

(第5回)

社会保障審議会・生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会

民生委員・児童委員による
生活困窮者の生活支援の取り組みについて

平成24年6月15日

全国民生委員児童委員連合会 理事 長谷川正義

1. 民生委員・児童委員の概況

(1) 民生委員・児童委員の人数等

①人数

	民生委員・児童委員全体	
		うち主任児童委員
定員	230,339人	21,268人
現員数 (充足率)	225,247人 (97.8%)	20,784人 (97.7%)

②性別

	民生委員・児童委員全体	
		うち主任児童委員
男性	90,039人 (40.0%)	3,357人 (16.2%)
女性	135,208人 (60.0%)	17,427人 (83.8%)

③年齢(参考)

70代	19.5%
60代	55.7%
50代	22.4%
40代以下	2.3%

④在任期間(参考)

5期以上	12.6%
4期	9.7%
3期	15.9%
2期	26.4%
1期以下	35.3%

⑤民生委員・児童委員協議会(民児協)の数

市区町村民児協	2,019ヶ所
単位民児協	10,912ヶ所

- *①② 平成22年度福祉行政報告例
- *③④ 平成18年度 全民児連調べ
- *⑤ 平成23年度 全民児連調べ

(2) 民生委員・児童委員の活動内容

「7つのはたらき」

*昭和62年 全国民生委員児童委員連合会策定

1. 社会調査のはたらき

担当区域内の住民の実態や福祉需要を日常的に把握します。

2. 相談のはたらき

地域住民がかかえる問題について、相手の立場に立ち、親身になって相談にのります。

3. 情報提供のはたらき

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。

4. 連絡通報のはたらき

住民が個々の福祉需要に応じた福祉サービスが得られるよう、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つとめます。

5. 調整のはたらき

住民の福祉需要に対応し、適切なサービスの提供が図られるように支援します。

6. 生活支援のはたらき

住民の求める生活支援活動を自ら行ない、支援体制をつくっていきます。

7. 意見具申のはたらき

活動を通じて得た問題点や改善策についてとりまとめ、必要に応じて民児協をとおして関係機関などに意見を提起します。

(3) 民生委員・児童委員の活動状況(平成 22 年度)

		民生委員・児童委員全体		うち主任児童委員
①相談・支援 件数	個人や世帯からの直接の相談のほか、関係機関・団体と個人や世帯の支援についての協議を含む件数。	総計	7,136,055件	570,729件
		1人あたり	32.3件	28.1件
②その他の活動 件数	サロン活動等の地域福祉活動、学校行事や共同募金活動への参加、要保護児童発見の通告・仲介等の合計件数。	総計	24,518,355件	1,977,125件
		1人あたり	111.0件	97.2件

⇒内訳は別記

⇒「その他の活動」の内容には、上記の他、支援世帯の調査・状況把握(行政等からの依頼、民児協独自いずれも)、民児協運営に関わる活動、証明事務(生活困窮、就学困難等の状況確認)、等の活動が含まれる。

3訪問・連絡 活動件数	見守り、声かけなどを目的として、高齢者、障害者、要保護児童等を訪問したり、電話連絡した件数。	総計	34,010,385件	615,126件
		1人あたり	153.5件	30.2件
④連絡調整 回数	委員相互や、行政、社協、社会福祉施設、児相、学校等の関係機関との連絡調整を行なった件数。	総計	15,256,630件	1,750,453件
		1人あたり	69.0件	85.9件

⑤活動日数	委員が活動を行なった実日数。	総計	28,686,287日	2,283,199日
		1人あたり	129.7日	112.1日

平成 22 年度福祉行政報告例(①～⑤の1人あたり件数は、盛岡市以外の岩手県、宮城県、郡山市、いわき市以外の福島県を除いた数値から算出)

(4)全国の民生委員・児童委員が重点としている取り組み

—平成 19 年 民生委員制度創設 90 周年 行動宣言・活動強化方策度—

「広げよう 地域に根ざした 思いやり」行動宣言

(平成 19 年 7 月 全国民生委員児童委員連合会)

1. 安心して住み続けることができる地域社会づくりに貢献します
2. 地域社会での孤立・孤独をなくす運動を提案し行動します
3. 児童虐待や犯罪被害などから子どもを守る取り組みを進めます
4. 多くの福祉課題を抱える生活困難家庭に粘り強く接し、地域社会とのつなぎ役を務めます
5. 日頃の活動を活かし、災害時に要援護者の安否確認を行ないます

「広げよう 地域に根ざした 思いやり」行動宣言 児童委員(主任児童委員)版

(平成 22 年 9 月改定 全国民生委員児童委員連合会)

1. 地域から孤立した子育て・孤独な子育てをなくす取り組みの推進
2. 課題を抱える親子を発見し、必要な支援につなぐ取り組みの推進
3. 児童虐待の予防、早期発見と対応、および子どもを犯罪被害等から守るための連携・協働の推進

1. 気がかりな人や身近に頼る人がいない地域住民を発見し、進んで声をかけ、相談にのり、福祉サービスにつなぎ、見守るなど継続して支援します。

- (1) 何らかの支援が必要な人を発見し、進んで声をかけ、家庭を訪問するなどして、本人や家族の相談にのり、必要に応じて福祉サービスにつなぎ、継続して支援します。
- (2) 地域社会とのつながりが切れている人や、福祉サービス利用者が、平常時はもとより災害発生時でも安全で安心して住み続けられるよう、住民同士がつながり、協力し合えるように見守り励まして支えます。
- (3) 児童委員と主任児童委員の連携により、子育てや家族関係を支えるとともに、児童虐待や家庭内暴力の発防止と早期発見に取り組みます。また、安全見守りパトロールなどを通じて、児童を犯罪の被害から守ります。

2. 地域住民の立場に立って、個人の秘密を守り、誠意をもって活動します。

- (1) 同じ地域住民の立場に立って、支援を必要とする人びとを理解し人権を尊重して、誠意をもって支援します。
- (2) 日常的な活動で把握した地域住民の個人の秘密やプライバシーを守るとともに、地域住民の利益を守るため、個人情報を適切に取り扱います。

3. 地域福祉の担い手として、地域を耕し、専門職や福祉の実践者などとともに協働します。

- (1) 行政や社会福祉協議会、自治会、ボランティアなど関係機関・団体と密接につながり、専門職や福祉の実践者などと連携・協働し、地域住民を支えます。
- (2) 地域福祉の担い手として、地域住民の生活課題を代弁し意見を提案するとともに、住民や関係者の民生委員・児童委員への理解促進に努めます。
- (3) 民生委員児童委員協議会に集い、委員同士が協力しながら活動を進めます。

参 考

【事例1】 訪問活動により、1人暮らし高齢者の異変を察知、救急車手配につなげた事例。

- ・ 1人暮らしの高齢者(80代後半)宅へ、日頃からの安否確認のため電話したところ、数回かけても通話中。民生委員は異変を察知、アパート管理会社に依頼し、解錠して入室したところ、受話機が外れており、本人は意識不明の状態であっていた。直ちに救急車を手配。
- ・ 保有していた災害時要援護者台帳に記載の緊急連絡先(家族)に連絡、翌日に家族が到着。

【事例2】 病気療養中の父子世帯に教育支援資金の貸付を行ない、高校進学につながった事例。

- ・ 父親と子2人(高校生、中学生)の世帯。父親は病気療養中で収入がなく、亡妻の労災年金で生活。
- ・ 中学生は問題行動がみられたが、民生委員は以前から気にかけており、挨拶ができる子と感じていた。中学生本人と、父親、民生委員、社協担当者との面談を行い、高校進学の意味を確認、教育支援資金を貸付。
- ・ 民生委員と社協担当者が電話や訪問を重ね励まし、定時制高校に進学。現在、昼はアルバイト、無遅刻・無欠席。

【事例3】 1人暮らしの高齢者へのきめ細かな支援により、近隣との関係づくりや緊急時の対応ができた事例。

- ・ 要介護で慢性疾病を有する1人暮らし高齢者。地域に友人がいなかったため、地区社協主催の昼食会、お茶のみ会を紹介したところ、本人は積極的に参加し、友人ができた。
- ・ 持病の悪化に伴い、委員に不安を訴える電話が頻繁になった、介護支援センターに緊急通報装置の設置を申請、委員と近隣の女性が緊急通報の協力員となった。委員は、今後ますます地域の人との交流が大切になると考え、町内会への入会を勧め、入会した。
- ・ 救急搬送する事態が生じ、委員が病院に付添い。退院後、委員よりケアマネジャーにケアプランの見直しを要請。

2. 支援している世帯の状況、委員が感じている課題

(1) 民生委員・児童委員が相談・支援にあたっている世帯の分野と課題の内容

- 民生委員・児童委員による相談支援は、高齢者に関することが多い。
内容は多岐にわたるが、複数の課題が複合している場合が多い。

➤ 相談支援の分野別件数 *平成22年度福祉行政報告例

	民生委員・児童委員全体		うち主任児童委員	
	件数	割合	件数	割合
①高齢者に関すること	3,924,721件	55.0%	55,356件	9.7%
②障害者に関すること	417,301件	5.8%	16,796件	2.9%
③子どもに関すること	1,440,526件	20.2%	434,617件	76.2%
④その他(低所得を含む)	1,353,507件	19.0%	63,960件	11.2%
総数	7,136,055件	100.0%	570,729件	100.0%

➤ 相談支援内容の上位項目 *平成22年度福祉行政報告例

- 日常的な支援 ; 通院の付添い、買物の代行・同行、ゴミ出し、除雪・除灰等、掃除、ほか。
 在宅福祉 ; 各種在宅福祉サービスの利用、日常生活自立支援事業の利用、ほか。
 子どもの地域生活; 子ども会への参加、転居後に友だちができない等の悩み、遊び場や通学路、ほか。
 健康・保健医療; 心身の疾病、医療費、健康保険、精神保健、ほか。
 子どもの教育・学校生活 ; 学校教育や進学の問題等、不登校・いじめ、学校生活に関すること、ほか。
 生活費 ; 生活保護の申請・受給、奨学金・学資、生活福祉資金、母子福祉資金、ほか。

(2) 民生委員・児童委員活動における課題

- 民生委員・児童委員活動の中で、大変だと感じることは、「行政等からの情報提供がない」、「見守り活動が地域全体の取り組みになっていない」、等。

見守りや支援の必要がある方の情報を持つ機関(区役所等)から情報を教えてもらえない	55.7%
見守り活動は民生委員・児童委員中心となっており、必ずしも地域全体での取り組みになっていない	45.2%
担当地区内でいわゆる「孤立死」や「高齢者所在不明問題」などが発生するのではないか、心配	42.3%
参加しなければならない行事が多く、どこまでが民生委員・児童委員活動かわからない	39.8%
個人の相談にどこまでかかわるべきかわからない	32.5%
民生委員・児童委員として知り得た情報を、支援のためにどこまで共有してよいかわからない	29.3%
介護保険などの制度を覚えることが大変である	14.1%
活動の中で困ったときに相談できる相手が思い当たらない	3.0%
その他	3.0%

* 複数回答

○市区町村から民生委員に対する情報の提供は、高齢者世帯が中心で、障害者世帯や1人親世帯の情報はあまり提供されていない。また、氏名・生年月日・住所は提供されているが、緊急連絡先や福祉サービスの利用状況等はあまり提供されていない。

市町村における民生委員に対する個人情報の提供状況

	提供している	提供していない
人口 30 万人以上の市	40 ヶ所(93.2%)	3 ヶ所(6.8%)
人口 30 万人未満の市	41 ヶ所(87.2%)	6 ヶ所(12.8%)
町村	34 ヶ所(75.6%)	11 ヶ所(24.4%)
合計	116 ヶ所(85.3%)	20 ヶ所(14.7%)

個人情報を提供している世帯の類型 *複数回答

高齢者(65歳以上)単身世帯	62.1%
高齢者のみ同居している世帯	46.6%
高齢者と高齢者以外が同居の世帯	22.4%
障害者の単身世帯	19.8%
障害者のみ同居している世帯	19.8%
障害者と障害者以外が同居の世帯	18.1%
一人親世帯	7.8%
共働き世帯	3.4%
公的保険・社会福祉サービス利用者のいる世帯	12.9%
生活保護受給世帯	62.9%
単身世帯(年齢不問)	4.3%

提供している個人情報の内容 *複数回答

氏名	94.8%
生年月日	87.9%
住所	94.8%
電話番号	52.6%
緊急連絡先	39.7%
家族構成	44.8%
要介護度又は障害程度区分	31.0%
健康状態	27.6%
生活保護受給状況等の経済状態	31.9%
公的サービス利用状況	19.8%
公的サービス以外の福祉サービス利用状況	7.8%

⇒これらの多くは、民生委員が活動に必要と感じている情報の内容でもある。

厚生労働省調査(平成 22 年度) 回答;各都道府県毎に 3 市町村(回答数 136 ヶ所)

(3) 支援が難しいと感じる課題の内容と、具体的な対応

○民生委員・児童委員は、「高齢者の孤立」「経済的困窮者・低所得世帯の課題」「精神障害者の課題」等について、対応が難しい課題であると感じている。

上位3項目	新任	中堅	民児協 会長	※主任児童 委員
(1)高齢者の孤立	34.9%	28.3%	23.0%	2.6%
(2)経済的困窮者・低所得世帯の課題	24.0%	23.8%	21.5%	3.2%
(3)精神障害者の地域生活の課題	5.8%	7.4%	11.1%	1.1%
その他				
・児童・生徒の引きこもりや不登校	4.8%	6.8%	5.7%	33.5%
・介護ストレス、介護家族の孤立	4.5%	2.7%	4.3%	0.6%
・高齢者や障害者などの消費者トラブル	2.6%	2.7%	3.9%	0.0%
・ひとり親家庭の孤立	2.2%	2.7%	0.9%	7.7%
・高齢者への虐待	1.3%	3.9%	5.7%	0.6%
・多重債務の問題	1.9%	1.8%	1.3%	0.3%
・児童への虐待	1.9%	0.9%	1.1%	16.9%
*以下、略				

全国民生委員児童委員連合会調査(平成 20 年度) 回答;全国の民生委員・児童委員(回答数 2,568 名)

○「対応が難しい」と感じたケースに対する民生委員・児童委員の取り組みの内容は、「関係機関などへの対応依頼」のほか、「定期的な訪問活動」「近所の方への見守りの依頼」等、継続的なかわりを保つこと、が中心。

* 横浜市では、民生委員が気がかりな世帯を訪問する際に、福祉保健センターの連絡先等を記載したチラシを配布。

相談・支援活動の内容	新任	中堅	民児協 会長	※主任児童 委員
(1)関係機関などへの対応依頼	37.0%	45.3%	45.9%	35.5%
(2)定期的な訪問活動	51.5%	54.7%	43.4%	26.9%
(3)近所の方への見守りの依頼	28.7%	33.9%	40.0%	28.4%
(4)相談の継続	35.3%	39.1%	39.1%	34.2%
(5)適切な機関の紹介や、サービスなどに関する情報の提供	28.4%	37.3%	37.1%	18.3%
その他				
・関係機関などへの通報	26.4%	34.6%	30.2%	29.0%
・要援護者への対応についての関係機関との協議	18.2%	28.4%	18.3%	31.1%
・関係機関などへの同行による支援	14.9%	22.6%	13.0%	14.8%
・サロンや行事などへの参加の勧誘	7.9%	12.5%	3.8%	6.2%

* 複数回答

全国民生委員児童委員連合会調査(平成 20 年度) 回答;全国の民生委員・児童委員(回答数 2,568 名)

(3)世帯への訪問に関する課題

○民生委員・児童委員が、面識のない世帯を訪問する際、訪問理由を説明することに悩むことがある。

民生委員・児童委員が面識のない世帯を訪問する際の、訪問理由の説明について		
あまり悩んだことはない	無回答	悩んだことがある
68.1%	5.4%	26.5%



民生委員・児童委員であることを告げれば理解してもらえることが多い	92.8%
近隣同士で訪問しあう風土がある	10.9%
その他	5.2%
無回答	1.8%



「行政からの配布物がある」などの明確な訪問理由がない	54.6%
民生委員・児童委員の存在が知られていない	49.8%
セールスなどと間違われたいための説明が難しい	26.4%
その他	13.2%
無回答	3.0%

横浜市調査(平成 22 年度) 回答;横浜市内の民生委員・児童委員(回答数 2,014 名)

3. 生活保護制度について、委員が感じている課題

(1)生活保護受給世帯層の特徴、変化

- ・ 高齢化の進展、核家族化の進行などにより、高齢の生活保護受給世帯が増えている(特に単身高齢者世帯)。
- ・ 無年金、低年金の生活保護世帯が増えている(生活保護による年金制度の代替)。
- ・ 失業を契機とした就労可能な年齢層の受給者が増えている(生活保護による労働施策の代替)。
- ・ 生活保護の受給を知られたくない人もいる。

(2)就労可能年齢層における生活保護からの脱却の困難性

- ・ 非正規労働者では、フルタイムで働いても生活保護から脱却するだけの賃金が得られない。
- ・ 生活保護から脱却すると、税金や社会保険料等の負担が一気に増える。
- ・ 保護受給期間が長期化すると、意欲が低下し、ますます就労が困難となる。

(3)不正受給等の問題

- ・ 「日中から飲酒やパチンコをしている」等、生活保護受給者に対する市民からの批判の声がある。
- ・ 医療機関への重複受診や、医薬品をめぐる課題が多い。

(4)生活保護受給者をターゲットにした貧困ビジネスの問題

- ・ ホームレスを対象とした無届施設、法的位置づけのない施設の増。

◎生活困窮世帯への支援を民生委員・児童委員が行なううえでの課題

○個人情報保護の運用

- 地方公共団体における個人情報保護法への過剰な配慮。
民生委員・児童委員に必要な要援護者の情報が提供されていない。

○民生委員・児童委員が訪問しても、住民に会いにくい状況

- 民生委員・児童委員の存在が知られていない。
- 他人や社会とかかわりたくない、迷惑をかけたくない。

○生活保護受給世帯とのかかわりについて

- 生活保護受給世帯は行政が認定し、民生委員には保護を開始した旨の連絡が届くのみ。通常、訪問はしない(見守りのみ)。
- 生活保護受給を知られたくない人もいる。

4. 今後の生活困窮者の生活支援に向けて

(1) 民生委員・児童委員と行政との連携の強化、情報提供の緊密化

- ・ 民生委員・児童委員に対する、要援護者等の情報の円滑な提供と、情報共有の推進。
- ・ 多様な課題が複合する生活困窮世帯に対する、行政窓口の一元化。
- ・ 福祉事務所等と民生委員・児童委員の連携強化と適切な役割分担。

(2) 民生委員・児童委員への理解促進

- ・ 地域住民に対する、民生委員・児童委員という相談先(支援者)の存在の周知。
- ・ 多様な課題に対応するための民生委員・児童委員の資質や技量の向上。
- ・ 民生委員・児童委員を支える民児協機能の強化のための支援策の拡充。

(3) 生活保護制度のあり方をめぐる課題への対応

- ・ 国による積極的な就労促進策の整備と、自治体による就労支援の取り組みの強化。
- ・ 就労可能な生活保護受給者に対する、保護受給期間の更新のあり方の検討。
- ・ ワーキングプア等生活保護受給者以外への対応の充実、非課税世帯の負担の軽減。
- ・ 市民感覚に即した、不正受給防止の取り組みの強化。
- ・ 住居・生活困窮者をターゲットとした貧困ビジネスへの規制の強化。

(4) 関連制度を活用した支援の充実

- ・ 貧困の連鎖の防止に向けた、給付型奨学金の拡充。
- ・ 生活福祉資金貸付を活用した自立支援の取り組みの充実。
- ・ 無年金者となることの防止に向けた、国民年金納付率の向上の取り組み。

(5) 地域の課題としての取り組みの促進

- ・ 民生委員・児童委員や専門機関等だけでなく、地域で対応する課題としての理解促進。
- ・ 地域の実情を踏まえた実効性ある取り組みの具体化。