

高田短期大学 介護・福祉研究

第 4 号

中 川 千 代

高田短期大学介護福祉研究センター

平成 30 年 3 月

実践報告

民生委員・児童委員制度100年の歩みと 新任民生委員の活動実践

中 川 千 代

はじめに

2016（平成28）年12月より、筆者は民生委員・児童委員を委嘱され活動を始めた。民生委員は、民生委員法に基づき、厚生労働大臣から委嘱された「非常勤の特別職の地方公務員」である。給与の支給はなく（無報酬：民生委員法第10条）、ボランティアとして活動する。ただし活動に要する交通費等に充てるものとして「活動費」が支給されている（国が地方交付税の積算に算定する）。2016年度の活動費は1人当たり年59,000円である。また、民生委員は児童福祉法第16条に定める児童委員を兼ねることとされている。また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は、児童委員の中から厚生労働大臣により指名される。いずれもその任期は一斉改選から3年間である（再任可）。

全国民生委員児童委員連合会（全民児連）の2012（平成24）年調査によれば、全国の民生委員・児童委員の年齢構成（主任児童委員を除く）をみると、最も多いのが60代で約61%、次いで70代が約19%、50代が約15%となっている。委員としての在任期間（主任児童委員を除く）は、1期以下36.1%、2期25.8%、3期16.0%、4期10.3%、5期以上11.8%という状況となっている。この結果からは全体の6割余の委員が2期目以下であることがわかる。在任年数は短期化しつつあるといえる。これは、はじめて委員となる年齢が高まる傾向にあることとも関係していると考えられるが、年齢的には再任が可能であっても退任をされる委員が増加していることも影響しているものと考えられている。2016（平成28）年の一斉改選では、新任72,578人（31.6%）、再任156,963人（68.4%）となった。

ここに民生委員制度100周年の歩みを紹介しつつ、筆者が今期活動を始めた実体験をもとに、民生委員の活動について報告する。なお、本報告書は高田短期大学研究倫理委員会の承認を得ている。

1. 民生委員制度の歴史

(1) 濟世顧問制度の創設

1916（大正5）年5月、宮中で開催された地方長官会議の場で、当時の岡山県知事であった笠井信一氏は、大正天皇から県下の「貧民は如何に活せる乎」（いかに暮らしているか）との御下問を受けた。笠井知事はすぐに岡山県内の貧困者の実情を調査し、悲惨な生活状態にある者が県民の1割にあたる約10万人に達していることが判明した。この事態の重大さを痛感した同知事は、ドイツのエルバーフェルト市で行われていた「救貧委員

制度」を参考に、防貧制度確立への研究を重ね、1917（大正6）年5月12日、「濟世顧問設置規程」を公布、民生委員制度の源といわれる濟世顧問制度が生まれた。

(2) 方面委員制度の創設

1918（大正7）年10月、大阪府方面委員制度が林市蔵知事と小河慈次郎法学博士によって創設された。小川博士は1913（大正2）年に大阪府の救済事業指導嘱託となり、救済研究会を開くなどの活動を進めていた。1912（明治45）年に著した「社会問題救恤十訓」において方面委員制度の根本方針となる考え方に言及しており、この時点で方面委員制度構想が胸中にあったと思われる。1917（大正6）年4月には岡山県笠井信一知事を訪ねて、「濟世顧問制度」の所見を聴くなど、その構想をふくらませていた。

同じ1917（大正6）年12月に林市蔵氏は大阪府知事に就任する。着任早々の大晦日に市民の生活を視察し、その窮状・貧富の差を目の当たりにし、知事の責任として救済事業拡充の必要性を痛感し、翌1918（大正7）年5月に「救済課」（のちの大阪府方面委員制度の担当課）を新設する。

林知事と小河博士によって救済事業の研究・活動が進められるなか、1918（大正7）年8月に富山県で始まる米騒動が大阪にも波及する。各界の有力者の関心が「防貧・救済事業」に傾いたこともあり、方面委員構想が固まり、1918（大正7）年10月7日、大阪府方面委員規程が公布されたのである。

なお、同年6月には東京府慈善協会による救済委員が設けられるなど、他の道府県でも独自の見解や方針を織り込みながら同様の委員制度が相次いで創設されることとなる。そして1928（昭和3）年7月の福井県をもって、方面委員制度は全国に普及するところとなった。この年、委員数は1万5,155人となった。それに伴い、相互の連絡・調整を目的に全国的連絡組織の設置が急務とされた。

(3) 全日本方面委員連盟の設立

1931（昭和6）年4月、救護法実施決定を祝う全国方面委員代表者会議において、全国組織結成に向けた覚書が発表され、「全日本方面委員連盟」が設立された。初代会長には、救護法実施に向け、病氣療養中にもかかわらず、内務大臣や大蔵大臣（当時）に面談するなど、情熱を注いだ中央社会事業協会会長でもあった実業家の渋沢栄一氏が推挙された。連盟設立後、改めて発会式の準備が進められ、いよいよ発会式を挙げるという1931（昭和6）年11月、渋沢会長は発会式を見ることなく病没した。延期された発会式は渋沢氏を偲び、永眠の地である飛鳥山の暖依村荘（氏の別荘）で開催された。

1936（昭和11）年、方面委員令が公布され、これにより方面委員の活動が全国統一的に運用されるようになる。ただし、方面委員制度は、それまで地域の実情に応じて自主的に運営されてきたことから、方面委員令においても、それぞれの地域性を基盤とした柔軟な活動を阻害することのないよう配慮された内容とされた。

て組織される民生委員・児童委員の全国組織である。主な活動内容は、民生委員・児童委員活動の強化推進に関する調査研究、情報提供や研修などの各種事業を企画・実施し、活動実践の発展を図っている。

2. 民生委員・児童委員の役割・職務について

(1) 民生委員の職務

民生委員法第1条では、民生委員は、「常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行う」と定められている。民生委員の職務については、住民がそれぞれの能力に応じて自立した生活が営めるよう、必要に応じて生活状態を適切に把握し、援助を必要とする人に相談や助言、福祉サービスについての情報提供などの援助を行うこと、関係行政機関の業務に協力すること、社会福祉事業や活動への支援をすること、このほか住民の福祉の増進を図るための活動を行うことが規定されている（民生委員法第14条）。

(2) 児童委員の職務

児童福祉法第17条では、児童委員の職務として、児童および妊産婦についての上記の活動に加え、児童健全育成に関する気運の醸成に努めることをあげている。その任務と活動等の詳細については、「児童委員の活動要領」（厚生労働省局長通知）に示されている。

また、主任児童委員の職務は、児童福祉関連機関と区域担当児童委員との連絡調整、区域担当児童委員の活動に対する援助・協力等とされており、区域担当の民生委員・児童委員と連携して活動している。

(3) 民生委員・児童委員活動の7つのはたらき

民生委員・児童委員はこれらの職務を通じて、地域福祉の推進、安心して住み続けることができる地域づくりの活動をしている。こうした活動は、「民生委員・児童委員活動の7つのはたらき」に整理される。

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する。

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、親身になって相談に乗る。

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する。

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務める。

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する。

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い、支援体制をつくっていく。

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、必要に応じて民生委員児童委員協議会（民児協）を通して関係機関などに意見を提起する。

3. 民生委員・児童委員の配置・人数

全国の民生委員・児童委員数は2016（平成28）年12月時点で定員238,352人であり3年前の改選時より約2,000人増加している。委嘱人数（現員数）は53人の増にとどまり、定員に対する欠員率は前回改選時の2.9%から3.7%へと拡大し、定員の増加に委嘱が追いついていない状況が明らかになっている。2016（平成28）年12月時点での三重県におけ

表1 三重県の民生委員・児童委員の配置

	民生委員児童委員数(内主任児童委員数)				法定単位 民児協数	人口	世帯数	
	男	(内主任児童委員数)	女	(内主任児童委員数)				計
津市	257	3	334	42	591	21	281,882	124,139
四日市市	234	12	357	41	591	26	312,295	134,724
伊勢市	134	4	149	24	283	12	128,898	54,772
松阪市	156	2	224	25	380	13	162,791	70,577
桑名市	88	0	134	24	222	12	143,068	57,666
伊賀市	111	0	190	30	301	14	94,000	39,832
鈴鹿市	155	0	209	35	364	13	200,594	83,725
名張市	48	1	138	15	186	8	79,994	33,569
尾鷲市	32	1	23	2	55	1	18,757	9,633
亀山市	37	1	61	8	98	4	49,854	20,695
鳥羽市	17	1	35	2	52	1	19,703	8,484
熊野市	31	1	46	3	77	1	17,664	9,114
いなべ市	36	2	65	6	101	4	45,828	17,458
志摩市	45	1	70	10	115	5	52,211	22,914
木曾岬町	6	1	7	1	13	1	6,456	2,385
東員町	18	0	34	4	52	1	25,588	9,341
菰野町	32	1	45	4	77	1	41,710	15,975
朝日町	10	0	7	2	17	1	10,630	3,942
川越町	9	0	19	2	28	1	14,971	6,288
多気町	10	0	30	2	40	1	14,980	5,636
明和町	27	1	24	2	51	1	23,165	8,797
大台町	10	0	30	2	40	1	9,640	4,170
玉城町	22	1	13	1	35	1	15,707	5,709
南伊勢町	16	0	42	4	58	1	13,566	6,133
大紀町	18	0	22	2	40	1	9,132	4,204
度会町	18	0	11	2	29	1	8,470	2,984
紀北町	27	0	43	4	70	1	16,582	8,149
御浜町	10	0	22	2	32	1	8,972	4,273
紀宝町	21	1	16	1	37	1	11,386	5,361
合計	1,635	34	2,400	302	4,035	150	1,838,494	780,649

〔2016(平成28)年12月1日〕

る民生委員・児童委員の委嘱人数は、4,035人である。法定単位民児協数は150である。(表1参照)。

定数は、厚生労働大臣の定める基準を踏まえつつ、都道府県(指定都市、中核市)の条例により市(特別区含む。以下同じ)町村ごとの人数が定められることとされている。都道府県知事等は、この定数を定めるにあたっては、市町村長の意見を聴くこととされている(民生委員法第4条)。

4. 民生委員・児童委員の活動内容具体例

前述した「民生委員・児童委員活動の7つのはたらき」にも示されているように活動内容は多岐にわたる。筆者の体験をもとにまとめる。

(1) 相談・支援

見守り、声かけなどを目的として担当区域内の心身障害者・児、ひとり暮らしや寝たきりの高齢者及び要保護児童等に対して訪問・連絡活動(電話によるものを含む)を行う。

① 福祉票の作成と保管

何らかの支援を必要とする個人や世帯に対し、適切な相談・支援活動を継続して展開するために、個人や世帯の状況、相談・支援の過程などを記録するものである。

② 災害時要援護者支援活動

2013(平成25)年6月、災害対策基本法が改正され、市町村長に自力での迅速な避難が困難な「避難行動要支援者」名簿の作成が義務づけられたとともに、本人同意を前提に、当該名簿を民生委員や市町村社協、自主防災組織等に提供し、地域ぐるみでの支援体制づくりを進めていくことが盛り込まれた。

この「避難行動要支援者」名簿の提供を受け、担当区域内の住民の状況確認を行った。高齢の母親と障害のある息子や娘との二人暮らしの家庭、80歳以上のひとり暮らしの方を中心に訪問し見守りを行った。2016年12月に委嘱を受け新任の挨拶回りに伺った約1ヶ月後に孤独死の場面に遭遇し、現実の厳しさを突きつけられた。

(2) 相談・支援以外の活動

① 安否確認、友愛訪問

高齢者宅などに自主的に訪問し、元気で生活しているかを確認する。この活動が孤独死の予防に繋がると信じ、困ったことなどがないかなど声かけを行った。

② 調査・実態把握

ひとり暮らし高齢者実態調査～市町村からの依頼を受け、担当区域内の実態調査を行う。昨年度の調査名簿をもとに死亡2名、同居・敷地内同居10名、他の居所5名、単身等該当者25名、不明2名、計44名の調査を行い実態調査票及び名簿を整理した。実態調査票は単身者25件について市に提出し、同居者等11件については自身の覚え書として保管した。

③行事・事業・会議への参加協力

- 1) 地域の小学校と協力し児童の登下校の見守りボランティア「一緒に歩こうデー」～校区内の児童の通学路を通学時間帯に付き添いや見守りを行い安全に寄与する。

(「一緒に歩こうデー」は14:20頃に学校を出発するため仕事の関係上、協力できなかった)。

- 2) 小学校プロブレム支援(新1年生の登校時昇降口での援助)に2回参加した。
- 3) 中学校のオープンスクールデーに参加した。
- 4) 小学校PTA 地区懇談会に参加した。
- 5) 赤い羽根共同募金の街頭募金活動に参加した。
- 6) 担当地区自治会活動～総会、夏祭り、秋祭り(みこし巡行)、芋煮会(写真1)、七草粥昼食会等に参加すると同時に自主防災組織としての食事作り訓練を集会所にて定期的に行った。
- 7) 地区子ども会の廃品回収(年3回)、夏休みラジオ体操に参加した。
- 8) 地域包括支援センター主催の生活・介護支援サポーターとの顔合わせ会には、調整がつかず参加できなかった。



写真1 自治会「芋煮会」の様子

④地域福祉活動・自主活動

- 1) 新任民生委員として「活動強化週間」にちらしを作成し担当区域内の回覧板にて啓発を行った(図2参照)。
- 2) 地区社会福祉協議会との連携事業として「ふれあい食事会」の運営(食事作りなど)を年間2回民生委員が依頼され担当した(写真2)。
- 3) 担当地区老人会にて高齢者サロン(月1回、8月から筆者が主担当)を運営した(写真3)。



図2 新任委員案内ちらし



写真2 ふれあい食事会の様子

⑤民児協運営・研修等

- 1) 法定単位民児協定例会（月1回）
- 2) 「活動記録」の提出（月1回）
- 3) 委員相互、関係機関との連絡調整
- 4) 新任研修会（県・市）及び各種研修会参加



写真3 高齢者サロンで記念の1枚

⑥証明（調査・確認等）事務

生活困窮証明や児童の監護・養育者に関する事実等、本人や行政機関等から協力を求められた場合に行った証明、調査、事実確認等がこれにあたる。

筆者は、ひとり暮らし高齢者の緊急通報装置申請のための、署名等を行った。

委嘱を受けた2016年12月～2017年11月の筆者の活動状況と厚生労働省の2015（平成27）年度実績を比較した（表2参照）。

表2 民生委員・児童委員1人当たりの年間活動状況と筆者の活動状況の比較

	1人当たり（2015）の活動	筆者の活動
年間訪問回数	166回	97回
相談・支援	27.6件	13件
調査・実態把握	23.4件	41件
行事・会議等への参加	26.7件	16件
地域福祉活動	39.7件	5件
定例会・研修等	25.2件	27件
証明事務	1.7件	1件

※1人当たりの活動状況は、厚生労働省の平成27年度実績より抜粋

考 察

「民生委員・児童委員活動および民児協活動に関する意識調査（2008）報告書」によると、活動の「やりがい」について1期目の新任委員、中堅委員のいずれも、「とてもやりがいを感じている」、「ある程度やりがいを感じている」が多く、合わせて約9割である。単位民児協会長では「とてもやりがいがある」と約4割の人が回答しているという。一方で、新任委員では「やりがいを感じない」という回答も1割あり、新任委員へのサポートの必要性や課題を1人で抱え込まずにすむような環境整備も課題となっている。筆者の場合、介護・社会福祉に関する知識が多少なりともあり、また同じ1期目の同期委員の中に子どもの同級生の親がいたことから、小さな悩みを相談する相手があったこと、単位民児

協の先輩委員方も様々な情報提供をしてくださったことなど非常に心強かった。しかし、これまでまとめてきたように「活動記録」の整理（どの活動をどのように分類すればよいのか）は慣れないだけに毎回「活動記録記入の手引き」を時間をかけて何度も読み返さなければならず、煩雑な作業が多かった。また、実態把握のための訪問活動に関する住民の理解が得にくく拒否をされたり、この実態調査がどのように反映されているのか、成果がどのように利用されているのかわからないといった住民の素朴な疑問をいただいたりしたという委員の声も聞いた。また、どこまでが委員の活動なのかわかりづらく、把握できた実態を目の当たりにして関係機関とどう情報共有しながら連携を図っていくべきなのか苦悩するケースもあることが体験を通して理解できた。冒頭にも記したとおり、民生委員・児童委員の在任年数は短期化しつつあり、はじめて委員となる年齢が高まる傾向にあること、年齢的には再任が可能であっても退任をされる委員が増加していることなどが示されている。地域に密着した活動を展開している民生委員制度が今後も継承され機能していくための住民の理解や課題解決のための方策が必要な時期にあると思われる。

まとめ

民生委員制度創設100周年の節目にあたる年に、新任委員として委嘱されたことは何かの強い縁を感じている。担当区域の家庭の生活状況や家庭環境を観察し把握に努める見守り活動をできる範囲で無理しないよう行い、身近な相談にのり関係機関に適切に情報提供することで、安心して暮らせる地域づくりの一端を担う存在として活動していこうと考える。できる限り研鑽を積み小さなことから少しずつ役割を果たせるようにしていきたい。

謝辞

写真掲載等に快くご協力くださいました関係者の皆様に感謝申し上げます。

引用・参考文献

1. 三重県民生委員児童委員協議会記念誌編集委員会 2017「民生委員制度創設100周年記念誌」
2. 全国民生委員児童委員連合会 2013「民生委員・児童委員研修のあり方に関する検討委員会 報告書」
3. 全国民生委員児童委員連合会 2016「2016年版 新任民生委員・児童委員の活動の手引き」
4. 民生委員・児童委員のひろば第765号（2017年3月号）
5. 厚生労働省「民生委員」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000116286.html>（2017.12.30）

