

民生委員・児童委員活動に関する検討委員会

報告書

平成31年（2019年）4月

東京都福祉保健局

目次

1	はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
2	都内民生委員・児童委員の現状	
(1)	平成 28 年 12 月の一斉改選における状況	
①	民生委員・児童委員の委嘱状況・・・・・・・・	2
②	年齢別委嘱者数・・・・・・・・	2
③	職業別委嘱者数・・・・・・・・	3
(2)	充足率の推移・・・・・・・・	3
(3)	活動状況・・・・・・・・	3
(4)	複雑化・多様化する地域課題	
①	人口構造、世帯構造の変化・・・・・・・・	6
②	多様化する課題・・・・・・・・	7
③	近年における社会福祉諸制度の見直し等・・・・・・・・	7
④	地域共生社会の実現に向けた国の改革の方向性・・・・・・・・	8
⑤	全民児連実施「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」	9
⑥	東京都地域福祉支援計画の策定・・・・・・・・	10
⑦	「東京らしい“地域共生社会づくり”のあり方について 中間まとめ」の策定	10
3	関係機関における検討	
(1)	国（厚生労働省）における検討・・・・・・・・	11
(2)	全民児連における検討・・・・・・・・	11
(3)	都民連における検討・・・・・・・・	11
4	課題解決に向けて	
(1)	適任者確保の取組	
①	活動の周知・・・・・・・・	14
②	候補者への適切な説明・・・・・・・・	21
③	候補者の推薦・・・・・・・・	24
④	民生委員推薦準備会の活用・・・・・・・・	28
⑤	民生委員・児童委員研修・・・・・・・・	29
(2)	民生委員・児童委員の活動支援に向けた環境整備	
①	地域の実情に応じた支援・・・・・・・・	33
②	民生委員・児童委員に依頼される業務の多様化・・・・・・・・	37
③	民児協組織の活性化・・・・・・・・	40
④	児童委員活動の充実・・・・・・・・	45
⑤	民生委員・児童委員同士の支え合い・・・・・・・・	50
⑥	協働による地域福祉活動・・・・・・・・	57
⑦	民生委員・児童委員活動における連携強化・・・・・・・・	58
⑧	民生委員・児童委員活動費・・・・・・・・	65
5	各地区の活動紹介・・・・・・・・	66
6	おわりに・・・・・・・・	72
	資料編・・・・・・・・	73

コラム 目次

新一年生向けリーフレットの配布（国立市）	19
ホームページに民生委員の想いを知らせるインタビューを掲載（都民連）	20
候補者向けパンフレットの配布（西東京市）	23
活動しやすい環境整備～充足率100%を目指して～（八王子市）	35
ふれあい相談員の配置（港区）	36
民生委員・児童委員から緊急時の連絡方法（江戸川区）	39
参加しやすい定例会（中野区）	44
民生委員・児童委員ならではの子育てサロン「はとぼっぼ」（福生市）	48
広報紙「さくら」を使ったPR活動（足立区）	49
6期目を迎えた班体制（葛飾区）	54
新任委員への引き継ぎに向けて（昭島市）	55
新任委員に「コーチ」となる先輩委員を配置（文京区）	56
地域福祉コーディネーターの取組（調布市）	62
地域ケアネットワーク（ケアネット）（三鷹市）	63
支援を通じた地域とのつながり	64

○ 本報告書中に使用している主な略語

- ・「区域担当」…………… 区域担当の民生委員・児童委員
- ・「民児協」…………… 民生児童委員協議会
- ・「都民連」…………… 東京都民生児童委員連合会
- ・「推薦会」…………… 民生委員推薦会

- 本文の図表に掲げる数値は、原則として表示単位未満を四捨五入している。
このため、百分率については、各要素の合計が100%とならないことがある。

1 はじめに

- 民生委員・児童委員は、住民の身近な相談相手として、日常的な見守りや相談・支援、関係機関への橋渡しなど、地域福祉の推進のために様々な活動を行う無報酬のボランティアであり、都内では 10,140 人（平成 30 年 4 月現在）が、委嘱されています。
- 近年、東京では、少子高齢化の急速な進展による単身世帯の増加、核家族化の進行などにより、人と人とのつながりが希薄になり、社会から孤立する人々が生じやすくなっています。また、経済的困窮やひきこもり、認知症など、複合的な課題を抱えた方が増加しています。
- また、住民が抱える地域生活課題の複雑化・多様化に伴う活動の困難性や活動量の増加により、民生委員・児童委員が抱える負担感が増大しており、担い手不足が課題となっています。一方、多くの方がやりがいを感じて活動しています。
- 平成 28 年度全国調査において、民生委員・児童委員になって「とても良かった」「良かった」の合計は 1 期目が区域担当委員では 52.8%、主任児童委員では 53.3% に対し、2 期目、3 期目と割合が高くなり、5 期目以上では 76.8%、78.0% となっています。民生委員・児童委員になった方が、1 期目で退任せず 2 期、3 期と在任していただき、やりがいを感じて活動していけるよう、都・区市町村・都民連を含む関係機関が協力し、民生委員・児童委員の活動環境を整えることが重要です。
- こうした状況を踏まえ、平成 31 年（2019 年）12 月以降の一斉改選に向けて、民生委員・児童委員に係る課題や状況の変化に対応し、民生委員・児童委員活動の充実を図るため、必要な支援や環境整備について検討することを目的に、平成 30 年に東京都民生児童委員連合会（以下「都民連」という）の協力を得て、「民生委員・児童委員活動に関する検討委員会」を設置しました。
- 検討に当たっては、4 回の検討委員会、5 回の作業部会を開催するとともに、昨年 7 月には、検討の基礎資料を得るため、都民連において民生委員・児童委員の活動実態調査を実施しました。
- この報告書では、民生委員・児童委員の活動環境整備、都民連が策定した東京版活動強化方策の推進、候補者発掘策、活動の周知の取組に関する事項などについて、これまでの議論を踏まえ、意見を取りまとめました。

2 都内民生委員・児童委員の現状

(1) 平成 28 年 12 月の一斉改選における状況

① 民生委員・児童委員の委嘱状況

- 定数 10,776 人に対し、委嘱数が 9,940 人、充足率は 92.2%です。このうち、区域担当の民生委員・児童委員（以下「区域担当」という）は、92.0%です。（表 1）

表 1 民生委員・児童委員の委嘱状況¹

区分	定数	委嘱数					欠員数	充足率
			男		女			
区域担当	9,953 人	9,160 人	2,355 人	25.7%	6,805 人	74.3%	793 人	92.0%
主任児童委員	823 人	780 人	139 人	17.8%	641 人	82.2%	43 人	94.8%
合計	10,776 人	9,940 人	2,494 人	25.1%	7,446 人	74.9%	836 人	92.2%

（平成 28 年度福祉保健局生活福祉部調査）

② 年齢別委嘱者数

- 区域担当は 60 歳代が 62.9%を占めており、次いで 50 歳代が 18.4%、70 歳代が 15.5%と続き、49 歳以下は約 3%と少数です。
- 主任児童委員は、年齢要件が区域担当よりも低く設定されているため、55 歳以上が 52.1%、50 歳～55 歳未満が 29.5%、49 歳以下が約 18%となっています。（表 2）

表 2 民生委員・児童委員の年齢別委嘱者数¹

区分	委嘱者数 (上段:人数(人)、下段:構成比(%))						平均年齢
	合計	40歳未満	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70～72歳	
区域担当	9,160	10 (0.1)	280 (3.1)	1,690 (18.4)	5,761 (62.9)	1,419 (15.5)	63.9歳
主任児童委員	780	4 (0.5)	140 (17.9)	230 (29.5)	406 (52.1)		54.8歳

（平成 28 年度福祉保健局生活福祉部調査）

¹ 平成 27 年 4 月に八王子市が中核市に移行し、民生委員・児童委員に関する事務が移管されたが、ここには、八王子市を含んだ数値を記載している。

③ 職業別委嘱者数

- 就労中の民生委員・児童委員は、区域担当では 45.6%、主任児童委員では 61.7%であり、合計 4,660 人が就労しています。就労者の割合は、平成 19 年度に比べて区域担当、主任児童委員とも増加しています。(表 3)

表3 民生委員・児童委員の職業別委嘱者数¹

	区分	定数 (人)	委嘱数(上段:人数(人)、下段:構成比(%))												
			合 計	業 社 従 事 者	宗 教 家 又 は 教 師	科 医 師 又 は 歯 科 医 生	療 養 士 又 は 保 健 士	そ の 他 の 職 業	弁 護 士	教 育 者	農 業 従 事 者	会 社 員	自 営 業 者	公 務 員	そ の 他
H19	区域担当	9,666	9,122 (100)	113 (1.2)	99 (1.1)	5 (0.1)	44 (0.5)	1 (0.0)	44 (0.5)	112 (1.2)	178 (2.0)	2,430 (26.6)	47 (0.5)	716 (7.8)	5,333 (58.5)
	主任児童 委員	795	753 (100)	18 (2.4)	9 (1.2)	1 (0.1)	7 (0.9)	0	16 (2.1)	6 (0.9)	25 (3.3)	187 (24.8)	8 (1.1)	100 (13.3)	376 (49.9)
H28	区域担当	9,953	9,160 (100)	287 (3.1)	75 (0.8)	3 (0.0)	98 (1.1)	1 (0.0)	61 (0.7)	69 (0.8)	334 (3.6)	2,082 (22.7)	62 (0.7)	1,107 (12.1)	4,981 (54.4)
	主任児童 委員	823	780 (100)	36 (4.6)	6 (0.8)	2 (0.3)	11 (1.4)	0	17 (2.2)	6 (0.8)	44 (5.6)	184 (23.6)	6 (0.8)	169 (21.7)	299 (38.3)

(福祉保健局生活福祉部調査)

(2) 充足率の推移

- 東京都全域、全国とも、充足率は一斉改選ごとに低下しています。(表 4)

表 4 東京都の充足率の推移¹

	平成 22 年度	平成 25 年度	平成 28 年度
東京都	94.1%	93.9%	92.2%
全国	97.7%	97.1%	96.3%

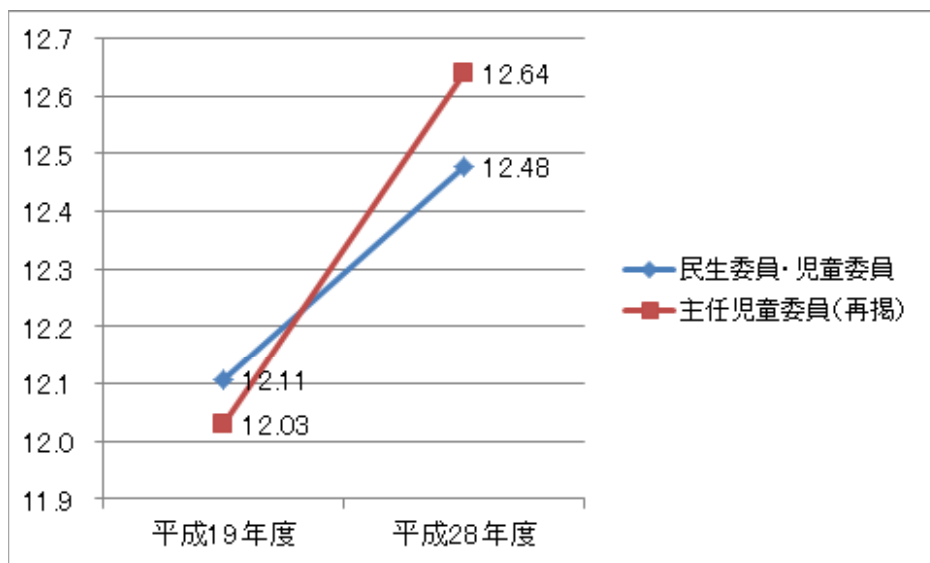
(東京都：福祉保健局生活福祉部調査)

(全国：厚生労働省資料をもとに福祉保健局生活福祉部作成)

(3) 活動状況

- 民生委員・児童委員の活動日数は、平成 19 年度は一人当たり 12.1 日程度だったのが、平成 28 年度では一人当たりの月平均で 12.5 日程度となっています。(図 1)

図1 一人当たり月平均活動日数の比較



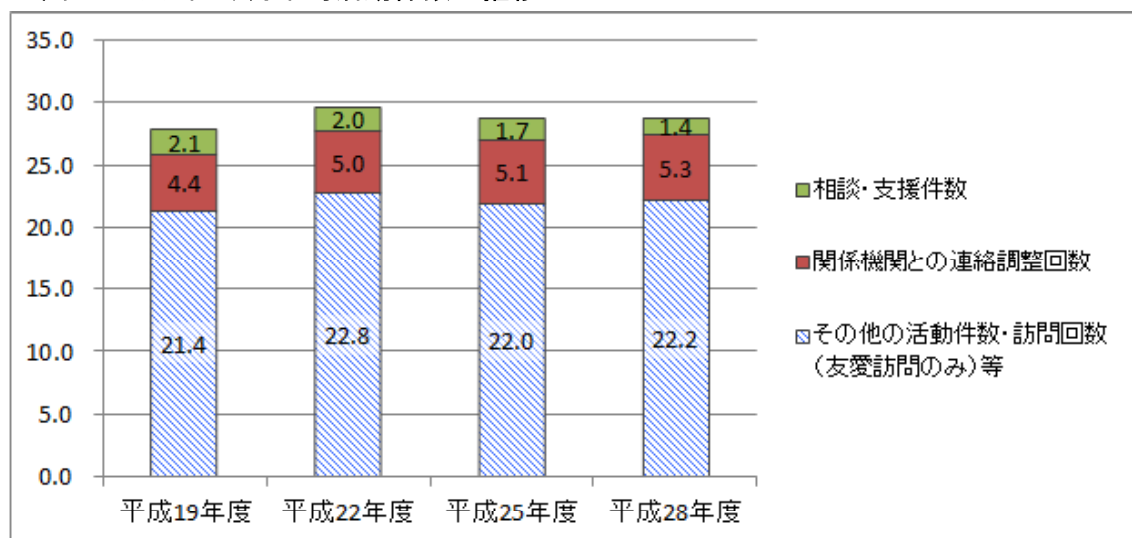
(活動記録集計結果をもとに福祉保健局生活福祉部作成)

- 民生委員・児童委員の活動状況について、活動記録の集計結果を見てみると、相談支援件数が減少し、関係機関との連絡調整回数が増加しています。

これは、地域包括支援センターや子供家庭支援センターなどの専門分野ごとの相談機関が住民の身近な地域に整備されたことから、住民のニーズを必要なサービスへ「つなぐ」ことへと活動形態が変化してきたためと思われます。

また、一人・一月当たりのその他の活動件数・訪問回数（友愛訪問のみ）は、概ね22件で推移しています。（図2）

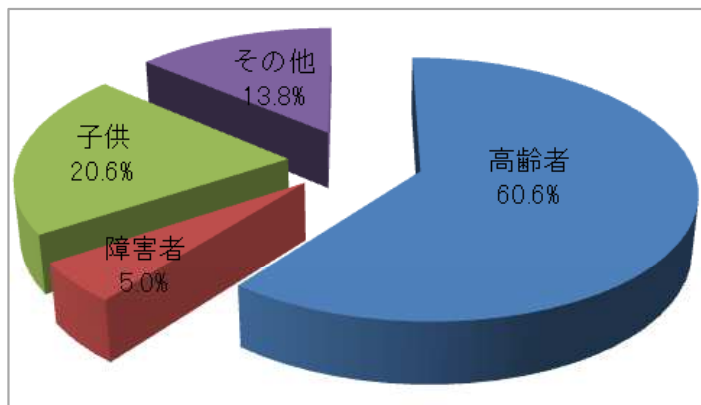
図2 一人当たり月平均活動件数の推移



(活動記録集計結果をもとに福祉保健局生活福祉部作成)

- 民生委員・児童委員が行う相談・支援を分野別に見ると約 60%が高齢者に関するものです。(図3)

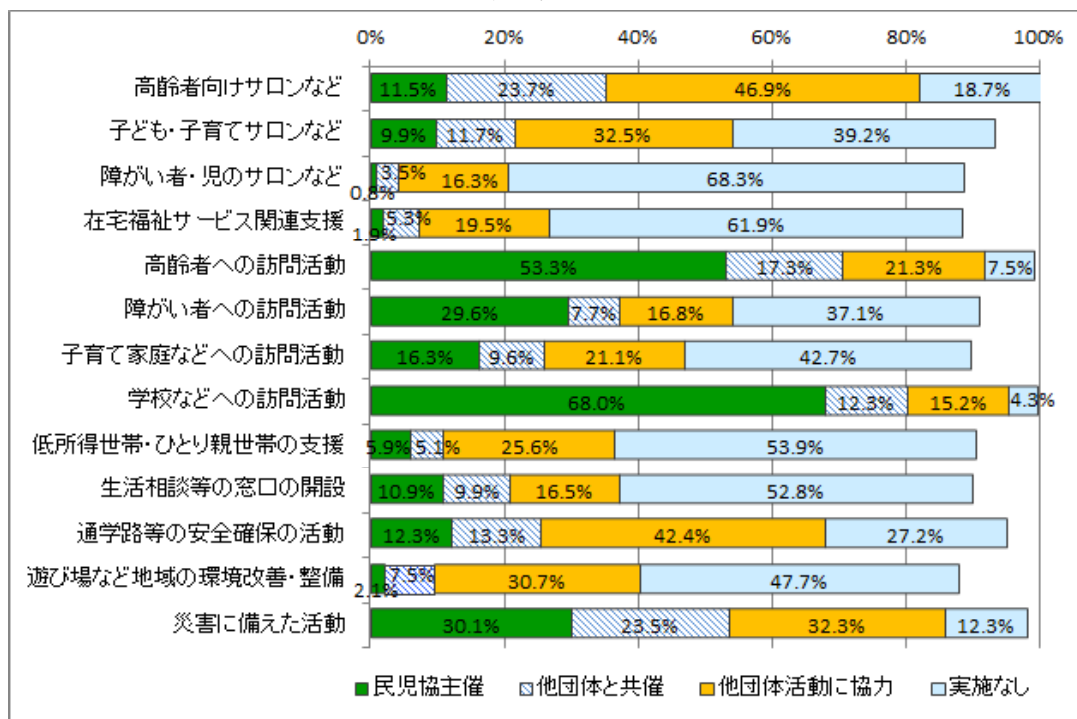
図3 分野別相談・支援の構成比



(平成 28 年度活動記録集計結果をもとに福祉保健局生活福祉部作成)

- 単位民生委員児童委員協議会（以下「単位民児協」という。）による活動について、民児協としてどのような活動を行っているかを聞いたところ、上位は「学校などへの訪問活動」「高齢者への訪問活動」でした。(図4)

図4 単位民児協による住民向け活動の実施状況



(平成 28 年度全国調査²のうち東京都分)

² 全国民生委員児童委員連合会（以下「全民児連」という。）が平成 28 年度に実施した民生委員制度創設 100 周年記念全国モニター調査

(4) 複雑化・多様化する地域課題

① 人口構造、世帯構造の変化

○ 東京都の人口は、今後もしばらく増加を続け、2025 年に 1,398 万人でピークを迎え、その後、減少に転じると見込まれます。

その中で、老年人口（65 歳以上）は、年々増加することが予測され、2015 年には高齢化率が 22.7%であったところ、2060 年には 33.7%となると見込まれます。（図 5）

図5 東京都の年齢階級別人口及び高齢化率の推移



(資料) 「国勢調査」 (総務省) 等より作成

(備考) 1. 2020 年以降は東京都政策企画局による推計

2. 四捨五入や、実績値の総数には年齢不詳を含むことにより、内訳の合計が総数と一致しない場合がある

○ 東京都の一般世帯数は、2015 年の 669 万世帯から、2030 年には 708 万世帯まで増加し、その後、人口減少の影響により 2060 年には 620 万世帯まで減少すると見込まれます。

○ 65 歳以上の単独世帯に、世帯主の年齢が 65 歳以上の夫婦のみの世帯を合わせた世帯数は、2015 年の 136 万世帯から、2060 年には 185 万世帯になり、全世帯の 3 割が、高齢者の一人暮らしや二人暮らしによって占められることとなります。

② 多様化する課題

- 東京では、少子高齢化の急速な進展による単身世帯の増加、核家族化の進行などにより、人と人とのつながりが希薄になり、社会から孤立する人々が生じやすくなっています。また、地域や家庭の「子育て力」が低下し、子育てに不安を抱える家庭が増加していることも指摘されています。
- 経済的困窮やひきこもり、認知症など、多様な課題を抱えた方も増加しており、こうした課題を丸ごと受け止め、住民に寄り添いながら適切な支援につなげる上で、民生委員・児童委員に求められる役割が大きくなっています。

③ 近年における社会福祉諸制度の見直し等³

社会の変化が急速に進む中、この数年の間においても生活困窮者自立支援法や子どもの貧困対策推進法など、新たな法律の施行や法改正によって、民生委員・児童委員の活動にも影響が出ています。

ア) 社会福祉法の改正（平成 29 年 4 月施行）

- ・ 社会福祉法人の経営組織のガバナンスの強化、地域における公益的取り組みを実施する責務を明確化

イ) 介護保険制度の改正（平成 27 年 4 月施行）

- ・ 高齢者が住み慣れた地域で、最後まで安心して生活を送ることができる「地域包括ケアシステム」を推進

ウ) 新たな認知症総合戦略（新オレンジプラン）の策定（平成 27 年 1 月）

- ・ 認知症の人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域のよい環境で、自分らしく暮らし続けることができる社会づくりの推進

エ) 障害者総合支援法等の改正（平成 30 年 4 月施行）

- ・ 施設利用者の円滑な地域移行のために、「自立生活援助サービス」を新たに創設。巡回訪問や随時の対応により、障害者の地域生活を支援

オ) 障害者差別解消法の施行（平成 28 年 4 月）

- ・ すべての国民が、障害の有無にかかわらず、人格と個性を尊重しながら共生する社会の実現を目指す。

³ 平成 28 年 11 月 全民児連「これからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討委員会 中間報告」を一部改変

力) 子ども・子育て支援新制度の施行(平成 27 年 4 月)

- ・ 就学前の子どもの保育・教育の一体的な提供を目指す

キ) 児童福祉法等の改正(平成 29 年 4 月施行)

- ・ 児童福祉法の理念の明確化として、児童は適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立を保障されること等を規定

ク) 生活困窮者自立支援制度の施行(平成 27 年 4 月)

- ・ 経済的困窮、社会的孤立等、複合的な課題を有し、生活保護の手前の段階にあるような人びとの自立支援を強化

ケ) 子供の貧困対策推進法の施行(平成 26 年 1 月)

- ・ 子供の 6 人に 1 人が貧困状態にあるとされるなか、貧困家庭の子供への教育支援をはじめ、子どもの貧困対策を総合的に進める国の責任を明確化

【関連分野】

コ) 災害対策基本法の改正(平成 25 年 6 月施行)

- ・ 要援護者の支援体制整備を推進するため、発災時に自力での迅速な避難が困難な者(避難行動要支援者)の名簿をあらかじめ作成するよう市町村長に義務付け

サ) 消費者教育推進法の施行(平成 24 年 12 月)

- ・ 消費者被害の防止に向け、消費者自らの判断力を高める研修機会の提供等の取り組みを推進

④ 地域共生社会の実現に向けた国の改革の方向性

- 国は、「地域共生社会」の実現を基本コンセプトとした改革を進めています。この改革は、「我が事」と「丸ごと」の二つのキーワードで説明されます。

◆ 「我が事」

家庭の機能の低下や、日常の様々な場面におけるつながりの弱まりを背景に、社会的孤立や制度のはざまの課題が表面化していることから、地域住民が「他人事」ではなく「我が事」の意識を持って、課題の解決や地域づくりに主体的に取り組み、つながり支え合う地域を育んでいくことをいいます。