

ISSN 2434-2521

日本の地域福祉

COMMUNITY DEVELOPMENT IN JAPAN

第35巻

2022年3月

日本地域福祉学会

目 次

●巻頭言	コロナ禍における学会活動について……………	原田 正樹	1
●特別寄稿	新型コロナ感染の影響を超越する地域福祉実践を目指して……………	李 永喜	3
●論文			
1.	権利擁護支援センターの自律的運営に求められる戦略的マネジメント －尾張東部権利擁護支援センター運営の共同研究から－……………	平野 隆之・住田 敦子	13
2.	小地域における高齢者の社会参加活動への参加促進要因に関する研究 －松江市浜北台地区のインフォーマルなグループ活動の世話役へのインタビュー調査を通して－ ……………	蘇 暁娜	25
3.	人との関係構築が困難なボランティア活動希望者の活動参加促進要因の検討 －インクルーシブなボランティア活動の広がりを目指したボランティアコーディネーション－ ……………	岩本 裕子	39
4.	ボランティア活動にみる住民の主体性形成に関する研究 －長期にわたって活動を継続している高齢者ボランティアに焦点を合わせて－……………	守本 友美	55
5.	地域共生社会における地域のプラットフォームの設計と運用 －香川県社会福祉協議会の実践を中心に－……………	北本 佳子・日下 直和・十河 真子	67
6.	民生委員・児童委員活動の持続性に影響を与える要因に関する研究……………	李 承玫	81
7.	イギリスのソーシャルワーク理論におけるソーシャルアクションの理解の変容 －コミュニティソーシャルワークの台頭がもたらしたもの－……………	山東 愛美	95
●研究ノート			
1.	民生委員活動を支える体制の現状 －市町村民児協事務局対象アンケート調査結果－ ……………	小松理佐子・吉武 由彩・原田 正樹・高野 和良・斉藤 弥生・加川 充浩	107
●書評			
1.	永田 祐 (著) 「包括的な支援体制のガバナンス－実践と政策をつなぐ市町村福祉行政の展開」……………	平岡 公一	119
2.	宮城 孝／日本地域福祉学会 地域福祉と包括的相談・支援システム研究プロジェクト (編著) 「地域福祉と包括的支援システム－基本的な視座と先進的取り組み」……………	牧里 每治	123
機関誌編集委員会規程・「日本の地域福祉」編集規程・「日本の地域福祉」執筆要項・機関誌査読委員内規・「日本の地域福祉」投稿受領から掲載までのフローチャート・「地域福祉実践研究」編集規程・「地域福祉実践研究」執筆要項……………			
127			
編集後記……………			
139			

民生委員活動を支える体制の現状

—市町村民児協事務局対象アンケート調査結果—

小松理佐子

日本福祉大学

吉武由彩

熊本大学

原田正樹

日本福祉大学

高野和良

九州大学大学院

斉藤弥生

大阪大学大学院

加川充浩

島根大学

要旨

本研究の目的は、セーフティネットの一部を担う「コミュニティ部門」を維持するための方法を明らかにすることである。「コミュニティ部門」は、住民・ボランティアなど無給で活動する人々を核として形成される。それゆえに、「コミュニティ部門」を継続させるための支援体制が必要となる。このことを検討するために、民生委員を支える体制の実態と課題を明らかにするためのアンケート調査を実施した。本稿は、その結果の速報である。

調査対象は、全国の市町村民生委員児童委員協議会（以下「民児協」）の事務局担当者である（全1,806カ所）。回収数は1,117、回収率は61.8%であった。

調査から次のような民児協事務局の実態が明らかになった。①民児協事務局の職員数は「3人以下」が8割を占め、その大部分が兼任職員である。②事務局業務の中で長い時間を費やしているのは「庶務・経理」である。③担当者が課題に感じている業務は「研修」である。④研修の予算は、市町村による差が大きいが、全体的に研修予算の確保に苦慮している。⑤担当者は定例会開催に関わる業務に負担感を感じている。

客観的にみて民生委員を支援する体制の現状は十分であるとは言い難い。そして、担当者自身が資質を高める研修や業務マニュアルが必要だと感じている。しかし、これまで民生委員を支える体制の検討が十分に行われてこなかった。これと同様に「コミュニティ部門」を継続的に機能させるには担い手を支える体制を整備する必要がある。

キーワード：「コミュニティ部門」、民生委員、民生委員活動への支援体制、市町村民生委員協議会

1. 研究の目的

地域共生社会の実現に向けた一連の政策が進められている。その一環として2019年12月に厚生労働省から出された「『地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会』（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ」（以下「最終とりまとめ」とする）では、重層的なセーフティネットを構築するための主体として「行

政により確保される機能を通じた保障」「市場および準市場を通じた保障」「共同体・コミュニティ（人と人との関係性）の機能を通じた保障」の三部門があげられ、これらが連携することによってセーフティネットを充実させていくという方向が示された（厚生労働省 2019：7）。

この三部門のうち前の二部門は、生活保護制度や介護保険制度といったかたちですでに制度として存在している。三つ目の部門である「共同体・

コミュニティの機能」についても、最終とりまとめで示す「地域における支え合いなど」の実践が展開されているという事実は存在している。しかし、「地域における支え合いなど」の活動は、雇用関係を結んで行われる仕事とは区別され、それをどの程度実施するかは担い手に左右される。それゆえに、セーフティネットの一要素とするには継続性に課題が生じる¹⁾。これを入れることにより、セーフティネット全体の機能が弱化する場合も想定されよう。

以上の関心から本研究会は、セーフティネットの機能を強化し得る「共同体・コミュニティ」部門の形成方法を検討することを目的に研究を進めている。「共同体・コミュニティ」を部門として成立させるには、そこに属する担い手を何らかの形で組織化することが必要になると考えられる。そこで、委嘱されて活動する民生委員制度が100年以上にわたって継続している点に着目し、民生委員を支える体制の実態と課題を明らかにするためのアンケート調査を実施した。研究の途中の段階となるが、速報として報告することとした。

2. 研究の方法

(1) 民生委員制度への着目

1) 民生委員制度の継続性

民生委員制度は2017年に、岡山県で済世顧問制度の創設(1917年)から数えて100年目を迎えた。現在の民生委員制度は1948年に制定された民生委員法に基づくものであり、源流となる済世顧問制度や方面委員制度から変更された点もある。しかし、地域住民が何らかの形で委員として任命され、給与の支給なしに福祉活動に取り組むという制度の骨格は変わらない。

民生委員制度が100年継続したという事実の一方で、制度についての課題も指摘されている。2019年12月(令和元年度)の民生委員・児童委員の一斉改選では全国22万8206人が委嘱されたが、定数23万9682人に対して充足率は95.2%であった。全国的に新たな委員の「なりて不足」が深刻

化しているとされる(全国民生委員児童委員連合会2020)。また、民生委員自身の活動負担感の増大は大きな問題となっており(岸本・和気2020:90-103)、制度が継続する中での課題も生じつつある。民生委員制度が100年以上にわたって継続した背景や現行の制度が有している課題を明らかにすることは、これから展開されようとしている「共同体・コミュニティ」部門の継続性を検討する上で何らかの示唆を得ることができるものと考えた。

2) 民生委員法にみる制度設計

民生委員法の制度設計には次のような特徴がある。一つには、国・地方公共団体は委嘱という形によって民生委員との関係を結んでいる(法第5条1)。二つ目に、民生委員を選任するための推薦のシステムが確立されており、市町村は適任者を推薦する責任を負う(法第5条2)。仮に推薦した者が適任でなかった場合には、市町村は再推薦する責任も負わねばならない(法第7条)。こうした責任の所在を明確にした推薦システムが民生委員の担い手を継続的に確保することを可能にしてきたといえる。三つ目に、都道府県知事が民生委員の指導訓練の責任を負うことを明確にすることによって、民生委員活動を一定の水準に維持している(法第18条)。四つ目には、民生委員に対し民生委員協議会という形で組織化を義務づけている(法第20条)。

以上のように、地域住民によって担われる民生委員制度は、国・地方公共団体が①任命、②推薦システム、③指導訓練、④組織化、という手段で介入することによって、制度としての体裁を維持してきた。国・地方公共団体は、これらを遂行するために必要な費用を予算化する形で責任を果たしている。したがって、民生委員による活動の実体は、担い手である民生委員だけでなく、国・地方公共団体による支援との総体で構成されている。ところが、先行研究では民生委員による活動に関する研究は多くみられるが、それを支える体制を取り上げている研究は見受けられない。厚生労働省をはじめとする行政機関・団体によって事

務局体制の概要は把握されているが、その担い手の意識や民生委員活動との関連を分析するまでには至っていない³⁾。

(2) アンケート調査の概要

1) 実施方法

本研究会は、民生委員を支える体制の実態と課題を明らかにすることを目的に「市町村民生委員児童委員協議会事務局アンケート」を実施した。調査対象は全国の市区町村設置の民児協事務局(全1,806カ所)の担当者とした²⁾。郵送法で2021年1月27日郵送、2月19日を回答期限とした。回収数は1,117(回収率61.8%)であった。

2) 倫理的配慮

調査票に同封した依頼状に、回答は無記名での実施であり、回答者個人や自治体名が特定されることはないこと、調査結果を専用ウェブサイトで公開することなどを記載した。また、本調査は九州大学大学院人間環境学研究院共生社会学講座・人間環境学府共生社会学コース研究倫理委員会の承認を得て実施した。

3. 調査結果⁴⁾

(1) 市町村民児協事務局の体制

表1は今回のアンケートの回答をもとに民児協事務局体制の概要を整理したものである。民児協事務局を担っているのは、「行政」が7割弱(67.4%)、「社会福祉協議会」が3割(30.1%)であった。少数ではあるが「その他」が2.5%あった。「その他」の内容をみると、「法定民児協」という回答が多かったが、なかには「単独」や「行政と

社協で」という回答もあった。都道府県ごとの傾向の違いはほとんどみられず、一つの都道府県の中であっても市町村によって事務局の設置の仕方が異なっている実態が伺えた。

民児協事務局の業務に関わっている職員の数、「0人」0.3%、「1人」32.4%、「2人」29.5%、「3人」15.9%、「4人」7.0%、「5人以上」14.9%であった。そのうち専任職員は、「0人」が8割弱(78.7%)を占め、「1人」は16.9%、「2人以上」は4.4%であった。また兼任職員数は、「0人」1.3%、「1人」36.0%、「2人」28.7%、「3人」14.3%、「4人以上」19.7%であった。これらの結果を自治体の人口規模別にクロス集計をしたが、人口「20万～50万人未満」であっても事務局業務に関わる職員が「1人」という自治体や、人口「50万人以上」であっても専任職員が「0人」の自治体などがみられ、必ずしも人口規模の大きな自治体で職員が多く、小さな自治体では職員が少ないとはいえない結果であった。

また、今回の調査の回答者のプロフィールをみると、民児協事務局の担当期間は「0年」19.0%、「1年」26.1%、「2年」16.3%、「3年」10.8%、「4年」9.2%、「5年以上」18.5%であった。担当期間1年以下が半数弱(45.1%)を占めている。

以上の結果から、民児協事務局業務の多くが兼任職員によって担われており、その中には経験の浅い職員が多く含まれていることが明らかとなった⁵⁾。また、事務局の体制は、自治体の人口規模による違いはみられず、自治体の運営環境が事務局体制に影響しているとはいえない結果であった。どこが事務局業務を担うかを含めて民児協事務局の体制は市町村の考え方に左右されていると

表1 民児協事務局体制の概要

変数	概要
事務局の体制 n=1,115	行政：67.4%，社会福祉協議会：30.1%，その他：2.5%
事務局業務に関わっている職員数 n=1,043	0人：0.3%，1人：32.4%，2人：29.5%，3人：15.9%，4人：7.0%，5人以上：14.9%
専任職員数 n=663	0人：78.7%，1人：16.9%，2人：3.0%，3人：0.9%，4人：0.3%，5人以上：0.2%
兼任職員数 n=1,023	0人：1.3%，1人：36.0%，2人：28.7%，3人：14.3%，4人：6.5%，5人以上：13.2%
回答者の事務局担当期間 n=1,046	0年：19.0%，1年：26.1%，2年：16.3%，3年：10.8%，4年：9.2%，5年以上：18.5%
自治体内に設置されている単位民児協 n=1,046	5未満：62.2%，5～10未満：17.7%，10～20未満：13.6%，20以上：6.5%

考えられる。

(2) 事務局の業務内容

表2は、本研究会が民生委員活動を支援するために事務局に必要な業務として設定した8つについて、事務局の全業務量を100とした場合の業務時間の割合を尋ねた結果である。平均値でみると、業務時間が長いのは「市区町村民児協の庶務・経理」、「民生委員・児童委員への事務連絡」、「民生委員・児童委員の研修」、「民生委員・児童委員からの相談」であった。最も平均の業務時間の長い「市区町村民児協の庶務・経理」は、最大値が85%であり、当該の事務局では業務の大半を「市区町村民児協の庶務・経理」に費やされているとみられる。80%以上の回答は、人口規模が「1万人未満」（2件）、「1～10万人未満」（1件）と規模の小さな自治体にみられた。ただし、「1万人未満」の自治体の4分の1（26.2%）は「市区町村民児協の庶務・経理」の業務時間が20%未満であったことから、人口規模が小さいと業務時間が長くなるとはいきれない。

そこで、違いが生じている背景を探るために「市区町村民児協の庶務・経理」に関する課題として自由記述にあげられている内容を分析した。これに関わる記述は149件あったが、その中で多かったのが「業務量が多い」という点であった。「会議に関わる事務や調整、会計処理、推薦業務、各種調査やアンケートなど事務が多岐にわたり業務量が多い」という意見に代表されるように、「庶務・

経理」には多様な業務が含まれていることがわかる。それに加えて「紙ベースの資料のやりとりや、データ化やシステム化が遅れているために余計に煩雑、IT化したいが民生委員が高齢化しているのではなじまない」「会計処理の内容が複雑化していて、全容の把握が大変」「銀行へ出向いての入出金に手間がかかる」「委員全員分の活動費の振り込みは対象人数も多く負担」などの意見が寄せられた。これらの自由記述から「庶務・経理」の業務時間が長い背景には、業務の効率化に向けた取り組みが遅れていることも一因していることが伺える。

また、「民生委員・児童委員からの相談」と「民生委員・児童委員の研修」で最大値80%を回答した市町村があった。「民生委員・児童委員からの相談」で最大値である80%と回答したのは、人口規模が「1～10万人未満」の1件であった。「民生委員・児童委員の研修」で最大値80%を回答したのは、人口規模が「1万人未満」（2件）、「1～10万人未満」（1件）、「10～20万人未満」（3件）であった。比較的人口規模の小さな自治体の回答であったが、回答全体としては人口規模との相関関係を見出すことはできなかった。

他方、市町村による差が小さかったのは、「活動記録の集計業務」と「都道府県や他団体との調整、連絡」の二項目で、最大値はいずれも30%であった。「活動記録の集計業務」は厚生労働省によって業務内容が詳細に示されていることから市町村による違いが生じにくいものと考えられる。

表2 事務局の業務内容（年間の業務時間のおおよその割合）

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
市区町村民児協の庶務・経理	1086	0	85	25.88	16.38
民生委員・児童委員への連絡	1086	0	60	15.09	10.48
民生委員・児童委員からの相談	1086	0	80	11.38	8.24
民生委員・児童委員の研修	1086	0	80	14.65	10.24
活動記録の集計等の業務	1086	0	30	6.75	5.29
単位民児協との調整、連絡	1086	0	70	8.84	9.12
都道府県や他団体との連絡、調整	1086	0	30	7.30	5.05
その他	1086	0	100	2.74	8.60

また、「都道府県や他団体との調整、連絡」は、他の業務に比べると必要性の低い業務であることが起因し、市町村による差が見えにくかったといえよう。

以上の結果から、「活動記録の集計業務」のように定型的な業務は市町村による違いが生じにくい、「民生委員・児童委員からの相談」をはじめとする非定型的な業務は市町村による違いが大きいことがわかる。

(3) 課題に感じている業務

表3は事務局業務について担当者として課題に思っていることを、「全くない」「どちらかといえばない」「どちらともいえない」「どちらかといえばある」「非常にある」の5段階で尋ねた結果である。そのうち「どちらかといえばある」「非常にある」と回答した割合を示したのが表3である。最も多かったのは「民生委員・児童委員の研修」(35.3%)で、続いて「民生委員・児童委員への連絡事務」(17.7%)、「市区町村民児協の庶務・経理」(16.5%)、「活動記録の集計業務等の業務」(16.0%)、「民生委員・児童委員からの相談」(15.8%)の順で、業務時間の長さとは異なる結果となった。

最も多かった「民生委員・児童委員の研修」についての課題を自由記述で求めたところ、345件の回答があった。その中で多かったのは「コロナ禍における研修のあり方」と「内容や講師、研修方法」に関するものがそれぞれ114件で同数であ

った。調査の実施が「第3波」と呼ばれる新型コロナウイルスの感染が拡大した時期と重なったことから、集合研修の実施の困難や研修自体が実施できないことなど直面している課題があげられたものと思われる。コロナ禍における課題を除いた平時での課題で多くの記述がみられたのは「内容や講師、研修方法」についてであった。具体的には「内容や講師がマンネリ化している」「効果的な研修方法」「民生委員の活動に活かされているか」「民生委員のニーズに合致していたか」など研修の質に関わる意見が多数寄せられた。

また、研修に関する「事務局の負担が大きい」という意見が40件あった。具体的には「通知、資料準備、会場手配、会場設営、講師調整など事務的負担が大きい」「研修の進行や記録もやっている」「遠方の研修に随行、送り迎え」など、事務局が研修の実施に大きく関わっている様子が伺えた。事務局を担当する職員数が少ないことを考えると、これらの業務の負担が大きいことは事実であろう。自由記述の中には「事務局任せである」という主旨の意見も36件あった。具体的には「事務局主導でないと動かない」「自分達の活動にプラスになるような研修を主体的、自発的に企画してほしい」「内容も準備も事務局に任せきり」などが寄せられた。「事務局任せ」という意見からは、研修業務を必ずしも民児協の事務局の役割として認識されていない様子も垣間見られた。他方、民生委員法では、民生委員に自己研鑽が求められている(第2条)。そうした意味においては、民生

表3 担当者として課題に思っていること

事務局の業務	n=1,117	
	「どちらかといえばある」「非常にある」の計 (%)	
市区町村民児協の庶務・経理	16.5	
民生委員・児童委員への連絡事務	17.7	
民生委員・児童委員からの相談	15.8	
民生委員・児童委員の研修	35.3	
活動記録の集計業務等の業務	16.0	
単位民児協との調整、連絡	8.0	
都道府県や他団体との調整、連絡	6.1	
その他	14.1	

委員の側に課題があることも否めない。

民生委員法では指導訓練は都道府県知事の責任において実施することが明記されているが、合わせて民生委員協議会の任務の一つとして「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」があげられている（法第24条5）。したがって法律上の研修の実施責任は、行政と民生委員の双方が負っているということになる。自由記述の中には「仕事をしている委員が研修に参加しにくい」「いろんな役を引き受けている委員も多く、時間がとれない」など、民生委員の側の負担を指摘する意見もあった。任命されて活動する民生委員に、研修の企画や運営をどこまで期待できるかという課題も見えている。

民生委員にどのような研修をするかは、民生委員にどのような活動を求めるかに関わってくる。民生委員法では民生委員の職務を考えるのは国とされている（第14条）。しかし、近年、地域福祉の推進方法は、市町村地域福祉計画の策定などを通して独自に検討する方向に進められている。それによって、市町村によって構築される地域福祉システムは多様性を帯びている。市町村独自の地域福祉システム中で、独自の職務が民生委員に付加されることもある。社会福祉のシステムが市町村を中心としたシステムへ移行する中で、民生委

員の指導訓練における国、都道府県、市町村の役割分担について改めて考える必要がある。

(4) 民生委員研修の実態

実際に民生委員研修の実施状況についてみてみることにしたい。表4は、民児協が主催する研修の年間回数を尋ねた結果である。年間回数は、「5回未満」が52.6%で半数を占めた。残りは「5～10回未満」22.8%、「10～15回未満」10.7%、「15回以上」13.9%という結果であった。

表4 民児協が主催する研修の年間回数

回数	度数	%
5回未満	569	52.6
5～10回未満	247	22.8
10～15回未満	116	10.7
15回以上	150	13.9
合計	1082	100.0

表5は、1年間の研修の予算額を尋ねた結果である。予算額は「50万円未満」が41.1%で最も多かった。ただし平均すると約107万円で、最高額は約238万円であるので、市町村による差が大きいといえる。これを人口規模別にみると、「200万円以上」という高額な回答は、人口規模が大きな自治体ほど高い割合となっており、反対に「1～

表5 人口規模別にみた1年間の研修予算額

		1年間の研修予算額（令和2年度）							
		0円	1～50万円未満	50～100万円未満	100～200万円未満	200万円以上	無回答	合計	
自治体の人口	1万人未満	度数	10	171	47	27	6	21	282
		%	3.5%	60.6%	16.7%	9.6%	2.1%	7.4%	100.0%
	1～10万人未満	度数	6	238	125	101	97	46	613
		%	1.0%	38.8%	20.4%	16.5%	15.8%	7.5%	100.0%
	10～20万人未満	度数	0	33	21	22	32	6	114
		%	0.0%	28.9%	18.4%	19.3%	28.1%	5.3%	100.0%
	20～50万人未満	度数	1	11	12	15	32	1	72
		%	1.4%	15.3%	16.7%	20.8%	44.4%	1.4%	100.0%
	50万人以上	度数	0	0	2	6	14	1	23
		%	0.0%	0.0%	8.7%	26.1%	60.9%	4.3%	100.0%
	無回答	度数	0	6	4	2	1	0	13
		%	0.0%	46.2%	30.8%	15.4%	7.7%	0.0%	100.0%
	合計	度数	17	459	211	173	182	75	1117
		%	1.5%	41.1%	18.9%	15.5%	16.3%	6.7%	100.0%

50万円未満」という少額の回答は人口規模が小さい自治体に多くなっていることがわかる。人口規模によって民生委員の定数が決まることからすれば、民生委員数の多いところで研修予算額が多いというのは理にかなっている。しかし、なかには「1万人未満」の自治体であっても「200万円以上」という回答がみられるなど、必ずしも民生委員数の多寡と一致していない自治体も散見されている。

そこで、研修予算をどのように調達をしているかを尋ねた。その結果が表6である。「都道府県、市区町村からの補助金又は助成金」(82.5%)が最も多く、続いて「民生委員・児童委員から徴収している」(34.4%)、「市区町村予算から独自の予算を確保している」(14.7%)、「都道府県社会福祉協議会からの補助金又は助成金」(13.5%)、「市区町村社会福祉協議会の予算から独自に確保している」(12.2%)、「市区町村からの委託金」(11.3%)、「その他」(6.7%)という順であった。事務局を担っている機関が行政や社協など一様ではないので、予算の性格も異なるものとなっているとみられるが、どの事務局も多様な財源を組み合わせることで研修の費用を捻出していることがわかる。そのなかで「民生委員・児童委員から徴収している」

という回答がかなりの割合を占めていることも注目される。これを自治体の人口規模別にみたが、規模による違いはみられなかった。

研修予算についての自由記述には、「研修補助の限度額がある」「独自予算では確保が困難」「できるだけ費用をおさえる必要がある」など、予算の確保に苦勞していることが記されていた。そして、「補助金の範囲内に収めることがなかなか難しく、委員個人の負担が求められてしまう」「委員による負担金で運営している」「宿泊視察研修の一部について、自己負担をお願いしている」など、民生委員から研修費用を徴収せざるをえない実態が寄せられた。

(5) 民児協組織への支援

民生委員制度の骨格の一つとして民児協の組織化がある。民児協の組織化に関わる業務の負担感について、「全くない」「どちらかといえない」「どちらともいえない」「どちらかといえはある」「非常にある」の5段階で尋ねた。そのうち、「どちらかといえはある」「非常にある」と回答した割合の計を示したのが表7である。最も多かったのは「定例会開催の負担」で33.2%であった。続いて、「会合での事務局説明のための資料作成の負担」

表6 人口規模別にみた研修予算の財源

		研修予算の財源(複数回答)							
		市区町村からの委託金	都道府県、市区町村からの補助金又は助成金	市区町村予算から独自に確保	都道府県社会福祉協議会からの補助金又は助成金	市区町村社会福祉協議会の予算から独自に確保	民生委員・児童委員から徴収	その他	
全体 n=1104	度数	124	903	161	148	134	376	73	
	%	11.3	82.5	14.7	13.5	12.2	34.4	6.7	
自治体の人口	1万人未満	度数	27	220	61	28	20	55	5
		%	9.6%	78.0%	21.6%	9.9%	7.1%	19.5%	1.8%
	1～10万人未満	度数	61	502	73	85	81	228	41
		%	10.0%	81.9%	11.9%	13.9%	13.2%	37.2%	6.7%
	10～20万人未満	度数	10	100	13	21	22	45	19
		%	8.8%	87.7%	11.4%	18.4%	19.3%	39.5%	16.7%
	20～50万人未満	度数	16	57	8	12	10	35	5
		%	22.2%	79.2%	11.1%	16.7%	13.9%	48.6%	6.9%
	50万人以上	度数	5	17	5	0	0	9	2
		%	21.7%	73.9%	21.7%	0.0%	0.0%	39.1%	8.7%
	無回答	度数	5	7	1	2	1	4	1
		%	38.5%	53.8%	7.7%	15.4%	7.7%	30.8%	7.7%

表7 民児協支援業務の負担感

事務局の業務	「どちらかといえばある」 「非常にある」の計 (%)
定例会開催の負担 n=1,025	33.2
会長会等の開催の負担 n=965	16.5
会合での事務局説明のための資料作成の負担 n=1,025	23.1
会計、経理の負担 n=1,026	18.7
運営にあたっての事前調整の負担 n=1,024	21.4
民生委員・児童委員とのつきあいの負担 n=1,022	10.9

(23.1%)、「運営にあたっての事前調整の負担」(21.4%)があげられた。

最も多かった「定例会開催への負担」について自由記述をみると、多くが「資料作成・印刷から事前調整、会議設営」といった多様な業務が必要になっていることをあげていた。また「毎月開催する必要があるか疑問に思う」や「単位民児協の数が多いので、会議の出席に日数がとられる」など業務量の問題もあげられた。設置されている単位民児協の数を尋ねた設問(表1)では、「10以上」の回答が約2割(20.1%)を占め、「5～10未満」も17.7%あったことから、回数に負担を感じるのもやむを得ない実態といえよう。なかには「負担感はあるが、必要なことと認識している」「毎月全ての委員と顔を合わせる機会は不可欠で時間を割くだけの価値はある」という定例会の開催についての肯定的な意見も寄せられたが、それらは少数にとどまった。

また、「運営にあたっての事前調整の負担」についての自由記述からは、「各地区に特色があり、地区事情にあった調整があり気を遣う」「運営の段取りの委員への依頼」「事前の根回しが必要となるケースも多々ある」など、定例会がシステム化されていない実態も見受けられた。一方、「民生委員が関係する多くの行政機関、部署との調整が生じる」「自治体に調整しようとするとならいまわしに合う」といった、多機関・多職種連携の体制が未整備であることからくる課題も指摘された。

4. 結論

本研究会は、民生委員制度が100年にわたって継続した背景には民児協事務局による民生委員への支援が効果を発揮していると予想してアンケート調査票を設計した。すなわち、民児協事務局の体制が確立していることによって、任命した地域住民を期待される民生委員像に向けて誘導する原動力となっているものと考えていた。しかし、アンケート調査の結果からは、民生委員を支援する体制が必ずしも確立されているとはいえない実態が明らかになった。

民生委員の制度設計の骨格として、①任命、②推薦システム、③指導訓練、④組織化の4つを設定したが、現状の事務局は①と②については機能しているが、③と④については市町村による差が大きく、十分に機能しているとはいえない状況にあった。その要因には、職員や予算が十分に配分されていないことがある。加えて、庶務・経理や定例会議の運営などにおいて、効率化やシステム化の検討の遅れも散見された。

民生委員法には、民生委員それ自体や民生委員協議会についての規定がある。しかし、本研究会が探した範囲では、事務局の体制や役割などに関する規定はみあたらなかった。民生委員推薦会の設置、指導訓練の実施といった個別の事項の実施の責任主体は示されているが、それをどのように具体化するかは責任者に委ねられてきた。その一方で、活動費の支給や活動記録の集計業務などの定型業務は全国の市町村に共通に課せられており、業務量は民生委員数の増加に伴って増加する。最

近では、民生委員には複雑多様化する地域のニーズに対応するためのスキルの向上が求められるようになり、事務局には研修の企画や民生委員活動への助言など福祉の専門性も期待されるようになってきている。こうした変化が生じているにも関わらず、これまで事務局担当者のスキルの向上やキャリア形成を配慮した職員配置には関心が寄せられてこなかった。

アンケートで事務局機能向上のために必要なこと（3つまで）を尋ねたところ、「事務局を担当する職員の資質を高める研修等が必要である」（49.0%）、「業務が円滑に執行できるように業務マニュアルなどが必要である」（48.3%）、「業務の負担を軽減できるような業務改善が必要である」（48.1%）の3項目を約半数が回答している。また、これらよりは少なかったが「事務局を担当する職員が継続して担当できるよう異動への配慮が必要である」についても、4分の1強（26.5%）の回答が寄せられた（表8）。現に事務局を担っている職員自身が、現在の事務局に改善が必要であることを認識している。アンケートの結果から現状の体制で民生委員を支援することは困難であることは明らかである。現在の民生委員制度を維持しようとするならば、民生委員を支える事務局体制を見直すことが喫緊の課題となる。

5. 考察

冒頭に述べたとおり、このアンケート調査は、セーフティネットの一部として「共同体・コミュニ

ティ」部門を継続的に機能させるための方法を検討することを目的とした研究の一環として実施したものである。今回のアンケート結果からこのことについての結論を述べるには至っていないと考えている。ただし、以下の点はいうことができよう。

セーフティネットの一部として「共同体・コミュニティ」部門を位置付けるという構想は、少なからず政策主体の側の考える望ましい方向に動かすための組織化を必要としている。そこに継続性という要件が加わることになる。

民生委員制度は、任命と推薦システムによって継続してきた。しかし、民生委員の「なりて不足」が深刻化している実態からすれば、推薦システムの強化によって担い手を確保するだけの取り組みでは限界があることは明らかである。このことは「共同体・コミュニティ」部門に共通する課題となろう。仮に個々の民生委員を組織化したものとして民児協を見立てるならば、民児協への支援を事務局の業務として位置づけること、その業務を担うことを可能にする人員配置を保障すること、組織化に向けた支援方法を具体的に示すこと、担当者にそのためのスキルを身につけるための研修の機会を提供すること、が必要であると考えられる。「共同体・コミュニティ」部門の組織化にあっても、このことは共通する課題となる。

今回のアンケート調査からは、民児協事務局による民生委員への支援が十分ではないことが明らかになった。しかし、多くの民生委員が継続的に活動を続けている実態がある。それは任命された

表8 事務局機能向上のために必要なこと（3つまで）

事務局の業務	n=992	
	度数	%
事務局を担当する職員の数を増やす	183	18.4
事務局を担当する職員の資質を高める研修等	486	49.0
事務局を担当する職員が継続して担当できるよう異動への配慮が必要	263	26.5
事務局で使える予算の増額	93	9.4
業務が円滑に執行できるような業務マニュアルなど	479	48.3
業務の負担を軽減できるような業務改善	477	48.1
その他	103	10.4

という責任感からであるのか、あるいは別の要因であるかについては明らかにすることができなかった。この点は今後の研究で明らかにすることとしたい。

謝辞

本稿ではJSPS科研費20H00087の助成を受けたものです。本調査は、委嘱型ボランティア研究会（小松理佐子（代表）・原田正樹・高野和良・斉藤弥生・加川充浩・吉武由彩）により実施されたものです。調査にご協力いただきました民児協事務局の皆様にご礼申し上げます。

注

- 1) このことから「共同体・コミュニティの機能を通じた保障」をセーフティネットの一要素に入れることは是非をめぐる検討も必要であるといえるが、この点は別の機会としたい。
- 2) 調査の実施にあたり、市町村事務局の所在地の情報収集を行った。全国47都道府県のうち、ホームページで事務局の一覧が公開されているもの及び都道府県民児協事務局から情報提供を受けたものが43都道府県であった。情報が得られなかった4県については、市町村社協を対象として調査票を郵送した。なお、自治体によっては、複数の事務局を設置している場合や、複数の自治体で一つの事務局を設定している場合などがあり、今回の調査は実態に合わせた。そのため市町村数とは一致していない。
- 3) 今回アンケート調査を実施するにあたって先行して実施された調査報告書の収集をしたが、その一部は、実施主体によって一般に公表されていないものであったことから、本稿で取り上げることを控えた。
- 4) アンケート調査の結果は、日本福祉大学小松理佐子研究室ホームページにおいて公開している。
<https://www.n-fukushi.ac.jp/about/university/professor/fukushi/komatsu-jspss-research/index.html>
- 5) 今回実施したアンケートでは職員体制について、専任・兼任の別は確認したが、雇用形態（非常勤・嘱託など）を把握するための設問を設けなかった。しかし、調査回答者の属性についての回答で、「非常勤」が2.4%、「そ

他」が26.5%と「専任職員」以外の回答が3割弱含まれていた。このことから、民児協事務局を担う職員の中には、非正規雇用の職員が一定程度含まれていることが推測される。

文献

- 岸本尚大・和気純子（2020）「都市部における民生委員のバーンアウトの構造と規定要因—高齢者への訪問活動に焦点をあてて—」『社会福祉学』61（2）：90-103。
- 小松理佐子（2007）「地域福祉の時代の民生委員制度」『月刊福祉』90（11）：12-15。

資料

- 厚生労働省（2019）「『地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会』（地域共生社会推進検討会）最終とりまとめ」
<https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000581294.pdf>（2021年8月14日閲覧）
- 厚生労働省（2021a）「民生委員・児童委員参考データ」
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/minseiin01/01.html>（2021年5月2日閲覧）
- 厚生労働省（2021b）「令和元年度福祉行政報告例 民生委員・社会福祉事業」
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=talist&toukei=00450046&tstat=000001034573&cycle=8&tclass1=000001149061&tclass2=000001149068&tclass3val=0>（2021年5月2日閲覧）
- 厚生労働省（2021c）「令和元年度福祉行政報告例の概要」
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/19/index.html>（2021年5月2日閲覧）
- 日本総合研究所（2013）『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』
- 全国民生委員児童委員連合会（2019）『2019年版 新任民生委員・児童委員の手引き—支えあう住みよい社会 地域から』
- 全国民生委員児童委員連合会（2020）『令和2年度 全国民生委員児童委員連合会事業計画』
<https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2020/03/da6bb5f21c234a566f038d83cc6587a5.pdf>（2021年5月2日閲覧）

The Current State of Support Mechanisms for Minsei-iin Activities: Findings of a National Survey Targeting the Secretariat of Local Minsei-iin Associations

Risako Komatsu, Yui Yoshitake, Masaki Harada,
Kazuyoshi Takano, Yayoi Saito, Mitsuhiro Kagawa

Summary

The objective of this study is to learn about how to build a 'community sector'. The 'community sector' is a part of the social safety net. Since unpaid residents and volunteers play an important role in the 'community sector', it may easily cease to continue providing service. Therefore, the 'community sector' needs a system of support. We conducted a national survey as a part of this study about the current state of support for Minsei-iin activities. This is a report on survey results.

We distributed the questionnaire to the secretariat of local Minsei-iin associations in all 1,806 municipalities and received 1,117 responses; response rate being 61.8%.

Survey findings were as follows. (1) 80% of those associations surveyed reported that the number of the secretariat staff was 'three or less'; most of them holding other positions elsewhere. (2) They are spending most of their worktime on general affairs and accounting. (3) They think that the most important issue in operation is the training of Minsei-iins. (4) There is a large difference in training budgets among municipalities, but altogether they feel it is difficult to acquire related budget. (5) They hold monthly association meetings and feel that related work is burdensome.

From these survey results, the current state of support for Minsei-iin activities is not satisfactory. Secretariat staff at local associations think that they need training and operation manuals. However, the secretariat of local Minsei-iin associations has not been studied well enough, and the same is true for the 'community sector'. We must carefully consider how to support residents in order to maintain the 'community sector'.

Keywords : 'community sector', Minsei-iin, support for Minsei-iin activities, local Minsei-iin associations

日本の地域福祉 第35巻

2022年3月31日 発行

編集 集：日本地域福祉学会機関誌編集委員会

編集責任者：藤井 博志（紀要担当理事）

発行 行：日本地域福祉学会

〒108-0075 東京都港区港南4丁目7番8号 都漁連水産会館5階

一般社団法人日本ソーシャルワーク教育学校連盟気付

TEL 03-5495-9331 FAX 03-5495-9332

発行責任者：原田 正樹（日本地域福祉学会会長）

印刷 刷：第一資料印刷株式会社
