

山口大学大学院東アジア研究科
博士論文

民生委員の現代的課題

—地域福祉の担い手としての役割—

平成23年3月

嘉陽 正倫

目 次

序 章 問題の所在と研究の目的

1. はじめに	1
2. 民生委員に関する先行研究—「制度」・「役割」・「人」の視点から	2
3. 問題の所在	8
4. 研究の目的と方法	9
5. 論文の構成	10

第1章 民生委員制度の歴史的考察

1. 古代の公的・私的救済制度	13
2. 中世の封建支配者の救済・仏教の慈善活動	13
3. 近世の慈恵政策	14
4. 近・現代の救済制度—明治の「恤救規則」	15
5. 大正期の「岡山県済世顧問制度」及び「大阪府方面委員制度」	16
6. 昭和期の救貧制度と方面委員・民生委員の役割	24

第2章 地域福祉を推進する民生委員の活動

1. 戦後の混乱期と高度経済成長期における民生委員の活動	39
2. 社会福祉基礎構造改革と民生委員法の改正	42
3. 全国民生委員児童委員連合会の「住民の立場に立った」相談・支援 ガイドライン	44
4. 民生委員制度創設90周年活動強化方策	46
5. 民生委員活動の実態と課題	50

第3章 地域住民の民生委員についての意識及び評価

1. 調査の目的、調査地の概要、調査方法	61
2. 地域住民の民生委員に対する認知度	62
3. 民生委員への期待度と相談希望の有無	67
4. 民生委員活動の啓発	69
5. 民生委員は地域住民の福祉活動に如何に関わるべきか	70
6. 民生委員に関する意識調査の総括	72

第4章 民生委員の意識調査にみる民生委員の課題	
1. 調査の目的・調査の概要	78
2. 民生委員の意識調査の結果	79
(1) 民生委員「就任」の動機と達成感・自負	79
(2) 活動上の「困難点・不満・悩み」の有無、及び有る場合の具体的内容	81
(3) これからの民生委員活動の在り方	82
(4) 民生委員、主任児童委員活動について（自由記述）	86
3. 民生委員の意識調査のまとめと考察	87
4. 地域福祉の担い手である民生委員の課題—意識調査からみた重要な視点	88
第5章 民生委員のボランティア性とNPO法人等との協働	
1. 民生委員の歴史にみるボランティア性	96
(1) 民生委員の職務におけるボランティア性	97
(2) 全国民生委員児童委員連合会「民生委員活動強化方策」にみる ボランティア性	100
(3) ボランティアの性格・役割	100
(4) 民生委員についてのボランティア性	101
2. NPO法人と民生委員との協働の可能性	104
(1) 日本の社会福祉史上におけるNPOの位置づけ	104
(2) 地域福祉新時代におけるNPOと民生委員の協働	106
(3) NPOと民生委員との「協働」の実践例	107
終章 民生委員の現代的課題	
1. はじめに	116
2. 民生委員の意識改革—「住民の立場に立つ」地域福祉の担い手へ	116
3. 地域住民が求める民生委員像—「要援護者への相談・福祉情報の提供」	119
4. 民生委員の意識調査にみる悩み・課題—「プライバシー問題」、 「職務内容の精選」、「ネットワークづくり」	121
5. 「民生委員はボランティアであるか」—「責任と専門性の要請」	123
6. これからの民生委員に求められること—「職務の理解と実践」、 「研修の徹底」	124
7. 終わりに	126
参考文献	128
資料	131
あとがき	145

序 章 問題の所在と研究の目的

1. はじめに

本論文の主題「民生委員の現代的課題—地域福祉の担い手としての役割—」の設定理由を述べたい。現代社会に求められる地域福祉の成否は何といても、その担い手、その人にかかっているが、地域福祉の中核的な担い手である民生委員については、制度発足当時の大正年間の済世顧問制度や方面委員制度における顧問や委員が厳選された時代は別にして、近年あまり研究されてきているとはいえない。民生委員の評価は民生委員の人物・人柄、力量、意欲等によって決定される。しかし、民生委員推薦会から推薦され厚生労働大臣から委嘱を受けた委員は、地域福祉については非専門職であり、そのため、民生委員は研修によって限りなく専門職に近づくことが期待されるが、その職能開発は十分になされていないのが現状である。

次に、主題設定に関わり「地域福祉」とは何か、また、民生委員はその職務内容からみて、地域福祉の第一義的な担い手の位置にあることをみていく。地域福祉の概念に定説はないとされるが、中野(2006)は、「地域福祉とは、地域住民の誰もが幸福で快適な生活を守り、その質を高めるために、福祉ニーズをもつ人（要援護者ばかりでなく、その家族も含む）には必要なサービスを提供し、足りないところは民間団体、地方公共団体の専門機関が補うことで、地域を基盤にした公私協働による福祉のサービスと助け合いのネットワークづくりを行うことをいう。その担い手は、第一に地域住民である」とし、当事者グループやボランティアグループ、「住民参加型在宅福祉サービス団体」の有償ボランティア、住民の一人である民生委員や各種委員を挙げている。民生委員が地域福祉の第一に挙げられるのは、担当区域を持つ民生委員は、小学校区内を細分化した狭い範囲の世帯を受け持っていること、さらに、多くの場合担当区域内に民生委員自らが一住民として生活しており、同一町内会（自治会）あるいは近隣住民の諸問題を早期発見し、早期解決サービスへの橋渡しができるからである。

これは、他の地域福祉の担い手である地区（校区）社会福祉協議会や社会福祉法人、NPO法人、農業協同組合、社会福祉事業者等と比較し、格段に地域住民に密着した担い手であることが理解できる。また、中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会は、今後の新しい社会福祉の理念について「個人が人として尊厳をもって家庭や地域の中で障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立支援することにある」とし、この理念を地域社会で具現化するために地域福祉の推進を図るべきで、地域福祉の担い手として、・地域住民、・要支援者団体、・自治会・町内会、地縁型組織、・一般企業、商店街等、・民生委員・児童委員、福祉委員等、・ボランティア、ボランティア団体、・特定非営利活動法人(NPO 法人)、住民参加型在宅福祉サービス団体等、・農業協同組合、消費生活協同組合等、・社会福祉法人、地区（校区）社会福祉協議会等、社会福祉従事者（民間事業者を含む）、・福

社関連民間事業者（シルバーサービス事業者等）、・その他の諸団体を示した。ここに列挙されたのは、地域福祉を推進する者であり、主体は、①地域住民、②社会福祉を目的とする事業を経営する者、及び③社会福祉に関する活動を行う者の三者である。繰り返しになるが、民生委員は人々の生活の根拠である地域に、住民とともに在り、あらゆる「気になる人」・要援護者に関わる第一当事者であるということである。

このようにみえてくると、大正 6(1917)年に岡山県で発足した「済世顧問制度」やその翌年の大阪府の「方面委員制度」が民生委員制度を経て、第二次世界大戦前、戦中、戦後、地域住民のなかにあり、地域福祉の担い手として 90 有余年にわたり貢献してきた民生委員・児童委員¹⁾の功績は大きく、今後 10 年、20 年先を見据えて、民生委員が地域住民になくてはならない支援者であり続けることを期待して、本主題を設定した。

さて、近年、急速な高齢化社会の進展により、わが国の伝統的な家族の在り方や地域社会の人々の絆の脆弱化、社会的ひきこもりの増加、児童や高齢者への虐待や、年間 3 万人を超える自殺者の増加等、地域の福祉課題が大きく変わってきている状況にあって、民生委員の役割は一段とその重要性が高まってきている。国は今後増大・多様化が見込まれる国民の福祉需要に対応するために「社会福祉基礎構造改革」を打ち出した。その内容は、(1) 個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立、(2) 質の高い福祉サービスの拡充、(3) 地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を挙げた。地域福祉の推進に関わり、民生委員・児童委員の活性化を図るために「住民の立場に立った民生委員・児童委員の職務内容を明確にすること」を示している。

この社会福祉基礎構造改革の趣旨に則り、民生委員法が平成 12(2000)年に、50 年ぶりに改正された。主たる改正点は「名誉職」が削除され「無給」が加えられたこと、「住民の立場に立った活動を行う民生委員の職務内容」が掲げられたことである。しかし、今回の改正では、身分上は委嘱委員であるが、民間人の立場で公務（行政協力事務）を行うという制度上の矛盾を抱えたままであること、社会福祉基礎構造改革により「利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択」することとなったため、要援護者(利用者)が民生委員・児童委員に相談をせず、直接に福祉サービスを利用する傾向もみられる。一方、職務内容の具体的姿が依然として不明確であること、行政協力事務が増加の一途を辿っていることに加え地域住民からの要請が多様化するなど、民生委員活動のあり方、存在理由を明確に問い直さなければならぬ時に至っている。

2. 民生委員に関する先行研究— 「制度」・「役割」・「人」の視点から

民生委員制度に内在する問題は何であるか、これまで如何なる論議や研究がなされてきたのかを振り返ることにより、本稿の研究の立場を述べたい。

民生委員制度は世界でただ一つの制度であるといわれているが、阿部(1997)「民生委員・

児童委員活動の新たな展開と『新・強化方策』～済世顧問制度 80 周年・民生委員制度 50 周年に期す～が指摘するように、民生委員についての総括的なまとまった研究はなく、民生委員の歴史、理念、活動実績、評価をまとめる作業が急がれるところである。同じような主旨の論は、渡辺(1973)「民生委員活動への期待と現実」によって、阿部(1997)発言の 24 年前にすでに展開されているが、現状に大きな変化はみられない²⁾。

これまでの民生委員研究を辿ると、大きくは「制度の視点」・「役割の視点」及び「人の視点」の 3 点から論じられており、民生委員の歴史的存在を前提とした論が主である。

まず、「制度」の視点からみると、制度そのものを論じたものとして、右田・井岡(1996)は「民生委員活動の状況」において、民生委員制度全般について見直しを行い、民生委員が住民の代表として民主的に選出・構成されるシステムを整備し、公務として社会福祉行政に対するチェックと地域福祉の推進を遂行しうる制度的・財政的保障を行うことが今後の大きな政策課題として迫られる、と指摘した。同じく民生委員の選出方法について、市町村に設置された民生委員推薦委員会が都道府県知事に民生委員を推薦するといったルートを通り厚生労働大臣が委嘱することになるが、民生委員は一般住民が関知・関与することなく、行政ルートによってのみ推薦・委嘱される選任方法は、民生委員が地域住民から浮き上がった存在になりかねない根拠となっている³⁾、という指摘が見られる。

民生委員制度の第一の問題点として、大臣による「委嘱」の問題を挙げた渡辺(1973)は、「民生委員活動の期待と現実」の論考で、厚生大臣の委嘱が国家統制・管理の産物であり、行政・民生委員相互の責任をあいまいにさせる原因となっており、制度の抜本的改善として厚生大臣の委嘱を外すことを提案した。改正民生委員法では「名誉職」は削除されたが、厚生労働大臣の「委嘱」は残されており今後の課題となるだろう。

民生委員の「制度」の問題で必ず論じられてきたのは、その「性格」や「身分」及び身分に伴う「報酬」の問題である。そこで、「民生委員のことは民生委員」に聞いてみたい。

ベテラン民生委員が、任期満了前に持った悩みや焦慮について、昭和 39(1964)年民生委員大会の提案の中から拾い各府県民生委員協議会代表の声を考察した報告を見てみよう⁴⁾。

一. 民生委員(児童委員)活動の近代化をはかるにはどうしたらよいか。

イ 民生委員の性格は

- | | | | |
|-----------------|-------|-----------------|----|
| 1 民間篤志奉仕者であるべきだ | 石川 福井 | 2 協力機関は付加されたものだ | 東京 |
| 3 社会奉仕を重点にするもの | 岡山 群馬 | | |

ロ 民生委員の身分は

- | | | | |
|-------------------------------|-------|----|--|
| 1 自治体の委員であるべきだ | 群馬 | | |
| 2 非常勤の特別公務員である | 東京 | | |
| 3 民生委員は社会奉仕的、児童委員は地方公務員的である | | 静岡 | |
| 4 公務員かボランティアが明文化されていない。一明文化必要 | 石川 兵庫 | | |
| 5 法を改正し、職務報酬を出せ | 岐阜 | | |

以上をみると、民生委員（児委）が公務員なのか、ボランティアなのか、彼ら自体にわかっていない。ボランティアであるべきだといひ、公務員であるといひ、まちまちであるところに法の不備があり、運用上の差がでてくる。特に公的保護にタッチする民委が、ボランティアである場合その責任は誰が負うのか、公務員だとすれば、報酬の要求が出てても無理はない。こうした混乱、公私分離の原則は完全に無視された状態にある。もっとあぶないのは、民生委員が、クライアントにのぞむ場合、時に公務員として一官僚の権威主義であたり、責を追及されると民間ボランティアとしての隠れ蓑にはいる。運用を誤る時は両刃の剣となり、時に行政へ、時に自らへの問題を惹起しかねないことである⁴⁾。

民生委員はボランティアであるのかという民生委員制度の本質に関わり、大橋(1999)は、「制度的ボランティア」であるとし、家庭裁判所の調停員、保護司、婦人相談員などとともに「制度としてのボランティア」の一環として考えようとした。一方、古川(2003)は、民生委員法という法的な基盤を持ちながら、その基本的性格は民間のボランティアとして位置づけられる、民生委員・児童委員が制度的ボランティアとよばれることがあるのは、このためである、とし古川は大橋の論を支持するかたちとなっている。

このような制度的ボランティアは世界に類をみない制度であり「国際的に民生委員を一つのモデルとして紹介できる」⁵⁾ といった今後の発展を願う論の展開がある。一方、制度そのものを廃止するといった極論は見当たらず、渡辺(1973)のいう「民生委員制度は、いずれ真に自覚された市民の自発的な地域ボランティアの誕生によって発展的に解消されていくもの」⁶⁾ との考えは、何の根拠もなく、この制度は日本の社会に深く根を下ろしているのである。なお、民生委員のボランティア性については第5章において詳しく検討される。

民生委員の「制度の視点」に関わり、これまで民生委員の責任の所在、即ち、どこまでが民生委員の責任なのかに関して、曖昧のままであるために積極的な論議がなかった。

近年、高齢者の孤独死、100歳以上の人々の所在不明の問題が発生するが、民生委員による頻回の安否確認訪問の有無が、法的責任を問われるのであろうか。すでに上田が指摘したように、現在なお制度上の曖昧さにより、民生委員自身にも、地域住民にも、また、マスコミ関係者にも責任の所在者については理解しがたいところであろう。

1966年1月の八尾市で、被保護世帯の母子がガス中毒した悲しい出来事に、マスコミがこの事件をとりあげたが、「近隣の主婦の談話から、福祉事務所関係のいろんな立場からの感想をあれこれと取材しながら、ついに民生委員が、このケースにどのようにかわりがあり、どのように考えていたかの局面はでてこなかった」⁷⁾、との指摘は取材記者の民生委員制度への無知として見逃せない感想を示したものである。さらに、小倉(1966)のいう、「民生委員制度が政策不在、不備の防波堤になったり、上意下達の下請化の兆候もある。一方では、すぐれた民生委員活動による住民の権利擁護、伸長の成果や萌芽がみえている。こうした成果や萌芽を大切に、民生委員の明確な責任体制の在り方を求めたい」という主張は、40年以上も前になされたが、現在なお実現にはほど遠いと思われる。

次に、「役割の視点」に目を転じてみよう。大橋(1999)は、『地域福祉』において、役割の時期区分を3段階に分け、第1の時期は、戦前の社会福祉行政が未整備の時期で、方面委員は福祉サービスの実施者であり、第2の時期は戦後昭和26(1951)年、社会福祉事業法が制定され、民生委員を福祉事務所などの関係機関の協力者として位置づけた時期、第3の時期は、昭和45(1970)年に65歳以上の人口比率が70%を超え、社会福祉が大きく変容しはじめ、従来の経済的給付や施設入所型サービスから地域福祉・在宅福祉サービスへと社会福祉サービスのあり方が変わってくるなかでの民生委員活動のあり方が変化する時期で、民生委員に求められる役割は「ボランティアのなかのボランティア」としての役割の時期であるとし、時期による役割の推移を明確にした。

とくに、第1の時期は、まさに方面委員が地域福祉の担い手の原点となった時期であった。方面委員はほぼ小学校区・小地域を担当し、大阪府知事林市蔵の下で方面委員制度の創設に協力した小河滋次郎のいう「社会測量」に基づく実態調査を行い、遂には各地域の窮状を訴え「救護法実施」運動に結実させたことに意義を見いだすことができる。

一方、当時の制限救助主義のもとで濫救防止をかかげ、窮民に対する「教化」の役割を担ったのが方面委員であり、「それは、結局、伝統的「家族主義」「隣保相扶」を近代的に制度化した市民的相互扶助であったといえる。すなわち、やがて国家的制度として管理化される中で、容易に創設当初の特質を失い、国家政策に協調するという性格を持っていたといえる」⁸⁾もので、遠藤(1977)が「民生委員制度の歴史」ですでに指摘した、「市民的」相互扶助機能を本旨とする方面委員制度⁹⁾の姿である。

わが国の社会福祉の基本は、「申請主義」であるが、アウトリーチを促進する役割を今後はますます民生委員に期待され、住民が求めるサービスを公的・私的なサービス機関につなげる「橋渡し機能」が主たる役割となる。古川(1992)は、これを「民生委員の媒介機能」とし、民生委員に期待した。この媒介機能を中心とした活動を展開するために7点を解決すべき事柄とし、①民生委員の仕事量の削減、②役割、機能、職務上の規制・制約などの整理、③民生委員に対する教育の徹底、④職務、活動への対価の支払い、⑤民児連を開かれた組織とし、新任委員にも開かれた連絡調整の場とする、⑥低い水準での横並びをやめること、⑦福祉委員、老人委員などとの役割調整をはかる、を挙げた。

民生委員の役割は、旧生活保護法の下においては市町村長の「補助機関」として位置づけられ、実質的には補助というより、公務員なみの実務を担っており、現行生活保護法の制定により、位置づけが「協力機関」になったことにより「民寄り」となったことは一般的理解である。高沢(1970)は、補助機関から協力機関となっても、依然として行政の末端機関であることには間違いなことを指摘し、国や東京都の協力事務の多さを挙げ、独自の民生委員活動、役割が果たせないのではないかという懸念を示した。

全国民生委員児童委員連合会は、民生委員・児童委員の機能について、①社会調査、②相談、③情報提供、④連絡通報、⑤意見具申、⑥調整、⑦支援態勢づくり、の7つに整理しており、古川(2003)は、社会福祉基礎構造改革の趣旨に照らしていえば、7つの機能のうち、

特に⑥と⑦「調整、支援態勢づくり」の機能が重要性を持つとした。そして、このことから、民生委員の「補助機関」→「協力機関」という位置づけから、「利用支援システムを構成する重要な機関」の一つとして移行させることを意味しているとした。

勿論、古川は「協力機関」という位置づけを認め、保持しつつ、「利用支援システム」へ視点を移すことを重要視し、住民の福祉課題への適切な対応・橋渡しを考えたのであろう。

同じ提案は、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」(2008)の論議にも見られる。この研究会では、「民生委員の職務を見直し、地域の要支援者の発見、相談及び見守り、必要な福祉サービスへの紹介を主な業務として明確化することや、「行政や関係機関が民生委員に協力を求める際、民生委員が住民への相談支援に重点を置いて活動できるようできるだけ配慮する」などを今後の論点として挙げており、民生委員の課題を真正面から捉えた視点であり、評価されてよいだろう。

井岡(1996)は、厚生省サイドとしても、民生委員の改選ごとの通知によって、地域福祉の担い手としての期待を次第に強めてきている。民生委員改選方針において地域福祉重視の志向が明らかになるのは、1971年以降であり、その後の通知において、地域福祉活動の一層の充実強化が求められてきたことを指摘し、国としても地域福祉の問題状況に目をむけざるをえず、民生委員をしてその対策の担い手たらしめようとする強い志向、したがって民生委員に対する過重なほどの役割期待をうかがわせる、という。

最後に、民生委員の第3の視点、「人の視点」は、まさに濟世顧問制度、方面委員制度、民生委員制度という制度史の根幹であり、キーワードは支援者・相談者である「人」である。

岡山縣濟世顧問制度(大正6年制定)の濟世顧問規程(岡山縣訓令第十号)第五条に顧問の資格について、一、人格正シキモノ、二、身体健全ナルモノ、三、常識ニ富メルモノ、四、慈善同情心ニ富メルモノ、五、市町村内中等度以上ノ生活ヲ営ミ少クトモ俸給ヲ以テ衣食ノ資ニ供セサルモノ、六、忠実勤勉其ノ職務ニ尽スヘキモノ、とされている。顧問の人数は、第三条に、市は15名、町村は1名とし、適格者不在の場合は配置しなかった。

この事業は言うまでもなく、制度よりも人であること、上掲の顧問の資格は防貧事業の指導者として当然の要件であり、「慈善心の人を挙げたのは、此の心がなければ人間愛の真髄を得ないからであり、物質的慈善を施して貰いたい意味ではない」¹⁰⁾のである。

遠藤(1973)も、「初期方面委員活動における制度と人の問題」において、濟世顧問制度の創設者は「まず第一に感化育成的な人間関係を主体と対象の間に期待していたことがわかる」

¹¹⁾と言及した。

大阪府方面委員制度の場合、中産階級を主体とし、人物識見の優れた人物が委員となった理由について、遠藤(1973)は、階級闘争が起こった時に、その協調融和の任には中産階級者であること、の必要性の論を引用し、創設者の企図はあくまでも家族主義的国家観を基礎としていた。したがって、徳川期以来の五人組制度で結合の紐帯を成していた隣保相扶・互助共済の精神は、近代社会事業の体裁を備えた方面委員制度の基調である家族制度の中に生き

続けたと説き、方面委員個人の資格要件を厳格に維持しようとする姿勢（エートス）はやがて、一定の「方面精神」として、活動の性格を規定し、ドグマ化していくことになった¹²⁾、という。

方面委員は全国に設置され、その後、民生委員制度に引き継がれて現在に至るが、戦後の昭和23(1948)年7月29日法律第189号をもって民生委員法が制定されるに至り、民生委員の資格要件についても、国会において民生委員法案提案理由説明があり、「人格識見高く、広く社会の実情に通じ、且つ社会福祉の増進に熱意のある者であつて、児童委員としても適当な者」とされた。これは、現行の民生委員法第2条に生きており、即ち「常に人格と識見の向上と、その職責を行う上に必要な知識及び技術の修得に努めなければならない」のである。かつての済世顧問や方面委員のように人選の段階で資質が適格であることは期待も想定もしておらず、新任を育てるという意図が込められていることが理解できる。

民生委員制度の成否は人にあり、人選と質の向上の二本柱がカギとなる。民生委員の選出に関する論議をみると、大半は前者の「人選の方法」に終始し、住民の代表として民主的な方法で選出することが語られている。担い手の確保については、「選任の基盤の拡大に向けて、自治会・町内会だけでなく、PTAといった子育て世代など、より幅広い住民を基盤として民生委員を選出するため、地域の実情に応じた地域福祉の圏域から市町村への推薦を行う、といった推薦方式に改める」¹³⁾ という議論もなされた。

このような選出のあり方の改善策は確かに正しいし、説得力もあるが、選出されて出てくる人は、現行の制度における場合と結果的には「質的」な大差はないであろう。要は選出方法の議論が声高であり、質の確保の論議が欠落している、ということである。

90年前の済世顧問や、方面委員の、ごく一握りの人々の「適格者」を期待することは不可能であり、現在では、人の住む所、小学校のある地域には民生委員が必置である現状であるので、選出された新任委員を研修により実践力だけは獲得する方途を探ることが肝要であろう。もちろん「人格と識見」は短期的には向上が期待できないことは言をまたない。

以上3視点からの論議をみてきた。他に「人」に関わり、民児協の会長、副会長の他機関とのネットワークを繋いでいく能力の必要性を説いた山本(1997)の論は傾聴に値する¹⁴⁾。

これまでの民生委員研究の跡を辿ると、気付かされた点が2点ある。第一は、民生委員は地域福祉の専門職ではなく、技能も権限もないということである。第二に、過去の民生委員論議には、地域住民が民生委員に何を求めているのか、地域福祉の実際の担い手である民生委員の意識や意欲、資質はどうであるか、といった、サービスの送り手「民生委員」と受け手「地域住民」の視点が欠落している、ということである。本論は、この二つの視点を十分に踏まえ、地域福祉の中核を担う民生委員・児童委員の役割と課題を考察する。

3. 問題の所在

新しい地域福祉の時代に要請される民生委員の役割と課題を究明するための問題点を、次の(1)～(5)に挙げる。

(1) 民生委員法上における問題点

- ① 民生委員・児童委員の身分・性格について、法的には非常勤の特別職地方公務員、性格的には民間人であり、その職務は公務であるという二面性が残されていること。民生委員・児童委員は特別職地方公務員であるために地方公務員法（地方公務員法第4条第2項）の適用は受けないものの、民生委員法上において守秘義務や職務上の地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない等の職務遂行上のしほりがあること、さらに職務を怠り、又は職務上の義務違反をした場合等に該当する場合において解嘱される規定があり、活動の制限を受けている。このように民間人の立場であるため、何らの権限や専門性が付与されていないことから、円滑な業務に支障をきたす、と言われてしている。
- ② 職務に見合う報酬について、民生委員・児童委員の職務に見合う報酬を保障する規定がないこと。狭義の協力業務に対するものだけに限ることなく、職務の一環としての自主的活動に対しても公費費用負担を保障していないこと¹⁵⁾。
- ③ 職務・役割について、行政協力事務が多岐にわたり、量も多く、年々この傾向が顕著になっていること。児童福祉法上、民生委員は児童委員を兼務することになっており、児童福祉法上の児童委員の職務内容として「児童及び妊産婦に対する援助や指導」は、非専門家である児童委員の職務の領域を超えること。職務・役割に関わり、民生委員間に「民生委員はボランティアなのか」についての疑問を抱く者が見られること。

(2) 活動環境上の問題点

- ① 自営業や退職者などで比較的福祉活動に時間が割ける人を除く一般企業勤務者（被雇用者）である民生委員・児童委員が活動しやすい環境が十分でないこと。定例会や研修会あるいは、関係機関との連絡については、欠勤して参加することを余儀なくされている実態があること。昼間の活動が、土日、祝日に限定せざるをえないこと。職務内容、量、活動時間への配慮がなされていないことや地域住民の連帯感の欠如、民生委員活動への非協力的態度により、民生委員の引き受け手の減少、民生委員・児童委員の高齢化を抜本的に解消するための方策などが現状では見られないこと。
- ② 行政協力職務の程度や範囲が明確でないこと。特に福祉関連法令、通達、通知について、それぞれの立場から列挙してあり、各関係省庁の都合により提示してあるために、民生委員・児童委員を機械的に協力機関に当てはめたとされること。
- ③ 福祉関連の行政職員、人権擁護委員、婦人相談員などの関係者と民生委員・児童委員とのネットワークや協働が構築されていないこと。したがって、情報交換や棲み分け、協力体制がないこと。

(3) 民生委員児童委員協議会（民児協）運営上の問題

民生委員・児童委員が担当地区において、「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、もって社会福祉の推進に努める」ことが任務であるが、民生委員・児童委員が個々にバラバラに活動するだけでは問題解決が果たせない。相互に組織的に協働して活動していくことが不可欠であり、その活動の場が民生委員児童委員協議会である。民生委員・児童委員への社会的要請は、社会福祉の推進に加え、従来の生活困窮者を保護救済するだけでなく、利用者を主体として捉え、サービス提供者と利用者との対等な関係のもとに、利用者の自己決定、自己実現を支援する「自立支援」を基本とするものである。さらに、新しい課題への対応、即ち、今日、社会的な問題となっている虐待や暴力、ホームレス等の問題をはじめ、現在の公的制度では解決できない不安や孤独、孤立、引きこもりなど心の問題を抱えている人々の発見と、それらの人々に対する相談・支援が期待されている¹⁶⁾ ということである。このような社会的要請があるが、要援護者の実態は様々であり、一人の委員では解決困難な事案も多く、民児協として課題を共有して組織として問題解決に迫る必要がある。現在、民児協の喫緊の課題は、優れた会長のリーダーシップにより、民生委員・児童委員の研修を実施し、職能開発を果たすことである。要するに、民児協が民生委員・児童委員の職能開発の場であるという所期の目標が達成し得ていないのではないか。

(4) 地域住民の目から見た民生委員・児童委員への期待―「顧客満足」の問題

- ① 民生委員・児童委員が、地域住民の立場に立って安心して暮らせるような「支援を行う相談員」として認知されているだろうか。
- ② 地域住民と民生委員・児童委員との関係性「親近感」が確立されているだろうか。
- ③ 地域住民に「民生委員とは何か」が理解され、その活動が期待されているだろうか。
- ④ 地域住民（要援護者）から民生委員・児童委員へのプラスイメージが得られているか。
- ⑤ 地域住民が民生委員・児童委員に求める、社会的ニーズは、「救貧」や「防貧」でも「介護」でもなく、特に高齢者にとっては「心の支援・話し相手」であると思われるが、この役割が果たされているか。

(5) 現任の民生委員が抱える活動上の問題点

新任、中堅の民生委員や主任児童委員、民生委員児童委員協議会の会長など、それぞれの経験年数や立場、また、担当地域の実態に応じて生ずる活動上の諸問題は何か、民生委員に求められる資質とは何であるか。民生委員の資質の向上、職能開発のために、民児協における研修はいかにあるべきか。

4. 研究の目的と方法

本研究の目的は、上記の諸課題を解明することである。民生委員法に内在する問題や現任の民生委員・児童委員が抱える課題や問題点を踏まえ、地域福祉新時代の「地域に根差

した福祉の相談員」として、地域から信頼され、地域に必置が期待される委員として克服すべき課題は何か、その課題解決のための実践可能な方策を検討・究明することにある。

また、現代社会の変化、特に社会福祉行政の仕組みの変化に合わせて民生委員法の変遷がみられたが、その時代、時代によって民生委員の位置づけがどう変遷してきたかを検討することである。90年の歴史の中で、「官」寄りの位置づけから、より「民」への位置づけに置かれたことが、地位の低下につながった、とみるのか、住民の目からみると、住民の立場に立った、住民目線での「福祉の相談者」として受け入れられることが期待されるのか、が検討される。

現任の民生委員・児童委員の現状を類型化し、如何なるタイプの委員が地域福祉の貢献に資することが可能であるのか、新任・中堅・ベテラン及び年齢構成別に意識調査によって明らかにする。具体的には、新任委員として委嘱を受けた時の意識が、経験を積むにつれてどのように変容したか、活動上の悩みや困難点はどこにあるか等を調査分析することを通して、民生委員・児童委員の役割や課題を再考する。

民生委員・児童委員の役割・職務が十全に達成されているかどうかを点検する視点は、単に活動日数や高齢者宅の訪問回数だけでは評価できない。地域住民・要援護者が担当区の民生委員・児童委員の日々の活動をどのようにみているかが、評価の指標となる。本研究においては、この視点から、地域担当の民生委員・児童委員の活動の有り様を意識調査によって吟味していく。具体的には、民生委員・児童委員についての認知度、期待する活動、相談希望の有無、要望や意見、などについて「生の声」の質的研究をとおして、地域住民の民生委員・児童委員への社会的ニーズを探ることである。

民生委員は「社会奉仕の精神をもって、社会福祉の増進に努める」（民生委員法第1条）とあり、このことは一般のボランティア活動と同義の活動が要請されているのか、という民生委員・児童委員活動の根源に関わる中核的な課題であり明確に捉えておく必要がある。さらに、地域福祉推進に関わる自治会役員、社会福祉協議会、ボランティア団体、NPO法人等と民生委員・児童委員との連携や協力の実態を考察していく。

5. 論文の構成

本論は、序章、第1章、第2章、第3章、第4章、第5章及び終章で構成される。

序章では、これまでの民生委員研究が部分的であり、身分上の二面性の指摘の繰り返しや民生委員選出の実現困難な仕組みの提案などが散見され、本格的、総合的な研究が欠如していることを踏まえ、本論では地域住民と民生委員の意識を参照しながら、地域福祉のフィールドに目を向け、実践可能な民生委員の役割と課題を示そうとした。

第1章「民生委員制度の歴史的考察と課題」において、民生委員制度を辿り、各時代状況における諸課題にどう対応したか、また、法的な身分上の位置づけ等を考察する。

第2章「地域福祉を推進する民生委員の活動」において、民生委員は、地域福祉の担い

手として地域住民の福祉の増進を図ることとされているが、地域福祉とは何か、民生委員に期待される役割は何かを検討する。

第3章「地域住民の民生委員についての意識及び評価」において、地域住民が地区担当の民生委員・児童委員をどの程度認知し、また、その役割に期待しているかを自治会住民への意識調査を通して、住民の立場に立つ民生委員・児童委員像は如何なる姿であるかを明らかにする。また、地域住民の民生委員観は、担当地区の民生委員評価としても捉える。

第4章「民生委員の意識調査にみる民生委員の課題」において、現任の民生委員、主任児童委員の意識調査により、就任時の動機、達成感、活動上の悩み等を通して、今後の民生委員の役割と課題について探る。

第5章「民生委員のボランティア性とNPO法人等の協働」において、民生委員は「ボランティアであるか」について、行政協力事務や民間自主的活動の視点から考察する。また、地域福祉に携わる人的資源、特にNPO法人等との協働の可能性を検討する。

終章において、本論の総括を行い、新しい地域福祉の時代に、民生委員が地域福祉推進の中心的担い手として活動できるためには如何なる役割と課題があるのかを提示する。

<注・引用文献>

- 1) 一般に「民生委員」について記述、論述される場合、①民生委員、②民生委員・児童委員、③民生委員児童委員、④民生児童委員、の記述の仕方があり、これらには「主任児童委員」（児童の福祉に関する機関と区域を担当する児童委員との連絡調整を行う。区域を担当する児童委員の活動に対する援助、協力をを行う。）を含む。

②の記述例は「新任 民生委員・児童委員の活動の手引き」、③の記述例は「全国民生委員児童委員連合会」、④の記述例は「宇部市民生児童委員協議会」などがある。

本稿においては、民生委員または民生委員・児童委員のいずれかを用いている。

「民生委員」は「児童委員」を兼ねる。法的根拠は、児童福祉法第16条第1項、第2項「児童委員は、市町村の区域に置かれ、民生委員法に基づく民生委員を兼ねる」である。

そもそも、「民生委員」は民生委員法上の委員であり、「児童委員」は児童福祉法上の委員である。2つの異なる法律にまたがり、民生委員=児童委員としたのは、終戦直後の昭和22(1947)年、制度創設当時に、「民生委員と児童委員は相互に業務が関連することから、兼務させることで業務の能率及び効率に資することを期待」（厚生労働省HP『平成17年度少年非行事例等に関する調査研究報告書』）したからである。筆者は児童委員の職務内容からして、専門職に委ねるべきと考える。

- 2) 渡辺武男(1973)「民生委員活動への期待と現実—これからの民生委員像を求めて—」において、これまでの民生委員論議のなかでは、民生委員の位置づけや役割・評価・期待などが混在して語られ、今後の方向があいまいにされてきた、と指摘している。『社会福祉研究』1973年、12号、p.15
渡辺の言から47年経過するが、現状はあまり変化を見せていないと思われる。
- 3) 井岡勉(1996)「民生委員活動の状況」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉—いま問われているもの』ミネルヴァ書房、p.311

- 4) 上田官治(1967)「民生委員制度論序説」『社会学部論叢』Vol. I、No.1,1967 佛教大学社会学部、pp.2-3
- 5) 阿部志郎(1997)「民生委員・児童委員活動の新たな展開と『新・強化方策』～濟世顧問制度創設 80周年・民生委員法制定 50周年に期す～」{座談会}『月刊福祉』1997年12月号、全国社会福祉協議会、p.29
- 6) 渡辺武男(1973) 2) 同上書、p.20
- 7) 小倉襄二(1966)「民生委員の「責任」について—現状変革の指標として—」『月刊福祉』第49巻第10号、1966年11月号、全国社会福祉協議会、pp.20-24
- 8) 吉田久一(1986)『社会福祉の日本的特質』川島書店、p.267
- 9) 遠藤興一(1977)「特集・民生委員制度60年(I) 民生委員制度の歴史」『社会福祉研究』第21号、財団法人鉄道弘済会、p.39
- 10) 岡山縣學務部社會課(1930)『濟世叢書第二篇 濟世顧問制度詳解』岡山縣社會課、p.23
- 11) 遠藤興一(1973)「初期方面委員制度における制度と人の問題」『社会福祉研究』1973年第13号、財団法人鉄道弘済会 p..35
- 12) 遠藤興一(1973)同上書、p.36
- 13) これからの地域福祉のあり方に関する研究会(2008)『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—』
- 14) 山本主税(1997)「民生委員・児童委員活動の新たな展開と『新・強化方策』～濟世顧問制度創設 80周年・民生委員法制定 50周年に期す～」{座談会}『月刊福祉』1997年12月号、p.24
「学校、児童相談所など、いろいろな関係者と連携していく必要があります。そこで、そのようなネットワークをつないでいく能力も民生委員の総務や副総務には必要とされる。民生委員には、「近所のおじさん、おばさん」であることと同時に、組織人としての能力や、絶えず社会資源についての情報を学習するなど、常に学ぶ姿勢が求められます」(「総務、副総務」は現行法では、会長、副会長である。なお、会長にリーダーシップが備わっているかどうか、民児協・民生委員活動の成否に関わるが、これについての言及は殆どみられない)
- 15) 京都府社会福祉協議会編、1978、『民生委員制度—その現状分析と提言—』法律文化社、p.24
- 16) 『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』平成12年12月、厚生省

第1章 民生委員制度の歴史的考察

民生委員制度は第一次世界大戦後の大正中期に、岡山県済世顧問制度（大正 6(1917)年）、及び大阪府方面委員制度(大正 7(1918)年)に源流があるが、1 世紀近くの歴史を刻み、民生委員はわが国の地域福祉活動に欠かせない民間奉仕者としてしっかりと根を降ろしている。

本章においては、近代以前の福祉思想である儒教・仏教はすでに 7 世紀には伝えられており、現代の社会福祉思想の深層と切り離せない存在となっていることを踏まえ、主として救貧制度、防貧制度において民生委員制度の源流である、「済世顧問制度」と「方面委員制度」の現代的意義について検討し、これからの地域福祉の中心的な担い手として、民生委員に何が期待されるのかの課題を明らかにしていく。

1. 古代の公的・私的救済制度

律令救済制度の中心は、718 年の「戸令」である。「戸令」の「鰥寡条」で、救済対象は、鰥寡（高齢）・孤独・貧窮・老疾、に加えて行旅病患である。これらの人々は「自存」が不可能な状態の者である。救済責任は「近親」が中心で、それが叶わない場合、「坊里」「村里」の行政区画となる。救済責任は国家の義務ではなく、「家族」、「郷党」の責任とされ、地縁・血縁を中心とするこの方針は明治の「恤救規則」に引き継がれ、わが国の救済制度を貫く 1 本の糸となっている。皇室による救済は天皇の恩恵を示すためである。窮民等に米、塩等を給与する賑給制度は救済行政の中核であり、679(天武 8)年から 791（延暦 10）年までに 211 例を数える。賑給理由は主として飢疾であるが、天災や疫病流行時にも実施された。

聖徳太子の慈善救済は、仏教による慈善であり、593 年、四天王寺の四箇院が救済施設として建立された。わが国の社会福祉施設としての嚆矢とされる四箇院は、敬田院、施薬院、療病院、悲田院（寄る辺のない鰥寡・孤独の窮民の寄宿施設）であり、皇室の権力強化及び仏教的慈善・救済の性格が強いものである。

貧民救済に精力的に活躍した行基は、わが国社会事業史上最も著名な人物であり、慈善施設とみられるものは、架橋、直道、池、溝、樋、船息（ふなどめ）、堀、布施屋である。布施屋は、宿泊施設であり、調庸運脚夫や、役民の往復の途次に、飢や病に苦しむ者、逃亡人、の救済に役立った。畿内に私的道場である四九院を開き、その分布は摂津 15、和泉 12、山城 9、大和 7、河内 6、で、僧院 36、尼寺 13 を数え、慈善と結びついたものが多い。行基は菩薩思想を背景に律令仏教と対立しながら、民間福祉の創始者的地位となり、大僧正となったが、朝廷からは弾圧された。

2. 中世の封建支配者の救済・仏教の慈善活動

鎌倉時代の公的救済の範囲は自己の支配する荘園内での救済であった。私的意味合いが強

く、北条泰時は、1199（正治元）年伊豆の飢民に出挙米 50 石を貸与したが、飢饉があったため、証文を焼き捨てた上、人別に米一斗を支給する等により飢民の救済にあたった。

鎌倉仏教では、政治権力の上下関係を基本とする「慈善」思想というより、政治権力や身分階級を超越した福祉思想である。上から下への「憐れみ」は、絶対平等を基本とする鎌倉仏教にはあてはまらない。鎌倉新仏教の福祉思想は、親鸞の「悪人正機」、そして一遍の個別的人間の実存、これに対し、主体論の頂点にそびえ立つのが道元の「発菩提心」、実践論として日蓮の「共感的」使命感である。鎌倉の法然以下の新仏教開拓者の福祉思想には、「王法（世俗権力）」に対して、宗教的信仰性がはっきり示されていた¹⁾。鎌倉旧仏教の慈善活動では、明恵が注目される。明恵の学問や信仰は華嚴宗や真言宗に基づいている。明恵の慈善思想の特色は生類すべてに貫通する平等性であり、諸仏の慈悲は平等であり、差別を持たないというものである。また、重源・叡尊・忍性は広範囲の救済活動を行った。

3. 近世の慈恵政策

江戸期に於いては、人々の暮らしは貧しく、そのため口減らしの間引きは頻繁に起こり人口の停滞をみた。暮らしの形態は「イエ・ムラ」の関係で営まれ、労力・貨幣・財物を共同で融通する村落共同体による相互扶助がなされた。農村では「結い」、漁村では「舫い」という共同労働組織が発展し、公平な労働力提供・分配の生活保障機能となった。

江戸幕府による救済政策は儒教的な「仁政」を幕藩体制の倫理としており、その慈恵救済論の特長は、①貧困は個人の責任であること、個人の怠惰による貧困を「救済」するより「防貧」を重視する²⁾、②家族制度の重視であること、したがって救済責任の順位は、血縁、地縁、国主となる、③村落共同体の救済の重視であること、都市貧困者には帰農、開墾を奨励したのである。すなわち、約 300 年続いた江戸時代の救貧思想は「貧困は個人の責任であり、個人の努力と相互扶助により貧困を解決する」という儒学の影響を受けていたのである。儒教が日本的土壌の中で花開いたのが江戸期であった。

幕府による救済政策は、助け合いと連帯責任、相互扶助を強要した「五人組制度」や將軍吉宗の「享保の改革」などがあるが、老中松平定信の「寛政の改革」をみてみよう。

松平定信は、1791(寛政 3)年、七分金積立制度を始め、町入用金を節減した額の一分を予備町費に、二分を地主に、七分を積立と永続の困窮の費用とした。町会所はそのために設立された機関である。1792(寛政 4)年には「窮民御救起立」を献策した。被救助者の資格が、「一、七十歳位より以上にして、夫並びに妻にわかれ、手足の働も不自由にして、やしなわるべき子もこれ無く、見継やるべきものなく、飢にも及ぶべきもの。一、十歳より以下にして、父母にわかれ、見継やるべきものこれなき類。一、年若に候ども、貧賤なるもの長病にして、見継やるべきものもこれ無く、飢に及ぶべき類」となっており、窮民には町役人等が調査の上、七分積金の中から給付するとした。各藩においても「名君による慈恵政策」が仁政的理念のもとに、家父長的立場から展開された。会津藩主保科正之は、領内の 90 歳以上の高齢者

に養老米を与え、殺児の悪習防止に努め、領内巡視により租税の未納免除などを行った。水戸藩主徳川光圀は、1669(寛永 9)年飢饉の際、窮民を救済し、1690(元禄 3)年領内の鰥寡孤独老廃者を調査し、救済した。金沢藩主前田剛紀は、1670(寛文 10)年、非人小屋を設立し、前年凶荒で乞食が増加したので、就業能力者は町年寄に付して保護し、疾病孤独者は収容した。

江戸幕府の中期以降になると、社会問題は領主としての家父長的政治としての救済政策と藩主の「仁政」では解決できなかった。鰥寡孤独、障害者の救済は支配者の政治責任であったが、それは建前であり、慈恵政策も「救済より防貧政策」としての備荒政策等に中心が移った。ここには儒教的廉恥感という倫理が反映されている。

江戸時代の儒者の慈恵観について、主なものをみていく。幕府の正統教学は朱子学で、その特徴は、理知的・静観的・禁欲的なところであった。一方、朱子学に反発した「知行合一」の立場をとる陽明学があった。さらには、直接、孔孟に学び、朱子学の「理」「法」に対して、「仁徳」を主張する古義学が行われた。

朱子学と見做されている貝原益軒の仁愛思想の特徴は、第一に、人が天地より生まれ、天地に仕える道として、「救済」と「職分」を考えた。第二に、救済は「分」に応じてできることであるとし、庶民、貧困者でも可能と考えた。第三に、天下みな兄弟であるが、「救済」には親子兄弟等の順序次第があり、その次第が拡大して、四海平等に至る。第四は、公・私の論理で、「わが身を愛する心をもって、人を愛する心」は「公」で、「仁者の心」であり、「わが身ひとつを利せんとおもう」のは「小人の心」として排されている。「私」を去り、はじめて万物一体の「仁」が行われるとした。第五は、「陰徳陽報」である。「陰徳」には必ず「天報」があるとされるその「篤志性」は貧富を問わず、万人に解放されており、誰でも実行できるのである。第六に、仁愛の実行は、天も喜ぶ「楽しみ」とされ、「天性の自然」に沿うとされている。

陽明学派の熊沢蕃山の仁政的慈恵思想の特徴は、経世済民政策を実施、終生現実政治に関心を持っていたことである。番山は、仁や愛の本質を論ずるよりも、政治・経済を現実として、それを「仁政」として表現したところにある。

古義学の山鹿素行の慈恵救済論は、防貧を主とすべきであり、救済は大徳であるが、惰眠を生ずる。救済は実情を調査した上で、鰥寡孤独者に限定し、親族→I村1郷→奉行の順に実施する。素行にあっては、無告の「天下の窮民」のみが、仁政であった。

4. 近・現代の救済制度—明治の「恤救規則」

明治維新になり、新政府は「富国強兵」「殖産興業」を推進し、世界の列強と肩を並べるべく国力を注いだ。このため、農村人口の流出、工場労働者の増大を招き、貧しい都市下層民が生まれた。そこで、政府は明治初期の近代国家確立の時期とほぼ同時期に、公的救済制度として「恤救規則」(明治 7(1874)年)³⁾を制定した。これはわが国初の全国統一の救済制度であると同時に、「生活保護制度」の嚆矢といえるものであった。

「恤救規則」は本質的には仁政思想であり、対象は、極貧で重度の身体障害者、70歳以上の高齢者、重病人、15歳以下の児童で、稼働能力がなく扶養者もいない身寄りのない「無告の窮民」であった。また、この規則の目的は、「貧困からの救済」であり、儒学思想に基づくために、第一責任者は当然のことながら家族、村落共同体であった。すなわち、極めて制限的な救貧法規であったといえる。「恤救規則」の不備を認めた政府は近代的な救貧法規定の必要性を認め、「窮民救助法案」（明治23(1890)年に開設された第一回帝国議会に、「恤救規則改正案」として上程）が出されたが廃案になった。貧困は個人の責任であり、公金の支出による救済は惰民養成になるもの、という理由であった。また、明治31(1898)年、内相の板垣退助が「恤救規則」の改正を目的として「窮民救済法案」を立案し、有給吏員による実務担当者権限を増した内容であったが、議会で提出されなかった。

「恤救規則」は救貧法であったが、極貧で扶養者のない者のみを対象とする規則であり、保護、救済の権利性はなく、その内容は慈善的救済を一步も出なかったことが特徴的であった。しかしながら、この規則は、大正期を経て昭和7(1932)年の「救護法」の施行まで50年以上の長きにわたって、わが国唯一の一般救貧恤救に関する国家法であった。

5. 大正期の「岡山県済世顧問制度」及び「大阪府方面委員制度」

わが国は第一次世界大戦後、さらに近代化路線を歩んだが、産業の振興が最優先され、国民の生活は不安定であった。生活困窮者は増加し、工場労働者、中小企業労働者などの貧困者層は厳しい生活を余儀なくされた。大正7(1918)年7月～9月には各地に米騒動が勃発した。このような時代的背景にあつて大正6(1917)年、岡山県知事笠井信一が当時の県民の1割が悲惨な生活状態にあることを憂慮し、これらの救済策として「済世顧問制度」を創設し、その翌年には大阪府の林市蔵知事が貧しい人々の生活状況の調査(社会測量)や救済にあたる「方面委員制度」を発足させた。この時代には、まだ明治7(1874)年の「恤救規則」が全国統一の救済制度として生きていたが、労働不可能な人々への「施し」という極めて限定的であり、工場労働者などの貧困者には全く適用されなかった。このため岡山県や大阪府などの制度は、生まれるべくして生まれた制度であった。

(1) 済世顧問制度の「防貧事業」

大正3(1914)年の第一次世界大戦の影響でわが国の産業界、経済界は好景気を謳歌するに至ったが、物価の上昇で国民の生活に大きな影響を与えた。この時期の大正5(1916)年5月18日に開かれた地方長官会議の際、大正天皇の御下問が、岡山県知事に対しては、教育、産業のほか県下における「貧民は如何に暮らせる乎」というのであった。政治、経済、教育などの予想される質問に対しては用意のあった笠井信一知事も、貧民の状況までの資料は皆無であった⁴⁾。地方長官会議から帰った笠井知事は、ただちにこの責任感のもと、大学・中庸・

論語・孟子はもとより詩経、易経、書経とあらゆる中国の古典、さらに法華経、涅槃経、禪祖の語録、西欧の哲学や宗教に至るまで構想の源を探るといふ精力的な思考ののち、濟世顧問制度が実った⁵⁾。濟世顧問制度の大綱について、大正 6(1917)年 2 月 26 日に開かれた県下郡市長並びに警察署長会議の機会に、笠井知事自らが次のような演説をし、協力を求めた。

「濟世顧問ハ貧民ノ良友、師父指導者デアル。貧民ニ知識ヲ補充シテ前途ノ光明ヲ得サシメ、誘惑ヲ予防シテ危墜ニ近接セザラシメ、職業ヲ紹介シテ自営ニ奮励セシムル等苟クモ自立ニ必要ナル方法ハ最大トナク懇切指導ノ任ニ當リ又衛生ヲ説キテ心身ヲ健全ナラシメ不幸疾患ニ冒サルルアラバ慰安ハ勿論、進ンデ世ノ慈善家ニ訴ヘ之ガ救済ノ為ニ努力スルコトガ其ノ任務である。～濟世顧問ノ仕事ヲ更ニ碎イテ申サウナラ貧困者ノ相談相手トナリテ貧苦ニ攻メラレ煩悶、漸次沈下スルモノヲ浮バセルノデアル。例ヘバ先ズ貧乏ノ原因ヲ調べ労働口、即チ雇手無キガ為ニ貧困ナレバ村内ノ富者又ハ仕事ノアル人ニ紹介斡旋ノ勞ヲトリ、幼児アルガ為ニ働ク事能ハザルモノニハ幼児保育ノ道ヲ周旋シ、病氣ナレバ慰安ヲ与エ、尚進ンデハ濟世会、赤十字療養所、慈善家ノ医師ニ依頼方ヲ周旋シ、何か心配事ニ対シテハ親切ニ相談ニ応ジテヤリ、身体、衣服、屋内ノ不衛生上注意スベキ事ハ懇切ニ指導シテ善良ナル慢習ヲ養成シ又怠慢ニシテ貧困ナル者ニ対シテハ懇篤ノ説諭ヲ加ヘ、尚説諭ニ応ジザレバ漸次ニ善導ヲ試ミ、又或ハ市町村長、有志家、宗教家、警察官其ノ他ノ官憲ノ助力ヲ得テ極力真人間トナス事ニ努力スルノデアル」。

笠井知事の努力により生まれたこの構想は、大正 6(1917)年 5 月 12 日、岡山県訓令第十号により濟世顧問設置規程として公布された⁶⁾。設置規程はわずか 7 条の短い規程、で設置の目的、内容、人選、他機関との連携、身分、がキーワード的に配列されている。

笠井知事のことばを通して、趣旨、内容を検討したい。

先ず、「濟世」とは、「世を濟ふの大精神を以て貧者の師父、良友、指導者、相談役、顧問となると云ふ義にして～。濟世と云ふ事には特別の意義が含まれて居る、従来救貧事業などでは憫れなる者を助けてやる、助ける者は高所に在り助けらるゝ者は低所に沈淪し高所から手を延べて憫れむべき人を救ひあげてやると云ふ様に説明されて居るが、濟世顧問事業は貧者の相談役となりて之を自立自營の域に達せしめ其の人格を完成して～人も助かり我れ等も助かると云ふ主義である」⁷⁾と述べ、トップダウンによる救貧ではなく、相談役となって自立（防貧）させる、と説いた。次に規程をみていく。

1. 目的について「防貧事業の遂行」による個人と社会の向上を図ること。(第 1 条)

防貧法則について「之れを列記すること蓋し人間業には不可能であらう。如何にして貧者をして自ら奮發家運を興隆せしむべきやに在り」⁸⁾が大切であり、貧者のモラルの高揚を目的としていることがわかる。

2. 防貧の方法は、精神上の感化で貧困の原因を消滅させること。(第 2 条)

防貧というと、物質観念が起こるといふ人が居るが、「貧の原因を考査すると多くは心的関係である。此の事業は或いは大感化事業とも云ふのが適當かも知れない、濟世顧問が貧者に接觸し心的機微の琴線に觸るれば微妙の音を聞くが單に物質的指導のみでは成功の事實がない様である」⁹⁾と指摘しており、感化する側の顧問の人選の重要性和顧問の研修の必要性を伺わせる。

3. 顧問定数は、市で 15 名、町村は 1 名。区域の広狭、事情で増加もある。(第 3 条)

顧問の員数を岡山市で 15 名とし、倉敷市や津江市のような爾来市制を施行したものや将来

施行されるものは適用されない。その他の市及び町村には1名を置く理由は「濟世顧問の如き第一流の人物がとかく多数に求めらるゝ筈のものでなく、一町村に多数の濟世顧問のある場合は甲乙の意見に齟齬を来し、時に矛盾撞着を来さないとも限らぬ」という¹⁰⁾。

4. 顧問は知事が囑託すること。(第4条)

濟世顧問の事業は社会生活の各般に交渉を有し、個人の幸福、社会の安寧を図るものであるから「充分に人選を厳にして眞に濟世顧問として恩威並び行はるゝ人物を觸託する必要がある」とした¹¹⁾。第二条にいう大感化事業を行う顧問にお墨付き「囑託」が必要という。

5. 顧問の資格、具備すべき要件—人格者、身体健全、常識に富む、慈善同情心に富む、中等度以上の生活を営む、忠実勤勉であること。(第5条)

「殊に常識の發達せる人物でなくては、貧者の相談相手としては充分なる働きをなすことは出来ない。又人を怨み世を咀へるが如き性情を馴致せる人情の良友、師父となりて指導掖誘を為さんとせば、之に熱烈火の如き愛情を有し乍ら、明晰にして透徹せる理智の批判によりて行動する大丈夫の心を有する人物でなくてはならぬ。嚴父の愛、慈母の愛であつて決して老婆の溺愛であつてはならぬのである」とし資産があるだけでは不十分であるとした¹¹⁾。

6. 職務執行上、相互間の連絡を保つこと。関係官公署の助力の要求可である。(第6条)

「この各濟世顧問間の連絡を取るといふことが、従来の慈善事業には全く缺けてゐて本制度において始めて提唱されたといふことが出来る。又關係官公署の助力を受ける事が出来るといふ規定は、濟世顧問は無位無官全然奉仕的精神を以て個人の幸福、社会の福祉増進のため努力せるものであつて、官公署がやつてゐる行政の目的と一致し法令其の他に規定し能はぬ社会生活の全般に交渉を保つて圓滑を期するのであるから、一面から觀れば官公署の延長とも言へるし、殊に濟世顧問は人物としても最も信憑するに足るのであるから行政廳に於ては、職権を以て必要な事項を助力する様圖らねばならぬ」¹²⁾とされ、行政に顧問への協力を促していることは注目に値する。現行民生委員法では、民生委員が關係行政機関の業務に協力することが要請されていることと比較すると視点の異なることが理解できる。

7. 顧問は名誉の職とし、優遇すること。(第7条)

「理想社会實現の為に努力すると云ふことは最も難事に属すると共に、其の反面又高尚名誉の事業でもある。濟世顧問優遇の道としてはこの規程に單に名誉の職とするの條文があるのみで他に何ら優遇の物質的、形式的方法が示されてゐない」¹³⁾。濟世顧問についての「待遇」について、「名誉の職」として位置付けること自体が、即ち「優遇」である、とし、「高尚名譽なる事業には自ら無冠の榮光に輝くものである」¹³⁾ので、所謂「名誉職であるので、何もしない」というマイナスイメージとはかけ離れた身分を笠井知事は想定していたことがわかる。

濟世顧問制度が創設され1年有余経過し、前古未曾有の米騒動の逢遭し、これを契機として社会の表面腸力が敗れ俄然細民が激増し社会思想の混乱を来し世を挙げて不安焦燥の念に駆られるようになった。濟世顧問の活動は、個人の救済、防貧、財団の組織に成績をあげたが、従来の則闕主義に依る所在転々とした濟世顧問の力では対応困難となり、香川知事は濟

世顧問制度の補充延長機関として土地の事情に精通した委員を充て、所期の目的を達成するために「濟世委員制度」を設置した。この制度は全く濟世顧問制度を根幹としており、その資格、身分(名誉の職)、職務内容等は同じだが、「濟世委員制度」は必置主義であり、自由裁量よりも連絡協議を重んじたこと、すなわち濟世顧問制度は人を主とし、濟世委員制度は組織に重きを置いたものであった。このようにして、人と組織の二者の併用妙合により古今独歩最も完全なる恒久継存の濟世制度の完成をみるに至った¹⁴⁾。

岡山縣では、昭和 7(1918)年 1 月救護法の実施とともに兼ねて同法第 4 条の委員となり、市町村長の補助機関として救護事務を担当することになった。次いで昭和 12(1937)年 1 月方面委員令が実施されるに当たって、「濟世顧問制度ハ之ヲ存置シ濟世委員制度ハ之ヲ方面委員ニ改メ以テ全國的制度ニ即スルト共ニ既往ニ於ケル根本精神ヲ體現シ益々本縣ノ特色ヲ發揮スルニ意ヲ須ヒタリ」(昭和 7(1918)年 1 月 15 日付け「諭告」第 1 号、岡山県知事多久安信)の諭告により、濟世顧問度と方面委員制度が並立することになったが、濟世顧問に対して方面委員を併せて委嘱することは差し支えないとした。

濟世顧問制度規程の逐条解釈を笠井知事のコトバを中心に検討し、濟世顧問だけでは時代の要請に合わず、「濟世委員制」を併せて設置するに至った経緯までをみてきた。

笠井知事の濟世顧問制度の目的は「救貧」よりも「防貧」が狙いであったが、わが国の救濟制度の歴史的な脈においてこの制度がどのような意義が認められるのか、理念の具現化「実践先行事例」の有無及び制度の歴史的意義という論点を絞って精査していく。

第一に、笠井知事の学問的研究が多岐に亘ることは先述したとおりであるが、加えるに、「内務部長道岡秀彦に参考事項の調査を命じ、或いは一属官の上申に依り地方に於いて隣保相扶の実績を挙げている御津郡馬屋上村安部倉で共同救護社を経営している藤井精一を大正 6 年 2 月頃県庁に招致して其の実際上の実績意見を聴取する等専ら制度の完璧大成を期した」¹⁵⁾、とされる。このように、研究事項の広範さが認められ、守屋(1985)は、「ドイツのエルバアフェルト システムないしは中国の五保或いは日本の五人組等隣保制度を粉本としたものであると考えられようが、笠井が助言しているように、また当時の吏僚の言(当時の地方課長、乾利一談)に徴しても、ドイツのそれは参考にしていないことは明らかである」¹⁶⁾、と言及した。このドイツの救貧制度「エルバーフェルト制度」を参考にしていないという根拠は、笠井が「近時往々本制度はエルバーフェルト システム等或制度より転化し来れるかを質問し来るあり。余は之を否認し」¹⁷⁾(下線筆者)の記述にあると思われる。

笠井が「転化」していないと述べているのは、制度をそのまま adopt したのではなく adapt した、としているのであり、実際に郡市長並びに警察署長会合の訓示演説の補足詳説資料「濟世顧問制度概要」に発表した以下の記述により明らかである¹⁸⁾。

「我縣ノ濟世顧問ハ社會ヲ向上セシム目的ヲ以テ防貧手段ヲ講ジ貧民ヲ奮起サシテ天賦ノ能力ヲ極度ニ發達セシメントスルモノナレバ、エルバアフェルト式トハ目的根本ガ違ウカモ知レナイガ、エルバアフェルト制度ガ我ト同様ニ貧民ノ相談相手ニナリテ偉大なる効果ヲ挙ゲテ居ルコトハ大ニ参考トスベキモノデアル。尤モ其ノ組織ニ至ツテハ前述ノ通り餘程相違シテ居ル。乃チ彼ニハ法律ノ援護モアリ、又市條令ヲ以テ規定

セル公ノ救済機関ナルニ我ハ一人ニ囑託シテ取扱ハシムルノdeal。彼ノ方ハ委員ヲ拒辭スルコトガ出來ヌコトニシテアルモ此ハ顧問ヲ囑託スルノデ拒否ハ其ノ人ノ自由deal。彼ハ相談ニ日時ヲ定メ被救者ガ訪問スルコト、シテアルモ我ハ日時ヲ定メズ顧問ヨリ被救者ヲ訪問シテ處置スルコトトナル。彼ハ事務所ヲ市役所ニ於テ執リ委員ハ只斡旋及ビ調査ヲ為スニ止マルガ、是ハ調査及ビ斡旋を為スコトハ勿論事務モ自ら執ル仕組deal。」（下線筆者）

これにより、エルバーフェルト制度を「参考」にしたことは紛れもない事実であること、また濟世顧問の位置づけが「救済者の訪問による囑託相談員」であることが理解できる。

次に、岡山県知事笠井信一述「濟世顧問設置規程要義」に記載された、エルバーフェルト（及びライブチヒ）の記述を見てみよう¹⁹⁾。

「エルバーフェルト式ニ於テハ「エルバーフェルト」モ「ライブチヒ」モ全市區ニ細分シ、兩市トモ各區々十二人ノ保護者（指導者）ガアル。一區ノ貧民ハ二十四人以内ニ限ラレテ居ル「エルバーフェルト」市ハ三十六區ニ區劃サレ、「ライブチヒ」ハ八十區ニ區劃サレテ居ル。各區ハ更ニ分割セラレテ各保護者ノ擔當區ニ細別サレ、其ノ小區ニ住居スル貧民之ニ附属スル。兩市トモ或數ノ保護者ヲ統轄スルーノ監督者ガアリテ救済本部ノ幹部ヲ組織シテ居ル。而シテエルバーフェルト式ニ於テハ一人ノ保護者ハ被救恤者四件以上ヲ擔當スルコトハ決シテシナイ。原則トシテハ二件deal。故ニ保護者ハ注意周到ニ徹底的ニ貧民ヲ監督スルコトガ出來ル。然ラバ濟世顧問式モ亦如此受持區ヲ細分スル必要ガアルデアラウ乎、蓋シ「エルバーフェルト」ヤ「ライブチヒ」ニ於テハ救済事業ヲ行フモノナレバ從ツテ多額ノ金額ノ分配ヲ要スルノミナラズ、其ノ施興ハ最モ適切ナラシメナケレバ濫給ノ弊害ト不公平ノ批難トヲ避クルコトガ出來ナイ。～ケレドモ防貧専門ノ濟世顧問式ハ金ノ分配ヲセナイ」（下線は筆者）

笠井はエルバーフェルト制度を参照はしたが、そのまま「採用」したのではなく、制度の独自性のアピールにあつたと思われる。エルバーフェルト論議については、「天皇への奉答を考へて」あえて参考にしなかつた、という見解もあり注目される²⁰⁾。

第二は、「救済事業」ではなく「防貧事業」を濟世顧問制度の骨子とした思想的背景はどこにあるかという問題についてである。歴史的にみて社会事業は明治期の「恤救規則」にみるように、救済が主であり必要な保護に努めるのが救済観であつたが、笠井は本当の社会事業は社会の欠陥となり、疾患とならない様に未然に防止すること、即ち恒久的な防貧が最も肝要であるとの信念で立案したのである。笠井自身、幼少時より東洋思想に触れ、天皇を頂点とした家族国家観に信頼を寄せていたことは明らかであり、近世における隣保共済の根幹である五人組や儒教的「仁政」思想が笠井の救済思想に大きく影響しているといえるのであろう。また、笠井は報徳社の影響をうけていたことから、彼の信仰（日蓮宗信者として）と、笠井の生地静岡地方における報徳社事業の普及発展状況等からして、腹案をととのえるのに好都合であり、しかもそれが農山村において相当の成果を挙げていることは、意識的にも無意識的にも幸いしたことであつた。それに組織としての五人組、思想としてのプラグマチズムは報徳社事業に或る種の共通する点もあり、彼此完全に融合されて、笠井式防貧システムを形成することになり、こうした全村的な事業を行うことを根底としてこの防貧制度が成立した²¹⁾のである。笠井が影響を受けた二宮尊徳の報徳思想は、報徳社を中心として実

践した農民更生の思想で、貧富相譲による共存共栄の思想であり、分限や収入に応じ生活自立を目指し、勤儉を奨励するものであった。明治の内務官僚で感化救済事業の推進者井上友一、岡山県の感化教育事業の先駆者留岡幸助、岡山孤児院創設者石井十次らは救済事業に報徳思想を結びつけた。岡山県という中央から遠く、県下のほとんどが農村という地域において防貧のための地域事業を推進しようとした時、笠井知事自身が静岡県出身であったことから、尊徳の事業への関心は深く、その報徳思想は大きなヒントを与えたと考えられる²²⁾。

第三は、「済世顧問」という人物本位の制度へのこだわりである。防貧事業の直接の担当者がこの制度の主軸であり、信頼出来る人物、すなわち誠意、正心、修身、齐家に叶う人であってこそ治国、平天下を全うすることができるとしたのである。人選においては規程5条にみたように、人格正しき者、常識に富める者など、明らかに社会事業の専門家や行政の吏員ではなく、地域の名望家・中心的人物を期待したため、郡市長の推薦により知事が囑託するという方法で人物の厳選がなされたのである。このように厳しいスクリーニングを経て囑託となった顧問であるから「名誉職」として位置付けがなされたのである。

このように顧問は信頼できる人物であったので、防貧調査に基づいて援助する際には、その方法は自由裁量に任されていた。顧問の力量への信頼があったからだといえよう。

第四は、この制度の歴史的意義についてである。一つは、済世顧問の人間的感化を通じた防貧活動（指導）により、労働能力を有する者に労働を促し、天皇の慈恵を受けないですむ状況の実現化にあったこと。そのためには、第三に述べた顧問の力量が重要であることは言うまでもないことである。二つには、済世顧問の位置づけが、公(官)によって囑託（委嘱）され、私人として、私人（援助者）を援助する顧問であること、即ち「公私協働」を理論的根拠とする地域福祉のありかたを世に問うたことである。

防貧事業と人物との二本柱によって創始された済世顧問制度は、わが国の民生委員制度の濫觴となり、次いで大阪の方面委員制度が出来、続いて各府県のこの種の制度となり、遂に全国的な方面委員制度となり、やがては現行の民生委員制度へと移行したのである。

（2）大阪府の方面委員制度の「社会測量」

大正 6(1917)年、岡山の済世顧問制度が設置された翌年、大正 7(1918)年大阪府は米騒動を契機に「大阪府方面委員規程」（大阪府告示第 255 号）を公布し方面委員制度のスタートをみた²³⁾。第一次世界大戦はわが国の経済に未曾有の繁栄をもたらせた一方で、庶民の生活は物価高騰で寧ろ苦しい状態となった。大都市大阪は、東洋のマンチェスターといわれ、繊維産業を中心とする商工業都市へと発展しており、多くの人口の流入の結果、下層生活者を生むこととなった。この生活困窮者への救済を目的とした「救済制度」を発足させるためには数年の準備期間を要した。大正 2(1913)年 1 月、大阪府知事に大久保利通の三男である大久保利武が就任する。大久保は、同年 4 月、元内務省監獄局長で法学博士でもあり、救済事業全般に幅広い見識を有していた小河滋次郎を救済事業指導者として招聘する。同年 5 月より知

事大久保利武の意向もあって、小河は毎月1回「救済事業研究会」を知事官邸で開き、行政関係者はもちろんのこと民間の社会実践者やジャーナリスト、実業家など多彩の人々との交流を深めた。そして同年8月より機関雑誌として毎月『救済研究』（後の『社会事業研究』）を発刊することになった²⁴⁾。

大正6(1917)年、大久保知事に代わって林市蔵が知事に就任したその翌年に米騒動が起こり1週間で鎮圧されたものの、住民の不安は高まった。林知事は、住民の救済制度の立ち上げを小河に依頼した。小河はこれまでの研究成果と、先行事例である岡山県済世顧問制度なども研究し方面委員制度を創った。これにより、大阪が江戸時代以来の町人の町として慈善事業が伝統的に活発であったという土壌の上に、林知事の行政力と小河博士の研究との「官学連携」の花が開いたのである。このような経緯で発足した方面委員制度は、岡山の済世顧問制度に遅れること1年半、東京府慈善協会の発足から4カ月後の大正7(1918)年7月10日であった。12月12日知事官舎で開かれた第65回救済事業研究会の席上、方面委員設置について行われた林知事の講演は、小河博士が担当した方面委員規程の成案の主旨説明である。

「先ず救済を受くべき人若しくは救済を受ける必要のない人の区分と言うものが、今日此の大阪市内は勿論郡部の方面に於きましても殊に市の接続町村などになると殆んど全く分って居らない、区別が立って居らぬ。随って実際の問題と致しましては救済を受くべからざる人にして救済の声を揚げ、その救済を濫用すると言う事柄が中々多い。一面におきまして此の救済を必要とする方面に於て、十分なる救済の実を尽くすことのできないと言う実際の状況であります。それで各方面におきまして市町村の小学校の通学区域と言うものを先ず1区域と致しましてその地方に於ける関係市区町村吏員、警察官吏、或は学校の関係者、即ち学務委員であるとか、小学校の教師のような人達並に有志家、その他救済事業に関係をしておいでになる方々に、方面委員というものを囑託致しまして其の方面において救済を受くべき人、若しくは救済を受くべからざる階級を徹底的に調査致しまして、これに依って真に救済を受くべき要求をもっている人には遺憾なく救済の目的を達したい」（下線は筆者）。（以下「憐れな夕刊売りの母子」のエピソード等も語られるが、割愛する）²⁵⁾。

さて、小河博士は「健全なる大阪市、健全なる大阪府の建設」を理想に掲げた林知事に託され、ドイツのエルバーフェルト救済委員制度、中国の審戸制度、江戸時代の五人組制、岡山県済世顧問制度、東京府慈善協会救済委員制度等についての詳細な研究を行った。その結果生まれた「方面委員規程」であるが、わずか10条の簡潔な規程である²³⁾。

先ず担当小学校通学区域を「方面」と呼び、これは「学区」ということばの代替であり、林市蔵知事の命名で、方面委員は「救貧」や「防貧」委員という露骨な表現の使用を避ける配慮だとされている（第1条）。方面委員として「社会測量」、にあたる委員は地方公務員や教育公務員その他有志者であり知事が囑託すること、又身分は「名誉職」としたことに注目される（第2条）。小学校区の方面委員には常務委員（要するに会長）を置き、必要に応じて、その代理を置き、両者は知事が囑託する（第3条1,2,3項）。学校其の他の適当な場所に「事務所」を設置すること。この事務所は方面委員の会合に使用するためと、方面委員の内少なくとも1人は毎日又は隔日に一定の時間（日没後1時間）輪番交代で事務所に出勤するため

である。又、知事が任命した専属の書記を置いた（第4条）。

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すること。具体的には、一般生活の状態及び要救護者各個の状態の調査を行うこと、救済機関の適否の調査等が任務である。そのためには、区域内の巡視や家庭訪問が求められる。結果は「台帳」に記入する²⁶⁾

（第5条）。方面委員の調査攻究に依る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俟つこと（第6条）。担当委員が各方面に於ける事務の連絡統一を計るために各方面常務委員連合会（要するに会長連絡会のこと）を設けること（第7条）。府市に幹事を置くこと（第8条）。知事は必要を認めた時は学識経験者を顧問として嘱託できること（第8条の2）。委員と従業員は所定の章{名札}を着用すること（第9条）。書記は有給とし、事務所雑費は必要に応じて支弁する（第10条）。大阪府方面委員制度の発足から2カ月後の12月2日、各方面区域内にふりがなつきの説明書が配布され、地域住民への広報啓発活動が展開された²⁷⁾。

大都市大阪府において、救済の実態をみると、そのシステムが整備されておらず、方面委員の起用により改善を図ろうとする意図は理解できるが、小河の言によってさらに検討してみよう。小河博士は「社会施設の調整々備とそれに依る適切な救護が方面委員制度の誕生に依って著しく促進されたことは事実であるが、之は副産物であって、其の本領は飽くまで社会測量の任務を全うするにありと云うことを忘却してはならぬ。働きは事前に存す。救護のための測量ではなくして、測量の結果が必然救護に及ぶことになるべき筈である」²⁸⁾という。すなわち、救護のための社会測量ではなく、測量の結果として救護に至るのであると説くのである。ここで注目すべきは、救護のための社会測量でなければ、何の目的であるか、ということである。それは、「救貧費用の抑制」に他ならない。必要なところは救護する、ということを裏返せば、「必要のないところを救護しているのではないか」を方面委員の厳しい目で、「社会測量」を進めようということが実態であった。

大阪府方面委員制度の施行にあたり、何故に「社会測量」を最優先し、重点をおいたのであろうか。大阪府の嘱託であった小河博士は、エルバーフェルト制度にならい、また岡山の済世顧問制度をも併せて参考にして方面委員制度を創案したが、その設立の経緯をみると、当時、あの米騒動の嵐が襲い貧しい民衆と軍隊・警察が激しい衝突を経験した日本有数の産業都市大阪にあって、要援護者の実態が全く不明確であったため、「社会測量」を最優先し、併せて治安維持も図るという必然性があったのである。

この意味において、社会測量の対象地区を、先ず種々の地方から参った人が雑然として群衆生活をする新開地（大阪では新市街と呼ばれた）から施行したことが理解できよう。

このように「社会測量」に最も力を注がざるを得ない社会状況を背景に成立した、特異な救貧制度である大阪府の方面委員制度が、わが国の救貧行政に如何なる影響を与えたのであろうか。先ず、この制度の特異性の第一は、貧困者の峻別を徹底したことである。住民調査は「カードシステム」によって行われたが、「第一種貧困階級」は全く困窮する者、即ち窮民であり、「第二種貧困階級」は、それほど困窮はしない細民、の2分化したことである。この階層の細分類により救貧行政の能率化と、救貧財政の効率化、即ち濫用による財政支出

の抑制にあたったことである。第二は、福祉行政の担当吏員ではない方面委員が、労働者、貧困者の居住地区で戸口調査をすることにより、警察官の調査に比べ反感や抵抗感を誘発せずに綿密な調査と貧民管理を可能にしたことである。方面委員という呼称の嘱託奉仕員が、役所の吏員や警察官吏の役割を担うことによって治安維持、支配階級にとっての危険人物乃至は不穏状態の迅速な把握や防遏に役立てることが可能となったのである。第三に、「社会測量する者と、測量せらるる者とが互いに縷々握手をして心交を重ねると云うことによって、所謂無産階級者と有産階級者との諒解も出来、協調も遂げ得らるることになる」というように、階級対立緩和をも企図した、いわば労資協調の救貧版ともいべき機能をも賦与されたものであった²⁹⁾。第四に、「名誉職」という位置づけをしたことである。これは、方面委員は無給でも生活可能な人々が嘱託されており、あえて名誉職としたのは「実恵の厚きに悦服感謝」の念を持たせること、すなわち道徳的教化であることに他ならなかったのである。

以上のような方面委員の特異性—機能・位置づけ、は中央、地方の行政担当者の注目を引き、翌大正 8(1919)年 7 月には埼玉県共済会福利委員、同 9(1920)年 4 月長崎市方面委員、横浜市方面委員、同年 8 月京都府公同委員と相次いで設置され、内務省縷々その設置を勧奨し、かくて大正 15(1926)年には、一道三府二十九県にこの種の名誉職委員制を見るに至った³⁰⁾。

6. 昭和期の救貧制度と方面委員・民生委員の役割

大正 9(1920)年 3 月に勃発した最初の反動恐慌で、戦時濫況も逆転して、同年 4 月より解雇労働者数は、雇入れ労働者数を上回る事となった。ここで始めて本来の意味での失業対策が現実の政治の舞台上で論じられる事となった。

内務省は、同年 4 月に「失業保護ニ関スル施設ノ 1 件」の通牒を發したが、これは「失業保護施設要綱」に基づくもので、「成ルベク其ノ出身地方ニ帰還セシメ、場合ニ依リテハ農業ニ従事セシムルカ如キモ失業者保護ノ一方法ナリト被存候」という帰農対策の域を出るものではなかった。失業対策として登場したものは、大正 10(1921)年 4 月法律第 55 号職業紹介法、同施行令、同施行規則、同 11 年 4 月法律第 38 号船員職業紹介法、同施行規則、同 13 年 12 月内務省令第 36 号労働者募集取締令(同 14 年 3 月施行)及び同 14 年 12 月内務省令第 30 号営利職業紹介事業取締規則(昭和 2 年 1 月施行)といった一連の就業保護的立法であり、失業者の生活を保障するものではなかった。

このように大正期の失業対策は、多数の労働者は「帰農」する他はなく、「隣保相扶・家族制度の美風」が強調されたのが特徴的であった。政府はようやく内務省社会局第二部保護課において「救貧法」に関する調査立案を進めることとなり、外国救貧法の調査研究が進められた。大正 15(1926)年 5 月 22 日閣議決定をもって内務大臣の諮問機関として社会事業調査会を社会局に設置し、翌 7 月 15 日諮問第 1 号として、内相浜口雄幸より「社会事業に関する件」を諮問した。これに対して調査会は特別委員会を設け、政府原案に従って社会事業体系を「一般救護」、「経済的救護」、「失業保護施設」及び「児童保護事業」の 4 体系とし、

審議を進めた。同年 8 月 16 日、第 1 回委員会において、社会局書記官富田愛次郎より、わが国「現行救貧制度の不備と制度確立の必要」について凡そ次のように説明した（社会局社会部、昭和 3 年 11 月刊『本邦社会事業概況』による）³¹⁾。

(1) 救貧法の根本問題として

① 「現時の社会事業の趨勢は、救貧より段々防貧の方面に進み、恩恵より権利に、私的社会事業より公的社会事業に移って行くと言うことは言うまでもない。」

② 労働能力ある貧民の取扱については、「失業者と労働能力はあるけれども労働をしない、即ち労働を忌避する者」は、「所謂貧民と云ふものから除去して別の制度として考察しなければならない。」なお、失業、疾病、廃疾、老年については「防貧的施設としては、「社会保険及び年金制度によって研究せらるべきものであらうと思う」が保険には条件があり誰でも適用を受けるとは限らぬし、また「仮令失業者を救貧法制の中から除外して失業保険を立てるにしても、保険の尽くさない所は依然として救貧制度の必要が残るのである」としている。これは、イギリスやドイツ式に失業保険法と一体として運用される失業扶養制度の如き特別救貧制度を別に構想していたように見える。

(2) 恤救規則の欠陥批判として

「現行の救貧制度を見るに、其根本義を人民相互扶助、隣保相扶の情誼と云うことに置いている。公的な扶助をするにしても市町村の任意救助主義と云うことに現在の制度はなっているが、是が現代の資本主義的経済組織の下に於ける貧民増加の趨勢にある今日に適応したる制度であると言うことができるであらうか」と疑問を投げ「最早日本の家族制度は漸次、壊れて来た今日の状況に於て、現在の隣保相扶と云うものにどれだけ信頼することが出来るか大いに疑はしい」と断じ「最早任意主義を捨てなければならない時代に於て居るのではないかと考える」とのべて、明治 23 年政府提出の「窮民救助法案」以来、初めて政府当局者自ら公然と「公的義務救助主義」を採るべきことを公的席上において明らかにしたのである。続いて恤救規則構成上の欠陥の具体的指摘に入り、①「救助資格が極めて制限的であって救助の目的を達し得ない」②「救助の義務者及び経費の負担の分界が不明」③「救助額が非常に少ない。」恤救規則では「前月の下米相場を以て換算することになっているが、仮に（1 升）40 銭の割合を以て換算すれば老衰廃疾者 1 人に対する 1 日の給与は 4 合 9 勺余で代金 20 銭、病者は男に対する 3 合で代金 12 銭、女は 2 合で代金 8 銭、幼弱者にたいしては 1 合 4 銭と云うことになって居って、逆でも是で生命が繋げやうとは思はれない。」④「救助方法が極めて分明ではない。」すなわち「院内救助」（収容保護）主義か「院外救助」（居宅保護）主義か、また金銭給付主義か現物給付主義かなどが不明。⑤「其の他監督機関、救貧機関、他の法律関係が全く判らない」

このように恤救規則を批判したが、結局は「日本の家制を壊したり、或は濫救漏救になったり、又他人に依頼する心を訓致して惰眠を作ることのない様にしなければならぬ」として、家族制度的・救貧惰眠助長観的限界を露呈したのである³²⁾。

大正 15(1926)年 10 月 6 日特別委員会は、救貧制度確立の必要を認め、救護に関する体系を決議し、救貧制度の大綱は次のようであった³³⁾。

社会事業体系整備特別委員会、大正 15 年 10 月 6 日決定

- 1、(イ) 廃疾、老衰、疾病、幼弱者をもって救貧の客体として、その資格範囲を拡張すること

- (ロ) 救助は原則として被救助者の住所他市町村長の義務とし国及び道府県は市町村の救助費に対し一定の補助を為すこと
- (ハ) 救助は居宅、委託及び収容救助の方法に依ること
- (ニ) 救助は、現金、現品給与又は医療とすること
- (ホ) 救助のため必要に応じ方面委員の如き機関を設けること
- (ヘ) 道府県又は市町村に必要に応じ養老院、施療院、育児院等の施設を為し国は之が助成の方法を講ずること
- 私人又は団体の経営する前項の施設に対しては国又は公共団体において助成すること
- 2、老年、疾病、廢疾者については漸次社会保険制度を確立し又は拡張すること
- 3、失業者、労働忌避者等の労働能力あるものは前各項による救貧制度より除外し特別の方法を講ずること

翌昭和 2(1927)年 6 月 18 日、第 3 回社会事業調査会において「一般救護に関する体系」として承認決議の上、政府に対して答申しこれを骨子とし昭和 4(1929)年「救護法」が成立した。

(1) 「救護法」成立と方面委員の補助機関としての役割

「恤救規則」がすでに時代の要請に対応できなくなり、大正 15(1926)年閣議決定により社会局内に社会事業調査会が設置され調査研究を行い、社会事業を 4 つに分類し、①一般救護、②経済保護施設、③失業保険施設、④児童保護事業、のうち、昭和 2 年 6 月 18 日第 3 回社会事業調査会において「一般救護に関する体系」の答申書を決議した。

この答申案により「救護法案」を作成し、成案を得たが、閣議決定をみて議会に提出されるまでには社会局長官長岡隆一郎を始め、社会局の外部団体であった中央社会事業協会の努力があるが、方面委員を中心とする民間社会事業家の全国的な救護法制定促進運動が大きく物をいった。しかし、この運動は一般国民とはほとんど無関係に進められていき、昭和 4(1929)年 3 月第 56 回帝国議会に救護法案は提出され、同年 4 月 10 日法律第 39 号を以て制定公布されたのである³⁴⁾。昭和 4(1929)年に公布された救護法は、昭和 5 年、6 年になっても施行されなかった。大衆の窮状に対して方面委員や民間社会事業家はこれを看過することができないとして、昭和 4(1929)年 11 月、日本青年館において第 2 回全国方面委員大会を開き、昭和 5(1930)年度より即時実施方を政府に建議、陳情したが確約が得られなかった。昭和 5(1930)年 2 月 1 日、全国方面委員、社会事業関係者が救護法期成同盟を結成し、促進運動を展開したが、これも失敗した。昭和 5(1930)年 10 月 23 日、期成同盟会は救護法実施促進大会を開き、昭和 6(1931)年度よりの実施方を要望して宣言³⁵⁾を行い政府に建議した。

政府は昭和 7(1932)年 1 月からの実施、財源は競馬法を改正して競馬投票売得金から得る政府納金中からその一部を充てることとした。これにより恤救規則は廃止された。昭和 6(1931)年 4 月 17 日、渋沢栄一を初代会長として全日本方面委員聯盟が結成された。

このような経緯を辿り、救護法³⁴⁾は公布から 3 年後にようやく施行されることになったのである。全 33 条よりなるこの法律の要旨をみていく。

- (1) 被救護者は、貧困のため生活することが不可能な時であり、①65歳以上の老衰者、②13歳以下の幼者、③妊産婦、④不具、廢疾、疾病、傷痍其の他精神又は身体の障碍により労務を行うことに故障のある者（第1章）。この規定では原則として、扶養義務者が扶養出来ない場合に限定される。
- (2) 救護機関は救護を受けるべき者の居住地の市町村長、その居住地のない時又は明白でない時は、その所在地の市町村長がこれに当り、市町村は救護事務のための委員を設置し、委員は名誉職とし、市町村長を補助する（第2章）。救護法上の委員は、それまで任意的救済機関として活動した方面委員を充てた。
- (3) 救護施設は、養老院、孤児院、病院其の他救護を目的とする施設（第3章）。
- (4) 救護の方法は、救護を受ける者の居宅で行うことを原則とし、居宅救護が不可能な場合、または不適当な場合は、養老院等の施設に收容し、又は私人の家庭もしくは適当な施設に委託して行う。救護の種類は、一、生活扶助、二、医療、三、助産、四、生業扶助、であり、被救護者が死亡した際には埋葬費を支給する（第4章）。
- (5) 救護費は、救護を受ける者が同一市町村に1年以上引続いて居住している場合は、市町村が負担する。なお、国庫は勅令の定めるところによって、市町村、道府県の負担した費用に対して二分の一以内を、道府県は市町村の負担した費用に対して四分の一を補助し、市町村の設置した救護施設の費用、私立の救護施設の設置費用についても同額の補助を行う（第5章）。

救護法は、恤救規則に代って、時代の要請に対応するために成立した筈であったが、その内容は依然として、家族制度、隣保相扶を基礎とし、労働能力を完全に喪失し、労働を行うのに著しい障害のあるものに限られた救済であった。それは、社会局長官岡隆一郎の貴族院の救護法特別委員会における「所謂濫救ノ為ニ惰眠ノ養成スルト云フヤウナ弊害ヲ避ケマシテ真ニ必要已ムベカラズ者ダケヲ公費ニ依テ救助イタス」³⁶⁾ という説明によく示されている。近代的公的扶助が、救護法の公布から3年後の施行となったが、このように、この法律は国家責任の明確な規定が欠如しており、失業による困窮者は対象から除外されるなど制限的な法律であった。しかし、救護法が恤救規則に取って代り、救護の対象者が、65歳以上の老衰者、13歳以下の幼児、妊産婦、不具廢疾者等の生活できない者とされ、救護の実施機関(方面委員)、救護の種類、費用の国と地方公共団体の負担割合を明示したことは、恤救規則と比較して法的な整備の視点からは評価できるだろう。

また、恤救規則当時の被恤救人員は、大体月平均1万人程度であったと推定されるが、救護法による被救護人員は月平均で約その10倍の10万人程度であったと推定されていることは³⁷⁾、被救護者数云々よりも、当時の被救護者の実態を伺い知ることが出来る。

この救護法によって、方面委員が法令上、救護事務の役割を担う市町村長の「補助機関」（法律第4条）とされたこと、即ち民間奉仕者である方面委員が限りなく「官」寄りの立場でその役割を果たすこととなったことは、民生委員制度の歴史上注目されるが、何故に、市町村の専門吏員ではなく方面委員の職務とされたのであろうか。最大の理由は、公的財源の節約に他ならない。つまり、国家財政が世界恐慌の影響で逼迫していた状況にあったために、正規の吏員を雇用する余裕がなく、「補助機関」として方面委員を位置づけたのである。こ

の規定により、方面委員が正真正銘の公人、公務員的な位置づけとなり、「補助」という呼称は、補佐的ニュアンスを含むが、実際は、補佐ではなく、救護事務担当者であり、重責を任されることとなったのである。このようにみていくと、救護法の制定は、近代国家の仲間入りをしたわが国が、国の内外に救護法を制定したことを知らしめることも狙いであったと思われるが、国の態度は最少限度の費用で極貧者を救済するというものであり、近代的社会福祉の視点からは改善の余地が見られる法律であったといえよう。

救護法は、すでに指摘したように恤救規則と比較する視点からは、整備された法律と見做されたが、貧困で生活不能な者を公の義務として救済する建前であり、「保護請求権」は依然として否定され、世界恐慌下における労働能力ある困窮者を排除する制限扶助主義であることを特徴とした³⁸⁾。また、扶養能力のある扶養義務者の存在が欠格条件とされていたことは、家族制度の美風を依然として墨守・維持するためであったといえるだろう。

(2) 戦中・戦後の方面委員活動と民生委員制度

方面委員はその後全国に普及し、その名称も例えば、方面委員の他に、共済委員、福利委員、社会委員などであり、近代的救貧法の成立していない時代の地方的方策であった。

昭和 11(1936)年「方面委員令」(勅令第 398 号)が制定され、方面委員の道府県の設置が義務づけられたことにより、方面委員の性格が法的に明確にされた。わが国はこの時期に戦時体制下であり、昭和 12(1937)年 7 月には国家扶助である「軍事扶助法」が制定され、各種調査等の事務は地方自治体に委託され、扶助事務の「補助機関」としては既に「救護法」施行で実務を行っていた方面委員に付託された。即ち方面委員は軍事扶助員としての役割を自動的に担うことになった。これにより方面委員は一層公的色彩を強めることになった。

昭和 15(1940)年 11 月「方面委員と部落会、町内会との関係に関する件依命通牒」で、「方面委員精神と隣保組織の指導精神とは其の根底において相通じ両者共に隣保相扶の精神に則り国民生活の保持向上を圖らんとするものなり」とされた。これは町内会単位に地域組織を統合し、戦時行政機構の再構築を意味していた。戦時下にあっては、方面委員制度そのものが大政翼賛会組織の中に解消されてしまったことは注目すべきである。町内会、部落会が本来の目的を超えて戦時下の管理組織のなかに組み込まれたことが特筆されるが、これは後に GHQ(連合国総司令部)のわが国戦後処理の最大の関心事となった。

戦時厚生行政が要救護対象を非軍事的には放棄した以上は、戦時中に、方面委員制度は事実上死滅していたのである³⁹⁾。また、戦時下における方面委員活動が戦後に残した課題について遠藤(1977)は、「民間人による個別処遇の特徴が共同体相互扶助機能に深く結び付き、やがてその中に埋没していくことによって、私的救済機能が持つボランティア形成の社会的萌芽をつみとり、民間の自主的活動の社会的基盤を蚕食したことであろう。更に、この私的救済機能は伝統的な共同体相互扶助に同化し、戦時体制の昂進に伴い共同体組織そのものが国家政策範疇に採り込まれた時に、「私的」救済性格は論理的に消滅していくのである⁴⁰⁾、

と指摘している。したがって、戦時下の方面委員は誰の目からみても、また、方面委員自らもその立場が「国の下請機関そのもの」であることが認識されていたとみてよいだろう。

昭和 20(1945)年の終戦直後に閣議決定せられた「生活困窮者緊急生活援護対策要綱」によれば「生活援護ノ実施ハ都道府県ノ計画ニ基キ市区町村長ヲシテ当ラシメ町内会長、部落会長、方面委員、社会事業団体等ヲシテ之ニ協力セシムルモノトス。本要綱ノ実施ニ当リテハ其ノ徹底ヲ期スル為特ニ全国方面委員ヲ積極的ニ活動セシムルモノトス」とある。すなわち、実施機関は公務員ではないことが注目される。方面委員に「協力」ではなく「活動させる」とあり、「補助機関」というより寧ろ「実施機関」そのものである。

昭和 21(1946)年 9 月、単一包括的社会救济立法である「生活保護法」⁴¹⁾が公布され 10 月 1 日より施行された。同時期に方面委員令が民生委員令となり公布施行されることになった。方面委員は即ち「救济委員」であるという固定観念を払拭させる意味からも、広範な民生安定諸施策の推進機関としての職責を端的に表す名称にするために「民生委員」に呼称変更となった。同じ昭和 21(1946)年 12 月の第 1 回国会では、戦後、新生日本の将来を託すべき児童、妊産婦及び保護者の福祉を積極的に保障する総合立法として「児童福祉法」が成立した⁴²⁾。この「児童福祉法」において、民生委員は児童委員に充てられるとされ、18 歳未満の全児童と妊産婦及び保護者を対象とした職務内容は多岐にわたり、福祉事務所の職務に協力することは、民生委員法上にも「行政協力事務」の文言があり、「児童福祉法」の職務内容は、その殆どは専門職が対応すべき内容であり、戦後初めての「福祉」を冠した最初の立法であるだけに、当時の関係者が民生委員にかかる期待と意気込みが強く感じられる。

続いて昭和 23(1948)年に**民生委員法**の制定をみた。民生委員はこの法律により、「社会奉仕の精神」に基づく「協力機関」としての位置づけがなされたが、依然として民間奉仕者としての位置づけは曖昧で、制度の面からは基本的に方面委員と大きくは変わらなかった。また、特筆すべきは、民生委員は都道府県知事ではなく、厚生大臣が委嘱することに改められたことである。さらに民生委員聯盟に対して多額の国庫補助がなされ、民生委員に対する指導訓練が委託されたこと、又、児童福祉法においては上述のように児童委員は民生委員をもって充てられ、公務員である児童福祉司と並立されること等により、「民生委員の公的色彩の強化は、民生委員法(昭和 23 年法律第 98 号)によって極まった」⁴³⁾といえよう。

戦後の社会福祉政策は GHQ (連合国総司令部) の指導下にあつて、「方面委員制度」は旧生活保護法の下で補助機関のままであり、半官半民的性格は国家責任、無差別平等、公私分離の原則に反するものとされ、GHQ からの批判の対象であった。

GHQ が方面委員制度を排除しようとした理由は、「方面委員制度は、日本軍国主義の地域監視装置で、好ましからぬものとの疑義を持ち、さらに公的扶助は専任の技術吏員によって実施されるべきとの方針を持っていた、からであり、このため旧「生活保護法」(昭和 21(1946)年 9 月公布)では方面委員を排除した実施体制を GHQ からもとめられることとなった」⁴⁴⁾のである。しかし、昭和 21(1946)年 9 月 9 日に制定された旧生活保護法は、「要綱」の延長線上に占領軍の意図を接木したものと見てよく、保護請求権などの権利規定を全く欠くも

のであった。そのうえ、保護の国家責任、無差別平等、最低生活保障などの占領軍命令を取り入れながらも、不適格者の規定（素行不良者）、市町村長の実施責任、民生委員の法執行担当など救護法の思想・原理を払拭してはいなかった⁴⁵⁾。

方面委員は「民生委員」と呼称の変更はあったが、GHQの覚書による政策理念と実施の間に乖離がみられた。救済事業の適切な実施は全面的に民生委員に依存するより他、国の末端組織として活動する人的資源は用意されなかったのである。

本稿の終わりに纏め、及びGHQの指導について若干の補足をしておきたい。わが国の社会福祉事業の歴史、特に救済事業、思想の歴史を辿ると、島国であるために外国の影響が強く、古代・中世・近世の場合は唐律の模倣である地縁、血縁をもとにした救済観であり、また、近代特に今次大戦においては米国の影響が大きかった。長い封建期を通じ植えつけられた前近代的な相互扶助と隣保相扶という救済思想が21世紀の現在においても、なお、官民ともに根強く残っていることはまちがいないであろう。明治期になって、先進国の仲間入りを目指した政府は、公的扶助制度「恤救規則」を世に示したが、経済的な裏付けが希薄な為に、せっかくの制度も極めて制限的なもので、救貧事業は惰眠養成につながるとの理由で、ほとんど意味のない制度であった。大正期になり、岡山県や大阪府の開明知事が現れ、岡山の済世顧問制度は「防貧」を中心に、大阪府の方面委員制度は「社会測量」により人々の貧窮状況の克服に民間人を無給で囑託として事業に当らせたことは、わが国の社会福祉の歴史上特筆すべき制度であった。

この方面委員制度は、実態は行政の下請け機関であることから、大宝律令(701年)の隣保相扶（唐の五保の制度を倣った）を想起させるものであり、京都における隣保、団結の地域団体である「町組」及び豊臣秀吉の侍五人組、下人十人組などにも源流が見られる。江戸時代の「五人組」は、まさに役所の下役であり、方面委員制度をわが国の歴史の流れでみる時、お上のお墨付きの隣保相扶システムであったといえるだろう。

その後、続々と全国各地に類似の制度をみるに至ったが、基本的には勤労を督励することがねらいであり、「地方自治体責任」において窮民の救済にあたるという財政的余裕はなかった。また、この時代には市民社会の十分な展開はみられず、一般市民のボランティア性は未成熟であった。したがって、トップダウンの救貧政策にならざるを得ない社会状況であった。

昭和初年の「救護法」は、「恤救規則」の改正法的な性格の強い法律であり、「恤救規則」は明治政府自らが法改正を試みたが、公費救済は惰眠養成に繋がるという考えにより不成立となったという経緯もあり、この「救護法」の成立と施行には全国方面委員などの力強い運動があった。法の制定から施行まで、3年間を要したが、国の予算措置がなかったためであり、方面委員などの運動なしには、この法の施行は遅れたのである。

「救護法」において、方面委員が「補助機関」として位置づけられたことは民生委員制度の歴史上注目すべきことであった。加えて、昭和11(1936)年、勅令により方面委員令が制定され、方面委員が全国的に必置とされるに及んで、方面委員が「官」のお墨付きの「補助機関」

としての立場が確立されたのである。方面委員は、昭和 21(1946)年、民生委員令によって民生委員と改称され、「生活保護法」の「補助機関」として活動した。しかし、GHQ の反対で昭和 23 年に民生委員法を制定したが、昭和 25(1950)年から公的扶助の責任は GHQ の求めるように公務員である「社会福祉主事」が当り、民生委員は社会福祉主事の「協力機関」となり、この位置づけが、現行の民生委員に継承されているのである。

戦後の社会福祉事業は、GHQ の強い指導により行われた。GHQ は日本政府に対して、GHQ 覚書「社会救済」(SCAPIN775 号)を昭和 21(1946)年 2 月 22 日に発した。この覚書で日本政府は、次の条件を満たすよう政府の「救済福祉計画」(1945 年 12 月 31 日)を変更することを求められた。その内容は、①生活困窮者の保護は国家救済の「無差別平等」であること、②「国家責任」による生活保障、③「公私分離」を明確にし、国家責任を民間に転嫁しない、④保護のための支給金額は困窮防止に必要かつ十分のものであるために「制限を設けない」、であった。この方針により、国家責任と無差別平等の原則をとり入れ、同年 4 月に「生活保護法」(旧法)が制定されたのである。わが国には社会福祉は国民の権利という意識は戦前にはなく、GHQ の行政の公的扶助義務という理念が浸透していく中で、社会福祉の「公私分離」の原則が具現化されたのである。第 5 章 2 節において、「公私分離」の原則に則り、社会福祉協議会や NPO 法人が誕生することとなった経緯について言及する。

繰り返しになるが、民生委員制度の歴史において、「救護法」の成立と施行に方面委員が大きく関わり、「補助機関」として中核的な役割を果たしたことは注目されることである。

方面委員が民生委員となり、救護事務の繋がり、その関わり方において「公」の立場と、「民」寄りの立場への変遷があるにせよ、90 余年の長きに亘り地域住民の福祉推進に携わってきたことは、他の地域福祉の担い手には例がなく評価されてよい。

民間奉仕者である民生委員が、法に則った地域福祉活動にどう関わっていけばよいか、そのためには、現任の民生委員の実像を考察し、「公私協働」のよりよい在り方を検討していくことが必要である。

<注・引用文献>

- 1) 吉田久一(1994)『日本社会事業の歴史 全訂版』勁草書房、p.52
- 2) 「救貧」よりも「防貧」を目的とする考え方は、岡山県済世顧問制度に引き継がれている。
- 3) 恤救規則(明治七年十二月八日 太政官達 第百六十二号)

済貧恤救ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共目下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニヨリ五十日以内ノ分左ノ規則ニ照シ取計置委エ曲内務省ヘ可伺出此旨相達候事

恤救規則

- 一 極貧ノ者独身ニテ廢疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米壹石八斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上五年以下ニテ其身廢疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ
- 一 同独身ニテ七十年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米壹石八斗ノ積ヲ

以テ支給スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上五年以下ニテ其身重病或ハ老衰シテ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 同独身ニテ疾病ニ罹リ参業ヲ営ム能ハサル者ニハ一日米男ハ三合女ハ二合ノ割ヲ以テ給与スヘシ
但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 同独身ニテ十三年以下ノ者ニハ一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上五年以下ニテ其身窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 救助米ハ該地前月ノ下米相場ヲ以テ石代下ケ渡スヘキ事

- 4) このことについて、笠井知事は「宮中に於いて県下の貧民状態について御下問を蒙り、調査したるに、其の生活水準の立て方に依り員数の差甚だしく到底万人の首肯する貧民数を知るべくもない。仮に軍部に在りては県税戸数割賦課等級の最下級即ち一カ年平均六銭を負担する者及び岡山市に於いては家賃一カ月一円三十銭以下の借家に居住する者を調査したるに、戸数二万九十九戸、人口十万三千七百十人という驚くべき数を発見した。而もその生活状態は悲惨実に云うに忍びざるものあり。又其の員数だけでも県民の一割は極貧であることを示す」という（岡山県社会事業協会編（1936）『岡山県済世顧問制度 20 年史』岡山県、p.16）。
- 5) 笠井知事は、悲惨な生活状態にある者が県民の 1 割に達していることが判明し、日夜研究を重ね、ドイツのエルバーフェルト市において行われていた「救貧委員制度」を参考にして、大正 6(1917) 年 5 月、「済世顧問設置規程」を公布、民生委員制度の源と言われる済世顧問制度が生まれた（全国社会福祉協議会『民生委員制度 40 年史』）という言説がよく知られているが、笠井知事自身は「然るに近時往々本制度はエルバーフェルト、システム等或制度より転化し來れるかを質問し來るあり。余は之を否認し、...」（笠井信一(1928)『済世顧問制度之精神』岡山県社会課、p.2）と述べており、真偽は別にして、エルバーフェルト制度は参考にしていないことになる。

しかし、事業の対応にはよく似た部分があることから、ドイツのエルバーフェルト制度を参考にしていないことに疑問をいだく人も多く、「天皇奉答にあたっては、岡山県独自の、日本全国どこにもない社会事業制度を設けて奉答することが、自分の使命だと思ったかもしれません。エルバーフェルト制度を参考にしていないということを誇示したのだと思います」（阿部紀子『岡山県済世顧問制度について—ドイツエルバーフェルト制度・大阪方面委員制度との比較研究—』、p.164）と結論づけている。また「ドイツのエルバーフェルト制度などを調査研究し、防貧事業を目的とする日本最初の済世顧問制度の大綱、骨子をまとめた」（北場勉(2009)「大正期における方面委員制度誕生の社会的背景と意味に関する一考察」『日本社会事業大学研究紀要』第 55 集,2009,2 月）という記述も見られる。

6) 大正六年五月十二日 岡山縣訓令第十號 済世顧問規程

第一条 済世顧問ハ縣下市町村ノ防貧事業ヲ遂行シ個人並ニ社會ヲ向上セシムルコトヲ以テ目的トス

第二条 済世顧問ノ防貧方法ハ精神上ノ感化、物質上ノ斡旋等ニ依リ現在及將來ニ於ケル貧困ノ原因ヲ消滅セシムルモノトス

第三条 濟世顧問ノ員數ハ市ニ在リテハ十五名町村ニ在リテハ一名トス但シ區域ノ広狭ト事情トニ因リ其ノ員數ヲ増加スルコトアルヘシ

第四条 濟世顧問ハ知事之ヲ囑託ス

第五条 濟世顧問ニ推薦セラルヘキ者ハ左ノ資格ヲ具備スルモノナルコトヲ要ス

一、人格正シキモノ 二、身體健全ナルモノ 三、常識ニ富メルモノ 四、慈善同情心ニ富メルモノ

五、市町村内ノ中等以上ノ生活ヲ営ミ少ナクトモ俸給ヲ以テ以テ衣食ノ資ニ供セサルモノ

六、忠實勤勉其ノ職務ニ尽スヘキモノ

第六条 濟世顧問ハ其ノ職務ヲ遂行スルニ當リ相互間ノ聯絡ヲ保チ必要アルトキハ關係官公署ノ助力ヲ要求スルコトヲ得

第七条 濟世顧問ハ名譽ノ職トナシ之ヲ優遇ス

- 7) 岡山縣學務部社會課(1930)『濟世叢書第二篇濟世顧問制度詳解』岡山縣社會課 p.5
- 8) 笠井信一(1995)『戦前期社会事業基本文献集 24 濟世顧問制度之精神』日本図書センター、p.24
- 9) 岡山縣學務部社會課(1930)『濟世叢書第二篇濟世顧問制度詳解』岡山縣社會課、p.31
- 10) 岡山縣(1939)『岡山縣濟世顧問制度の沿革』岡山縣社會課、p.33
- 11) 同上書 p.34 11) 同上書 p.34 12) 同上書 pp.34-35 13) 同上書 p.35 13) 同上書 p.35
- 14) 岡山縣(1939)『岡山縣濟世顧問制度の沿革』岡山縣社會課、pp.39-40
- 15) 同上書 pp.9-10
- 16) 守屋茂(1985)『日本社会福祉思想史の研究』同朋出版、p.924
- 17) 笠井信一(1995)『戦前期社会事業基本文献集 24 濟世顧問制度之精神』日本図書センター、p.2
- 18) 岡山縣(1939)『岡山縣濟世顧問制度の沿革』岡山縣社會課、p.26
- 19) 岡山縣社會事業協會(1936)『岡山縣濟世顧問制度二十年史』岡山縣、pp.421-422
- 20) 阿部紀子(2007)「岡山縣濟世顧問制度について—ドイツエルバーフェルト制度・大阪方面委員制度との比較研究—」山陽学園大学・山陽学園短期大学社会サービスセンター編『日本のイノベーション岡山のパイオニア 1 2007 年公開講座講演集』吉備人出版、pp.153-171
- 21) 守屋茂(1985)『日本社会福祉思想史の研究』同朋舎出版、p.925
- 22) 寺坂順子(1984)「研究ノート」「濟世顧問制度に関する一考察—防貧事業としての歴史的意義と限界—」『作陽音楽大学作陽短期大学 研究紀要』第 17 卷第 2 号(通卷第 25 号) pp.7-8
- 23) 大阪府方面委員規程(大正七年十月七日 大阪府告示第二百五十五号)
第一条 方面委員ノ区域ハ市町村小学校通学区域ニ依ル
但シ土地ノ狀況ニ依リ区域分ヲ合スルヲ妨ケス
第二条 方面委員ハ關係市区町村吏員警察官吏学校關係者有志者及社会事業關係者中ヨリ知事之ヲ囑託ス 方面委員ハ名譽職トス
第三条 方面委員ニハ常務委員一名ヲ置ク
第三条ノ二 前条常務委員ノ外必要ノ場合ニ於テハ常務代理ヲ置クコトヲ得
第三条ノ三 常務委員及ビ常務代理ハ委員中ヨリ知事之ヲ囑託ス

第四条 学校其他適当ノ場所ニ事務所ヲ設ケ専属書記ヲ置ク。書記ハ知事之ヲ命ス

第五条 方面委員ハ関係区域内ノ状況ヲ詳ニシ大凡左ノ調査及実行ニ従事スルモノトス

- 一、 関係区域内ノ一般的生活状態ヲ調査シ之カ改善向上ノ方法ヲ攻究スルコト
- 二、 要救護者各個ノ状況ヲ調査シテ之ニ対スル救済方法ノ適否ヲ攻究シ其徹底ニ努ムルコト
- 三、 現行救済機関ノ適否ヲ調査シ其区域ニ新設ヲ要スヘキ救済機関ヲ攻究スルコト
- 四、 日用品ノ需給状態ヲ調査シ生活安定ノ方法を攻究スルコト
- 五、 其他特ニ調査実行ヲ委嘱スル事項

第六条 方面委員ノ調査攻究ニ依ル事業ノ実施ハ主トシテ都市市町村公益法人及有志ノ施設ニ俟ツモノトス

第七条 各方面ニ於ケル事務ノ連絡統一ヲ計ル為各方面常務委員連合会ヲ設ク

連合会ハ各方面常務委員ヲ以テ組織シ知事ニ於テ必要ト認ムル場合隨時之ヲ開会ス

第八条 府市ニ幹事ヲ置ク幹事ハ府市區社会課係員及警察署員中ヨリ知事之ヲ選定ス

第八条ノ二 知事ハ特別ノ須要アル場合ニ於テハ学識技能アルモノニ顧問ヲ囑託スルコトアルヘシ

第九条 委員従事員ハ所定ノ章ヲ帯用ス

第十条 書記ハ有給トシ事務所雑費ハ必要ニ応シテ之を支弁ス

- 24) 松端克文(1994)「方面委員による地域福祉活動の研究（その1）―戦時下大阪方面委員の活動を中心として―」『九州大谷研究紀要21』1994-12-20、p.一六四(65)
- 25) 岡山市役所編(1975)『岡山市史』岡山市、p.45
- 26) 同上書、p.58「方面委員第一期調査要項」の第一 生活状態を調査すること、一、第一種は独身にして自活の途を得ざるもの、独身にあらざるも其の扶助者なく自活の途を得ざるもの及び疾病其の他の事故に依り自活困難なる貧困者とす。第二種は大凡家賃七円、収入二五円迄を標準とし家族の員数、職業の安否、生活の状態等を斟酌し家計余裕なき者とす（第一種カード、第二種カードの説明）。第二 戸籍の整理に付助力を為すこと（6項目）、等が示されている。
- 27) 岡山市役所編(1975)『岡山市史』pp.56-58 **方面委員の設置に就て**（筆者がルビを割愛した）
今回大阪府に方面委員というのが新設されまして、私共が此の方面委員を大阪府知事から委嘱せられました。
{中略} 左記の各項に関し委員からお尋ね致しました時は腹藏（かくさず）なく実際（ほんど）のことをお話し下さること又心易く打ち解けて御相談下さることを希望いたします。
一、貧困で日常生活に困難な場合 一、孤独で自活の途のない場合
一、病気に罹り治療が出来ない場合 一、子供に教育が能き兼ねる場合
一、仕事がなくして生活に困る場合 一、戸籍上込みいった手続きを要する場合
一、その外生活上の困難ごとについて種々の場合 この方面の区域事務所及び委員は左の通りでありますから、御用の節は事務所にお出下さい。又場合によっては委員の自宅をお尋ねになっても差支えありません。
方面の名、事務所所在地、電話番号、各委員の住所氏名
- 28) 小河滋次郎(1995)「社会事業と方面委員制度」（復刻版『戦前期社会事業基本文献集18』）日本図書センター（初出大正13(1924)年9月）、p.12

- 29) 小川政亮(1963)「大正デモクラシーの救貧体制」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』勁草書房、p.190
- 30) 同上書、p.191 31) 同上書、pp.212-213 32) 同上書、p.214 33) 同上書、p.215
- 34) 救護法 昭和四年四月二日 法律第三十九号
- 第一章 被救護者
- 第一条 左ニ掲グル者貧困ノ為生活スルコト能ハザルトキハ本法ニ依リ之ヲ救護ス
- 一 六十五歳以上ノ老衰者 二 十三歳以下ノ幼者 三 妊産婦
- 四 不具廢疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ身体ノ障碍ニ因リ勞務ヲ行フニ故障アル者
- 前項第三号ノ妊産婦ヲ救護スベキ期間並ニ同項第四号ニ掲グル事由ノ範圍及程度ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
- 第二条 前条ノ規定ニ依リ救護ヲ受クベキ者ノ扶養義務者扶養ヲ為スコトヲ得ルトキハ之ヲ救護セズ但シ急迫ノ事情アル場合ニ於テハ此ノ限ニ在ラズ
- 第二章 救護機関
- 第三条 救護ハ救護ヲ受クベキ者ノ居住地ノ市町村長、其ノ居住地ナキトキハ居住地分明ナラザルトキハ其ノ現在地ノ市町村長之ヲ行フ
- 第四条 方面委員令ニ依ル方面委員ハ命令ノ定ムル所ニ依リ救護事務ニ関シ市町村長ヲ補助ス
- 第五条 削除
- 第三章 救護施設
- 第六条 本法ニ於テ救護施設ト称スルハ養老院、孤兒院其ノ他ノ本法ニ依ル救護ヲ目的トスル施設ヲ言フ
- 第七条 市町村救護施設ヲ設置セントストキハ其ノ設備ニ付地方長官ノ許可ヲ受クベシ
- 私人救護施設ヲ設置セントストキハ地方長官ノ許可ヲ受クベシ
- 第八条 前条第二項ノ規定ニ依リ設置シタル救護施設ハ市町村長ガ救護ノ為行フ委託ヲ拒ムコトヲ得ズ
- 第九条 本法ニ定ムルモノノ外救護施設ノ設置、管理、廢止其ノ他救護施設ニ関シ必要ナル事項ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム
- 第四章 救護ノ種類及方法
- 第十条 救護ノ種類左ノ如シ
- 一 生活扶助 二及三 削除 四 生業扶助
- 前項各号ノ救護ノ範圍、程度及方法ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
- 第十一条 救護ハ救護ヲ受クル者ノ居宅ニ於テ之ヲ行フ
- 第十二条 幼者居宅救護ヲ受クベキ場合ニ於テ市町村長ノ哺育上必要アリト認ムルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ幼者ト併セ其ノ母ノ救護ヲ為スコトヲ得
- 第十三条 市長村長居宅救護ヲ為スコト能ハズ又ハ之ヲ適當ナラズト認ムルトキハ救護ヲ受クル者ヲ救護施設ニ收容シ若ハ收容ヲ委託シ又ハ私人ノ家庭若ハ適當ナル施設ニ收容ヲ委託スルコトヲ得

第十四条 市町村長ハ救護ヲ受クル者ノ親権者又ハ後見人ガ適當ニ其ノ權利ヲ行ハザル場合ニ於テハ其ノ異議アルトキト雖モ前条ノ処分ヲ為スコトヲ得

第十五条 救護施設ノ長ハ命令ノ定ムル所ニ依リ其ノ施設ニ収容セラレタル者ニ対シ適當ナル作業ヲ課スコトヲ得

第十六条 第十三条ノ規定ニ依リ収容セラレ又ハ収容ヲ委託セラレタル未成年ニ付親権者及後見人ノ職務ヲ行フ者ナキトキハ市町村長又ハ其ノ指定シタル者勅令ノ定ムル所ニ依リ後見人ノ職務ヲ行フ

第十七条 救護ヲ受クル者死亡シタル場合ニ於テハ勅令ノ定ムル所ニ依リ埋葬ヲ行フ者ニ対シ埋葬費ヲ給スルコトヲ得

前項ノ場合ニ於テ埋葬ヲ行フ者ナキトキハ救護ヲ為シタル市町村長ニ於テ埋葬ヲ行フベシ

第五章 救護費

第十八条 救護ヲ受クル者同一市町村ニ一年以上居住スル者ナルトキハ救護ニ要スル費用ハ其ノ居住地ノ市町村ノ負担トス

第十九条 救護を受クル者左ノ各号ノ一ニ該当スル者ナルトキハ其ノ居住期間一年ニ満たサル場合ニ於テモ救護ニ要スル費用ハ其ノ居住地ノ市町村ノ負担トス

- 一 夫婦ノ一方居住一年以上ナルトキ同居ノ他ノ一方
- 二 父母其ノ他ノ直系尊属居住一年以上ナルトキ同居ノ子其ノ他ノ直系卑属
- 三 子其ノ他ノ直系卑属居住一年以上ナルトキ同居ノ父母其ノ他ノ直系尊属

第二十条 前二条ニ規定スル期間ノ計算ニ付テハ勅令ノ定ムル所ニ依ル

第二十一条 救護ニ要スル費用ガ前三条ノ規定ニ依リ市町村ノ負担ニ属セザル場合ニ於テハ其ノ費用ハ救護ヲ受クル者ノ居住地ノ道府県、其ノ居住地ナキトキ又ハ又ハ居住地分明ナラザルトキハ其ノ現在地ノ道府県ノ負担トス

第二十二条 第十七条ノ規定ニ依リ埋葬ニ要スル費用ノ負担ニ関シテハ前四条ノ規定ヲ準用ス

第二十三条 第四条ノ規定ニ依リ方面委員ガ職務ヲ行フ為必要ナル費用ハ市町村ノ負担トス

第二十四条 第二十一条及第二十二条ノ規定ニ依リ道府県ノ負担スル費用ハ救護を為シタル他ノ市町村ニ於テ一時之ヲ繰替支弁スヘシ

第二十五条 国庫ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ左ノ諸費ニ対シ其ノ二分ノ一ヲ補助ス但シ第一号及第二号ノ費用ニシテ町村ノ負担ニ係ルモノニ対シテハ其ノ十二分ノ七ヲ補助ス

- 一 第十八条乃至第二十三条ノ規定ニ依リ市町村又ハ道府県ノ負担シタル費用
 - 二 道府県ノ設置シタル救護施設及第七条第一項ノ規定ニ依リ市町村ノ設置シタル救護施設ノ費用
 - 三 第七条第二項ノ規定ニヨリ私人ノ設置シタル救護施設ノ設備ニ要スル費用
- 2 道府県ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ左ノ諸費ニ対シ其ノ四分ノ一ヲ補助スベシ
- 一 第十八条乃至第二十条、第二十一条及第二十三条ノ規定ニ依リ市町村ノ負担シタル費用
 - 二 第七条第一項ノ規定ニ依リ市町村ノ設置シタル救護施設ノ費用
 - 三 第七条第二項ノ規定ニ依リ私人ノ設置シタル救護施設ノ設備ニ要スル費用

第二十六条 救護ヲ受クル者資力アルニ拘ラズ救護を為シタルトキハ救護ニ要する費用ヲ負担シタル市町村又ハ道府県ハ其ノ者ヨリ其ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ徴収スルコトヲ得

第二十七条 救護ヲ受ケタル者救護ニ要シタル費用ノ弁償ヲ為シテ資力アルニ至リタルトキハ救護ノ費用を負担シタル市町村又ハ道府県ハ救護ヲ廃止シタル日ヨリ五年以内ニ其ノ費用ノ全部又ハ一部ノ償還ヲ命ズルコトヲ得

第二十七条ノ二 救護ヲ受クル者ニ対シ民法ニ依リ扶養ノ義務ヲ履行スベキ者アルトキハ其ノ義務ノ範囲内ニ於テ救護ニ要する費用ヲ負担シタル市町村又ハ道府県ハ其ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ其ノ者ヨリ徴収スルコトヲ得

第二十八条 救護ヲ受クル者死亡シタルトキハ市町村長ハ命令ノ定ムル所ニ依リ遺留ノ金銭ヲ以テ救護及埋葬ニ要スル費用ニ充当シ仍足ラザルトキハ遺留ノ物品ヲ売却シテ之ニ充当スルコトヲ得

第六章 雑則

第二十九条 救護ヲ受クル者左ニ掲グル事由ノ一ニ該当スルトキハ市町村長ハ救護ヲ為サザルコトヲ得

- 一 本法又ハ本法ニ基キテ発スル命令ニ依リ市町村長又ハ救護施設ノ長ノ為シタル処分ニ従ハザルトキ
- 二 故ナク救護ニ関スル検診又ハ調査ヲ拒ミタルトキ
- 三 性行著シク不良ナルトキ又ハ著シク怠惰ナルトキ

第三十条 第七条第二項ノ規定ニ依リ設置シタル救護施設ガ本法若ハ本法ニ基キテ発スル命令又ハ之ニ基キテ為ス処分ニ違反シタルトキハ地方長官ハ同項ノ認可ヲ取消スコトヲ得

第三十一条 道府県、市町村其ノ他ノ公共団体ハ左ニ掲グル土地建物ニ対シテハ租税其ノ他ノ公課ヲ課スルコトヲ得ズ但シ有料ニテ之ヲ使用セシムル者ニ対シテハ此ノ限ニ在ラズ

- 一 主トシテ救護施設ノ用ニ供スル建物
- 二 前号ニ掲グル建物ノ敷地其ノ他主トシテ救護施設ノ用ニ共スル土地

第三十二条 詐欺其ノ他ノ不正ノ手段ニ依リ救護ヲ受ケ又ハ受ケシメタル者ハ三月以下ノ懲役又ハ百円以下ノ罰金ニ処ス

第三十三条 本法中町村ニ関スル規定ハ町村制ヲ施行セザル地ニ於テハ町村ニ準ズベキモノニ、町村長ニ関スル規定ハ町村長ニ準ズベキ者ニ之ヲ適用ス

附 則

本法施行ノ期日ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム

左の法令ハ之ヲ廃止ス 明治四年太政官達第三百号 明治六年太政官布告第七十九号
明治六年太政官布告第百三十八号 明治七年太政官達第百六十二号恤救規則

35) 宣 言

輒近我国社会経済事情の激変は愈々貧富の懸隔を甚しからしめ窮民生活を凄惨のどん底に陥れ一般国民の不安を増大し延いては思想を激化せしむるの惧少とせず我等親しく社会苦に直面せるものは常に此世情を救ふために懸命の努力を捧げつゝあれども到底その力足らざるを嘆きつつありし折柄幸に

も当局亦此処に鑑る所あり、曩に救護法を制定し昭和四年四月法律第三九号を以て之を公布せらる。我等実は大旱に雲霊を望みたるものゝ聚雨を待つ思ひを以て之が実施を期待せり、今や社会の状況は該法制定当時に比して一層民力困憊し窮民の困苦その極に達し飢饉將に迫る。最早一日も之を看過し得ざるものあるを見るに拘はらず之が対策を依然貧弱なる公私社会施設の手に委ねて顧みられざるは誠に傷魂痛心の至に堪えず、思ふに国家として恐るべきものは必ずしも外敵に止まらず社会として憂ふべきところは常に外来思想にのみ限らざるは之を古今東西の歴史に徴するも明にして彼の諺に飢は怒に通ずと言ひ我の諺に背に腹は代えられぬと称するものあるは誠に玩味省慮すべきところと言ふべく曾ては封建時代太平の夢を破りたる百姓一揆、近くは聖代の不祥事たりし米騒動は抑もその端を何に発したるや一度思ひを此処に致せば国家並に国民として將に念ずべきところ武力発揚産業の振興負担の軽減もさること乍ら先ず国民を此塗炭の苦みより救ひ同胞を飢餓の顎より脱れしむることこそ実に刻下最大急務なりと信ず、我等固より不敏なりと雖も敢て驚馬に鞭ちて今日この社会の禍根を匡し同胞を無告の苦悩より救うために最善の努力を尽すべきを誓ひ朝夕苦闘を惜しまざるべしと雖も此澎湃たる社会苦に対して全国二万の方面委員三万の社会事業従事者の力のみを以てしては到底その力及ばざるを知る、唯俟つところは国家の予て我等に公約せられたる救護法の実施あるのみ、

昭和五年十月二三日 救護法実施促進全国大会

(鷲谷善教(1963)「昭和恐慌期における救貧制度」日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』勁草書房、p.242)

- 36) 同上書、p.238
- 37) 厚生白書(昭和31年度版)第一章 国民生活はいかに守られているか 第二節 貧困といかに取り組んでいるか—生活保護制度 制度の沿革
- 38) 現行の「生活保護法」(昭和25年)における保護対象者が「生活に困窮するすべての国民」とし、貧困原因は個人の責任であると同時に、社会から生み出されたものであるという立場を示していることと比較すると、救護法では「保護対象者への制限」のある法律であった。
- 39) 高沢武司(1970)「行政協力機関としての民生委員制度と民生委員運動—民生委員の役割と問題点—」『都市問題』第61巻第12号、p.58
- 40) 遠藤興一(1977)「民生委員制度の歴史」『社会福祉研究』第21号、財団法人鉄道弘済会、p.41
- 41) 昭和21(1946)年9月に制定された、「旧生活保護法」。わが国最初の近代的公的扶助法。本法により戦前の救護法等の救貧諸立法は廃止となった。この法には保護請求権についての明確な規定を欠く等の不十分などがある等の理由で、昭和25(1950)年に全面改正され現行の生活保護法になる。
- 42) 本法は児童福祉の基本原則を明らかにし、児童福祉の機関としての、児童福祉審議会、市町村、都道府県、児童相談所、児童福祉司、児童委員、保健所、要保護児童対策地域協議会の規定及び「福祉の措置及び保護」と助産施設、児童家庭支援センターなど14施設を定めている。
- 43) 一番瀬康子、井岡勉、遠藤興一編(2002)「日本社会事業現代化論」『戦後社会福祉基本文献集13』日本図書センター、p.445
- 44) 蟻塚昌克(2009)『証言 日本の社会福祉 1920~2008』ミネルヴァ書房、p.67
- 45) 右田紀久恵、高澤武司、古川孝順編(2001)『社会福祉の歴史〔新版〕』有斐閣、p.300

第2章 地域福祉を推進する民生委員の活動

前章に続いて、戦後の動乱期、高度経済成長期から現在に至るまでの民生委員制度の問題点をみていく。特に、平成12(2000)年の民生委員法の改正が意味するもの、民生委員の「身分」に焦点をあてること、併せて全国民生委員児童委員連合会(全民児連)が民生委員活動の推進に如何に影響力を及ぼし、又、貢献してきたかについても言及し、今後の民生委員活動のありかたについて問題を提起したい。

1. 戦後の混乱期と高度経済成長期における民生委員の活動

戦後の昭和22(1947)年には、隣組制度<隣保班>がGHQにより解体され民生委員制度がその穴埋めを行った。このような時代的背景にあつて、昭和24(1949)年には厚生省社会局長通知により、一般業務以外の業務には民生委員に課さない旨の原則が出されることになった。昭和25(1950)年、生活保護法が制定されるに伴い、それまでの職務の「補助機関」から生活保護の法定実施に関する権限を伴わない「協力機関」として明確に位置づけられた。これを受けて昭和28(1953)年に民生委員法が改正され、福祉事務所等の行政機関の業務に協力することが民生委員としての重要な職務として明文化されたのである。

行政の協力機関としての性格が確たるものとなり、「官寄り」から「民寄り」への位置づけではあつたが、民生委員が行政の末端機構・下請機関であつたことには何ら変わらなかつたのであり、現在に至るまでこの状況が継続していることに注目しておきたい。

さて、昭和30(1955)年には、自立助長のための資金として国と都道府県が1/2ずつ負担した1億円を原資として「世帯更生資金貸付制度」が創設されることになった。この制度は現在の「生活福祉資金貸付制度」の前身であり、社協が実施主体となって低所得階層の自立更生を促進するための「世帯更生運動」が出発点で、低所得階層の人々が被保護者にまで落ち込まないうちに自立を促すことを目的とした。民生委員は借受人の世帯状況の把握や相談・支援を行ってきた。昭和35(1960)年に、市町村社会福祉協議会が運営する「心配ごと相談所」が国庫補助により開始され、民生委員が主体となって来所相談の機能を果たすこととなった。

次に、昭和30(1955)年から始まった史上空前の経済成長は、昭和35(1960)の国民所得倍增計画により増幅された。この時期の急激な地域社会の変動は産業構造の変化に顕著であつた。農業社会から工業社会への移行、若年層の都市への集中が持たらしめた過疎と過密化、核家族化という家族形態の変動は高齢化の進展と相俟って、寝たきり老人の介護問題が社会の大きな関心事となった。この高度経済成長期(1955年～1973年)に民生委員は如何なる活動を行ったのであろうか。全国民生委員児童委員連合会が国の福祉施策を視野に入れながら、全国の民生委員に向けて発したメッセージは時宜を得たものであつた。

先ず、国はこの時代背景に合わせて福祉国家を目指す福祉政策を次々に打ち出したのである。昭和33(1958)年に「国民健康保険法」の制定、翌34(1959)年に「国民年金法」及び

「最低賃金法」を制定した。池田内閣が「所得倍増計画」を打ち出した昭和 35(1960)年には「精神薄弱者福祉法」の制定をみた。昭和 38(1963)年に「老人福祉法」が、翌昭和 39(1964)年に「母子福祉法」が制定されたことにより、それまでに制定された「生活保護法」、「児童福祉法」及び「身体障害者福祉法」を含め福祉 6 法が出そろった。これにより政府は高度経済成長期に伴い国民生活に生ずる諸問題に対応する福祉サービスの整備を図ろうとしたのである。その背景には、55 年を境とするわが国社会の農村型社会から都市型社会への移行、家族形態における伝統的共同体的な三世代家族の減少と核家族を中心とする近代家族の増大があった¹⁾、のである。

さらに、この時代には、地域コミュニティが衰退し、経済的豊かさだけでは福祉の発展が期待されない状況であり、全国民生委員児童委員協議会（現、全国民生委員児童委員連合会）が昭和 37(1962)に組織され、表 1 にみるように、矢継ぎ早に全国的な実態調査を実施し、危機的状況に対応しようとした試みが注目される。

表 1 高度経済成長期における民生委員の活動

昭和 35(1960)年	心配ごと相談所の国庫補助開始
昭和 37(1962)年	全国民生委員児童委員協議会を組織
昭和 42(1967)年	制度創設 50 周年を期しての「活動強化要綱」を策定 「しあわせを高める運動」、「子どもを事故から守る運動の推進」など
昭和 43(1968)年	居宅寝たきり老人実態調査
昭和 45(1970)年	独居老人実態調査
昭和 46(1971)年	「丈夫な子どもを育てる母親運動」の推進
昭和 48(1973)年	孤独死老人実態調査

出典：『月刊福祉』'97 年 12 月、p.36 から一部抜粋及び加筆

民生委員によるこれらの実態調査は行政や世論に働きかけるものであり、施設型中心の福祉から地域福祉、在宅型福祉への喚起を促したという観点から意味のある調査であった。

全国民生委員児童委員連合会は、10 周年ごとに「活動強化方策」を策定し、その後の 10 年の民生委員活動の指針を示しており、50 周年では 6 つの重点活動、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出かせぎ者・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である。

昭和 43(1968)年の「居宅寝たきり老人実態調査」は、民生委員による全国一斉モニター調査として実施されたものであり、これにより、厚生省の重点施策の柱として「寝たきり老人対策」が掲げられるとともに、老人福祉全体について国民の関心が深められた。昭和 48(1973)年には「孤独死老人の追跡調査」（これを契機に「孤独死ゼロ運動」が全国的に展開される）、昭和 52(1977)年には「在宅寝たきり老人介護の実態調査」（介護者の実態が全国的に初めて明らかにされる）が実施された²⁾。

高度経済成長期における民生委員活動の特徴は、全国民生委員児童委員協議会が組織されたこともあり、全国規模の調査により、特に、地域在宅高齢者の実態が把握され、世間

を驚かせ、行政へも働きかけたことである。昭和 48(1973)年の第一次オイルショックを境に高度経済成長の終焉を迎え、「福祉見直し論」、福祉における公的責任範囲の縮小が叫ばれ、人々は生活に不安を禁じえなかった。しかし民生委員は地域福祉の担い手として要援護者の相談支援活動に粛々と関わっていったのである。

ポスト高度経済成長期の昭和 60(1985)年には、「在宅痴呆老人の介護者実態調査」が行われ、認知症高齢者の在宅介護の実態がはじめて把握された。また、全国民生委員児童委員連合会は、昭和 62(1987)年の制度創設 70 周年を期しての活動強化方策の重点活動として、(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を掲げ、平成 9(1997)年の制度 80 周年活動強化方策には、70 周年の重点活動(1)(2)(3)に加え、(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)民児協の機能強化を挙げた。併せて、80 周年記念モニター調査として「子どもと子育てに関するモニター調査」が、平成 9(1997)年に実施された。

さて、この時代わが国は「福祉」をどのように捉え、民生委員は国の目指す福祉にどう対応したのか、地域福祉の推進の実態をみていきたい。

昭和 60(1986)年版の『厚生白書』に「日本型福祉」³⁾ が語られ、『『自助・互助・公助』の役割分担について、健全なる社会とは、個人の自立・自助が基本であり、それを支える家庭、地域社会があって、さらに公的部門が個人の自立・自助や家族、地域社会の互助機能を支援する三重構造の社会、換言すれば、自立自助の精神と相互扶助の精神、社会連帯の精神に支えられた社会を目指すものと考えることができよう』と説いている。

これは、わが国は欧米先進資本主義国家に倣い福祉国家の途を歩むのをやめ、緊密な家族による扶養「自助」や地域共同体による相互扶助「共助」という欧米にない要素に着目し期待することによる発展を願ったのであり、国家は最終的な保障「公助」を提供するという考えであったのである。

しかし、このような西洋的な市場メカニズムを前提とする自己責任原則と東洋的な共同体を重視する温情主義的な生活原則から合成された新しい社会福祉のパラダイムにたいしては、厚生行政からのそれを含めて厳しい批判が寄せられた。日本型福祉社会はそれが提起された時点においてすでに存立の根拠を喪失しつつあったのであり、それは、その後における都市型社会の発展という現実の前に共同体的な家族や地域社会がたどることになった事態から理解できるが、現在なおわが国の社会福祉のありように大きな影響力を持ち続けているのである⁴⁾。

ここにおいて、国の福祉理念を踏まえた民生委員の役割が果たせていたのかについて、社会福祉に広く共通理解されてきた「自助」、「共助」、「公助」の視点からみていきたい。

従来、民生委員は地域住民の要援護者をいかに「公助」に結びつけるか、行政のサービスに的確に繋ぐパイプ役としての職務に力を注いできており、このことは高く評価され、世間も認めるところとなっている。しかし、20 世紀末のこの時代に、民生委員は、「自助」、「共助」を求める地域住民のよき相談者としての役割を十分に果たし得ていたのだろうか。これは、相談・支援活動の成果が活動の頻度や統計的数値だけでは評価できないとこ

ろもあり、結論はでないであろう。民生委員が、個々の人権、人格を大切にし、心に寄り添う支援が出来たかどうかが問われなければならないのであり、この時代は、このようなことが民生委員の研修テーマとなるきっかけとなったのではなかろうか。

繰り返しになるが、昭和 42(1967)年の制度創設 50 周年から 10 年ごとに自らの「活動強化方策」を打ち出しており、その活動を継承、点検、拡充し、発展していくという姿勢を示したことは評価される。さらに、全国各地域に合わせた課題が設定され実践が展開されており、今後、実践例等を広く公開し、事例研究に資するとともに、一般の人々への啓発活動が展開していくことが期待される。

2. 社会福祉基礎構造改革と民生委員法の改正

平成 12(2000)年は、1990 年代の後半の社会福祉基礎構造改革⁵⁾により、社会福祉事業法が社会福祉法に改正された年であり、同時に介護保険法の施行や、自己決定や選択に資するための成年後見制度をはじめ、新たな権利擁護システムの導入がなされた。

戦後 50 年行われてきた措置制度は、財政構造を含めて改正され「行政が行政処分によりサービス内容を決定する措置制度から、利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する利用制度」へと大転換が図られた。

社会福祉基礎構造改革の一環として次の各法律—社会福祉事業法は「社会福祉法」へ、「身体障害者福祉法」、「知的障害者福祉法」、「児童福祉法」、「社会福祉施設職員等退職手当共済法」、「民生委員法」、「生活保護法」、「公益質屋法」—が改正されたものである。

このうち、「民生委員法」(平成 12(2000)年)は、社会福祉法の改正に伴い、民生委員の地域福祉の担い手としての性格を明確にするために、基本理念を「保護指導」から「住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行う」とされ、身分・性格は「名誉職」から「給与を支給しないもの」となった。職務内容等についても改正されたが、何と云っても大正年間中期の創設になる濟世顧問制度、方面委員制度から 90 年を超える歴史を持つ民生委員の精神的拠り所であり、矜持でもある「名誉職」の条項が削除されたことは注目される。いわば民生委員制度の歴史上、コペルニクスの転回といってもよいだろう。

平成 12 年改正による「名誉職」の削除と「無報酬」の明記は、国が民生委員には給与を支給せず委嘱ボランティアの身分で地域福祉を担当させるという決意表明であり、これを一般の人に理解させることが目的であろうが、ここに内包される意味を見極めていきたい。

先ず民生委員を「名誉職」とした源流をみることにする。民生委員法の制定に先立って、昭和 23(1948)年の衆議院本会議において民生委員法案{内閣提出}が審議され、「民生委員制度の本旨は篤志家の社会奉仕であり名誉職が適当であること、財政上から有給職とすることは不可能である」⁶⁾との答弁があり、この条項が昭和 28(1953)年の改正時にも変更されず継続されたのである(下線は筆者)。これにより、当初から篤志家頼みで、財政的手当ては念頭になかったことが理解できる。

次に、終戦直後「名誉職」として任命された民生委員の実態を、佐藤昭二氏の講話録で

みてみよう、「当時の民生委員は、地元では「御前」と云われる貧民の情を露ほども知らぬ者が任命され、名誉職で貧民救護の精神とはほど遠く、窮状を訴えるにも土下座侮蔑の誇りを覚悟せねば到底申告できる状況ではなかった」⁷⁾と述べている。1例をもって全貌を語ることはできないが、当時の民生委員の位置及び意識を名誉職との関連で伺い知ることができる。「名誉職」規定削除のメリットは、一部の富裕階級の名誉職意識と現在の実態とはかけ離れてはいるものの、名誉職のイメージから依然として抜けきらずに、＜仕事はせず、3割民生委員＞というマイナスイメージを払拭することには繋がるであろう。さらに付け加えるならば、「名誉職」規定削除は、民生委員向けのメッセージであり、「あなたは名誉職ではないのだから、地域に出て要援護者の相談・支援に活動せよ！」というモラルの昂揚を狙っていることだと受け止めるべきだろう。事実、平成20(2008)年3月に公表された、「これからの地域福祉のあり方、に関する研究会報告書」(厚生労働省)において、民生委員活動が地域住民に理解されていないのは、民生委員自身の問題として、まだ名誉職的なものが残っている者も一部にみられることも要因ではないかとの指摘があった、と研究会で挙げたことは注目されることである。さらに懸念されることは、たとえ名誉職条項が削除されても、一部の民生委員の意識にある「名誉役職感」やボス化の現象は容易に削除されそうにないことである。これを回避するには、委員改選時に、過去の法的地位、現在の地位への強い執着、名誉欲の強い人物ではなく、行動力とリーダーシップのある人材を選出、委嘱することが肝要である。

ところで、「名誉職」でなくなった民生委員であるから、給与が支給されるのか、ということではない。「給与は支給しないものとし、任期は3年とする」(法第10条)とあり、最低でも3年間は「隣人愛をもって、社会福祉の増進に努める」⁸⁾ことになるのである。即ち「名誉職」条項の削除、前と後とで、民生委員の職務の実態に大きく変化はなく、行政協力事務を行い、民間自主的活動に参加し、相談・支援業務のために担当地区をまわる「厚生労働大臣から委嘱された委嘱型ボランティア」であること、公的活動と私的活動「半官半民」の二重の性格であることは変わっていないのである。

法改正により、「**保護指導にあたる**」という、お上目線で地域住民を保護するという従来の家父長的スタンスが「**住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行い、もって社会福祉の増進に努める**」(法第1条)ことになったことは高く評価される。「住民の立場に立つ」活動の成否は、一に民生委員一人一人の意識の変容とその意識が実践活動に反映されるかどうかにかかっており、改正後10年を経過した現在の時点においても、いまだ客観的評価は定かでない。この法改正により、指導の姿勢については改善の工夫が見られたが、職務内容(法第14条)は広範にわたり、精選と焦点化を図ることが期待される。具体的な職務内容は、最優先課題と周辺課題、日常的な必須の業務の遂行、行政協力事務については関係機関との協議を前提として実施する、日常的な相談・支援活動と福祉サービスの情報提供など、地域と担当区域の実態に即した検討を、民生委員協議会で協議していくことが緊要である。

3. 全国民生委員児童委員連合会の「住民の立場に立った」相談・支援ガイドライン

平成 12(2000)年の民生委員法の改正により、民生委員の置かれた立場や身分が一層明確化されたことに伴って、全国民生委員児童委員連合会（略称：全民児連）⁹⁾ は全国の民生委員に向けていち早く、民生委員法改正のキーワードである「住民の立場に立つ」に関わり、その基本姿勢と活動の進め方についての情報「これからの民生委員・児童委員活動の展開のために―「住民の立場に立った」相談・支援ガイドライン―」を発信し、周知徹底を図った¹⁰⁾。

このガイドラインは、2007 年版『新任民生委員・児童委員の活動の手引き』全国民生委員児童委員連合会編、にも新任委員への理解を深めるために抜粋として掲載されている。以下にその全文をみてみよう。

これからの民生委員・児童委員活動の展開のために―「住民の立場に立った」相談・支援ガイドライン―（平成 13 年 4 月 12 日 全国民生委員児童委員連合会 生活相談支援部会、平成 13 年 5 月 10 日 平成 13 年度第 1 回全民児連評議員会において確認）

1. 目的

民生委員・児童委員は、常に地域の実情を把握し、相談や生活支援などの活動に取り組んできました。また、地域福祉活動の中心的な担い手として、日頃から支援を必要とする住民をはじめ、誰もが安心して暮らせる地域社会づくりに努めてきました。これまで全国各地の民生委員・児童委員が取り組んできた活動の実績は、「保護指導」を行う立場とされていたこれまでの民生委員・児童委員から、「常に住民の立場に立って相談に応じ、必要な援助を行う」者へと、民生委員法に明確に位置づけられたことにつながったと理解することができます。

こうした状況の中、民生委員・児童委員への期待が一層高まっています。「住民の立場に立つ」ということが法律に規定されたことを機に、いま民生委員・児童委員に求められる「住民の立場に立つ」という意味を改めて確認することが必要です。

私たちは、自ら策定した「活動強化方策」の中で、すでに「住民の立場に立った」活動原則を明らかにしてきましたが、ここに示したガイドラインは、「住民の立場に立つ」ことの今日的意義をさらに確認し、これからの活動の基本姿勢についての共通理解を図ることを目的に策定するものです。

2. 新しい社会福祉の理念と民生委員・児童委員活動

(1) 個人の尊厳の保持や自立支援の理念に基づく活動の展開

個人や社会の価値観が多様化し、住民や地域社会が抱える課題は年々複雑・多岐に渡ってきています。また、社会福祉サービスの利用制度化がすすむ中、その利用や契約に際しては十分な情報提供と説明が求められるようになってきています。このような変化を受けて、昨年実施された社会福祉法では、個人の尊厳の保持や自立支援、福祉サービス利用者の意向の尊重といった、今後の社会福祉の理念が明確にされました。

これからの民生委員・児童委員も、住民の主体性を尊重することはもちろん、住民や地

域が求める支援の内容を地域に住む生活者の視点から検討し、適切な対応を行うことがより一層必要となっています。

(2) 地域福祉を推進する活動の展開

また、社会福祉法では、社会福祉を目的とする事業を営業者、社会福祉に関する活動を行う者、そして地域住民が相互協力をして地域福祉を推進することとされています。

地域住民一人ひとりの自立が地域福祉の原点です。そして、人びとの自立を支えていくためには地域社会全体で支えていくことが必要であり、その際、重要な役割を担っているのが民生委員・児童委員です。

民生委員・児童委員は地域福祉の推進役として、住民が主体となった活動や福祉サービスを提供する行政や団体などと協働し、住民の福祉の向上につながる活動をすすめるとともに、関係者との協働体制を築いていく必要があります。

3. 「住民の立場に立つ」活動の基本姿勢

(1) 一人ひとりの思いを大切にし、その人らしい生活が送れるように支えます

一人ひとりの住民の思いを受けとめ、その人の意思を尊重し、その人が自分にとって快適であると思われる生活が送れるよう支援します。

(2) 住民・利用者の視点から地域の福祉関係機関・団体との連携、協働に努めます

常に住民・利用者の視点から課題をとらえ、行政機関や福祉関係団体などに、地域の声を伝えます。また、住民に必要な情報を収集し、提供します。

(3) 相互の支え合いをとおして、誰もが住みやすいまちづくりをめざします

住民の思いを実現するために、住民相互の支え合いの仕組みづくりやさまざまな人びととの協働をとおして、誰もが住みやすいまちづくりに取り組みます。また、人びとの望む住みやすい環境をつくることは、その人への支援につながるだけでなく、地域社会全体をよりよくすることにつながることを、いつも考え活動します。

4. 「住民の立場に立つ」活動のすすめ方

(1) 住民との信頼関係を築く

○一人ひとりの人権とプライバシーを尊重し、秘密保持を原則とする活動を展開します。

○自らの価値観や経験にとらわれず、一人ひとりの違いを認め、相手を理解します。

○本人の求めるところをよく聞き、受け止め、本人の意思や感情を大切にします。

○本人の意思や希望に沿った支援の方法を考えます。

○本人が気がつかない、認識していない課題を明らかにしたり、そのための支援を行います。

○本人が自らの課題を解決できるよう側面からの支援に努めます。

(2) 関係機関・団体との連携、協働をすすめる

○地域福祉の推進役として、住民の意思や希望を関係機関・団体に伝えます。

○住民が必要な福祉サービスを選択できるよう、行政や関係機関・団体からの情報

を住民に伝えます。

○行政への協力活動や、社協をはじめとする各種団体との協働活動については、常に住民・利用者の視点に立って行います。

(3) 誰もが住みやすいまちづくりをすすめる

○同じ地域に住む住民であり、ともに生活する仲間であることを常に認識し活動を行います。

○皆で支え合い、互いの努力で住みやすい地域をつくろうとする意識を高めるよう努めます。

○住民が支え合うとともに、関係機関・団体と協働し合うネットワークづくりを推進します。

全民児連が、全国の民生委員に情報発信を行ってから 10 年近く経過したが、この「住民の立場に立った」相談・支援のガイドラインは、従来民生委員が「常に地域社会の実情を把握し、生活上の相談に応じ、自立の援助に努め」（民生委員信条）てきた実績を踏まえ、「住民の立場に立つ」ことの今日的な意義を訴え、具体的な活動の基本姿勢（心構え）を提示しており、新任委員はもちろん、全ての委員が理解し活動に反映すべきものであろう。

現任、中堅ベテラン委員にとっても、例えば、関係機関・団体と協働し合うネットワークづくりの推進などは、実現困難な側面もあることから、ガイドラインを体現していく努力が期待される。要は各民児協において、地域にあった具体的な実践の方略を立てる時にこのガイドラインは分かりやすく有効であることはまちがいないことである。

このガイドラインは、2000 年の民生委員法改正の逐条解説ではないため、注目すべき民生委員のアイデンティティに関わる「名誉職」の削除の意味、「給与を支給しない」（法第 10 条）には言及していない。しかし、民生委員は委嘱型の半官半民の位置づけであること、地方自治法の委員として特別職の地方公務員であるという法的位置づけは不変であるため、活動上の義務と責任、及び制約があることはあらためて確認しておく必要があるだろう。

4. 民生委員制度創設 90 周年活動強化方策

全国民生委員児童委員連合会は、昭和 42(1967)年以来 10 年ごとに活動強化方策を策定し全国の民生委員・児童委員の活動指針とした¹¹⁾。制度創設の 50 周年であった昭和 42(1967)年 5 月 12 日に、「活動強化要綱」として基本的性格と民児協活動等、及び重点活動が示され、「活動強化方策」としては制度創設 60 周年の昭和 52(1977)年 3 月 9 日が最初である。

昭和 62(1987)年 2 月 27 日の「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策—は、民生委員の三つの基本的性格として、「自主性」、「奉仕性」、「地域性」を、民生委員活動の三つの原則として、「住民性」、「継続性」、「包括・総合性」を、民生委員活動の七つのはたらきとして、「社会調査」、「相談」、「情報提供」、「連絡通報」、「調整」、「支援態勢づくり」、「意見具申」を挙げた。また、民生委員活動推進体制の充実

強化について（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）社会福祉協会との連携強化、（５）研修の強化、（６）財政と事務局体制の確立、の６項目が示され、重点活動として、（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、が挙げられた。平成 19(2007)年は、民生委員制度創設 90 周年にあたり、全民児連では 90 周年の節目に、これまでの取り組みを踏まえながら、「90 周年活動強化方策」を策定しており注目される。活動強化方策の策定にあたっては、全国各地の民生委員・児童委員、民生委員児童委員協議会、行政、社会福祉協議会、自治会、町内会、児童相談所、学校、NPO、ボランティア団体など、民生委員・児童委員と日々連携・協働している関係機関・団体から、民生委員・児童委員の活動実態などに関するヒアリングを行い、現状を再認識したうえで議論を重ねた¹¹⁾。活動強化策の策定の主旨は「最近では児童虐待事件や児童の犯罪被害、孤独死、悪質商法被害、自然災害被害など、緊急に対応しなければならない課題が多数あることから、民生委員・児童委員が取り組む必要があると考えられる喫緊の課題を行動宣言として提起し、今後 10 年の活動の方向性と取り組むべき内容を明らかにした¹²⁾」ものである。「行動宣言」及び「90 周年活動強化方策」をみてみよう。

民生委員・児童委員「広げよう 地域に根ざした 思いやり」

行動宣言（平成 19 年 7 月 全国民生委員児童委員連合会）

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
地域住民がその地域でいつまでも住み続けたいという願いを大切に、行政や社会福祉協議会、町内会・自治会、福祉サービス事業者などと協力して取り組みます。
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
一人暮らしの高齢者の孤独死の発見は、地域社会に大きなショックが走ります。
孤立・孤独を無くすために、地域住民と手をつなぐ取り組みを進めます。
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
児童への虐待や犯罪による被害を防ぐために、行政と緊密に連絡を取り合い、子どもの安全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
複雑で困難な生活課題を抱え、精神的にも経済的にも不安な状態を抱える人を発見し、支援につなげます。
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
日頃の見守り活動を通じて把握している要援護者の情報を、自然災害発生時の安否確認に役立てる活動の強化を図ります。

民生委員制度創設 90 周年活動強化方策（平成 19 年 7 月 全国民生委員児童委員連合会）

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、相談にの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。

- (1) 何らかの支援が必要な人を発見し、進んで声をかけ、家庭を訪問するなどして、本人や家族の相談にのり、必要に応じて福祉サービスにつなぎ、継続して支援します。
- (2) 地域社会とのつながりが切れている人や、福祉サービス利用者が、平常時はもとより災害発生時でも安全で安心して住み続けられるよう、住民同士がつながり、協力し合えるように見守り励まして支えます。
- (3) 児童委員と主任児童委員の連携により、子育てや家族関係を支えるとともに、児童虐待や家庭内暴力の発生予防と早期発見に取り組みます。また、安全見守りパトロールなどを通じて、児童を犯罪の被害から守ります。

2. 地域住民の立場に立って、個人の秘密を守り、誠意をもって活動します。

- (1) 同じ地域住民の立場に立って、支援を必要とする人々を理解し人権を尊重して、誠意をもって支援します。
- (2) 日常的な活動で把握した地域住民の個人の秘密やプライバシーを守るとともに、地域住民の利益を守るため、個人情報適切に取り扱います。

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。

- (1) 行政や社会福祉協議会、自治会、ボランティアなど関係機関・団体と密接につながり、専門職や福祉の実践者などと連携・協働し、地域住民を支えます。
- (2) 地域福祉の担い手として、地域住民の生活課題を代弁し意見を提案するとともに、住民や関係者の民生委員・児童委員への理解促進に努めます。
- (3) 民生委員児童委員協議会に集い、委員同士が協力しながら活動を進めます。

「行動宣言」は広く地域住民や「連携・協働する関係機関に、民生委員・児童委員の地域における今日的課題への取り組み方を理解」してもらうことが目的の一つであり¹³⁾、一方、「活動強化方策」は民生委員向けに発信された、「活動の具体的指針」の性格を有しており、民生委員法上に規定された民生委員の職務内容から、関係機関・団体との連携の在り方、特別職地方公務員としての順守事項及び委員の資質向上の場面に至るまで具体的な提示がある。この「民生員制度創設 90 周年活動強化方策」は、厚生労働省が示したものではなく、全民児連サイドから全国の民生委員に呼び掛けたメッセージであるだけに、全国各地で活動している民生委員に十分に理解され、実践が期待される方策であることは一目瞭然である。しかし、現在なお民生委員の職務が十分に達成できていないことを実感する委員が多いことも事実である。「実現可能」ではあるかも知れないが「実現に至っていない」のは、偏に、住民の生活実態の適切な把握が出来にくい地域の環境にあることに加え、民生委員の本務・守備範囲がまだ十分に理解されていないのではないかと懸念されるのである。この前提に立って「活動強化方策」を土台にして民生委員の職務の中核を精査、検討することは極めて意義のあることである。先ず、上掲の「活動強化方策」の方策 1 は、誰を支援するのか、即ち「支援対象者」を挙げ、方策 2 は、支援者である民生委員の立場と態度、「支援態度と配慮事項」を、方策 3 は、地域福祉の担い手である民生委員の他機関等との「連携・協働、研修」についての方策が示されている。以下に項目ごとにみていく。

方策—1「支援対象者」とは誰を指すか

まず、気がかりな人、とは一体誰を指すのであろうか。平成 22(2010)年 8 月、全国で所在不明の高齢者が相次いで明らかとなった問題が新聞、TV、インターネットで報道された。新聞報道によれば、「全国で 100 歳以上の不明者が 14 人であった。福岡市では民生委員が訪問したが本人や家族の居住が確認できなかった。鹿児島県の担当者の発言として、地域が声をかけあうのが日常であり、徳之島では日常的に民生委員らが独居老人の見回りをする」という¹⁴⁾。100 歳以上でなくても、高齢者は地域における、気がかりな人、であり「生活状態を把握しておく」（民生委員法第 14 条）対象者である。歴史的に民生委員の役割の中核は、生活困窮者の救護事務であったが、時代の変遷、要請、法令の改正により、気がかりな人、は拡大の一途を辿り、高齢者はもちろん、身体・精神・知的障がい者、非行青少年、ホームレス、認知症で徘徊する人、子育て中の親、児童・高齢者虐待（加害・被害者）、生活保護を必要とする人、若年者から中高年までのリストラで職がなく心が不安定な人などを含む。

次に、地域社会とのつながりが切れた人、とは、社会的引きこもりや閉じこもり、独居高齢者で近親者との交流、近隣住民との接触が無い人、定年退職後は一切の他者との関係性を絶った人などである。また、他者からの支援を拒否する人の存在もある。支援対象者とは、民生委員が担当する地域住民の老若男女のほとんど全てを包括している、と言えよう。これらの支援対象者に、民生委員（=児童委員）は必要に応じ、福祉サービスにつないだり、継続支援が勿論必要であるが、加えて、主任児童委員と情報交換をしながら子育てや家族関係を支えるなどの「児童委員」としての役割を改めて明記しているのである（方策 1-(3)）。方策—1 で、災害発生時での対応に関連して「住民同士」のつながりと協力についての活動強化方策は、今後の民生委員活動への大きな視点として示唆を与えるものである。地域住民同士の相互扶助精神や「向こう三軒両隣」で隣人同士が理解し、豊かな自治会・町内会を作る意識は都市部は勿論のこと、農山村部においても希薄になっている現状にあって、民生委員は地域在住の住民の側に立った委員として、住民同士の信頼、相互扶助などのネットワークを形成する中核的な役割が期待されているということである。換言すれば、地域における、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の醸成は将来的には、民生委員の手に委ねられてくると思われる¹⁵⁾。その第一歩として、民生委員が地域の人的資源である自治会長や福祉委員（福祉員）との密接な協力関係を構築していくことが喫緊の課題であろう。

方策—2「支援態度、配慮事項」

民生委員は特別職の地方公務員であるために、個人情報保護、守秘義務は厳重に守ることが求められ、これにより信頼が得られるのである。支援を必要とする人々への態度は、「保護指導」にあたるのではなく「住民の立場に立って」誠心誠意支援することであり、支援者と被支援者という関係ではなく、対等な立場で被支援者を尊重するということである。人権の尊重は言うまでもないが、特に認知症の人々をも含めた高齢者への関わりや、

うつ状態にあるなど精神面に不安を抱く人々には人間の尊厳に配慮すること、即ち言葉かけ一つについても「敬意と尊敬の念」が求められるだろう。

方策—3「連携・協働・研修」

社会福祉関連の行政機関—市役所（役場）の社会福祉課、高齢福祉課、障害福祉課、介護保険課、地域包括支援センター、障害者生活支援センター、福祉事務所や保健所、児童相談所、児童家庭支援センター、サービス事業者、医院、診療所などの機能と役割を理解し、専門職を十分に活用するために必要な情報を提供し、早期解決を図る必要がある。主任児童委員は第一義的には、児童の福祉に関する機関と児童委員（=民生委員）との連絡・調整を行うことにより児童委員の活動を援助・協力すること、であるので児童相談所、福祉事務所、幼稚園、保育所、小中高校、警察署などの機関と密接に繋がりを持つことが必要である。自治会の専門部に「福祉部」を設けて、民生委員との協働で地域福祉活動を活性化する動きや、校区社会福祉協議会と単位民児協との連携がみられるが今後の進展が期待される。校区に設置されている民生委員児童委員協議会の定例会は、委員同士の単なる情報交換の場に終わらせることなく、一人ひとりの委員が抱える「事例研究」を行う等の場とし、資質の向上を図るという意識の変容が期待されよう。

「民生委員制度創設 90 周年活動強化方策」は、現任の民生委員にとって重要な指針であり、これからの 10 年先、20 年先においても達成されるべきガイドラインであることが理解できた。なお、民生委員が、実際に気がかりな人を身近に発見し、進んで声をかけ、相談にのり、福祉サービスにつなぐ場面の具体的なノウハウは、「活動強化方策取り組みマニュアル」に、各項目ごとに詳しく解説され、すべての民生委員の活用に有益な資料となっている¹⁶⁾。

なお、この「活動強化方策」は全国的な指針として一つの方向性が提示されたものであり、具体的な活動内容とそれに伴う重点の置き方は、市区町村及び担当地区の特性によって変わってくるのは当然である。単位民児協の会長はこのことを十分に踏まえて、民生委員同士で十分に検討を加え、地域のニーズに合った「〇〇民児協活動強化方策」が創りだされることが期待される。最後に指摘するが、活動強化方策に示された重要なメッセージに注目したい。

それは活動強化方策 3 の「地域福祉の担い手」である。全民児連が民生委員の位置づけを自らが「地域福祉の担い手」と宣言することにより、地域福祉の中核の担い手として積極的にコミットすることを民生委員に促す共に、世間にも知らしめるという大きな意味がある。

4. 民生委員活動の実態と課題

民生委員は福祉事務所をはじめ、主として社会福祉関連行政機関に対する「協力事務」と民生委員児童委員協議会（民児協）や社会福祉協議会を拠点とする「民間自主的活動」

の両面にわたり、調査・実態把握、行事・事業・会議への参加協力、在宅福祉や介護保険等についての相談・支援活動に加えて、日常的な活動として高齢者等の「気になる人」への声掛け、安否確認の訪問等、広範多様な活動を行っている。ここでは、民生委員の活動状況の特徴、実態をみていき、課題を探る。

(1) 民生委員、主任児童委員の配置状況

平成 19(2007)年 12 月 1 日に、3 年に 1 度の一斉改選が行われ、全国で民生委員定数 232,103 人のうち、平成 20 年度末の民生委員（児童委員を兼ねる）の数は 228,427 人で、前年度に比べ 1,140 人（前年比 0.5%）増加している。内訳は、男性が 92,292 人で、前年度に比べ 37 人（同 0.0%）増加し、女性は 136,135 人で前年度に比べ 1,103 人（同 0.8%）増加している。

表 1 男女別民生委員数の年次推移（厚生労働省：平成 20 年度社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）結果の概要）

	平成 16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	対前年度		
						構成割合%	増減数	増減率%
総数	226914	226582	226821	227287	228427	100.0	1140	0.5
男	94853	94300	93921	92255	92292	40.4	37	0.0
女	132061	132282	132900	135032	136135	59.6	1103	0.8

民生委員の要件及び委嘱手続き、定数であるが、民生委員は「人格識見高く、広く社会の実情に通じ、且つ、社会福祉の増進に熱意のある者であって児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）の児童委員としても、適当である者」（民生委員法第 6 条）の中から推薦される。任期は 3 年で、再任は可能である。都道府県知事は、市町村の民生委員推薦会から推薦された者について、地方社会福祉協議会の意見を聴き、厚生労働大臣に推薦する。定数は「厚生労働大臣の定める基準に従い、都道府県知事が、前条の区域ごとに、その区域を管轄する市町村長（特別区の区長を含む）の意見をきいて定める」（法第 4 条）とされ、配置基準は下表による。

表 2 民生委員・児童委員配置基準表

区 分	配 置 基 準
東京都区部及び指定都市	220 から 440 までの間のいずれかの数の世帯ごとに 1 人
中核市及び人口 10 万人以上の市	170 から 360 までの間のいずれかの数の世帯ごとに 1 人
人口 10 万人未満の市	120 から 280 までの間のいずれかの数の世帯ごとに 1 人
町村	70 から 220 までの間のいずれかの数の世帯ごとに 1 人

表 3 主任児童委員配置基準表

民生委員・児童委員協議会の規模	主任児童委員の定数
民生委員・児童委員の定数 39 人以下	2 人
民生委員・児童委員の定数 40 人以上	3 人

平成 19 年 12 月 18 日現在の定数充足率をみると、全国ベースで、民生委員・児童委員 97.9%、主任児童委員は 97.7%である。定数充足率 100%の地域は、民生委員・児童委員の場合、次の 10 地区—富山、石川、山梨、愛媛の各県、京都、宇都宮、富山、豊橋、岡崎、松山の各市である。主任児童委員の充足率 100%の地区は 28 地区—岩手、栃木、富山、石川、山梨、奈良、島根、徳島、愛媛、佐賀、静岡の各県、堺、函館、旭川、いわき、宇都宮、横須賀、富山、金沢、長野、岐阜、豊橋、岡崎、姫路、和歌山、福山、松山、鹿児島
の各市で、一方、定数充足率の低い地域(民生委員、主任児童委員)は、川崎市(87,6%,79,2%)、沖縄県(86,0%,85,2%)、横浜市(91,0%,90,0%)となっている。

定数を充足できない地域は、平成 22 年 12 月の一斉改選に向けて課題となるであろう。定数不足の理由は、大都市圏と農山村、過疎地などで事情は異なるが、総じて、核家族化の進展や近所付き合いの希薄化、他者との関係性を拒否する姿勢を示す若年層の増加などにより、民生委員の業務が遂行し難くなっている現状もある。加えるに、委員の高齢化や、近年、児童虐待、高齢者虐待、高齢者の孤独死、年間 3 万人を超える自殺問題、振り込め詐欺、成年後見制度、介護保険制度などの新たな地域課題が発生する度に、行政からの協力依頼があり活動の負担感が増幅されてきていることも見逃せない。

(2) 民生委員・児童委員の活動状況

平成 20(2008)年度中に民生委員が処理した相談・支援件数は 7,410,785 件で前年度に比べ 236,987 件(前年比 3,1%)減少しているが、その他の活動件数は 25,149,067 件で前年度に比べ 1,184,665 件(前年度比 4.9%)増加している。また、訪問回数は 33,134,827 回で前年度に比べ 1,424,670 回(前年度比 4.5%)増加している。(表 4)

表 4 民生委員の活動状況の年次推移(厚生労働省：平成 20 年度社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例)結果の概要)

	平成 16 年度	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	対前年度	
						増減数	増減率(%)
相談支援	8 114062	7848556	7904435	7647772	7410785	△236987	△ 3.1
その他活動	21420780	22785853	23253703	23964402	25149067	1184665	4.9
訪問回数	29672335	31152385	30586778	31710157	33134827	1424670	4.5

注： 1)「その他の活動件数」は、調査・実態把握、行事・事業・会議への参加協力、地域福祉活動・自主活動及び民児協運営・研修等である。

2)「訪問回数」は、見守り、声かけなどを目的として心身障害(児)者、ひとり暮らしや寝たきり高齢者及び要保護児童等に対して訪問・連絡活動(電話によるものを含む。)を行った延べ件数である。

民生委員の活動状況を全国的なレベルで実態を知る唯一の方法は、厚生労働省の統計調査である福祉行政報告例「民生委員(児童委員)の活動状況」(表4)のデータである。

近年、民生委員活動の傾向が10年程度の長期のスパンで見ると、徐々に変化をみせていることがわかる。「その他の活動」及び「訪問活動」が微増しつつあり、一方で、「相談支援活動」が漸減していることである。

「その他の活動」の内訳は、①「生き生き(ふれあい)サロン」等の地域福祉活動・自主活動及び②行事・事業・会議への参加協力である。「その他の活動」件数が増加している要因を表4の結果だけで拙速な結論はだせないが、子育てサロンや高齢者サロン等の活動が微増しているのは、個別支援である「相談支援活動」が減少しつつあり、その余力がグループ支援という形態へ移行してきているとみてよいだろう。いわば個別支援からグループ支援への移行である。この①「民間自主的活動」の問題よりも、②「行政協力機関」への対応が民生委員にとっては大きな課題である。民生委員法上においても、民生委員は行政の協力機関であることが位置づけられていることから、福祉関連の行政機関である福祉事務所や高齢福祉課等の行政機関だけでなく、広い範囲の行政側からの依頼を受けやすく、そのため、消防署や警察署などから「お知らせ」の配布、高齢者の交通安全運動への協力、地域住民調査など、行政の下請け業務が増加し、地域の要支援者の支援という本来業務の時間が奪われ、他機関への協力業務に多忙となることも事実である。加えて、〇〇大会、講演会への出席割り当てなど年間を通すと、これが活動件数を押し上げる結果となっているのである。増大の一途を辿る行政への協力事務が過重な負担となっている事実は一般の人々へは理解できないであろう。

「訪問回数」件数の年々の増加については、民生委員数の増加が微増である状況にあって、日常的な訪問活動増加していることは、民生委員が地域在住の「気になる人」を精力的に訪ね、声をかけ、安否確認を徹底していることの指標となっているといえるだろう。民生委員活動の原点は「住民の生活状態を必要に応じて把握しておくこと」(民生委員法第14条-1)で、把握するための方法は対面して関係性を保つ以外にない。高齢者の孤独死問題、児童・高齢者の虐待の把握、生活困窮者の実態、社会的ひきこもり、独居者への傾聴活動などは訪問により実現される。データだけでは、質的内容までは把握できないが、少なくとも全国の民生委員が「訪問活動」を重点活動と捉え職務を遂行していることは間違いない。

次に「相談支援活動」件数の減少をどう捉えるべきだろうか。減少傾向にあるとはいえ、現在、全体で年間約800万件弱の相談・支援活動が行われ、認知症や孤独、孤立して閉じこもりとなっている高齢者、身体・精神・知的障害児(者)や、児童、子育て中の保護者の相談相手となり、福祉サービスへ結びつける重要な活動が展開されていることは評価されてよいだろう。一方、これまで民生委員に相談や困りごと等を持ちこんでいた人の中には、社会福祉基礎構造改革以降、「契約制度」への理解が徐々に浸透し、当該住民(利用者)が、民生委員を介せず、直接にサービスを選択し、サービス提供者(事業者)や関係行政機関の窓口を、「自らの意思で」利用する仕組みに慣れてきたのではないだろうか。

(3) 山口県における民生委員の活動状況と課題

民生委員の活動状況について、平成 20 年度の山口県の活動状況について見ていく(表 5)。

表 5 民生委員・児童委員活動状況(平成 20 年度)

	民生委員数	相談・支援件数											訪問日数
		総数	在宅福祉	介護保険	健康保健	子育て	生活費	年金保険	仕事	家族関係	住居環境	その他	
総数	3747	162834	17610	5167	14341	32326	7451	2035	1357	5850	10596	66101	548118
下関	686	30508	1876	1009	4282	3977	1887	359	341	1354	2080	13343	100532
宇部	389	16281	1530	454	1012	5161	1247	243	223	754	1081	4576	64180
山口	399	13260	836	396	946	2551	866	128	87	378	917	6155	60159
萩	213	6878	644	204	492	628	644	71	52	233	461	3449	26097
防府	245	13915	1637	356	585	4833	432	73	57	304	737	4901	39802
下松	115	7176	1834	184	387	1424	132	171	24	290	428	2302	17066
岩国	406	23551	1684	755	2575	5069	392	210	174	640	1471	10581	56673
光	122	5816	1164	250	896	741	129	106	26	236	525	1743	18517
長門	130	6195	762	134	294	1178	142	98	49	255	296	2987	19563
柳井	108	2317	422	90	245	170	97	51	15	156	274	797	10347
美祢	106	3956	713	123	155	671	87	50	87	87	180	1803	13916
周南	372	15455	1794	407	1443	3010	442	151	125	648	1164	6271	60588
山小	158	7097	583	283	377	1504	633	157	20	173	379	2988	26057
周大	121	4246	803	171	323	728	79	32	38	87	206	1779	13295
和木	18	952	81	46	62	68	16	74	4	14	40	547	3591
上関	23	1056	217	57	77	178	6	6	3	3	64	445	2581
田施	44	889	124	30	33	109	24	4	6	67	43	449	4299
平生	31	802	152	36	44	241	29	7	1	70	22	200	2878
阿武	22	223	9	9	17	12	8	1	7	6	18	136	3447
阿東	39	2261	745	173	96	73	159	43	18	95	210	649	4530

山口県厚生課(市町名は筆者が略記：山小=山陽小野田、周大=周防大島、田施=田布施)

先ず、年間の総活動件数が 162,384 件で 1 人あたりの活動件数が 43.4 件(総数 3,747 人)である。月平均 3.6 件となる。また、年間訪問日数は、1 人あたり 146.2 日で 1 月あたり 12.1 日の訪問日数である。これを、山口県内の 13 市のうち、最も民生委員数の多い下関市と最少の美祢市、及び 7 町のうち民生委員数の最多の周防大島町と最少の和木町について、活動件数と訪問日数を比較したのが表 6 である。

表6 山口県、2市2町の活動件数の比較

山口県・2市・2町	1人あたりの活動件数/月	1人あたりの活動日数/月
山口県	3.6	12.1
下関市	3.7	12.2
美祿市	3.1	10.9
周防大島町	2.9	9.1
和木町	4.4	12.1

この表で見る限り、山口県平均の1人あたりの活動件数と訪問日数について、都市部と農山村部とで大きな開きが認められない。一方、全国的にも高い高齢化率(44.4%)の周防大島町においては予想に反して民生委員の訪問日数、活動件数ともに少ない実態が見えてきた。この結果から、民生委員活動の評価を即断することはできない。周防大島町においては、社会福祉サービスが行き届いているのか、近隣住民の相互扶助精神が旺盛で十分に機能しているのか、また多くの高齢者が施設入居をしているのか、といった実態を調査しなければ、数値だけで民生委員活動を云々することはできないであろう¹⁷⁾。

全国、都道府県、政令市、区、市、郡の民生委員活動状況を知る唯一の方法は、校区(単位)民児協の会長が月末に活動状況を纏め、福祉事務所または町村の主管課に提出し、厚生労働省の統計調査である福祉行政報告例として公表された資料で把握することである。この数字だけでは、民生委員の活動内容は見えない。ここに、民生委員活動が地域住民に理解されていない一因がありそうである。いま一度、表5に目を転じてみよう。ここで注目すべきは「その他」の項目で、66,101件という数値は相談支援件数の最多の活動でありながら「その他」として括られており、結果を集約した民生委員のみが理解している内容を、一般には理解できないのは当然である。今後の課題として、「その他」を極力減らして、具体的支援事項を設けるべきではないだろうか。関係当局の工夫改善を期待したい。

次に、民生委員児童委員協議会(民児協)の組織構成と山口県A市民生児童員協議会の活動の実態をみていき現状からみた課題をさぐりたい。

先述したように、全国民生委員児童委員連合会(全民児連)は、都道府県・指定都市市民児協の連合体であり、ここで審議され検討を加えた活動方針や<心豊かな子どもを育てる運動>の展開などが、都道府県指定都市の民児協で受け止められ、市・区・郡民児協から、校区(単位・法定)民児協へ徹底され実践される仕組みである。すべての民生委員は校区(単位・法定)民児協のメンバーであり、月例の会議で活動計画の検討、地区特有の福祉課題の協議、ケース検討会、主任児童委員との連絡や研修を行う。この校区民児協の定例会に先だって、会長(市民児協では会長が理事として出席)は市の民児協の定例理事会に出席し、ここで協議された事項や伝達事項を各校区の民児協で復伝し、場合により課題を協議する。

平成22年度の「A市民生児童委員協議会の総会」で公表された資料を見て重要な気づきが2点あった。いずれも、前年度の定例理事会での協議内容(議事)についてである。

第一に、年間 12 回の理事会を通して、重点目標である「住み慣れた地域で、誰もが、安心して、豊かに暮らし続けることができるまちづくり」について、理事会においてこの目標の進捗状況や、各校区での困難点などを協議した形跡が見当たらないことである。第二は、年間の理事会のすべての議事を中心に伝達、依頼事項であること、年間を通して、健康福祉部などから依頼された事項を列挙すると以下ようになる。

- (1) 生活保護世帯への決定通知書・指導指示書の配付
- (2) 一人暮らし・寝たきり老人等異動報告書の提出
- (3) 生活福祉資金民生委員援助活動状況調査
- (4) 75 歳以上高齢者二人暮らし世帯実態調査
- (5) 老人福祉台帳一斉調査
- (6) ふれあいのネットワークづくり運動の実施
- (7) 交通安全運動の実施（年末年始、春）
- (8) 火災予防に伴う寝たきり・一人暮らし高齢者家庭防火指導
- (9) A 市災害時要援護者避難支援プランの作成
- (10) 「社会的ひきこもり」に関する実態調査への協力
- (11) 定額給付金に係る調査
- (12) 住宅用火災警報器の普及について
- (13) 介護保険パンフレットの配布について
- (14) その他、福祉行政への協力

このようにみると、行政協力事務のオンパレードである。加えて、その他、〇〇セミナー、△△研修会への任意参加や動員参加の要請、があり、肝心の理事の資質向上や各校区民児協の抱える課題について意見交換や研究などが実施された報告はない。唯一、3 月末の理事会では、事務局から「民生委員児童委員の日」の活動強化について、説明がなされたという報告があり、主旨の周知というレベルの内容であったと思われる。

全国に約 3 万余の、市区郡の民児協のすべての活動が公表されている訳ではなく、全国的な内容を吟味することは不可能に近いが、市区郡の民児協の活性化は、町村、校区（単位・法定）民児協の一人一人の民生委員の士気にも関わるだけに、会議のマンネリ化を脱し、活動の形骸化を改め実りある協議会となることを期待したい。

この項の終わりに、これから地域住民が民生委員に求める活動として「訪問面接による傾聴活動」を位置づけることが有効であることを実践例で述べてみたい。超高齢化時代を迎え、ますます孤立化、孤独化していく現実を前にして、今こそ民生委員が積極的に人々の心に寄り添う聴き手になることが要請されているが、家庭訪問により、一人暮らしや、夫婦二人暮らしの高齢者を「訪問面接」という形で定期的に「お話を耳を傾ける」活動を実践した例である¹⁸⁾。

この民生委員は、自治会に在住する 65 歳以上の一人暮らしの高齢者 8 名、及び 75 歳以上の二人暮らしの高齢者 6 名を、訪問面接により、次の課題の達成を試みようとした。

1. 孤独感などの心の問題についての第一次予防として定期的な面接を実施することで心の病、ストレス等の軽減が期待できる。

2. 高齢者の語りをゆっくりと傾聴することにより、病気、孤独感、等の高齢者特有の悩みを受容することでメンタルヘルスの保持・回復・増進が期待できる。

過去3年間にわたる訪問面接は、延べ196回におよび、その結果、次のことが明らかとなった。(1) 訪問面接時に語られた内容を延べ回数が多い順にみると、①健康の喪失、②住環境の整備・管理、③子ども、嫁の来訪、④健康管理、⑤人生の回想、⑥ソーシャルサポートの受領、⑦緊急時の対応、⑧趣味、生甲斐、⑨近親者の喪失、⑩経済の喪失、その他、孤独感、家族問題、認知症、配偶者の介護、と続いた。(2) 自由回答による「生きがい」は3タイプに分類できた。①家族中心型—孫の成長を見守る、夫婦仲が良いこと、等、②社会活動型—仲間と趣味・余暇を楽しむこと、ボランティア活動への参加等、③回想型—苦しい家庭環境で頑張ってきた、企業の第一線での活躍等であった。

一人暮らしの男性を介護施設に訪問した際のエピソードを以下のように報告している。「病室に足を一步踏み入れて、安否確認後に、何の脈絡もなく、自発的に自らの青春時代の懐かしい思い出や、若き日の職場での活躍ぶりを誇りを持って語り—『運動でも仕事でも人に負けた事はなかった』と語り、その1カ月後に他界した。この事例は男性のライフストーリーを傾聴すると、近親者とも疎遠で、自らも近隣住民との交流を回避していたが、過去の思い出を生甲斐として抱き続け、80年余の人生を生きてきたのであり、最後に聴いて貰える人を見だし安心したのだろう。」民生委員が、対象高齢者の「昔話」を傾聴することで、自尊感情や有能感を高めることができることを、訪問面接で知り得た、と結んでいる。

これから、民生委員が、地域福祉の担い手として、より住民に近い立場で関わっていくには、心に寄り添う人間的接触が必要であり、そのためには目的意識を持ち、頻回の訪問面接で傾聴してく活動は民生委員の独壇場であり、新たな活動項目として、例えば「傾聴活動」を掲げ、活動の大きな柱として取り入れることが大切である。

<注・引用文献>

- 1) 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順(2001)『社会福祉の歴史 政策と運動の展開』有斐閣、p.410
- 2) 全国社会福祉協議会・民生部(1977)「民生委員・児童委員の活動と歴史」『月刊福祉』'97、12月、p.37
- 3) 日本型福祉社会が政策用語として位置付けられたのは、昭和54(1979)年大平内閣の『新経済社会7カ年計画』においてである。「個人の自助努力と家庭や近隣・地域社会等の連帯を基礎としつつ、効率のよい政府が適正な公的福祉を重点的に保障するという自由経済社会のもつ創造的活力を原動力としたわが国独自の道を選択創出する」とした。

自由民主党研修叢書編集委員会(1979)『研修叢書8日本型福祉社会』自由民主党広報委員会出版局に、「日本型福祉」の記述がある。「日本型福祉社会は、個人に自由で安全な生活を保障するさまざまなシステムからなる。そのようなシステムの主なものは、1. 個人が所属する(あるいは形成する)家庭、2. 個人が所属する企業(または所得の源泉となる職業)、3. 市場を通じて利用できる各種のリスク対処システム(保険など)、4. 最後に国が用意する社会保障制度である。すなわち、高度福祉社会は、個人の生活を支えるに足る安心した家庭と企業を前提として、それを(3)によって補完し、最終的な生活安全

保障を国家が提供する、という形をとるものである。そこで重要なのは、まず家庭基盤の充実と企業の安定と成長、ひいては経済の安定と成長を維持することである」とし、個人と企業の自助が基本であり、それを補完するためには市場からサービスを購入すること、最後に助け舟として国の社会保障制度があるという主張である。つまり、私的扶養の依存、伝統的な家族共同体や地域社会の援助に依存することにより、公的な施策への依存を抑制しようとするねらいが「日本型福祉」の特質である。

- 4) 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順(2001)『社会福祉の歴史 政策と運動の展開』有斐閣、pp.438-439
 - 5) 社会福祉基礎構造改革は、戦後間もないころに制定された社会福祉関連の法律や制度について、現在のニーズに適合するように、「基礎」から「改革」を進めることが目的。重要な骨子は、1. 個人の自立を基本とする。個人の選択を尊重した制度の確立、2. 質の高いサービスの拡充、3. 地域での生活を総合的に支援するための地域福祉の充実、である。
 - 6) 第002回国会本会議第71号昭和23年6月26日(山崎岩男厚生委員長の報告)「熱心なる民生委員としてとうてい自己の生業を営む時間が得がたいものと認めることから、これを専務職として、有給性にするのが適当ではないかとする質疑に対しては、篤志家の社会奉仕にまつを本旨とする本制度においては名誉職が適当であり、また財政上よりも、現在の民生委員をことごとく有給職とすることは不可能である。」
 - 7) 講話録「21世紀に於ける地域福祉の課題」元淑徳大学社会学部教授、現郡山女子大学講師佐藤昭二の幼少時の体験に基づく、終戦直後の民生委員各位の活動状況：「～当時既に民生委員制度は有ったが、当時の民生委員は、地元で「御前」と云われる貧民の情を露ほども知らぬ者が任命され、名誉職で貧民救護の精神とはほど遠く、窮状を訴えるにも土下座侮蔑の謗りを覚悟せねば到底申告できなかった。この意識が徐々に変貌し、現在の民生委員の姿に至ったのは、さして遠い昔の話ではない。大正6年に濟世顧問制度が岡山県で発足し、昭和2年千葉県方面委員規定が公布され、次いで昭和21年10月に民生委員制度が制定された。然しそれら制度が出来る以前の救護処置は誰が担当して居たのかと云えば、その資料は夙に乏しく、辛うじて深川警察署の資料を見る。それに依れば、窮民救護は警察署が担当しており、殊に年末年始お盆など巷が浮かれる時期に自殺者が急増した。警察署の巡査は、其の前後の家庭訪問を頻繁に為し、窮民救護の一切を引き受けていた。濟世顧問制度や戦後間もない頃の民生委員は「御前」と云われ富裕階級の名誉職で有ったのに比べて、彼ら警察官は寒村の貧しい家の出身者であったので、身を持って窮民の悲哀を熟知し、個人的心情と相俟って住民から尊敬を受けていた。その後徐々に財知の平準化が進むのと併行して、民生委員が一部富裕階級の名誉職から離れ、現在の状況に至って居る。然しながら貧しさを経験したことの無い者には、本質的に貧しい者の悲哀を理解する事は出来ない。職に就く者として先ずその事を知ることが基本である。」<http://www.741.cc/hito/hukushi-01.htym>
- 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」厚生労働省、平成20年3月31日、は「地域における「新たな支え合い」を求めて―住民と行政の協働による新しい福祉―」の標題のもとに様々な視点から地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策が論議されており、民生委員については、現状、課題、今後の論点、に分けて報告されている。
- 8) 「民生委員児童委員信条」である。民生委員法の趣旨に則り奉仕活動への意思表示となっている。

この信条は、地区民生委員児童委員協議会(定例会)の冒頭で唱和される。

 1. わたくしたちは、隣人愛をもって、社会福祉の増進に努めます。

2. わたくしたちは、常に地域社会の実情を把握することに努めます。
 3. わたくしたちは、誠意をもって、あらゆる生活上の相談に応じ、自立の援助に努めます。
 4. わたくしたちは、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。
 5. わたくしたちは、常に公正を旨とし、人格と識見の向上に努めます。
- 9) 全国民生委員児童委員連合会(全民児連)の組織構成は、都道府県・指定都市民生委員児童委員協議会(略称：都道府県・指定都市児協)を構成団体として組織された民生委員児童委員協議会の全国組織である。主な事業は、民生委員・児童委員制度に関する基本的な事項や、民生委員・児童委員活動の強化推進に関する具体的な方策に関する調査研究、活動実践の開発や発展を進めるための各種事業を企画・実施している。全国 23 万人の民生委員・児童委員が相互に連携、協力、協働をすすめるように情報提供や情報共有に関わる事業を実施している。
- 10) 平成 9(1997)年 4 月 21 日「地域福祉時代に求められる民生委員・児童委員活動」―活動強化方策―を以下に示す。2007 年版『新任民生委員・児童委員の活動の手引き』には、民生委員・児童委員の原則(基本姿勢、三つの基本的性格、三つの原則、七つのはたらき)が継続して掲載されている。

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」

重点活動

- (1) 個別援助活動の強化
 - (2) 在宅支援をすすめるネットワークづくり(見守り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
- 11) 『月刊福祉』(2007)全国社会福祉協議会、October 2007、p.21
- 12) 全国民生委員児童委員連合会(2007)『民生委員制度創設 90 周年活動強化策 広げよう地域に根差した思いやり 100 周年に向けた民生委員・児童委員行動宣言』はじめに(全民児連会長 大澤義行)
- 13) 『月刊福祉』(2007)全国社会福祉協議会、October 2007、p.24

- 14) 『朝日新聞』朝日新聞西部本社、平成 22(1010)年 8 月 4 日朝刊
 同上紙平成 22(2010)年 8 月 17 日朝刊に「生活保護受けられず、電気止まり 10 年、の見出しで、さいたま市北区の民家で 15 日、無職の男性(76)が熱中症で死亡した。～男性の居住地域を担当する民生委員(67)は「近所の人もほとんど知らない状態だったが、同居の家族がいるから」と安心していただけという。生活苦に関する相談を受ける同市北区福祉課も、男性の状況を把握しておらず、「すべての家庭の状況を把握するのは難しい」とした。」が掲載され民生委員や行政の対応に問題点を提起した。この事案について、民生委員は対象が独居高齢者ではなく、同居の家族がいても、やはり「気になる人」であったので、実態を把握しておくことが職務であるということになる。しかし、このような案件は全国的に多いであろうが、それらがすべて民生委員の職務怠慢であり、責任を追及するということにはならないであろう。今後の論議が必要である。
- 15) 「豊かなソーシャル・キャピタルが形成されている地域では、犯罪や児童虐待を減らし、高齢者や障害者の生活の質を改善し、少子化を防ぎ、さらに地域経済の成長を促すという調査結果も示されている」(内閣府国民生活局『ソーシャル・キャピタル—豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』(2003 年)「ソーシャル・キャピタル—信頼・規範・互酬性・つきあい・社会参加という社会関係が資本として保障されていることがコミュニティにとって大事であることは明白であるし、ソーシャル・キャピタルが存在しない社会の成立を想像することができない。単純にいうと、友人・知人・同僚との絆のない世界、人々を信頼することができず気の抜けない世界、そんな世界がソーシャル・キャピタルの存在しない社会である。当然ながらそんな社会をみつけることはできない。したがって、議論すべきは、その量がどの程度あるのかという問題と、その量の多少が結果的にどのような影響を社会に及ぼしているのかという問題である」石田祐「ソーシャル・キャピタルとコミュニティ」(稲葉陽二編著(2008)『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社、p.81) という言及がある。自治会・町内会の実態は、近隣住民同士の絆が弱くなり相互扶助精神の希薄化が進む現状にあって、地域在住の民生委員が、ソーシャル・キャピタルの量の拡大に一役買うことが期待される時期に来ているのではないと思われる。
- 16) 「活動強化方策取り組みマニュアル」は、上掲(9)の『広げよう地域に根ざした思いやり』pp.12-19 に詳述されている。民生委員・児童委員の活動の実態などに関するヒアリングを行った一人である山野則子は「行政等の関係者が民生委員・児童委員のことをきちんと理解しているのか、地域で果たすべき役割が不明確ではないかということは、ヒアリングの段階から強く感じていました。それを踏まえた行政等へのメッセージとして、活動強化方策マニュアルのなかの「**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**」(上掲書 p.17) というフレーズは最も強調したい、(『月刊福祉』(2007)October 2007、全国社会福祉協議会、p.25) と指摘している。
- 17) 平成 21 年 3 月 31 日現在の高齢化率は、全国 22.21%、山口県は全国で第 4 位 27.0%、で①秋田県 28.66%、②島根県 28.46%、③高知県 27.66%となっており、周防大島町の 44.4%は注目される。
 (「平成 21 年度版住民基本台帳人口要覧」平成 21 年 3 月 31 日現在の高齢化率)
- 18) 嘉陽正倫(2007)『臨床心理学的地域援助の視点に立つ高齢者の心の支援の研究』宇部フロンティア大学大学院未公開修士論文

第3章 地域住民の民生委員についての意識及び評価

本章の目的は、委嘱型ボランティアである民生委員が地域福祉の推進に大きな使命を果たすためには地域住民に民生委員の存在と存在の意義が認識されていることが必要であることから、自治会住民への意識調査により、民生委員についての認知構造や活動全般について把握し、地域住民の求める民生委員の役割を探ることにある。

1. 調査の目的、調査地の概要、調査方法

第一に、地域住民が担当民生委員を通してどのような民生委員観を持っているか等について①認知度、②期待度、③相談希望、④活動の啓発 PR、⑤住民の課題と民生委員の関わり、⑥民生委員全般について自由記述、一について回答を求め、その結果から住民のニーズや課題に応えた活動の方向性を把握する。

第二に、意識調査の結果は、担当民生委員への地域住民からの「評価」の一つであり貴重な資料として活用することが期待できること。民生委員はこの「評価」を真摯に受け止め次年度の活動方針に役立てることが可能である。すなわち、新年度の活動計画策定の資料や民生委員・児童委員協議会の研修計画の立案に有益である。

調査地の山口県宇部市は、かつては石炭産業で繁栄した工業都市であったが、エネルギー革命により化学工業へと転進し先端技術工業都市へシフトした。人口 175,531 人、全世帯 77,250 (21 年 4 月 1 日現在)、高齢化率は 25.0%である。調査は次ページの地図に示す市内 24 小学校区の内 3 校区を調査対象地区とした。(1) 北部、農山村地区 (小野小学校区、二俣瀬小学校区) : この地区は昭和 29(1954)年宇部市に合併した、水稻、野菜、お茶等の生産が盛んで、近年過疎化、高齢化が急激に進んだ地区であり、高齢化率は 41.9%である。この校区は 25 自治会、667 世帯、人口 1,620 人の規模であるが、対象地区は限定せず、全域にわたる 100 世帯、100 人を対象とした。(2) 東部、郊外住宅地区 (西岐波小学校区) : この地区は太平洋戦争時の昭和 18(1943)年宇部市に合併した。村制時代から農業、漁業が中心であったが、合併後は市のベッドタウン化し公営住宅、戸建住宅が激増した。この校区は 41 自治会、5,840 世帯、校区別人口で 2 番目に多い 14,089 人をおかえる地区で、高齢化率は 28.9%である。対象地区は、全 41 自治会の内、戸建住宅を中心とした 2 つの自治会、200 世帯 200 人から回答が得られた。両地区共に、地域の高齢者の敬老会への参加及び福祉委員の声掛けが校区社会福祉協議会との主な接点である。調査は質問紙法で行った。東部郊外住宅地区の住民に事前にアンケート用紙を配布し、3 月末及び 4 月当初の自治会総会時に、封筒に密封した回答の提出を求めた (308 世帯に配布、200 世帯が回答)。北部農山村地区は、100 世帯の戸別訪問により回答を求めた。なお、この訪問時に併せて、半構造化面接により「民生委員についてのイメージ」を尋ねた。調査の時期は、平成 20(2008)年度末の 3 月、及び平成 21(2009)年度はじめの 4 月の自治会総会に回収可能な時期を設定した。農山村地区の戸別訪問は、平成 21(2009)年の 2 月及び 3 月の平日及び休日に実施した。

調査地区： **宇部市** 北部農山村地区（小野小学校区、二俣瀬小学校区）
東部瀬戸内海沿岸の郊外住宅地（西岐波小学校区）



2. 地域住民の民生委員に対する認知度

地域住民にとって、民生委員はどのように映っているのだろうか。まず、「民生委員のことを知っていますか」の問いに、1. 「知っている」（75.7%）、2. 「言葉は聞いたが内容は知らない」（22.7%）、3. 「知らない」（1.7%）、となった(図 1-1)。年齢区分では、知っているが70歳以上の層で89.4%、年齢が上がると認知度が高くなり、反対に、聞いたが知らない、及び、知らない層は、年齢が低いほど多くなっている傾向を示した。

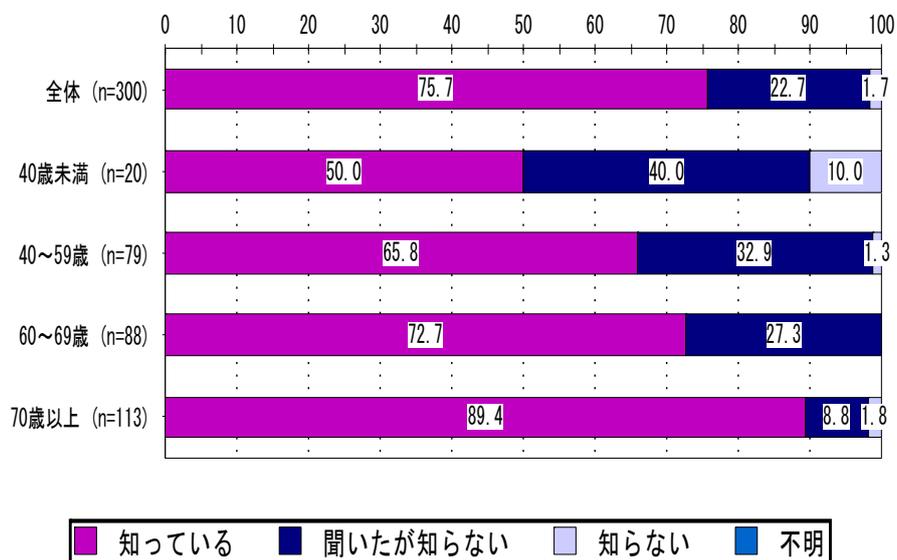
次に、認知度について郊外の住宅地区と農山村地区とで認知度の差があるのだろうか。図 1-2 にみるように、農山村地区では92%が知っており、郊外住宅地住民との認知度の差は著しい。

人々の出入りが少ない農山村地区にあっては、近隣住民同士が顔見知りの人間関係が構築されており、民生委員のなり手が結果的に世襲となる場合がある等の理由で、自治会住民によく知られていることを裏付けているといえよう。

一方、比較的都市部の住宅地の住民の、特に、若年層にあっては、民生委員にお世話になる機会が少ないことの他に、同じ自治会に住みながら、自分以外の他者との関係性を持ちたくないという意識が反映されているのであろう。換言すれば、「個人生活重視」のライフスタイルが民生委員の認知度を低くしているともいえるだろう。

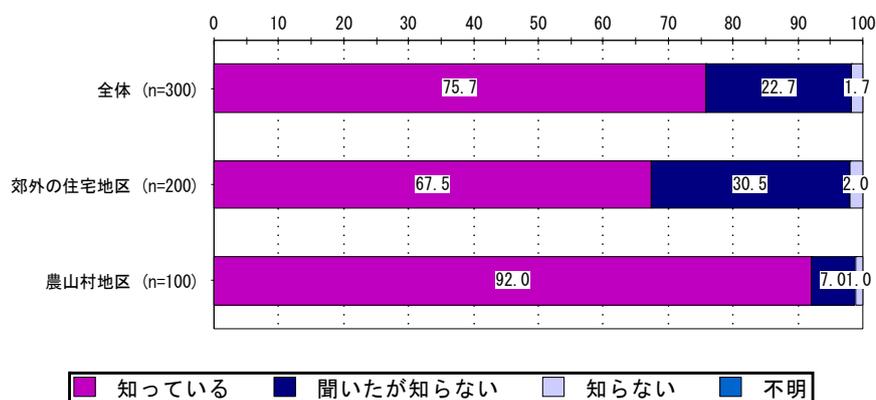
なお、先行調査の新潟県民 272 人の調査では、9 割以上が「名称を知っている」との回答であり¹⁾、本調査で「言葉はきいた」層を加えると大差はない結果となった。

図 1-1 民生委員の認知度（年齢区分別）



$X^2_{(6)}=32.20, p<.05$

図 1-2 民生委員の認知度（地域別）



$X^2_{(2)}=21.93, p<.05$

次に、知っていると答えた 75.7%の人に、「どのように知ったか」を聞いた結果、多い順に自治会集会や行事(46.3%)、市の広報等で(39.6%)、人から聞いた(39.6%)である(表 1)。地域別では、郊外住宅地区で最多は、自治会集会や行事(56.3%)であった。農山村地区では、人から聞いた(48.9%)が多く、近隣住人同士からの情報伝達が大きな役割を果たしている。

表1 民生委員の認知方法（地域別）

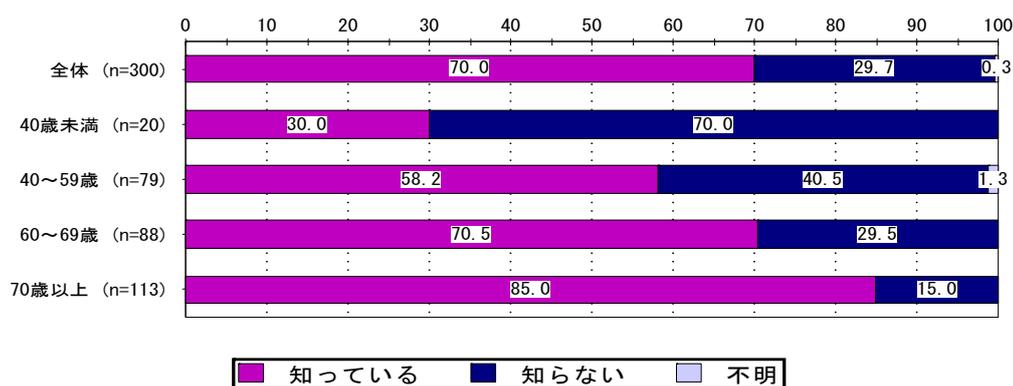
（複数回答 上段：実数、下段：％）

	合計	社協だより 市の広報、 た	人から 聞いて	新聞やTV を見て	会行事で 自治会の集 を受けて	相談や訪問 の窓口で	市（支所） した	一緒に活動	その他
全体	227	90	90	24	105	19	3	9	11
	100	39.6	39.6	10.6	46.3	8.4	1.3	4.0	4.8
郊外住宅地 区	135	64	45	22	76	17	3	6	2
	100	47.4	33.3	16.3	56.3	12.6	2.2	4.4	1.5
農山村地区	92	26	45	2	29	2	—	3	9
	100	28.3	48.9	2.2	31.5	2.2	—	3.3	9.8

$X^2(7)=38.08, p<.05$

さらに、「地区担当民生委員の認知度」について(図2)、1.「知っている」(70%)、2.「知らない」(29.7%)となっており、図1-1の民生委員認知度よりも、地区民生委員の認知度が少し低い結果である。何故に地域の方は「地区担当の民生委員」の方を知らないのでしょうか。図1-1との比較で図2の「知らない」が、40歳未満で70%、40～59歳で40.5%と極めて多いのは、この年代では日々の生活において、福祉関係の援助を必要とする機会が少なく、結果的に民生委員と関わる機会が少ないことが大きな理由となるだろう。

図2 地区担当民生委員の認知度(年齢区分別)



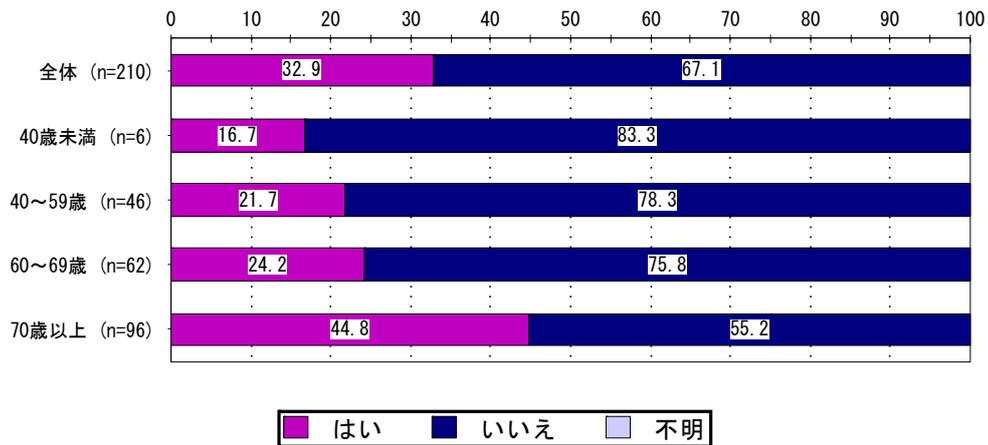
$X^2(3)=31.93, p<.05$

地区担当民生委員を知っている70%の回答者に「これまでに「声掛け」、「訪問」、「援助・相談」等を受けた経験の有無」は～1.「はい」(32.9%)、2.「いいえ」(67.1%)という結果であり、知っていても関わりがあるとは限らないということである(図2-1)。年代区分でみると、年齢に比例して民生委員との接触が増加するが、特に、60歳代と70歳以上を比較する

と、70歳以上の層は60歳代の倍近くの間わりがあることが知られる。

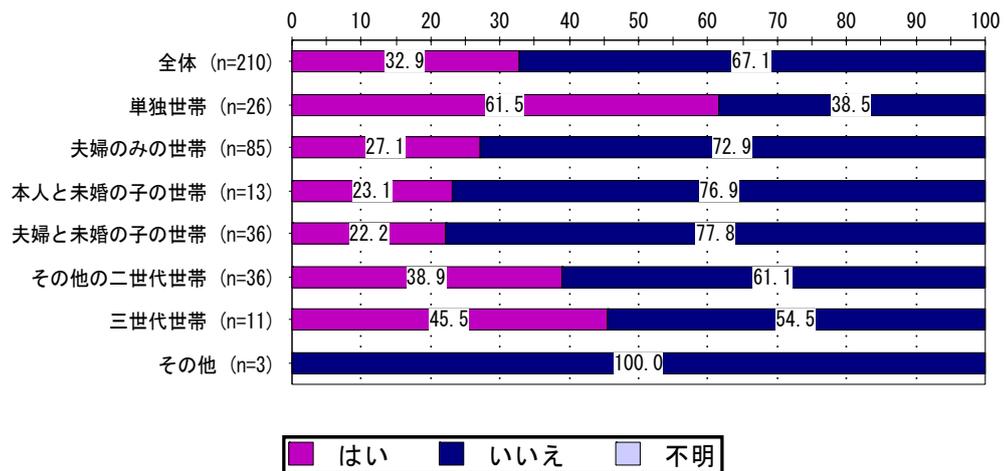
さらに、「声掛け」等の間わりを世帯構成別に見ると（図2-2）、単独世帯が民生委員からの間わりが最多であることは予想どおりである。次いで三世帯、二世帯世帯の高齢者への間わりが、夫婦のみの世帯より多いのは、例えば75歳以上の夫婦世帯では、老老介護も含めて夫婦相互の助け合いがある程度実現されていると言えるかも知れない。

図2-1 民生委員からの声掛けの有無（年齢区分別）



$X^2_{(3)}=11.60, p<.05$

図2-2 民生委員からの声掛けの有無（世帯構成別）



$X^2_{(6)}=16.25, p<.05$

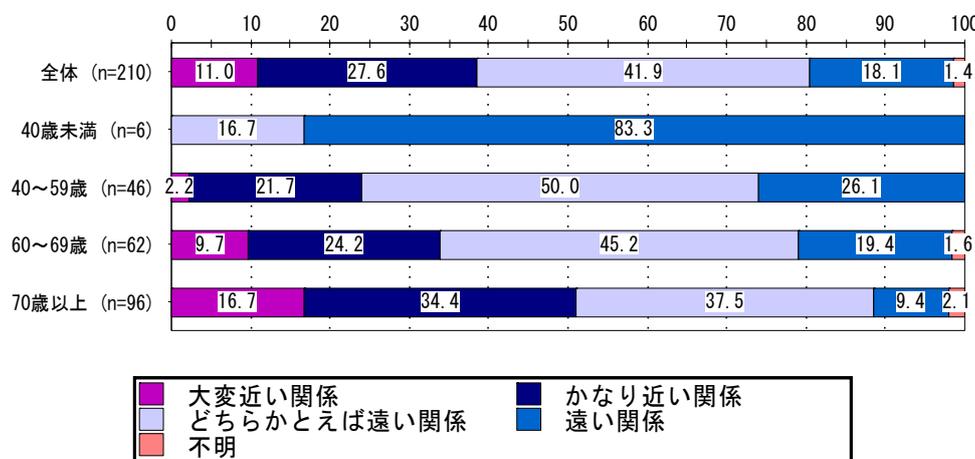
民生委員から「声掛け等を受けた 32.9%の人の、内容」(複数回答)は順に、1. 世間話(38.2%)、2. 健康医療(30.9%)、3. 近況報告(29.4%)、4. 在宅福祉(14.7%)、5. 日常的な支援(8.8%)、6. こどもの教育、生活費、緊急時対応(7.4%)と続く(表 2)。60 歳以上の高齢者で、世間話と近況報告を合わせ、関わりの過半数を占める。民生委員と高齢者との関係性が大切であり、ラポールが形成されて初めて健康問題等の支援へ進むことが可能となる。特に世間話は、人と人との絆を結ぶ重要な役割を果たしていると言えよう。

表 2 民生委員からの働きかけ (複数回答 上段:実数、下段:横%)

年 齢	全 体 (人)	健康 医療	子 供 の 教 育	在 宅 福 祉	生 活 費	住 環 境	緊 急 時 対 応	日 常 的 支 援	近 況 報 告	世 間 話	介 護 保 険	高 齢 者 虐 待	認 知 症	そ の 他
全体	68 100	21 30.9	5 7.4	10 14.7	3 4.4	5 7.4	5 7.4	6 8.8	20 29.4	26 38.2	2 2.9	1 1.5	1 1.5	11 16.2
40 歳 未満	1 100	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	1 100	— —	— —	— —	— —	— —
40~59 未歳	10 100	1 10.0	1 10.0	2 20.0	1 10.0	1 10.0	— —	1 10.0	2 20.0	2 20.0	— —	— —	— —	3 30.0
60~69 未歳	15 100	3 20.0	— —	3 20.0	— —	— —	1 6.7	— —	2 13.3	6 40.0	— —	— —	— —	5 33.3
70 歳 以上	42 100	17 40.5	4 9.5	5 11.9	2 4.8	4 9.5	4 9.5	5 11.9	15 35.7	18 42.9	2 4.8	1 2.4	1 2.4	3 7.1

地区の民生委員を知っていると答えた 70.2%の人の「民生委員に対する親密感」は、1. 「大変近い関係」(11%)、2. 「かなり近い関係」(27.6%)、3. 「どちらかといえば遠い関係」(41.9%)、4. 「遠い関係」(18.1%)となった(図 3)。知っていても、地域住民にとって過半数がどちらかといえば遠い関係、あるいは遠い関係である。年齢別では、40 歳未満の年齢層で、遠い関係(83.3%)、どちらかといえば遠い関係(16.7%)であり、大変近い、かなり近いと感じる人はいない。60 歳以上の高齢者層でさえも「近い関係」が少ない。このことから民生委員の地域への貢献度、信頼性、住民との接触の頻度、職務内容の徹底等の課題が浮き彫りにされた。当然、人格と識見の向上も欠かせないであろう。

図3 民生委員との関係



$\chi^2(9)=32.70, p<.05$

3. 民生委員への期待度と相談希望の有無

地域住民は民生委員に何を期待しているのでしょうか。「民生委員への期待」では、全体回答で多い順に、1.「子ども、独居、二人暮らしへの相談」(80.2%)、2.「福祉相談に身近で相談にのる」(47.1%)、3「行政や専門機関につなぐ」(43.3%)、4.「福祉情報の提供」(32.4%)、5.「自治会と連携した行事を行う」(27.0%)、6.「災害時に支援者の把握をする」(19.1%)、7.「高齢者サロン等での中核的役割」(6.8%)、8.「福祉課題の理解」(4.1%)、9.「社協等の福祉団体への協力」(1.4%)、10.「その他」(1.0%)、である(表3)。

居住地別では、郊外住宅地は全体回答に近く、農山村地区では「子供や独居・二人暮らし」に続き「行政や専門機関につなぐ」、「福祉情報の提供」が期待された。総じて、子どもや高齢者といった生活弱者への援助、住民の身近な相談者、行政とのパイプ役等の活動が期待されていることが確認された。一方、居住地別に期待度が極めて少ない項目をみると、郊外住宅地では「災害時の要援護者の把握」に若干の期待が示されているものの、「高齢者サロン等での中核的役割」、「福祉課題についての理解」、「社協等の福祉団体への協力」の3項目については、住民の目からすれば、民生委員の職務という捉え方はしていないように思われる。農山村地区においては、上記4項目すべてにそのことが言えるだろう。防災マップは民生委員が作成するが、災害の現場では、消防署員、行政の出番であるため民生委員には期待しないのであろう。ここで注目すべきは、期待度の最上位の「子ども、独居高齢者、2人暮らしの高齢者への相談」を例にとると、この結果の背後には2重の意味が内包するということである。1つには「現状で役割が果たせているので、引き続き期待する」、2つには「現在、実現されておらず、今後期待する」ということであり、個々の民生委員はこの結果を真摯に受け止めることが望まれるだろう。また、この項目で農山村地区の住民が突出した回答を示したのは、この地域がすでに超高齢化が顕在化している理由も大きいだろう。

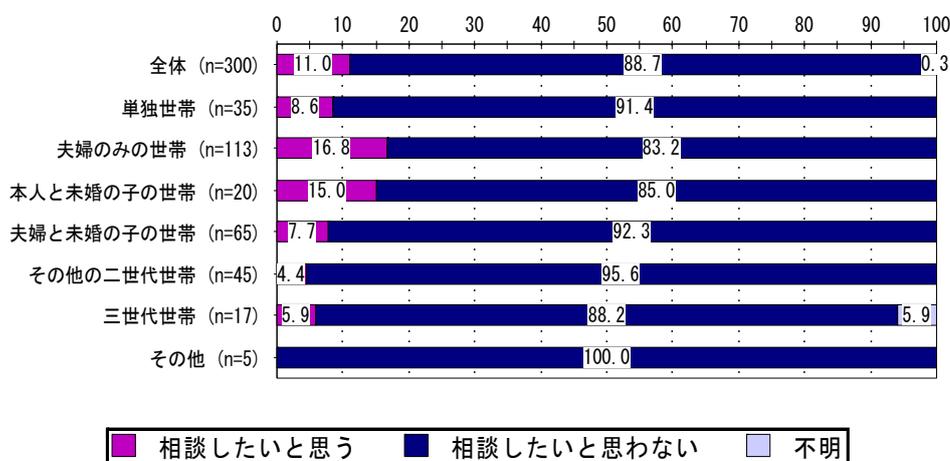
表3 民生委員への期待

(複数回答 上段：実数、下段：%)

地域の背景	全体(人)	らしの相談 子供同居二人暮	福祉情報の提供	自治会と連携し て行う	行政や専門機関 につなぐ	身近に福祉相談 のいる	災害時に支援者 を把握する	高齢者サロン等 の中核的役	理解を示す	福祉問題に関し 体へ協力	社協等の福祉団	その他
全体	293	285	95	79	127	138	56	20	12	4	3	
	100	80.2	32.4	27.0	43.3	47.1	19.1	6.8	4.1	1.4	1.0	
郊外 住宅地	193	145	56	50	81	100	48	13	6	2	2	
	100	75.1	29.0	25.9	42.0	51.8	24.9	6.7	3.1	1.0	1.0	
農山村	100	90	39	29	46	38	8	7	6	2	1	
	100	90.0	39.0	29.0	46.0	38.0	8.0	7.0	6.0	2.0	1.0	

次に、地区担当の民生委員に、「現在あるいは将来、あなたご自身や他者のことで相談したいですか」の問いに、全体回答において「相談したいと思わない」層が圧倒的に多いのが特徴的である(図4)。また、「相談したいと思う」人を世帯別でみると、単独世帯では、夫婦のみの世帯や、本人と未婚の子の世帯よりも少ないことがわかった。

図4 民生委員への相談希望の有無



前問で「相談したいと思う」とした11.0%の回答者から、自由記述で具体的な相談内容を求めた結果が下表である。いま現在、及び将来予測される相談事例が読み取れる。

- | |
|---|
| <p>A「現在相談したい内容」：健康問題(2件)、近隣住民と交際(3件)、生活支援、親戚、夜間見守(各1件)</p> <p>B「情報提供を期待する内容」：サービス機関(2件)、緊急避難時の避難場所、福祉サービス内容(各1件)</p> <p>C「現在相談したい内容はないが、将来的にお願いしたい内容」：自分や親が将来困った時(7件)、老後の受入れ先、自分で身辺処理が出来なくなった時、福祉サービスが必要となった時、老後の生き方、近所に何かあった時、高齢者としての充実した生活はどうあるべきか(各1件)</p> <p>D「その他」：相談者と専門機関の橋渡し役をお願いしたい、相談することで安心感が持てる、個人情報であるために他者に内容を話したくない(各1件)</p> |
|---|

さらに、「相談したいと思わない」、を選んだ 88.7%の回答者にその理由をたずねた結果、全ての年齢層で「いま現在相談したいことがない」が最多である(表 4)。また、個人情報の漏洩を懸念する年齢層は 60 歳未満の層に多い。なお、「いま相談したいことがない」という意思表示は、相談の拒否ではなく現在の時点で相談がないということであろう。

表 4 民生委員に相談したいと思わない理由 (複数回答 上段：実数、下段：横%)

年 齢	全 体 (人	漏 れる 個 人 情 報 が	し た く な い 知 人 に 相 談	へ 相 談 は 厭 知 ら な い 人	相 談 す る 関 係 機 関 へ	い 事 が な い 今 相 談 し た	そ の 他
全 体	266 100	34 12.8	8 3.0	25 9.4	33 12.4	227 85.3	— —
40 歳未満	16 100	3 18.8	2 12.5	2 12.5	3 18.8	11 68.8	— —
40~59 歳	76 100	18 23.7	3 3.9	8 10.5	9 11.8	63 82.9	— —
60~69 歳	77 100	7 9.1	3 3.9	8 10.4	13 16.9	64 83.1	— —
70 歳以上	97 100	6 6.2	— —	7 7.2	8 8.2	89 91.8	— —

$X^2_{(21)}=64.84, p<.05$

4. 民生委員活動の啓発

「民生委員の活動を地域住民に周知徹底させる有効な方法」をたずねた結果 (複数回答) 全年齢層で最多回答はリーフレットの配布である (表 5)。

平素の活動が PR となっており、特別な啓発はしなくてもよい、とするのは 70 歳以上の層に多い。高齢者は平素民生委員から日常的な安否確認の声掛けや関わりを頻回に持つことから予測される結果である。

一方、40 歳未満の層では、学校や地域の活動時に PR することの有効性を挙げており、今後は、年度初めの PTA 総会時に、校区民生委員児童委員協議会長が小中学校へ出向き、民生委員・児童委員、主任児童委員活動を紹介することが PTA 会員及び教職員への啓発となるだろう。

表5 民生委員の啓発 PR

(複数回答 上段：実数、下段：%)

年 齢	全 体 (人)	福 祉 関 連 イ ベ ン ト で P R	R 新 聞 T V で P	の 配 布 リ ー フ レ ッ ト	学 校 ・ 地 域 活 動 時 に P R	ふ れ あ い サ ロ ン 活 動 等 で	証 明 書 提 示	活 動 時 に 委 員 P R と な る	平 素 の 活 動 が	そ の 他
全 体	297 100	90 30.3	69 23.2	189 63.6	40 13.5	78 26.3	42 14.1	89 30.0	17 5.7	
40 歳未 満	20 100	4 20.0	7 35.0	11 55.0	8 40.0	4 20.0	8 40.0	1 5.0	1 5.0	
40~59 歳	78 100	27 34.6	23 29.5	55 70.5	11 14.1	31 39.7	14 17.9	16 20.5	3 3.8	
60~69 歳	88 100	33 37.5	18 20.5	59 67.0	9 10.2	26 29.5	9 10.2	18 20.5	4 4.5	
70 歳以 上	111 100	26 23.4	21 18.9	64 57.7	12 10.8	17 15.3	11 9.9	54 48.6	9 8.1	

この回答結果から、民生委員活動の周知徹底の場面と方法が具体的に理解できたが、実際に地域住民が民生委員について知りたいのは、民生委員の職務、即ち何をやる委員であるのか、と民生委員の人物「その人」である。下表は民生委員に関わる「自由記述」で述べられた内容であり、真実味のある「生の声」として傾聴したい。

民生委員の活動内容、民生委員（人物）の周知徹底（自由記述）

- 1 活動内容が分からない。広報などで活動内容を PR したほうがよい。
- 2 民生委員さんがどのような活動をされているのか詳しく分からない。何をお願いできるのだから。
- 3 自治会の役員会で会うだけで、実際にはどんな人で、何を相談してよいのか分からない。
- 4 守秘義務があると思うが、いま一つ活動内容が分からない。
- 5 民生委員の活動内容をもっと PR してもらおうと独居老人の方の生活もよりよいものになると思う。
- 6 お年寄りには民生委員の職務について詳しく知らないのだから、知らせることが必要。
- 7 個人情報の保護もあるだろうが、活動が全くみえない。

5. 民生委員は地域住民の福祉課題に如何に関わるべきか

「地域住民にどう関わるか」（複数回答）は、第3節の「期待度」に関連するが、具体的に何を求めているのかを把握した。全ての年齢層で上位1、2は、1.「高齢者や母子家庭、障害を持つ人への相談や話し相手を積極的に行う」（70.0%～75.6%）、2.「一人暮らしの高齢者が希望すれば月に2～3回以上、安否確認の訪問を行う」（61.4%～75.6%）である。

第3位は、59歳以下の層では、「近隣トラブルの解消や不登校ひきこもりの人や家族への支援」といった具体的課題を挙げ、60歳以上では、「安心・安全で住みよい自治会となるよう自治会役員や関係機関と協働して住環境を向上させる」を挙げた（表6）。

表6 地域住民の福祉課題と民生委員の関わり (複数回答 上段：実数、下段：横%)

年齢	全体(人)	家庭の相談	高齢者母子	こもり相談	不登校ひきこもりの解消	近隣トラブル	3回訪問	独居者月2	住民に解説	改正法令を	地域づくり	安心安全な	の受付	メール相談	に声掛け	全ての住民	早い援助	緊急時の素	その他
全体	300	216	50	69	196	36	90	21	60	75	3								
	100	73.0	16.9	23.3	66.2	12.2	30.4	7.1	20.3	25.3	1.0								
40歳未満	0	14	2	6	14	3	4	3	7	1	—								
	100	70.0	10.0	30.0	70.0	15.0	20.0	15.0	35.0	5.0	—								
40~59歳	78	59	20	21	59	14	19	5	15	20	—								
	100	75.6	25.6	26.9	75.6	17.9	24.4	6.4	19.2	25.6	—								
60~69歳	88	63	15	19	54	8	28	7	14	28	1								
	100	71.6	17.0	21.6	61.4	9.1	31.8	8.0	15.9	31.8	1.1								
70歳以上	110	80	13	23	69	11	39	6	24	26	2								
	100.0	72.7	11.8	20.9	62.7	10.0	35.5	5.5	21.8	23.6	1.8								

民生委員は、特に、地域の高齢者や一人暮らしの人々への支援が期待されていることが明らかとなったが、「どのような」関わり方が求められるのであろうか。下記のとおり、「信頼性」、「親しみ」、「活動性」、「頻回の訪問や声掛け」、などの人格・人間性や、積極的な活動が期待される関わり方であることがわかった。

地域住民の求める民生委員像（自由記述 下線は筆者）

- 1 人のお世話をすることは本当に大変なお仕事であり、信頼される人であって欲しい。
- 2 これまで余り関心を持たなかったが、民生委員には親しみが必要である。
- 3 地域の人に活動が見えるようにして頂きたい。いつも動ける人でお願いしたい。
- 4 独居の人をよく訪問する必要がある。 独居老人をよく訪れてほしい。
- 5 要求ばかりして自分が当たれば少し考える。でも民生委員さんは近くに居てほしい。
- 6 高齢者の人に積極的に声をかけてほしい。
- 7 近隣は4班で構成され相互に助け合う。民生委員には独居老人に気を配ってほしい。
- 8 これからは独居老人や老人が増える。従って民生委員の仕事が益々重要になると思う。
- 9 声かけをしばしばして欲しい。1人暮らしの人に週1回でも声をかけてあげてほしい。
- 10 もっと身近に相談できるように、月1回でよいから何でも話せる場をもってほしい。
- 11 1つの区に、1人は民生委員が居て欲しい。民生委員の人数を増やす。

6. 民生委員に関する意識調査の総括

地域住民が民生委員をどう捉え、何を期待しているのか、地域住民への相談活動や情報提供が果たされているのか、顧客満足が達成されているのかについて、意識調査の結果について総括する。

(1) 民生委員の認知度について、「民生委員の一般的な概念」と「地区担当の民生委員」についての認知度は、それぞれ「知っている」(75.7%)、「地区担当の民生委員を知っている」(70.2%)であった。地区担当の民生委員を知っている、とした70.2%の回答者の中で、実際に民生委員から訪問を受けたり、相談をした、という関わりを持った者は、3割であり、特に70歳以上の年齢層で民生委員からの声掛け等の関わりが高いことがわかった。

民生委員から「声掛け等を受けた」人々の関わりの内容をみると、60歳以上の人々の場合、「世間話」と「近況報告」が過半数を占めており、一般的な話題を傾聴することが高齢者へのカタルシスの役割を果たしており、民生委員との心の交流ともなっている。

地区担当の民生委員を知っている年齢層で、民生委員との親疎の度合いをみると「大変近い関係」(11%)、「かなり近い」(27.6%)回答層が60歳以上に多いのは、民生委員の活動場面は高齢者が主であるためであろう。一方、40歳未満の層では「どちらかといえば遠い関係」(16.7%)、「遠い関係」(83.3%)、という結果であり、民生委員を含め地域住民との交流の機会が乏しく、必然的に地域に溶け込むことが出来にくい環境になっていること、地域住民でありながら、自治会や地域に関心を示さず自分中心のライフスタイルを守っていると思われる。さらに、民生委員の認知度の低さは、職務内容が周知されていないことにも関連する。民生委員のPRの必要性は地域住民からも指摘された。

(2) 民生委員の役割への期待度について、地域住民が民生委員に期待する役割で、全年齢層で最多の項目は「子ども、ひとり暮らし、二人暮らしの相談」であり、日々の民生委員活動の実践が反映されている結果であろう。次いで、60歳未満の層では「行政や関係機関につなぐ」所謂パイプ役への期待が大きく、60歳以上では「福祉相談に身近に相談にのる」ことへの期待となっており、身近な相談者の存在は心強いということである。また、自由記述で「独居老人への訪問回数を増やす」「ひとり暮らしの人へ週1回でも声を掛ける」「高齢者へ積極的に声を掛けて欲しい」といった少数ではあるが、具体的な活動の頻度や態度についての期待が示されており、しっかりと受け止めなければならないであろう。

(3) 民生委員及び民生委員活動の啓発について、民生委員を地域住民に知ってもらう方法で有効であると回答した内容は、リーフレットを地域に配布する、というものである。校区の広報紙などにも3年に1度の委員の改選時に氏名が掲載されるが、それだけでは不十分であり、年度初めに必ず委員名を挙げ、併せて職務内容の紹介が必要であると思われる。「特に、啓発活動をしなくても平素の活動をみれば、それがPRにつながる」、という70歳以上と40歳未満の人々からの回答は民生委員にしっかりと受け止めてもらいたい。民生委員の活動は常に地域住民から見られているということであり、日頃の誠意をもった活動により、「顔を知ってもらい」信頼を得ることが期待されるということである。

(4) 民生委員の職能評価について、これまで、地域住民からの評価・フィードバックを受け止めて次なる活動に資するという作業は民生委員サイドからは実施してこなかった。本章で施行した「民生委員に関する意識調査」は、年度末・年度始めに実施された地域住民から提出された民生委員に対する有益な「評価」であると捉え、プラス評価はさらに吟味し内容を高め、マイナス評価は、民生委員児童委員協議会（民児協）において有益な評価として受け止め、職能を高めるための研修プログラム改善に活用ができるであろう。

少数意見だが、自由記述「民生委員全般について」を下に挙げる。「地域に必要な委員であるのか」、といった厳しい発言もあり、謙虚に耳を傾ける必要があるだろう。また、民生委員の存在理由の1つは、地域住民にとって「いざという時のセイフティネット」にあることを改めて再確認できた。

民生委員全般についての意見（自由記述）

○民生委員へのプラス評価として示された内容

- 1 仕事は大変だが町内の人は助かっている。
- 2 時々声をかけてくれている。
- 3 何かあった時、相談できる唯一の窓口となっている。

○民生委員へのマイナスとして今後改善を迫られる内容

- 1 民生委員の「人」、と職務内容の具体を周知・啓発すること。
- 2 守秘義務が徹底していないのではないか。
- 3 地域に必要な民生委員であるか。

○民生委員に期待する内容

- 1 独居のひとへの訪問回数をふやすことを望む。

○行政への期待

- 1 1つの区に1人は委員の配置をする。

おわりに、今後の民生委員の重要な役割として生かす課題を3点挙げる。

1. 地域住民が民生委員に期待するのは、こども、一人暮らし、二人暮らしの高齢者への相談活動及び福祉情報の提供と行政や専門機関につなぐ役割である。したがって、要援護者への相談・援助活動をいかに行うかが基本的・中核的な課題である。

2. 民生委員活動の地域住民への啓発の徹底を図ることが課題である。民児協と行政との協働で頻回のPRが実現可能かどうかを検討することである。次に、民生委員自らが平素の活動の姿を住民に示し認知してもらう努力は民生委員自身の課題である。民生委員の活動するフィールドは地域であるという原点に立ち活動環境を自らの手で整えることである。

3. 地域住民に親しまれ、「顧客サービス」（住民）に徹するために民生委員の資質向上を図ることが課題である。民生委員は委嘱型ボランティアであるという自覚に徹し「顧客（住民）満足」を図るために、先ず、地区民生委員児童委員協議会（民児協）において事例研究を中心に、職能開発に努める必要がある。年度初めの民児協において、事業計画(P)、実施(D)、評価(S)のマネジメントサイクルにより年度の活動計画をどのように立案し、実践していくかが課題である。

<注・「農山村地区の住民が持つ民生委員のイメージ」>

- 1) 新潟県知事政策局広報広聴課(2006)『県民アンケート調査報告書「民生委員・児童委員について」』新潟県、p.2

「農山村地区の住民が持つ民生委員のイメージ」

1 農山村地区でのアンケートを戸別訪問の形態で実施した際、アンケートに並行して地域住民が口頭によって、主として当該地域を担当する「民生委員に対するイメージ」を率直に語ったので、ほぼそのままの語り口で提示する。アンケートに協力した100人のすべての人々が口頭で意見を述べた訳ではないが、得られた内容は生きた質的データとして検討に値するものである。

内容は、A 民生委員に対するプラスのイメージ、B 民生委員に対する期待、協力、C 民生委員に対する認知度の低さ故の偏見など、D 民生委員に対するマイナスのイメージ、E 民生委員に関連する意見、であり、5つの類型に集約しその考察を行った。

2 地域住民が持つ民生委員のイメージ類型

A 民生委員に対するプラスのイメージ

- ① 民生委員は、曾祖父がやっており、地域のために苦勞していたことがよくわかる。(80歳代女、無職)
- ② 民生委員はよくやってくれる。この地域は限界集落に近いので、将来的には民生委員だけに頼るのではなく、地域福祉の担い手を考えていく必要がある。高齢者の自助、自立支援などの課題は多い。(50歳代男、自営業)
- ③ 人の話では「訪問しても留守が多い。配布物を届ける際、要援護者が遠隔に住んでおり、車でも天候不順の時は大変」と言うがよくやっている。(60歳代女、自営業)
- ④ 以前、〇〇村に住んでいたが、田舎の民生委員は住民と密接になっているように思う。(70歳代男、団体役員)
- ⑤ 以前関わった民生委員は他界したが、ただ「感謝の一言」を言いたい人であった。人格者で、面倒見がよかった。特に口の堅い人だったので信頼された。(70歳代女、農業)
- ⑥ 親類に民生委員が数人いたが、世話好きであった。やはり面倒見がよい人が民生委員に向いていると思う。(50歳代女、主婦)
- ⑦ 土曜日、日曜日に関わらず独居の方を巡回し、声を掛けている姿を目にするが「自分は若い」と訪問を拒絶する人も居るそうだ。ご苦勞がよく分かる。(60歳代女、主婦)
- ⑧ 民生委員をイメージで表すと「お世話になる人」である。(50歳代女、会社員)
- ⑨ 障害のある身なので、一言「気をつけて下さい」という声掛けが嬉しい。特に相談することがある訳ではないが、声掛けが嬉しい。親しみ易い人が民生委員になっている。(70歳代女、主婦)
- ⑩ 民生委員は「困った時に相談にのってくれる人」と思う。(70歳代女、農業)
- ⑪ 一人暮らしの人へは、民生委員の助けが特にありがたい。(70歳代女、主婦)
- ⑫ 民生委員が福祉の相談に関わっていることくらいしか分からないが、自分の親のことを思うと、相談者がいるということは心強いと思う。(30歳代女、主婦)

B 民生委員に対する期待、民生委員への協力等

- ① 民生委員は地域住民とともに歩むことが大切だと思う。そのためには情報の収集が必要となる。商店を営んでいるので、様々な情報が提供されるので、必要な情報は民生委員に知らせている。民生委員は常時、要援護者に目を向けていくことは困難である。(70歳代女、自営業)
- ② 隣の住民へは、隣の住民が「声掛け」「安否の確認」をするのが大切である。民生委員に、毎日訪問することを期待してはいけないだろう。(70歳代女、自営業)
- ③ 民生委員は地域住民に安心感を与える存在であって欲しい。そして、顔をよく知ってもらうことが大切であると思う。(50歳代女、パート)
- ④ 民生委員と自治会長が相互に連絡、連携を保ってお互いの情報を共有して活動すると、地域の福祉は円滑に進むと思う。(70歳代男、農業)
- ⑤ 民生委員は人柄が大事。特に「親しみ」がその第一条件である。親しみをもって声を掛けられると人は嬉しくなるものである。(60歳代女、主婦)
- ⑥ この地区は4つの班に分かれており、お互いの情報は知っているが、民生委員にはお互いの困り事的情報を提供し、特に独居の人に気を配ってもらよう住民が協力することが大切だと思う。新しい情報を知らせると活動しやすくなるだろう。(80歳代男、無職)
- ⑦ 昔、農作業を共同でしていた時代には、近隣住民の絆は強かったが、現在はこの相互扶助の精神が弱くなっている。緊急事態の発生時には、先ず親戚に援助を求める傾向がある。このような時、民生委員が素早い対応ができると、その存在価値が高まると思う。
- ⑧ 独居で、隣家に息子の家族が住む環境なので、現在は民生委員のお世話になることもないが、独居の人への声掛けは大切と思う。(80歳代女、無職)

C 民生委員に対する認知度の低さ故の偏見など

- ① 民生委員の役割をはっきり知らない。広報紙にでたかもしれないが読んでいない。多くの人はそれ程関心は示していないと思う。(50歳代女、主婦)
- ② 民生委員のイメージは全く浮かばない。だから回答できない。(70歳女、自営業)
- ③ 地域福祉活動をする人だと思うが、具体的な役割が把握できない。(70歳代女、自営業)
- ④ 一言で言えば固い。何をする人か具体的な活動が見えない。(30歳未満、女、パート)
- ⑤ 聞くとことでは「民生委員は独居老人宅に、月に1度は訪問する」となっているそうであるが、現在はそれが続けられているのだろうか。(70歳代男、農業)
- ⑥ 実際のところ「よく分からない」というのが正直なところです。(90歳代女、無職)
- ⑦ 詳しくないが民生委員は「あまり仕事をしていないのではないか」。(70歳代男、農業)

D 民生委員に対するマイナスのイメージ

- ① この地区の住民は昔からの「地」の人が多く「遠くの親戚より近くの他人」というように、住民相互の助け合い精神が旺盛であり民生委員に助けをあまり求めない。
- ② ヘルパーならば実費を払い買い物・掃除を依頼できるが、民生委員にヘルパーの役割は期待できない。したがって、この地区には必要ない委員。(50歳代女、自営業)
- ③ 民生委員は名誉職でやる人が多く、心底から相談活動をしているだろうか、疑問に思う。(70歳代)
- ④ 言うてはいけないが、民生委員には適任者とそうでない人がいる。(70歳代男、無職)

- ⑤ 市街からこの地に転入して 10 年になる。民生委員の活動に地域差を感じず。この地区の民生委員に話した内容は地区住民に知れるところとなり、プライバシーは守られない。民生委員に関連はないが隣家の資産状況まで知っている土地柄である。(60 歳代女、主婦)
- ⑥ 年寄りには民生委員が何を援助してくれるのか分からない。(80 歳代女、農業)
- ⑦ 田舎の人は何かあると親戚や身内に頼ることが多い。民生委員にあまり立ち入ってほしくない気持ちがあるのだろう。(70 歳男、農業)
- ⑧ 民生委員は名ばかりの委員ではだめである。心から他人のために活動している人はどの位いるのか。偉い人になる程、人の心を考えていないように思う。(70 歳代女、農業)
- ⑨ 市の福祉の窓口で直接頼む方が役立つ。個人情報にかかわることを民生委員を経由して市に頼むのには抵抗を感じる。(70 歳代男、農業)
- ⑩ 月に 2 回位、独居老人宅を訪問すると聞いたが、この前 1 回来たきりであまり顔を見ない。民生委員よりも市の介護担当にお世話になることが多い。(80 歳女、無職)
- ⑪ 地域福祉の基本は住民のお互いの人間関係を調整し助け合う心を実践することと思う。この地域は昔からの土着の人で成り立っている地域だが、隣同士の住民の親近感は乏しい。これを調整するのが民生委員の役割である。しかし、隣家の要援護者は「2 年ぶりに民生委員から声を掛けられた」という。(60 歳代女、農業)
- ⑫ これまでの民生委員の人で、上から下を見下ろすタイプの人があった。民生委員は地域住民と同じ目線で接する人がよい。親しみをもって、平等に話せる人が信頼を得るだろう。(70 歳代女、自営業)

E その他、民生委員関連の意見—近隣住民の相互扶助など

- ① この地域に他地域から転居してきた人の中には、地域行事（催し物、道普請など）に参加しなかったり、自治会に加入しない人がある。民生委員や自治会長が働きかけて住民のこころを一つに生活できる環境が作れないだろうか。(70 歳代女、農業)
- ② 友人の民生委員は職業があり、すべての時間を民生委員活動にあてられない。民生委員は無給であり、これで生活はできない。民生委員を公務員とし位置づければ「なり手がない」という問題は解消されるだろう。(50 歳代女、自営業)
- ③ この部落では 5 軒くらいの単位で「講」の組織があり、葬儀や緊急事態の時には素早く対応できる相互扶助が確立している。日常的な支援も「講」が機能しているので、民生委員の出番はそれほどない。
- ④ 民生委員は地域の福祉問題について多くの情報を得る必要があるので、自治会役員や地域の住民が民生委員に正しい情報を伝えると活動しやすくなる。(70 歳代男、福祉委員)
- ⑤ この地域は近隣住民の相互扶助精神が十分に機能しているので、日常的な援助は、自治会の班でできる。民生委員には関係機関とのパイプ役になってもらうことでよい。(70 歳代女、農業)
- ⑥ 今、自治会の最大の課題は役員のなり手がないことである。若者が地域を離れてしまったので、高齢者だけがのこっている。人工透析で週 3 回病院へいく「顔色の悪い高齢者」に副会長になってもらわねばならない事態まで発生している。(60 歳代男、農業)
- ⑦ 最近、この田舎でも地域住民の結束力が弱まっている。相互扶助の精神は上辺のものとなり、昔が 100 とすれば、現在は 30 位だろうか。昔は田植えを共同で行っていたが今は機械化で、助け合

いの姿が見あたらない。それだけ人間関係が薄らいできている。民生委員だけの力では「地域の人間関係」を高めるのはむづかしい。(70歳代男、農業)

- ⑧ 団塊の世代がどんどん退職し優秀な人が溢れている時代となった。一人の民生委員が委員を多年続けるのではなく、世代交代する必要がある。80歳くらいでやっている人がいると聞く。(60歳代女、主婦)

3 「民生委員のイメージ」の考察

第一に、プラスのイメージの根拠となる発言は、回答者が過去に遭遇した民生委員、あるいは伝聞による好ましい民生委員の姿が語られたということである。内容をキーワードで集約するならば、①「活動状況の高い評価」、②「人格面での高い評価」、③「守秘義務の徹底」、であり、地域住民と共に在り、面倒見のよい相談者の存在に素直に感謝する気持ちが見て取れる。

第二に、民生委員への期待があるが故に地域住民として、協力や理解を示したいという期待や願が感じられる。即ち、①「民生委員 {顔} の積極的な PR」、②「地域の要援護者の情報提供」、③「自治会長や関係者との連携」が地域住民として協力、連携できれば民生委員へのプラスのイメージが高まることを示唆している。

第三に、民生委員の職務内容の具体が認知されていないがために、民生委員に対する①「無関心・無理解」、②「偏見」、を生じ、③「無責任な風評」を受け入れ無知が偏見に繋がり、結果的にマイナス評価になっていると言えるだろう。マイナスのイメージの発言は、第一で示した地域住民の体験と対極に位置するものであり、①「活動状況の不明確さ」、②「ヘルパーの代替不可」、③「個人情報漏洩の危機感」、④「委員不適格者の存在」、⑤「名誉職・知名士意識の残存」、⑥「親近感・好感度の欠如」等の実感から、民生委員不要論まで声高に語られた。

第四に、民生委員関連で、自治会・小地域活動そのもののあり方や、民生委員を擁護する論の展開など様々な視点からの発言としては、①「本務（職業）と民生委員活動の両立」、②「制度的ボランティア VS 民生委員の公務員化」、③「住民の互助精神と民生委員活動との協働」、④「超高齢化の実態と自治会活動の危機感」について率直な意見が開示された。

以上見てきた、地域住民によって語られた「民生委員観」は、人々が文化・社会・時間的文脈の中で捉えてきたものが反映されており、人々が生きているフィールドの中で理解できるものである。すでに検討した「民生委員についてのアンケート」での自由記述は質的データではあるが調査者の心に響く経験世界のリアリティは得られなかった。一方、語りによる質的表現からは文脈依存的なローカルな現実に密着した生き生きとした情報が伝わってきた。ここで扱った語りは少数事例ではあるが、その背景には語り手一人一人の多様な人生が反映されており、現職の民生委員はこの語りの意味の深さを受け止めるとともに、地域福祉に携わる関係者にも、今後の民生委員の在り方を考える情報として有益である。

第4章 民生委員の意識調査にみる民生委員の課題

1. 調査の目的・調査の概要

(1) 調査の目的：民生委員の実態を把握し、民生委員の役割や課題を考察する。

(2) 調査の対象： 山口県には、平成 19(2007)年の委員改選で、13 市 7 町に 3,747 名の民生委員、主任児童員が委嘱されており¹⁾、全 20 市町の民生委員事務局に調査協力を依頼し、6 市、2 町の民生委員児童委員協議会から合計 285 名の有効回答が得られた。

(3) 調査地の概要： 山口県は人口、1,479,840 人、世帯数、637,020、65 歳以上人口の構成比は、26,45% (全国 3 位) (平成 20 年版「住民基本台帳人口要覧」平成 20 年 3 月 31 日現在) で、「住み良さ日本一元気県づくり加速化プラン」(平成 20—24 年度) を策定し、豊かな県づくりを推進している。調査対象の 6 市は県の東部、中部、西部に位置し、市の民児協は地域福祉推進に貢献している。また、瀬戸内海に面する 2 町は、県全体の趨勢がそうであるように、農業、水産業が衰退し、過疎化が進む中で、住みやすい町づくりに、町唯一の民児協として活動している。

(4) アンケート実施時期： 平成 21(2009)年 3 月～7 月である。

(5) 意識調査の項目： 1. 民生委員就任の動機、2. 職務内容、3. 活動体制、4. 活動の達成感、5. 活動遂行上の悩み、不満、困難点、6. 関係機関との連携、7. 今後の民生委員活動の在り方、8. 委員の自覚・自負、9. 活動全般 (自由記述) である。

回答者のフェースシート N=285

1	性別	①男(130)	②女(155)								
2	年齢	①40 歳～49 歳(13)	②50 歳～59 歳(49)	③60 歳～69 歳(171)	④70 歳以上(52)						
3	経験年数	①新任 (3 年未満) (68)	②3～6 年未満(92)	③6～9 年未満(57)	④9～12 年未満(20)	⑤12～18 年未満(23)	⑥18～24 年未満(13)	⑦24 年以上(12)			
4	担当地区	①農山漁業(78)	②商業金融官公庁(11)	③工場(1)	④戸建住宅(169)	⑤公営住宅(9)	⑥その他(17)				
5	居住年数	①5 年未満(1)	②～15 年(26)	③～25 年(53)	④～35 年(100)	⑤ 49 年(50)	⑥～50 年以上(55)				
6	職業	①社会福祉(7)	②宗教(3)	③保健医療(4)	④教育(4)	⑤農林水産(18)	⑥公務員(4)	⑦法曹(0)	⑧サービス業(15)	⑨その他(38)	⑩無職(192)
7	民生委員以外の地域福祉活動経験 (1～9=延べ人数、10=実数)										
		① 自治会役員(141)	② 社教等福祉関係団体役員(65)	③ 青少年育成団体役員(58)							
		④ 婦人会等助成団体役員(46)	⑤ PTA 役員(107)	⑥ 障害児 (者) 等当事者団体役員							
		⑦ 地域ボランティア活動や NPO(67)	⑧ 社会教育委員等行政の委嘱委員(44)	⑨ その他(22)							
		⑩ 特にない(43)									
8	委員区分	①会長(15)	②民生委員(242)	③主任児童委員(28)							

2. 民生委員の意識調査の結果

(1) 民生委員「就任」の動機と達成感・自負

①「委員を引き受けた動機は何でしたか」（複数回答）の設問に回答した年齢層別の結果が表1である。全年齢層において「断る状況になかったから」が最多である。第2番目に多い理由は年齢層によって2分され、40歳～59歳では「月1回の定例会の出席でよいから」が多く、一方、60歳～70歳以上の年齢層においては「地域貢献はやりがいがあるから」と回答していること、即ち若年層では、活動の可否に関心を示し、高年層では職務の意義を重視して民生委員を承諾したことが明らかとなった。また、40歳～49歳の年齢層を除く50歳～71歳以上の年齢層において「名誉なことだと思った」と回答した委員がみられたことは、平成11(1999)年までの旧民生委員法における「名誉職」意識が払拭しきれていないためであろうと思われる。

表1 民生委員「就任」の動機

(複数回答 上段：実数、下段：横%)

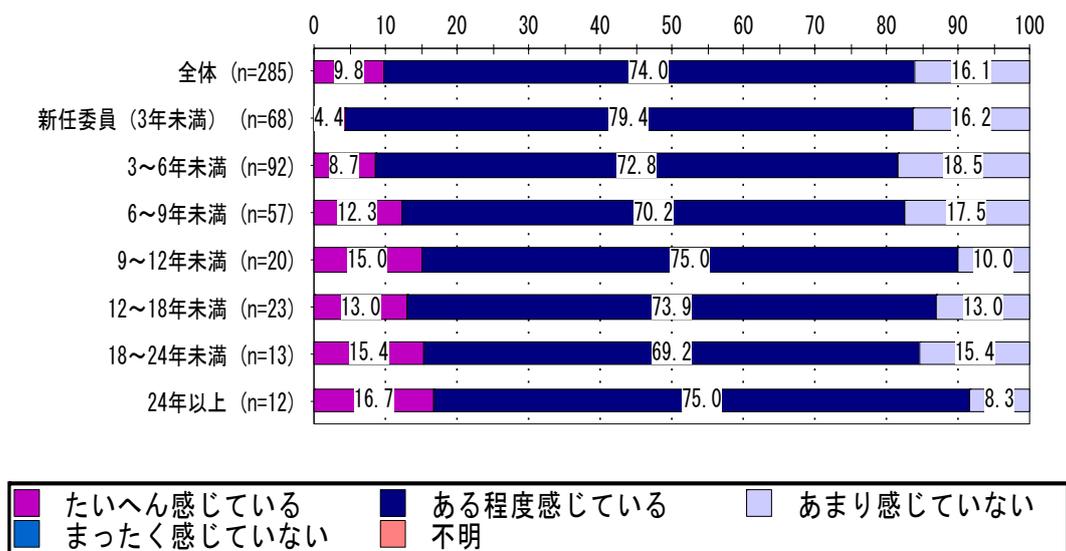
年齢	総数 (人)	適任である	名誉と思う	地域貢献	断る状況無	月一回活動	時間がある	家族に後押	経験生かす	関心がある	仲間できる	その他
全体	265	7	9	96	169	81	56	52	37	14	28	53
	100	2.6	3.4	36.2	63.8	30.6	21.1	19.6	14.0	5.3	10.6	20.0
40~49	11	—	—	3	7	4	—	3	—	—	1	3
	100	—	—	27.3	63.6	6.4	—	27.3	—	—	9.1	27.3
50~59	46	—	1	15	34	21	—	15	8	1	2	14
	100	—	2.2	32.6	73.9	45.7	—	32.6	17.4	2.2	4.3	30.4
60~69	157	5	5	57	101	41	39	23	23	11	22	27
	100	3.2	3.2	36.3	64.3	26.1	24.8	14.6	14.6	7.0	14.0	17.2
70~	51	2	3	21	27	15	17	11	6	2	3	9
	100	3.9	5.9	41.2	52.9	29.4	33.3	21.6	11.8	3.9	5.9	17.6

① 「民生委員活動のやりがいを感じていますか」達成感の有無、自覚・自負

委員を引き受けた時に、「断る状況になかった」人をも含め、意外にも、達成感を感じている人が多いこと、また、経験を重ねるごとに「たいへん感じる」傾向が、図1、にみるように明らかとなった。達成感を感じている人の全体傾向は、①「たいへん感じている」(9.8%)、②「ある程度感じている」(74%)であり、合わせて83.8%が達成感を感じていることになる。また、「全く感じない」委員は皆無であることに注目したい。その一方で、

3年未満の初任者や、3～6年未満の層では「たいへん感じている」(4.4%)、(8.7%)と少数である。この結果は、民生委員に委嘱されるとI期3年で委員を交代するのではなく、実務経験を積むことで中堅の委員に育っていくこと、そして、結果として、達成感が得られることを示唆している、と言ってよいだろう。

図1 達成感の有無

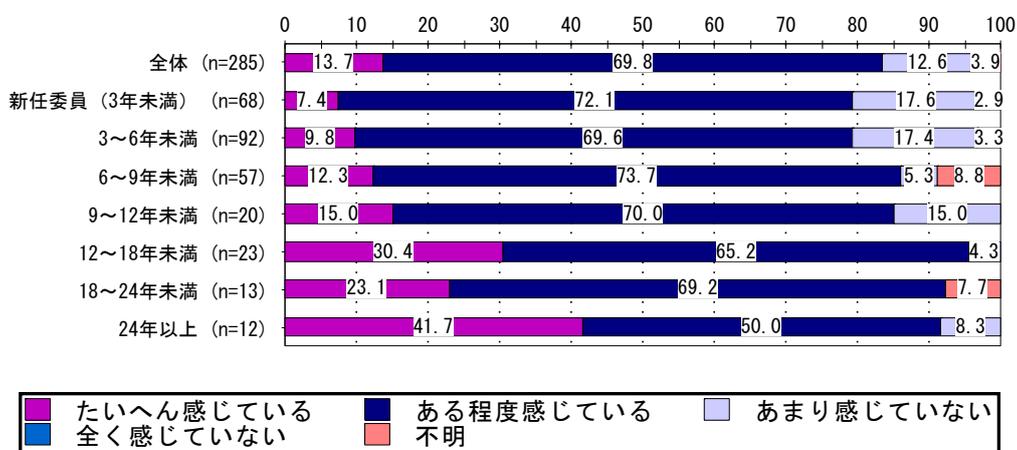


近年、民生委員は各省庁からも、その役割が期待されており、例えば、年間の自殺者が3万人を超えている現状から、「自殺総合対策大綱」に基づく具体的方策に「民生委員は地域福祉の中心的な担い手である。住民の福祉課題を発見し、支援に努めることで地域における心の健康づくりや自殺予防につながることを期待される～」(内閣府(2008)『平成20年度自殺対策白書』佐伯印刷株式会社、p.91)に記された「地域福祉の担い手」という自覚が民生委員に備わっているかどうかを問う「あなたは、日頃から地域福祉推進の中心的な担い手としての自覚・自負がありますか」の設問への回答結果が図2である。

全経験年齢層においては、「たいへん感じる」(13.7%)、「ある程度感じる」(69.8%)、あまり感じない(12.6%)、「全く感じない」(3.9%)である。24年以上の経験委員の「たいへん感じる」は41.7%で、3年未満委員の7.4%と比較するとその開きは大きい。

就任時には、「断りきれなかった」等の様々な思いを持ちつつ活動するが、経験を経るにつれて、達成感や自負に支えながら日々の職務にあたっていることが明らかとなった。委員としての、自覚や自負を「あまり感じない」という1割強の人は、その理由を自由記述で求めた結果、「個人情報得られない、自分自身の力量不足」などが挙がってきた。

図2 民生委員としての自覚・自負



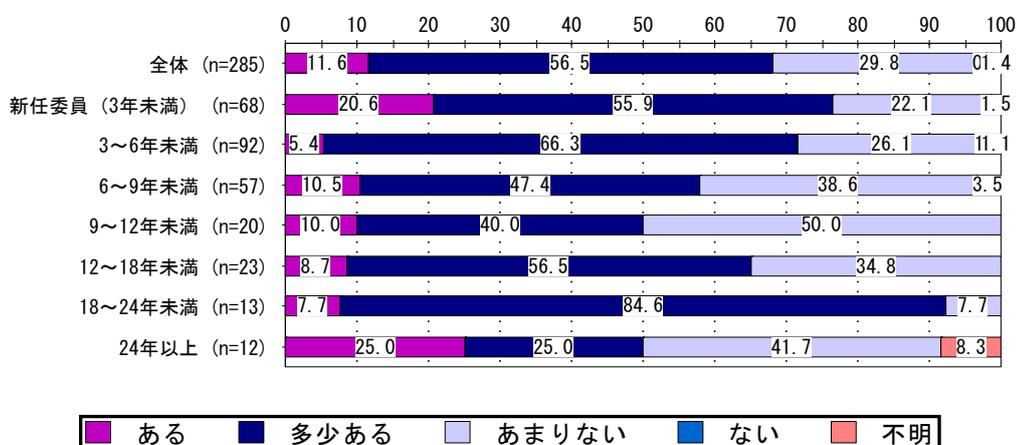
(2) 活動上の「困難点・不満・悩み」の有無、及び有る場合の具体的内容

①「活動上の「困難なこと、不満、悩み」がありますか」

「ある」「多少ある」「あまりない」「ない」で、経験年数により回答を求めた結果が、図3である。全体傾向として約70%が「ある」「多少ある」としている。注目すべきは、経験年数が18～24年未満のベテラン委員にあっては、「ある」「多少ある」とした者が92.3%にも達していることである。また、6年～24年以上の経験者については、「困難点・不満・悩み」無しの回答者はゼロである。

これは、活動上の悩みは経験年数が長いだけでは解決されない問題を含んでいることの証左である。また、新任委員から9～12年経験層では「困難点・不満・悩み」が漸減傾向を示し、「あまりない」「ない」が増加しており、この層では民生委員活動に慣れるにしたがって心理的にも余裕が出てきたのであろうか。

図3 活動上の困難点・不満・悩み



② 活動上の困難点・不満・悩み、の具体的な内容（複数回答）

上記（2）①において、194名 68.1%の民生委員に活動上の困難点や悩みがあることが明らかとなったが、具体的にはどのような問題であるか、全経験年数で、上位8回答の内容を順に列挙してみたい。（16選択肢の半数、⑨以下は割愛）

- ① プライバシーにどこまで踏み込んでいいのか戸惑う。
- ② 関係行政機関や社協からの協力依頼事項が多すぎる。
- ③ 職内内容が、主たる職務か、周辺の職務か不明確、活動範囲が不明確である。
- ④ 個別の相談、援助で要援護者が自己開示しないので、受容・共感ができにくい。
- ⑤ 自治会長や福祉委員（福祉員）などの役員との人間関係が親密でない。
- ⑥ 声掛け、訪問活動が主な活動と思うが、会議や研修に時間がとられる。
- ⑦ 社会福祉関連の制度改正や法の制定が多く、新情報の研修が追いつかない。
- ⑧ 要援護者を訪問すれば嫌がられ、訪問しないと「来ない」といわれる。

この結果から、①のプライバシーの問題が民生委員活動の円滑化を阻む最大の困難点・悩みであることが改めて確認された。経験年数の長短による困難点や悩み、の差は特にはないが、3年未満の新任委員が感じる「悩み・不満・困難点」が、ベテラン委員の抱える悩みと共通していることが注目される。さらに、少数ではあるが、「訪問先に、民生委員として受け止めてもらえない」や「受け持ちの世帯が多すぎる」なども大きな課題となる。

また、担当世帯数は多くはないが、訪問に際して、車道はなく、山や野を越えて行かざるを得ない現実もあるが、この調査では実態は見えない。

（3） これからの民生委員活動の在り方

① 地区民児協の「会長」は、定例会や研修会で、どのような研修を実施しているか

民生委員活動の成否は一に、民生委員の力量にかかっている。その意味で地区民児協では、新任委員はもちろん、所属の民生委員を育てることが大きな課題であり、会長のリーダーシップが問われる。表2、は、会長を対象に、「**地区民児協活動での研修内容はどれか、当てはまるものすべての回答**」を求めた結果である。

会長の回答から、上位5を検討してみよう。①「福祉施設、保健施設等を訪問し、今後の福祉活動を考える」(100%)、②「行政からの文書の配布後、説明・伝達する」(86.7%)、③「新任委員をはじめ、各委員の活動上の悩みや問題点を協議する」(80.0%)、④「福祉関連法令について、行政職員を招き研修する」(73.3%)、「研修会の参加者の復伝を実施し、課題を共有する」(73.3%)、⑤「民児協定例会を資質向上の場とするために課題を設定する」(66.7%)であるが、①出張研修及び②のルーティンな活動は、特に問題はない。③、④、⑤は重要な研修メニューである。特に⑤は、定例会を委員の資質向上の場とし、課題を設定することは委員が「今、現在」直面している課題解決に焦点を当てたものであり、これを深め解決を図ることが正に今後の会長に求められるものであり実現を期待したい。よろず引き受けを避け、職務内容を明確化することが大きな課題である。

表2 「民児協」会長が重視する研修メニュー

(複数回答 上段：実数、 下段：%)

内容 役職	全 体	行政文書伝達	主員児童委員	福祉マップ	新任委員の悩	行政法令研修	ふれあい評価	研修会の復伝	地区課題協議	施設訪問研修
会 長	15	13	8	8	12	11	5	11	9	15
	100	86.7	53.3	53.3	80.0	73.3	33.3	73.3	60.0	100

ケース検討会	必要事業精選	V活動へ支援	活動啓発PR	民児協で研修	その他
8	2	2	7	10	2
53.3	13.3	13.3	46.7	66.7	13.3

② 今後の民生委員活動の在り方 (複数回答)

今後の民生委員活動で重要となる活動を、会長、民生委員、主任児童委員に求めた結果が、表3である。全体の回答者の結果の上位5をみていく。

- ① 「高齢者の災害時の支援活動、担当地区の認知症の方への声掛け、支援」(80.8%)が突出しており、特に、会長が「高齢者の支援」を最重視していることが理解できる。山口県は高齢化率が全国的に島根県、高知県に次ぎ3位であり、今後ますます超高齢化社会へ進み、必然的にこれが喫緊の課題となることを予測したものと思われる。
 - ② 「福祉施設内のサービスの実態把握とともに在宅支援を進めるネットワークづくり」(41.3%)、が大切であること。
 - ③ 「関係機関とのネットワークづくり」(38.7%)、についてのキーワードはネットワークである。ネットワークは、関係者が一堂に会して会議をすることではなく、関係者一人一人が結びつき真の意味での連携がとれていなくてはならない。大きな課題であること。
 - ④ 「子ども、高齢者、障害児(者)等の生活弱者に加え地域住民全体を対象とした支援」(35.1%)、が求められること。
 - ⑤ 「相談・援助活動を実施するための意識調査の実施」(32.8%)については、民生委員は「住民の生活状態を必要に応じて適切に把握する」(民生委員法第14条)ことが活動の出発点であり、情報収集については個人情報保護の問題も含め課題である。
- 主任児童委員は、「関係機関とのネットワークづくり」(66.7%)、が最多であるのは、主

任児童委員が他機関との連絡・調整が円滑になされるためには、ネットワークづくりが欠かせないことを認識した回答である。「不登校・社会的ひきこもりのための親の会・当事者の会の実態把握と支援」、「青少年育成のための青少年と親の理解促進に向けた交流の実践」を重視しており、主任児童委員はその職務から「子どもに関すること」を重視していることが理解できる。

表3 今後の活動で重視する研修メニュー (複数回答 上段：実数 下段：横%)

内容 役職	全 体	災害時 支援	福 施 設 把 握	自 殺 の 予 防	子 育 親 理 解	相 談 の 研 修	ひ き こ も り	関 係 者 連 携	事 業 の 精 選	実 態 の 調 査
全 体	271 100	219 80.8	112 41.3	46 17.0	73 63.9	74 27.3	76 28.0	105 38.7	47 17.3	89 32.8
会 長	14 100	13 92.9	10 71.4	3 21.4	10 71.4	9 64.3	6 42.9	8 57.1	5 35.7	9 64.3
民生委員	230 100	195 84.8	98 42.6	41 17.8	49 21.3	58 25.2	52 22.6	92 40.0	39 17.0	77 33.5
主任児童委員	27 100	11 40.7	4 14.8	2 7.4	14 51.9	7 25.9	18 66.7	5 18.5	3 11.1	3 11.1

全住民対象	町内会支援	多様な研修	活動の評価	サロン連携	成年後見制	その他
95 35.1	88 32.5	30 11.1	38 14.0	84 31.0	44 16.2	5 1.8
7 50.0	6 42.9	— —	5 35.7	6 42.9	6 42.9	— —
77 33.5	79 34.3	28 12.2	30 13.3	68 29.6	36 15.7	4 1.7
11 40.7	3 11.1	2 7.4	3 11.1	10 37.0	2 7.4	1 3.7

① 「民生委員力」－民生委員に求められる総合的な資質を問う

地域福祉の推進役の一翼を担う民生委員について、その在り方や評価については、国や研究者等から様々な意見や提言が示され、さらに地域住民からも、民生委員に対する感謝・期待、

苦言などが聞かれる。このような状況にあって、これまで民生委員サイドから「内なる声」として、自らの反省や評価を踏まえて、民生委員の力量をどう捉えるかについて、公に外に向かつての発信はしてこなかった。

現任の民生委員が、自らの活動の評価も反映させ、「民生委員力」をどう捉えているかを表4、の年齢区分別の結果でみていく。

「民生委員に求められる総合的な資質を、仮に「民生委員力」とした場合、みなさんの経験から、あるいは期待から、どのような力が大切と思いますか」（複数回答）

回答者全体で多い順に、①「地域に在住する人々と対話ができるコミュニケーション力」(66.1%)、②「要援護者の声を「積極的に傾聴し、受容・共感」できる力」(61.4%)、③「豊かな人間関係づくり、例えば笑顔で挨拶、を考え実践していく力」(48.2%)、④「地域の人々の「心の絆」を強めていく仲立ちができる力」(41.0%)、⑤「地域で生活する人々の「信頼」や「相互扶助精神」を醸成する力」(38.6%)、「多様な価値観、人生観、考え方を持つ人々の心を理解し、受け入れる力」(38.6%)となった。

年齢区分別でみると、注目すべき傾向が2点ある。第一は、40歳~70歳以上にみるように年齢が高くなるに従い「コミュニケーション力」を重視していること、第二に、年齢層が低くなるにつれ「多様な価値観、人生観、考え方を持つ人々の心を理解し、受け入れる力」が必要だとしていることである。このことは、若年層にとっては、多様な考えを持つ人々を理解し、受容することに困難さを感じ、高齢層では、多年の経験からそれを克服し、最終的には「コミュニケーション力」が重要であり、この力量の適否が民生委員活動の結果を左右することを示唆しているとみることができよう。

この調査の結果から、民生委員サイドからの民生委員に要請される力量、仮称「民生委員力」をキーワードで集約すれば、「三つのC」となる。

即ち、**1. コミュニケーション、2. カウンセリング、3. コネクション（リレーション）**の力である。

民生委員児童委員、主任児童委員は、「人格識見高く、広く社会の実情に通じ」（民生委員法第6条）ているだけでは不十分であること、積極的な実践力と行動力が伴う「三つのC」、が、民生委員自らの活動経験から導き出された「重要な力」であることが見いだされた。

さらにこの調査から、新たな視点での力量「ソーシャル キャピタル（社会関係資本）を醸成する力」が浮かび上がってきたことに注目したい。表4にみるように、50~59歳の年齢層が3番目に挙げ、全年齢層で⑤に挙げた「信頼と相互扶助の精神を醸成する力」や、全年齢層の④「心の絆を強める力」などは、ソーシャル キャピタルが十全に機能する地域づくりに求められるものである。これからの民生委員は、ソーシャル キャピタルを念頭におきながら、「三つのC」を発揮することにより地域福祉推進の担い手なることが期待されるだろう。

表4 民生委員の考える「民生委員力」

(複数回答 上段：実数 下段：横%)

年齢	全体 (人)	コミュニケーション力	コミュニケーション力	容・共感力	傾聴・受	クを作る	ネットワー	を作る	人々との絆	扶助の精神	信頼と相互	く	人間関係づ	念の実践	福祉推進理	観への理解	多様な価値	その他
全体	251	166	154	95	103	97	121	75	97	121	75	97	3					
	100	66.1	61.4	37.8	41.0	38.6	48.2	29.9	38.6	48.2	29.9	38.6	1.2					
40~49	12	5	5	4	4	3	4	3	7	4	3	7	—					
	100	41.7	1.7	33.3	3.3	25.0	33.3	25.0	58.3	33.3	25.0	58.3	—					
50~59	49	30	32	19	20	25	20	12	19	20	12	19	2					
	100	61.2	65.3	38.8	40.8	51.0	40.8	24.5	38.8	40.8	24.5	38.8	4.1					
60~69	144	96	84	55	56	51	71	46	55	71	46	55	1					
	100	66.7	58.3	38.2	38.9	35.4	49.3	31.9	38.2	49.3	31.9	38.2	0.7					
70~	46	35	33	17	23	18	26	14	16	26	14	16	—					
	100	76.1	71.7	37.0	50.0	39.1	56.5	30.4	34.8	56.5	30.4	34.8	—					

(4) 民生委員、主任児童委員活動について(自由記述)

民生委員78名の自由記述は、「民生委員の苦情箱」的な様相を示し、生きた声が率直に伝わっている³⁾。2(2)でみたプライバシーに関わる苦情は表から除外した。

問題項目	苦情の内容
民生委員、主任児童委員認知度	職務内容を住民・学校が知らない。主任児童委員は不要。
身分上の位置づけ	地域と行政の橋渡しなのに、規則、負担が多い。
職業と委員の両立	職務範囲が広く、仕事と両立が困難。
職務内容	内容の種類、どの程度やればよいか手探り状態。
自治会や他機関との連携	自治会、社協との連携不足。関係職員との交流不足。
地域の連帯感、相互扶助精神 住民とのコミュニケーション	独居者の増加で、委員を名乗っても対面が困難。相互扶助・連帯感が薄い。転入者の共同体意識がない。意思疎通不全。

民生委員、主任児童委員は、平素の活動についての思いを外部に発信する機会が少ないためか、予想外に忌憚のない意見が多く開示された。自由記述で語られた背景について若干の考察を加えたい。

1. 民生委員の存在や役目が住民に十分に認知されているとは言い難いが、主任児童委員は、平成6(1994)年に法制化され、その職務内容は、担当区域を持たないことから、住民から知られることが少ない。担当の校区により多忙である委員と、そうでない委員が存在することも事実である。民生委員の側から、主任児童委員の不要論があることは注目される。
2. 職務内容の量の多さ、明確化、行政協力事務の無制限の実態が問題視されており、課題である。民間自主的活動への参加協力もマンネリ化を避け、協力の可否は吟味を要する。

3. 他機関との連携は「相手」の存在があるので、難題である。例えば、災害時の要援護者の選定や支援の流れ、は市職員、自治会役員、民生委員、福祉委員との協働作業が当然のことながら望まれる。しかし、実態は、市の関係職員が原案を作成し「トップダウン」で地域に降ろし、地域の役員が「下請け作業」をするのであれば望ましいことではない。

4. 都市型の連帯感の薄い自己主張だけが強い住民が増えたこと、独居高齢者の増加、個別住宅地では顔なじみになりにくい等、今後ますます活動の困難が予想される。

「住民の住民による、住民のための、まちづくり」の担い手は誰か、誰がファシリテーターとなるのか、この問題は、今後の民生委員の在り方を考える大きな柱の一つとなる。

3. 民生委員の意識調査のまとめと考察

民生委員の意識調査から見てきたものは、新しい地域福祉時代に求められる民生委員の課題そのものである。

第一は、就任当初の民生委員活動への「消極的な関与」が、相談・援助活動の経験を経て「積極的な関与」へと意識の変容が認められることである。何故にプラス思考をもって民生委員活動へコミットできるのか、の答えは意外にもマズローの「承認の欲求」の充足にあった。多くの民生委員は自らの活動に「達成感と自負」を抱いており、この達成感と自負は、地域住民、要援護者から「承認」され「感謝」されることにより得られる。

民生委員活動への「積極的な関与」は、民生委員が与えられた職務を積極的に果たしているということであり、そのメカニズムがこの調査で確認された。民生委員が役割を遂行するためには、何を、どの程度まですべきかという「職務内容の明確化」が必要である。その際留意すべきは、地域住民の課題を見落とすことなく、精選すべきは大胆に精選し、職務のスリム化を図ることが求められる。

第二は、「要援護者のプライバシーにどこまで踏み込むか」が最大の悩みであり、課題である。住民の福祉推進に関わる活動は、正にプライバシーに関わる内容が中核となるのでこれを避けて通れない。守秘義務を守り、個人情報保護に配慮しつつ活動できる条件整備は可能であるか。国の法令の改正等で委嘱型のボランティアである民生委員に、ある程度の権限を付与できるのかどうか、地方自治体の条例等で活動しやすい枠組みができるのかどうかは課題となる。一方、民生委員は地域住民とラポートを形成し、信頼を得る努力が必要である。これにより個人情報の開示が容易になる。

第三は、これからの地域福祉活動の重点に「高齢者への声掛け、支援」を最上位に挙げたことである。これは、超高齢化時代への優先課題である認識の高まりを示していると言える。また、「福祉施設内のサービスの実態把握、在宅支援を進めるネットワークづくり」や「関係機関とのネットワークづくり」は民生委員が福祉関連情報を住民に提供する役割を果たすために必要である。ポスト社会福祉基礎構造改革における福祉サービスの提供は、要援護者を「保護する」のではなく、サービスの利用者を主体として捉え、サービ

スの提供者と対等な関係のもとに、利用者の自己決定を支援する自立支援が基本となる。このような環境にあつて、民生委員は年々増加する諸施設等のサービスの実態を明確に把握し、利用者である地域住民に適切な情報を提供する必要がある。そのためには、関係機関、施設とのネットワークづくりが大きな課題となる。

第四は、民生委員自らが必要と考える「民生委員力」である。それは、1. コミュニケーション力、2. カウンセリング力、3. コネクション（リレーション）力、の3つの実践力である。2. カウンセリング力は、具体的には、受容と共感を中心とした「積極的な傾聴」を指している。

「民生委員力」の設定の効用は、自らの活動への「振り返り」にある。援助目標を達成する際に達成感や効力感、自信といった肯定的自己感情を持つための自己評価の役目を果たせればよい。いずれにしても、「民生委員力」は円滑な活動が可能となる必要条件であり、民生委員の職能開発の視点から、研修のメニューになり得るものであり、研修の課題として欠かせないと思われる。

本章の総括の終わりに、2点記しておきたい。その一つは、本調査の隠れたねらいに、「民生委員の日々の活動を立ち止り、見つめなおす契機となること」を願ったが、自由記述に、「今回のアンケート調査で自己点検ができました。」²⁾を発見し、副次的効果が認められたことである。民生委員は平素の活動をフィードバックし、次への活動に生かすべきことを真剣に考えている委員の存在が確認できた。また、予想に反して「自由記述」の内容に多様性があり、平素は本音を語る機会が以下に少ないか、地区民協定例会での活発な意見交換の場の必要性が感じられた。

二つ目は、「何故に、民生委員制度が1世紀近くも継続し得たか」という大きなテーマを解決する糸口が十分には見いだせなかったことである。民生委員は地域福祉推進の担い手として、地域にいないてはならない相談者として、セイフティネットの役割を期待されている。しかし、一方で年々職務内容が増加の一途をたどり、地域によっては住民の協力も十分ではない環境にあり、後継者も少ないという現実がある。今後、この制度を続けていくための条件や課題は何かに関わり、民生委員は地域福祉の中核的な役割を果たすことであることをみていく。

4. 地域福祉の担い手である民生委員の課題—意識調査からみた重要な視点

第3章では地域住民の意識、第4章では地域福祉の担い手である民生委員の意識を把握した。ここであらためて二つの調査の結果から本論の中核的テーマである「地域福祉の担い手である民生委員の役割」が達成できているのかについて焦点をあててみたい（表5）。

第一に、「民生委員を知っている」の回答が70%を超えていることだけで、認知度が高いという結論にはならない。なぜなら、何をどの程度知っているかは不明だからである。自由記述において「活動内容が分からない。どんな人で何を相談してよいか分からない」というの

が大方の捉え方であり、地区担当の民生委員についても相談を受けた一部の高齢者等を除くと、ほとんどの住民とは関係性が構築されておらず、全般的に認知度は低い。

平成 22(2010)年に、100 歳を超える高齢者の所在不明の問題に関わり民生委員の戸別訪問や声掛けの役割が TV や新聞で世間に知られるようになったものの、民生委員という人の存在と具体的な内容は余り理解されていないのが現状である。ここで明らかになったのは、地域福祉の担い手としての役割が達成されたかという問題以前に、民生委員の人そのものを地域住民に如何に知らせるか、また、具体的な職務内容を明確に知らせるにはどのような方策があるか、という課題がある。方策は表 5 に示したが、具体的な職務内容を広報することにより、昨今の報道「ゴミ出し手伝い、電球の取り換え」等の「福祉の便利屋」的な作業が民生委員の本来的な役割であるかのような曖昧なイメージを払拭できるだろう。

第二に、地域福祉の担い手としての力量が十分であるかという課題がある。福祉の非専門家である民生委員に「あらゆる生活上の相談に応じ、自立の援助に努める」(民生委員信条)ことを求められているが、ある意味で大変なことである。まず、相談に応じるためには、技術的にはすでに民生委員力でみたように、カウンセリング力が求められようが、問題はどのような応答をするかを住民が求めているのである。民生委員の人生経験や人間性を背景に、悩みを傾聴し、適切な関係機関や福祉サービス機関・団体への橋渡しができるかという日常的な役割を果たすことが必須の力量である。もちろん、これの獲得は研修以外にない。ところで、研修では獲得しにくい資質がある。それは、人柄や親しみ易さである。すでにみたように、自由記述「民生委員は地域住民に安心感を与える存在であってほしい」、「民生委員は、人柄が大事であり、特に、親しみ易さは、第一条件である」、「親しみをもって、声をかけられると嬉しくなる」という声はしっかりと受け止め、活動に際して意識化していくことが必要である。

第三に、個人情報提供が十分に得られない状況では、要援護者が把握できず、援助活動が手遅れになるケースもあり。その場合に民生委員の責任はどうか、という問題がある。守秘義務については民生委員法第 15 条に示されており、要援護者のプライバシーにどの程度踏み込むかが大きな課題である。

第四に、民生委員へのなり手が不足している課題である。意識調査においては、「断る状況になかったから」推薦され、委嘱を受けたというのが実態であり、委員の確保は全国的な課題となっている。地域住民 300 人の民生委員への就任希望は、「ぜひやりたい」が 0 人、「やってもよい」が 14 人、4.7%、「あまりやりたくない」が 102 人、34%、「まったくやりたくない」が 134 人、44.7%、「わからない」が 50 人、16.7%(第 3 章では、この項目は割愛している)という結果であり、さらに「やってもよい」とした半数は、自治会役員やボランティア、女性団体の経験者らであり、この結果だけからみても「なり手」の確保は限られているのである。

以上、民生委員が担当地区において、地域福祉の要として十分に活動するための課題がみえてきたが、最重要課題は何であるかを、担当地区の実態に合わせて設定し、まずは民生委

員自らが理解し、地区住民全体に周知させるということである。

なお、達成すべき課題5の「民生委員の後継者の確保」についての方策であるが、①の正規の公務員として民生委員を雇用する、や②の児童委員を民生委員から独立させるは本稿では検討していないが大きな課題である。職務を遂行していくことが地域に貢献できていることを実感することや、達成感を持つことは民生委員活動を継続していくための要素である。

表5 民生委員が達成すべき課題とその方策

	達成すべき課題	課題解決の方策
1	担当地区民生委員の氏名、担当地区の公表、「人物の周知」	「校区社協だより」等で氏名、担当地区の公表、町内会（自治会）で自らが紹介する等で周知する。仕事ぶりを示す。
2	民生委員の職務内容（行政協力事務と民間自主的活動）地区のニーズにあう職務	「校区社協だより」、リーフレット等で具体的に職務内容を解説する。特に具体的な活動事例が理解しやすい。
3	広範な要援護者を対象とする為の力量（不足）	自主研修、民児協での研修、研修会参加の3形態で研修するが、特に「仲間での研修」を重視する。
4	個人情報の確保、守秘義務の順守	多様な情報源①近隣住民、②関係機関、③主任児童委員、④自治会、⑤その他から入手する。個人情報保護の配慮。
5	民生委員の後継者確保 民生委員・児童委員の兼務を解消 (国が達成すべき課題)	① 正規の公務員として雇用する。(法改正を要す) ② 児童委員を民生委員から独立させる。(法改正を要す) ③ 達成感、生甲斐に通ずる活動であることをPR

<注・民生委員児童委員活動全般についての意見（自由記述）>

1) 山口県方面委員・民生委員定数の推移

大正 13(1924)年	宇部市方面委員制度発足	委員 47名委嘱
大正 14(1925)年	山口県社会事業協会方面委員制度発足	第一次委嘱 71名 第二次委嘱 138名 第三次委嘱 184名
昭和 2(1927)年	厚狭郡藤山村方面委員制度発足	7名
昭和 3(1928)年	熊毛郡八代村社会事業協会方面委員制度発足	12名
昭和 4(1929)年	山口県社会事業協会方面委員数 下関市方面委員制度発足 山口県社会事業協会方面委員増員 大島郡小松町方面委員制度発足 徳山町方面委員制度発足 小野田町方面委員制度発足	472名 46名 873名 4名 11名 38名

昭和 6(1931)年	山口県方面委員制度制定 (県公示第 396 号) 山口県方面委員総数 (男 934 名、女 289 名)	第一次委嘱 768 名 第二次委嘱 212 名 1,223 名
昭和 11(1936)年	方面委員改選により	委嘱 1,072 名
昭和 12(1937)年	方面委員詮衡会開催 705 名委嘱 第 6 回方面委員詮衡委員会開催	総数 1,456 名 委嘱 1,961 名
昭和 13(1938)年	山口県方面委員定数 2,000 名	1,956 名
昭和 16(1941)年	方面委員改選	委嘱 2,000 余名
昭和 28(1953)年	山口県民生委員定数 2,677 名	2,677 名
昭和 30(1955)年	民生委員定数 2,667 名 (男 2,017、女 650)	2,667 名
昭和 34(1959)年	民生児童委員定数 2,700 名	2,700 名
昭和 37(1962)年	民生児童委員一斉改選、定数	2,716 名
昭和 40(1965)年	民生児童委員一斉改選、定数	2,720 名
昭和 43(1968)年	民生児童委員一斉改選、定数	2,750 名
昭和 46(1971)年	民生児童委員一斉改選	2,780 名
昭和 49(1974)年		3,028 名
昭和 52(1977)年		3,028 名
昭和 55(1980)年		3,046 名
昭和 58(1983)年		3,079 名
昭和 61(1986)年		3,093 名
平成元(1989)年		3,138 名
平成 4(1992)年		3,192 名
平成 7(1995)年		3,501 名
平成 10(1998)年		3,544 名
平成 13(2001)年		3,731 名
平成 16(2004)年		3,745 名
平成 19(2007)年		3,747 名

山口県社会福祉協議会編(1975)『山口県民生委員五十年の歩み』山口県民生児童委員協議会

山口県総合政策部統計分析課編『山口県統計年鑑』山口県統計協会

2) 民生委員児童委員活動の全般についての意見（全回答者 285 名の内、78 名の自由記述）

自由記述で開示された民生委員児童委員（会長）、主任児童委員のことばをそのままの「語り口」で示し、筆者が6つのカテゴリーに分類した。明朝体は「民生委員児童委員」、ゴシックは「会長」、明朝体太字は「主任児童委員」である。

(1) 民生委員法の改正等

- ・「主任児童委員」の位置づけは、こじつけではないか。必要ではない。民生委員で十分である。民生委員と主任児童委員の仕事の仕分けがはっきりしていない。児童問題でも、地域の実態把握でも主任児童委員は把握していないし、活動もしていないのではないかと。
- ・民生委員の任期の更新が現行は12月1日だが、年度変りの4月にすべきである。
- ・最近の行政は「地域福祉」は何でも民生委員児童委員に任せるといような政策が多いように感じる。われわれは行政の出先機関ではない。

(2) 職務内容

- ・全体的に職務内容が多すぎる。行政からの押し付け的である。
- ・職務内容を明確化する必要がある。行政からの依頼が無制限であるように思う。
- ・緊急事態の時は、手助けが十分にできかねることを苦慮している。
- ・風変わり者の世帯を訪問する時は恐れを感じることもある。
- ・他人の中に入って認めてもらうには時間がかかる。今度は中に入るとしんどい。
- ・活動内容の種類と程度が分からず、いつも手探り状態である。
- ・女性の高齢者が多く男性は少ない。災害時の時の救援は困難である。坂道が多い地区。
- ・職務内容が多すぎる。民生委員は何でも屋になっているのではないかと。
- ・職務内容について、個々の委員に任されている。あまり深く入り込むと他人からそれまでやる必要があるかと言われ、又、後の人のことを考えれば、後任に同じことを期待されても困る。
- ・悩みを打ち明けられても、何も出来ないことがあるが、聞くだけでよいだろうか。
- ・市から依頼される内容は多いが、反対に市からの情報は少ない。
- ・民生委員の役割が分からなくなっている。
- ・わが地域は行事が多すぎる。「運動会」「つつじ祭りの焼きそばづくり etc」
- ・個人的には、われわれを必要と考えていない人への支援活動は我々には何ら不都合はない。契約社会の原則から、支援は不要と考える。
- ・関係機関とのパイプ役に徹している。
- ・災害時における障害者についての調査があったが、市の担当者が調査する方がよい。
- ・職務内容が多種多様であり、幅が広すぎる。何でも民生委員では、引き受けてがなくなるだろう。
- ・高齢者の訪問が先ず第一の活動であると思う。
- ・地区社協やふるさとづくり、が主催する行事や研修が多く、すべてにわたって参加が求められる。これらの活動は地域の活性化のためには大事かもしれないが、一部の人の意見で決定される事項が多すぎる。
- ・個人情報直接本人に聞けない時、近所の人にどの程度まで情報を得たらよいか迷う。町内を歩いて回るだけでは情報は得られない。

- ・ボランティア活動の参加程度をどのくらいにするか、決めるのはむづかしい。
- ・民生委員・児童委員として、家族を持ち主婦であり、自営業でもあり、正直言って、あまり仕事が多くて、内容の幅が広く、自分の担当地域だけでも大変なのに、地区社協等老人給食づくり（女性）に2～3日掛かりきり等、民生委員個人への負担が大きいのが現状である。独居男性の入院、転院等、支援センターに本人が行けないので私が手続き等しましたが、2か所の病院から、民生委員だから身元保証人になるのが当然という話があり（市への相談の結果、なくなったが）また、病院から機材の損害支払等を求められたこともある。

担当地区は、陸の孤島と言われる地区で市街地から離れ、日常の活動には車を使うが、費用は自己負担である。にもかかわらず、活動費（給料といわれたことがある）支給が月に10万円もあるのと言われてきたこともある。民生委員活動費等は、年間平均だけでも公表してもいいのではないかと。民生委員は名誉職ではないことを知ってほしい。

- ・虐待の発見、障害者の発見、生活困窮者発見は、なかなか情報がつかめない。
- ・プライバシーにどこまで踏み込むか、個別の相談・支援活動で要援護者が自己開示しないので、受容、共感ができにくい。
- ・本来の活動は見守り活動だと思うが、充て職などや行事参加の要請が多い。4～6月。
- ・児童虐待の疑いのある要保護児童について見守り活動の難しさを感じている。
- ・主任児童委員として色々な活動に参加しており、自分の子どもに専念したい日々を過ごしている。
- ・親になるための「親育て」が必要と思う。子を持つことは簡単だが、責任ある親にならねば子どもの将来が惨めである。やはり周囲の大人が手を伸ばし見守る社会が必要。
- ・不登校児の見守りや被虐待児の見守り等、学校や行政から頼まれるが、どの程度家庭に入ってよいか悩む。家の前を通り過ぎるだけでは何も分からない。活動の限界を感じる。育児サロンは子ども達の成長が目に見え、やりがいを感じる。
- ・職務範囲が広いので仕事との両立がむづかしい。「充て職」が多く地域での役員など1人で何役もするのは負担に感じている。

(3) 他機関との連携

- ・他機関との連携で特に、自治会、社協との連携が大切である。
- ・地域住民との連帯感が必要。
- ・行政と地域の連携を徹底してほしい。
- ・在宅支援センター、地域包括支援センター職員との交流で高齢者相談の助言が有効。
- ・介護保険については、ケアマネージャーとの連携が最重要である。
- ・災害時の要援護者選定・資料作成は福祉委員、自治会、市職員との協働作業がよい。
- ・行政から必要な情報が得られない。

(4) 研修の在り方

- ・研修担当者は「民生委員の現場を把握している生の声」で研修できる人に依頼すべき。
- ・福祉委員等とのネットワークづくりの必要性はわかるが、どう進めるかの研修が必要。

- ・認知症の人への日常的な支援方法、及びマンション入居の若者との関わり方の研修。
- ・新人委員研修で、役割等を分かりやすく具体的に時間をかけて研修するとよい。
- ・制度・政策の変化に戸惑う。福祉関係等、行政から詳しい情報を得る研修会が必要。
- ・研修内容で実践を伴わないものは有用ではない。
- ・主任児童委員は、人との接し方とかの研修があれば役立つと思う。

(5) 地域住民の連帯感・相互扶助の実態

- ・市街地の独居者が増えており、民生委員と名乗っても対面できない現状では、相互扶助も住民の連帯も難しいと思う。
- ・過疎地域では、住民の連帯感、行政関係機関との連携を密にする必要がある。
- ・地域の住民から、農村型の共同体意識が希薄になってきたように感じる。都市型の連帯感の薄い自己主張の強い住民が多くなった。従って生活の中で問題を早期に発見することが難しくなってきた。

(6) その他

- ・個人情報の保護のため、実態把握がむづかしい。個人情報の入手が困難。
- ・地域住民の実情を把握できないので住民票の開示をしてほしい。
- ・全住民の要援護者等の名簿がないので、活動がしにくい。
- ・個人情報が得にくいので、高齢者は子供の問題について近隣住民から聞いている。
- ・個人情報を守ることが支援の妨げになっていることに活動の限界を感じる。
- ・行政の民生委員に対する要求が実情に即さず一方的と思えることがある。
- ・民生委員の役割・制度をきちんと整え知らしめて欲しい。様々な機関と関わりを持つ中で、疑問が出てくる。その疑問が解消されないまま1年が過ぎ去る。
- ・町内、隣近所のつきあいが希薄。年寄りが気軽に集まる場所があるとよい。
- ・高齢者とコミュニケーションがとれるまで、時間が必要である。
- ・民生委員は地域のボランティアであることを住民に理解してもらうことが必要。
- ・民生委員として活動していく中で、自分が感じる程他人は、自分を理解していない。
- ・民生委員の後任を自分で地域内から選ぶ問題は、一番の悩みである。
- ・民生委員の任命者は事前に職務内容を十分説明すべきだ。会社勤務、自営業など日々の生活に追われている者は死活問題である。
- ・戸建住宅であり、顔なじみになかなかかなり難しい環境である。
- ・活動記録の記入方法について戸惑う。定例会は「ナーナー」でない方がよい。
- ・行政は民生委員を信頼していない。
- ・たいへんな仕事なのに活動費が少ない。報酬等も考えてほしい。
- ・他力本願ではなく、自力本願が問われる時代になると思う。
- ・民生委員に相談するより、市に直接相談する方が早いと考える人も多く、市は仕事であるし、専門の人もいることだから、そう言われると反論もできない。とても淋しい気持ちになる。若い年代の人は、市の職員が残業で仕事をすればよいと考える人も多い。民生委員不要論です。一所懸命にお世話をして

その家のお嫁さんからは一度もお礼を言われたこともないし、本当に空しいです。中には、民生委員は多額の報酬をもらっていると思っている人もいます。

- ・地域の人々と行政の橋渡しの働きなのに、ボランティアに近い存在でありながら、規則、負担が多い。そして情報は少ない。それで地域のために働けと要求される。
- ・民生委員になり手がいない問題について、若い人がいないこと、また若い人は、共働きが多く、民生委員の職務内容の増加で、働きながらの民生委員の活動ができない状況があることも問題である。
- ・私は「民生委員です」と構えないようにしている。自然体で多くの人々の協力を得ている。地域福祉の「中心的な担い手」となるのは難しいと思う。
- ・アンケートに示された「民生委員力」はどれも大切だが、すべてを備えている人は数少ないと思う。
- ・主任児童委員とは一体何なのかと感ずることが多々ある。
- ・主任児童委員の立場、位置づけを学校が全く理解していない。学校に行って自己紹介しても分からない先生方が多く、その都度役割を説明し、協力を求めている。
- ・関係機関からの情報がない。特に、学校はトップの校長の考えにもよると思うが、学校は主任児童委員の存在すら知らない（把握していない）「何で外部の人に情報を漏らさねばならないのか」という考えが強い。
- ・今の自分は、主任児童委員として消極的な活動をしている。
- ・仏教での「生老病死」という言葉を身近に感じ、活動を通して学ばせてもらっている。人々との絆を大切にしていきたい。今回のアンケート調査で自己点検ができました。心からお礼申し上げます。

第5章 民生委員のボランティア性とNPO法人等との協働

1. 民生委員の歴史にみるボランティア性

前章の民生委員の意識調査「自由記述」の内容に注目したい。①「民生委員は地域のボランティアであることを住民に理解してもらいたい」、②「ボランティアに近い存在でありながら、規則、負担が多く、情報は少ない。それで地域のために働けと言われる」。前者は、地域のボランティアという意識で活動しているのに過大な要求をされる、後者はボランティアであるのに何故、規則、負担が必要なのか、という疑問と不満の表明である。

このような発言は例外ではない。実際に現任民生委員の中には、自分たちはボランティアなのか、どうか自信のない人は多い。まさに「アイデンティティの揺れ」である。

本章では、民生委員の活動に深く関わる民生委員はボランティアであるのか、について考察し、その置かれた立場で他の関係機関等との連携の可能性をみていく。

近年、ボランティア団体、福祉関連のNPO法人の活動などが盛んで、民生委員が社会福祉協議会の活動等に協力して民間自主的活動に参加する傾向がみられ、厚生労働省は、「相談・支援活動」よりも、「その他の活動」（民間自主的活動等）が増えている、と報告している。民生委員とボランティア性について、昭和42(1967)年第50回民生委員大会では、民生委員がボランティアであることが強調された¹⁾が、それ以後、民生委員制度92周年を迎えた現在においても、全国民生委員児童委員連合会の立場は大筋においては変わっていない。しかし、民生委員が一般のボランティアと変わらぬ活動に傾斜していけば、民生委員のアイデンティティがますます曖昧なものとなるであろう。

本章においては、わが国固有の民生委員がその職務の実態において「自主性、自発性、無償性」によらない活動であるにも関わらず敢えて「ボランティア」であると称してきた背景を探り、「西洋型公私完全分離」のボランティアと「日本型公私併存」のそれとの位置づけで民生委員のボランティア性を考察していきたい。

わが国の民生委員制度は、独特の官制ボランティアといわれている。民生委員制度の前身である岡山県の済世顧問制度、大阪府の方面委員制度の創設以来、92年を経過し、今や民生委員は全国津々浦々に配置され、地域を基盤に福祉活動にあたっている。以下にわが国のボランティア活動の歴史を民生委員制度の生い立ちに関連させてみていく。

まず、大正6(1917)年に岡山県知事笠井信一によって済世顧問制度が創設されたが、その時代背景は、第一次世界大戦後の社会不安の波に庶民の生活は貧困に窮しており、済世顧問は防貧活動を使命とし、自立能力を潜在的に有する貧困者に、その能力の発揮が可能な機会を与えることを目的とした。済世顧問は知事による囑託「公人」であり、名誉職であった。そして「私人」として職務を果たしたので「公私協働」の社会奉仕者であった。

済世顧問の創設の翌年、大正7(1918)年に大阪府知事の林市蔵は、当時の「米騒動」に代表される社会不安を抱える人々の救済のために、大阪府の社会事業の権威であった小河滋

次郎に依頼し、欧米各国の救済委員や中国の審戸、わが国の五人組、岡山の濟世顧問制度等を精査して方面委員制度を発足させた。方面委員の身分も名誉職であり、知事が委嘱した。両制度はその創設の経緯が各々防貧、救済を目的としており、その担い手が地主等の知名士層、すなわち中間層から選任されていることが特徴的である。当時はボランティアという概念は一般化してはいないが、実態は「官制ボランティア」の位置づけであった。

昭和7(1932)年から「救護法」が施行され、この法律により方面委員は市町村長の「補助機関」となった。これにより方面委員は法的に行政の下請け業務を担うこととなり、自主性、自発性といったボランティアの本旨から離れ、一段と官寄りの職務を行った。当時、方面委員は任意に設置された制度であり、設置主体や委員の名称も、濟世顧問、方面委員、奉仕委員などと統一されておらず、全国的に「救護法」を徹底、執行するためには方面委員制度の全国統一化を図ることが急がれ、昭和11(1936)年、「方面委員令」が公布され、翌年方面委員制度の施行をみた。方面委員の身分上の位置づけは、知事から無報酬の名誉職として委嘱されるというものであった。このような位置づけにあって、方面委員はボランティアとして主体的に活動することは十分とはいえなかった。

戦後、GHQ(連合国軍最高司令部)の指導の下に進められた民主化政策により「生活保護法」が公布された。この法律の施行と同時に、方面委員制度もこれに即応し、「民生委員令」による、「民生委員」が誕生した。昭和23(1948)年民生委員令に検討を加え、「民生委員法」が制定され、「社会奉仕の精神」に基づく「補助機関」から「協力機関」として再出発し、「官」から「民」の方向へ引き戻された印象を与えた。

しかし、公選制はとられず、地域ボランティアとしての民間的位置づけが弱く、制度的にも体質的にも意識の上でも基本的な部分で方面委員と同質性があり、民生委員自身の桎梏ともなっていた。戦前・戦後の行政の下請け機関への内在的批判がなく、過去の矛盾が再び持ち込まれたことは問題であった²⁾。

平成10(1998)年、NPO法(特定非営利活動促進法—保健、医療、福祉、環境保全、まちづくり、災害支援など17分野がある)が制定され、その第1条に「ボランティア」であることが明記されたことは注目される。また、「有償ボランティア」の出現は、わが国の「ボランティアの定義」の再定義を迫るものである³⁾。

民生委員法が平成12(2000)年に、50年ぶりに改正され、「保護指導にあたる」から「住民の立場に立って活動する」への転換により住民サイドで活動することが明文化された。また、「名誉職」の削除、「給与を支給しない」ことを明記することにより、あらためて民生委員が「制度的ボランティア」であることを再確認することとなり、公的責任において行われる事業をボランティアで補うことにより、国は民生委員を安上がりなものとして利用することを定着させた、といつてよい。

(1) 民生委員の職務におけるボランティア性

民生委員のボランティア性を検討する目安の一つは、その職務内容の特質を見極めるこ

とで明らかになる。民生委員の活動は大別すると ①行政協力活動と②民間自主的活動、である。

① 民生委員の行政協力活動

民生委員の職務は、住民の生活状況を適切に把握しておくこと、援助を必要とする者がその有する能力に応じて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、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提供その他の援助を行うこと、社会福祉を目的とする事業を営業者又は社会福祉に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること、社会福祉法に定める福祉事務所とその他の関係行政機関の業務に協力すること、及び住民の福祉の増進を図るための活動を行う、ことである（民生委員法第 14 条）。これらの職務は広義に解釈すれば、全てが「行政協力活動（事務）」であり、相談業務を除けば、行政職員の職務である。

児童委員の職務は、児童及び妊産婦について生活及び環境の状況を把握し、その保護、保健その他の福祉に関し、サービスを適切に利用するために必要な情報の提供、その他の援助及び指導を行う。児童及び妊産婦に係る社会福祉を目的とする事業を営業者又は児童の健やかな育成に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援する。児童福祉司又は福祉事務所の社会福祉主事の行う職務に協力する。児童の健やかな育成に関する気運の醸成に努める。その他必要に応じて、児童及び妊産婦の福祉の増進を図るための活動を行う、ことである（児童福祉法第 17 条第 1 項）。児童委員の職務は、「児童及び妊産婦の福祉」に特化しており、「行政協力事務」というよりも、まさに福祉担当行政職員の職務内容そのものであるといえるだろう。

主任児童委員の職務は、福祉に関する機関と区域を担当する児童委員との連絡調整を行い、児童委員の活動を援助・協力することである（同法第 17 条第 2 項）。なお、厚生労働大臣は児童委員のうちから主任児童委員を指名することとなっている。

民生委員法、児童福祉法に示された上記の職務内容をみれば明らかなように、行政協力事務、というよりも寧ろ、民生委員は、「行政事務の補助員」的な位置づけであり、旧法の「補助機関」に逆戻りした感すらある。民生委員の職務は若者達や企業の有志が災害時にボランティア活動に参加する短期集中型の支援ではなく、1年 365 日、地域住民を見守り支援することが期待される。ボランティア精神で活動する業務のレベルをはるかに超えており、公的責任で行う業務の補完的役割を担うことで行政は財政的負担を抑えている。

上掲の職務に関連して民生委員・児童委員の行政協力についてはその具体的な法令、通達、通知、類によって詳細に指示されている⁴⁾。

さらに、国は近年、自殺者が年間 3 万人を超える現状を踏まえ、民生委員に自殺予防についての協力を期待している⁵⁾。県や市町村もまた民生委員に協力を期待しており⁶⁾、「行政協力事務」は関係省庁の縦割り行政で出されて、増加の一途を辿っていることがわかる。

② 民生委員の民間自主的活動

民生委員の「民間自主的活動」についての活動領域は、厚生労働省の統計調査「福祉行

政報告例」に定められた様式第 40「民生委員（児童委員）の活動状況」の報告事項に基づく「**2. その他の活動**」を指す。全体項目及び内訳は、**1. 相談・支援**—(1)住宅福祉、(2)介護保険、(3)健康・保健医療、(4)子育て・母子保健、(5)子ども地域生活、(6)子ども教育・学校生活、(7)生活費、(8)年金・保険、(9)仕事、(10)家族関係、(11)住居、(12)生活環境、(13)日常的な支援、(14)その他、**2. その他の活動**—(1)調査・実態把握、(2)行事・事業・会議への参加・協力、(3)地域福祉活動・自主活動、(4)民児協運営・研修、(5)証明事務、(6)要保護児童の発見の通告・仲介、となっており、**2. その他の活動** (2)の一部と(3)が「民間自主的活動」に関わる内容である。**3. 訪問**—(7)訪問・連絡活動、(8)その他、である。**4. 連絡調整**—(9)委員相互、(10)その他の関係機関である。上記に**5. 活動日数** (11)を加え、毎月報告する義務がある。

民生委員の活動状況(表 1)の年次推移をみると⁷⁾、平成 16 (2004) 年度以降から「相談・支援」件数が徐々に減少し、「その他の活動」が増加し、平成 20(2008)年度の対前年度比でみると 4.9%増加している。その他の活動の内容が「高齢者いきいきふれあいサロン活動」等の協力へ向かうとすれば、民生委員本来の職務である日常的な相談・支援・声掛けが疎かになりはしないだろうか。小松(2007)は、民生委員が熱心に取り組んでいるサロン活動は、民生委員の独自の活動ではない。NPO 団体が行っているものもあれば、町内会が主催して行っているものもあり、それとの間に内容の違いは見出しにくい。「住民の立場に立つて」行う活動は、ほかの住民と同じことをするということとイコールではない。「住民の立場」に立つ民生委員活動のあるべき姿を確認する必要がある⁸⁾、とし民生委員が地域福祉活動のボランティアな活動へ走ることに警鐘を鳴らしている。

民生委員の「民間自主的活動」は、「福祉の増進を図る活動」や「社会福祉に関する活動をする者との連携、活動を支援する」ものである。具体的には、主として社会福祉協議会などの行うボランティア活動に参加、協力することである。民生委員の本来的活動は地域住民に向き合い福祉ニーズに応えること、孤独な人への語りかけであり、それが民生委員の本務である。

表 1 民生委員の活動状況の年次推移 (厚生労働省：平成 20 年度社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例) 結果概況)

	平 16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	対 前 年 度	
						増減数	増減率(%)
相談・支援件数	8 114 062	7 848 556	7 904 435	7 647 772	7 410 785	△236 987	△3.1
その他の活動件数	21 420 780	22 785 853	23 253 703	23 964 402	25 149 067	1 184 665	4.9
訪問回数	29 672 335	31 152 385	30 586 778	31 710 157	33 134 827	1 424 670	4.5

注：1)「その他の活動件数」は、調査・実態把握、行事・事業・会議への参加協力、地域福祉活動・自主活動及び民児協運営・研修等である。

2)「訪問回数」は、見守り、声かけなどを目的として心身障害(児)者、ひとり暮らしや寝たきりの高齢者及び要保護児童に対して訪問・連絡活動(電話によるものを含む)を行った延件数である。

(2) 全国民生委員児童委員連合会「民生委員活動強化方策」にみるボランティア性

全国民生委員児童委員連合会（「全民児連」）では、10周年ごとに「活動強化方策」を策定し、その後の10年の民生委員・児童委員活動方針を示してきた。民生委員制度創設90周年にあたる平成19年の「90周年活動強化方策」は、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、相談にのり、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、誠意をもって活動します。** 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**（各項目の具体解説は第2章で紹介した）⁹⁾、である。

この活動強化方策を精査してみると、平成12(2000)年の民生委員法改正の、主として職務内容に関わる条文の逐条解説がなされていることが分かる。一方、全民児連では、約40年間にわたり「民生委員の基本的性格」を挙げ、新任委員に主旨徹底を図ってきた。

- 自主性～常に住民の立場に立って、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。
- 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。
- 地域性～一定の地域社会（担当区域）を基盤として、適切な活動を行います。（下線は筆者）

民生委員の基本的性格は、民生委員法を踏まえた記述であるが、「地域のボランティア」「連帯感」「謙虚」「適切」という文言が付け加えられている。

わが国では昭和40(1965)年頃から、次第にボランティア活動が盛んになり、全民児連も自らがボランティアであることを前面に示し活動を行ってきている¹⁰⁾。

この多年にわたる「ボランティア宣言」が、全国の民生委員に周知されてきたとあってよいだろう。そして、無報酬で社会奉仕に携わるが、行政協力事務を行う特別職公務員としての立場という二面性の位置づけがそのまま受け入れられてきたのである。

全民児連の、新任民生委員のための『新任民生委員・児童委員の活動推進の手引』（社会福祉法人全国社会福祉協議会）の平成16年度版の目次は、1 新任民生委員・児童委員のみなさまへ、2 民生委員・児童委員とは、3 民生委員・児童委員活動をすすめる時のキーワード、4 全国民生委員互助共励事業（互助給付の種類等）、5 生活福祉資金貸付事業の概要と民生委員、である。「民生委員の基本的性格」は2に記載があるが、2の冒頭に「**民生委員・児童委員とは？ 民生委員・児童委員は地域における相談・支援のボランティアです**」と大きく記されている。平成19(2007)年版の目次2は、「民生委員・児童委員活動」となっており、民生委員の基本的性格、基本姿勢、活動の原則は、16年度版と同じだが、「地域における相談・支援のボランティアです」という大活字は姿を消した。

いずれにせよ、近年、民生委員活動は民間自主的活動の増加をみている。

(3) ボランティアの性格・役割

ボランティアという言葉は多義的であり、ボランティア活動の定義については明確な定

説はない。中嶋（1999）は、ボランティア活動の概念を、①ボランティア活動の性格、と②ボランティア活動の役割の2つの視点でまとめた¹¹⁾。①の性格は、自発性、主体性、公共性、利他性、福祉性、社会性、連帯性、継続性、先駆性、開拓性、無償性などを挙げ、このうち「自発性」「公共性」「連帯性」「無償性」を共通して挙げられる性格とし、これに「市民性」を加えてボランティアの基本的性格とした。②ボランティア活動の役割について、N.ロジャースの七つの役割を中心に、「基本的役割」として六つに要約した。1.先駆的・開拓的役割—制度が施策に先んじて施行してみる。行政に制度を働きかける。2.補完的役割—公的制度の未整備部分を補う。きめ細かな対応やぬくもりのある対応。3.サービスの担い手としての役割—地域性、住民性を活かして行う、民生委員制度など。4.福祉教育の推進者の役割—ボランティアの啓発的役割。5.建設的批判者の役割—N.ロジャースのいう「番犬としての役割」、「モニタリング（日常的監視）」「評価」、「ソーシャルアクション」。6.自助的役割—従来は「ボランティア活動＝利他的活動」とみられていたが、自助的役割に注目して参加する人も多い。

ボランティアの「自発性」の概念分析を行った、森(2003)は、ボランティアは「しなくてもかまわないこと」をする行為である。しかし、このような行為が特別なものとして意識される背景には「人間はしなくてはならないものごと」のみをするものであり、また、そうしておればよいのだという一般的な人間観が存在する¹²⁾、という。確かにこの人間観が存在する故に、ボランティア活動にエネルギーを費やす多くの人々がいるのだろう。

民生委員は、「しなくてはならない」内容、活動上の留意点（規制）が法的に定められているのである。すでに3「民生委員の職務、児童委員の職務、主任児童委員の職務」でみたように、民生委員の活動は、自発性から離れて職務としての行為であるためにボランティア活動をしているという意識は少ないと思われる。

（4）民生委員についてのボランティア性

これまでみたように、民生委員の役割は一般的な意味でのボランティアの範疇に入れるのは無理があるように思われる。ここで、民生委員はボランティアであるか、について論者の見解を大まかに2つに類型化して検討してみたい。

（1）「民生委員はボランティアではない」とする見解及び、ボランティアではない、と明言するのではなく、「民生委員」を「ボランティア」と分けて表記した例である。

- ・言葉の厳密な意味において、ボランティアではない¹³⁾。
- ・民生委員に課せられているその多大な行政協力事項をとりあげてみても、またその歴史から見ても、民生委員は決してボランティアではないし、過去においてボランティアであったことはない¹⁴⁾。
- ・近年、在宅福祉を中心とする地域福祉の課題に対応するため、民生委員活動との連携や福祉部を設置するケースがみられるようになってきた。町内会組織の中に福祉活動関係の具体的援助機能を制度化させることは、組織の拘束性を利用することになり、自主性・自

発性を原則とする町内会活動と矛盾が出てくる」¹⁵⁾。(民生委員が自治会と連携して福祉活動を行うことは、自主的・自発的なボランティア活動の範疇に入らない。民生委員活動の実態はボランティアではない、と捉えているといえる。)

・地域福祉の担い手(=資源としてのヒト、組織・団体)としては、地域住民、民生委員・児童委員などの行政委嘱委員、自治会等の地縁型組織、地区(校区)社協、ボランティア、当事者団体、NPO法人、社会福祉法人、福祉保健職等の専門職、一般企業、商店街、その他諸団体をあげることができる¹⁶⁾。(地域福祉の担い手を列挙する中で、ボランティアと民生委員とは別に挙げている。)

・高齢者の生活支援をする専門職員の周辺として、①民生委員、②非営利型サービス提供団体の担い手、③ボランティアがおり、民生委員はニーズの掘り起こしや福祉サービスの啓蒙などボランティアな活動であるが、民生委員の活動は地域において重要な役割をもっている¹⁷⁾。(③ボランティアには、委嘱委員である①民生委員、を含めることはできない。)

民生委員は、その職務内容と身分の位置づけからみて明らかに「西欧型ボランティア」ではない。どうしても「ボランティア」でなければならない唯一の理由は、公的責任において地域福祉担当員として正規に雇用せずに地域の人的資源を自発性と無給で活用できる「ボランティア」であるという位置づけがよいのである。

(2)「民生委員はボランティアである」とする見解をみていく。ただし、この場合一般的なボランティアではなく、特異なボランティアであることの解説が加わるか、修飾語が付くのが特徴的である。

・地域福祉の世話活動、問題開発の活動を通して福祉サービスの充足を図るボランティアであり、地域住民のボランティアの指導的役割をもつ¹⁸⁾。

・委嘱をされてはいても民間のボランティア、基本的精神は自主性です¹⁹⁾。

・「民生委員法」によってその設置がなされておりその意味では制度ボランティアという性格²⁰⁾。

・民生委員の特色は「委嘱型ボランティア」であること²¹⁾。

・行政における審議会や、法律に設置根拠を持つ「任命されたボランティア」(制度的ボランティア)、たとえば、民生委員児童委員、保護司、各種相談員などは、「地域社会」という領域におけるボランティアとしては、どのような特殊性を持つのかその活動上の限界は何かといった問題がある²²⁾。

・「わが国には保護司や人権擁護委員、消防団など特定分野ごとには全国網羅的に組織されたボランティアがいる。しかし、住民の生活課題を丸ごと対象とすることを制度化したボランティアは、民生委員のほかには見当たらない。地域住民にあって住民と福祉をつなぐことにやりがいと責任感をもった委嘱ボランティアに期待がかかっている」²³⁾。

第2の類型、即ち限定詞つきのボランティア論者は、民生委員は西欧型のボランティアではないが、現状を肯定するために敢えて意味の矛盾が生ずる但し書きを付加したものであるとあってよいだろう。

これまで、民生委員は「ボランティアか」「ボランティアではないか」の二者択一的に

問題を捉えようとしてきた。これは民生委員のボランティア性をデジタル思考で解決しようとしたことに他ならない。デジタル的垂直思考法で民生委員のボランティア性を検討しようとする、公私完全分離型の「西欧型ボランティアリズム」が正解であり、民生委員はボランティアではない、と即断される。しかし、人はアナログ思考を好む性があり、特に日本人は、曖昧性を残すことを好む人々であり、これが日本文化の神髄でもある。日本では、「公私一体」という一元的世界観を好むのである。「制度上・委嘱型のボランティア」という実態を受け入れようとする「日本型公私併存のボランティアリズム」に市民権を与え、これを認めることしかない。これが合理的であり、全国の民生委員に共感が得られる、と思われる。

ここに至って、民生委員の立場は共通理解が得られた。しかし、このように「公私併存のボランティア」と再定義して民生委員を位置づけたとしても、ボランティア活動の本質は住民側からの運動であることには変わりがない。行政の管理下におかれ、民間性を貫くことができなければ意味をなさない。委嘱型のボランティアであっても、行政からの指導や命令を受ける関係からの自由である立場を堅持することは極めて大切である。もちろん都道府県知事から指揮監督を受けること、市町村長から職務に必要な指導を受けること等は資質の向上のためには大切なことである。

民生委員は1人で担当地区を受け持ち福祉活動を担っており、行政からの指示・命令を受けない環境に置かれているために、自らの責任において職務を遂行することが必然的に期待される。

アナログ思考で民生委員のボランティア性を捉えようとするのは、ボランティアの本質を見失ってよいということではない。

民生委員のボランティア性はどこにあるか。本章一1において「厳密な意味においてボランティアではない」とする見解と「委嘱型ボランティアである」とする見解に大別された。また、全国民生委員児童委員連合会は、法的位置づけには言及せずに「地域のボランティア」であることを40年にわたり発信した。これにより、全民児連の目論見である「民生委員は地域のボランティアである」という全国の民生委員への刷り込みが達成された。1960年代から、国や社会福祉協議会のボランティア活動推進が後押しし、国民の誰もがボランティアに参加する環境が作られた。社会福祉基礎構造改革、社会福祉法の成立、NPO法の制定などにより、地域福祉の担い手は、今や「特定の人」ではなくなってきた。このような時代的背景にあって、「行政協力事務」を担い、住民の立場に立って活動する民生委員の主体性を出すために、全民児連自らが世に「地域ボランティア」であることを公言・啓発せざるを得ない必然性があったと思われる。しかし、民生委員がボランティアの世界に突き進むという自らの立場を見失う行動へ向かうことには慎重であらねばならない。

「民生委員のボランティア性」について、現時点での考え方の枠組みを提示しておくことは、民生委員のアイデンティティの確立に資するだろう。西欧的ボランティアリズムである「公私完全分離の原則」からみると、民生委員は世間一般のボランティアではなく、行政

協力員である。一方、多くの論者が唱える「民生委員は（制度的・委嘱型・民間・任命・官制・公設）ボランティアである」という解釈は、無給で非常勤の特別職地方公務員という法的な性格を持ちながら、その性格は「制度的ボランティア」という主張である。これは、世界に類を見ないといわれる民生委員をアナログ思考に傾斜した、日本的ボランティア「公私並立型の原則」の立場で捉えようとするものであり、この概念規定は民生委員の支持が得られるだろう。全民児連が「地域のボランティア」であると発信し続けたために一般のボランティアとの立場が不明確であったが、今後は自らの立ち位置に立って主たる職務の「要援護者の相談、援助」が遂行できるだろう。

日本のボランティアに大転換をもたらしたのは、平成7(1995)年の阪神・淡路大震災時に全国から集まったボランティア活動であった。彼らの行動は行政の指示命令、行政に依存することなく従来のボランティアの理念である無償性や自主性・自発性などの概念をはるかに超えた活動であり、日本の「ボランティアの定義」の再構築を促すものであった。それが、その後のNPO等の発展へとつながった。そして、この新しい潮流は民生委員の活動とは著しく異なる。

民生委員はNPO法人やボランティアとは立場が異なり、地域をフィールドとして住民の側に立ち、新しい信頼関係を築き「心の相談、よき聴き手」となることが期待されている。民生委員の力量により、地域の社会関係資本を豊かにする心のセーフティネットになることが求められているのである。地域担当の民生委員が人々のネットワークを緊密にし、互酬性を高め、信頼感をもった近隣住民づくりに寄与できれば、住民の心の安定を保つことが可能となるだろう。

2. NPO法人等と民生委員との協働の可能性

(1) 日本の社会福祉史上におけるNPOの位置づけ

平成10(1998)年12月に、特定非営利活動促進法(NPO法)が制定された。これにより小規模のNPOでも要件を満たし、都道府県(または内閣府)の認証を受ければ比較的簡単に法人化ができるようになった。

NPOは、営利企業では採算がとりにくい社会サービスを提供することが可能であり、また多様な需要に対し行政機関よりもきめ細かくかつ機動的に対応できるといわれる。これまで中央政府や地方自治体が直接供給してきた公共サービスをNPOに業務委託するケースも増えている、在宅介護、社会教育、環境など新しい分野にもNPOが進出し、新規雇用を創出しつつある²⁴⁾。

本節においては、社会福祉関連のNPOと民生委員の協働の可能性を検討することである。最初に日本におけるNPO導入の経緯を概観する。

昭和20(1945)年の第二次世界大戦の敗戦により、GHQ(連合国軍最高司令部)の指導により、日本政府はそれまでの日本社会の理念としては存在しなかった「社会福祉三原則」(①無

差別主義、②国家責任による社会保障、③公私分離の原則)の導入があった。

GHQは、日本の戦前の福祉政策が父権主義であったことを踏まえ、その恩恵的な要素の強い「社会事業」に代わって、「社会福祉」が日本に定着することが日本の民主化であると考えた。GHQの想定した「社会福祉」は慈善組織運動を源流とし、「共同募金運動」、「社会福祉協議会」に代表される政府から運営面、財政面において独立して、自発的に発展してきた組織を指す。社会福祉を定着させるには、①政府、②民間非営利組織という2つの異なるアクターによる二元的アプローチが必要という前提をGHQは持っていたが、「公私一体」という一元的世界に慣れ親しんできた日本社会は理解できなかった。

GHQは、戦前から全国的なネットワークを持っていた日本赤十字社に注目し、全国で“volunteer”という概念の普及を試みた。しかし、「公私分離」という二元論的世界観を持たない日本には“volunteer”という概念に相当する訳語はなく、日本赤十字社は「奉仕」という用語を適用し、その普及に努めた。他方、“volunteer”という用語の内包する「民間性」、「自発性」という要素は捨象されていた。また、この普及活動がきっかけとなって昭和23(1948)年から、全国的に「赤十字奉仕団」が結成された。

GHQの「公私分離の原則」は、民間福祉組織に対する公的助成金を全面的に禁止したため、組織は危機に陥った。そして、GHQは、「共同募金」の実施を厚生省に示唆し、民間福祉組織の救済を図った。同時に「公私分離の原則」に基づき、当然、行政職員の関与や行政の事業には配分しないことを要求した。このようにして、厚生省主導による共同募金が定着し、これが日本独自の「官制NPO」(当時NPOという言葉はまだ無かった)となったといえる。

昭和26(1951)年、共同募金の「車の両輪」に例えられる官制NPOである「社会福祉協議会」が設立された。社会福祉協議会は、1951年制定の「社会福祉事業法」によって都道府県単位の地域福祉の拠点となった。前身は「中央社会福祉協議会」であり、これは、日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会が統合されたものであった。

社会福祉協議会の人材の確保は戦前の「方面委員」の名称を変えた「民生委員」の活用であった。GHQは当初、人材は有給のケースワーカーを想定したが、当時の日本の行政機関には資金がなく、社会福祉の理念も無かった。厚生省は福祉政策において方面委員を考えていた。方面委員は、担当区域を持ち、家族主義、隣保相扶の観念を軸とした父権主義、無給の名誉職であり、多くは地域の名望家によって担われてきた。戦後、GHQは方面委員制度の解散を求めたが、政府は「民生委員」と名称を変えて存続させた。これにより、以後90余年にわたり民生委員は「給与を支給しない制度的ボランティア」の位置におかれているのである。

このように社会福祉協議会は、資金においては行政機関や共同募金に依存し、人材においては民生委員が中心となった。こうしてみると、占領期の社会福祉分野の非営利組織においては“volunteer”が本来持つ「主体性」「自主性」を見いだすのは難しい²⁵⁾。

昭和35(1960)年代には、まだNPOの概念は知られていなかったが、昭和35(1960)年には市民活動団体として「日本キリスト教海外医療協力会」が設立され、「青年海外協力隊」も政府の一機関として昭和40(1965)年に設立されている。同年1965年には、反戦運動グループ「ベ平連(ベトナムに平和を市民連合)」が始まり市民運動の嚆矢とみなされている。

昭和 55(1980)年代の後半から全国的に拡大した住民参加型・市民互助型在宅福祉活動は、ボランティア団体などから発展したものである。この時期にはまだ NPO は知られておらず、法人格のない社団・任意団体としてのボランティア団体と、社会福祉協議会や社会福祉法人などのみであった。

平成 2(1990)年代になり、福祉八法の改正に伴う福祉サービスの地方分権化、介護保険や NPO 法などが具体化されて、行政主導の地域福祉への市民参加が進められた。現在、地域福祉の活動を担うのは、①ボランティア活動、②公的サービス、③社会福祉 NPO 法人の受け持つ介護サービスや在宅福祉サービスの 3 者、及び担当区域を持つ「委嘱型・制度的ボランティアである民生委員」等である。NPO の保健・医療または福祉サービスへの進出参加により、有償ボランティアの概念が定着しつつあり、ボランティアは無償の社会奉仕活動であるという固定観念は崩れてきているといえるだろう。

社会福祉協議会や社会福祉法人などの公益法人がすでに多数あり社会福祉の分野を担っているにも関わらず、なぜ、現在、NPO の中でも社会福祉分野が多くを占めるのであろうか。

住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体とは、地域のひとり暮らしの高齢者などの家事援助や介護サービスを、会員に有償・有料で提供しようとする活動で、市民のボランティア団体等から次第に発展してきたものである。こうした団体は、その多くが中高年の主婦等によるボランティア活動から始まった。彼ら・彼女らの多くは、ひとり暮らし高齢者への援助の必要性や介護問題の深刻さへの関心と理解は深い、活動のコーディネートや団体の組織化と運営、活動資金や社会資源の獲得、行政との連携、といった団体運営の分野は未経験であった。だが、NPO 法により、任意団体であった住民参加型・市民互助型在宅福祉活動団体も法人格をもつことが可能になり、行政からの事務委託などの協働の可能性が現れた。NPO 法と公的介護保険とが、地域福祉の分野で、ボランティア団体や任意団体としての住民参加型・市民互助型在宅福祉団体に活動の制度的・財政的基盤を提供できるようになった²⁶⁾、ことは注目される。住民参加型・市民互助型団体には、そもそも小規模の仲間集団でのボランティア活動志向と、増大する介護ニーズに応えられる組織へと拡大・展開していきたいという NPO 志向との、ふたつの異なるベクトルが含まれているとみるほうが適切であり²⁷⁾、どのベクトルに向かうかは、それぞれの団体の設立目的や価値観などによるだろう。

(2) 地域福祉新時代における NPO と民生委員の協働

NPO が法的に市民権を得て、ボランティアの地位を着実に確保しつつあり、しかも、福祉関連 NPO の発展が著しい状況の中で民生委員はどのように協働・協力が可能であろうか。

はじめに、社会福祉法で示された「地域福祉計画」の策定に民生委員が参加・関与することの必要性を検討してみたい。

社会福祉法の制定（平成 12(2000)年）により、歴史上はじめて「社会福祉」という用語が法定化された。これは「福祉サービス利用者の利益の保護及び地域における社会福祉(以下「地域福祉」という)の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会

福祉を目的とする事業の健全な発達を図る」(社会福祉法第1条) ことにより社会福祉の増進に資することを目的としている。

社会福祉法では、市町村に「地域福祉計画」の策定を求めており、地域福祉を推進するために、行政、社会福祉事業経営者、地域住民が一体となって計画を作成することになっている(第107条)。そこで、先ず民生委員を地域福祉計画の策定の段階において明確に位置づけることである。地域福祉計画策定委員の構成員は「市民であること」であり、従来、市民参加による計画づくりが前提となっていた福祉計画はなかったもので、評価できる。

市民であり、制度的、委嘱型ボランティアである民生委員、社会福祉事業者、ボランティア、NPO及び行政関係者が参画するのが委員の構成員である。民生委員が参画することの意義は、社会福祉協議会、自治会、NPO、生協、農協、ボランティア、各種民間団体など地域社会の人々との「つながり」の創出への第一歩となることが期待できるのである。特に、NPOと民生委員との接点はこれまでほとんどなかっただけに、福祉NPOと民生委員とのネットワークづくりの意味からも、この地域福祉計画に参画することは貴重な情報交換の場ともなり意義がある。

次に、これからの地域福祉推進の主体と民生委員の役割について、あらためて確認、共通理解しておきたい。新しい時代の地域福祉は、すべての人が安心・安全に暮らせる多層的・多面的な生活支援のしくみであるセーフティネットの形成と、自立と自己決定を促進する、ノーマライゼーション社会の創造を目指さなければならない。すなわち、社会的援護を要する人々を含むすべての人の生活と人権を守るためのセーフティネットを地域にはりめぐらせる必要がある²⁸⁾。その際の役割分担として、市民は要援護者を特別な存在と見なさず、対等な存在と見る意識改革が前提となる。これにより主体的な地域福祉活動の展開が可能となる。民間事業者や福祉NPO法人などは、サービス内容の質の格差が著しい現状に鑑み、利用者のニーズに合った質の開発を急ぎ、良質のサービスを提供することである²⁹⁾。

民生委員は、民間事業者や福祉NPO法人の活動内容をそれを必要とする要援護者に的確な情報を提供する。この重要な役割が正に「住民の立場に立って相談に応じ、援助を行う」ということである。行政は、地域福祉推進の主体である住民等の生活課題に対応する必要なサービス内容や量、その現状を明らかにし、かつ、確保し提供することに加えて地域住民、民間事業者、福祉NPO法人、民生委員、ボランティアやNPO等が活動しやすい条件整備に努めることである、とされる³⁰⁾。

(3) NPOと民生委員との「協働」の実践例

社会福祉の領域に限らず「協働」のあり方が重要視されているが、実践のレベルでは容易ではない。「協働」とは、性格の異なる二者以上の主体が、対等の立場で、それぞれの目的を踏まえた上で、共通して取り組む目的及び事業の設定、その事業における役割分担などを行い、一つの事業を協力して行うことをいう³¹⁾。したがって、その事業を分担できる力量が双方にあること、さらに、それぞれが主体的な役割を担うことが求められるだろう。

(1) 行政主導による、NPO、民生委員の三者での実践例^{3 2)}

群馬県においては、NPO・ボランティア推進課主管で、「NPO と県が、共に知恵を出して、共に汗をかく」という協働のプロセスを通じて特定の課題解決を目指す「NPO 協働提案パイロット事業」を展開し企画募集で選定された団体が下記のとおりである（H21.3～4）。

○NPO 協働提案パイロット事業

テーマ「自殺を防ぐ為の地域における心の健康相談体制の充実」

- ・提案者名：特定非営利活動法人 「こころの応援団」
- ・事業名： 民生委員さんと取り組む自殺予防——気づき、聴くことから始めよう——
自殺予防に取り組むには、広く周りの方々に協力を呼び掛ける必要があります。

↓

地域住民に接する機会の多い民生委員さんの協力が不可欠。

↓

行政・民生委員・NPO の協働により自殺予防体制の確立を目指す。

① NPO 法人こころの応援団 概要

2007 年群馬県利根沼田地域で活動する精神福祉ボランティア団体として活動を開始し、2008 年 10 月 NPO 法人こころの応援団を設立、現在会員 28 名（会員の中には現在精神障害者といわれる当事者及び経験者も含まれている。）

目的—障害者も健常者も偏見や差別無く地域住民として協力可能な社会の構築に努める。

活動内容—利根沼田地域の精神保健事業や精神障害者作業所への参加協力をを行い、当事者の方と一緒に行動し、一般社会との橋渡しを努めています。

独自事業・サロン事業（エンジョイ事業）として毎日月 1 回程度開催お茶会

- ・トレッキング・PC 勉強会・クッキングなどを開催・当事者ご家族からの電話相談・啓蒙活動・ホームページ・通信発行・他

② ナゼ、民生委員さんが必要なのか

自殺を考える方々は、健康や、家族、金銭、交友関係など様々な問題で悩み、自殺行動を起す前には、うつ状態になると言われている。

民生委員

当事者がうつ状態の間に、その本人や家族と係るチャンスが多い民生委員が、気づき、聴くことができれば、次の対応が容易になる。

- ・概要： 地域住民と接する機会の多い民生委員・行政・NPO との協働による自殺予防体制を整備するため、民生委員等を対象とした意見交換や講習会、勉強会等を行う。

群馬県では、この事業の選定にあたり、学識経験者、NPO 関係者、県職員で構成する NPO 協働提案パイロット事業等審査委員会が審査した。今後は、事業実施所属と提案者の間で、提案内容を基本として事業の詳細について十分な協議を行い、最終的な仕様を確定した上で、

委託契約を締結して事業を実施するとしている。また、事業実施後は、協働の観点から相互に「ふりかえり」を実施し、次につなげる、としている。(PDSに関わる下線は筆者)

この協働事業は4つの視点から評価できるだろう。①現在「年間自殺者数が3万人を超え、交通事故死の数倍に上る」という喫緊の課題解決に応えるべく、時宜にかなった事業であり期待されること。②事業計画(Plan)、実施(Do)、評価(See)、のマネジメントサイクルで事業を総括し次のよりよい事業へつないでいること。③自殺予防には「こころの相談」が有効であり、地域住民の相談者である「民生委員」を協働事業のパートナーに選定したこと。④自殺予防対策法で要請されている相談事業で、NPO、行政、民生委員の協働の例は貴重であり、各県の精神保健福祉センターや区市町村の所管官庁に大きな波及効果が期待できる。

(2) 県とNPOとの協働事業による住民参加型のプログラムの実践例³³⁾

千葉県においては、県とNPOとの協働事業提案選考委員会において、「住民参加型・精神障害者居住サポートプログラム」が選考された。

NPO法人「南房総精神障害者の生活を支える会」についての審査結果—精神障害者が地域で生活を営むために理解を得ることは難しい問題であるが、この団体は精神保健福祉士とネットワークをもっていることや収支計画が具体的に作成されていることなどで事業の実現と成果が期待された。特に住民参加型の意識変容プログラムの実行は困難が予想されたが、対象を民生委員に絞ったことが評価された—と講評された。このプログラムの実施にあたっては、①民生委員の理解を得て進める、②安房地域の実態に合った形で実施することが条件として示された。(実施機関 平成18年4月1日～平成19年3月31日)

○事業名：「住民参加型・精神障害者住居サポートプログラム」

・事業者名：NPO法人「南房総精神障害者の生活を支える会」

・事業の目的：当事者への住居サポートプログラムの提供と地域住民を巻き込んだ意識変容プログラムを行うことで地域の豊饒化を目指す。また、この経験をもとに地域でのネットワークを構築する。

・事業の概要：精神障害者が地域で安心して生活できるように、地域生活への移行ができるような当事者個人へのプログラムと併せ、地域への啓発・意識変容のためのプログラムを実施する。①住居サポートプログラム（入院者を対象としたグループプログラム）退院を目指す入院者を対象に、退院・退院後の生活の力量の向上に繋がるような働きかけ及び実践の機会を提供した。②民生委員意識変容プログラム 地域の身近な相談窓口である民生委員を対象に、全地域共通の資料をもとに、従事者とコンシューマー（当事者）の講演を行い、精神障害についての理解と普及活動を図る機会をつくった。

・協働の効果：³⁴⁾

■NPOから見た効果—安房保健所精神保健福祉事業連絡協議会でプログラムの報告の機会をもらい、この地域での医療機関からのフィードバックを直接受ける機会を得た。また、その場で事業の継続を期待されていることを知った。

■県（行政）から見た効果—1. 意識変容プログラムについて～精神障害者が安心した

地域生活を送る上で、日常的に関わることの多い民生委員を対象として理解の促進を図ることは非常に重要なことである。協働事業として実施することで、単純な普及活動に留まらず、今後の精神障害者の地域生活支援に必要な民生委員との連携体制を推進することができた。2. 住居サポートプログラムについて～精神障害者の退院促進支援は、地域の特性に応じた丁寧な支援と地域生活を支えるネットワークが重要であり、協働事業として実施することで、安房地域の精神保健福祉ネットワークを強化することができた。

このプログラムは、民生委員の精神障害者理解のための意識変容を目指すこと、即ち、精神障害者の実態を知ること、及び精神障害者との交流を持つこと、同時に、精神障害者の退院後の地域での生活が円滑に進むことを狙うという一石二鳥の目的を達成することであり、注目される協働作業である。民生委員は精神障害者の退院促進に直接的に関わることはないが、地域生活支援体制について協働が可能であることをこの事例が物語っている。

民生委員と NPO 法人との協働が実現されている上記の 2 例にみる共通点は、民生委員が時代の動向や変化しつつある社会の実態を把握し、住民の福祉的課題を発見し、支援に努めることで、「地域における心の健康づくりや自殺予防につながる」³⁵⁾ 貴重な実践であり、今後一層期待される活動である。

本章のおわりに、まとめをしておきたい。これまでボランティアの性格や定義はさまざまに論じられ、その古典的定義のひとつは、①自発性、②無償性、③利他性であるが、1992 年の「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策」（生涯学習審議会答申）では、自発（自由意思）性、公共（公益）性、先駆（開発、発展）性が挙げられており、無償性は見当たらない。これは、1980 年代以降有償ボランティアが出現し、無償の範囲が柔軟に考えられてきたからであり、すでに、1970 年代後半の「住民参加型在宅福祉サービス」が盛んになり始めた頃、事業を継続するために低賃金の人たちを求め、彼らが「有償ボランティア」と呼ばれたことによる。

社会福祉のサイドを中心にボランティアを 3 類型で示した岡本(2006)は、前近代社会では、「近隣相互扶助型」、近代社会では「民間救済型」、現代社会では「市民活動型」へと形を変えていったとした。近隣相互扶助型の活動に限界が見える状況のなかで、方面委員制度、石井十次や留岡幸助などによる児童保護のような「民間救済型」の活動が登場した。戦後、福祉の国家責任が明確化されることによって、福祉の制度化と有給の専門職化が進められた。このようにして民間救済型の活動の大半は、法人化することによって行政の代替的・下請け的役割を果たしたり、民生委員のように行政協力型のものとして位置づけられるなど、役割が変化することになった。歴史的役割を果たした民間救済型ボランティアは、その役割を専門従事者に譲り、新たに「市民活動型」の個（小グループ）を中心とした、あるいは組織を中心とする民間活動に再編させたのである。

行政委嘱型ボランティアである民生委員は、民生委員法にみるように、一般のボランティ

アよりも高い水準の活動が要求されるが、日々の活動を通して自己実現の欲求や達成感が得られることが大切である。行政委嘱型のボランティアは、有償にすべきか無償か、の二元論的な論議は民生委員の活動に大きな意味はなく、むしろ如何にして民生委員が地域福祉の第一義的な担い手として地域住民に受け入れられ、その存在価値が認められるかの課題追求がより重要である。

福祉分野における NPO の活動は目覚ましいものがあり、民間企業や社協などと競い合うことにより、サービスの受領者である地域住民にとって、より質の高いサービスを選択することが可能になりつつある。

NPO（法人）と民生委員との協働がすべての領域で実現が可能となる訳ではない。NPO は共通の関心事で集まる集団であり、国際的になったり、全国的であったりして、日常生活圏域の活動ではない場合がある。両者の協働が可能な条件は、民生委員が地域住民の実態を十分に把握し、NPO との協働が必要であると認識していること、民生委員本来の職務である相談・支援活動や、日常的な安否確認や声掛けに支障のない範囲での協働となるであろう。

今後、行政が NPO 活動団体と協働を推進する中において、民生委員が協力するという新たな「公私協働」の在り方が見つければ、最も実現可能な「協働」がうまれるであろう³⁶⁾。

<注・引用文献>

- 1) 仲村優一・岡村重夫・阿部志郎・三浦文夫・柴田善守・嶋田啓一郎編(1982)『現代社会福祉事典』全国社会福祉協議会、p.45
- 2) 右田紀久恵編著(1993)『自治型地域福祉の展開』法律文化社、p.34
- 3) 西山(2005)は、「日本社会でボランティア活動が広く認識されるようになったのは、政府がボランティア育成を本格化させた 1970 年代後半のことである。～有償化の動きは、「自発性」「社会性」「無償性」というボランティアの 3 原則を根底からくつがえすものとして、既存団体から多くの批判をあびた。そこで、旧来の無償ボランティアと異なることを明確にするために、社会福祉協議会は無償サービス団体を「住民参加型在宅福祉サービス団体」と命名した」という。
西山志保(2005)『ボランティア活動の論理 阪神淡路大震災からサブシステム社会へ』東信堂、pp.58-61

4) 民生委員に協力が明記されている法律の一覧

法令名	条	法令名	条
生活保護法	第二十二條	知的障害者福祉法	第十五條
老人福祉法	第九條	学校保健法施行令	第八條
児童福祉法	第十二條 第十三條 第十四條	日本スポーツ振興センター法 施行令	第十七條
身体障害者福祉法	第十二條の二	生活福祉資金貸付制度	厚生労働省事務次官通知

民生委員・児童委員に協力が明記されている法律一覧

法令名	条	法令名	条
売春防止法	第三十七条	児童福祉施設最低基準	第八十八条の四
婦人保護施設の設備及び運営に関する最低基準	第十五条	ホームレスの自立支援等に関する基本方針	「ホームレスの自立支援等に関する基本方針」厚生労働省国土交通省告示第1号

児童委員に協力が明記されている法律一覧

法令名	条	法令名	条
母子及び寡婦福祉法	第十条	児童虐待の防止等に関する法律	第六条

- 5) 自殺対策基本法（平成18(2006)年6月21日法律第85号）の第13条「国及び地方公共団体は、自殺の防止等に関する人材の確保、要請及び資質の向上に必要な施策を講ずるものとする」を受けて内閣府は※「民生委員・児童委員への研修の実施、について、民生委員・児童委員は社会奉仕の精神を持ち、常に住民の立場に立った相談・援助等を行う上で必要不可欠な知識及び技術を習得するため、①基本的役割・心構え、②活動を行う上での必要な介護保険等制度の知識や住民主体の見守り活動を支援するための心の健康づくりや自殺予防に関する施策等の知識等、③面接・相談技術等についての研修を実施しており、厚生労働省では、この研修に要する事業費の全部又は一部を補助することにより推進している」とし、自殺予防について、民生委員・児童委員の資質の向上と新たな活動を期待している。※内閣府(2007)『自殺対策白書』平成19年版、佐伯印刷株式会社、p.96、自殺予防について「早期対応の中心的役割を果たす人材を養成する」「ゲートキーパー」の役割を担う人材等を育成する施策の中に、民生委員・児童委員の役割が明記されている。
- 6) 1. 「都道府県国民保護モデル計画」（平成17年3月 消防庁国民保護室）～市町村は、知事から警報の通知があった場合の住民および関係団体への伝達方法等についてあらかじめ定めておくものとされ、この場合において、民生委員や社会福祉施設、国際交流協会等との協力体制を構築することとされている。2. 「市町村国民保護モデル計画」（平成18年1月 消防庁国民保護室）～市町村長は、高齢者、障害者等の避難を万全に行うため、災害時要援護者支援班を設置し、社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障害者団体等と協力して、災害時要援護者への連絡、運送手段の確保を的確に行うものとされている。3. 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月 災害時の要援護者の避難対策に関する検討会 内閣府）～社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障害者団体等の福祉関係者は、災害時要援護者支援班と連携しつつ、避難支援プランの登録情報の更新、避難訓練への参加、要援護者等の理解促進をすすめることとされている。避難支援のプランの策定及び避難支援者間での情報共有についての同意を得るため、まず、国、都道府県、市町村は、福祉関係部局担当者、社会福祉協議会、民生委員、介護保険制度関係者、障害者団体等の福祉関係者の理解を深める取組を進めることとされている。

- 7) 厚生労働省(2009)『平成20年度社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例)結果の概況』の表7—民生委員の活動状況の年次推 <http://www-bm.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/08/kekka6.html>
- 8) 小松理佐子(2007)「地域福祉時代の民生委員制度—展望と課題—」『月刊福祉』2007, October, pp. 14-15
- 9) 全国民生委員児童委員連合会編(2007)『2007年版 新任民生委員・児童委員の活動の手引き』社会福祉法人全国社会福祉協議会、p.49
- 10) 中野(2000)は、全民児連が「ボランティア」を全面に打ち出した理由を、行政協力活動に費やす実費弁償として少額だが公費が支給されていることは、半官半民的性格、行政下請け機能的性格を有していることを物語り、そうした批判に対して、民間奉仕者としての自主的活動を強化することが、創設50周年を期して打ち出された。その後も制度60周年、70周年、80周年のたびに表明された、という。(中野いく子(2000)「社会福祉と公私関係」三重野卓・平岡公一編『福祉政策の理論と実際』東信堂、pp.81-88)
- 11) 中嶋充洋(1999)『ボランティア論 共生の社会づくりを目指して』中央法規出版、pp.18-31
- 12) 森秀樹(2003)「カウンターカルチャーとしてのボランティア」佐々木正道編著『大学生とボランティアに関する実証的研究』ミネルヴァ書房、p.27
- 13) 孝橋正一(1977)『新社会事業概論』ミネルヴァ書房、p.92
- 14) 杉本喜代栄(1979)「福祉政策の実現と地域行政 - 民生委員・行政協力員の役割と変容 - 」『都市問題』70(3)、pp.32-46
- 15) 杉岡直人「町内会の現状と課題」札幌市教育委員会文化資料室編(1974)『町内会今昔』北海道新聞社、p.290
- 16) 武川正吾編(2005)『地域福祉計画ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣、p.92
- 17) 住谷馨「社会福祉」渡辺史・岡村重夫・木村武夫・孝橋正一編(1976)『社会福祉要論』ミネルヴァ書房、p.264
- 18) 光田鈔(1997)「民生委員・児童委員活動の新たな展開と『新・強化策』～済世顧問制度創設80周年・民生委員法制定50周年に期す～」『月刊福祉』1997, December、p.23
- 19) 渡辺武男(1986)「民生・児童委員とボランティア」右田紀久恵・岡本栄一編『ボランティア活動の実践』中央法規出版、pp.307-322
- 20) 北山明(1992)「民生委員活動への期待」『月刊福祉』75(5)、p.68
- 21) 小松理佐子(2007)「地域福祉の時代の民生委員制度—展望と課題—」『月刊福祉』2007, October、p.15
- 22) 秋山智久(1981)「ボランティア活動の領域」全国社会福祉協議会、全国ボランティア活動振興センター編『ボランティア活動ハンドブック』社会福祉法人全国社会福祉協議会、p.85
- 23) 金井敏(2008)「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 - 期待と実態のはざままで - 」『社会福祉研究』第101号、財団法人鉄道弘済会、p.16
- 24) 山内直人編(2004)『NPO白書2004』大阪大学大学院国際公共政策研究科NPO研究センター、p.1
この白書には、行政の側からみた、NPOとの協働の実態報告が詳述されている。
- 25) 市民活動団体、いわゆる狭義のNPOの歴史的研究及びその関連研究はもっぱら1960年代以降に焦点を当て、「個人」の主体性に基づいた非営利活動や組織は1960年代以降に登場してきたという言説空間が形成されつつある。それに対して、秋葉(2008)は、昭和20年代(1945年後半～1950年代前半)とりわけ占領期にくり広げられたいくつかのボランティア活動を分析し、1960年代の以前と以

後との連関性を得ようとしている。本稿においては、秋葉の論の中核部分を基に一部加筆を行った。
秋葉武(2008)「占領期日本のNPO―「主体性」と「GHQ」―(上)『立命館産業社会論集』第44巻第1号、2008.6、p.137-151

- 26) 安立清史(2008)『福祉NPOの社会学』東京大学出版会、pp.112-113
- 27) 同上書、p.116
- 28) 大阪市社会福祉審議会(2002)『大阪市における今後の地域福祉のあり方について』(意見具申)
- 29) NPO法人の活動では、特に介護保険の制度から漏れている「話し相手」「散歩の付き添い」などは有益であろう。また、大阪府のNPO法人フェリスモンテは、高齢者宅での出前サロンの展開や常設サロンの開催、学生・子供などの多世代が参加するイベントの実施、行政・社協等の各種団体との連携による商店街での物品のお運び事業や男性シニア向けの講座の開催など、地域型の福祉NPO活動は特徴的である。
「ニッセイ財団シンポ「高齢社会を共に生きる～長生きしてよかったと思えるまちづくり～」(上) 必要な「行政と住民協働」の社会哲学」(2009)『厚生福祉』時事通信社、第5692号、合併号、p.6
なお、社会福祉法における「社会福祉を目的とする事業を経営する者」とは、社会福祉法人、福祉サービスの提供をはじめとする広範な社会福祉を目的とする事業を「経営」するNPO法人、民間企業、生協、農協等を含めた事業者(経営者、従業者、専門職等を含む)。「社会福祉に関する活動を行う者」とは、ボランティアやNPO、民生委員・児童委員、福祉委員等の地域で福祉活動を行う者及びそのグループや団体。
- 30) 行政が直接的なサービスから手を引き、丸投げのスタンスをとることにより、条件整備に徹するというかたちの地域福祉の推進の是非については十分な論議が必要だが、本稿では触れない。
- 31) 『ちば多様な主体との協働の在り方に関する調査報告書』(2009)千葉県職員能力開発センター、P.2
- 32) 群馬県庁生活文化部 NPO・ボランティア推進課、〒371-8570 前橋市大手町1-1-1 電話 027-226-2290
<http://www.pref.gunma.jp/cts/PortalServlet;jsessionid> FAX027-243-7706
- 33) 「県とNPOとの協働事業提案選考委員会 審査結果 講評」○第3次審査に進む選考事業及び採択事業講評 <http://www.chiba-npo-ps/pdf/2jikekka.pdf>
- 34) 「NPO公募型事業成果報告会 資料 平成18年度県とNPOとの協働事業提案関係」
<http://www.chiba-npo.jp/wa/18nendo/1%20yuunagi-s.pdf>
- 35) 内閣府(2009)『平成21年度 自殺対策白書』佐伯印刷株式会社、p.129
自殺対策には一次予防で住民全体のアプローチが必要であり、地域づくりで「加齢や疾病などのために仕事や家事ができなくなったり、不況の影響で失業したり出稼ぎができなくなったりすると、孤立しがちになり、自分の存在意義を見失いやすくなる。このため、こころの健康を高め孤立を防ぐ地域づくりが重要である。具体的には、保健福祉領域でのアプローチとして、高齢者が趣味活動等を通じて生きがいを持てるよう、地域で交流拠点を開設する「住民参加型生きがいサロンづくり」や、自分のストレス状況を把握し、ストレスマネジメントの手法を生活に活かせるようになることを目的とする「ストレスマネジメント教室」、住民のための「悩みを相談できる場所の確保、支援体制の整備」、地域きめ細かな見守りや傾聴を行う「傾聴ボランティアや見守りサポーターの養成」などを通じて、人間的つながりを再構築できるよう温かいコミュニティづくりに取り組む必要がある」(内閣府(2010)

『平成 22 年度 自殺対策白書』、p.56) とし、悩み相談や見守り、傾聴は民生委員の活動であり、その他は、協働が可能な内容である。なお、市町村のこころの健康づくり・自殺予防連絡会には、精神保健福祉センター、警察署、精神科医、保健所、市町村、民生委員・児童委員協議会、社協、NPO、教育機関、弁護士会、郵便局、消防署、地元大学、福祉事務所など、30 機関・団体が挙げられている。

- 36) 本稿においては、町内会・自治会と NPO の「協働」の可能性には触れていない。そこで、将来的には、NPO、町内会（自治会）、民生委員の三者による「協働」、地域福祉のトロイカ体制の構想が可能である。先ず、町内会と NPO との協働であるが、現実的には福祉の分野、例えば、NPO は専門性をもつ高齢者福祉事業を展開しており、一方、町内会は、福祉委員や福祉部の活動で、寝たきり老人の見守り活動等が実践されていることから、要援護者を共有していること、民生委員はその職務上、地域のすべての「気になる人」の支援者である。従って、NPO、町内会、民生委員の三者体制により効率的に地域福祉が推進できると思われる。もちろん、三者間の信頼性の確保が大前提であることは言をまたない。NPO については、着実に増加の傾向にあるが、其の基盤は強いとは言えず、山口県の場合、NPO や県民活動団体の活動基盤の弱いものが半数近くあり、会員募集にも苦戦している実態があることも留意し、今後の進展を見守る必要はあるだろう。(山口県議会環境福祉委員会報告、2009,10,5)

終章 民生委員の現代的課題

1. はじめに

近年少子高齢化に伴う社会の急激な変化により、家族や地域社会の絆が弱体化し、高齢者のみならず、若者や中年に至るまで社会から孤立し、社会的ひきこもり・閉じこもりにより孤独感を抱く人々が増える状況の中で、地域福祉の推進者としての民生委員の役割が益々重要性を増し地域社会の人々からその活躍が期待されている。

平成 21 年 3 月 31 日現在、全国で 228,427 人(定数 232,094 人)の民生委員が、社会奉仕の精神をもって要援護者のために日夜活動している。ここ数年、特に経済・雇用情勢の悪化による生活不安の顕在化、児童・高齢者の虐待、年間 3 万人を超える自殺者の問題、独居高齢者等の所在不明問題等への対応の全てについて活動が円滑に進んでいる訳ではない。

それは、民生委員制度に内在する問題の未解決の面であり、民生委員が活動する地域社会の変化や民生委員の意識の問題であったりする。更には、他の社会資源と民生委員との連携・協働の在り方等の問題もある。

本稿において、平成 19(2007)年に、民生委員制度創設 90 周年を迎えたのを機に、これからの 10 年、20 年先を見据え、民生委員が安心して住み続けることのできる地域福祉の推進に貢献できるための課題は何かを探った。本稿の総括として 2～5 に纏め、6. において「これからの民生委員活動」についての課題を含めて締めくくりたい。

2. 民生委員の意識改革―「住民の立場に立つ」地域福祉の担い手へ

民生委員制度の歴史を辿ると、わが国の民生委員制度は、大正 6(1917)年、岡山県知事笠井信一により創設された貧民救済制度と、翌年大正 7(1918)年、大阪府知事林市蔵が当時の大阪府社会事業の権威者小河滋次郎と結んで創設した救済制度に端を発する。両制度は市民活動によるものではなく、行政の長の大胆な発案によることに独自性を見いだすことができる。また、貧民救済が目的ではあるが、地域住民の扶助は、わが国の古来の唐律の救済思想である、血縁、地縁、相互扶助の思想が根底に流れるものであった。この基本的な救済思想を踏まえた上での、行政サイドで、防貧・救貧施策を新しい救済制度の創設で実施したのである。この精神は、戦時中の「向こう三軒両隣」的互助精神につながり、現在国が推進する「自助、共助、公助」システムの中の「自助」「共助」にも脈々と生きている。

民生委員制度の歴史において、方面委員が昭和初年に「救護法制定促進運動」に大きな活躍を見せ、この実績により方面委員の存在が世に広く認知されることになり、遂には勅令により「方面委員」が制度化されたことは注目されることである。

明治期になり、新政府は公的扶助制度「恤救規則」を制定し、国内外に示したが、救貧事業は惰眠養成につながる事、及び経済的裏付けがないという事情に依り意味のない規則であった。大正期になり、岡山県の濟世顧問制度は「防貧」を中心に、また大阪府の方面委員

制度は「社会測量」により人々の貧窮状況の克服に民間人を無給で嘱託として事業にあたらせたことは、わが国の社会福祉の歴史上特筆すべき制度であり、無給で嘱託・委嘱という「安上がりな人材確保」は今日の民生委員制度にも継承されている。

昭和 4(1929)年の「救護法」は、「恤救規則」の改正法的な性格の強い法律であった。「救護法」の成立から施行に至るまでには、全国の方面委員などの力強い運動があった。国の予算がないために、法の制定から施行までに 3 年を要したが、方面委員の運動なしには、この法の施行は遅れたといわれている。「救護法」の施行に方面委員が大きく関わり「補助機関」として、救済・救護事務の中核的な役割を果たしたことは注目される。

昭和 11(1936)年、勅令により方面委員令が制定され、方面委員が全国的に必置されるに
よび、方面委員が「官」のお墨付きの「補助機関」として確立した。昭和 11 年制定の方面委員は、戦後の昭和 21(1946)年、民生委員令によって「民生委員」と改称され、「生活保護法」の「補助機関」として活動することになった。昭和 23(1938)年に民生委員法が制定され、続いて昭和 25(1950)年、民生委員は社会福祉主事の「協力機関」となり、この位置づけが現行の民生委員法に継承されている。「協力機関」に位置付けられたことにより、より「民」寄りの位置づけとはなったが、無給で半官半民である「制度的ボランティア」であることには変わりが無い。この位置づけのメリットは、国の財政支出を抑制できること及び、厚生労働大臣の委嘱という「半官」の位置づけに依り、民生委員の活動意欲を高め保持していくことの狙いがみてとれる。

平成 12(2000)年の民生委員法の改正は、民生委員の地域福祉の担い手としての性格を明確にするために、基本理念を「保護指導に当たる」から「住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行う」とされ、「名誉職」を削除し、「給与を支給しない」となった。

「名誉職」規定削除のメリットは、名誉職のイメージから抜けきらずにく仕事はせず、3 割民生委員>というマイナスイメージを払拭するとともに、民生委員に向けて「あなたは名誉職ではないので、地域に出で要援護者の相談・支援に活動しなさい」という士気を高める効果をねらったものと解釈できる。これにより、従来の家父長的なスタンスでお上目線での関わり方が解消されることが期待されよう。法改正後すでに 10 年が経過するが、「住民の立場に立った」活動が実践されているかどうかの客観的評価は定かではない。この評価は、一に、民生委員一人一人の意識の変容にかかっているだけに、自己評価、質的評価によるしかなく、今後の全国の民生委員に対する悉皆調査に俟つしかないであろう。

全国民生員児童委員連合会は、平成 12(2000)年の民生委員法の改正のタイミングに合わせて「これからの民生委員・児童委員活動の展開のために―「住民の立場に立った」相談・支援ガイドライン」―を発信し、全国の民生委員に周知徹底を図った。このガイドラインの「住民の立場に立つ」活動の基本姿勢として、(1) 一人ひとりの思いを大切にし、その人らしい生活が送れるように支える、(2) 住民・利用者の視点から地域の福祉関係機関・団体との連携、協働に努める、(3) 相互の支え合いをとおして、誰もが住みやすいまちづくりをめざす、を挙げている。

また、「住民の立場に立つ」活動のすすめ方について、(1) 住民との信頼関係を築く、(2) 関係機関との連携、協働をすすめる、(3) 誰もが住みやすいまちづくりをすすめる、について如何なる行動をすべきかについて、具体的に紹介されている。例えば(1)の「住民との信頼関係を築く」について以下のように人権や主体性の尊重、傾聴等を挙げている。

- 一人ひとりの人権とプライバシーを尊重し、秘密保持を原則とする活動を展開する
- 自らの価値観や経験にとらわれず、一人ひとりの違いを認め、相手を理解する
- 本人の求めるところをよく聞き、受け止め、本人の意思や感情を大切にする
- 本人の意思や希望に沿った支援の方法を考える
- 本人が気がつかない、認識していない課題を明らかにしたり、そのための支援を行う
- 本人が自らの課題を解決できるよう側面からの支援に努める

全民児連では、民生委員制度創設 90 周年の節目に「行動宣言」と「90 周年活動強化方策」を策定した。「行動宣言」は、広く地域住民や「連携・協働する関係機関に民生委員・児童委員の地域における今日の課題への取り組みを理解」してもらうことが目的の一つであり、「活動強化方策」は、民生委員向けに発信された、「活動の具体的指針」であり、実践可能な指針となっており評価できる。この「民生委員制度創設 90 周年活動強化方策」及び「行動宣言」は、厚生労働省が示したのではなく、全民児連サイドが全国の民生委員に呼び掛けたメッセージである。全民児連はこれまでに、周年ごとの強化方策を打ち出しており、全国の民生委員が同一テーマで取り組める実践可能な指針を発信しており高く評価されてよいだろう。全民児連が用意したスローガンは全国の校区民児協で全民生委員に機関紙やリーフレットで伝達されるが、この活動強化方策などをどう扱うかは、一に会長の判断に委ねられる。配布するだけなのか、口頭で要点だけを伝達するのか、民児協の研修テーマに組み入れて活動の質を高めようとするのかによって、所属の委員の士気を左右する。

民生委員制度を存続させ、地域福祉の担い手として民生委員活動が地域住民に役立つためには、とりもなおさず、先ず民生委員に「人」得ることである。そのためには、優れた会長のリーダーシップによって、民児協を研修の場として人を育てる以外に方法はない。

方面委員や民生委員はその制度の創設当初から、官寄りの職務を担ってきた時代が長く、民寄りとなって半世紀を経た現在においても、人々や民生委員の意識に、行政の下請機関であるイメージがあり、名誉職的色彩も残されている。今後の民生委員にはまず改正民生委員法の基本理念である「住民の立場に立つ」、地域で必要とされる相談者・支援者であるという意識改革が今、強く求められている。平成 22(2010)年 12 月 1 日に、全国の民生委員の一斉改選があり、再任された委員も含め新たに 23 万人近くの民生委員が誕生した。

山口県宇部市においても、389 人が 22 の校区民児協において 12 月 1 日に委嘱状を受け、ひき続いて第 1 回の定例会が持たれた。市西部 N 民児協（定数 24 名、新任 6 名を含む）では、早速会長による所信表明がなされ、今後 3 年間、担当地区の福祉推進の要として精励することを要請し、「研修・活動計画」を伝え意識改革を図ったことは意義がある¹⁾。

3. 地域住民が求める民生委員像―「要援護者への相談・福祉情報の提供」

地域住民がその区域を担当する民生委員とどう関わり、民生委員は地域住民に如何なるサービスを提供しているか等について地域住民の「声」をアンケートにより調査した。

(1) 意識調査の結果

① 民生委員の認知度について、「民生委員の一般的な概念」と「地区担当の民生委員」についての認知度は、それぞれ「知っている」(75.6%)、「地区担当の民生委員を知っている」(70.2%)であった。地区担当の民生委員を知っている、とした70.2%の回答者の中で、実際に民生委員から訪問を受け、相談をした、という関わりを持った者は、3割であり、特に70歳以上の年齢層で民生委員からの声掛け等の関わりが高いことがわかった。民生委員から「声掛け等を受けた」人々の関わりの内容をみると、60歳以上の人々の場合、「世間話」と「近況報告」が過半数を占めており、一般的な話題を傾聴することが高齢者へのカタルシスの役割を果たしていた。

地区担当の民生委員を知っている年齢層の、民生委員との親疎の度合いは、「大変近い関係」(11.1%)、「かなり近い」(28.0%)で、回答層が60歳以上に多いのは、民生委員の活動場面は高齢者が主であるためであろう。一方、40歳未満の層では「どちらかといえば遠い関係」(16.7%)、「遠い関係」(83.3%)、という結果であり、民生委員を含め地域住民との交流の機会が乏しく、必然的に地域に溶け込むことが出来にくい環境になっていることを示しているといえよう。さらに、民生委員の認知度の低さは、職務内容が周知されていないことにも関連する。民生委員のPRの必要性は地域住民からも指摘された。

② 民生委員の役割への期待度について、地域住民が民生委員に期待する役割で、全年齢層で最多の項目は「子ども、ひとり暮らし、二人暮らしの相談」であり、日々の民生委員活動の実践が反映されている結果であろう。次いで、60歳未満の層では「行政や関係機関につなぐ」所謂パイプ役への期待が大きく、60歳以上では「福祉相談に身近に相談にのる」ことへの期待となっており、身近な相談者の存在は心強いということである。また、自由記述で「独居老人への訪問回数を増やす」「ひとり暮らしの人へ週1回でも声を掛ける」「高齢者へ積極的に声を掛けて欲しい」といった少数ではあるが、具体的な活動の頻度や態度についての期待が示されており、しっかりと受け止めなければならないであろう。

③ 民生委員及び民生委員活動の啓発について、民生委員を地域住民に知ってもらう方法で有効であると回答した内容は、リーフレットを地域に配布する、というものである。校区の広報紙などにも3年に1度の委員の改選時に氏名が掲載されるが、それだけでは不十分であり、年度初めに必ず委員名を挙げ、併せて職務内容の紹介が必要であると思われる。「特に、啓発活動をしなくても平素の活動をみれば、それがPRにつながる」、という70歳以上と40歳未満の人々からの回答は全ての民生委員にしっかりと受け止めてもらいたい。民生委員の活動は常に地域住民から見られているということであり、日頃の誠意をもった活動により、「顔を知ってもらい」信頼を得ることが期待されるということである。

④ 地域住民の福祉活動への参加意欲について、地域住民に相互扶助精神が醸成されていることが大切である。民生委員に援助を期待する要援護者の立場に身を置くだけでなく、住民自身が福祉活動にどのように参画し貢献できるかが必要である。この観点から地域住民の意識を探った。

地域住民のボランティア活動への参加についての項目では、「ぜひ参加したい」「参加してもよい」を合わせ 25%と少数である。その内訳は、過去に活動経験があったと思われる行政委嘱委員経験者や現職、福祉関係の役員経験者や現職が多く固定化している。一方、ボランティア活動に参加したくない人々は大多数であり、いずれの年齢層でも消極的態度を表明した。ボランティア活動に参加してもよいという少数派は、地域別では農山村地域において、郊外住宅地の2倍である。NPO やボランティア活動等は社会関係資本を豊かにする重要な要素であるが、本稿における調査対象地区では社会関係資本が十分に醸成されてはいないが、少数ではあるが奉仕活動の実践者の存在は豊かな地域づくりに関心の薄い人々への啓発となるであろう。

⑤ 民生委員の職能評価について、これまで、地域住民からの評価・フィードバックを受け止めて次なる活動に資するという作業は民生委員サイドからは実施してこなかった。「民生委員に関する意識調査」は、年度末・年度始めに実施された地域住民から提出された民生委員に対する有益な「評価」であると捉え、プラス評価はさらに吟味し内容を高め、マイナス評価は、可能な限り個人的にも、民児協においても有益な評価として受け止め、職能を高めるための活用ができるであろう。

少数意見だが、自由記述「民生委員全般について」を下に挙げる。地域に必要な委員であるのか、といった厳しい発言もあり、謙虚に耳を傾ける必要があるだろう。

また、民生委員の存在理由の1つは「いざという時のセイフティネット」にあることを再確認できた。

民生委員全般についての意見（自由記述）は以下のとおりであった。

○民生委員へのプラス評価として示された内容

- 1 仕事は大変だが町内の人は助かっている。
- 2 時々声をかけてくれる。
- 3 何かあった時、相談できる唯一の窓口となっている。

○民生委員へのマイナス イメージとして今後改善を迫られる内容

- 1 民生委員の「人」、と職務内容の具体を周知・啓発すること。
- 2 守秘義務が徹底していないのでは。
- 3 地域に必要な民生委員か。

○民生委員に期待する内容

- 1 独居のひとへの訪問回数をふやすことを望む。

○行政への期待

- 1 1つの区に1人は委員の配置をする。

(2) この意識調査でから、今後の民生委員活動の改善に生かす課題を4点挙げる。

1. 地域住民が民生委員に期待するのは、こども、一人暮らし、二人暮らしの高齢者への相談活動及び福祉情報の提供と行政や専門機関につなぐ役割である。したがって、要援護

者への相談・援助活動をいかに行うかが基本的・中核的な課題である。

2. 民生委員活動の地域住民への啓発の徹底を図ることが課題である。民児協と行政との協働で頻回のPRが実現可能かどうかを検討することである。次に、民生委員自らが平素の活動の姿を住民に示し認知してもらう努力は民生委員自身の課題である。民生委員の活動するフィールドは地域であるという原点に立ち活動環境を自らの手で整えることである。

3. 地域住民に親しまれ、「顧客サービス」(住民)に徹するために民生委員の資質向上を図ることが課題である。民生委員は委嘱型ボランティアであるという自覚に徹し「顧客(住民)満足」を図るために、先ず、地区民生委員児童委員協議会(民児協)において事例研究を中心に、職能開発に努める必要がある。年度初めの民児協において、事業計画(P)、実施(D)、評価(S)のマネジメントサイクルにより年度の活動計画をどのように立案し、実践していくかが課題である。

4. 豊かなまちづくり、について共同体の規範や価値に基づいた相互扶助的な活動が再現できるのか。急速に進展する高齢化社会において自治会の運営すら危ぶまれている現状にあって、「住民の住民による住民のための」地域づくりに、地域人材の活用、ネットワークづくり等に関わり地域福祉の担い手としてどう関わっていくかが大きな課題である。以上の4課題を如何に具現化し、実践化するかが、今後の民生委員に求められ喫緊の課題である。以上、福祉サービスの受領者・要援護者である地域住民の民生委員観をみたが、ではサービスの提供者の民生委員は如何なる意識で活動しているのだろうか。

4. 民生委員の意識調査にみる悩み・課題—「プライバシー問題」、「職務内容の精選」、「ネットワークづくり」

民生委員、主任児童委員の意識調査から、現任の民生委員が抱える悩みや、活動上の困難点、また、これからの民生委員に求められる資質「民生委員力」などの意見を集約することができた。今後の民生委員活動の課題解決へ示唆が得られた。

(1) 意識調査の考察：民生委員の意識調査から見えてきたものは、新しい地域福祉時代に求められる民生委員の課題そのものである。

第一は、就任当初の民生委員活動への「消極的な関与」が、相談・援助活動の経験を経て「積極的な関与」へと意識の変容が認められることである。何故にプラス思考をもって民生委員活動へコミットできるのか、の答えは意外にもマズローの「承認の欲求」の充足にあった。多くの民生委員は自らの活動に「達成感と自負」を抱いており、この達成感と自負は、地域住民、要援護者から「承認」され「感謝」されることにより得られる。民生委員活動への「積極的な関与」は、民生委員が与えられた職務を積極的に果たしているということであり、そのメカニズムがこの調査で確認された。民生委員が役割を遂行するためには、何を、どの程度まですべきかという「職務内容の明確化」が必要である。その際留意すべきは、地域住民の課題を見落とすことなく、精選すべきは大胆に精選し、職務のスリム化を図ることが求められる。

第二は、「要援護者のプライバシーにどこまで踏み込むか」が最大の悩みであり、課題である。住民の福祉推進に関わる活動は、正にプライバシーに関わる内容が中核となるのでこれを避けて通れない。守秘義務を守り、個人情報保護に配慮しつつ活動できる条件整備は可能であるか。国の法令の改正等で委嘱型のボランティアである民生委員に、ある程度の権限を付与できるのかどうか、地方自治体の条例等で活動しやすい枠組みができるのかどうかは課題となる。一方、民生委員は地域住民とラポートを形成し、信頼を得る必要がある。これにより個人情報に民生委員に開示され、支援が容易になる。

第三は、これからの地域福祉活動の重点に「高齢者への声掛け、支援」を最上位に挙げたことである。これは、超高齢化時代への優先課題である認識の高まりを示していると言える。また、「福祉施設内のサービスの実態把握、在宅支援を進めるネットワークづくり」や「関係機関とのネットワークづくり」は民生委員が福祉関連情報を住民に提供する役割を果たすために必要である。ポスト社会福祉基礎構造改革における福祉サービスの提供は、要援護者を「保護する」のではなく、サービスの利用者を主体として捉え、サービスの提供者と対等な関係のもとに、利用者の自己決定を支援する自立支援が基本となる。このような環境にあって、民生委員は年々増加する諸施設等のサービスの実態を明確に把握し、利用者である地域住民に適切な情報を提供する必要がある。そのためには、関係機関、施設とのネットワークづくりが大きな課題となる。

第四は、民生委員自らが必要と考える「民生委員力」である。それは、1. コミュニケーション力、2. カウンセリング力、3. コネクション（リレーション）力、の3つのCの実践力である。2. カウンセリング力は、具体的には、受容と共感を中心とした「積極的な傾聴」を指している。「民生委員力」の設定の効用は、自らの活動への「振り返り」にある。援助目標を達成する際に達成感や効力感、自信といった肯定的自己感情を持つための自己評価の役目を果たせればよい。いずれにしても、「民生委員力」は円滑な活動が可能となる必要条件であり、民生委員の職能開発の視点から、研修のメニューになり得るものであり、研修の課題として欠かせないと思われる。

(2) 終わりに、2点記しておきたい。その一つは、本調査の隠れたねらいに、「民生委員の日々の活動を立ち止り、見つめなおす契機となること」を願ったが、自由記述に、「今回のアンケート調査で自己点検ができました。」を発見し、副次的効果が認められたことである。また、予想に反して「自由記述」の内容に多様性があり、平素は本音を語る機会が稀であり、地区民児協定例会での活発な意見交換の場の必要性が感じられた。

二つ目は、「何故に、民生委員制度が1世紀近くも継続し得たか」という大きなテーマを解決する糸口が十分には見いだせなかったことである。民生委員は地域福祉推進の担い手として、地域にいないてはならない相談者として、セイフティネットの役割を期待されている。しかし、一方で年々職務内容が増加の一途をたどり、地域によっては住民の協力も十分ではない環境にあり、後継者も少ないという現実がある。今後、この制度を続けていくための条件や課題は何か、地域の人々の民生委員観をどう受け止めるか、や民生委員の独自性、国の施策の動向などについて、しっかり見つめていく必要があるだろう。最後に、

民生委員の意識調査を実施して感じたことを是非記しておきたい。現在、民生委員の置かれている社会の環境は良いとは言えず、特に活動しやすい条件ではなく達成感も少ないが、ほとんどの回答者からは、民生委員制度の抜本的改革や、委員を辞したいと云う声が多かったことである。寧ろ、I期3年だけで終わらず多年続けて活動する委員が多く、この制度がしっかり定着していることが確認できたことである。

5. 民生委員は「ボランティアであるか」―「責任と、専門性の要請」

民生委員の歴史を振り返り、地域住民と民生委員の意識から、われわれは民生委員制度がわが国の地域福祉の推進に必置の制度であり、今後は残された課題解決に取り組み更なる発展が期待されることが理解された。本稿において明らかにすべきテーマのひとつは「民生委員のボランティア性」の問題である。それは、民生委員の活動はボランティアとして展開されているのか、行政の下請けとしてトップダウンで「やらされる」職務なのかという、民生委員の内部からの漠然とした疑問が絶えずくりかえされることへの回答を提示するという大きな課題である。

近年、ある民児協の定例会で、消防署からの独居高齢者を対象にした「住宅用火災警報器」の設置状況の調査依頼の件で、職務の妥当性についての議論があった、という。

消防署員が機器の設置義務状況を全戸訪問により確認すべきところを、民生委員に丸投げするようでは論外であるが、民生委員が独居高齢者の安否確認の際に、設置状況についても尋ねてみるという程度であれば、関係機関との連携を保つ上からも快く協力できよう。

民生委員法上では「社会奉仕の精神をもって、住民の立場に立って」相談に応じるのであり（下線は筆者）、社会奉仕の精神を即、ボランティアであると解するのは無理がある。さらに、条文には、特別職地方公務員としての守秘義務などの活動上の制約があり、すべての行動に自主的・自発的に活動してよいことにはならないのである。

全国の民生委員・児童委員、主任児童委員に大きな影響力をもつ全国民生委員児童委員連合会（全民児連）は、「民生委員の基本的性格」として、①自主性、②奉仕性、③地域性の3つを挙げ、①自主性の行動指針として、「常に住民の立場に立って、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」とし、民生委員の行動方針を世に示しているのである。これは、民生委員法第1条の「社会奉仕の精神をもって」を、全民児連が「地域のボランティアとして」（下線は筆者）と解釈を加えているのであり、この「地域のボランティア」の文言が全国的に広まったのである。

研究者の見解を集約すると、民生委員はボランティアではない、ということになる。どうしてもボランティアという言葉結びつけて表すならば、行政における審議会や、法律に設置根拠を持つ「任命されたボランティア」「制度的ボランティア」「委嘱型ボランティア」等の呼称が実態を表すということになる。

なお、わが国の法令において「ボランティア」という文言が登場したのは、NPO法第1条「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動」であるが、民

生委員活動は「自由な社会貢献活動」とも性格を異にすることは明らかである。

これらのことから、民生委員の基本的性格に関わるボランティア論の行方は、三浦(1977)が、「これからの民生委員活動」で指摘するように²⁾、官制ボランティアと称せられ、あるいは制度的には社会福祉行政の「協力機関」とされながらも、実質的には行政の下請機関となっている、という現状肯定的な認識に落ち着くのではないだろうか。

6. これからの民生委員活動に求められること―「職務の理解と実践」、 「研修の徹底」

民生委員活動の実態や問題点について、地域住民の意識調査や聞き取り調査及び民生委員への調査により浮かび上がった課題を考察したが、そこでの課題も踏まえ、これからの民生委員活動を推進するにあたり、如何なる課題があるのか、課題解決についての諸問題について考察していく。ここで論議されるのは全ての民生委員が当然諒解している基礎基本的な事項であるが、改めて共通理解が求められているのである。

すでに述べたように、平成 22(2010)年 12 月 1 日に、3 年に 1 度の民生委員・児童委員、主任児童委員が改選され、全国各地で民生委員の新旧交代で新たな委員が活動を開始した。この機会に全国の民生委員が、あらためて民生委員が地域福祉の中核的な担い手であることを確認、自覚するとともに、民生委員に求められる課題を明確に理解し実践することが必要である。

これからの民生委員活動の在り方を検討していく第一の視点は「民生委員法の理念の完全なる理解」であり、第二の視点は「理念の具現化への方策」が必要であり、第三の視点は「現代の社会的要請に即応していくための共通理解事項」である。

第一の視点「民生委員法の理念の完全なる理解」については、(1)の理念及び(2)の職務内容を抑えておく必要がある。

(1) 活動の基本的理念

- ① 「社会奉仕の精神」をもって活動すること。即ち世間一般でのボランティア精神での活動ではなく、公的な活動の意味を持つ。
- ② 「住民の立場に立つ」活動をすること。公的な活動の意味合いがあるが、お上目線で保護指導を行うという態度ではなく、地域住民の 1 人としての関わりである。
- ③ 「人格識見の向上と職能開発」を行うこと。人格識見は一朝一夕に向上できるものではないが、その意識は持ち特別職地方公務員として研究と修養は求められる。

(2) 民生委員の職務

- ① 「担当区域住民の実態把握」をすること。方面委員制度にあつては「社会測量」と言われた活動で、「気になる」住民の把握であり、民生委員活動の長い歴史において「不易」の職務である。実態把握は、足で稼ぎ、目で見、耳で聴く、ことで達成される。この活動が民生委員活動の原点である。
- ② 「生活に関する相談に応じ、助言等の援助を」行う。自立した日常生活が営むことができるように、心身の健康はもちろん、あらゆる相談に対応していく。

- ③ 「地域住民（要援護者）の求める情報の提供」を行うこと。
- ④ 「社会福祉関連機関、団体、事業者と連携し」活動を行うこと。
- ⑤ 「福祉事務所やその他社会福祉関連の」行政協力事務を行う。いわゆる行政協力活動であり、かつての「補助機関」ではないので、直接の事務は専門職があたる。
- ⑥ 「住民の福祉の増進を図るための活動」を行う。もともと民生委員は「社会福祉の増進に努めるものとする」（民生委員法第1条）とあり、すべての活動が住民の福祉の増進に資するはずである。あえて、第14条の第2項に加えたのは、民間自主的活動である、社協やボランティア団体等の実施する、高齢者いきいきサロン等への参加協力を促すことを期待したものと思われる。

民生委員は、すべてに先だって、担当区域内の住民への活動が最優先されるべきである、したがって余力があれば活動範囲を広げるという理解でよい。

第二の視点「理念の具現化の方策」の重要課題は、民生委員個人にとっても、民児協としても、何を、どの程度行い、どう評価し、次の活動へ発展させるか、のビジョンの確立が必要である。具体的には活動計画立案、実行と評価、研修による資質向上である。

- (1) 単位民生委員児童委員協議会における活動計画の立案及び研修の充実を図る。
 - ① 単位民児協における、年度の活動計画立案(Plan)、計画実施(Do)、年度末の活動評価(Check)、と次年度への行動計画(Action)のPDCAのマネジメントサイクルにより民児協の活動の基本とする。
 - ② 民生委員一人ひとは、担当地域の課題（気になる人）に関わる活動計画(Plan)、実施(Do)、評価(See)のPDSのサイクルで活動を行う。
- (2) 民児協の月例会議の再考・見直しを図る。
 - ① 月例会を単なる行政からの協力依頼事務の伝達に終わらせることなく、研修の場としたい。一人ひとりの民生委員が担当地区の職務遂行上に発生した対応困難な事案・事例について、月例会で取り上げ、協議することで課題を共有出来、相互の実践力を高める必要がある。要するにケーススタディの徹底である。
また、社会の変化によって、民生委員活動に支障をきたす諸例—オートロックで他者を拒絶する家庭、住民同士が疎遠となり民生委員への情報が入らなくなってきている実態、高齢者の所在の確認、見えにくい虐待等—について月例会で取り上げ、民生委員の責任の範囲、他の行政機関との協働の在り方について協議し、対応の共通理解を得ておくことは喫緊の課題である。
 - ② 民児協がその役割が機能しているかどうかは、一に会長のリーダーシップにかかっている。民児協で協議された重要な案件を、市町の民児協に提出し、意見具申へ繋いだり、行政や各種団体からの会議への参加要請の取捨選択など、会長の手腕により適切に処理されるべきことを鑑みると会長の人選には特段の配慮が必要である。少なくとも会長の研修は徹底を期したい。

第三の視点は「現代の社会的要請に即応していくための共通理解事項」である。

- (1) 民生委員の役割を地域住民に啓発活動を行う必要がある。社会福祉サービスを措

置から個人が選択して利用する制度に改められたが、民生委員は関係機関・団体と住民とのパイプ役を果たすことには変わりがないこと。福祉サービスの受領の有無に関わりなく民生委員は地域での「気になる人」への関与が本務である、ということを知り徹底していく必要がある。「気になる人」とは、単に65歳以上の独居高齢者、75歳以上の夫婦2人暮らしや障害のある人にとどまらない。近隣住民から孤立した人、話し相手の欲しい人、育児不安で悩む母親など幅は広い。

- (2) 現在の公的制度では解決できない、不安や孤独、社会的ひきこもり、自殺など「心の支援」を要する人々が多い。担当地域住民の実態把握が十分に実現されることにより実態に応じた「声掛け」「安否確認」が頻回にされることが期待される³⁾。

7. 終わりに

「民生委員の現代的課題」というテーマで、現行制度上における民生委員活動の実態と問題点を、主として民生委員及び地域住民の意識調査を中心に検討してきた。それを踏まえて、これから地域福祉の新時代のニーズに応える民生委員像を探った。

今後残された最優先課題を一つ挙げるならば、序章で言及した地域福祉の担い手である関係機関や関係者と民生委員とのネットワークづくりである。その第一歩は、町内会長（自治会長）、及び町内会（自治会）選出の福祉委員と民生委員との「情報交換会」を立ち上げることである。複数の担当地区を抱える民生委員の中には、隣接する自治会長の名前も顔も知らないか、知っていても人間関係が確立されていないという実態があると聞く、近年、守秘義務やプライバシー問題で活動しにくくなっている現状にあって、民生委員が限られた情報をたよりに単独で活動することは困難である。この基本的なネットワークが確立できた民生委員は次なるステップ、即ち要援護者に関わる、民間、行政の関係者とネットワークを作ることである。会長は、所属の民生委員へこのような活動が可能な民生委員に育てる使命があり、校区民児協での研修を「形式的」ではなく「実践」につながる研修を組み立てる義務を負うという自覚をもつ必要がある。

民生委員（民生員法上の委員）は、児童委員（児童福祉法上の委員）を兼ねており、また、主任児童委員は、児童委員の中から選任指名されるが、本稿においては、児童委員に特化した課題と主任児童委員については特に言及していない。

児童委員は、戦後間もない昭和23(1948)年の児童福祉法制定時に定められた委員であり、民生委員が兼ねることとされた。これは戦後、財政状況等の厳しい特殊事情下にあって定められた「兼務」である。この職務内容は紛れもなく保健師や教育関係者等の専門職の携わる領域であり、今後の法改正において、「児童委員」を例えば、保健所における必置の専門職とし、地域担当者が責任をもって巡回・訪問指導を実施するなどの措置を講ずる等、関係当局の議論のテーブルに載せることを期待するところである。このことにより、民生委員の位置づけがより一層明確に焦点化されることになり、職務の精選が図られるのである。

<注・引用文献>

- 1) 宇部市 N 民児協の第 1 回定例会の議題：①会長挨拶、②民生委員の身分と職務について～特別職の 地方公務員であり、名誉職ではなく給与は支給されない。ボランティアではなく「委嘱型ボランティア」であること。職務は「民間自主的活動」と「行政協力事務」である。③民児協の運営方針～組織としての活動目標を設定することの意義を伝え、目標を提示した。個人として担当地区の実態に即した目標設定を。④定例会の持ち方は、月 1 回、午後から、前半は伝達事項等、後半は「事例研究」を中心に資質の向上をはかり、実践に役立つことを共に学ぶ。 第 1 回から、新体制で活動が始動する為会長が所信表明、研修の方向付けを行い、資質向上を意識化していることは会長としての職務が理解されているからである。当然会長自身の人格・人柄の向上の必要性は自覚していることであろう。
- 2) 三浦文夫(1977)●特集/民生委員制度 60 年 (IV)「これからの民生委員活動—活動強化方策についてのコメント—」『社会福祉研究』第 21 号、財団法人鉄道弘済会、p.62
三浦は続けて「民生委員の制度的特質・実態についての認識にもいろいろ見解があるが、一方では民生委員を解体し、ボランティア組織として再編成するという主張、あるいは行政協力の内容を主として行政に対する監視・点検機能に重点をもたせ、一種のオンブズマン的役割をもつものに転換せしめるような意見もない訳ではなかった」 p.62、と解説している。
近年、民生委員の一斉改選時に後任の確保が困難で、定数に満たない事態があり、それは急速な高齢化や地域の事情、行政協力事務の急増などの理由があるが、本稿では、民生委員の「人」に視点をあてたため、人材の確保については考察していない。
- 3) 地域在住の独居高齢者や夫婦 2 人暮らしの高齢者は、地域住民との関係性も次第に薄れ、孤独感や淋しさを強く感じており、誰かに話を聴いて欲しいという気持ちも強い。嘉陽(2007)は、民生委員の訪問面接によって得られた高齢者の語りをまとめ、高齢者の他者との関わりの必要性を説いている。
『臨床心理学的地域援助の視点に立つ高齢者の心の支援の研究』宇部フロンティア大学大学院未公開修士論文。

<参考文献>

- 浅野仁・柄本一三郎(2005)『高齢者福祉論—生活・政策・サービスからのアプローチ』放送大学教育振興会
- 安立清史(2008)『福祉 NPO の社会学』東京大学出版会
- 阿部志郎(1978)『地域の福祉を築く人々』全国社会福祉協議会
- 阿部志郎(1997)「民生委員・児童委員活動の新たな展開と『新・強化方策』～濟世顧問制度創設 80 周年・民生委員法制定 50 周年に期す～」(座談会)『月刊福祉』1997 年 12 月号、全国社会福祉協議会
- 蟻塚昌克(2009)『証言 日本の社会福祉—1920～2008—』ミネルヴァ書房
- 一番ヶ瀬康子・高島進・高田真治・京極高宣(1999)『戦後社会福祉の総括と二十一世紀への展望 I 総括と展望』ドメス出版
- 一番ヶ瀬康子・井岡勉・遠藤興一編(2002)『戦後社会福祉基本文献集 12 社会福祉』日本図書センター
- 一番ヶ瀬康子・井岡勉・遠藤興一編(2002)『戦後社会福祉基本文献集 20 社会福祉事業概論』日本図書センター
- 井岡勉(1996)「民生委員活動の状況」右田紀久恵・井岡勉編著『地域福祉—いま問われているもの』ミネルヴァ書房
- 稲葉陽二編著(2008)『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社
- 右田紀久恵編著(1993)『自治型地域福祉の展開』法律文化社
- 右田紀久恵・井岡勉編著(1996)『地域福祉—いま問われているもの』ミネルヴァ書房
- 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順(2001)『社会福祉の歴史[新版]』有斐閣
- 浦辺史・岡村重夫・木村武夫・考橋正一編(1976)『社会福祉要論』ミネルヴァ書房
- 『岡山縣濟世顧問制度の沿革』(1939)岡山縣社會課
- 小倉襄二(1966)「民生委員の「責任」について—現状変革の指標として—」『月刊福祉』第 49 巻、第 10 号 1966 年 11 月号、全国社会福祉協議会
- 大阪府(1957)『大阪府民生委員制度 40 年史』大阪府民生部社会課
- 小川政亮(2002)「権利としての社会保障」(復刻版『戦後社会福祉基本文献集 18』)日本図書センター(初出 昭和 39(1964)年 4 月)
- 大橋謙作(1999)『地域福祉』放送大学教育振興会
- 岡本栄一(2006)「ボランティア活動の理念」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉事典』中央法規出版株式会社
- 小澤亘編著(2001)『ボランティアの文化社会学』世界思想社
- 笠井信一(1928)『濟世顧問制度之精神』岡山縣社會課
- 木田徹郎(2002)「社会福祉原論—実践としての社会福祉の理論的体系化—」(復刻版『戦後社会福祉基本文献集 19』)日本図書センター(初出 昭和 39(1964)年 5 月)
- 京都府社会福祉協議会編(1978)『民生委員制度—その現状分析と提言—』法律文化社
- 黒川由紀子・斎藤正彦・松田修(2005)『老年臨床心理学 老いの心に寄りそう技術』有斐閣

- 『濟世顧問制度詳解』(1930)岡山縣學務部社會課
 作陽音楽大学、作陽短期大学(1984)『研究紀要』第17巻第2号(通巻第25号)
 作陽学園学術研究会
- 佐々木正道編著(2003)『大学生とボランティアに関する実証的研究』ミネルヴァ書房
 三本松政之・朝倉美江編(2007)『福祉ボランティア論』有斐閣
 山陽学園大学・山陽学園短期大学社会サービスセンター編(2007)『日本のイノベーション
 岡山のパイオニア1 2007年公開講座講演集』吉備人出版
 『社会福祉研究 第10号』(2008)財団法人鉄道弘済会社会福祉部、2008年4月1日号
 Strauss,A.L.&Corbin,J.1999. *Basics of qualitative research* Newbury Park,Calif:Sage.,
 1998 2nd ed.(ストラウス、A.L.コービン J.(1999)、操華子、森岡崇(訳)『質的研究の基礎
 ーグラウンデッド・セオリーの技法と手順』医学書院)
 菅谷実・金山智子編(2007)『ネット時代の社会関係資本形成と市民意識』慶応大学出版会
 全国社会福祉協議会(1964)『民生委員制度40年史』社会福祉法人全国社会福祉協議会
 全国民生委員児童委員連合会編(2004)『新任民生委員・児童委員の活動推進の手引』社
 会福祉法人全国社会福祉協議会
 全国社会福祉協議会民生部(2005)『平成16年度民生委員・児童委員リーダー研修会<講義
 録>』社会福祉法人全国社会福祉協議会
 全国民生委員児童委員連合会(2007)『民生委員制度創設90周年活動強化方策 広げよう地域
 に根差した思いやり 100周年に向けた民生委員・児童委員行動宣言』
 全国民生委員児童委員連合会編(2007)『2007年版 新任民生委員・児童委員の活動の手引
 き』社会福祉法人全国社会福祉協議会
 高沢武司(1970)「行政協力機関としての民生委員制度と民生委員運動—民生委員の役割と
 問題点—」『都市問題』第61巻第12号、12月号、東京市政調査会
 『地域における「新たな支え合い」を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉』(2008)
 これからの地域福祉のあり方に関する研究会(厚生労働省社会援護局)
 『地域福祉計画に関する調査研究事業報告書 地域福祉計画・支援計画の考え方と実際』(2002)
 社会福祉法人全国社会福祉協議会
- 辻 正二(2001)『高齢者ラベリングの社会学』恒星社厚生閣
 『都市問題』(1970)第61巻第12号、12月号、東京市政調査会
 『都市問題』(1979)第70巻第3号、3月号、東京市政調査会
 内閣府経済社会総合研究所編(2005)『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに
 関する研究調査報告書 *Social Capital for Community Regeneration*』
 内務省地方局有志編纂(1917)『田園都市』博文館
 中野いく子(2006)「地域福祉の担い手」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉事典』中央
 法規出版株式会社
 仲村優一・一番ヶ瀬康子(2000)『世界の社会福祉7日本』旬報
 仲村優一・岡村重夫・阿部志郎・三浦文夫・柴田善守・嶋田啓一郎編(1982)『現代社会福

- 祉事典』全国社会福祉協議会
- 西山志保(2005)『ボランティア活動の論理 阪神・淡路大震災からサブシステム社会へ』東信堂
- 日本社会事業大学救貧制度研究会(1963)『日本の救貧制度』勁草書房
- 古川孝順(1992)『社会福祉供給システムのパラダイム転換』誠信書房
- 古川孝順(1999)『社会福祉基礎構造改革—その課題と展望—』誠信書房
- 古川孝順(1999)『社会福祉 21 世紀のパラダイム I』誠信書房
- 古川孝順(1999)『社会福祉 21 世紀のパラダイム II』誠信書房
- 古川孝順(2003)『地域福祉原論』誠信書房
- 牧里毎治(2006)『改訂版 地域福祉論』放送大学教育振興会
- 牧里毎治・野口定久編著(2007)『協働と参加の地域福祉計画 地域福祉コミュニティの形成に向けて』ミネルヴァ書房
- 三重野卓・平岡公一編(2000)『福祉政策の理論と実際—福祉社会学研究入門』東信堂
- 三浦文夫(1977)「これからの民生委員活動—活動強化方策についてのコメント—」『社会福祉研究』第 21 号、財団法人鉄道弘済会
- 見田宗介(1965)『現代日本の精神構造』弘文堂
- 無藤隆・やまだようこ・南博文・麻生武・サトウタツヤ編 (2005)『質的心理学』新曜社
- 森裕亮(2004)「行政協力システムにおける行政機関と住民の関係—民生委員を題材にして—」『同志社政策科学研究』第 5 巻 (第 1 号)、同志社大学大学院総合政策科学会
- 守屋茂(1985)『日本社会福祉思想史の研究』同朋舎出版
- 百瀬孝(2002)『「社会福祉」の成立—解釈の変遷と定着過程—』ミネルヴァ書房
- 山内直人編(2004)『NPO 白書 2004 THE JAPANESE NONPROFIT ALMANAC』
大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター
- 山口県社会福祉協議会(1975)『山口県民生委員五十年の歩み』山口県民生児童委員協議会
- 山本和郎(2004)『コミュニティ心理学 地域臨床の理論と実践』東京大学出版会
- 吉田久一(1966)「民生委員制度の歴史と問題点」『月刊福祉』第 49 巻、第 10 号、1966 年 11 月号、全国社会福祉協議会
- 吉田久一編著(1986)『社会福祉の日本的特質』川島書店
- 吉田久一(1994)『日本社会事業の歴史 全訂版』勁草書房
- 吉田久一(1994)『日本の社会福祉思想』勁草書房
- ロバート・パットナム、柴内康文訳(2006)『孤独なボウリング —米国のコミュニティの崩壊と再生』柏書房株式会社
- ロバート・パットナム、河田潤一訳(2007)『哲学する民主主義 伝統と改革の市民的構造』
NTT 出版株式会社
- 渡辺一城(2001)「地域福祉の推進主体」平野隆之・宮城孝・山口稔編『コミュニティソーシャルワーク』有斐閣、
- 渡辺武男(1973)「民生委員活動への期待と現実—これからの民生委員像を求めて—」『社会福祉研究』1973 年、第 12 号、財団法人鉄道弘済会

民生委員についてのアンケート

アンケート調査ご協力をお願い

地域には、民生委員と呼ばれる人が高齢者や子育て世帯、生活でお困りの方などの相談に応じ、福祉事務所などの関係機関等と連携しながら見守りや支援を行っておりますが、近年、地域福祉の課題が多様化し活動がむつかしくなっております。

そこで、みなさまの民生委員に対するお考えを知り今後の活動のありかたを探るために意識調査を実施することにしました。なお、この調査は学問的な研究が目的で実施し結果は統計的に処理しますので、みなさまにご迷惑をおかけすることはございません。お忙しいところ恐縮ですが、どうかご協力くださいますようお願いいたします。

山口大学大学院東アジア研究科地域福祉研究会

連絡先：TEL 0836-51-1224 嘉陽 正倫

- 「民生委員」とは、地域住民の福祉向上のために活動している民間奉仕者で、民生委員法に基づいて厚生労働大臣が委嘱しています。
「民生委員」は児童委員を兼ねるために「民生委員児童委員」、または「民生児童委員」とも呼ばれますが、この調査では「民生委員」と呼ぶことにいたします。
また、「主任児童委員」と呼ばれる委員は、児童の福祉に関する機関と民生委員（主任児童委員である者を除く）との連絡調整を行い、民生委員の活動を援助・協力する委員で、民生委員のうちから指名されています。

- 回答のしかたのお願い
特に（ ）で指示がない設問には、○を1つつけてください。
その他（ ）は、自由記述です。

1 調査内容＜民生委員についての認知度＞

問1 あなたは、民生委員のことを知っていますか

- 1 知っている 2 ことばは聞いたが、内容は知らない 3 知らない

問1-1 【問1で、1「知っている」2「ことばは聞いた」を選んだ方にお聞きします。】

民生委員をどのように知りましたか。（当てはまるものすべてに○）

- 1 市の広報、社協だより等で見たことがある 2 人から聞いたことがある 3
テレビや新聞で見たことがある 4 自治会の集会や行事で会った
5 相談や訪問を受けたことがある 6 市（支所）の窓口で知った
7 一緒に活動したことがある 8 その他（ ）

問1-2 あなたはご自身の地区の民生委員を知っていますか

- 1 知っている 2 知らない

問1-3 【問1-2で、1「知っている」を選んだ方にお聞きします。】 民生委員からこれまで「声掛け」、「訪問」、「援助・相談」等を受けたことがありますか

- 1 はい 2 いいえ

問1-4 【問1-3で、1「はい」を選んだ方にお聞きします。】内容はどんなことでしたか（当てはまるものすべてに○）

- 1 健康医療 2 こどもの教育 3 在宅福祉 4 生活費 5 住環境
6 緊急時の対応 7 日常的な支援 8 近況報告 9 世間話
10 介護保険 11 高齢者虐待 12 認知症 13 その他（ ）

問1-5 【問1-2で、1「知っている」を選んだ方にお聞きします。】地区の民生委員とあなたとの関係はどのようですか

- 1 たいへん近い関係 2 かなり近い関係 3 どちらかといえば遠い関係
4 遠い関係

2 調査内容＜民生委員に期待する活動＞

問2 民生委員は次のような役割を担っていますが、今後あなたが特に民生委員に期待することがあるとすれば、どのような活動ですか（○は3つまで）

- 1 子どもや一人暮らし二人暮らし高齢者の相談にのり、見守りや声かけを行うこと
2 福祉サービスに関する情報を地域住民に提供すること
3 自治会や地域住民と連携して地域の福祉関連行事等を行うこと
4 相談ごとについて行政や福祉の専門機関につなぎ、連絡・調整を行うこと
5 地域住民が福祉に関して困った時に身近で相談にのること
6 天災等の災害時に支援が必要な地域住民を把握し行政等に連絡すること
7 高齢者のサロンや子育てサークルづくりの中核的な役割を行うこと
8 地域福祉増進のために福祉課題について地域住民に理解を求めること
9 社協等の福祉団体に協力すること 10 その他（ ）

5 調査内容<民生委員についての啓発・PR>

問5 これから民生委員を地域住民の皆様知ってもらうためには、どのような方法がよいと思いますか（次の中から有効と思われるものに○を3つ）

- 1 市の福祉関連のイベントで民生委員をPRする
- 2 新聞・テレビ等で民生委員の活動の実際をPRする
- 3 民生委員の活動のリーフレット等を作成し、地域に配布する
- 4 幼稚園、小中学校や地域の行事等に民生委員が参加しPRする
- 5 ふれあいサロン等、民生委員が地域住民と関わる場を持つ
- 6 活動時に、民生委員であることを示す身分証明書(IDカード)を携行すること
- 7 特にPRをしなくても、平素の相談・援助活動や情報提供等がPRとなっている
- 8 その他（ ）

6 調査内容<地域住民の課題やニーズと民生委員との関わり>

問6 これからの民生委員は、地域（自治会）住民の福祉課題にどう関わっていけばよいと思いますか（次の中から当てはまるものすべてに○）

- 1 地域の高齢者や母子家庭、障害を持つ人への相談や話し相手を積極的に行う
- 2 不登校の子どもや社会的ひきこもりの人（当事者）や家族へ支援する
- 3 近隣住民同士のトラブルの解消や自治会ルールの徹底など、自治会役員と協力して行う
- 4 一人暮らしの高齢者が希望すれば、月に2～3回以上、安否確認の訪問を行う
- 5 介護保険や児童虐待など、新しい法令が出る度に、地域住民に説明を行う
- 6 みんなが安心・安全で住みやすい自治会となるよう、民生委員が中核となり自治会役員や関係機関と協働して住環境を向上させる
- 7 地域住民からの電話相談とともに、「メール相談」も受け付けるようにする
- 8 地域住民の子どもから大人まで、声をかけ、心の安らぎが感じられるようにする
- 9 緊急避難や急病の時に、素早い援助や、病院への手配などの援助を行う
- 10 その他（ ）

7 調査内容<民生委員全般についてのご意見>自由記述

問7 民生委員について、普段思っていることや、ご要望があれば、お聞かせください。

8 調査内容<ボランティア活動・非営利組織(NPO)等の参加希望>

民生委員についてのアンケートに関連して、あなたご自身のお考えをお聞かせください

問8 あなたはボランティア活動や非営利組織(NPO)などの住民活動に参加したいと思いますか

- 1 ぜひ参加したい
- 2 参加してもよい
- 3 あまり参加したくない
- 4 参加したくない

問8-1【問8で、1「ぜひ参加したい」2「参加してもよい」を選んだ方にお聞きします。】 どのような活動に参加したいですか（当てはまるものすべてに○）

- 1 高齢者のための「いきいきふれあいサロン」などの運営手伝い
- 2 心の援助を必要とする人への「傾聴ボランティア」
- 3 不登校・社会的ひきこもりの当事者や家族への相談活動
- 4 日常活動が不自由な方へのゴミ出し、買い物、病院への送迎などの在宅生活援助
- 5 近所の高齢者や体の不自由な人などへの声かけや安否確認
- 6 若い母親への子育て不安の相談活動
- 7 花づくりや道路清掃など地域（自治会）の環境美化・整備活動
- 8 不登校・ひきこもり支援等の特定非営利活動法人(NPO)の会員となる
- 9 各種団体の寄付に応ずる
- 10 コーラスグループなどに参加し、老人ホームなどを慰問する
- 11 朝と夕方の交通安全運動で登下校の子どもたちに声かけをする
- 12 手話サークル活動を継続する
- 13 その他（ ）

問8-2【問8で、3「あまり参加したくない」4「参加したくない」を選んだ方にお聞きします。】 それは、どのような気持ちからですか。（当てはまるものすべてに○）

- 1 人前に出てお世話をするのが苦手
- 2 他者からどう見られるか気になる
- 3 活動の仲間に参加する勇気がない
- 4 生活に追われて時間の余裕がない
- 5 日本には近隣住民の助け合い活動の精神が根付いており、新たな住民活動は不要
- 6 「共助」も大切だが、「自助」や「自立」の精神を培うのが先である
- 7 体力に衰えを感じる
- 8 体力・気力共に衰えを感じる
- 9 地域に関心がない
- 10 その他（ ）

P.5 にお進みください

最後にあなたについておたずねします。(○を1つ、つけてください)

- (1) 性別 1 男性 2 女性
- (2) 年齢 1 30歳未満 2 30～39歳 3 40～59歳
4 60～69歳 5 70歳以上
- (3) 世帯構成
1 単身世帯 2 夫婦のみの世帯 3 本人と未婚の子の世帯
4 夫婦と未婚の子の世帯 5 その他の二世帯世帯
6 三世帯世帯 7 その他(具体的に)
- (4) お仕事 1 自営業 2 農業・漁業 3 会社・団体等
4 その他(パート・臨時雇用等) 5 無職(主婦・主夫等)
6 専門学校・大学大学院生
- (5) いまの自治会に住んでいる年数(通算)
1 5年未満 2 5～10年 3 11～20年
4 21～30年 5 31～40年 6 41～50年
7 51年以上
- (6) 自治会への加入状況
1 加入している 2 加入していない
- (7) これまでの地域の活動や役割の経験(すべてに○)
1 自治会の役員(会長、副会長、会計、部長、福祉委員、など)
2 社協など福祉関係団体の役員 3 青少年育成団体の役員
4 婦人会など女性団体の役員 5 PTAの役員
6 障がい児・者等の当事者団体の役員
7 地域のボランティア活動やNPO活動など
8 社会教育委員等の行政の委嘱委員(校区人権教育推進委員等)
9 その他(具体的に)
10 経験はない

ご協力ありがとうございました。

今一度ぬけている部分をお確かめください。

回答者（いずれかに○） 1 会長 2 民生委員 3 主任児童委員

民生委員の意識調査

調査のお願い

近年少子高齢化が急速に進む中、高齢者・児童虐待、いじめ、引きこもり、孤独死や自殺など地域住民の福祉問題の援助に民生委員児童委員への期待が大きく寄せられています。しかし、都市化の進行や核家族化等地域社会の連帯感の希薄化等により民生委員児童委員、主任児童委員の活動が困難になってきております。

このアンケートは今後 10 年先を見据えた民生委員制度の在り方や地域福祉の向上を図るために、皆様のご意見をお聞きし、よりよい民生委員活動を構築する基礎的な資料を得ることが目的です。なお、この調査の結果は統計的に処理いたしますので、皆様にご迷惑をおかけすることはございません。お忙しいところ恐縮ですが、どうかご協力くださいますようお願いいたします。

山口大学大学院 東アジア研究科

連絡先：TEL 0836-51-1224 嘉陽 正倫

<回答についてのお願い>

- 1 民生委員児童委員、主任児童委員の方は、すべてに回答してください
- 2 問12は、会長のみ、問15-1は、主任児童委員のみ

1 民生委員「就任時」の感想

問1 民生委員児童委員を引き受けた動機は何でしたか[特に重要なもの3つに○]

- 1 民生委員は自分に適していると思ったから
- 2 名誉なことだと思ったから
- 3 地域貢献活動はやりがいがあると思ったから
- 4 断る状況になかったから
- 5 月に1回程度の定例会に参加することでよいといわれたから
- 6 退職後、福祉に関わる地域貢献の時間ができたから
- 7 家族から後押しされたから
- 8 これまでの経験が活かせると思ったから
- 9 以前から民生委員に関心があったから
- 10 友人や仲間ができると思ったから
- 11 その他・具体的に（ ）

問2 就任前に民生委員児童委員についてご存知でしたか[1つに○]

- | | | |
|------------|-------------|-------------|
| 1 よく知っていた | 2 ある程度知っていた | 3 あまり知らなかった |
| 4 全く知らなかった | | |

問3 就任時の研修で重視すればよいと思った内容はどれですか[3つまで○]

- | | | |
|-----------------------------------|--------------------------|--|
| 1 民生委員児童委員活動の理念・役割（職務内容）について | | |
| 2 行政や社協などの関係機関との関係について | 3 基本的人権の尊重や守秘義務 | |
| 4 個別援助や相談支援を行う上での面接の仕方、カウンセリングの基本 | | |
| 5 民生委員の歴史について | 6 活動記録（月別活動件数集計報告書）の記入方法 | |
| 7 先輩委員との1対1での同行体験 | 8 活動に関わる社会福祉制度や政策について | |
| 9 民生委員は半官半民的な位置づけで、制度的ボランティアであること | | |
| 10 その他、具体的に（ ） | | |

2 職務内容

問4 民生委員児童委員として活動する際、どの活動が最も多いですか[1つに○]

<活動記録様式の「相談・支援活動」の内容>

- | | | | |
|------------------------|---------------|-----------|------------|
| 1 在宅福祉 | 2 介護保険 | 3 健康・保健医療 | 4 子育て・母子保健 |
| 5 子どもの地域生活 | 6 子どもの教育・学校生活 | 7 生活費 | 8 年金・保険 |
| 9 仕事 | 10 家族関係 | 11 住居 | 12 生活環境 |
| 13 日常的支援 | | | |
| 14 その他・1～13に該当しない内容（ ） | | | |

問4-1 問4の内容以外の「その他の活動」でどの活動が最も多いですか

<上記1～14以外の活動記録様式の「その他の活動」>[1つに○]

- | | | |
|------------|------------------|------------------|
| 1 調査・実態把握 | 2 行事・事業・会議への参加協力 | 3 地域福祉活動・自主活動 |
| 4 民児協運営・研修 | 5 証明事務 | 6 要保護児童の発見の通告・仲介 |

問5 次の具体的な活動は民生委員児童委員がやるべき活動だと思いますか[あなたの活動経験の有無に関わらず、お考えに近いものすべてに○]

<活動内容の適否>

- | |
|--|
| 1 近隣住民トラブル仲裁（落ち葉、ネコの侵入、カラオケ・ピアノの音量等の苦情） |
| 2 非行防止の巡回（駅周辺でたむろし、シンナー吸引の青少年へ注意） |
| 3 高齢者への支援（病院への付き添いや、食事をつくる、ごみ出しの手伝いなど） |
| 4 サロン活動手伝い（健康教室・お茶会・高齢者サロンの仕事分担を引き受ける等） |
| 5 児童虐待・高齢者虐待防止への対応（情報入手時、児童相談所や関係機関等への通報前に実態をある程度把握する） |
| 6 社会的ひきこもり対応（家族会、当事者の会の加入など、親への長期的支援） |
| 7 市町の関係部局からの、「事実確認が困難な」証明事務、文書の作成 |

3 活動体制

問6 あなたの担当地区の世帯数は、どれですか[1つに○]

- | | | | |
|-------------|-----------------------------|-------------|-------------|
| 1 100世帯未満 | 2 100～200世帯 | 3 201～300世帯 | 4 301～400世帯 |
| 5 401～500世帯 | 6 501～600世帯 | 7 601～700世帯 | 8 701～800世帯 |
| 9 801世帯以上 | 10 校区・地区()世帯＝主任児童委員の受け持ち世帯 | | |

問7 あなたは地域で援助を必要としている住民をどう把握していますか[3つに○]

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------|
| 1 本人や家族から直接に相談を受ける | 2 日常的な訪問や住民への声掛けの機会 |
| 3 「世帯票」の内容で、独居者、ふたり暮らし高齢者、母子家庭などを把握する | |
| 4 行政・学校・関係機関等からの連絡 | 5 自治会役員(会長や福祉委員等)からの情報・通報 |
| 6 関係主任児童委員からの情報 | 7 関係民生委員からの情報 |
| 8 その他の情報() | |

問8 民生委員は個人情報などの取り扱いについて、民生委員法第15条で「秘密を守る」こととされていますが、日頃悩んでおられることはどれですか[3つに○]

- | | | |
|--------------------------------------|---|---|
| 1 行政や関係機関から必要な個人情報が得られない | 2 地域の相談者から、自分が相談した内容が漏れるのではいか、と思われていないか気になる | 3 地域住民や関係機関から情報を求められた場合、その情報を開示すべきかどうかがあいまい |
| 4 民児協などでの事例検討会で、どの程度まで情報を提示すべきかむつかしい | | |
| 5 その他() | 6 守秘義務について、特に悩みや苦労はない | |

4 活動の自己評価(達成感の有無・活動の困難度)

問9 民生委員児童委員活動の「やりがい」を感じていますか

- | | | |
|--------------|-------------|-------------|
| 1 たいへん感じている | 2 ある程度感じている | 3 あまり感じていない |
| 4 まったく感じていない | | |

問9—1 【問9で、1「たいへん感じている」、2「ある程度感じている」を選んだ方にお聞きします。】どのような時に、やりがいを感じますか[3つに○]

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 1 人と人との豊かな関係性ができた時 | 2 支援ができて職務の達成感を感じた時 |
| 3 要援護者からの感謝やねぎらいの言葉があった時 | 4 自分自身の人間的成長を実感した時 |
| 5 身の回りの組織や団体の活動を知ることができた時 | |
| 6 活動を通じて仲間ができた時 | 7 地域社会やお世話になったことへの恩返しができる時 |
| 8 地域住民から認知され、協力が得られた時 | |
| 9 活動が「生きがい」につながっていると実感した時 | |
| 10 その他() | |

問9—2 【問9で、3「あまり感じていない」、4「まったく感じていない」を選んだ方にお聞きします。】その理由は何ですか

--

6 民児協活動・社会福祉協議会、福祉委員との連携等

問 12 会長の方だけにお聞きします。

あなたの地区民児協活動（定例会や研修会）での研修内容はどれですか[当てはまるものすべてに○、特に重視しているもの1つに◎]

<民児協活動のメニュー・委員の研修機会>

- | | |
|---|-----------------|
| 1 行政からの文書の配布後、説明・伝達を行う | 2 主任児童委員からの活動報告 |
| 3 地区の「福祉マップ」内容の異動を報告しあい、その都度共通理解を図る | |
| 4 新任委員をはじめ、各委員の活動上の悩みや問題点を出して協議し解決を図る | |
| 5 福祉関連法令（介護保険等）について、行政職員を招き研修を行う | |
| 6 各種ふれあい活動の「計画」「実践」「評価」を行い次回のよりよい活動を目指す | |
| 7 研修会（新任・中堅・現任等）参加者の「復伝」を実施し、課題の共有化を図る | |
| 8 地区独自の課題についてグループ討議や全体協議により問題点の解明を図る | |
| 9 地区や県内の福祉施設・保健施設等を訪問し、今後の福祉活動の在り方を探る | |
| 10 ケース検討会をできるだけ持ち、「先輩委員の体験談」を発表するようにする | |
| 11 民児協に必要な事業の「精選」や「優先順位」を検討しよろず引受けを回避する | |
| 12 ボランティアグループやNPO団体の支援を行う方策の検討 | |
| 13 地域住民に対する民生委員活動の啓発・PRなどの情報発信を検討する | |
| 14 定例会は委員の資質向上のよい機会ととらえ、必ず研修課題を設定し協議する | |
| 15 その他（ | ） |

問 13 校区・地区社協の福祉活動の領域に以下のような活動がなされています。あなたがこれまで協力・連携した活動はどれですか[当てはまるものすべてに○]

<小地域福祉ネットワーク活動・交流活動・研修活動・啓発活動>

- | | | | | |
|------------|----------|-----------------|---------|------------|
| 1 安否確認 | 2 在宅生活援助 | 3 いきいきサロン | 4 夏まつり等 | 5 文化祭 |
| 6 敬老会 | 7 三世代交流会 | 8 福祉委員・民生委員合同研修 | 9 防災研修 | 10 防災マップ作成 |
| 11 福祉マップ作成 | 12 福祉教育 | 13 広報誌発行 | | |
| 14 他(| | | | ） |

問 14 あなたの担当地区では福祉委員との連携が円滑になされていますか

- | | |
|------|-------|
| 1 はい | 2 いいえ |
|------|-------|

問 14—1 【問 14 で、2 「いいえ」を選んだ方にお聞きします。】その理由はどんなことですか[当てはまるものすべてに○]

- | | | | | | |
|----------------|--------------|------------------|---------------|--------|---|
| 1 情報交換の必要を感じない | 2 福祉委員の役割が不明 | 3 相互の人間関係ができていない | 4 福祉ニーズの連絡がない | 5 その他（ | ） |
|----------------|--------------|------------------|---------------|--------|---|

7 これからの民生委員の在り方

問 15 今後重要だと思う活動は何ですか。[すべてに○、特に重要なもの1つに◎]

<活動の重点・研修メニュー>

- 1 高齢者の災害時の支援活動、担当地区の認知症の方への声掛け、支援
- 2 福祉施設内のサービスの実態把握とともに在宅支援を進めるネットワークづくり
- 3 年間3万人を超える自殺者の現状を踏まえ、特に高齢者の自殺予防への取組
- 4 青少年健全育成のための青少年と親の理解促進に向けた交流の実践
- 5 相談・援助活動に有効な基本的なカウンセリング活動（傾聴、受容、共感等）
- 6 不登校・社会的ひきこもりのための、親の会・当事者の会の実態把握と支援
- 7 地域福祉推進の中核的役割を担う委員として関係機関とのネットワークづくり
- 8 地区民児協の事業の精選（主な職務と周辺業務の仕分け、協力要請事業の適否）
- 9 地域住民のニーズに応えた相談・援助活動を実施するための意識調査の実施
- 10 子ども、高齢者、障害児（者）、貧困者に加え、地域住民全体を対象とした支援
- 11 自治会町内会等の地縁組織の再生が相互扶助精神高揚に繋がるため協力・支援する
- 12 課題の多様化へ向け委員が専門分野「高齢者、障害者、金融、青少年等」を持つ
- 13 委員の活動状況を、「計画」、「実践」、「評価」、の段階で点検し課題を明確にする
- 14 子育て・高齢者向けのサロン活動、ボランティアグループ、NPO 団体との連携
- 15 成年後見制度、地域福祉権利擁護事業の啓発と利用を促進する
- 16 その他（ ）

問 15-1 主任児童委員の方にお聞きします。[今後特に重要だと思う活動1つに○]

- 1 高齢者に関すること 2 障害者に関すること 3 子どもに関すること
- 4 地域福祉活動・自主活動 5 行事・事業・会議・への参加協力 6 他（ ）

問 16 民生委員に求められる総合的な資質を、仮に「民生委員力」とした場合、みなさんの経験から（あるいは期待から）どのような「力」が大切だと思いますか。

[当てはまると思うものすべてに○、特に重要視したいと思うもの1つに◎]

<民生委員が考える「民生委員力」とは>

- 1 地域に在住する全ての人々と対話ができるコミュニケーションの力
- 2 要援護者の相談内容・声を「積極的に傾聴し」、「受容」、「共感」できる力
- 3 専門職や福祉の実践者、他機関とのネットワーク（人間関係）を築く力
- 4 地域で生活する人々同士の「こころの絆」を強めていく仲立ちができる力
- 5 地域で生活する人々の「信頼」や「相互扶助精神」を醸成する力
- 6 地域社会の「豊かな人間関係づくり、例えば笑顔で挨拶」を考え実践していく力
- 7 地域福祉の推進力を高める中核的な役割を果たすという理念を実践する力
- 8 多様な価値観、人生観、考え方を持つ人々の心を理解し、受け入れる力
- 9 その他（ ）

8 民生委員の役割の自覚・自負

問 17 「自殺総合対策大綱」に基づく具体的方策に「～民生委員は地域福祉推進の中心的担い手である。住民の福祉課題を発見し、支援に努めることで地域における心の健康づくりや自殺予防につながることを期待される～」とあります。(内閣府(2008)『平成20年度自殺対策白書』佐伯印刷株式会社、p.91)

自殺対策に限らず日頃から地域福祉推進の中心的担い手の自覚・自負を感じていますか。

- | | | |
|--------------|-------------|-------------|
| 1 たいへん感じている | 2 ある程度感じている | 3 あまり感じていない |
| 4 まったく感じていない | | |

問 17—1 【問 17 で、3 「あまり感じていない」、4 「まったく感じていない」を選んだ方にお聞きします。】その理由は何ですか

--

9 民生委員児童委員・主任児童委員活動の全般についての意見<自由記述>

問 18 民生委員活動に関連して、①民生委員法の改正等、②職務内容、③他機関との連携、④研修のありかた、⑤地域住民の連帯感・相互扶助の実態、⑥その他、の視点から日頃考えていることをお聞かせください

--

P8にお進みください

最後にあなたについておたずねします[○を1つ、つけてください]

- ① 性別 1 男 2 女
- ② 年齢 1 30歳未満 2 30歳～39歳 3 40歳～49歳
5 50歳～59歳 6 60歳～69歳 7 70歳以上
- ③ 経験年数 1 新任委員(3年未満) 2 3～6年未満 3 6～9年未満
4 9～12年未満 5 12～18年未満 6 18～24年未満
7 24年以上

※「会長」の方は、上記1～7を選び○をつけ、「会長」を○でかこむ

- ④ 担当地区の特徴
1 農業・林業・漁業が多い地区 2 商店や事務所、銀行、官公庁が多い地区
3 工場が多い地区 4 戸建住宅、アパート、マンションが多い地区
5 市営住宅・県営住宅・社宅が多い地区 6 その他()
- ⑤ 居住年数 1 5年未満 2 ～15年 3 ～25年 4 ～35年
5 ～49年 6 50年以上
- ⑥ 現在の職業 1 社会福祉関係 2 宗教関係 3 保健医療 4 教育
5 農林水産 6 公務員 7 法曹関係 8 サービス業関係
9 その他() 10 無職
- ⑦ 民生委員以外の地域活動のこれまでの経験(当てはまるものすべてに○)
1 自治会役員 2 社協など福祉関係団体の役員 3 青少年育成団体の役員
4 婦人会など女性団体の役員 5 PTAの役員 6 障害児(者)等の当事者
団体の役員 7 地域ボランティア活動やNPO活動 8 社会教育委員等
行政の委嘱委員
9 その他(具体的に) 10 特にない

ご協力ありがとうございました。今一度ぬけている部分をお確かめください。

あとがき

「民生委員の現代的課題—地域福祉の担い手としての役割—」というテーマで、民生委員制度、民生委員活動に関わる諸問題を明らかにし、これからの民生委員の方向性を探ってきた。標準化された「民生委員のあるべき態度」、「民生委員としての修得すべき面接の手法や技量」というものが存在しない現状にあって、ここで検討し、提案した内容が今後民生委員として活躍しようとする人々へ少なからずヒントになれば幸いである。

筆者自身が現任の民生委員であるために民生委員の現実について語ることに禁欲的になることを心がけ、外側から、客観的に記述していくことに気配りを行った。そのことにより独断と偏見による見方が避けられたように思う。

民生委員活動は民生委員法に則り、全国津々浦々で地域福祉の最前線で展開され、人々の生活地域において深く根をおろしており、民生委員の法的な身分が「半官半民」という二面性を持ちながら「委嘱型ボランティア」として活動していく姿はこれからも続くように思われる。

民生委員活動が円滑に進められるには、民生委員にどの程度の権限を付与するのか、処遇をどうするのか、定数確保など大きな課題が山積するが、これらは国や厚生労働省、関係者、関係機関、国民などにより広範囲に亘り議論すべき課題である。

本論文を書き進めるにあたり、懇切丁寧なご指導を賜った東アジア研究科、人文学部教授、山口大学時間学研究所長 辻 正二 先生に衷心よりお礼を述べたい。併せて、本論文の細部にわたりご指導、ご助言を絶やされなかった人文学部長 湯川洋司先生及び人文学部教授 坪郷英彦両先生へ感謝を申し上げたい。また、東アジア研究科の12名の先生方からは幅広い視点からの「研究指導」を受ける機会を与えられ感謝したい。

最後に記すが、心から感謝の意を捧げたい方々は「民生委員に対する意識調査」に快く応じて下さった山口県の関係市町の民生委員・児童委員、主任児童委員の方々である。

山口県下の多くの市・町民生委員児童委員協議会からアンケートにご協力いただけなかっただけに、ご回答いただいた皆様方のご意見は有り難く貴重な資料とさせていただいた。

宇部市民への意識調査にご協力いただいた小野小学校区、二俣瀬小学校区及び西岐波小学校区の自治会住民の皆さまには、率直なご意見を寄せられ、民生委員観について新たな発見が得られた。特に、訪問による半構造化面接に快く時間を割いていただき、お陰で「生の声」を聴く機会が得られ感謝したい。

おわりに、わが国の民生委員制度が地域福祉の推進になくってはならない世界に誇る制度として発展していくためには、さらなる理論の構築と実践の積み重ねが必要であると思う。