



民生委員制度 創設100周年



誰もが、住み慣れたまちで、笑顔で安全に、安心して暮らしたいと願っています。

そのためには、支え合い、助け合うことのできるまちであることが必要です。

今日、少子高齢化や核家族化の進行、人間関係の希薄化等によって、地域社会を取り巻く環境は

変化しています。また、地震や台風などの自然災害も相次いでおり、

日頃から住民同士が互いに支え合うまちづくりが求められています。

そうしたなか、「身近な相談相手」「見守り役」「専門機関へのつなぎ役」である

民生委員・児童委員に大きな期待が寄せられています。

民生委員・児童委員がその期待に応え、安全・安心のまちづくりが進むよう、

100周年を迎える民生委員・児童委員にご支援・ご協力をお願いします。

民生委員・児童委員とは…………… P2

民生委員・児童委員の活動…………… P4

民生委員・児童委員活動の現状…………… P6

民生委員・児童委員に関するQ&A…………… P8

100年の歴史を振り返る「制度創設～終戦」…………… P10

100年の歴史を振り返る「戦後～昭和40年」…………… P12

100年の歴史を振り返る「昭和40年～現在」…………… P14

※ページ数に制約があることから、特に必要がある場合を除き右記のように表記しています。

※また、歴史的事実を伝えるため、調査名等、当時のままの表現を使用しています。

●民生委員・児童委員 → 民生委員
●民生委員児童委員協議会 → 民児協
●全国民生委員児童委員連合会 → 全民児連

●社会福祉協議会 → 社協
●全国社会福祉協議会 → 全社協

民生委員・児童委員は
誰もが安心して生活できる
地域づくりのために日々活動しています

100年の歴史

民生委員制度は大正6年5月12日に岡山県で創設された「済世顧問制度」がその源です。そこから数えて、平成29年に制度創設100周年を迎えました。

民生委員・児童委員とは

民生委員は、民生委員法に基づき、厚生労働大臣から委嘱された非常勤の地方公務員で、児童福祉法に定める児童委員を兼ねています。給与の支給はなく、ボランティアとして活動しています(日々の活動に必要な電話代・交通費などの一部は市町村から活動費として支弁されます)。

全国共通の制度として、国民すべてが民生委員の相談・支援を受けられるよう、全国どこの地域でも活動しています(全国に約23万人)。

民生委員には、民生委員法第15条に定められた守秘義務があり、相談内容や個人の秘密は守られます。

民生委員法第13条で、「民生委員は、その市町村の区域内において、担当の区域又は事項を定めて、その職務を行うものとする」と定められ、民生委員は担当区域をもって活動しています。

また、民生委員法第10条において、委員の任期は3年と定められており、3年ごとの12月1日に一斉改選が行なわれます。

主任児童委員とは

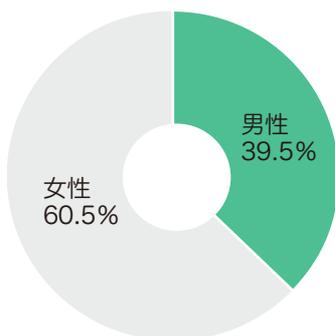
主任児童委員は、子育てを社会全体で支える「健やかに子どもを産み育てる環境づくり」を進めるために、平成6年1月に制度化されました。

子どもや子育てに関する支援を専門に担当する民生委員で、それぞれの市町村において、担当区域をもたず、区域担当の民生委員と連携しながら子育ての支援や児童健全育成などに取り組んでいます(全国に約2万3千人)。

委員数 (現員数)

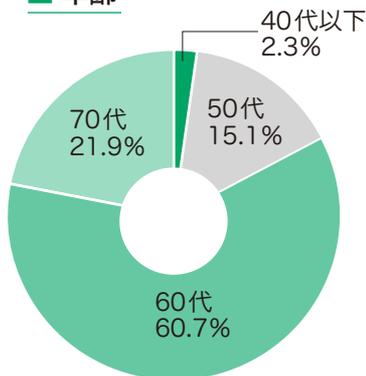
231,437人 (平成29年3月31日現在)

男女比



(平成28年3月末時点)

年齢



(法定単位民児協活動実態調査2012より)

就労状況

民生委員全体のうち、約4割の委員が就業しながら委員活動を行なっています。主任児童委員に限定すると、約6割が就業しながら活動を行なっています。就業している委員の職業は、「自営業」「会社員」「農林水産業」「社会福祉関係」の順に多くなっており、就業していない委員の場合は、「専業主婦」「(前職)会社員」「(前職)公務員」の順に多くなっています(全民児連調べ)。

民生委員 児童委員協議会

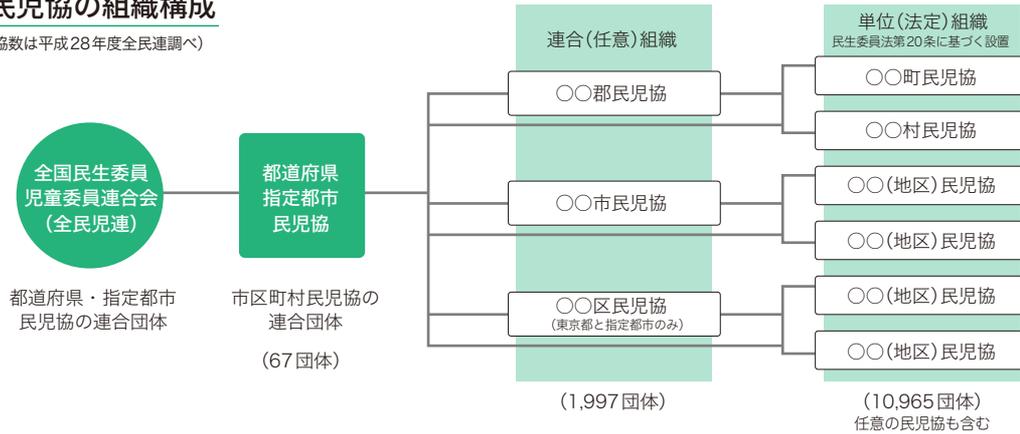
すべての民生委員は、一定区域ごとに組織される「民生委員児童委員協議会」(民児協)に所属しています。

民児協は、委員一人ひとりを組織として支えるとともに、関係機関団体と連携して地域福祉の推進に取り組んでいます。また、委員それぞれの活動を通じて把握する地域の課題の共有や、対応方法についての検討、委員の学習の場として研修の実施などを行なっています。

民児協には、民生委員法第20条により市町村の一定区域ごと(町村は原則として全域で一区域)に設置が定められている法定単位民児協と、市(特別区含む)・郡・都道府県・全国に組織される連合民児協とがあります。

民児協の組織構成

(民児協数は平成28年度全民連調べ)



委員になるには

民生委員は都道府県知事からの候補者の推薦に基づき、厚生労働大臣から委嘱されます。市町村民生委員推薦会に対して委員候補者を推薦するのは、多くの地域において「自治会・町内会」となっています。



選任基準(概要)

民生委員法(第6条)

- ・当該市町村議会の議員の選挙権を有する者
- ・人格識見高く、広く社会の実情に通じていること
- ・社会福祉の増進に熱意があること
- ・児童委員としても適当であること

民生委員・児童委員選任要領(厚生労働省通知)

- ・75歳未満の者を選任するよう努める

主任児童委員選任要領(厚生労働省通知)

- ・55歳未満の者を選出するよう努めること

※ 国が示す選任基準に基づき、都道府県・指定都市・中核市において具体的な選任要領等が作成されます。

※ 厚生労働省の通知に示された年齢要件は、地域の実情を踏まえた弾力的な運用が可能とされています。

民生委員・児童委員の配置基準



主任児童委員の配置基準



※ 民生委員法第5条において、民生委員の定数は、厚生労働大臣の定める基準を参酌して、区域ごとに都道府県の条例で定めるとされています。

民生委員・児童委員は 身近な相談相手、見守り役として地域の安全を支えています

民生委員・児童委員の活動

住民の相談・支援活動

身近な相談相手として 介護や医療の悩み、妊娠や子育ての不安、失業や経済的困窮による生活上の心配ごとなど、さまざまな相談に応じ、必要な支援が受けられるよう、専門機関とのつなぎ役になります。民生委員には法に基づく守秘義務があり、相談内容や個人の秘密は守られます。

見守り役として 高齢者や障がい者の安否確認や見守りのための訪問活動を行なっています。

行政や関係機関・団体との連携

行政等への協力 福祉制度の周知、要支援者に関する情報の提供等に協力するとともに、民生委員は地域の状況を最もよく把握していることから、行政や社協など、さまざまな関係機関の会議等に参画し、必要な提案などを行なっています。

実態調査への協力 行政からの依頼に基づき、担当区域内の高齢者世帯の状況調査などに協力しています。

状況確認（証明事務） 住民が福祉サービスの利用や公的な手当の申請等を行なう際、第三者による事実確認が必要な場合に、民生委員がその家庭の生活状況等を確認し、報告します。

地域の行事等への参加 地域行事や学校行事等に参加し、住民との交流を深めています。

主任児童委員の活動

児童委員と関係機関との連絡役

児童委員としての活動とともに、児童福祉関係機関と区域担当児童委員との連絡役となり、協力して活動しています。

地域ぐるみで子育てを進めるために

行政、児童相談所、学校等の関係機関や地域住民、そして、区域担当児童委員と連携し、児童健全育成活動の推進や地域ぐるみで子育てを進めるための啓発活動を行なっています。

児童委員への援助・協力

関係機関から児童委員に依頼される調査等に協力するとともに、子ども、子育て家庭への支援が必要な場合には児童委員と連携して支援します。緊急の課題などは、児童委員と連携を図りながら、主任児童委員が主体的に支援を行なうこともあります。

民児協の活動

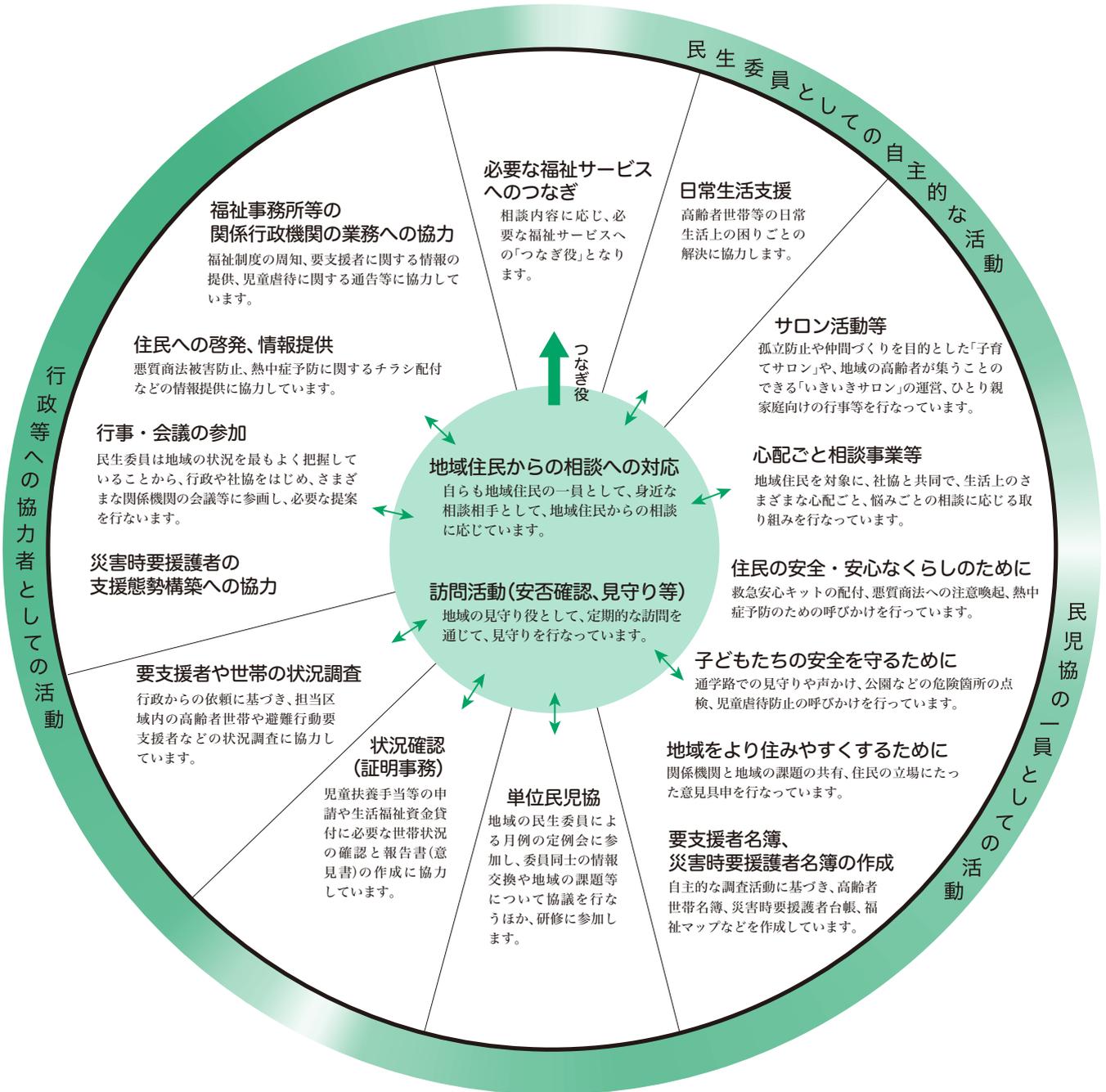
地域の福祉の推進

住民の居場所づくり 高齢者や子育て家庭を対象としたサロン活動などに取り組んでいます。

災害に備えた取り組み 自主的な調査活動に基づく要支援者の名簿や災害福祉マップの作成などを進めています。

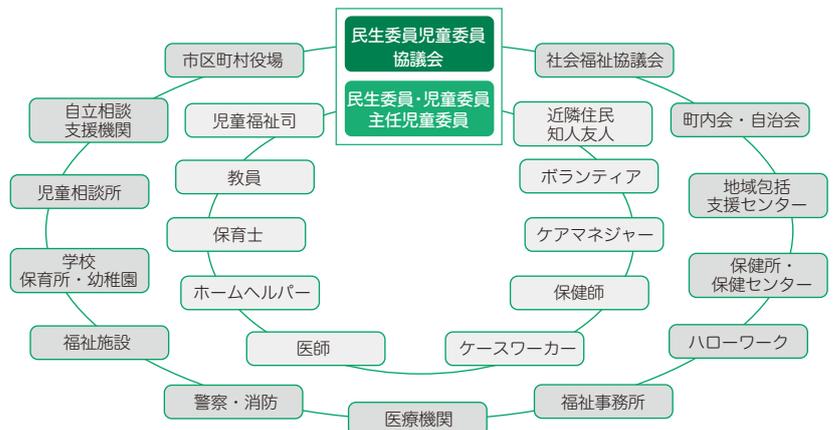
共同募金への協力 地域の福祉活動に活用される共同募金の呼びかけに協力しています。

民生委員・児童委員の活動(概要)



関係機関との連携

民生委員は地域住民の抱える悩みごとや地域で発見した課題を解決するため、行政への働きかけ、専門機関の紹介、必要なサービスの紹介や連絡などの役割を果たします。そのために、地域住民や関係機関・団体と連携、協力して地域の絆づくりを進め、地域福祉の充実のための取り組みを進めています。



今日、急速に進む社会や家庭の変化のなかで、地域住民が抱える生活課題はきわめて多様化、複雑化しています。そうしたなかで、民生委員への期待は、社会福祉分野のみならず、教育、消費者保護、災害対策など、さまざまな分野で大きくなっており、民生委員活動は下記のようにその範囲が広がっています。

平成27年度の活動件数

委員1人あたり年間166.2回

訪問活動

- ・高齢者世帯や障がい者世帯、子育て世帯などを定期的に訪問し、見守りを行なっています。訪問のかたちは、安否確認のための定期的な訪問や困っていることはないかの声かけ、相談したいことがあるとの電話を受けての訪問、近隣住民から連絡を受けての訪問など、さまざまです。

相談・支援

委員1人あたり年間27.6回

- ・訪問した際や電話等で相談を受け、福祉サービスの情報を提供したり、行政や必要な支援を提供している関係機関につないでいます。・見守りをしている高齢者の体調不良等により、日常生活支援を行なうことがあります。

調査・実態把握

委員1人あたり年間23.4回

- ・行政や社協から依頼される高齢者実態調査などに協力しています。
- ・災害に備え、民児協として災害時要援護者台帳を作成しています。
- ・福祉事務所から生活保護受給世帯の、保健所から乳児検診未受診家庭の状況把握を依頼されることがあります。

行事・会議への参加・協力

委員1人あたり年間26.7回

- ◇資料配布・情報提供・説明……・行政から依頼される各種資料(福祉制度の周知や臨時福祉給付金などの申請書類、熱中症の注意喚起チラシ)を高齢者世帯等に届けています。
- ◇福祉関連会議への参加………・地域包括支援センターで開催される地域ケア会議や市の要保護児童対策地域協議会、生活困窮者自立支援事業の支援調整会議などに参加しています。
- ◇小中学校等への協力………・小中学校の入学式や運動会に参加したり、小中学校との情報交換会を実施しています。また、福祉教育の一環として、民生委員活動について授業で話しています。
- ◇社協、社会福祉法人への協力……・社協や社会福祉法人の理事や評議員に就任し、住民のニーズを伝えています。
- ◇自治会、町内会等への協力……・自治会の住民福祉委員会等への参画や、地域の行事に参加しています。
- ◇共同募金への協力………・共同募金の街頭募金活動に参加、協力しています。

地域福祉活動・自主活動

委員1人あたり年間39.7回

- 住民の安全・安心なくらしのために………・関係機関と地域の課題の共有を図ったり、住民の立場にたった意見具申を行なっています。・緊急連絡先や持病の記入、常用薬の保管ができる「救急安心キット」を高齢者世帯に配布しています。
- サロンの運営・運営協力………・地域の高齢者や子育て家庭が孤立しないよう、また、仲間づくりや悩みを共有できる居場所づくりとして、民児協独自や社協等との共同で「サロン」を運営しています。
- 子どもたちの安全を守る活動………・子どもの犯罪被害を防ぐため、通学路での声かけ運動を実施しています。・地域の防犯協会と協力し、青パトによる通学路巡回(見守り)活動を実施しています。・遊び場などを含む地域の危険箇所を点検しています。・児童虐待防止を呼びかけるキャンペーンを実施しています。
- 災害に備えた活動………・防災マップづくりなどの災害に備えた活動をしています。
- PR活動………・住民からの認知度向上に向け、全戸訪問や、市長や小中学生による1日民生委員などを行なっています。

他にも、敬老祝いや歳末助け合い事業の物品を届けたり、地区社協と共同実施する配食サービスによる食事を高齢者者宅に届けています。

状況確認(証明事務)

委員1人あたり年間1.7回

- ・児童扶養手当の受給に必要な「現況届」の記入や、就学援助申請を行なうための意見書の記入、社協の生活福祉資金(教育支援資金)の借入れに必要な「民生委員調査書」などを作成しています。

※上記は、民生委員活動の一例であり、地域によっては上記以外の活動が行なわれていることもあります。また、地域によっては取り組まれていない活動もあります。

民生委員・児童委員活動の変化

民生委員の活動は、委員がどのような活動をしたかを記録する「活動記録」を、国が集計分析し、福祉行政報告例において、その状況が公表されています。ここでは平成17年度と平成27年度の活動件数を比較し、その変化をみます。

社会の変化と民生委員活動の変化

- 近年、人間関係が希薄化し、住民の孤独・孤立が課題となるなか、課題を抱えていても、声を出さない、また、声を出せない住民が増えています。
- そうした社会の変化に伴って、民生委員は、相談が寄せられるのを待つだけでなく、潜在化した課題を見つけ、必要な支援につなげるべく、懸命に地域を歩き、訪問活動を行なってきました。また、日頃から住民同士が支え合うまちとなるよう地域づくりの取り組みを進めてきました。
- その結果、この10年間で、活動日数は1割近く増加し、訪問回数は2割近い増加となりました。また、地域づくりの取り組みも16.5%増と大きく増加しています。
- しかし、例えば孤立死が起こった際、民生委員が見守りをしていなかったと報道されることがあります。多くの世帯を担当するなか、委員1人ですべての世帯を見守るのは限界があることから、地域のネットワークによる見守り体制の構築が求められます。

委員1人あたりの活動状況(年間)

	平成17年度		平成27年度	増減
活動日数	120.8日	➔	131.4日	+8.8%
その他の活動件数	100.6件		117.1件	+16.5%
訪問回数	137.5回		166.2回	+20.9%

日常的な生活支援の増加

- 民生委員による「相談・支援」の内容も変化しています。
- たとえば、「介護保険」に関する相談はほぼ半減しており、これは住民の介護保険制度への理解とともに、地域包括支援センターの存在が浸透してきたことが考えられます。
- 一方で、子どもに関する「相談・支援」の減少割合は小さく、「子どもの地域生活」は増加しています。これは子どもをめぐる課題が増加、多様化していること、児童委員としての活動が広がっていることが考えられます。
- また、「日常的な支援」は約2割増加しており、公的な制度では対応できない住民の生活課題について、民生委員がやむなく対応している状況もうかがえます。しかし、病院への付き添い、ゴミ出し、雪降ろし、買い物代行など、民生委員活動の範囲を越えていると考えられる支援を依頼されることが増えています。

「相談・支援」内容の内訳(抜粋)

	平成17年度		平成27年度	増減
在宅福祉	1,172,488	➔	514,615	-56.1%
介護保険	360,352		183,707	-49.0%
子育て・母子保健	271,444		210,264	-22.5%
子どもの地域生活	544,503		571,720	+5.0%
子どもの教育・学校生活	449,377		380,824	-15.3%
日常的な支援	1,347,853		1,619,957	+20.2%

地域づくりの取り組みの増加

- 地域づくりの取り組みは、この10年間で16.5%増えています。
- そのなかでも、4割近く増加している「地域福祉活動・自主活動」は、高齢者サロンや通学路における声かけ、災害時要援護者支援活動などであり、そうした活動を通じて、地域における課題を見つけ、必要な支援につなぐことができるよう取り組んでいます。

その他の活動件数の内訳

	平成17年度		平成27年度	増減
調査・実態把握	4,947,183	➔	5,423,084	+9.6%
行事・事業・会議への参加	5,990,021		6,196,597	+3.4%
地域福祉活動・自主活動	6,579,185		9,193,647	+39.7%
民児協運営・研修	4,451,676		5,840,818	+31.2%

民生委員・児童委員に関する Q & A

Q 民生委員にはどのような人がなっているのですか？

A 民生委員には、人格識見高く、広く社会の実情に通じ、社会福祉に熱意のある人が選ばれます。とくに専門的な技能や資格を持っているわけではありません。さまざまな職業経験等を有することも民生委員の特徴といえます。

民生委員全体の男女比や年齢の状況、就労の状況は2ページに記載のとおりです。

Q なぜ民生委員が児童委員を兼ねているのですか？

A 児童委員制度は昭和22年に制定された児童福祉法において創設され、当初より、民生委員が児童委員を兼ねています。それは、子どもに関する課題の解決には、家庭全体に対する支援が必要であり、民生委員が児童委員を兼ねているからこそ、子どもとその保護者という家庭全体に関わることができ、かつ多様な関係機関につながっていくことが可能だからです。

保育所や小中学校等は、卒業すれば子どもとの関係は切れてしまいますが、民生委員は地域において子どもの育ちを継続的に見守っていくことができます。そして、子どもを通して家庭の状況を総合的に把握することができます。子どもとその世帯の課題を一体的に捉える視点は非常に重要であることから、民生委員が児童委員を兼ねるのであり、民生委員活動と児童委員活動は不可分一体のものといえるのです。

Q 民生委員はどのような時にやりがいを感じているのですか？

A 全民児連の調査によると、約7割の委員が「支援した人に喜ばれた時、感謝された時」にやりがいや達成感を感じると回答しています。続いて、「その人(世帯)が抱える課題(困りごと)が解決した時」「要支援者から頼りにされた時」「民生委員同士で仲間ができた時」が挙げられています。

これらの結果からは、自らが他者の役にたったことを実感できる、また自らが成長できたと感じることが委員活動の喜びであり、活動の意欲につながっていることがうかがえます。

Q 民生委員は報酬をもらっているのですか？

A 無報酬です。ただし、委員活動に伴う交通費や通信費等に充てる実費弁償費として、「民生委員・児童委員活動費」が支弁されています。

これは、国が、1人あたり月数千円を各自治体への地方交付税のなかで措置しているものです。

地方交付税のため、実際の支弁額を決定するのは各自治体となり、国が措置する額よりも多くの活動費が支弁されている自治体もあれば、少ない活動費が支弁されている自治体もあります。

Q 民生委員は活動するなかで、どのような悩みを持っているのですか？

A 全民児連の調査によれば、約6割の委員が、住民の「プライバシーにどこまで踏み込んでいいのか戸惑う」と回答し、続いて「援助を必要とする人との人間関係のつくり方が難しい」が挙げられました。

これは、経験の浅い委員が増加するなかで、住民との関係づくりに悩む委員が増えていること、また個人情報に関する住民の関心の高まりが、委員活動に少なからぬ影響を及ぼしていることをうかがわせる結果です。

Q 民生委員の活動は以前よりも大変になっているのでしょうか？

A 社会の変化とともに、民生委員活動も、その領域の広がりや内容の多様化、さらには住民の理解などの活動環境の変化などが生じています。

「活動領域の広がり」としては、たとえば、災害時要援護者支援体制整備への協力、悪質商法被害の防止などが挙げられます。「活動内容の多様化」としては、これまで委員活動の中心だった訪問活動や見守りとともに、近年では、地域福祉の推進役として、サロン活動など、「地域づくり」のための自主的な活動が拡大していることが挙げられます。さらに、「活動環境の変化」としては、民生委員の活動に関する住民の認知度低下をはじめ、高齢化に伴う支援対象世帯の増加、個人情報保護に関する住民の過剰な反応、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などが挙げられます。

また、住民に身近な存在であるがゆえに、何でもお願いできる存在であると思われ、公的な制度では対応できない日常的な生活支援を安易に依頼されることも増えています。一方で、住民の課題解決を直接的に担う専門職ではないにも関わらず、行政や専門機関等と連携していることから、専門職のような働きを求められることもあります。

それらが複合的な要因となって、民生委員活動の負担が増加していると考えられます。また、多様化する相談内容への対応が難しく、それが精神的負担につながっていることも考えられます。

Q 民生委員がなり手不足といわれますが、どのような背景がありますか？

A 高齢化の進行や課題を抱える住民の増加等に対応するかたちで、全国の民生委員・児童委員の定数は増加を続ける一方、委嘱が追いついていない状況があります。いわゆる「なり手不足」です。平成7年度からの20年間で、定数に対する欠員率は0.7%から2.0%へと約3倍に拡大しました。

こうした背景には、企業等の定年年齢の延長、過疎化・高齢化する地域での適任者の不足、さらに「民生委員は大変」といった地域社会での評判などが複合していると考えられます。

また、民生委員候補者の選任は、多くの市区町村で自治会・町内会に依頼されていますが、自治会・町内会の加入率の低下や、自治会役員の形式的選任、民生委員推薦準備会の減少などにより、民生委員候補者の選任が困難になっている地域が増加していることもその理由のひとつと考えられます。

Q 民生委員・児童委員活動を応援するために、どのようなことが期待されますか？

A なにより、住民の方々に民生委員・児童委員のことを正しく知ってもらうこと、そして、さまざまなかたちでその活動に協力していただくことが挙げられます。地域で気になる人の情報を提供してくれること、また、隣近所の高齢者世帯などを気にかけることが民生委員を応援することにつながります。また、民生委員に励ましの声をかけていただくことも力になります。

100年の歴史を 振り返る

制度創設～太平洋戦争終戦

明治維新後の日本は、「富国強兵」「殖産興業」政策の推進によって、農村人口の流出、工場労働者の増大を招き、国民生活が不安定となりました。その結果、生活困窮者が増加し、多くの人びとが厳しい生活を強いられるようになりました。こうした状況を背景に、民生委員制度の源である濟世顧問制度、方面委員制度が誕生しました。

その後、第一次世界大戦後の不景気や、関東大震災の発生などに伴う失業者、生活困窮者の増加、さらに労働争議の頻発など、社会不安が増大するなか、方面委員制度は昭和3年までに全国に普及することとなりました。

日本は、昭和12年に日中戦争に、昭和16年に太平洋戦争に突入し、国民は戦時体制下の厳しい耐乏生活を余儀なくされるようになります。国家総動員体制が強化されるなか、方面委員の活動もこうした動きに組み込まれ、その一翼を担うこととなっていきます。しかし、そうしたなかにあっても、出征軍人の家族への支援など、多くの方面委員が住民に寄り添った活動を続けたのでした。

昭和20年8月、終戦を迎え、方面委員制度は民生委員制度へと変わっていくこととなります。

委員数(委嘱数)

濟世顧問設置規程公布 (大正6年5月12日)	大正6年末 総勢65名
大阪府方面委員規程公布 (大正7年10月7日)	大正7年10月26日 16方面にそれぞれ委員が 委嘱される(総数不明)
	大正10年 方面数39、委員数758名
昭和3年 (全国に方面委員が普及)	15,155名
昭和11年 (方面委員令公布)	46,264名

第一次 世界大戦勃発	1914			
		大正6年・岡山県濟世顧問設置規程公布		
		大正7年・大阪府方面委員規程公布		
			米騒動発生	
			株式暴落	
				関東大震災
				1923

方面委員に関する法規の制定方を建議

■濟世顧問制度の誕生

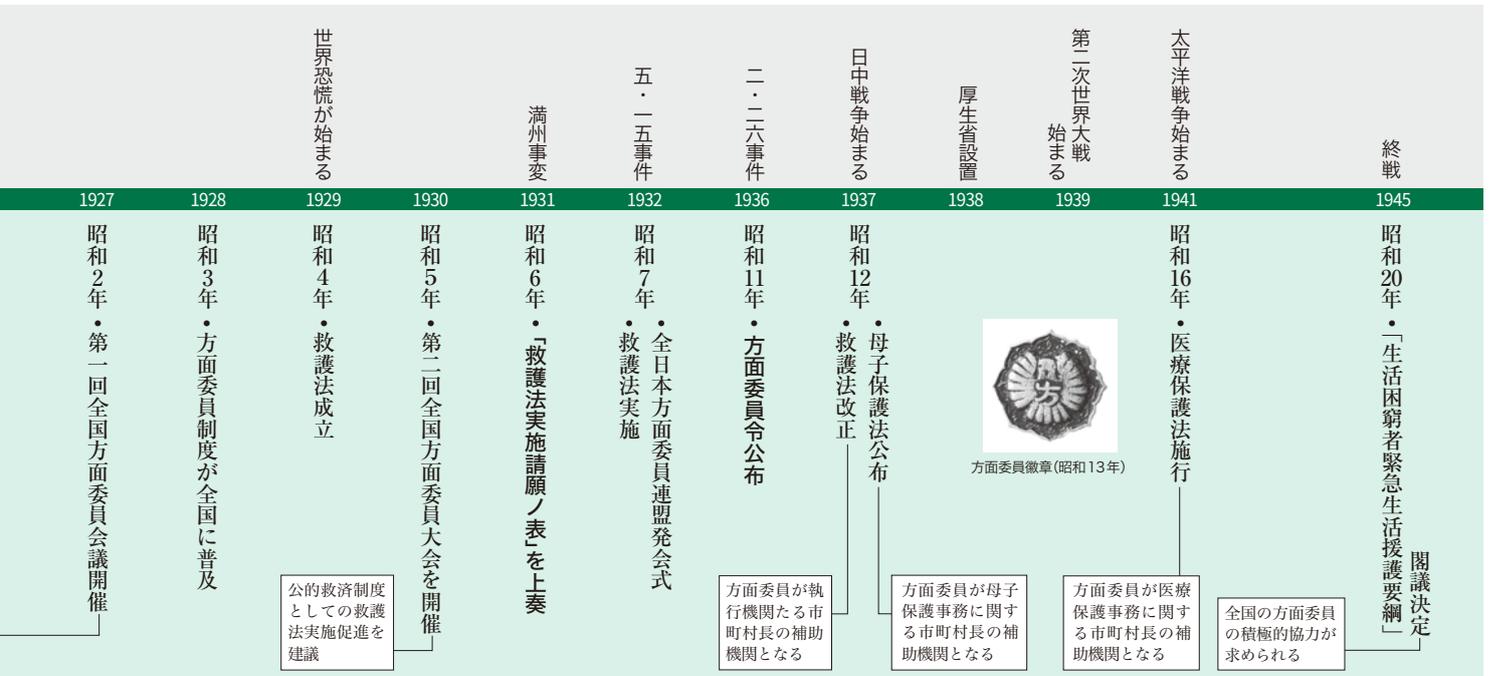
大正5年5月、宮中で開催された地方長官会議の場で、岡山県の笠井信一知事は大正天皇から県内の住民の生活実態についてご下問を受けます。第一次世界大戦による好景気が続く時代、そうした状況把握は行なわれていませんでした。そのため、すぐに県内の貧困事情を調査したところ、県民の1割が悲惨な生活状況にあることが判明しました。この事態に笠井知事は自身の責任の重大さを痛感し、日夜研究を重ね、1年ののち、大正6年5月12日に濟世顧問設置規程を公布します。笠井知事によると、濟世顧問は「防貧事業」を遂行し、「貧民の良き友」であって、自立の方法を指導する者であると同時に、「貧困による社会上の悲劇を根絶」し、「地方改良の事業を促進」させて、社会の基礎を固めるものと説明しています。



大正天皇からご下問をうける笠井信一岡山県知事(大正5年)

■方面委員制度の誕生

大正2年、小河滋次郎博士が大阪府救済事業指導囑託となり、小河博士は、明治45年に著した『社会問題救恤十訓』で方面委員の根本方針となるような点に言及するなど、その時点で委員制度構想が胸中にあったと思われます。また、大正6年4月には岡山県の笠井信一知事を訪ね、濟世顧問制度の所見を聴くなど、その構想を膨らませていました。大正6年の12月に



林市蔵氏が大阪府知事に就任し、着任早々の大晦日に市民生活を視察。その窮状・貧富の差を目の当たりにし、知事の責任として救済事業拡充の必要性を痛感します。林知事と小河博士によって救済事業の研究が進められるなか、富山県で勃発した米騒動が大正7年8月に大阪にも波及し、各界の有力者の関心が「防貧・救貧事業」に傾いたこともあり、大正7年10月7日に大阪府方面委員規程が公布されました。



方面委員制度を創設した
林市蔵大阪府知事

「方面」とは「地域」のことを意味し、方面委員は、担当する地域の状況を調査把握し、「救済」が必要な人と「救済」機関をつなぐことが職務とされました。

■「救護法実施請願ノ表」を上奏

時代が昭和になっても国民の困窮は厳しいものがありました。当時、公的な救済制度としては「恤救規則」(明治7年制定)がありましたが、その対象者は限定的であったため、新たな救貧制度が求められていました。全国の方面委員は広く福祉関係者と連携し、新たな救貧法の立法化運動を進め、昭和4年に新たな公的救済制度を定める「救護法」が成立します。法案審議では、困窮者支援の実効性確保について、全国に方面委員が存在し、住民の生活状況を把握していることが政府の支えとなりました。しかし、法律は成立したものの、当時の財政状況から実施時期は未定という状況が続きます。全国の方面委員は関係者と一丸になって実施促進運動を展開するも状況は変わらず、昭和6年2月、最後の手段として、全国の方面委員代表者1,116名が連署した「救護法実施請願ノ表」を上奏するに至ります。辞

表を胸に上奏に及んだ強い思いが実り、事態は急転、救護法は翌年1月から実施されることとなりました。

救護法実施は市町村の事務であり、その補助機関として救護委員が置かれることとされましたが、救護委員は方面委員を充てることとなりました。



救護法実施請願ノ表上奏を前に皇居前に整列した全国の方面委員代表(昭和6年)

■方面委員令の公布

昭和3年の方面委員制度の全国への普及や、救護法実施にあたって方面委員が救護委員を兼ねる等の経過のなか、方面委員制度を全国統一の制度として運用していくことが求められました。そのためには、方面委員制度に法的基盤が必要であり、かねてより全国の方面委員からもその必要性が指摘されました。そうした背景により、昭和11年11月、方面委員令が公布されました。方面委員制度は、もともと地域ごとに自主的に設置され、それぞれの地域の実情に沿ったかたちで発展してきたため、それを画一的なものに規制してしまうと、地域性を土台とした柔軟な働きが不可能になることから、方面委員令は、地域ごとの実情に応じた働きを妨げることがないように配慮しつつ、法的な基盤を整えるものでした。

100年の歴史を振り返る

戦後～昭和40年

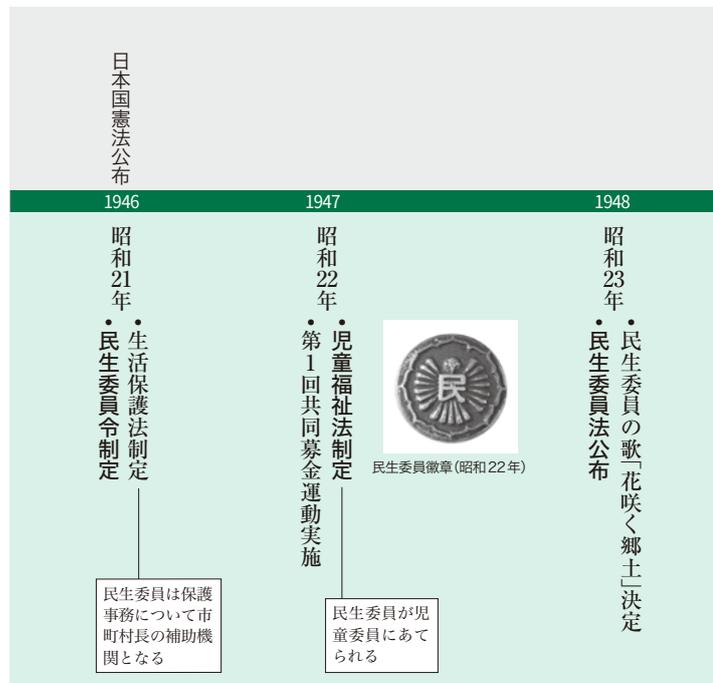
敗戦により国民の多くが生活困窮状態に陥るなか、厚生省が相次いで講じる緊急対策に、方面委員は多方面にわたって協力することとなります。一方で、終戦とともにあらゆる旧体制に変革が求められ、方面委員も新たな時代に対応して、昭和21年9月に制定された民生委員令により、方面委員は民生委員と改められました。

昭和21年10月に施行された「生活保護法」では、民生委員は保護事務に関して市町村長を補助すると規定されます。また、昭和22年制定の児童福祉法において創設された児童委員は民生委員が兼任するなど、福祉諸法の整備と関連しつつ、民生委員制度も次第に整備されていきます。そして、昭和23年に民生委員法が制定されました。

戦後、低所得層対策を中心とする経済保障政策がすべてに優先された昭和20年代から昭和30年代に入ると、福祉六法体制が確立するとともに、国民皆保険、皆年金が実現され、また、昭和35年には所得倍增計画が発表されるなど、高度経済成長が始まります。産業、経済体制の急激な変化に伴って、所得格差、人口の都市集中、過疎化など、わが国の社会は新たな課題を抱えることとなり、複雑多様化する課題に対応すべく、民生委員は世帯更生運動や心配ごと相談事業を推進していきます。

委員数(委嘱数)

昭和21年 (民生委員令公布)	122,905人 男性 111,093人(90.4%) 女性 11,812人(9.6%)
昭和28年 (民生委員法一部改正)	123,005人 (男性79.6%、女性20.4%)
昭和40年	128,453人 男性92,571人(72.1%) 女性35,882人(27.9%)



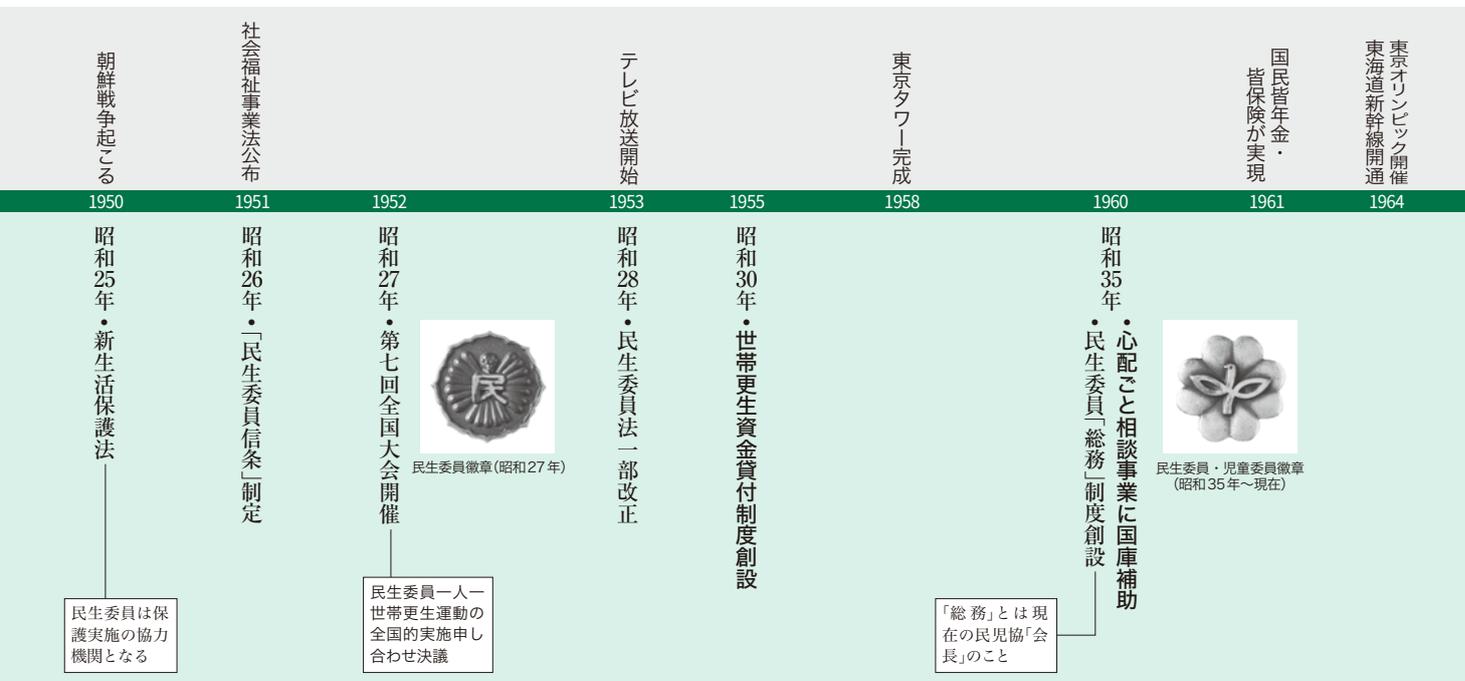
■ 民生委員令、民生委員法の制定

昭和21年9月、民生委員令が制定され、方面委員は民生委員と改められました。「民生」とは「国民の生活、生計」という意味です。児童や母子、高齢者の福祉をはじめ、広く国民生活全般の相談に応じる役割をその名称において明らかにしたといえます。また、委嘱者も都道府県知事から厚生大臣に改められました。これは、生活保護制度への協力のみならず、何より国民生活の幅広い課題に応じる民生委員の役割の大きさに応じての変更でした。

昭和23年7月には、民生委員法が公布されました。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や、種々の役割を担う委員選任のあり方を明確に定義する必要があったこと等がその背景にありました。民生委員法制定に伴い、市町村民生委員推薦会、都道府県の審査会、委員の資格要件、任期を3年とすることなどが明確にされました。

■ 児童委員の兼任

児童福祉法は「福祉」を冠した最初の法律として、戦後の福祉諸法のなかで最も早く誕生しました。それは、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重要だったからです。児童福祉法において、身近な地域で児童や妊産婦の保護、相談に応じる役割を担う「児童委員」制度が創設され、民生委員が児童委員を兼ねることとなります。それは、民生委員が母子保護法(昭和12年)では補助機関に、少年教護法(昭和8年)では「少年教護委員」に位置づけられるなど、方面委員の時代より、児童やその家庭の福祉に尽力していたことをはじめ、子どもをめぐる課題はその親を含む家庭全体に関わる必要があること、児童委員を民生委員と異なる者に委嘱した場合、支援を要する家庭にとって類似の複数の委員が関与することとなる負担にも配慮されたものでした。



■世帯更生運動の推進

戦後、昭和20年代後半になっても多くの国民が依然として窮乏状況にあるなか、民生委員の自主活動として世帯更生運動が始められました。世帯更生運動は、昭和27年当時、全国で183万世帯といわれた生活保護手前の所得状況にある人びとの生活基盤を確立し、生活保護受給となることを防ぐとともに、現に生活保護を受給している世帯については、公的機関と協力し、その自立を助長しようとするものでした。

この運動は「民生委員一人一世帯更生運動」として全国的に展開され、多くの県で保護率が低下するなど、大きな効果をあげました。同時に、①大部分の市町村で法外援護資金(たすけあい資金)の設置、②心配ごと相談所の設置などによる組織的な相談活動の強化、③地域の社会福祉に対する理解の向上、④低所得者に対する融資制度の創設の促進、という効果も生み出しました。特に④については、国に対してその設置を強く働きかけ、昭和30年度の国の予算において1億円が計上され、「世帯更生資金」の設置が実現しました。この「世帯更生資金」が現在の「生活福祉資金貸付制度」となっています。



世帯更生運動のポスター

■心配ごと相談事業の実施

民生委員は、方面委員時代から、あらゆる生活上の相談に応じる、いわば私設の「よろず相談所」ともいえる役割を担っていました。戦後、方面委員が民生委員と改められた後には、住民からの相談をただ待つだけでなく、積極的に「生活相談所」

「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りました。

一方で、当時、行政の相談機関である福祉事務所等は数が限られており、住民にとって敷居も高かったことから、「誰もが気軽に相談を持ち込めるような窓口が必要」との声を受け、「民間施設でありつつも相談機能が発揮できるもの」として、昭和20年代半ば以降、民生委員による「心配ごと相談所」が全国各地に普及していきました。また、昭和27年から全国での取り組みが始まった世帯更生運動の推進方策においては、対象世帯の発見と把握方策として「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、こうした動きも心配ごと相談所の全国普及につながり、昭和30年代半ばには全国で300を数えるに至りました。

その後、相談事業の意義に考慮し、昭和35年度からは国庫補助が設けられ、心配ごと相談所は広く普及し、平成2年には相談所数3,138か所、年間相談件数30万件を数えました。

本相談事業の補助金は平成3年に「ふれあいのまちづくり事業」補助金に発展的に改変され、また福祉に関する住民の相談窓口が拡充するなか、心配ごと相談所の数や相談件数は減少に転じます。しかし、そうしたなかであっても、心配ごと相談事業は今も多くの市区町村において、住民の身近な相談窓口として大きな役割を果たしています。



心配ごと相談の様子

年	主な出来事	関係する児童福祉法上の事項
1985	日航機墜落事故	
1989	消費税3%	
1994	平成6年・主任児童委員制度創設	
1995	阪神・淡路大震災	
1997	消費税が5%に	
2000	介護保険制度施行	平成12年 ・ 民生委員法改正 ・ 介護保険制度創設 ・ 社会福祉基礎構造改革関連法成立
2001	平成13年 ・ 児童福祉法改正	主任児童委員が児童福祉法上に明示される
2004	新潟県中越地震	
2005	個人情報保護法施行	
2006	平成18年 ・ 「災害時一人も見逃さない運動」を実施	
2007	新潟県中越沖地震	
2008	リーマンショック	
2011	東日本大震災 支援活動中の民生委員56名が犠牲に ・ 東日本大震災において高齢者等の避難	
2014	消費税が8%に ・ 「民生委員・児童委員活動保険」創設	
2016	熊本地震 ・ 百周年記念モニター調査実施	
2017	平成29年 ・ 児童委員制度創設70周年 ・ 民生委員制度創設百周年	

■主任児童委員制度の創設

平成に入ると、子どもや子育てで家庭をめぐる課題が多様化、深刻化します。急速な少子化に加え、核家族化や都市化により家庭や地域の養育機能が低下し、それに伴う課題が顕在化するなかで、子育てを社会全体で支えていかなければならないという意識が高まりました。また、いじめや不登校など、新たな課題への対応も必要となってきました。

こうした状況を踏まえ、全民児連、厚生省、全社協により設置された「児童委員問題研究会」は、その報告で、児童委員に期待される役割が広がっているものの、高齢者や障がい者福祉の分野における活動量が増大し、児童委員としての活動が厳しくなっていること、しかし、子どもとその世帯の課題を一体的に捉える視点が非常に重要であるとして、主任児童委員制度の創設を提言しました。

この提言を受け、厚生省は平成5年3月31日に「主任児童委員の設置について」を通知、平成6年1月1日付けで委嘱が行われ、全国で13,713名の主任児童委員が誕生しました。

主任児童委員は、児童相談所、学校、教育委員会等との連携、また地域ぐるみで子育てを行なうための啓発活動を企画実施するとともに、区域担当の民生委員と一体となって児童委員活動の一層の推進を図ることが主な役割とされました。

■民生委員法の改正

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行なわれます。この年には、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ました。また、誰もが住み慣れた地域で生活を続けられるよう、「地域福祉の推進」が掲げられ、民生委員への期待も高まります。

こうしたなか、平成12年6月、民生委員法が改正されます。

法制定以来とされる大幅改正であり、民生委員の性格が「住民の立場に立った相談、援助者」と改められたほか、「名誉職」規定の削除、地域福祉の担い手として「住民の福祉の増進を図るための活動を行う」こと等が明示されました。

■相次ぐ自然災害への対応

阪神・淡路大震災や新潟県中越地震をはじめ、台風や豪雨災害などの自然災害が相次ぐなか、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ります。全民児連ではそれまでの経験を踏まえ、平成18年に「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」を全国で取り組むこととしました。この運動は、平常時に災害時要援護者台帳や災害福祉マップ作成等を進め、発災時の迅速な安否確認や避難後の支援に役立てることをめざしたもので、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りました。

平成23年3月、東日本大震災が発生。この震災でも民生委員は高齢者等の避難や安否確認、避難後の生活支援に懸命に取り組みました。しかし、強い使命感から高齢者等の要援護者を支援して避難が遅れた56名もの民生委員が犠牲となりました。災害時要援護者支援活動を考えるうえで、委員の安全確保が何より重要であることが明らかとなりました。

平成25年、国は災害対策基本法を改正。市町村長に、発災時に自力避難が困難な者の名簿の作成を義務づけ、地域の幅広い関係者に名簿を提供し、避難支援の体制整備を図ることとしました。平成28年4月時点で名簿作成済みの市町村は84.1%となり、平常時の名簿提供先として、91.5%の市町村が民生委員をあげています。一方で、消防や警察、自主防災組織等への提供はいずれも8割未満にとどまっており、民生委員に過度な負担がかからないよう、幅広い関係者間の共有が望まれる状況となっています。

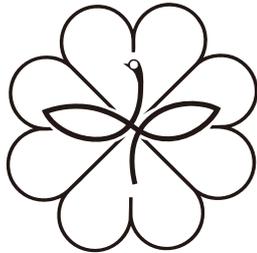
民生委員児童委員信条

- 一、わたしたちは隣人愛をもって
社会福祉の増進に努めます
- 一、わたしたちは常に地域社会の
実情を把握することに努めます
- 一、わたしたちは誠意をこめてあらゆる
生活上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々と協力し
明朗で健全な地域社会づくりに努めます
- 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

「民生委員児童委員信条」(以下、信条)は、民生委員の基本的態度や活動の目標を簡潔に示した民生委員・児童委員にとっての座右の銘といえ、全国の委員が常に心に留めているものです。

昭和26年に民生委員自らが定めて以来、全国の委員の精神的支柱となってきました。

「隣人愛」に始まる信条の内容は時代を超えて不変であり、これまで、そしてこれからも、すべての委員の心の拠り所として引き継がれていきます。



民生委員・児童委員のマーク

民生委員・児童委員の徽章などに用いられているこのマークは、幸せのめばえを示す四つ葉のクローバーをバックに、民生委員の「み」の文字と児童委員を示す双葉を組み合わせ、平和のシンボルの鳩をかたどって、愛情と奉仕を表しています。

連絡先

全国民生委員児童委員連合会

事務局 〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル
社会福祉法人全国社会福祉協議会 民生部内
TEL 03-3581-6747 FAX 03-3581-6748
<http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/>