

第1に基調精神の昂揚として、民生委員制度の根底に流れる人間愛、釈迦居合いに基づく社会奉仕の精神が民生委員の基調精神であるとした。第2は、基本的性格の明確化をあげ、地域を担当する奉仕者としての基本的性格を明確化し、自覚に基づく自主的活動の實踐に努めるとされた。活動の基本は、社会調査、相談助言、資源の活用、世帯票の整備、活動記録の報告と位置づけた。その後、この強化要綱は、高度成長化の社会変化にも十分対応できないという問題に加え、必ずしも民生委員の活動を強化するまでには至らず、むしろ活動の低調、個人格差や地域格差の拡大をもたらした。折しも、60周年にあたる昭和52年には、低経済成長かにおける社会福祉の再編期に対応した新たな強化方策が立てられることとなった。

この時点で、民生委員の基本的な性格として、「自主性」、「奉仕性」、「地域性」を確認するとともに、新たに民生委員活動の三つの原則として、「住民性の原則」、「継続性の原則」、「包括・総合性の原則」が位置づけられた。さらに、民生委員は、住民の福祉ニードの多様化にともなって、その活動の範囲や分野も広範にわたっていることから、これに対応する機能を五項目定め、民生委員活動の五つの働きとして以下を定めた。

- ①社会調査のはたらき（地域における社会福祉のアンテナ適役割）
- ②相談のはたらき（地域における社会福祉の世話役的役割）
- ③福祉サービス、情報提供のはたらき（地域における社会福祉の告知板的役割）
- ④連絡通報のはたらき（地域における社会福祉のパイプ的役割）
- ⑤意見具申のはたらき（地域における社会福祉の代弁者的役割）

このような新しい強化方策ではあったが、児童委員についての規定が不明確であったり、地域福祉の推進をどのように具体的に行っていくのか、と言うように、実践的で具体的な内容にまで踏み込んだものとはならなかった。

このような課題を踏まえて、70周年を目指した新しい活動方策の検討がされることとなった。特に、この時代状況についてみると、在宅福祉サービスにおける民生委員、民今日の役割が強調されたが、地域福祉計画や地方分権などを踏まえた活動強化方策が求められた。70周年の強化方策では、地方分権が基本に地方自治体が主体となって進められていく社会福祉に対して、民生委員が、地域の実態を踏まえて積極的に役割を果たすこと、社会資源の活用をネットワークを通じて共同して行っていくことが明示された。そのため、このような活動を積極的に展開していくためには、民生委員活動の五つのはたらきから、新たに「調整のはたらき」及び「支援体制づくりのはたらき」を加えて、「7つのはたらき」に変更することが提起された。新たに加えられた前者のはたらきは、「要援護者（世帯）のニーズを解決するために、要援護者を支える地域住民も専門家（ケースワーカーや保健婦など）も、ともに解決すべき課題を共通なものとして理解し、支えていく」ことによって共有化することとした。また、後者は、「ニーズに応じた社会資源の造成や地域の住民自らが福祉活動に積極的に参加するように働きかけたり、ボランティアの開拓に取り組んだり」当事者の組織作りを促進する活動を行っていくとした。

以上のように、戦後の民生委員活動の動きを1980年代まで整理したが、その特徴について整理してみよう。

第1は、戦後の民生委員活動は、生活保護を中心とする低所得者に関わりる動を中心にしながら、いわば福祉行政機関との協力関係を中心に行ってきたといえよう。この点は、1960年代前後、昭和30年代後半から40年代の高度成長期における停滞期を挟んで、「活動強化方策」が打ち出されていくことと無関係ではないであろう。第2は、社会福祉行政における住民参加や在宅福祉に関わって新たな役割を持つことになるのが、1970年代ということになる。この時期は、社会福祉協議会の確立期とも繋がり、福祉行政だけでなく、自主的活動の活発化として、いわばボランティア的役割を新たに持つようになった時期である。特に、高齢化社会における要援護高齢者に限定された在宅福祉サービスから、より広範に広がりを見せる時期でもある。しかし、このような福祉サービス論の展開過程においては、いわば、措置制度からサービス利用の有料化の問題と福祉のニーズに対するサービスの提供システムの議論の展開の中で、民生委員の活動は、一方においては行政の下請けや調査屋としての役割を担わされた時期でも去ったといえよう。その背景には、以前のような、生活困窮者や低所得層の問題が、社会の中で相対的に見えにくくなる中で、本来このような問題を地域の中で地道に行う生活サポートとしての民生委員の役割が担えなくなっていると言うことを意味していた。

2. 民生・児童委員制度の改革と社会福祉法の制定

(1) 新「活動強化方策」の策定

新活動強化方策は、社会福祉の諸変化を背景に、在宅福祉と施策の充実と地域における福祉活動の発展を念頭の置いたものであった。その背景には、福祉八法改正による施設サービスと在宅福祉サービスの市町村による一元化と計画化である。その計画化の最初は、いわゆる1989（平成元）年の「ゴールドプランに始まり、老人保健福祉計画を通じて1994（平成六）年の「新ゴールドプラン」、翌年には「障害者」プランが策定された。一方、児童関係では、少子化の進行や子育て機能の低下、子供を巡る環境の変化による対応策として、1989年に「エンゼルプラン」が策定されるとともに、民生委員における児童委員の役割の強化ということから、児童に関する事項を専門的に担当する「主任児童委員制度」は創設されて、全国で1万3千人以上の委員が配置された。

このような社会的背景の中で新たに策定された視点は、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・先験的活動の展開、⑥関係機関・施設・団体との連携・協働活動の推進をあげた。

古川孝順は、地域福祉の諸変化や構造改革などの変化の中で、民生・児童委員の役割を以下のように整理している。第1は、「リーチアウト活動」への積極的な取り組みである。民生委員は、福祉サービスを利用する人を発掘し、申請を進め、利用を促進すること、このことはいわば福祉事務所等の行政機関に対する民生委員の協力機関としての役割をも意味すると述べている。第2は、「個別的生活支援活動」（生活支援・見守りネットワーキング）である。具体的には、民生委員は、利用者の家族・親族や友人、隣近所の住民などによる日常生活の支援や、福祉サービス利用を円滑に行うことができる体制や組織作り（インフォーマルサポートネットワーク）を担うことであるとしている。第3は、「まちづくりコーディネーター」（生活環境づくり・まちづくりの推進）のための活動である。民生委員は、地域の一住民としてそこに居住しながら、しかも一般の生活者としての視点では

なく、民生・児童委員としての視点で捉えなおし、地域を耕すことを意識することが大切であると指摘している。

民生委員・児童委員活動の3つの原則

1. 住民性の原則	自らも地域住民の一員である民生委員・児童委員は、住民にもっとも身近なところで住民の立場に立った活動を行います
2. 継続性の原則	福祉問題の解決は時間をかけて行うことが必要です。民生委員・児童委員の交替が行われた場合でも、その活動は必ず引き継がれ、常に継続した対応を行います。
3. 包括・総合性の原則	個々の福祉問題の解決を図ったり、地域社会全体の課題に対応していくために、その題について包括的、総合的な視点に立った活動を行います。

民生委員・児童委員の3つの基本的性格

1. 自主性	住民常に住民の立場にたって、地域のボランティアとして自発的・主体的な活動を行います
2. 奉仕性	誠意をもち地域住民との連帯感をもって、謙虚に、無報酬で活動を行うとともに、関係行政機関の業務に協力します。
3. 地域性	担当区域を基盤として、適切な活動を行います。

民生委員・児童委員活動の基本（7つのはたらき）

1. 社会調査活動	担当区域内の住民の実態や福祉ニーズを日常的に把握します。
例) たとえば、K市の民生委員・児童委員協議会では、配食サービスの協力や「声かけ」、「安否確認」などの活動をとおして住民の実態や福祉ニーズを日常的に把握しています。	
2. 相談活動	地域住民がかかえる問題について、相手の立場に立ち、親身になって相談にのります。
例) その中で民生委員・児童委員のEさんはある高齢者（90歳）宅を訪問したとき、家族から自宅で介護を続けたいが、心身ともに疲労しているので何とかしたいと相談があり、ゆっくり話を聞きました。	

3. 情報提供活動	社会福祉の制度やサービスについて、その内容や情報を住民に的確に提供します。
例) 在宅で介護をしたいという家族の希望に対応し、介護保険制度を利用して受けられるホームヘルプサービスやショートステイなどの在宅サービスについての情報を提供しました。	
4. 連絡通報活動	住民が、個々の福祉ニーズに応じた福祉サービスが受けられるよう関係行政機関、施設・団体等に連絡し、必要な対応を促すパイプの役割をつとめます。
例) 本人と家族からの申し出により市の窓口で連絡し、在宅サービスを受けるために必要な対応を依頼しました。	
5. 調整活動	住民の福祉需要に対応し、適切なサービスの提供が図られるように支援します。
例) また、介護保険制度にはない通院の送迎やふとんの洗濯・乾燥などのニーズに対し、サービスが提供されるよう社会福祉協議会の事業やボランティア活動利用の調整をします。	
6. 生活支援活動	住民の求める生活支援活動を自ら行い、支援体制をつくっていきます。
例) また、自ら支援活動を行うとともに、家族が外出するときには近所の人やボランティアグループとネットワークをつくり対応するなど家族だけでは抱えきれなかったさまざまな問題の解決に取り組みました。	
7. 意見具申活動	活動を通じて得た問題点や改善策についてとりまとめ、必要に応じて民児協をとおして関係機関などに意見を提起します。
例) K市民児協では、各委員会の訪問活動を通じて、在宅で介護している家族への支援の必要性を知り、問題点をとりまとめるとともに、家族が1年に何日かでもゆっくり休めるようなプログラムを、行政や社会福祉協議会、民児協、ボランティアなどが協力して実施してはどうかという意見を市に提起しました。	

(注) 出典は、全国民生・児童委員連合会のホームページから抜粋・一部修正

(2) 民生委員法の改正による諸変化

平成12(2000)年5月の民生委員法の改正は、従来の法律では住民に対する保護・指導と言った役割が強調されていたが、改正法の第1条では、「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、もって社会福祉のぞうしんにつとめるものとする」とされた。この位置づけは、民生委員の活動が住民の側に立ち支援者としての立場にあることを明確に示したものだといえよう。また、職務の遂行にあたっては、「個人の人格を尊重し、その身上に関する秘密を守り、人権、信条、生別、社会的身分又は門地のよって、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行わなければならない」(民生委員法15条)とされている。

一方、民生委員法の改正と同じ年には、社会福祉事業法が「社会福祉法」として大きな改正がなされたが、そこでは、「地域福祉の増進」明文化されるとともに、民生・児童委員に対しては、第4条において社会福祉に関する活動を行うものとされ、地域福祉の推進に努めることが期待されている。民生・児童委員の活動は、「相談・指導」件数は減少しているが、一方で「友愛訪問・安否確認のための訪問」民児協の活動、社会福祉協議会などを含む「初回号・行事への参加」などの諸活動では増加している。これらの項目は、民生・児童委員活動が地域福祉と関わった日常活動や連携を踏まえたものであることを意味しているといえよう(これらの調査結果は、参考資料1及び2を参照)。

このような制度改革と同時に、従来の貧困・低所得者問題と深く関わってきた民生委員の役割の中に、現代的に再検討すべき課題も提案された。ちょうど年を同じくして、平成12年12月にまとめられた『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』(厚生省)の史的に中止しておくべき内容である。これまで社会福祉が対象としてきた「貧困」問題が、社会変化を背景に「心身の障害・不安」、「社会的排除や摩擦」、「社会的孤立や孤独」というような問題が重複しながら現れている点である。このような諸問題は、社会の中で生活しているものにとって「見えない」あるいは「見ようとしなない」地域社会の実状を背景に、問題の本質を見極めるべき把握方法や解決方向を見いだしにくい形で一層深化しながら、問題の複雑さは解決を困難にさせている。こうした状況に対応する役割を持っているのが民生委員・児童委員であり、その活動で言う「住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行う」役割は、問題の発見をし、これを相談につなげていき、具体的な支援に結び津行けていくことこそ新しい機能として位置づけることができるのではなかろうか。

また、平成13(2001)年には、児童福祉法の改正が行われ、児童委員の職務の明確化、主任児童委員の法制化がはかられた。特に、主任児童委員については、児童委員の職務について関係機関との連絡調整を行うこと、児童委員活動に対する援助・協力が規定され、児童問題への積極的な機能と役割が明確にされている。

3. 民生委員活動における相談・支援の基本的視点

――相談活動を円滑に進めていくために――

はじめに

民生児童委員（以下民生委員）活動の「7つのはたらき」には、相談活動が位置づけられている。ここで大切なのは、地域で生活している高齢者や障害者、あるいは子供を抱えた母親などが、民生委員を気軽な相談相手として活用してもらえるような日常的関わりを持つことである。また、安否の確認や調査などで対象世帯に訪問する場合には、何気ない世間話から、日常の困り事という形で話を聞く機会もあり、相談は、日常的な訪問活動と密接に関わっているということを念頭に置くことが大切である。ここでは、日常の相談活動と支援との関わりや、活動と記録、さらに支援をしていくために必要となる記録の意味などについて具体的整理していくことにしたい。

（1）民生委員の日常活動における「相談」の大切さ

相談は、はっきりした形ではなくても、ちょっとした疑問に答えるというような場合もあれば、かなり深刻な問題について相談を受ける場合もあります。特に、後者のような場合は、相談をする場所と時間に注意をする必要があろう。深刻な問題を話す時は、お互いに落ち着いて話のできる場所を選び、一定の時間的余裕を持つことが大切である。

相談を受ける場合に大切なことは、第1に、相談内容がどのようなことかを明らかにすることである。その際最も注意することは、まず、相談者の言葉で話してもらうこと、逆に言えば、思いの丈をすべて話してもらうこと、いわば「傾聴」ということが基本となろう。このような態度で聴くことによって、相談者は、自分の話を聞いてもらえたという安心感を持つとともに、気持ちを落ち着かせることができ、相談活動の導入が円滑に進められていくことになる。

第2は、相談内容を整理して、話の全体像をはっきりさせ、お互いの認識を一致させることが大切である。たとえば、「いま何ったことを整理するとこれこれのことで困っているということなのですね」というように、相談者の言葉を使って問題の中心となることをまとめてあげることによって、問題の本質が整理されていくことになる。

第3は、結論を急がない要に注意をしなければならない。たとえば、「そういうことでしたら、大丈夫です。こうしたらどうですか」といった拙速な結論や意見を述べたりせず、むしろ本人は、どうしたいのかをはっきりさせる必要があります。つまり、相談者は、民生委員に相談することを通して、何をしてほしいのかを明確にするということに心がけなければならない。

相談は、緊急の場合は別として、その場で解決策を示すよりも、その内容をじっくりと受け止め、相談者との信頼関係を作ることが先決である。場合によっては、問題となる点を整理する時間において、もう一度相談の場所と時間を決め、相談者が落ち着いた状態の時にじっくり話をするように考えると言うような方法が必要な場合もある。民生委員自身も、相談内容が、他の機関や専門職と連携して相談を進めたほうがよいかどうかを吟味する時間が必要であり、相談内容は、他の専門職と一緒に関わりを持った方がより具体的なサポートを可能にすることも考えられると言う判断が可能となってくる。

以上のように、相談内容の明確化から具体的な援助なり支援へ進むプロセスは、相談そのものが、緊急性のあるものかどうかによってその場での対応が必要な場合もあり、そのことに留意しておくことが大切である。特に、緊急性の高い相談については、民生委員がすべてに対応するという考え方ではなく、本人の了解を得て、公的機関や専門機関へ連絡するといった対処方法が大切な場合が多いといえよう。このように、民生委員は、地域生活のサポーターとも言うべき活動を通して、生活支援や見守りのネットワークの役割を果たすことも重要な役割となってきた。

(2) 相談から支援段階への移行と了解

具体的な支援活動は、相談者との信頼関係を作る前提として、「自信」と「誠意」を持って関わるのが大切です。相談者は、「自分に関心を払って、相談に乗ってくれる」また、真剣で真摯な態度で接することによって、「自分一人だけでは解決できないことも、一緒に考えてくれるかもしれない」といった思いを持つであろう。支援段階では、「私に任せれば大丈夫」といったような自信（保証を与える）ことではなく、「一緒に解決・改善が進むように考えましょう」という姿勢を表明することが大切である。このような接し方は、相談者の抱えている問題を共有し、相談者の感情に対して暖かく接することを通して人間的な絆も生まれてくることにもなる。このような捉え方が、ソーシャルワークにおける援助の方法として、「共感的理解」へつながっていくことになる。

相談や援助関係の構築を通して、民生委員と相談者が、正式に問題の解決に向かって考えていくという意志を明確化するという意味で、両者の「了解」が成立する。

(3) 相談者の意思を尊重しながら支援計画を立て、記録をする

具体的に援助を進めていく場合には、援助者として一定の問題解決の方向を見据えておかなければならない。しかし、問題によってはそう簡単なことではない。現代の社会の特徴は、個人や家庭の持っている本来の機能や能力が減退し、そのことが問題を複雑にしていることも多い。従って、問題の解決を進めるためにも、支援するための計画を立てていくことが大切である。そのためには、プライバシーに留意しながら、相談者に関する問題状況とそれに関わる情報の収集を通して、まず、どこに問題の糸口があるかを考えることが重要となってくる。

多くの場合には、必要なサービスをどのように利用していったらよいか、何からはじめに考えていったらよいかを具体的に話し合いながら、順序よく進めていくことが、計画を進めていく場合には大切となる。計画を立てていく場合に最も大切なことは、実現可能な計画を相談者と一緒に作っていくことである。その意味では、生活福祉資金などの返済計画を立てる場合と同様に、その計画が現実にも可能かどうかという吟味を通して決定されなければならないといえよう。

相談活動は、相談者との関わりをできるだけ客観的に整理しておくことが最も大切なことである。記録は、最初の段階の相談者の抱えている問題とその状況などの情報を最低限整理しておくことも必要である。援助を進めていく場合には、本来記録を取ることが目的ではないが、民生委員自身、問題の整理をするという意味から、気がついたときに簡単なメモを書く習慣を持つことによって、適切な情報の整理も可能となつてこよう。特に、

支援が継続的に行われるような場合には、前回までの状況を確認し、これから先にどのような関わりを持っていったらいいかを整理しておくためにも「記録しておくこと」は、日常的な活動の一環として重視しておくことは大切となる。

(4) 支援活動の経過を記録し、評価に活用する

多くの場合、相談記録は、一定の書式があるが（たとえば「福祉票」など）、ややもすると、書式に従って記録を書き区間が目的になってしまいがちであるので、この点に留意しておくことが大切である。また、いきなり書式の決まった記録に書こうとするとうまく書けないことも多く、その際に前述の日常的な記録を役立てることもできる。記録は、まとまっていなくても、まず、一度自分なりに問題状況を自由に書くこと、その上で、そのメモを参考に、様式の整った記録に整理して書くようにすれば、自分自身の考えやメモを書いたときの自分自身の考え方や捉え方を客観的に把握することも可能となる。

記録は、自分の援助を進めていくための大切なものであると同時に、事実を客観的につかみ、その先の援助方向を考える（このことが支援計画にもつながる）ためにも大切なものであることを常に意識しておくことが重要である。

民生児童委員（以下「民生委員」）の支援活動は、これまで述べてきたように、日常的な訪問活動を通して問題の発見を行い、相談者との信頼関係を大切にしながら支援活動を展開していくことが求められる。民生委員は、このような支援活動を通して相談者の問題解決に向けた支援計画を立てるとともに、支援活動がうまく進んでいるかどうかを客観的に判断することが必要となるため、問題解決に向けた支援活動の評価とともに、このプロセスで記録の活用を考えることも大切である。

(5) 支援活動を通じた評価と問題解決、評価のために記録

相談活動は、その開始当初に次いで大切なのが終結段階（問題の解決）をどのように行うかである。終結は、援助のプロセスにおいてその目標を立てた内容が、どの程度達成されているかということ客観的に評価しておかなければならない。特に、民生委員自身が問題の解決がなされたと判断しても、相談者にとって問題が解決されたという実感や満足感があるかどうかを見極めることも大切である。従って、支援計画の段階で相談者との十分な話し合いと参加に基づく同意が大切となってくる。

このように、問題を解決するという事は、援助の目標に基づいて相談が進められることによって相談者と民生委員の双方が納得できる段階ということになる。その意味では、当初の支援計画に基づく目標に沿って支援活動が達成できたかどうかを評価し、民生委員は、相談者の立場にたってこれを評価することが求められる。

評価のために記録を考える前に、まず、記録について考える場合に最も大切なのは、何のために記録を作成するかということを考えなければならない。また、整理された客観的な記録を書くには、前述のように自分自身が援助を進めている問題状況をその都度メモ書きでもよいから書き留めておくこと。このような作業を通して、記録として整理する際には、支援活動を通して①情報の適切さ②信頼性③正確性④客観性、という基本的内容を整理することが大切である。

記録の目的は、相談者の抱えている問題が個別的に理解されているか、これに基づいた

継続的な支援活動を行っているか、といったことを客観的に見ることができる内容でなければならない。このように書くと、記録は何か面倒で難しいものと思いがちですが、以下のような事項と方法を念頭に置きながらとにかく書いてみることから始めることも必要である。

(6) 記録の整理と分析（支援活動をはかるバロメーターとしての記録）

通常記録には、第1に相談者の概要が理解できる事項が明確に記されてなければならない。相談者の氏名、性別、生年月日、年齢、住所、職業、家族状況、健康状態、相談年月日、相談経路といったいわゆるフェイスシートを整理すること。第2は、どのような相談であるかという「主訴」とその具体的内容についての整理。第3は、相談内容に即して、どのような目標や支援計画を立てたかを簡潔に整理すること。ここで大切なのは、事実を羅列的にすべて書くのではなく、重要と思われる事柄に絞って書くようにすること。このことから第4は、いつ、どこで、誰が、なぜ、何を、どのようになど、いわゆる5W1Hを意識しながら書くことに心がけることが必要となる。

このような記録の整理は、ある程度の経験を積んでいくことが必要ではあるが、あくまでも支援活動に基づいた活動の結果として記録は意味を持つものでなければならないはずである。従って、よい記録は、良い支援活動によって必ずまとめることができるという自信を持ってまとめる気持ちを持つことが最も大切だといえるのではないだろうか。

相談記録は、民生委員としての支援活動の内容を客観的に見直すことができる最も大切なものである。また、記録を通して、多様な相談内容に共通している問題、社会的な視野から地域において解決することを考えなければならない問題、連携を通して相談者のニーズを解決することができる問題、といった問題のイメージを作ることができる。このように、記録は、民生委員自身の活動の具体像やその課題も明らかにされていく役割がある。この様に記録の活用を考えることは、民生委員の活動でいう7つの働きの「支援体制づくり」や「意見具申」という新たな活動の基盤を作るものとなるものです。

終わりに

民生委員の相談・支援活動は、日常的な相談活動の積み重ねと、相談そのものはなかなか目に見えるものではなくても、記録をすることを通して活動の中身を立体的なものにさせ、新たな問題の発見につなげていくことが重要である。このように記録の積み重ねを通して、いくつかの都道府県では、活動実績ばかりでなく、その数字の裏付けとなる事例をまとめることを通して、相談の量から具体的な相談内容を事例という質的なレベルで展開しているところもある。このように、記録の活用は、民生委員自身が、相談・支援といういわば車之町りんとして常に意識しながら、日常活動の積み重ねが、よりよい支援に繋がり、これらを支えるものが記録であるという、相互の関連性を常に意識することが大切である。

参考文献

1. 全社協『民生委員・児童委員必携』45集から47集
2. 全社協『民生委員・児童委員による新しい相談・支援活動のあり方に関する調査・

研究報告書』平成15年3月

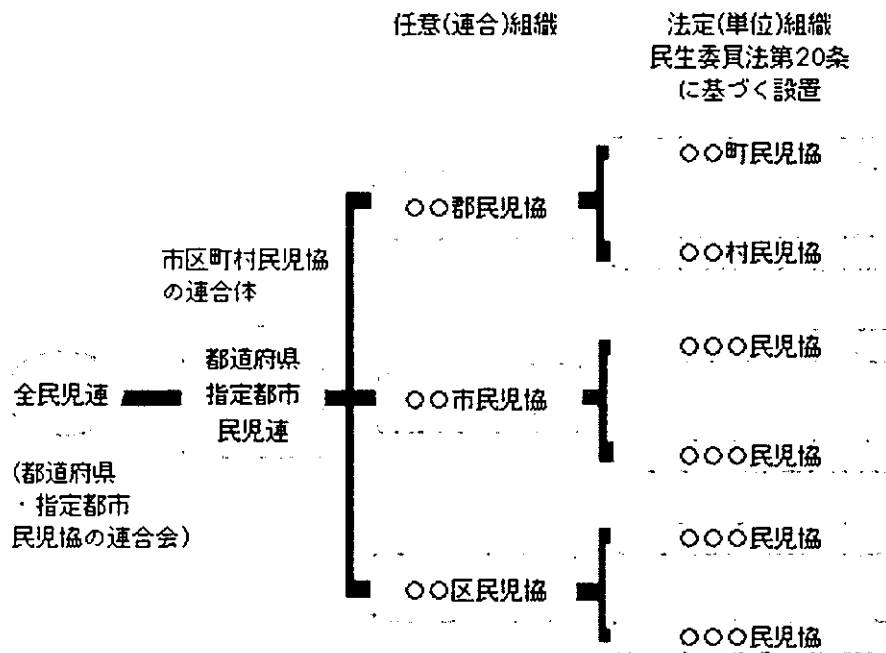
3. 全民児連『全国民生委員・児童委員大会要覧』第71回、72回大会
平成14・15年
4. 全民児連『民生委員・児童委員関連資料CD-ROM』
5. 古川孝順『社会福祉 基礎構造改革—その課題と展望—』1998. 11 誠信書房
6. 渡辺武男 「これからの民生委員・児童委員活動の役割と課題」『社会福祉研究』
76号 鉄道弘済会
7. 島村糸子 「地域福祉推進の担い手として新たに期待される民生委員・児童委員活動」
『ソーシャルワーク研究』Vol.25 No.2 1999
8. 社会福祉法令研究会編 『社会福祉法の解説』中央法規 2001

< 参考資料 1 >

● 民生委員・児童委員の組織

民生・児童委員協議会（民児協）は全国の全ての地域（約 10,160 地域）に設置されています。[単位民児協] さらに、市区町村（約 3,370）、都道府県・指定都市（59）、全国といった民児協のネットワークをつくっている。各民児協には、互選によって選ばれた代表者（会長）がおり、毎月 1 回以上定例会議を開催している。

民生委員・児童委員は全員が地域の民児協のメンバーになり、毎月開催される定例会議を中心として民生委員・児童委員同士の連携・協働をすすめるとともに、地域の生活関連情報の共有や福祉課題の分析や人びとへの支援の検討などを行っている。



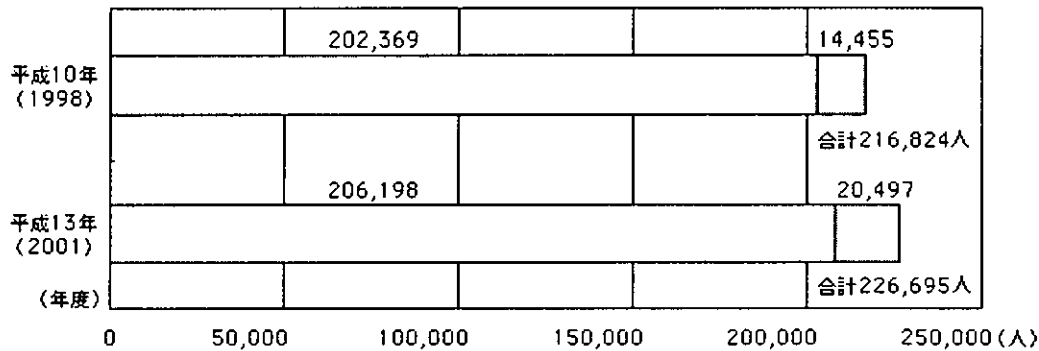
< 参考資料 2 >

統計で見る民生委員・児童委員の現況

① 民生委員・児童委員、主任児童委員の定数（各年 12 月 1 日の改選時の定数）

平成 13 年の一斉改選時に、それまで主任児童委員の定数が 1 人あった民児協が解消され、約 6,000 人の主任児童委員の増員が図られました。また、区域を担当する民生委員・児童委員についても、約 3,800 人の増員が図られました。

なお、平成 7 年から女性の民生委員・児童委員が過半数を占めています。



□ : 区域担当委員 ■ : 主任児童委員

② 配置基準

各市区町村ごとの民生委員・児童委員の定数については、以下の基準が設けられています。

【区域を担当する民生委員・児童委員】

区分 配置基準

東京都区分及 220 から 440 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人
 指定都市

中核市及び人口 170 から 360 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人
 人口 10 万人以上

上の市

人口 10 万人 120 から 280 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人
 未満の市

町村 70 から 200 までの間のいずれかの数の世帯ごとに民生委員・児童委員 1 人

【主任児童委員】

民生委員協議会 主任児童委員の定数

会の規模

民生委員・児童委員の定数 2 人

39 人以下

民生委員・児童委員の定数 3 人

40 人以上

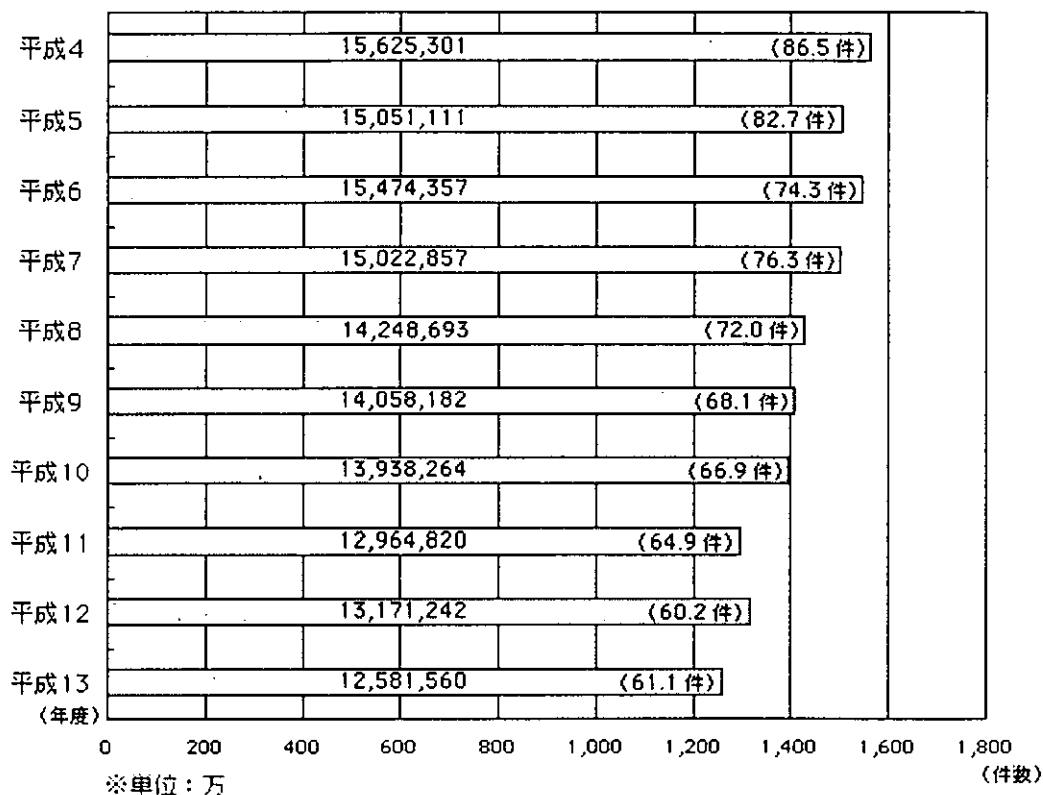
③ 相談件数の推移 - 1

最近 10 年間の民生委員・児童委員の活動を見ると（「社会福祉行政業務報告」より）、全体の「相談・指導件数」は減少傾向にあるものの、「その他の活動件数」の中の「友愛訪問・安否確認のための訪問」が大幅に拡大しているのがわかります。

【相談・指導件数】

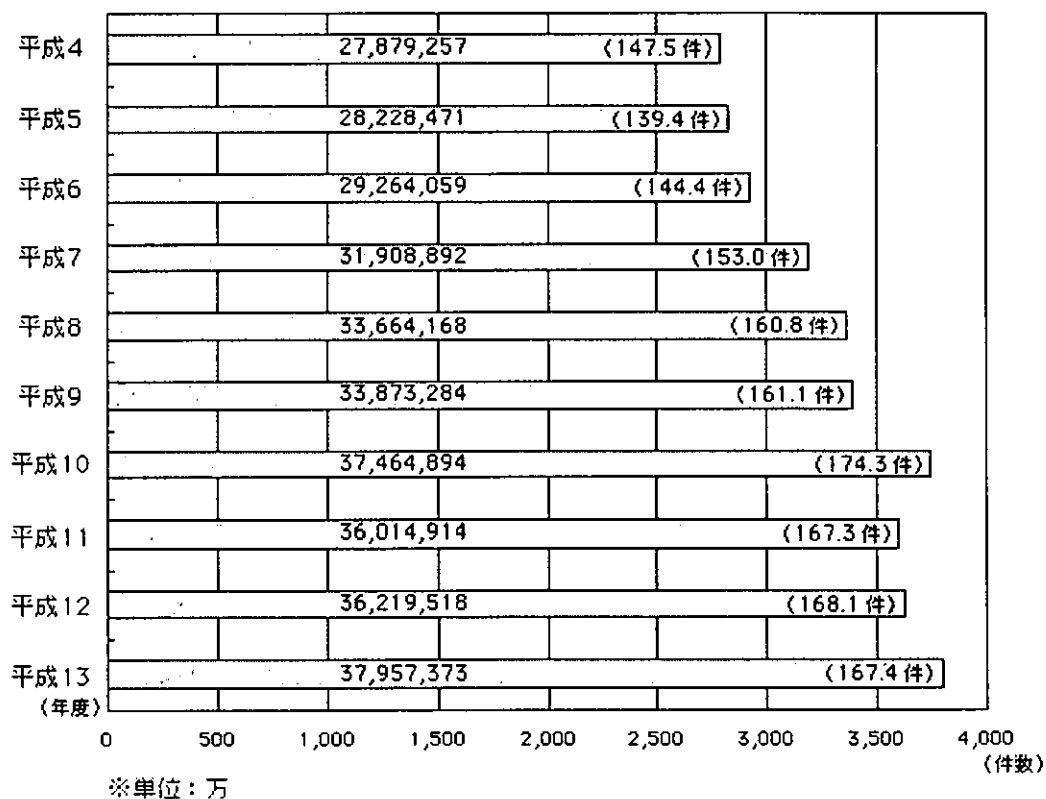
相談指導件数（全体）

※（ ）内の数値は1人当たりの相談指導件数



その他の活動件数（全体）

※（ ）内の数値は1人当たりの活動件数

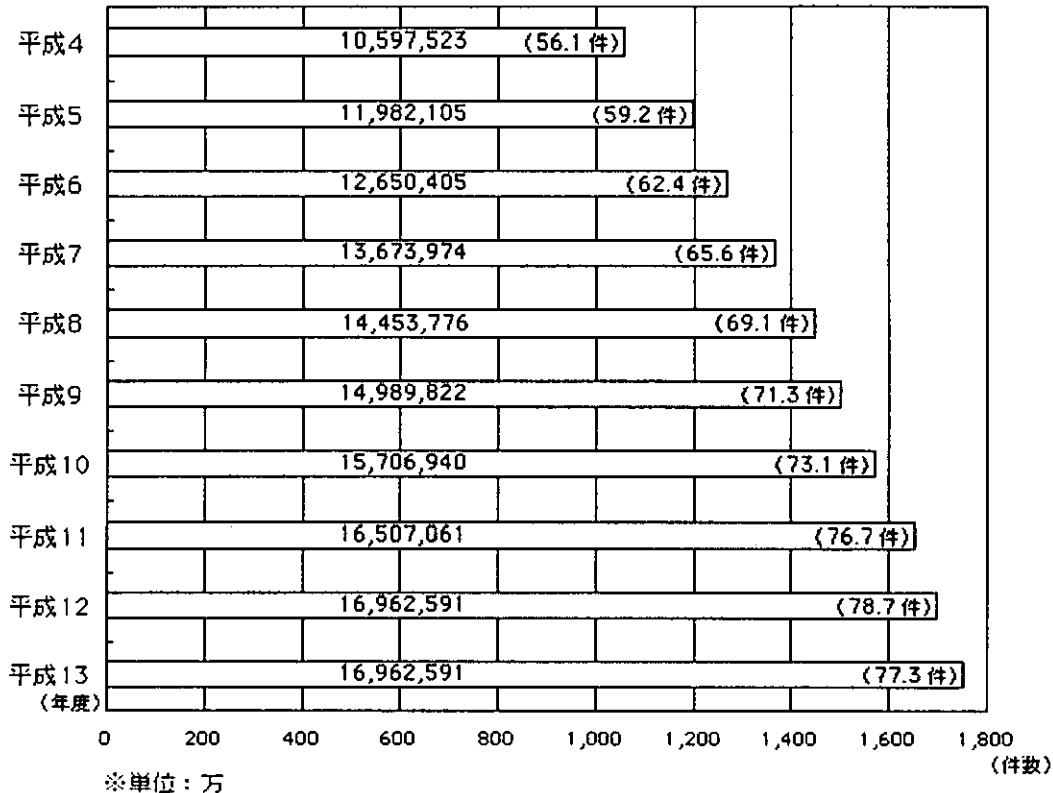


③ 相談件数の推移 - 2

【友愛訪問・安否確認のための訪問件数】（前期、「その他の活動件数」の内数）

友愛訪問・安否確認のための訪問件数（全体）

※（ ）内の数値は1人当たり友愛訪問・安否確認のための訪問件数



④ 活動日数ならびに訪問回数

平成 12 年度 1 年間における民生委員・児童委員としての活動日数、また世帯への訪問回数は以下のとおりです。

年度	活動日数 (1人当たり)	訪問回数 (1人当たり)
平成 12 年度	102.7 日	135.9 回
平成 13 年度	101.5 日	134.6 回

⑤ 活動日数ならびに訪問回数

最近、児童虐待問題が増加していますが、相談所等にみる児童委員の関わりは以下のとおりです。

【児童相談所における虐待相談の処理件数・経路】

年度	総数	うち、児童委員から
平成 13 年度	23,274 件 (100.0%)	637 件 (2.7%)

【福祉事務所における児童福祉関係処理件数・受付経路】

年度	総数	うち、児童委員から
平成 13 年度	540,709 件 (100.0%)	6,703 件 (1.2%)

※児童相談所における平成 12 年度受付件数は 362,142 件であり、そのうち児童委員から経路としては 1,382 件 (0.4%) です。

(出典：全国国民性児童委員連合会ホームページより)

<参考資料3>

単位民協活用ガイドブック

第2章 「新しい問題」への対応と相談援助活動の心得・エチケット

本章では「援助者としての民生委員・児童委員の位置」を確認し、民生委員・児童委員が相談援助活動を行う際の心得、エチケットについて触れてみます。

(1) 専門的な援助関係と一般的な援助関係について

対人援助の仕事は、“人がひとを支援する”ことにあるので、基本的には“人とひととの相互交流・インターアクション”によって展開されています。その際に重要なことは、援助者の態度や知識・技術を背景にした力量と援助される側の力量（生きる力）が交互に作用しあって展開されることです。さらに、特に対人援助専門職に対しては、一般的な生活場面で繰り広げられている援助とは異なり、ある一定水準の専門的な視点や知識・技術に裏打ちされた態度が援助者に求められています。

一般的な援助関係は、友だちや職場の同僚、家族などのあいだで交わされる援助行為を思い浮かべてみると想像しやすいでしょう。たとえば、私たちは自分の友人が生きる途上でなんらかの悩みやトラブルを被ったとき、友だちとして心配して悩みを聞いたり、実際に身体を動かして支援の手を差しのべます。その場合の友情は自然発生的に生まれたものなので、その関係に契約概念は希薄であり、暗黙のうちには、「以前あなたにお世話になったから」とか、「あなたが好きだから」とか、「困った人を前にして、私にはいま、余力があるのだから放ってはおけない」など、支援する側が抱えている援助の理由と支援の対象者への理解や友情が存在しています。

しかし、専門的な援助関係と違って、一般的な援助関係においては、援助者との間に特別な目的が明確化されているわけではなく、あくまでもお互いの友情や思いやり（こうした自然発生的な情は“惻隱の情”※と考えられる）に基づいた相互の人間関係が基盤にあります。そのため、とことん援助しすぎて相手の生活に侵入しすぎたり、援助を最後まで（責任をもって）継続できなかつたり、中途でお互いの関係が悪化して仲たがいはしたりと、その援助過程は流動的で、不安定になる事態が起こりえます。また、その逆に熱い友情や愛が人を救う場面もいくらでもみられ、この場合は、専門的な援助関係では到底及ばないものがあります。このような事態は、民生委員・児童委員の支援にはよくみられる現象です。

一方で専門的な援助関係は、表1で示したように特定の目的のもとで、支援の対象者に焦点が当てられ、支援の目標は対象者のニーズに基づいて決定されます。

〔ニーズ中心〕

つまり、援助者の視点は、援助者の個人的な好奇心や興味に対してではなく、対象者と彼らの問題（正確にはニーズ）に当てられるのです。

もちろん、そこでは援助者の個人的な好き嫌いは当然乗り越えていることが前提です。

援助者も生身の人間なので、専門的な援助関係においても、ときには特定の対象者にのめり込む事態が生じますが、ある一定の関係を越えることはめったに許されません。したがって、援助者は対象者と情緒的に心を通わせる関係を形成するにしても、その関

係は制御されたものであって一般的な援助関係と比べて情緒的にはクールな関係です。しかし、援助者にはクールななかにも“温かさ”と目の前におられる支援を必要としている人を“受容：受け容れる”しようとする姿勢、どのような相手でも尊重する態度が要求されています。相手（人とそのひとが抱えている問題状況）を客観的に理解しようとしながら、こうした態度を求められるので、かなりやっかいな課題であるともいえるでしょう。

さらに専門的な援助関係は、限定された期間のなかで、問題（ニーズ）を解決（対処）するために特定の目的のもとで効率的な援助をしなければなりません。

〔ゴールの設定〕

これが職種に応じた専門的な知識や技術が要求される所似であり、そのことで報酬を得ているのですから当然です。個人的な問題（病気や障害、心理的な悩みや生活上の問題）に対して、いくら専門職とはいえ赤の他人が各々の専門に応じた援助行為を行うので、そこには専門職としての倫理が必要とされ、完成された専門職には必ず“倫理綱領による指針”、つまり、守るべきエチケットがあります。

※ 惻隱の情：いたわしく思う気持ち

▲もどる

(2) 専門的援助関係と一般的援助関係の間に位置している民生委員・児童委員

では、民生委員・児童委員はどのような援助関係をもとに地域住民との関係や距離をとって活動していけばよいのでしょうか。

「良き隣人としての立場」ではあっても、厚生労働大臣から委嘱され、その活動は特定の目的のもとで行われていますし、使命感のもとに他者に介入していくわけですから、そこには最低限のエチケットや約束事が存在しており、この点では、民生委員・児童委員はまさしく専門的援助関係に属しているといえます。

しかし、その活動は限りなくボランティアに近いものですし、数ある専門職たちが提供するサービスの内容と比べると、同じ地域に住む隣人としてより日常性に近い支援をしています。たとえば、ひとり暮らし老人の入院などに際して、遠方に住むお子さんたちが間に合わなければ、通常は家族がすることを代行したりしています。地域の専門職たちが、機能や役割を明確化し、「契約事項」を基盤に提供しているサービスと比べると、民生委員・児童委員の場合は、同じ住民としての立場でより日常生活に密着していることから、「立場性と支援内容の線引き」がかなり曖昧な点が特徴的です。

活動の実態や内容からみて、専門的援助関係に要求されている原則にすべてあてはまるとはいえ、民生委員・児童委員の場合は、そこに「良き隣人として」という一般的援助関係に近い立場が際立っていますし、その点が支援者としての強みにもなり、地域住民にとっても救いにもなっています。しかし、この強みと救いは民生委員・児童委員をときに抜き差しならない状況に陥れる「罨」を用意していることにも留意しておく必要があるでしょう。

▲もどる

(3) 援助関係にはらむ危険と最低限守るエチケット

【のめり込みと抱え込みが起きたら...】

人とひととの間に双方に行き交う＜相互交流＞を基盤とした対人援助実践において

は、双方の生きてきた歴史のなかで援助者側の身体に刻印されている経験や培われてきた価値観や生活文化などが双方に影響を与えることがあります。たとえば、民生委員・児童委員が、担当地域にお住まいの病弱で高齢の女性が置かれている孤独な生活状況に、他の高齢者に対するよりも気持ちや時間や労力を費やしのめり込んだ挙句、ついには、その方の生活一切を抱え込んでしまうようになったとしましょう。そのことは、一時的にはその高齢者にとっては依存でき、心を注いでくれる存在ができて幸せかもしれません。しかし、その方にお子さんやそれまで親しくしていた友人がいらした場合、民生委員・児童委員のでしゃばりすぎが、彼らのような私的な関係にある大切な方たちを締め出し、遠退かせてしまう結果を招いてしまいがちです。ここが、対人援助活動の難しいところですよ。

このような場合、のめり込めるだけの援助者側の情熱や体力は貴重です。しかし、抱え込みは対象者がこれから生きていくにあたっての不利益を渡してしまう事態も生じかねない、ということをお心したいものです。＜抱え込み＞が起きている場合は、しばし立ち止まり、援助者自身の内面をみつめてみると、自分が過去に経験した事柄を投影していることがあります。たとえば、援助者の既に亡くなっている母親にその高齢者が似ているとか、母親が病気になったときに十分にお世話できなかつた不快感があるとか、自分の手で看取りたかつたのにかなわなかつたとかいった事情が援助者側にあると、意識しないで自分の母親のときにできなかつたことをその高齢者にしているのです。このような行為は、＜援助＞というより、＜援助者側のこころの穴埋め行動＞になります。

【支援の対象者との援助関係・心理的距離】

『一步踏み込まず、二歩離れず、：援助関係の極意！』

この言葉は、ある老人クラブ連合会主催の研修に伺ったときに、受講されておられた高齢の男性民生委員・児童委員が、支援の対象者のお宅でお話を伺う際の心得を表現されたものです。研修のテーマは、「話を聴くこと」でした。一人暮らしの病弱な女性のところに定期的に訪問をされているその民生委員・児童委員は、「前回、よく話をしてくれた。今回もうまくいくかな？と思って行くとそうはいかない。身体やこころの状態によって毎回違う。ですから、わたしは、訪問に行くときは心していることがあります」と、先の言葉をおっしゃったのです。私は、僭越ながら、すかさず「それって、援助関係の極意！」と返しました。つまり、「一步踏み込まず」は、「0.5 歩、相手の世界に土足で入らない」「二歩離れず」は、「1.5 歩、相手を理解するために離れすぎない」という意味合いがあるのです。

『ある対象者のところに伺うときには、私のエネルギーを少々落としていきます』

この言葉も、さきほどと同じ研修会での女性民生委員・児童委員の表現です。「私は、やはり、病弱な一人暮らしの女性のところに定期訪問しています。私はごらんのように年齢にしてはとてもエネルギーがあるほうです。ですから、その女性のところに伺うときには、エネルギーを落としていきます。それとその方はお洒落さんです。ですから私もその方のところに伺うときにはワンポイントのお洒落をしていきます」

これも見事な対人援助の配慮です。エネルギーの出力を相手に合わせることは、＜波長合わせ＞といいます。また、お洒落の工夫によって、相手より出過ぎないようにしながら、話のきっかけや共通話題の材料を用意してコミュニケーション促進を意図してお

られるのです。

お二人の年配の民生委員・児童委員は専門的知識や用語をご存知ではありませんでした。長年培ってこられた「人間力」が、対人援助の基本にのっとりた支援者としての姿勢を自然に表現されておられるのです。

このような配慮が対象者の信頼を獲得し、対象者からたくさんの言葉（情報）を引き出せるのですが、これは、その基底に「個人の秘密が守られる・秘密保持の原則」があつてのことでもあるということに留意が必要です。

<資料4> 民生委員・児童委員活動の歴史

1874 (明7) 年		12月8日 恤救規則制定
1917 (大6) 年	岡山県にて 済世顧問制度発足	
1918 (大7) 年	大阪府にて 方面委員規定公布 (以後、方面委員制度が各地に普及)	
1928 (昭3) 年	方面委員制度が全府県に普及	
1929 (昭4) 年		4月2日 救護法制定・公布 → 施行は7年1月1日
1932 (昭7) 年	全日本方面委員聯盟発足	
1936 (昭11) 年	11月13日 方面委員令制定・公布 (方面委員制度が全国統一の制度となる) → 施行は昭和12年1月15日、任期は4年	
1946 (昭21) 年	11月6日 全日本民生委員連盟 (全民連) 発足 (全日本方面委員聯盟を改組)	9月9日 生活保護法制定・公布 → 施行は10月1日 (救護法廃止、民生委員は保護事務について市町村長の補助機関と位置づけ) 9月13日 民生委員令制定・公布 → 施行は同年10月1日、任期は2年 (方面委員令廃止、方面委員は民生委員と改称される)
1947 (昭22) 年		児童福祉法制定 (民生委員は児童委員も兼任することに)
1948 (昭23) 年	7月29日 民生委員法制定・公布、即日施行、任期は3年 (民生委員令廃止)	
1949 (昭24) 年	「公的保護事務に於ける民生(児童)委員の活動範囲」(通知) (民生委員は保護実施の補助機関から協力機関に)	身体障害者福祉法制定
1950 (昭25) 年		新たな生活保護法が公布
1951 (昭26) 年	全日本民生委員連盟は、中央社会福祉協議会の発足への参加を決定	中央社会福祉協議会設置 (のちの社会福祉法人全国社会福祉協議会) 社会福祉事業法制定