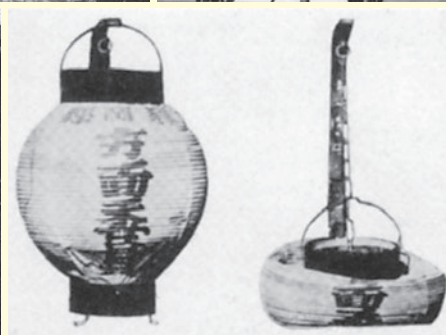
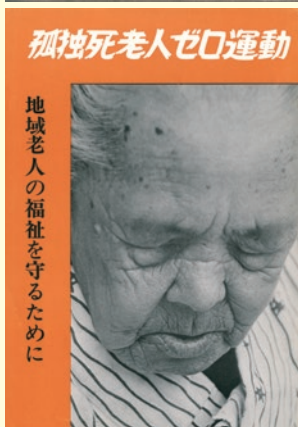




地域とともに

民生委員制度の100年



全国民生委員児童委員連合会

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、
そしてその翌年に大阪府で創設された方面委員制度に遡り、
本(平成29)年、制度創設100年を迎えました。
本誌は、これを記念して、民生委員制度100年の歴史を、
大きく5つの時代に区分し、写真を中心に振り返ります。



方面委員および民生委員の徽章

左から方面委員徽章、民生委員徽章(昭和22年～)、(昭和27年～)、(昭和35年～現在)。方面委員徽章は、昭和11年、新潟市で開催された第9回全国大会の際に徽章制定委員会が設けられ、検討の結果、制定された。

現在の徽章は、厚生省(当時)が広く国民に徽章のデザインを募集し、昭和35年6月に決定されたもの。四つ葉のクローバーに平和の象徴である鳩を民生委員の「み」の字に変化させ、浮き彫りにしたデザインとなっている。

方面委員信條

一隣保親誼、醇風則り互
助共濟、精神ヲ以テ常ニ
受持區域内ニ於ケル社會的
調査ヲ為ス

一戸籍手續ヤ身ノ上ノ事
ニオ固リ、方、何事モ打解
ケテ相談ニ應ジ隣人保護
指導ニ盡シマス

一生活ニ餘裕カ無ク醫者ニ
診テ貫ヘナイ病氣、人ニハ
無料又ハ輕費テ入院診療
カ出来ル様オ世話致シマス

一生活ニ困ル人ニ其家庭ノ
事情ニ應ジテ金品ヲ給シ
或ハ職業ヲ授ケテ生計カ
立直ル様ニ導キマス

一身寄リナイ老人トカ虐待
セラル、小兒ノタメニ失レシ
社會施設、惠ミヲ受ケラレ
ル様オ世話致シマス

樂山人利書

民衆委員兒童委員信條

一わたしたちは隣人愛をもつて
社會福祉の増進に努めます

一わたしたちは常に地域社會の
実情を把握することに努めます

一わたしたちは誠意をもつてあらゆる
生活の相談に応じ自立の援助に努めます

一わたしたちはすべての人と協力し
明朗で健全な地域社會づくりに努めます

一わたしたちは常に公正を旨とし
人格と識見の向上に努めます

制度創設期

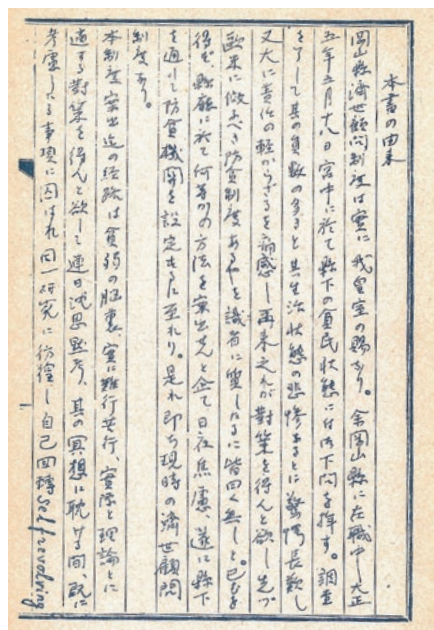
大正5(1916)年～昭和3(1928)年



1916 大正天皇よりご下問を受ける笠井知事



笠井信一知事



1917 济世顧問制度発定(笠井氏自筆「济世顧問制度之精神」)

笠井氏はこのなかで、貧困は「個人に帰属するものではなく、社会環境その他のさまざまな原因が絡み合っ
て、個々の貧困者を生み出している」としている。

明治・大正期の社会状況

明治維新後のわが国は、「富国强兵」「殖産興業」政策の推進のなか、農村人口の流出や工場労働者の増加が進んだ。大正3年には第一次世界大戦が始まり、日本も参戦し戦勝国となった。しかし産業優先政策の結果、国民生活は不安定になり、生活困窮者が増加、多くの労働者が劣悪な環境下で厳しい生活を強いられることとなった。

济世顧問制度の創設

こうした状況のなか、大正5年5月18日、岡山県の笠井信一知事は、宮中で開かれた地方長官会議において、大正天皇から県下の「貧民は如何に活せる乎(いかに暮しているか)とご下問を受けた。すぐに状況を調査すると、県民の1割にあたる約10万人が極貧状態にあることが判明。笠井知事は「調査したるに、戸数2万99戸、人口10万3,710人という驚くべき数を発見した。しかもその生活状態は悲惨実(じつ)にいうに忍ぶざるものあり」と自らの責任の重大さを痛感し、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」などを参考に、防貧制度確立への研究を重ね、济世顧問制度の大綱を完成させた。

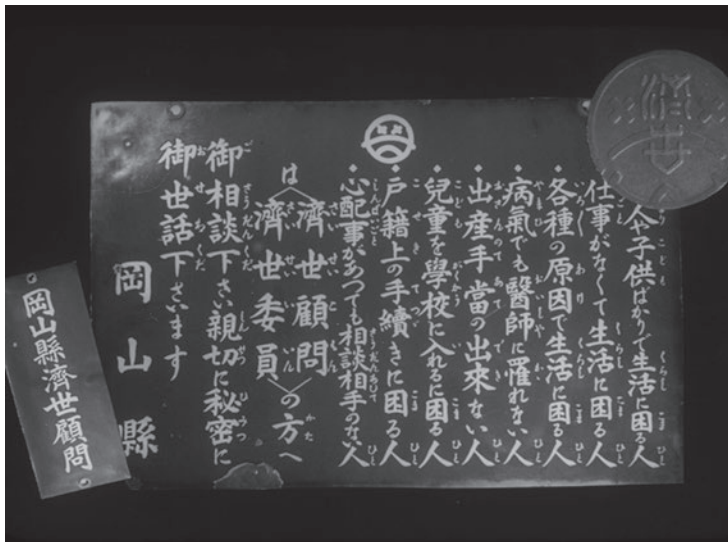
济世顧問制度は、①地域の優れた人材に顧問を委嘱する、②防貧活動を使命とする、③自立能力を潜在させてい

る人びとがその力を発揮できる機会を提供し自立を支援する、という点を特徴とする。笠井知事によれば、济世顧問とは、「防貧事業」を遂行し、「貧民の良き友」であって、自立の方法を指導する者であるとする。しかし制度の目的はそれにとどまらず、「貧困による社会上の悲劇を根絶」し、「地方改良の事業」を促進させ、社会の基礎を固めるものと説明している。そしてなにより、制度の成否は人にあるとし、济世顧問にふさわしい人がいなければ、各市町村に一斉にそろわなくても構わないとも強調している。

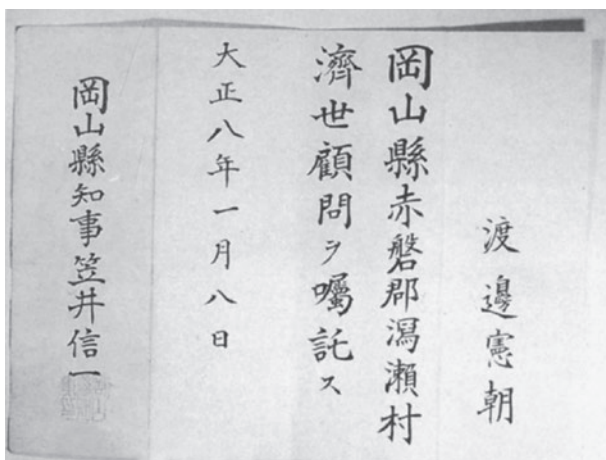
こうして大正6年5月12日に民生委員制度の源である济世顧問設置規程が公布されたのである。

- 1874(明治 7)年 12 恤救規則制定(わが国初の全国統一の救済制度。昭和7年の救護法制定まで約半世紀にわたり、救済制度の中心となる)
- 1877(明治10)年 2 西南戦争起こる(～9月)
- 1894(明治27)年 2 日清戦争(～翌年4月)

- 1896(明治29)年 6 明治三陸大津波
- 1904(明治37)年 2 日露戦争(～翌年9月)
- 1908(明治41)年 10 中央慈善協会(現 全国社会福祉協議会)設立、会長は渡沢栄一氏



濟世顧問の事業案内プレートと初期の徽章(右上)



濟世顧問の委嘱状

岡山県においては、大正6年5月に3人に委嘱、翌6月に65人、大正7年に88人、大正8年に110人を委嘱した。



富国強兵と殖産興業

明治政府は西欧諸国に追いつくことを重要課題とし、国家の近代化に向けた諸政策を推進した。写真は官営の富岡製糸工場の様子。(写真:毎日新聞社)



明治期の児童保護施設(岡山孤児院)

日本で最初の孤児院である岡山孤児院は、明治39年の最盛期には1,200人の孤児を養育したという。創設者の石井十次は孤児院創設当時の日記に「孤児のために命を棄てて働かん永久の眠りにつくまで」と記している。(写真:社会福祉法人石井記念友愛社)



1914 第1次世界大戦

大正3年には第1次世界大戦が勃発。日本も参戦し、戦勝国となった。第1次世界大戦が終結すると過剰な設備投資と在庫の滞留が原因となって反動不況が発生して景気が悪化した。国民の多くが困窮状態に陥っていた。(写真:毎日新聞社)

濟世顧問設置規程

- 第一条 濟世顧問ハ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
- 第二条 濟世顧問ノ防貧方法ハ精神上ノ感化、物質上ノ斡旋ニ依リ、現存及ビ将来ニ於ケル貧困ノ原因ヲ消滅セシムルモノトス
- 第三条 濟世顧問ノ員數ハ市ニ在リテハ十五名、町村ニ在リテハ一名トス、但シ区域ノ広狭ト事情トニ因リ其ノ員數ヲ増加スルコトアルヘシ
- 第四条 濟世顧問ハ郡市長ノ推薦ニ依リ知事之ヲ囑託ス
- 郡市長前項ノ推薦ヲ為サントスルキハ第五条ノ資格ヲ有スル者ノ内ヨリ関係警察署長及町村長ト協議詮衡スルモノトス
- 第五条 濟世顧問ニ推薦セラレルベキ者ハ左ノ資格ヲ具備スルモノナルコトヲ要ス
 - 一 人格正シキモノ
 - 二 身体健全ナルモノ
 - 三 常識ニ富メルモノ
 - 四 慈善同情心ニ富メルモノ
 - 五 市町村内中等以上ノ生活ヲ営ミ、少クトモ俸給ヲ以テ衣食ノ資ニ供セサルモノ
 - 六 忠実勤勉其ノ職務ニ尽スヘキモノ
- 第六条 濟世顧問ハ其ノ職務ヲ遂行スルニ当リ相互間、連絡ヲ保チ、必要アルトキハ関係官公署ノ助力ヲ要求スル事ヲ得
- 第七条 濟世顧問ハ名譽ノ職トナシ、之ヲ優遇ス

1914(大正 3)年 7 第一次世界大戦勃発
8 日本が参戦(ドイツに宣戦布告)
1916(大正 5)年 5 大正天皇、地方長官會議に際し、岡山県笠井信一知事に対して同県下の貧民の状況につき御下問
9 工場法施行(わが国労働法の端緒)
※工場労働者の保護をめざす

1917(大正6)年 3 ロシア革命
5 岡山県濟世顧問設置規程公布 ⇒濟世顧問制度創設
7 軍事救護法公布(翌年1月施行)
※戦死者遺族および傷病兵への救護を規定



1918 米騒動

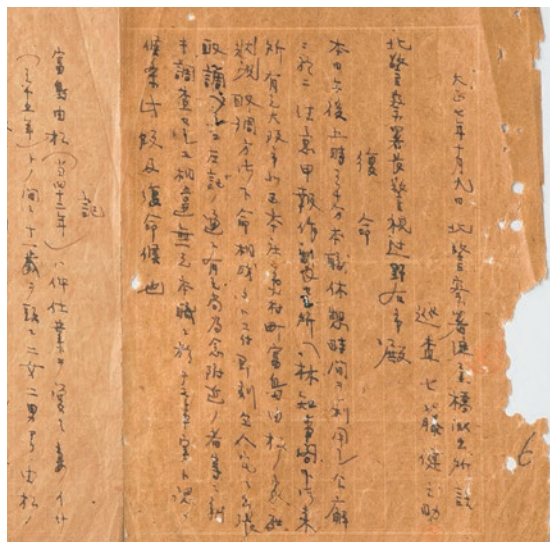
シベリア出征により軍の米需要が増大し、売り惜しみが発生するなか、富山県から始まった米騒動が全国に波及した。この米騒動に代表される当時の社会情勢は、社会事業の方向を「救貧救助」から「防貧事業」へと転換させていくことになる。(写真：毎日新聞社)



林市蔵氏



小河滋次郎博士



夕刊売り母子に関する調査の復命書(原本、右頁コラム参照)

生活 状態	家族 状況	住主 氏名 生年月 職業	戸主 氏名 生年月 職業	第 号	第 種
戸主ノ収入月二十円外ニ妻ノ内職ニヨル 収入五円アルモ本年八月戸主脚氣病ニ罹 リシタメ収入杜絶シ多少ノ貯蓄ニ依リ生 計ヲ維持シ居レリ	母 六十五才 健全 妻 三十五才 健全 袋物内職 長男 十才 健全 就学中 次男 健全	何区何町何番地 何職 何某 何年何月生		県	町方面

大阪府「方面委員制度」の創設

済世顧問制度が岡山県で創設された翌年の大正7年10月、大阪府方面委員制度が林市蔵知事と小河滋次郎法学博士によって創設された。

小河博士は大正2年に大阪府の救済事業指導囑託となり、救済研究会を開くなどの活動を進めていた。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。大正6年4月には岡山県笠井信一知事を訪ねて、「済世顧問制度」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・

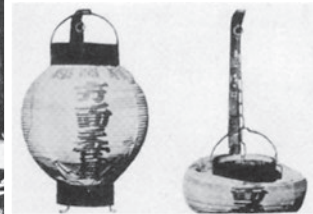
貧富の差を目の当たりにし、知事の責任として救済事業拡充の必要性を痛感、翌大正7年5月に「救済課」(のちの大阪府方面委員制度の担当課)を新設する。

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、大正7年8月に富山県に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、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、同大正7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ところとなる。そして昭和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。

1918(大正7)年 8 シベリア出兵に日本も出兵
米価暴騰、富山県で米騒動勃発
10 大阪府方面委員規定公布 ⇒ 方面委員制度創設
11 第1次世界大戦終結
以後、全国に方面委員設置の動きが広がる

1919(大正8)年 1 パリ講和会議
1920(大正9)年 1 国際連盟成立
3 株式暴落(第一次世界大戦後の恐慌始まる)
5 東京上野公園で初のメデー
10 日本最初の国勢調査実施



方面委員は、昼夜を問わず必要に応じて各世帯を訪問し、担当区域の世帯の状況把握を行っていた。

夕刊売り母子の挿話

大正7(1918)年秋の夕暮れ、大阪府内のある理髪店で大阪府の林市蔵知事が散髪をしていた。鏡に写る街の風景を見るときもなしに見ていた林知事は、ある一点に釘付けになる。

それは、40歳くらいの母親と女兒が夕刊を売る姿であった。散髪を終えた知事は、その夕刊売りに近づき1部買って話しかけた後、その足で近くの交番に立ち寄り、この母子の家庭状況の調査を依頼した。

後日、巡査から次のような報告があった。街角で見かけた母親は、夫が病に倒れ、3人の子どもを抱え、夕刊売りでやっと生計を立てている。子どもたちは、学用品も買えず、学校にも通えていない。林知事は、自らの幼いころの貧しい生活を思い起こすと同時に、このような母子は他にもいるはずだと考え、救貧・防貧制度の必要性を痛感したと伝えられている。



大阪府方面委員設置規程

- 第一条 方面委員ノ区域ハ市町村小学校通学区区域ニ依ル但シ土地ノ状況ニ依リ区域分ヲ合スルヲ妨ケス
- 第二条 方面委員ハ関係市区町村吏員警察官吏学校関係者有志者及社会事業関係者中ヨリ知事之ヲ囑託ス
- 第三条 方面委員ハ名誉職トス
- 第四条 方面委員ハ八名ヲ置ク
- 第五条 前条常務委員ノ外必要ノ場合ニ於テハ常務代理ヲ置クコトヲ得
- 第六条 常務委員及非常務代理ハ委員中ヨリ知事之ヲ囑託ス
- 第七条 学校其他適当ノ場所ニ事務所ヲ設ケ専属書記ヲ置ク。書記ハ知事之ヲ命ス
- 第八条 方面委員ハ関係区域内ノ状況ヲ詳ニシ大凡左ノ調査及実行ニ従事スルモノトス
- 一 関係区域内ノ一般的生活状態ヲ調査シ之力改善向上ノ方法ヲ攻究スルコト
- 二 要救護者各個ノ状況ヲ調査シ之ニ対スル救済方法ノ適否ヲ攻究シ其徹底ニ努ムルコト
- 三 現存救済機関ノ適否ヲ調査シ其区域ニ新設ヲ要スヘキ救済機関ヲ攻究スルコト
- 四 日用品ノ需給状態ヲ調査シ生活安定ノ方法ヲ攻究スルコト
- 五 其他特ニ調査実行ヲ要スル事項
- 第六条 方面委員ノ調査攻究ニ依ル事業ノ実施ハ主トシテ都市町村公益法人及有志ノ施設ニ俟ツモノトシ
- 第七条 各方面ニ於ケル事務ノ連絡統一ヲ計ル為各方面常務委員連合会ヲ設ク
- 第八条 連合会ハ各方面常務委員ヲ以テ組織シ知事ニ於テ必要ト認ムル場合隨時之ヲ開会ス
- 第九条 府市ニ幹事ヲ置ク幹事ハ府市区社会課係員及警察署員中ヨリ知事之ヲ選定ス
- 第十条 知事ハ特別ノ須要アル場合ニ於テハ学識技能アルモノニ顧問ヲ囑託スルコトアルヘシ
- 第十一条 委員従事員ハ所定ノ章ヲ常用ス
- 第十二条 書記ハ有給トシ事務所雑費ハ必要ニ応シ之ヲ支弁ス

1921(大正10)年 5 大阪府方面委員後援会が全国で初の方面事業助成団体として設置される
11 原敬首相が東京駅で暗殺される
皇太子裕仁親王(のちの昭和天皇)が摂政に就任

1922(大正11)年 2 ワシントン会議
3 全国水平社創立、「水平社宣言」
4 少年法、矯正院法公布(1923年1月施行)
5 刑事訴訟法公布

方面委員制度の全国への普及

方面委員制度は、昭和の初めまでに全国に普及していく。

東京府では、「救済団体相互が十分な協力を行い救助の手が必要なところに適切に行き渡るよう、また新たに発生する課題の予防策を講じるため」に、当時の東京府知事井上友一氏の指導で、大正6年2月に東京府慈善協会が設立された。大正7年、この東京府慈善協会は「救済委員制度」を創設する。東京府内を14方面に分け、各委員が地域状況を調査するとともに、住民の状況を把握、困窮者の相談相手となり、自立への支援、救済機関・団体との連絡を行なった。

大正8年には埼玉県福祉委員制度、翌9年には京都市の公同委員制度をはじめ、青森市、横浜市、広島市、長崎市で委員制度が創設され、その後も順次、全国に普及していった。昭和3年の福井県における方面委員制度創設により、方面委員制度は全国に普及するところとなった。



東京府浅草第5方面主催「無料理髪」



児童保護施策

明治・大正期のわが国で重要だったのが、棄児などの児童保護施策であった。学齢期にあっても家庭の困窮などで子守として働くため、不就学となっていた児童も少なくなかった。写真はそうした児童を対象とした「子守教育」の様子。



被災直後の東京の様子(写真:毎日新聞社)

1923 関東大震災 慰問品の配布を行なう方面委員

大正12年9月1日に発生した関東大震災は、死者約9万9,000人、負傷者約10万3,000人、行方不明者約4万3,000人という未曾有の被害をもたらした。

各県で創設されつつあった方面委員制度において、最初の仕事となったのが震災被災者の支援であった。余震を恐れ、また食料、水の確保などの困難が予想され、荒野のような状態になった都心部に留まることをあきらめた被災者が各地に避難した。

1923(大正12)年 3 工場法改正
9 関東大震災
1925(大正14)年 1 日ソ基本条約締結
4 治安維持法公布
1926(大正15)年 12 大正天皇崩御。裕仁親王が昭和天皇となる

1927(昭和2)年 6 社会事業調査会、「一般救護二関スル体系」を答申(後の救護法の骨子)
10 第1回全国方面委員会議開催、方面委員に関する法規の制定方を建議
1928(昭和3)年 7 方面委員制度が全府県に普及(全国の委員数は15,155人)

方面委員制度の統一・発展期

昭和3(1928)年～昭和20(1945)年



1931 上奏を前に

昭和4年に成立するも、財源上の問題から施行に至らない救護法について、状況を打開すべく方面委員は上奏を決意。写真は上奏の前に皇居前に整列した方面委員。

救護法制定と実施促進運動

第一次世界大戦後の不況に続き、大正12年の関東大震災、昭和2年の金融恐慌などが相次いだ結果、多くの生活困窮者が発生した。しかし、当時唯一の公的救済制度であった恤救規則は、その対象者が限定的であったため、新たな制度の早期実現が必要な状況にあった。

そこで政府は内務省社会局内に社会事業調査会を設置し、救済制度や社会事業に関する諮問を行なった。そして、方面委員など関係者の要請もあり、同調査会の答申を基本とした救護法が昭和4年に成立するところとなった。救護法は生活保護制度の前身ともいうべきもので、恤救規則に比べ、対象者および救護の種類を拡大するとともに、公的な救済義務を明確にし、市町村、道府県、国

の費用負担も明確にした。

しかし、実施に必要な予算確保ができず、法は成立すれども実施時期未定という状況に陥った。この状況に対して、方面委員をはじめ、全国の社会事業関係者は精力的な実施促進運動を展開した。しかし、状況は打開できず、最後の手段として昭和6年2月16日に全国の方面委員代表者1,116人が連署した「救護法実施請願ノ表」を上奏するに至った。自らの辞表を胸に上奏に及んだ強い思いが実り、事態は急転、翌昭和7年1月より関係者の悲願だった救護法が実施されることになった。この救護法実施は市町村の事務とされたが、補助機関として救護委員が置かれることとされ、方面委員が兼任することとなった。

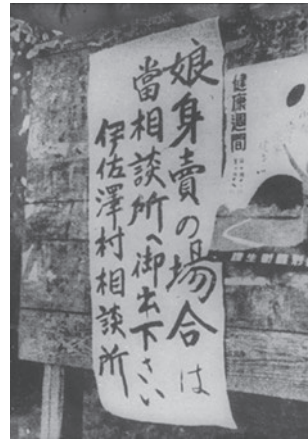
1929(昭和4)年 4 救護法公布 ※恤救規則に代わる新たな公的救済制度
9 救護法実施期成同盟会結成
10 世界恐慌が始まる
1930(昭和5)年 11 第2回全国方面委員大会を開催、公的救済制度としての救護法実施促進を建議

1931(昭和6)年 2 全国方面委員代表1,116人の連署をもって「救護法実施請願ノ表」を内大臣を通じて上奏、翌年度からの法施行を実現
4 全日本方面委員連盟発足
癩予防法公布
9 柳条湖事件(満州事変)



1927 昭和恐慌の発生

第1次世界大戦後の不況のなか、昭和2年の金融恐慌、また昭和4年の世界恐慌により相次ぐ打撃を受けた日本経済は昭和恐慌に陥る。倒産や操業短縮の増加、農作物の暴落などが相次ぎ、世情も不安を増していった。



昭和初期は凶作が続き、農村部を中心に現金収入につなげる娘の身売りが相次いだ。この状況に方面委員は「娘身賣の場合は當相談所へ御出下さい」「身に餘る相談は方面委員へ」と相談所を設置し、支援に乗り出した。



救護法制定に向けて行われた、関係者たちによる安達謙蔵内相への陳情の様子。



渋沢栄一氏

1927 第1回全国方面委員会議

全日本方面委員連盟の初代会長である渋沢栄一氏は、高熱を押して内務大臣、大蔵大臣へ陳情を行うなど、救護法実施に尽力した。

下の写真は、第1回全国方面委員会議で演説する渋沢氏



救護法実施請願ノ表

臣等茲ニ全国ニ萬ノ方面委員ヲ代表シ誠惶誠恐謹ミテ言ス
臣等自ヲ揣ラス夙ニ国民相互扶助ノ精神ヲ體シ全国各地ニ於イ
テ親シク社会苦ニ直面シ同胞ノ救済教化ニ従事スルコト茲ニ年アリ
(中略) 陛下ノ赤子二十萬ノ今方ニ饑死線上ニ彷徨スルヲ見ルニ
忍ヒス茲ニ速カニ救護法ヲ實施シ此等聖民ヲシテ齋シクソノ堵ニ安
ンセテムルアラムコトヲ悃願シ奉ル 臣等同胞ヲ思フ一片區々ノ至衷
抑ヘムト欲シテ抑フルニ由ナク敢テ僭上ノ不遜ヲ願ミス請願令ノ規
定ニ接リテ署名表ヲ奉ケ蕭ミテ 聖鑒ヲ仰キ奉ル
臣佐藤愛蔵等誠惶誠恐謹ミテ言ス

昭和六年二月十六日

昭和6年2月16日上奏した「救護法実施請願ノ表」の抜粋(前頁参照)。

- 1932(昭和7)年
- 1 救護法実施(市町村長の補助機関たる救護委員は大部分が方面委員を充てる)
 - 3 全日本方面委員連盟発会式
 - 5 5・15事件
- 1933(昭和8)年
- 3 日本が国際連盟脱退
 - 3 三陸地震大津波

- 1936(昭和11)年
- 3 全日本方面委員連盟『方面時報』創刊
 - 4 児童虐待防止法公布(10月施行)
 - 5 少年救護法公布(翌年10月施行)
 - 11 方面委員法公布(翌年1月施行)、全国統一の制度として運用へ



1938 厚生省設置

社会事業や衛生、健康保険などを一元的に所管する行政機関として誕生。「厚生」とは、「衣食住を十分にすることで民衆の生活を豊かにする」の意。（写真：『厚生省五十年史』、厚生問題研究会）

「救貧」から「防貧」へ、「慈善事業」から「社会事業」へ

明治期・大正期からの富国強兵、殖産興業の推進のなか、孤児や棄児の保護、不良・犯罪少年の更生等は民間の宗教家や篤志家が中心となって行なわれていた。これらの「救済事業」は次第にその範囲を広げ、貧民の救済や貧困防止、犯罪者の矯正などの新たな事業への機運を高め、全国的な連絡組織の創設につながった。

明治41年に設立された中央慈善協会（現全国社会福祉協議会）は、大正13年の法人化に伴い財団法人中央社会事業協会へと改称した。これは、国の施策が「救貧」から「防貧」へと見直しが図られたこと、また「慈善事業」が「社会事業」と呼ばれるようになったことによるものであった。

全日本方面委員連盟の設立

昭和3年までに方面委員制度は全国に普及、この年、委員数は1万5,155人を数えた。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。昭和2年には中央社会事業協会主催で、第1回全国方面委員大会が開催された。全国各地から多くの方面委員や関係者が参加し、全国的な組織の設置や方面委員制度の法制化について建議することなどが決議された。

そして、救護法実施決定を祝う全国方面委員代表者会議（昭和6年4月）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



1933 『方面時報』創刊

方面委員の活動に資するため、全日本方面委員連盟は『方面時報』を創刊した。現在の『ひろば』の前身である。

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、あらた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。

全国統一の委員制度へ～方面委員令の公布

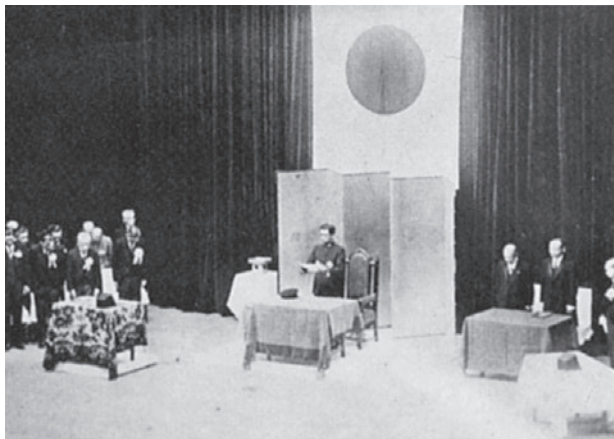
全国組織の設立によってさらなる活動の態勢を整えた方面委員は、救護法実施に伴う補助機関である救護委員としての任命や母子保護法による母子保護事務に関する市町村長の補助機関になるなど、各種社会事業の実施において複数の役割を占めるようになっていた。

しかし、各地で任意に設けられ、個々に発展してきた制度であり、また名称も統一されていないことから、国の制度の執行を補助するには課題も抱えていた。政府としても法制上の根拠に基づき協力と指導を行なう必要があり、また全国統一的な発展を図ることが必要になってきていた。そこで昭和11年、方面委員令が公布され、方面委員は国の制度として法制化されることになったのである。

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。

1937(昭和12)年 3 救護法改正、方面委員は執行機関たる市町村長の補助機関となる
3 母子保護法公布、方面委員が母子保護事務に関する市町村長の補助機関となる
7 盧溝橋事件、日中戦争始まる

1938(昭和13)年 1 厚生省設置
4 社会事業法公布（7月施行）
国民健康保険法公布（7月施行）
6 方面委員徽章制定委員会設置⇒徽章制定
1939(昭和14)年 9 第2次世界大戦勃発



1940 第9回全国社会事業大会(紀元二千六百年記念大会)
第9回全国社会事業大会は「紀元二千六百年記念大会」として厚生省との共同開催となった。皇紀記念大会として高松宮殿下を総裁とした。



戦時中、全日本方面委員連盟が発行した絵葉書



学童疎開
昭和19年夏から、東京など12の都市で学校ごとに近郊農村地帯への移動が始まる。昭和20年春には全国で約40万人を超える児童が疎開したと言われている。(写真:毎日新聞社)



1945 東京大空襲
東京は昭和19年11月14日以降、106回に及ぶ空襲を受けた。昭和20年3月10日の東京大空襲では、死者8～10万人ともいわれ、100万人が被災した。(写真:毎日新聞社)

戦時下の方面委員活動

昭和12年、日中戦争が始まり、昭和16年には太平洋戦争に突入する。

このような社会情勢のなか、昭和12年に実施された方面委員令第1条では「方面委員ハ隣保相扶ノ醇風ニ則リ互助共済ノ精神ヲ以テ保護指導ノコトニ従フモノトス」と示され、その役割と権限が明確にされた。戦局が進むなか、方面委員は国家意図を地域社会に伝達する「行政要員」とされ、国家総動員体制の一翼を担うこととなった。

戦時下においては、倏約のために人びとの生活の刷新と戦時生活体制確立のため、全日本方面委員連盟は「生

活刷新実践要綱」、「戦時生活確立運動要綱」、「銃後国民生活強化要綱」などによる取り組みを実施した。このうち、昭和17年12月の「戦時生活確立運動要綱」では、方面委員として積極的に努力すべき「戦時庶民生活の具体的指導要綱」が掲げられた。

このように戦時下の方面委員活動は、国家体制の影響を大きく受けつつも、その一方では父親が出征した家族や戦死者遺族の生活支援や青少年の健全育成など、人びとに寄り添い、その生活を支え、守るための活動を続けていた。

- 1940(昭和15)年**
- 3 国民優生法(後の優生保護法)成立
 - 10 第11回全国方面委員大会(紀元二千六百年奉祝)開催
 - 11 厚生省社会局長、内務省地方局長連名で「方面委員制度と部落会町内会等の関係に関する件」通牒
中央社会事業委員会において「方面事業振興方策要綱」答申
- 1941(昭和16)年**
- 2 医療保護法公布(10月施行)。方面委員は医療保護事業の事務につき市町村長の補助機関となる

- 1942(昭和17)年**
- 12 太平洋戦争勃発
 - 1 全日本方面委員連盟、懸賞募集による方面事業紙芝居を3種作成
- 1943(昭和18)年**
- 8 軍事保護院通牒により方面委員は銃後奉公会の「乙委員」となり、同会の組織と結びつけられる
- 1944(昭和19)年**
- 2 航空機方面委員号献納運動の結果、陸海軍当局に各10万円贈る
 - 7 政府、「方面委員決戦措置要項」決定

民生委員・児童委員制度への転換期

昭和21(1946)年～昭和48(1973)年



バラックでの生活

戦後は多くの国民が厳しい生活を余儀なくされた。



GHQとの交渉を行う原泰一会長

GHQは公私分離原則および戦中の方面委員が軍事扶助委員とされてきたことなどを踏まえ、方面委員制度に対する不信感を抱いていた。第4代会長の林市蔵氏やその後任であり全日本方面委員連盟最後の会長であった原泰一氏は粘り強くGHQと交渉を重ね、方面委員制度存続に尽力した。



外地からの引揚げ

昭和20年9月から開始された軍人軍属等の引揚げは昭和33年まで続いた。(写真:毎日新聞社)

戦後の方面委員活動 ～生活保護法と民生委員令

終戦後、国民の多くが困窮状態に陥るなか、国においては緊急の生活支援方策を講じる必要に迫られた。その基礎資料としての「全国要保護者一斉調査」が行なわれることとなり、方面委員がその中心となった。

政府は、この調査をもとに、GHQ(連合国軍最高司令部)からの指示も踏まえ、国民の救済に向けた計画を進めることとなった。そして、この計画に基づき、昭和21年10月に生活保護法(旧法)が施行された。

昭和21年9月、生活保護法と同時に、民生委員令が制定された。これにより、方面委員から民生委員へという大きな転換が図られることとなった。民生委員の「民生」とは「国民の生活、生計」を意味しており、その改善、向上を担う委員であること、そして方面委員時代の低所得者支援を専らとする印象を払拭し、児童や母子、高齢者の福祉な

ど、広く国民の生活全般の相談に応じる役割を表す名称として「民生委員」とされたのである。

「民生委員は、元来単に貧困者の援護指導のみでなく、児童、母子の福祉、老人の福祉、家庭上の諸問題、保健衛生等広く地域の福祉増進を心掛け、それに向かって努力するものであるから、民生安定の推進者、民生安定諸施策実施の協力者としての職責を表示し、自覚せしめるために民生委員の名称に改めたのである。」(『民生員制度40年史』全民児連)

方面委員制度の生みの親である林市蔵氏は、この名称変更に対しては、「発展的解消とも云うべきであろうから、結構ではないかと積極的に賛意を表して下さった」と記録に残されているが、一方で方面委員制度の有していたその基本「無報酬の報酬」などについては、継承していくよう強く主張したと言われている。

1945(昭和20)年 3 東京大空襲
8 広島・長崎に原子爆弾投下
終戦(ポツダム宣言受諾)
10 国際連合設立
1946(昭和21)年 9 民生委員令公布、方面委員は民生委員と改称
生活保護法公布
11 全日本方面委員連盟を改め、全日本民生委員連盟となる

1947(昭和22)年 4 全民連「民生時報」発行
5 第1回児童福祉週間
11 第1回共同募金運動実施
12 児童福祉法公布。民生委員は児童委員を兼任



路上で寝る戦災孤児

戦災孤児や引揚げ孤児のなかには街頭で浮浪するものも少なくなかった。昭和22年6月の厚生省調査では、緊急に保護することが必要であるとされた孤児は全国で約1万2,700人と推計された。(写真:毎日新聞社)



当時の訪問活動

民生委員と改称されても、その活動の中心は訪問活動であった。

民生委員による児童委員の兼任 ～児童委員制度創設

児童福祉法の制定は昭和22年で、戦後の福祉諸法のなかで最も早く誕生した。これは、敗戦後の窮乏生活のなか、最も痛ましい影響を受けていた子どもたちを救うことが何よりも重要とされていたからである。

この児童福祉法において児童委員制度が創設され、民生委員が児童委員を兼任することとされた。

その理由としては、民生委員が方面委員時代から長きにわたり、児童やその家庭の福祉に力を尽くしてきたという実績があった。戦前から、母子保護法(昭和12年制定、経済的困窮状態にある母子家庭に対する生活扶助を規定)においては方面委員が補助機関となり、また少年教護法(昭和8年制定、不良少年に対する教育、保護を規定)においては、方面委員が「少年教護委員」に充てられていたなど、児童の福祉は方面委員活動の柱ともなっ

共同募金運動と民生委員

昭和22年、第1回の共同募金運動が実施された。

これは、昭和初期から方面委員が中心となっていた「歳末同情募金」を基に、全日本民生委員連盟が実施しようとしていた運動と、政府が行おうとしていた「国民たすけあい運動」が一本化されて実施されたものである。以来、今日に至るまで、民生委員は共同募金運動の中心的な役割を担っている。



いたのである。さらに民生委員兼任とせず、別途、児童委員を設けた場合、支援を要する家庭にとっては、類似の立場にある複数の支援者が関わることになり、負担であるとともに非効率であること、そして何より児童の支援には家庭の状況を総合的に把握する必要があること等が理由とされた。

民生委員法の成立

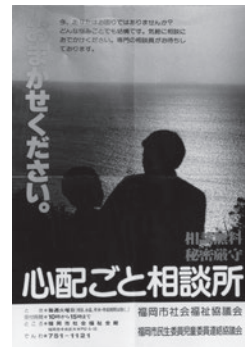
民生委員令公布から2年後の昭和23年7月、民生委員法が公布された(民生委員令は廃止)。これは、民生委員令が勅令であったため法律化する必要があったこと、また委員選任のあり方を明確に定義する必要があったことなどがその背景にあった。民生委員法制定に伴い、市町村民生委員推薦会や都道府県の審査会、委員の資格要件、3年の任期など、今日に至る制度の基本が明確化されたのである。

- 1948(昭和23)年 7 民生委員法公布・施行、民生委員令廃止
- 12 全民連、民生委員の歌及び民生委員を讃える歌募集
⇒「花咲く郷土」「光とともに」を作成
- 1949(昭和24)年 6 貞明皇后より民生委員に御歌を賜る
- 12 身体障害者福祉法公布(1950年4月施行)
- 1950(昭和25)年 5 新「生活保護法」公布。これにより民生委員は保護の実施の「協力機関」となる
- 1951(昭和26)年 1 全日本民生委員連盟、日本社会事業協会、同胞援護会と合併し、中央社会福祉協議会を結成

- 2 中央社会福祉協議会 民生事業委員会として組織化
- 3 社会福祉事業法公布(6月施行)
- 5 児童憲章制定
- 10 民生委員信条制定
- 12 歳末たすけあい募金開始
- 1952(昭和27)年 8 民生委員一人一世帯更生運動の全国的実践申し合わせ決議(第7回全国大会)
- 民生委員徽章改定



心配ごと相談所での相談風景



心配ごと相談所ポスター



世帯更生運動ポスター

互助事業のはじまり

民生委員・児童委員の互助を目的にした全国民生委員互助事業は、昭和33年に創設された。これは、昭和27年に大阪市で開催された研修会に参加した北海道の民生委員が、大阪駅近くの路上で非業の死をとげたことがきっかけである。翌年の昭和28年にも全国大会に出席するために向かっていた鳥取県の民生委員が途中で亡くなったこともあり、民生委員の活動中の死亡に対する補償問題が議論されるようになった。4年にわたる検討の結果、委員相互の互助事業として、死亡・傷病・災害に対する見舞いとしてスタートしたのである。さらに昭和36年からは一部に国庫補助が行なわれることとなった。

なお、委員の研鑽にかかる共励事業は、昭和37年から実施されている。

世帯更生運動と心配ごと相談所

昭和20年代の民生委員活動において特筆されるものとして、「世帯更生運動」と「心配ごと相談事業」がある。

住民の相談支援は、方面委員時代よりその役割の中心となっており、あらゆる生活上の悩み事の相談に応じる私設の「よろず相談所」といった役割を担っていた。戦後、方面委員が民生委員となった後には、住民からの相談支援について、ただ待つという姿勢ではなく、積極的に「生活相談所」「よろず相談所」「民生相談所」といった門標を民生委員宅に掲げる地域もあった。

多くの国民が困窮状態にあるなか、民生委員による世帯更生運動が全国的に進められるようになった。世帯更生運動は、昭和26年から岡山県で「民生委員一人一世帯自立更生運動」として展開されていたが、昭和27年8月、滋賀県大津市で開催された第7回全国民生委員児童委員大会において、全国展開について決議されたもので

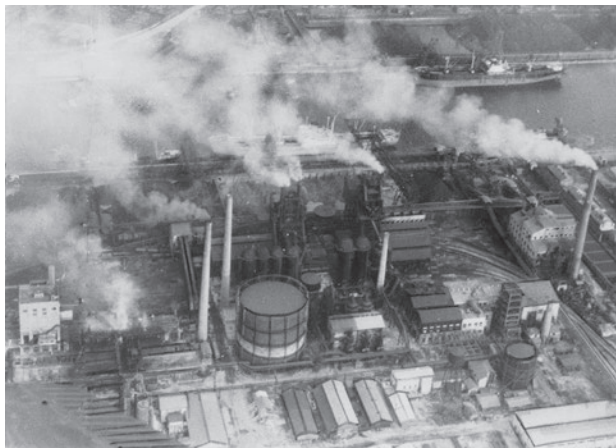
ある。当時、全国で183万世帯といわれた生活保護手前ともいべき低所得世帯を対象に、社会連帯の考え方のもと、生活基盤を確立することにより、生活保護受給となることを防ぐとともに、受給中の世帯に対しても早期の自立をめざそうとするものであった。昭和30年には低所得者の自立支援のための貸付金制度として「世帯更生資金貸付制度」が創設された。現在の「生活福祉資金貸付制度」の前身である。

この世帯更生運動の「推進方策」には、対象世帯の発見、把握方策として、「社協が中心となって、常設あるいは定期的な巡回の総合生活相談所（心配ごと相談所）を適切な場所に開設する」ことを掲げており、こうした動きが心配ごと相談所を全国に普及することにつながった。

昭和30年代半ばには、心配ごと相談所は全国で300を数え、年間相談件数は30万件を超えた。

- 1953(昭和28)年 9 厚生省児童局長「児童委員制度の運営について」(児童委員活動要領)通知
- 1955(昭和30)年 10 児童委員活動の強化推進要綱実施
世帯更生資金貸付制度発足
- 1956(昭和31)年 5 売春防止法において民生委員は婦人相談所及び婦人相談員に協力することを規定
- 1957(昭和32)年 4 香淳皇后より民生委員に対し御歌を賜る
- 1958(昭和33)年 4 民生委員互助共励事業開始
- 1960(昭和35)年 3 民生委員総務(現民児協会長)制度設置

- 4 心配ごと相談所に対し国庫補助、「心配ごと相談所運営要綱」「同運営要領」通知
- 6 民生委員徽章改正(懸賞募集による入選図案決定)
- 4 国民皆年金・皆保険制度が発足
- 1961(昭和36)年 厚生省報告例による社会福祉統計報告に「民生委員、児童委員の活動状況報告」が加えられる
世帯更生運動を「しあわせを高める運動」と改称、積極的な運動展開を図る。国において運動推進費が予算化
民生委員互助共励事業に対する国庫補助が実施される



高度経済成長と公害

戦後復興を経て昭和30年代からの高度経済成長期には公害が発生し、大きな社会問題となった。(写真:毎日新聞社)



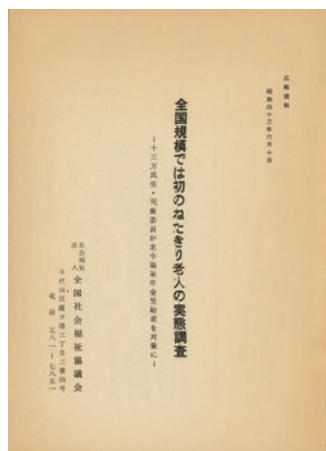
急速な経済成長と都市の環境悪化

車が行き交う環境のなかで子どもたちは育った。



1964 東京オリンピック

戦後復興を果たした国家的イベントであり、再び主要先進国として国際社会に復帰する象徴的な意味をもっていた。(写真:毎日新聞社)



1968 居宅ねたきり老人実態調査

全国初のモニター調査として実施。
在宅寝たきり高齢者の状況を明らかにした。

高度経済成長と福祉ニーズの拡大

東京オリンピックが開催された昭和30年代末以降、「日本は完全に戦禍から復興した」との意識が国民に広がった。急激な高度経済成長は、産業構造の変化や都市への人口集中の加速、家族形態の変化をもたらし、これを背景に福祉ニーズもまた、急速に拡大していった。

「50周年活動強化要綱」と全国モニター調査「居宅ねたきり老人実態調査」

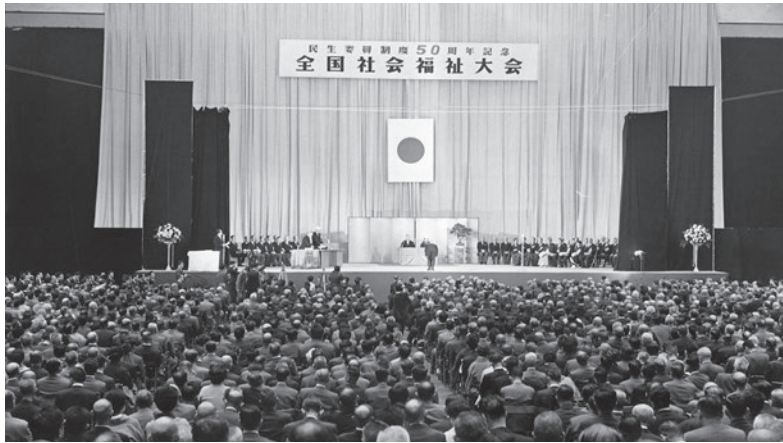
住民の抱える福祉課題が多様化・複雑化するなか、委員個人による相談支援活動に加え、民児協としての組織的な対応が求められるようになった。こうした方向性を明確にしたのが、昭和42年、民生委員制度創設50周年を期しての「活動強化要綱」であった。この「50周年活動強化要綱」の後、全民児連では、10年ごとに「活動強化方針」を定め、時代に即した活動の方向性を示している。

この「50周年活動強化要綱」に基づく取り組みであり、民生委員の組織力を示す活動として特筆すべきものに「全国モニター調査」がある。「モニター」には、「社会を注視する」という意味があり、民生委員だからこそ可能な、見えづらい地域課題を明らかにする取り組みである。

昭和43年には、「居宅ねたきり老人の実態調査」(調査名は当時)が第1回のモニター調査として実施された。これは、高齢者人口が増加するなか、自宅で長期間、寝たきり状態にある高齢者が増加していることを受け、当時、全国13万人の民生委員全員が一斉に調査を行なったもので、この結果、70歳以上の寝たきりの高齢者が全国で20万人以上いることが明らかになった。この調査は、在宅で生活するねたきり高齢者の状況を明らかにしたわが国初の調査であり、その後の国の在宅福祉施策の充実に大きな影響を与えた。

- 1963(昭和38)年 7 老人福祉法が制定され、民生委員は同法実施の「協力機関」となる
- 1964(昭和39)年 7 母子福祉法施行
- 10 東京オリンピック開催
- 1967(昭和42)年 制度創設50周年
- 5 「50周年活動強化要綱」を決定
- 郵政省より50周年記念切手が発売

- 1968(昭和43)年 9 昭和天皇より制度創設50周年に際しての御製を賜る
- 4 厚生省、母子保健対策を発表
- 6 公害2法案(大気汚染、騒音規制)成立
- 9 全社協および全民児連「居宅ねたきり老人調査」結果公表、全国で20万人余と発表



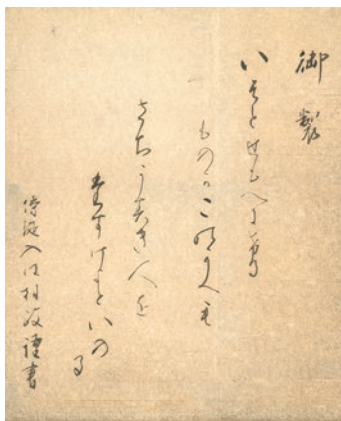
民生委員制度創設50周年記念大会として開催された全国社会福祉大会



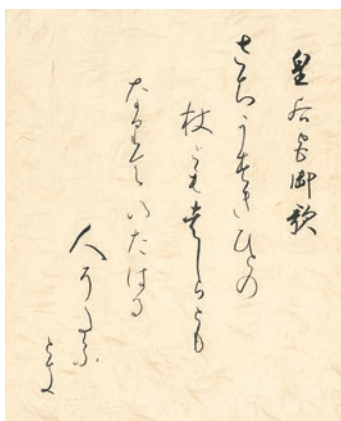
50周年に際して発行された記念切手とたばこ



50周年時に発行された写真ニュース



制度創設50周年に際して昭和天皇より賜った御製
「いそとせも へにけるものか このうへも さちうすき人 たすけよといのる」



昭和32年 制度創設40周年にあたって香淳皇后より賜った御歌
「さちうすき 人の杖とも 柱とも なりていたはる 人そ たふとさ」

全国モニター調査

昭和43年、初の全国モニター調査で「居宅ねたきり老人実態調査」を実施して以降、全民児連では、さまざまな調査を実施してきている。

主な全国モニター調査は以下のとおり。

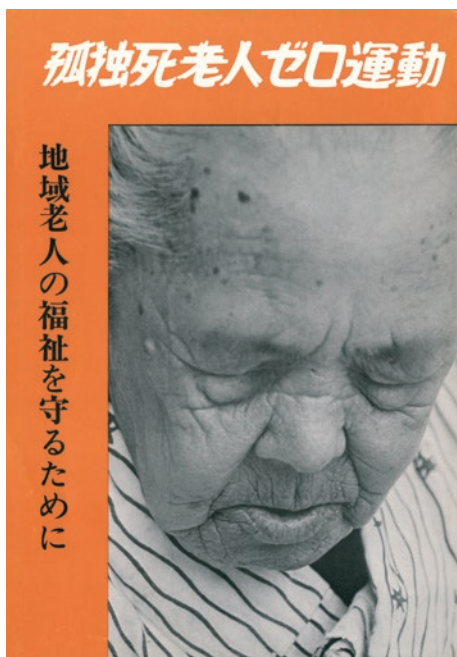
調査時期	名称	主な内容
昭和43年7月	居宅ねたきり老人の実態調査	高齢者人口の増大に伴い、傷病等で長期間ねたきりの高齢者が急増している実態、本人と家族の物心両面に及ぼす負担等について調査。13万人の民生委員による戸別訪問による聞き取り調査。
昭和44～45年	第2回全国調査(選択性)	全民児協が調査課題を提示し、選択による調査の実施。 ①事故家庭遺児の実態調査 ②父子家庭の実態調査 ③心身障害児の実態調査 ④独居老人の実態調査 ⑤その他(遊び場、鍵っ子、ねたきり老人、世帯更生資金借受世帯など)
昭和47年	妊産婦の保健と生活実態調査	昭和47年1～7月に母子健康手帳の交付を受けた妊産婦のうち抽出された5万人に対し、全国4万2千人の婦人民生委員が訪問面接して調査。
昭和48年	孤独死老人の追跡調査	9県1指定都市内で昭和47年度中に死亡した独居老人に関して、民生委員が個人の親族や友人等を訪問し、死亡前後の状況を聞き取り調査。
昭和52年	在宅ねたきり老人介護者の実態調査	65歳以上のねたきり高齢者を抱える家庭17万4千世帯を対象に、民生委員が戸別訪問をして聞き取り調査。
昭和61年	在宅痴呆性老人の介護者実態調査	各民生委員が把握している認知症高齢者の介護者3万1千人を対象に、訪問による聞き取り調査。
平成8年	子ども・子育てに関する調査	80周年記念事業として、子ども・子育てに関する3種類の調査を実施。 ①子ども子育て支援活動の実態調査 ②子育てに関する意識調査 ③子どもの声に関する調査
平成28年	社会的孤立を背景とする課題に関する調査	23万人の全民生委員に、「社会的孤立」を背景とする課題を抱える世帯で、とくに相談支援が困難であった世帯の事例について調査。 ※このほか、民生委員の活動実態や意識に関する調査(調査2)と単位民児協の実態調査(調査3)をあわせて実施。

- 1969(昭和44)年 7 同和对策事業特別措置法成立
1970(昭和45)年 3 大阪で日本万国博覧会開幕
4 「丈夫な子どもを育てる母親運動」を全国展開
1971(昭和46)年 4 「民協総務通信」(現「View」)を創刊
児童手当法成立
6 沖縄返還協定調印

- 1972(昭和47)年 1 児童手当制度発足
2 連合赤軍事件発生
4 世帯更生資金に福祉資金を創設
9 田中首相、中国を訪問し、日中国交正常化実現

組織的活動の強化・推進期

昭和48(1973)年～平成2(1990)年



孤独死老人ゼロ運動

高齢者人口が増加するなか、ひとり暮らし高齢者の厳しい生活環境が明らかとなっていた。とくに孤独死・孤立死の増加を受け、昭和49年、全国の民生委員による「孤独死老人ゼロ運動」が実施されることとなった。運動の主唱は全国民生委員児童委員協議会と全国社会福祉協議会であったが、実質的には単位民児協が推進母体となって進められた。

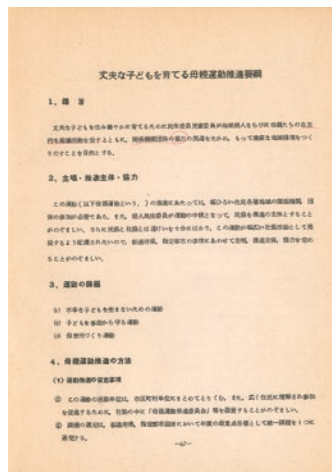
具体的には、①近隣住民による日常的協力体制の確立、②孤立する高齢者への福祉サービスの充実、を目標に、老人クラブや住民組織と協力し、食事サービスや茶話会、ひと声運動などが取り組まれた。

この運動の一環として、全国10の県・指定都市民児協関係者による「孤独死老人追跡調査」が実施された。昭和47年中に死亡した65歳以上のひとり暮らし高齢者の死亡時の状況や生活状況を把握・分析した調査で、把握された816人中、6人に1人は誰にも看取られておらず、10人中2人は死後2日以上経過して発見されていた。また816人の生活保護受給率は41.2%で、国民全体の保護率1.3%の実に40倍にのぼるという厳しい現実が明らかになった。

この結果は、広く関係者に衝撃を与え、公的な福祉サービスの拡充とともに、地域から高齢者を孤立させない取り組みの推進につながった。

- 1973(昭和48)年
- 1 ベトナム戦争和平協定
70歳以上の老人の医療費無料化始まる
 - 4 「孤独死老人ゼロ運動」を全国的に展開
 - 7 第1次オイルショック

- 1974(昭和49)年
- 4 「低所得者、生活困難者等に対する緊急生活保護対策に関する国会請求運動」全民児協の提唱で全国的に展開
 - 4 民生委員・児童委員の「活動メモ」を「活動記録」と改称し、内容、様式を改善



1979 国際児童年と抛金運動
国連が提唱する「国際児童年」にあたる昭和54年、全社協は「国際児童年抛金実行委員会」を設置し、社会福祉関係者による途上国への抛金運動を展開した。全民児協でも、抛金の趣旨に賛同し、抛金活動を行なった。

1969 丈夫な子どもを育てる母親運動
地域状況に応じて行なわれたこの運動は「豊かな子どもを育てる運動」へと発展することとなった。

丈夫な子どもを育てる母親運動

昭和44年6月に滋賀県で開催された全国婦人民生委員研修会の席上、「丈夫な子どもを育てる母親運動」が提唱された。

その趣旨は「丈夫な子どもを生み、健やかに育てること、福祉に欠ける子どもとその家庭の生活を擁護すること」をめざして、民生委員・児童委員が地域婦人や母親、当該家庭などと共同し、また関係機関団体の協力を得て、地域福祉活動に取り組み、もって子どもと家庭の福祉向上をはかり、あわせて福祉の街づくりに資する」というものであった。

この運動には、遊び場づくり、子ども会の結成などを含む「子どもを事故から守る運動」、また「ポストの数ほど保育所を」といった時代背景のなかで、保育所や学童保育の設置を促す「保育所づくり運動」などを含んでおり、各地で地域の実情にあわせたさまざまな事業展開が行なわれた。

こうした運動実施の背景には、昭和52年に制度創設60周年、児童委員制度創設30周年を迎えるとともに、昭和53年は国際婦人年、昭和54年は国際児童年であり、児童福祉をより広い視野のもとで捉え直そうという機運が盛りあがったことなどがあった。

1975(昭和50)年 国際婦人年
3 政府、ILO102号条約(社会保障の最低基準に関する条約)を承認
1977(昭和52)年 制度創設60周年

5 「60周年を期しての活動強化方策」を策定
全国一斉社会福祉モニター調査として「老人介護の実態調査」を実施
9 日航機ハイジャック事件



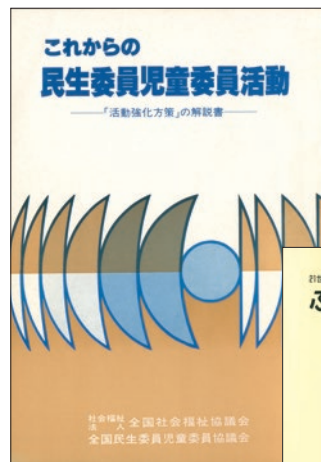
予算対策運動の推進(福祉予算確保緊急全国大会)

昭和48年に発生したオイルショックを契機に、低成長時代を迎え、福祉関係予算も厳しい状況に陥った。全民児協も、全国の福祉関係者とともに、福祉予算の後退阻止をめざして、毎年、予算確保運動を展開した。



1973 オイルショック

1973年、第4次中東戦争が勃発、ペルシャ湾岸6カ国は原油価格の引き上げを実施した。日本経済はインフレが加速し、紙製品の不足の懸念からトイレットペーパーの買占め騒動も発生した。(写真：毎日新聞社)



これからの民生委員児童委員活動
～制度創設60周年を期しての活動強化方策

21世紀に向けての民生委員児童委員活動
ふれあいのネットワークづくりをめざして
～70周年活動強化方策の手引き



オイルショックと社会の変化

政府が「福祉元年」を宣言した昭和48年は、オイルショックが発生し、急激なインフレのために不況が襲い、高度経済成長の終わりを告げる年となった。

厳しい財政下、福祉関係予算の確保も難しく、施設運営費の国庫負担引き下げ等の動きが相次いだ。これに対し、全国社会福祉協議会(全社協)では、全国民生委員児童委員協議会(全民児協)役員をはじめ、全国の福祉関係者を結集し、福祉サービスの質の低下防止と従事者の生活を守るため、緊急集会の開催など、社会福祉予算対策運動を活発に展開していった。

在宅福祉サービスの展開

昭和50年代以降、高齢化の進行のなかにあつて、民生委員による全国モニター調査等の結果も踏まえ、全社協が在宅福祉サービスの必要性を唱えた『在宅福祉サービス戦略』をまとめるなど、在宅福祉の推進が図られるようになった。

昭和52年の民生委員制度創設60周年および昭和62年の70周年にあたっての「活動強化方策」では、これらの動きを受け、在宅福祉推進のネットワークづくりや福祉のまちづくりの推進等が重点に掲げられ、全国の民児協において社協と協力した取り組みが進められた。

1978(昭和53)年 5 臨時生活福祉給付金支給制度を閣議決定し、民生委員に協力要請がある
8 日中平和友好条約調印
1979(昭和54)年 国際児童年

3 全社協、国際児童年提金運動を実施
7 厚生省「父子福祉対策要綱」を策定
1985(昭和60)年 9 全国一斉社会福祉モニター調査として「在宅痴呆性老人の介護者実態調査」を実施



1987 「在宅痴呆性老人の介護者実態調査」

昭和62年には全国一斉モニター調査として「在宅痴呆性老人の介護者実態調査」を実施した。在宅認知症高齢者の介護の多くを家族が担っている実情を明らかにし、その後の在宅福祉の充実に寄与することとなった。



1986 国際社会福祉会議

昭和61年8月31日～9月4日に東京において開催された第23回国際社会福祉会議に資金協力を行なうとともに、「日本の民生委員 a system of community volunteers in Japan」と題した専門領域会議を開催し、日本の民生委員・児童委員制度について広報を行なった。

民生委員の研修

地域住民のニーズが複雑・多様化するなか、民生委員・児童委員には地域住民のさまざまな相談に応じ、専門機関へのつなぎ役としての役割を担ううえで、相談援助に関する技術とともに幅広い知識が必要となった。

方面委員時代から、委員の支援および資質向上のために、大阪では「方面道場」というケース会議が定期的に行われていた。民生委員法第2条でも「民生委員は、常に、人格識見の向上と、その職務を行う上に必要な知識及び技術の修得に努めなければならない」と定められた。

民生委員研修の充実、昭和33年に創設された「民生委員互助共励事業」が転機となっている。とくに共励事業を強化するため、国から補助が行なわれるようになった昭和37年以降、研修の充実が図られるようになる。

昭和48年から始まった「中央民生委員教室」は、現在では「全国民生委員指導者研修会（通称：民生委員大学）」として継続して実施されている。



- 1986(昭和61)年 8 第23回国際社会福祉会議が東京で開催
1987(昭和62)年 制度創設70周年
2 「21世紀に向けての民生委員児童委員活動」(70周年強化方案)を策定
5 社会福祉士及び介護福祉士法が成立

- 1989(平成元年) 消費税スタート
11 国連第44回総会、「児童の権利に関する条約」を採択
12 厚生大臣の委嘱状に児童委員も併記へ

多様化する民生委員・児童委員活動

平成2(1990)年～



認知症カフェ

認知症高齢者が増加するなか、認知症患者と家族への支援などにも積極的に取り組んでいる

訪問活動

高齢者が安心して地域で生活できるよう、定期的に見守り訪問を行っている



高齢者サロン

ひとり暮らし高齢者や高齢夫婦のみ世帯などが増加するなか、高齢者の居場所づくりや仲間づくりのための「いきいきサロン」などを実施

福祉制度改革の進行と高齢者福祉

高齢化が進行するなか、平成2年には住民に身近な市町村を中心とした福祉施策推進のために、福祉関係8法の改正が行なわれた。この時の老人福祉法の改正により、特別養護老人ホーム等への入所決定に関する事務が市町村に権限移譲され、施設福祉と在宅福祉を市町村において一元的かつ計画的に提供する体制整備が図られた。また、これに先立つ昭和62年には社会福祉士・介護福祉士制度が誕生、平成元年にはゴールドプランが策定された。これに続きエンゼルプラン、障害者プランも策定され、保健福祉3プランに基づきサービスの計画的整備が推進されるところとなった。

平成12年には戦後の社会福祉の基本的な枠組みを見直す社会福祉基礎構造改革により、措置から契約へ、利

用者本位の福祉サービスの整備という方向性が明確に示された。

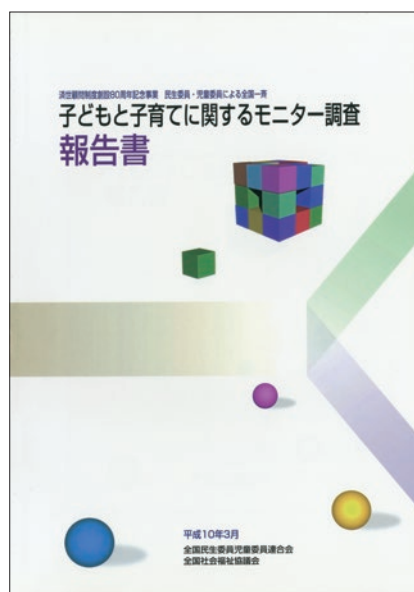
この平成12年には介護保険制度も施行された。保健、医療、福祉にわたる総合的な介護サービスを提供するとともに、社会保険方式により高齢者、現役世代、事業主などが協力し、高齢者の介護を社会全体で支えあう制度として誕生した。全民児連では、平成10年5月に介護保険制度の施行に対応するため、「介護保険における民生委員・児童委員活動の取り組み」を策定するなど、新たな時代を迎えた福祉サービスと住民とをつなぐその活動のあり方を模索し、関係者に提示している。

1990(平成2)年 少子化の進行「1.57ショック」
1991(平成3)年 4 「ふれあいのまちづくり事業」(地域福祉総合事業)スタート (心配ごと相談所の一部を発展改組)
1992(平成4)年 12 全国民生委員児童委員協議会を全国民生委員児童委員連合会に改称

1993(平成5)年 3 厚生省、「主任児童委員設置について」を通知
1994(平成6)年 1 主任児童委員制度の創設
3 「21世紀福祉ビジョン—少子・高齢社会に向けて—」発表
4 「児童の権利に関する条約」批准



いつもあなたのそばに
制度創設80周年記念事業では、民生委員・
児童委員活動をPRする映画の作成を行なった。



子どもや子育てに関する全国モニター調査 ～80周年記念事業

平成9年の制度創設80周年記念事業では、「全国一斉モニター調査」として、「子どもと子育て支援活動の事例調査」、「子育てに関する意識調査」、「子どもの意識調査」の3つの調査を行なった。

「子どもと子育て支援活動の事例調査」は、全国の市区町村で展開されているユニークな子どもや子育ての支援活動事例を収集した。「子育てに関する意識調査」は、子育ての悩みや相談相手などを把握するため、保育所に通っていない1～2歳児の親を対象にアンケートを実施した。また、「子どもの意識調査」では、各都道府県・指定都市単位で小学校5校を選定し、6年生の児童約1万人に現在抱えている悩みや将来の希望などを記入してもらった。

これらの調査結果に基づき、子どもや子育て環境をめぐる課題と今後の児童委員活動の展開の方向性として、①地域づくり、仲間づくりが大切であること、②子育て家庭の「ゆとり」のなさが子育ての負担感につながっていることから、ゆとりづくりが重要であること、③情報が氾濫するなか、生活に密着した情報提供が重要であること、④子ども、家族、地域社会、社会的施策によるパートナーシップに基づく子育てが重要であること、などを明らかにした。そして、子どもが生活しやすい、子育てがしやすい地域社会づくりをめざしていくことが、児童委員、主任児童委員の役割であるとした。

23

子どもの育ちを支える ～主任児童委員制度の創設

平成元年には出生率は1.57となり、社会的にも大きな反響を呼んだ。また、少子化の進行に加え、児童虐待も深刻化するなど、子どもたちをめぐるさまざまな課題が顕在化し、児童委員への期待が高まることとなった。

しかし、一方で急速な高齢化が進行するなかにあって、民生委員が児童委員としての活動を十分に行なえないとの関係者の指摘もあり、全民児連、全社協、厚生省(当時)が合同で設置した検討会は、民児協のなかで児童委員活動を専門的に担う民生委員として「主任児童委員」の配置を提言。これに基づき、平成6年1月に主任児童委員制度が誕生し、1万3千人が委嘱された(児童福祉法上の法定化は平成13年)。

全民児連では、平成11年11月に開催された第68回全国民生委員児童委員大会において「児童虐待防止緊急アピール」を採択し、増加する児童虐待問題に対応するために、全国の児童委員がそれぞれの地域で虐待の防止や早期対応に向けた活動を展開していくこととした。

また、平成19年には「全民児連における児童虐待防止の取り組みについて」および「90周年『広げよう 地域に根ざした 思いやり』行動宣言 児童委員・主任児童委員版」を策定し、①地域から孤立した子育て・孤独な子育てをなくす取り組みの推進、②課題を抱える親子を発見し、必要な支援につなぐ取り組みの推進、③児童虐待の早期発見・早期対応、および子どもを犯罪被害等から守るための連携・協働の推進、の3点を重点課題として取り組むこととした。

- 1995(平成7)年 1 阪神・淡路大震災
12 「障害者プランナーノーマライゼーション7か年戦略」策定
80周年記念全国一斉モニター調査「子どもと子育て支援活動の事例調査」「子育てに関する意識調査」「子どもの意識調査」を実施(12月～翌2月)
- 1997(平成9)年 制度創設80周年

- 1 ロシアタンカー重油流出事故
4 80周年活動強化方策「地域福祉の時代に求められる民生委員・児童委員活動」を策定
12 介護保険関連三法成立



子育てサロン

核家族化等のなかで、子育て家庭の孤立化が指摘され、そのことが児童虐待の背景となっている場合も少なくない。地域のなかで親子が集える場を提供し、子育て家庭の仲間づくりの支援を行っている



こんにちは赤ちゃん事業

保健所などと連携し、新生児家庭を訪問することによって、子育てサロンへなどの情報を伝え、孤独な子育てとならないよう、地域でサポートしている



低所得世帯の子どもたちへの支援

子ども食堂や学習支援に取り組む民児協も増えている



子どもたちの見守り

小学生等の登下校時に通学路において見守りを行なうとともに、あいさつ運動を行っている。継続して活動続けることによって、子どもたちとの関係が構築されている

民生委員法改正

平成12年、戦後の社会福祉の枠組みを大きく見直す社会福祉基礎構造改革が実施された。この年、介護保険制度も施行され、福祉サービスは自己選択と契約による利用へと大きく見直された。また、誰もが住み慣れた地域で生活を続けられるよう、社会福祉の理念として「地域福祉の推進」も掲げられ、その担い手として民生委員への期待も高まった。

こうしたなか、平成12年6月、民生委員法が改正された。民生委員法制定以来とされる大幅な改正であり、その第1条は「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ない、もって社会福祉の増進に勤めるものとする」とされた。

この法改正により、民生委員・児童委員は、「住民の立場に立った支援者」とされ、支援を必要とする地域住民が、できる限り地域で自立した生活を営むことができるよう、地域社会全体で支えていく「地域福祉の推進」の主要な担い手とされた。

具体的には、それまで「名誉職」とされていた規定を削除し、「民生委員に給与は支給しない」と改めたほか(第10条)、第14条では、①住民の生活状態を適切に把握すること、②援助を必要とする者が、地域で自立して生活を営むことができるよう、必要な援助を行なうこと、③住民の福祉の増進を図るための活動を行なうことなど、その職務内容についても時代に即した見直しが図られた。

1999(平成11)年 6 「男女共同参画社会基本法」公布
7 「地方分権一括法」成立
10 「地域福祉権利擁護事業」開始
12 民法等改正により成年後見制度の抜本改正
2000(平成12)年 6 「民生委員法」改正→民生委員の性格を改める(名誉職から地域福祉の推進者へ)
社会福祉基礎構造改革関連法公布

2001(平成13)年 1 中央省庁再編 厚生労働省発足
4 「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」公布
6 厚生省、主任児童委員の配置基準を改正 すべての単位民児協で主任児童委員の複数配置を実現



子どもたちとともに行なう災害支援マップづくり



阪神・淡路大震災(写真:毎日新聞社)



東日本大震災(写真:毎日新聞社)



東日本大震災被災地で仮設住宅の見守りを続ける民生委員



熊本地震(写真:毎日新聞社)

相次ぐ自然災害への対応

昭和の終わり頃から、わが国は相次ぎ自然災害に見舞われた。災害が多発するなか、高齢者や障がい者等の「災害時要援護者」への支援が社会的な課題となった。

平成7年の阪神・淡路大震災、平成16年の新潟県中越地震、さらには相次ぐ台風や豪雨災害等の経験を踏まえ、全民児連は平成18年、制度創設90周年記念事業として「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」の実施を決定した。

この運動は、平常時において災害時要援護者台帳や災害福祉マップ等の作成を進めておくことで、発災時の迅速な安否確認活動や避難後の支援に役立てることをめ

ざすもので、その後の自然災害において大きな成果をあげることとなった。

平成23年3月11日、東日本大震災が発生。死者・行方不明者は2万人を超える未曾有の被害が発生するなか、民生委員は高齢者等の避難や安否確認に奔走するとともに、避難後の生活支援等に今も尽力している。しかし、その一方で、強い使命感から避難支援活動中の56人もの委員が犠牲になり、発災時の委員の安全確保の重要性があらためて明らかになった。

2002(平成14)年 8 「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」公布
2003(平成15)年 4 障がい者福祉における「支援費制度」施行
 5 「個人情報の保護に関する法律」等、個人情報保護関連5法公布
 7 「次世代育成支援対策推進法」成立
 「少子化社会対策基本法」公布
 11 「障害者基本計画(新障害者プラン)」策定
2004(平成16)年 5 全民児連、＜児童虐待防止緊急アピール＞を発表

10 新潟県中越地震
 12 「児童福祉法」改正(主任児童委員も区域担当児童委員同様、個別事案を担当できる旨が明確化)
2005(平成17)年 10 「障害者自立支援法」公布(障がいの種別にかかわらず一元的にサービスを提供する仕組みの創設等)
2006(平成18)年 6 「認定こども園法」公布
 12 「地方分権改革推進法」成立
 ＜民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動＞を全国展開



民生委員制度創設90周年記念全国民生委員児童委員大会



90周年記念事業

平成19年の制度創設90周年を記念した事業としては、①記念大会の開催(平成19年7月5日・6日、日本武道館他で開催)、②活動スローガンの決定(「広げよう 地域に根ざした 思いやり」)、③全国一斉活動「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」の実施、④「90周年活動強化方策」の策定、などが行なわれた。

とくに「90周年活動強化方策」の策定にあたっては、喫緊の課題として全国の民生委員・児童委員が取り組むべき5項目を示す「行動宣言」があわせて策定された。



民生委員・児童委員 「広げよう 地域に根ざした 思いやり」行動宣言

- 1 安心して済み続けることができる地域社会づくりに貢献します
- 2 地域社会での孤立・孤独をなくす運動を提案し行動します
- 3 児童虐待や犯罪被害などから子どもを守る取り組みを進めます
- 4 多くの福祉課題を抱える生活困難家庭に粘り強く接し、地域社会とのつなぎ役を務めます
- 5 日頃の活動を活かし、災害時に要援護者の安否確認を行います

100周年を迎えて

平成19年、全民児連は「90周年活動強化方策・行動宣言」を定め、100周年に向けて民生委員・児童委員活動の充実に取り組んできた。

孤立や孤独、児童・高齢者・障がい者に対する虐待、悪質商法被害、災害対応など、地域住民の課題は一層多様化、深刻化し、民生委員・児童委員への期待は一層高まっている。しかし、同時に委員の負担も拡大し、新たななり手確保も課題となっている。

制度創設100周年を迎える今、民生委員・児童委員活動の充実と活動環境整備の両立が求められている。

全民児連では、制度創設100周年にあたり、①100周年記念大会の開催(平成29年7月9日・10日)、②「100年通史」の作成、③これからの民生委員制度やその活動のあり方に関する検討・提言、④全国モニター調査の実施(社会的孤立状態にある世帯への支援等)、⑤重層的な広報活動の実施、を柱とした記念事業を進めている。

これからも、民生委員・児童委員は「誰もが笑顔で、安全に、安心して暮らせる社会づくり」のために、常に住民に寄り添い、身近な相談相手となり、つなぎ役となって地域で活躍し続けていく。

2007(平成19)年

制度創設90周年

7 新潟県中越沖地震

「90周年活動強化方策・行動宣言」の策定

全国児童委員活動強化推進方策「行動宣言」の策定

2011(平成23)年

3 東日本大震災

2013(平成25)年

3 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の取りまとめ

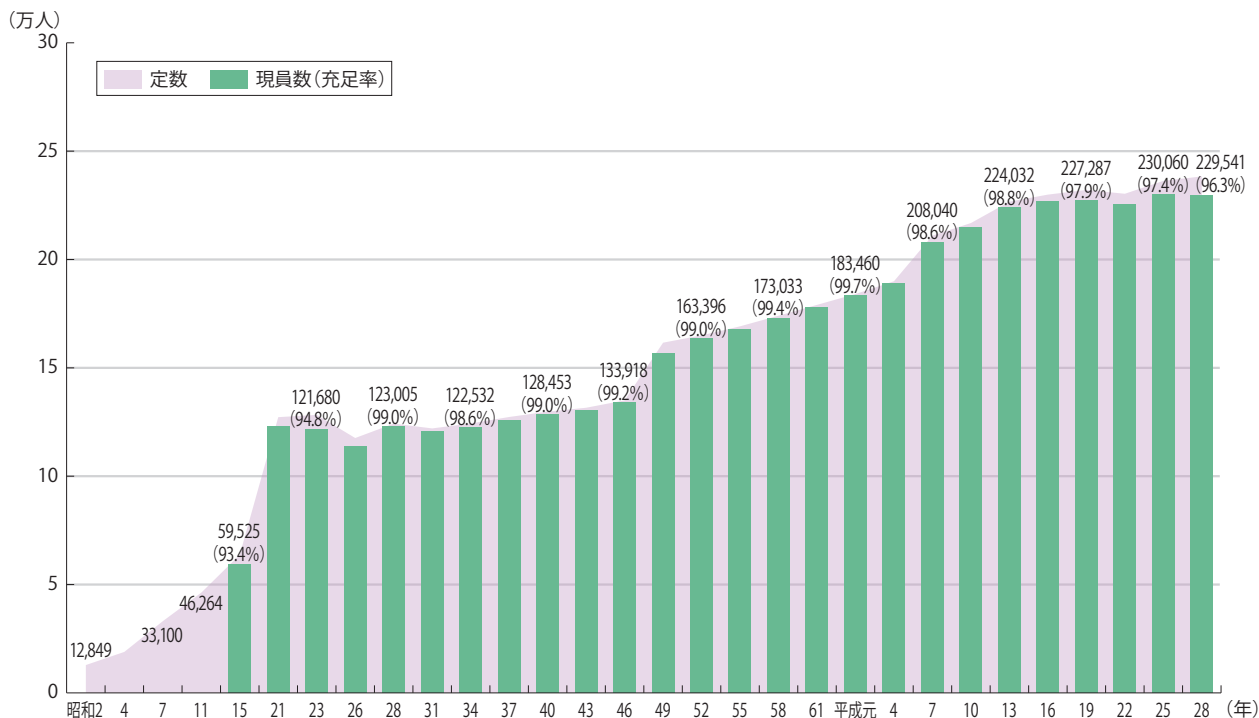
4 障害者総合支援法施行

6 災害対策基本法改正、避難行動要支援者名簿作成と民生委員等への提供

子どもの貧困対策推進法成立

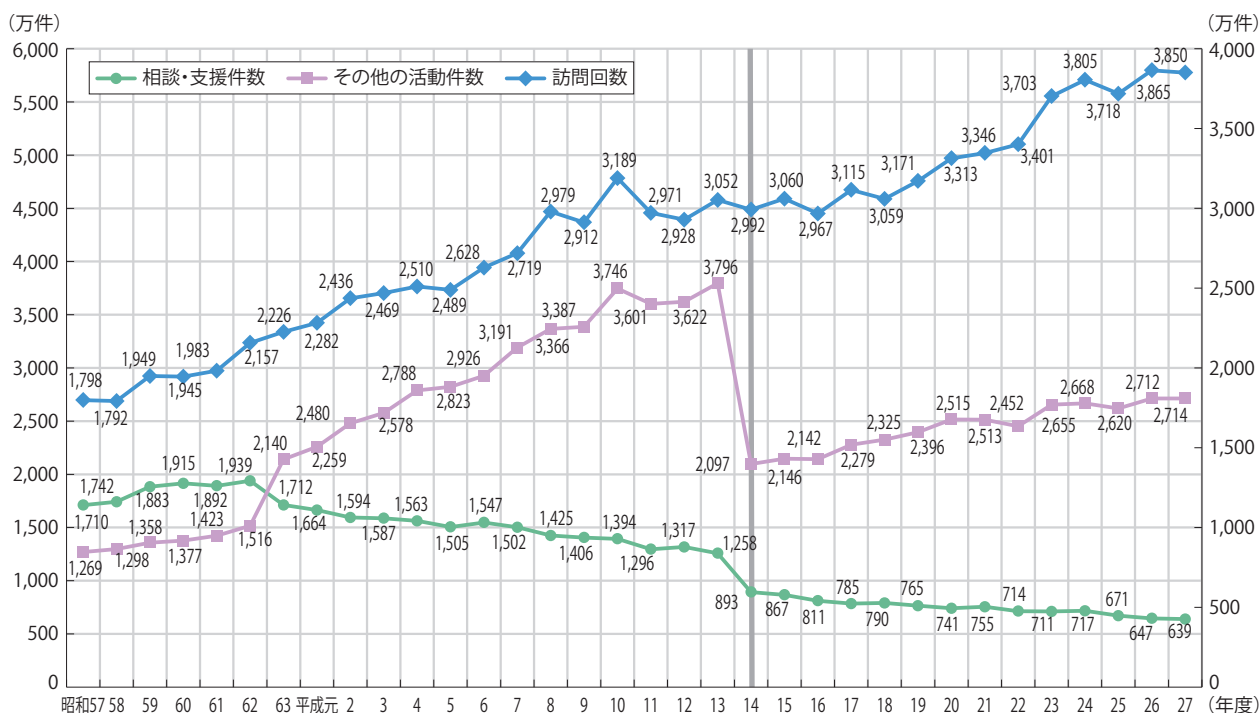
12 生活困窮者自立支援法・生活保護法一部改正法成立

方面委員・民生委員数の推移



注) 昭和2～11年の数値は定数、昭和15年以降の数値は現員数および充足率
出典: 平成13年までは「社会福祉行政業務報告」、平成14年以降は「福祉行政報告例」をもとに全民児連作成

相談件数等の推移



注) 平成14年度より活動の集計区分が見直されている。
出典: 平成13年までは「社会福祉行政業務報告」、平成14年以降は「福祉行政報告例」をもとに全民児連作成

- 2014(平成26)年
 - 4 厚生労働省「民生委員・児童委員の活動環境の整備に関する検討会」報告書の取りまとめ
 - 民生委員・児童委員活動保険創設
 - 8 国連・障がい者権利条約を批准
- 2015(平成27)年
 - 4 生活困窮者自立支援法施行
 - 子ども・子育て支援新制度施行
- 2016(平成28)年
 - 4 平成28年(2016年) 熊本地震

- 6 全国一斉モニター調査「社会的孤立を背景として課題を抱えた世帯の実態調査」の実施
- 11 「これからの民生委員・児童委員制度と活動とあり方に関する検討委員会」中間報告
- 民生委員制度創設100周年、児童委員制度創設70周年
- 7 「民生委員制度創設100周年活動強化方策」の策定

「方面時報」から「民生委員・児童委員のひろば」へ



方面時報創刊号(昭和8年)



民生時報に改題(昭和22年)



社会福祉時報に改題(昭和26年)



民生委員・児童委員のひろばに改題(昭和48年)



民生委員・児童委員のひろば第651号(90周年記念号)(平成19年)



民生委員・児童委員のひろば第766号(平成29年4月)

「民児協総務通信」から「View」へ



「民児協総務通信」創刊号(昭和46年)



「View」に改題(平成12年)



「View」203号(平成29年3月号)

民生委員・児童委員必携



民生委員・児童委員必携
第1集～6集



民生委員・児童委員必携
第61集

児童委員活動の手引き



児童委員活動の手引き
第1集



児童委員活動の手引き
第42集(平成29年)

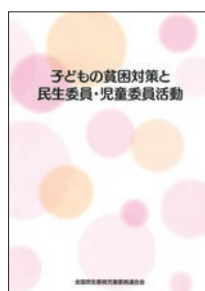
全民児連では民生委員・児童委員活動を支援するため時宜に応じた学習資料を刊行している。



「単位民児協運営の手引き」
(平成28年)



「民生委員・児童委員による相談支援活動のヒント集」
第1集&第2集(平成29年)



「子どもの貧困対策と民生委員・児童委員活動」(平成29年)



「大丈夫ですか! 個人情報が記載された書類等の取り扱いについて」(平成28年)

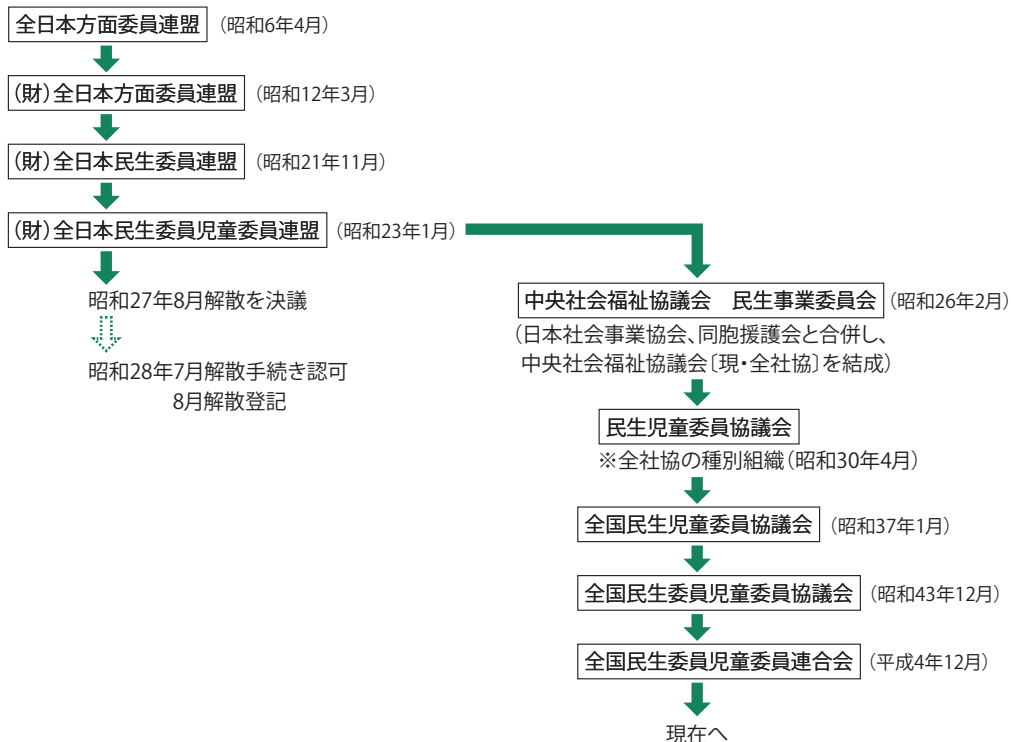


「人権課題への理解を深めるために2016」(平成28年)



「生活困窮者自立支援制度と民生委員・児童委員活動～モデル事業実施自治体における生活困窮者への支援事例から～」(平成27年)

全国民生委員児童委員連合会 組織の変遷図



全国民生委員児童委員連合会 歴代会長

※敬称略



初代
渋沢 栄一
(昭和6年4月～11月)



第2代
清浦 奎吾
(昭和7年3月～17年11月)



第3代
大久保 利武
(昭和17年11月～18年7月)



第4代
林 市蔵
(昭和20年8月～21年9月)



第5代
原 泰一
(昭和21年9月～25年9月)



第6代
中川 喜久
(昭和25年9月～28年5月)



第7代
益池 清助
(昭和28年5月～30年5月)



第8代
藤原 亀太郎
(昭和30年5月～32年5月)



第9代
佐伯 藤之助
(昭和32年5月～43年5月)



第10代
荒崎 良道
(昭和43年7月～50年3月)



第11代
高橋 重聰
(昭和50年3月～
平成4年11月)



第12代
柳田 宏明
(平成4年12月～7年11月)



第13代
光田 鈞
(平成8年2月～13年11月)



第14代
大澤 義行
(平成14年2月～19年11月)



第15代
天野 隆玄
(平成20年3月～25年11月)



第16代
堀江 正俊
(平成26年3月～28年11月)

100周年を迎えて

全民児連では、平成29年に制度創設100周年を迎えるにあたり、種々の広報用ツールを作成した。



100周年PRポスター



民生委員・児童委員PRポスター



100周年記念シンボルマーク



100周年記念応援マーク



100周年PRリーフレット



記念切手の発行

100周年にあたり、日本郵便(株)から50年ぶりに記念切手が発行された。日本郵便で特別の消印サービスが行われたことを受け、全民児連では記念切手台紙を作成した。



100周年広報用パンフレット



100周年ポスターパネル



民生委員制度は、本年、創設100周年という大きな節目を迎えました。大正から昭和を経て、平成という今日まで、わが国は大きな変貌を遂げ、社会の状況も、社会福祉のあり方も大きく変わってきました。「防貧」「救貧」から始まった済世顧問制度、方面委員制度は、時代の変化のなかで、求められる役割とともに、住民の福祉課題、生活課題の複雑・多様化に対応して活動の幅を広げ、今日の民生委員・児童委員制度へとつながっています。

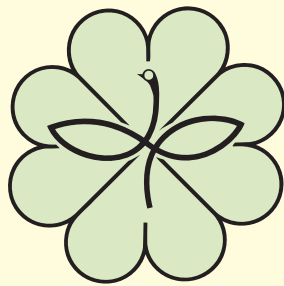
これまでの歴史を振り返ると、あらためて多くの先達の思いを感じます。これからも私たち民生委員・児童委員は、地域住民のために、「誰もが笑顔で、安全に、安心して暮らせる社会」を実現できるよう、関係機関とさらなる連携・協働を進めていくことが求められています。

全国23万人余の民生委員・児童委員は、常に人々に寄り添い、地域とともに歩んでまいります。今後とも、民生委員・児童委員へのご理解・ご協力をよろしくお願いいたします。

平成29年6月

全国民生委員児童委員連合会

会長 得能 金市



発行日 平成29年8月(第2版)
発行 全国民生委員児童委員連合会
〒100-8980
東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル
印刷 日経印刷株式会社