

## 第1章 民生委員・児童委員の歴史の変遷と課題

第1章では、民生委員・児童委員の歴史の変遷と課題について、すでに刊行されている60周年記念誌（文①）や70周年記念誌（文②）などを中心に、いくつかの文献から要点を拾いながら述べていきます。

まず、【1】民生委員・児童委員の歴史の変遷を、1. 民生委員制度のはじまり、2. 民生委員・児童委員の活動と関連制度について述べていきます。

次に、【2】民生委員・児童委員の現状と課題として、兵庫県の現状と課題を全国と比較しながら、1. 民生委員・児童委員の現状、2. 民生委員・児童委員の課題に分けて見ていきます。

### 【1】民生委員・児童委員の歴史の変遷

#### 〈年表〉

下記は全国民生委員児童委員連合会がまとめた民生委員・児童委員の歴史年表です（一部※部分を追記）。次項の1. と2. では、この流れに沿って歴史の変遷を見ていきます。

#### 民生委員・児童委員制度および活動の歴史（主なもの）

大正6年（1917）	岡山県で民生委員制度の源である「濟世顧問制度」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）	「民生委員一人一世帯更生運動」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 7 年 (1995)	阪神・淡路大震災 (※)
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 児童委員制度創設 70 周年 (※)

(出典) 全民児連「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」  
(平成 28 年 11 月) (文⑳) に一部追記した。

## 1. 民生委員制度のはじまり

ここでは、民生委員制度がどのように始まったのかを述べていきます。

### (1) 戦前期

#### 《はじまり》

民生委員制度は岡山県の**済世顧問制度**(1917年:大正6年)や大阪府の**方面委員制度**(1918年:大正7年)が始まりとされています。岡山県の済世顧問制度はどちらかといえば、地主的家父長的な性格を持っていたと言われており、大阪府の方面委員制度は各地でモデルとされ、広まりました(文①:22)。

全国民生委員児童委員連合会は岡山県で始まった制度を民生委員制度のはじまりとし、2017(平成29)年で創設100周年となります。

その後、政府は1936(昭和11)年に方面委員令を公布し、翌年の1937(昭和12)年から実施しました。方面委員制度に国の制度としての法的根拠が与えられて、全国的に方面委員として統一活動が進められることになったというわけです(文①:96)。

この時期(創設期)の方面委員は行政の補助機関という位置づけでした。さらに、少年教護法によって少年教護委員を兼務していました。それぞれの地域では救貧・防貧を中心とした地域住民への支援という役割を担っていました(文⑫)。

## 《兵庫県での始まり》

兵庫県では、救済慈善事業として行われていた活動が、社会事業として移行したのは「兵庫県救済協会」の設立（1917年：大正6年）からです。その後、兵庫県独自の路線として**救護視察員制度**を1919（大正8）年に創設しました。この救護視察員制度は、救済事務の下地づくりとして、有給の専任吏員によって行われていました。岡山県の済世顧問制度、大阪府の方面委員制度の創設とならんで、兵庫県の救護視察員制度の創設は、もう一つ別の路線を選んだといえます（文①：25）。

1926（大正15）年には「兵庫県方面委員規程」が制定され、1927（昭和2）年に実施されました。その結果、兵庫県で最初の556名の方面委員が委嘱されました。その当時に委嘱された方面委員はすべて男性でした（文②1、4）。

## （2）戦後期

### 《戦後期の民生委員》

1978（昭和53）年に刊行された兵庫県民生委員の60周年記念誌（文①）では、この時期の民生委員活動について「終戦直後の昏迷の時期にあっていち早く救済の灯を掲げ、身命を賭して奔走した民生委員は高く評価されるものである。これが社会福祉行政の整備の足掛かりとなり、今日の社会保障制度の進展をみると、社会に奉仕したその実績は賛辞をつくしてもなお余りあるものである。」と評価しています。

### 《方面委員から民生委員へ》

方面委員の名称は1946（昭和21）年の民生委員令によって**民生委員**へと改められました。この名称は「単なる救護委員としての観念を一掃し、広汎な民生安定諸施策の推進機関としての職務を端的に表示する名称」（文①内注、時事通信社刊・木村忠二郎「社会福祉事業法の解説」：222）としてつけられました。この時は旧生活保護法（1946年：昭和21年）にもとづいて、市町村長の**補助機関**という位置づけでした（文②：16）。

### 《兵庫県の民生委員》

1946（昭和21）年12月に兵庫県では戦後初となる民生委員6,693名（内、女性は238名）が選出されました。方面委員から民生委員として改選されたのは全体の8%強に過ぎず、ほとんどが新たに選ばれた人々でした。女性の割合が低いため、女性民生委員を最低20%は選出するように働きかけた結果、第2回改選（昭和23年）では第1回の238名から814名へ増加しました。全体の比率は16.9%になりました（文②：18）。

### 《民生委員法と児童福祉法》

1946（昭和 21）年に制定された**生活保護法**（旧生活保護法）は、明治以来の公的扶助の制度に新しい方向をもたらしたとされています。それは、国家責任を明示したはじめての法でした。これによって保護の対象を無差別平等に捉える近代的社会保障制度の創設へと大きく前進しました。

旧生活保護法と同時期の 1946（昭和 21）年に上記のように民生委員令が制定施行され、方面委員制度は幕を閉じ、民生委員制度が発足しました。その後、1948（昭和 23）年に**民生委員法**が公布されました。（文①：145、156）

1947（昭和 22）年には**児童福祉法**が制定公布され、民生委員が児童委員を兼務することが明記されました（文②：16）。そのため政府は民生委員の一斉改選で、「児童委員としても適当な民生委員の選出」を目指しました。その後も改選の都度、民生委員と児童委員の両面の資質を併せ持つことが強調されてきました。（文①：151 - 2；文献内注、「民生委員制度 40 年史」参照）。

### 《補助機関から協力機関へ》

1949（昭和 24）年に、占領軍から厚生省へ社会福祉政策 6 原則の提案がなされました。それは、①福祉行政地区の設定、②市厚生行政の再組織、③厚生省の助言的措置、④民間団体の公私分離、⑤社会福祉協議会の設置、⑥職員の現任訓練の 6 つを内容とするものでした。これを受けて、特に④の観点から、

「生活保護法、児童福祉、その他地区福祉事務所が責任をもつべき厚生事務と関係をもつ如何なる公的の責任をも民生委員の職務より究極的に除去するようにせしめなければならない」とされ、民生委員は「保護の実施機関、福祉事務所長又は社会福祉主事から求められたときは、これらの者の行う保護事務の執行について協力する」というようにその職務の範囲が規定されました。しかし、その後、民生委員の強い反対運動により、上記の文言のうち、「求められたとき」が削除されました（文①：183）。

1950（昭和 25）年に改正生活保護法が公布施行され、「**新生活保護法**」により、民生委員は保護の実施の**協力機関**となりました。このため、生活保護法・児童福祉法の実施事務は有給の専門吏員に移譲されました。有給の専門吏員とは今日の**社会福祉主事**にあたります（文①：182）。

### 《社会福祉協議会と民生委員》

1951（昭和 26）年に制定された社会福祉事業法により、**社会福祉協議会**が設立されました。この組織に対して、全国民生委員連盟は社会福祉協議会（社協）との分離派、統合派に分裂しましたが（文①：188）、厚生省などの助言によって「民生委員は社協を構成する有力な福祉団体としての活動を期す」という方向づけがなされました（文②：21）。

兵庫県社会福祉協議会は1951(昭和26)年に設立されましたが、兵庫県民生委員連合会・神戸市民生委員連合会はその設立の中心的役割を果たしました(神戸市社会福祉協議会も同年設立)。県下の民生委員協議会も社協結成に大きな力を発揮し、その後の社協活動の推進役として社協発展の基礎づくりを果たしました(文②:22)。市区町村社協の結成においても、従来から地域福祉に実績のあった民生委員がその役割を負うところが大きく、補助機関から協力機関となった民生委員が自主活動への道を求めていたこともあり、民生委員の強力な機動力のもと、地域社協の結成は非常に速やかに実現しました。民生委員は社協の活動の一環として、地元で子ども会結成、老人会結成、歳末愛の持寄り運動、共同募金運動の推進など自主活動を進めていきました(文①:190)。

1983(昭和58)年には「市町村社協法制化」が実現し、ようやく社協は社会的に認知され、市町社協は活動体制を整えていきました(文②:46)。

### 《兵庫県民生委員連合会・神戸市民生委員連合会の誕生》

民生委員連合会の活動は、全国的には社協の内部組織として展開されていきました。このため、兵庫県でも民生委員連合会が、県社協民生部会に加入し、連合会は一応解消した形となりました。しかし、神戸市を除く、4千名の民生委員は「兵庫県民生委員連絡会」を結成し、親睦団体として存続することになりました(1951年:昭和26年)。翌1952(昭和27)年には「兵庫県民生委員連合会」と名称を変更して、その後は徐々に独自の活動を展開することとなり、現在の「兵庫県民生委員児童委員連合会」に至っています。また、神戸市では、神戸市民生委員協議会連合会が発足(1948年:昭和23年)し、その後、地方自治法の改正(1956年:昭和31年)により、兵庫県から神戸市へ民生関係事務が大幅に移管されたことに伴い、神戸市民生委員協議会とともに独自の民生委員活動を展開し、現在の「神戸市民生委員児童委員協議会」に至っています(文②:22、文①:174、253)。

## 2. 民生委員・児童委員の活動と関連制度

ここでは、民生委員・児童委員の活動と関連制度について、年代を(1)1945年~1974年(昭和20年代~40年代)、(2)1975年~1989年(昭和50年代~平成元年)、(3)1990年~1999年(平成2年~平成11年)、(4)2000年~現在(平成12年~現在)の4つに区切って述べていきます。

### (1) 1945年~1974年(昭和20年代~40年代)

#### 《世帯更生運動》

全国的な民生委員・児童委員の運動として、1952(昭和27)年に採択された世帯更生運動(民生委員一人一世帯更生運動の全国的展開)が展開されていきました(文②)。兵庫県も1953(昭和28)年から本格的に要保護世帯と更生世帯の支援を目的として運動を展開しています(文①:203)。補助機関から協力機関となって民生委員の活動が消極的になりが

ちだったのを、この運動に取り組むことによって制度本来への使命への方向を再認識した形となりました。この運動の民生委員活動全体に対する意義とその歴史的意義は、この運動が自主的運動への最初の取り組みであること、また方面委員以来の本来の民間の奉仕者としての実践であること、そして諸活動の基礎をなすものであることが挙げられます（文①：203）。

世帯更生運動の実践の中から、更生資金設置の必要性が生じてきました。全国大会で要望決議が可決され、政府に対して2年にわたる熱烈な運動が展開された結果、政府は昭和30年に世帯更生資金貸付制度を創設しました（文①：215）。

### 《しあわせを高める運動》

世帯更生運動は一方では運動としての組織的な取り組みがなされず、個人差・地域差があるなどの反省もありました。1961（昭和36）年からは刷新と新風を呼び起こすため、**しあわせを高める運動**（兵庫県では**しあわせを高める世帯更生運動**）として全国的に展開されました（文①：274-5）。

### 《心配ごと相談所》

民生委員・児童委員の全国大会で「心配ごと相談所（仮称）を全国的に推し進めること」があげられ、国は1960（昭和35）年度予算で「心配ごと相談所設置運営」に助成することになり、民生委員・児童委員の**心配ごと相談所**が制度化されました。兵庫県でも従来から大半の市町村が民生委員・児童委員の活動により、この種の事業を実施していましたが、心配ごと相談所運営要綱に基づいて1960（昭和35）年に神戸、小野、赤穂、川西、三田、春日、稲美、中、和田山、猪名川の各市町が開設しました（文①：247）。その後は各分野における専門的な相談窓口や民間団体や機関による相談も広がってきました（文②：24）。

### 《社会福祉モニター活動》

**社会福祉モニター活動**は住民とのふれあいの中で住民のかくれた要望（ニーズ）とその様相を発掘する昭和40年代における民生委員・児童委員活動の基礎をなす新しい分野でした。

1968（昭和43）年には、わが国初のねたきり高齢者の実態調査である「**居宅ねたきり老人実態調査**」（名称は当時）が行われ、当時で20万人以上を数えるというその結果は、社会的に大きな衝撃を与えました。また、これ以降相次いで実施された在宅介護者に関する各種の調査なども大きな社会的影響を与えました（文②：2）。

兵庫県では、1969（昭和44）年に兵庫県民生委員連合会によって総務、副総務、経験者158名を対象に「民生・児童委員意識調査」（神戸市を除く）が行われました（文①）。

## 《女性民生委員・児童委員》

昭和 40 年代（1965 年～）から女性民生委員・児童委員の増加傾向が顕著となり、民生委員・児童委員の男女比も 1969（昭和 44）年には男性 65%、女性 35%となりました。とくに都市部では 1974（昭和 49）年には男女半々近くに増加し、都市によっては女性民生委員・児童委員が男性民生委員・児童委員をはるかに超える市もでてきました。その結果、乳幼児問題や児童問題への取り組みが活発になっていき、本格的な女性民生委員・児童委員活動が展開され、民生委員・児童委員活動の活性化をもたらしました。「妊産婦の保健と生活」実態調査を機に**丈夫な子どもを育てる母親運動**を全国的に展開しました。子どもの健康問題へ手を広げていったことは画期的なことで、保健所などとの連携のもとで独自の活動を広げていきました。これが昭和 50 年代（1975 年～）に在宅高齢者への援助活動へと発展していき（文②：27）、さらにそれはその後の主任児童委員制度へとつながっていきました。

また、女性民生委員・児童委員の組織として婦人民生委員部会が結成されました。婦人部会では 1972（昭和 47）年に県社協民生部会内に婦人分科会が設置され、それは組織的活動の端緒となりました（文①：285 - 7）。

### （2）1975 年～1989 年（昭和 50 年代～平成元年）

#### 《民生委員・児童委員によるボランティア発掘運動》

1981（昭和 56）年に兵庫県民生委員児童委員連合会（県民児連）では在宅福祉のネットワークづくりを究極の目標として「民生委員一人が五人のボランティアを」を合言葉に**ボランティアの発掘運動**を展開することを提唱しました。社協のボランティアセンターとの連携でボランティアの養成・訓練をしてボランティアへの支援を進めていきました。発掘したボランティアは 2 年間で約 7,000 人と推計されています。これらのボランティアが給食サービス、入浴サービスのボランティアとして活動をつづけました。個別援助活動でも 1 人の民生委員・児童委員を中心に 5 人のボランティアがチームを組み、1 人の高齢者や障がい者を友愛訪問するという活動も定着していきました。

神戸市においても、1972（昭和 47）年、神戸市・神戸市社会福祉協議会・神戸市民生児童委員協議会の提唱により、「ひとり暮らし老人友愛訪問活動」が開始されました。そして、翌年には、ひとり暮らし老人台帳が整備され、これらにより、民生委員・児童委員による地域のボランティア活動の振興策が始まり、地域ボランティアグループの組織化が進められました。

このような活動で民生委員・児童委員はキーパーソンとしての役割が明確になりました。民生委員・児童委員が掘り起こし運動をし、それを社協が組織化して在宅福祉におけるマンパワーの確保と活動推進に成果をあげました（文②：42 - 3）。

そして、これらの民生委員・児童委員による活動が、民生委員・児童委員とボランティア、地域団体のほか社会福祉協議会と行政との連携による活動の基礎となり、現在の地域支え合いにつながっています。

### (3) 1990年～1999年（平成2年～平成11年）

#### 《生活福祉資金》

1955（昭和30）年に設置された世帯更生資金貸付制度はその後、度重なる制度改正が行われてきましたが、1990（平成2）年度には**生活福祉資金貸付制度**と名称変更されました。これにより、貸付対象に知的障がい者世帯や高齢者世帯が加えられ、低所得者世帯に対する資金と、障がい者世帯や高齢者世帯の在宅福祉・地域福祉の推進のための資金という、2つの要素を内包した貸付制度へ転換しました。阪神・淡路大震災（1995年：平成7年）や東日本大震災（2011年：平成23年）の際には小口資金の貸付や被災者の生活復興に対応する特例措置を実施しました（文⑬：29）。

生活福祉資金貸付制度における民生委員・児童委員の役割としては、対象世帯の調査や実態把握、都道府県社協および市区町村社協の貸付事業への協力、必要な援助活動の実施など広範な役割が位置付けられています。（文④：92）。

#### 《民生協力委員制度 ※》 ※現在は民生・児童協力委員制度という名称となっています。

1990（平成2）年、兵庫県では、**ひょうごたすけあい運動**の一環として、**民生協力委員制度**（名称は発足当時のもの）が発足しました。地域における福祉協力体制の整備を図るために民生委員・児童委員に協力して福祉活動を行うことを期待された制度です。民生委員・児童委員1人につき、原則2人の民生協力委員が選ばれ、県知事と県民生委員児童委員連合会会長の連名で委嘱されました。任期は3年間で日常生活の中で気づいた福祉情報を民生委員・児童委員に連絡通報する、安否確認や友愛訪問、ひょうごたすけあい運動など福祉政策の普及啓発、地域の福祉活動への協力などを職務としていました（文③：40）。

また、神戸市においても、民生委員支援員制度を創設し、復興住宅や集合住宅の集中や要援護者の急増など、地域特性により見守りが困難な地区や民生委員・児童委員の負担が大きい地区において、民生委員・児童委員の見守り活動などを補佐する支援員を市長委嘱されています。

#### 《婦人民生委員部会から主任児童委員制度へ》

1994（平成6）年に**主任児童委員制度**が発足しました。この制度は児童委員活動をより専門的にし、その活動全体をより活発にすることを目的としたものです。従来の児童委員と違って、個別的な担当世帯を持たず、民児協全体が活動エリアであり、その地域内における児童福祉に関する事項を担当します（文③：41）。

これまで女性民生委員・児童委員の組織として、婦人民生委員部会が結成されていましたが、兵庫県では、それを発展的に解消し、2002（平成14）年には主任児童委員部会が結成されました。

主任児童委員を年代別にみると、就任時年齢が55歳以下という制限があるため、民生委員・児童委員と比べて年齢は若く、40～50代が中心となっています。

#### （４）2000年～現在（平成12年～現在）

##### 《社会福祉基礎構造改革》

2000（平成12）年に社会福祉事業法が**社会福祉法**に改正されたのをはじめとして、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、民生委員法、生活保護法などが一斉に改正されました。これは**社会福祉基礎構造改革**と呼ばれ、1951（昭和26）年の社会福祉事業法制定以来、大きな改正の行われていない社会福祉関連の法律や制度を現代のニーズに対応するように改革する目的で行われました。

**民生委員法の改正**（2000年：平成12年）では、社会福祉法の改正に伴い民生委員・児童委員の地域福祉の担い手としての性格を明確にするために、基本理念を「保護指導」から「**住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行う**」（第一条）とされ、身分・性格では「名誉職」の条項が削除されました。

##### ※厚生労働大臣から委嘱された特別職の地方公務員という立場について

民生委員法では「社会奉仕の精神をもって、住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行う」（第一条）という任務のほか、特別職の地方公務員として「その職務を遂行するに当っては、個人の人格を尊重し、その身上に関する秘密を守る」（第十五条）という守秘義務などの活動上の制約があり、そのため、一般の意味での「ボランティア」とは区別されません。

##### 《介護保険制度と民生委員・児童委員の役割の変化》

このように福祉と保健医療が市町村を中心に総合的に提供される体制が確立していましたが、これを本格的に推進するための構造改革の柱として2000（平成12）年4月に**介護保険制度**が施行されました（文③：45）。

この制度によって、本人あるいは家族が自らサービスを選択し、契約によりサービスを受ける仕組みとなったため、利用する側にとっては、利用するサービスの選択の幅が広がるなどの利点がありました。一方で、制度導入後、高齢者がどのようなサービスをどこで、だれが、どれだけ受けているか民生委員・児童委員が知ることが困難になってしまいました。また、民生委員・児童委員の役割も制度やサービスの周知や見守りを中心としたものへと変化していきました。

ヒアリングから：「高度成長期以降、都市化によりコミュニティの希薄化、単身高齢者の増加が問題となり、民生委員による先駆的な友愛訪問活動が始まった。後に友愛訪問ボランティアの結成やふれあい給食会など、社協の支援のもと見守り活動が民生委員により熱心に行われてきた。また、高齢者・障がい者を取り巻く法制度も施設福祉から在宅福祉へ、措置制度から契約制度へと法改正がなされ、在宅福祉、地域福祉が重要視されてきた。そういった中、阪神・淡路大震災が発生し、仮設住宅や復興住宅における孤立死や閉じこもりが問題となり、民生委員や地域住民だけでは限界となった。近い将来の日本が直面する超高齢化社会における見守り活動を先取りする形で、民生委員と社協、行政による重層的な見守り活動へと変わってきた。また、平成12年（2000年）の介護保険制度の導入後、地域包括支援センターや居宅介護事業所のケアマネージャー等の民間セクターとの連携も民生委員の新たなつなぎ先となってきた。」（記録①）

## 【2】民生委員・児童委員の現状と課題

ここでは、民生委員・児童委員の現状と課題を、兵庫県の数値や事項を挙げながら、全国のものと比較して見ていきます。

まず、1. で、民生委員・児童委員の現状を述べ、次に2. で、民生委員・児童委員の課題について特に災害に備えた活動に関連するものを中心に述べていきます。

### 1. 民生委員・児童委員の現状

民生委員・児童委員の現状として、兵庫県の民生委員・児童委員の推移を、全国の数値と比較しながら、(1) 委員の人数、(2) 委員の男女比、(3) 委員の年齢構成 (4) 民生委員・児童委員への相談・支援件数と傾向 (分野別の相談・支援件数、内容別の相談・支援件数、その他の活動件数) に分けて見ていきます。

#### (1) 委員の人数

兵庫県全体の民生委員・児童委員の人数は、2015（平成27）年度末（2016年3月末）で定数10,262人、委嘱数9,935人、充足率96.8%となっています。全国の充足率は98.0%となっており、兵庫県の比率がやや下回っています（平成27年度福祉行政報告例）。委員のなり手の確保が難しくなっている現状から、定員に対する充足率が低くなっています。

下表は、2016（平成28）年12月1日現在の兵庫県の民生委員・児童委員数の市町別内訳を示したものです。兵庫県全体の民生委員・児童委員数は定数10,290人、委嘱数9,799人、充足率は95.2%とさらに低下しています。詳しくみると、西播磨（99.1%）、丹波（99.1%）、但馬（98.8%）、中播磨（98.3%）、淡路（98.1%）などが委員の定数に対する充足率が高い一方で、阪神北（89.6%）、阪神南（91.2%）、神戸（94.8%）など都市部の充足率が低いことがわかります。

民生委員・児童委員数市町別内訳表

(平成28年12月1日現在)

ブロック	市町名	区域担当				主任児童委員				合計			
		定数	現員数	欠員	充足率	定数	現員数	欠員	充足率	定数	現員数	欠員	充足率
神戸	神戸市	2,228	2,109	119	94.7%	347	331	16	95.4%	2,575	2,440	135	94.8%
	神戸計	2,228	2,109	119	94.7%	347	331	16	95.4%	2,575	2,440	135	94.8%
阪神南	尼崎市	833	784	49	94.1%	24	23	1	95.8%	857	807	50	94.2%
	西宮市	687	604	83	87.9%	42	38	4	90.5%	729	642	87	88.1%
	芦屋市	111	99	12	89.2%	6	5	1	83.3%	117	104	13	88.9%
	阪神南計	1,631	1,487	144	91.2%	72	66	6	91.7%	1,703	1,553	150	91.2%
阪神北	伊丹市	249	228	21	91.6%	9	6	3	66.7%	258	234	24	90.7%
	宝塚市	294	254	40	86.4%	19	18	1	94.7%	313	272	41	86.9%
	川西市	241	214	27	88.8%	16	16	0	100.0%	257	230	27	89.5%
	三田市	218	197	21	90.4%	10	10	0	100.0%	228	207	21	90.8%
	猪名川町	60	57	3	95.0%	3	3	0	100.0%	63	60	3	95.2%
	阪神北計	1,062	950	112	89.5%	57	53	4	93.0%	1,119	1,003	116	89.6%
東播磨	明石市	375	369	6	98.4%	24	24	0	100.0%	399	393	6	98.5%
	加古川市	405	386	19	95.3%	22	20	2	90.9%	427	406	21	95.1%
	高砂市	167	163	4	97.6%	9	9	0	100.0%	176	172	4	97.7%
	稲美町	58	57	1	98.3%	5	5	0	100.0%	63	62	1	98.4%
	播磨町	63	62	1	98.4%	4	4	0	100.0%	67	66	1	98.5%
	東播磨計	1,068	1,037	31	97.1%	64	62	2	96.9%	1,132	1,099	33	97.1%
北播磨	西脇市	87	86	1	98.9%	5	5	0	100.0%	92	91	1	98.9%
	三木市	165	159	6	96.4%	11	11	0	100.0%	176	170	6	96.6%
	小野市	102	101	1	99.0%	7	7	0	100.0%	109	108	1	99.1%
	加西市	116	115	1	99.1%	4	4	0	100.0%	120	119	1	99.2%
	加東市	96	94	2	97.9%	7	7	0	100.0%	103	101	2	98.1%
	多可町	61	59	2	96.7%	6	5	1	83.3%	67	64	3	95.5%
	北播磨計	627	614	13	97.9%	40	39	1	97.5%	667	653	14	97.9%
中播磨	姫路市	862	845	17	98.0%	62	62	0	100.0%	924	907	17	98.2%
	神河町	36	36	0	100.0%	2	2	0	100.0%	38	38	0	100.0%
	市川町	34	34	0	100.0%	2	2	0	100.0%	36	36	0	100.0%
	福崎町	50	49	1	98.0%	3	3	0	100.0%	53	52	1	98.1%
	中播磨計	982	964	18	98.2%	69	69	0	100.0%	1,051	1,033	18	98.3%
西播磨	相生市	64	62	2	96.9%	3	3	0	100.0%	67	65	2	97.0%
	たつの市	160	160	0	100.0%	10	10	0	100.0%	170	170	0	100.0%
	赤穂市	106	103	3	97.2%	5	5	0	100.0%	111	108	3	97.3%
	宍粟市	125	124	1	99.2%	9	9	0	100.0%	134	133	1	99.3%
	太子町	52	52	0	100.0%	3	3	0	100.0%	55	55	0	100.0%
	上郡町	46	46	0	100.0%	3	3	0	100.0%	49	49	0	100.0%
	佐用町	66	66	0	100.0%	4	4	0	100.0%	70	70	0	100.0%
	西播磨計	619	613	6	99.0%	37	37	0	100.0%	656	650	6	99.1%
但馬	豊岡市	210	206	4	98.1%	13	13	0	100.0%	223	219	4	98.2%
	養父市	104	103	1	99.0%	8	8	0	100.0%	112	111	1	99.1%
	朝来市	132	130	2	98.5%	9	9	0	100.0%	141	139	2	98.6%
	香美町	57	57	0	100.0%	6	6	0	100.0%	63	63	0	100.0%
	新温泉町	49	49	0	100.0%	4	4	0	100.0%	53	53	0	100.0%
	但馬計	552	545	7	98.7%	40	40	0	100.0%	592	585	7	98.8%
丹波	篠山市	131	129	2	98.5%	6	6	0	100.0%	137	135	2	98.5%
	丹波市	183	182	1	99.5%	13	13	0	100.0%	196	195	1	99.5%
	丹波計	314	311	3	99.0%	19	19	0	100.0%	333	330	3	99.1%
淡路	洲本市	126	117	9	92.9%	5	5	0	100.0%	131	122	9	93.1%
	南あわじ市	149	149	0	100.0%	9	9	0	100.0%	158	158	0	100.0%
	淡路市	162	162	0	100.0%	11	11	0	100.0%	173	173	0	100.0%
	淡路計	437	428	9	97.9%	25	25	0	100.0%	462	453	9	98.1%
兵庫県合計		9,520	9,058	462	95.1%	770	741	29	96.2%	10,290	9,799	491	95.2%

注：表中の「現員数」とは「委嘱数」のことである。(出所：兵庫県提供資料)

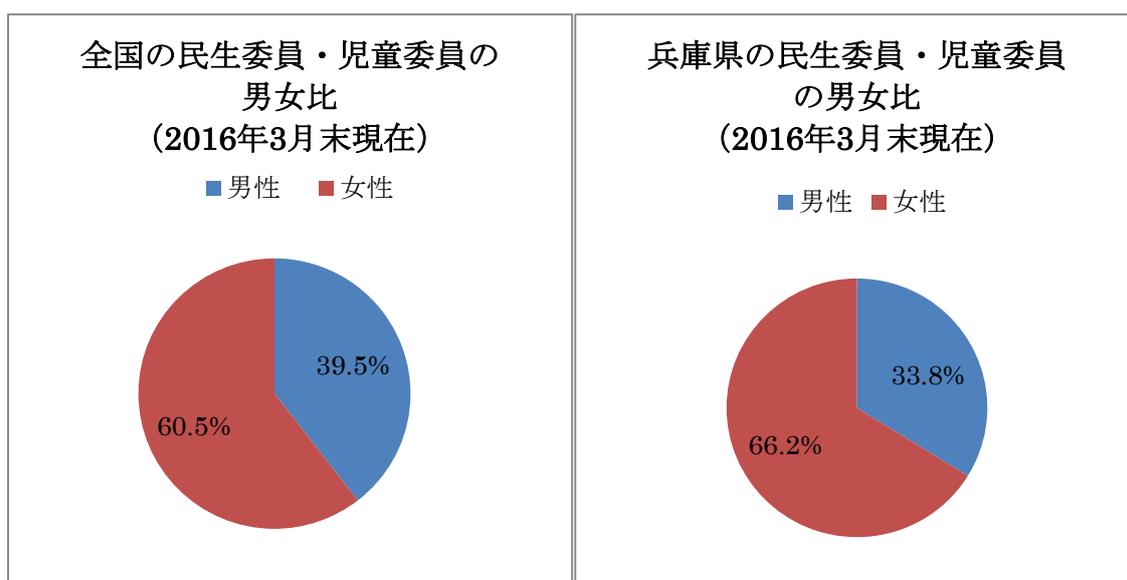
## (2) 委員の男女比

兵庫県の2015（平成27）年度末（2016年3月末）の委員は総数9,935人のうち、男性3,362人（33.8%）、女性6,573人（66.2%）となっています。また、主任児童委員は総数745人のうち、男性52人（7.0%）、女性693人（93.0%）となっています。

同じ時期の全国の委員は総数231,689人のうち、男女比は男性91,483人（39.5%）、女性140,206人（60.5%）となっています。また、主任児童委員は総数21,434人のうち、男性3,154人（14.7%）、女性18,280人（85.3%）となっています（文⑰）。

平日に仕事を持つ男性が活動時間の制約から委員になりにくいこともあり、女性委員が増加傾向にあり、平成7年に女性の数が上回り、男女比は2015（平成27）年度末（2016年3月末）で、兵庫県で約1：2、全国で約2：3、主任児童委員は兵庫県で女性が93%、全国では女性が85%以上と圧倒的に女性が多くなっており、どちらも全国と比べると兵庫県は女性の比率が高くなっています。（下図 参照）

尚、2016（平成28）年の全県モニター調査の結果では民生委員・児童委員の男女比率は男性32.5%、女性67.2%となり、さらに女性の比率が高くなっています。



出所：平成27年度福祉行政報告例に基づく厚生労働省資料より作成

## (3) 委員の年齢構成

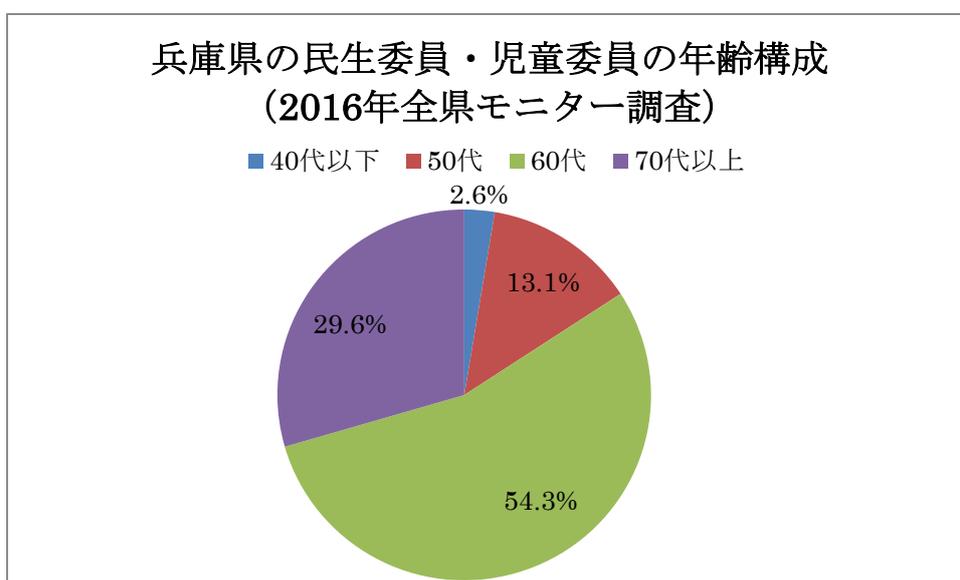
企業などの定年年齢の引き上げや年金支給年齢の引き上げによって民生委員・児童委員の初任年齢も上昇しています。

兵庫県の委員の年齢構成は、2016（平成28）年には、40代以下2.6%、50代13.1%、60代54.3%、70代29.6%となっており、平均年齢は65.8歳です。60代以上を合わせると

83.9%に上っています(今回の全県モニター調査結果にもとづく。下図および第3章参照)。傾向としては、50代が大幅に減少し、70代が大幅に増加しています。

全国の年齢構成をみても、委員の年齢の偏在化と高齢化が進んでいます。2012年のデータ(厚生労働省『平成24年度福祉行政業務報告』および文⑩の数値)のため、厳密な比較はできませんが、40代以下は2.3%、50代は15.1%、60代は60.7%、70代は21.9%となっており、平均年齢は66.0歳です。60代以上が合わせて8割強となっています。50代より70代のほうが、はるかに比率が大きいこと、40代以下はわずかしかないことは全国も兵庫県も同じです。

今後、欠員問題が深刻になることが懸念されています。

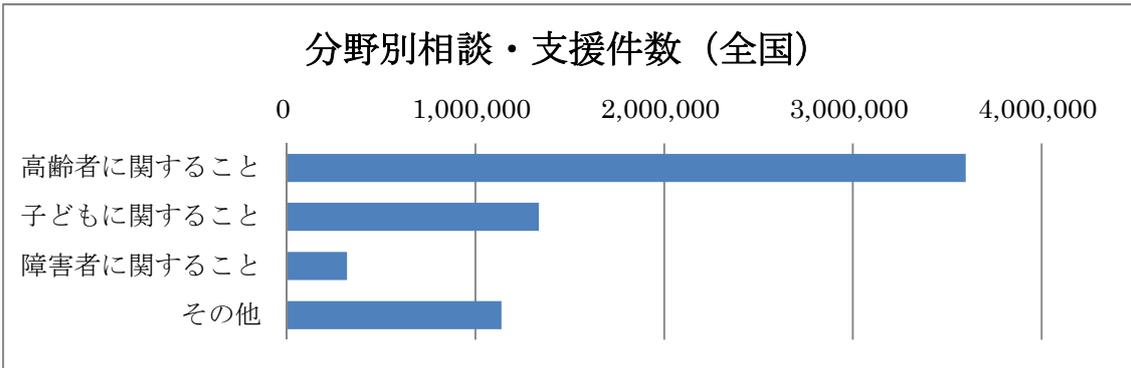
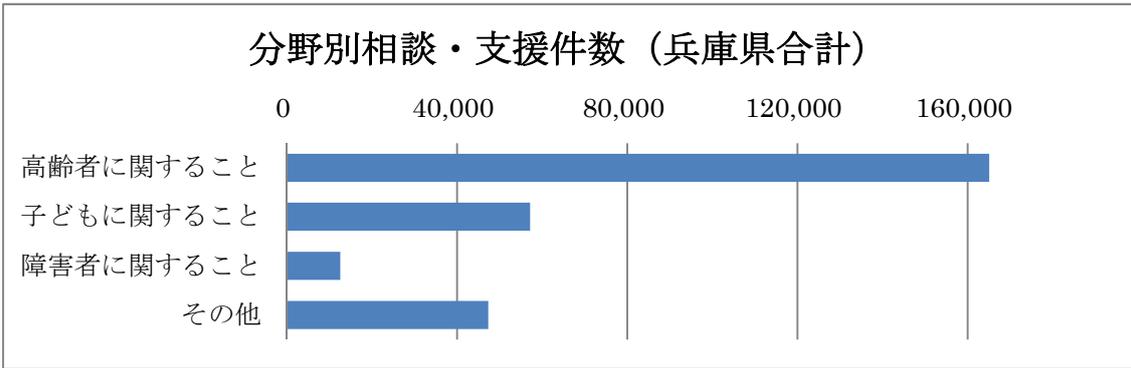


#### (4) 民生委員・児童委員への相談・支援件数と傾向

##### 《分野別の相談・支援件数》

2015(平成27)年度の兵庫県の分野別相談・支援件数のうちで最も多いのが「高齢者に関すること」で全体の58.5%を占めています。次に多いのは、「子どもに関すること」で20.3%となっています。「障害者に関すること」は全体の4.5%、「その他」が16.8%となっています(下記表、図参照)。(平成27年度福祉行政報告例)

	分野別相談・支援件数				
	総数	高齢者に関すること	障害者に関すること	子どもに関すること	その他
全 国	6,391,465	3,597,892	320,054	1,335,261	1,138,258
	%	56.3	5.0	20.9	17.8
兵庫県合計	282,215	165,103	12,574	57,166	47,372
	%	58.5	4.5	20.3	16.8



出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成

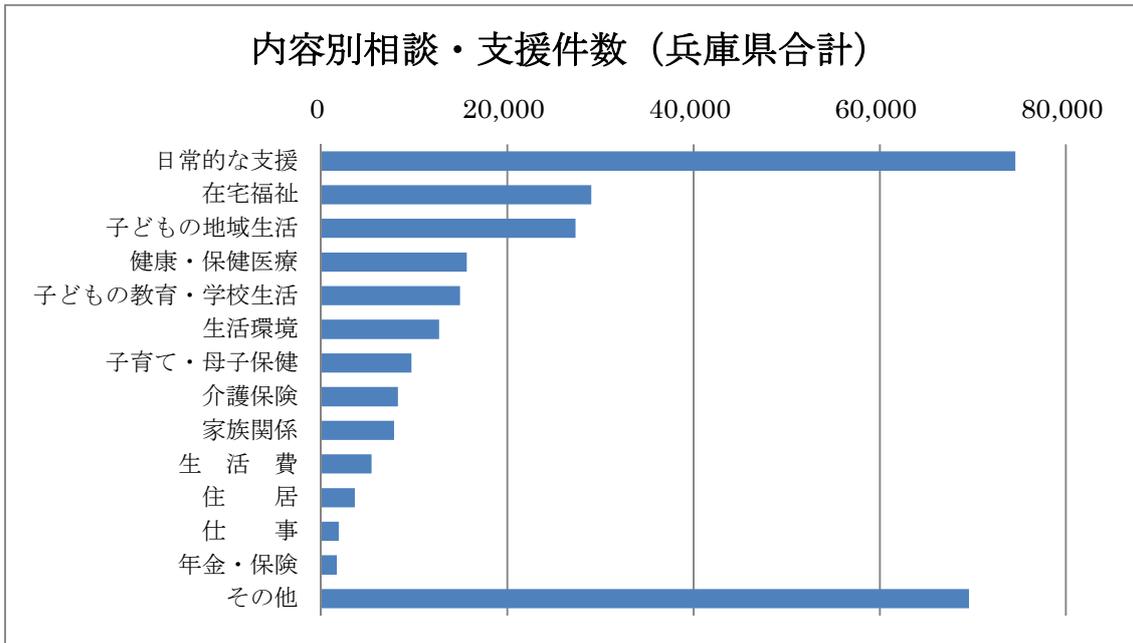
#### 《内容別の相談・支援件数》

2015（平成 27）年度の兵庫県の内容別相談・支援の総件数 282,215 件のうち、「在宅福祉」が 10.3%、「介護保険」が 2.9%、「健康・保健・医療」が 5.5%、「子育て・母子保健」が 3.4%、「子どもの地域生活」が 9.7%、「子どもの教育・学校生活」が 5.3%、「生活費」が 1.9%、「年金・保険」が 0.6%、「仕事」が 0.7%、「家族関係」が 2.8%、「住居」が 1.3%、「生活環境」が 4.5%、「日常的な支援」が 26.4%、「その他」が 24.7%（合計 100%）となっています。最も多いのは「日常的な支援」で、次いで「在宅福祉」、「子どもの地域生活」の順となっています（「その他」を除く）。全国の比率と比較すると、「在宅福祉」、「子どもの地域生活」、「日常的な支援」がやや多く、「健康・保健医療」、「生活費」がやや少なくなっています（下記表、図 参照）。

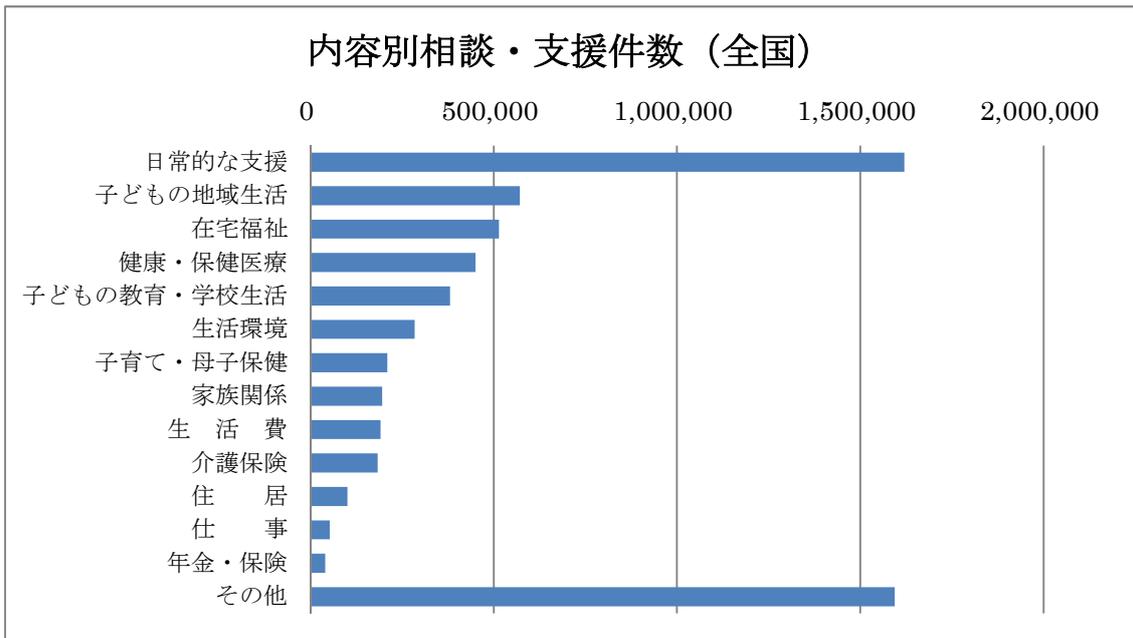
#### 内容別の相談・支援件数（2015 年度：全国・兵庫県）

	内容別相談・支援件数														
	総数	在宅福祉	介護保険	健康・保健・医療	子育て・母子保健	子どもの地域生活	子どもの教育・学校生活	生活費	年金・保険	仕事	家族関係	住居	生活環境	日常的な支援	その他
全 国	6,391,465	514,615	183,707	449,960	210,264	571,720	380,824	191,531	40,632	52,546	196,025	101,239	284,188	1,619,957	1,594,257
	%	8.1	2.9	7.0	3.3	8.9	6.0	3.0	0.6	0.8	3.1	1.6	4.4	25.3	24.9
兵庫県合計	282,215	29,024	8,240	15,660	9,722	27,329	14,922	5,407	1,705	1,890	7,854	3,639	12,675	74,566	69,582
	%	10.3	2.9	5.5	3.4	9.7	5.3	1.9	0.6	0.7	2.8	1.3	4.5	26.4	24.7

出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成



出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成



出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成

#### 《その他の活動件数》

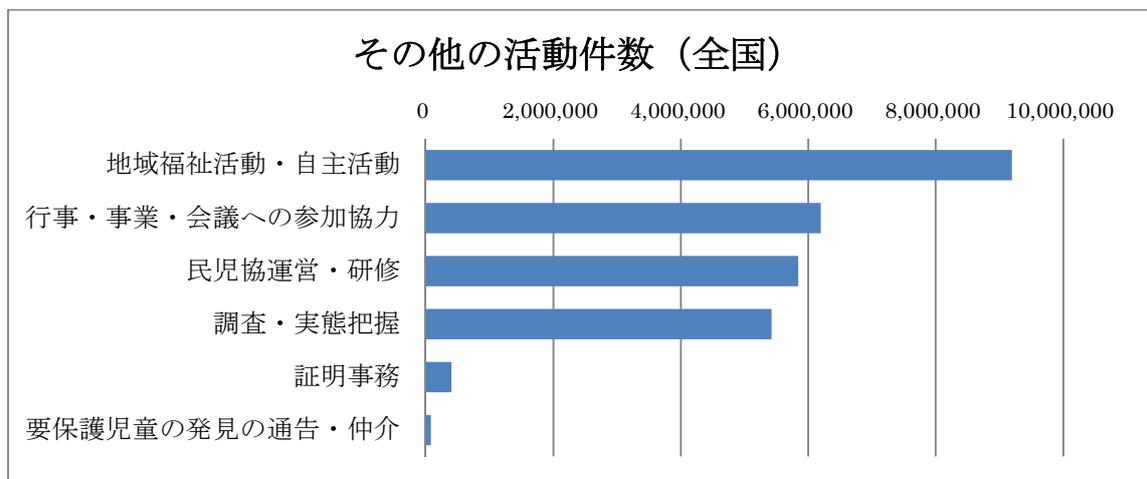
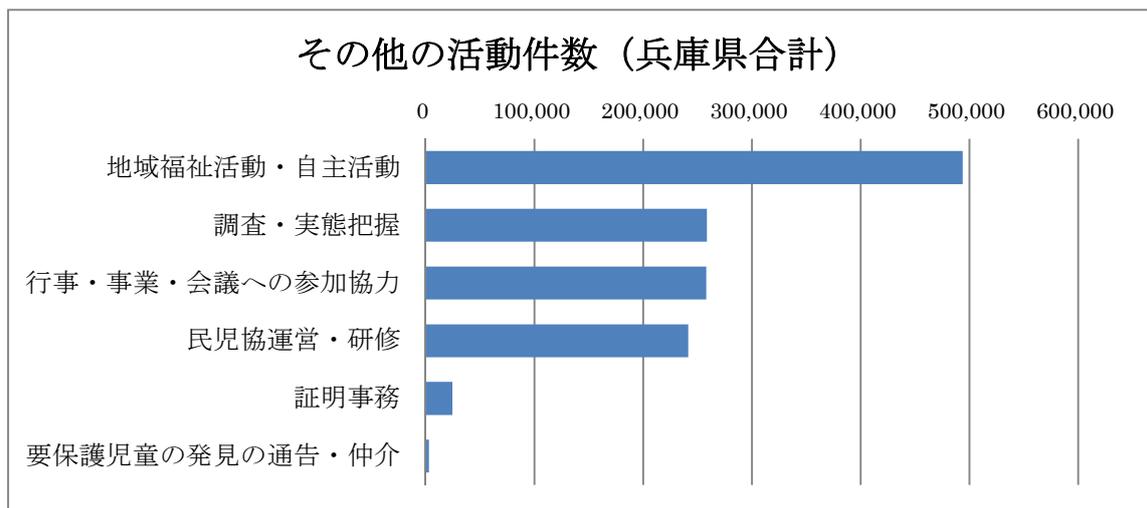
2015（平成 27）年度の相談・支援以外の活動件数を比率の多い順にみると「地域福祉活動・自主活動」（38.6%）、「調査・実態把握」（20.2%）、「行事・事業・会議への参加協力」（20.2%）、「民児協運営・研修」（18.9%）となっています。全国の比率と比べると「地域

福祉活動・自主活動」が多く、「行事・事業・会議への参加協力」と「民児協運営・研修」が少なくなっています（下図参照、平成 27 年度福祉行政報告例にもとづく資料）。

その他の活動件数（2015 年度）

その他の活動件数							
	総 数	調査・実態把握	行事・事業・会議への参加協力	地域福祉活動・自主活動	民児協運営・研修	証明事務	要保護児童の発見の通告・仲介
全国	27,135,458	5,423,084	6,196,597	9,193,647	5,840,818	403,427	77,885
	%	20.0	22.8	33.9	21.5	1.5	0.3
兵庫県合計	1,279,062	258,544	258,022	493,717	241,501	24,476	2,802
	%	20.2	20.2	38.6	18.9	1.9	0.2

出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成



出所：平成 27 年度福祉行政報告例より作成

## 2. 民生委員・児童委員の課題

ここでは、全国と兵庫県の民生委員・児童委員の課題として、災害に備えた活動に関連するものをいくつか挙げていきます。

兵庫県だけに関わらず、全国で以下のような課題が挙げられています。

民生委員・児童委員を取り巻く課題にはおもに（１）民生委員・児童委員像の変化に関すること、（２）民生委員・児童委員に求められる役割に関すること、（３）地域の変化に関することなどがあります（文⑭、⑯）。これらから、災害に備えた活動にも関連してくるものを取り上げて課題と要因をまとめます。

### （１）民生委員・児童委員像の変化に関すること

#### 《ベテラン委員の減少と早期退任者の増加》

初任年齢の高年齢化、実際の活動の負担などの要因によって、1期、2期の経験の浅い委員が増しており、このため研修の充実等により、支援力の向上が図られています。

また、委嘱後、短期間で辞任する委員が増加し、ベテラン委員の減少が懸念されていますので地域の住民へ活動を知ってもらい、委員が長期的に活動しやすい環境を作っていくための対策が検討されています。

#### ヒアリングから

「民生委員は昔は地元の名士、地域で物事をよく知っている人がなっていた。とくに自営業や農家など経済的に余裕のある人々が比較的若いときからなっていた。平成12年に民生委員法が改正されるまでは「名誉職」とされていた。今は元サラリーマン、元学校教員、役場OB、消防団OBなど、勤めていた人が定年後になるケースが多い。良くて60代半ばから。3期9年くらいでようやくベテランになるが、（その頃には民生委員の年齢制限の）75歳となってしまう。昔は30代～40代でなっていた人も多く、20年、30年、40年やっていた人も多かった。大ベテランが多くいた。（今は）民生委員の経験、キャリアが短い人が多く、なり手も減少している。」（記録②）

#### 《委員を取り巻く変化》

これまで地域の活動にあまり参加してこなかった人が民生委員・児童委員になることも増えているため、住民と民生委員・児童委員双方に面識がない場合も増加し、時には相談や証明事務などに影響をおよぼすこともあるようですが、それを防ぐために、民児協をはじめとして、自治会や町内会などが連携して、委員が一人で課題を抱え込むという状況を減らしていこうと努力しています。

## (2) 民生委員・児童委員に求められる役割に関すること

### 《使命や役割》

民生委員・児童委員への期待が拡大していること、住民の民生委員・児童委員の役割や職務に対しての理解が不足し、民生委員・児童委員がなんでもやってくれる人とみられていることなどにより、民生委員・児童委員の役割をどこまでやればいいのか不明確になってしまっているなどの問題が生じています。

#### ヒアリングから

「民生委員が大きな役割を担えるかのような誤解がある。そういうことが実際、成り立たない部分で期待とのギャップがありすぎる。(中略) 民生委員に多くのことを期待しすぎている。基本的には発災以降はセーブしてかかるべきだ。そうでないと民生委員がつぶれる。もう少し冷静に、実情を踏まえた期待を考える必要がある。消防団の活動とパラレルには置けない。たとえば、その6割が女性で、多くが60代以上である民生委員が誰かを背負って逃げるのが出来るか？迅速な率先避難が期待できるか？民生委員自身が災害弱者の側面をもつことを意識する必要がある。」(記録②)

また、行政の民生委員・児童委員に対する個人情報提供の状況を文献(16)からみると、民生委員・児童委員に個人情報を提供している自治体の割合は全体の91.7%ですが、その内訳は、「すべて本人同意を得ないで提供している」自治体は12.8%、「世帯の特性や個人情報の範囲によって、本人同意を得て提供する場合と得ないで提供する場合がある」自治体は62.4%と特に高くなっています。本人同意を得ないで提供する場合がある自治体が全自治体(市区町村悉皆)の3/4ほどに上ることがわかります。(文16:21、2013(平成25)年)

#### ヒアリングから

「市町村の多くは災害対策基本法に基づく避難行動要支援者名簿の作成や関係者提供に関する本人同意の取得について民生委員に協力を求め、なかには丸投げしているところもあるが、筋が違う。内閣府は民生委員に丸投げはダメだと言っている。本人同意がないうちに、民生委員に名簿を渡して本人同意をさせるのはおかしい。自治体によっては、(要援護者候補者に)郵送で連絡し、要援護者名簿に載せることを断ってくる連絡がない場合は同意とみなす、というやり方をしている。行政が民生委員をいのように使っているところがある。そういうことが民生委員の負担になる。一方的にお願いしているのが現状だが、そうしたあり方も見直すべきである。」(記録②)

### 《行政依頼業務の増加》

各種法令などで示されている業務の範囲が広範であること、民生委員法の福祉行政への協力という規定があいまいなことなどによって、民生委員・児童委員からの「配布物や調査など、行政や社協からの協力依頼事項が多すぎる」との回答が上位となっています。

#### ヒアリングから

「民生委員の役割は本来、福祉の分野の役割だが、それがどんどん広がってきている。認知症行方不明者が年間1万人、悪質商法の被害、特殊詐欺、振り込め詐欺、災害対策基本法の改正、自殺防止対策…そうしたことに関連していろいろな協力依頼が増えている。そうしたなかで本来の活動に充てられる時間が逆比例している。」(記録②)

### 《関係機関からの「充て職」依頼の増加》

住民の代弁者としての性格を有する民生委員・児童委員は各種委員等の依頼先になりやすく、福祉関係を中心に、各種団体の役割や委員などの「充て職」依頼が増加しています。文献(⑩)によると、民生委員・児童委員以外の福祉関係団体の役職・委員等の就任状況は「町会・自治会の役員」の割合が35.1%で最も多くなっています。次いで「地区社協の役員」が29.8%、「学校の評議員・委員」が23.1%、「地区社協協力員・運営委員」が22.1%、「福祉施設の評議員・役員」が18.9%の順となっています。(文⑩:27、2013(平成25)年)

### (3) 地域の変化に関すること

#### 《血縁、地縁の希薄化によるコミュニティの弱体化》

近所づきあいや他人からの干渉を嫌う住民が多くなってきたこと、向こう三軒両隣といった助け合いの精神が希薄化してきていることなどの要因もあり、単身世帯の増加によって、見守りなどの対象者が増加し、それが民生委員・児童委員の負担ともなっています。結果的に民生委員・児童委員の業務量が拡大しています。

#### ヒアリングから

「神戸市の高齢化率は、昭和55年の9%から阪神・淡路大震災発生の平成7年には13.5%、20年後の平成26年10月には27.1%を超え、単身世帯も増加傾向にある。一方で神戸市人口は減少局面に入ったが世帯数は未だ増加しており、民生委員の見守り対象である高齢者は年々増加している。そのため、民生委員定数は未だ増加傾向にあるが、民生委員の高年齢化も進み、なり手不足が重要な課題となっている。現在、充足率は95.2%と低い水準にある。」(記録①)

#### 新聞記事から

「多摩市では3年前の改選時に、全112地区のうち27地区で欠員が出た。満たした地区の割合は、全国平均の約97%に対して約76%。今年12月の改選では後任の見通しの立たない地区が28に上る。」（日本経済新聞 2016年8月22日夕刊）

#### 《支援を拒む住民の増加と対応》

プライバシーや個人の権利意識の高まり、オートロックマンションの増加により、民生委員・児童委員の性格や役割を知らない住民が増加しています。また支援が必要であっても、他者からのかかわりを拒む住民がいます。文献(⑩)によると、民生委員・児童委員の活動全般を通じた悩みや苦勞として「プライバシーにどこまで踏み込んでいいのか戸惑う」が57.7%と特になくなっている一方、「個人情報など、支援を行うにあたっての必要な情報を把握できない」が32.8%、「予防や早期発見につながる情報を把握できない」が25.9%と上位を占めています（文⑩：72、2013（平成25）年）

#### 《個人情報の保護と共有の課題》

震災後に大きく発展したNPO組織が今後、民生委員・児童委員や社会福祉協議会と連携活動を活発にしていくことが考えられます。しかし、個人情報の保護と共有に際しては、地域の民生委員・児童委員しか得られない情報を大切に保護しなければならないという課題が大きくなっています（文④：49）。

また、地域福祉を協働で担う地域住民や地域福祉関連機関との情報共有についても同様な課題が生じています。

行政からの情報提供に関しては、2013（平成25）年6月に「災害対策基本法等の一部を改正する法律」が成立・公布され、各市町村長が、避難行動要支援者名簿を作成することが義務付けられるとともに原則として本人の同意を得たうえで、避難指示等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の関係者に対し、名簿情報を提供するものとする、と明示されました（基本法第四十九条の十一第二項）。この規定に基づいて、避難支援等の実施に必要な個人情報の共有が図られることになりました（文⑪：46）。2016（平成28）年4月1日現在での全国1,735の市町村の避難行動要支援者名簿の作成状況は84.1%となっており、平常時における名簿情報の提供先として、民生委員・児童委員を挙げているのは91.5%、自主防災組織75.6%、社協69.5%、消防団56.0%となっています（文⑫）。

### 《地域コミュニティの変容による見守り機能の低下》

阪神・淡路大震災後の災害復興公営住宅への被災住民の移動においては、プライバシーは確保できましたが、一般住宅に比べ、高齢化率がきわめて高く、多くの被災高齢者が抽選によって入居したため、コミュニティが当初非常に希薄な状態であり、住民同士の見守りはほとんど機能していない状態であった(文⑤:Ⅲ-153)ということが指摘されました。

これらの高齢者の見守りには民生委員・児童委員、老人クラブ、見守りボランティア等が関わってきましたが、大規模災害においては、限界もありました。

こうした状況の中で公的な支援員による高齢者の見守りも行われました。災害復興公営住宅のうちシルバーハウジングに入居できた虚弱な高齢者には **LSA (生活援助員)** が配置され、十分な見守りが行われました(文⑤:Ⅲ-162)。また国の補助事業(注:国1/2:県1/4:市町1/4。政令市、中核市は国1/2:市1/2。ただし現状は介護保険制度の事業で実施。)である LSA の活用以外にも、阪神・淡路大震災復興基金事業である **SCS (高齢世帯生活援助員)**、生活復興相談員、高齢者自立支援ひろば、まちな保健室の設置等、公的な見守り支援者が加わって被災高齢者の見守り体制整備が行われました※(文⑤:Ⅲ-153、文⑩)。

しかし、LSA の役割や重要性については、現在のところ、市町の受け止め方はまちまちとなっています。また SCS も現在、実施は神戸市のみとなっています。※※。

※ 応急仮設住宅や災害復興公営住宅では、ボランティアが高齢者に寄り添いながらきめ細かく自立を支えたほか、生活支援アドバイザー、LSA (生活援助員) などの公的支援員をはじめ、民生・児童委員や老人クラブも、コミュニティレベルでの見守り活動を展開した。LSA は介護保険制度により配置されることとなったが、シルバーハウジングに限定されたため、LSA の配置されていない公営住宅の高齢者向けに復興基金を活用して、生活復興相談員、SCS (高齢世帯生活援助員) を設置するとともに、その後常駐型見守りによる支援を行う「高齢者自立支援ひろば事業」を展開している。

また、復興基金を活用して仮設住宅のふれあいセンターや災害復興公営住宅のコミュニティプラザなどの見守り拠点づくりに取り組んだ。(文⑩より引用)

※※ 阪神・淡路大震災の復興住宅で、兵庫県芦屋市陽光町の南芦屋浜団地に常駐し、被災した高齢者や障害者らをサポートする「生活援助員 (LSA)」について、芦屋市が2017年度にも廃止に向けた検討を始めることが分かった。24時間常駐型の LSA は兵庫県内唯一で、復興住宅の「先進事例」として注目されたが、市は「震災から22年がたち、すでに役割を終えている」と判断した。

神戸新聞社が昨年11月に同団地の入居者60人に実施したアンケートでは、75%が継続を求めており、強い反発も予想される。(2017年1月12日付 神戸新聞 NEXT より抜粋)

また、最近では、タワーマンションが地域に建設される場合もあり、その場合には旧住民に対して圧倒的に新住民の世帯数が多くなりますが、新住民の中から民生委員・児童委員が出にくいという問題もあり、さらに阪神・淡路大震災当時と比べると高齢化率が大きく上昇しています。そのために以下の神戸市からのヒアリングのように、タワーマンション地区での民生委員・児童委員の欠員による見守り機能の不足や住民の移動が激しいために住民間のつながりが希薄化しているなど新たな課題が生じています。

#### ヒアリングから

「最近では、タワーマンションなどの集合住宅において、オートロックなどで民生委員が入れずに見守りができないといった声や、自治会などの自治組織が組成されていないことから、民生委員のなり手がみつからないといった問題が出ている。どういった方が住んでいるのかの情報が民生委員に伝わらないことから、孤立死の懸念や災害時要援護者支援が取り組めないなど区域担当委員の心理的な負担となっている。区役所では、タワーマンション建設時から建設会社に自治会や管理組合の組成を働きかけ、将来的に民生委員をその中から出してもらおうなど行っているところもある。」

「阪神・淡路大震災発生前は高齢化率も現在の半分程度の13.5%であった。今はタワーマンションが多く建てられ、既成市街地の都市部では住民の入れ替わりも激しい。北区や西区の農村地域などでは住民の情報を把握しやすいと聞くと聞くと、新しく出来たニュータウンでは難しい。阪神・淡路大震災時の復興住宅の入居の際は、公平性を重視した抽選方法とし、また、高齢者や障がい者等の入居を優先させたため、復興住宅における高齢化率は高く、地縁のつながりもないことから入居先で一からコミュニティづくりをはじめなければならない状態であった。そのため、民生委員や地域住民の見守りでは限界となったことから公的な見守り施策が全国に先駆けて実施された。」

「民生委員の充足率では、神戸市は95.2%である。特に中央区などでは、集合住宅が多く、人口の流動が激しい都市部で欠員が多い。」(以上記録①)