

# 行政協力システムにおける行政機関と住民との関係

## 民生委員制度を題材に

森 裕亮

### あらまし

昨今、行政機関と住民との関係のあり方が、国・地方を問わず鋭意にとわれてきている。従来の行政主導のまちづくりの限界への批判はもとより、地方分権改革のコンテキストの中で、とりわけ「公共サービスの生産と供給」という段階における行政機関と住民との「パートナーシップ」形成が求められており、それがまるで行政の責務と考えられるようになってきている現状にある。わが国には、伝統的に「行政協力システム」という、住民がサービス供給に「参加」するしくみが根づいており、それが「基礎形態」としてひろく現実の行政運営に用いられている。しかし、そこでは住民は自立した存在としてではなく、単に「お手伝いさん」として扱われ、行政機関と住民との間には「上意下達」の関係が形成されてしまう。パートナーシップ形成という政策課題のなかで、そうした伝統的関係も見直していかざるをえなくなっている。

本稿では、行政協力システム、とりわけその中でも行政委嘱員制度である民生委員制度に着目し、第1に行政協力システムを理論面から論じ、行政機関と住民とがその中でいかなる関係を形成しているかを示し、民生委員制度の特質を明らかにする。そこでは民生委員制度の強い行政協力性が描かれる。そして第2に、そうした行政協力性の強い民生委員制度であるのだが、厚生（労働）省と全国民生委員児童委員連合会はどのような考えで実際民生委員制度を運用してきたかをみて、そのもつ意味と限界を明らかにする。そして第3に、これからの行政機関と住民とのパートナーシップ形成にむけて民生委員制度を、どう改善するのかという課題を示すことにする。

### 1. はじめに

昨今、行政機関と住民との関係のあり方が、国・地方を問わず鋭意にとわれてきている。従来の行政主導のまちづくりの限界への批判はもとより、地方分権改革のコンテキストの中で、住民参加や市民自治活動への注目がなされてきているのである。とりわけそこでは、「公共サービスの生産と供給」という場面における行政機関と住民との「パートナーシップ」形成が求められており、それがまるで行政の責務と考えられるようになってきている現状にある。今村都南雄は、公共サービス供給システムとそこでの市民活動をとらえる視点として「民主的ガバナンス」という視点を設定し、公共サービス供給の制度設計について論じている。「今、公共サービスとは何かがあらためて問われ、その供給システムの再点検と再編が急がれている」（今村都南雄, 1994, 1ページ）とし、「公共サービスの供給システムにおいて市民はつねに消費者・受給者サイドだけに位置づけられるわけではない。ボランティアとしてであれ、NPOのメンバーとしてであれ、サービスの供給者サイドでも積極的な役割を果たすことを期待される」と論じる（今村, 1994, 10ページ）。そして、「市民活動を不可欠の構成要素」と位置づけた、「地域公共サービスの供給システムをデザイン」することが求められているとする（今村, 1994, 11ページ）。

わが国においては、伝統的に行政機関と住民の間に「行政協力システム」という公共サービス供給を住民が担う住民参加形態がすでに根づいているのであるが、パートナーシップ形成という政策課題のなかで、そうした伝統的関係は見直していかざるをえなくなっている。行政協力

システムは、行政機関が住民に「参加協力」を求めて、行政事務の効率化をめざすしくみである。公共サービスの生産と供給への住民参加という枠組からみた場合、行政協力システムは住民がサービス供給に「参加」する形態をとっており、一定の評価はできるだろう。しかし、そこにはどちらかといえば行政機関の意思が強く反映される「上意下達」型の関係が見えかくれすることは否めないし、住民が参加するといっても住民を単なる「お手伝いさん」として行政機関にとりこむという構造があるのである。住民の政策過程への主体的参加、一連の公共サービス過程への積極的参加がめざされるとすれば、パートナーシップの形成という政策課題は、こうした昔ながらの関係を見直そうという政策課題と表裏一体となっているべきである。そこでもっとも問われるべきことは、「住民」の位置づけであり、行政機関が住民と真のパートナーシップを形成するということは、住民を「お手伝いさん」としてではなく、行政機関とは対等・自立的な存在である「真のボランティアセクター」として関係を構築する作業を意味するのである。

本稿は、わが国に伝統的に構築されてきた行政協力システム、その中でも行政委嘱員である「民生委員制度」に着目する。民生委員をなぜ分析題材として選んだかということ、民生委員制度は、厳然としてわが国における行政協力システムの中心的位置を占めており、しかもそこには行政協力システムに特有の行政機関と住民との関係が形成されているからである。民生委員制度には住民が公共サービスの生産供給に参加するという構造があり、その意味で住民の公共サービス過程参加が実現されているのであるが、一方そこには、行政事務執行のために住民を大量に動員し、住民を「行政のお手伝いさん」にしてしまうという垂直的関係構造がある（西尾勝，2000；硯川眞旬，1991；田村浩一，1970）。これにくわえて、民生委員は比較的域有力者であることが依然として多く、「参加」できる住民が域有力者に限られてしまうという特徴を指摘できるのである。さらには、援護を受ける対象住民との間にも「パトロン・クライアント」関係が形成されてしまうのである。

本稿は、まず行政協力システムを理論的に俯瞰し、行政協力システムである民生委員制度の特質を明らかにすることで、民生委員制度において行政機関と住民（＝民生委員）とがいかなる関係を構築しているのかを明らかにする。そして厚生（労働）省<sup>1</sup>や全国民生委員児童委員連合会（1992年までは全国民生委員児童委員協議会であった。本稿は、連合会に名称を統一して記述することにした）の民生委員制度運用アプローチと2000年に改正された民生委員法の特徴、そして民生委員の実態を見ることで、民生委員制度の行政協力性がいかに依然強いかを論じ、さいごにこれからの行政機関と住民とのパートナーシップ形成に向けての課題を明らかにすることとする。

## 2．行政協力システムと民生委員制度

### 2.1 行政協力システム

武智秀之は、わが国の政府と非営利団体（非営利セクター）の関係について、「伝統的に日本で経済社会全般に用いられてきたシステムは、資源配分の効率性を追求するあまり、民間を政府のエージェントとして活用する方法」が中心的であり、「政府と非営利団体との間の組織間関係を行政組織内部の規律関係へ転換」することがはかられてきたとする。そして「国家と社会との明確な分離が意図的に回避されてきたため、日本の場合、非営利団体は完全に自律的な存在ではありえず、両者の間には「不平等な依存関係」があるという（武智秀之，1996，244-248ページ）。

武智の論及によって、わが国の行政の特質として上記のような組織間関係形成の原理があることが指摘される。そのなかでも「行政協力システム」は、ひときわその性格を顕著にもつ。わが国の行政協力システムは、「一方における集権的統制の保持とわが国の行財政『合理化』のために、他方における公私の別の不文明というわが国の文化的特性に支えられて、行政区域の広域化と、遠くなっていく行政体と住民とを媒介し秩序づける多様な行政協力住民組織の存在」（中

<sup>1</sup> 2001年1月の省庁再編によって、厚生省と労働省が厚生労働省となった。本稿では、文中の文脈によって厚生省、厚生労働省、厚生（労働）省の3つに表記をわけている。2001年1月以前の文脈であれば厚生省、2001年1月以降の文脈であれば厚生労働省、そして2001年の前後にわたる文脈の場合とか時間が特定できない一般的な記述の場合は、厚生（労働）省としている。

田実, 1993, 89ページ) つまり、一方の「行政機関」と他方それに密接に結合しながら「行政協力」に作用する、「行政協力住民組織(委員)」の同時存在によって成り立っているシステムであるということができる。行政機関は、行政協力住民組織を自らの「エージェント」とし、それとの間の関係を、行政組織内部の規律関係に転換しようとする。河中二講は、こうしたシステムが「当然視」(河中二講, 1976, 3-13ページ) されていることを指摘している。

行政協力システムは、わが国の行政システムを特徴づけるにおいて重要で本質的な地位を占めており、それは行政運営における基本的手法としてかなり根強く維持されているのである。

## 2.2 行政協力システムの性格

こうした行政協力システムの特徴はおおよそ以下の点にあるといつてよい。

第1に行政機関と住民がその関係の中で、お互いもちうる資源を交換することである。行政協力システムでは、行政機関と住民との密接な関係が保たれているが、そこには行政投資と地域の人的な力、情報とが交換されるという構造が内在している。つまり、行政機関のもつ資源は、主として地域に投下される資金(補助金など)であり、住民のもつ資源は、人海戦術的に公共サービスを供給する(広報誌の配布、一軒一軒の見回り活動、地域住民の合意調達など)ための人的資源、そして双方が有する資源として情報(行政情報、住民の声のような地域情報)が該当する(上田惟一, 1989, 440ページ)。

第2は、そういった資源の交換はなされるけれども、その交換関係は、ギブ・アンド・テイク的であると同時に、どちらかという行政機関のイニシアティブが強い関係であるということである。柳下勇は、「行政協力の内容からいえることは、そこに団体の側からの自発的、積極的な要素を見いだすことができないことであり、「行政への協力が自発的協力によるものでなく、行政のイニシアティブによるものであるために、行政補完団体のようにはじめから行政に協力するために作られるものでさえ、必ずしも積極的な協力を示すとは限らない」とする(柳下勇, 1970, 5ページ)。行政協力システムは、住民側の

自主性は少なく、どちらかという行政主導の要素が強いという特徴をもつのである。「行政への協力とは行政に対する奉仕でもなく、行政への参加でもない。(協力)団体の存在は行政にとってこそ多くの利益をもたらすが、協力団体にとっては必ずしも有利な話ではない」(柳下, 1970, 7ページ)のである。よって、行政協力システムにおける協力者側の立場は、「非自発的」で「行政補完的」であるといえる。資源の「交換」というよりは、行政機関による住民という人的資源の「動員」的側面が強い。

第3に、行政協力は、政策過程のなかでは、「多くは意思執行の過程において取り上げられ、意思決定の過程には及ばないのが通常」(吉富重夫, 1970, 5ページ)という。これをさらにつきつめていけば、行政協力システムに関わる住民は政策過程の中の、執行、つまり実施の部分にしか関与しないということになる。

そして第4に、行政協力システムは、行政機関と地域有力者間の政治的関係に大きく影響されている、という特徴がある。行政機関と地域有力者層とが密接に結びつくことは両者にとって有利となる。まず第1に、行政機関にとって、地域有力者の行政への「組込み cooptation」をスムーズに行うことができる。つまり、行政機関が行政協力に関する「役職」を地域有力者層に付与することで、また地域有力者層に行政情報を独占的に付与することで、かれらの地域社会指導層としての地位を公認し、結果、地域社会の有力者層を「行政支持層」にしてしまうのである。また、第2に、多くの地域有力者層の階層特性自体が、「役職有力者階層」であり、かれら役職有力者は、指導層として地域統合をすすめるために、官僚機構から付与される「役職 social prestige」に依存し、社会的地位を維持するのである。行政機関にとっては、地域有力者層を「行政支持層」にすることで、自らの事業執行を効果的にすることができ、地域有力者層にとっては、そうした行政機関の出方が地域におけるかれらのレゾナントルを強めることとなるというように、行政協力システムには両者にとってのうまみがある。

## 3. 民生委員制度について

民生委員制度は、1917年に岡山県に創設され

た「済世顧問制度」を起源とする社会福祉行政に住民が携わる制度である。これはわが国独特の福祉制度であるといわれる。民生委員制度は、民生委員法によって定められており、現行制度上、民生委員は、児童福祉法で規定されている児童委員を兼任することとなっていて、「民生委員児童委員」と呼称するのが正式である<sup>2</sup>。

### 3.1 民生委員制度形成とその展開

では、民生委員制度の形成についてみてみよう。

民生委員制度の起源は、岡山県に設置された「済世顧問制度」（「済世顧問設置規程」（1917年））その後1918年に大阪府で設置された「方面委員制度」だとされている。この済世顧問および方面委員は、有給職の公務員ではなく、地域の有力者を名誉職として知事が委嘱し、地域住民の生活状態や貧困原因を調査して調査票に記入し、生活困窮者を「誘掖（ゆうえき、助けるという意味）」して自立自活の生活に導くことにより、貧困の予防と救済を図ることを主要な目的としていた（市瀬幸平，1987，5ページ）。

その後この制度は全国に広まっていくが、昭和恐慌の影響が激化するとともに、膨大な生活困窮者が発生し、方面委員や隣保相扶のみでは防貧対策に應對し切れなくなっていた。そこで、1929年に救護法が制定され、各市町村に救護事務のための市町村の補助機関として名誉職の委員が置かれ、当該委員は方面委員が兼務することとなった（全国民生委員児童委員協議会，1988，96-107ページ）。

救護法の制定によって、方面委員の活動はどんどん拡大していったが、その後、1936年に「方面委員令」が制定され<sup>3</sup>、方面委員は、その任務を「隣保相扶の醇風に則り互助共済の精神を以て保護指導の事」とされ、道府県知事の委嘱を受ける任期4年の名誉職として設置された。また、その職務は、居住者生活状態調査、要扶掖（ふえき）者の生活状態を審らかにし、自立向上を指導、社会施設との連絡を密にしその機

能を援くこと、くわえて関係市町村長との連絡を保つこととされた。そして方面委員制度は、国民総動員法が施行されるとともに、行政末端機関としての性格を強めていく。

戦後においては、莫大な数の生活困窮者が発生し、それへの対応として、1945年に閣議において「生活困窮者緊急生活援護要綱」が決定されたのだが、そこで方面委員は市町村長に協力することとされた。1946年には生活保護法が制定され、その実施にあわせて、「民生委員令」が制定された。これによって方面委員から民生委員と名前が変わったが、救護法の時代と同じように民生委員は、生活保護法の実施において「行政補助機関」と位置づけられており、それほど方面委員との実における差はなかったようである（市瀬，1987，16ページ）。生活保護法では、「民生委員令による民生委員は保護事務に関して市町村長を補助する」と規定されたのである。その後、GHQのもとめる福祉行政における「公私分離原則」との妥協を図り、生活保護法が全面改正され、民生委員は、「補助機関」から、「市町村長、福祉事務所長、社会福祉主事などの求めに応じてその事務の執行に協力」するという「協力機関」としての位置づけに大きく変更された。

現行制度の礎となったのは、1953年に改正された民生委員法である（法制定は1948年）。主な改正点のうちここで注目しなければならないのは、民生委員の職務に「福祉事務所その他の関係行政機関の業務に協力する」ことが明記されたことである。そしてこの時期に、福祉関係諸法において民生委員の行政協力の方向性が明確となっていく。表1は関係諸法に現在明記されている民生委員の行政協力規定である。

さて、こうして1953年に改正された民生委員法を基軸として現代の民生委員制度は展開してきているのであるが、幾度となく民生委員の役割の再検討が行われた。「福祉見直し論」への対応とか、社会福祉のニーズの多様化や複雑化への対応において民生委員の活動内容もどんどん変化し、同時に活動の拡大の途をあゆむことになる。社会福祉協議会に民生委員活動が位置づけられていくと同時に、しあわせを高める運動

<sup>2</sup> 本稿では民生委員の側面に注目するので表記は「民生委員」とする。

<sup>3</sup> 方面委員令制定の背景として、社会事業全体の運営に方面委員の果す役割が重要となってきたこと、要救護者の人格向上に対する要求が強くなってきたこと、方面委員の仕事の地方的偏差が大きすぎて全国的統一を図る必要があったこと、そして方面委員の質的向上を図る必要があったことがあげられる（全国民生委員児童委員協議会，1988，127-128ページ）。

表1 民生委員の協力規定

法律	条文	
生活保護法第22条	この法律の施行について、市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする。	
児童福祉法	第12	民生委員は、児童委員に充てられたものとする。
	第12条の2	児童福祉司又は社会福祉法に規定する福祉に関する事務所(以下「福祉事務所」という)の社会福祉主事の行う職務に協力すること。
身体障害者福祉法第12条の2	この法律の施行について、市町村長、福祉事務所の長、身体障害者福祉司又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする。	
知的障害者法第15条	この法律の施行について、市町村長、福祉事務所長、知的障害者福祉司又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする。	
老人福祉法第9条	この法律の施行について、市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする。	
母子及び寡婦福祉法第10条	児童委員は、この法律の施行について、福祉事務所長又は母子自立支援員の行う職務に協力するものとする。	
売春防止法第37条	この法律の施行に関し、婦人相談所および婦人相談員に協力するものとする。	

(世帯更生運動)、心配ごと相談所、社会福祉モニター活動などの全国一斉の「自主的活動」をその活動に加え、最近では在宅福祉サービス活動の比重も高めている。

民生委員制度とその体質は、「歴史的伝統から自由でない」(高沢武司, 1970, 56ページ)ゆえに、現在の民生委員制度はその歴史と切っても切れない接続があるといえよう。

さて、その歴史からわかることは、第1に、済世顧問などが創設されたころに比べて、戦時・戦直後において補助機関とされたり、「協力機関」として位置づけが変化したりしたが、だんだんと行政協力が制度上フォーマルに明記されるようになってきているということ、そして第2に、済世顧問制度以来ずっと、行政機関が「枠組」と「果されるべき機能」を決めて、公共サービス(とくに防貧事業)の供給の仕事を住民に「委ねる」というしくみが一貫していることである。

## 3.2 民生委員法について

民生委員制度を規定しているのが、民生委員法である。この法律は、最初に1948年に制定されているが、1953年の改正法が今の制度の基礎となった。では、戦後長い間運用されてきた1953年法における民生委員制度の特徴を、適格条項、選任手続、そして任務と職務の3つの側面についてみていこう。

### 3.2.1 適格者

どんな人が民生委員として適格なのかについては、「当該市町村の議会の議員の選挙権を有する者のうち、人格識見高く、広く社会の実状に通じ、且つ、社会福祉の増進に熱意のある者であつて児童福祉法の児童委員としても、適当である」

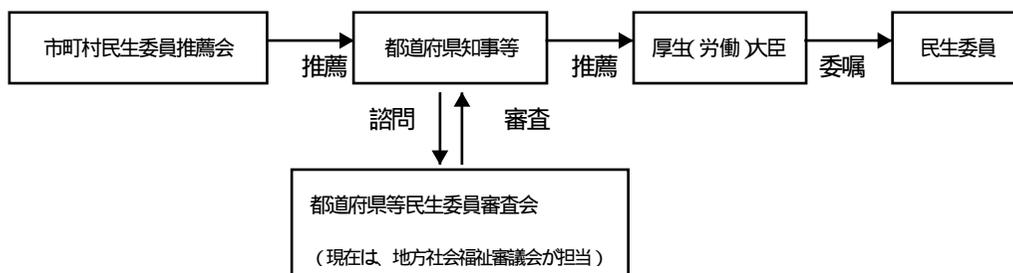


図1 民生委員の選任手続

(第6条)者とされている。

### 3.2.2 選任手続

民生委員は、都道府県知事、または指定都市の市長、中核市長(以下、都道府県知事等とする)の推薦によって、厚生大臣(厚生労働大臣)が委嘱する(第5条)。また民生委員は名誉職<sup>4</sup>であり、任期は3年となっている(第10条)。

では、民生委員の選任方式についてみてみよう。民生委員は都道府県知事等の推薦を受けるのであるが、その前に一旦市町村に設置された「民生委員推薦会」の推薦という段階を経る。そこで推薦がなされた後、「民生委員審査会」(現在は地方社会福祉審議会)で審査が行われ、最終的に厚生大臣(厚生労働大臣)により委嘱される、という手続になっている(第5条)。民生委員推薦会は、市町村の議会の議員、民生委員、社会福祉事業の実施に関係のある者、市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の代表者、教育に関係のある者、関係行政機関の職員、学識経験のある者、からそれぞれ2名以内を市町村長が委嘱して構成される。

### 3.2.3 任務と職務

民生委員の任務は、第1条によると「社会奉仕の精神をもって、保護指導のことに当り、社会福祉の増進に努める」こととされている。そしてそ

の職務は、つねに調査を行い、生活状態を審らかにしておくこと、保護を要するものを適切に保護指導すること、社会福祉行政施設と密接に連絡し、その機能を助けること、社会福祉事業法に定める福祉に関する事務所(福祉事務所のこと)その他の関係行政機関の業務に協力すること、そしてその他必要があるときは生活の指導を行うこととされている(第14条1項、2項)。調査、保護指導、施設との連絡、行政機関への協力がその職務として法定されている。

## 3.3 行政協力と民生委員

### 3.3.1 行政委嘱員としての民生委員

民生委員は、西尾勝によれば、行政委嘱員(西尾勝, 2000, 163ページ)である。行政委嘱員(=各種委員)とは、中央政府の諸法令や地方自治体の条例などによって設置が決められている行政協力員を主として意味する。行政委嘱員の地位は、地方公務員法第3条第3項3号に規定されている特別職地方公務員である。

行政委嘱員(=各種委員)とは、(1)行政を補助するものであり、行政庁の指揮、監督を受けるもの、(2)一般国民(市民)たる地位において、一定の限られた事務を委託されるもの、(3)国民(住民)の苦情等の相談に応じ、指導を行うことがその主要な職務として含まれる、(4)単独でその機能を果すものである(竹下譲, 1970, 14ページ)。また、こうした行政委嘱員に共通すること

<sup>4</sup> 名誉職とは、有給職に対する概念で、他の本業をもつことができ、生活費として俸給または給料などを受けない公の職をいう(蟻塚昌克, 1998, 139ページ)。

は、その職務のほとんどが非権力的行政作用と  
いうことである（竹下，1970，21ページ）。

行政委嘱員としての民生委員は、行政機関から委託された非権力的業務を執行するという基本的役務をもつのである。

### 3.3.2 民生委員機能の二面性

民生委員の性格はどのようなものなのである  
うか。先にみたように、民生委員は、民生委員法  
第14条および、生活保護法をはじめとして社会  
福祉関係法において、「協力機関」とされている  
し、基本的に行政委嘱員（＝各種委員）としての  
立場にたっている。ところが、民生委員に関する  
先行研究をひもといてみると、民生委員は「二面  
性」、すなわち「協力活動」と「自主活動」とい  
う2つの側面を擁しているということが指摘され  
ている（井岡勉，1984；島村糸子，1999；渡辺  
武男，1999）。

協力活動とは、「社会福祉事業法に定める、福  
祉に関する事務所その他の関係機関の業務に、  
民間奉仕者として外部から協力すること」であり、  
その内容には「生活保護事務、身体障害者福  
祉事務、児童福祉および母子福祉事務、婦人保護  
事務、生活福祉資金事務について」、「要援護者の  
発見、連絡・通報、担当者の協力、後指導・育成、  
制度のPR、証明事務」などがある。これは行政  
通知によって事細かに示されている。福祉6法  
関係だけでも、40項目近い協力業務が規定され

ている<sup>5</sup>。自主活動<sup>6</sup>とは、「ボランティアとして  
の性格をいかして、つまり民間奉仕者として自  
主的に行う活動で、地域住民の生活課題（福祉  
ニーズ）に応じて地域における多様な福祉活動  
を個別的・組織的に展開していくこと」である。  
これには「しあわせを高める運動、社会福祉モ  
ニター活動、丈夫な子供を育てる母親運動、在宅福  
祉活動、福祉のまちづくり活動、子育て支援活  
動」などがあてはまる（渡辺，1999，11-12ペ  
ージ）。

### 3.3.3 民生委員の行政協力性

さて、民生委員は、協力活動と自主活動の2面  
性をもつことがわかったが、民生委員の行政協  
力性は、比較的強いといわざるをえない。民生委  
員の強い行政協力性については、一体なにがそ  
れを規定しているのだろうか。以下6つの点を  
あげることができる。

第1に、法律によって行政協力活動が制度化  
されているということがある。民生委員はそも  
そも「行政委嘱員」であり、行政協力を行うこと  
がア priori にプログラムされているのである。

そして第2に、方面委員令のころからその制  
度的内容が現在の民生委員制度と、ほとんどか  
わっていないことがあげられる。民生委員制度  
は、濟世顧問や方面委員令からの脈々たる歴史  
が継続されている制度なので、制度の創設時の  
性格が現在に影響しているということが、民生

<sup>5</sup> たとえば、生活保護法における協力事務として、(1) 要保護者を発見した場合の連絡（民生委員は、生活調査をその職務として  
いるので、これによって要保護者を発見した場合等においては、すみやかに市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事に連絡す  
ること）(2) 保護申請等の連絡（本人に限らず、その親戚、知人又は近隣者から相談又は申出のあった場合に、保護申請の手續  
を教えるか、又は自ら福祉事務所に連絡すること）(3) 生活実態調査についての協力（社会福祉主事が、要保護者の生活実態調  
査を行なう際には、民生委員は、参考資料を提供する等積極的にこれに協力すること）(4) 保護の決定についての意見具申（保  
護の要否、種類、程度及び方法の決定は、すべて保護の実施機関の責任と権限に属するものであるが、民生委員は、これに役立  
たしめるため必要に応じ参考意見を述べること）(5) 保護開始後の指導についての協力（保護開始後の被保護者に対する生活指  
導の責任は、すべて社会福祉主事にあることはいうまでもないが、民生委員は、福祉事務所が指導方針及びその方法を決定す  
るにあたり、必要に応じ参考意見を述べるもののほか、社会福祉主事が行なう生活指導をより一層効果あらしめるため、福祉事務  
所の方針に従って、積極的に生活指導の協力を行なうこと）(6) 保護の変更、停止又は廃止の措置を必要とする事由が生じた場  
合の連絡（被保護者から相談を受けた場合その他被保護者の生活状態に変動がある等、保護の変更、停止又は廃止の措置を必要  
とする事由を発見したときは、市町村長、福祉事務所長又は社会福祉主事に連絡すること）といった業務がある。

<sup>6</sup> 自主活動については、上記のようなものと同時に、70年史によれば、実際要援護者にうまく接触できるように工夫をしたり、処  
遇方法を見直したり、地域で受ける相談対応、行政協力のための経験、知識修得の行為、そして公的機関への問題提起といった  
ことが述べられている（全国民生委員児童委員協議会，1988，613-615ページ）。このように、各福祉関係諸法に協力機関として位  
置づけられると同時に、それを一歩出た部分で自主的な活動も行われるのである。たとえば、要援護者の実態を調べたり、適切  
な公的サービスを紹介したりするとき、要援護者にどう理解してもらおうか説明するようとき、何回も訪問し、徐々に要援護者  
との信頼関係を築いていくという事例が報告されている。こうした活動は実態調査やサービスの適用という行政協力と表裏一体  
の自主的な活動部分であるということが出来る。

委員の行政協力性をより強めているものと思われる。方面委員制度は、「公的行政を代替的に補う」制度として発足したものであり、「純粹に民間的なイニシアティブのもとに生まれたものではない」のである（仲村優一、1967、5ページ）。また、「民生委員制度の源流である方面委員制度が、補助機関としての性格が与えられ公的責任が負わされてきたことを考えれば、民間運動といいながら半ば行政の下づけ機関として機能していた事実を無視することは」（永田勝彦・忍博次・石川恒夫・沢井光子、1970、20ページ）できず、そうした方面委員を制度的源流とする民生委員の行政協力性には着目せざるを得ないであろう。したがって民生委員制度はそうした構造をもつゆえに、「生活保護（中略）における行政事務の下づけ機関としての消極的活動にとどまり、住民主体の視点に立つ地域福祉組織化のためのボランティアとしての積極的発想ないし行動は、全く思いもつかないこととなる」という指摘もある（中垣昌美、1975、50ページ）。

第3に、民生委員の行政協力へのコミット自体が無制限に行われてしまうという制度上の欠陥が指摘できる。小倉襄二は、民生委員の「下請化」の側面には「社会福祉行政機関のサイドにおける住民の福祉要求に対する行政責任のキメのあらさ、責任回避、さまざまな職責を担う行政職員の量、質にわたる不足などとの関係で、民生委員の果すべき役割があいまいなかたちとなっていて、つよい反省のないままに事務処理としてすまされている事態」があるとする（小倉襄二、1973、75ページ）。「協力機関」というあいまいな民生委員の役割規定によって、どれだけでも行政協力を求めることができる構造となっているのである（古川孝順、1998、117ページ）。行政機関の制度設計の仕方によって行政協力範囲がどれだけでも拡大されたり縮小されたりするという可能性があるのだ。

第4に、上記の点と関連して、民生委員は完全なボランティアではあり得ないという点がある。考橋正一は、民生委員が、公的機関によって任命されていることで、言葉の厳密な意味においてボランティアとはいえないとする（考橋正一、1977、92ページ）。杉本貴代栄は、行政協力員とボランティアとは明確には区別できないとしながら、「民生委員に課せられているその多大な行政協力事項を取り上げてみても、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、過去においてもボランティアであったことはない」としている（杉本貴代栄、1979、37ページ）。岡本栄一は、あえて民生委員を「行政委嘱ボランティア」とし（岡本栄一、1981）、渡辺一城は「制度的ボランティア」（渡辺一城、2001）という言葉を使っている。渡辺武男は、民生委員は「その本質がボランティアとしての性格に基礎をおき、福祉行政への協力活動が制度的に期待されているボランティア」という位置付けを行っている（渡辺武男、1986、314ページ）。

第5に、その改選において、役所にとってお気に入り的人材が選定されていく可能性が強いということがある。まず、民生委員を選任する手続では、市町村での民生委員推薦会の推薦、都道府県等での民生委員審査会（現在は地方社会福祉審議会）での審査、都道府県知事等の推薦、厚生大臣（厚生労働大臣）からの委嘱という段階を踏むのだが、推薦会での推薦の基準が明確でなかったり、不適格者の解職権が厚生大臣（厚生労働大臣）に認められているなど、「選ぶ側」中心の制度設計となっている。また、民生委員法に規定されている適格要件は「客観性は乏しい」（高沢、1970、62ページ）のものである。この選任手続については、「きわめて公権力作用」（萩原清子・中野いく子、1976、83ページ）がつかよく、「推薦会」にも一般の住民が参加する余地が少ないため、行政側の作用が選任に反映してしまうという批判もある（京都府社会福祉協議会、1978、47-48ページ）。また民生委員は3年に一度全国一斉に改選が行われるが、その際に厚生（労働）省が、どのような人物が民生委員にふさわしいかについて行政通知を出している。

第6に、第5と関連するが、民生委員になる人びとの社会階層には、行政協力システムの支持者としての地域保守主義層、旧中間層が多いということがある。松下圭一（松下圭一、1961、6ページ）は、地域共同体をささえる階層を「旧中間層」ととらえ、旧中間層＝地域有力者層を通じた官僚統治機構の地域末端支配の問題性を論じている。すなわち、地域有力者は戦後、「名望家層」から「役職有力者層」へと変遷しており、行政協力は役職有力者層によってささえられたという理解をなす。そうした有力者は、地域における地位を確保するために、名望に頼れず、官僚機構から付与される「役職」に依存しようとする。

そうして旧中間層は獲得した「役職」の任務である行政協力を携わるのである。旧中間層には、地域の自営業者とか農林水産業従事者がだいたいあてはまるが、あとでも見るように彼らは、民生委員の中で構成比率が高いのである（三富紀敬，1977，104-110ページ）。

#### 4．厚生（労働）省と全国民生委員児童委員連合会の民生委員制度の運用アプローチ

さて、民生委員機能の二面性、とくに強い行政協力性を明らかにしてきたが、制度の擁立から現在に至るまで、厚生（労働）省と全国民生委員児童委員連合会は、民生委員をどう位置づけ、運用をおこなってきたのだろうか。いままでの議論を参考にすると、「民生委員の強い行政協力性は民生委員制度運用のなかで、維持され続けている」という仮説を一応たてることができる。しかし、厚生（労働）省と全国民生委員児童委員連合会における民生委員制度運用のアプローチは、単に行政協力性の維持のみに向かっていたのではないという点を指摘できるのである。そこで、厚生（労働）省の民生委員選任についての行政通知と全国民生委員児童委員連合会が出している民生委員の「活動強化方策」から制度運用の特徴を明らかにしたい。

#### 4.1 厚生（労働）省による民生委員改選についての行政通知

民生委員の任期が3年であるため、3年ごとに全国の民生委員が一斉に改選されているが、厚生（労働）省はその選任の度に条件基準を設けている。この条件基準は「民生委員自体の構造にも大きな影響を与えている」（全国民生委員児童委員協議会，1988，406ページ）という。この選任条件から、行政機関はいったい民生委員をどうとらえてきたかということを知ることができる。行政通知についてはすべて入手できなかったもので、入手できたものについてのみ示

すことにする。

##### 4.1.1 1962年改選行政通知

1962年の改選条件をみてみると、民生委員を民間篤志家また社会福祉行政に対する協力機関として位置づけている。民生委員の適格要件として、社会奉仕の精神に富み、人格識見ともに高く、生活経験が豊富で、円満な常識をもち、情理をわきまえ、人情の機微に通じている者、その地域に相当期間居住しており、その地域の実情をよく知つているだけでなく、地域の住民が気軽に相談に行けるような者、社会福祉の仕事に理解と熱意があり、これを行なうための知識と技術をもち、またはその素養があり、かつ、実行力のある者、常に児童及び妊産婦の保護、保健その他福祉の仕事に関心をもち、児童の心理を理解し、児童に接触して指導することができ、また児童から親しみをもちられる者、家庭生活が安定しており、家族の理解と協力が得られ、民生委員・児童委員活動に相当の時間をさくことができ、かつ、健康である者、があげられている<sup>7</sup>。この時代は、人物像とか住民の社会階層性についての基準が中心的であったといえる。

##### 4.1.2 1968年・1971年改選行政通知

つぎに、1968年の行政通知をみてみると、現在の民生委員を再任するときは、次にかかせる実績を検討することとしている。つまり、しあわせを高める運動・児童福祉活動等の実績、民生委員協議会その他関係諸会合への出席状況、社会調査の実施状況（世帯票、児童票の整備状況等）、各種報告（民生委員、児童委員活動メモなど）、福祉事務所その他関係行政機関の業務に対する協力の状況、共同募金、歳末たすけあいその他の各種行事に対する参加協力の状況である。1971年の改選時にも同じ実績項目がかげられた<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> また民生委員たるにふさわしくない非行とは、とばく、詐欺等のような破廉恥罪を犯した場合等ということも通知されている。  
<sup>8</sup> とくに1971年のときは、名誉職とか公職のもちまわりをしないようにすること、そして国の改選通知をきちんと守ることが述べられている。

### 4.1.3 1983年改選行政通知

では、少し時間を経過させて、1983年改選時の行政通知をみてみよう。このときには、「在宅福祉を中心とした地域福祉の充実が重要な課題となっており、こうした時代の要請に適切に応えるためには、地域住民の自主的、主体的な活動の展開が求められている」として地域福祉側面が強く論じられている。そして、現任の民生委員再任のための実績要件については、低所得者の実態把握と援護活動の実績(福祉票、児童票の整備状況、世帯更生運動実施状況、世帯更生資金貸付制度に対する協力状況等)、ひとりぐらし老人等病弱高齢者の把握と日常援護活動の実績、児童委員としての活動実績(子供を事故から守る運動、丈夫な子供を育てる母親運動への参加状況等)、各種報告の提出状況等(民生委員・児童委員活動記録等)、民生委員協議会その他関係諸会合への出席状況、心配ごと相談活動への参加状況、福祉事務所その他関係業務に対する協力状況、共同募金、歳末たすけあいその他各種行事に対する参加協力の状況、ボランティアセンターへの協力等ボランティア活動振興のための活動状況となっており、以前と比較して、期待される実績項目は増大している。

### 4.1.4 1989年改選行政通知

この通知では、「公的施策の充実とあいまって在宅福祉を中心とした地域福祉の充実強化が求められており、民生委員児童委員活動の一層の展開が期待されている」とひきつづき在宅福祉とか地域福祉の重要性が主張され、その中で民生委員への期待は高まってきているということが述べられている。実績項目は1983年改選と同じである。

### 4.1.5 1992年・2001年改選行政通知

1992年改選時には、実績項目は、以前の項目にくわえて、「在宅援助のためのネットワークづくりに対する協力状況」が増えて10項目となった<sup>9</sup>。そして2001年改選通知には、「近年における少子・高齢化の進展、家庭機能の変化等の社会環境の変化に伴い、住民の福祉ニーズは複雑、多様化しており、住民を地域で支援する地域福祉の推進や、保健・医療など関係分野との一層の連携が求められている」中で民生委員の役割は重要であるとされている。実績項目については、1992年とほぼ同じ項目となっている。

## 4.2 活動強化方策

さて、つぎに民生委員側で民生委員制度をどう理解し運用しようとしてきたかをみてみよう。そのために、全国民生委員児童委員連合会が提示する民生委員の「活動強化方策」<sup>10</sup>を参考にする。全国民生委員児童委員連合会は制度創設50周年から10年ごとに「活動強化方策」を打ち出している。活動強化方策は、いままで民生委員制度の創設50周年、60周年、70周年、80周年時の4回出されている。

### 4.2.1 50周年活動強化方策

1967年の50周年活動強化方策では、「地域を担当する奉仕者としての基本的性格を明確化し、その自覚にたった自主的活動の実践につとめる」として、民生委員の基本的性格は、自主性、奉仕性、そして地域性の3つとされ、民生委員の活動の基本は、社会調査、相談助言、資源(施設など)の活用、世帯票の整備であるとされている。

### 4.2.2 60周年活動強化方策

1977年の60周年活動強化方策では、民生委員

<sup>9</sup> 平成4年度の地方交付税措置民生委員・児童委員手当は、1人当たり5万4000円であるとされている。

<sup>10</sup> 本文中では、「活動強化方策」と総称するが、それぞれ名称は異なっている。50周年(1967年)<sup>9</sup>制度創設五十周年を期しての民生委員児童委員活動強化要綱<sup>ア</sup>、60周年(1977年)<sup>9</sup>これからの民生委員児童委員活動-制度創設六十周年を期しての活動強化方策<sup>イ</sup>、70周年(1987年)<sup>9</sup>二十一世紀に向けての民生委員児童委員活動-制度創設七十周年を期しての活動強化方策<sup>ロ</sup>、80周年(1997年)<sup>9</sup>地域福祉の時代に求められる民生委員・児童委員活動-活動強化方策<sup>ハ</sup>となっている。

の基本的性格について、先の50周年にかかげられた3つの性格(自主性、奉仕性、地域性)をあげ、これに「活動の3つの原則」である 住民性の原則、継続性の原則、包括・総合性の原則をくわえ、さらに、「5つのはたらき」、つまり社会調査のはたらき(アンテナ的役割)、相談のはたらき(世話役的役割)、福祉サービス、情報提供のはたらき(告知板的役割)、連絡通報のはたらき(パイプ役的役割)、意見具申のはたらき(代弁者的役割)を規定している。そして行政機関との関係を、「民生委員は住民の立場から公の業務に協力するという、いわば『社会福祉行政に対する住民参加の制度化された一つの形態』としてとらえ、新しい意味で行政協力活動をつよめる」としているところが特徴的である。50周年活動強化方策と比較するとまちづくりや在宅福祉サービスの側面とか、意見具申といった代弁者としてのボトムアップ性が強調されているとあってよいだろう。

#### 4.2.3 70周年活動強化方策

そして、1987年の70周年活動強化方策では、60周年活動強化方策を基本的に継承しながら、3つの基本的性格、3つの原則をかかげると同時に、5つのはたらきは、調整のはたらき(潤滑油的役割)、支援態勢づくりのはたらき(支援的役割)が加えられ、「7つのはたらき」に拡大された。行政との関係では、福祉行政における中央から地方への権限委譲といった地方分権的政策動向から、「民生委員の行政協力は地域住民の福祉増進にとってますます主体性と独自性を尊重した上での新しい意味での協力関係を築いていくことが」求められているとする。在宅福祉サービスをめぐる活動へのシフト、調整機能とか支援態勢づくり、そして意見具申というボトムアップ性は、前回にくらべてより強調されている。

#### 4.2.4 80周年活動強化方策

さいごに、1997年の80周年活動強化方策では、「地域社会の中で自ら住民に対する支援活動を実

践していかなければ」ならないとして、民生委員活動の地域福祉性が一段と強く主張されている。80周年活動強化方策も前回と同じく、3つの基本的性格、3つの原則、7つのはたらき<sup>11</sup>をかかげている。とくに行政との関係では、「地域の関係機関・団体等との協働活動の強化」として市町村・福祉事務所との連携を積極的に展開している。

#### 4.2.5 基本的性格・原則の違い

上記した3つの「基本的性格」のうち、自主性と奉仕性、そして3つの「原則」のうち住民性と包括・総合性の原則について、強化方策ごとにその内容が異なっていることを指摘しておく。自主性と奉仕性というキーワードが登場するのが50周年活動強化方策であるが、定義したいは60周年活動強化方策にはじめてなされている。ここでは、自主性は「他から依頼をうけて動くのではなく、自らの内なる意志と意欲にもとづいて、地域の福祉問題にせまりその解明と解決にあたる」とされていて、奉仕性とは「福祉問題の解決にあたって、報酬を目的としない」という側面が強調される。そして住民性は「地域住民の一員であるという自覚と、つねに福祉に欠ける人びとの立場に」たつこととされ、包括・総合性については「担当地区の住民がかかえるあらゆる福祉問題に対処し、その解決に当たる」こととされている。

70周年活動強化方策になると、自主性は「主体的な判断と自発的な行動を重視する姿勢」とされ、奉仕性は「報酬を目的としない姿勢」だとされる。そして住民性については「地域住民の一員であることの自覚と、つねに生活上の問題を抱えている人びとの立場にた」つこと、そして包括・総合性については「地域住民が抱えている生活上の問題に対処するにあたり、(中略)地域社会内に発生している諸問題を包括的かつ総合的に観察し、その問題の所在を的確に把握するようつとめる」こととされている。

そして80周年活動強化方策になると、自主性は「常に住民の立場にたち、地域のボランティアとして自発的・主体的な活動を行う」こと、奉仕

<sup>11</sup> 7つのはたらきのなかで、「支援態勢づくり」は80周年活動強化方策では、「生活支援のはたらき」に変更がなされている。

性は「常に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することとされた。そして住民性は、「住民に最も身近なところで、住民の立場」にたつこと、そして包括・総合性については、「個々の福祉問題の解決にあたり、地域社会全体の課題に対応していく」という側面が強調された。

### 4.3 2000年民生委員法改正

1953年に民生委員法が改正されて以来、2000年に民生委員法が大幅に改正された。とりわけ、以下の2つの点に着目しておきたい。第1に、名誉職規定が廃止され、「給与を受けない」という規定に変わったことである。民生委員のなかには、「名誉職ということに誇りをもっている者も多くいるが、住民からも理解されにくい、あるいは、実際名誉ある公務としてとらえられたり<sup>12</sup>、また、民生委員・児童委員からも活動の実態と合わないという意見」(島村, 1999, 58ページ)があった。こうしたことから名誉職規定は廃止に至ったのである。

第2に、任務と職務規定の改正である。任務は、「社会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行い、もって社会福祉の増進に努める」(第1条)とされ、「住民の立場」という文言が挿入され、対して「保護指導」文言は削除された。そしてその職務は、「住民の生活状態を必要に応じ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の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に関する事務所その他の関係行政機関の業務に協力すること、その他必要に応じて住民福祉の増進を図るための活動を行うこととされた(第14条)。この改正は、従来の民生委員

の位置づけであった「調査、保護指導、施設との連絡、行政協力」から、「生活状態把握、相談、助言援助、情報の提供、事業者又は社会福祉活動を行う者との連携、行政協力、そして住民福祉の増進」へとその位置づけを変化させた。ところがよくみると「行政協力」項目はそのままのこっていることに気づく。

### 4.4 改選行政通知、活動強化方策、そして2000年法にみる共通点

民生委員の改選基準と活動強化方策をみてきたが、明らかなのは、民生委員の「自主的側面」の強調という方向性、そしてなによりも一貫した「行政協力」側面の重視である。厚生(労働)省は、民生委員の再任条件として、しあわせを高める運動、また世帯更生運動、心配ごと相談活動など伝統的な活動から、ボランティア活動振興のための活動、在宅援助のためのネットワークづくりなどにいたるまでさまざまな自主的活動の実績を問うようになっている。同時に、関係行政機関への行政協力や、共同募金とか歳末たすけあい運動などの間接的行政協力の活動も重視していることがわかった。あと、ふれあいのまちづくり事業への協力など特定の事業への協力も、その実績が問われている。

活動強化方策における、民生委員の基本的性格と原則においてとくに注目すべきなのは、一貫して民生委員の自主的側面を強化するという立場をとりつづけていることである。その一方で、行政との関係について、60周年、70周年活動強化方策は、行政協力を「社会福祉行政に対する住民参加の制度化された形態」と位置づけ、若干「相互の主体性と独自性を尊重した協力関係の構築」(70周年)をめざすことをふれており、行政との関係の再構築を志向していることがわかる。しかし、どのように行政との関係を見直すかについての具体的な行動指針は、そこにはしめされていないのである。

そして、各活動強化方策においては、基本的性格・原則およびはたらきには、共通した名称があたえられているが、各々その内容が少しずつ異

<sup>12</sup> こうした意識を醸成してしまう名誉職規定の削除は一定の評価をすべきであろう。しかし、名誉職規定を削除したところで、実は民生委員の選任手続が改正されておらず、この選任手続と3年に1回の民生委員一斉改選のときに出される選任の基準を示す厚生労働省の行政通知によって、結局名誉職的な人材が民生委員であり続ける可能性はあることは指摘しておく。

なることがわかった。第1に、住民性と包括・総合性について、次第に、要援助者の立場にたつことから住民一般の立場にたつこと、また福祉問題への対応から地域社会の課題全体へと、民生委員の役割が組み換えられたことが指摘できる。そして第2に、自主性と奉仕性であるが、自主性については、ただ自発性・主体性を強調する方法から、住民の立場にたったボランティアであるとしたこと、そしてなによりも奉仕性については、無報酬性のみを強調していたのに、80周年活動強化方策になって無報酬性に加え行政協力機能をつけ加えたことを指摘できる。ここから読み取れることは、活動強化方策は、民生委員のあり方を、福祉問題限定機関から地域社会の機関へと組み換え、そしてなにより民生委員を自主的「ボランティア」として組み換えていこうとしているのだということである。しかし、同時に、行政協力機能については、若干民生委員と行政機関との関係再構築の必要性が示唆されているのであるが、行政協力機能じたいの具体的再検討は行われておらず、それを存続させていこうとしているということが読み取れる。

そして、2000年法では、従来の民生委員像であった「保護指導」を消去し、「住民の立場」を強調することで、活動強化方策ですとかがかけられてきている「住民性」を制度化することに成功しているが、関係行政機関への協力規定はそのまま残存しているのである。

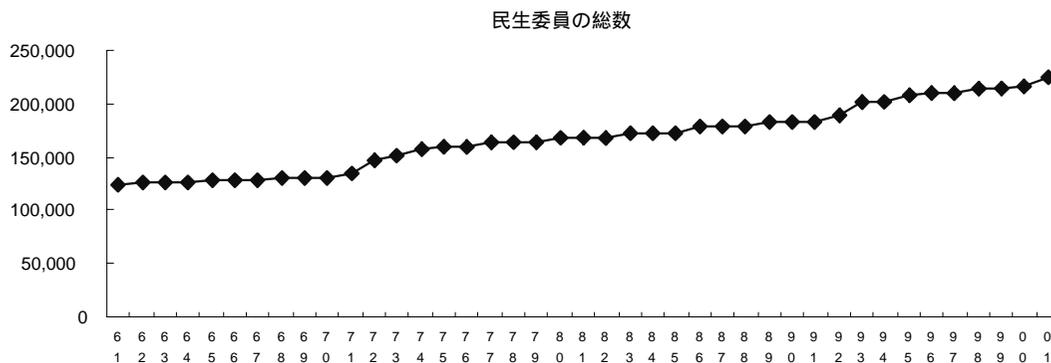
また、法制度だけでなく、社会福祉基礎構造改革の一連の議論においても、民生委員・児童委員の位置づけを大きく変える方向が示されている。つまり、「戦前の社会福祉末端機関という性格や戦後の『協力機関』としての位置づけから、住民の立場に立った活動という自主活動に力点」(金井敏, 2000, 79ページ)を移すという方向づけである。しかし、これまでにみえてきた選任基準、活動強化方策、そして法改正をはじめとして、近年の民生委員制度の運用に関する議論をみても<sup>13</sup>、とおりいっぺんそれぞれ民生委員の「自主的側面」とか「住民の立場」を強調する一方で、実は「行政協力」の側面に関する検討はなされないままになっている。

## 5. 民生委員の実態

では、ここで民生委員の実態に目を転じてみよう。民生委員について、いくつかの側面に焦点を当てて述べていくことにする。

### 5.1 民生委員の総数

まず民生委員の総数であるが、1961年度には、12万3千人だったのが、2001年度には22万4千人と、2倍近くに増大している(図2)。



(出典：厚生省大臣官房統計情報部『社会福祉行政業務報告』各年度)

図2 民生委員の総数

<sup>13</sup> たとえば、埼玉県社会福祉協議会・埼玉県民生委員児童委員協議会『埼玉県の民生委員・児童委員像』、1999年などがある。

会経済地位と年齢の2つで示してみよう。

資料が手許にある1962年、1971年、1983年、1995年<sup>14</sup>各年の推移をみると、第1に、比率は下がっているものの、伝統的に農林水産業従事者とか自営業者が民生委員に多いこと（1962年で併せて65.8%、1995年で33.3%）第2に、第1

## 5.2 民生委員となる人々の特徴

つぎに、どのような人々が民生委員になっているのかを確認したい。民生委員の階層性を、社

表2 民生委員の社会経済地位

	委嘱者数	職業別内容								
		社会福祉 事業者	宗教家または 宗教教師	農林水産業 従事者	会社員	自営業者	公務員	その他	無職	
1962年 実数計	125,796	453	5,683	59,083	6,316	23,668	1,114	7,692	22,950	
比率	100.0%	0.4%	4.5%	47.0%	5.0%	18.8%	0.9%	6.0%	18.2%	
1971年 実数計	133,918	627	5,055	53,150	9,023	26,251	1,355	7,056	31,401	
比率	100.0%	0.5%	3.8%	39.7%	6.7%	19.6%	1.0%	5.3%	23.4%	
1983年 実数計	173,033		4,217	47,761	16,836	30,992	1,816	9,252	62,159	
比率	100.0%	0.0%	2.4%	27.6%	9.7%	17.9%	1.0%	5.3%	35.9%	
1995年 実数計	195,827	1170	3547	35385	17731	29795	1728	10584	95887	
比率	100.0%	0.6%	1.8%	18.1%	9.1%	15.2%	0.9%	5.4%	49.0%	

（出典：1962年については、三富，1977，120-121ページを改変、1971年・1983年については、全国民生委員児童委員協議会，1988年，425ページ、1995年については厚生労働省資料から作成した）

表3 民生委員の年齢

	委嘱者数	20-30歳代	40-50歳代	60-70歳代	75歳以上
1962年 実数計	125,796	6178	74,971	44,647	
比率	100.0%	4.9%	59.6%	35.5%	
1971年 実数計	133,918	3,462	75,336	55,120	
比率	100.0%	2.6%	56.3%	41.2%	
1983年 実数計	173,033	2,079	93,267	77,687	
比率	100.0%	1.2%	53.9%	44.9%	
1995年 実数計	195,827	816	67987	127024	181
比率	100.0%	0.4	34.7	64.9	0.09

（出典：1962年については、三富，1977，120-121ページを改変、1971年・1983年については、全国民生委員児童委員協議会，1988年，425ページ、1995年については厚生労働省資料から作成した）

<sup>14</sup> 1995年の資料については、2003年3月厚生労働省地域福祉課ボランティア係安楽氏・近藤氏より民生委員関係資料を提供していただいた。

の特徴はあるが、時代を経るにつれて民生委員の社会経済地位は多様化している状況にあり、会社員・公務員といったホワイトカラー層が上昇している（1962年で併せて5.9%、1995年で10.0%）と同時に、無職が大幅に増大しているのが特徴である（1962年で18.2%、1995年で49.0%）。第3に、年齢についてであるが、1983年までは40-50歳代の比率が最も高かったが、1995年には60歳代以上の比率が顕著になっている。これは無職層の増大と関係しているのだろう。つまり、定年退職者が民生委員となっているケースが多くなってきている現状を推測できる。そして第4に、上記の結果としての高齢化により、年齢構成に偏りが生じている。1962年時点のほうが年齢構成は多様である。

ここからわかることは、民生委員の社会経済地位は多様化しながらも、農林水産業従事者と自営業者、無職が多いこと、民生委員の高齢化という2点にまとめることができる。

### 5.3 民生委員活動の実態

それでは、民生委員の活動について、「社会福祉行政業務報告」を参考にして時系列で追ってみていこう<sup>15</sup>。民生委員活動は、大きく分けると

相談・指導およびその他の活動に分けられる。そして、その他の活動には、調査、証明事務、施設・団体・公的機関との連絡、そして諸会合・行事への参加、友愛訪問や安否確認のための訪問がふくまれる。ところが、この社会福祉行政業務報告では、行政協力業務と自主的活動とが区別されないまま民生委員の活動として総合化して報告されている<sup>16</sup>ので、その活動が行政協力

活動なのか自主的活動なのかをわけて見ることができない。したがって、純粹に行政協力活動の実態を明らかにすることはできないので、民生委員活動全体の中で行政協力性の強い活動と弱い活動という区分の方法から行政協力活動の実態をみていこう。行政協力性の強弱のつけ方は、中垣など諸論者の論考を参考にする。行政協力性の強い順にならべると、「相談・指導」、「証明事務」、「諸会合・行事への参加」、「施設・団体・公的機関との連絡」、「友愛訪問や安否確認のための訪問」となる<sup>17</sup>。

#### 5.3.1 民生委員の活動

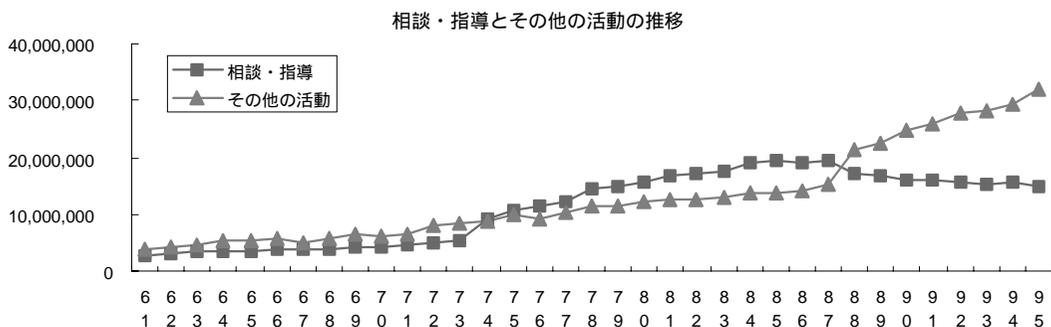
民生委員の活動は、先に述べたように、大きくわけて相談・指導とその他の活動（調査、証明事務、諸会合・行事への参加、施設・団体・公的機関との連絡、友愛訪問・安否確認のための訪問）に分けられる。1961年度から1974年度ころまでは、相談・指導とその他の活動が拮抗しているが、1988年度以降は、相談・指導活動は減少していることがわかる（図3）。

民生委員活動は、現在では「その他の活動」が強まっているのだが、では「その他の活動」それぞれの活動比率をみてみよう（図4）。1967年度から1987年度まで「諸会合・行事への参加」が民生委員活動のなかで大きな比重を有していたことがわかる（平均31.8%で推移）。近年の変化の中でもっとも顕著なのが、「友愛訪問・安否確認のための訪問」の活動であり、1988年度の業務報告から新しく活動のカテゴリーに含められたのだが、急激な伸びを示している（31.1%（1988年度）46.2%（2001年度））。一方で、「調査」

<sup>15</sup> 社会福祉行政業務報告は、1961年度（昭和36年度）から刊行されているが、1967年度から民生委員の活動カテゴリーと集計の仕方が大幅に変化しており、1961年度から1966年度までと1967年度以降とをうまく時系列比較することができない。したがって、1967年度以降からしか統計できない部分があることを断っておく。

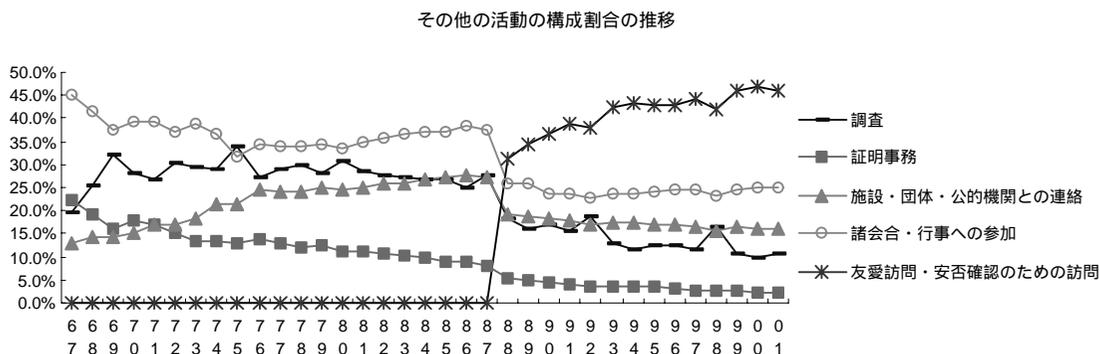
<sup>16</sup> 統計の元資料は、民生委員児童委員が自身の活動を報告するために作成する「活動記録」なのだが、ここには行政から直接依頼のあったものも、民生委員が独自の裁量で活動したものもわけずに一緒にして記入することになっている。

<sup>17</sup> まず大きくは受け身型活動と積極的活動に分けられる。受け身型活動は、相談や証明事務である。そして、「協力機関としての業務が、受け身的な相談・証明業務に追われて、行政機関への積極的な要請や連絡に欠ける」といった問題点が指摘されている（小倉、1973、75ページ）ことから判断して、連絡事務は、より積極的な活動である（中垣昌美、1975、44-61ページ）。諸会合・行事への参加については、「量的には対象者・世帯とのかかわり以上に、会議や行事等の業務に忙殺されている実態がうかがえる」（北山明、1992、69ページ）「役職につくと1年のほとんどが会合につぶれてしまう」（京都市地域福祉課より口頭で教示を得た。）といった批判的指摘からすれば、若干民生委員活動においては積極性は弱いとすべきであろう。そして友愛訪問や安否確認のための訪問は、島村によれば、住民の立場から住民の生活や意欲を支える生活支援的機能（島村、1999、59ページ）として上記受け身型活動よりも地域社会の一機関としての活動の性格をもつものとしてさしつかえないだろう。調査については、行政協力性の強弱がわからなかったため外すことにした。



(出典：厚生省大臣官房統計情報部『社会福祉行政業務報告』各年度)

図3 民生委員の活動(相談・指導とその他の活動の推移)



(出典：厚生省大臣官房統計情報部『社会福祉行政業務報告』各年度)

図4 その他の活動の構成割合

(19.8%(1967年度) 10.6%(2001年度))はその構成比率を減らしていることがわかる。とくに「証明事務」についてはその減少は顕著である(22.2%(1967年度) 2.2%(2001年度))。

その他の活動においては、友愛訪問・安否確認のための訪問以外の活動の構成比率は減少傾向にあるのだが、活動数自体は年々増加している。たとえば、「諸会合・行事への参加」(222万5699件(1967年度) 949万7554件(2001年度))、「施設・団体・公的機関との連絡」(63万6608件(1967年度) 608万0847件(2001年度))はともに増大している。「証明事務」のみその件数を減少させている(109万4955件(1967年度) 84万6769件(2001年度))。活動日数(240万0753日(1967年度) 2301万7505日(2001年度))と件数(392

万4189件(1967年度) 3050万2810件(2001年度))の推移をみても、民生委員活動は拡大の一途にあることがわかる。

この民生委員活動の拡大を、民生委員一人当たりの活動件数から示してみよう。第1に、相談・指導件数は、1961年度一人当たり21.4件であったのが、もっともピークで111.7件(1985年度)それ以降減少し、2001年度では56.2件となった。第2に、調査・証明事務・連絡件数は、1961-1967年度については証明事務についての項目しかないのが1967年度からみると、1967年度では21.0件だったのが、2001年度には169.4件に増大している。第3に、諸会合・行事への参加については、1961年度では10.2件、2001年度には42.4件となっている。第4に、訪問日数と訪問件数に

ついてみてみると、日数は、1967年度には18.6日であるのに2001年度には102.7日になっており、件数は1967年度の30.4件から2001年度には136.2件に増大している。

行政業務報告から読み取れることは、民生委員活動における業務の拡大という現象である。一方で相談・指導業務および証明事務の比率は減少し、個別在宅福祉サービスの重視化とともに友愛訪問、諸機関への連絡通報の仕事が増え、民生委員活動も変容を呈してきているといっていよい。ただ他方で、その業務量に目を転じてみると、それは増大の一途を辿っている状況である。業務の内容では、行政協力性の強い相談・指導が減り、友愛訪問や連絡業務など行政協力性が若干弱い仕事が増えていることがわかるが、行政協力活動自体が減っているかどうかはこのデータからはわからない。

### 5.3.2 民生委員児童委員協議会の意見 具申機能

つぎに民生委員（民生委員児童委員協議会）<sup>18</sup>の「意見具申機能」をみてみよう。意見具申機能は、また別の言い方をすれば、政策提言とかアドボカシー機能ということになる。なぜここで意見具申機能をあげるかということ、こうした機能は、「ソーシャル・アクション」を意味し、「個別的なニーズを説得や時としては示威などの手段を講じつつ世論の喚起を図り、社会的ニーズを止揚させることによって、既存の法体系・制度の改廃とか社会資源の充実改善、もろもろの社会福祉対策の樹立をはかる、一連のプロセス」（山口建蔵，1991，106-108ページ）とされるからである。つまり、意見具申機能は、既存の制度とか政策に対して改良を迫ったり、あるいは対案を示したりという、行政協力機能とは対極に位置する機能だからである。

1997年に全国民生委員児童委員連合会が出した「市区町村民生委員児童委員協議会実態調査報告」をみてみると、「議会・行政への意見具申活動」を行っている民生委員児童委員協議会は、747 / 3326団体（22.5%）にとどまっている。「福

祉のまちづくり運動の推進」1083 / 3326団体（32.6%）、「ボランティアの育成」1259 / 3326団体（37.9%）、「福祉まつり・バザー等のふれあい活動」1759/3326団体（53.2%）など他の自主的な活動とくらべてもその比率は少ない状況にある。

筆者が聞き取りを行った京都市と滋賀県安曇川町では、双方ともに民生委員児童委員協議会は意見具申活動はしていないということであった。

## 5.4 行政機関と民生委員 「資源交換」 の実態

本稿の最初の部分で、行政協力システムの特徴として、行政機関と地域住民との間に、行政投資と地域の人的な力、情報とが交換されるという構造が内在していると同時に、そこでは、それら資源が対等・同量に「交換」されているというより、行政機関による住民という人的資源の「動員」という側面、つまり「不平等な相互依存関係」が形成されているということを指摘した。

京都市と滋賀県安曇川町の2つの自治体の聞き取り調査をおこなったが、京都市の場合（2001年度）民生委員数2682人、活動件数の多い順には、「相談・指導」（14万件）、「友愛訪問・安否確認のための訪問」（11万件）、「諸会合・行事への参加」（8万件）、「施設・団体・公的機関との連絡」（7万件）、「調査」（1万件）、「証明事務」（5千件）活動日数は全体で20万4727日、一人当たり76.3日となる。京都市が支出する民生委員関係費は、学区民生委員児童委員協議会への補助金と実費弁償費（一人当たり6万円）約2億円、民生委員児童委員連盟への補助金1000万円<sup>19</sup>、全市研修費用として200万円から300万円の支出となっている。「3000人でこれだけの額となると民生委員さんは『ボランティア』というほかはない」という。そして安曇川町の場合、2001年度における民生委員活動件数は、多い順に、「行事・事業・会議への参加協力」（1010件）、「相談・支援」（905件）、「民児運営研修」（522件）、「地域福祉活動・自主活動」（460件）となっている。活動日数は、

<sup>18</sup> 民生委員法で意見具申機能は基本的には民生委員児童委員協議会の機能とされている。

<sup>19</sup> 民生委員児童委員連盟は、民生委員から集められる会費約1000万円と、補助金を併せて2000万円の予算規模を擁している。

全民生委員合計2679日、一人当たり81日となっている。町一般会計における民生委員関係費の支出費目は、報償費(民生委員児童委員活動費、民児協会会長活動費)270万円、県からの民生委員児童委員協議会への補助金の支出169万円、社会福祉協議会への委託料(生活福祉資金の窓口業務委託など)9万円の3つからなる。民生委員関係支出が福祉全体支出(約9億)の0.5%となっており、報償費に関していえば、民生委員一人当たり8万円となる。

これらの事例から、住民を民生委員にすることで、行政機関は膨大な資金調達なくして福祉行政の事務遂行を実現していることがいえる。

## 5.5 まとめ

民生委員の行政協力活動についていくつかの側面にわけて論じてきた。ここでいくつかの点にまとめておきたい。

第1に民生委員の社会階層であるが、社会経済地位においては農林水産業従事者と自営業者が伝統的に多く、そして近年では無職層が大幅に増大している。年齢は全体として若い人は少なく、年々高齢化が進んできている。「無職の高齢者」が民生委員に選ばれやすくなっているという点は、民生委員が必ずしも地域有力者(=旧中間層)からえらばれなくなっている現状を示している。にもかかわらず、農林水産業従事者と自営業者という旧中間層が多いことには注意すべきである。第2に、民生委員活動の内容は次第に変化を帯びてきている。具体的には、行政協力性の強い「相談・指導」「証明事務」が全体としてその量を減少させ、代わって「連絡業務」とか「友愛訪問や安否確認のための訪問」が増大している。ただその業務量全体はどんどん増加し続けているのである。そして第3に、こうした民生委員活動が膨張している実態に対して、京都市と安曇川町の事例のみではあるが、民生委員1人当たりの活動費/実費弁償費は非常に少ないことがわかった。1ヶ月に直せば、数千円程度にしかならない。資源交換という観点から見れば、行政機関と民生委員の間には不平等な資源交換関係が成立しているといえる。ここでいいたいのは、行政機関が安い値段で住民「動員」を安易に求めるという構造が民生委員制度には底

流しているということである。第4に、民生委員(民生委員児童委員協議会)の意見具申機能はどちらかというと弱いことがわかった。やはり住民による政策「実施」過程の補完ということが行政協力システムの本質的特徴である以上、そこにおける民生委員の機能に関してはおのずと意見具申とか政策提言活動、つまりソーシャル・アクション機能は弱くなるのである。

## 6. おわりに パートナースHIPにむけての課題

わが国の行政機関・住民関係をおりなす行政協力システムは、公共サービスを生産・供給するために住民がその生産と供給過程に参加するというしくみを内在化している一方で、そこには行政機関の主導性、資源交換の不平等性、地域有力者と行政機関との密着性が強い行政機関・住民関係が形成される。そしてそうした行政協力システムにおいて機能する民生委員は、実は、行政委嘱員としての本務である行政協力活動と行政委嘱とは直接関係をもたない自主的活動という2つの活動側面を合わせもつ。しかし、その歴史や法制度、制度の特性、それから民生委員自身の社会階層といった要因によって、行政協力性は民生委員の性質として強くなっているようである。

ただ、厚生(労働)省や民生委員の全国団体である全国民生委員児童委員連合会の民生委員制度の運用のアプローチ、つまり民生委員になにを期待するかということについては、両者ともに民生委員の自主的側面の増強を訴える点で共通している。厚生(労働)省から見れば、民生委員には自主的活動を担ってほしいという期待があり、全国民生委員児童委員連合会は、自主性の強化を訴えると同時に、最近の活動強化方策の中で、より住民の立場にたった「地域のボランティア」として伝統的民生委員像を組み換えようとしているのである。これらの民生委員制度の運用は、直接パートナーシップ改革をねらったものではない。ただパートナーシップ形成とは、民生委員を単なる行政協力の「お手伝いさん」から、自主性をもつ「ボランティア」として組み換えていくこととすれば、自主的側面の強調は、民生委員の「行動の自由度 latitude for

action」(Peters, 1998, 12-13ページ)に注目するものなのであり、行政機関と民生委員とのパートナーシップ形成を志向した重要な作業であるといえる。

しかし、それらの制度運用アプローチには、肝心の民生委員・行政機関関係を規定し続ける行政協力システムを根本から見直そうという点が抜けていたというのも事実である。80周年活動強化方策も、2000年の改正民生委員法もこの問題をのこしたままであり、「住民の立場にたって行政協力活動を行う」という矛盾した制度構造をはらんだままになっている。そうであるならば、いくら民生委員の自主的側面を拡大したところで、それは行政機関と民生委員との間に形成されている関係の本質まで変容させることはできないだろう。行政協力システムの外側に「自主性」を糊塗しつづけているにすぎないのである。

民生委員の活動実態をみても、第1に、民生委員になる住民の社会階層は、地域で過ごす時間が多く、昔から町内会などで地域運営に携わってきた旧中間層が多いこと、第2に、民生委員の活動は、その内容は若干変容しているものの、業務量は日に日に膨張傾向にあること、第3に、民生委員の仕事量に比べて、行政機関の資金調達はとてまあ少なくすんでいることから、行政機関と民生委員との資源依存関係は不平等であること、そして第4に、民生委員児童委員協議会の機能ではあるが、行政機関の意思決定過程に影響を与えるソーシャル・アクションとして重要な意見具申機能は比較的弱いことから、民生委員制度の行政協力側面は依然として強いということがいえる。

さて、行政機関と住民とのパートナーシップがこれからの行政運営にとっての基本原理であるとするのなら、民生委員制度もそのあり方が見直されていくべきであろう。ただ、民生委員制度の歴史的展開やそれを担っている人びとの社会階層の特性、そして行政機関の民生委員制度運用の発想とか、伝統的制度そのものが「当然視」される文化が形成されていることによって、行政協力システムである民生委員制度は、わが国における行政運営の基本原則となつてとても強く根付いてしまっている。民生委員制度から行政協力性を完全に払拭させるといった改善は現実的ではない。

改善案の1は、行政協力業務内容の再検討である。本当に住民から必要とされている業務の選択と集中が求められる。そして改善案の2は、いままで行政協力業務についての細かな内容やその実施決定は行政機関がイニシアティブをもってきたが、どのような行政協力業務をどれくらい民生委員が担うのか、その内容や程度について行政機関と民生委員(民生委員児童委員協議会)との間で相互交渉する余地としくみを設けることである。行政協力システムは、行政コストの削減とか効率化、そして住民からみれば細かな需要への対応といった点で有効な部分をもつ。なにが悪いのかといえ、システムの設計を全部行政機関が担い、住民に一方的にもたれかかるという構図なのである。この構図を抜き取っていくということが、行政機関と民生委員とのパートナーシップ形成にむけて絶対条件的な作業となる。そして具体的な改善案として蛇足ではあるが、もうすこし民生委員の活動への実費弁償額を充実したほうが賢明だろう。実費を負担しないといけないことを知ったら民生委員になろうという人はそれだけ減ってしまうだろうし、実際民生委員になっている人で一生懸命活動しようとする人に少しでもインセンティブをあたえる必要はあるのだ。

## 参考文献

- 蟻塚昌克『社会福祉行政論 - 基礎構造の解明と改革の課題』中央法規出版、1998年。
- 萩原清子・中野いく子「民生委員の活動と意識の状況」『季刊社会保障研究』12(1)、1976年、75-96ページ。
- 古川孝順『社会福祉基礎構造改革 - その課題と展望 -』誠信書房、1998年。
- 市瀬幸平「神奈川県における民生委員制度の変遷」『関東学院大学人文科学研究所報』11、1987年、3-24ページ。
- 今村都南雄「公共サービスと市民活動」山梨学院大学行政研究センター編『市民活動の展開と行政』中央法規、1999年、1-15ページ。
- 井岡勉「民生委員活動の状況」右田紀久恵・井岡勉編『地域福祉 いま問われているもの』ミネルヴァ書房、1984年、306-321ページ。
- 金井敏「民生委員・児童委員活動における個別援助活動のあり方について - 福祉票の変遷と新しい実践を通じて - 」『地域福祉研究』28、2000年、79-89ページ。
- 河中二講「自治体の補助金行政」『都市問題』67(2)、1976年、3-13ページ。

- 北山明「民生委員活動への期待」『月刊福祉』75、1992年、68-71ページ。
- 孝橋正一『新・社会事業概論』ミネルヴァ書房、1977年。
- 京都府社会福祉協議会『民生委員制度 - その現状分析と提言 - 』法律文化社、1978年。
- 松下圭一「地域民主主義の課題と展望」『思想』5、1961年、1-23ページ。
- 永田勝彦・忍博次・石川恒夫・沢井光子「民生委員の意識構造に関する研究(1) - 伝統的価値志向・法意識・貧困原因・役割規定を中心として - 」『社会福祉学』10、1970年、19-50ページ。
- 中垣昌美「民生委員制度の発達段階的考察」『龍谷大学論集』406、1975年、44-61ページ。
- 仲村優一「行政と民生委員」『月刊福祉』50(11)、1967年、33-39ページ。
- 中田実『地域共同管理の社会学』東信堂、1993。
- 西尾勝『行政の活動』有斐閣、2000年。
- 小倉襄二「民生委員制度とその問題点」『ジュリスト 特集現代の福祉問題』6月25日号、1973年、73-77ページ。
- 岡本栄一「参加する福祉とボランティア」『都市政策』25、1981年、14-26ページ。
- 三富紀敬「民生委員の階級的基盤」『立命館経済学』26(3)、1977年、81-124ページ。
- 島村糸子「地域福祉推進の担い手として新たに期待される民生委員・児童委員活動」『ソーシャルワーク研究』25(2)、1999年、57-63ページ。
- 杉本貴代栄「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)、1979年、32-46ページ。
- 硯川眞旬「地域福祉の概念と地域福祉活動」佐藤茂子・硯川眞旬・山口建蔵編『現代地域福祉活動論』相川書房、1991年、17-37ページ。
- 高沢武司「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』61(12)、1970年、55-69ページ。
- 武智秀之『行政過程の制度分析』中央大学出版部、1996年。
- 竹下譲「各種委員の性格と問題」『都市問題』61(12)、1970年、14-26ページ。
- 田村浩一「わが国における各種委員の問題」『都市問題』61(12)、1970、3-13ページ。
- 上田惟一「行政、政治、宗教と町内会」岩崎信彦ほか編『町内会の研究』御茶の水書房、1989年、439-462ページ。
- 渡辺一城「地域福祉の推進主体」平野隆之・宮城孝・山口稔編『コミュニティとソーシャルワーク』有斐閣、2001年。
- 渡辺武男「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、1986年、307-322ページ。
- 渡辺武男「これからの民生委員・児童委員活動の役割と課題 - 行政・他機関との連携と福祉の風土づくりをめざして - 」『社会福祉研究』76、1999年、9-15ページ。
- 柳下勇「市政と協力団体」『都市問題』61(11)、1970年、3-14ページ。
- 山口建蔵「民生・児童委員活動の展開と課題」佐藤茂子・硯川眞旬・山口建蔵編『現代地域福祉活動論』相川書房、1991年、93-113ページ。
- 吉富重夫「市政における広聴の役割」『都市問題』61(9)、1970年、3-13ページ。
- 全国民生委員児童委員協議会『民生委員制度七十年史』全国社会福祉協議会、1988年。
- Peters, G. "With a Little Help From Our Friends': Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments", Jon Pierre (ed), Partnerships in Urban Governance, MacMillan, 1998, pp. 11-33.