

民生委員推薦準備会の機能と役割
—地域社会・組織は民生委員をどう産み出しているのか—

加川 充浩

島根大学社会福祉論集 第9号 抜刷

2024年3月

島根大学人間科学部福祉社会教室

《論文》

民生委員推薦準備会の機能と役割
—地域社会・組織は民生委員をどう産み出しているのか—

Functions and Roles of the Minsei-Iin Recommendation Preparatory Committee in Matsue City

加川充浩

Mitsuhiro KAGAWA

要旨

本研究の目的は、「民生委員推薦準備会」が、民生委員を推薦（選出）するにあたり、どのような機能・役割を果たしているのか、を明らかにすることである。事例として、島根県松江市の民生委員推薦準備会の活動を取り上げる。

小論の問題関心について述べておく。現在、民生委員は「担い手不足」と指摘される。地域社会がボランティアの担い手を産み出すことが難しくなっているのである。従来の研究では、「誰が」新たな民生委員を探しているか、に関心があった。具体的には、自治会長であったり、担当行政職員であったりという「個人」が、民生委員を発掘していると指摘されてきた。しかし、今日、「個人」の力のみで民生委員を発掘するには限界があるように思われる。そこで、本研究では民生委員推薦準備会という「組織」に着目して、民生委員の発掘プロセスを明らかにしようとする。民生委員推薦準備会は、非法定の組織でもあり、その実態はあまり知られていない。

結論部分では、民生委員推薦準備会の機能・役割を3点述べた。①小地域が独自の推薦システムを持つこと、②行政事務の実質的担い手となっていること、③地域社会が民生委員を承認・支援する機能を持つこと、である。住民自治と行政事務という2つに着目しつつ、述べた。

キーワード：民生委員、民生委員推薦準備会、住民自治、福祉行政、地域福祉

はじめに

本研究の目的は、「民生委員推薦準備会」が、民生委員児童委員を推薦（選出）するにあたり、どのような機能・役割を果たしているのか、を明らかにすることである。これにより、市町村における民生委員児童委員（以下、民生委員）推薦活動の内実と課題を解明したい。

小論の視角として、次の2つを設定する。

第一には、地域社会に存在する「組織」が民生委員を推薦するプロセスを可視化することである。なお、民生委員を「選出する」または「産み出す」ことを、法律用語では「推薦する」と言う。

現在、民生委員の「担い手不足」が指摘されている。そうした中、「誰が」主体となって、新たな民生委員を選出しているかについての研究はいくつかある。ここでは、「個人」の活

動状況は分かる。しかし、地域社会の中で、民生委員が「組織」を基盤として生み出されている実態は不明である。地域社会に存在する「組織」が民生委員を発掘する際の、可能要因と課題について論じたい。

そのため、事例として、島根県松江市の「民生委員推薦準備会（以下、推薦準備会）」の諸活動を取り上げる。推薦準備会を置く市町村は、全国的にみても稀少である。非法定の組織でもあり、実態はあまり知られていない。松江市の推薦準備会は、小学校区を単位として置かれる。つまり、「小地域において、住民らが組織的に民生委員を産み出す仕組み」なのである。このユニークな仕組みの実態を描くことは、「地域の力」の実情を明らかにする意義を有する。先に結論めいたことを言うと、民生委員を産み出すためには、「地域の力」が求められるように思う。

第二には、推薦準備会という「非法定」組織の特質に着目することである。民生委員の推薦（選出）は、法律上の行政事務である。つまり「法定」の事務である。一方、小論で取り上げる推薦準備会は、「非法定」の組織である。ここが、行政事務である民生委員推薦の実質を担っている。「法定」の行政事務である民生委員推薦を、「非法定」組織が担うことの意味も考えてみたい。こうした問題意識は、地域社会・住民が公共的活動を担うことの、意義と限界を考えることにもなると思われる。

第1章では、以上の視角について、先行研究も踏まえながらさらに詳しく論じる。第2章では、研究方法について述べる。第3章では、島根県松江市の推薦準備会の活動事例を紹介する。第4章は考察である。推薦準備会が持つ機能・役割を、改めて整理する。推薦準備会が民生委員を産む実態を素描しつつ、地域社会に存在する組織として、いかなる意義・課題を持つのかを明らかにしたい。

1. 問題の所在：先行研究と2つの視角

（1）地域組織を基盤とする推薦プロセスへの着目：「担い手不足」をどう超克するか

まず、一つめの視角について論じる。「地域組織」に着目して民生委員推薦プロセスを描くことの必要性について述べたい。

①民生委員に関する基本事項

現在の民生委員制度は、一定の歴史的蓄積の上に存在する。民生委員制度の始まりは、1917（大正6）年、岡山県の「済世顧問制度」とされる。住民が済世顧問として委嘱され、困窮者を把握したり、生活改善の助言を行ったりした。当時は、工場労働者の誕生に伴い、困窮者が増大していた時期でもあり、それへの対応が求められていた。敗戦後の1948年、民生委員法が公布される。現在の民生委員制度は、同法に依る。このように、民生委員制度は、100年を超えて続いている。日本独自の福祉制度（民生委員自身はボランティアとして活動しているが）として、これほど長期にわたるものは、他に存在しない。

民生委員法が定める職務は、次の5つである。①住民の生活状況の把握、②相談助言、③情報提供、④専門職・ボランティアとの連携、⑤福祉行政への協力、である。要言すると「困窮者の近隣に住む住民として、種々の相談・支援活動を行う」のが民生委員の役割

である。

民生委員の身分は、「非常勤の地方公務員」とされる。しかし、活動はボランティアである。自治体ごとに若干の違いはあるのだが、活動費として年間6万円程度の支給がある。給与ではない。民生委員の自己認識も「ボランティア」であると言ってよい（仕事と考えている委員は、ほぼいない）。

選任プロセスについて、詳細は後述として、概略だけ触れておく。任期は3年である。市町村で候補者を選出して、都道府県知事に推薦する。都道府県知事が厚生労働大臣に推薦する。厚労大臣が委嘱し、新たな民生委員の任期が始まる、というプロセスを経る。

ただ、現実的には、このプロセスにおいて関係者の様々な苦労がある、というのが小論で述べたいことである。

② 民生委員は「担い手不足」に陥っている

2022年は、民生委員の改選期であった。民生委員の任期は3年である。そのため、3年に一度、民生委員を一斉に改選する必要がある。この年、厚労大臣から委嘱された民生委員の数は、22万5,356人にのぼる（厚生労働省 2023）。この数字は、一見多いように思える。確かに、全国の市町村にこれだけの数の地域福祉の担い手が存在することは、評価されるべきかもしれない。日本のボランティア集団としては、最大規模である¹⁾。しかし、民生委員のなり手を探すことは、年々難しくなっている。民生委員には定数がある。定数は、各都道府県が条例で定める。2022年の改選期の定数は、24万547人であった。これに対して、上記の委嘱数であった。いわゆる充足率は93.7%となる。この充足率は、戦後最低の数値である。民生委員は「担い手不足」に陥っているのである。

「担い手不足」に関する最も初期の研究は、1990年代に登場する（水野 1995）。水野は、1992年の沖縄県の充足率が91.6%と、全国と比較して極端に低いことに着目する。2024年現在からみれば、驚くべきことであるが、他県はほぼ100%であった。水野論文が述べる沖縄県の低充足率の要因は、米軍占領による自治会組織の未発達という点であった。この点は、沖縄県に独特の要因である。しかし、2000年代に入り、充足率は全国的にも低下する。2010年代以降の民生委員研究では、充足率低下の議論が本格化する（鈴木 2019、加川 2023）。全国的な要因としては、定年延長で高齢のなり手（が従来から有力な候補者）を探すことが困難、近所付き合いの希薄化、過疎化、などが挙げられる（中島 2019）。

③ 民生委員の「選出方法」に研究関心が集まっている：「個人」と「組織」への着目

このように、民生委員の確保は困難になりつつある。そうした中、どうすれば民生委員を産み出すことが可能なのか、に議論が集まるのも必然である。大胆に言ってしまうと、民生委員は、任期開始時点において、純粋なボランティアではない。民生委員は「頼まれたのでやる」（小松 2023：2）場合が大半である。純粋なボランティア（例えば、災害復興ボランティア）の場合、人々が自発的に集まり、活動が現実社会に顕現する。しかし、民生委員活動をめぐっては、そのようなことは無い。民生委員は、関係者が探し出すこと

で初めて誕生する。他律的に産み出すしかない。しかも、定数が条例で定められているので、関係者は、それを満たすために労力を費やしている。そのため、地域福祉研究は「民生委員をどのように産み出せばよいか」また「実際にどう産み出されているのか」に関心を有してきた(金井 2008)。つまり、「選出方法」を重要な研究主題としてきたのである。

民生委員の選出方法について全国的にまとめられた研究はみられない。ただ、近年の研究では、北海道民生委員児童委員連盟(2022)のものが、(北海道の事情に限定されるが)詳しく、また興味深い。ここでは、北海道内で民生委員探しを担っているのは誰か、が明らかにされている。具体的には、自治会長、いわゆる「民児協²⁾」の役員、行政職員、等が、候補者探しの主たる者として挙げられている。この調査結果からは、これらの人々が、民生委員になってくれそうな人をリストアップし、訪問して打診し、といった選出方法を採用していることが想像できる。

確かに、この北海道での調査では、次期の民生委員探しに関与している「人」はよく分かる。選出を「誰が」担っているか、がよく分かるのである。このように、選任方法についての研究は、「個人」の労力に着目したものが多いと言える(水野 1998、李 2022)。ただし、単独の「個人」もしくは「ある機関に属する人」しか分からない。

一方、本研究は、民生委員の候補者探しは、さらに多様な主体が参加し、「組織的」に行われているのではないかと、この仮説をもとに始められた。新任の民生委員の誕生は、誰か一人が探しに行き、説得して連れてきた、といった単純なプロセスでは説明しきれないのではないかと、思われる。「個人」の活動ではなく地域の「組織」に焦点を当てたい。地域社会の安全網を担う民生委員を産み出すためには、「地域の力」が問われるのではないかと、というのが小論の問題意識でもある。

④小地域を基盤として設置される「民生委員推薦準備会」の実態は知られていない

前段で「プロセス」という言葉を用いたが、従来の研究でも、民生委員選出の具体的なプロセスはあまり扱われていない。民生委員の選出過程は「ブラックボックス」であると言える。民生委員は「担い手不足」が加速化しており、地域社会の様々な人・組織が苦勞して候補者探しをしていると指摘される(全国民生委員児童委員連合会 2017: 4)。ただ、候補者探しの内実は、知られていない。

小論では、「組織的」な候補者探しのプロセスを描くため、「民生委員推薦準備会」という組織の活動を事例として取り上げる。推薦準備会は、小学校区を単位として設置され、住民らが運営する。そうした組織が、どう民生委員を選出しているのか、明らかにしたい。

推薦準備会を扱った先行研究は、ほとんどない。実際上も、市町村内に推薦準備会を持つ自治体は稀少である。全国民生委員児童委員連合会も、推薦準備会の設置を推奨はしている(全国民生委員児童委員連合会 2017: 32)。しかし、設置割合は低く、実態が知られていない。ある全国調査では、推薦準備会を設置している市町村は、11.9%に過ぎないという結果が出ている(学校法人文京学園文京学院大学 2021: 36)。

但し、この数字は、日本の地方自治制度の特徴に注意を払って見なければならない。と

言うのも、行政事務上、最も推薦準備会を必要とするのは政令指定都市である。政令指定都市のほとんどは、推薦準備会を有する。理由は、市全体の人口規模が大きいためである。例えば、神戸市は人口が約 150 万人である。民生委員法に従えば、民生委員推薦会（後述）を一つだけ設置して委員を選出すればよい。しかし、膨大な事務量になる。具体的には、神戸市の民生委員定数は 2,571 人である。これだけの数の民生委員を、10 名程度で構成される民生委員推薦会で選出することは現実的ではない。そのため、区ごとに推薦準備会を設置して、民生委員を選出する。これも例を挙げると、神戸市西区だと、人口は約 23 万人である。西区だけでも、以下で取り上げる松江市と同等の人口がある。区ごとに推薦準備会を設置することの合理性が伺える。ただ、やや乱暴に言えば、政令指定都市に推薦準備会を置いたとしても、やっとな普通市程度の事務になるに過ぎない、ということでもある。

一方、松江市は、2024 年現在、人口約 20 万人の中核市である。数少ない推薦準備会を持つ自治体である。法定の民生委員推薦会を一つ設置して、委員を推薦するという方法を採用していない。法定の民生委員推薦会の下位組織として、29 の小学校区ごとに推薦準備会を設置している（図 1）。小地域を単位として、住民が構成員となるボランティアな組織を置いている。小地域が「組織的」に民生委員を探し、決定するという機能を推薦準備会に持たせているのである。これは政令指定都市の推薦準備会との大きな相違である。

地域福祉論または地域社会学において、小学校区は、住民活動にとって、最も身近な地域単位の一つとされる（原田 2012）。小論の特徴は、小地域単位での民生委員選出活動の実態を明らかにする点にある。現在、小地域の組織と人々は、民生委員選出の苦勞を抱えながら活動している。本研究を通じて、その苦勞を軽減する知見を得てみたい。それにより、地域の人々に何らかの貢献ができれば幸いである。

（2）「法定」の行政事務と「非法定」の推薦準備会活動：両者の関係性を考える

次に、2 つ目の視角について述べる。民生委員の選出は、「法定」の行政事務である。市町村と都道府県ともに、民生委員を推薦する事務が課されている。根拠法は、民生委員法と社会福祉法である。しかし、推薦準備会に、法律上の根拠は無く「非法定」の組織である。この非法定の組織が、積極的側面から言えば、住民に身近な小地域の単位で、民生委員を産み出している。

以下の事例紹介に当たっては、自治体の行政事務が具現化する以前に、地域社会レベルで諸活動が存在することに着目する。やや結論を先取りするが、行政決定が為される前段階において、住民レベルで実質的な民生委員選出が行われている実態を明らかにする。

行政過程に地域自治組織の参加がどう影響を与えているか、という論点も含んでいる（栗本 2016）。さらに踏み込んで言えば、推薦準備会の活動は、「行政過程への参加」という概念・実態をやや超えていると思える。民生委員推薦事務において、推薦準備会という住民組織の果たす役割は、他の行政事務におけるそれと比較しても大きい。小論は、推薦準備会という「制度」と「非制度」の要素が混在した組織の機能を解明しようとする点に、特徴が有る。

2. 研究方法と倫理的配慮

(1) 研究方法

本研究では、事例として松江市の「民生委員推薦準備会」をめぐる諸活動を取り上げる。事例を描くため、民生委員推薦活動に関わる、次の人々を対象に、ヒアリング調査（半構造化面接）を行った。松江市健康福祉部の民生委員担当職員、公民館長、民生委員、民生委員児童委員協議会会長、の合計10名である（表1）。ヒアリングの時期は、2023年4月から9月にかけてである。1回あたり、概ね2時間であった。主なヒアリング項目は、①推薦準備会の具体的活動、②新任民生委員の推薦プロセス、③推薦準備会活動の成果と課題、とした。また、公民館、および松江市健康福祉部からは、推薦準備会に関する資料の提供を受けた。

(2) 倫理的配慮

被調査者には、調査の研究利用について許可を得た。ヒアリングに際しては、事前に、研究公表の際に個人は特定されないこと、および回答拒否の自由があることを書面提示している。また、筆者は松江市地方社会福祉審議会の委員長であるため、民生委員関係資料を閲覧する機会は、日常的にある。しかし、改めて松江市役所より研究利用の許可を得て、資料提供を受けた。

表1：ヒアリング対象者一覧

No	所属等
1	松江市健康福祉部・民生委員担当職員
2	松江市健康福祉部・民生委員担当職員
3	松江市健康福祉部・民生委員担当職員
4	A地区・公民館館長
5	B地区・公民館館長
6	C地区・公民館館長
7	B地区・民生委員（1期目）
8	D地区・民生委員（1期目）
9	E地区・民生委員（2期目）
10	E地区・民生委員児童委員協議会会長

3. 結果：推薦準備会の実態と民生委員推薦プロセス

(1) 推薦準備会の概要・基本情報

① 民生委員推薦の法的プロセス

本章では、推薦準備会の実態と民生委員推薦プロセスをみていく。

まずは、民生委員がどう推薦されるかについて、全国共通のプロセスを確認してみたい。

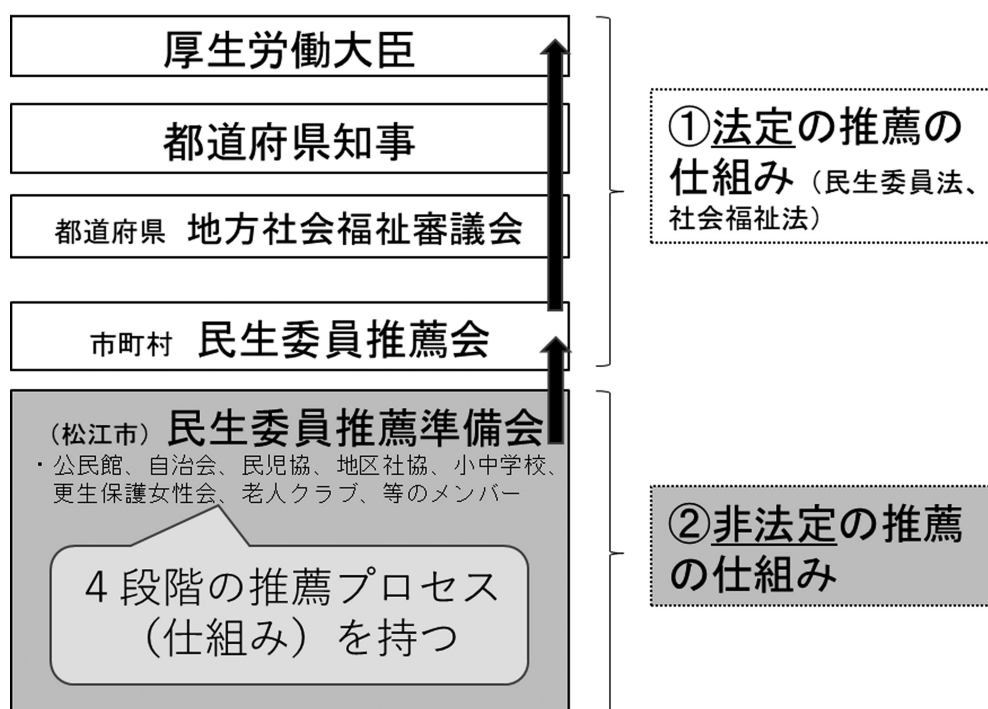
民生委員推薦プロセスは、「制度上」は民生委員法（第5条）と社会福祉法（第7条）の二法により規定される。

民生委員法からみる。同法では、民生委員を推薦するのは、都道府県知事と定める。都道府県知事が、厚労大臣に推薦する。その後、厚労大臣が、委嘱する（第5条第1項）。しかし、都道府県内で多数（数千人から数万人）にのぼる民生委員を、いきなり県単位で定数分揃えることは現実的ではない。そのため、まずは、市町村単位で、定数分の民生委員を推薦（確保）することになる。その際、市町村は「民生委員推薦会」を設けなければならない（第5条第2項）。この民生委員推薦会で、市町村内の民生委員を選任する。その後、都道府県知事に推薦する。繰り返しになるが、都道府県知事は、市町村から推薦された民生委員を、厚労大臣に推薦する。

社会福祉法もみておく。社会福祉法第7条は、都道府県・政令指定都市・中核市に、「地方社会福祉審議会」を置くと定める。都道府県知事は、厚労大臣に推薦する以前、地方社会福祉審議会の意見を聴くことが努力義務とされている。

以上、やや説明が煩瑣になった。現場実態に即して時系列で整理すると、以下のような手順になる。①市町村に「民生委員推薦会」を設けて、次期の民生委員を選任する。②市町村で決定した民生委員の適否について、都道府県・地方社会福祉審議会の意見を聴く、③都道府県知事は、厚労大臣に推薦する、④厚労大臣が、民生委員を委嘱する、という手順である（図1、網掛け無しの部分）。なお、小論の事例で扱う松江市は、中核市である。そのため、民生委員事務に関しては、都道府県から権限が委譲される。つまり、上記の文章の「都道府県」の部分は「中核市（松江市）」と読み替えていただくとよい（図1も同様）。

図1：「民生委員推薦会」と「民生委員推薦準備会」の関係



②「民生委員推薦準備会」は法的プロセスの外にある

民生委員を推薦する際、法的には前項の手続きを踏めば、十分である。しかし、松江市では、法定の「民生委員推薦会」の下部組織として、非法定の「民生委員推薦準備会」を設けている（図1、網掛け部分）。

なぜだろうか。実利的な理由を一つ、述べておく。松江市の民生委員定数は503名である。これだけ多数の委員を、法定の「民生委員推薦会（委員数10名）」が実質的に推薦する（探してくる）ことは難しい。そのため推薦準備会の役割は、当該地区（＝小学校区）で民生委員候補者を実際探し、法定の民生委員推薦会に推薦することである。

詳細は次節に譲るとして、推薦準備会の概要を略述しておく。松江市は、29の小学校区がある。法定の民児協も同範囲である。つまり、住民にとって身近に感じられる範囲である。この区域を単位として、推薦準備会が設置される。事務局は、公民館に置かれる（公民館は小学校区ごとに設置）。推薦準備会の委員長も、公民館長が担うことが多い。

推薦準備会の構成員は、概ね10名程度である。具体的には、公民館長、自治会長、民児協会長・副会長、小学校長、更生保護女性会役員、老人クラブ役員、などが構成員である。公民館長を除いては、ほぼ全て、住民が担い手となっており、ボランティアとして参加する。有給の市役所職員が入るようなことは無い。これらメンバーが定期的集まり、自らの地区の民生委員を発掘するのである。

設置にあたっては、市役所から依頼がある。また、会議費として、14,000円の公費支出がある。その意味では、推薦準備会の全てがボランティアではない。行政施策としての要素も持つ。行政の依頼で29地区全てに設置されること、および公費支出があることに着目すれば、公的システムの側面も有する。一方で、構成員と活動実態に着目すれば、住民主体システムであるとも見て取れる。

（2）推薦準備会の具体的活動：4段階の推薦プロセス・活動パターンの異なる2地区

ここからは、推薦準備会の具体的活動をみていきたい。特に、次の2つを描く。第一は、推薦準備会が、民生委員を推薦するプロセスである。第二は、2地区（A・B地区）の活動実態である。2地区は、民生委員の推薦方法が異なる。かつ、29地区を見渡したとき、2地区ともに典型例と言える。

推薦過程を調べていくと、4つの段階に整理できると考えられた。ここでは「4段階の推薦プロセス」と称して、整理・記述する。推薦活動開始から新任委員決定に至るまでのプロセスを、4段階に区分して紹介していく。また、2地区の相違を比較できるように、以下の記述を、表2にまとめた。

①第一段階：行政からの委託

本題に入る前に、両地区の概況を記しておく（数字は、2023年3月現在）。A地区は、人口約16,000人、高齢化率は23.1%である。高齢化率は、全国平均と比較しても低い。市内ではマンションが比較的多い地区でもある。自治会加入率は、37%程度である。松江市

29 地区のうちでも、都市的な性格を持った地区である。

一方、B地区は、過疎地域に指定されている。人口は約 4,500 人、高齢化率は 48.0% である（松江市 2023）。自治会には、ほぼ全世帯が加入しているような地区である。両地区は、都市的地域と長期定住者多数の地域、という相違がある。この違いが、民生委員推薦活動にも影響を与えている。

それでは、以下、4つの段階それぞれをみていきたい。まずは、第一段階である。第一段階は「行政からの委託」と名付けた。

この段階は、第一に、市役所の活動から始まる。民生委員の任期は3年である。3年目が、改選期とも呼ばれる。直近では、2022年12月が改選期であった。小論では、2022年改選期の諸活動を扱う。同年3月、松江市の民生委員担当課が、公民館長に対して、推薦準備会の設立依頼を行う。民生委員法は、市町村に幾つかの行政事務を課している。そのため、市町村は、民生委員事務の担当部署を有する。推薦準備会の設置依頼は「公民館長会」においてなされる。同会の役割は、行政が公民館に対し情報を伝達したり、両者が意見交換したりするというものである。ここで、公民館長は、「今年は民生委員を推薦する年だ。推薦準備会を設置して、新任委員を探さねばならない」という認識を持つことになる。

なお、松江市の推薦準備会の根拠は「松江市民生委員推薦会地区推薦準備会要領」である。松江市独自の仕組みである（全国的な制度ではない）ため、市が要領を作成している。

第二に、市からの依頼を受けて、公民館が、推薦準備会を設置するという活動である。推薦準備会の事務局は、公民館に置かれる。公民館長と公民館職員が、事務局の運営を担う。運営とは、推薦準備会構成員を招集したり、民生委員を7月までに決定するためのスケジュール管理をしたり、会議費を精算したり、最終的に市役所に候補者を届けたり、といった諸活動を指す。なお、市役所からは、会議費 14,000 円が支給される。これが、行政からの唯一の直接的支援である。

推薦準備会の委員長には、公民館長が就く。公民館長以外の構成員は、自治会連合会会長、民児協会会長・副会長、小学校長、老人クラブ役員、等が一般的であり、過半以上が住民である。改選年の4月、これら構成員が集まり、第1回目の推薦準備会が開催される。

②第二段階：次期候補者探し

第二段階では、次期の候補者をどのように探しているか、を描く。前項では、推薦準備会の設立までをみた。以下では、設立以降の活動を論述していく。なお、第二段階では、A地区とB地区の活動は、内容を異にする。そのため、両地区の活動を分けて述べる。

・A地区での活動

A地区での活動を、2つの場面に分けて紹介する。第一は、退任する委員の確認である。民児協の会長は、現任民生委員（定数 26 名）に対し、次期も継続希望か、それとも今期で退任希望か、の調査を行う。その結果は、第1回の推薦準備会において、構成員全員で確認する。

第二に、候補者に関する情報収集活動である。推薦準備会の構成員が、候補者の情報を持ち寄る。例えば、子ども会活動に熱心に取り組んでいる人であったり、学校教員を退職した人であったりが、俎上に載る。ただし、ここでは情報収集に留めておき、一人に絞り込むことはしない。

・ B 地区での活動

一方、B 地区は、活動の方法が異なる。ここでは、3つの場面に分けて紹介する。第一は、推薦準備会から、自治会に対する働きかけである。推薦準備会から、自治会へ、民生委員推薦の依頼状が発出される。時期は、推薦準備会設立の翌月となる5月である。第二に、依頼状を受けた各自治会は、現任委員（1名）の継続意思を確認する。なお、B 地区では、合計20の自治会があり、それぞれが1名の民生委員を選任している。第三に、退任委員が出る自治会の活動である。退任予定者がいる場合、自治会が民生委員候補者を探す。A 地区とは異なり、自治会が組織として検討する。例えば、他の役員との兼務を避けたり、福祉活動経験者に打診したり、といった調整を自治会が行う。A 地区では、「地区（小学校区・公民館区）全体」を単位として探す、という方法を採用していた。比較してB 地区では、「自治会」というさらに小地域を単位とした範囲で探す、という方法を採用している。

③第三段階：候補者の内定作業

第三段階は、候補者を内定する作業である。「内定」の意味は、この段階では、未だ推薦準備会による正式な審査を得ていない、ということである。ここも、A 地区とB 地区の活動を分けて述べる。

・ A 地区での活動

2つの場面を紹介する。第一に、候補者を絞り込む作業である。複数名の候補の中から、推薦準備会委員長である公民館長が中心となって、絞り込みを行い、候補者一人を決定する。ここからは、公民館長と退任予定民生委員が主たる活動者となる。

第二に、候補者への具体的な接触である。推薦準備会委員長が、候補者と面談を行う。適任と考えれば、その後、依頼する。委員長は、本人の熱意であったり、社会福祉への理解であったりを、観察することになる。面談には、退任予定の民生委員も同席する。自らの委員活動経験に照らし合わせ、次期候補者が適任かどうかを、判断するためでもある。最終の依頼時には、自治会長が加わることもある。候補者が決まれば、「個人調書」を作成する。これは、委員の履歴書である。調書の作成は、全国的に行われている。「居住年数」「職歴」「地域活動歴」「民生委員として適任である理由」といった項目について記載する。A 地区であれば、26名分の調書を、推薦準備会委員長が作成する。

・ B 地区での活動

B 地区では、先述のように、自治会内で民生委員候補者を探す。候補者が決まれば、推

薦準備会に届け出る。届け出に際しては、個人調書も自治会で作成し、添付する。この点も、推薦準備会委員長（公民館長）が作成するA地区とは、異なる。

④第四段階：候補者の審査・決定

第四段階は、推薦準備会に届け出られた候補者の審査・決定である。

・A地区での活動

3つの場面を紹介する。第一に、7月中旬までに、定数26の全候補者を確定することを目指す。「目指す」と書いたのは、決定期限が迫っても候補者が決まらず、欠員となることが危惧される地区も出るためである。候補者が決まらない理由としては、適任と思われる人に打診しても断られたり、自治会長等の関係者で相談してもなり手が見つからなかったり、が挙げられる。A地区では、欠員が危惧される地区があれば、推薦準備会の構成員、とりわけ委員長が中心となり、候補者探しにあたる。7月中旬の届け出締切に間に合わなければ、2つの選択肢がある。欠員の扱いにするか、もしくは12月の改選期を過ぎた後での委嘱を目指して探すか、のいずれかである。12月の改選期に厚労大臣からの委嘱状を受けようとするれば、7月開催の推薦準備会（第2回）で、候補者を決定する必要がある。このスケジュール管理が、公民館長たる推薦準備会委員長の重要な役割である。

第二、第三の活動は、B地区と共通なので、後述とする。

・B地区での活動

3つの場面に分けて記述する。第一は、20自治会から推薦準備会へ、候補者の届け出がなされる。7月中旬までに、決定した候補者の書類（個人調書など）が届く。A地区は、自治会を単位として活動することは無い。この点、両地区に相違がある。

以降の第二、第三の場面は、A地区・B地区とも共通である。

第二に、7月に推薦準備会（第2回）が開催される。ここで、全ての候補者の適否が審査される。先に述べた個人調書をもとに、推薦準備会の構成員が、民生委員としての適否について審査を行う。もちろん、「否」となることはほとんど無い。しかし、審査があるからこそ、候補者の内定作業段階から、適任者を選ばねばならないという意識が、関係者間で共有される。「否とされるような人を推薦するわけにはいかない」という意識でもある。

第三に、候補者を適任と承認すれば、松江市に推薦する。29の各推薦準備会が、松江市設置の「民生委員推薦会」に、候補者を推薦する。以降は、図1で示したとおり、「法定」の推薦プロセスに則り、厚労大臣にまで民生委員候補者の名簿が届くことになる。

本章では、主に「非法定」の推薦プロセスをみてきた。民生委員推薦プロセスの具体は、「ブラックボックス」とも指摘され、従来の研究でもあまり知られていなかった。小論では、推薦準備会の活動実態をみることで、推薦プロセスの一端を、ある程度明らかにし得たと思える。

表2：推薦準備会の4段階の推薦プロセス（注：下線部分は、両地区の相違点）

	A地区 *高齢化率23.1%（人口1.6万人） *マンション多く自治会加入率37%	B地区 *高齢化率48.0%（人口4,500人） *過疎地域に指定、自治会は全世帯加入
第①段階：行政からの委託	<p>①2022年（改選年）3月、松江市役所から公民館長へ、推薦準備会の設立依頼。</p> <p>②4月、推薦準備会設置。メンバーは、公民館長（委員長）、自治会連合会長、民児協会長・副会長、小中学校校長など。</p>	同左
第②段階：次期候補者探し	<p>①民児協会長が、現任民生委員（定数26）を対象に、<u>継続希望か退任希望か、の調査を行う。結果は、推薦準備会（第1回）で確認。</u></p> <p>②推薦準備会構成員による候補者の情報交換。</p>	<p>①5月、推薦準備会が、自治会へ、<u>推薦の依頼状を发出する。</u></p> <p>②<u>個々の自治会が、現任委員（1名）の継続意思を確認する。</u>計20自治会が有る。</p> <p>③各自治会で候補者を探す。個人が探すのではなく、自治会が組織として検討する。他の役員との兼務を避けたり、福祉活動経験者を推薦したり、<u>といった調整を自治会内で行う。</u></p>
第③段階：候補者の内定作業	<p>①候補者が複数いる場合、推薦準備会委員長（公民館長）が絞り込みを行う。<u>候補者を絞り込んだ後は、公民館長と退任予定民生委員が、委員探しの主たる活動者となる。</u></p> <p>②公民館長が本人と面談する。適任と考えれば、打診する。退任予定の民生委員も同席する。<u>個人調書（履歴書）は、公民館長が全員分を作成する。</u></p>	<p>①自治会は、候補者が決まれば、推薦準備会に届ける。</p> <p>②推薦準備会への報告の際、<u>個人調書も自治会が作成し、送付する。</u></p>
第④段階：候補者の審査・決定	<p>①7月中旬までに、<u>全候補者を確定する。欠員が出そうであれば、公民館長が中心となり候補者を探す。スケジュール管理等の取りまとめ役は、公民館長。</u></p> <p>②7月、推薦準備会（第2回）を開催し、全ての候補者の適否について、個人調書を元に審査を行う。</p> <p>③適任と承認すれば、市に推薦する。</p> <p>⇒以降は、法的な推薦プロセスに則る。 （つまり、ここまでが非法定の仕組み）</p>	<p>①7月中旬までに、<u>20自治会から推薦準備会（公民館）へ、決定した候補者の書類（個人調書など）が届く。</u></p> <p>②以下は、同左。</p>

4. 考察：推薦準備会が有する3つの機能・役割

小論の目的は、推薦準備会の機能および役割を明らかにすることであった。以下、機能・役割を3つに整理して論じたい。

(1) 小地域が独自の推薦システムを持つ

第一に述べたいのは、小学校区という小地域内で、独自の推薦システムが機能しているということである。しかも「個人」では無く「組織」が推薦システムを動かしている。小学校区に設置された推薦準備会は、自らの地区で、可能な方法によって、民生委員を産み出していた。前章の事例を振り返ってみる。B地区では、小学校区よりもさらに小地域を単位として設置される自治会が、民生委員推薦活動を担っていた。ヒアリング調査からは、B地区の自治会メンバーが「民生委員を選出するのは、自治会の当然の役割である」という意識を有していることが伺えた。まずは、自治会が民生委員の候補者を発掘する。次に、候補者を推薦準備会に推薦する。最後に、推薦準備会は、個人調書を判断材料として検討・承認する、という「システム」が機能していた。「システム」と言ってもよいし、「ルール」「組織的活動」と言ってもよい。

一方、A地区では、自治会が実際に活動することは無い。小学校区の単位で関係者が集まり、民生委員探しを行っている。具体的には、民児協役員・現任（退任予定）民生委員・公民館長（推薦準備会委員長）の三者が中心となって、次期候補者を見つけるために奔走していた。A地区は、自治会が民生委員推薦の機能を持たない。そのため、上位組織である推薦準備会に、労力が掛かることになる。自治会に依拠しない分、自治会未加入ではあるが、熱心にボランティアやNPO活動をしている人をリクルートする、といった工夫をしていた。

これは、両地区のどちらが優れた推薦方法を採用しているか、ということ論じているのでは無い。両地区は、一方は都市的性格を持ち、他方は過疎地区指定を受けている、というように環境が大きく異なる。29の推薦準備会それぞれが、地域の実情を踏まえた推薦方法を採用しているのである。市行政から、推薦方法についての助言・指示は無い。その意味では、推薦準備会の運営にあたっては、小学校区・公民館区における「自治」が担保されている。もしくは、推薦準備会は、自らの地域特性に応じた活動を選択できる、ということでもある。

「自治」という点について、参考までに、もう一つ事例を紹介しておく。一人の民生委員が担当する地区（自治会）割りについてである。例えば、X地区（民児協の単位）の定数は、市が条例に基づいて決定する（20人など）。ただ、1人の民生委員を選出するための自治会の地区割りは、推薦準備会で検討・決定する。具体的には、A、B、C、の3自治会で一人なのか、これにD自治会も加えるのか、といったことは、推薦準備会に集う各組織が検討して決定する。この場合、D自治会は世帯数が15程度と少なく、委員のなり手がおらず欠員が常態化している、といったような事情がある。推薦準備会は、たとえある地区で欠員が生じたとしても、次期改選でそれを回避する方法を検討していた。こうした調整は、全市的な「民生委員推薦会」ではなし得ない。推薦準備会は、住民による協議の場、ともなっているのである。

推薦準備会の機能は、小学校区単位において、民生委員推薦の「システム」「ルール」「組織的活動」を自治的に構築することにある、ということをも第一に指摘しておきたい。

（２）行政事務の実質的な担い手となっている

第二に述べるのは、民生委員推薦は行政事務であるにも拘わらず、推薦準備会という非法定組織が実質的な活動を担っている、ということである。

第1章でみたように、民生委員の推薦システム・プロセスは、法律が規定している。具体的には、市町村は「民生委員推薦会」を設置し、民生委員を都道府県知事に推薦する。これを受けて、都道府県知事は、厚労大臣に民生委員を推薦する。つまり、民生委員推薦は、行政事務である。市町村行政と都道府県行政の双方に、民生委員推薦の事務・責務が課されているのである。

しかし、前章でみたように、推薦準備会が小学校区に存在すれば、市町村の行政事務が発生する以前に、地域社会・住民のレベルで、実質的な民生委員決定の活動が行われる。民生委員推薦は、行政事務として制度化（フォーマル化）されている。しかし、松江市では、推薦準備会というインフォーマル組織が、実質的に民生委員を産み出していた。

小論の事例をみると、民生委員推薦において、市行政の関与は、相対的に弱いと考えられる。例えば、選任方法を指示することも無いし、実際に探すことも無い。厚労大臣への届出締切に間に合うよう、推薦過程全体のスケジュール管理をすることが、行政の主な役割であった。松江市では、行政職員が民生委員を探すようなことは行われていない。民生委員推薦における公的統制は、比較的軽いということでもある。しかし、全国的にみて、これが大勢とは限らない。北海道民生委員児童委員連盟（2022：10）の研究では、市町村行政の民生委員担当部局が、次期民生委員を探す例が、少なくないことを示している。小論においては、非法定組織である推薦準備会が、民生委員推薦活動の大半を担う実態を明らかにした。この点は、民生委員選任方法をめぐる研究に、若干の新しい知見を加えることになったようにも思われる。

最後にもう1点、行政学の視点からも、推薦準備会という非法定組織の位置を補足しておく。行政学研究において、民生委員は「地域福祉を担う民間活動体ではあるが、個別法（この場合、民生委員法：筆者註）により規定され行政に強く組み込まれている」と評価される（畑本 2021：169）。行論でも説明してきたとおり、民生委員推薦は、「法定」の行政事務である。しかし、「非法定」の推薦準備会が、地域の実情に応じて（その地域で可能な方法で）民生委員を産み出している。民生委員制度は、公的統制を強くして運用することもできれば、逆に非公的セクターの関与を強くして運用することもできるのである。

推薦準備会は、「非法定」の地域組織でありながら、「法定」の行政事務を実質的に担う機能を持つ。また、この点は、行政学研究からみても、福祉制度の運用実態からみても、ユニークであると言っておきたい。

（３）地域社会が民生委員を承認・支援する機能

第三に述べるのは、推薦準備会は、民生委員を地域社会・地域組織・地域住民で支援する機能を有することである。

現在、民生委員は「担い手不足」と指摘される。理由の一つに、活動量過多と負担感から委員就任を躊躇う住民が一定数いる、といったことが挙げられる（全国民生委員児童委員連合会 2018）。こうした状況に対応するためには、地域社会・地域組織・地域住民が、民生委員の負担を軽減することが重要と思われる。従来の研究では、民生委員を探す主体を「個人」

の単位で捉えてきた。例えば、自治会長、民児協会長、行政職員、といった人々である。一方、小論では、推薦準備会という小地域に設置された「組織」の単位で民生委員を産み出す仕組みをみてきた。

もし、後者の方に長所があるとすれば、地域社会・地域組織・地域住民が、民生委員を支援するという機能・役割を持つことである。推薦準備会が民生委員を推薦するプロセスを振り返ってみる。①小学校区で住民の代表者が集まり、②民生委員を自治的に選び、③最終的には推薦準備会で検討・承認する、というものであった。このプロセスでは、地域社会の住民代表が、域内の民生委員全てを知ることになる。公民館、自治会、民児協、小中学校、子ども・高齢者団体、ボランティアグループ、といった組織で活動する人々が、選出された民生委員の人となりや経歴を把握することが可能となるのである。ヒアリング調査の中でも、「推薦準備会のメンバーは、全ての民生委員を知っている」「就任後、民生委員は困りごとがあれば、地域の様々な人、組織に相談できる」という言葉が度々語られた。

反対に、前者に短所があるとすれば、民生委員が多様な主体から支援を受けられず、孤立しやすいことである。典型例で言うと、民生委員就任後、困難事例を抱えているにも拘わらず、誰も相談する人がいない、といった場合であろう。「自治会長にだけ頼まれて、民生委員になったが、困ったときにどこに相談してよいか分からない」といった民生委員は、全国的にも少なくないと考えてよい（総務省地域コミュニティに関する研究会 2022、森 2023）。

さらにこの点について論じるなら「推薦準備会は、住民が生活圏域と感じられる範囲（小学校区）にある」ということも指摘しておきたい。もし、推薦準備会が存在しなければ、地区への候補者推薦依頼は、法定の「民生委員推薦会」に委ねられる（図1）。松江市では、同会の会長は市社協会会長でもあり前市長でもある。その点では権威性は高いかもしれない。しかし、そうした全市レベルの組織からの依頼であれば、地域の人々が民生委員を探そうとする動機が、比較的弱くなることは想像に難くない。住民にとっては、自らの生活世界とは遠距離からの依頼と映るからである。しかし、推薦準備会からの依頼であれば、身近な地域活動（公民館活動、自治会活動）の延長線上にあるものとして民生委員選出活動を理解できる。その場合、住民らは自らの問題として、民生委員定数を満たそうとする。また、そうした動機付けが働いていたことが、調査からも看取できた。

推薦準備会を中心とした民生委員推薦プロセスは、民生委員が、地域の多様な主体から支援を受けられるという機能を含む、と評価できる。

おわりに

ここまで、第3章では推薦準備会の実態、第4章では推薦準備会の機能・役割について整理してきた。ただ、以上では十分に言及できなかったが、推薦準備会が抱える課題も、当然ながら有る。一つには、民生委員を推薦するための地域社会の負担と苦労は大きいという点である。推薦準備会があるからといって、全ての委員が円滑に選出されている訳ではない。複数の候補者に打診を断られ、欠員となることもある。その都度、関係者が集まり組織的に検討はしている。しかし、推薦準備会の委員長である公民館長をはじめ、民児協会長・副会長といった人々の心配は絶えない、というのが地域社会の一側面でもある。もう一つは、公的責任との関係である。確かに、推薦準備会は、自治的活動を行っている。理念型としてみれば、住民自治を体現していると言える。一方、民生委員推薦は行政事務である。本来であ

れば、推薦準備会には法的権限は付与されていない。「公的」と「非公的」との「あわい」のような位置で活動する推薦準備会の課題については、十分に論じることができなかった。しかし、この点は、日本の地域組織の持続可能性を議論するために、重要と思われる。これらの課題については、次の稿としたい。

謝辞

本研究は、次の助成の成果の一部である。科学研究費補助金（基盤研究B）「日独韓の地域包括ケアにみる市民参加の構造分析—超高齢社会と福祉ボランティアの位相」（代表者：斉藤弥生）。

本研究にあたり、松江市健康福祉部職員、各地区の公民館長、民生委員の皆様、採話の労をお取りいただきました。深く感謝申し上げます。

注

- 1) 地域住民から選出される民生委員は無償で活動を行っており、「ボランティア」に分類してよい。しかし、厚労大臣から委嘱されるため「非常勤の地方公務員（特別職）」という側面も持つ。こうした状況をみると、民生委員は「委嘱型ボランティア」「制度的ボランティア」とでもいうべき性格を有している。この点は非常に興味深い。
- 2) 「民児協」とは「民生委員児童委員協議会」の略である。市と町村とでは、設置方法が異なる。町村では、1つ、設置される。市では、地区（松江市では小学校区）ごとに複数設置される。民生委員法（第20条）は、民生委員に対し、設置義務を課している。所属する民生委員が集い、活動を行う場である。具体的には、定例会の開催、活動内容の話し合い、支援事例検討（先輩民生委員から助言が得られる等の目的で開催される）、互いの悩み相談、といった活動が行われている。

引用文献

- 学校法人文京学園文京学院大学（2021）『民生委員・児童委員の担い手確保に向けた取組に関する実態調査研究報告書』。
- 原田正樹（2012）「地域福祉の基盤づくりの視点」『地域福祉援助をつかむ』有斐閣。
- 畑本裕介（2021）『社会福祉行政 福祉事務所論から新たな行政機構論へ』法律文化社。
- 北海道民生委員児童委員連盟（2022）『令和3年度 民生委員児童委員の選任にかかる実態と意向に関する調査報告書』。
- 加川充浩（2023）「民生委員の『担い手不足』問題とコミュニティソーシャルワークにおける役割」『都市問題』第114巻、第5号。
- 金井敏（2008）「制度創設90周年を迎えた民生委員・児童委員の機能を問う—期待と実態のはざままで—」『社会福祉研究』第101号。
- 小松理佐子（2023）「民生委員制度の担い手の意識構造—民生委員対象アンケート調査結果から—」『新情報』Vol.111。
- 厚生労働省ホームページ（2023）。https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_30177.html（2023年4月6日閲覧）
- 栗本裕見（2016）「コミュニティガバナンスの困難—ある地域自治区の挑戦から—」石田徹ほか編『ローカル・ガバナンスとデモクラシー 地方自治の新たなかたち』法律文化社。

- 松江市ホームページ（2023）。https://www.city.matsue.lg.jp/material/files/group/42/R5_koureishajinkoutoukei.pdf（2023年11月22日閲覧）
- 水野良也（1995）「沖縄県における民生委員の定数割れが示す民生委員制度の問題点」『琉球大学法文学部紀要 地域・社会科学系篇』創刊号。
- 水野良也（1998）「沖縄の民生委員意識調査からみた課題」『人間科学』1号。
- 森裕亮（2023）「地域コミュニティの担い手を求めて」『都市問題』第114巻第5号。
- 中島修（2019）「民生委員制度100周年にみる民生委員の意義と役割」『文京学院大学人間学部研究紀要』Vol.20。
- 李承玟（2022）「民生委員・児童委員活動の持続性に影響を与える要因に関する研究」『日本の地域福祉』第35巻。
- 総務省地域コミュニティに関する研究会（2022）『地域コミュニティに関する研究会報告書』。
- 鈴木菜月（2019）「民生委員制度の現状及び今後の課題」『立法と調査』No.417。
- 全国民生委員児童委員連合会（2017）『民生委員制度創設100周年活動強化方策～人びとの笑顔、安全、安心のために～』。
- 全国民生委員児童委員連合会（2018）『これからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討委員会報告書』。