

# 民生委員の階級的基盤

## 三 富 紀 敬

### 6 総括—階級的基盤の変化と「自主性」の復権—

#### 1 課題と視角

a 従来の民生委員論の分析視角と社会福祉論の課題

岡山県に創設された濟世顧問制度（一九一七年）にはじまり、大阪府方面委員制度（一九一八年）とつづいて全国的な拡がりをもせた方面委員制度にその歴史をもつ民生委員制度は、戦後「民主化」過程における再編成をへて、一九七七年、制度創設六〇周年を迎えている。こうした状況を反映して、最近、民生委員に関する理論的・実証的な研究があいついで発表されるようになった。主要な論稿を数えあげただけでも、小倉襄二『民生委員制度とその問題点』（一九七三年）、同『民生

### 目 次

- 1 課題と視角
  - a 従来の民生委員論の分析視角と社会福祉論の課題
  - b 分析視角
- 2 「完全雇用」保障体系と低所得階層対策
  - a 戦後「民主化」と民生委員の位置
  - b 民生委員の活動領域の拡大化と『公私分離』原則への逆行
  - c 低所得階層対策としての世帯更生資金貸付制度
- 3 民生委員の選任機構
  - a 民生委員推薦会
  - b 民生委員審査会
- 4 民生委員の階級的基盤
  - a 民生委員の階級的基盤
  - b 民生委員の社会福祉観
- 5 民生委員の諸機能
  - a 低所得階層の不安定就業者化
  - b 住民の自主的組織に対する規制

民生委員の階級的基盤（三寛）

委員の意識状況』(一九七四年)、同「民生委員の『責任』について」(一九七四年)、同『在宅老人福祉の現状と今後の方向』(一九七七年)、井岡勉『民生委員制度とボランティア活動』(一九七三年)、同『民生委員協議会の機能と役割』(一九七四年)、孝橋正一『社会奉仕者』(一九七七年)、副田義也『地域福祉問題と民生委員活動』(一九七四年)など、その数は少なくない。

これらの研究は、「民生委員のあるべき姿、心構えについて述べ」たり、あるいは「限られた事例の中で印象的に受けとめたものを一般化」<sup>(2)</sup>することにとどまっていた民生委員「研究」の現状の克服を念頭に措いたうえで、社会福祉の基礎的な理論枠組を基調として立論されているところに特徴がある。最近の社会福祉研究は、資本の蓄積による貧困化の構造的な再生産、貧困化を媒介とする階級闘争の発展と階級闘争の発展に対する国家の譲歩としての社会福祉政策、といった内容の理論枠組を共通の認識にできているが、<sup>(3)</sup>さきの摘記に代表される最近の民生委員論は、かかる理論枠組を基礎に据えた理論的・実証的な研究である。すなわち、これらの民生委員論は、「福祉国家」と称される国家独占資本主義のもとで、

構造的に拡大再生産される地域住民の貧困化を分析したうえで、民生委員が、かかる住民の貧困化に対峙して地域の望ましい生活環境づくりのための組織者としての役割をどのように果たしていくか、について分析してきた。換言すれば、これらの民生委員論は、地域概念を理論枠組に挿入しながら、「福祉国家」のもとにおける住民の状態を貧困化として分析することによって、「福祉国家」論の虚偽性とイデオロギー性との批判をなしてきた。さらに、これらの民生委員論は、「福祉国家」論の批判にとどまらず、民生委員が、貧困化に媒介されて形成される住民の福祉要求をいかに組織化していくかといった、社会福祉運動の担い手として成長すべき民生委員の課題と展望について析出してきた。しかも、かかる析出は、民生委員が、ボランティア活動の容易に育ちがたい日本において、本格的なボランティアとして成長していくにちがいない、といった「遠大」な展望を理論的に包含するものであった。こ<sup>(4)</sup>うして最近の民生委員論は、「研究実績が殆んど皆無である」(傍点は引用者)とまで指摘されてきたこの分野に、民生委員研究としての実績を刻印するものであった。しかも、最近の民生委員論は、地域における貧困化の再生産と社会福祉運動

の担い手としての民生委員の成長について、理論的・実証的な研究を蓄積することによって、社会福祉研究における貧困化論と社会福祉運動論に独自の寄与をなしてきた。

たとえば、小倉襄二氏は、それまでの民生委員論が社会福祉の基礎的な理論の枠組から論及されてはこなかった、という理論的な反省を直接述べられたうえで最も精神的に立論されてこられた。すなわち、住民の生活不安・貧困・生活要求が、「福祉国家」・「ゆたかな社会」のもとで、社会福祉・社会保障の領域をつらぬいて形成されており、それゆえ、「福祉国家」のもとにおける住民の最低生活は、社会福祉・社会保障の運動によって憲法第二十五条の生存権規定の水準にまで引き上げられなければならない。そこで、社会福祉運動の発展いかんが確定されなければならないが、民生委員活動は、地域における住民の貧困化を告発し社会福祉要求を発掘することによって、住民の社会福祉運動と連携する事例をすでに数多くつくりだしている。民生委員は、これらの個人的実践の独自の総括のうえにたって把握しなおしてみると、地域における社会福祉運動の積極的な担い手として成長する可能性をもっており、また、成長すべき位置におかれている。

### 民生委員の階級的基盤（三富）

このように小倉氏は、「具体的に動いている民生委員一人一人の描く軌跡、それらが担っている事実としての役割から民生委員論を再点検」されることによって「すぐれた実践」として評価される「事例」に着目される。氏の場合、かかる「事例」がなせうまれ、さらになぜ拡がらざるをえないのか、といった論理の指定を欠いているように考えられるが、それはともかくとして、「福祉国家」における貧困化の分析を基礎として、社会福祉運動の組織者としての民生委員の成長について立論されてきた。

また、井岡勉氏は、『現代の地域福祉』という共同著作に取められた論稿のなかで、「福祉国家と地域福祉政策」・「住民主体と地域福祉」の諸論稿をうけ、地域における社会福祉運動と民生委員の役割について主題を設定されながら、次のように述べられる。「民生委員活動は、まず行政サイドの活動から住民サイドに立つ活動へ転換を図らねばならない。そして住民から学ぶ姿勢を以って感覚的・道徳的観点を克服し、科学的判断に立つ活動展開へ向かわねばならない。また民生委員の個人ブレイからチームブレイへと組織活動を強化すべきである。さらに住民の要求・運動と結びつき、社協（社会

福祉協議会——引用者)活動を通して住民全体の地域福祉運動を發展させていかなければならない<sup>(7)</sup>。氏が社会福祉運動の担い手としての民生委員という立論をおこなわれる根拠は、民生委員活動に「山積している」「矛盾」と「問題」がかかる制度のもつ「前近代的体質」の發露であると理解されていること<sup>(8)</sup>、および、住民の一員にはかならない民生委員が住民の立場にたちきれないことはないといった氏の確信<sup>(9)</sup>に措かれている。この理解と「確信」に支えられて、氏は、民生委員が社会福祉要求の体現者としてたちあらわれる契機を、住民生活の貧困化の深刻化に求められる。かくて、氏は、民生委員が行政機構に編入されその制約を受けていることについて事実のうえで承認されるものの、社会福祉行政機構と民生委員の成長といった理論枠組を構想されはしなかった。このようにして井岡氏は、日本におけるボランティア活動の成長といった課題を独自に意識されながら、社会福祉運動の担い手としての民生委員について立論されてきた。

最後に、孝橋正一氏は、氏の理論体系を濃縮して取りまとめるという意図のもとに發表されたとする『新・社会事業概論』において、民生委員が、公的機関(厚生大臣)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けれども、と前置きされたうえで、彼らがボランティアとして成長することを期待している、と次のように述べられる。「民生委員の現在の位置づけは過渡的必要にまとづくものであるが、社会事業の發展のためには、民生委員は過去の立場に後髪を引かれることなく、官制的性格から脱皮して、純粋にボランティアとしての存在と活動に徹して、新しい時代に新しく生成し増大する社会的需要を見つめつつ、無限で豊富に開かれてはいる新しい任務に取りかかる用意が必要である<sup>(10)</sup>」。すなわち、社会福祉は、消費・生活上のいろいろな社会的障害状態に対応する公・私の施策という姿を以って現われるのだが、民生委員は、「福祉国家」のもことで拡大し多様化する社会的障害状態に主体的に対応するものではない、とされる。このように氏による立論は、民生委員が純粋にボランティアとしての活動に徹しうる根拠を確定されてはいないが、それはともかくとして、社会福祉の發展における民生委員の役割とそれに照らした課題の析出をなしている。

以上、小倉襄二、井岡勉、孝橋正一の各氏の論稿を手が

かりに、最近の民生委員論の到達点<sup>(11)</sup>を検討してきた。しかし、これらの民生委員論は、民生委員論および社会福祉論における理論的貢献にもかかわらず、次に詳述するように分析視角そのものの再吟味を必要としているように考えられる。

第一に、諸氏の民生委員論によると、民生委員が、地域住民の貧困化を告発し社会福祉要求を掘り起こす役割をはたすと理解されていた。しかも、民生委員による組織化は、それが国家独占資本主義における社会福祉運動の一環として位置づけられていたことから、住民の要求を体现した民生委員による行政への能動的なはたらきかけがおこなわれる、という事態をも想定するものであった<sup>(12)</sup>。しかし、民生委員による行政への積極的対応はきわめて少なく、この点で諸氏の民生委員論の根幹にかかわる想定は、事実と合致しない(第1表)。

民生委員の団体である民生委員・児童委員協議会による議会・行政への「要望・陳情書提出」・「請願書提出」・「意見具申実施」の有無調査は、それが住民の社会福祉要求と社会福祉運動に組み込まれた性格のものであるかどうかを別としても、「あり」とする割合が、それぞれ七・八%、二・〇%、七・〇%であると伝えている。もとより、小倉・孝橋両氏の場合、

民生委員の階級的基盤(三富)

第1表 民生委員児童委員協議会における議会・行政への要望・請願・意見具申活動(1974年度) (単位:%)

	要望陳情書提出の有無				請願書提出の有無				意見具申実施の有無			
	あり	なし	N・A	計	あり	なし	N・A	計	あり	なし	N・A	計
市区民協	10.5	85.2	4.3	100.0	4.0	88.3	7.7	100.0	11.2	81.2	7.6	100.0
市区内単位民協	9.6	84.4	6.0	100.0	3.1	88.2	8.7	100.0	8.9	82.7	8.4	100.0
町村民協	6.6	83.9	9.5	100.0	1.2	87.2	11.6	100.0	5.4	83.6	11.0	100.0
計	7.8	84.2	8.0	100.0	2.0	87.6	10.4	100.0	7.0	83.0	10.0	100.0

(注) 全国社会福祉協議会・全国民生委員児童委員協議会「市区町村民協白書一市区町村(単位)民生委員協議会調査報告書一」(1976年11月)17頁表15を借用。  
議会・行政への要望・請願提出については1974年度実績、意見具申は1970~75年間の実績である。

民生委員による社会福祉運動の組織化がなぜ可能であるのか、また、それがなぜ拡がりうるのかといった論理的な措置はなくもっぱら事例の紹介にとどまっていた。しかし、事例の紹介ではあれ、それによって意図されていた想定は、社会福祉運動の担い手としての民生委員の成長と彼らによる社会福祉要求の組織化の発展ということのほかならなかった。また、井岡氏においては、

民生委員活動の「矛盾」は「前近代の体質」に由来するとされたりうえて、さらに、地域住民の生活状態が深刻化してきて

おり、民生委員も住民の一員にほかならないという理解によって、住民サイドに立ったチームプレーのできる民生委員の成長と彼らによる住民組織化の拡がり、という論理を明確にもつものであった。だが、さきに紹介したように、民生委員の自主的な全国団体の実施した調査は、民生委員による住民の社会福祉要求の組織化とその発展としての行政への能動的な対応が、きわめて少ないことを伝えている。ちなみに、この調査は、小倉・井岡氏等の論稿が発表されはじめた一九七三年に数年おくれること、一九七五年に実施されたものである。かくして、諸氏の民生委員論は、事実との対応関係をもちえないことよって破綻せざるをえない。

第二に、民生委員は、地域における社会問題が多様化するなかで社会福祉運動の担い手として成長しなければならぬ、と小倉・井岡・孝橋の各氏と基本的に同一の立論をされた副田義也氏は、氏の立論に対する民生委員の意見や疑問を受けると、理論枠組には「根拠がないように思います」<sup>(13)</sup>と自己確認されたことである。この点で、諸氏の民生委員論は、副田

氏をつうじてそのよってたつ「根拠」そのものの喪失を自己告白されたことになる。

副田氏は、『第一回中央民生委員教室』（一九七四年二月）で『地域福祉問題と民生委員活動』と題して、大要次のような講義をされた。今日、地域における福祉問題は多様化し、地域で社会福祉の対象となる人々を地域ケアでお世話しなければならなくなった。地域が社会福祉の主要な舞台になると、住民参加の課題が提起されてくる。このようなもとで民生委員が、社会福祉運動の担い手として成長していくためには、(1)生存権思想を身につけること、(2)実践報告を軸にした研修を組織すること、(3)社会福祉対象との信頼関係を保持して調査する方法を大切にすること、(4)社会福祉に主体的な関心をもって寄せられる世論の導き手として民生委員には大きな役割が課せられていること、これらの自覚が必要である。そのうち、氏は、講義につづいておこなわれた六つの分散会討論で、参加者からよせられた意見や疑問に答えながら次のような補足をされた。「私がいちばん胸にこたえたのは、私の話にいうように、民生委員がそこまでやらんといかんのかという発言です。……正直いうと、これがいちばん胸にこたえたわけ

です。何を根拠に、そこまでやらなければならんといえるのか、根拠がないように思います。率直に言って、私はいう言葉がないわけです。……素な状況に民生委員があるとは思っておりません。むしろ状況は深刻であると受けとめております<sup>(14)</sup>」(傍点は引用者)。このように氏は、民生委員活動が「深刻」な「状況」(1)仕事の量が多すぎる、(2)調査の数が多、(3)調査の時期が集中している、(4)一般勤労者にはつとまりがたい、(5)仕事の整理が必要である<sup>(15)</sup>にあるという事実認識をなされてはいるものの、地域における福祉と民生委員という課題設定にあたっては、かかる認識からは出発されず、むしろそこから乖離したところで理論を構成しておられる。すなわち、生存権思想・研修・調査・世論の導き手などについて、民生委員から「そこまでやらんといかんのか」という反発がかえってござるをえないがごとき理論枠を構想され、多岐にわたる課題を提起しておられた。ここから氏は、「深刻」な「状況」に日々おかれている民生委員からの意見や疑問に遭遇するやいなや、立論には「根拠がない」と吐露せざるをえず、また、民生委員への期待について講義した手前、民生委員活動をめぐる「深刻」な「状況」について知らないわけではない、と全

### 民生委員の階級的基盤(三富)

国から集まった民生委員を前にして事実認識についての「補足」をしなければならなかったのである。だが、かかる「補足」が立論にとって有意でなかったことは、「補足」されるべきはずの理論枠組がすでに「根拠」をもたないものとして、氏自身によってしりぞけられているのであれば、もはや詳述するまでもなからう。

副田氏によって析出された民生委員論が、小倉井岡・孝橋の各氏によるそれと全く同一であるというわけにはいかないとしても、それは、地域における住民の貧困化と社会福祉要求の多様化を説き、社会福祉運動の組織者としての民生委員の成長とその課題を設定されている点で、基本的に同一の理論枠組をもっているといつてよい。しかも、かかる理論枠組のゆえに、設定された民生委員像が、民生委員の日々の活動に結実しうる客観的・主体的諸条件の解明を欠落させている点でも、諸氏の研究は共通している。副田氏による立論の「根拠がない」旨の自己告白は、氏による民生委員論が諸氏のそれと基本的に同一であるとすれば、最近の民生委員論のもつ重大な欠陥をみずから承認したものとさえよう。副田氏の吐露はこのような研究的位置をもつのである。かくて、この点でも、

最近の民生委員論は再検討されなければならないことになる。

ところで、これまで検討してきた民生委員論の最大の特徴の一つが、社会福祉論の分析視角を基礎として構成されていたことにあった点については、すでに触れてきた。すなわち、民生委員論が社会福祉論としての拡がりをもつにいたったことが、それ以前の民生委員「研究」のうえて、また、社会福祉論にとっても独自の理論的な寄与をなした礎石にはかならなかった。このように考えてくると諸氏の民生委員論の批判的検討は、そのよってたつ社会福祉論の検討であり、したがって対置されるべき分析視角は、社会福祉論の再検討への手がかりとしての位置をもつことになる。

#### b 分析視角

諸氏の民生委員論は、これまでの検討からすでに推定しうることであるが、社会福祉運動の組織者としての民生委員という立論にあたっては、国家独占資本主義の諸政策に規定された民生委員の位置と諸制約とを、客観的には見過ごすものであった。この点をさらに詳述すれば、小倉氏は、住民の社会福祉要求を発掘する民生委員に関心を集中しておられた。また、井岡氏も、住民サイドにたつてチームプレーをする民

生委員の理想像を設定しておられた。あるいは、孝橋氏も、民生委員がボランティアに徹するべきであると立論しておられた。そして、副田氏は、地域において増大し多様化する社会福祉要求に応えるべき民生委員像を析出されていた。

そこで、国家独占資本主義の諸政策・制度と民生委員との連関を理論的視野から事実上欠落させたことに、われわれは、諸氏の民生委員論が、歴史的な事実の疎略をまぬがれえなかった根拠をみるることができる。なぜなら、地域における貧困化からただちに社会福祉運動の担い手としての民生委員といった立論をする研究においては、国家独占資本主義の諸政策に制約を受けている民生委員の成長といった論理を措定しないことよって、かかる疎略をうみださざるをえないからである。また、かかる事実の論理的な措定を怠ったことこそ、『中央民生委員教室』に参加した民生委員から立論の根幹にかかわる疑問と意見の提起されてくる根拠がひそんでいた。なぜなら、国家独占資本主義の諸政策に規定され、その制約を受けながら活動していく民生委員にとっては、それを客観的には見すごしながら民生委員の成長について論じ多くの課題を提示する研究に、当然のことながら疑義をさしはさ



まざるをえないからである。

あらたに定立されるべき分析視角は、諸氏の民生委員論のもつ制約が、国家独占資本主義の諸政策との関連で民生委員を位置づけてはこなかったことに起因するというわれわれの理論的反省からすれば、おのずと明らかになる。民生委員が国家独占資本主義の諸機構に編入され、国家政策の下請機関として編成される過程が注目されなければならない。かかる分析視角によれば、戦後「民主化」との関連で民生委員の位置がまず確定されなければならない。そのうえで、民生委員の活動領域が国家独占資本主義の政策に規定された存在として、析出されなければならない。さらに、民生委員の選任が、国家独占資本主義の政策に規定された活動を担うという目的に従属して設定された機構として析出され、また、かかる選任機構に制約されて偏向を余儀なくされる民生委員の階級的基盤が、確定されなければならない。しかも、かかる特徴をもつ民生委員の担う活動の展開過程の分析に進むことによって、民生委員の諸機能が析出されなければならない。最後に、民生委員活動と制度の展望が、公務労働者の役割の増大と行政機構の民主化とを視野に措いたうえで、階級的基盤の変化と

#### 民生委員の階級的基盤（三當）

選任機構の民主化との関連で、析出されなければならない。

(1) 民生委員は、委員に選任されるとともに児童委員にも充てられることになっている（児童福祉法第十二条）ことから、委生委員・児童委員というのが正式の呼称である。但、民生委員とだけよんだ場合でも、右の事情から児童委員でもあることを含んでいるので、以下では慣例にしたがって民生委員としてだけ呼ぶことにする。

(2) 木田徹郎・高沢武司『民生委員活動の実態とその諸条件に関する研究』、全国社会福祉協議会、一九六四年三月、五ページ。尚、この研究では、その後の高沢氏個人による民生委員研究にひき継がれた論点をすでに含んでいるが、調査の制約もあって、本文に引用した民生委員「研究」にかわる理論枠組を提起されているわけではない。

(3) たとえば、一番ヶ瀬康子『現代社会福祉論』、時潮社、一九七一年、真田是『現代民主主義と社会保障』、汐文社、一九七一年、高島進『戦後社会福祉の歴史的展開』、『研究所年報』（日本福祉大学）、四号、一九七一年、一番ヶ瀬・真田編『社会福祉論（新版）』、有斐閣、一九七五年、小川利夫・高島進・高野史郎編『社会福祉学を学ぶ』、有斐閣、一九七六年、等を参照されたい。

尚、筆者は、最近の社会福祉論の成果と制約について検討したことがある。拙稿『社会福祉論の理論的諸問題』、『福祉研究』（日本福祉大学）、三七号、一九七七年、を参照されたい。

(4) 木田・高沢、前掲資料、五ページ。

- (5) 小倉襄二『社会保障と社会問題』、汐文社、一九七四年、三四〇ページ。
- (6) 小倉襄二「民生委員制度とその問題点」、『ジュリスト』、有斐閣、一九七三年六月二十五日号、七三ページ。
- (7) 井岡勉「民生委員制度とボランティア活動」、住谷磐・右田紀久恵『現代の地域福祉』、法律文化社、一九七三年、四五〜六ページ。
- (8) 井岡、前掲論文、四五ページ。
- (9) 井岡「民生委員協議会の機能と役割」、全国民生委員・児童委員協議会編『今日の民生委員活動』、全国社会福祉協議会、一九七四年、二四ページ。
- (10) 孝橋正一「新・社会事業概論」、ミネルヴァ書房、一九七七年、九三ページ。
- (11) 他に渡辺武男「民生委員活動への期待と現実」、『社会福祉研究』、十二号、一九七三年、同「これからの民生委員活動」、『月刊福祉』、第六〇巻、一九七七年、萩原清子・中野いぐ子「民生委員の活動と意識の状況」、『季刊社会保障研究』、十二巻一号、一九七六年、中垣昌美「民生委員制度の発達段階的考察」、『龍谷大学論集』、第四〇六号、一九七五年、同「民間性を貫く社会行動機能の充実に期待」、『月刊福祉』、第六〇巻、一九七七年などがある。

これらの研究は、本論でとりあげた諸論稿と異なる点を含んではいるが、民生委員の役割や活動方向が、行政の民生委員に対する「期待・対応」と民生委員の人的構成との、相互に独立する要因によって決定されると措定される(萩原・中

野岡氏による論稿)など、基本的に最近の民生委員論の理論枠をぬけだしていない、と考えられる。

尚、高沢武司氏は、民生委員制度には、法的な協力機関であることと自主的運動であることとの矛盾が内包されているのだが、民生委員の協力体制への包摂が、自主的運動のおこるはずのないほどまでに完成されている、と独自の論及をされている。氏の研究から汲みとるべき点が多いのだが、協力機関としての民生委員をめぐって、かかる性格を脱皮しうる客観的・主体的条件が、戦後高蓄積過程のなかでどのように形成されてきたのか、あるいは脱皮の諸条件をどのように設定しうるのか、について理論的な確定をなされてこなかったように考えられる。氏の民生委員論については、次の諸論稿を参照されたい。木田徹郎・高沢武司『民生委員活動の実態とその諸条件に関する研究』、全国社会福祉協議会、一九六四年、高沢『社会福祉の管理構造』、ミネルヴァ書房、一九七六年、同「民生委員制度」、小川政亮編『扶助と福祉』、至誠堂、一九七四年。

(12) 井岡氏は次のように述べておられる。「行政サイドから期待された民生委員でありながら、住民サイドに立たざるをえない。問題が深刻ですから、まじめにやればやるほど行政に背を向いていくという面がでてきているわけです」。「座談会・変りつつある民生委員」、全国社会福祉協議会『民生委員・児童委員活動の現状と将来』、八五ページ。また嶋田啓一郎氏は、この点をより明解に述べておられる。同「今日の社会福祉と民生委員のあり方」、全国民生委員児童委員協議会

編『これからの福祉と民生委員活動』、全国社会福祉協議会、一九七七年、一八ページ。

- (13) 副田義也「地域福祉問題と民生委員活動」、全国民生委員・児童委員協議会編『今日の民生委員活動』、全国社会福祉協議会、一九七四年、十三ページ。

- (14) 副田、前掲論文、十三～四ページ。

- (15) 副田、前掲論文、十四ページ。

尚、副田氏の民生委員論と氏の社会福祉論とのつながりについては、副田「社会福祉論の基本的枠組」、同「現代日本における生活保護」、副田編『社会福祉の社会学』所収、一粒社、一九七六年を参照されたい。付言すれば、副田氏による生活保護の分析は、制度解説の域をでないように考えられるが、いかがであろうか。

## 2 「完全雇用」保障体系と低所得階層対策

### a 戦後「民主化」と民生委員の位置

戦後日本資本主義における民生委員の位置と役割について分析する以上、その具体的な検討に先だって、戦後「民主化」のもつ民生委員制度への意義について確定しておかなければならない。民生委員の位置の確定は、その起点をなした戦後「民主化」の民生委員制度にあたえた影響の検討なしには、はたしえないからである。そこで、まず、かかる分析の

民生委員の階級的基盤（三富）

ためにも必要なぎりぎりまで戦前における民生委員の位置がとりあげられなければならない。

民生委員制度の歴史は、戦前、地方的な救貧制度として設置されてきたことに逆のぼる。岡山県済世顧問設置規程公布（一九一七年五月）にはじまった民生委員制度の誕生は、その後、東京府慈善協会救済委員設置（一九一八年六月）、大阪府方面委員規定公布（同年十月）、埼玉共済会福利委員制度設置（一九一九年七月）とつづいて、全国的な普及をみせた。これは、方面委員による住民生活調査と行政機関への協力および住民の生活指導という活動を通して、救貧財政の効率化とともに、貧困者の居住地区について直接的な抵抗をよびおこすことなく貧民管理をおこないうる機構の整備といった、大阪方面委員制度の米騒動後にはたした二重の役割を全国的に普及し継承しようとするものであった。ここに、方面委員制度が、名称および設置主体のさまざまであったにもかかわらず、ひとしく内務省の勅奨（一九三四年）を受けた由縁があった。その後、民生委員の性格がかかる地方的な制度の全国的普及と、救護法の施行（一九三三年）にともなう市町村補助機関としての「救護委員」の設置を基盤として、大幅に変化させら

れるのは、一九三六年の方面委員令(勅令第三九八号)によって方面委員の設置主体を府県として義務づけたことによる。しかも、方面委員令による規定は、隣保相扶の醇風に則った指導精神、四年を限度とする任期、相当程度の生活を営むなどを内容とする選衡基準、名誉職などの諸規定を盛り込むことによって、全国的な画一化への布石とされた。

ところで、勅令による全国的な画一化は、方面委員制度が戦前日本資本主義の軍事的要請に促進されて、大政翼賛会組織に収斂されていくための保障をなすものであった。すなわち、画一化のうち、方面委員は、大政翼賛会のもとに整備された町内会・部落会などの隣保組織の育成とともに、かかる組織と人的な結合のもとにおかれるものであった。また、方面委員は、国民徴用令(一九三九年七月公布)による大規模な労働員をすすめていくうえでの保障制度として実施された国民徴用扶助規則(一九四二年一月施行)の運用に、市町村の「補助機関」としてたずさわるものであった。国民徴用令にもとづく被徴用者とその家族(遺族)に対する生活扶助、医療助産、生業扶助及び埋葬費の方面委員をつうずる支給は、戦時下における労働員が、世帯の生活を支える年齢階層の多数にま

で及ぶものであってみれば、徴用の進展を貧困者の直接的抵抗をよびおこすことなしに支える槓杆をなすものであった。こうして戦時における方面委員制度は、日本資本主義の軍事的要請に従属したところの徴用制度の転回を、行政組織の「補助機関」としての位置から捕捉することで、貧困者の抵抗を誘発することなしにおしすすめようと意図されたものであった。

かかる位置は、日本帝国主義の崩壊と敗戦を契機とした一連の「民主化」にもなつて、「協力機関」へと変化していく。戦後日本資本主義における社会福祉政策の展開のうえで、連合国最高指令部の指導と影響とを無視しえないが、指全部は、社会福祉政策の原則にかかわる事項について『社会救济に関する連合国最高指令部覚書』(一九四六年二月)のなかで次のように述べていた。

「(イ)日本帝国政府へ都道府県並ニ地方政府機関ヲ通シ差別又ハ優先的ニ取扱フスルコトナク平等ニ困窮者ニ対シテ適当ナル食糧・衣料・住宅並ニ医療措置ヲ与エルベキ単一ノ全国政府機関ヲ設立スベキコト」(傍点は引用者)。

「(ロ)日本帝国政府ハ一九四六年四月三〇日マデニ本計画ニ対スル財政的援助並ニ実施ノ責任態勢ヲ確立スベキコト、従

ッテ私的又ハ、準政府機関ニ、対シ委譲サレ、又ハ委任サルベ、カラザルコト」<sup>(1)</sup>（傍点は引用者）。

ここに示される社会福祉政策の三原則、(1)国家責任の原則、(2)公私分離の原則、(3)無差別平等の原則は、民生委員の位置変化との関連では、『昭和二五年度における社会福祉行政の六目標』として、当時の公衆衛生福祉部福祉課長ネルソン・B・ネフ氏から厚生省当局に対して、「生活保護・児童福祉その他地区福祉事務所が責任を持つべき厚生事務と関係を持つ如何なる公的の責任をも、民生委員の事務より究極的には除去するようにせしめること」<sup>(2)</sup>、と具体化されてくる。その後、公私分離原則の民生委員への適用は、各省事務次官会議における『民生委員の職務の範囲について申合せ』<sup>(1)</sup>「一般援護事務以外の業務は絶対に民生委員に課せられぬようにせられたい、一九四九年九月）をへて、社会福祉政策の実施段階にまで移されてくる。

しかし、国家責任の明示に端を発する公私分離の原則は、その法理念の適用のうえでは民生委員制度、自体の廃止を求めたものであったにもかかわらず、民生委員法（一九五三年改正）による「協力機関」化といった行政上の定着に示されるよう

民生委員の階級的基盤（三富）

に、最終的には不徹底なままの具体化におわらざるをえなかった。この点は、さきの『民生委員の職務の範囲について申合せ』が民生委員に対して「本来の援護事務以外はさせないようにすること」と、職務範囲の拡大傾向に限定をつけようとはしていたものの、「民生委員法の規定する援護事務」<sup>(3)</sup>については当然視することによって、公私分離原則との人為的な粗漏を黙過していたことに端を発している。かかる事情は、戦後「民主化」が日本資本主義の「復活」過程と結合されなければならなかったこと、および大政翼賛会組織の一翼を担った方面委員の経験者が、民生委員総数一二二九〇五名のうち四二〇四一名と三四％を占めていたこと、さらに、民生委員で公職を兼務している者が六〇七四七（四九％）にのぼっていたことによる。そして、公私分離原則との人為的な粗漏は、こうした階級的特徴をもつ民生委員から構成されていた全日本民生委員連盟が、民生委員の法的背景をつよく求めたこと<sup>(4)</sup>（第六回全国民生委員児童委員大会、一九五一年十月、鹿児島）を契機として、民生委員の「協力機関」としての法的背景となつて定着していくことになる（一九五三年八月、民生委員法改正）。かかる法的な措置は、その後、世帯更生資金貸付

九三（五〇七）

制度への民生委員の「協力」として利用される布石をなすものである。

こうして戦後における民生委員制度は、公私分離原則の不徹底な所産である行政「協力機関」として再編成されてきた。しかし、同時に、この制度は、職務範囲の限定と行政「協力」の性格（公務員的性格と民間奉仕者の性格との矛盾）にかかわって、公私分離原則との緊張関係を当初から内包せざるをえなかった。この点は、方面委員が軍事扶助委員でもあることによって、要救護対象を軍事的な要請にしたがってのみ取捨せざるをえない枠組のもとにおかれていた、戦時日本資本主義における方面委員制度とは決定的といえる相違であった。

#### b 民生委員の活動領域の拡大化と『公私分離』原則への逆行

では「協力機関」としての民生委員の活動領域は、戦後日本資本主義の展開過程においてどのように設定されてきたのか。

民生委員の活動領域は多岐にわたっている。民生委員の職務については、民生委員法（一九四八年七月制定、一九六〇年まで四回の改定がおこなわれている）において、次のように規定されている。(1)『常に調査を行い、生活状態を審かにして置く

こと。』調査の対象は、地域住民の福祉に寄与することを目標としている民生委員としては、特定の障害をもつ住民に限定せず、広く地域の住民全体であること。(2)『保護を要する者を適切に保護指導すること。』特定の障害状態に陥入っている住民に対して、社会奉仕者の立場から、社会福祉六法（生活保護法・老人福祉法・身体障害者福祉法・精神薄弱者福祉法・児童福祉法・母子福祉法）を活用して、必要な指導をおこなうこと。(3)『社会福祉事業施設と密接に連絡し、その機能を助けること。』民生委員は、特定の障害をもつ住民を収容する社会福祉施設の運営に協力するとともに、それを地域住民の社会福祉のために有効に活用するものであること。(4)『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。』民生委員は、特定の障害をもつ住民に対して必要な指導をおこなう場合に、社会福祉六法を活用することから、社会福祉事務所をはじめとする関係行政機関との連携・協力を義務づけられていること。(5)『必要に応じて生活の指導を行うこと。』民生委員は、独自の判断が必要であると認めた場合、特定の障害をもっているかいなにかかわらず、住民の生活全般について指導できるものであること。<sup>(5)</sup>

民生委員の職務は以上の通りであり、これらのかぎりでも、民生委員は、特定の障害をもつ住民に対してばかりではなく、広く地域住民全体を視野に収め彼らを対象として活動しなければならぬ。さらに、実際におこなわれる活動は、民生委員法に規定された職務の範囲を越え、住民福祉のあらゆる分野にわたっている。民生委員制度五十周年記念全国民生委員・児童委員総会（一九六七年五月十一、十二日、岡山市）は、五十周年を機として展開する重点活動として、次の諸点を決議していた。(1)『しあわせを高める運動の強化推進』。低所得階層の「自立更生」をはかるために展開してきた「しあわせを高める運動（世帯更正運動）」の内容を改善し、民生委員一人一世帯以上の「更生」を年間の目標とする。(2)『心配ごと相談所の普及充実』。低所得階層はもとより、ひろく地域住民の生活問題に関する相談に応ずるため、市町村に開設されている心配ごと相談所の全国的設置普及をはかる。(3)『社会福祉モニター活動の展開』。民生委員が住民の社会福祉問題とその対策の効果を迅速に発見・把握する社会福祉モニター活動を推進するとともに、全国一斉に特定課題に関する調査活動を実施して、国および各レベルの自治体における社会福

### 民生委員の階級的基盤（三富）

祉政策の樹立に寄与する。(4)『出かせぎ者・勤労青少年と家庭をむすぶ運動の展開』。出かせぎ者および都市に就職する青少年とその家庭をむすび、また、福祉施設を離れた青少年によりどこを与えるための運動を全国的に連携して展開する。(5)『子どもを事故から守る運動の推進』。不慮の事故から子どもを守る運動の推進、子ども会等の組織育成、施設・環境の整備等につとめる。(6)『共同募金運動の強化推進』。共同募金運動の強化・推進をはかり、社会福祉に対する国民の善意の結集につとめる。<sup>(6)</sup>

こうして民生委員の活動は、民生委員法で直接定められた職務の範囲をはるかに越えて、多岐にわたっている。ただ、活動の多岐性は、民生委員法に定められている職務の礎ともいべき二つの原則、第一に特定の障害をもつ住民だけではなく、地域住民全体の生活を指導しうること、第二に関係行政機関への協力をおこなうこと、これらから派生しているものである。五十周年を機として展開されてきた重点活動のうち、たとえば『社会福祉モニター活動の展開』は、国および自治体における社会福祉政策を策定するうえで、住民要求掌握を目的としていることにおいて、さきの第二の原則の具

体化である。

活動の多岐性は、民生委員による相談指導件数の膨大さとなつてあらわれてくる。たとえば、社会福祉六法別の相談指導件数は、生活保護法一〇七七四八〇件、老人福祉法八一〇四八一件、身体障害者福祉法三一八九二九件、精神薄弱者福祉法一六九三七〇件、児童福祉法四九八三一七件、母子福祉法二四六一八三件、総数にして三一五七六〇件にのぼっている(一九七〇年度)。これを民生委員一人あたりにおすと、二十四件にのぼる。社会福祉六法にかかわる相談指導件数の膨大さは、前述した民生委員の関係行政機関への協力義務によるものだが、ちなみに協力事項として定められていることは、生活保護の場合をとりあげてみただけでも、次の六項目にのぼる。(1)生活保護による保護を必要とする者を発見した場合の連絡、(2)保護申請等の連絡(手続を教えること、福祉事務所への連絡)、(3)生活実態調査についての協力、たとえば社会福祉主事の行う生活実態調査への参考資料の提出など。(4)保護決定は実施機関の責任であるが、必要に応じた参考意見を述べること。(5)保護開始後の生活指導の責任は社会福祉主事にあるが、指導方針の決定にあたって参考意見を述べる

こと、及び生活指導の協力を行うこと。(6)保護の変更・停止・廃止等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・社会福祉主事に連絡すること。<sup>(7)</sup>このように活動は、社会福祉六法にかかわる相談指導をとりあげただけでも、民生委員による協力事項を委細に定めていることから、膨大な件数にのぼらざるをえない。さらに、調査、証明事務、連絡、諸会合・行事への参加件数は、それぞれ一九〇九四件、一〇七六七〇六件、九二二三六一件、二三八四一九三件、総数にして三七〇九四三二件にのぼっている(一九七〇年度)。しかも、相談・指導・調査のための訪問は、件数にして五三四四八一〇件、日数にして三〇二九三七六日にのぼっている(一九七〇年度)。<sup>(8)</sup>

このように活動領域は多岐にわたり、また活動の件数も多いのだが、それらの中でも民生委員の主要な活動は、いかなる領域に設定されているのであろうか。この点では、『調査・証明事務連絡』・『諸会合行事への参加』・『相談指導調査のための訪問』が、地域住民に対する相談や指導から派生していることを考慮すれば、民生委員による『相談・指導件数』の内訳を析出してみなければならぬ。『相談・指導』の間



第2表 民生委員の問題別相談指導件数（1970年）

	家族関係の問題	住居の問題	健康の問題	しごとの問題	年金・保険の問題	世帯更生資金その他の援護の問題	生計費の問題	その他の問題	総数
実数(件)	465, 671	298, 393	579, 076	350, 656	454, 190	521, 974	476, 493	968, 219	4, 114, 672
構成比(%)	11.3	7.3	14.1	8.5	11.0	12.7	11.6	23.5	100.0

(注) 全国民生委員児童委員協議会編『これからの福祉と民生委員活動』全国社会福祉協議会（1977年1月）73頁表7より作成。

民生委員の階級的基盤（三富）

題別に件数および構成比を調べてみると、世帯更生資金等の融資の問題五一・一三五件、十三・一%、健康の問題五〇五七・一一件、十三・〇%、生計費の問題四八七六五八件、十二・五%、家族関係の問題四七一五六二件、十二・一%、年金・保険の問題三八三二七一件、九・八%、住居の問題三七五三七七件、九・六%、住居の問題二八一九一六件、七・二%、その他八七八四七七件、

二二・六%である（一九六九年度<sup>9</sup>）。また、一九七〇年度の題別件数および構成比は、第2表の通りである。『相談・指導件数』の内訳をみると、民生委員の主要な活動は、最近、わずかながらの比重の低下をみせてはいるものの世帯更生資金等の融資の問題であり、健康の問題であると確定することができる。そして、世帯更生資金貸付制度の運用にかかわる民生委員の態様は、それが民主委員法にいう「協力機関」規定を抛りどころとしながら誕生したものであれば、「協力機関」としての民生委員の役割を析出するうえで、の典型をなすと考えられる。

こうして民生委員の活動領域は、戦後日本資本主義の展開過程において拡大傾向を辿ってきた。それは、戦後「民主化」の不徹底さゆえに、民生委員の「本来の援護事務」<sup>(10)</sup>遂行について当然視していた各省市務次官会議における『民生委員の職務の範囲について申合せ』に、端を発するものであった。そして、かかる拡大過程は、世帯更生資金貸付制度が主要な職務の一つとして設定されているのであれば、民生委員が社会福祉政策の実施過程に深くくみ込まれていく過程でもあった、ということを用意させるものである。

c 低所得階層対策としての世帯更生資金貸付制度  
 民生委員の主要な活動の一つとしての世帯更生資金の貸付は、世帯更生資金貸付制度要綱(一九六一年四月・厚生省事務次官通知)および世帯更生資金運営要領(一九六一年四月・厚生省社会局長通知)に基づいて実施されている。かかる制度は、国家独占資本主義の政策としては、生活困窮者緊急生活援護要綱(一九四五年二月・閣議決定)に基づいた授産施設の設置による授産事業、生活保護法(一九五〇年五月)による生業資金の貸付、職業安定行政の一環としての職業補導、労働省、厚生省の援助による内職の斡旋とともに、低所得階層の労働力化とそれを楨杆とした資金貸付世帯の「自立更生」、すなわち極零細経営主化および零細企業への配置をおこなう手段として機能している。そして、かかる制度が国家独占資本主義の「完全雇用」政策体系の一環としては、更生資金の貸付による低所得階層の極零細経営主化および零細企業への配置を組織することによって、彼らが失業対策事業に流入したり、生活保護法の適用対象となることを阻止する役割を課せられたものである。それゆえ、世帯更生資金貸付制度は、低所得階層の「自立更生」を組織することで、失業対策事業における

る就労資格の制限、生活保護における失業者の追い出しと労働能力活用の強制など、失業保障の回避を楨杆とする失業政策の労働力流動化政策への従属の一大支柱として、位置づけられてきたものである。かつて失業対策審議会(有沢巳己会長)は、独占的大企業にとって最も効果的な労働力政策はなにか、という見地から『低所得階層に対する就労方策』について次のようにまとめたことがある。

「膨大ないわゆる低所得階層の中には、労働の意志をもちながらも、年齢、体力、生活環境等の条件から民間企業或は公共事業への就労が本来妥当でない者、または技能・資力等の制約から自立自営の方途を見出し得ない者等が含まれている。これらのうちの一部は、失業対策事業就労者の中に入り込み、失業対策事業が本来の臨時応急的な労働力保全策から恒常的な生活救済策へと転化する因果の絆となり、かつ自らはその中に滞留・固定化を進めつつあり、他の一部は、生活保護法の適用対象として拾い上げられているが、その受ける扶助はきわめて低い基準によって定められ、就労方策の不備に加えて、就労による所得相当額は直ちに扶助額から控除される制度の建前から、ここを抜け出て自ら生活の安定を策す

る氣力を失い、これまた堆積する傾向をとらざるを得ない状態に陥っている」<sup>(12)</sup>。

ところで、国家独占資本主義の「完全雇用」保障政策は、独占の大企業とそれに系列化された中小零細企業に必要な労働力を創出・訓練・配置していくために、制度の体系的な編成を必要とした。労働力の創出・訓練としては、戦後高蓄積過程が資本の技術的形態の変化とそれに促進された労働力の全国的な流動化を必要としたことで、職業訓練手当、技能習得手当、職業訓練寄宿手当、移転資金の支給、移転就職者用宿舍の設置、就職促進手当の支給、雇用奨励金、住宅確保奨励金の支給が実施されてきた。また、失業対策事業就労者の転職促進手当の拡充、一般失業対策事業における失業者就労事業と高齢失業者等就労事業の分立化が制度化されてきた。あるいは、生活保護における制度ごとの給付の総合による世帯主の労働力化、世帯主の疾病によって被保護世帯になった家族に対する職業訓練と職業紹介、その条件としての保育所の拡充、世帯主の健康回復措置など、さまざまな方法を総合化する措置がとられてきた。さらに、労働力配置のうえで、厚生年金と国民年金、健康保険と国民健康保険、あるいは健

康保険内部における給付不均衡が、独占の大企業に系列化された中小零細企業への労働力配置の障害となることで、かかる不均衡の是正が課題化された。また、全世帯一律の児童手当支給が、賃金として支払われる家族手当を削減しうるばかりではなく、さらに年功序列型賃金から職務・能率給への移行が、多子をかかえた中高年労働者の生活問題をひきおこすことで、中高年労働者の再配置の不可欠の槓杆として構想されてきた。

世帯更生資金貸付制度は、体系的に編成された「完全雇用」保障政策のなかで、失業対策事業と生活保護に低所得階層が『滞留』・『固定化』することを阻止する保障装置として、位置づけられてきたのである。それゆえ、この制度は、低所得階層の「自立更生」を組織することによって、六〇年代、本格的に実施されてきた失業対策事業と生活保護における労働能力者のしめ出しの支柱としての役割を担うことになった。こうしてかかる制度は、戦後日本資本主義における生活保障の労働力政策への従属・形骸化の手段と、対をなして編成されてきたのである。かかる編成は、高蓄積過程の進行とともに、いっそう強められてきたものであった。

- (1) 全国社会福祉協議会『民生委員制度四十年史』、全国社会福祉協議会、一九六四年、三〇〇ページ。
- (2) 全国社会福祉協議会、前掲書、四五八ページ。
- (3) 全国社会福祉協議会、前掲書、四七九ページ。
- (4) 全国社会福祉協議会、前掲書、三二五～六・五二五ページ。尚、一九六六年十二月現在の改選による選任状況において、民生委員公職兼務の内訳は、衆議院議員六(名・以下同じ)、都道府県会議員四八、町村会議員一七二、官公吏五八五四、町会長・警防団役員一六四七六、町会・部落会役員一五二八〇、経済関係役員一七五二、農業関係役員六九三六、医師会役員六七六、その他九七六である。
- (5) 以上は、厚生省社会局・児童家庭局・援護局監修『社会福祉六法(昭和五二年版)』、新日本法規出版、五六ページ、岸野駿太『新社会福祉行政』、良書普及会、一九七〇年、三二六～七ページにより筆者のまとめたもの。
- (6) 以上は、民生委員制度五十周年記念全国民生委員児童委員総会『要綱』、一九六七年により筆者のまとめたもの。
- (7) 『社会福祉六法』前掲、一五二ページ、大阪府社会福祉協議会『昭和五十年度市町村民生委員研修会資料』により筆者のまとめたもの。
- (8) 全国民生委員児童委員協議会編『これか

世帯更生運動実施府県における保護率の推移

	開始の月 の保護率	開始の月 の保護率	1ヶ 月後 の保 護率	増 減	全 国 平 均 と の 差 間	開始年月
岩手	27.52	26.24	1.28	0.35	1953.4	
秋田	29.34	26.58	2.76	0.35	1953.4	
栃木	18.37	17.31	1.06	1.01	1953.6	
群馬	19.44	17.87	1.57	0.35	1953.4	
埼玉	16.85	16.09	0.76	0.09	1953.7	
千葉	21.26	17.92	3.34	2.21	1952.6	
神奈川	23.61	23.16	0.45	2.21	1952.6	
新潟	23.83	20.90	2.93	0.68	1953.2	
石川	24.55	20.97	3.94	0.68	1953.2	
長野	20.00	20.46	+0.46	0.09	1953.7	
岐阜	18.48	17.81	0.67	0.35	1953.4	
静岡	19.63	16.66	2.97	2.16	1952.8	
兵庫	23.80	23.04	0.76	1.07	1953.6	
奈良	23.80	24.72	+0.92	1.01	1953.6	
和歌山	20.27	22.81	+2.54	1.01	1953.6	
鳥根	23.18	21.83	1.35	0.67	1953.3	
岡山	30.60	30.89	+0.20	0.01	1951.6	
山口	25.39	23.92	1.47	1.01	1953.6	
香川	20.96	19.65	1.31	1.02	1953.5	
愛媛	25.62	23.90	1.72	1.02	1953.5	
大分	17.86	16.28	1.58	0.90	1953.7	

(注) 全国社会福祉協議会『民生委員制度40年史』(1964年3月)629頁第46表を借用。

- (9) 岸野駿太、前掲書、三二九ページ、第二表による。
- (10) 全国社会福祉協議会『民生委員制度四十年史』、前掲、四七九ページ。
- (11) この点、資料は多少古くなるが、世帯更生運動対象世帯のうち、生活保護の適用を受けている世帯の占める比率が高いこと、および被保護世帯の更生率が高いことに例証される。

らの福祉と民生委員活動』、全国社会福祉協議会、一九七七年、七二ページ・表六、七四ページ・表八～九、全国社会福祉協議会『民生委員児童委員活動の現状と将来』、二十一の二・三により筆者のまとめたもの。

こと、および被保護世帯の更生率が高いことに例証される。

たとえば、対象世帯に占める被保護世帯の比率は、静岡県四九・三%、兵庫県八四・四%、同じく更生率は、要保護世帯、要補導世帯、それぞれ五一・〇%、四一・〇%（静岡県）、三一・八%、三七・五%（兵庫県）であるのに較べ、五四・八%（兵庫県）と高くなっている（いずれも一九五三年の実績である。失業対策審議会『日本における雇用と失業』、東洋経済新報社、一九五五年、二九七ページ、第二八一表）。ちなみに、被保護世帯の生活程度が世帯更生運動の対象世帯の中で低いことは、広く認められてきた事実である。また、世帯更生運動の進んだ府県では、生活保護受給率が低いという前頁表のような事実がある。

その後、厚生省は、こうした実績をふまえて、福祉事務所  
の現業を指導する一つの柱である調査について、就業を助成  
するために必要な場合には、生業扶助適用または世帯更  
生資金及び母子福祉資金等の貸付制度の活用をも考慮するよ  
う、指導している。この点については、白沢久一「社会事業  
処遇論」、小川政亮編『扶助と福祉』、至誠堂、一九七四年、  
二二三ページを参照されたい。

(12) 失業対策審議会、前掲書、二八九ページ。

### 3 民生委員の選任機構

#### a 民生委員推薦会

世帯更生資金貸付制度の運用がいかなる階層の住民によつ

民生委員の階級的基盤（三富）

て担当されるかは、かかる制度が国家独占資本主義の「完全  
雇用」保障体系における失業対策事業および生活保護と有機  
的に編成されているのであれば、国家にとって緊要な課題の  
一つになる。この点で、民生委員の選任手続は、世帯更生資  
金貸付制度、失業対策事業および生活保護が全体として生活  
保障を形骸化さす方向に運用されていくための、緊切な条件  
として位置づけられる。ここに、民生委員の選任手続につい  
て「制度の発足以来常に慎重な配慮がなされて」きた主たる  
由縁がある。<sup>(1)</sup>

民生委員の選任と委嘱は、民生委員法によって「民生委員  
は、都道府県知事の推薦によって、厚生大臣がこれを委嘱す  
る」が「都道府県知事の推薦は、市町村に設置された民生委  
員推薦会が推薦した者について、都道府県に設置された民生  
委員審査会の意見をきいてこれを行う」と規定されている  
（第五条）。したがって、民生委員の選任手続過程は、市町村  
民生委員推薦会による推薦が都道府県知事に対しておこなわ  
れることにはじまり、知事は、これの是非を都道府県民生委  
員審査会に諮問し、審査会が審査のうえ知事に答申すること  
へとつづく。さらに、知事は、答申を受けて厚生大臣に推薦

をおこない、最後に大臣によって民生委員が委嘱される。このように選任手続過程は、行政機関を含む公的諸機関による幾重ものチェックから構成されているのだが、かかる過程で第一のチェック機関としてあるのが、民生委員推薦会である。ここから、民生委員推薦会の構成と運営について次のような規定が与えられることになる。「民生委員・児童委員の選任の適否は、その推薦母体である民生委員推薦会の構成及び運営の如何によるものであるから、民生委員推薦会委員の委嘱

及び民生委員推薦会の運営については特に慎重を期すること」。(2)  
 民生委員推薦会委員は、まず、次に掲げる者のうちからそれぞれ二名以内を市町村長が委嘱することになっている。(1) 市町村の議会の議員、(2) 民生委員、(3) 社会福祉事業の実施に關係のある者、(4) 市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の代表者、(5) 教育に關係のある者、(6) 關係行政機関の職員、(7) 学識経験のある者(民生委員法第八条)。かかる規定によ

第3表 民生委員推薦会の構成

選出分野	氏名	生年月日	職	業	備考
区市町村の議会の議員	瀬川正敏	大正5年1月2日	町議會議員	業	S酒造会社及び同労働組合の推薦を受け当選
民生委員・児童委員	井上源太郎	明治41年4月15日	業	業	民生委員協賛会総務、固定資産評価委員
社会福祉事業の実施に關係ある者	中村八重子	明治38年7月29日	水上海保船施設	施設長	
区市町村の区域を単位とする社会福祉関係団体の代表者	豊田市郎	明治36年9月4日	業	業	社会福祉協賛会会長
教育に關係ある者	山北トウ子	大正13年9月13日	主婦	主婦	社会福祉協賛会組合長
行政機関の職員	伊丹章	昭和11年1月16日	社会福祉事務所長	事務所長	社会福祉協賛会組合長
学識経験のある者	西田三信	昭和3年3月30日	特定郵便局長	特定郵便局長	世帯年収632万円

(注) A府A町役場におけるききとり調査による。  
 上記氏名はA府A町民生委員推薦会の構成者名である。  
 職業、備考の各欄に記入された事項は、1974年9月30日現在のものである。  
 上記推薦委員の任期は1974年10月1日～1977年9月30日までである。尚、上記委員会の構成は1974年9月30日以前においても同一であった。

て民生委員推薦会は、最低七名から最高十四名までを以つて構成されることになっている。民生委員推薦会の構成については、民生委員法に定められている範囲を越えては公表されていないが、筆者自身のききとり調査によるとたとえば第3表の通りである。この表は、さきの公表範囲に制約されて全国各市町村を網羅しているわけではなく、その意味では一定の限界をもっている。しかし、かかる限界は、いかなる市町村といえども民生委員法による選任規定の遵法と厚生省の指導に対する服膺のもとに、推薦会委員を選任しなければならぬということからすれば、推薦会の平均的な構成を知ろうえでは一応無視しても問題はないように考えられる。かくて第3表は、人格識見高く、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民生委員（民生委員法第六条）を推薦する民生委員推薦会の構成の実際を知らうえでは、資料的検討に十分耐えうる価値をもっている、と考えられる。

第3表を手がかりに、市町村長から委嘱されている民生委員推薦会委員の特徴を概括すれば、(1)中高齢者、とくに高齢者が大半を占めていること、(2)固定資産評価委員、農業協同組合組合長、世帯主の年収、不動産収入にみられるように、

### 民生委員の階級的基盤（三富）

地域住民の平均的な経済状態とは高位に離れた、所謂高所得者層に属すると考えられる人々であること、(3)会社及び労働組合の推薦を受けて議員に当選、固定資産評価委員、農業協同組合組合長にみられるように、組織（団体）をつかたて地域に政治的な影響力を及ぼしうる立場にある人々であること、また、この場合における影響力の性格は(2)に述べた経済状態と密接にかかわったものであること。こうして民生委員推薦会は、地域における階級構成を偏頗なく反映しているわけではなく、むしろ経済的には高所得者層に、政治的には保守層に属すると考えられる住民から、構成されている。この意味で、推薦会の階級構成は著しく偏曲している。こうした特徴をもつ民生委員推薦会が、選任手続過程にかかる「第一線の機関」<sup>(3)</sup>として、民生委員の推薦にあたるのである。

#### b 民生委員審査会

民生委員推薦会によつて推薦された民生委員の適否について、知事の諮問というかたちで公的な検討に付されるのは、民生委員審査会においてである。民生委員審査会は、委員長一名を含む委員十名以内で構成されるが、委員は、知事によつて(1)都道府県議会議員、(2)社会福祉事業の実施または児童

勞働に關係のある者、(3)学識経験のある者、のうちから委嘱されている(民生委員法第九條)。この審査会の運営にきわめて特徴的なことは、民生委員の再推薦を命ずる等の権限が与えられていることである。第一に、民生委員の解嘱の具申に關して都道府県知事または指定都市の市長に同意を得ることが出来る。第二に、都道府県知事または指定都市の市長に、民生委員推薦会が推薦した者のなかで民生委員として適當ではないと認められる者のいるときはもとより、被推薦者よりなお適當な者があると認められる場合においても、再推薦を命ずることが出来る。第三に、再推薦を命じても、なお適當でない<sup>(4)</sup>と認める者を推薦してきた場合には、反覆して再推薦を命ずることが出来る。これらの独自の権限は、民生委員会が「単に形式的審査機関にとどまることのない」<sup>(5)</sup>よう企画されたものにはかならない。

こうして民生委員の選任手統過程には、幾重かの選任機関が配置されていること、選任機関が所謂高所得者層によって偏曲的に構成されていること、選任諸機関に独自の権限を付与することで相互牽制が採用されていること、などの特徴が含まれている。かくて、選任手統過程は、「完全雇用」保

障計画の一環をなす世帯更生資金貸付制度を担う民生委員の選出のうえで、国家独占的な規制をなしている。それゆえ、この過程は、民生委員の選任機構ともいふべき存在である。

- (1) 岸野駿太、前掲書、三三三ページ。
- (2) 厚生事務次官通知「民生委員・児童委員の選任について」(一九六二年八月二十三日)、大阪府『昭和四十六年度民生委員・児童委員選定要領』、二ページ。
- (3) 岸野駿太、前掲書、三三四ページ。
- (4) 厚生事務次官通知、前掲、二〇三ページ。
- (5) 厚生事務次官通知、前掲、二二ページ。

#### 4 民生委員の階級的基盤

##### a 民生委員の階級的基盤

すでに析出してきた選任機構のもとで委嘱される民生委員は、いかなる階層的な特徴をもっているのであろうか。選任手統過程の階級的な偏頗は、「完全雇用」保障体系の一環としての世帯更生資金貸付制度を担う民生委員選任の国家独占的規制を基としているのであつてみれば、民生委員の階級的な偏曲として表現されざるをえない。

民生委員の職業別構成は、民生委員が農業、無職(主に家



第4表 民生委員の職業別構成

	1971年		1974年	
	改選数 (人)	構成比 (%)	改選数 (人)	構成比 (%)
農業	53,150	39.7	54,334	34.7
無職	31,401	23.4	43,029	27.5
自営業	26,251	19.6	30,078	19.3
宗教家	5,055	3.8	5,079	3.2
会社員	9,023	6.7	13,321	8.5
その他	9,038	6.8	10,634	6.8
計	133,918	100.0	156,475	100.0

(注) 厚生省・全国社会福祉協議会『民生委員児童委員一斉改選状況』(昭和49年12月1日現在) 6頁表10を借用。

なる公的選任機構のチェックのもとで、これまで地域住民とは隔絶した高所得階層の人々からなっている。この点について『神戸新聞』は、民生委員の特集をおこなった際、次のように論評したことがある。

「数年前までいたある大ボス民生委員。貧乏人には敷き居が高い邸宅に住み、選挙ともなれば隠然たる「組織力」を發揮する。市の人事にまで介入する。昔話と思いたいが、小ボスの存在を肯定する人は意外と多い。」とかく推薦には暗い

民生委員の階級的基盤(三富)

庭婦人、自営業を営む人々から主に構成されていることを示している(第4表)。この点に、たち入ってみると、委嘱される民生委員の職業別構成の実質は、高額所得者層から

ウワサが付きまとう。批判も出る。もっとも、市長みずから一人一人を推薦するわけではない。各区ごとに推薦委員会があつて……あらかじめ人選はここで決まってしまう<sup>(1)</sup>。

また、これらの点は、日常広くみられることから、ホーム・ヘルパーやボランティアによつてもこぞつて指摘されてきた。

「民生委員さんのお宅に伺うにしても大きなお屋敷ですし、一体どこからはいればいんだらうというようなこともあります。……それから対象者のお宅を訪問する場合、婦人民生委員さんなど大変いいお召し物を着ているんですね<sup>(2)</sup>。「県会議員の奥さんだとか、いわゆる山の手といわれる一般庶民の生活とかけ離れた家の奥さんとか、とても私達の生活とはほど遠い方が民生委員をしていらっしやいます」<sup>(3)</sup>。

民生委員が「一般庶民の生活とかけ離れた」階層に属する人々によつて担われているとすれば、この点の特徴は、民生委員の収入源・住居の所有形態・居住年数のうえで、どのような表現を以つてたちあらわれることになるのか。社会福祉政策研究会(代表、三浦文夫社会保障研究所第三部長)の実施になる調査によれば、まず、収入源について「財産収入」をあ

げている民生委員が六〇%にのぼっている。また、「財産収入」が全収入のうちの最多収入源であると回答した民生委員が、男性で三四・七%、女性で二〇%近くにのぼっている。さらに、住居の所有形態は一般に社会・経済階層を計る指標とされているが、「一戸建持家に住んでいる」と答えた民生委員は、八九%にのぼっている。また、現在地での居住年数

をみることができる。経済的には財産収入などを含めて多様な収入源をもち、最も深刻な社会問題の一つである『住宅難』とは無縁ともいえる人々によって担われる民生委員は、地域における居住年数の長いこととあいまって、地域の役割をいくつも兼任している場合が多い(第5表)。さきの調査によっても、民生委員以外の役割についていない者九・三%を除いて、一〇二五・三%、二〇二二・九%、三〇二〇・五%、四〇一四・〇%、五〇一五・〇%、六〇以上四・〇%と、殆んどどの民生委員がいくつかの役割を兼任している。こうしたことから、民生委員は、

第5表 民生委員の役割兼任状況(東京都)

性別	総数	各種行政防犯・防青少年間母子保健その他											
		野内会自治会役員	豊漁・農工・商工・PTA役員	地域の婦人会役員	社会福祉協議会役員	保護司	各種行政防犯・防青少年間母子保健その他(老人・安全等の相談員等)	青少年間母子保健推進委員	その他	役員なし			
総数	100.0(845)	57.9	9.3	5.6	34.9	32.2	6.3	8.0	28.0	38.3	1.4	14.4	9.3
男	100.0(426)	73.2	18.1	5.9	23.9	37.6	7.7	9.4	39.7	41.5	0.2	17.4	4.5
女	100.0(419)	42.2	0.5	5.3	46.1	26.7	4.8	6.7	16.2	35.1	2.6	11.5	14.3

(注) 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巻1号、1976年所収、81頁表Ⅲ-1を借用。  
 上の数値は社会福祉政策研究会(代表 三浦文夫)が東京都民生局からの研究依頼を契機としておこなった『東京都における民生・児童委員制度の現状と今後のあり方に関する研究』の中で計画・実施された『東京都における民生委員活動の実態』調査(1976年1月末～2月末までを調査期間とする)の結果の一部である。但し、8月末現在、同調査結果は、調査に参加された萩原清子・中野いく子両氏による上記論文以外に公表されておらず、また、調査結果の正式な公表はさらに遅れるというところなので、上記論文の数値を借用させていただいた。

第6表(1) 民生委員の認知地域別生活程度別  
役職経験別状況 (単位：%)

		聞いたことがある		聞いたことがない
		知っている	知らない	
地域別	東京都	30.8	60.5	8.6
	6大市	38.1	57.5	4.5
	人口10万以上の市	41.1	53.3	5.6
	人口10万未満の市	53.6	38.8	7.6
	町村	62.4	29.8	7.9
総数		48.4	44.8	6.8
生活程度別	上の上	68.0	30.0	2.0
	中の中	53.0	38.5	8.5
	中の下	47.4	47.9	4.7
	下の下	45.8	43.7	10.5
	不明	43.5	40.3	16.1
役職経験別	有り	63.0	34.0	3.0
	無し	40.0	51.0	9.0

(注) 内閣総理大臣官房広報室『社会福祉に関する世論調査(1971年8月実施)』(1972年3月)より作成。

役職経験とは、知事、市町村長、市町村会議員、教育委員、農業委員、民生委員、保護司、各種協同組合役員、町内会・部落会役員等の経験をさす。

第6表(2) 民生委員の認知状況(大阪府)  
(単位：%)

	名前も顔も知って	名前が顔は知らないが顔は知っている	名前が顔は知らないが顔は知らない	名前も顔も知らない	民生委員がいないことは知らない	自分自身が民生委員	回答なし
	35.5	8.6	1.9	42.4	8.8	0.5	2.3

(注) 大阪府知事室公聴課『第27回府政に関する世論調査(社会福祉問題)』(調査時期1977年1~2月)11~12頁より作成。

地域住民の生活とは隔絶した水準にあるばかりではなく、町内会役員など、地域における政治的なりリーダー・シップを掌握できる地位にある人々、によって担われていることになる。「土地柄といいますが、つまり日頃の地域福祉活動の度合によりまして、地域での婦人がたの活動していないところでは、とかくボスの男性の中から、地域の皆さんにはかることもなく選出される傾向があるようです。……民生委員さんで

殊にキャリアの長い方というのは、やはり町内会・自治会組織の中でも顔のきいた人である場合が多いようです。肩書でも町内会長を兼ねておったり、前会長であったり、その他のろいろな経歴をもっている方が多いですね」。

民生委員は、これら地域住民とは隔絶した生活状態と特有用な政治的地位とにおいて、住民との接触を相対的にはあるにしろ希薄化させざるをえない。この結果として、民生委員

の存在や名前が住民に周知しえないという事態が生ずることになる(第6表(1)・(2))。このことは、民生委員の認知ということを通して、民生委員の生活状態と政治的な地位が、地域住民とは隔絶した水準にあるということを示している。特に

この点は、第6表の(1)における生活程度別民生委員の認知状況の欄に最も端的に表現されている。住民による認知は、生活の劣悪度が増大することに比例して、確実に低下している。

また、役職経験別欄にみるように、市町村長、市町村議会議員、教育委員、農業委員、各種協同組合役員の経験者に民生委員を知っている者が多く、それらの経験をもたない住民の場合には、知っていない比率がこれも多くなっている。このことは、民生委員が、町内会役員など地域の政治的リーダーの地位にある人々によって担われていることの証左でもある。

このように民生委員は、高額所得者層であり、地域の政治的リーダーでもある階層に属する人々によって構成されている。したがって、民生委員選任機構の階級的な偏頗は、民生委員の構成にはほぼそのまま反映されていることになる。否、むしろ、民生委員の階級的基盤におけるかかる偏曲が、選任機構の偏頗に規定されてうみだされたものである。この結果

は、民生委員法に規定された民生委員の職務が、かかる階級的な偏曲をろ過することにおいてのみはたされることを、推測させるものである。

#### b 民生委員の社会福祉観

住民とはかけ離れた生活状態にあり、それゆえにまた住民が接触するうえで心ならずも消極的な態度に陥入らざるをえない階層の人々が、民生委員として選任されるとすれば、かかる民生委員の社会福祉観はいかなる特徴をもつものであろうか。民生委員の階級的基盤の特徴は、みずから携わる社会福祉に対する特定の観念として反映されるのではないかと推察されるからである。

この点では、生活保護について「貧しい人の権利である」と考えている民生委員は少なく、「権利は行きすぎである」とないし「惰民をつくるから廃止すべきだ」と考えている委員が、大半を占めている。また、老人福祉についても「子供が扶養するべきだ」・「自身の貯蓄によって老後を送るべきだ」など、公的な責任によらずもっぱら私的な努力で老後を設計すべきである、とする民生委員が過半を越えている(第7表)。このように民生委員の主たる社会福祉観は、社会福祉を住民

第7表 民生委員の社会福祉制度理念 (単位：%)

		北九州市		大阪府
		1965年	1972年	1970年
生活保護	保護を受けるのは貧しい人の権利である	21.3	28.7	15.2
	権利は行きすぎである	55.3	56.6	77.1
	惰民をつくるから廃止すべきだ	24.1	8.2	7.0
	わからない その他	1.6	5.7	0.7
—	—	—		
老人福祉	国が責任をもつべきだ	/		43.6
	子供が扶養すべきだ			29.6
	自分で貯蓄し老後に備えるべきである			26.9

(注) 北九州市「新任民生委員アンケート(1965, 70年)」全国社会福祉協議会  
『民生委員・児童委員活動の現状と将来』(1972年)所収、大阪府民生委員  
連盟『大阪府民生委員・児童委員の意識と意見』(1970年)

としてなされている。かかる特徴は、財産収入をはじめとして多様な収入源をもちえている民生委員であってみれば、国家責任による生活保障の必要性について稀薄な認識しかもち

民生委員の階級的基盤 (三宮)

の権利であるとする憲法第二十五条の生存権規定に、背反していることを特徴とする。民生委員による社会福祉の構想は、国家による生活保障の確立としてではなく、私的な努力による生活問題への対処を主たる傾向

えないことを基とするものである。

こうして選任機構の規定を受けて委嘱される民生委員は、経済状態、政治的地位、社会福祉観の諸点で、階級的な偏向を示すものである。かかる偏向は、民生委員が社会福祉政策の一環としての世帯更生資金貸付制度の運用に携わること念頭に措いたうえで、戦後「民主化」過程で示された『無差別平等原則』に照らしてみると、その応化であるとは毫も認めえないことがらである。だが、かかる偏向は、民生委員が、低所得階層の極零細経営者化と彼らの零細企業への配置を組織する手段としてある世帯更生資金の運用を担う位置にあるのであってみれば、国家独占資本主義にとって必要不可欠の事績にはかならなかった。

- (1) 「民生委員・児童委員さん―神戸市の場合―」、「神戸新聞」、一九六八年九月十四―十七日、全国社会福祉協議会『民生委員・児童委員活動の現状と将来』六二―三ページ。
- (2) 松田万知代(藤沢市ホーム・ヘルパー)氏の「座談会・これからの民生委員の役割をめぐって」における発言、『月刊福祉』第六〇巻、一九七七年、二五―ページ。
- (3) 十文字三恵(川崎市菅生子ども文化センター地域ボランティア)氏による前出座談会での発言、前掲誌、二五―ページ。
- (4) 萩原清子・中野い子「民生委員の活動と意識の状況―東

京都における民生委員活動の実態調査から」、『季刊社会保険研究』、十二卷一号、一九七六年、七八ページ。

(5) 萩原清子・中野いく子、前掲論文、八二ページ、表Ⅲ-2による。

(6) 越智昇、前出席談会における発言、前掲誌、二六ページ。

5 民生委員の諸機能

a 低所得階層の不安定就業者化  
 民生委員の機能は、彼らが世帯更生資金貸付制度の位置に規定された選任機構のもとで委嘱されてきたのであれば、世帯更生資金との関連で析出されなければならぬ。すなわち、民生委員の機能は、世帯更生資金貸付制度の運用による低所得階層の「自立更生」のいかに示される。それは、民生委員が低所得階層に対する資金貸付けの斡旋等所要の指導とともに、借入申込者および借受者に対する「自立更生」のための指導をおこなっているからである。

第8表 世帯更生資金の職業別貸付件数

	貸付件数		構成比(%)	
	1970年度	1975年度	1970年度	1975年度
農業	1,663	852	13.2	9.5
漁業	121	92	1.0	1.0
水産養殖業	956	688	7.6	7.7
建設業	31	19	0.2	0.2
各種製造加工業	1,020	874	8.1	9.8
和洋裁・編物業	2,095	1,307	16.7	14.6
印刷業	794	531	6.3	5.9
各種修理業	262	128	2.1	1.4
卸売業	439	272	3.5	3.0
飲食業	1,781	1,185	14.2	13.2
洗濯業	768	574	6.1	6.4
美容・美容業	124	64	1.0	0.7
あんま・はり・きゅう業	390	237	3.1	2.7
下宿貸間業	596	634	4.7	7.1
写真送業	157	87	1.2	1.0
運行その他	59	40	0.5	0.5
	93	132	0.7	1.5
	385	262	3.1	2.9
	845	979	6.7	10.9
計	12,579	8,957	100.0	100.0

(注) 全国社会福祉協議会「昭和45年度世帯更生資金貸付事業報告書」29頁4表、同「昭和50年度世帯更生資金貸付事業報告書」25頁4表より作成。  
 更生資金のうち生業費のみ。

資金貸付けの対象となる世帯は、資金貸付とあわせおこなわれる指導を受けることによって、「自立更生」できると認定された世帯に限られている。したがって、世帯更生資金貸付制度においては、貸付対象を所得額いくら以下の世帯といたように全国一律の基準を画しているわけではないとしても、実際上の運用としては、(1)市町村民税の所得割が課税さ

れていない世帯、(2)所得の低い世帯から順次世帯数を累積して、全世帯のはぼ二五%以内に含まれる程度の世帯、等を一応の目安としている。ここから類推されるのだが、更生資金の貸付けを受けることのできる対象は、彼らの生活が生活保護水準に接している低所得階層に設定されている。このような貸付け対象の限定は、更生資金が極零細経営分野にむけて貸付けられることとなって、表現されることになる。事実、貸付けは、「あんま・はり・きゅう」・「飲食業」・「和洋裁・編物業」・「行商」など、僅かの営業資金を以ていとなむことのできる分野に、むけられている。また、これらより多少とも多くの資金を必要とする営業の場合さえ、極零細経営の範囲にとどまっているばかりではなく、「農業」・「各種製造加工業」・「各種修理業」・「洗濯業」・「理容・美容業」・「下宿貸間業」に表現されているように、貸付け件数の減少をみせている(第8表)。かかる傾向は、サービス業等における設備器械の導入の強制を契機とした一件あたりの資金需要枠の拡大に対して、世帯更生資金の貸付け対象が極零細経営に依然として限定されていることによる。こうして世帯更生資金の貸付けを受けることのできる世帯は、被保護世帯の生活と踵

民生委員の階級的基盤(三富)

第9表 世帯更生資金を借りうける前と現在では生活が楽になったか

	実 数 (人)							比 率 (%)				
	総 数	非常 に楽 にな った	少 し楽 にな った	変 ら な い	苦 し く な った	無 回 答	総 数	非常 に楽 にな った	少 し楽 にな った	変 ら な い	苦 し く な った	無 回 答
総計	666	157	341	132	14	22	100.0	23.6	51.2	19.8	2.1	3.3
更生資金	209	54	107	34	6	8	100.0	25.8	51.2	16.3	2.9	3.8
身体障害 更生資金	111	23	62	23	1	2	100.0	20.7	55.9	20.7	0.9	1.8
生活資金	5	1	3	1	0	0	100.0	20.0	60.0	20.0	0.0	0.0
福祉資金	4	0	2	2	0	0	100.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0
住宅 修学資金	147	34	77	26	5	5	100.0	23.1	52.4	17.7	3.4	3.4
療養資金	62	11	38	8	0	5	100.0	17.7	61.3	12.9	0.0	8.1
災害 援護資金	89	21	38	29	1	0	100.0	23.6	42.7	32.6	1.1	0.0
	39	13	14		9	1	100.0	33.3	35.9	23.1	2.6	5.1

(注) 全国社会福祉協議会「世帯更生資金貸付制度の効果測定報告書」(調査期間1975年4月10日～5月15日)42～43頁 No.15-①より作成。

回答は世帯更生資金償還完了世帯のみによる。

を接する状態にある階層に所属していることを、条件づけられている。

ところで、貸付け対象の特徴がこのようであるからといって、世帯更生資金の貸付けが低所得階層の「自立更生」のうえでいかなる役割もはたしていない、というわけではない。

この点は、更生資金による「自立更生」の組織化が「完全雇用」保障体系の転回にかかわるものであってみれば、逆である。現に、貸付けを受けた世帯は、世帯更生資金の活用によって営業や生活のうえでなんらかの改善をえている(第9表)。

ただ、この場合、貸付けを受けた後においてもそれ以前と変わらない生活を余儀なくされている世帯も、少なくない。さらに、なんらかの改善をえることのできた世帯についても、その実質は、当面の生活の必要を糊塗したかぎりであるにすぎない。世帯更生資金は、更生資金、身体障害者更生資金、生活資金、福祉資金、住宅資金、修学資金、療養資金、災害援護資金、の八種類からなっている。このうち、更生資金と身体障害者更生資金は、生業費(生業を営むのに必要な経費)・支度費(就職するために必要な支度をする経費)・技能習得費(生業を営み、又は就職するために必要な知識・技能を習得するのにあ

てられる経費)から構成されていることに示されるように、低所得階層の営業や就職という意味での「自立更生」に充当されることを目的とした資金である。他の種類の資金は、結婚・出産・葬祭・住宅改修・転宅・療養の場合に充当されることに限定されている。これらの資金種類の目的を念頭に措いたうえで、世帯更生資金の貸付け制度別推移を考察すると、かつて全体の六〇%以上を占めていた更生資金の貸付け件数が、年を追うごとに減少を示し、一九七五年度には件数にして五四八七件、構成比にして一九・八%にまで低下するにいたっている(第10表)。また、身体障害者更生資金も、目立った増加を示すことなくむしろ減少ないし横ばいの傾向を辿っている。これらとは逆に、福祉資金をはじめ生活資金・住宅資金・修学資金など、生活の一時的な必要に充当される資金の貸付けが増加の一途を辿っている。このように考えてくると、世帯更生資金の貸付けを受けることによって「業になった」生活も、その多くが生活上の障害を一時的に解決しえた域をでるものではない。それは、更生資金の貸付けを受けることによって極零細経営者化ないし不安定ではあれ労働者化すること、返済金を不安定にはあれ「恒常的」に確保し



第10表 世帯更生資金の貸付種別推移

		更 生 資 金	身 体 障 害 更 生 資 金	生 活 資 金	福 祉 資 金	住 宅 資 金	修 学 資 金	療 養 資 金	災 害 援 護 資 金	計
実  数 (件)	1958年度	14,019	—	2,202	—	—	—	10,671	—	26,892
	1960年度	17,119	—	2,096	—	—	—	9,086	—	28,301
	1965年度	12,175	3,400	131	—	6,376	4,103	5,693	4,750	36,628
	1970年度	8,343	4,598	207	—	9,419	4,088	4,459	2,792	33,906
	1971年度	7,181	4,138	193	—	8,981	4,039	4,201	2,067	30,800
	1972年度	6,660	3,854	187	227	10,401	4,201	3,671	4,453	33,654
	1973年度	6,254	3,997	152	322	8,044	4,495	2,316	2,248	26,828
	1974年度	6,708	4,276	236	405	9,488	4,465	2,085	865	28,528
	1975年度	5,487	3,811	357	2,406	7,989	5,339	1,733	634	27,756
指  数 (%)	1958年度	115.1	—	1,680.9	—	—	—	187.4	—	73.4
	1960年度	140.6	—	1,597.7	—	—	—	159.6	—	77.3
	1965年度	100.0	100.0	100.0	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	1970年度	68.5	135.2	158.1	—	147.7	99.6	78.3	58.8	92.6
	1971年度	59.0	121.7	147.3	—	140.9	98.4	73.8	43.5	84.1
	1972年度	54.8	113.4	142.7	100.0	163.1	102.4	64.5	93.7	94.9
	1973年度	51.4	117.6	116.0	141.9	126.2	109.6	40.7	26.3	73.2
	1974年度	55.1	125.8	180.1	178.4	148.8	108.8	36.6	18.2	77.9
	1975年度	45.1	112.1	272.5	1,060.0	125.3	130.1	30.4	13.3	75.8
構  成 比 (%)	1958年度	52.1	—	8.2	—	—	—	39.7	—	100.0
	1960年度	60.5	—	7.4	—	—	—	32.1	—	100.0
	1965年度	33.2	9.3	0.4	—	17.4	11.2	15.5	13.0	100.0
	1970年度	24.6	13.6	0.6	—	27.8	12.1	13.2	8.1	100.0
	1971年度	23.3	13.4	0.6	—	29.2	13.1	13.6	6.8	100.0
	1972年度	19.8	11.5	0.5	0.6	30.9	12.5	10.9	13.2	100.0
	1973年度	23.3	14.9	0.6	1.2	30.0	16.8	8.6	4.7	100.0
	1974年度	23.5	15.0	0.8	1.4	33.3	15.7	7.3	3.0	100.0
	1975年度	19.8	13.7	1.3	8.7	28.8	19.2	6.2	2.3	100.0

(注) 全国社会福祉協議会『昭和50年度世帯更生資金貸付事業報告書』45頁第1表、46頁第2・3表より作成。

空欄は該当の資金種類の未発足による。

うる地位におかれてはいるわけではないからである。むしろ、生活資金・福祉資金・住宅資金、あるいは療養資金の借受けによって生活障害を糊塗することで、新しい生活困難を背負いこんでさえる。資金の返済が、新しい収入源の開拓なしに伴なわざるをえないからである。こうして、世帯更生資金の貸付けによる低所得階層の「自立更生」は、絶対的に減少し、また、その実質もきわめて脆弱化してきている。

ところで、「自立更生」の縮小傾向は、国家独占資本主義の政策体系の一環としていかなる影響をもつのであろうか。かかる傾向は、世帯更生資金貸付制度が失業対策事業および生活保護と有機的に編成され、それらが失業者の生活保障としての実質を制限されていくうえでの、一大支柱として位置づけられてきたのであれば、国家独占資本主義の政策体系への影響を無視しえない。「自立更生」の減少は、失業対策事業および生活保障に流入する失業者を増大させることによつて、それらの制度が生活保障としての実質を取り戻す可能性をはらまざるをえなくなるからである。

だが、こうした危険性は、失業対策事業の労働力流動化政策への従属が展開された規模で進行することで、広域職業紹

介・公的職業訓練の拡充、失業保険財政からの住宅・移動手当の支給、失業保険支給の制限等の諸手段を楨杵とした低所得階層の中小零細企業への再配置によって、解消されてきた。また、生活保障の労働力流動化政策への連動のもとで、労働能力者の保護適用が阻止されることによつて、失業者の再配置が実施されてきた（被保護世帯のうち稼働世帯の構成比は一九六〇年三八・七、六五年三三・一、七〇年二二・九、七一年二〇・二と低下し、他方、非稼働世帯のそれは、それぞれ四四・三、五二・三、五六・〇、七〇・〇と上昇している。厚生省社会局保護課『最近の保護の動向』。こうして、低所得階層の不安定就労者化は、「完全雇用」保障計画の体系的な政策手段の展開された規模における採用のもとで、ひとり世帯更生資金貸付制度にのみよるものではなく<sup>(2)</sup>なってきた。同時に、国家独占資本主義の政策体系の一環としての世帯更生資金貸付制度は、減少してきているとはいえず資金貸付け（一九七〇年度三三九〇六件、七五年度二七七五六件、全国社会福祉協議会『昭和五十年世帯更生資金貸付事業報告書』）による「自立更生」の組織化をおこなっているかぎり、失業者の失業対策事業および生活保障への流入を阻止しえているのである。そして、民生委員が

かかる「自立更生」の指導にあたっているのである。

b 住民の自主的組織に対する規制

民生委員による低所得階層の「自立更生」のための指導は、世帯更生資金貸付制度が失業対策事業と生活保護を縮小していくうえでの一支柱として位置づけられているのであれば、彼らによる生存権思想の自覚や住民の自主的組織への加入を阻止する行為を、伴わずをえない。自主的組織への世帯更生資金借受世帯の加入は、生存権思想の自覚を媒介として、失業対策事業や生活保護への彼らの流入として結果する危険性をはらんでいるからである。しかも、かかる規制は、貸付制度が、高所得者層であり、また憲法第二十五条の生存権規定に背反する社会福祉観をもつ民生委員によって担われているのであれば、強められざるをえない。

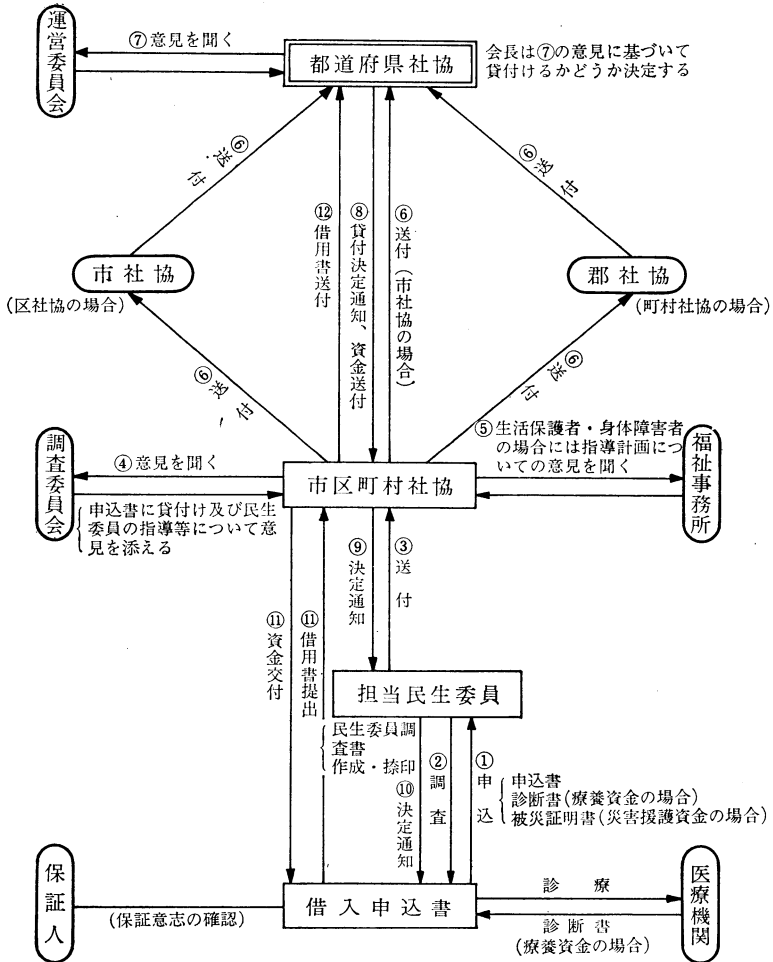
もとより、低所得階層による世帯更生資金貸付制度の認知は、彼らと民生委員との生活程度の隔絶状態に起因する民生委員の認知状況の遅れからして、もっぱら民生委員をつうじておこなわれているというわけではない。調査によれば、世帯更生資金を知る方法は、民生委員二四・六%、市町村社会福祉協議会四・七%、心配ごと相談所一・六%、福祉事務

民生委員の階級的基盤(三富)

所・役場二七・九%、知人・友人二三・七%、チラシ・広報七・〇%、その他四・〇%となっている。また、借受世帯の最初に相談した人は、民生委員四二・二%、市町村社会福祉協議会職員八・四%、福祉事務所・役場職員三八・四%、心配ごと相談所相談員一・八%、その他六・四%となっている(全国社会福祉協議会『世帯更生資金貸付制度の効果測定報告書』、一九七五年)。

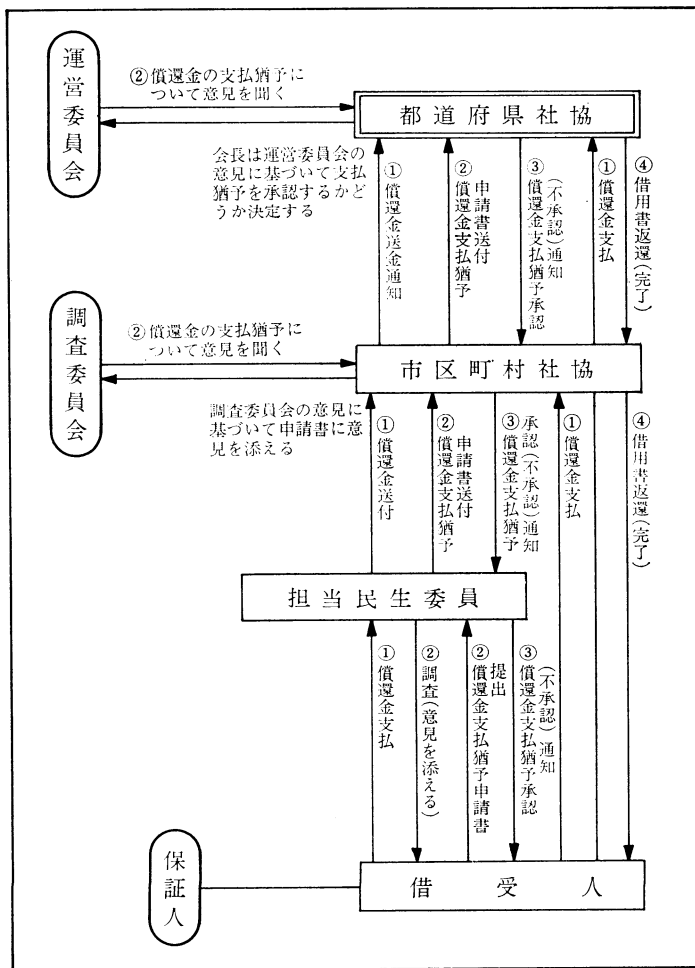
だが、民生委員による借受申込み世帯の掌握は、民生委員の構成における階級的偏曲を考慮して、次のような法制度的な措置が構じられている。借入申込ルートおよび償還ルートに示されるように、世帯更生資金貸付世帯の選定および実態の把握、借受世帯に対する「自立更生」に必要な指導援助等は、すべて民生委員が直接におこなっており、この点は、世帯更生資金貸付制度の特色の一つとなっている(第1図・第2図)。たとえば、民生委員によって作成され当該市町村社会福祉協議会に提出される調査書には、(1)借入申込者の家庭の状況、(2)保証人となるべき者の状況、(3)資金の用途についての計画及び指導の具体的計画並びに現在までの指導の状況、(4)資金を貸付けることに関する意見、(5)その他、が記載されなければ

第1図 借入れ申込みルート



(注) 厚生省社会局生活課監修『世帯更生資金貸付手帳』, 全国社会福祉協議会, 1975年, 12ページより借用。

第2図 償還ルート



(注) 厚生省社会局生活課監修, 前掲書, 13ページより借用。

民生委員の階級的基盤(三富)

一一七(五三一)

ばならない。<sup>(3)</sup>かくて、民生委員による借受世帯の住民自治組織への加入規制は、資金貸付けのうえでとりわけ調査書に付す民生委員の意見が最重要視されていることによって、多大の影響力をもつことになる。現に、民生委員による規制は、「なぜあんなところ(生活と健康を守る会、全日本自由労働組合)へ相談に行くのか」というかたちでおこなわれている。<sup>(4)</sup>

こうして民生委員による低所得階層の「自立更生」指導は、政治的な機能を伴うところまでですむ。

(1) 更生資金の貸付件数が減少してきた原因の一つとして、わずかばかりの資金の貸付けでは零細企業の営業がなりたたない、という今日の経済危機の深化がある。たとえば、石川県のある地域で民生委員が十数軒の農家に対して世帯更生資金の集団貸付けによるメリヤス機械の購入を指導したという。その後、集団借受け世帯を中心にその地域内でメリヤスの編立・縫製が一貫しておこなえるようになると、大阪の大手メリヤス業者が入りこんで、それまで集団借受け世帯の下請に組織されていた編立・縫製業者を、相対的に高い下請工賃によつて再組織したという。しかも、その後の「繊維不況」のもとで、メリヤス工賃は据え置かれ、また注文自体が大幅に削減されることによつて、ようやく資金返済の終了する頃になると、メリヤスが営業としてなりたたなくなつたという(全国社会福祉協議会事務局でのききとり調査による)。

このようなもとで低所得層の生活要求は、世帯更生資金制度による貸付けの範囲を越えて形成されるにいたるのだが、この点の解明は、最近、公的扶助論で提起されるようになってきたものの、解明されるまでにはいたっていないよう考えられる『人間性の全面発達としての自立助長』といった論点(白沢久一「公的扶助の研究動向と課題」、花村春樹・田代国次郎編『社会福祉研究の課題』、ミネルヴァ書房 一九七三年)にかかわるので、別稿に譲ることにする。

(2) 戦後高蓄積過程における「完全雇用」保障計画は、労働生産性の相対的に持続的な上昇を前提にしていた。資本の技術的形態の大規模な変化を展望しえなくなつて今日、「完全雇用」保障計画の破綻が、世帯更生資金制度、失業対策事業、生活保護にどのような発現形態としてたちあらわれるのか、この点の分析は別稿に譲る。

(3) 厚生省社会局生活課監修『世帯更生資金貸付手帳』、全国社会福祉協議会、一九七五年、六〇ページ。

(4) 生活と健康を守る会(京都)における筆者のききとり調査による。

## 6 総括——階級的基盤の変化と

### 「自主性」の復権——

これまで、小倉・井岡・副田・孝橋の各氏による民生委員研究に對置して、国家独占資本主義の諸政策・制度と民生委

員との連関を理論的視野に収めながら、分析をおこなってきた。かかる分析によれば、民生委員は、民生委員法の規定にしたがってきわめて公的規制のつよい選任機構のもので、委嘱されるものであった。

また、民生委員によって担われる世帯更生資金貸付制度は、失業対策事業や生活保護の生活保障としての実質を形骸化さす支柱として、低所得階層の不安定就業者を組織する目的のものであった。そして、かかる分析結果は、総じて住民の貧困化の深刻さと住民としての民生委員、といった論理や「想定」を基礎として構成されてきた諸氏の民生委員論に対する批判、をなすものであった。

ところで、本稿で採用した分析視角によれば、低所得階層の不安定就業者を行政「協力機関」という立場から組織している民生委員活動の現状に立脚したうえで、かかる状況を民主主義的に変革しうる客観的・主体的諸条件をどのように指定しうるのか。戦後「民主化」の不徹底さとその後の高蓄積過程の展開ゆえに、設定されざるをえなかった行政「協力機関」としての民生委員について、戦後における民生委員活動の展開に照らして、いかなる民主主義的な再編成の展望を

### 民生委員の階級的基盤（三宮）

指定しうるのであろうか。この点の分析は、社会福祉運動の組織者としての民生委員の成長といった「遠大」な理論的展望について、内容のうえで科学的な妥当性に欠けるところがあつたとはいえ、少なくとも提示してはいた諸氏の民生委員論の批判的検討としては、かかしえない。

そこで、「協力機関」としての民生委員活動の展開過程は、いかなる反対要因を集積させてきているのであろうか。この点では、まず、もっとも基礎的なこととして民生委員の構成に占める労働者階級と勤労者層の進出と増加が注目されなければならぬ（第11表）。民生委員の職業構成のうえにあらわれた会社員の数は、改選時（三年）ごとに増加してきている。反対に、農業従事者、教育者、宗教家又は宗教教師、医師又は歯科医師、その他の医療保険業者、弁護士、議会の議員は、年を追って減少してきている。

しかも、かかる傾向は、労働者階級を大量に集積している大都市において、いっそう顕著にあらわれている（第12表）。こうした事態は、民生委員の構成が、民生委員法による選任機構の枠内においてさえ、戦後高蓄積過程の不可避的な結果として進行した労働者階級の相対的・絶対的増大、を反映せ

## 民生委員の職業構成の変化

教育者	自営業者	社会従事者 社会福祉事	宗教家教師 は	医科医師 又は 歯	療保 他の 医	弁 護 士	議 会 の 議 員	そ の 他	無 職
568	23,668	453	5,683	803	1,663	49	1,163	3,446	22,950
554	26,251	627	5,055	517	1,118	12	457	4,398	31,401
678	30,078	781	5,079	433	1,020	7	324	5,585	43,029
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
97.5	110.9	138.4	88.9	64.4	67.2	24.5	39.3	127.6	136.9
119.3	127.1	172.4	89.4	53.9	61.3	14.3	27.9	162.9	187.5
0.5	18.8	0.4	4.5	0.6	1.3	0.0	0.9	2.7	18.2
0.4	19.5	0.4	3.7	0.3	0.7	0.0	0.3	3.2	23.3
0.4	19.2	0.5	3.3	0.3	0.7	0.0	0.2	3.6	27.5

12月版5～6頁, 1971年12月版5頁, 1974年12月版5頁より作成。

## の新任・市部・職業別構成比

教育者	自営業者	社会従事者 社会福祉事	宗教家教師 は	医科医師 又は 歯	療保 他の 医	弁 護 士	議 会 の 議 員	そ の 他	無 職
678	30,078	781	5,079	433	1,020	7	324	5,585	43,029
191	6,181	143	666	49	131	1	43	1,461	10,238
586	21,646	558	3,010	349	684	7	102	3,498	33,426
162	4,246	103	401	33	93	1	10	897	7,794
0.4	19.2	0.5	3.3	0.3	0.7	0.0	0.2	3.6	27.5
0.5	17.2	0.4	1.9	0.1	0.4	0.0	0.1	4.1	28.6
0.6	21.9	0.6	3.1	0.4	0.7	0.0	0.1	3.5	33.9
0.7	19.5	0.5	1.8	0.2	0.4	0.0	0.1	4.1	35.8

12月1日現在) 8頁(4)表, 14頁(1)表, 17頁(4)表より作成。



第11表

		定数	委託者数	農業従事者	会社員	公務員
実数(人)	1962年	127,330	125,796	59,083	6,316	1,114
	1971年	134,991	133,918	53,150	9,023	1,355
	1974年	161,612	156,475	54,334	13,321	1,806
の比率(%)	1962年	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	1971年	106.0	106.5	90.0	142.9	121.6
	1974年	126.9	124.4	92.0	210.9	162.1
構成比(%)	1962年		100.0	47.0	5.0	0.9
	1971年		100.0	39.6	6.6	1.0
	1974年		100.0	34.7	8.5	1.1

(注) 厚生省・全国社会福祉協議会「民生委員児童委員一斉改選状況」1962年

ざるをえなかったことによる。  
また、世帯更生資金貸付制度の運用過程でおこなわれる民生委員による住民自主組織の規制は、逆に、自主的組織による民生委員の選任と偏頗的な構成に対する関心を、たかめずにはおこななかったことによる。あるいは、地域開発による地

民生委員の階級的基盤(三富)

第12表 民生委員

		委託者数	農業従事者	会社員	公務員
実数(人)	全国・職業別	156,475	54,334	13,321	1,806
	新任・職業別	35,834	12,551	3,648	531
	市部・職業別	98,619	22,999	10,334	1,420
	新任・市部・職業別	21,784	4,954	2,658	432
構成比(%)	全国・職業別	100.0	34.7	8.5	1.1
	新任・職業別	100.0	35.0	10.2	1.5
	市部・職業別	100.0	23.3	10.5	1.4
	新任・市部・職業別	100.0	22.7	12.2	2.0

(注) 厚生省・全国社会福祉協議会「民生委員児童委員一斉改選状況」(1974年)

域の貧困化の拡がりには、住民運動のたかまりにおかれて勤労者である民生委員の選任を伴わずにはおこななかったことによる。<sup>(1)</sup>

さらに、民生委員の選任機構の民主化に対する要求が、民

一一一(五三五)

第13表 民生委員の選考方法について（東京都）（単位：％）

		計（実数）	現状のまま でよい	あらためた 方がよい	わからない	不明		
総計		100.0 (845)	57.3	12.1	27.3	3.3		
地域別	区部A	計	100.0 (341)	58.7	10.9	26.1	4.4	
		山城城	手	100.0 (113)	63.7	15.0	16.8	4.4
			西南	100.0 (120)	49.2	11.7	37.5	1.7
	南		100.0 (108)	63.9	5.6	23.1	7.4	
	区部B	計	100.0 (302)	58.6	14.2	25.5	1.7	
		下城城	町	100.0 (60)	75.0	3.3	18.3	3.3
			東北	100.0 (170)	62.4	14.7	21.2	1.8
	北		100.0 (72)	36.1	22.2	41.7	—	
	市町村部	計	100.0 (202)	53.0	10.9	32.2	4.0	
		多摩近郊	多摩	100.0 (100)	44.0	11.0	37.0	8.0
多摩近郊外及び島部			100.0 (102)	61.8	10.8	27.5	—	

（注）萩原清子・中野いく子「民生委員の活動と意識の状況—東京都における民生委員活動の実態調査から—」、『季刊社会保障研究』12巻1号，1976年所収，94頁表N—6を借用。

上の数値は，社会福祉政策研究会（代表 三浦文夫）が東京都民生局からの研究依頼を契機としておこなった『東京都における民生・児童委員制度の現状と今後のあり方に関する研究』の中で計画・実施された『東京都における民生委員活動の実態』調査（1976年1月末～2月末までを調査期間とする）の結果の一部である。但し，8月末現在同調査結果は，調査に参加された萩原清子，中野いく子両氏による上記論文以外に公表されておらず，また，調査結果の正式な公表はさらに遅れるということなので，上記論文の数値を借用させていただいた。

生委員への労働者階級の進出を基盤とし住民の自主組織に対する規制を契機として、形成されてくる（第13表）。かかる要求は、自主組織への規制が、「完全雇用」保障体系における世帯更生資金貸付制度の位置に規定された民生委員構成の階級的偏曲にまで逆のぼるのであってみれば、自主組織に対する規制を契機として形成されることになる。しかも、民生委員への労働者階級の進出は、それが住民の自主的組織や地域における住民運動と従来の民生委員との対抗関係の中で実現し、また、民生委員の階級構成における偏頗が選任の国家独占的規制によるのであってみれば、これまでの選任機構に對置しうる選任方法の構想へと進まざるをえない。

それゆえ、選任機構民主化の要求は、都市部のうちでも住民の移動の激しい、したがって労働者階級の集積されている比率の高い地域の民生委員において、比較的広く形成されることになる（第13表のうちの北、城東などをみよ）。

あるいは、住民内部においても「これまでの委嘱

方法では、選ばれる人が一部の限られた範囲にとどまるので、もっと広い範囲に希望者を募った方がよい」といったように、民主化に対する要求の拡がりを確認することができる。

このように民生委員の階級的基盤は、戦後日本資本主義の展開過程において確実に変化してきている。しかも、この変化は、民生委員を行政「協力機関」としての位置におしとどめておくための、重要な手段をなしてきた選任機構について、その民主化を対置する要求の形成と軌を一にして進行している。かかる事情は、住民の自主的組織による民生委員活動の監視とあいまって、新しい民生委員活動をつくりださずにはおかない。

しかも、労働者階級の増大と貧困化の集積を基礎にすすむ自治体行政の民主化は、民生委員推薦会および審査会への民主的議員の進出にまで進むことによって、階級的基盤の変化を加速化させ、新しい民生委員活動を促進する役割をはたすことになる。そして、社会福祉協議会の民主化とともに進む協議会労働者と民生委員との連携も、かかる活動を促進することになる。

新しい活動は、住民の自主組織による監視と地域における

### 民生委員の階級的基盤(三富)

住民運動の展開いかんとかかわって、失業対策や生活保護の生活保障としての実質を形骸化させる支柱である世帯更生資金貸付制度の性格に、制限を加えていく可能性をもっている。また、こうした活動のうえでは、民生委員法に規定された「研究と修養」(第二十四条)が逆利用されていく可能性もある。そして、これらの活動を通して社会福祉を専門的にとりあつかう態度や能力は、民生委員法第十六条にいう「政治的中立」と乖離するものではないといった積極的な理解が、民生委員の間に涵養されてくるにちがいない。

もとより、こうした活動は、民生委員法に定められた行政「協力機関」としての枠内にあり、その意味では一種の矛盾した存在にとどまらざるをえない。だが、戦後「民主化」過程で不徹底におわった『公私分離』原則にそくした民生委員のあらたで創造的な位置づけは、住民の自主的組織の発展と行政機構の民主化とに支えられた、新しい民生委員活動をつうずることにおいてのみなしうるにちがいない。

(一) たとえば「座談会、これからの民生委員の役割をめぐって」における越智昇氏の次の発言を参照されたい。「なんらかの地域問題をかかえて、少しでも活動しているところでは、活動家の婦人が少しずつ(民生委員に——引用者)できるよう

になつてきた」。『月刊福祉』、第六〇巻、一九七七年、二六  
ページ。

(2) 全国社会福祉協議会『民生委員・児童委員協議会の現状と  
将来』、十八ページ。

資料収集・ききとり調査にあたっては、国立国会図書館総  
理府分室、全国社会福祉協議会事務局、東京都民生局、大阪  
府社会福祉協議会の各職員、生活と健康を守る会事務局役員  
の方々に、ご多忙なか便宜をはかっていただいた。芳名の  
紹介は差し控えさせていただくが、お世話いただいたことを  
記して感謝する次第である。