

民生委員制度の現状及び今後の課題

鈴木 菜月

(厚生労働委員会調査室)

1. はじめに
2. 民生委員制度の歴史
 - (1) 民生委員法制定に至るまでの経緯
 - (2) 民生委員法の主な改正
 - (3) 児童委員に係る児童福祉法の主な改正
3. 民生委員制度の概要
 - (1) 身分等
 - (2) 活動状況
 - (3) 民生委員児童委員協議会
4. 現状と今後の課題
 - (1) 負担軽減への対応
 - (2) 研修の在り方
 - (3) 不明瞭な職務内容
 - (4) 災害時における役割
 - (5) 個人情報の取扱い
 - (6) 周知不足
 - (7) なり手不足
 - (8) 主任児童委員の専門性の確保
5. おわりに

1. はじめに

民生委員は、民生委員法（昭和 23 年法律第 198 号）に規定された非常勤の地方公務員であり、厚生労働大臣から委嘱され、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、必要な援助を行うことで、社会福祉の増進に努めるものとされている。また、

児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）により、民生委員は児童委員を兼ねる¹こととされており、子どもの見守り、子育ての不安や妊娠中の心配事等に関する相談対応も職務の一つとして挙げられる。

近年、地域のつながりが希薄化し、ひきこもりや児童虐待など課題が深刻化している中で、民生委員の活動が複雑化している。その一方で、社会状況の変化等により、民生委員の十分な活動が難しい場面もあり、民生委員が活動しやすい環境整備が求められている。

本稿では、地域福祉の担い手である民生委員制度の概要等についてまとめた上で、現状及び今後の課題について述べていきたい。

2. 民生委員制度の歴史²

（1）民生委員法制定に至るまでの経緯

ア 濟世顧問制度

民生委員制度は、1917 年に岡山県で誕生した「濟世顧問制度」を始まりとしており、創設者は当時の岡山県知事の笠井信一氏である。この制度は、①地域の優れた人材に顧問を委嘱する、②防貧活動を使命とする、③自立能力を潜在させている人々がその力を発揮できる機会を提供し、自立を支援する、といった点が特徴であった。顧問は名誉職とされ、任期は規定されていなかった。

イ 方面委員制度

濟世顧問制度が誕生した翌年の 1918 年には、当時の大阪府知事の林市蔵氏とその協力者である大阪府嘱託の小河滋次郎法学博士の下、大阪府で「方面委員制度」が発足した。方面委員の「方面」とは「地域」を表しており、方面委員は訪問調査により世帯状況を常に把握し、生活困窮者等支援が必要な者と救済機関を迅速に結びつける役割を担っていた。

また、同年には東京府の救済委員制度、1919 年には埼玉県の新井委員制度、1920 年には京都府の公同委員制度を始め、青森市、横浜市、広島市、長崎市で方面委員制度に類似した制度の創設が相次ぎ³、1928 年の福井県における方面委員制度の創設をもって、全国に普及していくこととなった。

ウ 方面委員令

1936 年、勅令により方面委員令が公布され、方面委員制度が全国で統一の制度として整備されることとなった。方面委員は名誉職とされ、その職務は担当区域内の実態調査や生活困窮者の救護及びその自立指導等とされた。設置主体は道府県で、任期は 4 年であった。

エ 民生委員令

¹ そのため「民生委員・児童委員」などと呼称されることもあるが、本稿では「民生委員・児童委員」を指す場合でも「民生委員」と記述することとする。ただし、児童委員に特化する場合は除く。

² 全国民生委員児童委員連合会「民生委員制度の活動とあゆみ」（2017. 4）〈https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/100shunen/100_ayumi.pdf〉（2019. 10. 15最終アクセス）

³ 実施主体によって制度の名称、委嘱方法、任期等は異なっていた。

1946 年の民生委員令の公布⁴により、名称が方面委員から現在の「民生委員」に改められた。民生委員は国民の生活、生計の改善を担い、低所得者のみでなく児童や母子、高齢者など幅広い範囲の国民の相談に応じることから、「国民の生活、生計」という意味の「民生」が使われることとなった。民生委員の任期は2年とされ、委嘱者についても都道府県知事から厚生大臣（当時）へと変更された。また、民生委員の推薦母体である民生委員推薦委員会が市町村に創設された。

翌 1947 年には、戦後窮乏している子どもたちを救済することが急務であるとされ、児童福祉法の制定により民生委員が児童委員も兼ねることとなった。

オ 民生委員法

民生委員制度の重要性が増し、国民の生活と密接不可分なものとなったことから、1948 年の民生委員法の制定⁵により、民生委員は法律に基づく制度となった。民生委員法では、民生委員の選出方法の民主化、資格要件の明確化、心構えの明文化、任期の3年への変更、地方社会福祉審議会⁶の前身である民生委員審査会の創設等がなされた。

民生委員の選出方法を民主化するために行われた改正事項の一つとしては、民生委員推薦会⁷の構成員を明記したことがある。この背景には、従来の民生委員令では民生委員推薦委員会の構成委員は省令により市町村長が単独で委嘱することとなっており、市町村長の独断で決定されるおそれがあったことが挙げられる⁸。

（２）民生委員法の主な改正

ア 1953 年改正

民生委員推薦会の構成員の変更、福祉事務所その他の関係行政機関の業務に民生委員が協力することの明確化等の改正がなされた。

改正前、民生委員推薦会の構成員は市町村の議会の議員⁹、社会事業の実施に関係のある者、その他学識経験のある者の中から委嘱することとされていた。しかし、「このような方法では社会福祉の各分野の意見を十分代表するような適任者が必ずしも委嘱されないうらみ¹⁰」があることから、市町村の議会の議員、民生委員、社会福祉事業の実施に関係のある者、市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の代表者、教育に関係のある者、関係行政機関の職員、学識経験のある者の中から、それぞれ2名以内を委嘱することとなった。

⁴ これにより方面委員令は廃止された。

⁵ これにより民生委員令は廃止された。

⁶ 社会福祉に関する事項を審議するため、都道府県並びに指定都市及び中核市に置かれている審議会であり、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）に規定されている。民生委員の適否の審査に関する事項を調査審議するため、地方社会福祉審議会に民生委員審査専門分科会が置かれている。

⁷ 民生委員法の制定により、名称が民生委員推薦委員会から民生委員推薦会へと改められた。

⁸ 第 2 回国会衆議院厚生委員会議録第 10 号 16 頁（1948. 6. 16）

⁹ 民生委員推薦会は委員長 1 人及び委員若干名で組織することとされており、そのうち市町村議会の議員の委員の数は、委員総数の 4 分の 1 以内でなければならなかった。

¹⁰ 第 16 回国会衆議院厚生委員会議録第 3 号 5 頁（1953. 6. 18）

改正時の国会の議論においては、女性の民生委員を増員する必要性、民生委員推薦会の構成員に労働組合や農民組合の者を加える必要性等について指摘がなされている¹¹。

イ 2000 年改正¹²

民生委員の性格を「住民の立場に立った相談、援助者」へと変更するほか、「名誉職」規定の削除及び給与を支給しないことの明示、地域福祉の担い手として職務に「住民の福祉の増進を図るための活動」の明示等の改正がなされた。

改正時の国会の議論においては、住民の生活状態の把握に係る活動に対する市町村等の支援の在り方が問われ、政府からは、民生委員の研修を実施すること及び活動に際して必要な法改正内容の情報提供を行うことにより支援している旨の答弁があった¹³。そのほか、都市部において民生委員に期待する役割等について質疑が行われた¹⁴。

ウ 2013 年改正¹⁵

都道府県知事が厚生労働大臣に対して民生委員の推薦を行う際に実施していた、民生委員推薦会が推薦した者に関する地方社会福祉審議会への意見聴取を、法定義務から努力義務へと変更すること、民生委員推薦会の構成員及び資格ごとの定数を廃止すること、地域の実情を踏まえ都道府県において条例で民生委員の定数を定めること等の改正がなされた。

民生委員推薦会に係る改正については、公平中立的立場の委員で構成される現行制度を維持すべきとする全国民生委員児童委員連合会¹⁶の要望に対する政府の考えが問われた。政府からは、今回の地方分権一括法¹⁷では地域の自主性・自立性を高めること、自治体の事務を簡素化することも重要であり、民生委員法改正の趣旨について同連合会の理解を得られたと認識しているとした上で、制度変更による混乱を招かぬよう環境整備に努めたい旨の答弁があった¹⁸。

（３）児童委員に係る児童福祉法の主な改正

2001 年の児童福祉法の改正により、児童委員に係る部分について、児童福祉に関する事項を専門的に担当する主任児童委員の法定化、児童委員の職務の追加、児童委員の研修に対する都道府県知事の責務の明確化等がなされた。

改正時の国会の議論においては、児童委員の広報の必要性が問われ、政府からは、インターネットだけでなく、国や都道府県から出される出版物等にも児童委員について掲載す

¹¹ 第 16 回国会衆議院厚生委員会議録第 4 号 2～4 頁（1953. 6. 20）ほか

¹² 社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律（平成 12 年法律第 111 号）による改正

¹³ 第 147 回国会衆議院厚生委員会議録第 11 号 13 頁（2000. 4. 26）

¹⁴ 第 147 回国会参議院国民福祉委員会会議録第 22 号 13～14 頁（2000. 5. 23）ほか

¹⁵ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成 25 年法律第 44 号）による改正

¹⁶ 3.（3）イ参照

¹⁷ 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」を指す。

¹⁸ 第 183 回国会衆議院総務委員会議録第 11 号 20 頁（2013. 6. 6）

ることで対応する旨の答弁があった¹⁹。そのほか、児童委員との兼務による過重な負担を踏まえ民生委員の在り方を見直す必要性等について指摘があった²⁰。

3. 民生委員制度の概要

(1) 身分等

ア 身分

民生委員の身分は非常勤の特別職の地方公務員²¹であり、給与の支給はなく²²、任期は3年である²³（再任可）。なお、3年ごとの12月1日に改選することとされており、2019年の12月がその改選時期に当たる。人格識見高く、広く社会の実情に通じ、かつ、社会福祉の増進に熱意がある者などの推薦基準がある²⁴。

イ 配置基準

民生委員の配置基準²⁵は、町村は70～200世帯ごとに1人、人口10万人未満の市は120～280世帯ごとに1人、中核市及び人口10万人以上の市は170～360世帯ごとに1人、東京都区部及び指定都市は220～440世帯ごとに1人とされている。

主任児童委員は、民生委員定数が39人以下の民生委員児童委員協議会²⁶では2人、40人以上の場合は3人を配置することとされている。

ウ 委嘱方法

民生委員は都道府県知事の推薦によって厚生労働大臣から委嘱されるが、推薦に当たっては市町村に設置されている民生委員推薦会が推薦した者について行うものとされており、この際地方社会福祉審議会から意見を聴くよう努めることとされている²⁷。なお、主任児童委員については児童委員の中から厚生労働大臣が指名することとされている²⁸。

エ 委嘱数

2017年3月31日時点で、民生委員の委嘱数は23万2,041人で、前年度に比べ1,302人増加している。男女別にみると、男性は9万522人で前年度に比べ249人の増加、女性は14万1,519人で1,053人の増加である。近年は女性の割合が増え、男女比は約2：3となっている（図表1参照）。

児童委員のうち約2万1,000人の委員は「主任児童委員」に指名されている。主任児

¹⁹ 第153回国会参議院厚生労働委員会会議録第8号8頁（2001.11.22）

²⁰ 第153回国会参議院厚生労働委員会会議録第8号15～16頁（2001.11.22）ほか

²¹ 地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第2号

²² ただし、委員活動に伴う交通費や通信費等に充てる実費弁償費として、「民生委員・児童委員活動費」が支給されている。これは地方交付税の中で措置しているものであり、2018年度は1人当たり年間5万9,000円の活動費が支給されている。なお、2016年度に800円の増額がなされている。

²³ 補欠の民生委員の任期は、前任者の残任期間となっている。

²⁴ 民生委員法第6条

²⁵ 国が示す参酌基準。地域の実情を踏まえ、都道府県（指定都市、中核市）の条例により市（特別区を含む。）町村ごとの人数が定められている。なお、定数を定めるに当たっては都道府県知事等は市町村長の意見を聴くこととされている。

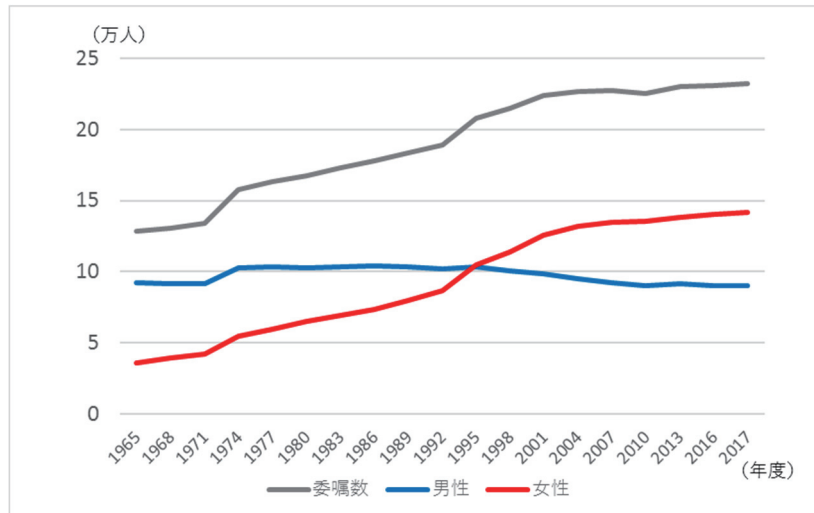
²⁶ 3.（3）ア参照

²⁷ 民生委員法第5条

²⁸ 児童福祉法第16条第3項

童委員は、1994 年に制度が創設され²⁹、要保護児童対策地域協議会などと連携を図りながら、子育て支援や児童虐待対応を行っている。

図表 1 民生委員の委嘱数の推移



(注) 各年度末現在。2010 年度については、東日本大震災の影響により、福島県（郡山市及びいわき市以外）を除いて集計した数値。

(出所) 厚生省及び厚生労働省「福祉行政報告例」から筆者作成

(2) 活動状況

ア 活動内容

民生委員は、①社会奉仕の精神、②基本的人権の尊重、③政党・政治目的への地位利用の禁止（政治的中立）といった3つの基本姿勢を守り、活動を行っている³⁰。民生委員の職務は民生委員法第14条に規定されており、住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと、援助を必要とする者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行うこと等である。具体的な活動内容としては、①介護、医療、妊娠、子育て、生活等の不安など、様々な相談に応じ、必要な支援が受けられるようサポートする、専門機関と住民とのつなぎ役、②訪問活動による高齢者や障害者の安否確認や見守り、またこれらを通じた災害時の避難支援体制の構築への協力、③福祉制度の周知、要支援者に関する情報の提供等への協力のほか、行政や社会福祉協議会等の関係機関の会議などへの参画及び提案、④高齢者世帯の状況調査などの実態調査への協力、⑤住民が福祉サービスの利用や公的な手当の申請等を行う際に第三者による事実確認が必要な場合の家庭の生活状況等の確認及び報告に関する証明事務、⑥地域行事や学校行事等への参加が挙げられる。

また、児童委員の職務は児童福祉法第17条に規定されており、児童及び妊産婦につき、その生活及び取り巻く環境の状況を適切に把握しておくこと、その保護、保健その

²⁹ 2. (3) で述べたとおり、制度創設7年後の2001年の児童福祉法の改正により制度の法制化がなされた。

³⁰ 全国民生委員児童委員連合会ウェブサイト<<https://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/shisei/>> (2019.10.15最終アクセス)

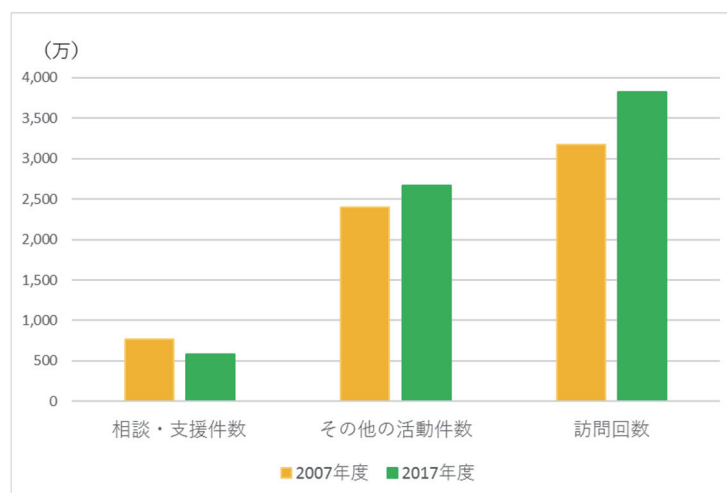
他福祉に関し、サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助及び指導を行うこと等である。主任児童委員としての主な活動は、市町村、福祉事務所、児童相談所、保健所及び学校等、地域の児童福祉に関する機関の連携を図り、児童委員の活動を支援することである。

イ 活動件数の推移

厚生労働省によると、2017年度の「相談・支援件数」は577万653件で、前年度に比べ28万689件減少している一方、「その他の活動件数³¹」は2,667万4,758件で、前年度に比べ27万5,610件増加している³²。また、「訪問回数³³」は3,822万8,011回で、前年度に比べ110万8,806回増加している³⁴。

それぞれの10年間の傾向をみると、「相談・支援件数」が減少している一方、「その他の活動件数」は増加していること、「訪問回数」が大きく増加していることが分かる（図表2参照）。「訪問回数」の増加の背景には、民生委員が地域住民との関係づくりやその地域における課題把握に積極的に取り組んでいることがあると考えられている³⁵。

図表2 民生委員の活動状況



（出所）厚生労働省「福祉行政報告例」から筆者作成

（3）民生委員児童委員協議会

ア 民生委員児童委員協議会

民生委員は、市町村内の一定区域ごとに設置される「民生委員児童委員協議会」（以下

³¹ 調査・実態把握、行事・事業・会議への参加協力、地域福祉活動・自主活動及び民児協運営・研修等の延べ件数。

³² 厚生労働省「平成29年度福祉行政報告例」（2018.11.21）

³³ 見守り、声掛けなどを目的として心身障害者・児、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。）を行った延べ回数。

³⁴ 前掲注32参照

³⁵ 全国民生委員児童委員連合会「民生委員制度創設100周年活動強化方策」（2017.7.31）〈https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/news/100_katsudokyoka_hosaku.pdf〉（2019.10.15最終アクセス）

「民児協」という。)を組織しなければならず³⁶、この民児協は「法定単位民児協³⁷」と呼ばれている。一方、市、区、郡、都道府県・指定都市の範囲で設置されている民児協もあり、これは法定単位民児協よりも広域であることから、「連合民児協」と呼ばれている。

民児協は個々の委員活動のサポートを始め、困難な課題を抱える世帯への支援方法の共有や検討、委員への研修のほか、住民の居場所づくりとしてのサロン活動、災害に備えた要支援者名簿・災害福祉マップの作成、共同募金への協力等、組織的な活動を行っている。

イ 全国民生委員児童委員連合会

「全国民生委員児童委員連合会」(以下「全民児連」という。)は、都道府県・指定都市民児協で構成される民児協組織である。全民児連は、民生委員それぞれが地域福祉の増進に向けて積極的な活動ができるよう、全国的な民生委員活動の推進に関する方針等の提示、民生委員活動に関する調査・研究、民生委員活動についての社会的周知・理解促進等の活動を行っている。

全民児連では、1977年に済世顧問制度の設置規定公布日である5月12日を「民生委員・児童委員の日」と定め、この日から1週間(5月12日～18日)を「活動強化週間」としている。期間中は、住民や関係機関等に民生委員の存在及び活動内容について理解促進を図り、活動の充実につなげることを目的に、全国約23万人の民生委員が一斉に広報活動やイベントの実施などのPR活動等を展開している。

また、2017年は済世顧問制度発足から100年という節目の年であったため、「民生委員制度創設100周年記念全国民生委員児童委員大会」の開催³⁸や、「民生委員制度創設100周年活動強化方策」の策定、新たな活動スローガンの作成等を行った。100周年活動強化方策では、全民児連に設けられた「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」での議論を基に、100年間の総括、民生委員制度の現状と課題、今後の活動の重点事項を提示している。

さらに、全民児連は、2018年3月には「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報告書」を取りまとめた。この中で課題とした事項のうち、「民生委員・児童委員活動に必要な個人情報の提供」、「『避難行動要支援者名簿』の関係者での共有」、「『証明事務』の見直し」については関係省庁に働きかけを行った。また、2018年7月には「要望書『100周年を迎え、民生委員・児童委員活動の一層強化に向けて』」を厚生労働大臣に提出した。ここには、民生委員研修の充実、民生委員に関する広報活動の充実等が要望として記載されている。

4. 現状と今後の課題

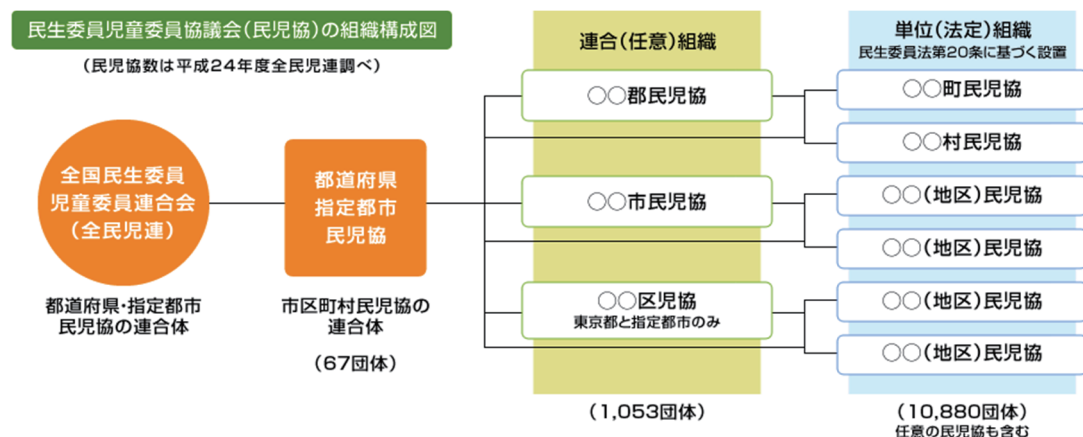
³⁶ 民生委員法第20条

³⁷ 国から単位民児協の活動費が1民児協当たり年23万円支給されている。「民生委員・児童委員活動費」と同様に地方交付税により措置されている。

³⁸ 2017年7月9日、10日の2日間にわたって開催され、9日には天皇皇后両陛下の御臨席の下、記念式典が行われ、10日にはテーマ別研修の実施及び民生委員制度の歴史に関する展示や資料配付などのPR活動が行われた。

2013年10月、厚生労働省に「民生委員・児童委員の活動環境の整備に向けた検討会」が設置された。同検討会は、地域福祉の担い手として活躍が期待される民生委員の現状と課題について整理をし、活動環境整備に向けた方策について検討を行った。そして、2014年4月に『民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会』報告書』を取りまとめた。同報告書では、民生委員の活動範囲の見直し、力量向上、災害時における民生委員本人への支援、活動支援体制の整備等が今後の課題であるとし、民生委員の活動環境の整備に向けて、活動支援の充実、力量向上に向けた取組、民生委員制度に対する自治体や国民などの理解促進等について提言されている。以下では、この報告書の中で挙げられている課題にも触れながら、民生委員が直面している現状及び今後の課題について述べていきたい。

図表3 民児協の組織構成図



（出所）全児連ウェブサイト「民生委員児童委員協議会（民児協）の組織構成図」

<https://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/minzikyo_summary/>（2019.10.15最終アクセス）

（１）負担軽減への対応

地域のつながりの希薄化、住民の直面する課題の複雑化・多様化に伴い、民生委員の負担軽減への対応が求められている。

例えば、いわゆる「あて職」として、行政や地域の関係団体等から別の職務を依頼されることが少なくない。しかし、「委員活動における悩みや苦勞」として「あて職（民生委員が自動的に兼務になる役職）が多い」を挙げる委員が一定数いること、行政や社会福祉協議会からの協力要請が民生委員の負担となっているとの指摘もある中、協力要請があるものとして6割以上が「あて職（民生委員が自動的に兼務になる役員）の活動」を挙げていること³⁹などから、あて職が委員にとって負担となっている可能性がある。そのため、民児協が中心となり、どのくらいのあて職を引き受けているのか、現状を把握した上で、関係機関と改めて調整する必要がある。

³⁹ 全児連「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2分冊」（2018.5.9）<https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/mjassist/100syunen2_zentai.pdf>（2019.10.15最終アクセス）

また、証明事務に関して、「これまで面識のない住民から求められるなど、民生委員・児童委員による証明が困難な依頼もあり、特に金銭が絡む場合には予期せぬトラブルに巻き込まれる可能性も高いことから精神的な負担となっている」という指摘がある⁴⁰など、証明事務によって生じる精神的な負担についても対応する必要がある。委員がこうした問題を一人で抱え込まないよう、行政によるフォローアップの実施や専門機関との連携によってサポート体制を強化する必要がある。

（２）研修の在り方

民生委員の在任期間をみると、１期目の委員が約 33%、２期目の委員が約 24%であり、２期目までの委員で全体の約 58%を占めている。また、自治体別にみると、村では 47.9%とほぼ半数が１期目であることが分かる⁴¹。さらに、「今後、委員活動を続けていくために希望すること」として、「自分自身の資質向上」を挙げる委員は約 16%おり、特に１期目の委員は５期目以上の委員と比較し高い傾向にある⁴²。2019 年の 12 月には改選がある⁴³ことを踏まえると、研修の重要性が高まると考えられる。

現時点までに、厚生労働省における「民生委員・児童委員の研修について⁴⁴」という通知の発出や、全民児連における「民生委員・児童委員研修のあり方に関する検討委員会報告書」の取りまとめなど、研修事業の充実に向け、関係機関が働きかけを行っているところである。

今後は、民児協を始めとする関係機関が主体となって、研修の開催回数の増加、外部の有識者の招聘など、研修内容等についても継続的に検証を行い、必要に応じて研修内容等を見直すことが求められる。

その一方で、「会議や研修などに参加する機会が多い」と感じる委員も少なからず存在する⁴⁵。そのため、研修の在り方については、委員の過度な負担とならないよう、アンケートなどにより意見を聴取しながら検討することが重要である。

（３）不明瞭な職務内容

民生委員の職務は、民生委員法第 14 条及び児童福祉法第 17 条に規定されてはいるものの、「援助を必要とする者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行うこと」など、非常に抽象的であり、具体的な活動は個人の裁量に委ねられているのが現状である。

実際の現場でも民生委員の職務か否かの線引きが曖昧となっており、本来民生委員の職務に含まれない作業を引き受けてしまうケースも散見される。現に、民生委員が「今後、

⁴⁰ 厚生労働省『「民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会」報告書』（2014. 4）

⁴¹ 前掲注 39 参照

⁴² 前掲注 39 参照

⁴³ 3.（１）ア参照

⁴⁴ 平成 14 年 5 月 22 日雇児発第 0522001 号・社援発第 0522001 号

⁴⁵ 前掲注 39 参照

委員活動を続けていくために希望すること」として最も多いのは「活動の範囲や役割の明確化」であり⁴⁶、職務内容の曖昧さが課題として認識されていることが分かる。

今後は、行政が職務でないものについて明確に示し委員本人及び関係機関などに周知した上で、関係機関と協力しつつ、可能なものについては専門機関等へ引き継ぐなどの対応が必要である。

（４）災害時における役割

自然災害発生時における高齢者や障害者等の災害時要援護者への支援体制にも民生委員は関わっており、民生委員の「気づき」に対して期待が寄せられている。2011年3月の東日本大震災では、民生委員は高齢者等の避難や安否確認、避難後の生活支援に取り組むなど、重要な役割を果たした⁴⁷。

また、2013年の災害対策基本法（昭和36年法律第223号）の改正では、市町村に「避難行動要支援者名簿」の作成が義務付けられ、民生委員がその名簿の提供先として「避難支援等関係者」に位置付けられた。2018年6月時点で、避難行動要支援者名簿を作成している1,687市町村のうち、平常時における名簿情報の提供先として、民生委員を挙げている団体が92.5%と最も多かった⁴⁸。

このように、民生委員の「気づき」に対して期待が寄せられているものの、「一部の市町村においては、民生委員に発災時の直接的な避難支援の役割を担うことを求める例もみられるが、民生委員は災害救助の専門家ではなく、自らの身を危険にさらし、活動を行なうべき責任を有するものではない」という指摘がある⁴⁹ように、民生委員の職務を大幅に超えた依頼や民生委員の過剰な負担とならないように注意する必要がある。そのためには、今後行政が中心となり、災害時における民生委員の役割を明確にし、関係機関等に周知していく必要がある。

（５）個人情報の取扱い

個人情報保護への意識の高まりから、民生委員には守秘義務が課されている⁵⁰にも関わらず、要援護者の情報など必要な情報が民生委員に提供されないといった状況が多くみられるようになった。こうした事態を受け、厚生労働省から、2007年には「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について⁵¹」という通知の発出、2012年に

⁴⁶ 前掲注39参照

⁴⁷ しかしその一方で、東日本大震災の際に56名の委員が犠牲となっており、震災時の委員の安全確保についても大きな課題が残っている。

⁴⁸ 総務省「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果等」（2018.11.5）

⁴⁹ 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報告書」（2018.5.9）
<https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/zenmin_summary/minseiiin_korekara.pdf>（2019.10.15 最終アクセス）

⁵⁰ 民生委員法第15条

⁵¹ 平成19年8月10日雇児総発第0810003号・雇児育発第0810001号・社援総発第0810001号ほか

は「自治体から民生委員・児童委員への個人情報の提供に関する事例集⁵²」の公表等の取組が行われてきた。

しかし、「委員活動における悩みや苦労」として、「支援を行うにあたって必要な個人・世帯の情報が提供されない」という回答が7.9%と2番目に多かった⁵³。また、市区町村から民児協に対する情報提供に関して、独居高齢者については約7割、高齢者のみ世帯、生活保護受給者についても約6割の民児協が市区町村から提供を受けている一方、障害者の単身世帯、ひとり親世帯、乳幼児については情報提供を受けている民児協は2割未満であり、対象者によって情報の提供状況にかなりばらつきがある⁵⁴。さらに、高齢者等の情報が提供されている場合でも、緊急連絡先や健康状態、経済状態など見守り活動を行う上で重要である情報が不足していることも多い⁵⁵。

このように、実際の現場で活動している民生委員は、情報提供が十分に行われていないと感じており、たとえ民児協に情報提供がされていたとしても、その内容が不十分の場合があるなど、必ずしも充実した活動を行うことができる状態にあるとは言えない。

そのため、民児協において民生委員が活動する上で必要な情報について整理した上で、行政が主体となり守秘義務があることも含め、民生委員への情報提供について周知をし、住民の理解を得る必要がある。また、情報漏洩等には細心の注意を払いつつ、必要に応じて関係機関で共有するなど、民児協等は提供された情報を有効に活用することが求められる。

（6）周知不足

民生委員を知っている人の割合は69.8%と高い一方で、9割を超える人が役割や活動内容を十分に理解しておらず、「役割や活動内容まで知っている」と答えた人は7.9%に留まっている⁵⁶。

また、別の調査では、民生委員が担当区域（主任児童委員は単位民児協が担当する地域全体）における認知度を調べたところ、区域担当委員⁵⁷の役割や活動について5割以上の認知度の区域が22.0%であった一方、主任児童委員の役割や活動について1割未満の認知度の区域が35.9%であったという結果が出ており、特に主任児童委員の認知度が低いことが分かる⁵⁸。さらに、自治体別にみると、町村部よりも政令市や特別区といった都市部において民生委員の認知度が低いことが明らかとなった⁵⁹。

このように、民生委員の認知度については、地域やその職務によってばらつきがあるも

⁵² 厚生労働省が2010年に民生委員に対する個人情報の提供等に関する調査を行い、その中で積極的に個人情報を提供している市区町の好事例をまとめたもの。

⁵³ 前掲注39参照

⁵⁴ 前掲注39参照

⁵⁵ 前掲注39参照

⁵⁶ 全民児連「全国1万人への民生委員・児童委員のイメージ調査概要（報道向け資料）」（2019.5.13）
〈<https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2019/03/386f648a162f2017b534959002a28858.pdf>〉
（2019.10.15最終アクセス）

⁵⁷ 主任児童委員以外の民生委員を指す。

⁵⁸ 前掲注39参照

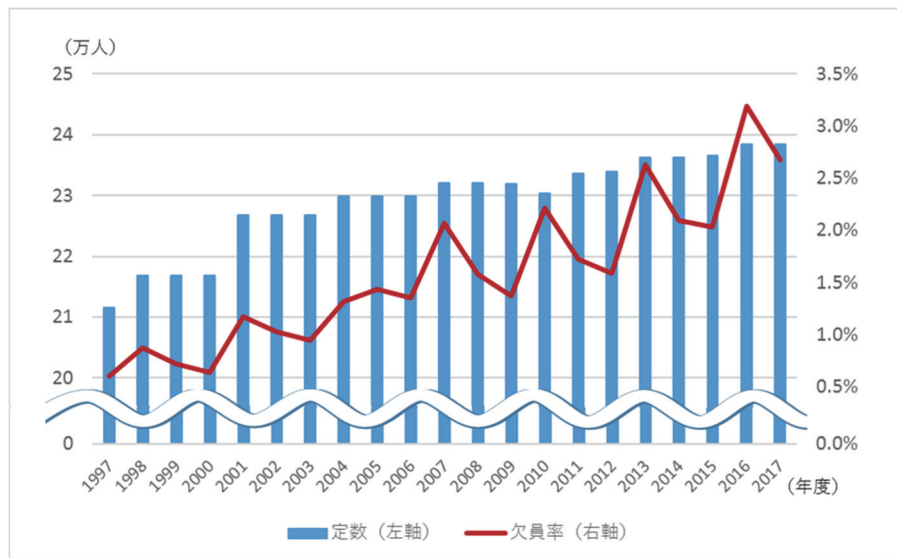
⁵⁹ 前掲注39参照

の、全体として認知度が高いとは言い難い。民生委員の役割や活動内容がよく知られていない実態は、行政及び住民などからの安易または過度な依頼や、そうした依頼によるトラブルをもたらすなど、多くの弊害を発生させることが考えられる。そのため、これまでも全民児連を始めとする関係機関が中心となり民生委員制度の周知活動を行ってきたが、それに加え、今後は行政も積極的に関与することで更なる周知に努めていくことが必要である。

（７）なり手不足

1997年度からの20年間で、全国の民生委員の定数は21万1,547人から23万8,416人へと増加した一方、欠員率は増加傾向にあり（図表4参照）、なり手不足が深刻化していることが分かる。2017年度の自治体別の欠員率をみると、政令市では3.9%、中核市では3.2%と、全体の欠員率の2.7%に比べ都市部において高くなっている⁶⁰。また、政令市においては約3割の民生委員が次期の委員候補者を探しているという調査結果もある⁶¹。こうしたことから、なり手不足は都市部においてより深刻であることが分かる。

図表4 民生委員の定数及び欠員率



（出所）厚生労働省「福祉行政報告例」から筆者作成

なり手不足の背景としては、高年齢者雇用安定法⁶²の改正により高齢者雇用が増加したこと等による民生委員の高齢化が考えられる。民生委員の平均年齢は、1999年度には60.6歳だったところ、2016年度には66.1歳となり、18年間で5.5歳も上昇している。また、年齢構成については2016年度時点で70代以上が30%以上を占めている（図表5参照）。

こうした状況を受け、各自治体でなり手不足解消に向けた取組が行われている。大阪府

⁶⁰ 厚生労働省「平成29年度福祉行政報告例」を基に筆者算出

⁶¹ 前掲注39参照

⁶² 「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（昭和46年法律第68号）を指す。

では民生委員について若者に周知することを目的に、『『民生委員・児童委員活動の見える化』プロジェクト』と題し、2016年～2018年に大学生を対象にしたインターンシップ事業が行われている。このように、人材確保に向けた取組は急務であり、民生委員制度の周知と併せて、関係機関が連携しより一層推進していく必要がある。

図表 5 年齢構成 (%)

年度	40代以下	50代	60代	70代以上	平均年齢
1999	7.8	28.9	55.9	7.4	60.6歳
2012	2.3	15.1	60.7	21.9	66.0歳
2016	2.3	12.5	54.2	30.8	66.1歳

(出所) 全民児連「民生委員制度創設 100 周年活動強化方策」を基に筆者が再編集

また、2016年の改選時には、都道府県と政令市 67 の自治体のうち約 2 割に当たる 15 の自治体が、推薦基準⁶³の 75 歳未満よりも年齢を引き上げて選任していたことが明らかとなっており⁶⁴、人手不足の影響から選任する対象年齢の範囲を広げざるを得なかったことが分かる。年齢の推薦基準に関しては、なり手不足解消に向けた試みとして、「今後、元気な高齢者が増えることが予想されることから、現在の選任要件では、おおむね 75 歳という年齢制限はあるものの、地域の実情に応じ年齢引き上げの対応が可能であることを改めて地方自治体は認識すべきである」との指摘もある⁶⁵。

(8) 主任児童委員の専門性の確保

主任児童委員の活動日数は 1995 年度には約 75 万 7,818 日だったところ、2015 年度には 248 万 6,117 日と 3 倍以上に増加している。また、民生委員の相談・支援件数のうち子どもに関する相談・支援件数が占める割合は 2005 年度には 17.8%だったところ、2015 年度には 20.9%へと増加している⁶⁶。これらのことから、児童委員・主任児童委員に対する需要が高まっていることが分かる。そのため、今後はこうした需要に対応できる専門性をどのように確保していくのが課題となってくる。

主任児童委員には児童福祉に関する理解と熱意を有し、専門的な知識・経験を有する者等を選任すべきこととされ、児童福祉施設の施設長や児童指導員、学校教員、保健師の経験を有する者、子ども会活動等の活動実績を有する者などを選任すべきとされている⁶⁷。しかし、前職もしくは現職が「学校教員」である委員は 7.9%、「幼稚園・保育所職員」は 8.5%、

⁶³ 「民生委員・児童委員の選任について」(平成 22 年 2 月 23 日雇児発 0223 第 1 号・社援発 0223 第 2 号)

⁶⁴ 『毎日新聞』(2017. 7. 8)

⁶⁵ 前掲注 40 参照

⁶⁶ 全民児連「児童委員制度創設 70 周年全国児童委員活動強化推進方策 2017」(2017. 12. 1) <https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/zenmin_summary/70syunen_jido_katsudohosaku.pdf> (2019. 10. 15 最終アクセス)

⁶⁷ 「主任児童委員の設置について」(平成 5 年 3 月 31 日雇児発 283 号)

「社会福祉関係」は5.0%にとどまる一方、「会社員」は13.0%、「自営業」は13.6%、「専業主婦」は17.2%となっており、専門的な資格を有していない人の割合が相対的に高いことが分かる。この点について、「子ども会やPTA活動の経験を踏まえた選任が多いと考えられるが、主任児童委員に期待される児童福祉の専門性という点では一定の課題も考えられる」との指摘もある⁶⁸。

主任児童委員の専門性の確保に向けては、選任基準の見直しや研修の強化等の対応が考えられる。選任基準に関して、現状では、専門的な知識・経験を有するなど選任する側の解釈により柔軟に捉えることができる記載であるため、専門性が担保されない可能性も否定はできない。そのため、経験をより具体的に測ることができる経験年数や資格などを選任条件として加えることも対策として考えられる。また、主任児童委員を対象にした研修が開催されてはいるものの、やはり実施回数が少ないなど専門性を確保するには十分であるとは言い難いため、過重な負担とならないよう配慮しつつ、研修回数の増加及び内容の充実が求められる。

5. おわりに

本稿では、民生委員制度の概要等について述べてきた。民生委員の活動は複雑化している一方で、社会状況の変化等により十分な活動を行うことが困難な場合も生じてきている。これまでも関係機関が中心となって取り組んできているところであるが、今後は行政も含め関係機関が連携し、民生委員の体制整備を推進していくことが求められる。

民生委員が活動しやすい環境整備に向け、行政を始めとする関係機関がどのような対応をしていくのか、そして民生委員が地域福祉の「担い手」として、これからどのような役割を果たすのか、その動向を注視していきたい。

(すずき なつき)

⁶⁸ 前掲注 49 参照