

事 務 連 絡
令和 7 年 4 月 23 日

各 都道府県・指定都市・中核市 民生主管部（局） 御中

こども家庭庁成育局成育環境課
厚生労働省社会・援護局地域福祉課

民生委員・児童委員による地方公共団体が独自に定める規定等
に基づく証明事務の負担軽減に向けた事務の見直しについて

平素より、厚生労働行政及びこども家庭行政の推進に御尽力いただき、厚く御礼申し上げます。

民生委員・児童委員（以下「民生委員」という。）については、単身世帯の増加や地域のつながりの希薄化等社会構造の変容により、多様な課題への対応や、複雑化・複合化した課題を有する個人・世帯への支援が必要とされていることに伴い、その活動への期待と役割は大きなものとなっていますが、他方で、担い手確保等の観点からは、民生委員の業務負担の軽減が課題となっています。

そうした中、民生委員の活動の一つである国の通知や地方公共団体独自の規定等に基づき、行政手続きに際して一定の事務関係を証明する事務（以下「民生委員による証明事務」という。）に関して、地域における人間関係の希薄化など環境が大きく変化しており、求められる証明の内容や面識の有無によっては、民生委員及び住民の双方に負担となっている場合があるとの指摘を踏まえ、総務省行政評価局において、その実態調査を行い、調査結果をまとめた報告書（以下「報告書」という。）が令和 7 年 3 月 28 日に公表（※）されましたので情報提供いたします。

（※）報告書が掲載されている総務省ホームページリンク先：

https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_250328000180683.html

報告書では、地方公共団体独自の規定等に基づく証明事務について、同じ申請手続であっても民生委員による証明により事実を確認している自治体がある一方、民生委員による証明によらない確認方法（公共料金領収書、児童扶養手当業務システムとの情報連携、確定申告書など）により事実を確認している自治体もみられること等がまとめられています（報告書 17～19 ページ、49～66 ページを参照。）。

民生委員による証明事務が減少することによって、民生委員及び住民の間の心理的な面も含めた負担が軽減されることは、民生委員の更なる円滑な活動や担い手確保にもつながります。

民生主管部（局）におかれましては、報告書内の見直し事例を参考に、各地方公共団体独自の規定等に基づく証明事務を所管する関係部局・機関と連携して、民生委員による証明事務の廃止や運用の見直しの積極的なご検討をお願いいたします。

また、都道府県におかれましては、管内市区町村への周知をお願いいたします。

なお、この事務連絡は、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項の規定に基づく技術的な助言として発出するものです。

民生委員・児童委員による証明事務に関する調査結果（概要）

調査の背景

〔通知日：令和7年3月28日 通知先：こども家庭庁、法務省、厚生労働省〕

- **民生委員・児童委員**（以下「民生委員」という。）は、無報酬のボランティアとして、**地域での生活や福祉全般に関する相談対応・支援、地域福祉活動などの社会福祉の増進を図る活動を実施**しており、地域における孤独・孤立など社会構造の変化の中で、その活動への期待と役割は増大
- 民生委員の担い手確保が課題となる中、民生委員の活動の一つである**証明事務**（※）は、**民生委員が担当地域の住民の生活実態等を十分把握していることが前提**となっているが、地域における人間関係の希薄化など環境が大きく変化しており、**求められる証明の内容や面識の有無によっては、民生委員及び住民の双方に負担**となっているとの指摘あり

（※）国の通知や地方公共団体独自の規定等に基づき、行政手続に際して第三者が一定の事実関係（生計同一、事実婚など）を証明するもの

主な調査結果

【証明事務に係る負担等の実態】

- ・ 事実婚の解消など事実把握が困難なことを証明することに不安を感じる、初対面の者から生活実態を聴取することに負担を感じるなどの意見あり
 - ・ 「プライバシーに関わることを質問されたのは屈辱的」とする住民の声を契機に市町村が証明事務を見直した、「近所の人に身の上を知られたくない」として住民から遠方の民生委員の紹介を求められたなどの事例あり
 - ・ 生活実態等を十分把握していない住民からの依頼を民生委員が断るとトラブルに発展する可能性があるとの市町村の意見あり
- ① **国の法令・通知等に基づく証明事務**（調査対象11手続）
他の公的書類等で事実確認が可能であるにもかかわらず民生委員により証明が行われた事例や、公的書類等では事実確認できない場合にのみ民生委員による証明を求めるとする運用が徹底されていないなどの事例あり
 - ② **地方公共団体独自の規定等に基づく証明事務**（調査対象9手続）
規定等を見直し、業務システムなど行政情報の連携や公的書類等で、民生委員による証明を求めずとも事実関係を確認している地方公共団体あり
（同じ行政手続でも民生委員による証明を求めるかどうかは地方公共団体によって区々）

当省の意見

- ① **証明事務の廃止や運用の見直しなど必要な措置を講ずること**
（行政手続所管：こども家庭庁、法務省、厚生労働省）
- ② 地方公共団体による見直しの参考とするため、**民生委員による証明を求めずとも事実関係を確認している事例等を情報提供**
（民生委員制度所管：厚生労働省、こども家庭庁）

期待される効果

証明事務の減少による**民生委員及び住民の負担軽減**

民生委員活動の円滑な実施や民生委員の担い手確保にも寄与

※ 調査対象手続以外の手続においても、民生委員による証明事務の見直しが望まれることから、各府省等に対しても本調査結果を参考連絡

調査結果1 国の法令・通知等に基づく証明事務

調査結果

国の法令・通知等に基づく証明事務として11手続を調査。うち8手続では、**他の公的書類等で事実関係を確認できるにもかかわらず、民生委員により証明が行われたなどの事例あり**（※）

No.	行政手続名（所管省庁）	証明する主な内容	調査結果の概要
1	休眠抵当権抹消登記申請 （法務省（民事局））	登記義務者が登記簿上の住所に居住していないこと の事実	公的書類による証明が可能でも、民生委員が事実関係を証明する事例がみられた。
2	労働災害に係る遺族（補償）等給付の請求 （厚生労働省（労働基準局））	請求者と死亡した労働者との生計維持状況等	民生委員による証明は、公的書類等では確認できない場合に求めることとする実際の運用が通知等に明示されていなかった。
3	長期家族介護者の遺族による援護金支給請求 （厚生労働省（労働基準局））	請求者と死亡した労働者との生計維持状況等	民生委員による証明は、公的書類等では確認できない場合に求めることとする実際の運用が通知等に明示されていなかった。
4	特定石綿被害建設業務労働者等の遺族による給付金等請求 （厚生労働省（労働基準局））	請求者と死亡した労働者の事実婚の事実	民生委員の証明書が事実婚を証明する書類の一つとして例示されており、民生委員が事実関係を証明する事例がみられた。
5	雇用保険の受給者が死亡した場合の遺族による未支給失業等給付請求 （厚生労働省（職業安定局））	請求者と受給資格者との生計維持状況等	民生委員による証明は、公的書類等では確認できない場合に求めることとする実際の運用が通知等に明示されていなかった。
6	児童扶養手当受給申請 （こども家庭庁（支援局））	申請者が対象児童と同居せず に監護していること	地方分権改革に関する地方公共団体からの提案を受け、民生委員以外にも証明者になり得る者を明確化。
7	特別児童扶養手当受給申請 （厚生労働省（社会・援護局））	申請者が対象児童と同居せず に監護していること	これにより、民生委員による証明を廃止した市町村があるものの、廃止していない他市町村から証明を求められ負担が生じている例がある。
8	生活保護受給申請 （厚生労働省（社会・援護局））	申請者の生活実態等	厚生労働省では生活保護受給申請時に民生委員の意見書は必須でないとしているにもかかわらず、これを求めている地方公共団体がみられた。

当省の意見

証明事務の廃止や運用の見直しなど必要な措置を講ずること

※ 3手続（日本学生支援機構貸与奨学金返還免除申請、国民年金・厚生年金保険未支給年金請求、生活福祉資金（福祉資金及び教育支援資金）借入申込）は措置済み

調査結果2 地方公共団体独自の規定等に基づく証明事務

調査結果

地方公共団体の条例など独自の規定等に基づく証明事務として9手続を調査。民生委員による証明以外に確認する方法がないとして証明を求めているものがある一方、**業務システムなど行政情報の連携、他の公的書類等で、民生委員による証明を求めずとも事実関係を確認している地方公共団体あり**

No.	行政手続名	証明する主な内容	民生委員による証明を求めない 地方公共団体における主な代替の確認方法
1	り災証明書申請	被災地で生活していた事実	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職員の現地確認 ・ 公共料金領収書の確認
2	ひとり親家庭等医療費助成申請	事実婚解消の状況等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 児童扶養手当業務システムとの情報連携 ・ 職員の聞き取り
3	保育所入所（教育・保育給付認定）申請	就労（自営業等）の状況等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公的書類等（確定申告書、開業届、納品書のコピー等）の確認
4	自動車税・軽自動車税減免申請	生計同一の状況等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 源泉徴収票の確認 ・ 職員の聞き取り
5	高等学校等授業料減免申請	生活困窮の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 家庭状況調査書や源泉徴収票等の確認
6	就学手続（就学校の変更・区域外就学申請を含む。）	居住の事実	<ul style="list-style-type: none"> ・ 賃貸借契約書等の確認
7	就学援助（学用品費・医療費・学校給食費等）申請	世帯の状況（収入や家族構成）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市県民税課税・非課税証明書等の公的書類の確認
8	特別支援教育就学奨励費受給申請	世帯の状況（収入や家族構成）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共料金領収書の確認
9	公営住宅家賃減免申請	住宅困窮の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職員の現地確認 ・ 「無職であることの申立書」の確認

当省の意見

地方公共団体による見直しの参考とするため、**民生委員による証明を求めずとも事実関係を確認している事例等を地方公共団体に情報提供**

調査結果3 民生委員及び住民の負担等の実態等

○民生委員及び住民の負担等の実態

【民生委員へのヒアリング結果（主な意見）】

- ・ 事実婚の解消など**事実が把握できないことを証明することに不安**を感じている。
- ・ 申請者等の**個人情報**の取扱いに苦慮した。
- ・ **生活実態を把握していない初対面の者から聴取することに大きな負担**を感じた。
- ・ 行政機関側で確認すべき事実と、民生委員で確認や証明をしてほしい事実を明確にし、**民生委員には真に必要な分**に限定して証明を依頼するようにしてほしい。
- ・ 申請者から「民生委員から**プライバシーに関わることを質問されるのは屈辱的だ**」と泣きながら訴えられた。その後市町村において制度が見直された。

【地方公共団体へのヒアリング結果（主な意見）】

- ・ 申請者と同じ地区に住む関係性の中で民生委員が証明事務を行うことは、**非常に心理的ハードルが高い**と考えられる。
- ・ 申請者から「なぜ民生委員という近所の人**の証明が必要なのか**」、「担当課の職員に話したことを**なぜ一から民生委員に話さなければならないのか**」といった意見がある。
- ・ 国の機関の職員には、**安易に民生委員に証明を求めず、本当に民生委員の証明以外の代替手段がないのか**検討してもらいたい。また、民生委員の証明を求めるのであれば、まずはその役割などを知ってほしい。
- ・ **申請者との関わりが強い機関（例えば、施設や学校等）に証明を依頼する**ようにしてほしい。
- ・ 申請者から「**近所の人には身の上を知られたくないので話したくない**」として遠方の委員を紹介するよう求められた。
- ・ 生活実態等を十分把握していない**申請者からの依頼を断ってしまうとトラブルに発展**する可能性があるため、民生委員の負担となっている。

○地方公共団体における見直しに向けた取組

今回調査対象とした地方公共団体の中には、**民生委員担当部局が中心**となって、行政手続所管部局に働き掛けることによって、**庁内全体の証明事務の見直し等**に取り組み、**民生委員の負担軽減が図られている事例**あり

民生委員・児童委員による
証明事務に関する調査

結果報告書

令和7年3月

総務省行政評価局

前 書 き

民生委員・児童委員（以下「民生委員」という。）は、専門資格等の要件は設けられておらず無報酬のボランティアとして、また、同じ地域に住む隣人として、担当する地域での生活や福祉全般に関する相談対応・支援、地域福祉活動、世帯への訪問など、社会福祉の増進を図るための活動を行っており、地域における孤独・孤立など社会構造が変化する中で、その活動への期待と役割は大きなものとなっている。一方、昨今、民生委員の担い手確保が課題とされ、その対応の一つとして民生委員の活動の負担軽減を図ることが挙げられている。

その民生委員の活動の一つに、いわゆる証明事務があり、これは、国の法令・通知等や地方公共団体独自の規定等により、行政手続の申請等に際し第三者による事実確認が必要な場合に、民生委員が申請者の世帯状況等の事実を確認して、その結果を書類に記し、署名を行うものである。

証明事務は、民生委員が担当地域の住民の生活実態等を十分把握している前提に立っており、地域の間人関係が希薄化している現代において、民生委員一人当たりの年間件数は多くないものの、求められる証明の内容によっては事実確認が困難であり民生委員に負担となっているとされ、また、互いに面識のない場合などでは、民生委員及び住民の双方にとって負担となっているなどが指摘されている。当省の事前の情報収集活動においても、民生委員の様々な活動がある中で、件数は多くないものの証明内容の事実確認などで労力が大きく、現に負担となっているとする意見が聴かれたほか、証明事務として面識のない世帯の生計同一等の証明を求められ、負担になっているとの民生委員からの行政相談も寄せられている。

そのような中、児童扶養手当等の受給に必要な証明事務について地方公共団体から国への見直し提案を受け、国が負担軽減を図った例や、民生委員による証明が必要とされる行政手続について、プライバシーを知られる不安から申請をためらうケースがあるとして市民団体がその見直しを求め、地方公共団体が民生委員による証明を不要とした例などの負担軽減に向けた動きもみられる。

このように、民生委員の担い手確保のため、民生委員の活動の負担軽減が課題とされ、また、その活動への期待と役割は大きなものとなっていることから、その職務が円滑に行われるよう、証明事務については、一層の負担軽減を図ることが必要と考えられる。

本調査は、証明事務の実施状況やその課題等を明らかにし、証明事務の負担軽減の方策を検討することにより、関係行政の改善に資することを目的として実施したものである。

目 次

第1 調査の目的等	
1 目的	1
2 対象機関	1
(1) 調査対象機関	1
(2) 関連調査等対象機関	1
3 担当部局	1
4 実施時期	1
第2 調査結果	
1 民生委員を取り巻く状況	2
2 証明事務の実態	6
(1) 民生委員による証明事務	6
(2) 証明事務に係る民生委員の負担感の増大	6
(3) 証明事務の見直しに向けた動き	6
3 証明事務における民生委員及び住民の負担等の実態	8
4 証明事務の実施状況	13
(1) 国の法令・通知等に基づく証明事務	13
(2) 地方公共団体が独自に定める規定等に基づく証明事務	17
(3) 地方公共団体における証明事務の見直しに向けた取組	20
5 まとめ	21
別添 手続別個票	25

第1 調査の目的等

1 目的

本調査は、国及び地方公共団体における民生委員・児童委員（以下「民生委員」という。）による、いわゆる証明事務の実施状況やその課題等を明らかにし、証明事務の負担軽減の方策を検討することにより、関係行政の改善に資することを目的として実施したものである。

2 対象機関

(1) 調査対象機関

こども家庭庁、法務省、文部科学省、厚生労働省

(2) 関連調査等対象機関

都道府県（9）、市町村（65）、関係団体（11）、民生委員（376）

3 担当部局

行政評価局

管区行政評価局（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国四国、九州）

四国行政評価支局

行政評価事務所（兵庫）

4 実施時期

令和6年9月～7年3月

2 証明事務の実態

(1) 民生委員による証明事務

証明事務については、主に、民生委員法第 14 条及び児童福祉法第 17 条に規定されている民生委員の職務のうち関係行政機関の業務に協力することに基づくものであり、民生委員は、①国の法令・通知等、②地方公共団体が独自に定める規定等により、証明事務の協力が求められている。

本調査では、i) 民生委員の全国団体である全国民生委員児童委員連合会（以下「全民児連」という。）が平成 30 年に作成した「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報告書」で、証明事務が「行政等への提出書類において、世帯の状況等を民生委員が確認した結果を記入し、自らの署名を行なうものである。」とされていること、ii) 全民児連が平成 14 年に作成した「「証明事務」の基本的な取扱いについてのガイドライン」で、「証明」「証明書」と書かれた規定の様式については、可能な限りそのままの様式には記載せず、民児協で協議・決定した様式を使用する」よう周知していることなどから、その証明の様式が「証明書」とされているもののほか、「状況報告」「調査書」「意見書」「確認書」などの用語を用いているものも含めている。

(2) 証明事務に係る民生委員の負担感の増大

民生委員による証明事務は、民生委員制度が地域住民の福祉の向上を目的として発足し、民生委員が担当地域の住民等の世帯状況等を十分把握している前提に立つた上で行われているものとされている。

しかし、近年の個人情報保護に関する住民のいわゆる「過剰反応」や、オートロックマンションの増加などの住環境の変化に伴う訪問活動の困難化のほか、地域コミュニティの希薄化による近所付き合いの忌避等により、今日、その前提が変化しており、民生委員から、地域内の各世帯の状況を把握することが難しくなっているとの意見も聴かれる。

(3) 証明事務の見直しに向けた動き

民生委員を取り巻く環境の変化や、昨今の人間関係の希薄化等に起因し、証明事務の負担の増大が指摘されるようになってきた背景事情から、各方面においてその負担軽減に向けた見直しの動きがみられる。

例えば、「令和 5 年地方分権改革に関する提案募集⁶」に対し、複数の地方公共団体から、児童扶養手当・特別児童扶養手当に係る民生委員による証明や、生活福祉

⁶ 地方分権改革に関する提案募集は、地方の発意に根ざした取組を推進するため、内閣府が個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行うもの。特に重要と考えられる提案については、地方分権改革有識者会議等で集中的に調査審議を行い、提案に関する対応方針について、地方分権改革推進本部決定及び閣議決定を行うこととされている。

資金貸付に係る民生委員の調査書について、民生委員の負担軽減を図るため廃止も含めた見直しを行うよう提案された。これらは、国の地方分権改革有識者会議で検討され、その結果も踏まえ見直しが進められている。

また、近年、地方公共団体が独自の規定等により民生委員による証明を求めている就学援助申請手続について、住民がプライバシーを知られる不安から申請をためらうケースがあるなどとする意見を踏まえ、民生委員による証明を不要とした状況などもみられる。

なお、全民児連では、地域における人間関係が希薄化し、民生委員においても面識のない世帯の方が多くなっている現実がある中で、生計同一等の証明を適切に行うためには、申請者のプライバシーに踏み込むことが必要となるものの、面識のない申請者にそれを求めることは、民生委員と申請者にとって負担であることを指摘し、真に民生委員の確認・証明が必要であるのか、またその内容はどこまでのものかについて、関係行政機関において見直しの検討を行うことが望ましいとしている。

3 証明事務における民生委員及び住民の負担等の実態

(民生委員からの聴取結果)

証明事務については、行政相談や地方公共団体から負担軽減を求める内容が指摘されていたが、その実態は必ずしも明らかになっていないことから、本調査ではその実態を把握した⁷。

その結果、民生委員は、使命感などにより住民が行う申請等に対する証明として依頼があれば、一定の時間と労力を割き、申請者等へのヒアリング、周辺事情の調査を行うなど、依頼のあった証明事務に真摯に対応している状況がうかがえた。しかし、以下のとおり、民生委員から、事実婚の解消など事実把握が困難なことを証明することに不安を感じる、初対面の者から生活実態を聴取することに負担を感じるなどの回答があった。

表 2 民生委員からの聴取結果

<p>A 委員は、特別児童扶養手当の生計維持関係や児童扶養手当の事実婚の解消などの各種証明を依頼されたことがあり、事実婚の解消については、家庭の状況について申請者と面談し、異性の気配がないかといった視点で自宅の様子を確認したとしている。委員は、面識の有無にかかわらず申請者の家庭内のことはわからず、その事実を把握することは困難であり証明することには不安を感じるとしている。</p>
<p>B 委員は、現在のところ住民とトラブルになったことはないが、面識のない世帯のプライバシーに踏み込むことに不安があるとしている。</p>
<p>C 委員は、担当区域内の全く知らない家庭から、児童扶養手当に関する証明依頼があったが、家庭内のことを知らないため証明することに不安があり、市町村担当課に照会し、証明することができたとしている。</p>
<p>D 委員は、昭和 62 年に初めて委嘱されて以降ほぼ毎年、証明の依頼を受けており、これまでに児童扶養手当の受給申請等計 47 件の証明の依頼に応じているとしている⁸。</p> <p>委員は、申請者から証明事務の依頼を受けた都度、①申請者と対応日時を調整、②委員自宅にて証明内容に係る事情を聞き取り、③その後 30 分以内に申請者宅を訪問し、調査結果や証明書を申請者に手渡すこととしている。</p> <p>基本的にはいずれの証明事務についても同様のやり方を取っており、1 件当たりの時間はおおむね 60 分程度掛かっているとしている。</p> <p>この証明事務に当たって、委員は以下のような負担感などがあるとしている。</p> <p>○ 個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）の施行以降、世の中がプライバシーに敏感になっていることもあり、申請者とのやり取り後、個人情報</p>

⁷ 協力を得られた 376 人の民生委員から証明事務の経験や意見などを聴取した。

⁸ 令和 5 年度の証明事務の全国平均は 1.5 件（図 2 参照）

が漏れないよう何かと神経を使っている。

- 従来と違い、近隣関係が希薄になってきており、戸建ての担当地域でも依頼者のほとんど（約9割）が初対面ということもあり、依頼内容の事実を確認することは困難である。ただ、早く証明してほしいとの申請者の意向を酌み取り、聞き取りした後なるべく早く申請者宅を訪問し証明書を渡すようにしている。
- 児童扶養手当の証明時などで初対面となる異性の場合には、委員一人で訪問することで周囲に誤解されないよう絶対に夜間には訪問しないなど用心している。
- 事実関係を証明するのは難しく、できれば民生委員は証明をしなくてよいようにしてもらいたい。役所の職員が確認できるのであれば代替できるのではないかなと思うので見直しがされることを望む。

E 委員は、町の生活保護受給申請の証明様式に申請者本人の申立内容と署名・押印欄のほか、地区担当の民生委員が証明する旨の文言と署名・押印欄が設けられていたが、生活実態を把握していない初対面の者から聴取することに大きな負担を感じたとしている。また、この証明が生活保護の決定にどのように活用されているのかを処分庁に照会したところ、ケースワーカーが別途申請者の自宅を訪問して調査を行うため、民生委員による証明は、ほとんど参考にしていないと回答され、このような証明に掛ける時間があるのであれば、高齢者単独世帯の訪問など福祉的意義のある本来の活動に注力できるようにすべきであるとしている。

F 委員は、民生委員を10期務め、他の民生委員の指導的な立場を担っている。

委員がこれまで行ってきた証明事務の中には、手続所管担当課からの指示により、申請者世帯への聞き取り調査は行わず、自身で把握している範囲で記入するものがあるとし、申請者のために、時間の合間を縫って当該証明書を作成し、役所に提出する準備をしていたものの、同課から該当の申請については既に認定を行った旨の連絡を受けた例があったとしている。

このため、委員は、民生委員が行う証明や作成する調査書が申請の認定にどのように活用されているのか疑問を感じ、もし何ら影響しないのであれば無駄な作業でしかなく、民生委員としてのやりがいすら感じられないとしている。また、証明を行った案件については、その認定結果について担当課から知らせてもらえないため、民生委員として住民の見守りや支援を担うのであれば、少なくとも証明を行った者のその後の状況については、必要な共有が行われるような仕組みがあればよいとしている。

さらに、民生委員に証明を求めるのであれば、認定する行政機関側で確認すべき範囲と、民生委員で確認や証明をしてほしい範囲を明確にし、民生委員には真に必要な分限定して証明を依頼するようにしてほしいとしている。

G 委員は、ひとり親の申請者から、「転入前の市町村では、民生委員からの聞き取りはなかった。民生委員からプライバシーに関わることを質問されるのは屈辱的だ」と泣きながら強く制度の見直しを訴えられた。このため、このてん末を市町村

担当者に説明したところ、その後当該手続について、民生委員による申請者への聞き取り（民生委員による証明）を行わないと見直されたとしている。行政は、民生委員に何かと意見や証明を求めてくるが、証明が廃止されても住民との接点がなくなるわけではなく、様々な場面で信頼関係を構築していけば足りると考えている。

H 委員は、証明したものの中には、全く知らない世帯に関する証明もあるが、その場合は、周辺の住民から聞き取りを行うようにしている。その際、余り多くの人に聞き取りを行うと、その世帯が申請手続をしていることなどのプライバシーの情報が漏れてしまう可能性もあるため細心の注意を払うようにしている。

(参考)

I 委員は、病気により退職した者から、共済組合の資格喪失後の継続給付として傷病手当金を請求するに当たり、その後就労していないことの証明⁹を行うよう依頼された。委員は、民生委員が行うのは、飽くまで現況を確認する行為であり、何かを証明するものではないとの認識から、本件共済組合から提示された「民生委員が〇〇を証明する」と記載された様式に疑問を感じたが、援助を必要とする者の生活支援の一環として捉え、証明することを引き受けたとしている。

以降、委員は毎月、計 19 か月間にわたり証明を行い、その証明書の作成に当たっては、毎回 15 分程度、申請者と面談し、近況を尋ねながら就労していないということを申請者に確認し、署名・押印したとしている。

委員は、元々申請者の保護者と顔見知りの関係であったこともあり、この証明に関して、大きな負担を感じることはなかったとしているものの、①民生委員が使用する活動手引に掲載されている様式とは異なるものであったことに違和感を抱いたが、自分が証明しないと申請者が困ることになるためやむなく証明した、②民生委員として 24 時間申請者を監視しているわけではないので、毎月の面談で申請者から就労していないと言われればそれを信じるほかになく、そうであれば、申請者自身が就労していないという宣誓書のようなものを提出することにより認定することはできないものかと思ったとしている。

このため、本件事例について当省が当該共済組合本部に確認したところ、本部は、本件の民生委員の負担の実態に鑑み、以下のとおり、民生委員による証明を廃止する予定¹⁰としている。

- ・ 傷病手当金の申請に当たって、申請者に労働能力があるかどうかを確認することとしているため、自宅療養である場合は民生委員による無職無収入証明等を徴取していたが、当該証明の取得が困難であるとの意見を踏まえ、令和 2 年に無職

⁹ 傷病手当金は、健康保険法（大正 11 年法律第 70 号）に基づき、業務外の病気やケガで療養中であること、療養により就労できないことなどが支給要件とされている。

¹⁰ 当該共済組合本部は、民生委員による証明について、内部の規定により定めていることから、この規定を削除し各支部に周知する予定であるとしている。

であることの確認において、「民生委員等による証明又は本人による申立て」とした。

- ・ 現在提出書類を民生委員による証明に限定しているわけではなく、上記のいずれを選択するかなどその運用は、認定権限のある各支部の判断に委ねている。
- ・ 就労していないことに関する本人の申立ての場合でも、別途課税証明書等により収入状況を確認することから、今後民生委員による証明を廃止しても大きな支障が生じるものではない。

(注) 当省の調査結果による。

(市町村の民生委員担当部局からの意見聴取結果)

民生委員と接する機会の多い市町村の民生委員担当部局からの意見では、以下のとおり、証明事務において、民生委員のみならず、住民にも負担があるとするものがあった。

表3 市町村の民生委員担当部局からの意見聴取結果

民生委員が証明を求められる内容の多くは、住民票、戸籍、課税・非課税の証明等のいわゆる「公簿」で証明できないようなものである。そうした特殊な事例について、家庭の事情を詳細に聞き取ることは、民生委員にとってかなり負担を伴うと聞いている。また、「公簿」で確認できない事実について証明するということは、「公簿」に準ずるようなものを新たに生み出すということになり、この点についても民生委員の心理的負担は大きいと感じている。

仮に、申立内容が事実である旨の証明を民生委員が行った後に、虚偽の申請であることが発覚した場合には、民生委員が自責の念に駆られるおそれもある。しかし、確実に事実を確認できない場合であっても、証明すること自体を断ったり、確認できた事実のみで申立内容とは異なる内容に書き改めたりすることも、申請者と同じ地区に住む関係性の中では、非常に心理的ハードルが高いと考えられる。

また、民生委員からは、申請者の個人情報に保有することに負担を感じるとの意見もよく聞いている。個人情報に保有することの是非もあるが、自宅に紙媒体の資料を保管することになる心理的負担は大きいものと思われる。

一方、民生委員の証明を求められた申請者からも、なぜ民生委員という近所の人々の証明が必要なのか、担当課の職員に話したことをなぜ一から民生委員に話さなければならないのかといった意見や、民生委員に連絡をとり日時を調整して証明をもらいに行くという手続の煩雑さや負担に関する苦情が聞かれる。このため、民生委員による証明は見直す必要がある。

市の各行政手続所管部局では、民生委員が必ずしも申請に必要な証明ができるわけではなく、証明を依頼するとしても、その内容を民生委員に説明した上で行うように徹底している。一方、国の機関の職員の中には、そもそも民生委員は何をして

いる人かさえ認識がないまま、ただ民生委員という人が地域にいるから署名してもらったらよいと言うだけで、証明書の様式すら示さず、「何でもよいから民生委員に一筆書いてもらうように」と案内するところもあると聞いている。安易に民生委員に証明を求めず、本当に民生委員の証明以外の代替手段がないのか検討してもらいたい。また、民生委員の証明を求めるのであれば、まずはその役割などを知ってほしい。

行政手続所管部局では、第三者の例として民生委員を挙げることが多いが、ふだんから申請者との関わりが強い機関（例えば、施設や学校等）に証明を依頼するようにしてほしい。

特に、国の機関は、民生委員を名指しして証明を求める傾向があり、民生委員でないといけないのか確認すると、「三親等内の親族以外であれば誰でもよい。」との返答であったため、「そうであれば、もう少し柔軟に説明してほしい。」と話をしたことがある。

証明事務は民生委員が地域の代表として住民の生活実態を十分に把握していることを前提としているが、地域の間関係の希薄化により、互いに面識のない民生委員と住民双方の負担となっているとの声も聞く。民生委員は、公的な書類に対して署名をすることに抵抗を感じる者もいるため、その場合の代替案として、同じく地域の支援者である総代にお願いするように案内する場合もある。また、市民においても、面識のない民生委員を訪問し、署名をお願いすることに負担を感じるという意見も聞いている。

申請者の状況を知っている人物として、近隣に住む民生委員が記入するものであるにもかかわらず、申請者から「近所の人には身の上を知られたくないので話したくない」として遠方の委員を紹介するよう求められるケースがある。

民生委員は、自らの活動に責任を持って取り組んでおり、いい加減なことではできないという意識から、生活実態等を十分に把握していない申請者からの依頼については葛藤もあるのではないか。場合によっては、申請者本人への聞き取りだけでなく、申請者の自宅を訪問し状況を確認するケースもあるようである。申請者は、代替手段がほかに無いために、最後の手段として民生委員による証明を求めている可能性が高く、断ってしまうとトラブルに発展しやすいと考えられる。責任感を持って活動してもらっているのに、かえって民生委員に対してネガティブなイメージを持たれてしまうおそれがある。証明事務については、断りにくく、トラブルに発展し得るという点で、民生委員の負担となっているだろう。

(注) 当省の調査結果による。

4 証明事務の実施状況

(1) 国の法令・通知等に基づく証明事務

今回、国の法令・通知等に基づき民生委員に証明を求めることがある手続のうち、①国の機関等が窓口となっている手続、及び②法定受託事務として地方公共団体が窓口となっている手続のうち、計 11 手続（うち、法定受託事務が 3 手続）について、その取扱状況や今後の見直しに向けた意見等を調査した。

調査対象とした各手続の調査結果の概要は表 4 のとおりであり、11 手続のうち 8 手続で、他の公的書類等で事実関係を確認できるにもかかわらず、民生委員が事実関係を証明する事例などがみられた¹¹（各手続の調査結果の詳細は、別添の手続別個票①～⑪参照）。

¹¹ 日本学生支援機構貸与奨学金返還免除申請、生活福祉資金（福祉資金及び教育支援資金）借入申込、国民年金・厚生年金保険未支給年金請求の 3 手続は措置済みである。

表4 調査対象とした国の法令・通知等による証明事務の調査結果（概要）

区分	行政手続名	所管省庁 (担当部局)	証明する主な内容	調査結果の概要	個票 No.
国の機関等が 窓口となっ ている手続	休眠抵当権 抹消登記申 請	法務省 (民事局)	登記義務者が登記 簿上の住所に居住 していないことの 事実	公的書類による証明が可能でも、民生委員が事実関係 を証明する事例がみられた。	①
	日本学生支 援機構貸与 奨学金返還 免除申請	文部科学省 (高等教育局)	奨学金を返還でき ない状況	従前から、民生委員よりも職務上容易に証明し得る第 三者が複数例示されていた。本調査の過程において民生 委員による証明が廃止された。	②
	労働災害に 係る遺族 (補償)等 給付の請求	厚生労働省 (労働基準局)	請求者と死亡した 労働者との生計維 持状況等	民生委員による証明は、公的書類等では確認できない 場合に求めることとする実際の運用が通知等に明示され ていなかった。	③
	長期家族介 護者の遺族 による援護 金支給請求	厚生労働省 (労働基準局)	請求者と死亡した 労働者との生計維 持状況等	民生委員による証明は、公的書類等では確認できない 場合に求めることとする実際の運用が通知等に明示され ていなかった。	④
	特定石綿被 害建設業務 労働者等の 遺族による	厚生労働省 (労働基準局)	請求者と死亡した 労働者の事実婚の 事実	民生委員の証明書が事実婚を証明する書類の一つとし て例示されており、民生委員が事実関係を証明する事例 がみられた。	⑤

	給付金等請求				
	雇用保険の受給者が死亡した場合の遺族による未支給失業等給付請求	厚生労働省 (職業安定局)	請求者と受給資格者との生活維持状況等	民生委員による証明は、公的書類等では確認できない場合に求めることとする実際の運用が通知等に明示されていなかった。	⑥
	生活福祉資金(福祉資金及び教育支援資金)借入申込	厚生労働省 (社会・援護局)	申請者の生活実態	地方分権改革における地方公共団体からの提案を受け、民生委員の調査書の作成を都道府県社協会長からの作成依頼があった場合で、民生委員が協力可能な時とするなどの見直しが実施済みであった。	⑦
	国民年金・厚生年金保険未支給年金請求	厚生労働省 (年金局)	年金受給権者と請求者の生計同一等	証明を行うことのできる三親等内の親族以外の誰でもよいとする運用がされているにもかかわらず、それが徹底されていない例がみられ、本調査の過程において再周知が実施された。	⑧
法定受託事務	児童扶養手当受給申請	こども家庭庁 (支援局)	申請者が対象児童と同居せずに監護していることの事実	地方分権改革に関する地方公共団体からの提案を受け、民生委員以外にも証明者になり得る者が明確化された。これにより、民生委員による証明を廃止した市町村がある一方、廃止していない市町村から民生委員による	⑨
	特別児童扶養手当受給申請	厚生労働省 (社会・援護局)			⑩

				証明を求められ負担が生じている例があるなどの課題が生じていた。	
	生活保護受給申請	厚生労働省 (社会・援護局)	申請者の生活実態等	厚生労働省として生活保護受給申請時に民生委員の意見書は必須でないとしているにもかかわらず、これを求めている地方公共団体がみられた。	⑪

(注) 当省の調査結果による。

(2) 地方公共団体が独自に定める規定等に基づく証明事務

申請等の事実関係の確認のため、地方公共団体によっては、独自に定める条例や規定等により、民生委員による証明を求める場合がある。

地方公共団体が独自に定める規定等に基づく証明事務として9 手続を対象に調査した結果、同じ申請手続であっても民生委員による証明により事実を確認している地方公共団体がある一方、民生委員によらない確認方法により事実を確認している地方公共団体もみられた。

このため、民生委員の担い手確保が課題となる中で、地方公共団体の参考となるよう、民生委員による証明ではなく、他の方法による申請内容の確認方法等を整理した。

その結果は、表5 のとおりである（各手続の調査結果の詳細は、別添の手続別個票⑫～⑳参照）。

表5 地方公共団体が独自に定める規定等に基づく証明事務の概要

行政手続名	証明する主な内容	民生委員による証明を求める主な理由	証明を求めない地方公共団体における 主な代替の確認方法	個票 No.
り災証明書申請	被災地で生活していた事実	・賃貸借契約書で確認できない場合に、民生委員であれば確実に状況確認ができると考えるため。	・職員の現地確認 ・公共料金領収書の確認	⑫
ひとり親家庭等医療費助成申請	事実婚解消の状況等	・民生委員の証明を活用している児童扶養手当の手續に準拠しているため。	・児童扶養手当業務システムとの情報連携 ・職員の聞き取り	⑬
保育所入所(教育・保育給付認定)申請	就労(自営業等)の状況等	・民生委員による証明以外に確認する方法がないと考えているため。	・公的書類等の確認(確定申告書、開業届、納品書のコピー等)	⑭
自動車税・軽自動車税減免申請	生計同一の状況等	・虚偽申請の抑止効果があるため。	・源泉徴収票の確認 ・職員の聞き取り	⑮
高等学校等授業料減免申請	生活困窮の状況	・民生委員による証明以外に確認する方法がないと考えているため。	・家庭状況調査書や源泉徴収票等の確認	⑯
就学手続(就学校の変更・区域外就学申請を含む。)	居住の事実	・民生委員による証明以外に確認する方法がないと考えているため。	・賃貸借契約書等の確認	⑰
就学援助(学用品費・医療費・学校給食費等)申請	世帯の状況(収入や家族構成)	・民生委員による証明以外に確認する方法がないと考えているため。	・市県民税課税・非課税証明書等の公的書類の確認	⑱
特別支援教育就学奨励費受給申請	世帯の状況(収入や家族構成)	・民生委員による証明以外に確認する方法がないと考えているため。	・公共料金領収書の確認	⑲

公営住宅家賃減免申請	住宅困窮の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・管理する範囲が広く地区に居住する民生委員にまず確認を依頼することが望ましいと考えているため。 	<ul style="list-style-type: none"> ・職員の現地確認 ・「無職であることの申立書」の確認 	⑳
------------	---------	---	---	---

(注) 当省の調査結果による。

(3) 地方公共団体における証明事務の見直しに向けた取組

民生委員は、3年ごとに一斉改選が行われるが、近年、民生委員の活動の重要性や活動の範囲が大きくなる中で、取り巻く環境の変化等に伴い、民生委員の担い手不足が年々深刻な問題となっており、民生委員の委嘱事務を行う都道府県、市町村では、各種の担い手確保対策を講じている状況がうかがわれる。

本調査の対象とした地方公共団体の中には、民生委員担当部局が中心となって、行政手続所管部局に働き掛けることによって、庁内全体の証明事務の見直し等に取り組み、民生委員の負担軽減が図られている事例がみられた。

(事例1)

A 県は、民生委員との意見交換会での要望を踏まえ、平成 28 年 10 月に、県庁内の各部局・機関及び県内市町村を対象に、民生委員の証明等の事務に関する実態調査を実施しており、その結果を市町村等にフィードバックし、証明事務の見直しを要請した。

その後、令和 6 年 9 月に、平成 28 年の実態調査のその後の進捗状況を確認するため、再度県庁内の各部局・機関及び県内市町村を対象に民生委員の証明事務に関する実態調査を実施し、6 年 12 月、その結果を取りまとめた。

同県によると、平成 28 年の実態調査時から、市町村が扱う延べ 35 手続等について、民生委員が世帯状況を把握することが困難であるなどを理由として証明事務が廃止されたことが確認できるとしている。県は、この結果について、県内市町村や県庁内各部局、各民生委員協議会等にフィードバックし、なお見直しが進んでいない証明事務について、他市町村等の状況を参考に、その必要性及び見直しの検討を要請している。

(事例2)

B 市は、民生委員の担い手不足解消に向けた市独自の取組として、民生委員担当部局から全部局に対し、証明事務を含め民生委員に依頼している事業等について調査し、その内容について把握している。

この調査は、令和 2 年度、6 年度にそれぞれ行っており、6 年度に把握した証明事務は児童扶養手当等計 8 事業であったが、民生委員担当部局では、当該調査により証明の見直しが行われ業務負担の軽減が図られている可能性もあるのではないかとしている。

民生委員担当部局は、民生委員への協力を依頼する事業等について、今後も必要があればこのような調査を実施していきたいとしている。

(注) 当省の調査結果による。

5 まとめ

民生委員の在り方や担い手確保が課題となり、これに関する国での議論においても民生委員の活動の負担軽減に向けた環境改善や、民生委員でなければ行えない活動について整理する必要性が課題提起されるなど、民生委員の活動の負担軽減を図ることが必要とされている。その民生委員の活動の一つである証明事務については、民生委員が担当地域の住民の生活実態等を十分把握している前提に立って行われているが、地域の間関係が希薄化しているなど、民生委員を取り巻く環境が大きく変わってきている現代において、求められる証明の内容によっては事実確認が困難であるなど、民生委員及び住民の双方にとって負担となっているといった実態が指摘されてきた。

今回、民生委員による証明事務について、民生委員及び住民の負担軽減に資するため、その必要性などの視点から、実施状況を調査したところ、住民の個人情報取り扱いや初対面での対応などについて民生委員及び住民が互いに苦慮している例がみられたほか、行政機関における申請内容の審査、認定等に証明自体が活用されているか民生委員が疑問を抱く例などがみられるなど、総じて証明事務に対する負担感等が明らかになり、以下のような状況がみられた。

(調査結果)

(1) 国の法令・通知等に基づく証明事務

国の法令・通知等に基づき第三者の証明が求められている手続について証明事務の実施状況を調査したところ、以下のとおり、他の公的書類等で事実関係の確認が可能であるにもかかわらず民生委員が証明を行うなど、民生委員及び住民に負担が生じている事例がみられた。

- ① 申請内容等の事実関係を示す公的書類等により事実確認が可能な証明であっても民生委員が証明しているもの
- ② 原則、申請内容等の事実関係の確認は公的書類等により行い、公的書類等では事実が確認できない場合に民生委員による証明を求めることとする、などの運用が徹底されていないもの
- ③ 民生委員による証明事務の見直しが行われたものの、その後も運用上の課題があるもの
- ④ 民生委員による証明が必要ないことが正しく周知されていないもの

(2) 地方公共団体独自の規定等に基づく証明事務

地方公共団体独自の規定等に基づき第三者の証明が求められている手続について証明事務の実施状況を調査したところ、本調査の対象とした地方公共団体の中には、申請内容等を審査する際に、民生委員による証明以外に事実確認ができないと考えているためなどとして民生委員による証明を求めているものがある一方、必ずしも民生委員による証明がなくても審査、認定等を支障なく行うことができ

ているものがみられた。後者については、例えば、庁内の業務システムなどを用いた行政情報の連携により事実関係を把握したり、申請者から公的書類や事実関係を示す関係書類を求めたりして、民生委員による証明を求めている事例や、負担軽減を求める民生委員等からの意見を踏まえ証明事務を廃止することとした事例等があった。

(3) 地方公共団体における証明事務の見直しに向けた自主的な取組

本調査の対象とした地方公共団体の中には、民生委員の担い手確保対策の一環として、その活動の負担軽減を図るため、民生委員担当部局が中心となって各行政手続の所管部局に働き掛け、証明事務の見直しに取り組む事例がみられた。

(所見)

(1) 国の法令・通知等に基づく証明事務

関係省庁（こども家庭庁、法務省、厚生労働省）は、民生委員及び住民の負担軽減を図る観点から、証明事務の廃止や運用の見直しなど必要な措置を講ずる必要がある。

また、本調査の対象とした申請手続以外にも民生委員による証明が求められている手続等はあるものと考えられることから、各府省等において、独自に民生委員の証明事務の見直しに向けた取組が進められることが望まれる。

(2) 地方公共団体独自の規定等に基づく証明事務及び地方公共団体における証明事務の見直しに向けた自主的な取組

本調査で把握した地方公共団体独自の事例は、民生委員の担い手確保に資するものであり、民生委員の活動の負担軽減を進めようとする地方公共団体（民生委員担当部局及び行政手続所管部局）の参考になると考えられる。このため、当省においては、これらの事例のような取組が今後、他の地方公共団体に広がることを期待し、民生委員制度を所管する厚生労働省及びこども家庭庁を通じ、各地方公共団体に情報提供することとしている。

(3) その他（「第三者証明」の課題）

本調査では、申請内容の審査、認定等に当たって、国の法令・通知等に基づき第三者の証明が必要とされている場合に、事実関係を示す客観的資料がなく、行政機関内で保有する情報等によっても事実が把握できないときは、民生委員を含め、申請内容に係る事情を知らない第三者は、申請者から状況を聴取しても、その事実の把握・確認には限界があるのではないかと、などの意見も聴かれた。

この点、申請内容に虚偽があれば過料が賦課される場合があることを明示的に案内した上で第三者の証明を不要とする取組や、地方公共団体独自の申請手続で

は、職員自らが申請者から事情を聴取するなどにより申請内容の事実関係を確認するといった取組もみられた。

このように、国の各種申請手続等における「第三者証明」そのものの必要性など、その在り方について今後の課題がみられたところである。

【地方公共団体独自の規定等に基づく証明事務】

手続別個票⑫

行政手続名	り災証明書申請
概要	<p>災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）に基づき、市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があったときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、当該災害による被害の程度を証明する書面（以下「り災証明書」という。）を交付しなければならないとされている。</p> <p>り災証明書の対象となる建物は、現実に居住のために使用している建物（住家）とされている。</p> <p>（関係省庁：内閣府（政策統括官）（防災担当））</p>
調査結果	<p>当省の事前の調査結果では、り災証明書申請において、民生委員による証明を求めている市町村と求めていない市町村とで取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めていない市町村における代替の証明方法について把握・整理するため、証明を求めている 2 市町村と、求めていない 9 市町村を実地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>（民生委員による証明を求めている主な理由）</p> <p>① 内閣府政策統括官（防災担当）が所管する被災者生活再建支援法（平成 10 年法律第 66 号）の Q&A（注 1）において、民生委員の証明をもって被災した住家に住民票を有しないまま居住していた世帯について、被災した住家に居住実態があることが確認できることで、被災者生活再建支援金の受給対象とすることができると例示されていることを準用しており、民生委員の証明をもって、り災証明書に記載する世帯員（注 2）の居住実態が分かることで、その後の被災者支援をスムーズに進めることができるため。</p> <p>② 住民票と被災住家の住所が異なる場合、賃貸契約書で確認するが、無い場合、民生委員による証明で確認するため。</p> <p>（注 1）当該 Q&A では、被災者生活再建支援金の支給に当たって、住民票により居住の確認ができない場合、水道・電気等の料金明細や民生委員・町内会長による居住証明により確認すること、これにより確認できない場合、郵便物等で確認することとされている。</p> <p>（注 2）り災証明書の統一様式において、世帯員情報は必須記載事項ではないが、世帯員情報（世帯構成員数、構成員氏名、続柄、年齢）を独自支援策等のために記載すべき追加事項としている地方公共団体もある。</p>

(民生委員による証明を求めている主な理由と代替の証明方法)

民生委員による証明を求めている市町村では、以下の事例のように、職員による現地調査や公共料金の領収書などで居住実態を確認していることなどから証明を求めているとしている。

事例 1

A 市は、住民登録がないまま居住していた場合や住民票上の住所と被災住所が異なる場合、市職員が居住実態の確認を行うことが想定されるとしている。

事例 2

B 市は、従前から、住民票により居住の実態を確認できない場合は、水道や電気の料金明細等の資料の提出を求め、居住の実態を確認することとしている。

手続別個票⑬

行政手続名	ひとり親家庭等医療費助成申請
概要	<p>ひとり親家庭等医療費助成制度は、ひとり親家庭の親とその児童を対象に、保険医療に係る医療費の自己負担分の全部又は一部を各地方公共団体が助成する制度である。同制度は、都道府県から費用の一部について助成を受け、市町村が条例に基づいて実施している。</p> <p>ひとり親家庭等医療費助成の申請に当たっては、ひとり親家庭であることなど、その要件に合致していることが確認できる書類を添付することとされている。</p> <p>(関係省庁：こども家庭庁（支援局）)</p>
調査結果	<p>当省の事前の調査結果では、ひとり親家庭等医療費助成申請において、民生委員による証明を求めている市町村と求めていない市町村とで取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めていない市町村における代替の証明方法について把握・整理するため、証明を求めている 25 市町村と、求めていない 12 市町村を实地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>(民生委員による証明を求めている主な理由)</p> <p>① ひとり親家庭医療費助成制度は、その交付要件等がおおむね児童扶養手当に準拠している場合が多いため、助成申請は児童扶養手当受給申請と合わせて行われる場合も多く、同申請時に提出された民生委員の証明を流用しているため。</p> <p>② 児童扶養手当では対象にならないが、ひとり親家庭等医療費助成は対象になるため、同助成を単独で申請する場合があるが、その場合にも、児童扶養手当受給申請手続に準拠して民生委員の証明を求めているため。</p> <p>以上は、いずれも、申請者が行政機関以外の第三者にも事情を説明する必要があり、虚偽の申告を減らし、不正受給を防ぐ効果があることを理由としている。</p> <p>(民生委員による証明を求めていない主な理由と代替の証明方法)</p> <p>民生委員による証明を求めていない市町村では、以下の事例のように、児童扶養手当と業務システムが連動しているため資格登録の状況や申立書の中身を共有できるようになっていることや、児童扶養手当の見直しに伴い証明を不要とし職員の聞き取り等で確認していることなどから証明を求めていないとしている。</p>

事例

A市は、これまで、児童扶養手当受給申請手続に準拠し、申請者に民生委員による証明を求めていたが、同受給申請手続において民生委員による証明を不要とする取扱いに見直したことから、ひとり親家庭等医療費助成の申請手続においても民生委員による証明は不要とする取扱いに変更した。

具体的には、民生委員が証明していた申立事実に関しては、申請者から提出された添付書類や職員の聞き取り調査により、申立事実に疑義がないか確認している。

また、当該証明を不要としたことによって、業務量が増加し支給業務に支障が生じたことや不正受給等により助成金の返還件数が増加したなどの変化はなかったとしている。

手続別個票⑭

行政手続名	保育所入所（教育・保育給付認定）申請
概要	<p>保育所等の利用を希望する保護者は、子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）に基づき、市町村に申請し、保育の必要性に関する認定を受けることとされている。この申請の際、子ども・子育て支援法施行規則（平成 26 年内閣府令第 44 号）により、保護者は保育の必要性の理由（就労・妊娠、出産・疾病、障がい等）を証する書類を添付することとされている。（関係省庁：こども家庭庁（育成局））</p>
調査結果	<p>当省の事前の調査結果では、保育所入所申請において、民生委員による証明を求めている市町村と求めていない市町村とで取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めていない市町村における代替の証明方法について把握・整理するため、証明を求めている 10 市町村と、求めていない 15 市町村を実地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>1 就労（自営業等）の場合</p> <p>月 48 時間以上就労している等の場合、保育を必要とする理由に該当し、それを証する書類の添付が必要となる。</p> <p>（民生委員による証明を求めている主な理由）</p> <p>公的書類の提出が難しい場合、民生委員の証明以外の方法がないと考えているため。</p> <p>（民生委員による証明を求めていない主な理由と代替の証明方法）</p> <p>民生委員による証明を求めていない市町村では、以下の事例のように、標準様式（注）に倣って証明を廃止し直近の確定申告書や営業許可証等の書類で確認していることなどから証明を求めていないとしている。</p> <p>（注）就労証明書の標準的な様式は、市町村の意見等を参考に都度改定が行われているところであるが、「就労証明書（簡易版）」及び「就労証明書（詳細版）」（令和 3 年 7 月 5 日付け府子本第 782 号・子保発 0705 第 1 号内閣府子ども・子育て本部参事官（子ども・子育て支援担当）及び厚生労働省子ども家庭局保育課長連名通知別添 1 及び 2）においては、自営業・農業の場合において就労の事実を証明する者として、新たに民生委員の証明欄が選択的に追加可能な項目（必要とする市町村のみ使用）として設定された。しかし、令和 5 年 5 月に示された「就労証明書（簡易版）」（令和 5 年 5 月 29 日付けこども家庭庁育成局保育政策課事務連絡別添）においては、民生委員の証明欄は、企業等事業者による証明が困難と考えられるとして削除されている。厚生労働省は、地方公共団体に対し、原則として、この標準的な様式を使用することを求めている。</p>

る。

事例 1

A市は、従来から民生委員が証明することについて、民生委員及び申請者の双方から苦情がみられたところ、国から示された標準的な様式を契機として民生委員による証明を廃止し、新たに証明書類の添付を求めることとした。添付書類として、開業届（写し）、直近の確定申告書第一表及び第二表の写し、店舗の広告、屋号や個人名が記載された売上や収支が分かる書類（契約書、請求書、領収書等の写しで直近3か月以内のもの）等のいずれか1点を必ず求めている。

事例 2

B市は、従来から民生委員が証明することについて、民生委員及び申請者の双方から苦情がみられたところ、平成27年度からの子ども・子育て支援の新制度の発足に当たり、各種制度の見直しの一環として、民生委員による証明を廃止することとした。同市は必要な添付書類として、直近の確定申告書第一表及び第二表・営業許可証・開業届等いずれか1点のコピーと、直近3か月以内の主な取引が分かるもの（納品書、出荷伝票等）のコピーを申請者に求めている。

2 介護・看護の場合

親族を常時介護している等の場合、保育を必要とする理由に該当し、それを証する書類の添付が必要となる。

（民生委員による証明を求めている主な理由）

民生委員が地域の実態（家族構成、家族の実態等）を把握しており、介護・看護の状況を確認する方法がほかにないと考えているため。

（民生委員による証明を求めている主な理由と代替の証明方法）

民生委員による証明を求めている市町村では、以下の事例のように、介護保険被保険者証の写しなどを確認していることなどから証明を求めているとしている。

事例

C市は、従来から民生委員が証明することについて、民生委員及び申請者の双方から苦情がみられたところ、国の標準様式が示されたことを契機として民生委員による証明を廃止し、新たに証明書類の添付を求める

こととした。民生委員による証明に代替する添付書類として、看護等確認書・診断書（ただし、身体障害者手帳（1級～3級）、療養手帳（A、B1）、精神障害者保健福祉手帳（1級、2級）の交付、介護保険の要介護認定（要介護3～5）を受けている場合はその手帳、介護保険被保険者証の写しにより、診断書（医療機関記入欄）は不要）を求めている。

3 その他

保育の必要性の理由にかかわらず、離婚調停中やDV被害などの事情により、居住の実態と住民票上の情報が一致しない場合があるが、これらの場合の居住実態の確認においても民生委員による証明が求められる場合がある。

（民生委員による証明を求めている主な理由）

- ① 離婚を検討しているケースで居住実態と住民票が異なる場合に、「世帯分離等申立書」の提出を求めているが、職員による申請者宅の訪問や聞き取りによる確認が難しく、窓口対応に支障を来すため、当該申立書の提出に際して民生委員による証明を求めている。
- ② DV被害により居住実態と住民票が異なる場合に、警察での相談記録など実態が把握できる書類を幅広く求めて確認しているが、それらの書類がない場合民生委員による証明が最終手段であるため。

（民生委員による証明を求めていない主な理由と代替の証明方法）

民生委員による証明を求めていない市町村では、以下の事例のように、離婚を前提とした別居中でいずれの書類提出も困難な場合には、保護者からの申立書の提出や、DVからの避難による場合には、職員による現地調査などにより確認していることなどから証明を求めていないとしている。

事例1

D市は、以前から民生委員による証明を不要とし、「居所の賃貸借契約書」の写し、「居所が記載された公共料金の請求書」の写し又は「同居申立書」（申請者とD市に住民票がある同居人（一般的には家族）がそれぞれ署名し、同市内における居住実態を申し立てるもの。申告された住所と同居人の住民票を突合して確認している。）のいずれかの提出を求めて居住実態を確認している。

事例2

E市では、DVからの避難のため住民票が市外にあるケースにおいては、居住実態を確認できる書類の提出及び市職員の現地調査により認定して

	いる。	
--	-----	--

手続別個票⑮

行政手続名	自動車税・軽自動車税減免申請
概要	<p>自動車税及び軽自動車税（以下「自動車税等」という。）は、地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）に基づき、都道府県知事等が天災その他特別の事情がある場合において条例で定めるところにより減免することができることとされている。</p> <p>身体障害者又は精神障害者に対する自動車税等については、「身体障害者又は精神障害者に対する自動車税、軽自動車税又は自動車取得税の減免について」（昭和 45 年 3 月 31 日付け自治府第 31 号自治省税務局長通達）により、身体障害者自身又は身体障害者等のために身体障害者等と生計を一にする者若しくは身体障害者等を常時介護する者が使用する自動車等については、減免措置を講ずることが適当とされ、減免の申請書には生計同一証明書及び常時介護証明書を添付することとされていた。当該通達は「地方分権推進計画を踏まえた減免通知の廃止について」（平成 12 年 4 月 1 日付け自治府第 14 号自治省税務局長通知）によって廃止された上で、「身体障害者又は精神障害者に対する自動車税、軽自動車税及び自動車取得税の取扱いについて」（平成 12 年 4 月 1 日付け自治府第 17 号、自治市第 13 号自治省税務局府県税課長、市町村税課長通知）によって、従来の取扱いを考慮し、適切に対応するよう技術的助言が行われている。</p> <p>（関係省庁：総務省（自治税務局））</p>
調査結果	<p>当省の事前の調査結果では、身体障害者等と生計を一にする者等が運転する自動車税等の減免申請において、民生委員による証明を求めている地方公共団体と求めていない地方公共団体とで取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めていない市町村における代替の証明方法について把握・整理するため、証明を求めている 10 地方公共団体と、求めていない 8 地方公共団体を実地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>（民生委員による証明を求めている主な理由）</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 厚生労働大臣から委嘱された非常勤の地方公務員という公的な立場の民生委員に事情を話し証明を受けることは虚偽申請の抑止効果があるため。 ② 労力を掛けて状況確認書を提出し証明されたものは、信ぴょう性が高いため。 <p>（民生委員による証明を求めていない主な理由と代替の証明方法）</p> <p>民生委員による証明を求めていない地方公共団体では、以下の事例のよ</p>

うに、源泉徴収票等の公的書類で確認したり、市の保有する情報と必要書類等の内容との照合、職員による対面又は電話による聞き取りなどにより確認したりしていることなどから証明を求めているとしている。

事例

A市は、従来、常時介護者（身体障害者等と別住所・別世帯の者）が運転する軽自動車については、身体障害者等本人のために用いていることを確認するため、民生委員による証明の提出を求めている。

その後、平成30年頃、民生委員から証明を行うことに負担を感じる等の意見があったこともあり、民生委員による証明を廃止した。

現在は、車両所有者、運転者が障害者等本人と別住所・別世帯の場合は、障害者等本人と生計を同一にしていることが確認できる書類等（扶養関係が分かる源泉徴収票や仕送り実態が分かる預金通帳のコピー等）の提出を求めている。書類等により確認ができない場合は、自動車運行計画書の提出を求め、常時介護者として当該車両を障害者等本人のために用いていることを確認する（身体障害者等のみで構成される世帯の者に限る。）。

手続別個票⑩

行政手続名	高等学校等授業料減免申請
概要	<p>高等学校等授業料減免制度は、高等学校等就学支援金制度(注)の所得制限により、就学支援金の支援対象外で授業料を納付している生徒などであつて、家計の急変等により生活に困窮していると認められる場合、授業料を免除する制度である。</p> <p>高等学校授業料減免制度において、各地方公共団体が定める規定等に基づいて、家計の困窮や無職者であることなどの状況について確認することとされている。</p> <p>(注) 就学支援金制度は、高等学校の授業料を支援するものであり、公立高等学校の場合、年収約 910 万円未満世帯の生徒であれば、公立高等学校の授業料相当額が支援される制度である。</p> <p>(関係省庁：文部科学省（初等中等教育局）)</p>
調査結果	<p>当省の事前の調査結果では、高等学校等授業料減免申請において、民生委員の証明を求めている市町村と求めていない市町村とで取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めていない市町村における代替の証明方法について把握・整理するため、証明を求めている 2 市町村と、求めていない 4 市町村を実地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>(民生委員による証明を求めている主な理由)</p> <p>生活保護等を受給していない無職者の場合、生活が困窮していることの証明は民生委員による証明以外に方法がないと考えているため。</p> <p>(民生委員による証明を求めていない主な理由と代替の証明方法)</p> <p>民生委員による証明を求めていない市町村では、家庭状況調査書、源泉徴収票等により確認していることなどから証明を求めていないとしている。</p>

手続別個票⑰

行政手続名	就学手続（就学校の変更・区域外就学申請を含む。）
概要	<p>学齢児童生徒が就学する学校の決定については、学校教育法施行令（昭和28年政令第340号）に基づき、各市町村教育委員会において、住民基本台帳に基づき編製される学齢簿を基に、手続を行うこととされている。</p> <p>また、同令において、学齢児童生徒が就学する学校を変更する手続として、保護者の申立て等による就学校の変更及び区域外就学が定められている。</p> <p>就学校の変更は、いじめへの対応、通学の利便性、部活動等学校独自の活動等を理由とする場合のほか、市町村教育委員会が相当と認めるときは、保護者の申立てにより、市町村内の他の学校に指定を変更することができる手続である。</p> <p>区域外就学は、就学校の変更と同様の理由等により保護者が他の市町村の学校に就学させようとする場合、他の市町村の教育委員会が、住所の存する市町村教育委員会との協議を経た上で、受入れを承諾した場合は、就学すべき学校を変更することができる手続である。</p> <p>そして、これらの就学手続において、以下のような背景等により、学齢児童生徒の居住地が住民票と異なる場合や居住地に住民登録がされていない場合がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・配偶者からの暴力の被害者のこどもなどやむを得ない事情等により住民票を異動しないまま居住している。 ・保護者や親族などの都合による一時的滞在である。 <p>居住地に住民登録がされていない学齢児童生徒については、速やかに居住地に住民票を異動させることが望ましいが、就学の機会が確保されるよう、各市町村教育委員会は、住民基本台帳に記載されていない学齢児童生徒であっても、当該市町村に居住している事実を把握したときには、当該学齢児童生徒について学齢簿を編製し、就学の通知等の就学手続をとることとされている。</p> <p>なお、児童生徒の居住事実の確認に関しては、法令上の規定はなく、また、文部科学省として必ずしも民生委員による証明を求めるものではない。</p> <p>（関係省庁：文部科学省（初等中等教育局））</p>

<p>調査結果</p>	<p>当省の事前の調査結果では、就学手続のうち就学校の変更・区域外就学申請について、学齢児童生徒の居住地が住民票と異なる場合に、当該学齢児童生徒が当該市町村に居住している事実を確認している市町村教育委員会がみられた。学齢児童生徒の居住地が住民票と異なる場合の居住している事実の確認として、民生委員による証明を求めている市町村と求めている市町村があり、取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めている市町村における代替の証明方法について把握・整理するため、証明を求めている4市町村と、求めている11市町村を実地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>(民生委員による証明を求めている主な理由)</p> <p>民生委員による証明以外に居住事実の確認ができないと考えているため。</p> <p>(民生委員による証明を求めている主な理由と代替の証明方法)</p> <p>民生委員による証明を求めている市町村では、賃貸借契約書等で確認していることなどから証明を求めているとしている。</p>
-------------	---

手続別個票⑱

行政手続名	就学援助（学用品費・医療費・学校給食費等）申請
概要	<p>学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）に基づき、就学援助制度は、経済的理由によって就学困難と認められる児童生徒の保護者に対して、市町村が必要な就学援助（学用品費、医療費、学校給食費等の補助）を行う制度である。</p> <p>この制度の対象となるのは、生活保護法に規定する要保護者（以下「要保護者」という。）又は要保護者に準ずる程度に困窮していると市町村が認める者（以下「準要保護者」という。）で、受給資格の認定基準は各市町村が支給要綱等により規定している。</p> <p>市町村の行う援助のうち、要保護者への援助については、国庫補助事業として行われており、準要保護者への援助については、地方財源で措置することとして、市町村の単独事業で行われている。</p> <p>就学援助に係る受給資格の認定に当たっては、世帯の収入が各市町村の規定する認定基準額を下回っていることなどとされているため、各市町村において世帯の収入状況や家族構成等の世帯状況等の確認を行っている。</p> <p>（関係省庁：文部科学省（初等中等教育局））</p>
調査結果	<p>当省の事前の調査結果では、就学援助（学用品費・医療費・学校給食費等）申請において、民生委員による証明を求めている市町村と求めていない市町村とで取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めていない市町村における代替の証明方法について把握・整理するため、証明を求めている 11 市町村と、求めていない 16 市町村を実地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>（民生委員による証明を求めている主な理由）</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 民生委員に申請者の世帯状況を承知してもらうため。 ② 申請書と住民票とで記載された世帯状況等が異なる場合に民生委員による証明以外の方法がないと考えているため。 <p>（民生委員による証明を求めていない主な理由と代替の証明方法）</p> <p>民生委員による証明を求めていない市町村では、市県民税課税・非課税証明書、賃貸借契約書の写しや公共料金の領収書などで世帯状況等を確認していることなどから証明を求めていないとしている。</p>

手続別個票⑱

行政手続名	特別支援教育就学奨励費受給申請
概要	<p>特別支援教育就学奨励費は、特別支援学校への就学奨励に関する法律（昭和 29 年法律第 144 号）に基づき、小・中学校等の特別支援学級の児童生徒及び通常の学級に在籍する障害のある児童生徒の保護者の経済的負担を軽減するため、その負担能力の程度に応じて、就学に係る費用を国及び地方公共団体が助成することにより、特別支援教育の普及奨励を図る制度である。</p> <p>この制度により支給される費用は、学用品・通学用品費、新入学学用品費、修学旅行費等、学校生活に必要な費用の一部であり、支給金額や支給費目は、世帯の収入状況や家族構成等の世帯状況等に応じて算定される支弁区分によって決定されている。</p> <p>そのため、市町村は、支弁区分を決定するために申請者の世帯状況等の確認を行っている。</p> <p>（関係省庁：文部科学省（初等中等教育局））</p>
調査結果	<p>当省の事前の調査結果では、特別支援教育就学奨励費受給申請において、民生委員による証明を求めている市町村と求めていない市町村とで取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めていない市町村における代替の証明方法について把握・整理するため、証明を求めている 1 市町村と、求めていない 11 市町村を実地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>（民生委員による証明を求めている主な理由）</p> <p>公的書類等で確認できない場合に、民生委員による証明以外の確認方法がないと考えているため。</p> <p>（民生委員による証明を求めていない主な理由と代替の証明方法）</p> <p>民生委員による証明を求めていない市町村では、以下の事例のように、公共料金の領収書などで確認していることなどから証明を求めていないとしている。</p> <div data-bbox="432 1715 1406 1998" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>事例</p> <p>A 市は、世帯状況等について、原則住民票により確認しているが、同一の住民票に記載されている者であっても生計が同一でない場合は、申請者本人と申請者と生計が同一でない者それぞれの契約者名が記載された公共料金の領収書の写しなどにより、生計が同一ではないことを確認して、該当する者を別生計の者として確認している。</p> </div>

手続別個票⑳

行政手続名	公営住宅家賃減免申請
概要	<p>公営住宅の家賃は、公営住宅法（昭和 26 年法律第 193 号）に基づき、毎年度、入居者（入居予定者を含む。以下同じ。）からの収入の申告に基づき、その収入や立地等の条件に応じ、事業主体である地方公共団体が、入居者から徴収する家賃を定めることとされている。</p> <p>一方、事業主体は、病気にかかっていることその他特別の事情がある場合において必要があると認めるときは、家賃を減免することができ、家賃に関する事項は条例で定めることとされている。</p> <p>公営住宅の家賃の減免に当たっては、事業主体において入居者が住宅に困窮していることや無職であることを確認する場合がある。</p> <p>なお、家賃の減免に当たって、民生委員との連絡や協調を求める国の通知である「公営住宅の家賃の減免について」（昭和 34 年 12 月 8 日付け住発第 364 号建設省住宅局長通知）は発出されているが、民生委員が行う、減免要件に該当するかについての確認や証明方法について示されたものはない。</p> <p>（関係省庁：国土交通省（住宅局））</p>
調査結果	<p>当省の事前の調査結果では、公営住宅の入居者が家賃減免を申請する際に、民生委員による確認や証明を求めている地方公共団体と、求めていない地方公共団体とで取扱いが区々となっていた。このため、それぞれの主な理由及び求めていない地方公共団体における代替の証明方法について把握・整理するため、確認や証明を求めている 3 地方公共団体と、求めていない 10 地方公共団体を実地調査した。その結果は、以下のとおりである。</p> <p>1 住宅の困窮状況に関する確認や証明</p> <p>住宅以外の建物又は場所に居住していたり、保安上危険又は衛生上有害な住宅に居住していたりするなど住宅に困窮していることを理由に、公営住宅の入居申込に当たり家賃の減免申請を行う場合がある。</p> <p>（民生委員による確認や証明を求めている主な理由）</p> <p>管理する戸数が多いことや地域の範囲が広いことにより、事業主体や指定管理者が直接、現地確認することが難しく、その地区に居住する民生委員にまず確認や証明を依頼することが望ましいと考えているため。</p> <p>（民生委員による確認や証明を求めていない主な理由と代替の確認や証明方法）</p> <p>民生委員による確認や証明を求めていない地方公共団体では、以下の事</p>

例のように、職員による入居者への聞き取りや現地確認などにより確認していることなどから証明を求めているとしている。

事例

A 県は、県営住宅入居申込書で住宅困窮状況について、申告された内容が保安上危険な住宅や衛生上有害な状態にある住宅に居住しているという場合には、担当職員が申請者から聞き取りを行った上で、必要に応じて、担当職員が現地確認を行うことにより、住宅に困窮していることを確認している。

2 無職であることの確認や証明

公営住宅の入居者が急きよの失業等により家賃の支払能力が失われた又は著しく低下した場合、当該公営住宅を管理する地方公共団体では、入居者からの申請に基づいて家賃の減免を行う場合がある。

(民生委員による確認や証明を求めている主な理由)

雇用保険受給資格者証等の証明書類やその代替書類も提出できない特殊なケース（例えばいわゆるブラック企業からの離職で、前勤務先への接触が危険であることが判明したようなケースなど）を救済する場合の最終手段としているため。

(民生委員による確認や証明を求めている主な理由と代替の確認や証明方法)

民生委員による確認や証明を求めている地方公共団体では、以下の事例のように、入居者からの申立書の提出や職員による入居者への聞き取りなどにより確認していることなどから証明を求めているとしている。

事例

B 市は、入居者が失業し無職となり、家賃の支払が困難となるため減免申請が行われる場合には、雇用保険受給資格者証、退職証明書等の証明書類を求めている。これらの書類がどうしても提出できない場合、従前は民生委員による確認や証明を求めていたが、市の民生委員担当部局を中心に民生委員の負担軽減を図るため平成 29 年度に同証明を廃止し、代替措置として入居者に「無職であることの申立書」の提出を新たに求めることとした。

同申立書は、退職して、現在も無職であることを入居者自身が申し立てる書類であるが、民生委員による確認や証明と同様に、市要綱に定め

る「失業の明らかな書類」とみなして運用している。申立書の様式には、「申立書に記載した内容に間違いがないことを誓約するとともに、事実と反することや虚偽の内容であることが確認された場合は、条例に規定する過料が科される場合があることを承諾する。」旨が明記されている。

なお、同市では、民生委員による確認や証明を廃止して以降、これまでに虚偽の申立てが判明した事例はみられないなど、特段の支障は生じていないとし、審査に当たって、少なくとも民生委員による確認や証明と同等の証拠能力があるものと考えてとしている。