

人とつながる高齢者¹

民生委員とシルバー人材センターの有効利用

明治学院大学 西村万里子研究会

社会保障政策分科会

春日裕美 佐々木圭介 佐事博之

鈴木紀世 渡邊藍

2011年12月

¹ 本稿は、2011年12月17日、18日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2011」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、西村万里子教授（明治学院大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

人とつながる高齢者

民生委員とシルバー人材センターの有効利用

2011年12月

要約

本稿では、都市部の高齢者を孤立させないための政策を提言する。

<問題意識・現状分析>

都市部において、一人暮らしの高齢者が増加している。単身で生活している高齢者に加え、高齢化によりさらに高齢者が増えることで、一人暮らしの高齢者の数は増加する。また、コミュニティが希薄化していることも加わり、一人暮らしの高齢者は日常的に人と接する機会が少なく、地域の中で孤立していく。高齢者の孤立は孤独死、犯罪、高齢者不在問題など様々な問題が生じさせる。このような問題を解決するためにも高齢者の孤立を防ぐ必要がある。

<先行研究>

既存の高齢者見守り活動は、今後の高齢化を考慮すると人材面・財政面において限界が生じるため、新たな見守り活動の構築が課題となっている。新たな見守り活動を考案するために、既存の NPO・民間企業・行政の支援および実施事業を多角的視点から検証する。本稿では、地域に根付いている民生委員活動と NPO・民間企業それぞれを比較し、高齢者の孤立を防ぐことができるか検討する。

<分析>

見守りをする主体の比較を行った結果、民生委員による見守りの充実が不可欠であり、そのためには人材不足、支援拒否、個人情報入手困難さ、という 3 つの課題の解決が必要であるという結果となった。

(1)人材不足

平成 19 年度に民生委員の一斉改選が行われたが、欠員や定員割れが起こり、人材の確保が困難である。民生委員の高齢化も生じており、活動の担い手の年齢は 60 歳以上が 68.6% である。少子高齢化を考慮すると、今後見守るべき高齢者の数を上回る 60 歳以下の民生委員の担い手を確保することは難しい。そのため、民生委員の担い手を 60 歳以下に求めるのではなく、高齢者が高齢者をお互いに見守ることで、人材不足を解決する必要がある。高齢者の人材を抱えるシルバー人材センターに注目し、会員である高齢者を見守りの担い手として検討する。

(2)支援拒否

支援を拒否する高齢者に対しては、根気強い対応こそが問題解決の方法である。そのため、シルバー人材センターから高齢者を雇用し、民生委員の数を増やすことで 1 人 1 人に目の行き届いた見守りを行うことができ、支援を拒否する高齢者へのアプローチが可能になる。

(3) 個人情報入手の困難さ

現在、個人情報の取り扱いに関する国の統一された基準が存在しないため、行政から民生委員に必要な個人情報が提供されていない。そのため、東京都は個人情報の取り扱いに関するガイドライン示す必要があると述べている。よって、個人情報の取り扱いについて定めたガイドラインを策定する必要がある。

<政策提言・効果>

この政策は、都市部の高齢者の孤立を防ぐために、シルバー人材センターを活用し、民生委員の増加を図る。会員数が多く、今後も会員の増加が予想されるセンターに対して、行政が民生委員の人材育成を委託する。従来、民生委員の選出は自治会・町内会からの推薦に頼っていたが、センターを介することで、より多くの人材を集めることができ、推薦できる人数も多くなる。人材不足が課題である民生委員の人数が増えるため、既存の民生委員の活動負担も軽減され、より目の行き届いた見守りを実施することができ、例えば支援拒否者に対しても支援が行き届きやすくなる。また、センターの会員が民生委員の担い手になることで、高齢者が高齢者を見守る仕組みをつくることができる。

実際に、民生委員をどの程度増やすか人数を試算し、現在のセンターの会員数と将来の会員数増加を考慮して、実現可能か判断する。充実した見守り活動を行うために、センターは会員に対して、民生委員に必要な知識を習得してもらうためのセミナーを実施する。セミナー終了後、センターが受講生を民生委員候補者として推薦する。その後、候補者が民生委員として選ばれた際には、センターは会員に報酬を支払っているため、民生委員活動に対しても同様に報酬を支払う。財源としては新税を導入する。これまでの民生委員は無報酬で活動をしていたが、報酬を支払うことで、高齢者の雇用機会確保、見守り活動への責任感がともない、内容の充実を図ることができる。さらに、個人情報保護法の弊害により、見守り活動が行いにくくなったことを踏まえ、個人情報保護法のガイドラインを作成し、より円滑な民生委員活動を実現し高齢者の孤立を防ぐ。

目次

はじめに

第1章 現状・問題意識

- 第1節 孤立する高齢者
 - 第1項 都市部の高齢化・単身化
 - 第2項 都市コミュニティの希薄化
- 第2節 高齢者問題
 - 第1項 孤独死問題
 - 第2項 高齢者による犯罪
 - 第3項 高齢者不在問題

第2章 先行研究

第3章 分析

- 第1節 多様な高齢者支援
 - 第1項 民間
 - 第2項 NPO
 - 第3項 行政
- 第2節 民生委員について
 - 第1項 民生委員とは
 - 第2項 民生委員の活動内容
 - 第3項 民生委員活動における障害
 - 3-1 人材不足
 - 3-2 個人情報
 - 3-3 援助拒否者
- 第3節 民生委員の課題への解決方法

第4章 政策提言

- 第1節 シルバー人材センターと民生委員を合わせた仕組み
 - 第1項 新たな民生委員選出の流れ
 - 第2項 政策によるシルバー人材センターと民生委員法における変更事項
- 第2節 民生委員の活動内容および民生委員と児童委員の役割分担
- 第3節 民生委員の定数
- 第4節 見守り税
- 第5節 個人情報に関するガイドライン

第 5 章 効果

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

みなさんは「孤独死」という言葉をご存じだろうか。ひとり暮らしをして、だれにも看取られることがなく死んでしまう孤独死は、昨今大きな社会問題となっている。千葉県常盤平団地の孤独死発生は、ニュース等で報じられたため、ご存じの方も多いただろう。常盤平団地では、2009年から2010年の間で孤独死が急増し、65歳の男性が亡くなってから発見されるまで5カ月経っていた事件もあった。何故孤独死は起きてしまうのだろうか。私たちは高齢者の孤独死の原因および防止策を考えた。

2010年の国勢調査により、単身世帯（一人暮らし世帯）が1558万5千世帯と、過去最多となったことが明らかとなった。背景として、高度経済成長期に核家族化が進行し、1980年半ば以降、単身世帯が増加し、世帯規模の縮小を招いていることが挙げられる。近年、高齢者の単身世帯の割合が増え、実際に65歳以上人口の約15%を占めている。具体的には、65歳以上の男性10人に1人、女性の5人に1人が一人暮らしである。また、都市部では大規模なマンションの開発および転入者の増加や核家族化により、地域での交流を志向しない世帯が増えつつあり、コミュニティが希薄化している。高齢者人口の増加とコミュニティの希薄化が進む環境の下では、日常的交流がなく孤立している人々が存在する。孤独死は高齢者が孤立していることに起因することも多く、高齢者の孤立を防止することが孤独死だけでなく、様々な高齢者問題における解決の糸口になるのではないかと考える。

以上の理由を踏まえ、本稿ではコミュニティの希薄化などで特に問題となっている都市部の高齢化、単身化を取りあげる。「どうすれば高齢者の孤立を防げることができるか。」を調査・研究した。私たちは、現在行われている高齢者支援を分析し、既存の見守り活動をより強化する仕組みを政策提言としている。

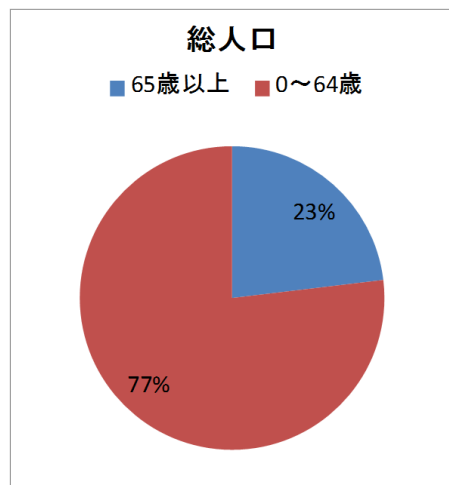
第1章 現状分析・問題意識

第1節 孤立する高齢者

第1項 都市部の高齢化・単身化

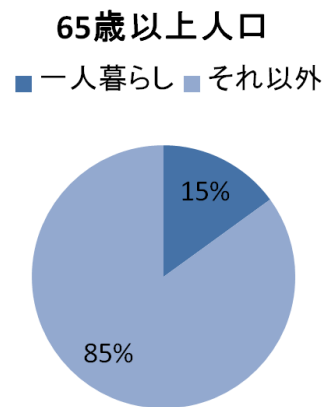
平均寿命が長い国として知られる日本であるが、高齢者が快適な老後を過ごせる環境が整っているだろうか。2010 年度に実施された国勢調査によると、65 歳以上人口の総人口に占める割合は 23.1%に上昇した。

図 1



資料出所 国勢調査 2010 より著者作成

図 2



資料出所 国勢調査 2010 より著者作成

また、調査開始以降初めて、「単身世帯(一人暮らし世帯)」が 1588 万 5 千世帯と最も多くなり、世帯規模は縮小している。高度経済成長期において核家族化が進行し、1980 年代半ば以降、単身世帯が増加し一層の世帯規模の縮小を招いている。²全世帯に占める単身世帯数の割合は 1980 年の 18.1%から 2010 年は 31.2%であり 13.1%上昇している。現在、「一人暮らし 65 歳以上人口」は 65 歳以上人口の約 15%を占める。具体的には、65 歳以上男性の 10 人に 1 人、女性の 5 人に 1 人が一人暮らしであり、今後「一人暮らし 65

² 平成 15 年版 厚生労働白書 第 1 部 序章
<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpax200301/body.html>

歳以上人口」(図 2)は増加することが予想される。³2010 年の国勢調査により、単身高齢者世帯の増加が顕著であることが明らかになった。具体的には、世帯主が高齢者である夫婦のみの世帯は 2005 年からの 10 年間で 465 万世帯から 599 世帯へと約 1.3 倍に増加するものと予想されている。⁴今後、特に人口の多い都市部において、一層の高齢者の単身世帯化が予想される。

都道府県別の高齢者化のこれまで動向は、都市では高齢化が低い一方で、地方では高齢化率が高かった。東京・大阪・名古屋を中心とした大都市圏での高齢化率の上昇は、地方に比べ急速である。平成 12 年度の厚生白書においては、三大都市圏の高齢化が著しい。三大都市圏で高齢化が進む背景は、戦後直後に生まれた第一次ベビーブーム世代が進学・就職のために東京圏に流入し、定着してきたことが考えられる。

特に東京圏(1 都 3 県)では、今まで高齢化率は全国平均より低かったが、今後は全国平均との格差が縮小していくことが予想されている。特に東京都の高齢化率は、1995 年には 13%と全国平均を 1.5%下回っているが、2010 年には 22.8%となり、全国平均を 0.8%上回り、2025 年には 1.7%上回る。東京は人口が多いため、急激な高齢化と高齢者世帯および高齢者の単身世帯の増加も見込まれる。実際に、高齢化率と高齢者数を比較してみると、図 3 より 2010 年の高齢化率は青森 (38.2%)、秋田 (41%)、和歌山 (38.6%) であるのに対し、東京圏は、埼玉 (20.7%)、千葉 (21.6%)、東京 (21.1%)、神奈川 (20.4%) であり、地方は高齢化率が高く、都市部は低い。しかし、高齢者人口で上記の都県を比較すると、図 4 より高齢化率の高い地方よりも、1 都 3 県特に東京において、高齢者数の急増が理解できる。そのため本稿では、高齢者数の増加にともない、高齢単身世帯が増加することが予想される東京に焦点を当てる。

図 3 「都道府県、年齢(3 区分)別老年(65 歳以上)人口割合の将来推計」

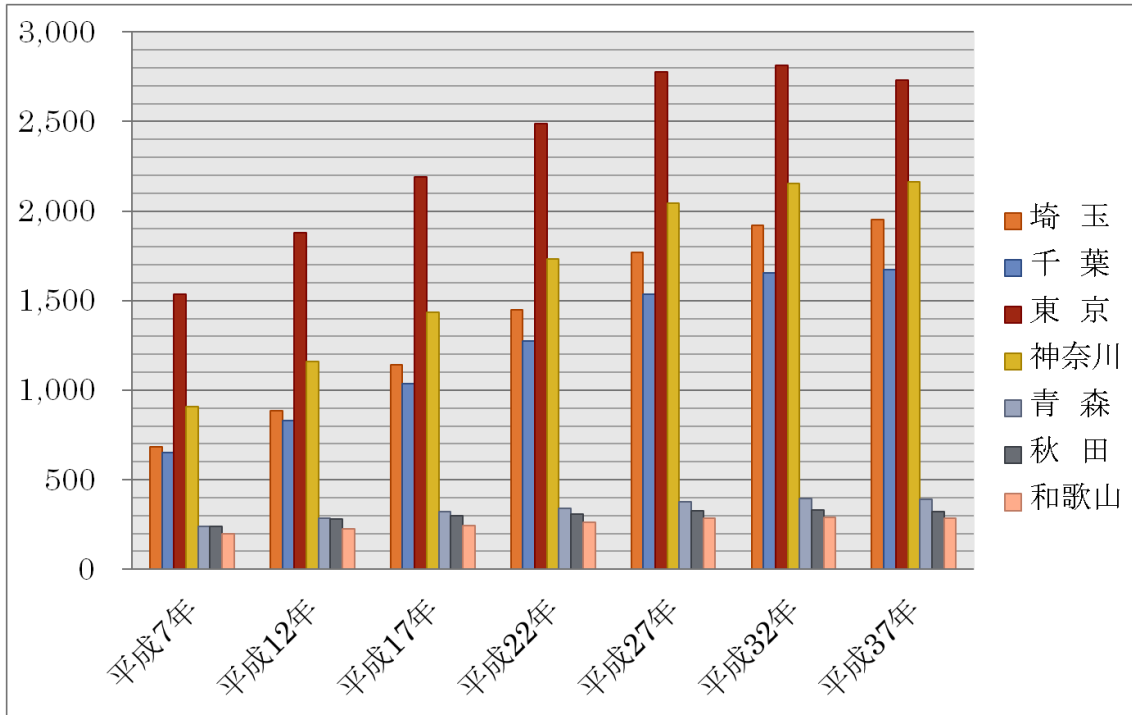
都道府県	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年	2035 年
全国	20.2	23.1	26.9	29.2	30.5	31.8	33.7
埼玉	16.4	20.7	25.5	28.3	29.7	31.3	33.8
千葉	17.6	21.6	26.2	28.9	30.3	31.9	34.2
東京	18.5	21.1	24.2	25.5	26.3	28.0	30.7
神奈川	16.9	20.4	24.2	26.2	27.3	29.1	31.9
青森	22.7	25.5	29.5	32.8	34.9	36.6	38.2
秋田	26.9	29.3	33.1	36.5	38.7	40.1	41.0
和歌山	24.1	27.3	31.4	33.9	35.4	37.0	38.6

資料出所 国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口(平成 19 年 5 月推計)』

³ 平成 22 年 国勢調査 抽出速報集計結果 P32

⁴ 高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議報告書 P.9

図 4



資料出所 国立社会保障・人口問題研究所『日本の都道府県別将来推計人口（平成 19 年 5 月推計）』

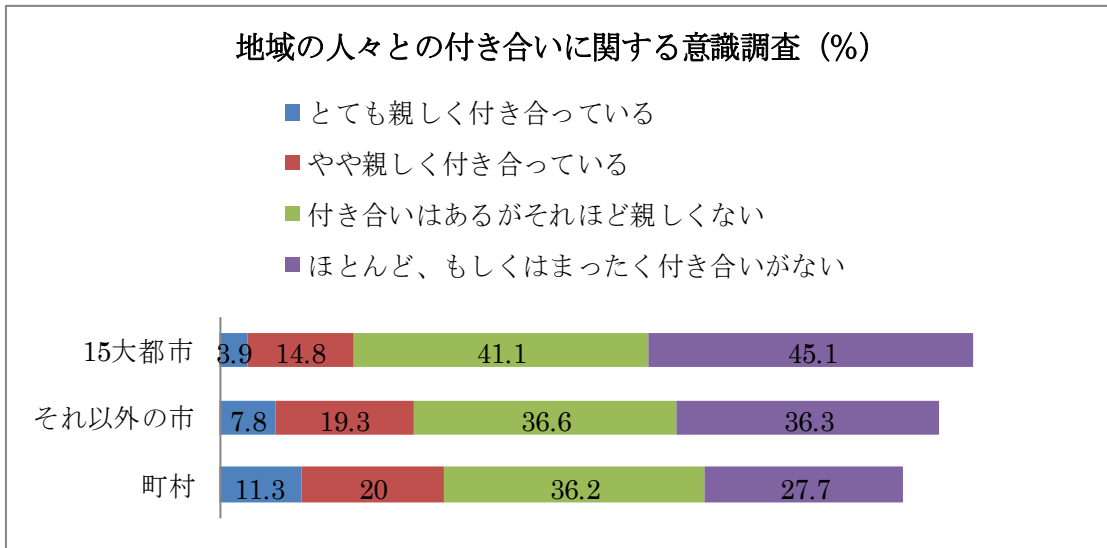
第 2 項 都市コミュニティの希薄化

単身世帯の増加、高齢化に加え都市部ではコミュニティの希薄化が進んでいる。これは、大規模な住居系開発（大規模マンションの増加など）に伴う転入者の増加、核家族、若年世代家族の増加、少子高齢化の進展、ライフスタイル、価値観の多様化などが原因であり、都市部を取り巻く環境は大きく変化している。

図 5・6 は国土交通省が平成 17 年度に実施した地域社会に関する意識調査のデータ⁵である。

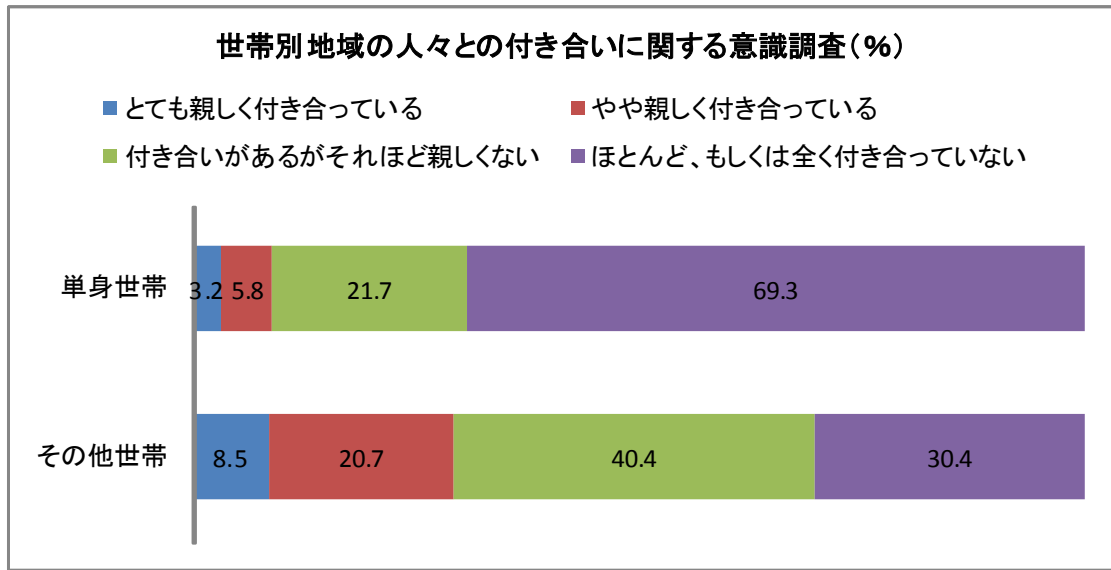
⁵ (注) 全国の一般世帯を対象に、インターネット調査を実施 標本数 2,000・平成 17 年 12 月調査
出典：平成 17 年国土交通省白書 2005 年

図 5



資料出所 国土交通省「国土交通白書」

図 6



資料出所 国土交通省「国土交通白書」

大都市部の現状を見ていく。図 5 の地域の人々との付き合いに関する意識調査によると、とても親しく付き合っているが 3.9%、やや親しく付き合っているが 14.8%、付き合いはあるがそれほど親しくないが 36.6 パーセント、ほとんど、もしくは全く付き合いがないが 45.1%と地域の人々と付き合いがないという人が全体のおよそ 5 割にも上る。また、付き合いがあるにしても全体のおよそ 2 割程度にとどまっている。図 6 の地域の人々との付き合いに関する意識調査から、単身世帯における地域の人々との関わりについておよそ 7 割が、ほとんど、もしくは全く付き合いがないとなり、付き合いがあるにおいて

は1割にも届かない現状が分かる。つまり、都市部における地域コミュニティの希薄化は明確である。

地域コミュニティが希薄化している影響を述べると、地域コミュニティにおいて担われてきた防犯・防災、青少年の育成、高齢者の福祉・医療に係るケア、地場産業・地域商店街などの産業・商業振興、地域の文化・景観の保持などの様々な機能が弱体化し、同時に、地域アイデンティティの喪失つまり地域への愛着が失われるという懸念されている。また、そうした地域コミュニティの衰退が、さらにそれら諸機能の低下を招くといった、負のスパイラル構造が指摘されるに至っている。

ここまで述べてきたように、都市部では一人暮らしの高齢者が増加している。現在、単身で生活している高齢者に加え、高齢化により一人暮らし高齢者の数は増加していく。さらに、コミュニティが希薄化していることにより、一人暮らしの高齢者は日常的に誰かと接触することなく孤立している場合が多い。

第2節 高齢者問題

第1節に述べた高齢者の孤立は様々な問題をもたらす。ここでは、高齢者の孤立が原因となる3つの問題について述べていく。

第1項 孤独死問題

高齢化、単身高齢者世帯の増加による問題として孤独死が挙げられる。一人暮らし等孤立した状況に置かれていることが孤独死をもたらす要因の1つである。

孤独死に明確な定義は存在しないが、一般的には「独居者が誰にもみとられずに死亡し、発見が遅れたことにより死体の変化が進んだ状況⁶」を示している。明確な定義が存在していないため、統一した基準での統計は取られていない。しかし、東京都、大阪府、千葉県などいくつかの自治体や都市再生機構、都道府県警察などの諸団体が独自の基準で孤独の発生件数の統計を取っている。

⁶ 「孤立した高齢者の死に関する一考察」根本治子 p.75

図7 孤立死の発生件数に関する報告

内容	対象	発生件数
公営住宅における高齢者の孤独死 ⁷	公営住宅居住者(全国)	1148人
URの賃貸住宅への入居者のうち、住戸内で誰にも看取られず亡くなった者の数	都市再生機構賃貸住宅入居者	665人 (内高齢者 472人)
9年間の阪神大震災復興住宅での孤独死数(兵庫県)	阪神大震災復興住宅居住者	568人 (2000～2008年)
年間の孤独死発生数(千葉県松戸市) ⁸	全世帯	110人 (内高齢者 76人)
年間の異常死 ⁹ の内、65歳以上の一人暮らしの者が自宅で死亡した数(東京都)	東京都内異常死該当者	2194人

資料出所 株式会社 ニッセイ基礎研究所「セルフネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書」

東京都監察医務院の平成20年度統計資料によると、東京都において年間の異常死の内、自宅で死亡した数は2194人にも上り、高齢者の孤独死の検案、解剖件数が年々増加している。

孤独死は人の尊厳を傷つけるため問題である。玉井威(同朋大学大学院教授)は「死は、生の固有性の最後の砦、存在証明であるべきである」と述べている。死者がどのように死を迎え、死後どのように対応されたかは、死者の人生において重要である。

また、孤独死が社会に与える影響も大きい。人間の体は死後2日以上経過すると、死体の腐敗に伴って異臭などが発生する。このような異臭などの発生は近隣住民の身体的・心理的な健康に影響を与え、環境衛生への不満を増大させることとなる。また、孤独死の発生に伴い、警察、消防の出動、医師による死亡の診断、検死、戸籍等役所の手続き、遺体の処理、火葬、埋葬、遺品の処理など経済的かつ人的な負担も発生するのである。

⁷ 60歳以上の単身入居者のうち、住宅内で誰にも看取られず亡くなった者の数

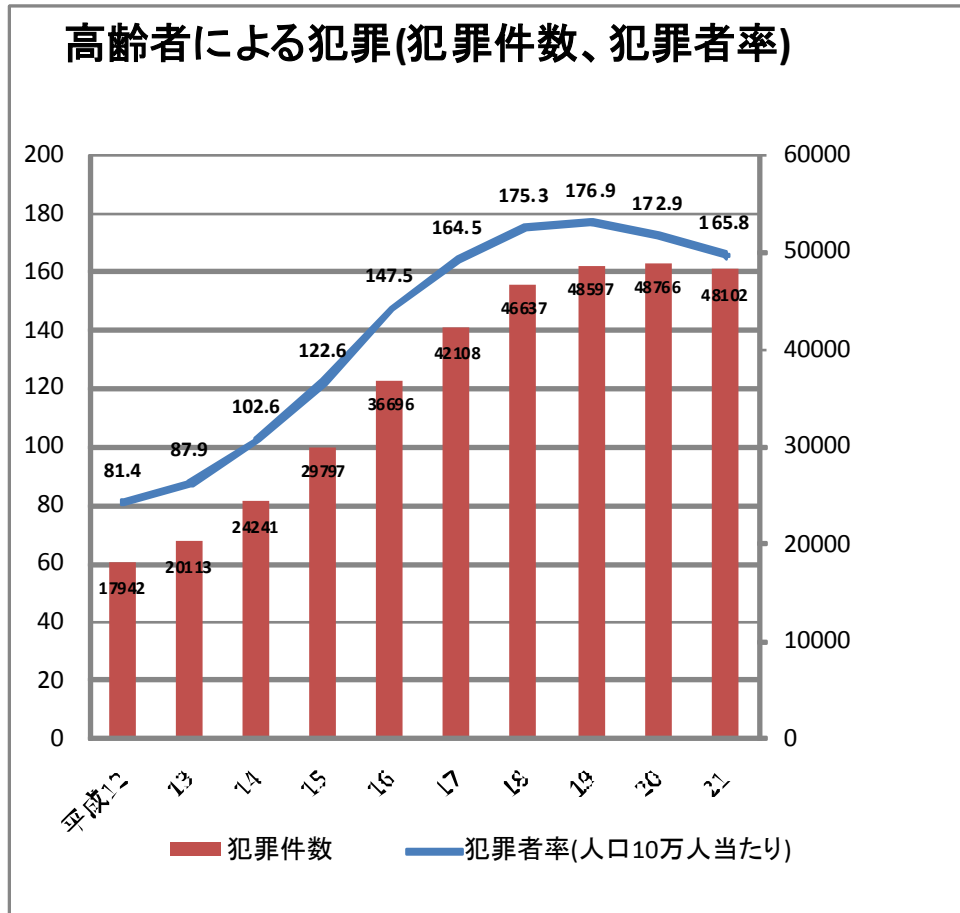
⁸ 一人暮らしの50歳以上の者のうち、誰にも看取られずに居宅で亡くなった状態

⁹ 異常死とは、死亡原因が自殺・事故死、死因不明とされたものを指し、志望者のうち、亡くなった時点で最初から病死とわかっている場合(自然死)を除いたものである。

第2項 高齢者による犯罪

孤立による問題の2点目として高齢者による犯罪がある。高齢者の刑法犯の検挙人数は平成21年を平成12年度と比較すると検挙人員では約2.7倍、犯罪者率では約2倍となっている¹⁰。

図8



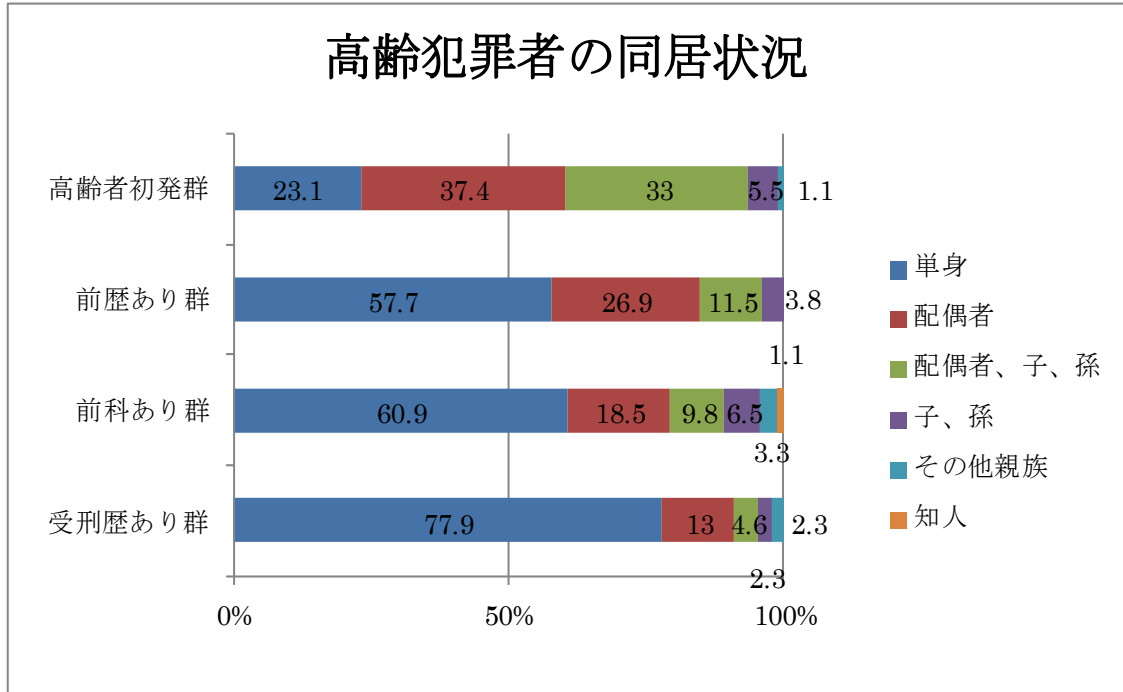
資料出所 内閣府「平成22年度高齢社会白書」

前科・前歴や受刑歴などがある人ほど初犯者に比べ、単身者が占める割合が高い。またこのような人は他者との接触がないことが高齢生活白書において明らかになっている¹¹。

¹⁰ 高齢社会白書、第1章第2節6 p.16-17

¹¹ 高齢社会白書、第1章第2章6 p.17

図 9



資料出所 内閣府 「平成 22 年度高齢社会白書」

第 3 項 高齢者不在問題

高齢者の孤立がもたらす問題の 3 点目として高齢者不在問題が挙げられる。2010 年 7 月 29 日、東京都足立区に住む 1899 年生まれの「111 歳男性」が白骨化した状態で発見されたことを契機として、高齢者が戸籍や住民票などの公的記録上は存在しているが、実際には生死または実居住地などの確認が取れなくなっている例が多数存在していることが明らかになった。法務省によると、戸籍上は生存しながら所在不明の 100 歳以上の高齢者は全国で 23 万人以上いるという。不明高齢者は 2 つのケースがある。1 つ目は、家族が年金受給を目的として、死亡や行方不明の高齢者を生存と偽装するケース、2 つ目は、家族や近所との連絡が無くなり所在不明になって、生死が誰にも全く分からなくなっているケースだ。1 つ目のケースは家族の悪意によるものだが、2 つ目のケースはまさに高齢者の単身化、コミュニティの希薄化などの構造的問題に起因している

以上のような問題が高齢者の孤立によって生じている。このような問題を防ぐためにも高齢者への支援が必要である。

第2章 先行研究

現在、高齢者の孤立の防止は行政・民間・NPO 等が主体となり見守り活動を行っている。本稿において、今後の急激な高齢者の増加を考慮して、既存の見守りの枠組みで対応できるのか、あるいは新たな見守りの必要性を検討し、さらにどの主体の見守りが有効であるか模索する。

- ① 村上寿来 (2009) 「高齢者見守りシステムの可能性と必要性」兵庫県人権啓発協会研究紀要 第十輯
- ② 高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議 (2008) 「孤独死ゼロを目指して」厚生労働省
- ③ 嘉陽正倫 (2011) 「民生委員の現代的課題－地域福祉の担い手としての役割」山口大学大学院東アジア研究科博士論文

以上を本稿の先行研究とする。

村上 (2009) は既存の高齢者見守り活動を基本的要素 (対象・機能・手段類型) ごとに分類した。その結果、既存の見守り活動では今後の高齢化を考慮すると人材面・財政面において限界が生じるため、高齢化の増加に伴う新たな見守りシステムを構築する必要性を述べている。次に、新たな見守り活動を考案する。コミュニティづくり推進会議 (2008) は既存の NPO・行政・民間企業の支援および実施事業を多角的視点から検証すべきと述べている。嘉陽 (2010) は見守りの担い手である民生委員の必要性・課題、人材不足・個人情報問題、NPO との連携支援の可能性、無償での活動の是非など民生委員を取り巻く環境について述べている。以上を踏まえて、本稿では民生委員という地域に根付いた既存の取り組みが NPO、民間と比較して有効であるか分析し、最終的に高齢者の孤立を防ぐことができるか検討する。したがって、次章では民間企業・NPO・行政の 3 方面の分析を行う。

第3章 分析

第1節 多様な高齢者支援

第1項 民間

ここでは見守り活動をしている団体を比較し、どの団体を活用すれば高齢者の孤立を防止できるか分析する。現在見守りを行っている民間、NPO、行政それぞれの活動内容やメリット、デメリットを比較し、最も有効な見守り団体を見つける。まず、民間について分析を行う。

民間には、多様な見守りがある。企業の特徴や料金を以下の図にまとめた。

図 10

見守りの種類	企業名	特徴	料金
訪問	東亜警備保障	自宅に直接訪問し、健康状態、防犯の確認をする。	申し込み料：1万円 月額：3,000円-1万8,000円
緊急連絡システム	中央トラフィックシステム	リモコンやペンダントタイプの緊急通報装置。一般回線を用いたワイヤレスタイプ。	価格：6万8,250円 月額：1,575円-
	松下電子工業	センサー式の見守りシステム。センサーで高齢者の動作を確認し、コンセントに差し込むだけで取り付けられる。	本体：4万7,500円 月額：2,800円
	ALSOK	ペンダント型緊急ボタンや住宅火災警報機の作動、ドアの開閉されない場合に駆	月額：3,706-5,808円

		けつける。	
	安全センター	電話回線に取り付けた機器のボタンを押して、緊急通報や健康相談が出来る。	工事費：1万6,590円 月額：4,725円
	アートデータ	冷蔵庫などにつけるドアセンサーやトイレマットのセンサーなどで動きを検知する。	入会金：8,400円 月額：1,050円 レンタル料月額：3,150円
	セコム	緊急時に専用機器でボタンを押すと、メールで通知し、テレビ電話で室内の様子が見られる。	導入費：8万4,000円 月額：2,100円
センサー	象印	電気ポットの利用を1日2回メールで知らせる。	契約料：5,250円 利用料金：3,150円
	立山システム研究所	人感センサーで高齢者の行動を検知、異常時にメールでお知らせ。	設置料金：1万8,375円 登録料：5,250円 月額：1,365円
	東京ガス	ガスの利用状況を1日1回メールで知らせる。ガスの消し忘れなどの異常時に自動通報も行う。	加入料金：5,250円 利用料：987円

【メリット】

図10から民間の見守りシステムは、多種多様なシステムがあり、高齢者や遠方に住む家族ニーズに合わせた見守り方法を申し込みすることが出来ることが分かる。また、センサーや緊急ボタンのように、日常生活を監視されることのない見守り方法があり、人と関わりたくないと考えている高齢者も、見守ることができる。緊急通報サービスやセンサー感知により、突発的に発生した発作や怪我など対応もできる。

【デメリット】

センサー感知や緊急通報装置などの機能が多く、日常的な高齢者の孤立を防ぐという点では、解決にならない。また、申し込みを希望しない場合は、見守りを受けることができない。金銭的負担が生じるため、申し込むことができない高齢者も存在するだろう。また、民間の見守りは費用、駆けつけるサービスの欠如、高齢者住宅のネット環境の不備などの原因により、需要が伸びずサービスが打ち切られてしまう可能性もある。

第2項 NPO

東京都で見守り活動を行っている NPO¹²を図 11 にまとめた。

図 11

名前	発足のきっかけ	活動内容	課題
月島二之部あんしん協力員会	地区内で孤立死が発生した。	本人の同意を得た 26 人を 15 人の協力員が分担し声かけ・見守りを行っている。	見守り町内会の参加者を増やす。
千住仲町まちづくり協議会	平 14 年東京都の「地震に関する地域危険度測定調査」でワースト 1 位になった。	75 歳以上の一人暮らし高齢者の自宅を訪ね、交流会への参加を促している。	声かけ活動の対象者の範囲をどのように設定するか。
ふれあい福祉委員会（あきる野市社会福祉協議会）	平 3 年に地域が「つながる」ための組織作りの必要性を提起する。	見守り活動委員 447 人を配置し、研修や交流会を行っている。	町内会・自治体に加入していない世帯など、見守りを必要としている人の情報を把握する。
小地域福祉組織化事業（武蔵村山市社会福祉協議会）	都営団地の建て替えが進められ、地域のつながりが希薄になった。	必要に応じて高齢者の見守り・声かけを行い、交流する場を設けている。	協力員が高齢なため、若い世代の参入が求められている。
多摩川芙蓉ハイツシニアクラブ	マンションに高齢者が増え、住民同士の認識がない。	見守り・声かけの他、ゴミ出しや電球の取り換えなど様々な生活支援サービスを行っている。	名簿と高齢者の普段の様子など生きた情報を組み合わせる。
傾聴ボランティアグループ「ダンボの会」	「話し相手」が高齢者のニーズとして多く寄せられた。	原則月 2 回の訪問をし、1 時間ほど話しを伺う。	活動している会員数を増やす。
都営亀戸 9 丁目 2 号棟自治会	10 数年前にアパート内で孤立死や孤独死寸前の出来事が発生した。	「電気がついているか」など外からの回り、戸別訪問、会った際は必ず声をかける。	今後、一人暮らしや在宅介護が増えることが見込まれるので、さらに見守り体制を充実させる。

¹² 東京都における高齢者見守り活動・事業事例集～高齢者を地域で見守る 50 のヒント～（2011.3.東京都福祉保健局）

【メリット】

高齢者自身が見守りを希望し申し込みをする。会員になると協力員が分担をして声かけや、高齢者への目配り、気配りを日常的に行うので、きめ細やかな見守り活動を受けることができる。地域のニーズに合わせて、多種多様な見守り活動を行っているので、見守られる高齢者は不安を解消しやすく、安心して暮らせる環境を作れる。地域ごとに活動を行っているので、対応が早く、高齢者のニーズに応えやすい。

【デメリット】

高齢者の見守り活動を行っている NPO 団体は、地域で問題が発生した際に NPO を立ち上げる場合が多く（例えば、高齢化、孤独死の発生、話し相手の欠如、コミュニティの希薄化など）裏返すと問題が発生しなければ、NPO が地域に作られない場合もあるので、全ての地域で活動を行っているとは限らない。個人情報保護法により、NPO は高齢者の情報を得られないことが多々あり、見守り活動をする上で情報が足りないという問題がある。また、会員である高齢者のみ見守りを行い、高齢者自ら率先して、入会しなければ見守りを行うことができない。支援を拒否する高齢者を見守ることができず、全ての高齢者の孤立を防ぐことができない。また、協力員の人材確保が難しいので、1 人 1 人の負担が多くなってしまい、高齢者の会員数や要望が増えるなかで、協力員が減少傾向にある団体も存在し、団体の維持が難しいこともある。

第 3 項 行政

【メリット】

民生委員には各市区町村に設置基準が設けられており、すべての地域を包括的に見守る基盤が存在する。また、民生委員に報酬は発生しないことが民生委員法第 10 条¹³に定められており、見守られる側の高齢者が料金を負担することはない。また、民生委員は利益が出ないと撤退してしまう企業や、後継者不足で運営が困難になる NPO とは異なり、制度の継続性がある。

【デメリット】

民生委員の担い手は、無報酬のボランティアであるため、民生委員それぞれによって行う見守り活動の内容が異なってくる。このため、全ての住民が等しいサービスを受けることができない。また民生委員の高齢化および、人材不足や個人情報保護法により、充実した民生委員活動が行いにくい。

民間、NPO、行政のなかで、最も有効な見守り活動を見つけるために、○×方式を用いて検討した。

¹³ 民生委員法 第 10 条 「民生委員には、給与を支給しないものとし、その任期は、三年とする。ただし、補欠の民生委員の任期は、前任者の残任期間とする。」

図 12

	NPO	民間	行政
ニーズに合わせた活動	○	○	○
継続性	×	×	○
金銭的負担が少ない	○	×	○
援助拒否者への対応	×	×	○
すべての地域を包括的にカバーしているか	×	×	○
○の合計	2	1	5

図 12 より、民間と NPO は全ての項目を満たさないので、見守り活動は行政が最も有効であるとわかった。

第2節 民生委員について

この節では、見守り活動の主体として最も有効と考えられる民生委員について述べる。

第1項 民生委員とは

民生委員¹⁴は、社会奉仕の精神を持って、常に住民の立場に立って、悩み事や困り事の相談を受け、解決を手伝う特別職の地方公務員である。児童委員も兼ねており、地域の子どもたちが安心して暮らせるよう見守り、子育ての不安や妊娠中の心配事の相談・支援を行う。民生委員に報酬はなく、任期は3年で再選が可能である。

第2項 民生委員の活動内容

民生委員には大きく分けて7つの働きが存在する。以下、社会調査のはたらき、相談のはたらき、情報提供のはたらき、連絡通報のはたらき、調整のはたらき、生活支援のはたらき、意見具申のはたらきについて述べた。

- 社会調査のはたらき 担当区域内の住民の生活状況や福祉需要を把握するアンテナ役としての役割を担う。
- 相談のはたらき 住民の身近な相談相手として、高齢者、子育て世帯、障害者等、支援の必要な方々の相談を受ける。
- 情報提供のはたらき 社会福祉制度や各種サービスの内容・情報の住民への提供を行い、地域住民と関係機関・行政とのパイプ役としての役割を担う。
- 連絡通報のはたらき 支援の必要な方々の相談を受けて福祉事務所や児童相談所等関係機関に連絡をしたり、虐待などで保護を必要としている児童を発見した際に、児童相談所に通告を行ったりする等、地域住民と関係機関・行政とのパイプ役としての役割を担う。
- 調整のはたらき 支援が必要な方々が適切なサービス提供を受けられるよう関係機関と調整を行う。

¹⁴ 厚生労働省 HP : <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/minseiiin.html>

生活支援のはたらき 支援が必要な方々の状況に応じ、見守りや声かけ、訪問などを通じて、関係機関と調整し、生活の支援を行う。

意見具申のはたらき 活動を通じて福祉施策や地域の新たな課題等を把握した際は、行政に対して意見を述べる。

また、民生委員には「身上に関する秘密を守る義務」がある。これは、民生委員法第 15 条¹⁵に定められている。民生委員は、支援を必要としている人から生活に関する様々な相談を受けており、活動を行う上で住民のプライバシーに関する情報を取り扱うことがある。このため、活動を通じて知った秘密や情報を外部に漏らすことのないよう、守秘義務が課せられている。

第 3 項 民生委員活動における障害

見守り活動を行う主体として他の主体より有効である民生委員であるが、民生委員にも活動を行う上での問題がある。高齢者の見守り活動を効率的に行うためには、民生委員の課題を解決する必要がある。以下に民生委員活動における課題を記す。

3-1 人材不足

現在の民生委員選出は、町会・自治会、PTA、ボランティア団体等が担っているため、候補者が限定されやすい。人材不足は民生委員の負担増加に拍車をかけている。実際に、民生委員の活動範囲は多様化し 2009 年度における活動件数の総数は 3255 万 9852 件で、前年度 (3161 万 2174 件) からは 94 万 7678 件増加している。活動の内訳を見ると相談・支援件数は 741 万 785 件で前年度比の 3.1%減少となっているが、その他の活動件数 (調査・実態把握、行事・事業・会議への参加協力、地域福祉活動・自主活動など) は 2514 万 9067 件で、前年度比 4.9%の増加となっている。また、訪問回数 (見守り、声かけなどを目的として心身障害者、ひとり暮らしや寝たきりの高齢者及び要保護児童等に対して訪問・連絡活動 (電話によるものを含む。)) を行った延件数) についても 3313 万 4827 回で前年度比 14.5%増加している。

このように活動や訪問活動を中心に民生委員の活動は増加しているが、民生委員の増減率は前年度比 0.5%にとどまっている。個々の民生委員の活動負担は全体では増加している。

¹⁵ 民生委員法第 15 条「民生委員は、その職務を遂行するについては、個人の人格を尊重し、その身上に関する秘密を守り、人種、信条、性別、社会的身分又は門地によつて、差別的又は優先的な取扱をすることなく、且つ、その処理は、実情に即して合理的にこれを行わなければならない。」

3-2 個人情報について

人材不足の他にも、見守り対象者である高齢者の情報が、民生委員に伝わっていないという問題がある。この背景には、個人情報保護へ動きが近年高まっていることが挙げられる。高齢者の訪問を行っている民生委員も個人情報の壁によって情報の取得が困難になり、高齢者への見守り活動がしにくいという現状が存在する。

高齢者を訪問するに当たり必要な、氏名、生年月日、住所、家族関係、職業など個人を特定することのできる情報は、個人情報保護法の範囲内であり、事前に使用範囲や提供を行う範囲を明確にし、同意を得なければ情報を他の機関に提供することはできない。見守り活動などの支援事業は、本人から事前に同意を得られない場合があるため、民生委員も個人情報の壁により、効率的な見守り活動を行っていくことができないのである。

3-3 援助拒否者

高齢者が外部からの援助を拒み、孤立してしまうという問題が増えている。民生委員が地元の見守り活動を行っている際に、はねつけられるように扉を閉められたり、応答がなかったりなど援助を拒否し、安否確認さえできないといった事例が増えているのである。援助を拒否する高齢者にどのように対応していくかが課題となっている。

第3節 民生委員の課題への解決方法¹⁶

高齢者の孤立を防ぐ民生委員の需要は今後一層増す一方で、人材不足が課題となっている。現在、民生委員活動の年齢別の担い手は、図 13 のとおり、65-69 歳が最も多く 31.2% であり、次に 60-64 歳が 27%、となっている。60 歳以上の民生委員の割合は、68.6% に及び、今後の少子高齢化を考慮すると、見守る高齢者数を上回る 60 歳以下の民生委員の担い手の確保は難しい。そこで、民生委員の担い手を 60 歳以下に求めるのではなく、高齢者が高齢者をお互いに見守ることで、人材不足を改善する方法を模索する。

高齢者の人材を抱えているシルバー人材センターに注目する。シルバー人材センター（センター）とは、定年退職者など的高齢者に、ライフスタイルに合わせた臨時的かつ短期的またはその他の軽易な就業（その他の軽易な就業とは特別な知識、技能を必要とする就業）を提供するとともに、社会参加を通じて、高齢者の健康で生きがいのある生活の実現と、地域社会の福祉の向上と、活性化に貢献している。¹⁷センターは、原則として市区町村単位で設置され、東京都には 23 区・26 市、その他町村に 9 ヶ所設置されている。会員数は平成 7 年度に 5 万人、平成 13 年度には 7 万人を突破した。高齢化による高齢者の増加と 60 歳以上の高齢者のうち、7 割が 65 歳を過ぎても働きたいと思っていること¹⁸を考慮すると、今後一層、会員数が増加することが予想される。センターの今後の課題として、増加する会員に就業機会を確保することが挙げられる。

そこで、都が民生委員の人材育成をセンターに発注する。センターは会員数の増加により、新たな就業機会の確保が課題であるため、民生委員の人材不足とセンターの就業機会増加が解決する。

¹⁶ 嘉陽正倫『民生委員の現代的課題—地域の担い手としての役割—』山口大学大学院アジア研究科 博士論文 P.52

¹⁷ 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 <http://www.zsjc.or.jp/index.html>

¹⁸ 内閣府「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」（平成 18 年）

民生委員の理念は、民生委員法の 1 条「民生委員は、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、及び必要な援助を行い、もって社会福祉の増進に努めるものとする」である。次に、シルバー人材センターの事業目的・理念は、自らの能力を活かしながら自分なりの働き方で社会参加・社会貢献である。役割としては、概ね 60 歳以上の方に対し、多様なニーズに応じた就業の機会を提供している。高齢者自身の生きがいや生活の充実を図るとともに、活力ある地域社会を作り出すことを目的としている。つまり、民生委員の活動理念とセンターの事業理念が大きく合致し、センター会員者の中から新たに民生委員として社会貢献に従事する人材を輩出することにより、民生委員の人材不足問題を解決することができる。

理念だけでなく、性質も類似している。民生委員の性質に地域性があげられる。民生委員は地域福祉の担い手という性格があり、地域とかかわりを持っていることが必要となる。センターは各市区町村に設置しており地域で活動できるため、会員は地域性を有している。

図 13

	割合%
49 歳未満	4.6
50～54 歳	8.8
55～59 歳	18.0
60～64 歳	27.0
65～69 歳	31.2
70 歳以上	10.4
合計	100.0

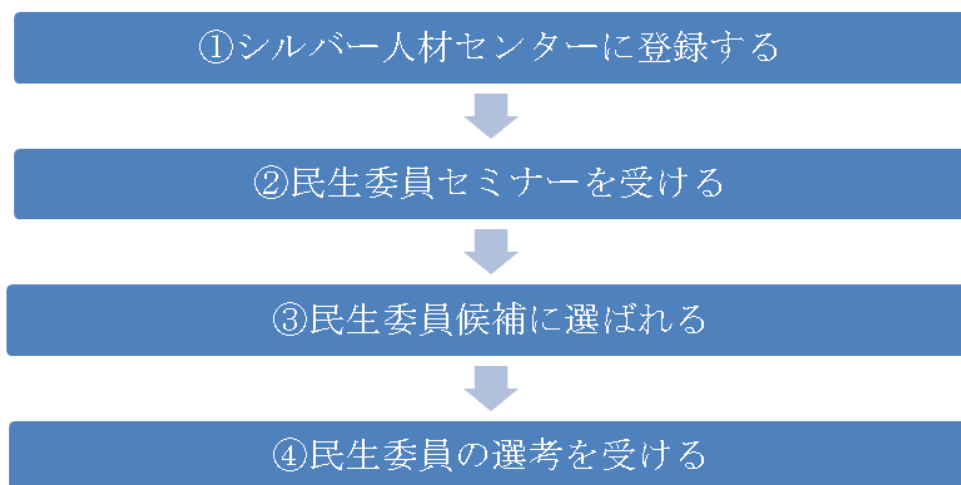
資料出所 小林良二「民生委員活動の統計的研究Ⅱ－東京都民生委員児童委員活動調査から－」

第4章 政策提言

第1節 シルバー人材センターと民生委員と合わせた仕組み

第1項 新たな民生委員選出の流れ

新たな民生委員はシルバー人材センターに登録している高齢者の中から候補が選出される。また、その民生委員候補の育成をシルバー人材センターが担う。シルバー人材センターから推薦された高齢者は、既存の選出の枠組みである推薦会に送られる。



① シルバー人材センターに登録する

新たな民生委員は、シルバー人材センターに登録している高齢者が担う。

② 民生委員セミナーを受ける

シルバー人材センターから民生委員を輩出するためには知識面での問題が生じる。シルバー人材センターの登録者は、民生委員になるために登録を行ったわけではない。そのため、シルバー人材センターは民生委員として教養を養うためのセミナーを実施し、必要な場合は連携の

必要な関係機関と協力して運営を行う。新たな民生委員はこのセミナーにおいて民生委員になるための基礎知識を学ぶ。

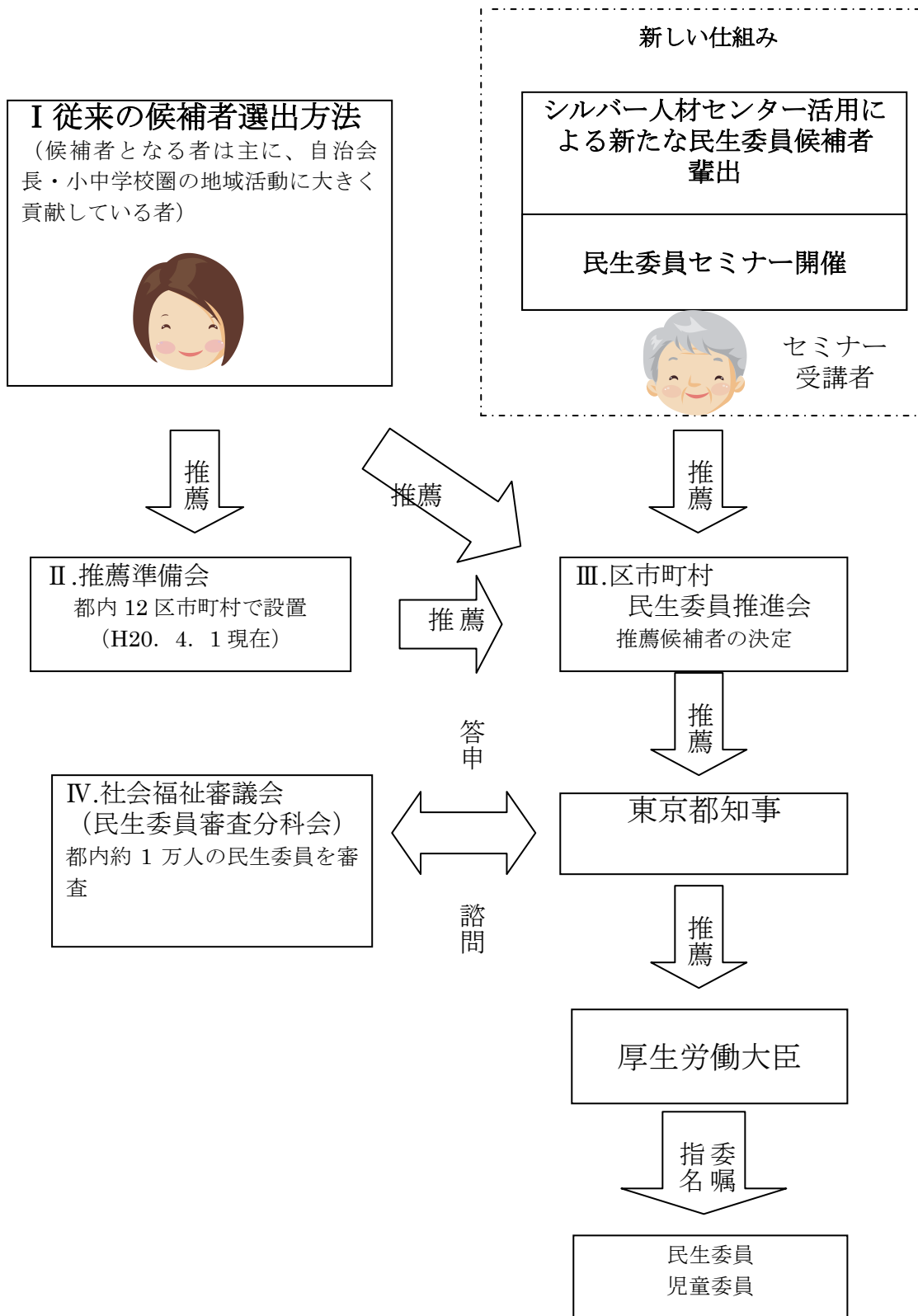
③ 民生委員候補に選ばれる

セミナーの受講生は、セミナー終了後、シルバー人材センターからの推薦を受け、従来の、既存の選出の枠組みである推薦会に送られる。

④ 民生委員の選考を受ける

新たな民生委員も既存の枠組みの中で選考される。

東京都福祉保健局「民生委員・児童委員制度の改正等に関する国への提言」（別紙2）を参考に既存の枠組みに新たな仕組みを追加した図は次の通りである。



資料出所 東京都福祉保健局「民生委員・児童委員制度の改正等に関する国の提言」を参考に著者作成

I. 候補者の選出

多くの市区町村では、各地域の町会・自治会や福祉関係者、現任の民生委員などの協力を得て、民生委員の候補者を選出している。

II. 推薦準備会

民生委員事務局という機関で、候補者名簿の作成などを行い、民生委員推薦会へ候補者を提示する。

III. 区市町村民生委員推薦会

民生委員推薦会は、候補者の決定を行うに当たっては所管部署の職員や推薦会員が個別に面接を行うなど、地域の実情に見合った工夫をしながら適否の確認をした上で推薦会において候補者を決定し、都知事へ推薦する。

IV. 社会福祉審議会（民生委員審査分科会）

社会福祉審議会への諮問については各候補者の個人調書の確認や資料作成が必要なため市区町村から東京都に推薦され社会福祉審議会の答申を得て厚生労働大臣への推薦を行う。¹⁹

第2項 政策によるシルバー人材センターと民生委員法における変更事項

まず、シルバー人材センターにおける変更点を述べる。従来、シルバー人材センターの仕事は、臨時的・短期的、または軽易な業務とされる仕事がほとんどであり、人材派遣ではなく依頼主と請負・委任契約を結ぶ。そのため、依頼主と仕事に就く会員との間に雇用関係・指揮命令関係は発生しない。（図 14）

しかし、今回提言するシルバー人材センターを活用した新たな民生委員の輩出においては、民生委員活動を行うセンターの会員は、活動の性質上、地域住民との信頼醸成が重要であるため長期的に仕事を行う。

また、これまでの民生委員と同様に役所・福祉事務所等の関係機関との連携だけでなく、区から資料作成の依頼を受けるため、関係機関と民生委員との間に雇用関係・指揮命令関係が生じる。

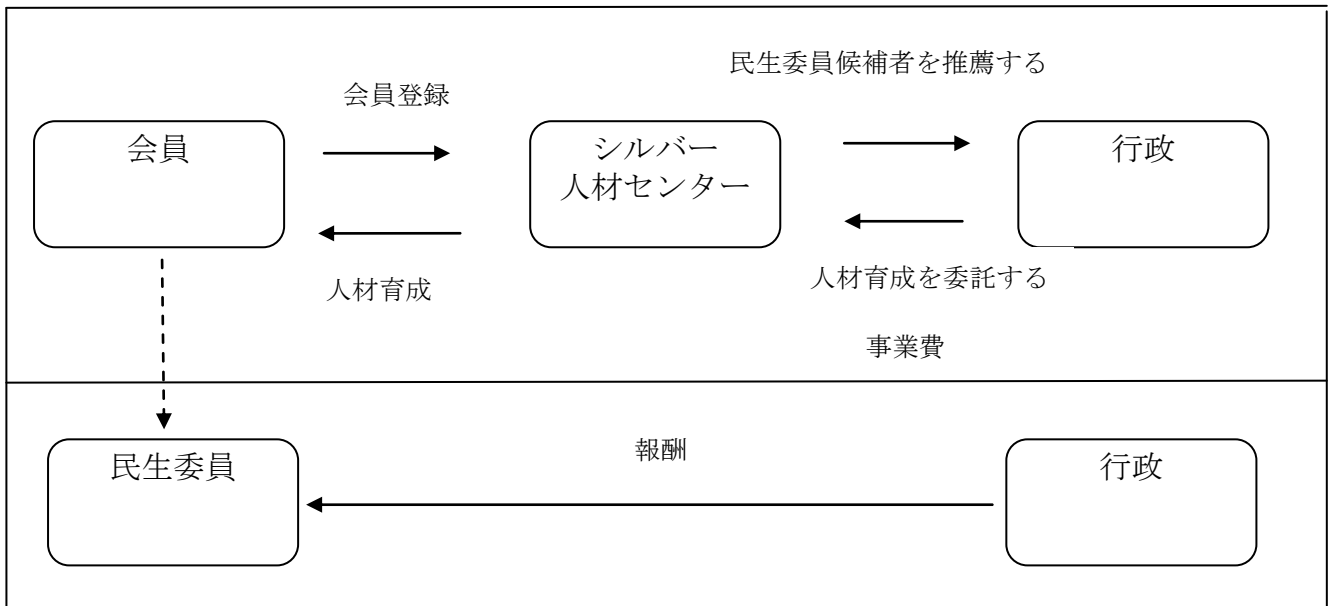
¹⁹ 厚生労働省（2008）『これからの地域福祉のあり方に関する研究会』
<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/03/s0331-7.html>

図 14



資料出所 公益財団法人東京しごと財団 東京都シルバー人材センター連合

次に、民生委員法における変更点を述べる。民生委員法第十条において、民生委員に対して報酬はないものと定められているが、センターを活用して民生委員を増加させるため、他のセンターの会員と同様に報酬を支払う。さらに、既存の民生委員と新たな民生委員は同様活動をしているため、既存の民生委員に対しても給与を支払こととする。財源等については新税導入を考えており、第4章第4節で述べる。



平成 20 年 3 月に公表された「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告においても、町会・自治会の推薦だけではなく幅広い分野からの人材登用の必要性が言及されている。シルバー人材センターを活用した人材輩出の仕組みを確立することで、多様な人材の中から、候補者を選ぶことが出来ると考えられる。

第2節 民生委員の活動内容および民生委員と児童委員の役割分担

民生委員は児童福祉法第 16 条第 2 項²⁰において児童委員も兼ねると定められている。シルバー人材センターから推薦された新たな民生委員は、65 歳以上の高齢単身者のみの見守り活動を行い、従来からの民生委員は、65 歳以上の単身高齢者の見守りを除いた活動を行う。単身世帯の高齢者は夫婦で生活している高齢者よりも孤立している状態にあるため、より重点的に見守る必要があるからである。

ここまでも述べたように、今後、高齢者が高齢者の見守りを行う必要がある。図 15 にあるように高齢単身世帯は、民生委員活動の約半数を占めている。従来の民生委員が担っていた仕事が約半分に減るため、従来の民生委員の負担も少なくなる。

また、民生委員が支援している対象者の割合は以下の通りである。

図 15

対象者	割合
高齢者(単身)	52.5%
高齢者(単身以外)	12.6%
障害者(単身)	6.3%
障害者(単身以外)	4.9%
子育て家庭(単親)	8.9%
子育て家庭(単親以外)	5.9%
その他	8.9%

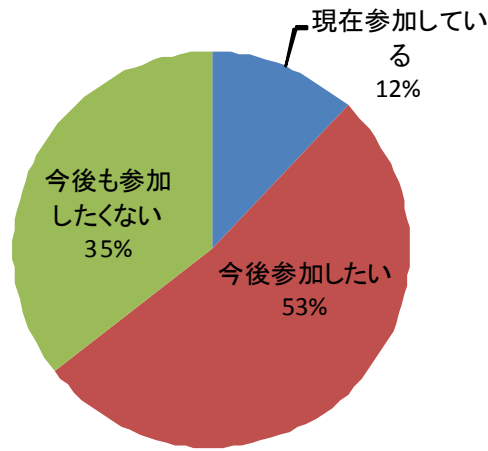
資料出所 小林良二「民生委員活動の統計的研究Ⅱ - 東京都民生児童委員活動調査から - 」

第 3 章第 2 節第 2 項で述べたような民生委員の活動は一人暮らしの高齢者に特化し、従来通り行う。しかし、高齢者の孤立を防ぐに当たり重要である高齢者に対する直接支援活動である訪問に関しては、より充実させる必要がある。練馬区の高齢者基礎調査報告書によると高齢者が希望する定期的な訪問回数は週に 1~2 回が 1 番多い。このため、民生委員には高齢者への原則週 1 回の訪問を義務付ける。

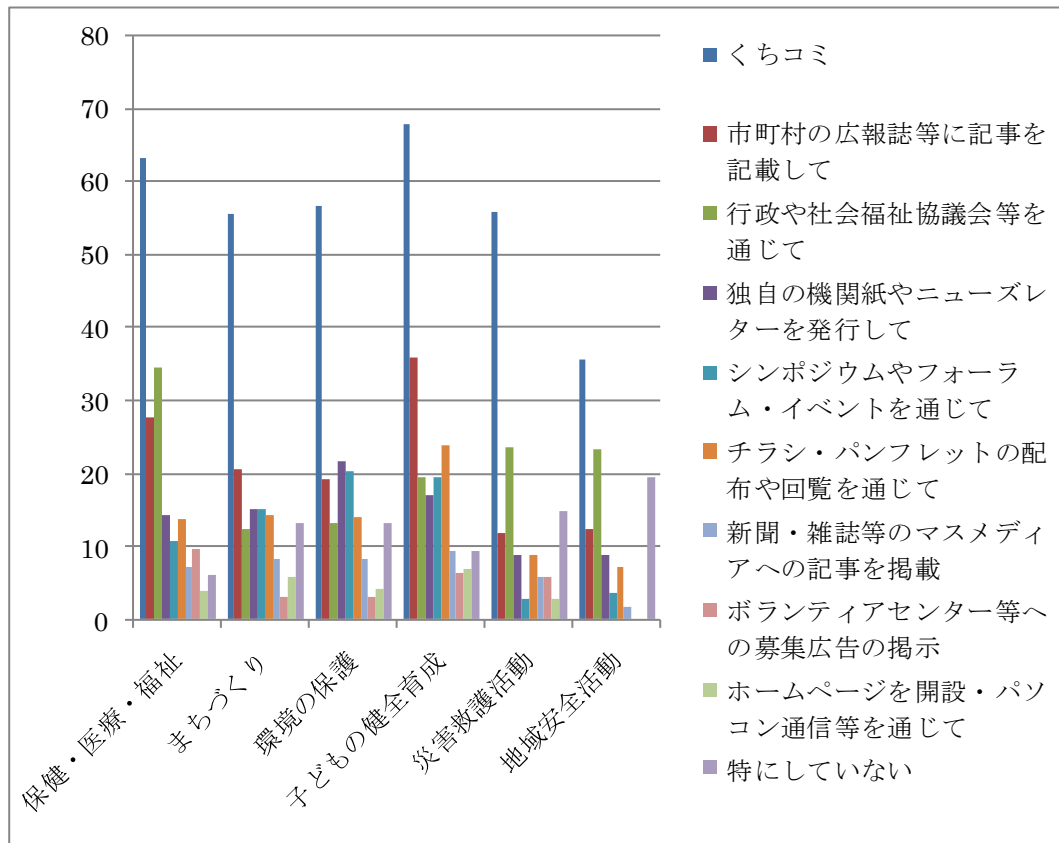
さらに、民生委員は高齢者の地域活動への参加を促すことも新たな仕事内容とする。内閣府の調査によると、60 歳代は、地域活動への参加について 6 割を超える人が参加意欲を持っているものの、実際に参加をしている人は 1 割程度となっている。つまり、高い参加意欲があるにもかかわらず、実際の参加に結びついていない状況にあるということが分かる。

²⁰第 16 条 市町村の区域に児童委員を置く。第 2 項 民生委員法（昭和 23 年法律第 198 号）による民生委員は、児童委員に充てられたものとする。

図 16 「高齢者(60 歳代)の地域活動への参加状況」



資料出所 東京都福祉保健局 『団塊世代・元気高齢者地域活性化推進会議最終報告書』
 図 17 「会員の募集方法」



資料出所 内閣府「国民生活白書」

図 16 は 60 歳代の高齢者の地域活動への参加状況を示している。この結果は、実際に地域活動を始めようとしても、どこでどのような活動が行われているか、どのように参加

すれば良いのかといった情報が不足していることが原因である。これを解決するために高齢者と接する機会の多い民生委員には、地域で行われているイベントの情報を高齢者に伝える。図 17 より、特に口伝えが有効であることがわかる。民生委員のみが見守り対象者の高齢者と交流を持つだけでなく、地域活動への参加を促すことで、高齢者と地域住民との交流を生むことができる。

第3節 民生委員の定数

新たに増加する民生委員の定数を算出する。練馬区のシルバー人材センターを例にすると、同センターでの高齢者の労働時間は原則として週に 20 時間以内、月に 12~13 日である。このことから、新たな民生委員の活動は原則週に 3 回とする。また、労働時間は週に 20 時間以内であるため、1 日につき 6 時間以内の活動とする。1 回の見守り活動を移動時間も含め 2 時間と設定し、1 日につき 3 世帯見守ることとする。

民生委員は週に 3 回、1 日 3 世帯の高齢単身者への訪問を行う。訪問を受ける側は、週に 1 回訪問を受けるため、民生委員は 1 人 9 世帯を担当する。そのため、高齢者単身世帯 9 世帯に 1 人民生委員を配置する必要がある。新しい民生委員の数を次の式で求める。

高齢単身世帯 9 世帯に 1 人民生委員を配置した際に必要な民生委員数

$$= \frac{\text{単身高齢者世帯}}{9}$$

上記の式を用いて算出した東京 23 区に必要な民生委員数は、3 万 1,593 人である。具体的には図 18 に 23 区の民生委員の必要定数を表した。現在、東京 23 区のシルバー人材センター登録している高齢者は 5 万 923 人であり、新しい民生委員はシルバー人材センターに登録している高齢者の 62%を必要とする。

図 18

地域	全世帯数	高齢単身世帯数	高齢単身世帯9世帯に1人民生委員を配置した際に必要な民生委員数	シルバー人材センターの登録者数
千代田区	27,009	1,434	159	398
中央区	69,089	2,687	299	502
港区	118,718	5,586	621	1,437
新宿区	172,736	9,861	1,096	1,756
文京区	104,237	6,228	692	1,145
台東区	95,734	5,741	638	928
墨田区	126,964	8,008	890	1,965
江東区	228,294	13,721	1,525	3,077
品川区	193,645	10,855	1,206	2,608
目黒区	141,629	8,710	968	1,280
大田区	348,614	22,285	2,476	3,430
世田谷区	437,603	27,618	3,069	2,874
渋谷区	119,337	6,411	712	1,132
中野区	177,390	10,047	1,116	1,719
杉並区	292,357	18,458	2,051	2,994
豊島区	146,689	8,027	892	1,606
北区	169,154	12,615	1,402	2,145
荒川区	96,380	6,307	701	1,754
板橋区	268,285	17,720	1,969	3,313
練馬区	335,761	26,630	2,959	3,890
足立区	306,021	22,637	2,515	4,002
葛飾区	207,029	14,998	1,666	3,086
江戸川区	306,296	17,753	1,973	3,882
合計	4,488,971	284,337	31,593	50,923

第4節 見守り税

シルバー人材センターが、民生委員の人材育成を行うことで、民生委員の増加につながる。センターの会員である新たな民生委員に対して報酬を支払う。民生委員の活動は地域に貢献した活動であり、高齢者雇用機会を確保していることを考慮し、財源確保のために見守り税という新税を導入する。見守り税は、東京都の都民税均等割の納税義務者から必要額を徴収する。センターから輩出される新たな民生委員のみに報酬を支払うことは、既存の民生委員との整合性に欠ける。そのため、既存の民生委員に対しても新たに報酬を支払う。具体的には、シルバー人材センターが行う民生委員の人材育成費用については、都から事業費として配分される。民生委員の賃金においては、既存の民生委員および新たな民生委員に対する給与を各市区町村へ分配し、市区町村から民生委員へ渡す。

見守り税を用いることで、高齢者の孤立を防ぎ、高齢者が高齢者を見守ることで、高

年齢の就業機会が生まれる。また、高齢者同士の繋がりが生まれ、より活性化した高齢者のコミュニティが生まれると期待される。

第5節 個人情報に関するガイドライン

現在、民生委員活動において見守られる人の個人情報の扱いについて、国は統一したガイドラインを示していない。個人情報保護法の施行以来、行政から民生委員に情報提供が厳しくなり、民生委員の活動が行いにくくなったという問題点が挙げられる。²¹東京都は「民生委員・児童委員制度の改正等に関する国への提言」²²において、個人情報の取り扱いについて、ガイドラインを作成し、方向性を示す必要があると述べている。以上を踏まえ、民生委員活動を円滑に進めるため、今回は東京都のガイドラインの内容を提案する。作成するにあたり長野県の「民生委員活動と個人情報の取扱いに関するガイドライン」を参考にした。現在、都道府県単位で民生委員活動と個人情報の取り扱いに関するガイドラインを作成しているのは長野県だけであるからだ。

個人情報の定義は各自治体の条例による。東京都個人情報の保護に関する条例において、個人情報とは「生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等による特例の個人を識別することができるもの（他の情報を照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む）」と定められている。具体的に民生委員活動にかかわる、個人情報の定義²³は、一般的に要援護者²⁴の家庭内の状況、氏名・年齢・電話番号など特定の個人を識別できるもの全てが含まれる。

民生委員は、個人情報保護法の対象事業者ではないが、民生委員法の守秘義務に基づき、個人情報に配慮する活動を行わなければならない。

具体的に、市区町村から民生委員に対して提供することが望ましい情報を長野県民生児童委員協議会が実施した調査をもとに下記にあげる。

情報の種類

- ・ 要援護者に関する情報
- ・ 災害時要援護者に関する情報
- ・ ひとり暮らし高齢者に関する情報
- ・ 要援護者に関する施設退所・入所、転入・転出に関する情報

情報の項目

- ・ 氏名
- ・ 生年月日
- ・ 住所
- ・ 電話番号
- ・ 緊急連絡先
- ・ 家族構成
- ・ 福祉サービス利用状況

²¹ 長野県「民生委員活動と個人情報の取扱いに関するガイドライン」

²² 東京都福祉保健局平成 21 年 2 月 3 日「民生委員・児童委員制度の改正等に関する国への提言」

²³ 民生委員活動と個人情報の取扱いに関するガイドライン（2011.3.長野県・長野県民生委員協議会）

²⁴ 見守り対象の高齢者

上記の情報を民生委員が、市区町村から情報提供を受けられることが必要であるためガイドラインに記載する。

一方で、民生委員は情報提供を受ける代わりに、情報管理を徹底しなければならない。具体的には、提供を受けた名簿等の個人情報、複写せず、保管場所を決め情報を携帯しないこと、情報が不必要になり次第直ちに市区町村へ返却をすること等²⁵、民生委員に対しての規定をガイドラインに設ける。

さらに、個人情報保護を徹底するために、シルバー人材センターにおいて民生委員の人材育成を行う際に、個人情報に関してセミナーを行うことで、民生委員の知識を徹底させる。

²⁵ 長野県・長野県民生児童委員協議会「民生委員活動と個人情報の取扱いに関するガイドライン」P.3

第5章 効果

政策提言が実施されたことによる効果を3点あげる。

民生委員の人数が増加することによって、民生委員の負担が軽減する。

コミュニティの希薄化や、核家族化によって高齢者は孤立している。民生委員による訪問活動によって、高齢者は社会から切り離されることなく生活できる。民生委員はその特性から、広範囲の住民を見守ることができる。また、賃金の支払いにより責任をもって活動をできるようになる。

高齢者が高齢者を見守る仕組み

高齢者が高齢者をお互いに見守る。元気な高齢者は見守り活動を行うことで、やりがい・生きがいを見つけること、より健康に過ごすことができる。見守られる高齢者は訪問を受けることで、話し相手ができ、人と人とのつながりができ孤立を防ぐことができる。

支援拒否者への対応

特に都市部において一人暮らし高齢者が増えていくことから、高齢者の支援拒否が増加することも予想される。見守りを行うにあたり民生委員は「援助拒否」、「孤立」、「閉じこもり」に出会う。このような人への対処として根気強い対応こそが解決の鍵である。今回、民生委員の人材不足を解消することにより、一人一人に目が行き届く活動を行うことができる。民生委員が手厚い支援を行うことができ地道に訪問を続けていくことで、最初は玄関に近づけないケースでも、少しずつ顔なじみの関係になり、徐々にコミュニケーションが取れるようになる²⁶。

²⁶ 株式会社ニッセン基礎研究所（2011）『セルフネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書』

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

- 嘉陽正倫（2011年）『民生委員の現代的課題－地域の担い手としての役割－』山口大学大学院アジア研究科
 村上寿来（2009年）『高齢者見守りシステムの可能性と必要性』兵庫県人権啓発協会研究紀要
 高齢者等が一人でも安心して暮らせるコミュニティづくり推進会議（2008）『孤独死ゼロを目指して』厚生労働省

《参考文献》

- 瀬沼克彰（2010年）『高齢者の生涯学習と地域活動』学文社
 根元治子（2009年）『孤立した高齢者の死に関する一考察』花園大学
 大村美穂（2009年）『民生委員の感じる困難さとその要因－民生委員活動との関係を中心として－』東洋大学大学院福祉社会デザイン研究科博士後期過程
 小林良二（2011年）『東京都における民生委員活動の統計的分析Ⅲ－単位民生児童委員協議会と自治体との関係を中心として－』福祉社会開発研究センタープロジェクト1 研究員 東洋大学福祉社会デザイン研究科教授
 大村美穂（2009年）『民生委員の三つの活動領域とその課題－民生委員活動に関する文献研究－』プロジェクト1RA 東洋大学大学院社会学研究科博士後期課程
 小林良二（2010年）『民生委員活動の統計的研究Ⅱ－東京都民生児童活動調査から－』プロジェクト1リーダー 東洋大学大学院福祉社会デザイン研究科教授
 株式会社ニッセイ基礎研究所（2011年）『セルフネグレクトと孤立死に関する実態把握と地域支援のあり方に関する調査研究報告書』
 国民生活白書（2004年）『人のつながりが変える暮らしと地域－新しい「公共」への道』

《データ出典》

- 国民生活白書『人のつながりが変える暮らしと地域－新しい「公共」への道』
http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h16/01_honpen/index.html (2011.11.17)
 東京都保健福祉局 <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/> (2011.11.17)
 東京都福祉保健局『団塊世代・元気高齢者地域活性化推進協議会最終報告書』
http://www.senior.metro.tokyo.jp/tokyo_solve/pdf/kyougi_all.pdf (2011.11.17)
 東京都福祉保健局『民生委員・児童委員制度の改正等に関する国の提言』
<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2009/02/DATA/20j23101.pdf> (2011.11.17)
 東京都シルバー人材センター連合 <http://www.shigotozaidan.jp/silver/> (2011.11.17)
 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 <http://www.zsjc.or.jp/> (2011.11.17)
 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/> (2011.11.17)
 国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/> (2011.11.17)
 長野県 <http://www.pref.nagano.jp/index.htm> (2011.11.17)
 内閣府 <http://www.cao.go.jp/> (2011.11.17)
 東亜警備保障 <http://www.toasg.com/> (2011.11.17)
 中央トラフィックシステム <http://www.cts802.co.jp/> (2011.11.17)
 松下電子工業 <http://service.panasonic-denkois.co.jp/mimamori/> (2011.11.17)
 ALSOK <http://www.alsok.co.jp> (2011.11.17)
 安全センター <http://azc.azbil.com/> (2011.11.17)

アートデータ <http://www.artdata.co.jp> (2011.11.17)

セコム <http://www.secom.co.jp/> (2011.11.17)

象印 <http://www.zojirushi.co.jp/> (2011.11.17)

立山システム研究所 <http://www.tateyama.jp/lab/> (2011.11.17)

東京ガス <http://www.tokyo-gas.co.jp/> (2011.11.17)

練馬区高齢者基礎調査報告書

<http://www.city.nerima.tokyo.jp/kusei/tokei/koreisha/koreishakisochosa20.html>

(2011.11.17)

宮崎市

HP<http://www.city.miyazaki.miyazaki.jp/www/toppage/0000000000000/APM03000.htm>

(2011.11.17)