

# 民生委員制度 100 周年にみる民生委員の意義と役割

中島 修\*

民生委員制度の源である濟世顧問制度が、大正 6(1917) 年に岡山県で創設されてから平成 29(2017) 年で 100 周年を迎えた。児童委員制度も同年に 70 周年を迎えている。民生委員は児童委員を兼務しているが、あらゆる世代で社会的孤立の問題が顕在化し、地域共生社会の実現や地域包括ケアシステムの構築など地域生活を支える民生委員・児童委員の役割は改めて注目されている。東日本大震災等の大規模災害なども契機となり「地域づくり」の取り組みがあらゆる分野で求められている。民生委員制度 100 周年を前後して、民生委員・児童委員に関する様々な報告書や全国モニター調査などが公表された。民生委員制度は、厚生年金受給年齢の引き上げや高齢者雇用安定法による高齢者の雇用継続などにより、委員の成り手を見つけることが難しくなるのではないかという懸念がある。この問題は、100 年間維持してきた我が国における貴重な制度の持続可能性において重要な課題である。しかし、この間、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」や単位民児協という組織（チーム）で民生委員・児童委員活動を進めていくという重要な文献が発表されているにもかかわらず、その方針等について十分な分析が行われていない。本研究では、民生委員制度 100 周年を契機として発表されたこれらの文献を分析し、「民生委員制度創設 100 周年活動強化方策」などを踏まえながら、今後の民生委員・児童委員活動の意義と役割について考察を行った。

Key words：民生委員，児童委員，民生委員制度 100 周年，単位民児協

## 1 問題の所在

民生委員制度は、大正 6(1917) 年の岡山県における濟世顧問制度創設から平成 29(2017) 年に 100 周年を迎え、同年児童委員制度も 70 周年を迎えた。それは、日本の社会福祉の発展を支えてきた歴史であり、今日の地域福祉の推進には欠かせない存在となっている。

近年、東日本大震災などの大規模災害や少子高齢化の進展等により社会的孤立、認知症高齢者の増加、虐待問題の増加、ひきこもりなど、地域の

支えあいや地域の力による早期発見等地域で問題を解決していく力を高めていくことが求められている。それは、「地域共生社会の実現」というスローガンとなり、国が目指す「ニッポン一億総活躍プラン」のなかで重要な目標と位置付けられている。この「地域共生社会の実現」を進めるためには、民生委員・児童委員の存在が重要となる。この地域を支えてきた重要な民生委員・児童委員制度が、この「地域共生社会の実現」や「地域包括ケアシステムの構築」において、また「生活困窮者自立支援制度」を推進していくなかで、いずれも

\* 人間学部人間福祉学科

「地域づくり」が求められ、「社会的孤立」の問題をいかに解決していくかが問われる状況下で、改めて注目されているのである。

この民生委員制度 100 周年の節目を前後して、民生委員・児童委員に関する様々な報告書が作成されている。しかし、これらの報告書の内容が必ずしも十分に取り上げられ検証されていない。本研究では、近年報告されている民生委員・児童委員に関する報告書等を分析し、今後の民生委員の意義と役割について明らかにしていくことを研究目的とする。

## 2 研究方法

近年、民生委員制度 100 周年に関連して、民生委員・児童委員に関する報告書や手引きが多数発行されている。しかし、これら文献に関する十分な分析が行われていない。本研究では、近年の民生委員・児童委員に関する文献研究を行い、それらと民生委員・児童委員の全国モニター調査とを関連させながら、民生委員・児童委員活動の意義と役割について分析することとする。その際の分析枠組みとして、以下のような理論課題によって進めることとする。第一に、民生委員制度を継続するための支援のあり方。特に、就労しながら民生委員活動を行うことの検証である。第二に、民生委員活動を効果的なものにするための単位民児協を中心とした活動方法の方向性の検証である。第三に、民生委員の選出方法の検討である。以下、主な報告書ごとに、この研究枠組みに基づいて論を進めていくこととしたい。

## 3 民生委員制度 100 周年記念全国モニター調査報告書

まず、民生委員・児童委員の現状について、民生委員制度 100 周年記念全国モニター調査報告書を活用して整理したい。

民生委員・児童委員の区域担当委員の平均年齢は、66.8 歳。主任児童委員は、58.8 歳である。民生委員・児童委員の区域担当委員では、70 歳以上の委員が 32.3%、60 代委員が 56.4%、50 代委員が 9.6%、40 代以下が 1.4%と、60 歳未満の委員が全体の 1 割にとどまっている。60 代以上の委員で全体の 88.7%と 9 割近くを占めている。男性が 37.6%、女性が 61.6%であった。

在任期間は、1 期目の委員が 33.3%、2 期目の委員が 24.6%、3 期目の委員が 17.8%、4 期目の委員が 10.2%、5 期目以上が 13.0%、無回答が 1.1%であった。2 期目までの委員で 57.9%を占めている。1 期目の委員は、政令市 26.2%、東京都特別区 20.4%に対し、村 47.9%、町 38.1%となり、町村部で 1 期目の委員が多く、都市部では 1 期目の委員が少ない傾向がある。特に、東京都特別区では、2 期目までの委員は 40.6%であり、委員の在任期間が長くなっている傾向が示された。都市部で民生委員の担い手不足が指摘されてきたが、都市部では地方よりも委員を続ける人が多い傾向にある（村 2 期目までの委員は 77.1%）。

民生委員・児童委員の就労状況は、全体で 37.0%の委員が就労している。区域担当委員が 35.3%、主任児童委員は 56.4%の委員が仕事をしながら委員活動を行っている。民生委員・児童委員に就任する方の多くは、60 歳定年退職後とさ

表 1

年度	40代以下	50代	60代	70代以上	平均年齢
平成28年度	2.3	12.5	54.2	30.8	66.1歳
平成24年度	2.3	15.1	60.7	21.9	66.0歳
平成 4年度	7.8	28.9	55.9	7.4	60.6歳

※平成28年度分は全民児連「全国モニター調査」(速報値)、平成24年度分は日本総合研究所「民生・児童委員の活動等の実態把握及び課題に関する調査・研究事業報告書」、平成4年度分は全民児連「単位民児協実態調査」による。

表 2

## 民生委員・児童委員の活動状況(主任児童委員含む)

項目	民生委員・児童委員 総数			1人あたり			
	平成27年度	平成17年度	増減	平成27年度	平成17年度	増減	増減率(%)
委員総数	231,689.0	226,582.0	5,107.0	-	-	-	-
活動日数	30,451,294.0	27,359,825.0	3,091,469.0	131.4	120.8	10.7	8.8
相談・支援件数	6,391,465.0	7,848,556.0	△ 1,457,091.0	27.6	34.6	△ 7.1	△ 20.4
その他の活動件数	27,135,458.0	22,785,853.0	4,349,605.0	117.1	100.6	16.6	16.5
訪問回数	38,504,881.0	31,152,385.0	7,352,496.0	166.2	137.5	28.7	20.9
連絡・調整回数	16,500,976.0	13,141,186.0	3,359,790.0	71.2	58.0	13.2	22.8

※「福祉行政報告例」による

れてきた。しかし、「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」(高齢者雇用安定法)の成立や厚生年金受給年齢の65歳への引き上げ等により、雇用を継続する高齢者が増加している。「平成29年版高齢社会白書」において、高齢者の就業状況についてみると、男性の場合、就業者の割合は、55～59歳で90.3%、60～64歳で77.1%、65～69歳で53.0%となっており、60歳を過ぎても、7割以上の方が就業していることがわかる。女性の就業者の割合は、55～59歳で69.0%、60～64歳で50.8%、65～69歳で33.3%と男性に比べると低い。60歳を過ぎても男性の7割以上と同様に、女性も5割以上の方が働いている(「全国一斉モニター調査第2分冊」2018b:2-6)。

このように、民生委員・児童委員をどのように選出していくかという点において、60歳定年後に選任するという方法は崩れつつあり、国家公務員も65歳定年制へと移行したことから、今後は就労しながら民生委員・児童委員活動を行う委員の割合が高まっていくことが考えられる。そのため、就労しながら委員活動を行うことが可能となる仕組みを考えていくことが必要であると考える。

区域担当委員の担当世帯数は、平均値で223.9世帯、中央値で180.0世帯であった。概ね、一人の委員が抱える世帯数は、200世帯前後を担当している委員が多いと考えてよいであろう。しかし、東京特別区では、500世帯を超える委員が45.3%(無回答を除けば過半数超)であり、国が参酌基

準として示す担当世帯数「220～440世帯」(政令市・特別区)を超える世帯を担当する委員が過半数に上ることが明らかとなった(「全国一斉モニター調査第2分冊」2018b:7)。

「平成27年度福祉行政報告例」に基づいて、活動日数を見ると以下ようになる。

委員1人あたりの年間の活動日数は、平成27年度は131.4日であり、10年前から1割近く伸びている。平成27年度1年間の全国の民生委員・児童委員による活動状況を10年前と比較したものが下表である。これによれば、「相談・支援件数」が約2割減少する一方、「その他の活動」(民児協活動をはじめとする自主的な活動や他団体の活動への協力等)が16.5%伸びている。また、住民の孤立・孤独が課題となるなか、高齢者の安否確認等のための「訪問活動」も約2割増加している。こうした状況からは、各分野の相談支援機関が整備されるなかで、従来、民生委員が対応してきた相談の一部が、地域包括支援センターをはじめとした専門機関の強化や個人情報を取り巻く環境の変化等により減少していることがうかがわれる。

また、対象者別に相談・支援件数を見ると、過去10年間において、高齢者、障がい者、子ども、その他の相談のいずれも増加している。相談・支援内容の内訳をみると、過去10年間において、その多くが減少している中で、「子どもの地域生活」と「日常的な支援」及び「その他」が増加している。従来の分類では当てはまらない支援課題も生じていることが推測される。児童委員活動と

表 3

対象者別の相談・支援件数

「福祉行政報告例」による

相談分野	17年度	27年度	27年度-17年度 件・%	
高齢者に関すること	4,283,072	3,597,892	△ 685,180	△ 16.0
障がい者に関すること	567,396	320,054	△ 247,342	△ 43.6
子どもに関すること	1,397,340	1,335,261	△ 62,079	△ 4.4
その他	1,600,748	1,138,258	△ 462,490	△ 28.9
総 数	7,848,556	6,391,465	△ 1,457,091	△ 18.6

表 4

相談・支援内容の内訳

「福祉行政報告例」による

相談・支援区分	17年度	27年度	27年度-17年度 件・%	
在宅福祉	1,172,488	514,615	△ 657,873	△ 56.1
介護保険	360,352	183,707	△ 176,645	△ 49.0
健康・保健医療	687,836	449,960	△ 237,876	△ 34.6
子育て・母子保健	271,444	210,264	△ 61,180	△ 22.5
子どもの地域生活	544,503	571,720	27,217	5.0
子どもの教育・学校生活	449,377	380,824	△ 68,553	△ 15.3
生活費	429,400	191,531	△ 237,869	△ 55.4
年金・保険	92,510	40,632	△ 51,878	△ 56.1
仕事	105,041	52,546	△ 52,495	△ 50.0
家族関係	311,503	196,025	△ 115,478	△ 37.1
住居	168,428	101,239	△ 67,189	△ 39.9
生活環境	323,152	284,188	△ 38,964	△ 12.1
日常的な支援	1,347,853	1,619,957	272,104	20.2
その他	1,584,669	1,594,257	9,588	0.6
総数	7,848,556	6,391,465	△ 1,457,091	△ 18.6

主任児童委員活動の動向から見ると、近年、児童虐待、いじめ、不登校、子どもの貧困等、子どもや子育て家庭をめぐる課題が多様化するなか、このような項目が増加していることが考えられる。

一方、「その他の活動件数」に含まれる「要保護児童の発見の通告・仲介」は、この10年で半分近くに減少している。しかし、全国の児童相談所における虐待相談対応件数は平成27年度に10万件を突破するなど増加を続けている。このことから、児童虐待問題に関する国民の関心の高まりや児童相談所の全国共通ダイヤルの浸透（189）などもあり、民生委員・児童委員を介さずに、直

接、児童相談所等に通告する住民が増加したことがうかがわれる。

民生委員・児童委員のうち、子どもや子育て家庭への支援を専門に担当する主任児童委員の活動は、10年前に比べ「相談・支援件数」、「訪問回数」がともに1割程度の減少となっている。地域でのサロン活動への協力といった「その他の活動件数」、また関係機関等との「連絡・調整回数」は大きく増加している。このことから、主任児童委員が単位民児協の窓口となって、小中学校をはじめ幅広い関係者との連絡役として定着しつつあることがうかがわれる。

表 5

## 「その他の活動件数」の内訳

活動の区分	17年度	27年度	27年度-17年度 件・%	
調査・実態把握	4,947,183	5,423,084	475,901	9.6
行事・事業・会議への参加協力	5,990,021	6,196,597	206,576	3.4
地域福祉活動・自主活動	6,579,185	9,193,647	2,614,462	39.7
民児協運営・研修	4,451,676	5,840,818	1,389,142	31.2
証明事務	677,520	403,427	△ 274,093	△ 40.5
要保護児童の発見の通告・仲介	140,268	77,885	△ 62,383	△ 44.5
総 数	22,785,853	27,135,458	4,349,605	19.1

表 6

## 主任児童委員の活動状況

項目	民生委員・児童委員 総数			1人あたり			
	平成27年度	平成17年度	増減	平成27年度	平成17年度	増減	増減率(%)
委員総数	21,434.0	20,854.0	580.0	-	-	-	-
活動日数	2,486,117.0	2,091,277.0	394,840.0	116.0	100.3	15.7	15.7
相談・支援件数	531,051.0	571,749.0	△ 40,698.0	24.8	27.4	△ 2.6	△ 9.6
その他の活動件数	2,223,659.0	1,715,110.0	508,549.0	103.7	82.2	21.5	26.1
訪問回数	632,812.0	685,835.0	△ 53,023.0	29.5	32.9	△ 3.4	△ 10.2
連絡・調整回数	2,072,367.0	1,391,189.0	681,178.0	96.7	66.7	30.0	44.9

※「福祉行政報告例」による

ここまで、民生委員・児童委員の活動状況を見てきたが、民生委員・児童委員の活動における悩み、苦労に焦点を当てることも重要である。民生委員・児童委員への期待の高まりとともに、その役割が拡大するなか、委員の負担感が高まっている。全民児連が平成28年に実施した「全国一斉モニター調査」においては、その一部として全国23万人の委員に活動の現状に関する意識調査を実施した。その結果によれば、「活動上の悩み、苦労」に関する質問の回答として最多であったのは、住民の「プライバシーにどこまで踏み込んでいいのか戸惑う」ということであった。これは、経験の浅い委員が増加するなかで、住民との関係づくりに悩む委員が増えていること、また個人情報

報に関する住民の関心の高まりが、委員活動にも少なからぬ影響を及ぼしていることをうかがわせる結果となった。さらに活動に必要な住民の情報（個人情報）の提供不足に関する回答も多く、市区町村から民生委員・児童委員に対する個人情報の提供に課題があることが明らかとなっている。守秘義務を有する民生委員・児童委員に対しては、住民の福祉のためにも活動に必要な情報が適切に提供される体制の構築が望まれている（全民児連「全国一斉モニター調査第2分冊」2018b：13）。

一方、同調査において、委員活動の「やりがいや達成感」をどのような時に感じているのかを聞いた質問では、「支援した人に喜ばれた時、感謝

表 7

民生委員・児童委員活動における「悩み、苦勞」（3項目選択）

N=200,750

	度数	パーセント
プライバシーにどこまで踏み込んでいいのか戸惑う	112,790	56.2
支援を必要としている人がどこにいるのか分からない	34,424	17.1
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	43,219	21.5
社会福祉に関する知識や情報の理解が難しい	27,039	13.5
援助を必要とする人との人間関係の作り方が難しい	44,445	22.1
援助が困難な場合のつなぎ先がよく分からない	5,855	2.9
配布物や調査など、行政からの協力依頼事項が多い	19,096	9.5
配布物や調査など、社協からの協力依頼事項が多い	9,853	4.9
行政等への協力範囲が広い（福祉だけでなく教育や保健分野へのかかわりなど）	15,128	7.5
あて職（民生委員が自動的に兼務になる役職）が多い	29,096	14.5
会議や研修などに参加する機会が多い	28,762	14.3
町内会や自治会の行事などの参加の負担が大きい	16,278	8.1
慶弔や地域の祭事などの際の経済的な負担が大きい	4,274	2.1
課題を抱えた住民が多い	7,915	3.9
担当の世帯数が多い	16,544	8.2
担当の地域が広い（移動に時間や費用がかかる）	5,778	2.9
市・区役所、町村役場、その他行政機関の協力が得にくい	4,960	2.5
社協の協力が得にくい	876	0.4
民児協内に、困っていることを相談できる仲間や先輩がいない	1,363	0.7
自分の家族の理解が得られない	2,247	1.1
仕事との両立が難しい	20,161	10.0
住民から正しく理解されていない（給料をもらっている、何でもやってくれる等の誤解）	27,516	13.7
その他	7,819	3.9
特になし	9,633	4.8

された時」を約7割の委員が挙げ、「その人（世帯）が抱える課題（困りごと）が解決した時」が続いていた。これらの結果からは、自らが他者の役に立ったことを実感できる、また自らが成長できたと感じられることが委員活動の喜びであり、活動への意欲につながっていることがうかがわれる（全民児連「全国一斉モニター調査第2分冊」2018b：16-17）。

4 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研究会報告書」

平成 26(2014) 年 4 月、厚生労働省は「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」（座長 上野谷加代子）（以下、「検討会報

告書」という）を公表した。筆者もこの検討会の構成員の一人であったため、この報告書の内容に触れながら、民生委員・児童委員に期待されることについて述べていくこととする。

平成 23(2011) 年 3 月に発生した東日本大震災では、56 名の民生委員・児童委員が亡くなっている。民生委員・児童委員が取り組んできた「災害時一人も見逃さない運動」は、災害時において、第一に、民生委員・児童委員自身の命を守ること、第二に、民生委員・児童委員の家族の命を優先すること、第三に、その上で支援することが可能であれば高齢者等の支援に当たることが想定されていた。しかし、56 名の方が亡くなられたことを重く受け止めるとともに、日頃から全国で活動している民生委員・児童委員が活動しやすい

表 8

## 民生委員・児童委員活動で「やりがい、達成感を感じる時」(3項目選択)

N=200,750

	度数	パーセント
支援した人に喜ばれたとき・感謝されたとき	136,845	68.2
その人(世帯)が抱える課題(困りごと)が解決したとき	84,261	42.0
要支援者から頼りにされたとき	69,250	34.5
自分自身が成長できたと感じたとき	36,851	18.4
福祉についての自分自身の理解が深まったとき	38,834	19.3
地域についての自分自身の理解が深まったとき	38,097	19.0
活動を応援してくれる住民が増えたとき	34,462	17.2
民生委員同士で仲間ができたとき	68,405	34.1
後輩民生委員が頼りにしてくれたとき	5,161	2.6
その他	2,139	1.1

全児連「平成28年全国モニター調査」結果(速報値)

環境を整えていく意味から検討をすることが求められた。厚生労働省が民生委員・児童委員のために検討会を設置したことは、重要な意味を持つものであろう。

この検討会報告書では、これまでの民生委員・児童委員の歴史的な活動成果を整理した上で、新たな課題等への対応として、生活困窮者支援や虐待相談の増加への対応について述べられている。そして、民生委員・児童委員活動における課題を提示している。(1)活動範囲に関する課題、(2)求められる役割の多様化と負担に関する課題、(3)対応する問題の複雑化・多様化と力量に関する課題、(4)災害時の活動に関する課題、(5)個人情報取扱いと関係機関との情報共有に関する課題、(6)活動への支援・協力体制に関する課題、(7)社会的な理解の促進と継続性の確保に関する課題、という7つの課題を指摘している。そして、民生委員・児童委員の活動環境の整備に向けて(提言)として、(1)民生委員・児童委員活動への支援の充実、(2)民生委員・児童委員の力量を高める取組み、(3)地方自治体等の民生委員・児童委員制度への社会的理解の促進、(4)国民の民生委員・児童委員制度への理解促進の取組みとその効果、の4点を指摘している。

(1) 民生委員・児童委員活動への支援の充実に

おいては、①民生委員・児童委員が安心して活動するための取組み、②民生委員・児童委員、民児協活動への支援(ア 活動費等、イ 行政のサポート体制、ウ 関係機関との連携、エ 地域福祉計画等への位置づけ)、③災害時の民生委員・児童委員活動への支援、が提示され、民生委員・児童委員が安心して活動できるための独自の保険制度の整備、活動費や行政のサポート体制、関係機関との連携、地域福祉計画等へ民生委員の活動を位置づけること、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(平成25年8月内閣府)」を受けて災害時の民生委員・児童委員活動への支援等が提示されている。

(2) 民生委員・児童委員の力量を高める取組みでは、平成23年の「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」(地域主権第2次一括法)により、民生委員法及び児童福祉法の一部改正が行われ、民生委員・児童委員に対する指導訓練(研修)は、都道府県知事が地域の実情に応じて実施することとされたことから、都道府県は、主体的に地域の実情やそのレベルに応じた研修を行うこととされている。しかし、その研修機会が十分に確保されていないため、全国民生委員児童委員連合会(以下、「全児連」という)は、平成26(2014)

年 3 月に「民生委員・児童委員研修カリキュラム」（委員長 市川一宏）を作成し、新任委員、中堅委員に向けた研修体系をそれぞれ提示し、都道府県が研修に取り組みやすい環境を整備している。検討会報告書でも、この点に言及し、この研修カリキュラムを参考にして研修の充実を図るよう言及している。

最後に、この検討会報告書のまとめとして「民生委員・児童委員に期待すること」が述べられている。この点に基づきながら、改めて、地域での見守り支えあいの地域づくりの必要性について考えていきたい。第一に、災害時要援護者支援についてである。平成 25(2013) 6 月の災害対策基本法の見直しにより、民生委員・児童委員は避難行動要支援者の避難支援等関係者として位置づけられた。災害時の避難支援について、民生委員・児童委員への期待が高まっている。しかし、検討会報告書では、「『見守り』活動の主たる役割が民生委員・児童委員のみであるような雰囲気となっている」と指摘し、報告書内の注において「民生委員・児童委員活動において『見守り』活動は重要である。『見守り』活動は、地域住民との信頼関係の構築や地域住民の状況の把握等にとっても大切な活動ですが、これらは民生委員・児童委員のみに課されたものではなく、行政や社協等の関係機関と連携・協働して行われるべきものです。」（下線、筆者）と述べられている。見守り活動は、多様な人々と機関が連携して取組んでいくことが重要であり効果を上げていくのである。

第二に、悪徳商法などの消費者被害の防止のための地域体制づくりや生活困窮者自立支援制度など新たな取組みへの期待である。これらの活動に民生委員・児童委員が体系的に取組むことにより、活動関係も整備されることを期待している。「自分で自分を助けられない人」を発見し、見守り、適切な時期に必要な手立てにつなげるという役割が「地域福祉推進の要」として期待されているのである。

第三に、今回の検討会報告書では、民生委員・児童委員の活動について地方自治体行政職員をはじめ、地域住民、関係機関など多くの人々に理解してもらい、連携・協働して活動を進めていくこ

とを示している。それは、民生委員・児童委員活動をサポートする体制を強化することにもつながると考えているのである。

改めて、地域で見守り支えあう地域づくりが求められている。これは、民生委員・児童委員のみが行うのではなく、自治会・町内会をはじめとした地域住民との連携はもとより、行政、社協、地域包括支援センター、児童相談所、学校など多様な機関と連携・協働していくことが大きな効果を生み出すこととなる。ライフラインや買い物支援、住宅関係の民間事業者との連携も重要となるであろう。民生委員・児童委員活動を応援し、共に活動する仲間が増えていくことで、民生委員・児童委員の活動環境が前進していく。改めて、地域づくりが求められているのである。

## 5 全民児連「単位民児協運営の手引き」（平成 28 年 3 月版）

平成 28(2016b) 年 3 月に全民児連は「単位民児協運営の手引き」を発行した。筆者は、この手引き作成の委員でもあったため、その内容を踏まえ検証していきたい。

全民児連では、前回の民生委員・児童委員一斉改選において、新任委員が 72,578 人（全体の 31.6%）であったことや近年の 1 期目と 2 期目の委員が増加している傾向から、単位民児協を単位としてチームで民生委員・児童委員活動に取り組んでいくこととしている。それは、新任委員をベテランの委員が支援していくことやひとり暮らし世帯への複数人の委員による訪問活動の実施などが求められており、担当地区を一人の委員のみで担当していくことが難しくなっている現状がある。

民生委員法第 20 条「民生委員は、都道府県知事が市町村長の意見をきいて定める区域ごとに、民生委員協議会を組織しなければならない」との規定によって設置されている。これは、民生委員が民生委員協議会を組織することを義務づけた規定であり、これにより定められたものがいわゆる「法定単位民生委員協議会」である。また、児童委員協議会が、「児童委員活動要領」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）で民生委員協議会



ごとに組織されることになっている。そのため、民生委員協議会は児童委員協議会でもある。よって「法定単位民生委員児童委員協議会」となり、これを略して、「単位民児協」という。単位民児協は、民生委員が、協力を通してその職務をより機能的、効果的に遂行し、相互に向上することを促進するために組織する団体である。民間の組織でありながらその職務の重要性に鑑みて法律上結成が義務づけられている。単位民児協は、全国に10,893団体ある（平成26年度全民児連調べ）。民生委員法第20条第2項において、「前項の規定による民生委員協議会を組織する区域を定める場合においては、特別の事情のあるときの外、市においてはその区域を数区域に分けた区域、町村においてはその区域をもって一区域としなければならない」と定められている。民生委員法第24条（民生委員協議会の任務）では、「①民生委員が担当する区域又は事項を定めること。②民生委員の職務に関する連絡及び調整をすること。③民生委員の職務に関して福祉事務所その他の関係行政機関との連絡に当たること。④必要な資料及び情報を集めること。⑤民生委員をして、その職務に関して必要な知識及び技術の修得をさせること。⑥その他民生委員が職務を遂行するに必要な事項を処理すること。」を規定している。さらに、「2項 民生委員の職務に関して必要と認める意見を関係各庁に具申することができる」ことを規定するとともに、「3項 民生委員協議会は、市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の組織に加わることができる」ことを規定し、「4項 関係行政機関の職員が民生委員協議会に参加して意見を述べることを認める」ことを規定している。これらの規定を踏まえ、全民児連「単位民児協運営の手引き」では、①情報共有、②事例検討、③課題の分析・共有、④活動方針の確認、合意形成、⑤関係機関、団体からの報告、情報提供等の5点をあげ、単位民児協の定例会において、「委員の学びあいと支えあいの定例会」となるよう支援している。

また、民生委員法第25条で、「民生委員協議会を組織する民生委員は、その互選により会長一人を定めなければならない」と、単位民児協に「会長」

を一人単位民児協に所属する民生委員・児童委員の中から互選することが義務づけられている。さらに、法第25条第2項では、「会長は、民生委員協議会の会務をとりまとめ、民生委員協議会を代表する」と定められており、法第25条第3項では、「前二項に定めるもののほか、会長の任期その他会長に関し必要な事項は、政令で定める」とされており、会長の任期は、民生委員法施行令で1年とされているが、再任を妨げていない。会長の在任期間に制約はないが、組織の活性化、次代の民児協を担う人材（会長等の役員候補者）育成という観点から、会長が選任されている。なお、会長に事故があり、会長としての職務が遂行できないときは、あらかじめ互選により定められた者が職務を代理することとされている（民生委員法施行令第11条第2項）。

単位民児協会長の役割としては、(1)民児協の活動方針や目標の立案、(2)組織体制づくり～全員参加と各委員の特性を活かした体制づくり～、(3)委員一人ひとりの活動の支援（①委員が活動しやすい内外の環境づくり、②委員それぞれへの助言・指導）、(4)関係機関との連携・協働の中心となる、ことの4つが主な役割として手引きに盛り込まれている。

また、単位民児協活動は、所属する民生委員・児童委員と事務局担当者が両輪となってこそ、充実した活動が展開される。そのため、事務局が果たすべき役割は、大きいものがある。①定例会の準備、②委員への情報提供、③関係機関との連絡調整、④住民等への広報活動など、円滑な民児協活動のために事務局は重要な役割を果たしている。市区町村の民児協事務局は、行政が7割、社協に3割設置されていて、その設置事務局の形態別によって、果たされる事務局機能が異なることがある。例えば、多岐にわたる民生委員の任務は、行政の担当部署も多岐にわたるため、行政に民児協事務局がある場合には、市区町村行政、福祉事務所、児童相談所等、行政機関との連携・協働は委員活動、民児協活動の基本であることから、民児協事務局が行政にあることによって、行政の関係部署との連絡調整がしやすくなり、連携も進むことが考えられる。一方、社協に民児協事務局が

ある場合には、社協は、地域福祉推進の中核的団体であり、長きにわたり、民児協とは「車の両輪」ともいえる関係を構築してきた。生活福祉資金貸付事業、サロン活動をはじめ、社協事業へ民生委員・児童委員が協力するとともに、心配ごと相談事業等、両者が協働しながら取り組んできた事業も多くある。法第 24 条第 3 項では、「民生委員協議会は、市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の組織に加わることができる」と規定している。民児協は、社会福祉関係団体と連携し、地域組織を推進していくことが期待される。「市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体」とは、市町村社会福祉協議会あるいは身体障害者福祉団体や児童福祉及び青少年問題に関する福祉団体などで全市町村にわたるものなどを意味する。「組織に加わる」とは、社会福祉協議会などの会員として加入するのみでなく、その組織の一環として部会などの組織として活動する意味である。なお、この場合、民生委員協議会の構成員たる民生委員は全員、社会福祉協議会などに会員として参加することが前提とされている。社協に民児協事務局があることで、地域福祉活動への取組みが推進されやすくなると考えられている。なお、市町村長及び福祉事務所その他の行政機関の職員は、単位民児協の構成員としてではなく、第三者としての立場において単位民児協の会合に出席し、参考意見を述べるができるのは、あくまで民児協の運営及び構成については自主的に行うことが適当と考えられているからである。

また、単位民児協の事務局機能は、全民児連(2018)「全国モニター調査報告書」において単位民児協単位で見ると、①会長等の民児協役員(個人)が 36.0%、②行政が事務局を担当しているが 39.1%、③社会福祉協議会が事務局を担当しているが 15.7%、④その他が 3.2%、⑤無回答が 6.0%となっている。前回調査は、全民児連「法定単位民児協活動実態調査 2012 報告書」①会長など民児協役員が担当しているが 61.2%、②行政が事務局を担当しているが 21.9%、③社会福祉協議会が事務局を担当しているが 8.5%、④その他が 1.0%、⑤無回答が 7.4%であった。つまり、単位民児協の事務局機能の負担感、近年 5 年間で改善して

いる傾向にあるということができよう。この間、単位民児協を中心として民生委員・児童委員活動を推進するとしてきた全民児連の方針は、単位民児協事務局機能を強化する方向にもつながっており、この方向性は正しい方向性を示していると筆者は考える。

## 6 全国民生委員児童委員連合会編(2016a)「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書」

この委員会においても、筆者は委員であったため、その視点から論じていくこととする。

民生委員制度創設 100 周年にあたって全民児連が立ち上げた委員会である。社会の変化と民生委員・児童委員制度を取り巻く環境について検討し、「中間報告」として、①民生委員活動 100 年の総括、②今後の社会の変化と民生委員・児童委員活動の方向性、③活動のために期待される活動環境整備、について盛り込まれている。その概要は、この 100 年を振り返って民生委員・児童委員制度の歴史が整理され、これまでの民生委員・児童委員が果たしてきた役割として、「①地域住民の身近な相談相手、見守り役としての存在、②行政の協力者として福祉制度を効果的に機能させる存在、③民間社会福祉活動の推進者たる存在、④地域課題の可視化と住民の代弁者としての提言活動、⑤時代を先取りした課題解決への取り組み」が提示されている。さらに、「Ⅱ. 新たな時代の民生委員・児童委員活動 1. 変わる社会の姿と社会福祉のあり方見直し 2. これからの民生委員・児童委員活動」において、「民生委員・児童委員がめざすもの」として「誰もが笑顔で、安全に、安心して暮らせる社会づくり」が示された。そして、「守り続けていくべきもの」と「時代の変化に応じた対応」が述べられ、「ア) 制度として守り続けていくべきもの」として、「厚生労働大臣による委嘱」「無報酬のボランティアという性格」「民生委員であるとともに児童委員を兼ねていること」「住民との信頼関係に不可欠な守秘義務、3 年間の任期と一斉改選」がまとめられた。また、「時代の変化に即した活動～これからの活

動の視点」としては、今後は、民生委員児童委員協議会（民児協）が組織として個々の民生委員を支え、そのなかで住民を支えていくことが重要であることを示した。また、「すべての民生委員が児童委員であることを意識した活動」として、「①民生委員が児童委員を兼ねている意義」として、子どもをめぐる課題への対応では、子どもと保護者、双方への相談・支援が不可欠。民生委員が児童委員を兼ねているからこそ双方に関わり、多様な機関を結びつけていく役割を果たすことが可能であるという考え方を示した。同時に、主任児童委員と児童委員（区域担当民生委員）の連携強化についても言及された。そして、「Ⅲ. 民生委員・児童委員活動の充実のために期待されること」として、「1. 民生委員・児童委員の選任・配置について」において、①「民生委員は大変」というイメージの払しょく、②多様な人材の確保、就業との両立支援、③委員候補者の選任方法の多様化、④選任、配置基準等に関する検討、について論議された。そして、「民生委員活動を支える仕組み」として、ア）協力員制度、イ）研修の充実、ウ）民生委員制度や活動に関する周知促進、について示された。その際、民生委員児童委員協議会（民児協）については、①単位民児協の運営強化のための環境整備、②意見具申機能の強化、③連合民児協の位置づけの明確化、が論議された。特に、今後100年を見据えて、委員活動と就労との両立や選任方法の多様化などについて踏み込んだ議論がなされたことは重要な議論であった。

## 7 全国民生委員児童委員連合会（2017）「民生委員制度創設100周年活動強化方策」

全国民生委員児童委員連合会編（2018a）「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」は、全国モニター調査の結果とこの「民生委員制度創設100周年活動強化方策」（以下、「活動強化方策」という）の内容を踏まえ整理された。よって、この活動強化方策を取り上げて論じていきたい。

「支えあう 住みよい社会 地域から」という、これからの民生委員・児童委員活動に関するス

ローガンが決まり、これを目指していく民生委員・児童委員活動に期待されているもの（「民生委員100周年強化方策」より）として、「(1) 変わらぬ住民の身近な相談相手、見守り役としての活動、(2) 地域の福祉課題を明らかにしていくこと、(3) 児童委員であることを意識した活動、(4) 多様な関係者をつなぐ「結節点（ハブ）」となること、(5) 住民や地域の代弁者としての積極的な意見具申、提言、(6) 地域づくりの担い手となること」が示された（全民児連（2017b:2-4）「民生委員制度創設100周年活動強化方策」）。

また、「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～子どもたちの笑顔と未来のために～」では、「重点1 子どもたちの「身近なおとな」となり、地域の子育て応援団となる。重点2 子育て、子育てを応援する地域づくりを進める。重点3 課題を抱える親子を早期に発見し、つなぎ、支える。重点4 児童委員制度やその活動の理解を促進する。」が示された。その上で、「民生委員制度創設100周年活動強化方策」では、「重点1 地域のつながり、地域力を高めるために。重点2 ささまざまな課題を抱えた人びとを支えるために。重点3 民生委員・児童委員制度を守り、発展させていくために。」が示された。「重点1 地域のつながり、地域力を高めるために」においては、「(1) 自治会・町内会活動と民生委員・児童委員活動との連携強化、(2) 「一声運動」「挨拶運動」などを通じたつながりの強化、(3) 住民同士が支え合える仕組みづくりへの協力、(4) 子育てを応援する地域づくりの推進」が示された。「重点2 ささまざまな課題を抱えた人びとを支えるために」においては、(1) 積極的な訪問活動を通じた住民との関係づくりの推進、(2) 出張相談会等を通じて相談の「入り口」を広げる、(3) 住民の代弁者としての意見具申、提言活動の強化、(4) 社会福祉協議会との一層の連携・協働、(5) 社会福祉法人・福祉施設との積極的連携、(6) 共同募金への協力と民児協活動での活用」が示された。「重点3 民生委員・児童委員制度を守り、発展させていくために」については、「(1) 単位民児協の機能強化による民生委員・児童委員への支援、(2) 都道府県・指定都市民児協による

委員支援, (3) 民生委員・児童委員候補者の選任方法の多様化, (4) 地域住民への積極的な PR 活動の展開」が示されている(全民児連(2017a:2-4)「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」)。

## 8 おわりに

民生委員・児童委員は、変わらぬ住民の身近な相談相手、見守り役として、これからも地域住民の「良き隣人」として、人びとを見守り、その相談相手となり、必要に応じて必要な支援へのつなぎ役となることが求められている。また、さまざまな課題を抱えながら孤立しがちな人が増加するなか、そうした人びとを早期に把握し、適切な支援につなぐことが求められる。地域の福祉課題を明らかにしていくことについては、地域社会のつながりが弱まるなかにあつて、民生委員・児童委員であるからこそ可能な、人びとや地域の福祉課題を明らかにしていくことが必要である。そのために、自ら地域を歩き、人びとの生活状況と直面している課題を把握するとともに、民児協において委員相互の課題の共有化を図ることが重要である。児童委員であることを意識した活動においては、子どもや子育て家庭をめぐる課題の多様化のなかにあつて、子どもたちにとっての「身近な大人」として、親や学校の教員とは異なる立場から子どもたちの相談相手や支援者となることが重要な役割となる。子育て家庭の孤立防止や子どもたちの健全育成のため、子育て・子育てを応援する視点が求められる。多様な関係者をつなぐ「結節点(ハブ)」となることについては、住民が抱える課題が多様化・複雑化するなかにあつて、地域に存在する多様な関係者・関係機関による包括的な支援を実現するため、その連携の中核たる「結節点=ハブ」となることが求められる。地域包括ケアシステムをはじめ、課題を抱えた住民への包括的な支援のためには、福祉分野にとどまらず、医療、保健、教育、司法等、幅広い分野の連携が必要であることから、民児協活動においても幅広い関係者との連携を意識することが必要である。住民や地域の代弁者としての積極的な意見具申、

提言としては、住民の代弁者として、民生委員法第 24 条に規定される民生委員協議会の任務としての「行政庁への意見具申」を積極的に行うこと。地域ケア会議や要保護児童対策地域協議会、社協や共同募金会をはじめとする関係機関の諸会議等においても、積極的な提言、提案を行うことが求められる。地域づくりの担い手となることについては、民生委員・児童委員がめざす「誰もが笑顔で、安全に、安心して暮らせる社会づくり」のために、住民参加のもとで行う互助の仕組みづくり等において、住民や地縁組織への働きかけ、協働に取り組むことが必要である。また、これからの「地域づくり」は、人びとが共に支え合う福祉のまちづくりであり、福祉の思想と実践が根づいた「文化」、「風土」づくりをめざすものといえる。その実現のために、共に支え合うことの大切さを、日々の活動を通じて地域の人びとに積極的に発信するとともに、働きかけを行うこと。地域の人びととの協働を進めるためにも、住民参加のもと、小地域での福祉活動に取り組んでいる社会福祉協議会(社協)との連携をこれまで以上に進めること。「地域共生社会」の実現に向けて期待されている「寄附文化の醸成」に向け、地域福祉推進の重要な財源である共同募金について、積極的な提案とともに、具体的な運動への協力を引き続き行うことが求められている。

民生委員・児童委員は、100 年という歳月のなかで、地域住民の身近な相談者として重要な役割を果たし続けてきた。そして、地域共生社会の実現や地域包括ケアシステムの構築が求められるなかで、さらに単身生活者が増加し、社会的孤立の問題が深刻化していくことは明らかである。一方、民生委員・児童委員の 9 割は 60 代以上の委員で構成されており、今後は年金受給年齢の上昇により、就労との両立による委員活動を視野に入れていかなければならない。筆者としては、全民児連が掲げている民生委員・児童委員活動の方向性は、適切なものであると考える。その一方で、単位民児協という組織活動としてチームで取り組むことは、個人で活動することよりもマネジメントという難しい課題も内包している。民生委員・児童委員の多様化に対応した研修の実施や単位民

児協という組織で活動していくことの活動支援方策が求められる。それは、今般発表された全国民生委員児童委員連合会編（2018b）「民生委員制度創設 100 周年活動強化方策 推進の手引き～『地域版 活動強化方策』の作成に向けて」に記載するところは大きい。「地域版の活動強化方策」がそれぞれの地域特性に応じた地域生活課題を把握し、各単位民児協の等身大の活動として展開されることが民生委員・児童委員活動を持続可能性のあるものとして推進していくことができるのではないだろうか。

### 引用文献

- 全国民生委員児童委員連合会（2017a）。「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」。
- 全国民生委員児童委員連合会（2017b）。「民生委員制度創設 100 周年活動強化方策～人びとの笑顔、安全、安心のために～ 支えあう 住みよい社会地域から」，平成 29 年 7 月。
- 全国民生委員児童委員連合会（2018a）。「民生委員制度 100 周年記念 全国モニター調査報告書第 1 分冊」，平成 30 年 3 月。
- 全国民生委員児童委員連合会（2018b）。「民生委員制度 100 周年記念 全国モニター調査報告書第 2 分冊」，平成 30 年 3 月。

### 参考文献

- 厚生労働省（2014）。「民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する研究会報告書」，平成 26 年 4 月。
- 厚生労働省（2015）。「社会・援護局地域福祉課長通知社援地発 0327 第 14 号」。「生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について」，平成 27 年 3 月 27 日。
- 厚生労働省（2016）。「平成 27 年度福祉行政報告例」。
- 厚生労働省（2017）。「雇用・均等・児童家庭局総務課長通知（雇児総発第 0329 第 5 号）」。「児童委員、主任児童委員の活動の推進について」，平成 29 年 3 月 29 日。
- 内閣府（2018）。「平成 29 年版 高齢社会白書」。
- 全国民生委員児童委員連合会編（2012）。「民生委員児童委員必携第 57 集」。
- 全国民生委員児童委員連合会編（2013）。「法定単位

民児協活動実態調査 2012 報告書」。

- 全国民生委員児童委員連合会編（2014）。「民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針」改訂第 2 版，平成 26 年 4 月。
- 全国民生委員児童委員連合会（2015）。「児童委員活動推進部会編「児童委員協議会活動の充実のために～ 20 周年を迎えた主任児童委員活動の現状を踏まえて～」」，平成 27 年 3 月。
- 全国民生委員児童委員連合会編（2016a）。「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書」，平成 28 年 11 月。
- 全国民生委員児童委員連合会編（2016b）。「単位民児協の手引き」，平成 28 年 3 月。
- 全国民生委員児童委員連合会（2017）。「民生委員制度 100 周年記念 全国モニター調査報告書（別冊） 都道府県・指定都市別集計表」，平成 29 年 11 月。
- 全国民生委員児童委員連合会編（2018a）。「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」，平成 30 年 3 月。
- 全国民生委員児童委員連合会編（2018b）。「民生委員制度創設 100 周年活動強化方策 推進の手引き～『地域版 活動強化方策』の作成に向けて」，平成 30 年 9 月。

（2018. 9. 26 受稿，2018. 11. 12 受理）

