

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——

萩原清子・中野いく子

はじめに

民生委員制度は、大正7年に大阪府に創設された方面委員制度の時代を含めて、60年近い歴史をもち、今日に至っている。

我国の社会福祉が今日大きく転換しつつあることは知られるところであるが、近年の経済・社会の激しい変動が国民生活を変化させ、社会福祉の対象及びニーズの多様化、高度化をもたらし、コミュニティ・ケアや地域福祉といわれる地域社会を中心とした社会福祉の重要性が叫ばれてきている。この変化の中で、社会福祉行政も量・質ともに拡大しており、民生委員は、この拡大した福祉行政への一層の協力を余儀なくされている。しかし、また一方では、民生委員はボランティアの一形態として、地域の福祉の重要な担い手として期待されるようになってきている。

それ故、民生委員制度をめぐる議論にも、民生委員に対する期待過剰があるかと思えば、民生委員制度を解体して、一般ボランティアとすべきだという議論などが出されるなど、その役割や活動方向について若干の混乱が生じている。

本報告は、民生委員活動の今後の発展に資することをねらいに計画・実施された「東京都における民生委員活動の実態」調査から、中間報告として民生委員の活動実態と意識状況を明らかにしようとするものである。以下、I 調査の概要、II 調査対象者の特性、III 活動実態、IV 意識状況の順で報告することにした。

I 調査の概要

本調査は、社会福祉政策研究会¹⁾（代表 社会保障研究所研究第3部長 三浦文夫）が東京都民生局からの研究依頼を契機として行った「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、

1) 研究会メンバーは次のとおりである。
三浦文夫、三和治、杉森創吉、鈴木五郎、津田幾代子、小笠原祐次、高橋紘士、萩原清子、中野いく子。

計画、実施されたものである。

調査の目的は、民生・児童委員²⁾の活動の実態と意識を明らかにすることであり、今後の活動方向、さらには民生委員制度の今後のあり方を追求する上での基礎データを提供することをねらいとしている。

調査の対象及び客体は、昭和49年12月1日現在、東京都に在職する全民生委員、約8,000人のうちから8分の1を抽出することとし、東京都民生・児童委員名簿から、民協を単位とする等間隔抽出法により、34民協、1,043人（昭和51年1月1日の補充を含めて調査時点での調査客体数である）を抽出し、調査客体とした。

調査事項は、本人の属性、職業と収入、住まいと地域、活動時間と内容、活動費、活動に関する意見及び意識、社会福祉意識などである。

調査期間と方法は、昭和51年1月末から2月末までのほぼ1カ月間に、対象となっている民協の月例会開催日にあわせて、調査員（社会福祉政策研究会のメンバー）が開催場所に出向き、その場で説明、記入、回収を行う、いわゆる集団面接調査方式によって行った（ただし、島部は郵送によった）。

回収状況は1,043人中845人の回収で、回収率81.0%であった。

II 調査対象者の特性

1 調査対象者の基礎的特性

(1) 性・年齢別構成

調査対象者の性・年齢別構成は表II-1に示した通りである。これを、最近の民生委員一斉改選時点である昭和49年12月の、全国及び東京都のデータと比較してみると、東京都に関するかぎり、49年時点の構成比と今回の調査のそれとは一致しており、男女がほぼ半々で、全国レベルよりも女性の比率が高いことがわかる。また、

2) 民生委員は同時に児童委員を兼務しているため、本来の名称は民生・児童委員であるが、本報告では民生委員と呼ぶことにする。

年齢別にみると、60歳以上の高齢者が49年時点よりも増えて、全体的に高齢化しているが、改選時から1年半近くたっているのに、これも当然かと思われる。

被調査民協を分析上の便宜から8つの地区に分けて集計したが、地区別に性別構成と年齢別構成(60歳以上と60歳未満にグルーピングした)をみたものが表Ⅱ-4と

表Ⅱ-1 性・年齢別構成 (単位 %)

年 齢	計 (実数)	男	女
総 計	100.0 (845)	50.4	49.6
39歳以下	0.9 (7)	0.5	0.4
40～49歳	13.6 (115)	4.5	9.1
50～59歳	34.5 (292)	16.3	18.2
60～69歳	37.8 (320)	19.6	18.2
70歳以上	12.1 (102)	8.8	3.3
不 明	1.1 (9)	0.7	0.4

表Ⅱ-2 性別構成比 (%)

	時 点	男	女
全 国	49年12月	65.4	34.6
都	49年12月	50.3	49.7
	本調査(51年1月)	50.4	49.6

表Ⅱ-3 年齢階層別構成比 (%)

	時 点	20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳代	80 歳代
全国	49年12月	0.0	2.4	18.9	36.8	34.7	6.9	0.2
都	49年12月	0.0	1.8	18.2	35.6	34.3	9.6	0.4
	本調査(51年)	0.9	13.6	34.5	37.8	12.1		

表Ⅱ-5である。2つの表から、男性の割合の高い下町、城東、山手地区は60歳以上の高齢者の相対的に多い地区であること、また、女性の割合の高い多摩近郊、城北、城西地区は60歳未満の比較的若い婦人民生委員の多い地区であることなどが理解される。この地区別の特徴については後の分析の中で特に重要な変数となってくるの

表Ⅱ-4 地域別構成 (%)

地 域 別		計 (実数)	男	女
総 計		100.0 (845)	50.4	49.6
区 部 A	計	100.0 (341)	48.7	51.3
	山 手 地 区	100.0 (113)	54.9	45.1
	城 西 “	100.0 (120)	41.7	58.3
	城 南 “	100.0 (108)	50.0	50.0
区 部 B	計	100.0 (302)	56.0	44.0
	下 町 “	100.0 (60)	61.7	38.3
	城 東 “	100.0 (170)	60.6	39.4
	城 北 “	100.0 (72)	40.3	59.7
市 町 村 部	計	100.0 (202)	45.0	55.0
	多摩近郊 “	100.0 (100)	37.3	63.0
	多摩郊外及び島部	100.0 (102)	52.9	47.1

(注) 被調査民協を区によってグループにまとめたが、各地区は次のとおりである。

区部 A 山手地区……文京区、豊島区、新宿区、渋谷区
城西 " ……練馬区、中野区、杉並区、世田谷区
城南 " ……大田区、品川区、港区
区部 B 下町 " ……台東区、墨田区、江東区
城東 " ……足立区、葛飾区、江戸川区
城北 " ……板橋区、北区、荒川区
市町村部 多摩近郊……三鷹市、府中市、調布市、国分寺市
多摩郊外及び島部……八王子市、町田市、日野市、武蔵村山市、羽村町、新島本村

表Ⅱ-5 地域別年齢構成 (%)

		計		男		女		(実 数) 人
		60歳未満	60歳以上	60歳未満	60歳以上	60歳未満	60歳以上	
区	計	45.4	53.1	20.8	27.3	24.6	25.8	(341)
部	山 手 地 区	35.9	61.9	20.3	33.6	15.9	28.3	(113)
A	城 西 "	55.0	44.1	24.2	17.5	30.8	26.6	(120)
	城 南 "	44.5	53.7	17.6	31.5	26.9	22.2	(108)
区	計	45.7	53.3	19.9	35.1	25.8	18.2	(302)
部	下 町 "	38.3	60.1	18.3	41.7	20.0	18.4	(60)
B	城 東 "	47.2	51.8	23.6	35.9	23.6	15.9	(170)
	城 北 "	47.2	51.4	12.5	27.8	34.7	23.6	(72)
市町村部	計	59.8	39.6	24.2	20.3	35.6	19.3	(202)
	多摩近郊 "	61.0	39.0	21.0	16.0	40.0	23.0	(100)
	多摩郊外及び島部	57.7	39.5	27.4	24.5	30.3	15.0	(102)

不明を除く。

表 II-6 経験年数 (%)

	全体 (実数)	3年未満	3~6年未満	6~9年未満	9~15年未満	15~20年未満	20~30年未満	30年以上	不明
総計	100.0 (845)	43.2	12.2	12.8	15.4	8.4	5.9	0.8	1.3
男	100.0 (426)	37.6	14.1	14.3	14.8	9.2	7.5	1.4	1.2
女	100.0 (419)	48.9	10.3	11.2	16.0	7.6	4.3	0.2	1.4
都 (49.12)		49.1	13.7	13.8	17.7		5.2	0.4	
全国 (49.12)		36.7	20.9	21.7	14.7		5.6	0.4	

表 II-7 職業 (%)

			全体（実数）	専門的 サービス	農林漁業	自営業	会社員	その他	無職	主婦	不明
総計			100.0（845）	5.2(44)	7.7(65)	28.1(237)	2.2(19)	2.0(17)	4.7(40)	49.6(419)	0.5(4)
地域別	区部A	計	100.0（341）	6.1	3.2	30.2	0.9	2.6	5.0	51.3	0.6
		山手 城南 西南	100.0（113）	8.8	—	36.3	0.9	—	8.0	45.1	0.9
			100.0（120）	4.9	9.2	20.0	—	5.8	1.7	58.3	—
			100.0（108）	4.7	—	35.2	1.9	1.9	5.6	50.0	0.9
	区部B	計	100.0（302）	5.9	6.0	32.2	3.3	1.3	7.0	44.0	0.3
		下町 城南 東北	100.0（60）	10.0	—	41.7	3.3	—	6.7	38.3	—
			100.0（172）	5.3	9.4	30.0	4.1	2.4	8.8	39.4	0.6
			100.0（72）	4.2	2.8	29.2	1.4	—	2.8	59.7	—
	市町村部	計	100.0（202）	2.5	17.8	18.4	3.0	2.0	1.0	55.0	0.5
		多摩近郊	100.0（100）	—	14.0	15.0	4.0	2.0	1.0	63.0	1.0
		多摩郊外及び島部	100.0（102）	5.0	21.6	21.6	2.0	2.0	1.0	47.1	—

で、注意をうながしておきたい。

(2) 最終学歴

最終学歴をみると、男性の場合、義務教育卒が 41.8% と多く、女性の場合は高校 (旧高女) 卒が 67.8% と圧倒的に多く、明らかに女性の方が学歴は高い。これは男女の年齢の違いによる影響かと思われたが、年齢別にみると決してそうではないことがわかる。男性では、年齢が高くなるにつれ中・高学歴が減って義務教育卒 (60代は 47.6%, 70代が 47.3%) が半数近くまでふえるが、女性の場合は高年齢層でも一貫して、高校 (旧高女) 卒 (50代は 68.8%, 60代 64.9%, 70代 67.9%) が高率である。したがって、女性は学歴の相対的に高いものが民生委員に選ばれているといえる。

(3) 経験年数

表 II-6 は、民生委員の経験年数をみたものである。全体的に「3年未満」の者が多く、とくに女性の場合は、半数近くが 3年未満であり、男性に比べて経験年数の浅い人が多い。東京都の場合、49年時点でも 3年未満の経験の浅い人がほぼ半数と多く、全国レベルと比べるとかなり多い。

(4) 総務経験

民生委員総務を現在やっているか、過去にやったこと

があるか、一度もやったことがないかを尋ねた結果は、現在やっているが男性で 14.3%, 女性で 8.1% とごく少数で、残り 8~9割の人は 1度も経験なしという流動性のない状況がうかがわれる。

2 職業と収入

(1) 職業

現在就いている職業について、11のカテゴリーで尋ね、それを 8つのカテゴリーに集計したものが表 II-7 である。「専門的サービス」には、1 社会福祉従事者、2 宗教家、3 自由業 (医師、弁護士など)、4 教育者、研究者が含まれており、自営業は、6 自営業主と、7 会社・団体役員をプラスしたものである³⁾。女性は、他に職業をもっていないかぎり、すべて「主婦」と回答してもらった。男性の職業のうちもっとも多いものは、「自営業」(28.1%) で、その他には農林漁業がわずかに高い (7.7%) 程度なので、民生委員を職業別にみると、自営業と主婦に収斂するといってさしつかえないだろう。

これをさらに地区別にみると (同表)、自営業の多い地区は、下町、山手、城南、城東地区で、逆に少ない地区

3) 男性の場合、雇用者で常勤の会社役員は考えられないので、恐らく会社組織になっている自営業の役員と思われる。したがって、自営業に含めた。

は、多摩近郊、城西、多摩郊外及び島部である。多摩郊外及び島部は、農林漁業従事者が多いので、この地区を除くと、多摩近郊や城西地区は女性（主婦）の多い地区であること、これに対して、自営業の多い前者の地区は、男性が多く（城南だけは男女半々）、60歳以上の高齢者の多い地区であることはすでに明らかにしたとおりである。性・年齢別構成の違いによる地域パターンがそのまま職業構成の違いにつながっていることが理解されよう。この点についてはまた後でふれることにして、次に、「主婦」について、その配偶者の職業をみておくことにしたい。職業のうち、もっとも多いものは「会社員」(24.1%)であり、次は「自営業主」(16.5%)である。男性の場合と違って「会社・団体役員」(12.9%)を自営業に含めずにみると、この3つが主なものである。

念のため地区別に配偶者の職業をみてみると、山手、城南、下町地区などは自営業主の妻が最も多く、多摩近郊、城東、城西地区などは会社員の妻が多い。換言すると女性の多い多摩近郊、城西地区はサラリーマンの妻が多く、自営業主の多かった山手、城南、下町地区などはやはり自営業主の妻が多いという結果が示される。

(2) 最多収入者と収入源

以上、対象者の職業構成を性別・地区別に考察してきた。そこで次に、職業とかかわりのある収入についてみていくことにしよう。

対象者世帯の最多収入者を尋ねた結果は次のとおりである。男性の場合、「本人」が最多収入者であると回答したものが86.6%と高く、ほとんどのものが一家の大黒柱であることを物語っている。女性の場合、当然「配偶者」が多く、「息子、娘」も男性に比べると多いが、配偶者が亡くなっていることが考えられるので自然であろう。ただ、最多収入者は「本人」であると回答した人が、少ないとはいえ8.1%ほどあるということに注意する必要がある。女性で就労している人は1人もなかったことを考えると、就労以外の収入——財産収入とか年金・恩給など——があることが推測される。

そこで次に、収入源についてみることにしたい。複数回答してもらった結果をみると、まず、男女とも「財産収入」をあげているものが、明らかに多いことがわかる。そして、それが60%にもおよぶことから、大半のものは、本業による収入以外にも、財産等からの収入があるということが理解される。さらに、突っ込んで、最多収入源をみると、「財産収入」をあげているものが男性では34.7%、女性でも20%近くあり、民生委員に選ばれている人たちは経済的に恵まれている層だといえよ

う。

3 居住関係

(1) 居住年数

調査対象者の現住地での居住年数をみると、30年以上が63.0%、20～30年未満が23.6%と、戦前および戦後10年以後から住んでいる人びとによって9割にも達している。このことは長期定着性が現行民生委員の一大特徴であることを告げているが、それでも地域別にかなりの相違がみられる。すなわち、戦前組は下町、城東地区に多く、多摩近郊、城北地区は相対的に少ないということができる。

また、民生委員の経験年数との関連でみると、経験年数が長くなるにつれて30年以上の長期居住者率は増加している。これは民生委員に選ばれている人たちの地域定着性を裏付けるものであろう。

(2) 住居の所有形態

住居の所有形態は、一般的には社会・経済階層を計る指標とされているが、本調査の結果をみると、89.9%の民生委員は一戸建持家に住んでいる。このことは、現在最も深刻な社会問題の1つである「住宅難」とは無関係ともいえそうな人びとが民生委員になっているようである。その限りでは、社会・経済階層は決して低いものではない。ただし、地域別にみると、城北地区に他の地域と異なった特徴がみられる。それは、公営賃貸住宅が全体(4.0%)に比べて5倍強の20.8%となっていることである。

(3) 出身地

本調査では、「小学校を主にすごしたところ」を出身地としてきいているが、全体では東京都内が54.1%、その他の関東各県20.2%、その他の県24.6%となり、相対的に「東京都内」の割合が高い。

以上を要約すると、居住年数が長く、一戸建持家に住む民生委員の割合が高いところにその特徴をみることができる。

4 要 約

調査対象者の特性について述べてきたが、以下に、まとめとして特徴的な点を記しておきたい。

まず、民生委員の年齢階層は50代と60代が中心で、この2つで7割以上を占めていること。そして、性別でみると、東京都の場合、女性の比率が目立って高いこと。職業別には、自営業と主婦が多く、経済的には財産収入などを含めて多様な収入源をもつ、かなり恵まれた経済階層であること。居住年数が長く、一戸建持家率が非常に高いことなどから、地域定着性が高いこと、などが特

微といえるだろう。

これらの特徴を、地区別にさらに突っ込んでみるならば、すでに明らかにしたように、2つの特徴的な地域群が類別される。簡単にまとめておくと、1つは、下町、城東、山手地区などの地域群で、男性が多く、年齢も全体に高く、自営業者の多い地区であること、また持家が多く、居住年数も30年以上と長い人が多い地区であることなどから、いわば地付きの自営業層が中心となっている地区である。

これに対して、もう1つは、多摩近郊、城西地区などで、女性が多く、年齢の相対的に若い人が多く、主としてサラリーマンの妻が多い地区であること、居住年数は、前者の地域群に比べて少ない人が多く、特に多摩近郊では半数が戦後の流入であり、昭和30年代以降の流入もかなりあることなどが特徴である。また、これらの地区は都内の出身者が6割前後と多い点などを加えると、戦後、比較的早い時期に、都心から離れて郊外に家建てた比較的安定したサラリーマン層の妻が中心となっていることが理解される。

III 民生委員の制度と活動の状況

本節では、民生委員調査の結果報告というより、むしろ、民生委員の制度と活動をめぐる問題状況を整理し、その文脈において今回の東京都調査の結果を解説的にとりあげることとする。

1 民生委員活動における協力活動と自主活動

来年の民生委員制度創設60周年を前に、改めて民生委員のあり方が問われている。今回、東京都がわれわれに調査委託されたのもまさに民生委員の活動と意識の実態を通じて、今後の方向を追求するために他ならない。では、「あり方」の論点はどこにあるのであろうか。それは、民生委員活動の行政「協力活動」と「自主活動」をめぐってのものである。この協力活動と自主活動については、厚生白書が簡にして要を得た説明を行なっている。すなわち「民生委員は、地域住民の福祉増進のための相談、指導、調査等の自主的な活動や福祉事務所等の関係行政機関への協力活動を行う民間奉仕者であり、豊かな人生経験と熱意をもった人々の中から、3年の任期で厚生大臣により委嘱されている。現在、全国総数は、約16万人である¹⁾」と。厚生白書によると、地域住民の福祉増進のための相談、指導、調査等の活動が「自主活動」であり、福祉事務所等の関係行政機関への「協力活動」が他方に分類されている。そして民生委員はこの両者の

活動を担っている民間奉仕者と理解されているのである。この分類はきわめて明解である。それなのに一体、何が「あり方」を混迷させ、「あり方」の追求を行なわせているのであろうか。それは、民生委員の性格規定の曖昧さから由来しているものである。そのために、活動の範囲と方法が不明確になり、同時に、自主活動と協力活動の分類基準も不統一にならざるをえないのである²⁾。すなわち、現行の民生委員は、「民生委員法」(昭和23年制定)により「制度」として存在し、立法規定の下にある。しかしその規定の内容は、社会奉仕の精神で保護指導にあたる名誉職であり、同時に、地方公共団体の社会福祉行政事務の執行に協力する非常勤委員でもある。つまり、法的には無給職の名誉職の身分でありながら、関係行政機関への協力が義務・強制されていることになる。したがって、民生委員とは、活動領域における自主性・民間性の無限な展開を可能性として内包しながら、他方、法的に協力機関であることの権限と職務は規定されているのである。このように、民生委員としての活動領域にみられる自由と統制は矛盾であり、矛盾の中にいる民生委員個々の具体的活動は、当然のことながら活動目標の喪失・不明を反映した「混迷」の状況にあることが予想される。後述する東京都民生委員調査の結果については、この矛盾と混迷の状況が各民生委員の活動状況にどのように現われているかを明らかにするつもりである。この矛盾と混迷の状況は、実際には、「民生委員」という一定の枠づけがあるにも係わらず、活動の量と質の両側面に、かなりの個人差となって現われているはずである。

ところで、これまでも民生委員のあり方と方向性は、先きの矛盾を克服するというより、現状の修正という形で、行政および民生委員協議会の双方から提示されてきた。これら民生委員活動をめぐる動きを、昭和40年以降に限定してもまず、第1段階として昭和42年の民生委員制度創設50周年に打ち出された「民生児童委員活動強化要綱」の提示をみることができる。ここでは民生委員の制度と活動の充実強化について、基本的なことがらと当面の重点目標が明らかにされた。基本的なことがらとは、人間愛、社会愛にもとづく社会奉仕の精神の昂揚であり、自主性、奉仕性、地域性の基本3原則に立った

2) 民生委員法第14条(職務規定)では、調査、保護指導、施設連絡、関係行政機関事務への協力、生活指導が列記されているにすぎない。民生委員法の職務規定をみる限り、「自主」と「協力」の分類基準は不明確であり、かつ、「自主」を規定した条項はみあたらない。なお、「自主」と「協力」の分類基準については後述する。

1) 『厚生白書』(昭和50年版) p.449.

自主的民間活動の展開の確認である。この文脈において、民生委員協議会の組織活動の強化と社会福祉協議会の育成強化が新たな役割とされたのである。他方、当面の重点目標としては、しあわせを高める運動、心配ごと相談所の普及等6活動が示された。ところで、この「要綱」は社会変動による国民の意識と生活内容の変化、それに伴って民生委員活動の困難性が一段と高まっているという認識の中で提出されたのである³⁾。しかし、そこでは、困難性の打破が社会問題との係わりでさぐられたのではなく、方面委員時代の活動基本である人間愛、社会愛にもとづく実践活動が強調されたにすぎないのである。勿論、このような実践活動は当然重要であるが、しかし問題の解決はそのような社会奉仕の精神に支えられた一致協力の活動によってのみ達成されるはずはないのである。

民生委員活動をめぐる動きの第2段階は、昭和47年に実施された民生委員総定数の12万5,000人から16万人への増員である。この大幅定数増については、戦後20数年間12万5,000人を不動の定数としてきただけに、行政当局としても民生委員にかけける期待は過大なものがあったと思われる。ところで、定数増に踏み切った背景には、従来の職務に加えて「近時、人口の急増地域または過疎地域等において住民福祉にかかわる問題が多発している実情にかんがみ、地域住民の福祉サービスをより適格に行ない得る適任者を確保すること⁴⁾」という期待があった。ここでは、過疎・過密現象に伴う福祉問題にかかわらせ、かつ、地域住民の福祉サービスをより適格に行ない得るように「増員」という解決策が提示されたのである。したがって、ここでの目的は、たんに増員を行うことではなく、増員によって福祉サービスの適格な遂行が目ざされているのであるから、この目的に適った「適任者」が確保されなければならない。そこで、ここに到って初めて民生委員としての「適格者」が具体的に示され、行政によって指導されることになったのである。それは、年齢60歳未満のもの、婦人民生委員の進出を好ましいとする規定である⁵⁾。この定員増実施に拍車をかけたのは、何よりもニーズの変化をあげなければならないが、このニーズの変化と共に民生委員のあり方が関係者の間で大いに論議されていたことも見逃せない。たとえば、定員増実施前年の昭和46年(定期的改選時期に当る)には、「厚生環境」で「曲り角にきた民生委員制度」を特集し、行

政官から思い切った定数の大幅増や年齢の若返り、婦人民生委員の増加が提案されたりしている⁶⁾。また、同年には民生委員の部会長セミナーで「これからの地域福祉活動と民生委員——高まる住民運動——それにどうこたえるか⁷⁾」というパネル討議が開催されている。ここでも「民生委員制度は曲り角に来ている」という認識の中で民生委員のあり方が論議されているのである。これら一連の動きの中で、行政は「定員増」と「適格者」の指導ということでこの「曲り角」を曲り、学者、社協関係者等は「民生委員期待論」として、数多くの期待や提言、方向性を打ち出し「曲り角」を曲り切ろうとした。たとえば民生委員は「生活権・生存権を守る役割」「地域に根ざした民生委員に」「個人プレーには限界、問題を民協・社協へ」「青年ボランティアの育成を」「住民サイドに立つ共同活動を」等々アイデアを交えた意見が提出され、地域福祉と自主活動の方向が確認されている⁸⁾。これら「曲り角」論の背景の中で提示された改善策は、一方では何ら法改正を行うことなく行政指導により難をのりこえ、他方では「民生委員の位置づけや役割、評価、期待などが混在して語られ⁹⁾」、結局は「法的に協力機関であることと自主的運動との矛盾¹⁰⁾」をはらんだまま“活動方針”とされたのである。

民生委員をめぐる動きの第3段階は、昭和48年12月、全国民生児童委員協議会長の設問をうけて特別委員会が応えた「民生委員活動刷新特別研究会報告」に示された活動指針である。これは前年度の民生委員総定数の増員にのっとり、民生委員制度と活動はいかにあるべきかについて研究したものである。ここでは、社会情勢の推移にたって、活動と制度の総点検を行ない、その刷新をはかることが目ざされている。「報告書」は「民生委員活動の刷新と活動体制の強化」と「民生委員制度の改善整備」から成っている。ここに示されている活動方針の基本は、42年の「要綱」と同じであるが、「要綱」より一層自主活動の強調と組織としての共同活動の方向が示されている。たとえば、行政協力活動のあり方についても「自発的促進」が強調され、その内容は当面①制度お

3) 全国社会福祉協議会、民生委員協議会「制度創設50周年を期しての民生委員児童委員活動強化」、昭和42年。

4) 通達「民生委員・児童委員の定数増に伴う選任について」(昭和47年6月5日、社庶90)

5) 通達「同上」

6) 「民生委員児童委員活動の現状と将来」(昭和47年度都道府県指定都市社協民生委員部会長等研修会・資料)、全国社会福祉協議会

7) 「同上」

8) 「同上」p. 67~90.

9) 渡辺武男「民生委員活動への期待と現実——これからの民生委員像を求めて——」『社会福祉研究』鉄道弘済会、12号、1973年。

10) 高沢武司「福祉政策と市民参加」『政策決定と公共性』日本行政学会編、勁草書房、1973、p. 233.

表Ⅲ-1 役職兼任状況

(単位 %)

（単位：%）														
		総数	町内自治会 役員	農工商・漁協・協議会等 役員	PTA役員	地域の婦人会・老人クラブ役員	社会福祉協議会役員	保護司	各種行政相談員・各種相談員（老人・障害等）	防犯・交通安全等の協会役員	青少年問題協議会委員	母子保健推進委員	その他	役職なし
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
性別	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
総務経験*	現任総務	100.0(95)	68.4	4.2	3.2	44.2	62.1	8.4	22.1	37.9	61.1	4.2	13.7	3.2
	総務未経験	100.0(721)	56.6	10.3	6.0	34.1	28.0	5.7	5.8	26.8	35.5	0.7	14.7	10.4

* 過去における総務経験者7および不明22を省く。

よびその活動の情報提供、相談援護、②対象者の発見と連絡、③福祉増進に関する意見具申、となっている。また、民間性をつらぬくためには、行政からの自立が必要であるという認識で、構成員の拠出による組織財源の確保の方針も示されている。このように、自主活動の強調、行政協力活動の自発的・限定的とりくみが方向づけられても、この「報告書」に示された民生委員活動の基本が「公私の福祉サービスの推進強化にあるという観点」にたっている限り、従来の“制度”と“活動”の間の“矛盾”は克服されるはずはない。

以上、3つの段階に分けてこれまでの民生委員の動きをみてきたが、今日問題となっている民生委員活動における「自主性」と行政「協力性」の問題は、過去におけるいくつかの活動強化・刷新の方向にもかかわらず、結局は当時の重大テーマでありながら解決し得ず現在に引きつがれてきたといえよう。では、「自主性」と「協力性」の問題とは一体どのようなものであろうか。これまでの“動き”では、自主活動と協力活動は併行して行ない得るという前提で議論されていた。しかし民生委員活動のあり方を論議するにあたって、今後、この「前提」そのものを問う必要がないであろうか。なぜなら、民生委員問題として現象的に指摘される、民生委員個人の伝統的・封建的・保守的意識と行動、ボス支配、高齢化・固定化、社会的名誉欲、あるいは有給専門ワーカーの不足・未整備等を安上りに補完する役割を担っている、といった数々の指摘は、実は、厚生大臣の委嘱一名誉職—社会奉仕の精神—協力機関を骨子に組み立てられている民生委員制度そのものの構造から生み出されたもの¹¹⁾といわれているからである。それ故、このような構造をもつ制度によって義務づけられた「協力活動」は、結局は「協力」という名の法的権威による民生委員への福祉業務の強制—義務づけにつなが¹²⁾り、この「協力の強

制」は自発性と参加意欲を損傷することになる¹³⁾、からでもある。

このように、民生委員制度そのものの構造的性質から生み出された「自主活動」と「協力活動」の問題は、結局は制度と活動との“矛盾”としてそのまま民生委員個人の活動に投映されているはずである。以下、この矛盾が実際活動にどのような“混迷”状態として現われているか、調査の結果をみることにする。

2 民生委員活動の実態とその特徴 (東京都の場合)

(1) 民生委員の役職兼任状況

活動の実態に入る前に、民生委員その人となりを地域における役職兼任状況を通してみてみよう(表Ⅲ-1)。まず、どんな人が民生委員に選出されているかをみると、約6割(57.9%)のものが「町内会自治会役員」を兼ね、ついで「青少年問題協議会委員」(38.3%)、「地域の婦人会、老人クラブ役員」(34.9%)、「社会福祉協議会役員」(32.2%)、「防犯防火交通安全等の協会役員」(28.0%)とつづき、民生委員以外の役職についていないものはわずか1割(9.3%)にすぎない。このことは、民生委員の基本的性格の1つに「地域性」があげられているだけに、地域共同体関係の名望家、役職者が民生委員として委嘱されていることがわかる。ただここで驚いたことは、民生委員の多くが「町内会自治会役員」を兼ねていることである。勿論、ある程度、地元町内会・自治会と民生委員との関係は密着し、またそれを必要とすることも予想されたが、男子の7割強、女子でも4割強のものが民生委員と町内会・自治会の委員を兼任している事実は、今後の民生委員のあり方を考える上で、重大な検討課題を提出したことになる。同様のことは女子の46%が「地域の婦人会、老人クラブ役員」を兼任していることにもいうことができる。兼任状況を現任総務と総務未

11) 渡辺武男「前掲書」p.19.

12) 「同上」

13) 高沢武司「前掲書」p.233.

表 III-2 民生委員以外についている地域役職数

(単位 %)

	総 数	性 別		総務経験別*		職 業 別							
		男	女	現 任	総 務 未 経 験	専 門 的 サ ー ビ ス	農 林 漁 業	自 営 業	会 社 員	そ の 他	無 職	主 婦	不 明
総 数	100.0 (845)	100.0 (426)	100.0 (419)	100.0 (95)	100.0 (721)	100.0 (44)	100.0 (65)	100.0 (237)	100.0 (19)	100.0 (17)	100.0 (40)	100.0 (419)	100.0 (4)
1 つ	25.3	20.7	30.1	12.6	26.4	13.6	26.2	19.0	21.1	35.3	22.5	30.1	25.0
2 つ	21.9	20.9	22.9	18.9	22.6	20.5	18.5	21.1	26.3	5.9	27.5	22.9	25.0
3 つ	20.5	23.0	17.9	14.7	21.5	25.0	27.7	21.1	21.1	17.6	27.5	17.9	25.0
4 つ	14.0	18.8	9.1	28.4	11.9	22.7	13.8	20.3	5.3	41.2	12.5	9.1	—
5 つ	5.0	6.6	3.3	12.6	4.0	6.8	1.5	9.3	—	—	5.0	3.3	—
6 つ以上	4.0	5.6	2.4	9.5	3.2	2.3	6.2	5.9	10.5	—	5.0	2.4	25.0
役職なし	9.3	4.5	14.3	3.2	10.4	9.1	6.2	3.4	15.8	—	—	14.3	—

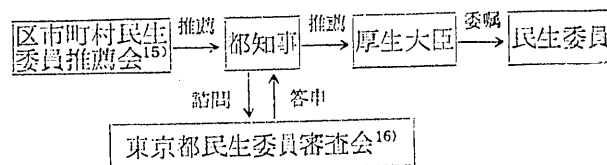
* 過去における総務経験者 7 および不明 22 を省く。

経験者とに分けてみると、現任総務は未経験者に比べて、いわゆる社会福祉関係役員（社会福祉協議会役員、各種行政相談員、青少年問題協議会委員）の兼職者が圧倒的に多いことも特徴としてあげられる。役職兼任数では、1/4 が「1 つ」、1/5 が「2 つ」ないし「3 つ」と回答しているが、「4 つ以上」としたものも 2 割強いる（表 III-2）。性別では男性にいくつも役職を兼ねているものが多く、また、兼職の数は女性の場合、高年齢になるほど多くなっている。総務経験別では、4 つ以上の兼職数をあげたものは、現任総務に数多くみられた。

ところで、以上のような民生委員の特徴はどのようなものとして了解されるであろうか。第 1 は、東京都内の全地区から抽出された調査客体にも係わらず、そこに現われた民生委員の姿は、町内会、自治会役員を兼務し、かつ、その他いくつかの役職を兼任した、いわゆる地域地付層の住民であること。第 2 は、このようなひとびとが、民生委員活動における民間自主活動と行政協力活動を行なっていることである。このことは、わが国における自治会、町内会が行政の末端組織的な役割を担っている時、地域における特有の利害関係と、地域福祉の推進との間に問題は生じないかどうかという疑問につながる。それはさておき、要するに、現在の民生委員は押し並べて、伝統型住民層の代表者が選出されているといえよう。したがって、実質的には行政協力的活動が民生委員活動の主流であるだろう。ただし、女性の進出が伝統的民生委員像をわずかながらも変化させていることは確かである。では、なぜこのような地域のリーダーが民生委員に選ばれているのであろうか。それは第 1 に、民生委員としての適格要件に規定され、第 2 に委員選任手続に由来している。まず適格要件の主な項目をみると、社会奉仕の精神に富み、地域福祉の推進に指導力があり、

かつ責任感が強い者、担当予定地域に相当期間居住しており、その地域の実情に精通し、かつ地域住民の信望があり、住民が気軽に相談に行けるようなもの、家庭生活が安定しており、家族の理解と協力が得られ、活動に相当の時間をさくことができるもの等々の規定がある。具体的には、週 20 時間程度の活動時間をさけるものが資格を有しているとみなされている（東京都、選任要綱）。このような厳しい資格要件にパスする人は、地域の中でも数えるほどしかいない。したがって、今回の調査でも、活動する上で最も支障となることは「他の役職との業務のため時間が足りない」や「仕事（職業・家庭）との両立が困難」に回答が集まり、「ケースがかかえている問題が複雑になってきて解決が困難」とか「要求されている業務が多すぎる」、「地域の理解や協力が得られない」といった、いわば活動そのものに関する困難は相対的に低くなっている。

つぎに、選任手続についてであるが、既述したように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、市町村の民生委員推薦会が推薦した者を都道府県知事が民生委員審査会の意見をきいて推薦し、厚生大臣が委嘱する」と規定されている。推薦手続を図示すると次のようになる¹⁴⁾。ところでこの手続過程は下図をみても



14) 『民生委員児童委員の手引』東京都、昭和 49 年度版、p. 123.

15) 次に掲げる分野から 2 名又は 1 名を、各区市町村長が委嘱

① 区市町村の議会の議員

② 民生委員・児童委員

わかるようにきわめて公権力作用が強く¹⁷⁾、そのため、上述の48年12月に提出された『報告書』の「民生委員制度の改善整備」においても、推薦制度に関する条項は、地域住民各層、団体の意見をとり入れるとともに民生委員の意見も尊重することが示されている。以上の民生委員資格要件と選任手続上の特殊制約から、調査結果に現われたような「地域共同体」的体質を備えた民生委員が現行民生委員の主流とならざるをえないのであろう。

(2) 活動消費時間および活動状況

民生委員としての役割のために消費する活動時間は、担当地区の世帯数によって異なるであろう。今回の調査では、1人当たり平均担当世帯数は約500世帯であった。そのうち、100世帯以下というのも18件あった反面、900世帯をこえているものも44件あり、住宅密集地区とそうでない地区との差が現われている。このように担当地区の世帯数には多少の違いがあるが、この違いが活動消費時間ないし活動状況に、直接の影響力とはなっていない。

さて、活動時間についてであるが、東京都が週当たり20時間を目安に民生委員の推薦基準を設けていることはすでにふれた通りである。では実際の消費時間はどうか。まず平均活動時間をみると、週当たり6.6時間が回答されている。推薦基準の目安からはかなりかけ離れているが、それでも1日1時間は民生委員活動に充てていることがわかる。この事実は、民生委員活動の負担の重さを物語っていよう。全体では3～4時間の消費量が最も多く(16.1%)、ついで2～3時間、1～2時間と続いている。この傾向は現実的な姿を現わしているように思われる。ただ、ほとんど時間を消費しないと答えたものが2人、逆に、推薦基準である20時間以上と答えたものの56人をみると、民生委員における活動状況にはかなりの個人差、幅のあることが予想される。活動消費時間については男女差はほとんどみられない。ただ、現任総務のモードが20時間以上(17.9%)にあり、総務、非総務の間には活動量にはっきりとした差が出ている。この

ことは、昭和42年以降活動方針として打ち出された組織活動、共同活動の重視により、民生委員協議会のとりまとめ役兼指導者である総務の任務は増々重く、かつ多忙になってきているせいであろう。職業別では、民生委員の代表的職業とされる自営業の活動時間消費量をみると、モードは2～3時間にあり、概して活動量は少ないといえる。このことは自営業層の職業上の多忙さから説明することもできようが、さきの役職兼任数との関係でみると、4つ以上兼任している層は「その他の職業」を除くと自営業層が最も高いのである。したがって、民生委員活動に投ずる消費時間は、たんに本来の生活・生業の特質のみならず他の役職との兼任状況によっても影響されていることがわかる。

つぎに、民生委員の活動状況についてみてみよう。民生委員の活動は、自主的活動と関係行政機関に対する協力活動に大別されることは上述した通りである。この分類は、厚生省(『厚生白書』)および東京都(『民生委員・児童委員関係通知類集(第1集)』)等の行政関係から社会福祉関係者¹⁸⁾にいたるまで、幅広く承認されている。したがって、民生委員活動を扱う場合には、この分類によって仮説が成立している。たとえば、男子民生委員は行政協力の志向が強いが、婦人民生委員の場合には、ボランティア志向にあるという主張である。この根拠として、男子民生委員は、その多くが自営業、農業といったいわば地つき名望家ないし地域リーダーによって構成されているからといわれている。他方、婦人民生委員の場合には、そのほとんどが主婦であるため、地元との利害関係で地域と係わるというより、むしろ、地域の問題との関係で機能的に行動すると考えられているからである。ところで、この自主活動、協力活動の分類は、その基準が明確にされないままあたかも自明の理の如く、民生委員の活動を論議する際の前提にされている。したがって『厚生白書』(50年版)では「地域住民の福祉増進のための相談、指導、調査等の自主的な活動や福祉事務所等の関係行政機関への協力活動」と分類し、『民生委員児童委員の手引』(東京都民生局、49年度版)では「……住民の福祉をはかるための、相談指導活動」「関係行政機関に対する協力活動」、あるいは「民生委員協議会を中心とする自主的組織活動」(p.6)に3分類されている。ここでは厚生白書における「自主的活動」の他に、「自主的組織的活動」のあることが示されている。このように、自主活動、協力活動の具体的内容については、その分類基準はまさにマチマチであり、この点については行政自

③ 社会福祉事業の実施に関係ある者

④ 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

⑤ 教育に関係ある者

⑥ 関係行政機関の職員

⑦ 学識経験のある者

16) 次の分野から総数10名を都知事が委嘱

① 都議会議員

② 社会福祉事業の実施又は児童労働に関係ある者

③ その他学識経験のある者

17) 高沢武司「前掲書」p.233.

18) 渡辺武男「前掲書」p.16.

身も認めていることである。すなわち「……特に公的保護事務に関する協力活動については、その内容および方法等具体的な協力活動の態様は、必ずしも明確でなく¹⁹⁾、各地区、区々の実情であるので、この協力態勢の在り方として²⁰⁾」東京都独自の「協力活動指針」が示されている。

以上、長文にわたり、民生委員活動の自主活動、協力活動についてその大別そのものの曖昧さを明らかにしてきた。このよに制度と活動場面にみられる曖昧さにも係わらず、民生委員自身は自主性を本旨としながら行政協力性をも同等のウエイトをもってとりこんでいるようである。事実、民生委員の活動場面からは、絶えず「自律的」とか「自主的」という用語が飛び出し、最近に至っては「自発的協力活動」がめざされたりしている²¹⁾。そして民生委員活動における自主性と協力性の問題は、用語の上ではこの「自発的協力活動」なる概念を使用することで、観念的には解決されたことになるのであろう。しかし果してそういえるかどうかである。なぜなら、10年前の次のような行政—民生委員間の「協力関係」問題を解く鍵は、「自発的協力活動」に内在化されているとはいえないからである。つまり、10年前の「協力関係」の実際の姿は「民生委員が担う公的福祉行政機関の協力活動は、結局民生委員個々の主観的判断にまかされ、行政からの具体的な協力依頼もなく、『協力』の意味はうすれてきているのが実際の姿である²²⁾」(傍点萩原)と。この結果、実際には「福祉6法にもとづく住民からの相談や各種証明等、固定化された業務—それはまさに行政の末端機関として下請化されたものである—という消極的な協力業務が支配的で、民生委員が行政に訴える積極的な協力の姿はみられない²³⁾」ということになる。ここにいる「固定化された業務」を行政の「下請化」と短絡化して捉えることには疑問があるが、いずれにしても、「行政の下請化」からの脱皮を目ざした「自発的協力活動」の中から、行政の補助的業務²⁴⁾が整理、払拭されるのか

どうか。また、実際の活動場面において、活動目標と活動手段の不明確さ、曖昧さのために、結局は「民生委員個々の主観的判断」にまかされてしまう「協力関係」が克服されるのかどうか問題となる。勿論、民生委員活動における「民生委員個々の主観的判断」の領域は十分に確保され、またその重要性も強調されなければならない。ただここで危惧することは、活動そのものの目標と手段の不明確さゆえに、結局「個々の主観的判断」によって活動そのものが「やってもやらなくてもよい」という結果に帰着しないかどうかである。この点の問題は、民生委員の民間性、そのための行政コントロールからの解放というレベルの問題とは異なるものである。またそれは民生委員個人の活動の自由と、制度上の欠陥から帰結する「やってもやらなくてもよい」というレベルの問題とも同じではない。

では、今回の調査に現われた民生委員活動の実際はどのようなものであったか。

活動内容(種類)については10項目にわたってたずねた。その結果、各項目の平均件数は次のようであった(表Ⅲ-3)。これら諸活動について、極端な場合を示してみよう(表Ⅲ-4)。表Ⅲ-3および表Ⅲ-4に示した活動内容は、民生委員活動として広義に義務づけられたものである。その意味では、民生委員制度に規定された「職務」ということができる。ただし、本節で問題にしている「自主活動」「協力活動」の区別は、今回の実態調査では明らかにすることができなかった。したがって、ここでは、民生委員活動の性質と範囲の曖昧さが実際活動にどのように現われているかを把握するに止める。

活動全体の中では、「対象者への訪問」活動が他の活動に比べて活発に行われていることがわかる(表Ⅲ-3)。

表Ⅲ-3 民生委員の活動内容(1)

活 動 の 種 類	平均 件 数	
対象者への訪問	月平均	5.7件
対象者からの相談	"	2.9件
社協、民協の会合	"	1.8回
各種の研修会	年平均	4.4回
地域行事等への参加	月平均	2.3回
施設、団体、役所への連絡	"	3.2回
福祉票、活動記録の作成	"	2.8回
証明事務(調査費・意見書など)	"	1.5件
調査(実態調査・モニター調査など)	年平均	3.4回
その他民生・児童委員としての活動	月平均	7.0時間

19) 東京都民生局『民生委員・児童委員関係通知類集』(第1集)昭和50年、p.84。同誌によると、「往々特殊な事情もあって」明確になっていない事実を認めている。

20) 同上、p.84。

21) 前述「民生委員活動刷新特別研究会報告」昭和48年12月。

22) 渡辺武男『前掲書』p.17。

23) 同上

24) たとえば、「現行の民生委員活動はどれも本来役所の仕事だ。体のよい役所の使い走りだ」という民生委員自身の批判の声や(前掲『民生委員児童委員活動の現状と将来』p.64~65)、個別訪問による、ねたきり老人福祉手当の直接支給活動等(武蔵野市他)行政下請的、行政補助的業務は数多くみられる。

れは、民生委員が対象者の家へ出向いて行く活動である。逆に、対象者が民生委員を訪れる件数は前者の半数にすぎない。このことは、訪問活動による生活調査、それによるニードの発見、発掘が実際活動の場面では重要な役割となっていることを示している。しかし、ニードの発見・発掘は、関係機関への「連絡」を伴って初めて「協力活動」となるのであろう。ところが、「訪問」活動

に比べ連絡活動の件数は相対的に少ない。以上の結果は、今日の民生委員の基本的性格からいって、ニードの発見・発掘は対象者のプライバシー侵害につながる危険のあることも示唆している。なぜなら、現状ではこのような民生委員活動の実際について正否をチェックする機関がおかれていないからである。

他方、表Ⅲ-4の活動状況は、民生委員制度の規定にも係わらず、各民生委員の間には活動内容にかなりのバラツキのあることを明らかにしている。一定の制度規定を受けながら、実際には、活動件数ゼロのものから、平均活動を大きく上まわっているものまで、かなりの個人差をみることができる。これは、「結局民生委員個々の主観的判断にまかされ」て活動が行なわれていることを裏づけているのではなかろうか。行政協力活動であろうと、あるいは、自主活動であろうと、民生委員制度そのものの性格規定の曖昧さが、実際活動の範囲と内容について、その大部分を民生委員個人の自由裁量に委ねる結果となっている。

(3) 活動費用および待遇に対する評価

民生委員活動の実際は、その制度的規定にも係わらず活動の大部分が民生委員個人の「主観的判断」に委ねられているようである。このような活動上の特徴は、活動費支出の側面にもみられる。すなわち、民生委員として一ヵ月に出費する平均月額額は3,517円であるが(表Ⅲ-5)、現任の民生委員総務ではこの支出額は6,991円にもなり、民生委員総務を経験したことのないもの(3,072円)の2.3倍にも達している。この他、性別では男子(4,244円)は女子(2,768円)に比べて平均額で1,500円の支出増にあり、経験年数も長期化するほど活動費支出は多額になっている。これら平均活動費のみならず、活動費支出の個人差もかなり大きく、1ヵ月当り1,000円以下の活動費と回答したもの13%から10,000円以上のもの7%までを数えた。

表Ⅲ-4 民生委員の活動内容(2)

活動の種類		平均件数		
		合計	なし	10件以上
対象者への訪問	月平均	845 (100.0)	31 (3.7)	211 (25.0)
		845 (100.0)	66 (7.8)	42 (5.0)
対象者からの相談	"	845 (100.0)	18 (2.1)	11 (1.3)
		845 (100.0)	43 (5.1)	113 (13.4)
社協、民協の会合	年平均	845 (100.0)	122 (14.4)	38 (4.5)
		845 (100.0)	66 (7.8)	65 (7.7)
各種の研修会	月平均	845 (100.0)	99 (11.7)	86 (10.2)
		845 (100.0)	172 (20.4)	13 (1.5)
地域行事等への参加	"	845 (100.0)	117 (13.8)	97 (11.5)
		845 (100.0)	317 (37.5)	111 (13.1)
施設、団体、役所への連絡	"	845 (100.0)	111 (13.1)	20時間以上
		845 (100.0)	317 (37.5)	111 (13.1)
福祉票、活動記録の作成	"	845 (100.0)	111 (13.1)	20時間以上
		845 (100.0)	317 (37.5)	111 (13.1)
証明事務(調査書・意見書など)	"	845 (100.0)	111 (13.1)	20時間以上
		845 (100.0)	317 (37.5)	111 (13.1)
調査(実態調査・モニター調査など)	年平均	845 (100.0)	111 (13.1)	20時間以上
		845 (100.0)	317 (37.5)	111 (13.1)
その他民生・児童委員としての活動	月平均	845 (100.0)	111 (13.1)	20時間以上
		845 (100.0)	317 (37.5)	111 (13.1)

実数はサンプル数、()内数字は%

表Ⅲ-5 民生委員として出費する活動費(1ヵ月平均)

(単位 %)

		総数	1,000円未満	1,000円～2,000円未満	2,000円～3,000円未満	3,000円～4,000円未満	4,000円～5,000円未満	5,000円～6,000円未満	6,000円～7,000円未満	7,000円～8,000円未満	8,000円～9,000円未満	9,000円～10,000円未満	10,000円以上	不明(%)	平均額(円)
総数		100.0(845)	12.9	21.2	18.0	11.8	4.1	9.6	2.0	0.8	0.7	0.5	7.2	11.1	3,517
性別	男	100.0(426)	11.3	19.5	18.1	9.2	4.7	10.8	3.1	1.2	0.5	0.7	10.6	10.6	4,244
	女	100.0(419)	14.6	22.9	17.9	14.6	3.6	8.4	1.0	0.5	1.0	0.2	3.8	11.7	2,768
総務経験別	現任総務	100.0(95)	9.5	9.5	14.7	6.3	5.3	15.8	3.2	2.1	—	—	17.9	15.8	6,991
	総務未経験	100.0(721)	13.5	23.4	18.3	12.3	3.9	8.7	1.7	0.7	0.8	0.6	5.7	10.4	3,072

* 過去における総務経験者7および不22明を省く。

表 Ⅲ-6 費用弁償についての考え方

(単位 %)

		総 数	費用弁償や報酬 などはもらわな くともよい	実際にかかった 費用としての費 用弁償はおこな ってほしい	費用弁償に加え て報酬も出して ほしい	そ の 他	不 明
総 数		100.0(845)	19.2	54.8	18.0	0.9	7.1
性 別	男	100.0(426)	23.2	49.8	20.2	1.2	5.6
	女	100.0(419)	15.0	59.9	15.8	0.7	8.6
総務経* 験別	現 任	100.0(95)	11.6	55.8	21.1	1.1	10.5
	未 経 験	100.0(721)	20.1	55.2	17.9	1.0	5.8

* 過去における総務経験者7および不明22を省く。

現在、東京都は民生委員活動費として一般民生委員に年額 32,600 円 (月額にして 2,717 円)、民生委員総務には総務手当 2,000 円を加算した 34,600 円 (月額にして 2,883 円)を支給している。この活動費は、民生委員が日常活動を行う上での文房具、参考図書購入費、連絡通信費等の「民生委員手当」と、交通費としての「活動費」によって構成されている。すでに民生委員の法的身分は名誉職であることにはふれたが、名誉職は「活動保障のための給料等を受けない代りに職務上の実費弁償または勤務に対する報酬または手当は受けることができる²⁵⁾」とされている。そこで、現在の民生委員の活動費は「職務上の実費弁償」に相当するものと理解されている。ところで、さきの活動費支出状況に戻ると、現任総務の私費持ち出し分は毎月 4,000 円にも上っていることがわかる。現任総務に限らず、多くの民生委員は毎月かなりの私費負担を行っているのが現実である。このように、現行民生委員活動は、活動時間のみならず活動費用においても、民生委員個人の負担の下に成り立っているといえよう。では、ここにいう実費弁償としての活動費とは、どのような性質のものであろうか。それは「原則的にいえば、民生委員であることによって支給されるという性格のものではない。極端に言えば、活動しない民生委員には支払う必要のない『手当』であり『費目』の立て方である²⁶⁾」。この説明で注目されることは、民生委員に委嘱されながら、活動する民生委員と活動しない民生委員が観念されていることである。すなわち、活動費の支給においても民生委員制度における「協力活動」のミニマムがいずれにあるのかが不明のままである。したがって、実費弁償の枠内で活動するものと、枠をこえた活動を行うものとの相違は、たんに個人の「主観的判断」に左右

されていることになる。しかし一般的には、これら実費弁償としての活動費「手当」の問題は、「増額²⁷⁾」ないし「過不足」状況という金額そのものの多寡として論じられる傾向にある。みてきたように、活動費の問題は、その多寡にあるのではなく、民生委員活動の具体的、実際のミニマム規定の曖昧さにあるといえよう。

以上、民生委員制度としての協力機関と、社会奉仕を基本的精神にすえた自主的活動との間の「矛盾」が具体的に・実際の活動にどのように投映されていたかをみてきた。その結果、活動内容、活動時間、活動費用といった、いわば活動状況全体にわたって、その実態は、民生委員活動の“混迷”をものの見事に映し出していた。それは、活動の性格、目標、手段の曖昧さの中で、個人の「主観的判断」が活動内容を規定する決定的な要因となっていたことである。このように、制度と活動との間の矛盾は、具体的には無規律の混迷活動として具現しているにもかかわらず、民生委員が問題にするのは、本質的には「社会奉仕の精神」である。それは、過重な負担とも思われる活動時間と活動費用の支出状況に現われていたとみることができる。

ところで、次の調査結果についてどのような解釈を下すことができるであろうか。それは、民生委員自身が、民生委員活動に下した評価についてである。今回の調査では、実費弁償についての考え方(待遇についての意見)として自己評価が行なわれたが、それは民生委員各自にとっての「現実感覚」と理解してよいであろう。調査結果では、7割強の民生委員が実費弁償ないし実費弁償+報酬を要求している(表Ⅲ-6)。この数字は何を意味しているのだろうか。一般的には「民生委員活動が自主的活動を中心とし、さらに篤志家であることが本旨であるとすれば、活動費とか手当とかということを問題とすること自体がおかしい²⁸⁾」という説明も成り立と

25) 小川政亮『社会事業法制』ミネルヴァ書房、1973年、p. 88.

26) 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、昭和39年、p. 40.

27) たとえば前掲書『民生委員児童委員活動の現状と将来』全国社会福祉協議会、p. 57~60.

う。しかし実際には、民生委員は公費による実費弁償ないし報酬を要求しているのである。では、実費弁償の要求によって表現された活動についての自己評価は、どのように解釈することができるであろうか。それは、民生委員自身、現行民生委員活動の「行政下請化」を認めたことを意味しているよう。なぜなら、本来なら行政が果すべき福祉活動を、名誉職としてその活動の代替、補完を行っているという意識が働いているとみることができるからである。もちろん、すべての民生委員が明確に意識しているとは限らない。むしろ、無意識のものの方が多いであろう。しかし、もし、活動費そのものが問題であるのなら、それは公費によって賄われるべきではなく、民間団体の財政問題として意識されるはずである。

この公費に対する「実費弁償」志向は、民生委員自身、活動の性格規定について一定の評価を与えたとみることができる。それは、現行民生委員活動は「行政の下請化」を行っているという自己評価である。しかしここで問題なのは、利害によって規定される現実感覚＝実費弁償志向（態度）と、民生委員制度や民生委員精神に規定され、拘束されている側面とが民生委員個人の内、新たな矛盾となっていることである。

3 まとめにかえて

以上みてきたように、現行民生委員の活動状況は、民生委員制度と民生委員精神に規定されたこれまでの伝統的な活動と、時代の動きを反映した民生委員個人の新たな態度との間の「過渡期」にあるといえよう。しかし現実には、この「過渡期」の福祉活動は、民生委員自身の自己矛盾でありながら、制度と精神規定に積極的に働きかけることができずにいる。そのため結局はこれまでの伝統的な活動にくみこまれていく矛盾と混迷を克服できないでいる。では、なぜ矛盾の克服ができないのか。それは、何よりも、民生委員自身の出身階層の特殊性に規定されているからといえる。このような状況の中で、従来の民生委員問題はともすれば行政「協力活動」か「自主活動」かという視点から問題がたてられてきた。しかしこれまでみてきたように、現行民生委員制度と民生委員精神の枠内で「協力」か「自主」かという問題をいくら議論したとしても、それは民生委員問題の解決にとって積極的な意味を持ち得ないのではなかろうか。したがって、民生委員のあり方を探る時に常に前提とされた「協力」か「自主」かという分析視点は、根本的に再検討を要する問題となろう。いま、現行社会福祉の特徴を、

ニーズの多様化・高度化と行政機能の拡大・強化と規定する時、そこには新たな問題が生起する。それは、ニーズの複雑化と行政の官僚体制の中で、資格要件を備えていながら福祉制度やサービスからもれてしまうケースが多数あるという問題である。すなわち、これまでのように、福祉問題を「ニーズ」と「対策」との枠組だけでは把握し切れない事態が生じていることである。従来、このニーズと対策を結ぶ「パイプ役²⁹⁾」こそ民生委員の機能だといわれてきた。しかし現実には、その「パイプ」は「行政下請化」としての役割を担っていたことは上述した通りである。このことは、「行政下請化」を回避するような「パイプ」の位置と役割が改めて求められていることを示している。その意味では、新しい役割を担えるような民生委員活動が社会的に期待されているといえよう。具体的には、それは公私役割分担の中で明確に規定される機能であり、かつ、社協活動、一般ボランティア、福祉要求運動および行政活動のいずれとも異なる独自の役割である。それは社会福祉制度・サービスへの「接近体系」(accessibility)の一環として位置づけられるものである。この体系の中で、民生委員の今後のあり方と役割が問われなければならないであろう。

IV 民生委員の意識と今後の活動展望

1 民生委員の意識とその特徴

はじめに述べたように、今日の社会福祉をめぐる状況の変化が、民生委員の活動や役割についての見直しの必要を迫り、行政下請け機関かボランティアか、さらには民生委員制度そのものについてさえも問い直さざるを得ない状況を生み出している。

このような状況の中で、民生委員自身は、社会福祉の担い手として自らをどのように位置づけ、どのように活動して行きたいと考えているのだろうか。これらの点を明らかにすることを本節の課題として、以下、民生委員の福祉意識、役割や活動についての意見、さらに今後の方向についての意見などを検討していくことにしたい。

(1) 民生委員の福祉意識について

まずはじめに、民生委員が福祉についてどのような考え方をしているのか、をみておこう。民生委員の福祉意識を知るために、ここでは、50年9月に行われた神奈川県「地域の福祉に関する調査」から、福祉イメージ、福祉意識を尋ねた質問項目のうち、次の1問を用いた。

29) 前掲『民主委員児童委員の手引』東京都民生局。本誌では、民生委員の役割を「地域社会で行政と住民をつなぐパイプ」「福祉活動の潤滑油」として説明がなされている。p.1～5。

28) 高沢武司『民生委員活動の実態とその活動とその諸条件に関する研究』前掲書。p.39。

表 IV-1 福祉意識

(%)

		計 (実数)	ひとりひとりの努力	住民どうしの助け合い	行政が施策を整えるべき	不明
総計		100.0 (845)	3.3 (28)	48.6 (411)	43.6 (368)	4.5 (38)
職業別	専門的サービス	100.0 (44)	6.8	43.2	50.0	—
	農林漁業	100.0 (65)	4.6	61.5	30.8	3.1
	自営業	100.0 (237)	3.0	49.4	44.3	3.4
	会社員	100.0 (19)	21.1	36.8	42.1	—
	その他の	100.0 (17)	—	64.7	35.3	—
	無職	100.0 (40)	5.0	40.0	47.5	7.5
	主婦	100.0 (419)	1.9	47.7	44.4	6.0
	不明	100.0 (4)	25.0	25.0	50.0	—

すなわち、住民の生活を高める方法として、1つは個我的立場ともいえる「福祉や生活の向上のためには、住民ひとりひとりがその持場で努力すればたりること、そのため特に住民どうし助け合うといった必要はない」という意見と、2つには、住民相互の助け合いを強調する「福祉や生活の向上のためには、住民どうしお互いの助け合いこそが何より重要である」という意見と、3つに、いわば行政依存型ともいえる立場である「福祉や生活の向上のためには、行政(役所)が、よりキメの細かい施策やサービスを整えることが、今一番大事である」という意見の3つをあげて、いずれか1つを選択してもらった。

結果は、表IV-1に示されるとおり、「住民相互の助け合い」が48.6%と最も多く、ついで「行政依存型」が43.6%と、両者の意見はほとんど差がなく、「個我的立場」は3.3%と極めて低いことがわかる。

同じ質問を行っている前掲神奈川県「地域の福祉についての調査」をみると、「個我的立場」が4.2%、「住民相互の助け合い」が26.2%、「行政依存型」が68.6%となっており、比較すると、本調査の方が「住民相互の助け合い」を主張する人が20%も多く、その分だけ「行政依存型」の人が少なくなっている。もちろん、単純な比較はできないけれども、神奈川県の場合、調査対象者が地域住民であることから、民生委員の役職にあるものは、一般住民よりも住民相互の助け合いを強調するものが多いといってもさしつかえないだろう。

そこで、「住民相互の助け合い」を民生委員の福祉意識の特徴とみて、この助け合いを強調している人たちは、とくにどのようなグループであるかを次に明らかにしておきたい。性別や年齢別、経験年数別、さらには地区別に意識の違いをみたが、これらの変数による意識のちがいは認められなかった。なぜ、属性や地区別の意識の違いが

いがみられないかを考えると、先のIIの分析から、恐らく地域差を生み出す主要因であった、自営業者と主婦の意識が似かよっているからだろうと想像された。そこで職業別(表IV-1)に福祉意識の違いをみると、自営業者や主婦は確かに似かよった反応を示しており、「住民相互の助け合い」福祉を主張する割合が相対的に高いことがわかる。また農林漁業従事者も「助け合い」福祉を強調するものが多い(その他は総数17人なので除く)。

以上をまとめて、民生委員の福祉意識の特徴を記すと、一般住民に比べて「相互の助け合い」意識が特に強いことが特徴であろう。そして、この助け合い意識は農林漁業従事者、自営業者、主婦層に支持されている意識であることから、恐らく伝統的な相互扶助の意識——たとえば、となり組や町内会による相互の助け合いの延長線上にある福祉意識であろうと推測される。これについては後に、また検討することにしたい。ここでは行政依存型の福祉意識も無視できないが、これも後ほど触れることにしたい。

(2) 民生委員活動のあり方をめぐって

次に、民生委員活動のあり方について、民生委員自身はどのような意見・意識をもっているのかを考察しよう。民生委員活動をめぐって、いくつかの議論が出ていることはすでに述べたが、ここでは活動方向や領域をめぐる対照的な意見をあげ、いずれかを選択してもらう方法をとった。

1つは、行政協力員か一般ボランティアか、どちらの方向で活動したいと考えているのかをみることをもくろんで「(1)もっと行政に密着した活動を行う必要がある」と考えているのか、それとも「(2)行政とは一線を画し自主的活動に力を入れる必要がある」(質問16の(ロ))と考えているのかを尋ねた。

2つは、生活保護の実施に当って、「(1)民生委員の意

見をもっと尊重してほしい」か、「(2)行政が行うものだから、あまりタッチしない方がよい」か（質問 16 の (イ)）を問うて、生活保護に対してどのような意見をもっているのかを見、またさらには、この意見の背景にある福祉意識をさぐる手がかりとした。

3 つに、社会福祉の対象やニーズの最近の変化に応じて、社会福祉領域も拡大してきたことに関して、民生委員の側はこの領域の拡大にどう対応しようとしているのかを尋ねた。すなわち、民生委員の活動は「(1)生活保護者（低所得世帯）の相談やお世話に重点をおくべき」か、「(2)生活困窮者の問題よりは、老人、障害者、児童、母子世帯の問題に活動の重点をおくべき」か（質問 16 の (ハ)）を問うた。

表 IV-2-a 行政との関係 (%)

1. 行政に密着	56.2
2. 自主的活動	30.8
3. 不明	13.0
合計 (実数)	100.0 (845)

表 IV-2-b 生活保護の実施 (%)

1. 意見を尊重してほしい	51.0
2. タッチしない方がよい	41.9
3. 不明	7.1
合計 (実数)	100.0 (845)

表 IV-2-c 活動の対象領域 (%)

1. 低所得世帯	28.4
2. 老人、障害者、児童母子	55.3
3. 不明	16.0
合計 (実数)	100.0 (845)

以上、3 問について、その結果を表 IV-2-a～c でみると、まず、行政により密着した活動を望むものが多いことが明らかであろう。近年、民協独自の自主活動の重要性が叫ばれ、期待されてもきたが民生委員の大半は行政にもっと密着した活動を行ないたいと考えている点、特に注意しておく必要があろう。次に、生活保護に関しては、意見を尊重してほしいと回答した人の方が多く、タッチしない方がよいという人を 10% 近く上回っている。伝統的に貧困問題を扱ってきた民生委員としては、福祉事務所が民生委員の頭ごしに保護の決定を行い、もっぱら現金のはこび屋だけをつとめることに不満をもちす声も聞かれた。

また、活動領域については、低所得世帯よりはもっと老人、障害者、児童、母子世帯といった多様な領域に重点をおくべきだとする人がはるかに多く、これは近年の

福祉ニーズの多様化や対象の拡大に対応したものと思われる。

次にさらに、3 項目それぞれについて、それぞれの意見に賛成するグループは、どのような人たちかをみておこう。ただ、紙幅の関係上、詳しいデータを提示することができないので、以下、要約だけを記すことにしたい。

〔行政協活動か自主的活動か〕

① 行政により密着した活動を行う必要があるとしているものは、比較的年齢の若い層で強く（女性の場合は、若い層というよりは 50 代という、いわば中間層で）、年齢と相関して経験年数もどちらかといえば少なく、総務の役などについていないものに多い。

② 自主的活動を望むものは、全体で約 3 割と少なく、あまりはっきりとは言えないが、女性よりは男性（50 歳代、60 歳代）の方に、経験年数はどちらかといえば長い人に、総務でない人よりは総務に自主的活動を望む率が、わずかに高い。この差はわずかであるため、属性による大きな差異はないとみた方がむしろ妥当かもしれない。

〔生活保護の実施に当って〕

① 生活保護の実施に当って、民生委員の意見をもっと尊重してほしいとしているのは、年齢別にみると、比較的若い（40 代、50 代）層、あるいは最高齢層（70 歳以上）に強く、学歴は高く、経験年数もかなり長いグループに多い。

② 生活保護の実施は行政が行うもので、あまりタッチしない方がよいとするものは、年齢は比較的高齢層（60 歳代）で、学歴は低い方に、経験年数は少ない（3 年未満）方で、職業別には、農林漁業従事者、主婦といったグループに幾分強い。

〔活動の対象領域〕

① 活動領域については、老人、障害者、児童、母子世帯等へ重点をおくべきだという意見が高いことは、先にも述べたが、この意見をもっているグループは、年齢が若く、経験年数も相対的に少ない学歴の比較的高い人たちに多い。

② 生活保護（低所得世帯）に重点をおくべきだと回答しているものは、ちょうど逆の年齢の高い、経験年数の長い、学歴の比較的低い方に、幾分多くなっている。

これを、新しい民生委員と古くからの民生委員という対比として、時系列的な関係でとらえることが許されるなら、福祉に対する認識の変化——すなわちニーズの多様化、高度化といわれるものに対応した認識の広がり——を読みとることができよう。

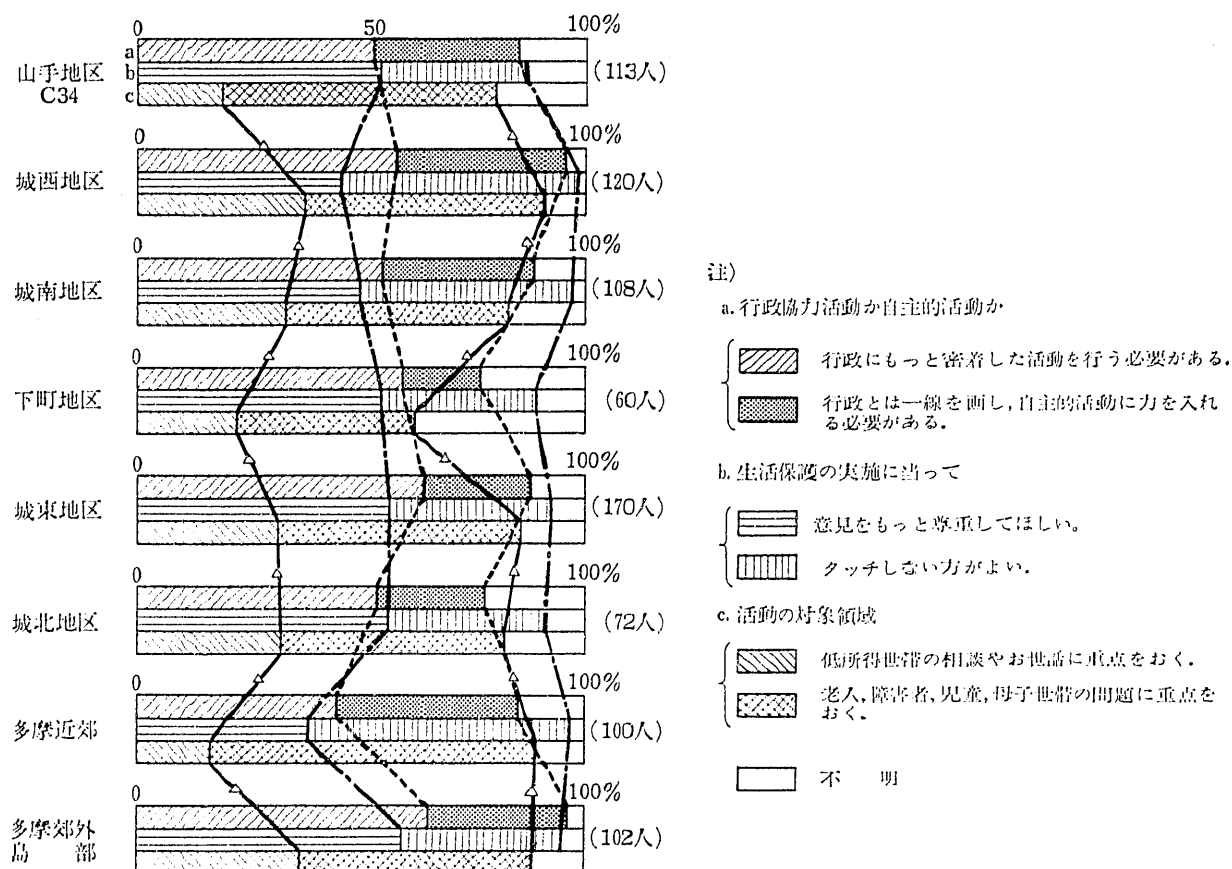
以上、それぞれの意見について、その意見を選考した人たちが、どのような特徴をもっているかをみてきた。そこで、明らかにされたことは、民生委員大半の意見として選好されたものは多少の例外を除いて、経験年数の相対的に少ない民生委員（したがって比較的若い人）に、より強く選好された意見であることがわかった。すなわち、行政に密着した活動を行ない、生保については、もっと意見を取り入れてもらいたいが、ただし、生保だけでなく、広く老人やその他の福祉に力を入れていきたいというものである。経験年数「3年未満」の民生委員が40～50%にも達している（表Ⅱ-6参照）、これも当然といえるかもしれない。若い世代の意識が今後の民生委員活動を方向づける1つの重要な要因であると考えられるので、若い世代があまり自主的活動を望んでいない点や、女性全員を一まとめにすると、目立った意見の違いを認められない点など注目しておく必要がある。

さて、図Ⅳ-1は、地区別に3項目の意見の違いをみたものである。まず、行政協力活動か、自主的活動かについてみると、多摩近郊を別にして、他の地区はすべて、より一層の行政協力活動を行うことを望んでいる。特にその傾向は下町、城東、城北地区で強い。多摩近郊地区

は逆の自主的活動を行うべきだとする意見がかなり強く、半数近くのものがこの意見をもっていることは特記すべきであろう。

次に、生保についての意見をみると、もっと意見を尊重してほしいと回答したものの多い地区は、山手、下町、城東、城北、多摩郊外および島部の各地区であり、逆のタッチしない方がよいとする意見の強い地区は、多摩近郊、城西地区である。以上、2項目を一見して気付くことはⅡで明らかにしたように性・年齢・職業別の構成の違いによって特徴づけられた2つの地域パターンがそのまま意見の違いにあてはまるということであろう。

さらに、活動対象についての意見をみると、老人、障害者などの福祉に重点をおくべきだという意見が強いことは、先に述べたが、とくに多摩近郊と山手地区で強いことがわかる。城西、多摩郊外および島部、城南、城北などの地区は、低所得世帯に重点をおくべきだという意見が前者の地区と比べると幾分強い。前述の地域パターンと多少違っている点は興味深いが、データから説明することはできなかった。恐らく、地域の実情（たとえば、老人の多い地区だとかいうようなこと）を反映したものと思われる。この点、さらに詳しい検討が必要であ



図Ⅳ-1 活動のあり方についての意見

ろう。

以上から言えることは、多摩近郊とその他の地区（対照的な地区は下町地区）とでは、かなりの意見の違いがみられるということである。すなわち、多摩近郊地区は、社会福祉の領域を、ニーズの多様化・高度化に応じた拡がりであらえ、自主的活動に力を入れたいと考えているものが多く、これに対して下町地区やその他いくつかの地区では、逆に行政にもっと密着した活動を望み、生保にも、もっと関与したいという意見が強いという相異をみることができる。これらの差異を生じさせた地区の特徴は、すでに明らかにしてある（Ⅱ、参照）が、一言でいうなら、サラリーマンの妻である婦人民生委員層と自営業層との意識の違いが、こうした地区別の違いを生み出す basic な要因であるといえよう。

大雑把に、この2つのグループが、東京都における現在の民生委員構成を特色づけるものであるが、反面、この2つのグループでは、民生委員の役割や活動方向についてかなり異った意見や意識をもつことが、以上の分析から明らかであろう。

（3）まとめ

ここで、まとめにかえて、福祉意識と民生委員活動のあり方についての意識との相互関連をみておこう。表Ⅳ-3に示されるとおり、活動のあり方や役割についてのどちらの意見を選択した場合にも「住民相互の助け合い」意識が最も受け入れられていること。また、先に明らかにしたようにこの「助け合い」意識は性・年齢などの属性にかかわらず一定程度受け入れられて、世代間のギャップなどがみられないことなどから、民生委員層に特徴的で、しかもかなり安定した福祉意識であるといえよう。

若干興味深いのは、生保の実施に当って意見を尊重してほしいという意見の人に、「助け合い」を主張する傾向がより強く、また、低所得世帯中心の福祉に重点をおくべきだという意見の人に、同じく「助け合い」意識がより強いという点である。言い換えると生保や貧困問題

に深くかかわろうという意見の人に「助け合い」意識が強いということである。

そこで、この生保の実施に当って意見を尊重してほしいという意見や、低所得世帯に活動の重点をおくべきという意見を選好した人たちの特徴をもう一度思い起してみると、高年齢者や経験年数の長い人に幾分多かった（Ⅳ-1-(2)、参照）。したがって、古い、経験の長い民生委員は「助け合い」意識をより強くもつということができ、先に推測した、民生委員の福祉意識は伝統的な相互扶助意識の延長線上の意識であるということの1つの証左となろう。

それとは逆に若い世代や、経験年数の少ない人たちに幾分強い意見であった「行政にもっと密着した活動」、「老人や障害者などの福祉に重点をおく活動」についてみると、ほんのわずかではあるが、「助け合い」意識が減って、「行政依存型」意識との差が縮まる。したがって、大差がないとはいえ、新しい民生委員は助け合いが大事だとしながらも、行政がサービスを整えるべきだという意見もかなり強くもっているということを付け加えておこう。

2 民生委員活動の今後の方向

民生委員活動の向上のために、今後、どのような方策ないしは制度改善が必要であろうか。ここでは、活動向上についての意見や、社会福祉協議会に代表される地域団体との連携の問題、さらには民生委員の選考方法の問題などについて分析し、今後の活動方向についての意識を探りたい。

（1）活動向上についての意見

民生委員の活動をよりよいものにしていくために大切だと思うものを、8つの選択枝からいくつでも選んでもらった。

その結果は「民生・児童委員の質を高める」、「住民の理解をより得られるようにする」、「諸団体との連携をより強化する」という意見が強く、各々 60% 程の高率を

表Ⅳ-3 活動のあり方をめぐる意見×福祉意識

(%)

		ひとりひとりの努力	住民とおしの助け合い	行政が施策を整えるべき	(実数)
生活保護の実施	(1) 意見を尊重してほしい	3.2	50.1	43.6	100.0 (431)
	(2) タッチしない方がよい	3.7	47.2	45.5	100.0 (354)
行政と関係	(1) 行政に密着	2.7	47.2	47.2	100.0 (475)
	(2) 自主的活動	3.8	53.1	40.8	100.0 (260)
活動対象	(1) 低所得世帯	3.8	51.7	42.1	100.0 (240)
	(2) 老人、障害者、児童、母子世帯	3.4	48.4	44.8	100.0 (467)

注) 不明を除いたので、合計が 100% にはならない。

表 IV-4 社会福祉協議会との関係

(%)

			計 (実数)	今後共連携を強化していくべきだ	今後はそれぞれで活動を強化していくべきだ	わからない	不明
総計			100.0 (845)	72.9	13.0	9.6	4.5
地域別	区 A	計	100.0 (341)	72.4	11.7	11.1	4.7
		山城	100.0 (113)	73.5	12.4	8.8	5.3
		手西	100.0 (120)	71.7	12.5	15.0	0.8
		城南	100.0 (108)	72.2	10.2	9.3	8.3
	区 B	計	100.0 (302)	73.2	13.6	10.3	3.0
		下町	100.0 (60)	80.0	6.7	8.3	5.0
		城東	100.0 (170)	70.6	14.1	11.8	3.5
		城北	100.0 (72)	73.6	18.1	8.3	—
	市町村部	計	100.0 (202)	73.3	14.4	5.9	6.4
		多摩近郊	100.0 (100)	64.0	15.0	9.0	12.0
		多摩郊外及び島部	100.0 (102)	82.4	13.7	2.9	1.0

示している（複数回答なので、合計は 100% をこえる）。そのうち最も大切なものとして、単一回答をしてもらった結果をみると、上記した 3 つの意見のうち、「民生・児童委員の質を高める」が 30.7% と最も多く、ついで「地域住民の理解をより得られるようにする」が 20.6% であり、これに「諸団体との連携を強化する」(17.0%) を加えると、3 つの意見でほぼ 7 割を占めている。民生委員の側から質を問題にしている点は興味深い。

これをさらに詳しく男女別にみると、男性と女性では若干の意見の違いがみられる。男性の場合は「質を高める」をあげる人が最も多い (63.4%) のに対して、女性の場合は「住民の理解」をあげる人が最も多い (66.8%)。この差は、女性の方が経験年数の少ない人が多いことによると推測される。なぜなら、経験年数の少ない人ほど、「住民の理解をより得られるようにする」と回答した人が多く (3 年未満が 63.8%, 20~30 年が 38.0%)、逆に、経験年数の長い人ほど、「質を高める」をあげる人が多くなるからである (3 年未満が 56.2%, 20~30 年が 76.0%)。

より具体的な意見である「若がえりをはかる」や「民協を単位とする自主活動をより強化していく」は、全体として、30% 前後とあまり強い意見でない。しかし、それでも、男女とも若い人ほどこの意見が強くなる傾向がみられ、また大学・短大卒という高学歴で相対的に高い (若がえり 43.9%, 自主活動 33.1%, 低学歴では前者が 38.0%, 後者 22.0%) という点で注目しておく必要がある。

活動向上についての意見は、どちらかといえばタテマエとしての意見が強かったが、民生委員の質か、住民の理解かという意見に示されるように、住民サイドに立つ

て活動を考えていこうという点は、注目しておく必要があろう。また、これは当然助け合い意識に裏打ちされたものである。

(2) 社協との関係について

社会福祉行政の拡大と、地域社会を中心とした社会福祉の推進につれて、民生委員に期待された役割も多様なものとなってきた。そして地域の中では、社協、その他のボランティア団体と、また行政サイドでは、老人相談員、母子相談員等の各種行政員との役割分担、活動領域に若干の混乱が生じている。

ここでは、民生委員が社協との関係をどう考えているのかを明らかにしておきたい (行政との関係では、むしろ行政により密着した活動を行うことを望んでいることは、すでに IV-1 で明らかにしたとおりである)。

表 IV-4 にみられるように、70% 以上が「今後とも連携を強化していくべきだ」としているが、社協との関係をみる場合、民協も社協も活動の基盤は地域にあるので、地域別に意見の差異があるかどうかみておく必要がある。地区別に同表でみると、多摩郊外および島部と下町地区あたりが「連携強化」の意見が強く、多摩近郊地区が最も低い比率 (64.0%) を示していることは、予想と異なる。

前述したように、前著の地区は行政に密着した活動を望む人がとくに多く、後者の地区は自主的活動を望むものが、全地域中、最も多かったことを考えると、当然、多摩近郊地区で横の連携強化が望まれてもよいはずである。この点については、また後に触れることにする。

もう一方の「今後はそれぞれで強化していくべきだ」という意見は 10% 台と少なく、「連携強化」の比率の低

い多摩近郊地区でも、15.0% とそれほど高い数字ではない。

ところで、社協とのかわり方の違いは、行政とのかわり方の違いとどのような関係にあるだろうか。表IV-5で、行政協力活動か、自主的活動かという意見別にみると、双方の意見とも社協との連携を強化していくべきだとする意見が高率であるが、その比率にかなりの差がある。すなわち、行政にもっと密着した活動を行うべきだと考えている人の8割は、社協との連携も強化すべきだと考えている。これに対して、自主的活動に力を入れるべきだと考えている人で、社協との連携を強化すべきだとする人は64.2%と、若干少なくなっている。したがって、行政志向の人ほどまた社協との連携をも望み、自主的活動志向の人よりむしろはるかにその傾向が強いということが理解される。これが、先に述べた地区別の意見の違いとなっていたと思われる。ところで、自主的活動志向の人に横の関係である社協との連携が、それほど強く望まれていないのはなぜだろうか。地域での民協と社協の活動の現実を反映しているのか、あるいはその他の要因が働いているのか、本調査のデータから明らかにすることはできなかった。この問題は、今後の民協活動のみならず、地域福祉の推進にかかわる問題なので、さらに詳しい調査、研究の必要があろう。

表 IV-5 行政との関係×社協との関係

		計 % (実数)	今後連携 強化して いくべきだ	今後はそれ ぞれで活動 を強化して いくべきだ	わかん ない	不明
行政との 関係	行政に 密着	100.0 (475)	80.2	10.5	7.4	1.9
	自主的 活動	100.0 (260)	64.2	18.5	13.5	3.8
	不 明	100.0 (110)	61.8	10.9	10.0	17.3

(3) 継続意志について

活動をめぐる意見および意識をみてきたが、次に、この活動が続けたいと思っているのか、あるいはやめたいと思っているのか、そして、その理由は何かを見ることにしたい。

「続けたい」と回答している人は約80%であり、これを男女別にみると、男が74.2%、女が85.0%と女性の方が続けたいとしている人が10%近く多く、逆に男性は続けたくない人が20%以上もある。

まず、続けたいとしている人について、その理由を突っ込んで尋ねてみた結果、続けたい理由の最も多いもの

は、「社会に役立つから」であり、全体で71.7%の人があげている。男性は女性に比べて、「社会に役立つから」を理由にあげているものが多く、10%以上も上回っている。女性は「視野が広がるから」という理由をあげているものが男性よりもはるかに多い。学歴別、経験年数別にみると、学歴の低い人ほど、また経験年数の長い人ほど「やりがいがあるから」を理由にあげる人がふえ、経験年数の少ない人は「視野が広がるから」をあげる傾向がある。

以上をまとめてみると、男性は「社会に役立つ」という意識から、民生委員活動を行ない、とくに経験の長い（したがって、年齢の高い、学歴の相対的に低い）グループはその傾向が強く、まさに、奉仕性という民生委員の基本的性格を具現するものとなっている。女性の場合は、「社会に役立つ」という意識ももちろんだが、比較的経験の浅い、若い層は「視野が広がるから」という理由をあげ、自らの学習の場と考えているようである。

では、次に、「続けたくない」と回答した人について、みてみよう。先にも述べたように、男性の方に続けたくないとしている人が多く、男性はどの年齢階層でも続けたくない人が20%を越えており、とくに40歳代は30%近くと多くなっている。これを職業別にみると、農林漁業従事者に圧倒的に多い(43.1%)。したがって、地域別には、農林漁業者の多い市町村部で続けたくない人が多く、35.6%と高くなっている。

そこで、さらに続けたくない理由をみると、専門的サービスや自営業の人は、圧倒的に「忙しすぎる」を理由にあげているのに対して、農林漁業に従事しているものは忙しすぎるの他に、「健康でないから」、「手に余るから」、「その他」といった理由をあげていることが特徴的である。農林漁業従事者は、生活保護にタッチしない方がよいとする比率が高かったことを考えると、このグループは、何か特に問題をかかえているらしい。

(4) 選考方法について

上記したように、民生委員を「続けたくない」と回答した人が、少数とはいえ、2割ちかくもあることに注意しなければならない。その原因は様々であろうが、ここでは、民生委員に選任される以前の選考方法の問題に焦点をあてて検討してみよう。というのは、Ⅲ章で説明されたように、民生委員は市町村に設置された民生委員推薦会を通して選考されるために、必ずしも本人の自由意志で民生委員になったわけではない。

選考方法の問題は、選ばれる民生委員にとっても、またその活動の対象である地域住民にとっても重要な問題

表 IV-6 民生委員の選考方法について

(%)

			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 手	100.0 (113)	63.7	15.0	16.8	4.4
		城 西	100.0 (120)	49.2	11.7	37.5	1.7
		城 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 町	100.0 (60)	75.0	3.3	18.3	3.3
		城 東	100.0 (170)	62.4	14.7	21.2	1.8
		城 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	100.0 (100)	44.0	11.0	37.0	8.0
		多摩郊外及び島部	100.0 (102)	61.8	10.8	27.5	—

であろうし、適した人材が得られるかどうかの要でもある。したがって、推薦会のあり方等も、もちろん検討されなければならないが、ここでは推薦される民生委員の側から、現在の選考方法についてどう考えているのかをみておこう。

表 IV-6 に示したとおり、「現状のままでよい」と回答した人が半分をちょっと越え、「あらためた方がよい」とする人が10%程度、「わからない」と回答した人は3割ほどである。わからないとした人がかなりいることから知られるように、選考方法についての詳しい知識をもたない人も多く、現状肯定か、わからないといった意見でほとんどを占めている。選考方法の問題については難しい問題だけに民生委員自身もまだ明確な意見や意識をもつまでには至っていないようである。

ただ、少数とはいえ「あらためた方がよい」と回答した人が、男女とも10%程度あり、意見を自由に記入してもらったところ、最も多い意見は、選考委員会に問題があるとするもので、地域の事情に通じた人ばかりでないために、委員の選考に偏りがみられるという意見であった。政治色の強い人が選任されたり、町会長の独断で選ばれたり、はずされたりすることもあるといった意見などがあり、もっと人物本位の熱意のある人が選ばれるようにすべきだというのが大方の意見であった。具体案の提起は少なかったが、1例をあげれば、地域住民に候補者を選んでもらって、その中から推薦してはどうかという意見がみられた。

いくつかの地域では、推薦準備会方式、公募方式といった新しい試みがなされている。こうした試みを踏えて、さらに検討されなければならない問題であろう。

ところで、推薦会は区市町村におかれているため、地域によってはかなりの意見の違いがみられると思われる。そこで、表 IV-6 で地域別にみると、「あらためた方がよい」とするものの比較的多い地区は、城北地区(22.2%)で、下町、城南地区では極めて低い。城北地区は、居住年数の比較的小さい人の多い地域であること、それに対して下町地区はとくに居住年数の長い人が多く、城南地区も比較的小さい人が多いということと関連があるのではないと思われる。民生委員の選考に関して合意が得られるかどうかは居住状況によって異なると思われるが、これについては、住民の側からのアプローチも含めて、より詳細な調査が必要とされよう。

(5) 行政への要望

最後に行政への要望を通して、行政との関係を別の角度からみてみよう。表 IV-7 にみられるように、40%程度の人が「要望がある」としており、特に注目する必要があるのは、下町、城北、城東といった区部Bでその比率が高いことである。また、多摩郊外および島部でも比較的高いこともみのがせない。逆に少ないところは、城西、多摩近郊であり、この2つの地域群は、あらゆるところで意見・意識の違いを示してきたことはすでに理解いただけたと思う。

そこで次に、要望の中味についてみることにしたい。1～6までの選択枝からいくつでも選んでもらった結果が表 IV-7 と図 IV-2 である。最も多いものは「民生委員と児童委員の役割をもっと明確にしてほしい」(46.3%)で、次は「行政機関内部の連携をもっと充分とってほしい」(36.5%)である。その他の「研修に力を入れてほしい」、「相談相手になってほしい」、それから意外

表 IV-7 行政への要望事項 (MA)

(%)

			行政への要望 がある人	研修にもつ と力を入れ てほしい	活動上の悩みや 対象者の問題に ついてもっと相 談相手になっ てもらいたい	民生委員と 児童委員の 役割を明確に してほしい	行政への協 力事務が多 すぎるとして 軽減してほしい	行政機関内 の連携をも っと充分に してほしい	その他 不明
総 計			100.0 (378)	26.2	21.4	46.3	21.2	36.5	5.5
地 域 別	区 部 A	計	100.0 (137)	22.6	16.8	52.6	27.7	32.8	5.1
		山 手	100.0 (50)	24.0	16.0	56.0	34.0	36.0	4.0
		城 西	100.0 (37)	13.5	18.9	54.1	35.1	29.7	2.7
		城 南	100.0 (50)	28.0	16.0	48.0	16.0	32.0	8.0
区 部 B	下 町	計	100.0 (150)	29.3	26.7	47.3	8.7	37.3	4.7
		城 東	100.0 (31)	25.8	25.3	48.4	6.5	41.9	3.2
		城 北	100.0 (82)	36.6	24.4	53.7	3.7	32.9	4.9
		城 北	100.0 (37)	16.2	32.4	32.4	21.6	43.2	5.4
市 町 村 部	多 摩 近 郊	計	100.0 (91)	26.4	19.8	35.2	31.9	40.7	7.7
		多 摩 近 郊	100.0 (42)	16.7	19.0	28.6	38.1	40.5	9.5
		多摩郊外及び島部	100.0 (49)	34.7	20.4	40.8	26.5	40.8	6.1

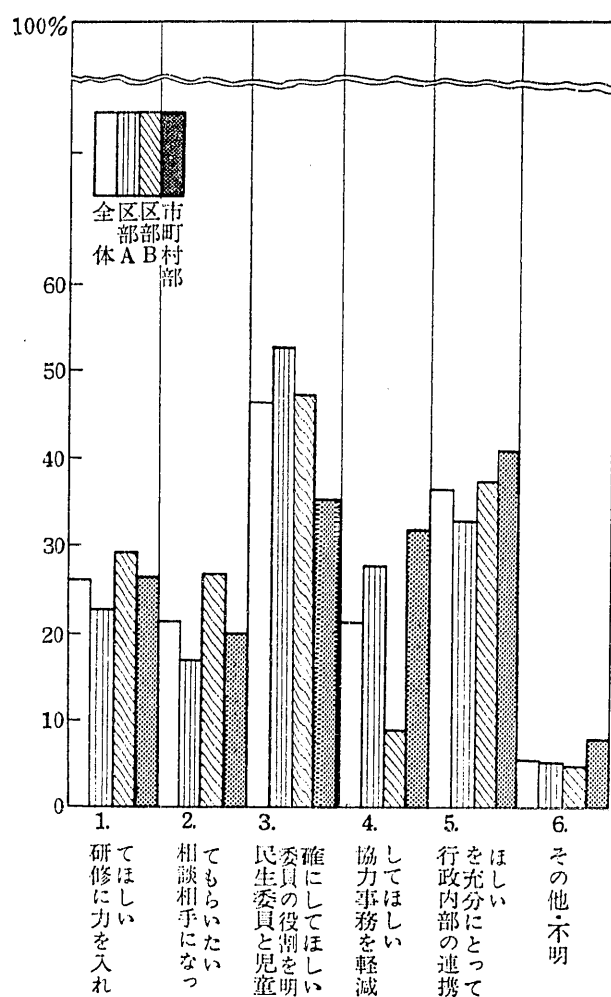


図 IV-2 行政への要望

なことに、「協力事務が多すぎるので軽減してほしい」は 20% 台でそれ程多くない。これを地域別にみると、かなり違いがみられる。「要望あり」が高率であった区部Bと多摩郊外および島部は、他の地区にくらべると「研修にもっと力を入れてほしい」、「相談相手になってもらいたい」という要望が強く、もっと行政との接触および行政の指導を望んでいる。ここで、研修体制についてふれておくと、東京都の民生委員の場合、都民生局福祉研修センターが行う研修と民協が自主的に行う研修、また東京都社会福祉協議会が行う研修の3つがあり、それに各区市町村で独自に研修を行っているところもある。都の福祉研修センターが行う研修は、新任民生委員を対象としたもの、総務・副総務を対象としたもの、中堅の民生委員を対象とするものなどがあり、それによって日程や対象人員が異なる。したがって地域によって、また各民生委員によって、かなり研修事情が異なることは明らかである。島部は都が行う研修でも他地域に比べて少ないため、この要望が強くあらわれたものとみられる。

ところで、行政に研修や相談相手をより強く望んでいる区部Bと多摩郊外および島部では、今後の活動方向についても「行政に密着した」活動を望む割合が高かった。したがって、区部Bは、そのうち特に下町、城東地区では、反対の「協力事務を軽減してほしい」という項目をあげる人が極端に少なくなっている。代って、この要望の比較的強いところは、多摩近郊、城西、山手地区でこれは自主的活動を望む比率の比較的高い地域であり、見事に対応している。

要約すると、行政への要望の強い区部B（下町、城東、城北）や多摩郊外および島部では、比較すると、行政に対して研修や相談相手を望む傾向があり、行政との関係をもっと深めたいと考えている。特に、この地区は行政協力活動を望む人の多い地区であることはすでに述べたが、この地区はまた、高齢者が多く、学歴の低い自営業者の多い地域でもあった。

逆に、多摩近郊地区や城西地区は行政に対する要望の少ない地区だが、要望のうちでは行政への協力事務を軽減してほしいが明らかに高い。この地区は自主的活動を望む人が他地区に比べると多かったこと。また、女性が多く、全体に年齢が若く、学歴も相対的に高かったことなどが特徴であった。児童委員の兼務の問題も、多摩近郊で役割の明確化を望む比率が小さいことに示されるように、自主的活動を望む地区では、役割の明確化を行政に望むより、自分たちで明らかにして行こうという態度があるのではないだろうか。

以上の分析から、民生委員の社会階層というか、どういう人たちが民生委員になっているかということによって、行政協力活動が自主的活動かという焦点になってい

る問題をはじめ、行政に対する要望等も大いに異なってくるのが理解された。（ただし、福祉意識では共通して「助け合い」が強かったことは述べたとおりである。）

そして、また、行政に対する要望は、直接接触している行政との関係の現状を踏まえて出されていると考えられるので、各一線の行政機関と民生委員の現実の関係を反映しているものとみられる。したがって、一方では、行政が民生委員活動に何を期待し、どう対応しているのかということによる影響と、他方で、どのような人たちが民生委員になっているか、の2つによって行政に対する要望も異なってくると思われ、この2つがぶつかるところで、民生委員の役割や活動方向が逆に決定されてきているのではないかと思われる。これが民生委員活動に柔軟性を与えている要因であろうが、これをメリットと考えていくか、デメリットと考えていくかで、今後の方向も異なってくるのではないだろうか。

〔後記〕 本報告は、Ⅱの3，Ⅲを萩原が担当し、はじめに、Ⅰ，Ⅱの1，2，4，およびⅣを中野が分担執筆した。