

民生委員の「担い手不足」問題と市町村民生児童委員協議会事務局の体制・意識 —全国市町村民児協事務局アンケート調査より—

○加川充浩（島根大学・1484）、小松理佐子（日本福祉大学・531）、吉武由彩（熊本大学・2777）、
原田正樹（日本福祉大学・679）、高野和良（九州大学・515）、斉藤弥生（大阪大学・1774）

1. 研究目的・問題の所在

（1）研究目的

本研究の目的は、①民生委員の「担い手不足」の要因を明らかにすること、②「担い手不足」を認識している民生児童委員協議会事務局（以下、民児協事務局）の特徴を明らかにすること、である。特に、民児協事務局の「担い手不足」の認識には、地域差があることに着目する。

（2）問題の所在

①民生委員の「担い手不足」

民生委員制度は、济世顧問制度・方面委員制度創設以降、100年以上継続している。しかし、2000年代に入り、民生委員の充足率が、各都道府県で100～99%台を下回るようになってきた。充足率低下は加速しており、2019年の一斉改選時は、95.2%であった。いわゆる「担い手不足」が生じている。

本研究では、まず、担い手不足の要因を整理する。方法として、全国の市町村民児協事務局アンケート調査の自由回答を分析する。

②民児協事務局の現状と課題

民児協事務局が、民生委員を支援する機能を持つことが、民生委員制度を継続する要件であるという議論はこれまでもなされてきた（全国民生委員児童委員連合会 2016、市川ほか 2017）。しかし、事務局を主題にした研究は少ない。一方、民児協事務局の役割は大きいと思われる。役割として、①民生委員から活動に関する相談を受けること、②研修の企画・実施、③定例会の開催、④民児協組織を維持するための各種事務（会計事務、役員決定、行事開催）、⑤3年に一度の改選に関する業務、等である。民児協事務局は、民生委員の日頃の活動を支える業務を、多岐に渡って行っている。

本研究では、「担い手不足」問題を通じて、民児協事務局の現状と課題についても考えたい。

2. 研究方法

全国の市区町村設置の民児協事務局（全1,806ヶ所）の担当者を対象に、アンケート調査を行った。郵送法により、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。

本研究では、特に、「担い手不足」に関する質問項目に絞って分析を行った。回答はエクセル統計を用いて分析し、独立性の検定を行って有意差を確認した。また、自由記述はテキストマイニング分析を行った。

3. 倫理的配慮

調査票に同封した依頼状に、回答は無記名であること、回答者個人や自治体名は特定されないこと、調査結果を専用Website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. 結果

(1) 推薦基準に関する課題とは「担い手不足」である

① 調査票の質問項目

* 「推薦基準として課題になっていることがありますか。」

(民生委員は、市町村設置の「民生委員推薦会」から推薦される。推薦に際して基準が有る)

* 結果、「36.0%」の民児協事務局が、「課題がある」と回答

●表1：推薦基準の課題の有無

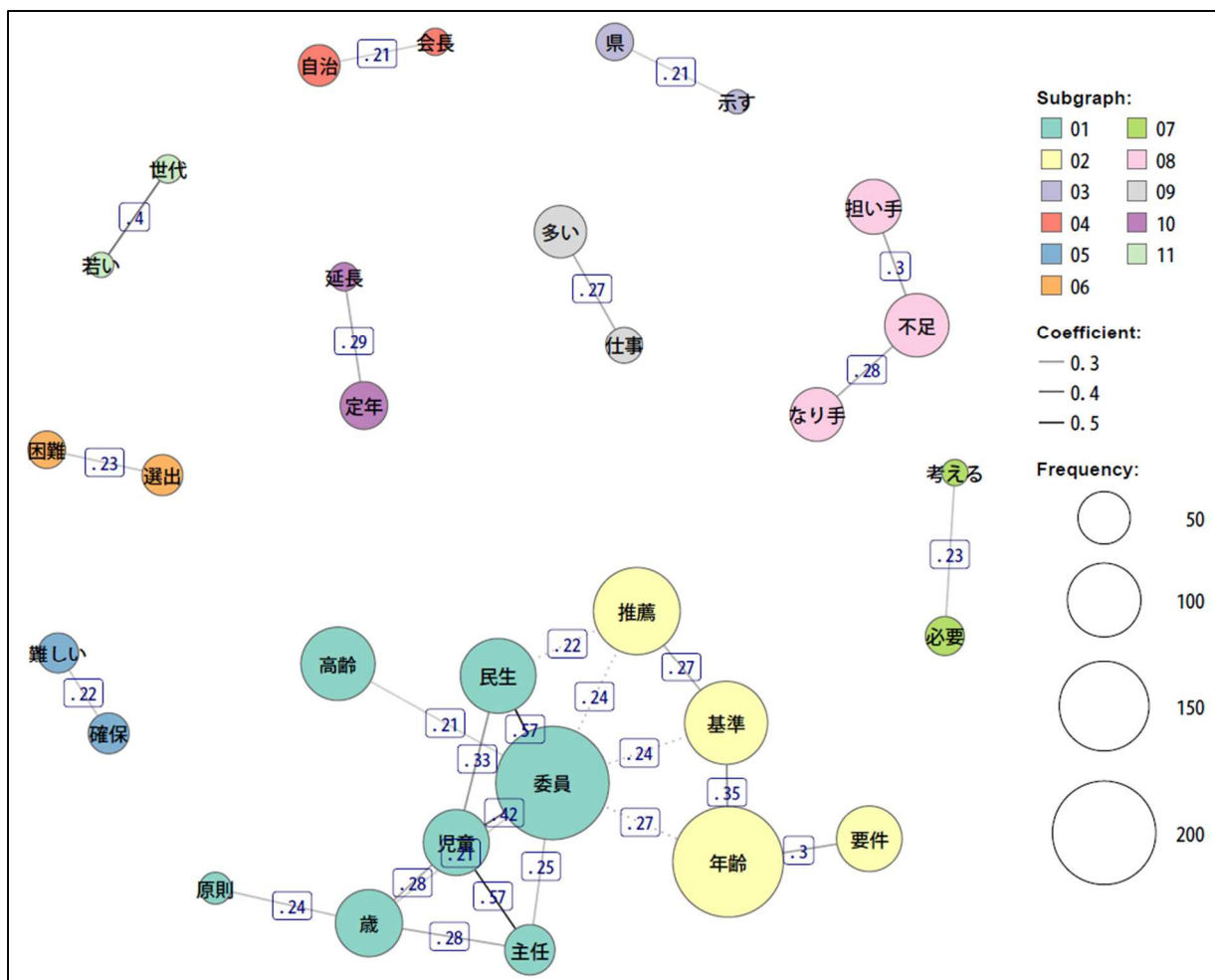
	パーセント	度数
課題はない	42.0%	425
課題がある	36.0%	364
わからない	22.0%	223
合計	100%	1117

② 「ある」群には自由記述（課題の具体的な内容）を依頼

* 自由記述のテキストマイニング（共起ネットワーク）分析を実施＝11の内容群が抽出

●図1：推薦基準に課題がある場合の自由記述・共起ネットワーク分析

(分析は次の2点に着目：①頻出用語、②頻出用語が同時に使用される割合)



*結果：自由記述の内容は何れも「担い手不足」について＝その具体的要因が 11 に整理できた

*大別すると、3つの要因（表2、参照。表2は、図1を解説したもの）

- 【1】**制度基準**：「主任児童委員は55歳未満」「国・県による一律的な年齢制限」
- 【2】**地域社会**：「推薦を行う自治会長の負担が大きい」「高齢化の進行」
- 【3】**住民個々**：「仕事が多忙」「若い世代が引き受けてくれない」

●表2：各用語群の意味・回答の代表例

用語群 No	共起ネットワーク図に登場する用語	用語群の意味・「」は回答の代表例
1	「民生」「委員」「主任」「児童」「歳」「原則」「高齢」	民生委員・主任児童委員の選任にあたり、年齢制限がある。特に、主任児童委員は 55歳未満 という原則がある。高齢の候補者は任用できず、担い手不足に陥る。
2	「推薦」「基準」「年齢」「要件」	推薦基準に年齢要件 があるため担い手不足が課題となっている。
3	「県」「示す」	担い手が確保できるよう、 県が緩和した基準 を示してほしい。
4	「自治」「会長」	民生委員を選出する際、 自治会長の負担 が大きい。
5	「難しい」「確保」	高齢化 により担い手の確保が難しい。
6	「困難」「選出」	推薦基準 では、活動の時間的 余裕が無い人 は 不適格 となり、選出できない。
7	「考える」「必要」	年齢基準の緩和 を考える必要がある。
8	「担い手」「不足」「なり手」	「ただでさえ担い手が不足している中で……『 人格見識 ともに高く』等の 条件は現実的ではない 。」
9	「多い」「仕事」	「 仕事や介護 などの理由で時間的に余裕のない人が多い。」
10	「定年」「延長」	定年が延長 となる傾向があり、担い手の数が減少している。
11	「世代」「若い」	若い世代 が引き受けてくれない。

（2）「課題がある」と回答した事務局の特徴：地域特性別の分析

*以上では、「課題がある」と回答した民児協事務局の、自由記述をみた

*次に、「課題がある」と回答した事務局には（「課題がない」と回答した事務局と比較して）、どのような特徴があるのか、をみていきたい。課題を認識している事務局の特徴を明らかにしたい

①過疎地域・都市部の比較

*「過疎地域」を多く抱える道県と「都市部地域」を抱える都府県とを比較した

- ・前者は過疎市町村比率75%以上：北海道、青森、岩手、秋田、鳥取、島根、高知、大分、鹿児島
- ・後者は過疎市町村比率10%以下：茨城、埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、滋賀、大阪

*以下の表では、有意（5%）である数字には色を付してある（青＝高い、赤＝低い）

●表3：過疎・都市都道府県別

	課題はない	課題がある	分からない
過疎道県(n=245)	50.6%	26.1%	23.3%
都市都府県(n=233)	40.3%	45.1%	14.6%

*結果：都市部の民児協事務局の方が、「課題がある」と回答する割合が高い（45.1%）。逆に、過疎地の民児協事務局は課題を感じる割合が低い（26.1%）

②市部・町村部の比較

*「市」と「町村」の比較を行った

●表4：市部・町村部別

	課題はない	課題がある	分からない
市部(n=526)	36.7%	42.6%	20.7%
町村部(n=476)	48.1%	29.2%	22.7%

*結果、市部の民児協事務局の方が、「課題がある」と回答する割合が高い（42.6%）。逆に、町村部の民児協事務局は、課題を感じる割合が低い（29.2%）

*表3、4から総じて言えるのは、人口規模が大きい自治体ほど、課題を認識する割合が高い、ということである

（過疎地域の方が、人口減少が進行しているので、担い手不足を認識する割合が高いかということ、そうではない）

（3）地域差が「無い」項目

*次に、地域差が生じない項目について2つみておく

①自由記述内容は過疎地・都市部で異なるのか

*図1の自由記述分析（共起ネットワーク分析）を、過疎地・都市部の別でも実施した

*結果、過疎地特有の課題、もしくは都市部特有の課題は、無かった。つまり、図1（表2）の11の要因は、全国共通である。過疎地と都市部とを比較すると、課題を認識する割合は後者が高い。しかし、両者とも、認識している課題内容は同じである

②充足率を満たしているか否かにより課題の認識割合が異なるのか

*充足率を満たしているか否かにより、課題の認識に差が生じるのかを確認した（表5）

●表5：充足率別

	課題はない	課題がある	分からない
充足率 100%未満 (n=514)	39.5%	38.7%	21.8%
充足率 100% (n=468)	45.5%	32.7%	21.8%

*結果、充足率と、課題の認識割合とに、相関関係は無い

*充足率 100%未達成の自治体ほど、課題を感じる割合が高いのかというと、そうではない。逆に、充足率 100%であっても、担い手確保に課題を感じている自治体が一定数ある。定数を満たしていても、担い手確保に労力・負担を感じているのかもしれない

(4) 民児協事務局の体制：専任職員の有無と職員数

*最後に、民児協事務局の体制について、基本的な状況を概観しておく(表6)

●表6：専任職員の有無・職員数

専任職員	いる(n=141)	12.6%
職員数	1人以下(n=324)	32.2%
	2人(n=298)	29.6%
	3人(n=163)	16.2%
	4人(n=71)	7.1%
	5人以上(n=151)	14.1%

*専任職員が「いる」と回答した自治体は、141(全体の12.6%)に留まる

*職員数は、「1人以下」の自治体が最多となっている(324市町村=32.2%)

*条件に恵まれた自治体が多数である、とは言い難い

5. 考察

(1) 地域特性により、民児協事務局の認識に差が生じている。過疎地と都市部とを比較すると、都市部の事務局の方が、「担い手不足」に関する課題を認識する割合が高い。大規模市の事務局ほど、民生委員を選任する負担感が大きいのかもしれない。例えば、人口が多い市町村ほど、民生委員の定数も多い。人口 20 万人程度の中核市だと、約 500 人の定数がある。一方、人口 2 千人程度の村であれば、定数は 20 人、というような例である。いずれの自治体にしても、民児協事務局は 1 つである。

(2) 図 1（表 2）で示した「担い手不足」の 11 の要因は、全国共通である。認識する課題の内容は、人口規模が異なっても、同様である。今後、さらに人口減少や世帯数増加（＝定数増加）が進行すれば、「担い手不足」は、どの市町村でも生じる可能性があるともいえる。その際、地域によっては、民児協事務局をめぐる条件が十分でないところもある。例えば、定数が多く委員選出の労力が大きい自治体、もしくは、事務局体制が十分でない（専任職員不在、担当者一人といった）自治体、等である。

(3) 今後は、民児協事務局の負担軽減と支援策にも着目したい。今回の調査では、人口規模の大きな自治体ほど、課題を認識する割合が高いことが示された。特に、市部は、複数の単位民児協を有するため、事務局の業務負担が大きいとも考えられる。

これら自治体の事務局は、充足率を満たしていても、委員選任の負担を感じているのかもしれない。ある自治体の事務局担当者へのヒアリングを行ったところ「定員を満たすまでに、何度も推薦準備会を繰り返す。定員を満たすまでの事務局の労力は大きい」という回答があった。充足率という「数値」は、これまでも「担い手不足」の指標として注目されてきた。今後は、これに加えて、民児協事務局が充足率を満たそうとするプロセスで生じる活動と課題に着目することも重要と思われる。

参考文献

- ・学校法人文京学園文京学院大学（2021）『民生委員・児童委員の担い手確保に向けた取組に関する実態調査研究報告書』。
- ・市川一宏、宮本太郎（2017）「地域福祉の視点からみた民生委員の役割」『月刊福祉』100（5）、24-31 頁。
- ・水野由也（1995）「沖縄県における民生委員の定数割れが示す民生委員制度の問題点」『琉球大学法文学部紀要 地域・社会科学系篇』創刊号、221-250 頁。
- ・全国民生委員児童委員連合会（2016）『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』。

【謝辞】 本研究は JSPS 科研費 20H00087（代表：小松理佐子）の助成を受けている。また調査にご協力いただいた民児協事務局の皆様にご感謝申し上げます。