

民生委員制度創設 100 周年記念 全国モニター調査 報告書（第 1 分冊）の概要

- 「全国モニター調査」は、民生委員制度創設 100 周年記念事業として、全国約 23 万人の全民生委員・児童委員、および 1 万余の全単位民生委員児童委員協議会を対象に、以下の 3 種類の調査を一体的に実施した（調査期間：H28/7/1～9/20、調査時点：H28/4/1）。
- 調査 1 では、社会的にも十分に明らかになっていない「社会的孤立」の実情について、民生委員・児童委員の活動を通じて明らかにすべく、社会的孤立状態^{※1} にあって課題を抱える世帯に対する民生委員・児童委員の支援状況^{※2} を調査した

報告書 第 1 分冊	調査 1	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（全委員を対象）	対象委員数 23 万 1,551 人 回答委員数 20 万 750 人
報告書 第 2 分冊	調査 2	民生委員・児童委員の活動および意識に関する調査（全委員を対象）	回 答 率 86.7%
	調査 3	単位民児協の組織および活動に関する調査（全単位民児協を対象）	対 象 1 万 328 民児協 回 答 9,260 民児協 回答率 89.7%

調査 1

「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」

● 53,454 人の民生委員が支援経験を有していた

- 社会的孤立状態にあり課題を抱える世帯への支援を行なった民生委員・児童委員（以下、民生委員）は 53,454 人^{※3} を数え、4 人に 1 人以上の委員が支援経験を有することが明らかになった。
- 5 期以上の委員では、3 人に 1 人の委員に支援経験があり（32.3%）、在任期間が長い委員ほど支援経験のある割合が高くなる。
- ⇒ 支援経験のある委員の割合は、自治体区分（政令市・東京 23 区・市・町・村）での差異はほとんどなかった。つまり、社会的孤立は、都市部に多く、地方部に少ないといった一般的に想起されるような傾向はなく、社会的孤立やそれに伴う課題は、全国どこでも発生する可能性があるということである。

※1 今回の調査では、「社会的孤立」を「周りに助けを求められる相手がいない状態、また、周囲にその人を気にかける人が誰もいない状態」と定義した。

※2 平成 25 年 12 月からの 3 年間の任期中に、社会的孤立状態にある世帯への支援を行なった経験について調査した。

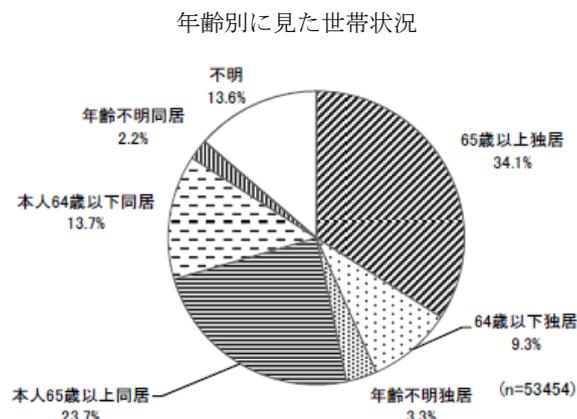
※3 回答された事例は、それぞれの民生委員が任期中に支援したケースのうち、最も困難だった事例である。一人で複数の困難事例に対応しているケースもあることから、民生委員が支援した全数ではない。

● 社会的孤立状態にあり課題を抱える当事者は、約 6 割が高齢者

→ 社会的孤立状態にあり課題を抱える当事者は 75 歳以上が 42.2%であり、65 歳以上の高齢者でみると約 6 割を占めていた。

→ 全体の半数近くがひとり暮らしであり、約 35% が「65 歳以上独居」だった。ひとり暮らし高齢者もしくは高齢者のいる世帯において、支援を必要とする状態に陥りやすい傾向が見られた。

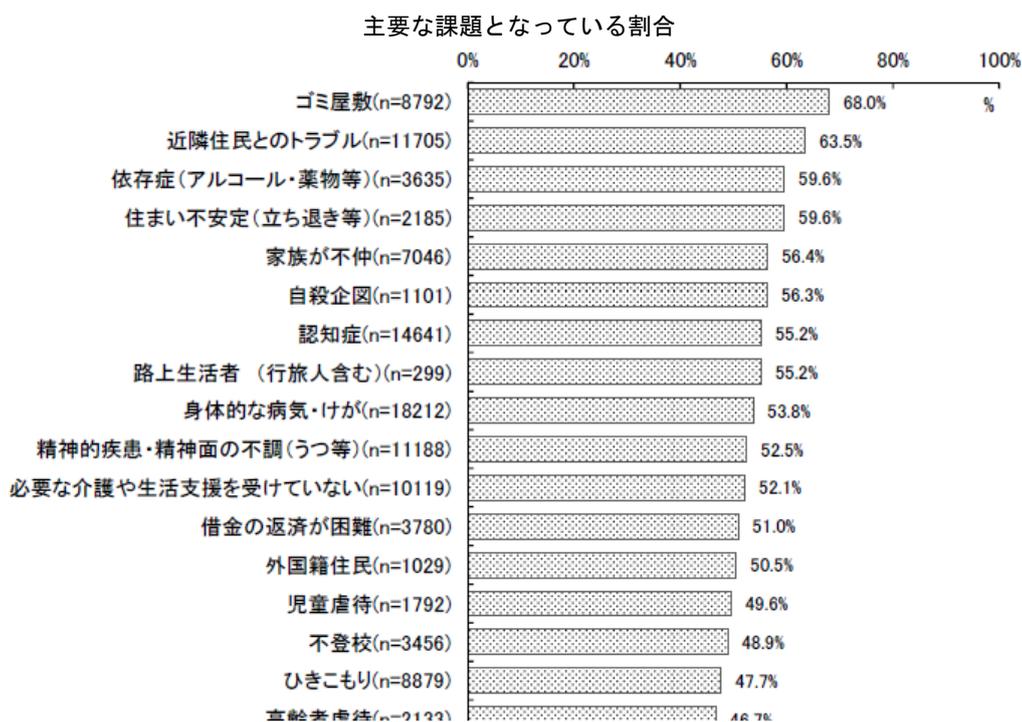
→ 当事者に「認知症あり」との回答が 25.3%、「障がいあり」との回答が 27.6%となった。つまり、4 人に 1 人以上は「認知症」もしくは「障がい」があるということである。



● 世帯の主要な課題となりやすいのは、いわゆる「ゴミ屋敷」や「近隣トラブル」

→ 当事者が抱える課題は、「身体的な病気・けが」(18,212 件)、「認知症」(14,641 件)が多くなっている。「ひきこもり」やいわゆる「ゴミ屋敷」も各 9 千件近くを数えた。^{※4}

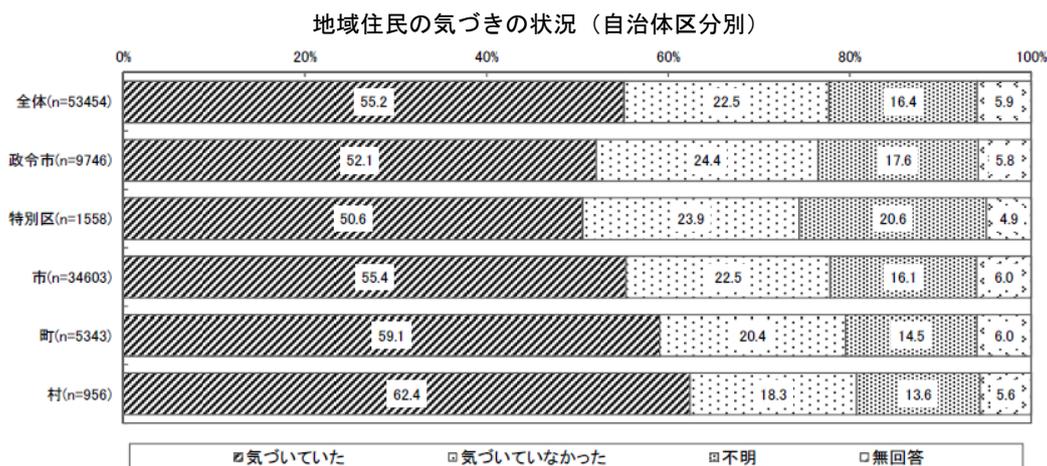
⇒ 提示した 31 項目の課題について、「世帯の主要な課題 (3 項目)」で選択された数を「世帯の課題 (該当するものすべて)」で選択された数で除することにより、主要な課題となっている割合を算出した。その結果、世帯にとって主要な課題となりやすいのは「ゴミ屋敷」「近隣トラブル」「依存症」「住まい不安定」という順に大きくなった。



※4 当事者の具体的課題として考えられる 31 項目を提示。該当するものすべて、また、当事者の主たる課題 3 項目を選択してもらった。ここでの数値は該当するものすべてで選択されたものの集計結果。

● 地域住民の気づいていた割合は、町村部の方が高い

- 地域住民が、その世帯が課題を抱えていることに気づいていたかを尋ねたところ、「気づいていた」割合が55.2%だった。
- ⇒ 自治体区分別に見ると、「気づいていた」割合は、町・村が政令市・特別区よりも高く、町村部の方が人と人とのつながりが残っているとも言える。
- また、地域住民が気づいていたかどうか「不明」という割合は都市部ほど高く、民生委員であっても周辺住民からの状況把握の難しさが伺われる。



調査 1 「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」

社会的な課題として取り上げられることの多い「状態・課題」についての分析

本報告書では、53,454 事例の定量分析に加え、近年社会的な課題として取り上げられることの多い「近隣トラブル」「ゴミ屋敷」「ひきこもり」「親の年金頼みで子が無職」「住まい不安定」※5 という 5 つの課題について、事例概要（記述式の回答）も踏まえて、課題を抱える世帯の状況や支援経過など、より詳細な分析を行なった。

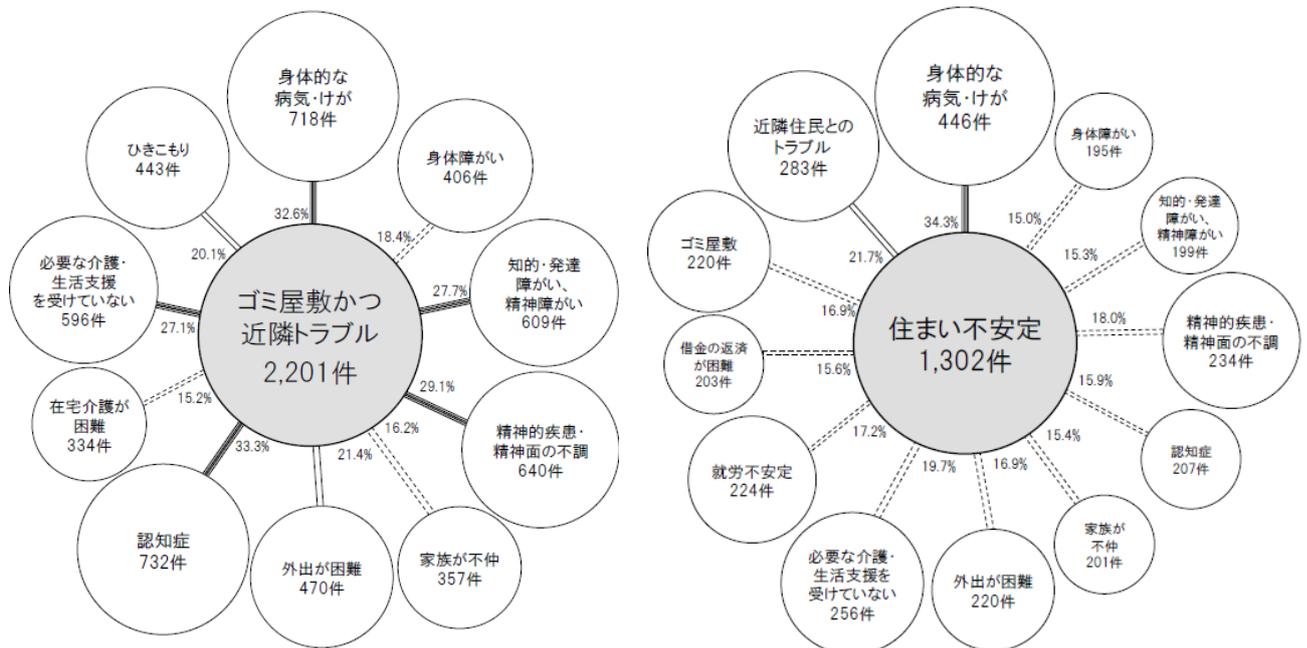
● 併発している課題の多さ

- 全 53,454 件の事例では、課題として平均 3.4 項目が選択されていた。一方、「近隣トラブルまたはゴミ屋敷」の世帯では 4.1 項目、「65 歳未満のひきこもりまたは親の年金頼みで子が無職」の世帯では 4.4 項目、「住まい不安定」の世帯では 4.2 項目と、いずれも全体平均を上回る課題を抱えていた。

※： 社会的孤立状態にある人(世帯)の「状態・課題」として選択肢で提示をした、「ゴミ屋敷」「ひきこもり」「住まい不安定」等については、事前に明確な定義づけを行なってはいない。できるだけ幅広くデータを集めるために、民生委員の主観に基づき回答いただいている。

→ また、併発率 15%以上の課題を確認したところ、多種多様な課題を併発していることが分かった。

課題の併発率(概ね 15%以上を表示)の一例



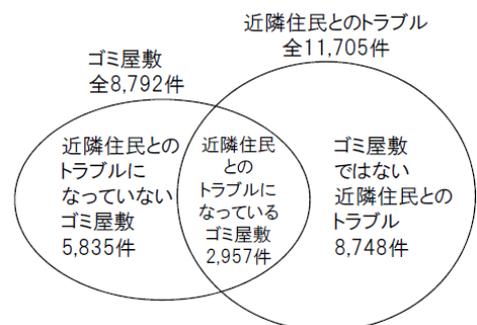
● 気づかれていない課題、深刻化する課題

→ 例えば「ゴミ屋敷」のうち、3分の2は「近隣トラブル」にはなっていない。

一般的に「ゴミ屋敷」というと、家の外までゴミがあふれ、ゴミが積み上げられていて、周囲から見えるような状態が想像しがちであるが、今回の調査からは、民生委員などが訪問し、扉を開けたら、ゴミがあふれていて足の踏み場のないという状況も多いことが明らかとなった。

→ 認知機能の低下や心身の衰えにより、ゴミ出しが困難になっても、そのゴミが自宅の中にある限り、近隣住民はその状況に気づきにくい。近隣住民が迷惑するほどの悪臭や害虫が発生するようになって、はじめて個人・家族の課題ではなく、地域・社会の課題として認識され、顕在化する。そして、その時には、ゴミ屋敷という課題だけでなく、他の併発している課題も深刻化している事例が多く見られた。

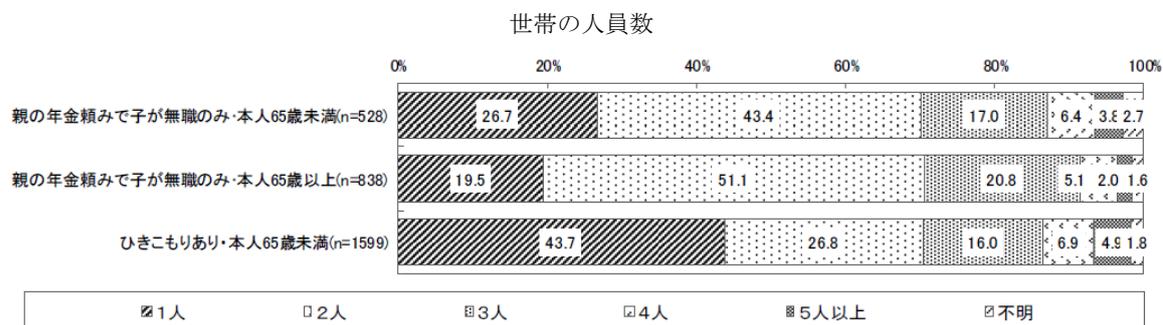
「ゴミ屋敷」と「近隣トラブル」との関係



● 一般的に想起される姿とは異なる課題の姿

→ 今回の調査では、前述したとおり、ゴミ屋敷という課題でも、一般的に想起されるような状態ではなく、マンションやアパート等で家の中にゴミがあふれているというケースが多いことが明らかになった。

→ 同様に、「親の年金頼みで子が無職」の場合、「子」は同居しているものと思いがちだが、今回の調査では、「子」の 26.7%はひとり暮らしであり、経済的には親の年金頼みになっているが、世帯は別というケースが一定数あることが明らかになった。



→ また、「親の年金頼みで子が無職」は、「8050」と表現されるが、今回の調査からは、親が 65～74 歳である割合も 20.8%を占め、「7040」というケースも多いことが伺われる。また、記述された事例概要からは、「9060」というケースもあれば、「906030」や「805020」といった三世代、「90603010」という四世代で年金頼みになっているケースもあった。

→ さらに、特に「親の年金頼みで子が無職」の事例においては、親がいなくなった途端（施設入所、入院、死亡など）、他の課題へと展開していくケースが多く見られた。例えば、80 代の親と 50 代の無職の息子とのふたり暮らしで主な収入が親の老齢年金である場合、親がいなくなって収入が絶たれることで、家賃滞納から住まい不安定になったり、ゴミ屋敷化して近隣住民とのトラブルになるケースである。

● 「住まい不安定」という課題の特徴

→ 近年、低所得の高齢者や生活保護受給者のうち、行き場がなく、やむを得ず劣悪な環境の集合住宅で暮らさざるを得ない人が増加していることが社会課題となっている。

「住まい不安定」という課題は、住まいに関わる課題ということもあり、本調査で把握した事例においても、世帯にとって「主要な課題となっている割合」が 59.6%と高い数字となっている。

→ その世帯が「住まい不安定」という課題を抱えていることを地域住民が気づいていた割合は 46.3%と、全体平均よりも低い。さらに、気づいていたと回答されている場合でも、それが「住まい不安定」な状態に気づいているとは限らず、併発している他の課題に気づいているという場合もある。「住まい不安定」の事例は、地域から気づかれやすい課題を併発しない限り、地域から気づかれにくいと言える。

→ 支援にあたっては、「住まい不安定」の理由となる課題を解決するとともに、新たな住まいを探すことが必要となる。その際の賃貸借契約には「保証人」が必要なことが多いが、本調査で把握した社会的孤立状態にある人にとって、保証人を見つけることが難しいケースが多く見られた。

年金収入や生活保護費で安定的に家賃を支払う余地がある人でも、保証人がいないために賃貸住宅の契約を結ぶことができず、必ずしも質の担保されていない集合住宅などを利用せざるを得ない実態もあるのではないかと考えられる。

● 求められる「地域共生社会」の実現

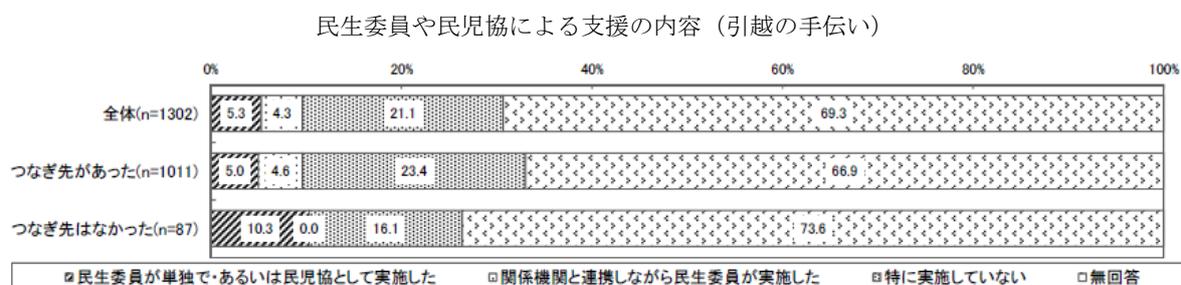
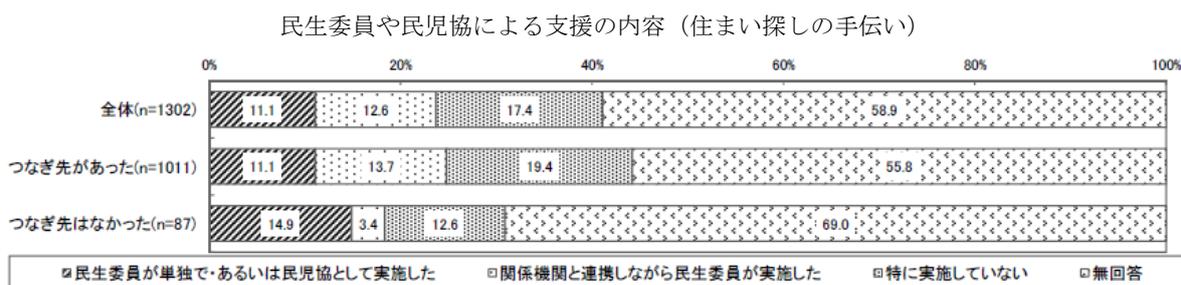
→ 多くの当事者は自ら SOS を発しない

今回の調査で把握した課題を抱える人の多くは、「認知症」や「知的・発達障がい、精神障がい」があり、自らの状況を認識できていない可能性に加えて、SOS を発する意思や意欲が低い状態にある可能性もある。このようなケースに対し、民生委員の訪問や近隣住民からの相談をきっかけに関わりが始まっている例も少なくない。

民生委員が社会的孤立状態にある人を把握するというアウトリーチの機能を果たしていると言えるが、民生委員だけでは限界がある。今後、これまで以上に地域住民や関係機関などを巻き込んだ地域力の向上が必要になる。

→ 民生委員の役割を越える支援

「住まい不安定」の事例では、つなぎ先の専門機関があった場合でも、民生委員や民児協が単独で行なった支援として、10 事例に 1 事例の割合で「住まい探しの手伝い」が、20 事例に 1 事例の割合で「引越の手伝い」がそれぞれ挙げられていた。つなぎ先がなかった場合、この割合が大きくなる。記述された事例概要からも、民生委員が不動産屋と一緒に回った事例や民生委員の知り合いの貸し主に頼んだ事例も多くみられた。



さらに、賃貸借契約にあたり民生委員が保証人になったという事例も複数みられた。これらはいずれも民生委員の役割を超えるものである。今後の高齢化や世帯構造のさらなる変化を踏まえれば、ひとり暮らし高齢者をはじめとする、保証人となってくれる人

が周囲にいない人が、今後、さらに増えていくと予想される。民生委員が保証人にならざるを得ない状況に目を向け、保証人が不要な公営住宅等の充実、また公的な保証制度の創設などの仕組みを検討し、構築していくことが期待される。

→ 民生委員だけではなく、地域力の向上が必要

つないだ先の機関が実施した支援として、各支援機関を通じて高い割合だったのが、「定期的な訪問」だった。つないだ先が支援をできるようになるまでに当事者との信頼関係の構築に時間を要していることが伺われる。また、本人に会うことすら難しい「ひきこもり」や、本人自身の意欲が重要になる就労は、適切な支援機関につないだとしても、支援開始までに長い時間を要するケースが多くみられた。

さらに、つないだ先の機関が支援をしなかった(できなかった)事例をみると、本人や家族による拒否が多くを占めている。しかし、例えば「親の年金頼みで子が無職」や「ひきこもり」の事例のように、当初は家庭の中の課題だったものが、長期化すると課題が複合化・深刻化し、地域の課題となる場合もある。時間をかけて、本人との信頼関係を構築し、支援を受け容れるように促すことが、地域課題の予防あるいは解決につながると考えられる。

つないだ先の機関が支援をした場合でも、支援をしなかった(できなかった)場合でも、民生委員や民児協として高い割合で「定期的な訪問」を実施している。社会的孤立状態にある人のなかには、民生委員だけを介して地域とつながっている事例も多かったが、民生委員だけが背負い込むのではなく、地域住民を巻き込んでいくことが、今後は一層重要になってくる。

それは国が掲げる地域共生社会の実現につながるが、そのためには専門職・専門機関による包括的・総合的な相談支援体制の確立が前提となる。専門職による相談支援体制が確立されたうえで、民生委員が地域とのつながりを再構築するきっかけを作りつつも、住民同士が関わり合い、そしてそれを専門機関等がきちんと支援していくことができこそ、成果が現れるまでに長い時間を要する社会的孤立状態にあって課題を抱える人の支援が可能になるといえる。