

# 地域福祉新時代と民生委員・児童委員の役割

——制度創設80年の軌跡とこれからの課題——

松 永 俊 文

## The New Era of community Welfare and the Roles of Minsei Iin

—The 80-year-History after the Establishment of Organization  
and the Future Prospects.—

Toshifumi Matsunaga

- はじめに
- 1 民生委員・児童委員制度の歩み
- 2 民生委員・児童委員制度と活動の現状
- 3 民生委員・児童委員活動の課題と今後への期待
- おわりに

### ○ はじめに

わが国の社会福祉において、独特な活動を続けてきた民生委員（「民生委員」は同時に「児童委員」を兼ねているため、正確には「民生委員・児童委員」と呼称する。以下では、主に通常の「民生委員」のみを用いる）制度は、1917（大正6）年に岡山県で発足した「済世顧問制度」、またその翌年大阪府で発足した「方面委員制度」に源を発すると言われている。そして、今日に到るまでの80余年、社会福祉の転換期といわれるいくつかの時代を経験しつつも、民生委員は一貫して「社会奉仕の精神」をもって地域住民の福祉向上に努め、「地域福祉」推進に努めてきた。その役割と意義の大きさは計り知れないものがある。

かつて、私は1986（昭和61）年秋に東京において開かれた第23回国際社会福祉会議に参加したことがある。主題は、「家族とコミュニティの強化」で、世界82か国から約2500人の参加があり、そこでの6日間、先進国・開発途上国など入り混じっての余りにも差異がある熱気あふれる発表や議論をきき、国際交流の大切さと異文化理解への必要性を感じさせられた。ところで、いろんな国の参加者からは、「日本の民生委員制度」への質問や意見が多く寄せられ、私にとっては意外に思えた。しかし、よく考えて見ると、これは世界に類例を見ない制度である。公的委嘱は受けていても民間のボランティア、地域住民とともにある公認のお世話役として、民生委員は全国隈なく存在するという優れた特徴ある制度であること

を、改めて認識させられたことを思い出す。

しかし、国内ではこの「民生委員制度」はどのように理解されているであろうか。長い歴史をもって定着してきただけに、空気や水のように当然の存在として受け止められているのか。また、大方の人びとは、「関係のない」こととして関心を持たないのか。とくに、社会福祉等の最初の授業に当たって、学生たちに挙手で質問する事柄の一つとして、「民生委員のこと」をきくと、決まって90%程度が「知らない」という結果になる。だから、福祉教育の意味があると思えなくもないが。——都市・町村と地域的差異もあろうが、一般にも認識度や関心が高いとは言い切れないものがある。

さて、地域福祉は、最近になって新しい発想で忽然として登場したものではない。元はと言えば、冒頭にも述べたように民生委員をはじめ、施設関係者や地域住民など福祉の担い手たちが、特に戦後は社会福祉協議会（以下「社協」という）を中核として長い歴史と経緯の中で目標化し、内実化し、さらに実体化したものである。一方、福祉行政は、戦後一貫して中央主導のもとに施設福祉型社会福祉で行われてきたが、1980年代から始まった福祉改革によって、在宅福祉型社会福祉へと転換することとなり、「地域福祉」が行政施策の新しい方向に定まるところとなった。いわば、これまで地域住民や民間社会福祉関係者を中心に育まれてきた地域福祉の流れに、福祉改革の流れが合流して公私協働して目指そうとする社会福祉の新しい展開、すなわち「地域福祉新時代」を迎えたのである。従って、民生委員の役割はさらに大きくなってきた。

2000（平成12）年は、社会福祉基礎構造改革の仕上げの時として、介護保険制度の施行、社会福祉法の成立など措置制度から契約による利用制度への転換・幕開けとなったが、同時に民生委員法や児童福祉法等も改正された。その内容については、後で詳しく触れることとする。

これらのことから、すでに十分な認識をもつ人も、そうとは言えない人びとも、また、民生委員を経験されたあるいは現に民生委員を務める方がたも、あらゆる人びとが、21世紀社会で本格化すべき地域福祉新時代に民生委員活動の本領発揮が望めるよう、お互いがどのように努めるべきかを考えたいものである。本稿がこれらの一助になり得れば幸いである。

## 1. 民生委員・児童委員制度の歩み

### (1) 岡山県済世顧問制度

この制度の始まりは、1917（大正6）年である。しかし、この発端は、前年の5月の地方長官会議の際、天皇から当時の岡山県知事笠井信一に対して「岡山県の貧民はどのように暮らしているのか」と御下問があり、当時は第一次世界大戦後の好景気であっただけに思いもよらない御下問に返答に窮し、帰任後に調査を行ったところ、実に県民の一角が極貧状態であることが判明した。そこで、急遽、ドイツのエルバートフェルト市とライブチヒ市を調査し、当時英国やヨーロッパ諸国で行われていた非常勤の民間協力者による「救貧委員制度」を参考に立案して、県訓令による「済世顧問設置規程」を公布した。これによると、「県下市町村ノ防貧事業ヲ遂行シ、個人並ニ社会ヲ向上セシムルコトヲ以テ目的トス」（第1条）、また、「済世顧問ハ郡市長ノ推薦ニ依リ知事ヲ嘱託ス」（第4条）、「済世顧問ハ名誉ノ職トナシ之ヲ優遇ス」（第7条）と規定されている。済世顧問は、救貧活動が使命であり、自立能力を潜在させている貧困者に、その能力を十分に発揮できるように機会を与え、正常な社会生活へ復帰させることが役割であった。いわば、そのような活動の責任者が済世顧問であり、補助機関として済世委員制度を設けた。

### (2) 大阪府方面委員制度

1918（大正7）年、済世顧問制度が岡山県に発足して一年後、当時の大阪府知事林市藏が法学博士小河滋次郎に研究を依頼して立案を得、発足させた制度である。府告示をもって「方面委員規程」が定められているが、これによると、方面委員の区域を「市町村小学校通学区域ニ依ル」（第1条）、「方面委員ニハ常務委員一名ヲ置ク」（第3条）、また、「方面委員ハ関係区域内ノ状況ヲ詳ニシ大凡左ノ調査及ビ実行ニ従事スルモノトス」（第5条）とある。さらに、「参考項目」という文書には、方面委員の職務要項が詳しく記されている。これを現代的に要約すると、まずは訪問活動を重視し、住民の生活実態の把握に努め、そのことからニーズを正確に捉えて問題解決に取り組むよう——活動の基本が示されている。

以来、各道府県・地方都市の自主的な制度として、この種の委員制度が全国に普及して行った。

### (3) 救護法の制定促進・実施促進運動

1920年代になると、わが国社会は相次いで経済恐慌に見舞われ、国民の窮乏は進み、明治以来の“恤救規則”に代わる近代立法による救貧制度の確立の要望が高まった。このことにより、1929（昭和4）年「救護法」法案が国会に提出されたが、国費の膨張と惰民養成の恐れがあるとして成立は危ぶまれた。このため、方面委員が「救護法」の即時制定と実施の要望運動を起こしたことなどもあって、制定を見ることができた。しかし、財政難と緊縮財政を理由に実施は見送られた。その後、1929年から起こった世界大恐慌（1929年～1933年）の影響で一層深刻化しつつある貧困層の実態を知る方面委員らが、1930（昭和5）年には、東京で「救護法実施促進全国大会」を開き、国会議員や政府関係者等に陳情を行った。さらに翌年には、全国の方面委員代表1,116名が連署して、天皇に直訴を決意するにまで到った。このような結果、1932（昭和7）年1月に救護法は施行されることとなった。このことは、以来、日本の社会事業史に特筆されるものとなった。

### (4) 方面委員令による全国的制度化

先きに述べたように、方面委員等の制度は全国に普及して行ったが、当時これらは地方公共団体、または社会事業団体などの任意の設置であり、その委員名称も組織等も必ずしも同一のものとはなっていなかった。

そこで、1936（昭和11）年に国による「方面委員令」が制定され、全国統一の制度として方面委員が配置されることとなった。ちなみに、これによる委員数は全国で約47,000人を数えた。その後の10年間この制度によって活動が展開されることになり、とくに、太平洋戦争によって国家総動員体制に組み込まれたりして、本来の機能発揮を大きく制約されたりはしたものの、方面委員時代の多様で貴重な活動の足跡には目を見張らせるものがある。今でも遺されている「方面委員」と墨書された手提灯<sup>ちやうちん</sup>や趣旨や願いを書いた「同情袋」に、当時暗い夜道を「訪問活動」に、また、「募金活動」に精励した方面委員の姿を思わせる。福岡でも、要援護者（世帯）等の自立のために、“あさり貝とおきゅと”売りを斡旋奨励したり、女性の絹のストッキング更生内職の指導などの記録があるが、これらはほんの一例に過ぎない。

### (5) 民生委員・児童委員制度への前進

#### ア) 民生委員令の制定

戦後、1946（昭和21）年、時代に相応するものにしようと、勅令による「民生委員令」によって名称も改まった。民生安定の推進者、諸施策実施の協力者という意味をもった名称である。ところで、この段階では民生委員は、旧生活保護法における行政の第一線の補助機関として直接保護の実施に関わる者であった。

表1 民生委員・児童委員活動の歴史（主なもの）

|             |   |
|-------------|---|
| 1917（大正6）年  | 岡山県において済世顧問制度発足   |
| 1918（大正7）年  | 大阪府において方面委員制度発足<br>◆ 以後、同様の制度が全国に波及する                                     |
| 1932（昭和7）年  | 救護法制定運動の推進<br>「全日本方面委員連盟」発足   |
| 1936（昭和11）年 | 方面委員令の公布  |
| 1946（昭和21）年 | 民生委員令の公布<br>「全日本民生委員連盟」に改組  |
| 1947（昭和22）年 | 児童福祉法制定<br>「民生委員」が「児童委員」を兼ねることとなる   |
| 1948（昭和23）年 | 民生委員法の公布  |
| 1950（昭和25）年 | 新生活保護法制定<br>◆ 民生委員の役割が「補助」機関から「協力」機関へ                                     |
| 1951（昭和26）年 | 全日本民生委員連盟、中央社会事業協会、同胞援護会が合併し、「中央社会福祉協議会」（現在の全国社会福祉協議会）を結成                 |
| 1952（昭和27）年 | 「世帯更生運動」始まる、昭和30年に「世帯更生資金貸付制度」となる（現在の生活福祉資金貸付制度）                          |
| 1960（昭和35）年 | 心配ごと相談所の国庫補助開始  |
| 1962（昭和37）年 | 全国民生委員児童委員協議会を組織  |
| 1967（昭和42）年 | 制度創設50周年を期しての「活動強化要綱」を策定<br>「子どもを事故から守る運動」の推進                             |
| 1968（昭和43）年 | 居宅ねたきり老人実態調査  |
| 1970（昭和45）年 | 独居老人実態調査  |
| 1971（昭和46）年 | 「丈夫な子どもを育てる母親運動」の推進   |
| 1973（昭和48）年 | 孤独死老人実態調査   |
| 1977（昭和52）年 | 老人介護の実態調査<br>制度創設60周年を期しての「活動強化方策」を策定                                     |
| 1984（昭和59）年 | 「心豊かな子どもを育てる運動」の推進  |
| 1985（昭和60）年 | 在宅痴呆老人性の介護者実態調査   |
| 1987（昭和62）年 | 制度創設70周年を期しての「活動強化方策」を策定  |
| 1990（平成2）年  | 「世帯更生資金貸付制度」を「生活福祉資金貸付制度」と名称変更  |
| 1992（平成4）年  | 「全国民生委員児童委員連合会」と名称変更<br>地域における子育て環境調査の実施<br>生活福祉資金借受世帯状況調査の実施             |
| 1994（平成6）年  | 「主任児童委員」制度の創設   |
| 1997（平成9）年  | 制度創設80周年記念モニター調査（子育て意識・子どもの意識調査等）の実施<br>制度創設80周年を期しての「民生委員・児童委員活動強化方策」を策定 |
| 2000（平成12）年 | 民生委員法改正   |

出典：全社協民生部作表（『月刊福祉』'97年12月号、36頁）に一部筆者が加筆。

イ) 児童福祉法の制定

1947（昭和22）年に児童福祉法が制定され、「児童委員」には民生委員をもって充てるとされ、これより全民生委員が児童委員を兼任することとなった。

ウ) 民生委員法の制定

民生委員の意義と役割の重要性から法律による制度に

すべきとの世論が起こり、1948（昭和23）年に民生委員法が制定された。このことから、民生委員選考の推薦方式や1期3年の任期（再任も可）など、今日の民生委員制度の骨格が定まった。

エ) 民生委員の役割は行政の協力機関となる

1950（昭和25）年に新しい生活保護法が成立したのに伴い、民生委員の行政における役割は、これまでの補助機関から協力機関に変えられた。従って、これを受けて1953（昭和28）年民生委員法を改正し、同法の上でも明確にしておくべきとして、福祉事務所その他の行政機関の業務に協力することが明文化された。これ以来、民生委員は従来に増して、地域のボランティアとして自主活動に主きをおき、地域福祉の推進役として多くの課題に取り組むこととなった。

(6) 心配ごと相談所

方面委員時代から自主的な活動として「私設よろず相談所」などの取り組みがあったが、戦後になると、誰でも気軽に相談を持ち込める窓口の必要性から各市町村の社協の中で民生委員が主体となって「心配ごと相談所」が開かれるようになった。本来、相談事業は、社会福祉事業の中で重要な働きであり、また、民生委員の地域における個別援助活動における大切な手段である。心配ごと相談所は、民生委員の出前（訪問）相談に対するいわば出店（来所）相談といえることができ、サテライト的に来談者の利用の便をはかる点で成果が見られた。

これらのことが評価され、1960（昭和35）年から市区町村社協が運営する心配ごと相談所に国庫補助が行われるようになり、相談体制と機能も強化し、一層よい事業効果をあげるようになってきた。相談件数・相談内容もその時々世相を反映し、福祉課題の深刻さを示している。1996（平成8）年度統計では、特別相談所（週3日以上開設）78か所、一般相談所（週1日以上開設）2,697か所が設置されており、年間21万6千件の相談が寄せられている。20項目に分類された相談内容では、①老人福祉②財産③生計④家族⑤人権・法律⑥健康・保健⑦離婚⑧住宅……がこれらの順で上位8位を占めている。

(7) 世帯更生運動と世帯更生資金貸付制度

要援護者（世帯）等への転落防止と被保護世帯をも含めた低所得階層の防貧と自立更生促進は、制度創始以来の重い課題であった。とくに、1952（昭和27）年に大津市で開かれた全国民生委員大会における「一民生委員一更生」を目標に掲げた「世帯更生運動」実践申し合わせ決議が契機となって、全国的に運動展開がなされるようになった。さらに、この運動の有効な手段としての必要から国へ強い要望を行い、1955（昭和30）年には、国と都道府県の出損による「世帯更生資金貸付制度」が創設されることとなった。すなわち、この資金は、「低所得世帯等に対し、その経済的自立と生活意欲の助長促進

表2 全国一斉モニター調査の主な状況

| 実施年          | 調査名称            | 概要  |
|--------------|-----------------|---|
| 1968         | 居宅ねたきり老人実態調査    | 最初の全国調査。当時の13万人の民生委員が、70歳以上の老人家庭から寝たきり老人のいる家庭を選定し、訪問面接し聞き取り調査を実施。20万人の寝たきり老人の実態が判明。国や県の重要施策に取り上げさせた。続いて69年、70年にも第2回全国調査に取り組む。   |
| 1969<br>1970 | 父子家庭の実態調査       | 当時は母子家庭の約7分の1、約23万世帯と推定されていた。一般に母子家庭より経済的に恵まれていると思われ、社会的な援護の手がない実情。しかし、妻の病死が半数、離婚3割。父親4割が40歳代、子は小中学生が6割、6年、10年を超えるこの状況が4割、と深刻さを浮き彫りにした。2か年23県・指定都市で実施。                          |
| 1969<br>1970 | 独居老人実態調査        | ひとり暮らしの老人の75%が配偶者と死別、独居年数10年以上が半数を占め、子がない老人36%、子どもとの同居がうまくいかない人が7割を超え、健康状況も一般に比べ悪い。生活保護を受ける人4割以上。2か年18都道府県・指定都市で実施。“淋しさに耐えるひとり暮らし老人61万人の声”(パンフレット作成)。                           |
| 1972         | 妊産婦の保健と生活実態調査   | 「丈夫な子どもを育てる母親運動」の一環として「母子手帳」交付者のなかから5万人を抽出し、全国4万2000人の婦人民生委員が訪問面接し聞き取り調査。6割が核家族、7割が共稼ぎ、その多くの人が種々の健康異常や生活困難をかかえていることが判明。   |
| 1973         | 孤独死老人の追跡調査      | 孤独な生活の果てに誰でも看取られず死亡したり、自殺したりする悲惨な事故に対する緊急対策の必要から、老人の死亡前後の生活実態を明らかにした。9県1指定都市を選定実施。  |
| 1978         | 在宅ねたきり老人介護者実態調査 | 全国で30万人(推定)のうち17万4000余世帯の実態を把握。大半が家族と同居し、その介護に当たる状況は、肉体的・精神的疲労と経済的困窮で日夜苦勞と努力を重ねていると報告。  |
| 1985         | 在宅痴呆性老人介護者実態調査  | 60万人いるといわれる在宅痴呆性老人のうち、約3万3000人の調査で、全国的な介護の実態を明らかにした。男32%、女60%、年齢は75歳以上が77%。平均81.3歳。介護者8割が女性、嫁46%、娘15%、3割の家庭では5年以上介護など。  |
| 1992         | 地域における子育て環境調査   | 第1子が、就学前、小4、中2いずれかである世帯の母親を対象に、各2000ケース調査。ブロック別に10都道府県・指定都市を指定して実施。核家族化等の進行に伴う子育てに関する社会的支援の期待大が明らかとなった。   |
| 1996         | 子育て意識調査         | 乳幼児(保育所等に通っていない1、2歳児)のいる親を対象に、全国各単位民協ごとに、1票、計7000票を回収。日頃抱えている子育て上の悩みや子どもの預け先、相談先などを調査した。主に子育てを行う者妻90%、相談先は知人・近隣の人61%、妻の親59%、夫の親44%。相談機関の認知度・利用度の少ないことが判明した。                     |
| 1996         | 子どもの意識調査        | 都道府県・指定都市ごとに小学校5校、6年各1クラスを主に児童委員が調査。1万人の子どもの声から学校生活での悩みや希望・課題をつかんだ。いつも楽しい46%、楽しいとき楽しくないときがある46%、ぜんぜん楽しくない1.7%。楽しくない理由、何となく44%、勉強が多い、同じことの繰返し、むつかしいが各20%程度。友だちがいない9%、少数者が気懸りとなる。 |

注：松永俊文作表(「現代コミュニティワーク論」中央法規・215頁を加筆)

を図り、安定した生活を確保するため、資金の貸付けと民生委員による必要な援助指導を行う」ためのものとなった。なお、時代に即応して運動の名称は1961(昭和36)年から「しあわせを高める運動」となり、また、貸付制度の名称は1990(平成2)年から「生活福祉資金貸付制度」となり、内容を充実強化して現在に至っている。

#### (8) 全国一斉モニター調査の実施

民生委員による社協と協働しての初の全国規模の社会福祉モニター調査として実施されたのが、1968(昭和43)年の「居宅ねたきり老人実態調査」であり、この調査によって国の重点施策の柱に「ねたきり老人対策が掲げら

れるとともに、老人福祉に国民の関心をひきつけた。以降、年次を追って主な状況は「表2」に示すとおりであるが、それぞれに国をはじめ各地方自治体と広く社会一般に公正・的確な課題提起と世論喚起を行うものとなった。

このように、潜在的な福祉課題を顕在化させ、行政や社会を動かし地域福祉・在宅福祉重視の方向へ向かわせるようにした働きは、民生委員ならではのものである。

#### (9) 主任児童委員の設置

地域社会で、「いじめ」「不登校」「非行」「子育て不安」など児童福祉に関わる課題が多く、児童委員活動に

期待される部面が拡大されてきた状況から、児童問題を専門に担当する「主任児童委員」が1994（平成6）年1月から設置された。

「主任児童委員設置要綱」によると、「児童福祉に関する理解と熱意を有する」、「専門的な知識・経験を有する」ことを前提として、「地域における児童健全育成活動の中心となり、積極的な活動が期待できる者」を選出することとされている。

## 2. 民生委員・児童委員制度と活動の現状

### (1) 民生委員・児童委員の現状

民生委員は、「民生委員法」（以下「法」という）によってその設置が定められ、「児童福祉法第12条3項」によって、同時に「児童委員」を兼ねている。従って、正確には「民生委員・児童委員」という呼称である。法第1条によると、「民生委員は、社会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行い、もって社会福祉の増進に努めるものとする。」（改正前は、傍線部分が“保護指導のことに当たり”であった）と定めている。そして、厚生大臣（2001（平成13）年以降は厚生労働大臣）によって委嘱が行われ、3年に一度改選が行われる（ただし、再任もある）。全国各地に隈なく配置されている民生委員は、一人ひとりが定められた「担当区域」（当該区域の住民）を持ち、この区域を基盤に活動を行っている。なお、民生委員の配置基準は、1998（平成10）年12月の改選から従来の基準が緩和され地域状況が加味されることとなったため、正確には示せないが、概ね、東京都区部・指定都市では270世帯に、人口10万以上の市では200世帯に、人口10万以下の市では170世帯に、町村では120世帯に、民生委員各1人という目安になっていると考えておいてよい。さらに、これとは別に、1994（平成6）年1月から地域の児童問題を専門に担当する「主任児童委員」が新たに加えられた。この配置については、「表3」に示すとおり、民児協の規模によって定められている。

1999（平成11）年3月末現在の民生委員・児童委員数は214,926人で、そのうち主任児童委員は、14,318人である。ちなみに、この中で福岡県の総数は、7,552人（政令市である福岡市 1,881人、北九州市 1,338人を含む）である。なお、全民生委員中男性は47%、女性は53%

表3 主任児童委員配置基準表

民生委員法第20条の規定に基づき組織された民生委員協議会の規模に応じて次表により算出された数とすること。

| 民生委員協議会の規模             | 主任児童委員の定数 |
|------------------------|-----------|
| 民生委員・児童委員の定数19人以下      | 1人        |
| 民生委員・児童委員の定数20人以上39人以下 | 2人        |
| 民生委員・児童委員の定数40人以上      | 3人        |

出典：平成5年3月31日児発第283号厚生省児童家庭局長・社会・援護局長通知「主任児童委員設置運営要綱」（別添1）

である。新任と再任の状況を見ると、新任者は市部では4分の1（24.2%）、町村部では3分の1（29.4%）ということになっており、新任者を含む1～2期目の者52.7%、3期目以上の者48%ということで、やや半ばしていることが判る。職業別では、無職49%、農業従事者18.1%、自営業15.2%と全体の8割以上がこれらの層で占め、続いて、会社員9.1%、宗教家・宗教教師1.8%、その他となっている。

### (2) 民生委員・児童委員の組織

民生委員は、担当地区内の要援護者（世帯）を把握して必要な個別援助・指導を行うことが主務である。しかし、多様化し複雑化した社会において、個人の力や努力のみで果せるものではない。そこで、同じ役割を担う民生委員同士が知恵を持ち寄り、相互に協力し合って問題解決に当たる場が必要となる。とくに、民生委員の職務についての連絡や調整を受けたり、活動上の必要な知識や技術を修得したり、協働して「意見具申」や課題提起などを行う活動組織が求められる。

法第20条では、民生委員協議会（以下「民児協」という）を一定の区域ごとに設置することを定め、概ね市区部では複数の、町村部では一つの民児協が設置され、これらの法定による単位民児協は、現在、全国で約1万余を数えている。なお、これら民児協では会長（法改正前は「総務」といった）を中心に種々の組織活動を行うほか、市の単位民児協の集まりや各町村の民児協が郡やブロックで結集することをはじめ、都道府県ごとに、さらには全国統一の連合組織を構成し活動している。なお、全国段階の組織は、「全国民生委員児童委員連合会（以下「全民児連」という）といい、東京・霞ヶ関の全国社会福祉協議会（以下「全社協」という）内に事務局がある。

### (3) 民生委員・児童委員の職務

民生委員は法第1条（前掲）を本分とし、具体的には第14条（表4）の職務を行うことになっている。その職務を行うに当たっては、「表4」に示す第15条を基本とすることが示されている。

また、同じく「表4」に示す、児童福祉法第12条において、児童委員の職務が示され、さらに、同法第25条（略）及び同法第26条二（略）で具体的行為等について明示されている。

この他、生活保護法をはじめ社会福祉関係諸法において行政協力事項が規定されている。いわば、これら法律や通知・要綱等にもとづいて行われる活動が、行政協力活動である。これに対して自主活動と呼ばれる活動がある。例えば、地域での見守り・援助ネットワーク活動や友愛訪問や在宅福祉サービス支援、心配ごと相談、生活福祉資金貸付事業など社協との協働の活動等さまざまなものが挙げられる。しかも、これらの自主活動の充実こ

表4 民生委員法並びに児童福祉法（抄）

| 民生委員法   |  |
|---------|--|
| 第十四条    | 民生委員の職務は、次のとおりとする。   |
| 一       | 住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと。  |
| 二       | 援助を必要とする者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行うこと。   |
| 三       | 援助を必要とする者が福祉サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助を行うこと。  |
| 四       | 社会福祉を目的とする事業を営業者又は社会福祉に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること。   |
| 五       | 社会福祉法に定める福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）その他の関係行政機関の業務に協力すること。   |
| 2       | 民生委員は、前項の職務を行うほか、必要に応じて、住民の福祉の増進を図るための活動を行う。   |
| 第十五条    | 民生委員は、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り、人種、信条、性別、社会的身分又は門地によって、差別的又は優先的な取扱をすることなく、且つ、その処理は、実情に即して合理的にこれを行わなければならない。               |
| 児童福祉法   |  |
| 第十二条 ①略 |  |
| ②       | 児童委員は、児童及び妊産婦につき、その生活及び取り巻く環境の状況を適切に把握し、その保護、保健その他福祉に関し、援助及び指導をするとともに、児童福祉司又は社会福祉法に規定する福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）の社会福祉主事の行う職務に協力するものとする。 |
|         | （注・下傍線の部分は2000（平成12）年6月7日改正・施行の部分である）  |

それが、民生委員活動にとって重要であるともいわれている。

しかし、法定上で協力事項とされている活動と、自主的な活動とされるものが、必ずしも全てが判然と区別されるものではなく、当然重なり合っこそ民生委員活動としての真の効果を見ることができると思われ、その意味を理解しておくことが肝要である。

(4) 民生委員・児童委員の活動状況

最近の民生委員活動の実態を、「社会福祉行政業務報告」（厚生省報告例）によってみると、1998（平成10）年度の民生委員一人当たり年間活動実績は239.2件で、その内訳は、関係制度に関わる相談指導件数は年64.9件（1987年の指数100とした場合、指数59となる）、調査や

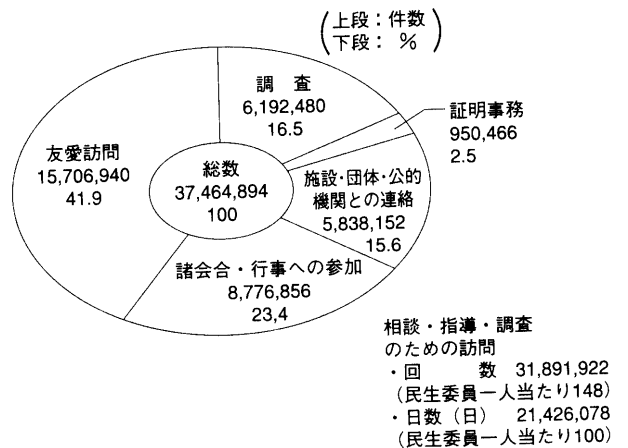
諸会合・行事への参加、友愛訪問・安否確認等の活動件数が年174.3件（1987年の指数100とした場合、指数204となる）となる。

また、民生委員としての活動日数は年100日、世帯への訪問回数は延べ年148回となっている。

近年の特徴として、前に注記のように相談指導件数（「図2」及び「図3」）は減少傾向にあり、これに反し、その他の活動（「図1」）が増加している傾向にあり、中でも、「友愛訪問・安否確認」の活動が41.9%を、次いで「諸会合・行事への参加」が23.4%を占めている。

また、相談・指導業務を「図2」で見ると、「地域福祉・在宅福祉」が最も大きく30.8%を、次いで「健康・保健医療」が17.4%を占めており、「図3」で見ると、老人福祉が49.0%と圧倒的に大きく、「その他」を除くと従前から減少の一途を辿る「生活保護」7.8%、次いで「児童福祉」5.8%と続いている。これらは、いずれも地域社会のニーズを反映し、その評価と期待に応える方向で民生委員が活動していることを示していると思われる。

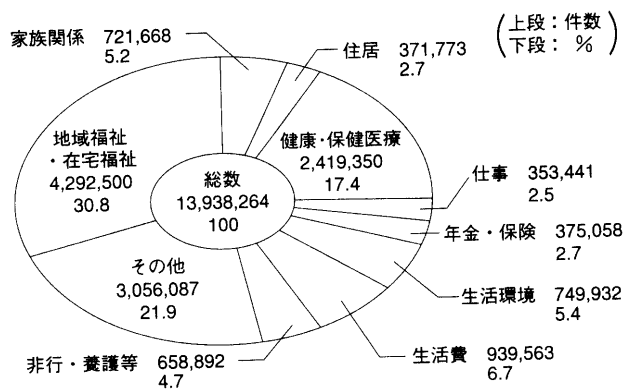
図1 民生委員・児童委員の業務（その他の活動）〔1998（平成10）年度〕



注：厚生省調べ「厚生白書・平成12年版」から一部加筆

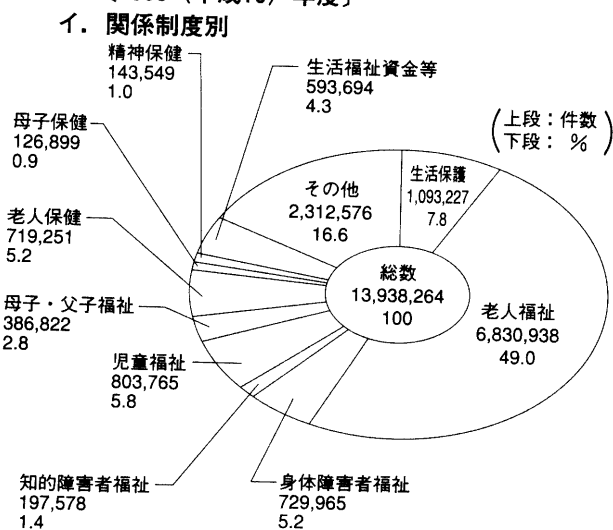
図2 民生委員・児童委員の行う相談・指導業務〔1998（平成10）年度〕

ア. 問題別



注：厚生省調べ「厚生白書・平成12年版」から一部加筆

図3 民生委員・児童委員の行う相談・指導業務  
〔1998（平成10）年度〕



注：厚生省調べをもとに作成

### 3. 民生委員・児童委員活動の課題と今後への期待

#### (1) 活動強化方策がめざすもの

民生委員の独自の動きとして、全民児連・全社協が中核となり、制度創設50周年に当たる1967（昭和42）年に「民生委員・児童委員活動強化要綱」（方策）を策定されたのが契機となって、それ以降も10年ごとの節目に「活動強化方策」が策定されてきた。これは、活動の総点検にもとづく活動活性化、将来展望に立った活動のための指針であり、民生委員活動にとって重要な意味を持つものである。

直近の「80周年活動強化方策」（1997（平成9）年4月策定）は、従来からの方策による経験との蓄積と活動の総括の上に立って、「継承」「点検」「拡充」「発展」を意図してつくられたものである。

まず、活動展開のための視点として六つが掲げられており、よく絞り込まれた的確な視点であると共感させられる。そして(1)に挙げた「基本的人権の尊重」は憲法に保障された基本的人権、また、法第15条に職務遂行上の重視な視点として詳しく明示されていることであり、この正しい認識と理解は当然のことである。にもかかわらず、福祉活動の大前提がしばしば失われることがあるので、偏見、差別を除去するのみならず、進んで要援護者の一人ひとりを真に人間として尊重し、その社会参加と生きる自由を確保するよう活動することが大切であろう。(2)、(3)については、とくに論評を要さない。(4)の「地域を基盤とした活動の展開」では、地域における高齢者や障害者などの見守りや援助ネットワーク活動が重要性を増し、地域住民やさまざまなボランティアグループの活動も活発に行われるようになってきている。民生委員は、「地域性」「住民性」に貫かれた地域リーダーとしての自負もあろうが、むしろ、地域福祉の黒子役ともなって、

よい協働活動を展開するよう心掛けたいものである。(5)「先駆的・先見的活動の展開」では、もともと、民間活動の特性は、先駆的・開拓性の発揮にあったと言ってよい。これまでも民生委員は新しい福祉課題を次ぎ次ぎと行政や社会に提起してきた。父子家庭問題や孤独死老人の問題等もその例である。福祉活動を受身で捉えるのではなく、働きかけの実践行動として考える視点は、大へん重要である。(6)「関係機関・施設・団体との連携・協働活動の推進」では、(4)でも触れたことであるが、これからは「地域の福祉力」を強めることが重要で、互いに福祉の資源としての役割を担って、よりよく連携し、協働していくことが大切である。最も住民の代弁者となり得る民生委員は、福祉組織化のカナメ役となることが求められている。

次に、「民生委員の原則」として、(1)三つの基本姿勢、(2)三つの基本的性格、(3)三つの活動原則、(4)活動の七つのはたらき——が示されている。これらは、既に述べてきた事柄のいわば基盤をなす原則であり、一部に表現が変わった部分があるが、殆どが前の方策を継承したものである。改めて、その意味を理解し、実践に当たったの実体化に努めることが大切である。

さらに、重点活動として六つが掲げられた。前の方策の三つはそのまま継承して、さらに三つが加わったことになる。いずれも重点活動そのものといえよう。この中でとくに、新たに加わった三つに触れておきたい。4. 子育て環境整備、児童委員活動の推進——である。児童問題が複雑多様化し、かつ深刻化する中で、地区担当の児童委員の存在感はどの程度あるのだろうか。主任児童委員も設置され、双方の密接な連携により、児童問題についての関わりも幾分向上したことであるが、その活動の多くは、未だ“建て前”としての活動の域を脱しきれていない感がある。「安心して子どもを生み育てる環境の整備促進と支援」と「児童委員活動の強化」をより計画的にすすめることが求められる。

次に、5. 協働活動の積極的展開——である。ここでは、関係機関・団体等の協働活動と社協との協働活動の強化がいられている。すでに、この重点活動とされる他の項目、例えば、福祉のまちづくりであれ、子育て支援であれ、協働の実践なしには実現できないものばかりである。いわんや、民生委員にとって戦後の歴史的関係から見ても、市区町村社協との協働活動の強化は古くて新しい必須の課題である。6. 民児協の機能強化——は、(1)各段階の民児協の機能強化、(2)研修の強化——となっている。単位民児協、市区民児協、都道府県・指定都市民児協、全民児連とそれぞれに機能上の特性があり、これを活かした役割発揮ができるよう努めることを明らかにしている。また、民生委員の資質向上と活動促進をはかるため、研修の強化を打ち出している。

このことについては、2000（平成12）年3月に、「研修に関する取り組み指針」ができ、さらにはこのことが

表5 民生委員・児童委員活動強化方策（要綱）対比

| 策定年度と標題   | 基本的性格と民児協活動等  | 重点活動   |
|---|---|--|
| <p>昭和42（1967）年5月12日<br/>制度創設50周年を期しての<br/>民生委員児童委員活動強化<br/>要綱</p>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 基本的性格の明確化<br/>「自主性」「奉仕性」「地域性」</li> <li>○ 「活動の基本」体得<br/>「社会調査」「相談助言」「資源の活用」<br/>「世帯票の整備、活動の記録と報告」</li> <li>○ 民生委員活動の基盤強化<br/>(1) 民生委員協議会の組織活動の強化<br/>(2) 社会福祉協議会の強化と地域福祉活動の推進</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) しあわせを高める運動の強化<br/>推進</li> <li>(2) 心配ごと相談所の普及充実</li> <li>(3) 社会福祉モニター活動の展開</li> <li>(4) 出かせぎ者、勤労青少年と家<br/>庭をむすぶ運動の展開</li> <li>(5) 子どもを事故から守る運動の<br/>展開</li> <li>(6) 共同募金運動の強化推進</li> </ul> |
| <p>昭和52（1977）年3月9日<br/>「これからの民生委員児童<br/>委員活動」<br/>—制度創設60周年を期して<br/>の活動強化方策—</p>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 民生委員の基本的性格とはたらき<br/>民生委員の基本的性格<br/>「自主性」「奉仕性」「地域性」<br/>民生委員活動の三つの原則<br/>「住民性」「継続性」「包括・総合性」<br/>民生委員活動の五つのはたらき<br/>「社会調査」「相談」「福祉サービス、情報提供」「連絡通報」<br/>「意見具申」</li> <li>○ 民生委員活動の基盤強化<br/>(1) 「民生委員の日」「民生委員児童委員活動強化週間」の<br/>制定実施<br/>(2) 民生委員児童委員協議会組織の整備と活動強化<br/>(3) 共同活動の積極的展開<br/>(4) 研修の強化<br/>(5) 財政と事務局体制の確立</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 在宅福祉のための個別援助<br/>活動とネットワークの強化<br/>（個別活動の展開）</li> <li>(2) 福祉のまちづくり運動の促進<br/>（環境制度の改善整備）</li> </ul>   |
| <p>昭和62（1987）年2月27日<br/>「21世紀に向けての民生委<br/>員児童委員活動」—制度創<br/>設70周年を期しての活動強<br/>化方策—</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 民生委員の基本的性格とはたらき<br/>民生委員の三つの基本的性格<br/>「自主性」「奉仕性」「地域性」<br/>民生委員活動の三つの原則<br/>「住民性」「継続性」「包括・総合性」<br/>民生委員活動の七つのはたらき<br/>「社会調査」「相談」「情報提供」「連絡通報」「調整」「支<br/>援態勢づくり」「意見具申」</li> <li>○ 民生委員活動推進体制の充実強化<br/>(1) 民生委員協議会の運営強化<br/>(2) 共同活動の積極的展開<br/>(3) 計画的・組織的活動の推進<br/>(4) 社会福祉協議会との連携の強化<br/>(5) 研修の強化<br/>(6) 財政と事務局体制の確立</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 個別援助活動の強化</li> <li>(2) 在宅援助のためのネットワ<br/>ークづくり</li> <li>(3) 福祉のまちづくりへの協力</li> </ul>  |
| <p>平成9（1997）年4月21日<br/>「地域福祉の時代に求めら<br/>れる民生委員・児童委員活<br/>動」<br/>—80周年活動強化方策—</p>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 活動展開のための視点<br/>(1) 基本的人権の尊重<br/>(2) 住民の福祉需要の把握<br/>(3) 自らの活動の点検・評価<br/>(4) 地域を基盤とした活動の展開<br/>(5) 先駆的・先見的活動の展開<br/>(6) 関係機関・施設・団体との連携・協働活動の推進</li> <li>○ 民生委員・児童委員の原則<br/>民生委員・児童委員の基本姿勢<br/>「社会奉仕の精神」「基本的人権の尊重」「政党・政治的<br/>目的への地位利用の禁止」<br/>民生委員・児童委員の三つの基本的性格<br/>「自主性」「奉仕性」「地域性」<br/>民生委員・児童委員活動の三つの原則<br/>「住民性」「継続性」「包括・総合性」<br/>民生委員・児童委員活動の七つのはたらき<br/>「社会調査」「相談」「情報提供」「連絡通報」「調整」「生<br/>活支援」「意見具申」</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 個別援助活動の強化</li> <li>(2) 在宅援助をすすめるネット<br/>ワークづくり（見守りと支援<br/>のための連携体制）</li> <li>(3) 福祉のまちづくり</li> <li>(4) 子育て環境の整備、児童委員<br/>活動の推進</li> <li>(5) 協働活動の積極的展開</li> <li>(6) 民児協の機能強化</li> </ul>   |

出典：全社協民生部（「月刊福祉」'97年12月号・34頁から）



解り易いように「研修実践ハンドブック」も作られた。これは、従来の研修がとすれば一方的な情報や知識の伝達に偏りがちで、それらが実際活動に十分活かされなかったり、民生委員の主体的な取り組みや意欲を引き出すものとなり得なかったという反省に立って、新しい研修スタイルの確立をめざしたものと見える。このスタイルとは、①「自ら学ぶ」、②「仲間と学び合う」、③「参加して学ぶ」というものである。①は、機関紙や必携等の資料を利用したり、外部の情報や研修の機会を活かして、自らで研修するというものであり、②は、単位民児協において、活動上の課題や悩みを仲間同士で話し合い、学び合うというものである。③は、市町村、都道府県、全国のそれぞれの段階で実施される、民生委員の各種研修に参加して学ぶというものである。これらが、有機的に相乗効果が出るよう、とくに、民生委員の自主性・自発性による行動が求められている。

## (2) 時代が求める民生委員・児童委員

すでに述べたように、「法」が改正されたが、その目的は、「福祉サービスの利用者がその選択するサービスを身近な地域で利用し、自立した生活が送れるよう、地域全体で支援する制度を確立していくためには、民生委員を地域福祉の担い手として明確に位置付ける必要があることから——」と説明されている。また、民生委員の理念（第一条）においても、「常に住民の立場に立つ」ことを明確にし、さらに、職務（第十四条）に関しても、「その期待される役割にふさわしいものとするため」に改正を行ったとされている。なお、民生委員推薦会の委員（第八条）に関しては、「選挙権を有する者」という要件を削除し、代わりに「当該市町村の区域の実情に通ずる者」であることを追加して、より適格者が推薦されるようにした。さらに、民生委員は「名誉職」としていた規定（第十条）を削除し、このことからの誤解を避け、「給与を支給しないもの」と明確にした。

このように、民生委員は、地域福祉の大切な担い手として、地域での相談援助活動等を推進し、住民の立場に立って活動する欠かすことのできない存在であることが、公的に明らかにされた。

すなわち、社会福祉の供給システムの中で、民生委員の位置づけがこのように「法」によって明確にされたことは、大へん喜ばしいことである。このことが、民生委員自身の意識改革と活動の活性化に役立つようになることが期待される。同時に、地域社会が、地域住民一人ひとりが、民生委員の立場をよく理解し、その役割発揮が十分できるよう支援協力することが肝要であろう。

## ○ むすびに

これまで民生委員制度・活動についてのいわば“全貌”について触れ、民生委員の役割の大きさを示し、今後の活動への期待を述べてきた。

しかし、これらはいずれも全般的なものであり、細かく地域ごとの実態（実像）を示すものとはなり得なかったと思う。①「民生委員は、地域福祉のキーパーソン（鍵となる人）であり、その人次第で地域が変わる」といわれている。その地域は、適任者を選び出し（推薦）、信頼をもって支持、協力する責任がある。——これらの要件がうまく行っているか、どうかは先ず問われよう。

②ややもすると、民生委員の中には、地域の実力者とか篤志家といった権威的意識や態度をとりがちな人があり、住民の立場から浮いた存在になる場合やそうでなくても、公的委嘱ということから、住民自治の動きから排除されるといった場合が一部に見られる。自治会や公民館の役員会で民生委員が的確に位置づけられることが望ましい。

③地域では、民生委員の他にも、地域福祉に関わる人びとが多くなっている。例えば、「福祉委員」や「福祉協力員」とか「ふれ合い活動員」といった呼称で地域の発想から設置された委員がいる。また、さまざまな福祉専門職やボランティアの活動も見られる。これらの人びととの連携が十分にとられているか。活動上の競合や対立はないか。従って、とくに、人間関係が日ごろからうまく行っていることが何よりも大切であろう。

④民生委員は忙しい。介護保険も動き出した。地域権利擁護事業も啓発の必要があり目を離せない。訪問あり、調査あり、情報連絡あり、会議や研修等々がある。民生委員はプロではなく、アマチュアのボランティアである。そこで、いつしか、燃焼不良で活動が受身のものになってしまうおそれがある。自立性・自発性こそが民生委員活動の生命線であり、活動内容を整理してより意欲的に取り組める活動にする必要がある。

⑤民生委員には、豊かな知性と感性が望まれている。と同時に気力と体力も必要とされる。地域によっては、民生委員の健康上などの理由で、しばしば活動が休止するところがあり、さりとて補充交代にならない状況が見られる。年齢の若返り等の方策も含め、民生委員の任期交代の円滑化をはかり、後継者の育成と人材発掘を考えるべきではなからうか。

⑥先きに記した「活動強化方策」でも「活動のための視点の第一に掲げられていた「基本的人権の尊重」では、善意の民生委員といえども、日常の行動では不十分なことが多い。それは、社会の旧来の慣習・慣行から見過ぎてきた少数者への偏見・差別である。「ソーシャル・インクルージョン」（すべての人々を孤独や孤立、排除

や摩擦から擁護し、社会の一員として包み支え合うこと)が、国際化等で一層重視されるようになった現在、地域活動の最前線に活躍する民生委員に、とくに期待したい事柄である。

以上、六項目について、考えを述べた。

思うに、国際的に関心を高めたものに、日本の警察制度があり、「ザ・コウバン」と呼ばれた。その警察官の数は22万人といわれている。同様に、「はじめに」で触れた国際会議で話題となった「ザ・ミンセイ イイン」も約22万人を数える。面白い一致のように思える。それぞれ趣きと機能は異なるが、いずれも地域社会に大切な使命をもつ、いわば、“セフティネット”の役割をもつ人である。民生委員は、近隣性に富み、地域のボランティアであり、公認のお世話役として確かな存在である。このことをお互いに銘記して、21世紀福祉社会を、地域福祉新時代にふさわしいものとして、拓いて行きたいとねがうものである。

#### —参考文献—

- (1)「民生委員制度四十年史」全国社会福祉協議会編 昭和29年3月
- (2)「民生委員制度70年史」全国民生委員児童委員協議会 全国社会福祉協議会編 昭和63年3月
- (3)「民生委員・児童委員活動10年小史」全国民生委員児童委員連合会・全国社会福祉協議会編 平成10年3月
- (4)松永俊文他編著「福岡県社会福祉事業史」(上巻)、(下巻)福岡県社会福祉協議会刊 昭和57年3月
- (5)「月刊福祉・特集民生委員・児童委員活動の新たな展開」全国社会福祉協議会出版部 '97年12月号
- (6)「第69回(平成12年度)全国民生委員児童委員大会(2000・鹿児島)要覧」全国民生委員児童委員連合会 平成12年10月
- (7)「厚生白書(平成12年度版)厚生省監修・(株)ぎょうせい 平成12年7月
- (8)松永俊文・野上文夫・渡辺武男編著「現代コミュニティワーク論」中央法規出版 1997年11月
- (9)野上文夫他編、松永俊文共著「新版地域福祉論」相川書房 2000年3月