

## 民生委員制度支援体制の現状

### —市町村民生委員児童委員協議会事務局調査の結果から—

吉武由彩（熊本大学）・小松理佐子（日本福祉大学）・高野和良（九州大学）  
原田正樹（日本福祉大学）・加川充浩（島根大学）・斉藤弥生（大阪大学）

#### 1. 問題の背景

地域包括ケアシステムの構築、また、地域共生社会の実現という地域福祉政策目標を地域社会において支える存在として、民生委員への期待は大きい。しかし、活動をめぐっては様々な課題が指摘されている。なかでも、民生委員自身の活動負担感の増大は大きな問題（岸本・和気 2020: 90-103）となっているが、こうした負担感には民生委員児童委員協議会事務局（以下、民児協事務局）の支援のあり方によって左右されることが経験的に知られている。このため民児協事務局の現状把握を目的とした全国調査を実施した。本報告は、当該調査結果をもとに、民生委員を支援する体制の現状と、その課題の一端を明らかにすることを目的としている。

民生委員に関しては、「第一条 民生委員は、社会奉仕の精神をもつて、常に住民の立場に立つて相談に応じ、及び必要な援助を行い、もつて社会福祉の増進に努めるものとする。」「第五条 民生委員は、都道府県知事の推薦によつて、厚生労働大臣がこれを委嘱する。」「第十条 民生委員には、給与を支給しないものとし、その任期は、三年とする。ただし、補欠の民生委員の任期は、前任者の残任期間とする。」と民生委員法によって規定されている。このように、民生委員は、「委嘱型」ボランティア活動という特異な形態を取っている（小松 2007: 12-15）。委嘱型であるがゆえに、制度的な支援がセットになっており、民児協事務局が存在する。民生委員は創設から 100 年の歴史を持つが、このように長期的に存続してきた背景には、民児協事務局による制度的な支援の存在も関わっていると考えられる。しかしながら、これまで民生委員を対象とした研究が重ねられてきたのに対して、民児協事務局を対象とした事務局機能や負担感等に関する研究はあまり見られない。先行研究では民生委員の負担感増大の問題（岸本・和気 2020: 90-103）が指摘されるが、民児協事務局も負担感を抱えているということはないだろうか。

#### 2. 民生委員活動の概要と民生委員数の推移

##### 2.1 民生委員活動の概要

先に示したように、民生委員は民生委員法に基づき、各市町村に設置される民生委員推薦委員会による選考等に基づき推薦され、厚生労働大臣から委嘱されている。その任期は 3 年であり、再任は認められている。このため近年の担い手不足によって、長期にわたって民生委員として活動している場合も稀ではない。また、無報酬であるが、活動費（活動費用弁償費）として各自治体によって異なるが年額 6 万円程度が支給されている。なお、民生委員は児童福祉法に定められている児童委員を兼ねることとされている。

民生委員の職務として民生委員法では次のように規定されている（第 14 条）。

- 一 住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと。
- 二 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。

三 援助を必要とする者が福祉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を行うこと。

四 社会福祉を目的とする事業を経営する者又は社会福祉に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること。

五 社会福祉法に定める福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）その他の関係行政機関の業務に協力すること。

2 民生委員は、前項の職務を行うほか、必要に応じて、住民の福祉の増進を図るための活動を行う。

これを受けて、民生委員に実際に期待されている主な活動は以下の 7 点に整理されている（全国民生委員児童委員連合会 2019: 17）。

- 1.社会調査のはたらき 担当区域内の住民の実態や福祉需要を日常的に把握します。
- 2.相談のはたらき 地域住民が抱える問題について、相手の立場に立ち、親身になって相談ののります。
- 3.情報提供のはたらき 社会福祉の制度やサービスについて、その内容や情報を住民に的確に提供します。
- 4.連絡通報のはたらき 住民が、個々の福祉需要に応じた福祉サービスが得られるよう、関係行政機関、施設、団体等に連絡し、必要な対応を促すパイプの役割をつとめます。
- 5.調整のはたらき 住民の福祉需要に対応し、適切なサービスの提供が図られるように支援します。
- 6.生活支援のはたらき 住民の求める生活支援活動を自ら行ない、支援体制をつくっていきます。
- 7.意見具申のはたらき 活動を通じて得た問題点や改善策についてとりまとめ、必要に応じて民児協をとおして関係機関などに意見を提起します。

「7.意見具申」に「民児協」とあるが、民生委員は民生委員協議会（民児協）を組織することとされており（民生委員法第 20 条）、その事務業務を行政や社協に設置された民児協事務局が行っている。

## 2.2 民生委員数の推移

民生委員は、各市区町村の人口や面積、地理的条件、世帯構成の類型等によって世帯数を基準に定数が定められている（例えば、中核市及び人口 10 万人以上の市の場合、170 から 360 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人）。2019 年 12 月の民生委員・児童委員の一斉改選では全国で 22 万 8206 人が委嘱された。定数（23 万 9682 人）に対する充足率は 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）。

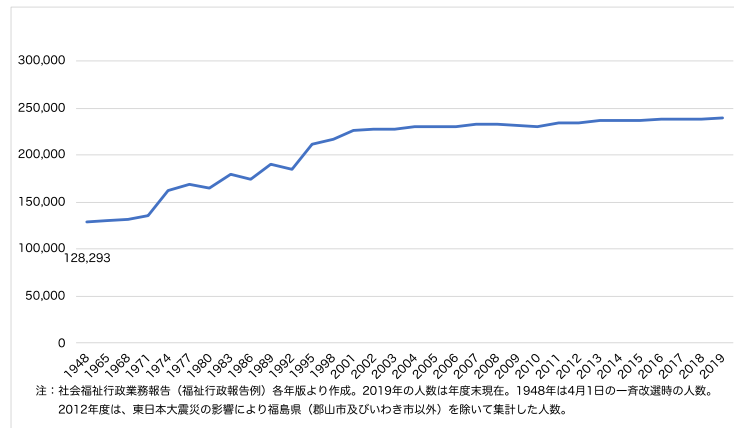


図1 全国の民生委員数の推移

出典：厚生労働省（2021a）に掲載された図を一部改変し、2013年以降の人数を追記した（厚生労働省 2021b）（厚生労働省 2021c）。

### 3. 調査概要

調査対象は全国の市区町村設置の民児協事務局（全1,806ヶ所）の担当者であり、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。全国47都道府県のうち、事務局の一覧が公開されているものおよび事務局から情報提供をうけたものが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。

倫理的配慮については、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。

### 4. 調査結果

#### 4.1 民児協事務局体制について

まず、今回の調査より、民児協事務局体制の概要について表1として整理した。民児協事務局の体制は「行政」が7割弱（67.4%）、「社会福祉協議会」が3割（30.1%）である。民児協事務局の専任職員数については、「0人」が8割弱（78.7%）、「1人」は16.9%、「2人以上」4.4%である。兼任職員数をみると、「0人」1.3%、「1人」36.0%、「2人」28.7%、「3人」14.3%、「4人以上」19.7%である。今回の質問紙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」4.6%、「6年以上」14.0%である。上記の結果からは、民児協事務局は兼任職員が多く、専任職員が少ない場合が多いため、事務局業務は単なる事務業務として処理される場合も予想される。さらに、担当期間1年以下が約半数（45.1%）を占める。人的資源が不足していることがうかがえ、限られた職員で事務局業務を担っていくことによる負担感などもあると考えられる。

表 1 民児協事務局体制の概要

変数	概要
事務局の体制	行政 67.4%、社会福祉協議会 30.1%、その他 2.5%
事務局専任職員数	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%
事務局兼任職員数	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	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%

#### 4.2 民児協事務局による民生委員活動機能の評価

まず、民児協事務局が民生委員活動に、どのような機能を期待しているのかを確認したい。期待する機能に応じて、民児協事務局による支援内容もその重点が異なるはずだからである。

そこで、先に示した 7 点の活動内容について、「民生委員活動の 7 つのはたらきのなかで地域での重要度が高いと思われる項目」を確認したのが、以下の図 2 である。単純集計結果をみると、重視されているのは「連絡・通報」(86.3%)、「相談」(83.7%) であり、8 割を超えていた。地域住民からの相談を受け、課題解決を促す福祉サービス利用につなぐ役割が期待されていることがわかる。一方で、「生活支援」(5.7%)、「意見具申」(13.2%)、「調整」(19.1%) といった、活動を通して民生委員自身が福祉サービスの改善などを提起していくような機能については、あまり重視されていないことが示されている。

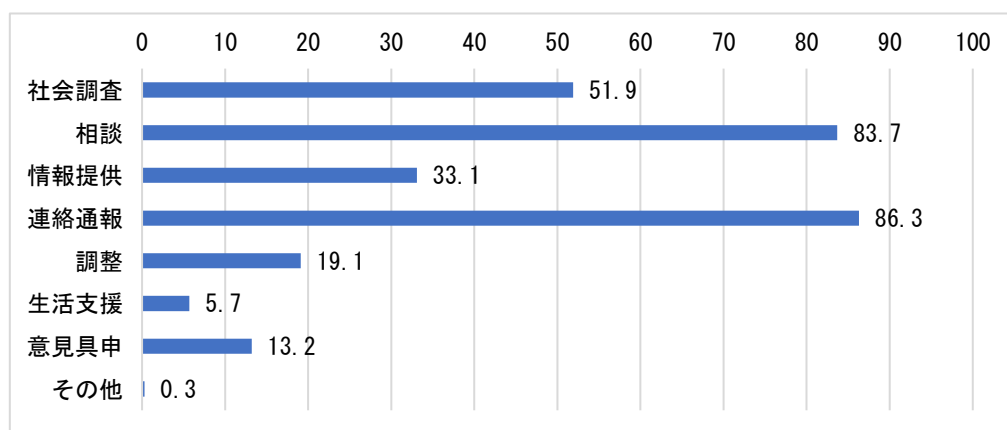


図 2 民生委員活動の 7 つのはたらきのなかで地域での重要度が高いと思われる項目 (3 つまでを選択)

#### 4.3 事務局の業務内容と課題に思っていること

次に、民児協事務局は、年間を通してどのような業務により時間を費やしているのだろうか。表 2 に示した 8 項目の業務内容について、業務時間のおおよその割合を尋ねた（「事務局の業務内容として、次の 8 つの業務について、年間を通してかかる業務時間のおおよその割合を教えてください (事務局としての全業務量を 100 とします)」)。その結果、「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」に関する業務時間が長いことがわかる。

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・児童委員への連絡事務	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調整、連絡	1086	0	30	7.30	5.05
その他	1086	0	100	2.74	8.60

さらに、表2の8項目の業務内容について、民児協事務局の担当者として課題に思っていることはあるか尋ねた（図3）。課題に思っている割合（「どちらかといえばある」と「非常にある」の合計）を見ると、高い順から、「民生委員・児童委員の研修」35.3%、「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%、「活動記録の集計等の業務」16.0%、「民生委員・児童委員からの相談」15.8%などとなっていた。

課題に思っていることは「民生委員・児童委員の研修」という回答が最も多かったが、研修については、研修企画にあたって重視している点を尋ねている（図4）。調査の結果、重視されていたのは「研修テーマの選定」や「講師の選定」であった。あまり重視されていない点は、「研修の周知、広報など」であった。

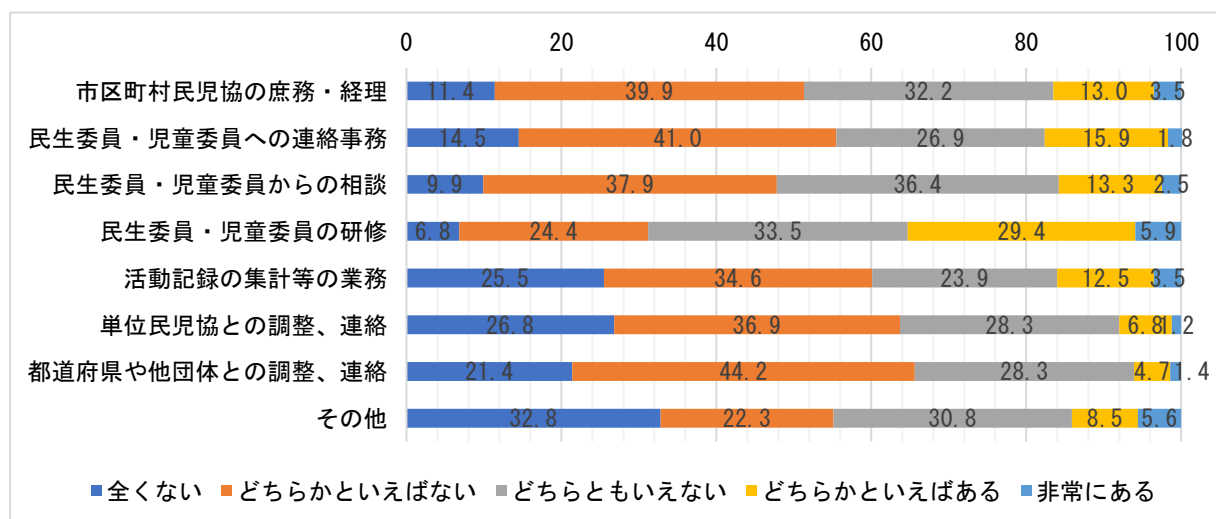


図3 担当者として課題に思っていること

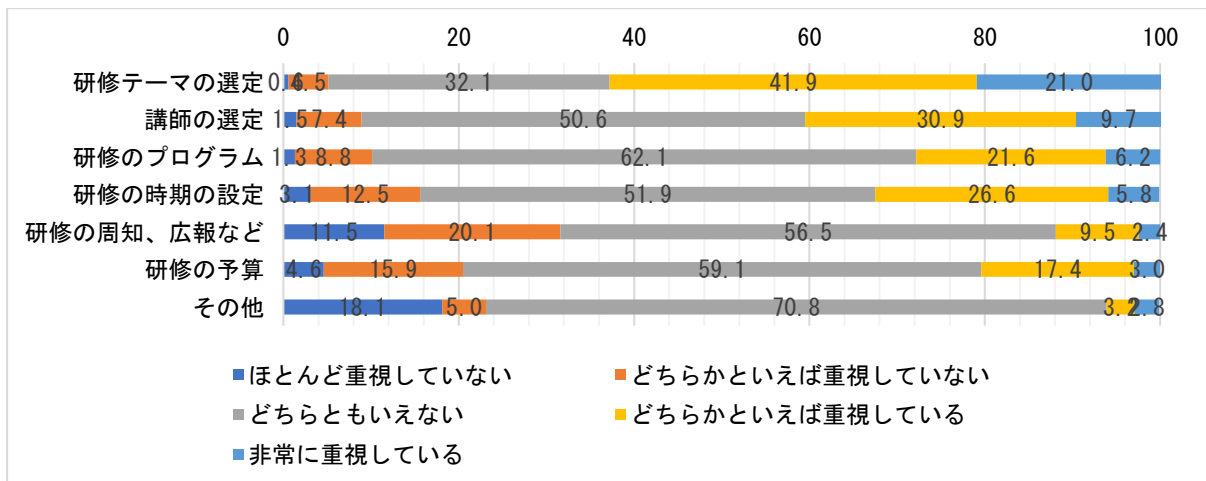


図4 研修企画にあたって重視している点

図3については、課題に思っていることがある場合、その具体的な内容を自由記述として尋ねた。すべての自由記述を提示することはできないが、回答件数が多かった内容を提示する。何が課題だと捉えられているのだろうか。

◆課題に思っている具体的な内容（一部抜粋）

(1)民生委員・児童委員の研修

● コロナ禍における研修のあり方 114件

- ・コロナ禍で集合研修以外の研修方法について検討が必要
- ・コロナ禍における研修の感染対策。感染対策のため業務量が増える。
- ・コロナのため研修が中止になっている。意見交換の場が減っている。

● 内容や講師、研修方法 114件

- ・内容や講師がマンネリ化している
- ・講師や内容の選定に悩む
- ・民生委員の活動に活かされているか

(2)活動記録の集計等の業務

● 民生委員が理解できていない 75件

- ・書き方が複雑でわかりにくい、ややこしい
- ・単位民児協や委員によって解釈が異なる場合がある
- ・記入漏れや記入ミス、集計ミスがある

(3)市区町村民児協の庶務・経理

● 事務が多い 56件

- ・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事務が多い
- ・一斉改選に伴う事務が多い
- ・会議やイベントが多く、負担が多い

4.4 事務局の業務負担感

民児協事務局の業務に関する担当者としての負担感について尋ねた（図5）。負担感があるという割合（「どちらかといえばある」と「非常にある」の合計）を見ると、高い順に、「定例会開催の負担」33.2%、「会合での事務局説明のための資料作成の負担」23.1%、「運営にあたっての事前調整の負担」21.4%、「会計、経理の負担」18.7%、「会長会（単位民児協の連合体の会議）等の開催の負担」16.5%、「民生委員・児童委員とのつきあいの負担」10.9%となっていた。事務局業務負担

感として、民生委員との関係（つきあい）などよりも、定例会開催などの業務に負担を感じている状況が確認された。

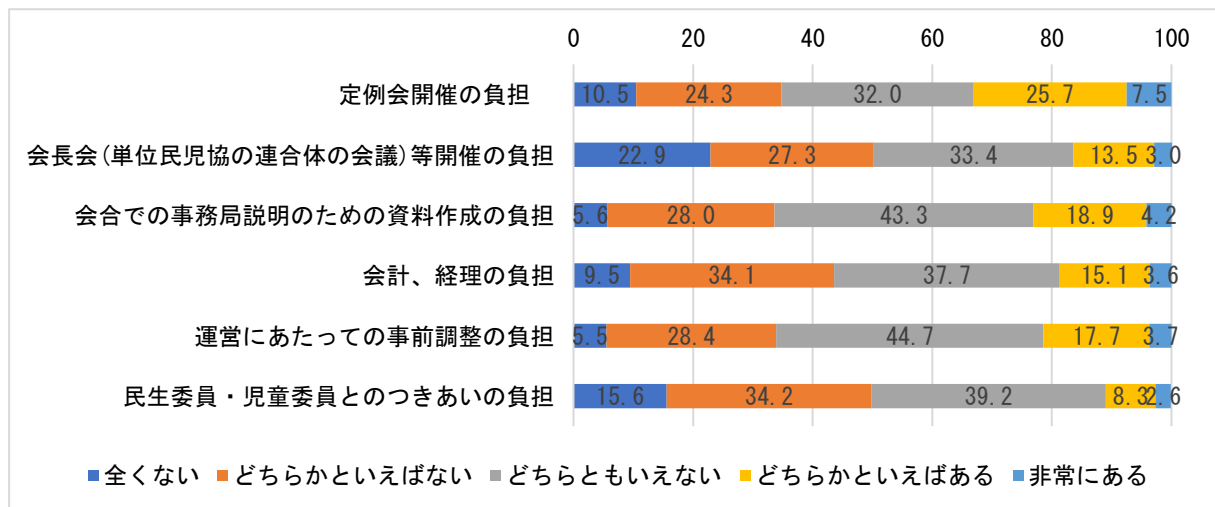


図5 担当者としての負担感

図5については、負担感がある場合、その具体的な内容を自由記述として尋ねた。すべての自由記述を提示することはできないが、回答件数が多かった内容を提示する。どのようなことを負担に感じているのだろうか。

◆負担に感じている具体的な内容（一部抜粋）

- (1)定例会開催の負担
- 定例会前後の段取り・業務 182件
    - ・資料作成、準備等
    - ・日程および会議室の調整、開催通知および資料作成
    - ・通知書作成、送付、茶購入、議事録作成、伝票作成等負担が大きい
- (2)会長会（単位民児協の連合体の会議）等開催の負担
- 会長会前後の事務的な業務 79件
    - ・全委員向けの資料の地区別仕分け、会議資料作成、会場準備、片付け
    - ・会場確保、事前周知、出欠確認、議案印刷、欠席者への配布、会議顛末
    - ・コロナ禍のため、広い会場の確保、移動、設営等が毎月必要
- (3)会合での事務局説明のための資料作成
- 議題のとりまとめ、資料作成 51件
    - ・資料の収集、作成
    - ・協議事項の確認や関係課との調整に時間がかかる
    - ・各課からの資料を事務局でまとめる必要がある

4.5 民生委員への支援機能をより向上するために必要な事務局機能

それでは、民生委員活動を支援するために存在する民児協事務局として、その機能をより充実し、強化するために民児協事務局自体では何が必要と認識されているのであろうか。そこで、「民児協の事務局機能を高めていくために必要なこと」について確認したのが、以下の図6である。「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」、「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」、「業務の負担を軽減できるような業務改善が必要である」が5割弱の割合でなっている。一方で、予算増、職員増などの必要性は、あまり重視されていなかった。

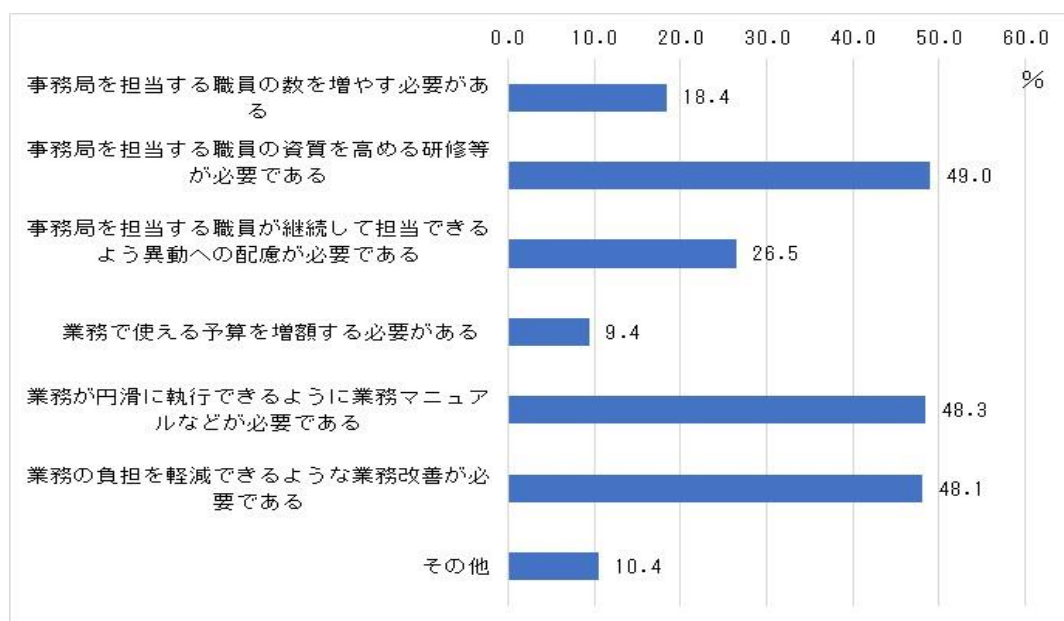


図6 民児協の事務局機能を高めていくために必要なこと（3つまでを選択）

#### 4.6 民生委員制度を持続可能な制度にしていくために必要なこと

民生委員制度を持続可能な制度にしていくために必要なことについても尋ねた。調査の結果、「活動の範囲や役割の明確化」、「民生委員・児童委員活動への地域住民の理解や協力」、「活動量の軽減」という回答の割合が高かった（図7）。

「活動の範囲や役割の明確化」に関しては、自由回答を確認しても、民生委員の活動内容があいまい、民児協事務局の活動内容があいまいという意見が見られた。そのような中、民生委員にさまざまなことを期待され、民生委員の大きな負担になっている状況があり、担い手不足の問題とも絡んで、非常に重要な問題として多くの民児協事務局に受け止められていることがうかがえる。先行研究を確認しても、民生委員に調査を行った結果、活動量が増加していると捉えている人々は7割弱（66.9%）を占めることが指摘されている（日本総合研究所 2013）。今回の回答も、事務局が民生委員の大変さを目の当たりにする中での意見と思われ、活動範囲の明確化やマニュアル化なども求められていると考えられるものの、他方で、マニュアル化することの良い点と悪い点があるのではないかと考えられる。マニュアル化することで、その内部に規定された役割しか果たさなくなる危険性もあり、あいまいさに良い点が含まれていると考えることもでき、難しい問題であると考えられる。



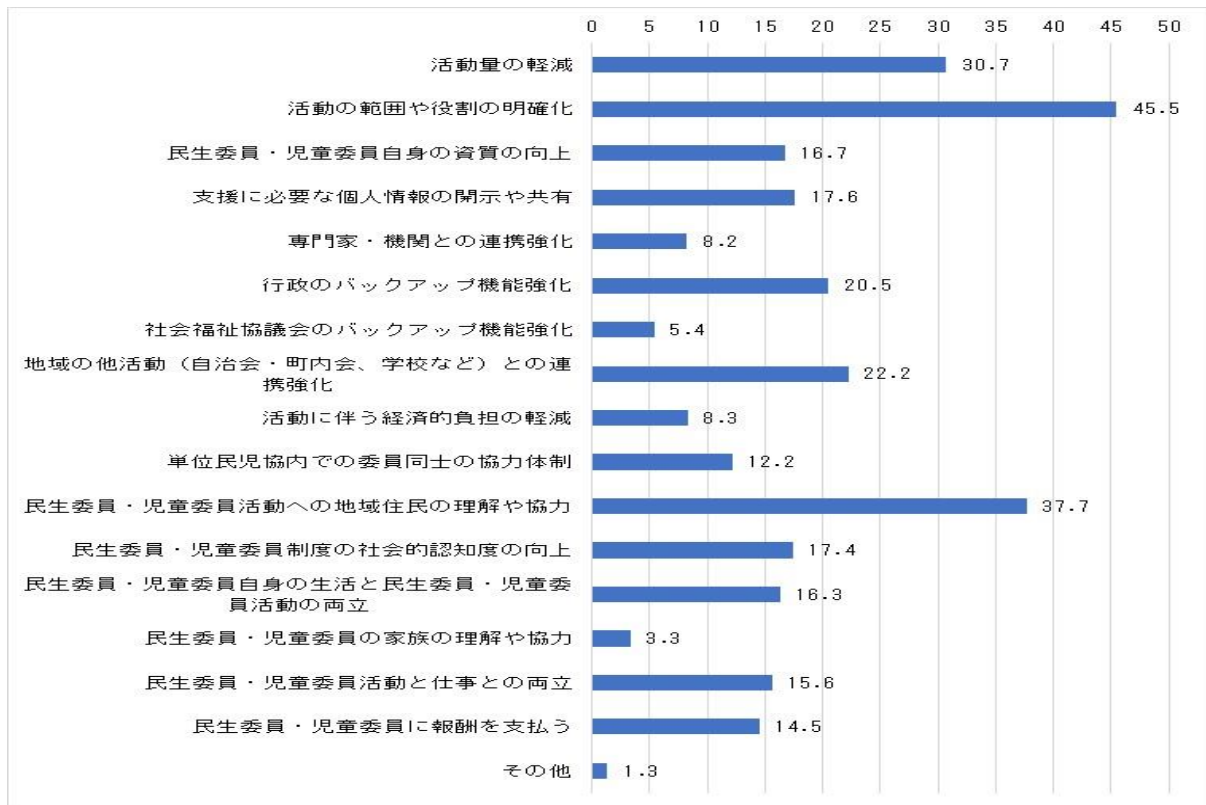


図7 民生委員制度を持続可能な制度にしていくために必要なこと（3つまでを選択）

## 5. まとめ

今回の調査の結果、民児協事務局の体制について、専任職員を置いていない場合が多く、担当職員の経験年数も1年程度ということがわかった。すでに述べたように、民児協事務局も課題や負担感などを有しているものの、こうした負担感の一端は、事務局体制における人的資源の不足とも関連しているのではないだろうか。限られた職員数で事務局業務を担っていくことの厳しさもうかがえる。

民児協事務局における課題としては、割合が高い順に、「民生委員・児童委員の研修」、「民生委員・児童委員への連絡事務」、「市区町村民児協の庶務・経理」、「活動記録の集計等の業務」、「民生委員・児童委員からの相談」となった。自由記述からは、コロナ禍における研修のあり方、研究の内容や方法等について課題と捉えていることがわかった。また、事務量が多いという意見も見られたが、これは、先に述べたように事務局体制における専任職員の少なさとも関連しているのではないだろうか。

民児協事務局の業務に関する負担感については、割合が高い順に、「定例会開催の負担」、「会合での事務局説明のための資料作成の負担」、「運営にあたっての事前調整の負担」などとなっていた。自由記述からは、定例会前後の段取り・業務、会長会前後の事務的な業務に負担を感じていることがわかった。限られた職員数で会議の開催における会場確保、事前周知、出欠確認、議案印刷、欠席者への配布、会議の顛末などを行うことが負担と感じられている。

民児協事務局も課題や負担感を抱えていることがわかったが、それでは、今後どのようにすれば良いのだろうか。調査では、民児協の事務局機能を高めていくために必要なこととして、「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」、「業務が円滑に執行できるように業務マ

マニュアルなどが必要である」、「業務の負担を軽減できるような業務改善が必要である」という割合が高かった。専任職員がおらず、事務局担当期間が短い職員が担当する中、担当者はどのように民児協事務局の業務を進めていけば良いのか不安に思うこともあると考えられる。研修や業務マニュアルを充実させていくことで不安感を軽減していくこと、研修等を通して他の担当者とも交流を持つことで、互いに情報交換や相談をできる関係性を構築していくという方向性もあると考えられる。

最後に、民生委員制度について検討していくにあたっては、今回の民児協事務局調査の結果だけでなく、民生委員を対象とした調査の実施も必要である。今後予定している民生委員を対象とした社会調査も合わせながら、今後も民生委員制度支援体制について検討していく<sup>り</sup>。

[注]

1)民児協事務局の業務や負担感等に関しては、地域差もあると考えられる。地域別の分析は今後の課題としたいと思うが、一例として、「定例会開催の負担感」が「ある」という回答（「どちらかといえばある」と「非常にある」の合計）の割合を都道府県別に整理した（図8）。負担感が高い都道府県から、低い都道府県まで見られた。ただし、各都道府県の回答件数が少ない場合には、1件「ある」を選んだだけで回答割合が大きく高まる場合もあることから、注意が必要である。

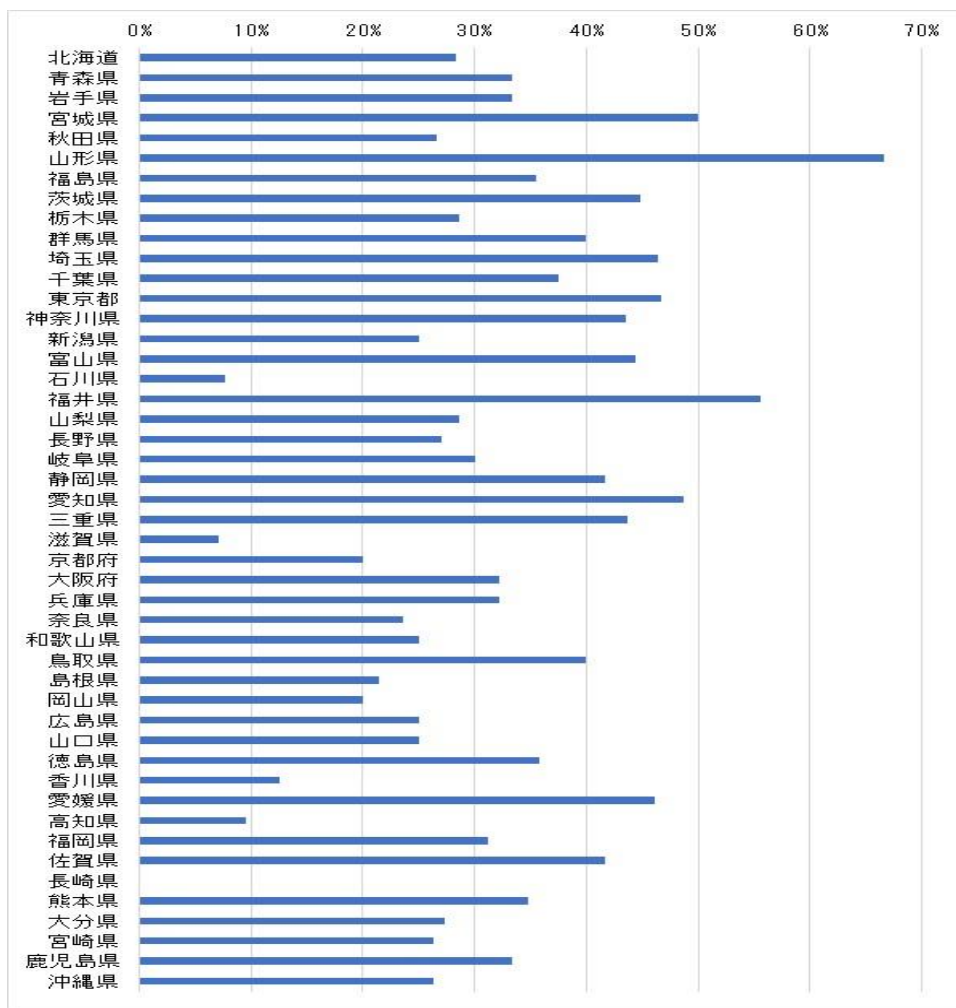


図8 定例会開催の負担感が「ある」割合（都道府県別）

[謝辞] 本報告では JSPS 科研費 20H00087 の助成により得られた知見を使用しました。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・斉藤弥生・加川充浩・高野和良・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みなさまに感謝いたします。

#### [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.

厚生労働省，2021a，「民生委員・児童委員参考データ」（2021年5月2日取得，<https://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/minseiiin01/01.html>）

———，2021b，「令和元年度福祉行政報告例，民生委員・社会福祉事業」，（2021年5月2日取得，<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00450046&tstat=000001034573&cycle=8&tclass1=000001149061&tclass2=000001149068&tclass3value=0>）.

———，2021c，「令和元年度福祉行政報告例の概要」，（2021年5月2日取得，<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/19/index.html>）

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』全国社会福祉協議会.

———，2020，『令和2年度 全国民生委員児童委員連合会事業計画』，（2021年5月2日取得，<https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2020/03/da6bb5f21c234a566f038d83cc6587a5.pdf>）