

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 6月15日現在

機関番号：14601

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2010～2011

課題番号：22830121

研究課題名（和文） 民生委員・児童委員の活動促進要因に関する歴史的研究

研究課題名（英文） Historical Research into Promotion Factors of welfare commissioners and child committee Activities

研究代表者

岩本 華子 (IWAMOTO HANAKO)

奈良教育大学・教育学部・講師

研究者番号：30588687

研究成果の概要(和文): 方面委員の活動に関する歴史的資料をもとにした実践活動分析の結果、今日の民生委員による活動促進にかかわる要因として、(1)人選の際にそれまでの地域での活動経験を考慮することの有効性、および(2)事例検討会や情報交換会等をより活発に行うことによって、民生委員が支援に関するノウハウを蓄積しつつ、組織のバックアップのもと活動を行える環境を作ることの重要性が示唆された。

研究成果の概要(英文): As suggested by the results of the practical activity analysis based on historical materials concerning the activities of the Homen-iin, the factors involved in the promotion of activities by the Welfare Commissioners and Child Committees are (1) effectiveness in selecting someone taking into account their experience to date of activities in the region and (2) the importance of creating an environment where welfare commissioners may carry out their activities with organizational backup by conducting case review meetings and information exchange meetings in a more lively manner while accumulating knowhow with regard to support.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	740,000	222,000	962,000
2011年度	680,000	204,000	884,000
総計	1,420,000	426,000	1,846,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会福祉学

キーワード：方面委員、民生委員・児童委員

1. 研究開始当初の背景

(1) 民生委員・児童委員への期待

2000年に施行された社会福祉法において、地域福祉の推進が謳われた。この施行にあわせて行われた民生委員法の改正では、民生委員・児童委員（以下、民生委員）の立場に関して「名誉職」という記述が削除され、民生委員は地域福祉の推進者として住民の立場に立った援助・支援を行う存在であることが示された。

(2) 地域の福祉向上における民生委員の役割

既存の公的福祉サービスでは対応しきれない地域住民のニーズが民生委員のところに寄せられている現状があることから、民生委員の役割は、行政の守備範囲や「契約」で提供されるサービスといった、既成のしくみでは対応しきれない「外部」や「残余」に対応するところにある。よって、民生委員は種々のニーズを抱える住民の生活支援及びその地域の福祉を推進する上で欠かせない存在である。

(3)活動推進における困難さ

民生委員による住民への直接的な支援において、情報の不十分さや情報収集の困難さ、個別援助の方法論の未整理による悩みや苦勞を抱えていることが先行研究において指摘されている。

(4)歴史的な活動内容・実績の検討の必要性

今後の地域福祉の担い手として期待される民生委員のさらなる活動の推進に向けて、民生委員が歴史的な存在であることを踏まえた上で、方面委員制度当時の制度創設期から活動が展開された時期までの長期的な時期を設定したうえで、活動内容及び活動展開過程を検討することが必要である。

2. 研究の目的

本研究は方面委員の活動に関する史資料の実証的検討をもとに実践活動分析を長期的に行い、(1)包括的かつ詳細な活動内容の把握、(2)活動展開過程及びその要因を明らかにすることを通して、(3)今日の民生委員による活動促進にかかわる要因を探ることを目的とする。

3. 研究の方法

方面委員の実践活動分析の対象として全国に先駆けて創設され、制度が全国的に広がる際にモデルとされていた大阪府方面委員制度に焦点づける。

史資料として『大阪府方面委員事業年報』を用いる。方面委員の実践活動分析には、『大阪府方面委員事業年報』に採録された「方面常務委員連合会」の速記録のうち、「各方面事務報告」として方面委員自身による取扱事例の報告を用いる。

分析に際しては①方面委員制度の政策・政治上の位置付けの把握、②事例分析（実践活動の数量化）による包括的把握、③事例検討による活動内容の詳細な把握、④方面委員の担い手及び委員間でなされた議論内容の把握、⑤①～④をとりまく社会的状況の5点に注目し、多角的な分析を行う。

4. 研究成果

(1)包括的かつ詳細な活動内容の把握

方面委員の活動展開を検討した結果、大正8、9年の制度「創設期」と大正10年～昭和2年の活動「展開期」では取扱事例件数が約2倍となっており、取扱件数からみても活動が広がっていることが示された。

活動内容の詳細として、方面委員が対応した住民が抱える問題についてみると、〔経済的問題〕、〔医療に関する問題〕、〔子どもの養育に関する問題〕について「創設期」から「展開期」まで引き続き多く対応してい

ることに加えて、「展開期」では〔職業問題〕や〔住居に関する問題〕等への対応がみられたことから、より生活に関わる問題への対応が広がっていることが示された。（表1）

表1 対象者の抱える問題

対象の抱える問題	「創設期」% (実数)	「展開期」% (実数)
経済的問題	21.8 (22)	20.9 (163)
医療に関する問題	20.8 (21)	26.7 (208)
戸籍に関する問題	12.9 (13)	5.8 (45)
子どもの養育に関する問題	9.9 (10)	6.3 (49)
出産に関する問題	5.9 (6)	3.0 (23)
就学に関する問題	5.9 (6)	1.5 (12)
事件にかかわる問題	5.0 (5)	1.9 (15)
職業問題	4.0 (4)	7.2 (56)
家族・親戚関係の問題	4.0 (4)	5.3 (41)
葬式に関する問題	3.0 (3)	4.4 (34)
住居に関する問題	2.0 (2)	6.3 (49)
情緒・精神的な問題	0.0 (0)	1.8 (14)
縁談に関する問題	0.0 (0)	0.6 (5)
その他	5.0 (5)	8.3 (65)
総計	100.0 (101)	100.0 (779)

上位5つ: 「創設期」の上位5つの値以上:

〔医療に関する問題〕への対応は「創設期」よりも「展開期」により多く行われていた。その一因として、利用可能な資源が増加したことおよび、大阪市立市民病院の設置にむけた活動など資源創出にも方面委員が積極的にかかわっていたことが示された。

また方面委員による活動内容については、「創設期」、「展開期」とともに〔仲介・斡旋機能〕、〔相談・助言指導機能〕、〔給付機能〕が多く行われており、「展開期」では、〔代弁・交渉機能〕が多く行われていたことから、対応する問題にあわせて活動内容も変化していることが示された。（表2）

「創設期」「展開期」とともに多く行われていた〔仲介・斡旋機能〕として、方面委員は可能な限り公的資源の提供に向けた活動を行いつつも、資源が限られる状況のなか方面委員自身の人脈を駆使して資源の提供を行っていた。

また「展開期」に多く行われていた〔代弁・交渉機能〕とは、住民の抱える問題の解決・緩和にむけて、病院等の公的資源だけではなく、家主や勤務先等の住民の関係者にも働きかける活動を指している。方面委員は、関係者から住民の助けになるような回答を得るために住民の状況を訴え、支援を得られるように複数回の代弁・交渉活動を行っていた。このように「展開期」では、資源を利用できるように、また住民の関係者を私的な資源にするための活動を積極的に行うようになっていたことが示された。

表2 活動内容(機能)

活動内容(機能)	「創設期」%(実数)	「展開期」%(実数)
仲介・斡旋機能	25.6 (62)	22.8 (590)
相談・助言指導機能	14.5 (35)	14.1 (366)
戸籍整理・カード登録	10.7 (26)	1.9 (49)
照会機能(検索)	10.3 (25)	2.9 (76)
給付機能	9.1 (22)	9.0 (232)
調査機能	8.7 (21)	8.4 (218)
代弁・交渉機能	6.6 (16)	14.7 (380)
警察利用機能	4.5 (11)	3.0 (78)
代替・代行機能	4.5 (11)	5.9 (152)
同行機能	1.7 (4)	1.9 (50)
保護・育成機能	1.2 (3)	2.4 (61)
調整機能(扶養について)	0.8 (2)	5.2 (135)
アクション・開発機能	0.8 (2)	0.2 (4)
法適用機能	0.4 (1)	1.3 (33)
(法外)社会資源活用機能	0.4 (1)	0.2 (5)
予防的(見守り)機能	0.0 (0)	0.2 (4)
事後見守機能	0.0 (0)	2.6 (67)
その他	0.0 (0)	3.4 (87)
総計	100.0 (242)	100.0 (2587)

上位5つ: 「創設期」の上位5つの値以上:

住民が抱える〔子どもの養育に関する問題〕への方面委員の対応内容に焦点づけて検討した結果、医療や生活に必要な金品の提供や宿泊先・住宅などの住む場の提供、職業紹介、仕事道具の提供などが行われていた。方面委員によるこのような活動は、家族がおかれた状況について細かく調査を行い、その調査に基づいて、子どもを養育するために家族に必要と判断された「生活の土台」となる資源を提供する活動であった。

また資源を提供する活動を行ってもなお家族成員の生活の維持が困難な場合、家族成員内の稼働能力や養育役割の重要度を判断しながら、親族や保育所や子どもを養育する施設等の公的資源である社会事業施設を使うことや、子どもを養子や奉公に出す等の、一時的ないしは恒久的な家族調整活動を行っていた。家族調整活動は資源提供を行ったのちに限定的に行われており、家族成員が別れて暮らすことにはなっても、それぞれが生活を営めることを重視した活動であることから、ここでも「生活の土台」支えるための一方策として家族調整活動が行われていたことが示された。

(2) 活動展開過程及びその要因

方面委員活動の展開要因として(1)に示した活動内容の把握からは、病院などの利用可能な公的資源が増加したこと、市民病院創設にみられるように、方面委員自身が公的資源の創出活動に積極的にかかわっていたこと、方面委員自身の人脈や保有している資源を活用することや、住民の関係者を私的資源にするために代弁や交渉などの活動を積極的

に行っていたことが示された。

方面委員の活動を支えた要因としては、常務委員や月番の方面委員に加えて、事例を担当した委員が適宜出席していた「方面常務委員連合会」が、8月を除く毎月1度定期的に開催されていたことおよび同一方面の委員による話し合いの場がもたれていたことが大きいと考える。どちらの会合においても事例を担当している方面委員が報告を行い、住民が抱える様々な問題への対応方法について、委員間で議論が交わされ、使える資源などの情報交換が行われていた。このような機会があることによって、他の委員の活動を通して住民の抱える問題解決のための方策を知ることができると同時に、方面委員同士の議論に基づいて活動でき、必要に応じて方面委員が互いに連携して活動できていたことから、方面委員が個別に活動する際の支えの一つになっていたと考えられた。

さらに当時の方面委員の活動に対する評価について、ケースワーク導入をめざした諸論者は、①各種事業間の連絡や調整を行う協同活動、②調査活動、③各個人にあわせた(個別の)関わり、④保護や人格の発展・向上のための指導の機能を実施していると評価していた。ここから当時のケースワーク導入を目指した諸論者は、方面委員をケースワーカーの適任者として考え、方面委員による活動のさらなる展開を期待していたことが示された。このように当時の方面委員の活動は、一定の社会的承認を得たうえで展開され、さらなる展開が期待されていたと考えることができた。

方面委員制度創設当時の活動における重点項目として「生活調査」、「戸籍整理」、「病者の救療」、「幼児保育」が挙げられていた。方面委員による活動は、(1)に示したようにこれらの重点項目に対応しつつも、それ以上の広まりを見せるものであった。その要因の一つとして、当時の物価の上昇や家賃の高騰等の経済的状況の変化への対応が重要課題になったことが考えられる。また取扱件数の増加について方面委員による活動が住民に広く周知され、住民から相談を受ける機会が増えたことも挙げられることから、方面委員の活動に対する住民からの承認も展開要因の一つとして挙げることができる。

(3) 今日の民生委員による活動促進にかかわる要因

(1)(2)で示された方面委員の活動促進の要因として、大阪における社会事業の活発さによる公的資源の多さを背景としつつ①方面委員の人選の工夫、②事例検討および情報交換の活発さを抽出した。

方面委員の適任者として、制度創設時に地域に詳しく、住民と接する機会がある自営業

者等の「中産階級」に属する人が選ばれていた。自営業者であるため店という資産や顔の広さ、人脈等の住民とのつながりという個人的な「資源」を有していた。このように方面委員自身が種々の「資源」を有していたことが、公的資源に限られた当時の状況において「資源」を創出しつつ活動できた一因であると考えられる。ただしこの視点は、資産の有無を問うものではなく、あくまでも委員になる以前の顔の広さや人脈等の住民とつながることが可能な諸々の資源を重視するものである。このことから民生委員の活動促進にかかわる要因の一つとして、人選の際にそれまでの地域での活動経験を考慮することの有効性が示唆できた。

また、方面委員は会合を開き事例検討および資源に関する情報提供を積極的に行っていた。このことから民生委員の活動においても事例検討会や情報交換会等による成功事例の蓄積および使用可能な資源に関する情報提供をより活発に行うことによって、民生委員が支援に関するノウハウを蓄積しつつ、民生委員組織のバックアップのもと活動を行える環境を作ることの重要性が示唆できた。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計3件)

①岩本華子、方面委員制度・活動へのケースワーク導入：1917年から1931年に焦点づけて、社会問題研究(大阪府立大学人間社会学部社会福祉学科)、査読無、60巻、2011年、37-48

②岩本華子、大正期における大阪府方面委員による家族支援ー子どもの養育困難家族支援に焦点づけてー、奈良教育大学紀要(人文・社会科学)、査読無、60巻1号、2011年、9-18

③IWAMOTO Hanako, KOJIMA Akiko, Practical Activities of the Homen-iin in Osaka Prefecture, 1919-1926, Proceeding of 21th Asia-Pacific Social Work Conference, 21th Asia-Pacific Social Work Conference、査読有、2011年、596-605

[学会発表] (計3件)

①岩本華子、社会事業期におけるケースワーク導入に関する一考察ー方面委員の実践活動との関わりに焦点づけてー、第58回日本社会福祉学会秋季大会、2010年10月10日、日本福祉大学(愛知県)

②IWAMOTO Hanako, KOJIMA Akiko, Practical Activities of the Homen-iin in Osaka Prefecture, 1919-1926, 21th Asia-Pacific

Social Work Conference、2010年7月17日、Waseda University, Tokyo

③岩本華子、第一次大戦後の恐慌期における大阪府方面委員の実践活動ー制度創設期との比較からー、第59回日本社会福祉学会秋季大会、2011年10月9日、淑徳大学(千葉県)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

岩本 華子 (IWAMOTO HANAKO)

奈良教育大学・教育学部・講師

研究者番号：3 0 5 8 8 6 8 7

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：