

## 民生委員の媒介機能についての一考察

～生活保護率の都道府県格差を手がかりに～

鶴岡 和幸\*・大藤 文夫\*

### One Consideration About a Mediation Function of a Local Welfare Officer ～Metropolis and Districts Difference of Livelihood Protection Rate to a Clue～

Kazuyuki TSURUOKA \* and Fumio OOTOU \*

In a recent community, the role which local welfare officers take becomes more and more important. However, their activity becomes more difficult than before. They are active for community-based welfare hard while having such a dilemma. A mediation function to tie a person having a problem to administration and a community is expected of them. They are sometimes active as a friend and are sometimes active as an expert. In this article, we examine a mediation function of a local welfare officer and clarify a support policy for them to make a rich community.

#### Key Words (キーワード)

Local welfare officer (民生委員), Community (地域社会), Mediation function (媒介機能), General support (一般的援助), Professional support (専門的援助)

#### 1. はじめに

現在、自立支援の方向での生活保護制度の見直しが進められている。もちろん問題のある制度は改められるべきであるが、その前提となるのは、制度にどのような問題があり、またその原因が何なのかが明らかになっていることである。この点に関して、生活保護率の都道府県格差という論点がある。生活保護率には最高の北海道で 20.5 %, 最低の富山県で 1.7 % という 12 倍近い格差がある (2004 年度)。制度が一律に適用されたとき、制度の運用を規定する各要因が反映して、そこに地域的な格差が現れることは自然なことであるが、問題はその格差の原因が明確になっていないことである。それは生活保護制度の運用に関わる要因が必ずしも明らかになっていないことを意味する。それゆえ仮に今回の見直しが進んだとしても、その不透明な要因の重みに応じて見直しの妥

当性も異なってくることも予想される。

生活保護制度の運用に関わる要因としては、(1) 直接的要因 (経済状態など生活保護の適用に直接関わる要因)、(2) 媒介的要因 (生活保護以外の社会的サポート、あるいは利用者と制度をつなぐ媒介作用) が考えられる。そしてこの利用者と制度をつなぐ媒介作用の担い手として、行政の担当職員とともに、民生児童委員 (以下、民生委員とする) がある。民生委員は生活保護に関わる事項に関して直接対象者と接触しており、住民の近くで活動していることがその特徴である。その活動が結果としての生活保護率に影響を与える可能性がある。

さらに生活保護制度に限らず、他の福祉に関わる制度においても民生委員は制度と利用者をつなぐ役割を担っている。つまり民生委員の活動は、それらの制度の運用に当たっても媒介的的要因になっていると考えられる。民生委員は「済世顧問

\* 呉大学社会情報学部 (Faculty of Social Information Science, Kure University)

制度」,「方面委員制度」以来の歴史をもち、福祉行政の「補助」あるいは「協力」の役割を与えられてきた。現在では法令や通知・要綱に基づく行政協力活動と、地域での見守り・援助ネットワーク活動、友愛訪問や在宅福祉サービス支援などの自主的な活動を行っている<sup>(1)</sup>。このように民生委員は行政の守備範囲の外側にいて、問題を抱えている住民と直接接し、当人と行政を媒介する役割を担ってきた。さらに現在では地域福祉サービスのコーディネート役も期待されている<sup>(2)</sup>。そこには問題を抱えている住民と地域社会（コミュニティ）をつなぐ役割も含まれている<sup>(3)</sup>。このように地域福祉を展開するうえで、「住民の立場に立つ」民生委員の役割は重大であり、かつその期待は大きいといわざるをえない。

民生委員がそのような役割を期待される根拠は、その特徴である、隣人性にある。民生委員は一定区画の担当世帯をもっており、当該世帯（住民）に対する関わり方は隣人としてに他ならない。隣人であるということは、行政・専門機関からみれば、担当者が問題の現場に近いところにいる可能性を意味する。また問題を抱えている住民からみれば、身近に行政・専門機関へつないでくれる人、あるいは地域社会へつないでくれる人がいる可能性を意味する。もちろん物理的な近さと、社会的な近さは必ずしも同じではない。物理的に近くても、社会的には遠いということはあることである。民生委員の隣人性に期待されているのは、社会的な近さによる媒介能力である。このような隣人性を強調し、身近で、小さな社会単位を重視するのは、コミュニティづくり、まちづくりに共通した事柄である。

しかしこのような民生委員への期待の一方で、とくに都市部での委員の不足という実態がある。またそれゆえ現に役割を引き受けている民生委員も、活動に当たっては様々な悩みを抱えていることも想像される。いずれにせよ民生委員への期待と現実との間にはかなりの開きがあることが予想される。

本稿ではこの媒介者としての民生委員を採り上

げ、問題を抱えている住民を、行政・専門機関と地域社会につなぐ媒介機能の在り方、及びその活動の支援策を検討したい。また民生委員制度を含め、わが国では各種の行政協力活動を地域社会に求めることがしばしば行われてきた（行政協力システム<sup>(4)</sup>）が、市民協働や地域自治組織などが日程に上がっている現在では、少なくとも住民の自治的な力を高める方向で地域社会をつくる必要がある。それゆえ民生委員の活動の検討は、地域社会の充実という今日的課題の解決に向けての一つの方向性を示すことにつながるであろう。

## 2. 媒介者としての民生委員

### (1) 媒介的要因としての民生委員の相談

まず生活保護制度の運用における民生委員の関わりについて押さえておきたい。生活保護率の都道府県格差について、毎日新聞は2002年11月から数回に渡って採り上げたことがある<sup>(5)</sup>。しかし同記事の中では結局その原因について明確な答えは出されていない。また格差の事実が生活保護費を地方へ負担させる時の根拠としても用いられ、議論を呼んだこともある<sup>(6)</sup>。上述のように、生活保護率の運用に関わる要因は直接的要因と媒介的要因に大別できる。直接的要因とは失業、離婚、高齢化、所得、預貯金など、面接や資力調査で明らかにされる生活保護の適用に直接関わる要因である。そして媒介的要因は二つに分けられる。一つは社会的サポートであり、例えば親族とのつながり、あるいは生活保護とは別に行政が行う援助である。それらによって生活保護の適用に至らないという結果もありえる。二つめは利用者と制度をつなぐ媒介作用である。例えば単純にみれば、制度の運用は①本人が窓口で申請をする。②申請に基づき福祉事務所の担当者が本人と面接や資力調査（ミーンズテスト）を行う。③世帯が資力・財力がなければ保護が開始される、という流れである。この流れの中では担当職員の数、能力・資質も媒介作用の一要因として数えることができる。その場合窓口処理、申請後の手続きが適切で

あれば<sup>(7)</sup>、直接的要因の結果はそのまま表れる。しかし必ずしも生活保護を必要とする人が、本当に窓口に来てくるとは限らない。問題は問題であると認められて、はじめて問題として取り扱われる。問題と認められない場合、当該ケースは見かけ上は存在しないケースとなる。援助技術の一つに「インテーク」というものがあるが、いわば窓口以前のインテークというものも考えられるのではなかろうか。この窓口以前のインテークも媒介作用の一部であり、それを行っているのが民生委員である。もちろん民生委員の相談が結果的に生活保護率を高めるかもしれないし、あるいは今回の見直しの方向にあるような、自立へと向かう手助けとなるかもしれない。それはまさに媒介的要因だからである。

生活保護率の地域格差の原因について、牛沢・鈴木は主として直接的要因に関わる指標を採り上げ、分析の結果として、高齢化率、失業率、離婚率によって80%が説明できるとしている<sup>(8)</sup>。筆者が年次データを変更して分析しても、ほぼ同じ結果を求めることができた<sup>(9)</sup>。つまり直接的要因として、この三つの要因は確かに効いていることになる。また、民生委員相談件数を加えた場合、これまで以上に決定係数を高くし(0.75 → 0.80)説明力を高めることができた<sup>(10)</sup>。つまり媒介的要因として、民生委員の相談が効いていることになる。

## (2) 民生委員の活動を支えるもの

民生委員の相談が生活保護の運用に関する媒介的要因であることが確認できたが、上述のように、民生委員はさらに広く福祉制度に関わる媒介者と考えてよい。民生委員の現在の活動は、大別すれば、①住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと。②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。③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。④社会福祉を目的と

する事業を経営する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。⑤社会福祉法に定める福祉に関する事務所(以下「福祉事務所」という。)その他の関係行政機関の業務に協力すること、である(民生委員法第十四条)。文字通り、媒介者としての役割が期待されている。

ではこのような民生委員の活動を支えているものはなんだろうか。この点に関して民生委員・児童委員協議会(以下民児協)は、住民の身近にいて活躍しながらも、寄る辺のない民生委員像を描き出している。「民生委員・児童委員は、『隣人』として相談・支援の対象者の身近にいてことで、問題をいち早く『発見』しており、そのことが最悪の事態を免れることに大きく役立っています。その一方で、委員自身は個人での対応に『限界』や『不安』を感じたり、また、問題が複雑でとても『民生委員・児童委員の手に負えない』、『一歩間違えると奈落の底に落ちる危険』があるとして民生委員・児童委員活動に重荷を感じていることも事実です。このような重荷や困難を感じても、『社会システムの間』の問題への対応にみられるように、どこにも対応してくれる関係機関等がないため、『結局民生委員・児童委員にお鉢がまわってくる』ことになります。また、援助の過程で、『民生委員・児童委員として、どこまで援助すべきか』という戸惑いもあることがわかりました。こうした民生委員・児童委員を支える仕組みはほとんどありません<sup>(11)</sup>。このようにサポートのないままに、期待にかなうべく懸命に努力している民生委員が描かれている。民生委員がこのような状況に追い込まれていることは、深刻に受け止める必要があるであろう。しかしそうであれば、同時に民生委員の活動を支える可能性についても追及すべきであろう。

民生委員の活動を支えているのは、民生委員本人の意志(ボランティア性)が大きいですが、同時に民生委員は地域社会の中から生まれ、またその活動は地域社会に支えられていると考えられる。例えば民生委員は市町村の民生委員推薦会による選

考を経て、都道府県知事に推薦されるが、その前段に町内会・自治会へ推薦依頼がなされているケースがある。また民生委員、地域の団体、住民から推薦されることもある<sup>(12)</sup>。そして過去あるいは現在において、地域の役職についている民生委員は多い。地域社会でのキャリアが民生委員活動の背景にあるとあってよいだろう。地域社会からの支えが弱くなっていることが孤立感を生むとすれば、地域社会からのサポートを強化することが課題である。また業務、研修などで、民生委員と行政・専門機関との連携は現実によく行われている。それがなお不十分であるとすれば、今以上の行政・専門機関からの支援の工夫もあつてしかるべきであろう。媒介者は社会関係の中で活動しており、その社会関係の中に、問題も支援の可能性もあると考えられる。そのことを念頭において、以下、二つの調査データ（『民生委員児童委員の活動及び意識に関する調査報告書』神奈川県民生委員児童委員協議会（2002年）、『民生委員あり方検討専門分科会報告書』横浜市社会福祉審議会（平成18年）。以下、『神奈川調査』、『横浜調査』とする）から、民生委員の活動を支える要因を抽出してみる。

### （3）民生委員の属性・活動・課題

#### （1）民生委員の属性

性別では女性、年齢では50代以上、居住年数では20年以上、職業では無職が多い。民生委員活動にける時間的余裕、長く居住していることを通しての地域社会での認知度（知っている、知られている）が民生委員への選ばれやすさの要因になっていることが窺える。－『神奈川調査』では、女性が68.1％、年齢では60代（51.8％）、50代（33.3％）、居住年数では20～40年未満（59.8％）、40年以上（26.6％）、現在の職業では無職（57.4％）。これらの点については『横浜調査』もほぼ同じ。

#### （2）地域での役職経験

かなりの民生委員が地域の様々な役職を経験している。地域の役職経験があるということが民生

委員としての資質の保障となりやすいこと、また民生委員としての活動する上でのサポートネットワークになりうる事が予想される。－『神奈川調査』では、PTA役員（56.8％）、自治会役員（52.0％）、ボランティアグループ・福祉団体役員（21.6％）、市・地区社協役員（17.0％）、婦人会・青年会・老人クラブ等役員（15.1％）。『横浜調査』では他の役員との兼任しているのが59.0％。

#### （3）援助が必要な人・世帯の把握方法（情報収集）

情報収集は民生委員活動の基本になることである。行政経由の情報収集、あるいは行政依頼活動のついでの情報収集だけにとどまっていな。本人・家族からの相談も当然ある。また近隣住民、地域集団からの情報収集の場合もある。その場合には民生委員が地域社会にアンテナをもっていることが窺える。また日頃の訪問活動による情報収集という努力も見逃せない。－『神奈川調査』では、行政関係機関からの連絡や情報（73.4％）、敬老金の配布や各種の調査等のときに把握（66.9％）、近隣の人からの情報（61.6％）、本人やその家族からの直接の相談（53.1％）社会福祉協議会からの連絡や情報（46.4％）、老人クラブ、町内会、子ども会等の関係者からの情報（35.7％）、日頃、自分で各家庭を訪問して把握（34.1％）、社会福祉施設や学校からの連絡や情報（26.3％）。『横浜調査』（2つ選択）では、老人クラブ、町内会、子供会（63.8％）、敬老祝金配布・各種調査事業（53.8％）、日頃の活動（26.6％）、直接の相談（25.9％）、行政機関、学校（25.4％）。

#### （4）活動日数

大まかにいえば民生委員の半数程度は、一月のうち2週間前後は活動している。－『神奈川調査』では一ヶ月の平均日数で10～12日（24.9％）、13～15日（19.7％）。『横浜調査』では、15～20日未満（28.4％）、10～15日未満（27.4％）。

#### （5）活動内容

全体として、民生委員が単に行政協力に止まらない活動をしており、地域の他団体と協力した活動を行っていること、そして自ら踏み込んだ活動を行っていることが窺える。活動の頻度は不明で

あるが、割合の高い活動は民生委員としての標準的な活動とみなせるが、低い活動は必ずしも不必要な活動ではなく、むしろ踏み込んだ活動とも考えられる。－『神奈川調査』で多いもの順に並べると、民児協の定例会、部会、委員会への出席(93.1%)、地区・市町村・県民児協、社協等が実施する研修会・講演会への出席(91.5%)、見守り・声かけ活動(83.8%)、バザーや祭りなどの行事への参加・協力(79.0%)、地域住民から相談を受けたときの関係機関・団体への連絡調整(78.6%)、地域住民から相談を受けたときの関係機関・団体への連絡調整(78.6%)、小中学校や関係機関・団体の主催する諸会合への参加(77.1%)、地域住民から相談を受けたときの訪問活動(情報提供、情報収集)(76.8%)、行政や社協が実施する老人調査など調査活動への協力(68.8%)、寄付金や会費集めなどの協力(53.6%)、援助を必要とする人の処遇・援助に関する日常生活に関する支援活動(51.7%)、民児協独自で行っている地域福祉活動(子育てサロン等)(45.2%)、福祉施設や作業所など施設へのボランティアとしての協力(43.7%)、配食サービスや家族援助サービスなどのボランティアとして協力(37.4%)、援助を必要とする人の制度利用に関する意見書・調査書の作成(34.8%)、援助を必要とする人を支援するためのネットワークづくり(17.6%)である。

#### (6) 強化していくべきだと思う活動

現在行っている活動との対比では、ほとんどの活動が割合を下げているが、支援活動、ネットワークづくりが割合を上げている。特に後者がこれからの強化ポイントとして着目されるところである。逆にとくに割合を下げている活動は、会議・委員会への出席、研修・講演会の出席である。これらについては、その在り方を検討すべきであろう。－『横浜調査』では、援助を必要とする人の処遇・援助に関する日常生活に関する支援活動(51.7%→51.8%)、援助を必要とする人を支援するためのネットワークづくり(17.6%→57.5%)民児協の定例会、部会、委員会への出席(93.1%→51.3%)、地区・市町村・県民児協、社協等が実

施する研修会・講演会への出席(91.5%→49.1%)。

#### (7) 活動の評価

半数は責任を感じて、現状の重さを受け止めている。また活動から離れる・距離を置こうとする志向もある。しかし喜んで進もうとする志向があることも注目される。この部分を増やしていけるようなサポート体制を作ることが、これからの課題である。－『神奈川調査』では、責任を感じている(56.2%)、限界を感じている(9.4%)、負担を感じている(6.9%)、疑問を感じている(6.6%)、やり甲斐や生き甲斐を感じている(10.4%)－

#### (8) 現在困っていること

自身の負担と共に、活動の仕方についての不安・曖昧さを感じている。－『神奈川調査』では、民生委員としての活動が多忙である(24.5%)、どこまで関わってよいのか判断に迷う(64.8%)。『横浜調査』では、多忙(28.2%)、活動の範囲が不明瞭(30.8%)、個別相談にどこまで関わるか分からない(48.2%)－。

#### (9) 研修の在り方

活動の仕方の不安については、研修などの学習によって自己能力を高めること、また他の個人や集団との意見交換・連携によって克服することが考えられるが、先ほどの強化すべき活動での研修会・講演会の低さと合わせると、研修方法の改善が必要なことが求められている。講義・シンポジウムより、活動経験・事例の情報交換、検討が望まれている。－『神奈川調査』では、民生委員活動のために必要な研修内容として、民生委員児童委員の役割や職務を理解するための研修(64.1%)、相談援助技術を向上させるための研修(56.1%)、活動分野別知識を習得するための研修(47.4%)。研修方法では、講義方式(28.8%)、シンポジウム・パネルディスカッション(20.5%)、活動経験の情報交換(71.6%)や事例検討(67.9%)の方が望まれている。『横浜調査』では関心のある研修テーマとして、高齢福祉(50.1%)、相談援助の方法(46.1%)、地域福祉活動の進め方(45.8%)、事例検討(44.5%)、民生委員、主任児

童委員の役割 (39.5 %)—。

(10) 民生委員の方からすぐに連絡がつけられる組織・機関

公的施設とともに、地域住民組織も挙がっている。—『神奈川調査』では、社会福祉協議会 (72.5 %), 福祉事務所 (51.1 %), 在宅介護支援センター (41.0 %), 老人クラブ (31.4 %), 子ども会・子ども育成会 (26.2 %)。

(11) 協力者に依頼したい業務／相手

民生委員は他の地域住民組織と連携要望が出ている。問題を解決するために、それを具体的に進める方策を考えるべきである。いわゆる市民協働の展開ということになる—『横浜調査』では、地域住民には「見守り (52 件)」, 町内会には「情報 (25 件)」, 連携が必要と思われる主な組織団体では、町内会 (369 件), 老人会 (149 件), 社会福祉協議会 (127 件)。

以上、二つの調査データから、民生委員の活動を支える要因に関して、以下のことが確認できる。第一に、まず民生委員本人の努力がある。第二に、民生委員は地域社会の中から生まれ、またその活動が地域社会によって支えられる。第三に、行政・専門機関とも密接な関係をもっており、その活動が行政・専門機関によっても支えられる。ただしそれらは実情において様々であり、不十分と感じられるところでは、問題として意識される。それゆえ民生委員の活動から離れる・距離を置こうとする志向もあり、とくに抱えている問題

として、自らの活動の仕方についての不安・曖昧さが焦点化されている。民児協が描く民生委員の寄る辺なさもこの点を指摘していると考えられる。しかしそうであるなら、その問題点の克服も支援の仕組みの中で解決すべきであろう。以下とくに民生委員に期待される活動を、民生委員特有の援助関係という点から考察し、それを実行する際に伴う問題への対応策を考えたい。

### 3. 援助者民生委員

#### (1) 民生委員の援助関係

上述のように、民生委員は問題を抱えている住民を行政・専門機関と地域社会につなげる媒介者である。その役割が期待される根拠は、隣人性にある。ではその隣人である民生委員に特有の援助とはどのようなものなのだろうか。民児協は民生委員による援助関係は専門的な援助関係でもなく、一般的な援助関係（身内や友人の援助関係）とも異なった、その中間に位置すると捉えている。また民生委員の援助は地域のなかでの経歴や経験で獲得した一般社会のルールに立脚しているとしている<sup>(13)</sup>。中間に位置するという意味を、ここでは、民生委員の援助関係が両方の面を少なからずもっていることと捉えておきたい。以下の専門的な援助関係と家族・友人関係についての対比<sup>(14)</sup>を参考に、民生委員の援助関係の特徴を考えてみる。なおここでは家族・友人関係を身内や

専門的な援助関係	家族・友人関係
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 頼関係を最初からつくる</li> <li>• 契約関係に基づくパートナー</li> <li>• 客観的な立場で相手と一定の距離を保つ</li> <li>• 相手と私的な交流や社会活動をしない</li> <li>• 自分の感情を抑え、相手の感情に焦点を当てる</li> <li>• 共感する</li> <li>• 知識・理論・専門的経験を基盤とした助言</li> <li>• 自分のことは必要以上話さない</li> <li>• 一定の時間・期間内で援助を行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 信頼関係がすでにつくられている</li> <li>• 人間関係に基づくパートナー</li> <li>• 主観的な立場で相手と一体化し距離がない</li> <li>• 相手と私的な交流や社会活動をする</li> <li>• 自分や相手の感情に流されやすい</li> <li>• 同情する</li> <li>• 生活経験・常識・価値観を基盤とした助言</li> <li>• 自分のことを話す場合が多い</li> <li>• 時間・期間的な制限はあまりない</li> </ul>

友人の援助関係と同じものとみなして考察する。

## (2) 友人としての民生委員

まず民生委員の身内や友人としての側面から考えてみたい。隣人はどうやって身内や友人たりえるのだろうか。かつての地域社会は隣人の間で行われる互助と共同で特徴づけられていた。繰り返される頼り、頼られの関係は長期的スパンでの、あるいは時には世代をまたがった「お世話になったから」、「当てにできるから」という意識を生んだであろう。また共同作業の喜びや苦しさは住民の一体感を生み、「ほっておけない」、「身につまされる」という意識につながるであろう。それらが援助に必要な信頼や自他の同一視といった基盤を醸成したであろうことは想像に難くない。つまりこのようにして、自然発生的に隣人は身内や友人になりえたであろう（「良き隣人」）。また直接的ではなくても、友人を介しての第三者との聞く・語る関係という広がりももっていたであろう。しかし自然発生的に生まれるものは、自然発生的に消滅する。その信頼関係は互いがもつであろう理由で動揺する。また相手と一体化することで、思いこみや過度の思い入れもありえ、その関係は制御されないものでもある。いずれにせよ、往時であれば、民生委員もまたこの関係の当事者として、問題を抱える住民に対して援助を行えたであろう。またこの関係を背景にした地域のリーダーとして、住民の協力をえることもできたであろう。

しかし都市化は隣人の相互作用を希薄化してしまったわけである。隣人であることは客観的なことであるが、当事者性（意識）がどの程度あるのかは別問題である。地域の人々に関わることが全て行政によって処理されるのであれば、当事者意識ではなく、むしろ観客意識（行政がやってくれる）をもつようになる。また生活課題が全て市場で処理されるようになると、隣人は視界から消えてしまう（私生活主義）。そのような場合には隣人として互いに聞く（耳を傾ける）、語る（相談する）という意志は生まれない。このような状況下

では、民生委員の活動は困難になる。

特に民生委員に期待されることは、次の点である。第一に、所与の信頼関係がない場合にも、隣人であることを活かして問題を抱えている住民と信頼関係を築くことである。この状況では、民生委員は自ら踏み込んでいくしかない。民生委員の仕事は極めて対人的な援助であり、具体的にその人に関わることが基本である。そのためにはいかにその人の所まで入っていけるかが課題になる。現実には民生委員は、個人としていろいろな踏み込んだ工夫をして、相手の所に入り込み、新たな信頼関係を作っている<sup>(15)</sup>。民生委員のボランティア精神が期待と現実の隙間を埋めているといつてよい。その熱意は正当に評価すべきである。第二に、この状況においても、隣人であることを活かして、問題を抱えている住民を地域社会につなぐこと（地域社会からの協力をえること）である。ここでも民生委員は踏み込んでいくしかない。自らが手本となる活動をすることが、地域社会の共感を生むかもしれない。

しかしこのような民生委員のボランティア精神に、感謝の気持ちで答える対象者・住民がいることも見逃せない。「活動していて良かったこと」に関して、調査では次のような意見が挙がっている。①仕事の達成感、役に立ったと実感できたとき。②喜んでもらえたこと。③感謝される喜び。④信頼されている実感。⑤地域の人との交流の深まり。⑥対象者とのふれあい、である<sup>(16)</sup>。対象者・住民の感謝の気持ちがある場合に、民生委員はやりがいを感じて、前に進もうとするのではないだろうか。またその結果、自らの積極的な地域社会への関わりが生まれるということもある。同調査では、「民生委員になる前と後での一般住民としての気持ちの変化」に関して次のような意見が挙げられている。①福祉についての関心・理解が深まった。②コミュニケーションの仕方がうまくなった、地域の人と話せるようになった。③人・ものに対する見方が変わった。④責任や義務を感じるようになった。⑤地域が理解できた、重要性がわかった。⑥人との出会い、ふれあいが多く

なった。⑦まわりの人の自分に対する見方や対応が変わった、などである<sup>(17)</sup>。つまり民生委員の仕事をする中で、地域の役職として成長したということになる。このように民生委員の熱意あふれる活動は、頼り、頼られの関係の出発点ともなりえるだろう。

そしてもし強い地域社会であれば、民生委員の活動はずいぶん楽になることも予想される。先ほどの調査データにあった、民生委員の相当数が地域の役職についている（いた）という場合には、民生委員は地域のリーダーであり、住民との直接・間接のつながり（人望・信用）をもっている。そのつながりが情報収集のアンテナにもなるし、また自らが踏み込んで活動をしようとする場合には、サポートネットワークにもなる。そのような場合に好循環が生まれて、充実した地域社会、積極的に活躍する民生委員が存在するであろう。

### (3) 専門家としての民生委員

次に民生委員の専門家としての側面について考えてみたい。身内・友人としての援助関係に比べて、専門的な援助関係は援助目的に応じて設定され、全般的に制御されたものとなる。相手を受け止めることは前提として、その関わり方は非常に制御されたものである。とくにその助言は、知識・理論・専門的経験を基盤としていることが特徴である。専門家にはそのような役割を演じること、またそれを担う能力をもっていることが課せられる。また専門能力を身につけるための訓練（学習）を積んできている。では隣人はどうやって専門的に振舞えるのだろうか。

とくに民生委員に期待されることは、第三に、訓練（学習）によって専門性を身につけ、隣人性を活かして、住民を専門機関につなぐことである。民生委員には行政や専門機関の職員ほどのものは求められないにしても、そこにつなぐ程度の専門性は必要であろう（「専門的な隣人」）。近年の複雑・多様化した福祉制度の中においては、やはりそれらについての知識が必要である。また民生委員が新規の信頼関係を築くために、踏み込んだ活

動を行っていることは既にみたとおりであるが、いわば定型的な公共圏が崩れてしまった地域社会にあっては、いったいどこまで知ってよいのか、知らせてよいのかは極めて微妙な問題である。例えば民生委員に課せられるものとして、守秘義務がある。相談をするということは、自分のことが知られるということである。知らせずに援助を受けることはできない。しかしそれが噂として地域社会に流れることは避けねばならない。この点においても、民生委員は地域社会から一步距離をおいて、守秘義務を遵守する専門家（「専門的な隣人」）であることが求められる。民生委員は訓練（学習）を積んでいるのではないので、研修によってそれを身につけるしかない。

そしてもし行政・専門機関からの支援があれば、専門的訓練もずいぶんスムーズにいくことが予想される。例えば上述の調査データにあったさまざまな公的機関とのつながりが役に立つし、また実施されている研修も役立つはずである。そして研修については実際に民生委員の希望にも沿ったことである。上述のように、民生委員としての役割理解・相談援助技術の向上・知識取得のための研修希望が出ており、研修の方法に留意した上で、実施するべきである。

以上みてきたように、民生委員の援助としてとくに期待されている三つの事柄は、地域社会と行政・専門機関の支援があれば、どちらも現実味があるといえよう。しかしその程度はそれぞれの実情に応じて異なってくる。地域社会、行政・専門機関の弱いところでは、強くする工夫が必要である。ただし民生委員の抱えている問題の解決を、民生委員のボランティア性に押しつけるのは誤りである。民生委員を含め、地域の役職の多くは無報酬である。そして地域の役職は、名望家が担っていた昔とは違い、現在では権力的地位の指標といえるものではない。それゆえ調査データが示していたように、地域の役職を担当している人には敬意が払われるべきであり、住民としても応援すべきである。みんなのために活躍している人が地域の役職者である。また行政の側からしても、安



易に安上がりな担当者として使うのではなく、役職者の使命感には敬意を払うべきであり、応援すべきである。最近では市民公益活動として地域の役職を積極的に評価するようになってきた。行政と住民はパートナーとみなされるようになった。その場合の支援の方向は既に示されている。第一に地域社会の側からの支援、つまりネットワーク形成、市民協働の推進であり、第二に行政・専門機関の側からの支援、つまり研修等による専門性の獲得である。

#### 4. おわりに

以上、民生委員の媒介機能について検討してきた。隣人である民生委員が友人として、また専門家として活躍することで、住民と行政・専門機関をつなぎ、風通しがよくなる。その民生委員が地域社会の中から生まれ、また地域社会に支えられることを示してきた。そして行政の支援も必要なことも示してきた。充実した地域社会への模索は、市民協働や地域自治組織などの近年の動きの中でも進んでいる。それゆえ民生委員の媒介機能の検討は、相互扶助と専門処理の最適結合<sup>(16)</sup>をいかにして実現するかというテーマと絡み合ってくる。

以前、次のような社会福祉協議会の職員の話聞いたことがある。「今やっていることを継続することがすでに難しい地域がある（高齢化や後継者の問題）。そうした現状を理由にして止めるのは簡単だが、もし止めたとして数年後に再度システムを構築するときには今以上にエネルギーが必要となるし、その時に構築できたらいいが、できない場合はもっと問題になる。だから今は多少無理をしてでも現状のシステムを維持する必要がある」。確かに地域社会の実情に応じて、リーダーの展望は異なってくるだろう。民生委員を含む関係者が多少の無理をせざるを得ないという場合もあるだろう。あるいは既にリーダーを望むことができないという地域もあるだろう。また若い世代が多い地域であっても、転出入が多く流動性の高

い地域ではリーダーの発掘は困難であろう。リーダーの発掘・育成はかねてよりの地域社会の課題である。コミュニティづくり、まちづくりも人材の育成が一つの柱である。

リーダー育成の一つの方策は、地域社会のネットワークづくりである。その場合協力し合うリーダーたちが生まれる。そこでは互いをみて、評価してくれるつながりができる。地域生活はもともと総合的なものであるから、ある問題を追求すれば、他の問題や主体とも関係してくる。まちづくりの分野ごとに縦割りでみたとき、リーダーの候補者は少なく感じるかもしれないが、地域の側から面してみたとき、相当数の人材がいるかもしれない。先ほどの調査データでもネットワークづくりが強化すべき活動として挙がっていた。実際に自主防災組織、防犯パトロールなど安全・安心のレベルでの取り組みが多く地域で進んでいる。例えば防犯パトロールには民生委員を含め、各種の行政協力委員が名を連ねているケースが見受けられる。このような実践を積み重ね、ボランティア・NPOも視野に入れた上で、主体の総合化を急ぐべきである。その際、地域を総合的に管轄する自治会・町内会がネットワークづくりの受け皿となるであろう。また行政を中心として行政協力システムがつくられている現状を考えれば、単位自治会・町内会の範囲を超えた取り組みの場合は、そのコーディネーター役はやはり行政になるであろう。またそこでは既存の行政協力システムの利用・見直しも視野に入ってくるであろう。

第二の方策は専門性を獲得するための研修等である。同じくそのコーディネーター役は行政・専門機関の側にある。専門性は行政・専門機関の特質である。それを媒介者に伝えるのも専門家の仕事である。ただし研修等に工夫が必要なことは上述の通りである。

地域社会を充実させようという試みはずっと続けられてきている。しかしなお確固とした答えは出ていない。民生委員制度は現状でも民生委員の懸命の努力によって成り立っているが、その活動を地域社会で支える、あるいは行政・専門機関が

支えるという姿勢を忘れてはならないだろう。それは住民の自治的な能力を高めるためには是非必要なことである。本稿では民生委員活動の一般的な把握にとどまったが、歴史的な類型化、地域的な類型化を行えば、民生委員が抱える問題も、また民生委員活動を支える方策もより具体的になるであろう。また民生委員に当てはまることは、他の地域の役職（者）にも当てはまる。しかし他の領域で求められる方策は内容的には異なってくるかもしれない。それらの検討については後日の課題としたい。いずれにせよ民生委員のあり方は、これからの地域社会のあり方を見定める一つの試金石となろう。

### 注

- 1) 松永俊文, 2001, 地域福祉新時代と民生委員・児童委員の役割－制度創設 80 年の軌跡とこれからの課題－, 福岡女学院大学紀要 人間関係学部編, 第 2 号, p.85
- 2) 鶴飼一晴, 2002, 地域福祉を拓く民生委員・児童委員の力, 月刊福祉, 10 月号, p.11
- 3) 小松理佐子, 2002, 民生委員・児童委員をめぐる法改正の意義と今後の展望, 月刊福祉, 3 月号, pp.42-45
- 4) 森裕亮, 2004, 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, 第 5 巻第 1 号, p.132
- 5) 朝日新聞社, 2002, 暮らし面, 支え合うしくみ: 生活保障, 2002 年 11 月 13 日, 11 月 20 日, 2003 年 2 月 12 日, 2 月 19 日
- 6) 指定都市市長会, 生活保護費国庫負担金等に関する緊急アピール,  
[http://www.siteitosi.jp/st\\_syutyous/st\\_syutyous\\_honbun/h17\\_11\\_04\\_01.html](http://www.siteitosi.jp/st_syutyous/st_syutyous_honbun/h17_11_04_01.html)
- 7) 毎日新聞 (2006 年 10 月 26 日) は窓口処理に関して, 「全国各市が設置する福祉事務所で 2004 年度に受け付けた生活保護の相談件数のうち, 実際に保護を始めた割合が平均で 28 %と 3 割に満たないことが会計検査院の調べで分かった」とし, 「相談にとどめて申請させない門前払いの実態を示している」という専門家の意見, また「相談者はさまざまな要因で生活に困っており, 児童給付などほかの制度を使っている可能性もある. この数字だけで門前払いとは言えない」という厚生労働省保護課の意見を紹介している.
- 8) 牛沢賢二・鈴木博夫, 2004, 「生活保護率の地域格差に関する研究」, <産業能率> 大学研究紀要 Vol.24, pp19-30
- 9) 鶴岡, 2006, 生活保護率の都道府県格差に関する分析, 修士論文, p.31
- 10) 鶴岡, 2006, 生活保護率の都道府県格差に関する分析, 修士論文, p.33
- 11) 単位民児協活動ガイドブック,  
[http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/introduce/data\\_01/g\\_02.htm#01](http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/introduce/data_01/g_02.htm#01)
- 12) 高橋信行, 2002, 鹿児島市民生委員・児童委員の基礎調査, 鹿児島国際大学福祉社会学部論集, 第 21 巻第 1 号, p.94
- 13) 単位民児協活動ガイドブック, 民生委員・児童委員による相談援助活動のために,  
[http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/introduce/data\\_01/g\\_02\\_2.htm#01b](http://www2.shakyo.or.jp/zenminjiren/introduce/data_01/g_02_2.htm#01b)
- 14) 佐藤豊道, 2006, 社会福祉援助活動の基本的枠組み, 福祉士養成講座編集委員会編集, 新版 社会福祉士養成講座 8 社会福祉援助技術論 I, 中央法規, p.53
- 15) 工藤禎子, 2005, 転入高齢者に対する民生委員の関わりの実態と支援のあり方, 北海道医療大学看護福祉学部紀要, 第 12 号, p.56
- 16) 高橋信行, 前掲論文, pp.97-100
- 17) 同上, pp.96-97
- 18) 倉沢進, 1998, コミュニティ論－地域社会と住民活動－, 放送大学教育振興会, p.44