

## 民生委員の新しい役割とコミュニティ

佐久間 美 穂\*

### New Roles of the Welfare Commissioner and the Community

Miho SAKUMA

#### 要 旨

民生委員・児童委員制度（以下、民生委員）は、創設から100年という長い歴史がある地域における重要な制度であるが、その社会的役割は見直しが求められてきた。行政協力者という位置づけとなった現在にあって、民生委員に対する役割や期待は大きく、地域福祉の重要な担い手としても位置づけられている。

こうした現状において、民生委員の位置に関して一つの方針を示した阿部志郎氏の「民生委員論」は、民生委員の新しい役割について積極的・説得的な説明がなされている。その説明からは、民生委員に対する期待を、民生委員に対する期待と受け止めるだけでなく、コミュニティに対する期待として受け止めることによって、コミュニティのあり方を見直す契機と捉えること、民生委員の新しい役割・あり方について、コミュニティの側にも従来型の行政依存ではなく、住民が主体性をもって行政活用を図る新しい型への転換を追求していくという見方もできよう。こうしたことから、コミュニティが民生委員によってより良いものに改善され、同時に民生委員はコミュニティによって育てられるという関係を創り出すこともできるのではないか。そのためには民生委員が行う多様な活動と、その活動を推進し支えていく土台となるコミュニティの存在が求められる。

キーワード：民生委員，コミュニティ，機能的全体性，地域及び社会の役割，福祉や社会的支援

#### はじめに一問題の所在

民生委員・児童委員制度は、2017年に制度創設から100年を迎える。この長い歴史を持つ民生委員の社会的役割には、これまでも見直しが求められ、現代の社会状況に即した役割が期待されている。また、民生委員については、多くの人々が社会福祉、地域福祉における中心

---

\*講師 社会福祉学

的な担い手として評価している。その一方で、社会福祉基礎構造改革以降、福祉の市場化や非営利組織である福祉系の NPO の設立、地域包括支援センターによる高齢者福祉体制の確立など、地域福祉をめぐる新しい動きがあり、民生委員の役割も拡大していると同時に、その位置が多少曖昧になりつつある。そして、民生委員と並び地域福祉において位置を占めていた社会福祉協議会も、事業主体化等があり、地域福祉における位置を変えつつある。

こうした現状において、民生委員の位置について一つの方針を示した阿部志郎氏の「民生委員論」は、民生委員の役割と位置づけを提示し多くの示唆を含んでいる。その所説は「民生委員は何をする人か」という現在にも通じる疑問にこたえるだけでなく、「民生委員は地域福祉に貢献できるのか」という疑問に対し、積極的・説得的な説明がなされており、地域福祉やコミュニティという観点からも大いに刺激される場所である。

このような状況を踏まえ、本論では、民生委員の位置と役割に関する阿部志郎氏の所説に学びながら、民生委員の新しい役割について概観し、民生委員と地域福祉のあり方や、その地域福祉を支え動かすコミュニティのあり方について検討する。

## 1. 阿部志郎氏の民生委員論

まず、阿部氏が民生委員に対してどのような指摘をしているのかについて、過去に行われた二つの講演（①北陸、近畿、東海地方民生委員研修会での講演（岐阜）「期待される民生委員の役割」、②第六回中央民生委員教室にける講演（東京）「地域福祉活動」）をまとめた「民生委員と地域福祉活動」から、阿部氏の民生委員論について検討する。

### (1) 期待される民生委員の役割

#### ①「水防意識と福祉意識」

一九七七年（昭和五二）の夏、総理府が社会福祉意識の全国調査を発表しました。それによりますと、実際にボランティア活動をしている人はわずか六%しかおりません。ボランティアを経験した人も決して多くありません。十人に一人です。ボランティア活動に興味があるが、いまは時間もないし金もないからできないけれど機会があればやってみたいという方が三十四%、という数字が出ております。その中で覚えておいていただきたいのは、自分からはボランティア活動に出て行ってやる気はないが、頼まれればやってもいい、手伝ってくれませんかと誘われれば引き受けてもいいという人が七十七%という数字を、調査が示していることです。国民の七十七%の人が、普段はどうも出ていけない、出しゃばりと言われるのは嫌だけ

れど、一つやってくれないかと言われたら出ていきますよ、というのです。……民生委員さんがこれをしなければ、一体誰にできましょう。民生委員さんが「一緒にやってくれませんか」という言葉をかければ、「やりましょう」と、こころよく答える人が七十七%もいるのです。これは実に大きな福祉のエネルギーです。このエネルギーを組織化すれば、日本の社会福祉は大きく前進するのではないのでしょうか。これを担うのは、地域では、幸か不幸か民生委員さんしかいないのです。このことを先ず覚えておいていただきたいと思うのです（阿部：110-112）。

## ②「戦後の福祉意識の変化」・「老人問題の提起」

戦後三十年間の福祉の歩みを考えますと、昭和二十年代（一九四五-五四）からの十年間の福祉は貧乏対策でした。一九四六年（昭和二一）に民生委員令という法律ができましたが、この時には民生委員は生活保護の補助機関だと規定されていました。いまは協力機関になっておりますが、いわゆる貧乏対策の下請けが民生委員の仕事の始まりだったのです。……この時代になると、住民はただ黙って役所がくれる福祉をもらうという二十年代の受け身の態度を改めて、要求をするようになりました。黙って待つのではなく、自分のほうから役所に公害をなんとかしろ、障害児の問題をどうしてくれるのか、保育所をつくれというふうにもいろいろの要求をし、突き上げを始めた時代が三十年代です。要するに、私たちの意識は、与えられるという受け身から、役所に向かって要求するという積極的な姿勢に変わったのです。この背景には、国民の中に福祉の権利への目ざめがありました。……昭和四十年代（一九六五-七四）に入ってから、日本の福祉は大きく変わりました。まず老人問題が起きました。一九六八年に寝たきり老人の調査を全国の民生委員が行いました。……気がついてみたら老人問題は意外に深刻で、しかも予想以上に早く進行していることに初めて気がついたのです。この問題を提起したのは民生委員であったことを忘れてはならないと思います。なぜなら、ここに民生委員活動の特色があるからです。みなさんは自分の地域では、自分一人で仕事をしなければなりません。しかし、孤立して一人で働くではありません。地域には民生委員協議会（民協）がございまして。そして民協は同時に社会福祉協議会に協力をする社協組織の一環としても位置づけられています。この民協が各県に、さらに全国民生委員児童委員協議会（全民児協）という組織をつくっておりますし、社協では全国社会福祉協議会があります。さらに国際社会福祉協議会という世界組織につながっているのです。……民生委員は一人ひとりの個別的活動であると同時に、それは全国民に問題を提起しうる協力活動でもあるのです。個別活動でありながら、全国の十六万人の同士と結びついた、全国組織であり、地域の現実に根ざした活動であるところに、

民生委員活動の強固な基盤があります（阿部：112-114）。

### ③「地域福祉の登場」・「参加する福祉」

いままでは施設ばかりに目を向けて金を投じていたのですが、施設の数にも限界があります。ヨーロッパ並みと言わないまでも、少なくとも百人のうち二人ぐらいの老人は入れなければならない……それでも百人中九十八名が残ります。その九十八人が生活する地域社会で、みんなで努力して老人の問題を一緒に考え、悩み、解決の道をさがそう－これが地域福祉の考え方の第一歩です。施設を中心にしてきた福祉から、地域中心の福祉へと、いま社会福祉全体の方向が変わりつつあるのです。……さて、ここで改めて注目されるのが民生委員活動です。……すでに民生委員は地域で活動してきたのです。そこで、民生委員をどう位置づけ、どのような役割を負ってもらうか－これが民生委員制度六十周年の強化方策です。これは、いままでと観点を換え、地域福祉における民生委員の新しい役割を見直し、そして展望する視点からつくられたのです。施設中心から地域福祉へ、日本の地域福祉が変わってまいりますと、私たちの考え方も変えていかなければなりません。……そこでとりあげられねばならない問題は、地域住民の一人ひとりの福祉に対する姿勢です。はじめは黙って腕をこまねいて傍観し、その次は、行政を突き上げ、責任を追及しました。それが四十年代以降、「参加する福祉」に変わりつつあるのです。参加の福祉とは、生活に困れば誰でも国に請求して生活保護を受ける権利を持ち、国は私たちに与える義務を負っていますが、ただ受け身ではなく、自分の分に応じて、自分の責任で人にも与えることです。与えることと与えられることが別個ではなく、一元化されることが参加という言葉の意味合いです。……民生委員は、「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」であるという表現がありました。いままでの民生委員の中で、かつて言われなかった考え方があります。いままでは、民生委員は役所から言われたことだけをすればいいという考え方がありました。そうではなくて、役所の側に立って住民を見下すのではなく、住民の立場に立って住民を代表する意味で福祉行政に橋渡しをする、新しい意味での行政協力活動だということ（阿部：116-118）。

### ④「富山の売薬」と「在宅サービスの網」

さて、強化方策で、地域福祉を基礎とした民生委員活動の重点施策として、二つのことが言われております。一つは、重点活動の中に「在宅者福祉のための個別援助活動とネットワークの強化（個別活動の強化）」とありますが、個別的に仕事をするとともに福祉のネットワークをつくらうということです。第二は、「福祉のまちづくり運動の推進」があります。……この

富山の葉の行商に出ることを「出職」と言いますが、福祉の世界で言えば在宅福祉の意味なのだと思います。いままでは目に見える建物をつくって、人びとの来るのを待って、来ればサービスをしてあげましょうというのが行政の姿勢でした。行政はご承知のように申請主義と申しまして、行政のほうから注文を聞いてまわってはくれません。……ですから申請主義は待つ態度です。これがいままでの福祉でした。……これは、縦割りだから起こる現象です。これがいままでの福祉の欠点でした。そこで観点を変え、役所とか施設を中心に福祉を考えないで、実際に問題をもって苦しんでいる一人ひとりの住民の立場に立ち、福祉をどうやって守るかを考え直そうというのです。住民の福祉を守るためには、私たちのほうから住民のところへご用聞きに行き、行商するのです。ここから在宅サービスが出てまいります。……そのワーカーの中には、保健婦も、ホームヘルパーも、児童相談所の児童福祉司もいるでしょう。この中で、一番地域を知り、ニーズをとらえているのは民生委員です。民生委員が核になり、サービスに向く人たちの橋渡しをしなければ、一つひとつのサービスが横に結びつかないのです。保健婦とホームヘルパーは、役所の機構で申しますと保健所と福祉事務所とに分かれ、関係がありません。同一の老人に保健婦もヘルパーもサービスをしますが、そのサービスがばらばらになっているのです。ばらばらのままでは、社会資源のむだです。これを結びつけて、有機的に効果を倍增させるためには、地域で民生委員活動が機能することが必要です（阿部：118-123）。

## (2) 地域福祉活動

### ① 「民生委員の役割」

民生委員の役割は非常に大きく変わりました。先ほどの朝日新聞の世論調査の数字ですが、自治会に対する考え方が分かれております。一方は、自治会は役所から住民に情報を伝達する機関だとしており、もう一方は逆で、住民の声を役所に伝える組織として自治会があるというのです。……これからは住民の意志を役所に反映させようという声の方がだんだん大きくなっていくだろうと思います。民生委員は、役所と住民のちょうど中間にいるわけですが、いままでの民生委員は、役所から頼まれたことだけをすればよいという意識でした。また一時は民生委員は役所の補助機関だとされたこともあります。しかし、いまでは役所からの依頼を下請けするのではなく、住民の持つ意志を行政に反映させていこうとするところまで変わろうとしているのです。……こうなりますと、民生委員の仕事はたいへん苦勞の多い仕事です。なんの報酬も受けなくて、自分から、世話役を買って出なくてはならないのです。民生委員制度を創設した笠井信一岡山県知事は、「無報酬の報酬」と申しました。報酬を受けなくてサービスをすることこそ、一番大きな恵（めぐみ）ではないか、と。それが民生委員制度を支える大きな柱

ではないかと思えます。こういう地域活動を、これから民生委員が中核となって地域の中に展開していかなければならないという時に、私は一つだけ、これからの地域福祉にみなさんがたずさわっていく姿勢、態度に、注文するものではありませんが、こういうことが必要ではないかということ、……それは四つのいき方ということでもあります。第一のいき方は“地域と共に歩む”ということ。住民と共に歩むことです。第二のいき方は“地域が落とし、取りこぼす問題、それを拾って歩く”落穂拾いの役割です。第三は“地域より一歩先に歩む”ことです。福祉の問題については、一般住民より勉強をし、視野を広げなければならないベテランです。第四のいき方は“地域にさからって”ということ。地域のすることがすべて正しいとはかぎりません。客観的な眼で見て、地域社会に対し苦言を呈し、反対をしなければならないこともあるでしょう。地域にさからうという主体的な姿勢を持つことが必要ではないかと思えます(阿部：150-152)。

民生委員を対象にした講演という性質もあって、民生委員としてのあるべき姿を指摘しているものの、現実との距離も感じられる。しかし、その主張は、「民生委員の新しいあり方」や、「これからの民生委員はこうあるべきではないか」という内容を強調したものであり、共感されるところも少なくない。阿部氏の指摘には、新しい民生委員の役割として、この「現実」との距離を縮めるために、あるいは、民生委員の新しいあり方を「現実」のものとするために、土台となるコミュニティに対する期待も含まれているように思われる。こうした民生委員に対する期待を、民生委員に対する期待と受け止めるだけでなく、コミュニティに対する期待というように受け止めることによって、コミュニティのあり方を見直す契機ととらえることもできるのではないか。阿部氏が指摘する民生委員の活動については、大いに進められるべきことである。しかしながら、それだけに民生委員の活動を理解し協力する住民の存在と、そのような住民によって構成されるコミュニティの存在が不可欠となってくるだろう。

## 2. 民生委員をめぐる現状

それでは、現在の民生委員はどのような状況となっているのだろうか。周知のとおり、民生委員制度の起源は、大正6年(1917)岡山県に設置された「済世顧問制度」と、大正7年(1918)に大阪府で始まった「方面委員制度」である。昭和11年(1936)の方面委員令公布による全国統一的な運用等を経て、昭和23年(1948)に民生委員法が制定された。平成12年(2000)には、社会福祉法の改正にともない、民生委員法も改正が行われた。変更箇所としては、基本

## 民生委員の新しい役割とコミュニティ

理念の部分が「保護指導」から「相談・援助へ」、 「名誉職」から「給与を支給しない」という性格の変化や職務内容等である。これにより、民生委員は地域福祉の担い手として位置づけられることになった。

民生委員の要件及び委嘱手続・定数が求められるところとして、「民生委員は、人格識見が高く、広く社会の実情に通じ、かつ社会福祉の増進に熱意のある者の中から推薦、任期は3年で、再任は可能、都道府県知事は、市町村民生委員推薦会から推薦された者について、地方社会福祉審議会の意見を聴き、厚生労働大臣に推薦、定数は厚生労働大臣の定める基準に従い、都道府県知事が市町村長の意見を聴いて定める」とされている。

職務については民生委員法にその規定があり（第14条）、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社会福祉事務所その他の関係行政の業務に協力すること、⑤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、⑥その他、住民の福祉の増進を図るための活動を行うこと」とされている。その中でも、⑤に挙げられた協力活動には、「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」とされている。この「業務に協力する」というのは、「関係行政機関がその権限に基づいて継続して行う社会福祉に関する事務又は事業について協力すること」であり、例えば、生活保護法第22条に生活保護事務についての協力、という内容がある。このように、生活保護法を始めとする福祉関連法律、学校保健法などにも事務協力の規定がなされている。この規定をみれば明らかなように、民生委員は社会福祉行政の協力者であって、その主体性は限定されている。それが法律であることからくるものだとしても「協力する」ことが謳われており、阿部の言う、「いままでの民生委員は役所から頼まれたことだけをすればよいという意識でした。一時は民生委員は役所の補助機関だとされたこともあります。しかし、いままでは役所からの依頼を下請けするのではなく、住民の持つ意志を行政に反映させていこうとするところまで変わろうとしているのです。」に照らしてみると、民生委員の「地位」は、依然受け身の状態であるようにも思われる。

また、情報共有という観点から、住民意識の変化、民生委員としての守秘義務が課されていることに加え、個人情報保護法の影響による過剰化した反応により、民生委員への情報提供が円滑に行われない等の状況が生じてきている。これに対しては、平成20年（2008）8月に厚生労働省より都道府県・指定都市・中核市民生活主管部（局）長に対し、「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」という通知を行っている。

このような中で活動する民生委員の対応件数は、厚生労働省の平成26年度報告によると、

相談・支援件数は約 647 万件 (6,465,231 件)、心身障害児者、ひとり暮らしや寝たきりの高齢者、保護が必要とされる児童などに対し、見守りや声掛けなど実際に訪問や連絡を行った延件数は約 3,860 万件 (38,648,913 件) であった。民生委員の実数は、約 23 万 1 千人 (231,339 人) であり、各活動の対応件数を民生委員一人当たりの対応件数としてみれば、相談・支援件数は 27.6 件、訪問回数は 167 件となる。実数ではこうした結果となっているが、民生委員が対応する相談・支援の具体的な内容は、個々に異なる内容であり、その生活問題も深刻な内容も少なからずあるものと想像される。実際の訪問対応に至っては、相談・支援対応と同様に、個々の問題の内容や深刻度は異なるだろう。かつ、民生委員には「その他の活動」とする実態把握、行事・事業会議への参加、いきいきふれあいサロンに代表されるような地域福祉活動や自主活動、民生委員児童委員協議会 (民児協) の運営や各種研修等もあり、民生委員一人あたり年間で 117 件ほどの活動を行っていることになる。民生委員の現実の活動を確認すると、行政協力者という名称からイメージされるより多くの内容に対応しているものと思われる。

こうしたことは民生委員のみに起こることではないだろうが、その制度がいつも期待通り機能する・機能しているとは限らないし、現実合わなくなることもある。制度を包む社会状況の変化もあり、制度は常にその機能に関して課題を抱え、時には刷新や見直しを求められる状況におかれている。しかしながら、刷新や見直しされた制度も、必ずしもうまく進められるとは限らないということも認識しなければならない<sup>1</sup>。

### 3. 民生委員の新しい役割 ―コミュニティのあり方と関連して―

阿部氏が指摘する民生委員に対する期待を、民生委員に対する期待と受け止めるだけでなくコミュニティに対する期待として受け止めることによって、コミュニティのあり方を見直す契機となるのではないかと先に指摘したが、民生委員とコミュニティの間には、双方が協力関係を持ち、それを深めることが望ましい。民生委員の新しいあり方ということに対応して、コミュニティの側にも新しいあり方を考える必要がある。それは、コミュニティは従来型の行政依存ではなく、住民が主体性をもって行政活用を図る新しい型への転換を追求していくことになるものと思われる。

阿部氏は新しい民生委員の役割に、コミュニティを育てるという内容を持たせていた。それは困難な仕事ではあるが、正しい視点であると思われる。しかし、民生委員からコミュニティを育てるという方向は、同時にコミュニティから民生委員を育てるという方向でもなければならぬ。民生委員とコミュニティは、相互にそれぞれを高める機能的協力関係にあることが望

ましいだろうし、コミュニティが民生委員によってより良いものに改善され、民生委員はコミュニティによって育てられるという関係を創ることを新しい役割として考えられないだろうか。

平成12年の民生委員法の一部改正により、民生委員から「名誉職」という性格を除くことになったが、この名誉ということについて、P.バーガーは「今日の風習では、名誉は純潔とほぼ同程度の位置を占めている。すなわち、たとえある人が名誉を主張したとしても、彼は何等の尊敬されることはなく、また名誉を失ったと訴えても、同情を買うよりもむしろ興味の対象となるぐらいがおちである。どちらの概念も近代的世界観においては、明らかに時代遅れの地位しか占めていない」(Berger: 95)と述べている。民生委員がその活動において「名誉」を外されても、大きな影響はないかもしれない。しかしながら、民生委員の活動意欲を高め、民生委員を阿部氏の期待するようなものにするためには、民生委員が誇りをもって活動できる環境というものが必要となり、そのような環境としての「コミュニティ」の必要性があるのではないだろうか。民生委員をコミュニティから孤立させることで、民生委員の志気を削ぐことがあってはならないだろう。また、民生委員自身にさらなる質の高さや意欲を求めるのは無理がある。民生委員が阿部氏のいうように機能するためには、コミュニティも、そして自治体もそのあり方を変える必要が出てくる。とりわけ住民には、民生委員の役割は住民自身の役割であるという認識と自覚をもちながら、コミュニティが有している多様な主体に流されることなく、新しいあり方を追及することが求められる。

地域福祉における民生委員の具体的機能がどこまで住民の理解として浸透しているか、さらには、民生委員という制度と民生委員の役割が、実際のコミュニティにおいてどこまで浸透しているか、という点については、民生委員を孤立させないために、機能させるために、より高いモラルを期待するために必要なことである。先だって、民生委員について阿部氏が指摘した箇所は、こうしたことに関係している。その中でも特に注目したいのは、「住民の福祉を守るためには、私たちのほうから住民のところへご用聞きに行き、行商するのです。ここから在宅サービスが出てまいります。……そのワーカーの中には、保健婦も、ホームヘルパーも、児童相談所の児童福祉司もいるでしょう。この中で、一番地域を知り、ニーズをとらえているのは民生委員です。民生委員が核になり、サービスに向く人たちの橋渡しをしなければ、一つひとつのサービスが横に結びつかないのです。保健婦とホームヘルパーは、役所の機構で申しますと保健所と福祉事務所とに分かれ、関係がありません。同一の老人に保健婦もヘルパーもサービスをしますが、そのサービスがばらばらになっているのです。ばらばらのままでは、社会資源のむだです。これを結びつけて、有機的に効果を倍増させるためには、地域で民生委

員活動が機能することが必要です」(阿部：118-123)。という指摘である。民生委員がこの指摘のように機能すれば最善であろう。そして、こうした現状を改善していくためにも、民生委員の努力が、コミュニティが、社会資源の有効活用を意識したものになっていることが必要である。

また、「民生委員さんが「一緒にやってくれませんか」という言葉をかければ、「やりましょう」と、こころよく答える人が七十七%もいるのです。これは実に大きな福祉のエネルギーです。このエネルギーを組織化すれば、日本の社会福祉は大きく前進するのではないのでしょうか。これを担うのは、地域では、幸か不幸か民生委員さんしかいないのです。このことを先ず覚えておいていただきたいと思うのです」(阿部：110-112)。ここでいう七十七%とされるコミュニティに潜在するエネルギーを、コミュニティは把握し組織化できているのだろうか。その点について阿部氏は、民生委員による潜在的エネルギーの活用を期待している。ただ、これは民生委員のみの仕事ではなく、町内会・自治会、社会福祉協議会などのコミュニティに「気づき」を促し、コミュニティの潜在的エネルギーを活用する主体も同様である。さらにこうした潜在的エネルギーをもつコミュニティは、単に、「グッド」なコミュニティであることを超えて、より高い目標を持つことも必要である。<sup>2</sup>

コミュニティは、従来のように受け身の存在であることを超えて、住民自らが生活の課題を明示し、自らが「生活を創る」という主体性と創造性を発揮することのできるコミュニティとなっていくことが必要である。そのためには、住民自身が自らを自治体を改革する主人公として意識しなければならないと思われる。

## 終わりに

新しい民生委員の役割は、住民の意志を行政に反映させていこうとするという段階までに変わろうとすること、生活の質を確保するためにコミュニティの活力を高めることであると考えられる。そして、コミュニティの側には、行政に依存するコミュニティから、行政の活用推進を射程におくコミュニティの必要性がある。こうした目標をもつコミュニティは、あらためてコミュニティとしての全体性を意識しなければならないだろう。自らのコミュニティの全体像を把握することなく、物理的・文化的・社会的な資源の有効活用を図ることは難しいと思われる。コミュニティの資源が「ばらばら」にされたままであり、有効に使われていない一因は、コミュニティの全体性に認識が及ばないところにある。それは、コミュニティがもつ全体像が明確になっていないということが考えられる。コミュニティが求める全体性を、地域を構成

する主体の連携を中心にした「機能的全体性」<sup>3</sup>という観点からみた場合、民生委員が有する機能から多様な活動を行える環境の担保とともに、その活動を推進し支えていく土台となるコミュニティの存在が求められる。

## 注

1. たとえば民生委員の活動と関係する福祉事務所の問題もその一つである。炭谷茂は「福祉事務所は、‘社会福祉主事’という専門職を配置して住民に密着し、地域における有機的組織として迅速に効果的・総合的に福祉サービスを提供するために、都道府県や市（市町村も設置）によって設置されているものである。本来、アメリカ流の福祉事務所は、専門家が住民に対してソーシャルワークの技術を用いて総合的なサービスを供給することを業務としたが、日本の場合はこれを行うにも専門家が不足し、知識や技術が乏しく、さらにはソーシャルワーク自体が理解されず、その必要性も認識されなかった。このため、日本の福祉事務所は単なる行政機関に終わってしまったところが多い。たとえば、某市の場合、福祉事務所が市役所の中に吸収されてしまっていて、市民からは福祉事務所の姿が見えてこない。このような型は、現在でも市の福祉事務所に多い。また、都道府県の福祉事務所の場合には、別の問題がある。現在、都道府県の福祉事務所では、次のような業務を担当している。①生活保護の実施、②助産師説及び母子両への入所事務、③老人福祉サービス、障害者福祉サービスに関する広域的調整。社会福祉の業務が市町村へ委嘱される方向にあり、都道府県の福祉事務所の業務は、生活保護に関する業務が大半になっている。このような状況の中で、福祉事務所がソーシャルワークという本来の使命を果たすことには困難が生じており、地方自治体では各種の工夫を凝らしている。その一つが、福祉事務所と保健所との統合である。近年、医療・保健サービスと福祉サービスの統合化が求められており、そのためには、福祉事務所と保健所との連携強化が有効である。さらには、連携のみならず両者を統合して、いっそう効果的な住民サービスを行なおうとする都道府県が増えている」（炭谷：83-84）。
- このような連携については、阿部氏も指摘しているところであるが、この炭谷の指摘は、福祉事務所が軽視できない多くの問題・課題を抱えている現状において、福祉事務所と保健所の連携強化を進めることであろう。それは、確かに工夫の一つであるにしても、専門のケースワーカーの員数縮小という事態の中では、民生委員が便利屋的に使われることも危惧される。
2. この場合、どのようなコミュニティをグッド・コミュニティ（良いコミュニティ）とするかは、簡単な問題ではないが、ここでは、「①物理的・社会的に安全と安心が確保されているコミュニティ、②地域住民が相互に一体感を持ったコミュニティ、③共同と協働を基盤にした自主的地域管理機能を持つコミュニティ、④緊張を処理し問題の解決を図る意欲と力をもつコミュニティ、⑤個人の自由が可能なかぎり保障され、統合性を維持している寛容度の高いコミュニティ、⑥コミュニケーションの回路を維持し、世代的にも、言語を機能させているコミュニティ、⑦地域統合のシンボルをもち、外部社会との交流を豊かな地域形成に活用・実現しているコミュニティ、⑧何よりも住民の満足度の高いコミュニティ」（内藤：179）をグッド・コミュニティの条件として挙げておく。
3. 基礎社会の衰退や有限責任のコミュニティという歴史的現実を直視しながら、コミュニティの「全体性」を求めたい。それはこれまでの共同体というものへの回帰ではなく、基礎社会の復活とも異なる

佐久間 美 穂

ものである。現代的な意味における「全体性への希求」を、コミュニティ内の諸主体のネットワークによって形成される全体性ととらえた上で「機能的全体性」と提起するものである。詳細は、拙稿「創造的社会的構築とコミュニティ—郊外型コミュニティの現状と課題に関する考察を通じて—」『東北都市学会研究年報』Vol.15-16 (pp.1-13)を参照されたい。

#### 引用・参考文献

- 阿部志郎, 1988, 「民生委員と地域福祉活動」, 『ボランティアズム』, 講演集2 海声社, pp.99-153
- 金井 敏, 2011, 「第6章 民生委員・児童委員による見守り活動をめぐり実際と課題」, 東洋大学福祉社会開発研究センター編, 『地域におけるつながり・見守りのかたち—福祉社会の形成に向けて』, 中央法規, pp.129-153
- 厚生労働省, 2000, 「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告」, (平成20年3月31日)
- 厚生労働省, 2015, 「平成26年度福祉行政報告書例の概況」, (平成27年12月10日)
- 佐久間美穂, 2016, 「創造的社会的構築とコミュニティ—郊外型コミュニティの現状と課題に関する考察を通じて—」, 『東北都市学会研究年報』, 東北都市学会, Vol.15-16 pp.1-13
- 炭谷 茂, 2004, 『社会福祉の原理と課題—社会福祉基礎構造改革とその後の方向—』, 社会保障研究所, pp.83-84
- 内藤辰美, 2009, 「第9章 移住社会とコミュニティ・リーダー—小樽高島地区の場合—」, 高橋勇悦・内藤辰美編著『地域社会の新しい〈共同〉とリーダー』, 恒星社厚生閣, p.179
- P. Barger, B. Bargar, H. Kellner (1973) “The Homeless Minid-Modernization and Consciousness” Random House, (=1977 馬場恭子, 馬場信也, 高山真知子訳『故郷喪失者たち—近代化と日常意識』新曜社)