

主任児童委員の今日的役割についての一考察

—意識と実態についての調査から—

岡野雅子 生活科学教育講座

キーワード、主任児童委員、児童福祉法、地域福祉、子育て支援、質問紙調査

1 はじめに

子どもは日々の生活のなかで育つ。近年、その生活環境が大きく変化してきた。そのため、子どもの健全な発達に向けての支援が一層求められるようになってきている。

従来より、児童福祉・母子福祉にかかわる地域の担い手として民生委員・児童委員制度があるが、平成6年1月に主任児童委員制度が創設され、一層の充実が図られるようになった。「主任児童委員設置運営要綱」（平成5年3月31日、厚生省児童家庭局長・社会・援護局長通知）には、主任児童委員の設置の趣旨について次のように記されている。「近年の出生率の継続的な低下等に伴い、『健やかに子どもを生き育てる環境づくり』が社会全体の課題となっているなかで、地域において児童・妊産婦の福祉に関する相談・援助活動を行う者である児童委員への期待が高まっている。従って、児童福祉に関する事項を専門的に担当する児童委員（以下『主任児童委員』という。）を新たに設置し、従来の区域を担当する児童委員と一体となった活動を展開することにより児童委員活動の一層の推進を図るものである。」

しかし、その後、虐待、非行等の子どもを取り巻く問題への対応が社会的課題としてさらに大きくなり、子育てに対する不安を持つ親への社会的支援がより一層重要になってきた。それを受けて、児童福祉法の一部を改正する法律が平成13年11月30日に公布され、認可外保育施設に対する監督の強化や保育士資格の法定化とともに児童委員活動の活性化が図られることになった。第12条の2には「主任児童委員は、児童委員の職務について、児童の福祉に関する機関と児童委員との連絡調整を行うとともに、児童委員の活動に対する援助および協力を行う。」と、その職務を明記している。また、主任児童委員の定数も2万319人に増員して（それ以前は1万4455人）、1人地区が解消されることになった。

本報告は、児童福祉法一部改正前の平成13年3月時点における主任児童委員を対象に調査を行い、児童福祉への取り組みに対する意識と実態について明らかにしようとするものである。

主任児童委員に関する研究は今のところ大変少なく、わずかに平成6年の創設前後にそれに対する期待を述べたもの（浅野1993、田口1997、松原1997）や、近年の「児童虐待の防止等に関する法律」（平成12年11月20日施行）の動きと関連して考察したもの（倉石2002）が見られる程度である。

そこで、本研究の目的は、平成6年の創設から10年が経過している現在、子育て環境の変化のなかで地域の児童福祉に関して活動している主任児童委員の実態を改めて明らかに、さらに、主任児童委員自身の地域の児童福祉に対する意識や問題点を探ることである。それに基づき、主任児童委員の今日的役割と課題について若干の考察を試みたい。主任児童委員が法律上明確に位置づけられ定員も増員されて、より一層の活躍が期待される折から、時代の要請に呼応したその役割を考察することは意義あることと思われる。

2 方法

調査対象者は、群馬県の主任児童委員（平成13年現在の定数274名）のうち、群馬県主催の研修会に参加した220名である。研修会の昼食休憩時に調査質問紙を配布し、記入後、その

場で回収した。143名から回答を得た（回収率 65%）。

調査時期は平成 13 年 2 月である。

調査項目は、対象者の属性（年齢、性別、居住地域、委嘱時期、民生・児童委員の経験の有無、主任児童委員の選任基準となる経験）のほか、

- a. 児童福祉へのかかわりの実態（1ヶ月の仕事量、主任児童委員として困難な仕事は何か、印象深かったこと、日頃から心がけていること）
 - b. 地域の子育て支援活動への取り組み
 - c. 主任児童委員として身に付ける必要があると思うこと
 - d. 現在の子どもを取りまく環境についての意見
- である。

3 結果と考察

（1）主任児童委員の実像

主任児童委員の性別は、女性が多く、8割を占めている（図1）。「主任児童委員設置運営要綱」（以下「設置運営要綱」と記す）のなかの主任児童委員の選任基準には、女性の積極的な登用に努め、半数は女性となるように努めることが記されているが、女性はその多くを担っているといえる。

年齢は、「設置運営要綱」に「原則として、55歳未満の者を推薦するように努めること。」という項目がある。したがって、委嘱を受けた時点では55歳以下であってもその後の経過にともない、現在の実態は図2のようである。49歳以下と50～54歳、55歳以上の3群に分けると、ほぼ同じ割合を示している。男性がやや若い層に多い。

居住地は郡部に比べて都市部が若干多く（図3）、都市部の方が50～54歳が若干多いが、大きな偏りはなく、性による差も認められない。

委嘱時期は、半数が平成6年の制度創設期に委嘱されている（図4）。年齢との関係は、委嘱期間が長いほど高齢者が多く、年齢は委嘱時期による差が認められた（ $p < 0.01$ ）。また、都市部の方が郡部に比べて委嘱時期が新しい場合がやや多い。

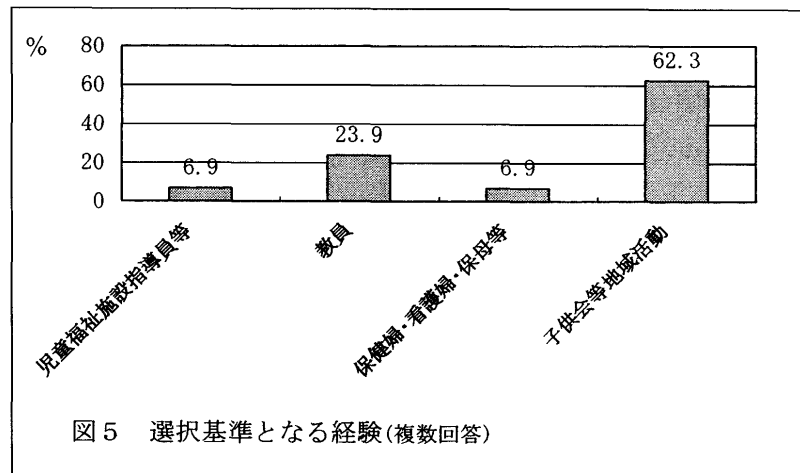
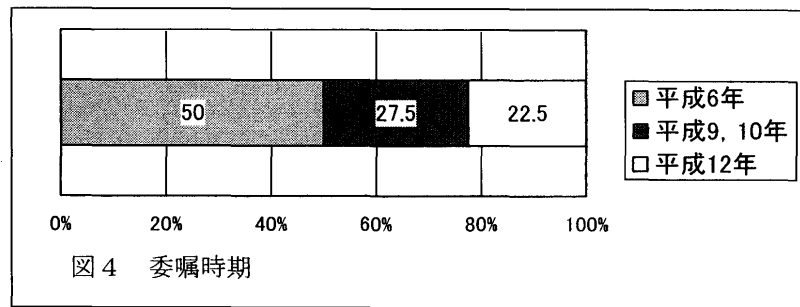
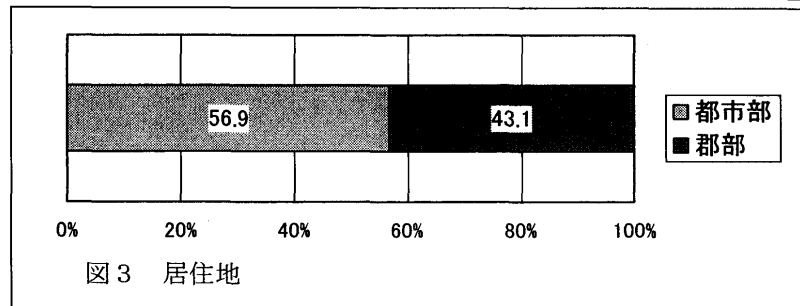
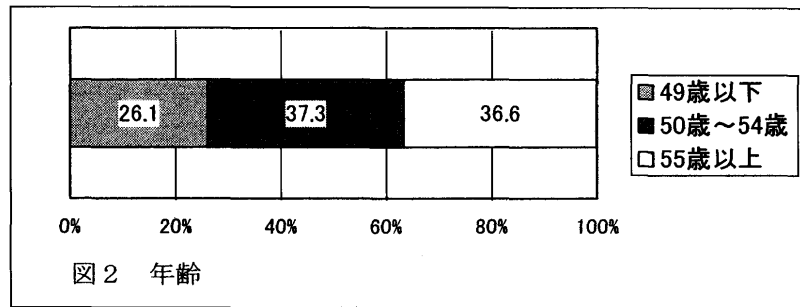
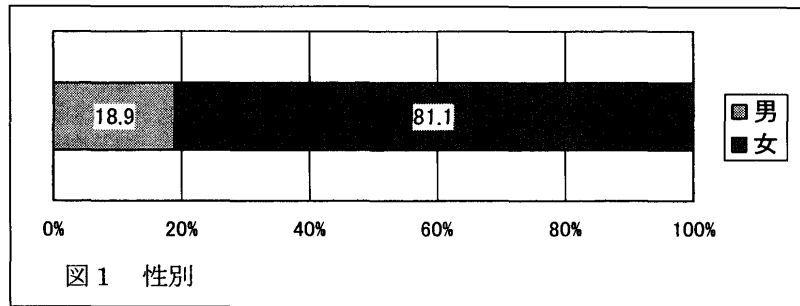
民生・児童委員の経験のある者は、2.8%とごく僅かである。

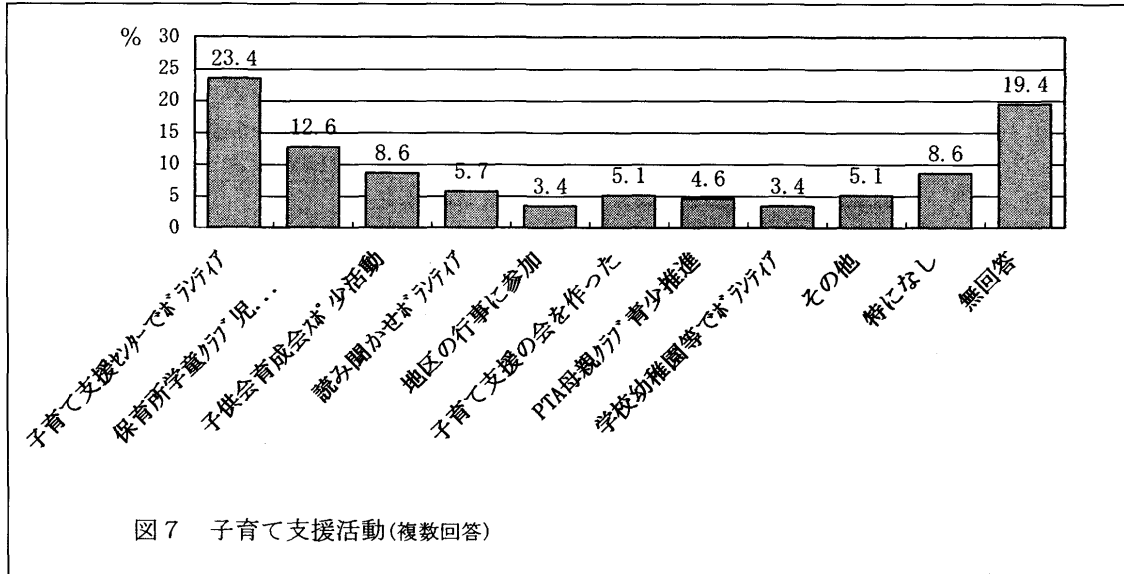
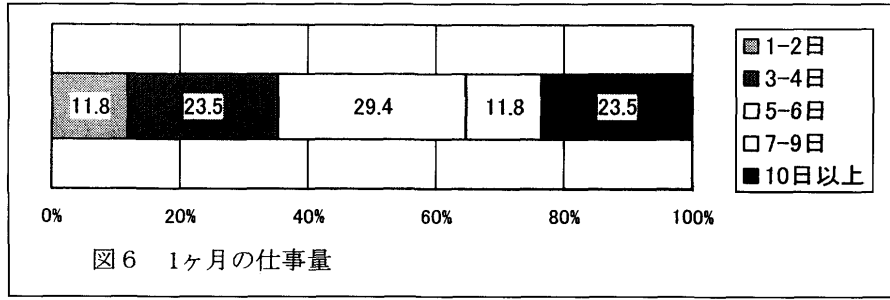
「選任基準となる経験」は、「設置運営要綱」に4項目が例示されている。その4項目についての経験を尋ねたところ、結果は図5のようであった。過半数が「地域活動」に対して「経験あり」と回答している。女性は比較的教員経験者が多く、保健婦・助産婦・看護婦・保母等（注1）もいる。一方、男性はそのほとんどが地域活動経験者であり、選任基準となる経験に関して男女差が認められた（ $p < 0.01$ ）。年齢、居住地との関連は認められない。

（2）主任児童委員の活動の実態

1ヶ月の仕事量については、幅のある回答が提出された（図6）。この背景には、主任児童委員の仕事の捉え方が各人により異なっていて一様ではないものと思われる。「5～6日」が3割弱で最も多く、「3～4日」「10日以上」と続く。男性は「5～6日」「3～4日」に集中しているが、女性はバラツキが大きい。また、49歳以下は「3～4日」「1～2日」が相対的に多い。居住地による差が認められ、都市部の方が郡部に比べて仕事量が多い（ $p < 0.01$ ）。

子育て支援活動への取り組みについては、「特にしていない」8.6%および「無回答」19.4%を除くと、72%が何らかの活動を行っている（図7）。最も多い回答は「子育て支援センターなどでのボランティア活動」23.4%であり、「保育所・学童クラブ・児童館などでの活動」12.6%、「子供会育成会・スポーツ少年団・PTA・青少年健全育成協議会などでの活動」8.6%と続いている。「子育て支援センターなどでのボランティア活動」は、女性・都市部・委嘱期間が長い場合に多い傾向がある。「子供会育成会・スポーツ少年団・PTA・青少年健全育成協議会などでの活動」は、男性・委嘱期間の短い場合に多い傾向がある。「無回答」「特にして





いない」は、郡部で多い。

(3) 主任児童委員の意識

「主任児童委員としての仕事のうちで、最も困難なこと」の問に対する記述回答を整理すると、図8の通りである。「ケースとのかかわり方」を34.2%が挙げ、ひときわ多い。女性・若年層(49歳以下)で割合が高い。

「主任児童委員になって、印象深かったこと」の問に対する記述回答は、「問題が解決し感謝された」15.5%をはじめ、「自分の視野が広がった、子どもに教えられた」14.9%、「子どもやケースとの触れあいで信頼感が出来た」12.4%、「仕事の難しさや子育ての大切さを感じた」11.2%等の回答が多い(図9)。また、「親の無責任さに呆れた」「主任児童委員の認知度の低さに驚いた」の回答もある。「問題が解決し感謝された」は、男性・高齢層で割合が比較的高く、「自分の視野が広がった、子どもに教えられた」は、女性・若年層・都市部・委嘱期間が短い場合に多い。「無回答」は18.6%あり、女性・郡部に多い。

「主任児童委員として日頃から心がけていること」の問に対する記述回答は、「保育所・幼稚園・学校との連絡」を25.1%が挙げ、最も多い(図10)。次いで「民生児童委員との連絡」「子どもと触れ合う・声をかける」「自分なりのネットワークを作る」「行政との連絡」等が続く。「保育所・幼稚園・学校との連絡」は、男性・都市部・委嘱期間が長い場合に比較的多く、「民生児童委員との連絡」は高齢層に、「子どもと触れ合う・声をかける」「自分なりのネットワークを作る」は若年層に比較的多い。「行政との連絡」は郡部で多い。

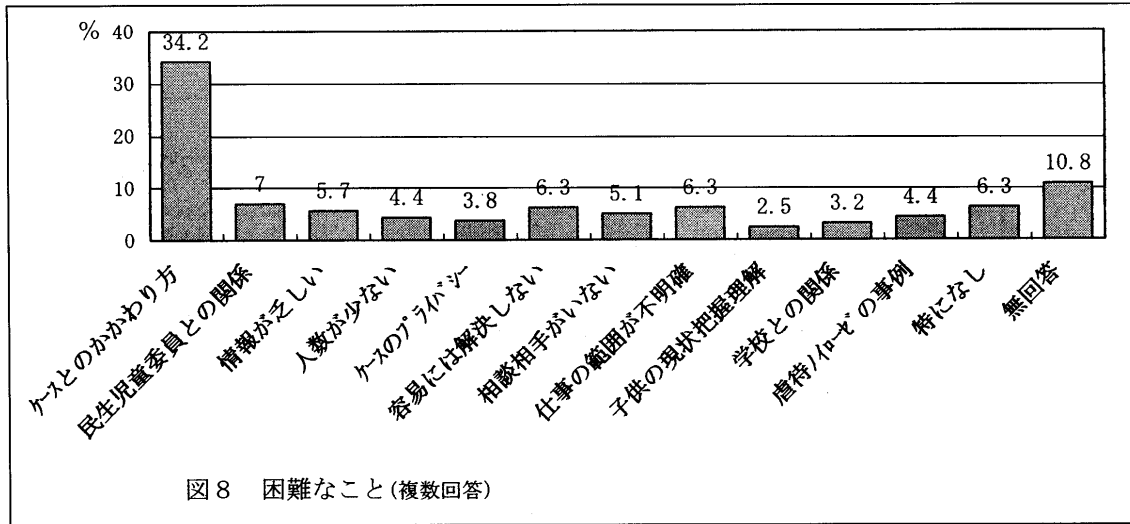


図8 困難なこと(複数回答)

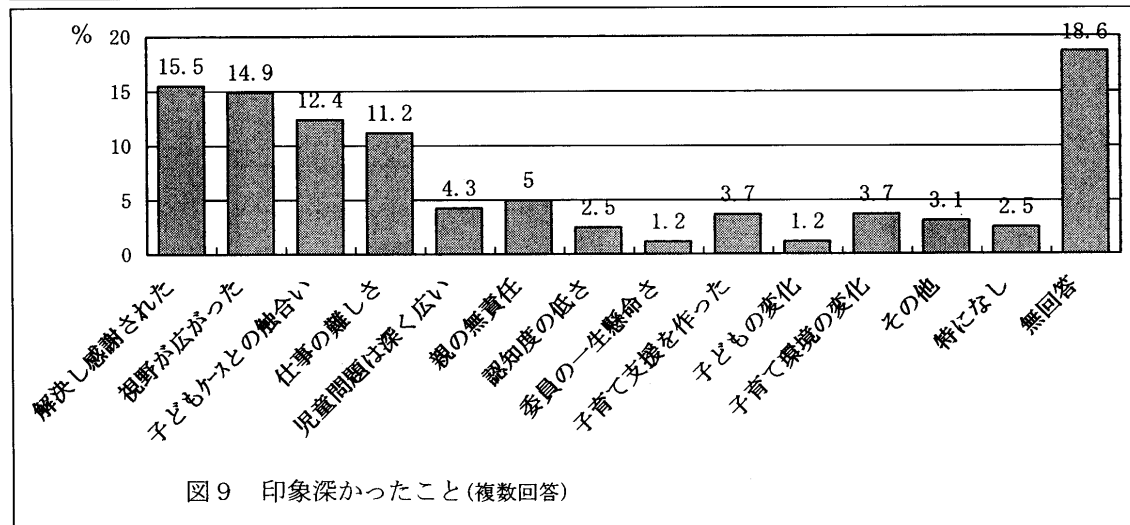


図9 印象深かったこと(複数回答)

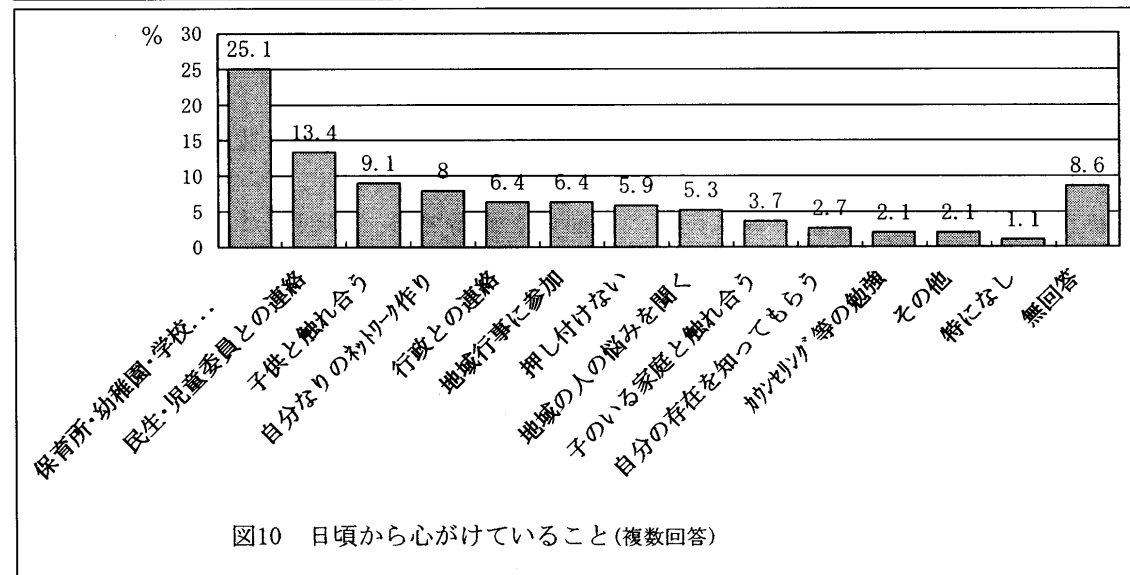
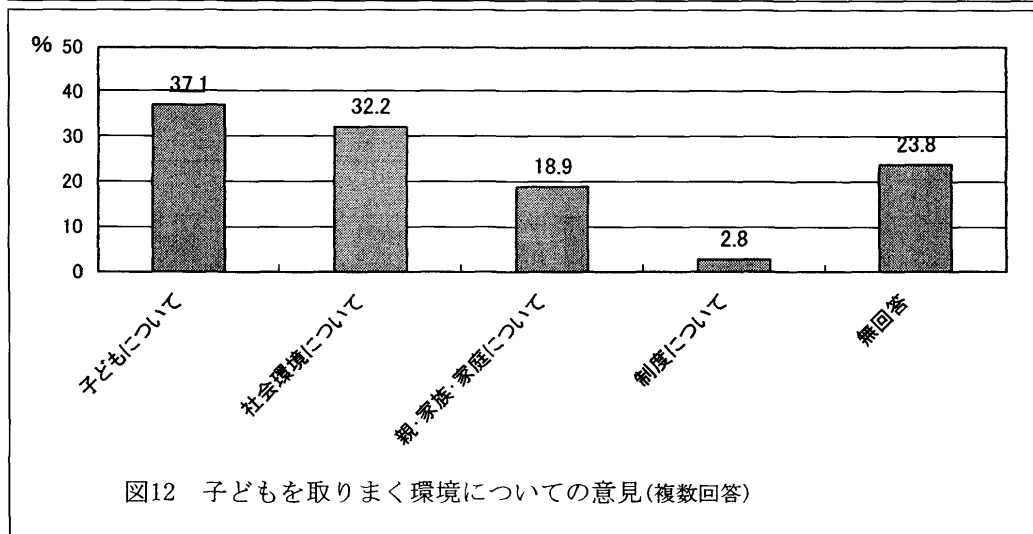
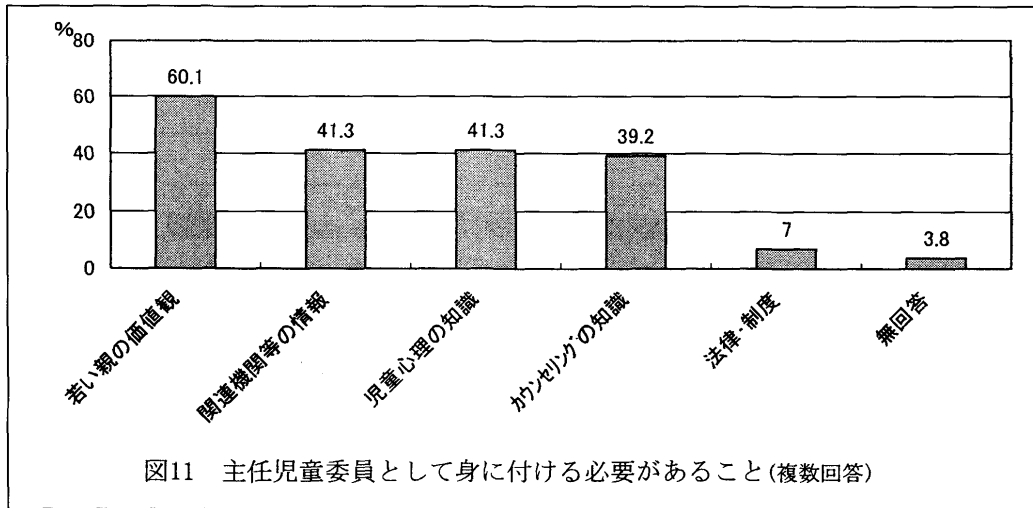


図10 日頃から心がけていること(複数回答)



「主任児童委員として身に付ける必要があること」の問に対しては、「若い父親・母親の価値観を理解する」が 60.1 %と最も多い(図 11)。「児童福祉に関連する機関や専門家についての情報」「子どもの心理や障害についての知識」「カウンセリングについての知識や技法」も 4 割前後が挙げている。「若い父親・母親の価値観を理解する」の回答は、男性・高齢層・郡部・委嘱期間が長い場合に比較的多い。これらの主任児童委員にとって、現在の若い親の行動が理解し難いものである場合が多いことが伺われる。

「現在の子どもを取りまく環境」についての記述は多岐にわたっている(表 1)。「子どもが外で遊ばなくなった」「子どもが安心して過ごせる場所を確保すべきだ」「子どもの自由がなく、忙しい」「子ども同士の横のつながりが乏しい」「テレビゲームに慣れ、全体遊びが出来ない」などの「子どもに関するもの」が 37.1 %である(図 12)。「地域とのつながりが乏しい」「24 時間営業の店の規制が必要だ」「地域による教育が必要だ」「他人に無関心が多い」など「社会環境に関すること」が 32.2 %、「子どもの親の教育が必要だ」「親の都合で子どもの生活が乱れている」「家庭の崩壊が進行している」「少子化で子どもに甘い親が多い」など「親・家族・家庭に関すること」が 18.9 %、「児童相談所職員を増やす」「主任児童委員を増やす」など「制度に関すること」が 2.8 %である。「無回答」は 23.8 %であった。若年層で「子どもに関すること」が多く、高齢層で「親・家族・家庭に関すること」がやや多い。

表1 子どもを取りまく環境についての意見の記述例

項目	記述例
子どもに関すること	子どもが外で遊ばなくなった
	子どもが安心して過ごせる場所を確保すべきだ
	親も子ども時間に追われている
	子どもの自由がない・忙しい
	子ども同士の横のつながりが乏しい
	テレビゲームに慣れ全体遊びができない
	不登校の子の場所を作る
	1人なら良い子が数人だとそうではない
	異年齢間の交流が乏しい
	遊びの体験から学んでほしい
	お金や物の大切さを教える
	倫理観を持つ必要がある
	親子とも感動することが少ない
子どもが親子・地域で一緒に行動する機会を持つべきだ	
社会環境に関すること	地域のつながりが乏しい
	24時間営業店の規制が必要だ
	地域による教育が必要だ
	昔のしつけが通用するか不安だ
	他人に無関心が多い
	小手先の対策では解決しない
	人のつながりが乏しく子育て環境にとって良くない
	人によりさまざま多様化している
	少子化で子ども会活動の行方を模索中
	家庭・学校・地域の連携が機能していない
	共働きが多く子ども会に入会しない例が多い
	学校では子どもの態度が悪く先生が疲れている
	商業主義に押し流されている
他人の話を聞けない人が多くなった	
親・家族・家庭に関すること	子どもの親の教育が必要だ
	親の都合で子どもの生活が乱れている
	家庭の崩壊が進行している
	少子化で子どもに甘い親が多い
	親同士のつながりが乏しい
	離婚で子どもの心が傷ついている
	家庭の教育力が低下している
	核家族化が進んでいる
	家族の絆の再確認が必要だ
	家族内の世代間でしつけ方が違い悩んでいる
	大人が子どもを叱れない
制度に関すること	児童相談所職員を増やすべきだ
	主任児童委員を増やすべきだ
	民生委員と児童委員を分ける改定をした方が良い

(4) 考察

「主任児童委員としての仕事のうちで、最も困難なこと」として、「ケースとのかかわり方」をひときわ多くの者が挙げていることに端的に現れているように、主任児童委員の多くは、時代の変化の激しい中で、児童問題の当事者たちとのかかわりの在り方に腐心している様子うかがえる。それは「主任児童委員として身に付ける必要があること」として「若い父親・母親の価値観の理解」が最も多いことにも現れていて、ケースに対する理解を深めることによって、適切なケースとのかかわり方を模索する姿勢がうかがえる。すなわち彼ら彼女らは、カウンセリング・マインドを身に付ける必要性を感じているということができよう。

また、本調査結果から、都市部と郡部での活動の実態には若干の違いがあることが明らかとなった。都市部では仕事量が多く子育て支援センターでボランティア活動を行っているなどの今日的な活動傾向が認められた。しかし、記述回答にもあるように、主任児童委員の人数自体が少なく、仕事の範囲が不明確であり、それらの要因とも相まって、郡部では実際的な活動は必ずしも活発ではないようである。

これらの結果を踏まえて、主任児童委員の今日的役割がより有効に機能することに向けての課題として以下のことが挙げられよう。

まず、担当地域を持つ民生児童委員をはじめとした関係諸機関との適切な連携の在り方を検討する必要性についてである。「設置運営要綱」には「区域を担当する児童委員と一体となって積極的に行うことが望ましい」とされており、改正児童福祉法においても「児童の福祉に関する機関と児童委員との連絡調整を行うとともに、児童委員の活動に対する援助および協力を行う」とされている。しかし、実態は主任児童委員の人数が少ないこともあって、十分な連携がなされているとは言い難い。そのうえ、児童問題の多様化・複雑化により、専ら児童問題を担当すべき主任児童委員の役割が重要になっているにもかかわらず、「児童委員の活動に対する援助や協力」という児童委員の補佐的役割とも解釈できる位置づけのために、主体的な活動を可能にする連携ができる土壌が整っていないのではなかろうか。

次に、カウンセリング・マインドを身に付ける必要性についてである。今日の社会は価値観が多様化し、生活状況が浮遊するなかでケースの抱えている問題も多様化している。そのさまざまケースの一つ一つに対して寄り添い、心情を理解する姿勢が望まれる。急速な時代の変化にともない世代間の差も激しく、そのため主任児童委員がケースの心情を理解することは今まで以上に困難であると思われるが、しかし、ケースに対する支援が有効に作用するためには、そのような姿勢をもって接することは不可欠であると考えられる。

しかしながら、主任児童委員は、援助や支援、指導などの専門家ではない。むしろ、それらの専門家では担うことの出来ない役割を主任児童委員は持っているといえるのではないだろうか。それは、子どもや家族が危機的状況にあるときに、通告や相談などの初期段階の、いわば糸口としての役割ではないだろうか。児童問題は家族病理を背景としている場合が多く、家族病理は密室性や孤立性の特徴を持つことから、糸口となる人の存在は非常に大きい。

さらに、専門家による援助や支援、指導などが一応終了した後でも「家族の再統合」を計る段階において（それは児童福祉にとってはより重要な目標となることからである）、主任児童委員は力強い支援者となり得るだろう。すなわち、子どもは生活のなかで育つことから、子どもの健全な発達にとって何よりも先ず生活環境の整備が重要であり、それゆえ、生活レベルでの支援が必要である。主任児童委員は、子どもの生活の場の近くにいる生活者であることから、子どもが育つ環境としての生活を支援する役割を担う人材としてふさわしいといえるだろう。

主任児童委員は児童委員に比べて相対的に年齢が若く、本調査の記述回答に現れているように、熱意を持っている人は多い。それゆえ、貴重な人的資源である。急増する児童問題に対する主任児童委員の息の長い対応は、今後一層、地域の要として重要な役割を担うことが

期待される。

本報告は群馬県の主任児童委員に対する質問紙調査結果に基づくものであり、必ずしも全国の実情を反映しているとは言い難い面は否めない。また、平成13年12月1日より主任児童委員の定数が増員され、その職務も法律で位置付けられて、法定化がされた。したがって、今後の課題として、主任児童委員の活動状況について継続的に調査することにより、児童福祉の充実を検証していくことが必要であると思われる。

なお、本研究の一部は日本社会福祉学会第49回全国大会において発表した。

(注1) 現在は看護師・保育士であるが、「主任児童委員設置運営要綱」のなかの「5. 主任児童委員の選任基準」の「ウ 保健婦、助産婦、看護婦、保母等の資格を有する者」の表記をそのまま用いた。

引用文献および資料

浅野宮一. 児童委員活動の活性化と「主任児童委員」への期待, 月刊福祉, 全国社会福祉協議会, 第76巻6号, 1993, pp.88-91

田口伸. 主任児童委員活動の展開に向けて, 青少年問題, 青少年問題研究会, 第44巻3号, 1997, pp.48-51

松原康雄. 児童委員活動の意義と課題—主任児童委員の役割によせて—, 月刊福祉, 全国社会福祉協議会, 第80巻14号, 1997, pp.60-67

倉石哲也. 児童虐待防止と主任児童委員—地域における見守り活動—, 社会福祉研究, 鉄道弘済会社会福祉部, 第84巻, 2002, pp.13-19

「主任児童委員設置運営要綱」. 平成5年3月31日, 児発第283号, 厚生省児童家庭局長・社会・援護局長通知
児童福祉法の一部改正. 平成13年11月30日公布

(2005年5月25日 受理)