

原著

民生委員制度の歴史的変遷

高 間 満

神戸学院大学 総合リハビリテーション学部
社会リハビリテーション学科

【要約】 本稿では民生委員制度の歴史的変遷について考察する。民生委員制度は岡山県済世顧問制度を萌芽、大阪府方面委員制度を基礎として、現在まで約百年の歴史を経てきた。この間、民生委員はつねに貧困者など社会的弱者の地域における身近な支え手として、意義ある活動を展開してきた。その制度当初から職務身分は無給の名誉職として位置づけられ、そのことが活動の大きなモチベーションともなってきた。救護法や旧生活保護法の下では、救済行政の補助機関として多大な役割を担ってきた。

そして戦後の改革期において福祉行政の協力機関として位置づけられ、その後、独自の活動方策を求め、モニター活動など多様な活動を展開してきた。そして社会福祉基礎構造改革を経た21世紀の現在、民生委員制度は名誉職ではなくなり委嘱型ボランティアとなった。

地域福祉主流の時代状況にあって、民生委員は今、身近な地域の福祉の担い手として、その固有の役割が期待されている。

キーワード：民生委員 方面委員 無給の名誉職 補助機関 協力機関 委嘱型ボランティア

はじめに

民生委員制度が創設されて一世紀近くになる。この間、時代の大きな波に翻弄されながらも民生委員はつねに社会的弱者の身近な地域の守り手として、その貴重な役割を果たしてきた。本稿ではこうした民生委員制度の歴史的変遷について論述する。まず萌芽としての岡山県済世顧問制度、次いで基礎を形成した大阪府方面委員制度、さらに全国に展開した方面委員制度による救護法制定運動とその後の戦時下における方面委員の活動を追う。そして戦後における民生委員の新たな生まれ変わりとその後の活動、最後に21世紀の社会福祉基礎構造改革期以後の民生委員制度の役割と課題について論述する。

I 萌芽としての岡山県済世顧問制度

民生委員制度の萌芽は「岡山県済世顧問制度」（1917 大正6）に求められる。この時期、社会情勢は第一次世界大戦（1913～18）のさなかにあって、わが国経済は産業が発展し、成金の出現など活況を呈していた。しかし一方でインフレが進行し、国民の生活は困難を極め、労働争議や小作争議が多発した。河上肇（1879～1946）が『貧乏物語』を執筆（1916 大正5）したのもこの頃である。そして1918（大正7）年には米騒動が富山県の漁村で発生し、燎原の火のごとく全国に波及していった。

こうした中、当時の岡山県知事笠井信一（1864～1929）は1916（大正5）年5月の地方長官会議

において、天皇から県民の貧困状況に関する御下問を受けたことを契機として貧困調査を実施した。その結果、県民の約1割が極貧状態にあることが判明した〔1〕。

天皇の御下問と貧困調査結果により責任の重大さを痛感した笠井知事は、県下より貧困を駆逐すべく中国古典、仏教経典、西欧哲学を渉猟し、さらにドイツのエルバーフェルト制度を参考にしつつ貧困対応の方策を検討した。そこで実ったのが16カ条からなる「大綱」である。そしてこれをさらに7カ条にまとめたのが「済世顧問設置規程」（1917 大正6年5月12日岡山県訓令）である。

その規程では、①「防貧事業の遂行」により個人および社会を向上させることを目的とし（第1条）、②「精神上的感化、物質上の斡旋」により貧困原因を消滅させるとし（第2条）、③済世顧問の員数について市で15名、町村で1名とし区域の広狭、事情によって増加もあるとし（第3条）、④済世顧問は郡市長の推薦により知事が囑託するとした（第4条）。また⑤済世顧問に推薦されるべき者の資格として、人格正しき者、身体健全なる者、常識に富める者、慈善同情心に富める者、中等以上の生活を営む者、忠実勤勉であることとし（第5条）、⑥済世顧問の職務遂行にあたって、相互連絡を保持し、必要あるときは、官公署の助力を要求することができるとした（第6条）。そして⑦済世顧問は名誉職とし、これを優遇することとした（第7条）。

さて、この済世顧問制度の創設の翌年に米騒動が発生し、全国的に社会不安が増大する中で、岡山県は「済世委員設置規程」（1921 大正10）を公布し、済世顧問制度の補充機関として地域の実情に通じた「済世委員制度」を設置した。その数は市で10～20名、町村では大字ごとに1名とした。この制度は全面的に済世顧問を根幹として、その囑託は済世顧問の資格に準じ、任期も同様に無任期であり、また職務も同様であった。しかし済世

顧問では適任者がいなければ欠員という則闕主義であり、また対象者の援助についても自由裁量を重んじたのに対して、済世委員制度は必置主義であり、連絡協議を主として、普遍化、組織化を企図した。すなわち済世顧問制度は人を主とし、済世委員制度は組織に重点を置いたのであった〔2〕。

このように済世顧問制度では、防貧事業の遂行を目的として、物質的救済よりもむしろ精神上的感化、道徳的感化に重点が置かれた。また済世顧問の人選基準は厳正であり、地域の名望家、資産家、有力者を期待した。なおこの制度の基本思想は、二宮尊徳の報徳思想とされている〔3〕。

Ⅱ 基礎としての大阪府方面委員制度

大阪府に方面委員制度が設置されたのは1918（大正7）年10月であって、済世顧問制度設置後1年5ヵ月後であった。当時、大阪府知事であった林市蔵（1867～1952）は、米騒動で全国的に生活不安が深刻化した状況にあって、「健全なる大阪府」をめざして、救済事業全般に幅広い知識と理論を有していた小河滋次郎（1862～1925）に大阪府の救済制度の創設を依頼した。なお林知事に制度創設を促した契機として、「夕刊売りの母子」「廉売場の老婆」の目撃事例があった〔4〕。そこでこれらの貧困世帯を発見し、その状況を診断するための常設の調査機関（社会測量機関）の設置が必要であると林知事は決意したのである。

その頃、小河はすでに監獄学の大家であったが、勤務していた司法省におけるドイツ流の行刑政策に対し、英米の教育保護政策を主張して職場に居づらくなり、やむなく官職を辞任し、留岡幸助の推薦により1912（大正元）年から大阪府の囑託として、当時の大久保利武知事に招かれていた。

さて林知事から依頼を受けた小河は、ドイツのエルバーフェルト制度、中国の審戸制度、江戸期

の五人組制度、岡山県済世顧問制度などを詳細に調査研究し「大阪府方面委員規程」(1918)を創案した。

この規程は10ヵ条から成る。すなわち①方面委員の区域(方面)を小学校通学区域とした(第1条)。②方面委員は地方公務員、警察官、学校関係者、有志者、社会事業関係者から、知事が囑託し、身分は名誉職とした(第2条)。③小学校区の方面委員には常務委員(いわゆる会長)を置き(第3条)、④学校その他の適当な場所に事務所を設置し、知事が囑託する専属書記を置いた(第4条)。そして⑤方面委員は関係区域内の状況を明らかにし、調査及び実行に従事することとした(第5条)。具体的には、一般的生活状態の調査とその改善向上の方法を検討すること、要救護者の状況調査とその救済方法の検討と実行、現存する救済機関の適否の調査と新設機関の必要性についての検討、日用品の需給状態の調査と生活安定方法の検討等である。⑥方面委員の調査攻究事業の実施は主として郡市町村公益法人、及び有志の施設に期待し(第6条)、⑦各方面における事務の連絡統一を図るために方面常務委員連合会(いわば会長連絡会)を設置した(第7条)。さらに⑧府市に幹事を置き、幹事は府市区社会課係員及び警察署員から知事が選定し、特別の必要がある場合には、学識経験者の中から顧問を囑託することとした(第8条)。なお⑨委員と従業員は所定の章(記章・バッジ)を着用することとした(第9条)。そして⑩書記は有給とし、事務所雑費は必要に応じて支給することとした(第10条)。

このように大阪府方面委員制度では小学校通学区域を方面として単位化し、そこに知事から委嘱された方面委員が地域の生活問題に対し、無報酬で取り組み、それを名誉職としたこと[5]、また方面委員は済世顧問とは異なり、その地域に住み、その地域の実情によく通じた自営業者(下層社会の人に接触する機会の多い質屋、八百屋、雑

貨屋、家主等)を主とした中産階級の「土着の常識的人格者」[6]であること、さらにその職務は、貧困世帯を第一種と第二種に分けて方面カードを作成するとともに、家庭訪問を重視し、個別援助を徹底したこと[7]、そして組織的には常務委員や常務委員連合会を設置し、連絡統一を図るとともに、毎月の定例の連合会では、事例検討会を実施したことなどが特徴として挙げられる。

この制度の創案者、小河の思想は監獄学では英米のヒューマニズム論が背景にあったが、社会事業論では東洋的儒教的倫理観が基調となっていた。小河によれば、社会事業の本領は各階級の協力による「社会全体の連帯責任」の上に成立する。そこでは相互扶助の道德が重要となる。そしてその道德とは、家庭を基盤とした仁の実践による修身齐家治国平天下の形成といえる。このように小河の社会観は儒教的な共同生活である[8]。また小河は、貧困が資本主義社会において必然的に生み出されるという社会的貧困観ではなく、怠惰や浪費など個人的な原因に起因するという個人的貧困観の捉え方をし、これらの貧困者に対する教化指導こそが社会事業の役割であるとした[9]。そしてこの役割を担う社会事業従事者には高潔な人格が求められるとしている。さらにその職務では、「社会事業の根本となり先駆となるべきものは、社会測量即ち民衆の社会的生活状態の真相を詳査審明するということである」として社会測量こそが重要であり、これが方面委員の本領であるとした[10]。

一方、林市蔵は社会測量からさらに進めて、方面委員が担当地区に責任を持つことが重要であるとしている。そして担当地区の家庭訪問を通じて様々な問題を抱える家庭に対し、方面委員として何とかしたいという熱情、すなわち「自己血清」とも呼ぶべき感情が沸き起こってくるはずであるとしている。そして「方面委員も…血液血清を受けることにならんければ、本当の方面委員ではな

い」[11]とし、方面委員の自己の受持区域における責任感の重要性を説いた。さらに「…方面委員の精神はすべての条件を取りのぞきましても、最後に残るものは絶対無報酬であると思います」[12]と無報酬の活動についても強調した。

こうして小河の思想や理論、そして林の熱情が両輪となって、大阪府の方面委員制度が生み出されたといえる。

この方面委員制度を済世顧問制度と比較すると、済世顧問の場合には、その任命基準も高く、村落社会の資産家、名望家が任命され、また防貧を中心に待ちの姿勢で、訪ねてくる貧困者に相談、指導を行う体制であった。これに対して方面委員の場合には、地域住民に身近で親しみのある商店主等、中産階級の人々が任命され、また積極的に委員の方から担当地区内の貧困者の家庭を訪問し、情報収集など社会測量を行い、問題を予防する体制をとったといえる。

Ⅲ 救護法と方面委員制度

岡山県済世顧問制度、大阪府方面委員制度によって、わが国の方面委員制度の基礎は確立し、1928（昭和3）年までに方面委員制度は全府県に普及した。なお大阪府よりも4ヵ月前の1918（大正7）年6月に東京府慈善協会によって救済委員制度が設けられている。

しかしこの東京府の制度は、他府県への社会的影響力が小さかった。これに対して大阪府の場合には林知事の知名度が高く、また小河の制度設計がよく整理されていたこともあり、他府県への影響力が大きく、そのまま制度モデルとして導入されることが多かった。

なお当時、わが国の植民地であった台湾では1923（大正12）年、朝鮮では1927（昭和2）年に方面委員制度が導入されている。

方面委員制度が全国的に普及した昭和初期まで

は、貧困者対応の唯一の制度は1874（明治7）年制定の「恤救規則」であった。この制度は明治政府が、維新後の社会の大変動に対応して、人身安定の必要に迫られ制定したものである。その救済原理は「済貧救恤ハ人民相互ノ情誼ニ因テ」講ずるべきとして近隣の相互扶助である「隣保組織」を基本とした。その上で親族扶養や隣保の救済が困難な「無告の窮民」を救済対象とした。すなわち公的救済よりも隣保相扶という情誼性を基本とした制度であった。しかし米騒動以後の不況が深刻化したわが国社会は、到底このような制度では対応しきれなくなっていた。相次ぐ企業倒産、失業者の増大、さらに1929（昭和4）年の世界大不況により、わが国は根底から揺り動かされることになった。

そこで全国の方面委員たちは「恤救規則」に代わる新しい救貧制度、すなわち救護法の制定を求めて積極的な取り組みを進めていくことになった。1928（昭和3）年10月に東京で開催された第1回全国救護事業大会では、全員一致で救貧法のすみやかな制定を要望した。1929（昭和4）年に政府は国会に救護法案を提出した。このとき衆議院には方面委員でもあった大阪府選出の沼田嘉一郎議員がおり[13]、貴族院には前述した元大阪府知事の大久保利武議員がいた。そしてこれらの議員の尽力もあり、1930（昭和5）年度より実施の付帯条件で1929（昭和4）年4月2日に公布された。

ところが救護法成立後、浜口雄幸内閣による財政緊縮政策の下、救護法実施の見通しがつかなくなってきた。そこで救護法の早期実施を求めて救護法実施期成同盟会を組織して、救護法実施促進運動が展開された。ここでも運動の中心となったのは沼田嘉一郎ら大阪府の方面委員たちであった。また実業家、渋沢栄一（1840～1931）が病軀を押して運動の先頭に立ったことは有名である。この結果、ようやく政府は重い腰を上げ、財源は

競馬法改正による競馬投票売得金から充当することにより、1932（昭和7）年1月から救護法が実施されることになった。

この救護法は公的救護義務主義により、法的に貧困者救済の公的責任を認めた点で画期的であった。また居宅救護を原則として、補充的に施設救護（養老院・孤児院・病院）を認めた。そしてここで、方面委員が法令上、救護委員の名称で救護事務の役割を担う市町村長の補助機関となった。救護事務の担当者として市町村の正規吏員ではなく、無報酬の方面委員が補助機関として位置づけられたのである。

このように救護法の制定と実施は、全国的に展開した方面委員の運動の賜物といっても過言ではない。なお救護法実施後の翌年（1933）には全日本方面委員連盟が結成された。

Ⅳ 戦時下の方面委員制度

大阪府をモデルとした方面委員制度は全国に拡大していったが、その名称は方面委員が最も多いものの福利委員、奉仕委員、社会改良委員等々、各地域で多様であり、また組織や運営方法についても各地域で多様であり、さらにその成果も各地域により大きな違いがあった。

そこで名称をはじめ性格、役割を全国的に統一し、どの府県も一定程度の成果を挙げることができるよう、1936（昭和11）年に12ヵ条から成る方面委員令（勅令第398号）が公布され、翌年1月から実施された。その主たる内容は次の通りである。①指導精神を隣保相扶、互助共済と明確化した。②方面委員は、方面ごとに道府県が設置する。③方面委員の設置主体を、それまでいくつかの地域で市町村や私設団体が設置していたものを、府県に移管し、原則的に府県営とした。④方面委員の任期を4年と定めた。⑤その選任について詮衡委員会を設置して公平にした。そしてその

詮衡基準として、人格が正しく、常識が豊かであり、世情に通じ、同情の念が篤く事業に理解と情熱を示し、党派的偏見がなく、相当程度の生活を営み近隣の信望も篤く、相当期間、担任地域内に居住し、日常的に地域内の居住者と接触し得る立場にあり、相応の指導力のある者などが考えられていた。そしてあらためて、⑥方面委員は有給の事務職員ではなく、無給の名誉職であることとされた。

こうして方面委員の法的位置づけが明確にされ、社会事業行政や救貧制度における役割は増大したが、同時に画一的な方向性をたどることになった。そして翌年の日中戦争以降の戦時下体制にあって、方面委員は従来の貧困者に対する救済活動のみならず、地域の多様な問題への活動対応を求められることになった。

この社会事業全体が戦時体制に呑み込まれていた戦時厚生事業期における方面委員の活動対応を時系列的に追ってみよう。まず、救護法の拡大というべき1937（昭和12）年の母子保護法、1941（昭和16）年の医療保護法の制定により、方面委員の救護事務は増大した。また1937（昭和）年には軍事救護法の改正による軍事扶助法が制定された。この扶助事務もすでに「補助機関」として救護事務を担っていた方面委員に任されることになった。こうして方面委員の任務は一層、公的色彩を帯びることになった。

さらに1940（昭和15）年の「部落会町内会等整備要項」と「方面委員制度ト部落会、町内会トノ関係ニ関スル件」の依命通牒により、方面委員制度は部落会や町内会の地域組織における戦時的役割と連動することが求められ、大政翼賛会組織に呑み込まれていくことになった。そして生産力の増強、健民健兵の育成、国防体制の強化といったスローガンの下、企業等の職域組織、国防婦人会や愛国婦人会（後に大日本婦人会に統合）との連携強化も求められることになった。空襲が始まる

戦争末期の1942（昭和17）年に戦時災害保護法が制定されると、方面委員は空襲被害者援護や住民疎開援護業務に携わるようになった〔14〕。

こうして方面委員の業務は従来の救護事務のみならず、戦時体制下における多様な援護業務にともどもなく拡大していった。そこでは戦争遂行課題への適応、すなわち軍事援護に係る業務が最優先され、貧困者、高齢者、障害者等の要援護者に対する援護業務は第二義視された時代であった。しかしこうした状況にありながら、たとえば大阪府の方面委員は、戦時体制に協力する一方で、無報酬の名誉職として地域の要援護者を地道に支援しようとした〔15〕。

V 戦後改革と民生委員制度

太平洋戦争が1945（昭和20）年8月15日に終了し、わが国は敗戦国として米国を中心とするGHQ（連合国軍最高司令部）の占領統治下に入った。GHQは非軍事化と民主化を旗印に焦土化したわが国に臨んだ。敗戦直後の国民生活は困窮を極めた。こうした状況に緊急に対応すべく、GHQは「救済並びに福祉計画の件」という覚書をわが国政府に提示した。そこで政府はこれに基づき、生活困窮者に対する臨時的応急的措置として同年12月に「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定し、翌年4月から実施した。そしてこの「要綱」の実施に当っては、その徹底を期するために全国の方面委員を積極的に活動させることとした。方面委員は戦前の救護法に引き続き、ここでも公的救済活動の最前線の機関として、重要な役割を担うことになった。

またGHQは1946（昭和21）年2月に「社会救済に関する覚書」（SCAPIN775）を政府に提示した。そこでは国家責任、公私分離、無差別平等、必要充足の4つの基本原則が示された。そこで政府はこの原則に基づき、1946（昭和21）年9月に

「生活保護法」（旧法）を公布し10月から実施となった。そしてこの法に基づく保護事務を民生委員が、補助機関として担当することになった。

そして1946（昭和21）年9月、勅令により方面委員令を全面的に補正した「民生委員令」が制定され、同年11月1日から施行となった。1936（昭和11）年に制定された方面委員令は廃止され、民生委員制度として再発足したのである。民生委員令の要点は次の通りである。まず、①指導精神を「社会の福祉を増進するために、仁愛の精神を以って保護誘掖」するとした。②名称変更について、それまでの貧困者救済から広く民生安定の推進者、民生安定の諸施策実施の協力者という意味から民生委員とした。③民生委員の委嘱を厚生大臣とし、地方長官が推薦し、指揮監督することとした。④市町村に民生委員推薦会という常設機関を設置し、公正かつ民主的な人選を図った。そして⑤4年の任期を2年に短縮した。なお同年10月には全日本民生委員連盟が発足した。

さらに、1948（昭和23）年7月には民生委員令に検討を加えて「民生委員法」が制定された。この法制定の背景には、民生委員が一般社会からその存在を認識され、高く評価される一方で、委員として不適格者が選任されることにより社会的批判を受けたり、あるいは複雑広範な任務遂行が求められるようになったこともあり、委員の資質の向上を図り、その活動における個人差、地域差を解消することが必要となったためである。こうしたことから、民生委員制度をそれまでの勅令によらず、国会の議決を経た法律に基づく制度とすることが急務となったのである。この勅令から法律へ法的根拠を強化した民生委員法の主な改正点は次の通りである。①指導精神を「社会奉仕の精神」と表現した。②適格者を得るために従来の選出方法を是正し民主化した。③資格要件（人格識見高く、広く社会の実情に通じ、社会福祉の増進に熱意ある者であって、児童委員としても適当である

者)を明示した。④職務の信条(5ヵ条)を明示した。⑤任期を3年にした。このように大幅な改正であった。

なお1947(昭和22)年には「児童福祉法」が制定された。これに伴って民生委員は、同時に児童委員に充てられることとなった。こうして民生委員は地域の児童福祉の推進にも携わるようになった。

さてこうした中で1949(昭和24)年9月、社会保障制度審議会は「生活保護制度の改善強化に関する件」を勧告した。これは旧生活保護法では、無差別平等といいながらも欠格条項があったこと、保護請求権や不服申立の権利が保障されていなかったこと、さらにボランティアともいふべき民間人である民生委員が補助機関として、実際の保護事務を担当しているために、恣意的な事務となりがちであること[16]などを理由として、勧告したものである。

次いで1949(昭和24)年11月には、占領期福祉改革の集大成ともいえるGHQによる「社会福祉行政に関する6項目」提案がなされた。ここで6項目とは、①公的扶助からの民生委員の責任の除去、②社会福祉主事制度の創設、③福祉地区と福祉事務所の設置、④公私分離の明確化、⑤社会福祉協議会の創設、⑥有給専任吏員の現任訓練と査察指導員の配置、である。とくにGHQは公的扶助の事務を、科学的客観性を有する有給の専門職員(社会福祉主事)で対応すべきであるとした[17]。

そしてこれらの勧告、提案を受けて、1950(昭和25)年5月4日、旧法を全面改正した現行の「生活保護法」(新法)が成立、公布し、即日施行となった。この新生活保護法では、①憲法25条に基づく生存権保障の目的を明確にしたこと、②保護請求権と不服申立の権利を明記したこと、③保護対象における欠格条項を除去したこと、④保護事務の担当者として社会福祉主事という専門職員を

補助機関として設置し、民生委員を協力機関としたこと、などが特徴である。

また1951(昭和26)年3月には「6項目」提案の具体的実現である「社会福祉事業法」が制定され、社会福祉主事、福祉地区、福祉事務所、社会福祉協議会等の設置規定がなされた。

こうして民生委員は救護法以来の貧困者に対する救済事務について、その補助機関としての責任的立場から退き、新生活保護法以降は、協力機関として側面から保護事務を支援する立場に変わったのである。いわゆる民生委員の「名誉職裁量体制」[18]における裁量権の喪失であった。

Ⅵ 経済成長期の民生委員制度

1945(昭和20)年9月に始まったGHQによる占領期は、1952(昭和27)年4月のサンフランシスコ平和条約の発効をもって終了となった。そしてこの占領期に前述のように、わが国の戦後社会福祉の枠組みが構築された。一方、占領期の終わり頃、わが国は朝鮮戦争(1950~53)の特需景気により産業が復興し、その後、経済が飛躍的に進展する高度成長期(1954~1973)に入ることになった。

そして新生活保護法により、その職務が補助機関から協力機関となった民生委員制度は1953(昭和28)年8月に一部法改正され、生活保護事務についての協力(保護を要する状態にある者の発見、保護の実施に関して必要に応じて市町村長に参考意見を述べること、保護を受ける者の生活指導を行うこと)を始めとする福祉事務所等、福祉行政機関への協力が職務として規定された。

さて貧困者の救済対応を、長らくその本来職務としてきた民生委員であったが、占領期の福祉改革により、その役割を大幅に後退させた。こうした中で、民生委員は1951(昭和26)年に民生委員信条を定め[19]、新たな時代における新たな活

動を模索することになった。そこで生まれたのが「世帯更生運動」であった。これは1952（昭和27）年に滋賀県大津市で開かれた第7回全国民生児童委員大会において提起されたものであった。この時期、社会保障制度は生活保護制度があるのみで、国民皆保険皆年金計画も1960（昭和35）年にスタートするまで無保険のまま、約1,500万人の国民は、生活保護基準とほぼ同じ水準の生活層である「ボーダーライン層」と呼ばれる人々であった。こうした中、世帯更生運動は「民生委員一人一世帯更生」をスローガンに全国的な運動展開を行った。この運動は民生委員が低所得世帯に対して、必要な援助と生活指導を行うことにより、その自立を促進し、被保護層への転落を防止することを目的とするものであった。1955（昭和30）年には全国社会福祉協議会の全面的バックアップにより、全国の都道府県が実施することになった。またこの世帯更生運動の最大の課題は資金の調達であったが、それも1955年度予算で国が1億円計上し、これを原資として「世帯更生資金貸付制度」が発足した。そして生業資金、支度資金、技能修得資金の3種類が貸付金となった。

「世帯更生資金貸付制度」発足と同じ年の1960（昭和35）年には、「心配ごと相談所」が国庫補助により市町村社会福祉協議会で運営され、そこでは民生委員が積極的に市民の相談に応ずる立場として対応することになった。

また核家族化、過疎・過密化の進行に伴い、高齢者問題が表面化する頃になると、1962（昭和37）年に全国民生委員児童委員協議会が組織化されたこともあり、民生委員が率先して全国的な実態調査を実施することになった。1968（昭和43）年には「居宅ねたきり老人実態調査」、1970（昭和45）年には「独居老人実態調査」、1973（昭和48）年には「孤独死老人実態調査」、1977（昭和52）年には「老人介護の実態調査」、1985（昭和60）年には「在宅痴呆性老人の介護者実態調査」が実施

された。そしてこれらの調査結果が行政や世論に働きかけ、在宅福祉や地域福祉を推進させるとともに、個々の民生委員は地域福祉のキーパーソンとして、援護を必要とする担当地域の高齢者を援助していくことになった。他方で、児童委員という立場からは1971（昭和46）年に「丈夫な子どもを育てる母親運動」、1984（昭和59）年に「心豊かな子どもを育てる運動」、1997（平成9）年に「子どもと子育てに関するモニター調査」を実施し、子どもの健全育成のためのソーシャルアクションや少子化に対応した調査を展開している。このような調査は「社会測量」以来の民生委員ならではの意義ある活動であった。

さらに全国民生委員児童委員連合会（1992年に協議会から改称）では、1967（昭和42）年に制度創設50周年を期して活動強化要綱を定め、以降10年ごとに活動強化方策を策定し、基本的性格の位置づけ、推進すべき重点活動項目を設定している（表参照）。基本的性格について50周年（1967）では「自主性」「奉仕性」「地域性」とし、60周年（1977）では、この3つの性格に加え、「住民性」「継続性」「包括・総合性」の3つの原則、さらに「社会調査」「相談」「福祉サービス、情報提供」「連絡通報」「意見具申」の5つのはたらき、70周年（1987）では5つのはたらきに「調整」「支援体制づくり」を加え7つのはたらきにした。そして80周年（1997）では、これらに活動展開のための視点として6点、（①基本的人権の尊重、②住民の福祉需要の把握、③自らの活動の点検・評価、④地域を基盤とした活動の展開、⑤先駆的・先見的活動の展開、⑥関係機関・施設・団体との連携・協働活動の推進）を加え、また基本姿勢として「社会奉仕の精神」「基本的人権の尊重」「政党・政治的目的への地位利用の禁止」を加えている。このように全国民生委員児童委員連合会は、10年ごとに自らの方針や活動を見直し、新たな方向性を示してきた。そして地域福祉ネットワークづくり、福

表 民生委員・児童委員活動強化方策

策定年度と課題	基本的性格と民児協活動等	重点活動
1967（昭和42）年 5月12日 制度創設50周年を期 しての民生委員児童 委員活動強化要綱	○基本的性格の明確化 「自主性」「奉仕性」「地域性」 ○「活動の基本」体得 「社会調査」「相談助言」「資源の活用」 「世帯票の整備・活動記録と報告」 ○民生委員活動の基盤強化 ①民生委員協議会の組織活動の強化 ②社会福祉協議会の強化と地域福祉活動の推進	①しあわせを高める運動の強 化推進 ②心配ごと相談所の普及充実 ③社会福祉モニター活動の展 開 ④出稼ぎ者、勤労青少年と家 庭を結ぶ運動の展開 ⑤子どもを事故から守る運動 の展開 ⑥共同募金運動の強化推進
1977（昭和52）年 3月9日 「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－	○民生委員の基本的性格とはたらき 民生委員の基本的性格 「自主性」「奉仕性」「地域性」 民生委員活動の三つの原則 「住民性」「継続性」「包括・総合性」 民生委員活動の五つのはたらき 「社会調査」「相談」「福祉サービス、情報提供」 「連絡通報」「意見具申」 ○民生委員活動の基盤強化 ①「民生委員の日」「民生委員児童委員活動強化 週間」の制定実施 ②民生委員児童委員協議会組織の整備と活動強化 ③共同活動の積極的展開 ④研修の強化 ⑤財政と事務局体制の確立	①在宅者福祉のための個別的 援助活動とネットワークの 強化（個別活動の展開） ②福祉のまちづくり運動の促 進（環境制度の改善整備）
1987（昭和62）年 2月27日 「21世紀に向けての 民生委員児童委員活 動」－制度創設70周 年を期しての活動強 化方策－	○民生委員の基本的性格とはたらき 民生委員の三つの基本的性格 「自主性」「奉仕性」「地域性」 民生委員活動の三つの原則 「住民性」「継続性」「包括・総合性」 民生委員活動の七つのはたらき 「社会調査」「相談」「情報提供」「連絡通報」「調 整」「支援体制づくり」「意見具申」 ○民生委員活動推進体制の充実強化 ①民生委員協議会の運営強化 ②共同活動の積極的展開 ③計画的・組織的活動の推進 ④社会福祉協議会との連携の強化 ⑤研修の強化 ⑥財政と事務局体制の確立	①個別援助活動の強化 ②在宅援助のためのネッ トワークづくり ③福祉のまちづくりへの協力

1997（平成9）年 4月21日 「地域福祉の時代に 求められる民生委 員・児童委員活動」 －制度創設80周年活 動強化方策	○活動展開のための視点 ①基本的人権の尊重 ②住民の福祉需要の把握 ③自らの活動の点検・評価 ④地域を基盤とした活動の展開 ⑤先駆的・先見的活動の展開 ⑥関係機関・施設・団体との連携・協働活動の推進 ○民生委員・児童委員の原則 民生委員・児童委員の基本姿勢 「社会奉仕の精神」「基本的人権の尊重」「政党・政治的目的への地位利用の禁止」 民生委員・児童委員の三つの基本的性格 「自主性」「奉仕性」「地域性」 民生委員・児童委員活動の三つの原則 「住民性」「継続性」「包括・総合性」 民生委員・児童委員活動の七つのはたらき 「社会調査」「相談」「情報提供」「連絡通報」「調整」「生活支援」「意見具申」	①個別化援助活動の推進 ②在宅援助を進めるネット ワークづくり（見守りと支 援のための連携体制） ③福祉のまちづくり ④子育て環境の整備、児童委 員活動の推進 ⑤協働活動の積極的展開 ⑥民児協の機能強化
2007（平成19）年 7月 「広げよう地域に根 ざした思いやり」 －制度創設90周年活 動強化方策	○行動宣言 ①「安心して住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」	○強化方策 ①「気がかりな人や身近に頼る人がいない地域住民を発見し、進んで声をかけ、相談に乗り、福祉サービスにつなぎ、見守るなど継続して支援します」 ②「地域住民の立場に立って、個人の秘密を守り、誠意を持って活動します」 ③「地域福祉の担い手として、地域を耕し、専門職や福祉の実践者などとともに協働します」

（資料）全社協・民生部「民生委員・児童委員の活動と歴史」『月刊福祉』（1997年12月号）全社協、p. 34を基に筆者一部加筆

社のまちづくりのキーパーソンとして自らの立場を積極的に位置づけてきたといえる。

なお1994（平成6）年には児童委員活動の活性化をめざして、地域社会の中で子どもや子育てを支援する地域ネットワークの中核として、主任児童委員制度が創設された。

VII 社会福祉基礎構造改革と民生委員制度

わが国経済は1973（昭和48）年のオイルショックにより、それまでの高度経済成長が幕を閉じ、安定成長さらには低成長期に入った。そして1985（昭和60）年頃には円安ドル高のバブル景気に沸

くことになった。しかし1991（平成3）年に脆くもバブルは弾け、不況期に突入した。1990年代半ば以降になると、一層の不況の深刻化とともに、雇用が不安定化し、国民生活に格差が拡大し、貧困が蔓延し、そして孤立死、ホームレスなどの社会的排除と呼ばれる諸問題が顕在化してきた。

こうした社会環境の大きな変化の中であって、社会福祉のシステムもまた戦後まもなく構築された措置制度から契約制度へ、そして地域福祉の充実など抜本的改革を迫られることになった。いわゆる社会福祉基礎構造改革である。このため2000（平成12）年に、社会福祉事業法は改正され「社会福祉法」に変わった。そしてこれと呼応して同

年、新しい時代における民生委員として民生委員法も改正となった。

民生委員法改正の主な点は以下のとおりである。まず、①第1条では「社会奉仕の精神をもって、保護指導のことに当り」という表現が「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」に変わり、これまでのともすれば住民に対する「上から目線」の立場が、住民と「同じ目線」に変わったことである。また、②第10条では「民生委員は、名誉職とし」が「民生委員には、給与を支給しないものとし」に変わり、済世顧問、方面委員制度以来、連綿と続いてきた「名誉職」規定がなくなったことである。これは民生委員制度の「名誉職裁量体制」の完全な崩壊であり、画期的な変化である。さらに、③第14条では「常に調査を行い、生活状態を審らかにして置くこと」が「住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと」に変わった。そして「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、さらに「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」と規定された。ここでは民生委員の職務として、地域において支援や見守りが必要な人や世帯を把握し、サービスのつなぎ役として、ていねいに話を聴き、役立つ情報を分かりやすく伝え、実際にサービスを利用できるように援助することとされた。

こうした中、全国民生委員児童委員連合会では2007（平成19）年7月に制度創設90周年活動強化方策を策定した。そこでは「広げよう地域に根ざした思いやり」を100周年に向けた行動宣言として次の5点を挙げている。①「安心して住み続けることができる地域社会づくりに貢献」する。②「地域社会での孤立・孤独をなくす運動を提案し行動」する。③「児童虐待や犯罪被害などから子

どもを守る取り組み」を進める。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」を務める。⑤「日頃の活動を活かし、災害時に要援護者の安否確認」を行う。また活動強化方策として次の3点を挙げている。

①「気がかりな人や身近に頼る人がいない地域住民を発見し、進んで声をかけ、相談に乗り、福祉サービスにつなぎ、見守るなど継続して支援」する。②「住民の立場に立って、個人の秘密を守り、誠意を持って活動」する。③「地域福祉の担い手として、地域を耕し、専門職や福祉の実践者などとともに協働」する。

こうして21世紀における民生委員は、住民と同じ立場で、住民のかかえる生活ニーズを適切に把握し、福祉サービスのつなぎ役として有効な情報を伝え、また協力機関として福祉事務所など行政機関と緊密な関係を保つことはもとより、他の関係諸機関・団体とも密接な連携をとりながら、具体的なサービス利用の援助を行い、さらに厚生労働大臣による委嘱型ボランティア〔20〕としての特質を生かして、専門職や他のボランティアと協働しながら地域福祉の担い手として、その固有の役割をいかんなく発揮することが求められているといえる〔21〕。

おわりに

ここまで約一世紀に及ぶ民生委員制度の歴史的変遷について論述してきた。民生委員は地域の福祉の守り手として、ずっとその役割を果たしてきた。貧困者の味方として、あるいは心身にハンディをもつ要援護者の支え手として、それぞれが与えられた一定の地域で地道に活動を遂行してきた。その活動のモチベーションは、無給の名誉職という身分的性格であったといえる。そして救護法や旧生活保護法の下では、補助機関として貧困者の救済事務を一手に引き受けていた。その後、

戦後の社会福祉の変化と発展に伴い、福祉行政の協力機関に移行し、地域の福祉の守り手として、新たな活動方向を求め、多様なモニター活動を展開してきた。そして21世紀の今日、民生委員はこれまでの名誉職から委嘱型ボランティアとして、地域福祉主流の時代における身近な地域の福祉の担い手として、その存在意義を示していくことが求められている。

【引用文献・注釈】

- [1] 全国社会福祉協議会編『民生委員制度五十年史』p. 9 1968 全国社会福祉協議会
「県下における貧民は如何に暮せる乎」という天皇の御下問に対し、返答に窮した笠井知事は、帰任後ただちに調査を行った。その結果、県税戸数割賦課等級最下限の戸数が20,099戸、人口が103,710人という驚くべき状況にあることを発見した。
- [2] 同上書p. 12
- [3] 嘉陽正倫「民生委員の現代的課題」p. 20～21 2011 山口大学大学院博士論文
二宮尊徳の報徳思想は農民更生、共存共栄の思想であり、井上友一、留岡幸助、石井十次らもこの報徳思想を基礎に救済事業を展開した。笠井知事も報徳思想への関心は深く、その影響を受けたとしている。
- [4] 清水教恵「方面委員の誕生」大阪社会福祉史研究会編『大阪における社会福祉の歴史』p. 81 85 2007 大阪市社会福祉協議会
「夕刊売りの母子」は1918(大正7)年の淀屋橋、「廉売場の老婆」は米騒動後の米の廉売場での林市蔵の目撃事例である。
- [5] 柴田善守『方面事業の精神』p61～62 1977民生委員60周年記念大阪実行委員会事務局
林市蔵が1931(昭和6)年の広島公会堂での講演で、方面委員活動における無報酬の重要性について喝破したことを紹介している。
- [6] 小河滋次郎「社会事業と方面委員制度」『社会福祉古典叢書2 小河滋次郎集』p. 203 1980 鳳書院
小河は土着若しくは準土着の人であって、常識

に富んだ人格者こそが方面委員としての性格を具備していると述べている。

- [7] 杉野昭博「日本におけるソーシャルワーク」平岡・杉野・所・鎮目『社会福祉学』p. 65 2011 有斐閣
杉野は調査の重視、方面カードという一定の書式によるケース記録の導入に注目し、ここに日本におけるケースワーク技術の萌芽が見られ、COSなど欧米のケースワーク技法からの影響が推測されるとしている。
なお方面委員活動におけるケースワーク導入模索については、昭和10年代に入って方面委員令の施行後、中村孝太郎、山田節男らによって論じられ、この流れは1940(昭和15)年に竹内愛二「方面事業の技術的再編成」(社会事業24巻8月)においてまとめられた。この経緯については、遠藤興一「方面委員活動の史論的展開について(下)」『明治学院論叢235』において論述されている。
- [8] 柴田善守「小河滋次郎の生涯」p. 4 1964 日本生命済生会
東洋の儒教倫理については遠藤興一も「方面委員活動の史論的展開(上)」『明治学院論叢231』において論じている。
- [9] 同上書p. 5
- [10] [6] 前掲書p. 180
小河は社会測量を広義と狭義に分け、広義の結果は一般社会政策の基礎となり、狭義の結果は個別的救済の根本となるとしている。
- [11] [5] 前掲書p. 69
- [12] [5] 前掲書p. 124
- [13] 沼田嘉一郎(1878～1933)については小笠原慶彰「大阪府方面委員制度創設期における林市蔵の位置－方面理事・沼田嘉一郎との関係を中心にして」『社会福祉学vol. 52－1』(日本社会福祉学会2011)において論じられている。
- [14] 戦時下の方面委員活動については永岡正巳「戦時下方面委員活動と政策、実践、課題」『復刻・戦時下大阪府方面常務委員会議事速記録』(近畿地域福祉学会大阪府方面委員活動史料研究会1999)に整理されて論じられている。
- [15] 同上書の『復刻・戦時下大阪府方面常務委員会

議事速記録』では、終戦間際までの常務委員会での要援護者のための協議内容が逐語的に詳述されている。

- [16] 旧生活保護法の下での民生委員の恣意的事務取扱については、六波羅詩朗「生活保護法下における『生活保護百問百答』の役割」「旧生活保護法の変容と民生委員の役割」（日本社会事業研究所年報1984、1984）に詳述されている。

- [17] 菅沼隆『被占領期社会福祉分析』p. 231 ミネルヴァ書房2005
菅沼によれば、GHQの地方軍政官は生活保護事務を取り扱う民生委員に関して、公的責任の曖昧さと補助機関としての責任性の欠如を指摘したが、民生委員制度そのものを廃止すべきとまでは要求していなかったと論じている。

- [18] 同上書 p. 218～258
菅沼によれば天皇制と結びついた救済事務における「名誉職裁量体制」が救護法下の方面委員や旧生活保護法下の民生委員の活動モチベーションであったが、新生活保護法制定により、補助機関から協力機関になったことで、この体制が解体していったと論じている。

- [19] [1] 前掲書p. 54
民生委員の向うべき目標を簡明にした「座右の銘」ともいうべき次の5箇条から成る信条である。①われらは隣人愛をもって、その力を社会福祉の増進に捧げる。②われらは常に地域社会の実情を審らかにすることに努める。③われらは誠意をもって、あらゆる生活上の相談に応じ、その更生を援ける。④われらはすべての人と協力し、明朗で健全な地域社会の建設に努める。⑤われらは常に公正を旨とし、人格の涵養と識見の向上に努める。

- [20] 小松理佐子「地域福祉の時代の民生委員制度」『月刊福祉』2007年10月号 全社協
小松は、民生委員が厚生労働大臣によって委嘱されているという委嘱型の意味と特質を再確認することが重要であるとしている。

- [21] 厚生労働省の民生委員・児童委員に関するデータによれば、身分的には非常勤の特別職の地方公務員として2010（平成22）年3月31日現在、委嘱総数228,728人、うち男性91,990人、女性136,738人である。年間の総活動件数は約3,270

万件、うち相談支援活動件数は750万件である。相談支援活動の分野別では「高齢者に関すること」が約半数を越え、「子どもに関すること」が2割、「障害者に関すること」が1割弱である。内容別では日常的な支援、在宅福祉、健康、保健医療、児童関係など幅広い相談が実施されている。また民生委員・児童委員1人の1日当たりの活動では、相談支援件数が約3件、訪問連絡調査件数が約17件、その他の活動件数が約9件で、1月当たりの平均活動日数は10.7となっている。

【参考文献】

- [1] 大阪府民生委員制度創設六十周年記念事業実行委員会 『大阪府方面委員民生委員制度六十年史』
[2] 遠藤興一「民生委員制度の歴史」『社会福祉研究第21号』1977 鉄道弘済会
[3] 原田正二「民生委員制度七〇年の系譜」『月刊福祉』1987年6月号 全社協
[4] 大友昌子『帝国日本の植民地社会事業政策研究』2007 ミネルヴァ書房
[5] 渡辺武男「これからの民生委員・児童委員の活動の役割と課題」『社会福祉研究』1999 鉄道弘済会
[6] 金井敏「制度創設90周年を迎えた民生委員・児童委員の機能を問う」『社会福祉研究第101号』2008 鉄道弘済会

Historical Development of Minsei-iin System

Mitsuru Takama

Department of Social Rehabilitation,
Faculty of Rehabilitation,
Kobe Gakuin University

The purpose of this paper is to consider historical development of community welfare commissioner so called Minsei-iin system. Minsei-iin system has one hundred history, which dates back to the Okayama-ken Saiseikommon System as origin and the Osaka-fu Houmen-iin system as base. During this period, the Houmen-iin and Minsei-iin have been always playing the significant role as a supporter for the socially disadvantaged, for example the poor in the community. Since the beginning of this system, the position of this task has been an unpaid honorary post, which has been big motivation of their actions. Under the Poor Relief Law and Old Public Assistance Law, the Houmen-iin and Minsei-iin had played significant role as the auxiliary administrative agent of relief system.

And in the period of post-war reform, the role of the Minsei-iin moved to the cooperative administrative agent. There-after, the Minsei-iin has developed various actions, for example monitor actions. And in these days of 21st century, which experienced social welfare basic structure reform, the status of Minsei-iin moved to the commissioned volunteer from honorary post.

In the age of community welfare, the proper role of the Minsei-iin is expected more as a welfare supporter in the community.

Key Words : Minnsei-iin, Houmen-iin, un-paid honorary post, auxiliary administrative agent, cooperative administrative agent, commissioned volunteer