

## 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

### 中間報告の概要

全国民生委員児童委員連合会

#### 【民生委員制度創設 100 周年について】

- 民生委員・児童委員は、住民の立場から地域福祉の推進を担うボランティアで、全国で約 23 万人が活動している。厚生労働大臣から委嘱され、非常勤・特別職の地方公務員とされるが、報酬はない。
- 民生委員制度は、大正 6 年、岡山県で創設された済世顧問制度を源とし、翌大正 7 年、大阪府で創設された方面委員制度が全国に広がり、さらに、戦後、民生委員制度へと改められ、平成 29 年に制度創設 100 周年を迎えることとなる。

#### 【社会の変化と民生委員・児童委員制度を取り巻く状況】

- 今日、家族や社会の姿が大きく変わるなか、人びとが直面する生活課題、福祉課題は多様化、深刻化している。そのなかにあって、住民の身近な相談相手である民生委員・児童委員への期待は大きく、その活動はより幅広いものとなっている（社会的孤立への対応、認知症高齢者支援、災害時要支援者対策、消費者被害防止等）。
- このことは、民生委員・児童委員の負担拡大にもつながっており、短期間での退任者の増加や、新たな担い手不足が指摘されている。定員に対する欠員率はこの 15 年間で 3 倍（0.7%→2.1%）に拡大しており、全国の関係者が危機感を有している。
- それだけに、民生委員・児童委員の負担軽減のための活動環境整備とともに、活動への理解と協力を得るため、広く国民への広報活動の強化が必要となっている。

#### 【「中間報告」について】

- 本会では、民生委員制度創設 100 周年を前に、わが国社会の財産ともいえる民生委員・児童委員制度を維持・発展させていくため、これまでの 100 年の総括の上に立って、現状と課題を整理し、今後に向けた制度や活動のあり方を検討するため、本委員会を設置した。
- 委員会は、以下の 3 つの観点から協議を行っている。
  - 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 よりよい活動のために期待される活動環境整備
- 本「中間報告」は、これまでの検討内容について、その要点を広く関係者に提示することを目的に取りまとめたもの。
- 今後、広く関係者からの意見も得つつ、最終報告に向けて、さらなる検討を行っていくこととしている。

## 【「中間報告」の概要】

### I. この 100 年を振り返って

#### 1. 民生委員・児童委員制度の歴史

- 民生委員・児童委員制度は、大正 6 年、岡山県で創設された「済世顧問制度」を源とし、翌大正 7 年、大阪府で創設された「方面委員制度」が全国に広がり、以来、100 年に及ぶ歴史と伝統を有する。
- 方面委員は、戦後、昭和 21 年の民生委員令により「民生委員」と改められた。また、翌昭和 22 年には児童福祉法が公布され、民生委員は児童委員を兼ねることとされた。平成 29 年は児童委員制度創設 70 周年でもある。

※民生委員・児童委員の制度、主な活動の歴史は別紙 1（年表）を参照

#### 2. これまで民生委員・児童委員が果たしてきた役割

- この 100 年間、民生委員（戦後、児童委員としての役割を含め）はさまざまな役割を果たしてきたが、とくに以下のような点をあげることができる。

##### ①地域住民の身近な相談相手、見守り役としての存在

- ・ 自らも地域住民の一員として、常に「よき友人」、「よき隣人」として地域の人びとに寄り添う存在であり、それが地域に安心感を与えることとなった

##### 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

- ・ 常に住民と公的な福祉制度をつなぐ役割を果たしてきた。自ら「声を出せない人」「声を出さない人」を支援につなぐ存在であった。

##### ③民間社会福祉活動の推進者たる存在

- ・ ボランティア（奉仕者）という性格に基づき、戦後、社会福祉協議会活動や共同募金運動の中核となり、民間社会福祉活動の充実に貢献してきた。

##### ④地域課題の可視化と住民の代弁者としての提言活動

- ・ 日々の訪問活動を通じて地域社会の実情を把握し、その課題を明らかにするとともに、住民の代弁者として提言を行い、公的な支援制度創設や拡充につなげてきた。

##### ⑤時代を先取りした課題解決への取り組み

- ・ 全国の民生委員による組織的活動を通じて、在宅要介護高齢者への支援、孤立死の防止、災害時要援護者支援等、時代に先駆けた取り組みを進めてきた。

※これらの取り組みを進めたのが制度創設 50 周年以後策定されてきた「活動強化方策」であり、「全国一斉モニター調査」である。（別紙 2 参照）

- さまざまな役割を果たしてきた民生委員・児童委員であるが、その本質といえるのは、「自らが常に地域社会のなかであって、住民に寄り添いながら、住民の立場に立って活動を行ってきた」ことである。

## 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

- 民生委員・児童委員（以下、「民生委員」）は、これまでも時代の変化に応じ、活動の見直しを行いながら今日に至っている。今後も、人口構造や世帯構造、個人の働き方やライフスタイルの変化、過疎化の進行や限界集落の増加、国際化の進行等、さらなる社会の変化に対応していくことが求められる。
- 一方、わが国社会福祉制度は、高齢者、障がい者、児童といったように対象者別に構築されてきたが、今後は、対象者を分けず、地域において総合的・包括的な支援を提供する制度への転換が一層進むことが見込まれる。
- 本（平成 28）年 6 月に閣議決定された「一億総活躍プラン」においても、「全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する」との方針が示されている。

### 2. これからの民生委員・児童委員活動

#### (1) 民生委員・児童委員がめざすもの

- ・ 今後、社会の姿はさらに変化することが見込まれるが、そのなかにあって、民生委員がその活動を通じてめざすものは、以下のように整理できる。

#### 「誰もが笑顔で、安全に、安心して暮らせる社会づくり」

- 民生委員は日々、住民に寄り添い、活動しているが、それは人びとの「笑顔」のための活動といえる。そして、その笑顔のためには、自然災害や犯罪等からの「安全」、また必要な時に必要な支援が受けられるという「安心」が大切といえる。

#### (2) 「守り続けていくべきもの」と「時代の変化に応じた対応」

##### ① 民生委員としての「やりがい」と「誇り」

- ・ 23 万人を超える民生委員が使命感をもって活動にあたっているのは「誇り」と「やりがい」があればこそで、今後もそれをもち続けられる環境整備が大切。
  - 民生委員としての「やりがい」とは、なにより「地域住民を支え、その課題解決に役立っている」との実感であり、それに伴い社会的に認められることの喜び。
  - そして、そうした活動の意義、重要性に鑑み、民生委員は厚生労働大臣から委嘱されているといえ、それが民生委員の「誇り」ともなっている。

##### ② これからも守り続けていくべきもの

###### ア) 制度として守り続けていくべきもの

全国統一の制度であればこそといえる民生委員制度の根幹であり、民生委員の「誇り」、「やりがい」にもつながるものとして、以下は守り続けることが必要。

- 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

イ) 民生委員自身が守り続けていくべきもの

100年にわたる実践のなかで培われ、民生委員活動の基本として受け継がれている以下の点は、今後とも民生委員自身が守り続けていく必要がある。

- 奉仕性、隣人愛（地域のために貢献したいとの思い、等）
- 住民との信頼関係（自ら地域を歩く、「顔と顔を合わせる」活動、等）
- 住民視点の活動（住民への寄り添い、住民の代弁者としての提言、等）

③時代の変化に即した活動～これからの活動の視点

- ・ 守り続けるものがある一方、具体的な活動においては、社会の変化に柔軟に対応していくことが必要。とくに民生委員に期待される役割が多様化するなかでは、幅広い関係者との連携・協働をさらに進めていくことが重要となっている。
- ・ また、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。

(3) 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

子どもや子育て家庭をめぐる課題が複雑・多様化するなか、児童委員活動はその重要性を増しており、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をさらに進めていくことが必要となっている。

①民生委員が児童委員を兼ねている意義について

- ・ 児童虐待や「子どもの貧困」など、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、その双方に関わり、多様な機関を結びつけていく役割を果たすことが可能。
  - 児童委員として子どもたちと関わるなかで親（家庭）の課題を把握する。また高齢者への訪問活動のなかで孫に関する相談を受けることも多い。
  - 現状では、残念ながら児童委員に対する社会的な認知度は高いとはいえず、民生委員が兼ねる児童委員であればこそ、住民からの信頼と認知があるといえる。

②主任児童委員と児童委員（区域担当民生委員）の連携強化

- ・ 民生委員・児童委員の一部（2.1万人）は子どもや子育て家庭への支援を専門的に担う（主に任ずる）主任児童委員に充てられているが、今後は、主任児童委員と児童委員（区域担当民生委員）が連携・協働した活動を一層進めることが重要。
- ・ とくに、主任児童委員も必要に応じて児童委員（区域担当民生委員）と一緒にあって個別ケース（個別世帯への支援）に関わっていくことが期待される。

### 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

#### 1. 民生委員・児童委員の選任・配置について

今後とも民生委員・児童委員制度を守り、さらに発展させていくためには、なにより民生委員・児童委員（以下、「民生委員」）となる人材が適切に確保され、誇りと充実感をもって活動が行なわれていくことが大切。

##### ①「民生委員は大変」とのイメージの払しょく

- ・ 「民生委員は大変」といった否定的なイメージではなく、「笑顔でできる民生委員活動」といったイメージを社会に広めていくことが大切。

##### ②多様な人材の確保、就業との両立支援

- ・ 民生委員においても、多様な年代、また経験を有した人材の確保が望まれる。
- ・ そのためには就業しながら民生委員となってもらえる者の確保が重要であり、就業と民生委員活動の両立を可能とする社会的な支援が期待される。

##### ③委員候補者の選任方法の多様化

- ・ 民生委員候補者の選考については、自治会・町内会といった地縁組織からの推薦を基本としつつも、より多様な選考方法を組み合わせていくことが重要。

##### ④選任、配置の基準等に関して

###### ア) 委員定数および配置基準

- ・ とくに都市部の区域担当委員の担当世帯数減、主任児童委員の増員に向けた見直しが望ましい（国の参酌基準、および自治体での定数検討）。

###### イ) 一斉改選の時期

- ・ 現在の12月1日から4月1日に見直すべきとの意見があるが、以下の点を踏まえ、現状では現行の12月1日が妥当。
  - 4月改選が指摘される理由として、主になり手確保があげられる。適任者が4月に自治会等の役員等に選任されてしまうため、民生委員も4月改選とすべきというもの。
  - しかし一方、4月改選の場合には以下のような課題が生じるとされる。
    - ✓ 市区町村等職員の人事異動と重なり、新任委員の委嘱事務や研修等に支障が生じる
    - ✓ 住民の異動が多い4月に、市区町村等職員と民生委員が共に変わることは、住民の福祉サービスに支障を生じさせかねない
    - ✓ 民生委員が協力している就学援助等の状況確認に支障が生じる
    - ✓ 単位民児協、連合民児協役員との段階的選任には時間を要し、年度初めの重要な時期に役員が不在となる
  - これらを総合的に勘案すると、改選後、新任委員研修、民児協役員選任、新年度の事業計画作成等を経て4月の新年度を迎える現行12月改選が利点が多い。

## 2. 民生委員・児童委員の活動について

民生委員活動（民児協活動を含む）は近年、一層多様化し、それに伴う活動量の増加が負担拡大につながっているとの指摘がある。民生委員が無理なく活動を続けられるような環境整備が期待される。

### ①民生委員は専門職ではないことの再確認

- ・ 民生委員は、地域住民の一員であり、専門職ではないことを委員本人が意識するとともに、行政や関係機関・団体、地域住民にも理解を深める必要がある。

### ②活動範囲の整理、行政協力のあり方の検討

- ・ 民生委員には行政や関係機関・団体、地域住民からさまざまな依頼がなされるが、その職務を明らかに超えるものも散見される。市区町村等を単位に、地域の実情も踏まえつつ、「対応しない」範囲を整理することで、委員負担を軽減すべき。
- ・ 民生委員は福祉行政の協力機関として種々の協力要請に対応しているが、その範囲については、民児協と市区町村行政との間で一定の整理が望ましい。
- ・ 社会福祉協議会や共同募金などとの関係でも、明確な目的・目標の共有のもとで、お互いがそれぞれの強みを活かした補完的な関係を構築することが大切。

### ③1 区域複数委員担当制の検討

- ・ 地域の状況に応じて、1区域を複数の委員で担当する方式や、2区域を合わせて2人の委員で担当するといった複数担当制導入も弾力的に考えられるべき。

### ④民生委員活動を支える仕組み

#### ア) 協力員制度

- ・ 民生委員の負担軽減や新たな「なり手確保」につながることを期待され、各地で設置が進む「民生委員協力員」等については、地域の実情を踏まえ、地域ごとに工夫を凝らした制度検討が望ましい。

#### イ) 研修の充実

- ・ 民生委員活動の多様化、住民の抱える課題の深刻化、さらに民生委員の在任期間が短縮化するなかにあっては、体系的な研修機会の確保が重要。
- ・ とくに、委員活動を支える民児協の役割が増すなか、そのリーダーたる単位民児協会長に対する研修の充実が期待される。

#### ウ) 民生委員制度や活動に関する周知促進

- ・ 民生委員活動は地域を基盤とするもので、住民による認知と信頼が不可欠。なり手確保の観点からも、今後、住民や幅広い関係者への広報、周知活動が一層重要であり、行政や社協等の積極的な協力が期待される。

### 3. 民生委員児童委員協議会（民児協）について

1 人ひとりの民生委員を支えるとともに、地域福祉を進めるうえで、民生委員児童委員協議会（民児協）の役割は大きなものがある。それだけに、民児協組織の基盤強化、機能充実が一層重要となっている。

#### ①単位民児協の運営強化のための環境整備

##### ア) 活動しやすい規模の確保

- ・ 委員数や担当地域の範囲について、地域ごとの民児協関係者の意向も踏まえ、活動しやすい規模が確保されることが望ましい。
- ・ とくに町村は、民生委員法第20条2項において、原則その全域で1単位民児協とすべき旨が定められており、この規定の見直しも検討されるべき。

##### イ) 児童委員協議会としての役割、機能の明確化

- ・ 今後、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を進めていくためにも、児童福祉法に児童委員協議会に関する規定を設け、児童委員研修等、その機能を明確化していくことも考えられる。

##### ウ) 事務局機能の確立および事務所の確保

- ・ 市部・区部においては、現状では会長等の役員がやむなく事務局機能を担っていることから、専任職員の配置等により、その状況改善が望ましい。
- ・ 住民のプライバシーに関する情報を取り扱う民生委員の会議の開催、また関係資料保管のために、民児協としての事務所確保が期待される。

##### エ) 財政支援の拡充

- ・ 住民に向けた単位民児協活動に要する財源の多くは、会費としての民生委員自身の負担に負っている。経済的負担が民生委員のなり手不足の一因となっている面も否定できないところであり、公的な支援の拡充が期待される。

#### ②意見具申機能の強化

- ・ 地域住民の福祉課題、生活課題の解決のため、民生委員法で民児協の「任務」と位置付けられている意見具申機能を一層発揮していくことが期待される。
- ・ 日々の民生委員活動のなかで把握している課題、また民児協活動のなかで明らかとなった課題を整理し、行政等への意見具申としていくことが望ましい。

#### ③連合民児協の位置づけの明確化

- ・ 民生委員活動や単位民児協活動の充実のためには、その支援や連絡調整の役割を担う連合民児協の役割が重要。そのため、現状では法的な位置づけがない、市・区・郡、都道府県、全国の各段階の連合民児協の法定化をはかり、その設置および役割等を明確化することが望まれる。

## 別紙 1

### 民生委員・児童委員制度および活動の歴史（主なもの）

全民児連まとめ

- 大正 6 年（1917） 岡山県で民生委員制度の源である「済世顧問制度」創設
- 大正 7 年（1918） 大阪府で「方面委員制度」が発足
- 昭和 3 年（1928） 方面委員制度が全国に普及
- 昭和 11 年（1936） 方面委員令公布（方面委員の活動が全国統一的に運用）
- 昭和 21 年（1946） 民生委員令公布（方面委員を民生委員に改称、厚生大臣委嘱に）
- 昭和 22 年（1947） 児童福祉法公布（民生委員が「児童委員」に充てられる）
- 昭和 23 年（1948） 民生委員法公布
- 昭和 26 年（1951） 「民生委員信条」制定（第 6 回全国民生委員児童委員大会）
- 昭和 27 年（1952） 「民生委員 1 人 1 世帯更生運動」実践決議（第 7 回全国大会）
- 昭和 28 年（1953） 民生委員法改正（福祉行政の協力機関としての位置づけの明確化）
- 昭和 30 年（1955） 世帯更生資金貸付制度創設
- 昭和 35 年（1960） 心配ごと相談事業に対する国庫補助創設（運営要綱・要領制定）
- 昭和 42 年（1967） 民生委員制度創設 50 周年 「活動強化要綱」策定
- 昭和 43 年（1968） 「居宅ねたきり老人実態調査」実施（初の全国モニター調査）
- 昭和 46 年（1971） 「丈夫な子どもを育てる母親運動」を展開
- 昭和 52 年（1977） 民生委員制度創設 60 周年、「活動強化方策」策定  
全国モニター調査「老人介護の実態調査」実施
- 昭和 59 年（1984） 「心豊かな子どもを育てる運動」を展開
- 昭和 60 年（1985） 全国モニター調査「在宅痴呆性老人の介護者実態調査」実施
- 昭和 62 年（1987） 民生委員制度創設 70 周年、「活動強化方策」策定
- 平成 2 年（1990） 福祉関係 8 法改正（在宅福祉の推進へ）
- 平成 6 年（1994） 主任児童委員制度創設
- 平成 9 年（1997） 民生委員制度創設 80 周年、「活動強化方策」策定  
「子どもと子育てに関するモニター調査」実施
- 平成 12 年（2000） 社会福祉基礎構造改革、介護保険制度施行  
民生委員法改正（名誉職から地域福祉推進の担い手に）
- 平成 13 年（2001） 児童福祉法改正（主任児童委員の法定化、役割の明示）
- 平成 18 年（2006） 「災害時一人も見逃さない運動」を展開（90 周年記念事業）
- 平成 19 年（2007） 民生委員制度創設 90 周年、「活動強化方策」策定
- 平成 23 年（2011） 東日本大震災（56 名の民生委員が活動中に犠牲に）
- 平成 25 年（2013） 民生委員法改正（分権改革一括法により委員定数の条例委任等）
- 平成 26 年（2014） 「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（厚労省）
- 平成 29 年（2017） 民生委員制度創設 100 周年



## 別紙 2

### 民生委員・児童委員による「全国モニター調査」と「全国運動」

- 民生委員・児童委員活動の歴史において、わが国社会福祉の充実に大きな役割を果たしたものとして、「全国モニター調査」と「全国運動」がある。これは、昭和 42 年の民生委員制度創設 50 周年以後、全国の民児協活動の方向性、重点を示すものとして 10 年ごとに策定されている「活動強化方策」に基づき取り組まれてきたものである。
- 「モニター調査」とは、民生委員が「地域社会を注視するモニターとなる」との考え方によるもので、地域の見えづらい福祉課題を可視化するうえで大きな役割を果たした。最初のモニター調査は昭和 43 年に実施した、わが国初の「在宅ねたきり高齢者の実態調査」であった。この調査の結果、20 万人を超える在宅のねたきり高齢者の存在が明らかになり、社会的にも大きな衝撃を与え、厚生省（当時）の重点施策に「ねたきり老人対策」が掲げられることとなった。
- また、「モニター調査」の結果明らかになった課題の解決のために、全国の民生委員・児童委員が「全国運動」を展開した例も多い。今日、高齢者等の孤立死が課題となっているが、昭和 48 年には全国の民生委員が「孤独死老人の追跡調査」を実施し、孤立死した高齢者の 6 人に 1 人が誰にも看取られずに亡くなっていた事実を明らかとし、これを受け、全国の民児協と社会福祉協議会が共同し、「孤独死老人ゼロ運動」を展開した。

#### 【全国モニター調査のテーマ（一部例示）】

- 昭和 43 年 居宅ねたきり老人実態調査
- 昭和 44 年 （選択方式による調査）
  - ①事故家庭遺児の実態調査、②父子家庭の実態調査、
  - ③心身障害児の実態調査、④独居老人の実態調査
- 昭和 48 年 孤独死老人の追跡調査  
→この結果を踏まえ、「孤独死老人ゼロ運動」を展開
- 昭和 52 年 在宅ねたきり老人介護者の実態調査  
※昭和 54 年、国の施策として「老人短期保護事業」創設
- 昭和 61 年 在宅痴呆性老人の介護者実態調査

## 数字で見る民生委員・児童委員および活動状況の変化

## 1. 民生委員・児童委員の定数、現員数等

表1 民生委員・児童委員の定数、現員数等の状況

年度等	民生委員・児童委員 総数				うち主任児童委員			
	定数 (人)	現員数 (人)	欠員数 (人)	欠員率 (%)	定数 (人)	現員数 (人)	欠員数 (人)	欠員率 (%)
平成26年度	236,296	231,339	4,957	2.1	21,803	21,414	389	1.8
平成11年度	216,824	215,269	1,555	0.7	14,455	14,313	142	1.0
26年度-11年度	19,472	16,070			7,348	7,101		

※「福祉行政報告例」による／各年度末現在の人数

表2 民生委員・児童委員の男女別内訳

各年度上段が人数、下段が構成比(%)

年度等	民生委員・児童委員 総数			うち主任児童委員		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
平成26年度	91,598	139,741	231,339	3,168	18,246	21,414
	39.6	60.4	100.0	14.8	85.2	100.0
平成11年度	100,536	114,733	215,269	3,413	10,900	14,313
	46.7	53.3	100.0	23.8	76.2	100.0
26年度-11年度	-8,938	25,008	16,070	-245	7,346	7,101

※「福祉行政報告例」による／各年度末の人数

表3 民生委員・児童委員の年齢構成

(%)

年度	40代以下	50代	60代	70代以上	平均年齢	委員総数
平成24年度	2.3	15.1	60.7	21.9	66.0歳	230,199人
平成4年度	7.8	28.9	55.9	7.4	60.6歳	189,205人
24年度-4年度	-5.5	-13.8	4.8	14.5		40,994人

※全民児連「単位民児協実態調査」及び「福祉行政報告例」、平成24年の平均年齢は、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」による。

## 2. 民生委員・児童委員の活動

表4 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26年度	平成16年度	増減	平成26年度	平成16年度	増減	増減率(%)
委員総数	231,339	226,914	4,425	-	-	-	-
活動日数	30,443,543	26,332,609	4,110,934	131.6	116.0	15.6	13.4
相談・支援件数	6,465,231	8,114,062	-1,648,831	27.9	35.8	-7.8	-21.8
その他の活動件数	27,122,151	21,420,780	5,701,371	117.2	94.4	22.8	24.2
訪問・連絡活動回数	38,648,913	29,672,335	8,976,578	167.1	130.8	36.3	27.8
連絡・調整回数	16,349,837	12,367,998	3,981,839	70.7	54.5	16.2	29.7

※「福祉行政報告例」による