

〈2019年度修士論文〉

地域社会における民生委員の歴史的変遷と今日の変容

植村 暢子

目 次

序 章

- I 社会福祉の変遷と民生委員—制度勃興期
- II 社会福祉の変遷と民生委員—占領期から高度経済成長期—
- III 社会福祉の変遷と民生委員—高度経済成長期終焉から社会福祉基礎構造改革—
- 終 章 これからの民生委員—「よき隣人」であり続けるために—

序 章

1 研究の背景・目的

民生委員制度は2017年に創設100周年を迎えた。長きにわたって「よき隣人」として地域を支えてきた民生委員は、住民のみならず行政等にとってもまちづくりにおけるパートナーである。

しかし、近年の活動動向を見ると、特に高度経済成長期終焉以降に現出した新しい社会課題や福祉の専門職化、また NPO 等多様な担い手の増加などの環境変化に伴い、改めてその立ち位置・役割を見直すような動きが出てきている。本稿では、社会福祉制度および民生委員の歴史的変遷の中で、民生委員がその転換点において活動対象をどのように設定したか、社会福祉の中でどのような立場・機能を持ち得たかを再確認する。それにより、官民二面性を内在させる民生委員の持つ特殊性・優位性・限界性を明らかにすること、またそれらを基に今日的課題について考察を加えることを目的とする。

2 先行研究

民生委員の身分は民生委員法に根拠を持ち、加えて地方公務員法第3条3項の適用を受ける特別職の地方公務員である。児童福祉法における児童委員も兼ねており、一般的には「民生委員・児童委員」と併記される。

先行研究については大枠として、嘉陽（2011）で整理された①大臣委嘱や報酬、身分等制度そのものについて論じる「制度の視点」、②制度の時期区分によりその役割・機能を検討する「役割の視点」、③人物の選定と方法に関する「人の視点」の3点が主である。

中でも①②に関連する法的身分の保持と非専門の民間奉仕者であるという官民二面性の要素については行政と地域住民との「ハブ」的機能への期待や「民生委員はボランティアか」という議論が盛んに行われている。

また、個別の議論として古川（1990）では、施設入所型から地域福祉型へ移行した福祉制度には利用者目線の運用が不足しており、申請主義の克服を主張する中で民生委員を新しい供給＝利用体制の構築（地域住民と福祉サービス供給機関との選択的かつ適的なマッチング）のための初期媒介機能として位置付けた。そして従来の民生委員のあり方を、①福祉サービス供給の末端で住民の内容等の理解促進機能等を担う「供給補助モデル」、②「社会福祉供給主体と地域住民の中間に位置して、潤滑油的な役割」を担う「潤滑油モデル」、③地域住民の立場で福祉ニーズの充足を働きかける「供給啓発モデル」、④「(a) 福祉ニーズ（地域住民）と福祉サービス（福祉サービス供給機関・施設）との媒介、(b) 関連領域・関連機関相互間の媒介、(c) 地域住民相互間を媒介して社会的支援ネットワークを構築し、運用すること」を可能にする「媒介モデル」の4つに分類した。特に④は古川の主張する社会福祉供給＝利用体制に最も適合し、これらを一般に規定することで、サービスの改善や新しいサービスの創出を働きかけられるとしている。松原（2018）では「地域共生社会」を実現するという観点から、「全国均等に配置され、かつ個別支援から組織的な活動も可能」とし、「行政が委嘱するボランティア活動の担い手」である民生委員が、日本の現況として決して伝統だけでは存在・継続しえない共生関係において、必要な公私の働きかけを実施するコアでありハブ、オピニオンリーダーの役割を果たす可能性を示唆する。

また中野（1981）は戦前の方面委員時代、戦後旧生活保護法時代、改正生活保護法以降の3つの時代区分と自発性・無報酬性・愛他性の3要素を用いて民生委員の歴史を民間性（ボランティア性）の視点から見直し、制度上それらをどの程度維持してきたかの検討を行なっている。

次章以降これらの議論の存在を踏まえ、民生委員がどのような変遷を辿り現代までたどり着いたのかをみていきたい。

I 社会福祉の変遷と民生委員一制度勃興期

1 岡山県済世顧問制度

済世顧問制度は1916年、岡山県知事笠井信一が天皇陛下より県下の貧民状況を問われたことをきっかけに創設された防貧施策である。

市に15名、町村には1名を知事が嘱託し、適当な者がいなければ規定数に満たずとも採用しない則闕主義を最も重視した。これは笠井が、有識者でも決して万学ではなく、人々が貧困に陥る原因と同様に救済方法も様々であり、もし顧問が不得手なことがあれば相当の人物の援助を求むべきで各人共同共助により社会の安寧、発展、公益の増進がなされると考え、済世顧問一人の力で成し得る防貧ではなく、顧問が活動する中で共同共助を育んだ結果によりもたらされる効果を期待したからである。

この制度の特徴は、資本主義が進む中で済世顧問は「社会を向上せしめんとする大精神を以て貧者若くは不幸に淪落せんとするものに対し保護善導をなす者の名称」と規定され、社会を維持するためには「貧者、弱者、劣敗者、怠慢の者を善導して応分の活動を為さしめ、彼等をして「稼ぐに追い付く貧乏なし」との堅き決心と絶えざる活動との必要を自覚せしめ、其の自覚と奮励によりて復活したる者相携えて社会共進の途に上らんとすることを助成する」つまり「個人の機能を発揮せしめて生存競争に耐え得る力を備えしむるもの」が防貧事業としたことである。よって労働能力を持ち得ない貧民は「救貧方法に依頼すべく済世顧問事業の範囲外」とされた¹⁾。

2 大阪府方面委員制度

方面委員制度は済世顧問制度と併せて民生委員の源流とされる。1918年の米騒動をきっかけに、時の大阪府知事笠井信一と府最高嘱託小河滋次郎の尽力の下設置された必置主義の救貧施策であり、社会状態の基礎的調査によって救済対象を選定、適切な制度利用に結びつける濫救の防止を目的とした²⁾。

社会調査活動の実施者は生活状態の詳細な把握、戸籍整理等極めてプライベートな内容にまで触れるため、より住民が親近感を持ちやすい自営業者のような地域の中産階級が選定された。また主な対象地域は「市内及市ノ接続町村、特ニ他地方ヨリ移住セル者多キヲ占ムル工業区域労働方面等」であり、これは小河が「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」には「生活の安定しない下層階級」が多く居住し、「その状況もいつ爆発するかも知れない火薬庫を眼前に控えて居る様なもの」³⁾であり、先の米騒動もそのような地域から勃発したと認識していたためである。

当時の方面委員の取扱業務を見ると貸与等金銭の授受、借家・奉公の斡旋、特許出願手続等驚くほど多岐に渡り、委員が地域住民の身近な相談役であっただけでなく行政機能までカバーする窓口であったことがわかる。ただし、実情全ての委員の質が確保されていたとは言えず、給付金等の着服やその立場の政治利用等の問題行為も多く見受けられた。

3 方面委員がもたらした「貧民」の可視化

救護法が登場するまで、約半世紀に渡り我が国の救貧法として運用されたのが恤救規則である。近代国家樹立のため明治政府は、これまでの農業中心の社会から富国強兵、殖産産業への転換に係る諸政策を進める傍、1871年の戸籍法で国民を「戸」の単位に集約し政府の末端組織とした。そののち1898年の家族制度でそれらを「家」とし、「武家階級を範にとった画一的、均一的なもの」⁴⁾に一般化したのである。しかし、大正時代の産業革命の進展による人口の都市への流入により戸籍が形骸化、都市型の「生産の単位ではなく消費生活の単位としての家族」⁵⁾が形成され、共同体規制機能は失われ、隣保相扶が弱体化した。その中で第一次大戦後から続く恐慌と関東大震災による経済の悪化から、多くの失業者と困窮者が生まれたが、政府は前者については婦農政策と公共職業紹介所の整備と拡張、労働力のない後者の保護については恤救規則にのみその解決策を依存していた⁶⁾。その理由としては、当時の貧民対応が「隣保相扶を第一とし、市町村の救助を第二とし、府県を第三に、国を第四にする建前であった」⁷⁾ので、「人民相互の情誼」の範囲が極めて広く、公的救済はそこから漏れ出てくる僅かな層にのみ対応していたからである。

当時の貧困等の社会問題に対する認識は、救護法以前においては「異質なもの」とされており「対象の在り方を自らの社会に同化することにはほとんど無関心であり、むしろ同化すべき社会の輪郭そのものが不確か」であった上「貧困という概念そのものが成立していなかったといっても過言ではない」⁸⁾状況であった。それらが1911年以降行われた「細民調査」により、社会について「積み重ねられる成層の広がりや都市社会の全体にいたる」という構造認識、「細民」について「全体を構成する不可欠の部分として、その限りで都市社会を直接担う生活主体」⁹⁾と定義付けられた。その後、1920年代半ばから方面委員の協力を以て実施された「要保護世帯調査」によって貧困は実際の社会関係に組み込まれた。

「要保護世帯調査」における方面委員がもたらした効果として、対象との間に委員が介在することで調査対象が個別化、また訪問活動等の「恒常的な生活把握の積み重ね」により「個々の生活を集約し、判断する独特の基準」として「生活程度基準」が作り出された。

これは調査以前の階層的社会認識を、具体的な数値として基準以下の対象＝都市下層の数と分布への関心、対象そのものへの認識に変化させたと同時に、「普通生活」との比較から、貧困がそれらに「連続しながらも不足する」状態であるものとなった。これによって都市下層は公的福祉の政策対象となり、救護法実施における前提条件を整えたのである。

4 都市部と農村部における民生委員の機能分化

方面委員制度が全国展開していく過程では、都市部と農村部で一定委員の機能分化が見られた。遠藤(1975)では、農村部では共同体規制が強固であったという前提で、都市部では融和専務者として委員が任用され救療や衛生、教化等比較的専門分化した運用がされていたが、農村部では「農村の共同体規制が強固であればたとえ社会事業の対象ないし問題が潜在していても「社会事業」という名の、すなわち方面委員活動のもとに顕在化(=社会化)することはなしに解決の方途が求められる」ため委員は万屋にならざるを得なかったとしている。また、隣保相扶の残存する農村部では弱体化しゆくそれらを補填する方面委員制度の広がりとは緩慢であったと言われている。当時農村部内では実態的として経済悪化等都市問題の煽りを受けていたものの、諸々の生活問題への対応は「農村の救助は尚未だ隣保相扶の心情を以て行わはれてゐる者が多いのである。此の精神は委員制度の出来たる為、一人の委員を頼るの結果を招く事によりて壊れされてはならぬ美風である。……そうした立場から農村に於いては委員の手を通じて飯米を貰った、生活費を貰ったと謂ふ事は、一種の致命傷的な恥であると思ふ心情が尚濃厚」であり、農村共同体規制を背景とした方面委員制度への拒否反応が見られた¹⁰⁾。この感覚は、農村における方面委員の導入においてだけでなく、恤救規則に替わる新立法施行が考えられた場合にも見られ、従来行われてきた隣保、家族以外の救済の道が開けることはそれらを崩壊させ、いたずらに救済を求める惰民の育成を増加につながると考えられていた。

5 救護法施行促進運動

変容する社会と崩壊する「家」、度重なる恐慌による貧民の増加によって恤救規則の運用を中心とする救貧行政は限界を来し、1929年に公的救済主義の救護法が制定された。

しかし田中内閣の辞職、浜口内閣による緊縮財政による予算確保の難航により政府はその実施を一旦棚上げとした。これに憤慨したのが方面委員である。1929年に救護法実施促進運動継続委員会を立ち上げ、関係各省庁への陳情を重ね、最終的には1931年2月16日、全国方面委員代表者1,116人の連署の請願書を内務大臣を通じ上奏する事態にまで発展した¹¹⁾。これを受け

政府側はついに農林水産省所管の競馬法改正によって生ずる収入等により予算を捻出し、1932年1月1日救護法が施行された。制定過程からその実施における補助機関として方面委員に多くの期待が寄せられた結果、救護法に設定された「救護委員」を方面委員が全面的に受け持つこととなった。またこのことによりその後施行された児童虐待防止法、少年救護法においても定められた委員を兼務で受け持つ等活動の広がりを見るとともにその負担も増加し、「無報酬の報酬、善き隣人、社会測量、自治の精髓といった方面委員の持つボランティアズムとの関係からの危惧よりも、法律による社会的認知」¹²⁾への要請によって方面委員法令化の議論が進んだ。結果1936年の方面委員令により方面委員は正式に行政の「補助機関」となったが、これらは「公的役割が拡大されると同時に、地方行政の下での地域の独自性や任意のボランティア活動の側面が次第に失われていく」¹³⁾ことにも繋がっていった。

Ⅱ 社会福祉の変遷と民生委員

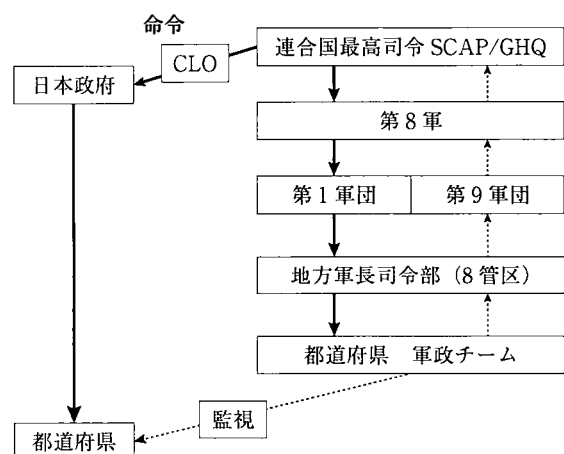
— 占領期から高度経済成長期 —

1 GHQ 占領体制下の福祉政策と民生委員

戦中、方面委員は町内会とも連携し行政の末端組織として戦時体制に組み込まれた。その事実を含めたそれまでの民生委員のあり方が、戦後における制度運用にいくつか議論の種を撒くこととなる。司令系統は図1の通りである。

長期的な福祉計画、公的扶助の早期整備の必要性から GHQ は1945年12月8日 SCAPIN404「救済福祉計画」を発する。これは「1946年1月から6月の期間において失業者およびその他の日本人で混住している者に対して、食糧、医療、住居、医療保護、資金援助および福祉サービスを提供する詳細かつ包括的な計画」¹⁴⁾の推進を命令したもので、対して政府は12月31日に CLOI484 を作成、既存の諸制度を統合する新し

【図1】 GHQ 間接統治期機構組織図



村上貴美子「占領期の福祉政策」勁草書房（1987）p. 17

い公的扶助法制定及び非政府の運営機関設置を提案した。この際日本政府は官民一体手法で進めていく方針を示したが、それらが政府責任の回避と捉えられてしまったため GHQ には容易に受け入れられなかった為一部には困惑が見られた。

1947年、GHQ は無差別平等・公私分離・必要充足の3原則を盛り込んだ「社会救济」(SCAPIN775)を発表した。日本政府はこれを基に1946年10月1日に生活保護法、合わせてそこで協力機関と定められた民生委員の法制化、民生委員令を制定する。これらはGHQ が日本の福祉において旧来の慈恵的救済ではない、「公的扶助」という新しい概念を確立させ民主主義への移行を実現する道程であった。

1946年制定の旧生活保護法から1950年の新生活保護法制定までの間、並行して社会福祉における様々な問題への対応が迫られ、徐々に個別分野の福祉が整備されていく中で次第にそれらに共通する、基礎事項を規定する法制定への要請と、長期的な福祉行政政策への志向から GHQ より「再編のための6項目提案」が出された。そこでは①全国に福祉行政地区を設置すること、②自治体の福祉行政を再編すること、③県のワーカ―に向けた地域査察制度を設置すること、④福祉の公私分離の原則を徹底すること、⑤ソーシャル・ワーク機関の全国組織と制度を設置すること、⑥自治体の福祉労働者向けに現任訓練制度の計画を作成することが要請された。

占領当初より GHQ の示す福祉政策について、日本政府は民生委員を度々その実行部隊として活用する方針を取ってきた。しかし GHQ の定義する公的資金による福祉政策の管理は「公務員などのフルタイムの専門的なソーシャル・ワーカーが責任を負う」¹⁵⁾ことであり、なんら専門的訓練を受けてない一般市民がそれらを担うことは適切ではなかった。一時、民生委員に専門職を選任する動きが出た後、最終的には1950年制定の社会福祉主事設置法における社会福祉主事が専門的な部分に関しては民生委員と代わる形となった。しかし実際にはマンパワー、財政面で全てを代替する事は叶わず「現実的というよりも理論的な」¹⁶⁾要求の部分を満たすに留まった。

2 生活保護法及び各種福祉政策と民生委員

社会福祉が整備される中で、民生委員は諸政策の推進に尽力したが、その中でも特に関わりが深い生活保護法制定付近の制度の概況を確認したい。

まず、1946年の旧生活保護法において民生委員は市町村長の補助機関と定められ、同法の制定と同時に当時の方面委員令を廃止、民生委員令が制定された。旧生活保護法の頃から政府としては厚生大臣―地方長官―地方事務局長―市町村長―補助機関(民生委員)の構想により事業を推進していく心算であった。当初は

GHQ 側は難色を示していたものの、公的扶助の早期整備のため、民生委員活用についてそこまで厳密な議論はなされなかった。

その後社会福祉関連法の整備に児童委員や衛生対策、共同募金の補佐等多くの専門性を必要とする任務が民生委員に与えられ、責任範囲が非常に拡大されていったことで GHQ だけでなく日本政府の中でも民生委員は社会福祉の複雑なニーズを満たすには的確ではなく、専門資格者の従事を求める声が多数を占める事につながった。

一方民生委員側からも「これだけの負担を課し、期待をかける事は本質的に不合理であるばかりでなく、実際問題としても過酷である」と悲鳴が上がり民生委員大会で専門の有給吏員設置への要望が実施された¹⁷⁾。これらの要望に対しては社会福祉主事の設置により、ひとまずの結論が出されることとなる。

次に旧生活保護法制定にあたって同時期に制定された民生委員令について見てみると、昭和21年9月16日付で各都道府県知事宛に厚生次官より通知された「民生委員令の施行に関する通牒」に法の制定経緯及び目的について次のように記載されている。

【図2】「民生委員令の施行に関する通牒」

生活困窮者に対する保護の徹底を期するために方面委員の地位は益々重要性を増しているのであるが、現在の方面委員制度については現下社会の状況にも鑑み、改正を要する点が尠くないので、今般現行方面委員令を廃止し、新たに民生委員令を制定して、民生委員をして国家の行う生活保護の末端組織たる性格をもたらしめ、十月一日より施行される生活保護法による保護も、全て民生委員が市町村長の補助機関としてこれに当たることとした。

民生委員令の要旨は、方面委員令に比し委員の指導精神、身分及び任期、選任方法、職務の内容及びその執行方法、民生委員の組織及び任務等について改正を行い、国の責務として実施される生活困窮者に対する保護に当って、国の末端組織として十全の機能を果たし得ることを期したものである。よって本令制度の趣旨を十分御諒得の上予め所要の準備を整え、新たな民生委員組織の整備、その適切な運用、特に委員に対する指導訓練について格別の考慮を払い、急速なる民生委員制度の確立に努力されたい。

全国福祉協議会 (1963) p. 309

また、方面委員令からの改正点は次の通りである。一つ目は、指導精神について「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ことに従うものとする」としていた規定を「社会の福祉を増進することを旨とし仁愛の精神により保護誘掖のことに従う」と改めたことであり、従来の表記が封建的・慈恵的なイメージを持ち民生委員が隣組制度の再現となって戦時体制が引き継がれるのではないかという GHQ 側の懸念を払拭するためだと考えられる。二つ目には方面委

員の名称が「民生委員」に改められた。方面委員は長らく救護法における貧民救済へ従事しており一般的に生活困窮者の世話人であるイメージが強かったものを広く福祉の増進に関わる者、民生安定諸施策実施の推進、協力者として表示するための変更であった。三つ目はよりその地位に重きを与えるため委嘱者を都道府県知事から厚生大臣に改めた。四つ目に、地区担当委員に加え法や母子福祉等専門知識を有した事項担当職員を定め委員の専門化を計った。これは前述の占領政策への呼応であるとともに、もう一点、戦時中各施策において協力機関となる委員制度が都度設けられていたが、これらが中央官庁のセクショナリズムと呼応し縄張り争いが起きていたことも理由として挙げられる。事項担当職員を設けることで、類似制度を自然に本制度の中に吸収し得る余地を作ろうとしたのである。五つ目に市町村に民生委員推薦委員会を設け、また六つ目には任期を四年から二年に短縮しより適格な人物の選定と望ましくない人物の交代に努めた。七つ目には職務に一般の生活指導の項目を追加し民生委員の活動範囲をこれまでの調査、要援護者対応等に加え地域住民、集団にまで拡大したのである。八つ目には指導監督責任の所在が知事であること、九つ目にこれまでも行っていた民生委員の意見具申を権利として明記した。十点目としてはこれまで委嘱者が知事であったことにより市町村長には民生委員に対する指示権が定められていなかったためこれを規定したこと、最後に民生委員会の任務を具体的に明示したことである。

旧生活保護法による補助機能の付与、民生委員令の施行等により民生委員の社会的地位、認知が広がり政治的その他利害に関係する民生委員の適格者の選任、保護決定における批判、任務の複雑化により一層の活動力と責任感の向上に加えて一定の専門知識向上への対応の必要性が高まった。加えて活動の地域差の解消、組織的な質の平準化への充足も求められたため1948年民生委員法が制定された。民生委員法制定において特に注目したいのが政治色の排除である。明文こそないものの1948年7月29日付で厚生次官から出された依命通牒には「議会の議員、官庁又は地方公共団体団体の職員は不適格であること」という兼職禁止の措置が記載された。その理由としては①民生委員法の制定により末端国家機関として公務員性格と任務が課せられ、これに対して立法機関である議会が行政査察機能を持っているため兼任が理論的に妥当でないこと。②民生委員は無差別平等であるべきだが、政治的・政党的利害関係を人間である以上超越することが難しく、社会的な疑惑により信頼を失う恐れがあること。また法における政治利用の禁止にも反するため。③議会議員の職務の中で長期間の出張がある場合一定の区域に定着し保護指導等を実施すべき民生委員との両立が難しいこと。④議員は民生委員であるか否かに関わらず、

本質的には住民の福祉に絶えず関心と努力を払うべきであることの4点であった。これに対して民生委員側は、委員における政治的利害関係の排除に一定理解はするものの「現実市町村において人望も経済的余裕もあり、且つ活動力のある適格者を求めるとなると現在委員の中に、その人を求めざるを得ない場合も多く又議員たる立場から、社会福祉事業、民生安定事業の普及と発展の上に大きな指導力を発揮している例が多くあるので、要は人そのものであって必ずしも極端にこれを忌避し、絶対兼職禁止を遂行することは、却って本事業のマイナスである」¹⁸⁾と組織弱体化の懸念から反対を示し、実情を勘案した実施を求めた。

結果的には新生活保護法の施行により民生委員が補助機関から協力機関へ変更されたことにより公職の委員兼任禁止の意義が薄れ、1951年厚生次官通牒により地方的措置に委ねられることとなった。

1950年に全面改正された新生活保護法により、民生委員が補助機関から協力機関となったことは制度における一つの転換期であり、本改正法の制定により専門職である社会福祉主事と民生委員についての立ち位置が明文化された。こののち後述の制度への批判、制度自体の運営方針の明確化の必要性から民生委員法が改正の運びとなる。改正ではそれまで委員推薦の過程において市議会への意見徴収による影響が強く、より多くの関係団体の推薦会への参加を規定することによりこれを是正したこと、生活保護法に規定された協力義務を改めて民生委員法の中でも福祉事務所その他関係行政機関への協力として規定したこと、その他各公的機関との連絡規定や民生委員に要する経費について、国家予算の範囲内での補助規定等が定められた。

3 高度経済成長期の到来による社会変容と民生委員の「あり方」論

占領期は民生委員、そして我が国の福祉にとって大きな転換の時期であり、慈恵・恩恵的救済の見直しと権利としての社会保障、公私分離、人口流動によるこれまでの生活地域の変化等の様々な概念的基礎、社会状態の変化に対してそれらを確立し適応させる新しい福祉の形成が試みられた時代であった。民生委員制度においてはこれまでの活動への反省と、新しい時代からの要請に応えるこれからの制度のあり方について、その存廃を含め活発に議論が行われた。しかし、それらは他セクターとの関係性や福祉の中での民生委員の役割を整理すること叶わず、かえって混沌とした状態に留まらせることとなり、徐々に概念・理念的「齟齬」が顕在化していった。その「齟齬」は、現代に至るまで未だ解消されておらず度々民生委員の「あり方」議論を引き起こす要因となっている。ここでは一部前章と重複する部分もあるが、講和条約発効前後から高度経済成長期終焉までの主たる民生委員と福祉の移り変

わりを概観しながら「齟齬」がどのようなものであったかを見ていきたい。

(1) 「地域福祉」の台頭と人間性回復の場としての「コミュニティ」

1960、1970年代は「地域福祉」と「コミュニティ」概念が登場、実体化した時代であった。1955年の経済自立五ヶ年計画を皮切りに2、3年ごとに新しい計画が発表され経済開発が行われ、特に1967年策定の新経済開発計画では「社会開発を進めることによって真に豊かな経済社会、人間尊重の立場にたった生活環境の改善・整備、良好な人間関係、過程生活」¹⁹⁾の推進が目指され、国民への高福祉・高負担の方針が示された。この計画における「社会」は経済の両輪として位置付けられるのではなくあくまで経済開発の補完であった。これと「地域間の格差是正」を基本目標とした全国総合開発計画により進められた経済成長はモノの豊さを基軸とした消費社会となった。しかしながらその反動として公害や国民が総じて中流化した故の相対的貧困を生み出し、人々の目を次第に非経済的な面での生活の豊かさ・安定へ向けることとなったのである。そうして目指されたのが地域生活の質的向上のための「地域福祉」と人間性回復の場としての「コミュニティ」である。

まず、「地域福祉」が具体的に概念化され始めたのは1970年以降であった。岡村重夫著『地域福祉研究』はその初めての本格的な研究書であったが、そこでの「地域福祉」は「①地域組織化、②予防的福祉サービス、③コミュニティ・ケア、④収容保護サービスの下位概念」から構成され、「①において社会資源の開発的機能と調整的機能、②において生活困難の予防的機能、③と④において保護的機能」²⁰⁾であるとされた。その後盛んに地域福祉概念について研究が行われるが、その中でも代表的なものとして牧里（1986）でまとめられた右田紀久恵・井岡勉による政策制度論的アプローチと、真田是による運動論的アプローチの2つを挙げておきたい。前者、制度論的アプローチの主訴は政策主導の地域福祉・在宅福祉への批判として述べられる次のようなものであった。生活問題対策は①労働政策に関わるもの（雇用保証、賃金・労働条件の確保等）②労働施策ではカバーしえない生活問題への対応として制度化されてきた社会生活保障施策、③住環境・施設等の社会的共同生活手段、学校教育・医療等の社会的共同サービスから構築されるが、いずれも財政的制約により普遍施策として確立し得ず、その矛盾は低所得層に集中的に体现される。よって以前考えられていたように地域福祉を政策問題対策一般として構想するのではなく、貧困・低所得層への対応を基幹として、前述①、②、③の項目への補完・代替機能として捉える必要がある。また後者、運動論的アプローチ

は住民運動等を媒介にして策定される地域福祉施策を根底に、生活問題の解決を単に「個」へのサービス供給によって終結させず、地域という場を通じた「層」としての運動に置き、生活問題解決のプロセスを動態的に捉えようとした点に特徴がある。よって「地域福祉は、政策の側から展開される地域福祉施策と、それに拮抗する地域福祉運動が衝突し合い、地域社会という場において生み出された社会福祉施策」²¹⁾であるとする。

上記のような機能を地域福祉が果たすための素地、住民の生活防衛の場として「コミュニティ」の形成が必要とされた。1969年に国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会から出された「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」において「コミュニティ」は、「自主性と責任を自覚した個人および家庭が生活の場を介して人間としての相互信頼の基盤の上に、各種の共通目標を実施するための集団」であると定義づけられ、「個人や家庭のみでは達成しえない地域住民のさまざまな要求を展開する場として、取り残された階層を含めて人間性の回復と真の自己実現をもたらすもの」²²⁾とされている。

これは一見すると封建時代の隣保相扶的つながりを思い出させるが、本文中では「権利と責任を自覚した個人の主体性」が何度も強調されており、「伝統的な「心のふるさと」としての地域に対する愛着や人間的な心のつながり」に対しては「民主的な人間関係」を通じて今後もコミュニティ形成の主要な一因となると述べられている。つまり家という単位を農村、風土的にまとめ上げていた隣保相扶から、今日的な「市民」を主体とした権利集団を地域という単位で再編成したものが「コミュニティ」となるのである。

以上のような概念の実体化はいずれもそれまで行われていた措置を基本とした公的福祉に抗うものだった。

(2) 「曲がり角」にきた民生委員

GHQ によってもたらされた公私分離概念と福祉諸政策等により日本における「公的福祉」構築が進んだが、現実的には戦後行政の人出不足、専門機関の未発達によって民生委員に未だ大きな負担が強いられた。また民生委員を含めた国民の生存権・人権への理解不足、福祉の専門化・制度化による弊害等あらゆる場面において政策決定レベルと実務・生活レベルでの乖離が起こっていた。これらが本章冒頭でのべた「齟齬」の中心的要素であり、1960年代から1970年代頃に活発に行われた民生委員の「曲がり角」議論につながっていく。なお、実際に「曲がり角」と称してそれらが展開されたのは70年代前半が主であったが、本論では広く民生委員のあり方が問われた時期としてその前後期の議論を含めて捉えたい。

終戦後、公的福祉の範囲が飛躍的に拡大した中で民

生委員は救護法、旧生活保護法時代の補助機関から協力機関に立場を変えたが、これが今日的な社会の中で民生委員の立場を曖昧なものにしているきっかけとなった。まず、行政的立ち位置として「協力」を以前の「補助」の対置とすると、これまで民生委員が担っていた「補助」はすでに公的福祉行政機関の充実、福祉専門職の領域となっているため、「協力」はその補完的立場であると捉えられ相対的にその役割の比重が低下する。それにより民生委員制度の存在理由が不明瞭になり「新しい時代にふさわしい協力の新しい意味を追求」²³⁾しなければならなくなったのである。また、当時一般住民からみた場合、「協力」は福祉事務所の立場に立っており、相談のある場合は直接福祉事務所に行った方が手間が掛からず「住民にとって民生委員はあってもなくてもいい存在」、しかも地域事情に精通しているだけに「かえって不利をもたらす」という意見がみられるようになった²⁴⁾。1950年代頃からマスコミ等では度々「ボス民生委員」や、相談に行っても専門外であるととともに取り合ってもらえないというような不適格者の存在が目立つようになっていた。また以前は戦前の教化的な自立支援、つまり委員が「主観で良しとする考えや生活のしかたを、生活指導として対象者に押し付ける」²⁵⁾やり方が可能であったのが、基礎的な法の整備により各福祉分野に判断基準が規定され委員もそれに基づいた活動を余儀なくされた。「地域に精通している」ことだけで民生委員の適正を図るということの限界が見え始めたのである。

また、その限界の一因として民生委員と相談者（要保護者）との間の共通のコミュニティが失われてしまったことも挙げられる。元々民生委員活動は委員自身の自立が前提となっており社会保障を現実問題の権利として捉えることに鈍感であった²⁶⁾。特に都市部やその近郊では人口流動が激しく地域の様子が掴みづらくなっており委員活動のベースとなる「日常感」が失われていた。このような変化に対して全国一律に委員の質を確保することがより難しくなり、一方でこの個人の主観的援助によって生まれていた副産物的な良さが失われることとなった。これらは民生委員活動における「素人目線」の限界であり、それ以上に求められたのが「社会目線」である。民生委員は、特に占領期以後欧米の価値観が入ってきて以後「ボランティア」であるという捉え方をされ、同時に本当にそうであるのか議論されてきた。吉田（1966）では民生委員をボランティアと規定することへの違和感を次のように説明している。先進諸国では国家制度としての社会事業と、市民道徳に支えられた「使命観」により支えられるボランティア（ボランティア・アクション）は相互に厳しい関係を保ち補完しあっているが、日本においては「市民倫理も未熟であり、社会事業の制度としての公的扶助なども発達せず、また社会事業の専門家も

不完全」であり、論理と倫理の混在が起こった。結果、先進国的「使命感」ではなく精神主義偏重の「犠牲奉公観」が日本のボランティアの特色となっているのである²⁷⁾。民生委員は不足した公的福祉だけでなく、今日的な意味での「市民」的ボランティア、双方における補完でもあった。

曲がり角議論の中で民生委員はこれまでの素人目線・日常感の中で捉えた課題に対し社会視線を交えて活動していくことが必要であるという話題が幾度か出されている。高度経済成長期は福祉元年であったと同時に公害の発生による住民運動等草の根活動の萌芽期でもあり、「権利と責任を自覚した個人」に期待が向けられた時代であった。「社会目線」が必要とされたのは、このような上からの犠牲奉公観のボランティアではない、権利として公的福祉を要求するボトムアップ型の運動の登場の影響が考えられる。現に1971年に月刊福祉の紙面上で行われた座談会「変わりつつある民生委員」の中では公害問題のような基本的人権が脅かされている状態が民生委員の活動の対象となっていないことに対して、それらを権利保証としての認識にたって徹底してやること、上からでなく本来的に住民が求めることに対してのオピニオンリーダーとして幅広い階層を巻き込みながら全体課題としていくことが非常に大事であると言われている²⁸⁾。このように地域の中で自発的に起こってくる運動を、民生委員はこれまでの自分の生活範囲から社会に視線を広げて自分事に落とし込む、それらを地域のあらゆる主体、全国十三万の民生委員と共有し社会課題として提起していくことへの期待がこの「曲がり角」議論であった。

Ⅲ 社会福祉の変遷と民生委員～高度経済成長期終焉から社会福祉基礎構造改革～

1 福祉見直し論

高度経済成長期の終焉、1973年のオイルショックを契機に日本はそれまでの急激な物質的豊かさの広がる社会から一気に低成長の状態へと突入する。それにより生まれた多くの経済成長と福祉の反比例によって起こる新たな課題に、社会福祉もまた対応を迫られていた。1970年代より登場した「地域福祉」・「コミュニティ」概念、財政事情等によりこれまでの公費負担や仕組みの大幅な再考、効率化の必要性等により「福祉見直し論」が登場した。この福祉見直し論は高度経済成長後半で日本の人口の長寿化と老人福祉への重点的施策の実行、それに伴う医療保険財政悪化等それまでパイ理論（パイそのものを大きくして福祉の分前をとる）前提の下で可能であった福祉が限界をきたしたがための、「公共体に高福祉の措置を要望するならば、それに見合う租税や保険料による高負担を受け容れなければならぬ」²⁹⁾という高負担高福祉、福祉財政抑制

の理論であった。加えて受益者負担に目が向けられた背景には国民所得の全体的な向上（中流化）により、福祉が従来の特定の貧困者に対する公的扶助から変化していたことも挙げられる。

「福祉見直し論」は「福祉元年」が宣言された1973年からわずか2年後の1975年、高度経済成長期に誕生した革新自治体首長の一人、長洲一二神奈川県知事のセミナーでの講演における「革新自治体としても、従来のように高度成長の成果（豊かな財源）で福祉行政を進めてきた時代は終わった」³⁰⁾との発言によりその口火を切った。この発言はややもすれば「福祉の後退」と受け取られかねないが、後の首長らの発言等から見ると「個別要求の調整と優先順位付け、整合性ある体系の構築」や、「国と自治体、あるいは市民の役割を問い直すこと」、「福祉の観点から成長の制御や経済システムのあり方を問題にし、そういうシステムを福祉社会という焦点にあわせて組み直したらどうなるか、これらの点をめぐって国民的論議をしよう」³¹⁾といった部分が真意だったようである。

見直し論においてはそれまで主に革新自治体により実施されていた「先取り福祉」に対する「福祉の行き過ぎ」を批判する者、見直しによってこれまでの歩みを総括し現状を正しく捉え、反省の下克服すべき弱点は抜本的に改めるべきであると主張する者、様々な意見が飛び交ったが主な見直しのポイントとしては①限られた財源の重点的配分、②社会的公正の見地からの受益・負担関係の明確化、③国民の理解と合意を得ながら国民の負担を高めること、④地域福祉サービス経営の合理化を極力図りつつ利用者負担の原則に基づき適正水準の料金設定に努めることの6点であった³²⁾。

また、この「福祉見直し論」には2つの立場からの視点があった。一つは財政当局からの見直しであり上記でも述べたような歳入の減少による歳出抑制である。これらは結果的に福祉施策における国庫負担率の引き下げや、1986年には第二次臨時行政調査会とも連動し機関委任事務、団体委任事務の事務区分の見直し等、これまで中央集権的であった福祉における国と地方の関係を変化させ、後の平成にて行われる地方分権の下地となった。もう一つの視点は、社会福祉関係者側から出されたものである。これまでの社会福祉は「福祉三法体制で規定された国による援護、育成および構成を生活指導や補導を通じて実施するという概念」で説明される、社会福祉施設の整備、入所によるサービス提供の考え方であった³³⁾。しかし、1982年の国連・国際障害者年等を契機にノーマライゼーションの概念が社会福祉関係者たちに広まるにつれ次第に、社会福祉の目的はこれに収束されるのではないかという考えが浸透した。この流れは先述の地域福祉の重要性への認識と相まって、以前の社会福祉施設を拠点としたサービス提供に対し、社協による在宅福祉の取り組みの開

始やボランティアの活発化、民間事業者による有料老人ホームにも注目が広がるようになったのである。

2 社会福祉基礎構造改革と民生委員

(1) 社会福祉基礎構造改革の概観

70年代後半から80年代は「福祉見直し」の萌芽期であったと同時に、来るべき少子高齢化社会に備え老人福祉を中心に充実が図られつつ地方分権が意識され始めた。この時期の民生委員の活動について、一番大きな出来事は1982年度に第二次臨時行政調査会に全国知事会より「民生委員の定数決定ならびに委嘱を厚生大臣から市町村長に移譲する」旨の意見書の提出、検討が行われたことである。これに対して民生委員は1982年6月の全国民生委員児童委員大会等において、①市町村の財政事情、市町村間の不均衡により一元的な福祉行政の推進が阻まれる恐れがあること、②民生委員推薦会、審査会等の廃止は第三者機関により都道府県知事が厚生大臣に推薦する現行制度の優位点が失われるという2点の理由をもって「改悪」であると反対の姿勢をとった³⁴⁾。結果的にはこの意見書は取り上げられることなく決着している。この他、従来の心配事相談所、世帯更生運動、民生委員の日常活動の改善、活性化や国の福祉予算の削減に対して全民協では、地域福祉予算確保のための推進体制確立と国レベルでの新しい在宅福祉施策のあり方に検討が重ねられた³⁵⁾。

社会福祉基礎構造改革の本格的なスタート前後にもいくつか改革の流れを加速させる出来事があった。1994年に老人福祉分野、児童福祉、障害福祉における計画的・総合推進のためのプランの策定、1995年頃には経済分野で利用者選択権、民間事業者の活用見直し、措置制度の再検討、地域住民等の積極的な参加の推進等を含んだ構造改革の必要性が相次いで取りまとめられた。また1996年に社会福祉法人の補助金に関する不祥事により、社会事業に対する補助の在り方を見直す必要性に迫られた。加えて1997年の介護保険法の制定で、社会福祉法人制度に関しても改革が必要であるとの認識が広がり改革のための検討委員会設置の下議論が進んだ³⁶⁾。

次項では社会福祉基礎構造改革の一連の流れのうち「社会福祉事業等の在りに関する検討会」および中央社会福祉審議会分科会に主軸を置き、その概観を追いたい。

(2) 「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」

1997年8月に開催されたこの検討会は、改革の基本的な方向性や検討すべき論点の整理に主眼が置かれ議論が交わされた。主な論点は①市場原理について、②社会福祉法人制度について、③サービスの質について、④地域福祉についての4点であった。まず①の市場原理の主要な議論としては「一般的に需要と供給を調整

【図3】「社会福祉事業の在り方に関する検討会」
テーマ一覧

「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」テーマ一覧	
第1回	検討に至る背景、社会事業の制度と現状
第2回	措置制度及び社会福祉施設等の経営効率
第3回	地域における福祉の実施体制
第4回	サービスの質の確保と人材の要請・確保
第5回	これまでの議論を含めた論点整理
第6回	

炭谷（2003）p. 26

し、適正な価格の下でも効率的な資源配分を達成する機能を有すると言われている」³⁷⁾市場原理が社会福祉に馴染むのかという疑問である。これが参加者、当事者たちの一番の関心、懸念材料であった。結論としては必ずしも市場原理は福祉に反するものではないとされ、個人の判断によるサービス選択と供給者との契約により自ら対価を負担していくことを想定し、低所得者への公的サービスによる補填や成年後見人制度のような補助システムの整備を含めた市場原理の活用が考えられた。②の社会福祉法人制度については、先述の不祥事により当初は規制強化論が出ていたが、来るべき構造改革後の競争的環境の下で質の高いサービスを公共性・公益性を維持しつつ効率的な事業運営を行っていくためにむしろ規制はこれを阻害するとされ規制緩和路線がとられた。③サービスの質については介護保険制度の導入、措置制度前提の仕組みの限界性を念頭に「今後は、規制の強化よりも、個々の事業者が質の確保に積極的に取り組むことを促進する」³⁸⁾方向性を前提に、専門的・客観的な評価制度、また利用者からの苦情受付サービスが中心論点となった。そして④地域福祉は公的サービスのみならず住民の積極的参加も含めた総合的なサービス提供体制確保のための地域福祉計画が議論され、またその策定過程では住民意見の反映や公民の役割分担、合意形成を図ることが求められた。

検討の結果は1997年11月に公表された「社会福祉の基礎構造改革について」（主要な論点）において①対等な関係の確立、②個人の多様な需要への総合的支援、③信頼と納得が得られる質と効率性、④多様な主体による参入促進、⑤住民参加による福祉文化の土壌の形成、⑥事業運営の透明性の確保の6点を主要な方向性とし進めていくこととしてまとめられた。

その後議論の場は1997年11月26日、中央社会福祉審議会分科会へと移っていく。分科会にて議論された論点は①社会福祉の理念、②社会福祉法人、③措置制度、④サービスの質、⑤地域福祉の5点であった。①社会福祉の理念についてはこれまで救貧や社会的弱者を中心としてきた福祉から、国民全体を対象とした福祉へ、

また援助については自立支援を基本とすることが主要な意見であり以前の「福祉見直し」論から引き継がれた形となっている。②の社会福祉法人については検討会と同様、法人の会計制度の改革により自由度を上げサービスの質向上に繋げていくことに加え、措置体制下での行政依存体質の意識の変革等がだされた。③の措置制度についてはバウチャー方式導入の議論が主となり、公費助成に自費の上乗せ、横だしサービスを組み合わせることにより自由なサービス利用が可能になるという意見と、不正現金化の恐れやバウチャー方式でなくともサービス選択は可能であるという意見に賛否が分かれた。④のサービスの質に関しては評価制度の確立について議論がなされ他人材の養成・確保についても言及された。最後の地域福祉についても検討会と同じく総合化を念頭に進められ福祉事務所や社会福祉協議会、民生委員等地域福祉を支えられると考えられるものの役割や位置づけの再検討がなされた。これらが1998年6月17日に「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」において社会連帯を基礎とした自立支援を前提に①対等な関係の確立、②地域での総合的な支援、③多様な主体の参入促進、④質と効率性の向上、⑤透明性の確保、⑥公平かつ公正な負担、⑦福祉の文化の想像が基本的方向として定められた。

その後社会福祉基礎構造改革の流れは与党自民党の高い関心を背景に自民党社会部会内のプロジェクトチーム結成や関係団体との意見交換等の審議を経て、2000年第147回通常国会において「社会福祉の増進のための社会福祉自業法の一部を改正する等の法律案」が成立した。

(3) 社会福祉基礎構造改革における民生委員に
関連する検討内容

では社会福祉基礎構造改革の議論において、民生委員はどのような登場の仕方をしたのか。ここでも「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」および中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会の2つの主要な場での検討の内容をもとに確認していきたい。

①社会福祉事業等の在り方に関する検討会

検討会議論のまとめとなった「主要な論点」の中には「民生委員・児童委員について、一人暮らし高齢者等の訪問や相談など実際に地域のなかで果たしている役割にふさわしい位置づけを行う必要がある。」という一文のみが記載されているが、議事録の内容を①ボランティアとの関係、②社会福祉協議会との関係を考えながら詳しくみていきたい。

まず、①のボランティアとの関係について。民生委員はその官民二面性によりボランティアか否かという議論が繰り返し行われている。検討会において民生委員とボランティアは区別して考えられた。市場原理の導入で従来行政が行っていた福祉は民間の多様な主

【図4】「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」民生委員に言及した意見一覧

「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」民生委員に係る意見一覧
民生委員がゴミ出し等直接サービスを行う例があるが、これが民生委員の重荷になってきている。在宅福祉サービスが未整備ななかで、一人で300から450世帯を担当しており、目が届かないところもあって、民生委員だけでは地域福祉は支えきれない。
地域福祉ではネットワークも大切といわれながら、民生委員には守秘義務があるため、他のサービス主体から民生委員は、情報を提供しないという批判がある。
民生委員については3年に1度の一斉改選の際に人が変われば、新たに地域の問題に理解を深める人が増えていくのではないのか。
民生委員協議会は法律上は提言機能があることになっているが、民生委員協議会を今後どう活かしていくのか。
民生委員については、東京では9,000人で、数は十分ではない。「名誉職」というが、実態は日本の福祉を最前線で担ってきた大変な職である。
民生委員の制度に主任児童委員を取り入れたことで、専門性を増し、新しい息吹が吹き込まれている。
民生委員とボランティアとの関係はあまりよくない。地域住民を進めようとする人は情報公開を望みし、一方、民生委員は守秘義務によって制約されている。民生委員の努力が地域の中で評価されにくくなっているし、他との連携も難しくなっている。
民生委員は、現在二極化してきており、地域のオピニオンリーダーとして活躍している例もある一方で、なり手がなく、輪番制で形骸化している例もある。地域住民を考える上で民生委員は重要であり、NPO活動との関係のなかで民生委員は期待される存在になるべきである。
民生委員協議会については、親睦団体化してしまっており、今後は、民生委員からの提言を行政に伝える役目を積極的に果たして欲しい。
民生委員については、都市部では、保護・指導より訪問や食事サービスへの関わりが中心になっている。また、老人虐待への対応などにおいて、ある種の後見人のような役割をしている人が出てきている。公的な協力機関として、他のボランティア等ではやれないことについて期待されつつある。
(社協をより公的なものとしてみる見方は必要であり、ボランティア団体等とは別の団体とした上で、対等の立場を保っていくべきである、という発言の後ろで) 民生委員も重要であり、再編と機能強化が必要である。

「社会福祉の基礎構造改革を考える 検討会報告・資料集」(1998)

【図5】「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」ボランティアに言及した意見一覧

「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」ボランティアに係る意見一覧
社会福祉には、マンパワーのプロフェッショナルリズムが大切である。ボランティアは、個人の楽しみとして行う部分を大切にすべきで、根本となる部分はやはり、プロが担うべきである。
住民参加型のサービスを行う団体が社会福祉法人となるためにはデイサービスの受託など社会福祉事業法上の事業を新たに行わざるを得ず、結果として団体のエネルギーが削がれてしまうことが多い。 ボランティアや住民参加型など市民が創意工夫して行うサービスを社会福祉事業の中でどのように位置付けるか検討が必要であり、1種2種といった区分の見直しあるいは、「社会福祉を目的とする」団体も含む法人制度などの検討が必要ではないか。
マンパワーの要請、利用にはコストがかかる。一方市場原理だけではやれない部分もある。介護、家事について、ワーカーズコレクティブ、有償ボランティア、NPOの活用なども考えないと、サービス供給量、コストの面で破綻するのではないかと。ボランティアだけでは責任を持った活動にならない。
市場原理は、弱者保護と反することはない。弱者にとっては、金を払えば必要なサービスを受けられる状態（無差別性）が最も安全な仕組みといえる。公的サービスは供給者や納税者の都合が反映され、ボランティアによるサービスは供給者に余裕があること前提で、利用者の都合が優先されず安定的とはいえない。費用が負担できない者には、所得の転移で対応すべきである。
利用者の判断には利用者の家族の判断も含めて考える必要がある。本人に判断能力がないのだから、すぐに公の介入が必要ということにはならない。市場原理においてはサービスの安定供給には利潤動機が必要であるのに対し、公的な措置には納税者の意見、ボランティアでは自分の都合が基本となっている。
ボランティアや市民社会は市場原理の補完という捉え方をするのではなく、むしろ地域での支え合いをミックスした考え方をとるべきである。地域における共助のシステムをどう作っていくのが課題である。その中で市場原理をとる方法もあるが、国庫負担・共同募金・地域福祉基金をもっと柔軟に使える仕組みとすることも必要である。
地域のボランティアについては、「地域」の構造が安定的でなくてはならない。昔の農業社会のように地域が安定していると助け合いが強いが、現代は同じ地域に同じ人が住み続けるわけではなく、地域に関わりを持たない人もいる。市場と比べて必ずしも安定的とはいえないのではないかと。
日本のボランティアの財源は、会費3割、公費助成3割、その他寄付助成、事業収入等が3割である。共同募金も含めて、民間財源をどう生かすかが重要な問題。
社協をより公共的なものとしてみる見方は必要であり、ボランティア団体等とは別の団体とした上で、対等の立場を保っていくべきである。こうした点を含め、住民参加の基本法である地域福祉促進法のようなものを作るべきではないか。

厚生省社会・援護局企画課(1998)

【図6】「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」社会福祉協議会に言及した意見一覧

「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」社会福祉協議会に係る意見一覧
社会福祉協議会では、自立支援、普遍主義、総合化、地域主義を理念とした高福祉計画を作っているが、この場合、タテ割りの制度・法律が推進のネックになっている。
社協については、役人 OB の天下り先となっているが、もっと幹部職員は意欲のある民間人から登用していく必要があるのではないかと。福祉関係者が会費を払ってでも社協に参加したくなるような、意欲を持った人を掘り起こすべきである。
社協も役人 OB がダメというのではなく人だと思ふ。
社協は NPO からみると行政そのものと受け止められている。今後の地域福祉で大切なのは、パートナーシップによる対等な関係である。行政と社協や NPO などがパートナーシップをどうやって築いていくのが課題である。
社協について、1 社協当たりの職員が 5 人程度では中途半端で、これから受託事業を増やすべきとは言いがたい。事業を行うのではなく、判断・調整を行う組織にすべきでないか。
社協の事業全体では、食事・移送サービス、見守りのネットワークなど住民とともに作ってきたものが多く、インフォーマルな協力体制づくりは大切な活動で、今後もやっていくべきだと思う。
社協の体質改善のため、民間人を職員に入れるべきである。
社協には創意工夫の努力が必要であり、競争していく条件を明確にするべきではないか。社協だから優先する、というのではなく、他の法人が公平に競争できるようにすべきである。
地域の福祉計画については、行政の計画と民間の活動計画の二つのものがある方が地域の福祉は発展すると思う。社協が地域の団体をまとめて、民間計画をとりまとめていくのが合理的ではないか。
社協の仕事は良い福祉コミュニティを作ることであり、民間活動の調整や計画策定は社協でなくてはできない。行政からの受託事業に重心が行き過ぎて、住民参加型事業に力が入らないのではないかと。また、社協には自主財源がないため、創意工夫できるような財源を考えなくてはならない。
社協については、財源が最も大切な問題である。個人の寄付で運理するのは無理があり、今後は全ての活動自体が受託事業としての位置付けが必要となると思われる。
受託事業が増えても、社協の本来事業を空洞化させないためには、役員構成が大事である。
社協については、ボランティア団体や住民参加型民間団体などと対等の関係での活動が必要とされているが、社協には、ボランティアとの関係では仲介的・媒介的役割があり、その役割を強化する必要がある。
公私が協力して活動する場として住民主体の社協を整えていくなど、その役割を明確にさせることが必要ではないか。
現行制度の枠内で、現実には生じる問題を解決しようとする例として、枚方市では、社協が主体となって経済生活支援センターを作り、経済生活自立支援サービス事業を行っている。知的障害者、精神障害者、痴呆性老人を対象として、財産保全と金銭管理を行い、委託当事者の意思確認を審査会を作り行っている。第三者がその意思をフォローする仕組みが必要である。
地域でのネットワークづくりについて、行政だけでなく、民間の方から枠組みづくり筋できるのではないかと。社協は、民間組織等を取り込んだ活動において、公共性を高めていく役割を果たしていくべきである。
社協の評価は、地域差があり難しい。柔軟な活動をすべきではあるが、現在それができにくい状況にある。

厚生省社会・援護局企画課

体による応益負担型のサービスとなり、アマチュア性に基いたサービス提供を行うボランティアは属人性に拠る限界性や、責任面等での不安定性が指摘されたため、構造改革後のサービス提供者としては想定されなかった。一方民生委員は一般のボランティアとは区別されつつも、サービス供給者としての活用以前、そもそもどのような役割付けや組織であるべきかという議論に留まっており、その状況は検討会のまとめの段階においても特段進展することはなかった。その理由を②の社会福祉協議会との関係の中で考えていきたい。

検討会の時点で社会福祉協議会は、これまで行政と同質に捉えられていたイメージを払拭し、社会福祉における公私役割分担の中で私側のまとめ・調整役になることが求められた。議事録においては社協の話題と

併せた民生委員についての言及が多くみられ、2つが同じ線上で捉えられた為に民生委員も地域福祉の中で位置付けを問われることとなったと考えられる。

②中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会

審議会でも市場原理の導入とそれに伴う措置制度との関係への懸念や官民の福祉のあり方が大きな論点であり、改革の理念構築を目的とした先述の検討会よりも、具体的な現場の話を交えた議論が行われた。

注目すべきは、民生委員への言及の中心はその「人」がどのようなことをしているか、どのような「人」が委員にふさわしいかという部分であり、歴史を加味した際に本来的な特徴となる社会調査活動や全国一律の存在であるという視点で考えられたものが見受けられず、おおよそ地域福祉における直接的な「社

【図7】 中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造分科会 民生委員に言及した意見一覧

中央社会福祉審議会 民生委員に係る意見一覧
民生委員、児童委員については、年齢の問題などから児童委員としての積極的な活動が難しくなっているのではないかと。
民生委員については、ケースワーカー等の事務処理は行政が行うため、仕事が形骸化し、本当に町会の名士になっていることが問題である。さらに、高齢化に加え、3年という任期が社会の複雑多様化に応じていないのではないかと任期の在り方の問題がある。
民生委員は名誉だけでなっている人が多く腰が重い、活発な人であっても年齢が高いせいか独断的に自分で仕切ってしまう場合がある。地域のネットワークの中心人物として、ここのニーズを吸い上げ、民サイドに立つ重要な役割を果たす人との位置付けをはっきりさせるとよいのではないかと。
そもそも民生委員・児童委員という表現に問題があり、まず民生委員と児童委員の役割をしっかりと考える必要がある。自分の孫にも物言えないような人が児童委員になっている実態がある。むしろ、お父さんやお母さんの年代にあたる人が行うべきではないか。したがって、民生委員と児童委員は完全に分離するとともに、お互いが強調できる仕組みをつくり、委員の中で若い人と年配の人とが交流できるような場をつくれまいだろうか。
民生委員については、在宅福祉の推進にともない、地域のインフォーマルサービスの核として、その役割も非常に重要になってきている。男性は60から70歳が最も多く、女性は、60歳から70歳の分布も多いが、40から50歳の分布も同じくらい多い。これは、退職した男性や子育てを終えた女性が民生委員になっているという表れだと思う。地域の中で動ける人をどのように活用するかが大事であり、研修活動が重要と思う。
児童委員については、お父さんお母さんに言えないとも言える大学生が参加できる仕組みもあっていいと思う。
施設福祉と在宅福祉には必ずから違いがあることを明確にすべきである。施設福祉はそれなりに集団的に対応できるが、在宅福祉は個々の家庭の違いがあり、民生委員や児童委員と連携しつつ、家族や知人の中で介護のできるようなシステムにしないといけない。大都市では民間だけでそれなりに対応できるかもしれないが、地方の町村では、他人に自分の家の中を覗かれたくないという拒否反応もあり、民間がどんどん入っていった介護することは、必ずしもできないのではないかと。人間の心、人間関係を踏まえて大切にやっていかなければいけない。
民生委員及び児童委員については、兼任でよくやっているところもある。活動の一環としてのBBS（ビッグ・ブラザーズ・アンド・シスターズ）活動があり、保護司に協力し青少年指導に成果を上げている。児童委員の活動を授ける組織として、BBSのような組織を作り、委員の中にはかつて非行に走ったことのある青年が入っても良いのではないかと。
民生委員・児童委員の関係については、私は両者を分離してほしい。民生委員はよくやっている人であっても、年代の差が大きすぎ、児童分野までは入りきれていない。児童委員が活用されれば、非行も少なくできると思えるので、別枠で若手を確保し、児童やその親と連携して問題の解決に当たるべきである。
それぞれの市町村で、すでに自主的に介護サービスを実施しているほか、社協、民生委員、ボランティアが機能訓練、給食、入浴サービス等を実施している。今後は、これらと介護保険制度との整合性をどう図っていくか、地域とどのように関わりをもったものにするかが大きな課題となると考える。 また、公的介護保険における介護サービスをどのような形で整備し、民間の福祉に委託できるものにどのようなものがあるかを明確にしていかなければならない。民間は、行政と異なり、不採算部門を抱えて経営を続けていくことは難しいので、棲み分けをしていくことが必要であろう。
民生委員は、それぞれの立場で一生懸命取り組んでいることを伝えておきたい。なお、活性化のためには、推薦の方法を改善すべきではないかとの見方もある。
民生委員・児童委員について、個人的には良い人でも、必ずしも適任でない場合があったりして、全体としては十分に機能していないと思う。

中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会（1998）

会福祉サービスの主体」として捉えられているのである。議事録をみる限り、福祉への市場原理導入は「サービスとしての福祉をいかにして行政制度に馴染ませるか」に主眼が置かれていた。それは「官—民」、「措置—市場」の対義的視点であり、その中でこぼれ落ちた人をどの様に救うかというセーフティネットへの懸念であった。民生委員が、在宅福祉や配食サービス等の話題の延長線上で名前があげられていること等からも、様々な主体が協力し合う中で成り立つ福祉の一部としての「民生委員制度」ではなく、市場原理の

導入によるサービス契約とそれに対する、またはそれを補う公的福祉の中で個別に対象者を見つけ、対応していく「民生委員という人」、言い換えれば「適切に個人がサービスを選択するための補助者」的立ち位置となっている。また、民生委員が地元の名士、名誉職という認識がこれまで対策を講じてきたにも関わらず昭和の時代から解消されず構造改革の時点まで残存していることも興味深い。

社会福祉全体を大がかりに組み替える基礎構造改革であり、必ずしも常時民生委員が論点として重要な位

置を占めたわけではないが、今日地域福祉の担い手として一定の役割をこなしてきた制度への言及としては、歴史的経緯、個別の活動状況、組織活動等の情報量が少なく、新しい福祉の枠組み構築の過程でその活用考えるという点において議論が充分であったとはいえない。

(4) 平成における民生委員法の改正

社会福祉基礎構造改革の流れを受けて2000年および2013年に民生委員法の主たる改正が行われており、それらについて簡単にまとめた。

まず、2000年の改正については、民生委員法を基礎構造改革後の「これからの社会福祉の理念」に沿わせるための改正であった。具体的には、①それまで基本的性格について「保護指導のことにあたる」と規定されていた文言が「住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行う」に変更されたこと、②「名誉職」規定が削除され「給与を支給しないもの」となったこと、③その職務に「住民の福祉の増進を図るための活動を行う」ことが明文化されたことの3点であった。これらの内容については、「社会福祉の増進のための社会福祉自業法の一部を改正する等の法律案」成立と同じ第147回国会衆議院国民福祉委員会で、炭谷茂が政府参考人として発言をしている³⁹⁾。炭谷の発言の中では第一条および十四条等における「保護指導」を行う旨の記述が「当時の生活保護を主体にした貧困者」に対する「いわば上から下」への形をこれからの新しい社会福祉の理念に立ち返り、住民の立場に立った援助指導、地域での自立援助と対象者への情報提供を行う民生委員の性格に沿った変更をしたこと、「名誉職」規定については「やや古い感覚」で誤解が生じており、民協側から改正してほしい旨の申し出があり「名誉職＝無給」という端的な意味合いの明示として修正することが述べられていた。ただ、ここでも議員側からの質問の中に民生委員に「民生委員という制度が、やはり戦後のいわゆる村型社会といいますが、日本がまだ共同体としての人間関係のつながりの非常に強い地域社会ですと、その土地の名士の方がそれなりに住民の共同体の中での情報を得たり、お世話をするということが可能なんですけれども……」⁴⁰⁾といったような前段の検討会、審議会にも見られたようなイメージが見られる。興味深いことは、民生委員は村型社会では機能するが都市型した社会についてはどうかといったような問いかけは、その質を変えながらも方面委員時代から絶えずなされていたことである。

2013年改正については地方分権一括法の影響を受けたものであり、その主な改正点は民生委員の推薦の際に実施していた地方社会福祉審議会への意見聴取の法廷義務から努力義務への変更、民生委員推薦会の構成員および資格ごとの定数廃止、地域の実情を踏まえ都

道府県条例で民生委員の定数を定めること等であった。この推薦会に係る改正については全民協より公平構成の面で現行制度の維持が求められたが、政府側は地方文献一括法とからめ地域の自主性・自立性を高め、自治体事務を簡素化することも重要であるという趣旨説明により全民協側の理解を得ている⁴¹⁾。

終章 これからの民生委員制度

―「よき隣人」であり続けるために―

1 民生委員の特殊性・優位性・限界性

最終章として、これまでの内容を基に民生委員のこれから果たしていくべき役割について再考するにあたり、まず民生委員における特殊性・優位性・限界性の3点について問題点も含め本論文における回答を提示したい。

(1) 特殊性

民生委員の持つ特殊性は、歴史の長さに伴って個別の時代に複数の役割を持ち得たという端的な事実と、我が国が近代的な意味で「公的福祉」を構築する以前の代替・補完機能であったことが挙げられる。またあくまで社会調査を実施していた中で副産物的に発生した委員による自発的な各家庭との関わりは、今日的な意味での「市民」におけるボランティア精神の芽生えであったと言えるのではないだろうか。

一方でこの特殊性は、生活保護法制定によりこれまで活動の発端であり一つの足がかりであった貧困者政策の直接の実施主体からは距離が置かれたこと、近代化に伴い社会福祉が個別専門化されたこと、また地域におけるNPO等多様な主体の登場、発展により失われつつある。これらは特に2000年の民生委員法改正で行政と住民の中間的位置付けから、より住民や社会福祉利用者側へとシフトしたことが影響している。

この特殊性の希薄化が民生委員の立場の曖昧さを引き起こしており、今日でも民生委員が未だ「曲がり角」に立ち続けている一因である。

(2) 優位性

次に優位性については法的位置付けを持つこと、全国一律の制度であることが挙げられる。まず法的位置付けによる身分保証と守秘義務という制約は民生委員の活動における正統性の根拠であり、これによって一般ボランティア等その他の主体よりも、よりプライバシーに踏み込んだ活動を行うことができる。次にこれが全国一律の制度であることによって、全国規模の社会調査や組織活動、住民がどの地域に移動しても困ったことがあれば相談先となることが可能になる。しかし、歴史的には「ボス民生委員」や政治的利用、大臣委嘱の変更における議論等に見られるようにこれらの

優位性に民生委員等が固執した面も見られた。優位性は決して権威性ではなく、また過度な権限の付与でもないあくまで身分保証である。また地域の中の民生委員の権威性は昔に比べ失われつつあるが、代わりに個人情報観念の発達により、よりその立場だからこそ知り得る情報の取得や取扱の厳格化が求められるようになってきている。

(3) 限界性

そして、民生委員制度における最大の特徴であって限界であるのがアマチュア性である。これまでの民生委員の活動は法的位置付けを持ちながら、素人であるが故の「日常感」を用いた社会課題の発見、対策が行われてきたことにより効果を発揮してきた。しかし先述のような社会福祉の制度整備や専門職の登場により、昔の一種教化要素も含むような民生委員個人の判断で処理できることが減り、現在では証明事務や赤ちゃん訪問事業等制度の末端を手伝うような形になっている。しかしながら「行政福祉報告例」にみる近年の民生委員の相談内容件数等の統計では、在宅福祉や保険医療等一定専門家された分野が減少傾向であるが、こどもの地域生活や生活環境、日常生活等、その地域での生活の経験値を要するような相談は未だ増加傾向にあり、長年民生委員が大切にしてきた相談活動、「よき隣人」に努めてきた成果というべきものがここに見られる。

2 今日的作用の「曖昧さ」の詳細と「日常感」に基づく社会課題の提起による克服

(1) 今日的作用の「曖昧さ」の詳細

上記の定義付けの中で、今日的に最も民生委員が克服しなければならないのは特殊性の希薄化によるその立場の曖昧さであり、その要因として挙げられるのは具体的に次の2点である。

まず1点目は地域性に拠る「日常感」の喪失である。民生委員のこれまでの役割は前述の特殊性・優位性に加え「曲がり角」議論でも言われたような地域性に拠る「日常感」を持ち得、それを他の住民と共有しながら各機関と連動して活動を実施していたからなし得たものである。しかし地域性に拠る「日常感」は、戦前は貧民の増加による隣保相扶の弱体化、戦後占領期には公私分離と福祉の専門化、高度経済成長期には国民の中流化による就労と生活の分離や都市型の家族問題、近年ではより一層の福祉の専門化や個人情報保護の重視、市町村合併等により地域区分が変化することでそれまでの地図的地域と政策等における「機能的地域」の分化の中で徐々に失われていった。「機能的地域」とは本論の中では市町村合併や人口移動により地図的地域の希薄化（＝繋がり希薄化）が起こる一方で娯楽の増加やインターネットの発達、また福祉分野においても多種多様な新しい取り組みが日々生み出され

「地域」ではない人のつながりが増加する中で、社会調査活動をメインに実施する中で民生委員自身が「日常感」を共有できる範囲の地域のことを指す。上記のような状況は、福祉制度側から民生委員へのサービス供給主体的位置付けへの要求に対してそれを為し得る基盤をも失わせた。

「福祉見直し論」を経て日本の福祉全体の基礎構造改革が行われる一連の流れにおいて民生委員は一般の「ボランティア」とは区別され、主としてインフォーマルなサービス供給主体として想定された。先行研究でも取り上げた古川（1990年）では、措置から契約へ変化した福祉に於いて申請主義を克服する初期媒介モデル、つまり潜在的ニーズに対するアウトリーチ戦略として民生委員を位置づけ、福祉ニーズ・サービス、関連領域・関連機関相互、地域住民相互の3つの媒介により社会的支援ネットワークの構築・運用を主張したが、これもあくまで民生委員が福祉サービス利用体制の一貫であるという前提に立ったものである。また他の先行研究で期待された「地域のハブ」、ネットワークの構築機能等も、先ほど述べたように民生委員の地域性が保持されつづけていることが最大の条件である。この実態と社会的要求の不一致には一定これまでみられたような民生委員側の組織権威性の堅持も関係していると考えられる。民生委員は「新しいあり方」を求められた際、同時に「新しい機能的地域」を思考するべきであったが、それは民生委員の持つ官的要素により叶わなかった。その後平成まで残る「地域の偉い人」といったような家父長的、権威的イメージが残存していることは、未だ民生委員が制度の近代化にとりのこされ前近代的な「地域」の区分の中でのポスト隣保相扶を探っている状態であると言えるだろう。

2点目は民生委員がその長い歴史の中で補助機関から協力機関、そして住民サイドへの立ち位置を変化させたことである。この変化は社会福祉形成における住民側からの新たな流れを作る原動力として期待されたという捉え方もあるが⁴²⁾、裏を返すと法的位置づけの有無以外はこれまで区別されてきたその他の主体との差がなくなってしまったとも言える。では、その際に民生委員は完全に官的要素を捨てるべきだったのか。最終的に「住民の立場」に立ったのは2000年代前後の話となるが、その時には社会福祉法人改革やNPO等福祉を担う他主体が多く生まれており、民生委員制度そのものの主体性という面では公的役割を無くすことはその優位性を失うことであり、そもそもの存在意義が根本的に消失してしまうだろう。

これらの曖昧さは、次に記述するような「日常感」を基礎とした社会調査をふまえた社会課題の提言機能により克服される。

(2) 「日常感」に基づく社会課題の提起による
「曖昧さ」の克服

民生委員が再び地域住民と「日常感」を共有するために必要となる「地域」、特に今日においては「機能的地域」の再確立は、民生委員の最も初歩的で基本的な活動である社会調査活動によって可能となり、さらにその「機能的地域」の再確立と社会調査活動の双方により実現される「日常感」に基づく社会課題の提起によって民生委員の今日的役割における「曖昧さ」が克服される。

民生委員による社会調査活動は方面委員時代に始まり救護法実施における土台を整えた「要保護世帯調査」、人々が老人福祉への関心を大きく寄せるきっかけとなった「居宅ねたきり老人」等その時々時代の福祉に大きな社会的インパクトを与えてきた。これらはその結果だけでなく、過程において民生委員と調査対象者の1対1の関係が築かれることに大きな意義を持つ。民生委員が行政協力者以前であった時代にはその役割は生活保護対象者に対する活動であったが、役割の移り代わりにより今日的に同等程度の機能を果たすものは法的身分という優位性を根拠に各家庭に繋がりを持ちうる調査活動であると考えられる。

この調査活動により民生委員自身が、居住区域として「日常」を認識しうる範囲を確立し、そこから「日常感」に基づいたささやかな共通の課題を全国から集めることによって、それは社会課題となる。その過程では民生委員が必ずしも専門家である必要はなく、ただ一住民として日常のおかしなことを指摘するだけでよい。それにより、日々仕事として職務に従事する専門職等には無い目線、見落としがちな小さな「不便」、多くの人々が違和感を覚えているが放置されている課題未満の事柄を、社会課題という人々の認知の線上に載せることが可能となる。このことにより法的立場をもつということ、全国一律の制度であるということの2つの優位性を生かし、民生委員の今日における立場の「曖昧さ」の克服が可能となるのである。

3 むすびに

本論文では民生委員の100年に渡る歴史に沿って、同時期の社会福祉政策の中で民生委員に関してどのような役割、位置付けを持ち得たか、またそれらを含めどのような議論がなされたのかをまとめ、検討してきた。

民生委員はこれまで我が国の社会福祉において行政および市民ボランティアの補完・代替機能としての役割から行政の協力機関へ、近年では住民と同等の立場にまでその位置付けを変化させながらこれまで社会福祉、地域福祉における主体の一つとして期待されてきたことがわかった。

また歴史の中で、その活躍できる環境という面では、

都市と地方での民生委員に求められる役割・機能の違いが度々指摘されていると同時に、活動面では行政協力が自主活動かといったような、民生委員の持ちうる官民二面性に拠る課題が各転換期において議論されてきた。しかしながら後者については「行政協力活動」と「自主活動」は二項対立の状態にあるわけではなく行政協力活動である社会調査活動を基盤として「日常」の違和感を社会課題として論点整理することにより、その地域で行うべき自主活動が見えてくるのである。方面委員時代にまでに立ち返れば、元々は社会調査活動を実施する中で委員個々人のボランティア精神に拠り自主活動が生まれてきた。

民生委員の活動は現実にはもちろん本論で述べた内容以上に多岐にわたり、今後も各地域で民生委員の機能が最大化されるようなあり方が模索されることにより、一人でも多くの地域住民にとって民生委員が「よき隣人」としてあるよう願って、本稿を終えたい。

注

- 1) 日本社会事業大学救貧制度研究会 (1972) pp. 186-187
- 2) 同上 p. 189
- 3) 同上 pp. 188-189
- 4) 今井 (2010)
- 5) 同上
- 6) 日本社会事業大会救貧制度研究会 (1972) pp. 224-225
- 7) 同上 p. 234-
- 8) 中川 (1997)
- 9) 同上
- 10) 遠藤 (1975)
- 11) 全国社会福祉協議会 (1964) p. 145
- 12) 永岡 (2018)
- 13) 同上
- 14) ToshioTatara (1997) pp. 107-108
- 15) 同上 pp. 123-130
- 16) 同上 p. 128
- 17) 岸田 (1951) p. 107-109
- 18) 全国社会福祉協議会 (1964) p. 396
- 19) 右田ら (1986) pp. 39-40
- 20) 同上 pp. 170-171
- 21) 同上 pp. 173-174
- 22) 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ生活本場における人間性の回復」(1969)
- 23) 仲村 (1967)
- 24) 山崎 (1967)
- 25) 仲村 (1967)
- 26) 永田 (1967)
- 27) 吉田 (1966)
- 28) 同上
- 29) 嶋田 (1976)
- 30) 同上
- 31) 田中 (1977)
- 32) 同上
- 33) 蟻塚 (2009) p. 116
- 34) 全国民生委員児童委員協議会 (1988) p. 279

- 35) 同上 p. 281
- 36) 同上 pp. 19-20
- 37) 炭谷 (2003) p. 27
- 38) 同上 p. 30
- 39) 第147回国会衆議院国民福祉委員会会議録第22号 pp. 13-14
- 40) 同上 p. 13-
- 41) 鈴木 (2019)
- 42) 小松 (2007)

参考文献

- ・全国社会福祉協議会『民生委員制度四十年史』社会福祉法人全国社会福祉協議会 (1963) 再版
- ・全国社会福祉協議会『民生委員制度五十年史』社会福祉法人全国社会福祉協議会 (1963)
- ・全国民生委員児童委員協議会『民生委員制度七十年史』社会福祉法人全国社会福祉協議会 (1988)
- ・全国民生委員児童委員連合会『広げよう地域に根差した思いやり 民生委員制度創設90周年記念 平成10 (1998) 年～平成19 (2007) 年』全国社会福祉協議会 (2007)
- ・岡山県社会事業協会『岡山県済世制度二十年史』岡山県社会事業協会 (1936)
- ・守屋茂『岡山県社会事業史』大雅堂 (1945)
- ・全国社会福祉協議会『全国社会福祉協議会百年史』全国社会福祉協議会 (2010)
- ・岸田到『日本社会保障基本文献集第21巻 民生委員 読本』中央社会福祉新聞社 (1951)
- ・日本社会事業大会救済制度研究会『日本の救済制度』勁草書房 (1972) 第5刷
- ・寺脇隆夫『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版 (2007)
- ・笠井信一『戦前期社会事業基本文献集24 済世顧問制度之精神』日本図書センター (1995)
- ・遠藤興一『戦前期社会事業基本文献集54 方面事業二十年史』日本図書センター (1997)
- ・寺脇隆夫『救護法の成立と施行状況の研究』ドメス出版 (2007)
- ・池本美和子『近代日本の慈善事業：実態とその変容』社会福祉形成史研究会 (2006)
- ・菅沼隆『GHQ 日本占領史 社会福祉』日本図書センター (1998)
- ・C. F. サムス『GHQ サムス 准将の改革 戦後日本の医療福祉政策の原点』桐書房 (2007)
- ・Toshio Tataru『占領期の福祉政策 福祉行政の再編と福祉専門職の誕生』簡井書房 (1997)
- ・村上貴美子『占領期の福祉政策』勁草書房 (1987)
- ・財団法人社会福祉研究所『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』きょうぶん社 (1979)
- ・蟻塚昌克『証言 日本の社会福祉—1920～2008—』ミネルヴァ書房 (2009)
- ・炭谷茂『社会福祉基礎構造改革の視座 改革推進者等の記録』ぎょうせい (2003)
- ・田中和男、石井洗二、倉持史朗『社会福祉の歴史—地域と世界から読み解く』法律文化社 (2017)
- ・厚生省社会・援護局企画課『社会福祉の基礎構造改革を考える 検討会報告・資料集』中央法規出版 (1998)
- ・中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会中間まとめ・資料集』中央法規出版 (1998)
- ・吉田久一、岡田英己子『社会福祉思想史入門』勁草書房 (2000)
- ・右田紀久恵、高田真治『地域福祉講座① 社会福祉の新しい道』中央法規出版 (1986)
- ・右田紀久恵、岡田栄一『地域福祉講座④ ボランティア活動の実践』中央法規出版 (1986)
- ・鈴木五郎『増補 地域福祉の展開と方法』簡井書房 (1983) 増補第2刷
- ・田中寿「民生委員制度をめぐる諸論調」レファレンス13 (1952)
- ・上坂順隆「「曲がり角」の民生委員活動に活気を」月刊福祉46(2) (1963)
- ・吉田久一「戦後社会事業思想史の問題点—占領期をめぐる一—」社会福祉学6 (0) (1966)
- ・仲村優一「行政と民生委員」月刊福祉50(11) (1967年)
- ・永田幹夫「座談会 現代の民生委員—その現実と期待される人間像—」月刊福祉50(11) (1967)
- ・山崎寛「都市化のなかの民生委員—民生委員の役割をめぐる一—」月刊福祉50(11) (1967)
- ・永田幹夫、北川隆吉、松井やより、井岡勉、渡部剛士「座談会 変わりつつある民生委員」月刊福祉54(10) (1971)
- ・遠藤興一「方面委員活動の史論的展開について (上)」明治学院論叢231 (1975)
- ・川上重治「福祉施設変革論序章 福祉団体の体質—民生委員、ボランティア活動を中心に—」月刊自治研18(10) (1976)
- ・後藤平吉「福祉見直し論と福祉施策」社会福祉学17(0) (1976)
- ・社会福祉懇談会報告「これからの社会福祉 (その一) —低成長下におけるそのあり方—」月刊福祉59(4) (1976)
- ・遠藤興一「民生委員制度の歴史」社会福祉研究21 (1977)
- ・中垣昌美「民間性を貫く社会行動機能の充実に期待—民生委員児童委員活動の特質とその原則—」月刊福祉60(5) (1977)
- ・阿部志郎、松田万知代、十文字美恵、越智昇、遠近教英「座談会 これからの民生委員の役割をめぐる」月刊福祉60(5) (1977)
- ・田中寿「「福祉見直し」論と地域福祉政策」レファレンス27(2) (1977)
- ・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)
- ・中野いく子「民生委員活動の将来」熊本短大論集31(3) (1981)
- ・中野いく子「地域社会における非専門パワーの意義と役割—民生委員・保護司等—」社会福祉研究30 (1982)
- ・渡辺憲正「地域福祉の源流—地域福祉と済世顧問制度—」中国短期大学紀要(14) (1983)
- ・高橋重聰、柴田善守他「座談会 民生委員の歩み」月刊福祉70(7) (1987)
- ・古川孝順、庄司洋子「民生・児童委員活動の実態と展望—アクション・リサーチのための視点と方法—」日本事業大学社会事業研究年報25 (1989)
- ・古川孝順「福祉ニーズ=サービス媒介者としての民生児童委員」日本社会事業大学社会事業研究所年報26 (1990)

- 古川孝順、村井美紀他「新しい社会福祉供給＝利用システムと民生・児童委員の役割」日本社会事業大学事業研究所年報26（1990）
- 古川孝順「地域福祉の推進と民生委員・児童委員活動への期待」月刊福祉80(14)（1997）
- 中川清「救護法の社会政策的意義」経済学論叢49(2)（1997）
- 森裕亮「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―」同志社政策科学研究5（1）（2004）
- 岡田幸子「群馬県方面委員・民生委員活動の史的(2)方面委員から民生委員へ」草の根福祉37（2005）
- 岡田幸子「群馬県方面委員・民生委員活動の史的展開―救護法体制下の方面委員―」立正社会福祉研究6（2005）
- 小松理佐子「地域福祉の時代の民生委員制度―展望と課題―」月刊福祉90(11)（2007）
- 谷沢弘毅「方面委員から民生委員へ 生活保護政策における歴史の分断と継続」社会政策学会史17(0)（2007）
- 工藤隆治「第2次世界大戦後、日本の社会福祉の歴史的展開―1980年代前半までの社会福祉制度史を中心に―」中国四国社会福祉史研究7（2008）
- 今井小の実「戦前日本の救貧制度と家族の変容―方面委員制度を通して―」比較家族史研究25（2010）
- 嘉陽正倫「民生委員の現代的課題―地域福祉の担い手としての役割―」山口大学大学院東アジア研究科博士論文（2011）
- 米山宗久「民生委員・児童委員に求められる視点と期待」地域研究：長岡大学地域研究センター年報13（2013）
- 川上富雄「公共システムとしての民生委員をめぐる課題」月刊自治研56（2014）
- 今井小の実「大阪社会事業連盟と救貧法の行方：研究部の活動に焦点をあてて」人間福祉学研究7（1）（2014）
- 川上富雄「民生員制度の現状と課題」生活協働研究472（2015）
- 宮本太郎、市川一宏「地域福祉の視点からみた民生委員の役割」月刊福祉100(5)（2017）
- 小笠原慶彰「民生委員精神の源流「無報酬の報酬」をめぐって」月刊福祉100(5)（2017）
- 永岡正己「大阪府方面委員活動の展開と事例―昭和恐慌期から戦時体制下へ―」日本福祉大学社会福祉論集139（2018）
- 松原康雄「「地域共生社会」の担い手としての民生委員・児童委員」社会福祉研究132（2018）
- 鈴木菜月「民生委員制度の現状及び今後の課題」立法と調査417（2019）