琉球大学学術リポジトリ

沖縄の民生委員意識調査からみた課題

メタデータ	言語:
	出版者: 琉球大学法文学部
	公開日: 2008-02-15
	キーワード (Ja): 民生委員・児童委員, 委嘱, 活動費
	キーワード (En):
	作成者: 水野, 良也, Mizuno, Yoshinari
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/4607

沖縄の民生委員意識調査からみた課題

水　野　良　也

1．はじめに

沖縄県民生委員・児童委員協議会と沖縄県社会福祉協議会は、1996年12月に県内の民生委員・児童委員を対象に意識調査を実施した[1]。筆者は、質問項目の作成、集計、分析を担当し、報告書（『民生委員・児童委員の意識調査』沖縄県民生委員児童委員協議会・沖縄県社会福祉協議会、1998年）を執筆した。本稿では、その調査結果の中からいくつかを紹介し、検討を加えて、そこから浮かび上がる民生委員・児童委員をめぐる課題について整理したい[2]。

最初に本調査の意義について簡単に触れる。類似の調査について筆者が蒐集した範囲では、民生委員制度創設50周年にあたる1967年以降10年程の間にこの種の調査が比較的多く実施・報告されており[3]、それ以降はしばらくの間見るべきものに乏しい。そして近年、東京都（1993年）と大阪府（1995）が調査報告書を出している程度で、他ではなされてない[4]。

しかし、それではこの種の調査が今必要とされていないのかと問われるならば、筆者はそう考えてはいない。民生委員の歴史は、済世顧問制度（1917年）から数えれば、昨年既に制度創設80周年を迎えた。また第二次世界大戦後に公布された現行の民生委員法（1948年）は、今年で50年を経過した。その間、日本国の経済状態や社会の仕組みは大きく変わり、福祉理念の滲透も進み、社会福祉のあり方も随分と変貌を遂げている。さらに近年、少子高齢社会への対応が叫ばれる中で、「福祉改革」と呼ばれる程の新たな変革の時を迎えている。このような時代の波にさらされて、民生委員の意識も変容し、その実態について、解明する必要性が高まってきているように思われる。

民生委員に関連する変化を引き続き述べるならば、地域福祉重視の現在の動向によって、以前には想像もできぬほどに地域の福祉基盤が整えられ

た結果、民生委員の関わるサービスや機関も増加し、これまでとは異なった新たな役割を意識せざるを得ない時代が到来している。

またボランティア元年と呼ばれた1995年以降、人々の意識の上でも、また行政施策の動向からも、現在は正にブームと呼ばれる程にボランティアに関心が集まっている。福祉分野にボランティアが台頭してくる時代にあって、一体、民生委員は、ボランティアといかなる点において類似点を持ち、いかなる点において相違点を有するのか、どういう意識で、どんな方向を向いて、実践していけばいいのかということが、今こそ議論される必要がある。とりわけ民生委員・児童委員の基本的性格として謳われている「自主性」、「奉仕性」が、現在の民生委員活動に具現化されているかどうかということが問われてくる時代ではないかと筆者は考えている。

一方、介護保険制度が準備されつつある今、コミュニティケアという福祉の新しい形に向かっての変革が加速していく。それに伴い、関連制度も、機関や施設の役割も、大きな改革が必要である。その変化に柔軟に対応し、自ら能動的に活動していくために、民生委員自身の足腰を強くして、地域の重要なマンパワーとして成長していくことが求められているはずである。

以上のように様々な変化が訪れてくる中で、それらに対応できるだけの力量や姿勢が、果たして現在の民生委員にあるのか否か。それを見極めない事には、周囲の期待のみ高めて、要請に応えられず、民生委員があてにされていることがかえって地域福祉の推進に結果として差し障りを及ぼすということすら懸念される。かかる問題意識に基づいて、民生委員自身に光を当てその「体力」や「気力」を検証し、現在の民生委員像を明らかにする目的で本調査は企画され、その結果を通して浮かび上がる課題について、本稿では検討を加えている[5]。

2．推薦過程

推薦過程における現在の問題点について筆者なりにまとめるならば、都市部においては定数に対する欠員問題、そして町村部も含めると、適任者が推薦されているのかどうかといった質的問題に集約される。

そこで、まず推薦のされ方、つまり依頼の経路がどういう状況かを明らかにすると、図1（委嘱の依頼をした人）に示される通り、最も多く依頼が行われた経路は、「自治会長や役員から」で、33.4%である。県内の民生委員の3人に1人が自治会を経て推薦されている。二番目には「市町村役所や役場の職員」が続き、これも約3人に1人といっていい。そして3番目に「民生委員・児童委員」が自ら動いて依頼をしたという割合が18.8%であり、4番目には、「市町村社協の職員」が依頼のために動いたという結果になった。

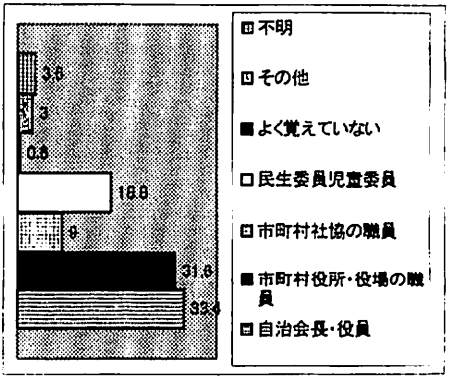

図1　委嘱の依頼をした人

委嘱の依頼を行政から最初に受けるのは自治会という市町村が多い。そのため、自治会が経路として多くなるのは当然のことである。自薦の候補者であっても、「自治会を通してください」という指導が行政からなされる例もあると聞くので、結局は自治会で認められないと、推薦が上がってこないという状況が少なくないと思われる。その場合に、自治会での活動実績だけの理由や、居住年数の長さのみが推薦理由となってしまう傾向のあることを、既に東京都民連の調査報告書（1993年）は、問題点として指摘している。

確かに自治会との連携は民生委員活動にとって不可欠なことであるが、自治会活動への熱心さや、地域にどれだけ長く住んでいるかという理由は、民生委員活動とは直接の関係がなく、福祉活動への実績や理解のある人が選ばれるべきであることは間違いない。偏った推薦理由による選出は、福祉を十分に理解しない、やる気の乏しい、形だけの民生委員を生む事につながるのではないかとの懸念がぬぐえない。

以上の問題意識から、自治会推薦の経路が、実際に、いかなる理由で推薦されてくるのかを明らかにしたのが、次の表1（推薦された理由×委嘱の依頼をした人）である。

表1　推薦された理由×委嘱の依頼をした人

上段：実数　下段：横%

Q14 委嘱の依頼をした人	合計	Q15 推薦された理由								
		地域での居住年数から	福祉の仕事や活動への参加から	自治会や婦人会等の活動実績から	家族が民生委員をしていたから	PTA活動や社会教育活動から	学校・役所を退職したから	民生・児童委員が不足したから	わからない	その他
全体	1594	93	217	542	13	187	226	189	78	49
	100.0	5.8	13.6	34.0	0.8	11.7	14.2	11.9	4.9	3.1
自治会長・役員	537	33	60	215	3	52	65	62	30	17
	100.0	6.1	11.2	40.0	0.6	9.7	12.1	11.5	5.6	3.2
市町村役所・役場の職員	509	19	74	168	3	51	107	55	22	10
	100.0	3.7	14.5	33.0	0.6	10.0	21.0	10.8	4.3	2.0
市町村村協の職員	146	9	22	54	3	20	14	17	4	3
	100.0	6.2	15.1	37.0	2.1	13.7	9.6	11.6	2.7	2.1
民生委員児童委員	303	22	49	83	4	42	32	42	15	14
	100.0	7.3	16.2	27.4	1.3	13.9	10.6	13.9	5.0	4.6
よく覚えていない	10	2	1	2		1		1	2	1
	100.0	20.0	10.0	20.0		10.0		10.0	20.0	10.0
その他	50	4	5	9		12	3	11	4	2
	100.0	8.0	10.0	18.0		24.0	6.0	22.0	8.0	4.0

「自治会長・役員」すなわち自治会推薦の中で、推薦の理由として一番多いのは、215人（40.0%）という結果の「自治会や婦人会等の活動実績から」である。他の経路と比べて割合も高い。一方、「福祉の仕事や活動への参加から」は、自治会推薦の中で四番目に多く選ばれているに過ぎず、11.2%にとどまっている。「福祉の仕事や活動への参加から」を理由にした割合が一番多い経路は、「民生委員・児童委員」による依頼からで、16.2%である。この経路の中では、二番目に多く選ばれている理由である。「民生委員」の推薦を経た依頼は、福祉活動を理由とする人を多く選んでいる経路と言うことができる。

だが全体の印象としては、「福祉の仕事や活動への参加から」という理由が少なく、もっと多くてもいいと思われるが、目下のところ、残念ながらこういう状況にある。この背景には、福祉への活動に参加している人がそう多くはないということなのか、それとも、情報が不十分であるため、民生委員推薦の候補者に選ばれないだけなのかは不明である。

次に、推薦後の活動意欲を測るために、「再任されたいかどうか」を尋ねた質問を依頼の径路とクロスさせたのが、図2（再任についての希望×依頼をした人）である。

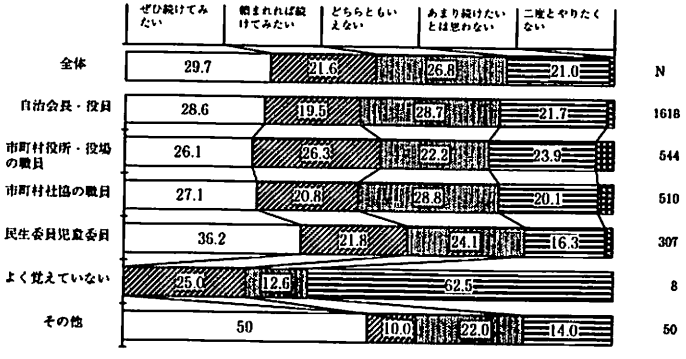

図2　再任についての希望×依頼をした人

この質問で、民生委員を次の任期も「ぜひ続けてみたい」と考えている人は、「自治会長・役員」の依頼の中では28.6%であり、全体の29.7%からみると、やや低い。それとは対照的に、「民生委員・児童委員」から依頼された人の中では、36.2%もの人が、次期も「ぜひ続けてみたい」と意欲的に答えている。

以上の回答結果をまとめると、推薦理由や意欲の点から見たときに、自治会推薦についてはやはり課題を抱えているということが言える。そして一層明確になった点として、民生委員自身が依頼経路となる場合は、推薦理由および意欲の点において望ましい人を推薦する傾向が強いということである。

沖縄県内全体で民生委員の依頼によって選ばれる人は現在2割弱だが、質的向上を図ろうとするならば、一つの方法として、その割合をもう少し高くすることが検討されてもよいだろう。また民生委員自らが動かなくても、行政や自治会は、民生委員の考え方や情報を普段からよく把握し理解するように努め、推薦依頼の際に、それらの意向を十分に尊重するという

ことがもっとあって良いだろう。

ところで民生委員の委嘱責任に限って言及するならば、民生委員の委嘱は厚生大臣によってなされるわけだから、依頼についても行政が中心になって行うべきであるという前提がある。そして本来ならば、委嘱責任者側としての行政こそが、最も適任である者を多く選んでいなければならないはずである。ところが調査は逆の結果を表した。行政が情報を流す自治会も、それから直接行政職員自身が依頼をする経路においても、意欲や推薦理由の点において、適任者を選びきれていない。この課題の責任は大きい。

この理由はどこにあるのだろうか。もしも行政の中に、民生委員の委嘱については定数を満足させればよいという消極的な姿勢があるのだとすれば、それは改めなければならない。形骸化したと言われる推薦委員会についても見直す時期が来ているのではないだろうか。また、自治会一辺倒で情報を流すだけであるならば、もっと多様な選び方を検討して、より適任である人を選ぶ努力を怠ってはならないということが、調査からはっきりと表れたと言える。いずれにしても、これまでの方法を改善するという前向きな姿勢で、新しい工夫と努力が求められているように思われる。

次に、依頼時の説明が十分であったか否かという設問とのクロス集計を通して得られた課題について述べたい。

まず図3（推薦されたときの説明）の単純集計からわかる通り、依頼時の説明については、「あまり十分でなかった」人が45％で一番多く、「ほとんどされなかった」の18％を合わせると、実に63％もの人が不十分な説明しか受けていないという結果になった。この質問は、平成5年になされた東京都民連の調査と比較するために設定した質問であるが、東京都の結果とほぼ同じ結果となった。東京と比べる限り、沖縄に特に問題があるという訳ではないということになるが、果たして本当にこれでいいのだろうか。

民生委員は、本来自主性を重んじられるはずあるが、依頼時において役割や活動に関する説明が不十分であるということは、自主性つまり自ら主体的に動こうという心構えも弱いまま引き受けたということになるだろう。引き受けた時の心構えが弱いということは、結局のところ、活動への意欲が薄く、

やりづらさを感ずる危険性が高くなるということではないだろうか。

それらの推測を肯定する調査結果が次の三つの表で示されている。

表2（活動の魅力総計×推薦されたときの説明）では、説明を十分にされればされる程、魅力[6]の回答の平均点が高くなる結果が示されている。たとえば魅力平均5をとっている人、つまり全ての項目において魅力を最高に感じている人は、「推薦時の説明」が「十分になされた」人の中では29.8%いるが、説明の十分さが減っていくほど、魅力を感じている人も減っていき、説明時の説明と魅力との関連性は高い。

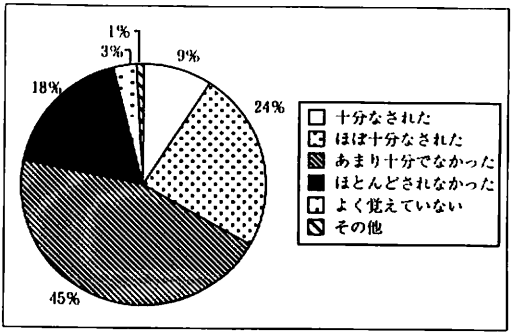

図3　推薦された時の説明

表2　活動の魅力総計×推薦されたときの説明

	上段：実数 下段：横%	合計	22 民生委員の魅力総計				
			魅力平均 1～2未満	魅力平均 2～3未満	魅力平均 3～4未満	魅力平均 4～5未満	魅力平均 5
全体		1530 100.0	9 0.6	68 4.4	407 26.6	792 51.8	254 16.6
Q16 推薦されたときの説明	十分なされた	124 100.0	1 0.8	5 4.0	19 15.3	62 50.0	37 29.8
	ほぼ十分なされた	378 100.0	1 0.3	9 2.4	79 20.9	227 60.1	62 16.4
	あまり十分でなかった	701 100.0	6 0.9	31 4.4	196 28.0	358 51.1	110 15.7
	ほとんどされなかった	271 100.0	1 0.4	17 6.3	94 34.7	123 45.4	36 13.3
	よく覚えていない	37 100.0	－ －	5 13.5	11 29.7	15 40.5	6 16.2
	その他	8 100.0	－ －	－ －	2 25.0	3 37.5	3 37.5

魅力だけでなく、活動にどの程度支障を感じているかという回答結果[7]とのクロス集計も、次の表3（活動の支障総計×推薦されたときの説明）に示されている通りであり、両者の間に強い関連性を持っている結果となった。すなわち説明を十分なされた時には、活動の支障を感ずる度合いが減るという傾向が表れている。

表3　活動の支障総計×推薦された時の説明

上段：実数 下段：横%		合計	23 活動の支障総計				
			支障平均 1～2未満	支障平均 2～3未満	支障平均 3～4未満	支障平均 4～5未満	支障平均 5
全体		1504 100.0	213 14.2	539 35.8	604 40.2	148 9.8	－ －
Q16 推薦されたときの説明	十分なされた	121 100.0	27 22.3	53 43.8	37 30.6	4 3.3	－ －
	ほぼ十分なされた	380 100.0	74 19.5	146 38.4	126 33.2	34 8.9	－ －
	あまり十分でなかった	686 100.0	85 12.4	239 34.8	290 42.3	72 10.5	－ －
	ほとんどされなかった	261 100.0	15 5.7	81 31.0	130 49.8	35 13.4	－ －
	よく覚えていない	38 100.0	9 23.7	13 34.2	14 36.8	2 5.3	－ －
	その他	8 100.0	2 25.0	2 25.0	3 37.5	1 12.5	－ －

さらに、次の表4（再任についての希望×推薦されたときの説明）で示される通り、説明を十分にされた人と、再任意欲が高い人との間にも、何らかの関連があることがわかる。説明を十分された人は、次の任期も「ぜひ続けたい」と思う人が38.3%いるのに対して、説明を「ほとんどされなかった人」は「ぜひ続けたい」という人が21.6%に下がる。

表4　再任についての希望×推薦された時の説明

上段：実数 下段：横%		合計	Q31 再任についての希望				
			ぜひ続けてみたい	頼まれれば続けてみたい	どちらともいえない	あまり続けたいとは思わない	二度とやりたくない
全体		1618 100.0	481 29.7	350 21.6	418 25.8	339 21.0	30 1.9
Q16 推薦されたときの説明	十分なされた	141 100.0	54 38.3	35 24.8	28 19.9	22 15.6	2 1.4
	ほぼ十分なされた	396 100.0	139 35.1	101 25.5	102 25.8	52 13.1	2 0.5
	あまり十分でなかった	726 100.0	213 29.3	149 20.5	183 25.2	167 23.0	14 1.9
	ほとんどされなかった	287 100.0	62 21.6	48 16.7	85 29.6	82 28.6	10 3.5
	よく覚えていない	44 100.0	9 20.5	10 22.7	13 29.5	10 22.7	2 4.5
	その他	10 100.0	2 20.0	4 40.0	2 20.0	2 20.0	－ －

以上の通り、依頼時の説明の程度と、「魅力」、「活動の支障」、「再任意欲」との関連性が高く、依頼時の説明の大切さを示している。

にもかかわらず、推薦依頼の際に説明を十分になされないまま引き受け

る人が6割にも昇るという現実があり、あらためて民生委員の推薦についての大きな課題と言って良いだろう。

それでは、依頼の経路別で、果たして説明の程度に差があるか否かということをみたのが、表5（推薦されたときの説明×委嘱の依頼をした人）である。

表5　推薦された時の説明×委嘱の依頼をした人

	上段：実数 下段：横%	合計	Q16 推薦されたときの説明					
			十分なされた	ほぼ十分なされた	あまり十分でなかった	ほとんどされなかった	よく覚えていない	その他
全体		1639 100.0	143 8.7	405 24.7	747 45.6	287 17.5	46 2.8	11 0.7
Q14 委嘱の依頼をした人	自治会長・役員	550 100.0	47 8.5	103 18.7	273 49.6	113 20.5	12 2.2	2 0.4
	市町村役所・役場の職員	522 100.0	44 8.4	134 25.7	237 45.4	87 16.7	18 3.4	2 0.4
	市町村社協の職員	148 100.0	14 9.5	53 35.8	60 40.5	15 10.1	3 2.0	3 2.0
	民生委員児童委員	311 100.0	28 9.0	91 29.3	132 42.4	51 16.4	7 2.3	2 0.6
	よく覚えていない	10 100.0	－ －	2 20.2	4 40.0	2 20.0	1 10.0	1 10.0
	その他	50 100.0	6 12.0	11 22.0	20 40.0	10 20.0	2 4.0	1 2.0

よく説明をする傾向が強いのは市町村社協職員による経路、逆にあまり十分でない傾向が強いのは、自治会推薦ということがわかる。再び、自治会推薦についての問題が、浮かび上がっている。

最後に、依頼をされた時に本人がどのように感じたかを調べてみると、図4（推薦されたときの感想）の通り、「気が進まなかったが引き受けた人」が19%いて、「特に何とも思わず引き受けた」の25%と合わせると、約半分近くの人が先程の問題点で指摘した自発性を発揮するどころか、それとは無縁の形で、民生委員を引き受けているということがわかる。やはり推薦過程においては、何らかの改善、というよりも、抜本的な改善が迫られる結果である。

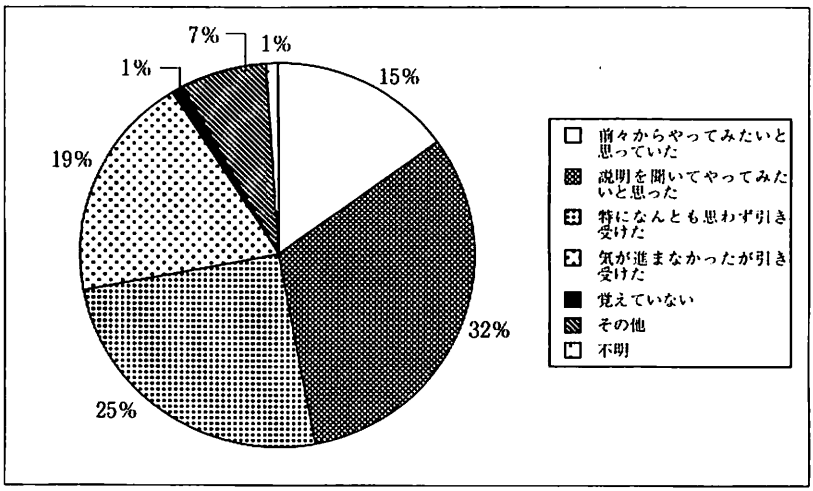

図4　推薦されたときの感想

3．活動費

活動費をめぐる問題は、ある意味では、民生委員と「奉仕性」というテーマと言い換えることができる。もちろん、民生委員に支給されているのは「報酬」ではなく、あくまで「活動費」なので、「奉仕性」とは切り離して考えるべきなのであろうが、民生委員の理念や制度への理解の不十分さのためか、民生委員本人達あるいは委嘱の依頼を受けようとする人達にとって、「活動費」と「報酬」という区別を明瞭に分けているかどうかは疑問に感ずる節も見受けられる。

そもそも活動費とはいいながら、その額の妥当性については資料も説明もなく、はっきりとした根拠が示されていない。そこで、実際の活動にかかる経費と比較してどうかということが度々論議されたり、活動の活性化の方法として、その金額をあげるべきか否かが、過去の調査でも問われている。

民生委員の奉仕性について更に付け加えるならば、ボランティアですら有償か無償かが論議される昨今の時代風潮にあって、民生委員がまったく

の奉仕として活動を行っていることに、今後もどれほどの理解や賛同が得られていくのかについては不透明である。

それから、地域福祉が実質的な福祉分野の中心的な存在となっていく際に、民生委員が奉仕活動である故に一定の限界を有していることをどう考えるのか、場合によっては民生委員の活動が福祉の発展の隘路となってしまう危険性を秘めていないのかどうかについても、この際検討されて良いのではないだろうか。

なお「奉仕性」は、1997年4月に更新された全民児連の『民生委員活動強化方策』においても、基本的な性格として、「自主性」や「地域性」と共に継承され、当たり前のように受け止められている。そのように重要と位置づけられている本質だからこそなおさらのこと、俎上に載せるべき課題であろうし、活動費とからむ問題としても大いに議論されて良いテーマであると筆者は考えている。

調査では、まず支給されている活動費の額と実際にかかる経費との比較について尋ねた（図5、活動費支給額と実際経費の比較）。

ここでは、「実際にかかっている経費の方が多い」という人が48%、逆に「かかっている経費が少ない」という人が17%いることがわかる。

そして次の設問で、民生委員本人たちの活動費の額についての希望を尋ねると、「増額した方が良い」という人と、「現在のままでよい」という人の数が拮抗していることが判った。活動費の額の改定について、数字からはどちらとも判断を決めかねる微妙な結果となった。

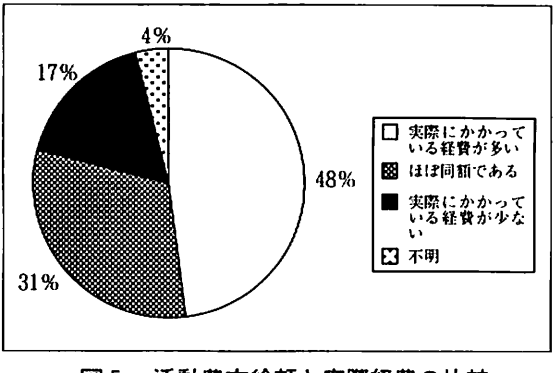

図5　活動費支給額と実際経費の比較

その二つの結果を掛け合わせて集計してみたのが、次の表

6である。

表6　活動費の増減に関する希望×活動費支給額と実際経費の比較

上段：実数 下段：横％		合計	Q20　活動費の増減に関する希望			
			増額した方が良い	現在のままで良い	減額した方が良い	活動費の支給は不要である
全体		1605 100.0	776 48.3	763 47.5	8 0.5	58 3.6
Q19 活動費支給額と実際経費の比較	実際にかかっている経費が多い	766 100.0	514 67.1	236 30.8	－ －	16 2.1
	ほぼ同額である	513 100.0	176 34.3	316 61.6	3 0.6	18 3.5
	実際にかかっている経費が少ない	280 100.0	75 26.8	184 65.7	5 1.8	16 5.7

「実際にかかっている経費が多い」人の中では、「増額した方がよい」と答える割合が高い結果は当然であるが、興味深いのは、「ほぼ同額である」という人の中でも34.3％の人は「増額した方がよい」と答えている点である。34.3％、実数でいえば176人は、活動費を単に実費弁償というよりは、むしろ報酬として捉えたいと思っているであろうことが読み取れるのではないだろうか。それに加えて、「実際にかかっている経費が多い」人の中の「増額した方がよい（67.1％、514人）」と答えている人でも、実際にかかる費用を超えた額を欲しいという人も含まれているであろうから、それらを合わせると、全体の1割を優に超える人達が、実費弁償ではなく報酬として感じられる程度の額が欲しいと思っていると分析できるであろう。

それでは次に、その人たちの意見を反映させるべきか否かについて検討する材料として、表7（月間活動日数×活動費支給額と実際経費の比較）を用意した。

まず活動日数でクロス集計をしてみると、「実際にかかっている経費が多い」という人は活動日数が多く、「経費が少ない」人は活動日数も少ないという結果が出た。たくさん活動をやっている人は、たくさん費用もかかるのだということで、大変正直な結果と言えるであろう。この傾向は、活動日数だけでなく訪問回数でも同じ傾向が表れた。

表7　月間活動日数×活動費支給額と実際経費の比較

上段：実数 下段：横%		合計	Q13－1　月間活動日数（日）					
			0～4	5～9	10～14	15～19	20～24	25～
全体		1351 100.0	173 12.8	403 29.8	405 30.0	230 17.0	109 8.1	31 2.3
Q19 活動費支給額と実際経費の比較	実際にかかっている経費が多い	640 100.0	53 8.3	183 28.6	187 29.2	128 20.0	66 10.3	23 3.6
	ほぼ同額である	437 100.0	61 14.0	129 29.5	152 34.8	60 13.7	29 6.6	6 1.4
	実際にかかっている経費が少ない	224 100.0	48 21.4	74 33.0	57 25.4	32 14.3	11 4.9	2 0.9

では、かかっている経費が多い人は、このようなたくさんの活動をなぜやっているのだろうか。次の表8（活動量が多すぎる×活動費支給額と実際経費の比較）を見ると、求められる活動量が多すぎるかどうかという問いに「その通りである」と答える割合が、「実際にかかっている経費の多い」人では21.4%と高く、一方「かかっている経費が少ない」人は、活動量を多すぎると思っている者は少ない（11.0%）という違いがはっきりと表れた。

表8　支障(活動量が多すぎる)×活動費支給額と実際経費の比較

上段：実数 下段：横%		合計	23－4　求められる活動量が多すぎる				
			その通りでない	あまりその通りでない	どちらともいえない	ややその通りである	その通りである
全体		1591 100.0	210 13.2	226 14.2	545 34.3	339 21.3	271 17.0
Q19 活動費支給額と実際経費の比較	実際にかかっている経費が多い	758 100.0	91 12.0	91 12.0	232 30.6	182 24.0	162 21.4
	ほぼ同額である	503 100.0	64 12.7	86 17.1	179 35.6	101 20.1	73 14.5
	実際にかかっている経費が少ない	273 100.0	44 16.1	45 16.5	110 40.3	44 16.1	30 11.0

つまり、活動費が多くかかっている人は、周囲から求められるが故に熱心に動き、その結果、活動日数も増え、結局は活動費もかさむという解釈ができるのではないだろうか。この分析が当たっているのだとすれば、周囲の要請にまじめに応える模範的な民生委員が、むしろ金銭的に過重な負

担をしている訳で、なおさら活動費の額について検討してもよろしいかと思われる。

もちろん現状の法規では民生委員に支給されるのは「報酬」ではない訳だから、ある程度の限度は必要であろうが、実際にかかっている経費が支給額を超える、つまり持ち出しになっているよりは、せめて同額である方が活動をしやすいことは言うまでもない。さらに支給額の細かな検討がなされなければならない。

なお、総務や副総務については、役職のない民生委員と比べて、かかっている経費が多いという結果を今回の調査で得た[8]。総務や副総務は一般の民生委員よりも若干上乗せされた額の支給を受け取っているはずなのであるが、それでもまだ不足で、余分にかかるということであろう。役職にある民生委員の増額分をさらに厚くするということも考慮されなければならない。

それからここでは触れられなかったが、個人に渡されるお金ではなく、民児協単位の予算がどの程度あるのかということも、大切なテーマだと思われる。会員の活動基盤、たとえば研修などとも関わる費用であり、そのことは、活動への意欲も左右することになるからである。

4．活動の魅力

民生委員活動にはどんな魅力があるのか、あるいは不足しているのか、ということを、本調査では調べる試みをした。他の類似の調査では過去にほとんど例がない項目であるが、民生委員の意識をはかる上で、重要なテーマあると筆者は考えている。なぜなら、民生委員は本来ボランティア的側面が強いわけであり、ボランティア的側面として欠かす事の出来ない「自発性」をみるためには、魅力をどの程度感じているのかという把握は必要になってくると考えるからである。

厚生省が発行している民生委員法の解説書の中で、「名誉職」の説明として「金銭名利にかえ難い精神的報酬を有する」という解釈があるが、その実体は何か。果たして現実に「精神的報酬」を民生委員達は感じている

のかといったことは、これまでの調査で明らかにされていない。そこで、「精神的報酬」を「魅力」と置き換えて、いかなる魅力を、どの程度感じているのかについて、調査の中で明らかにした。

質問は、1の「他者を援助する深い喜びがある」から7の「地域とのふれあいのすばらしさを感ずる」という魅力項目を用意して、それぞれの魅力について、「その通りである」「ややその通りである」「どちらともいえない」「あまりその通りでない」「その通りでない」の5件式で回答を求めた（表9参照）。

結果は、魅力があるを示す「その通りである」という選択肢を、半数もの人が選んだ。概ね好ましい結果と言える。ここからみる限り、民生委員は日々の活動において、確かな魅力を感じている人が多いことがわかる。

ところが、その中で一つだけ気になる結果が表れた。それは「主体的・創造的に活動する面白み」の項目についてのみ、「その通りである」を選ぶ人が目立って少なかったことである。他の項目と比べると、半分の人数の25.5%にすぎず、「どちらともいえない」を選んだ者も28.8%もあった。

各項目ごとに回答結果を点数化して平均値を出したものが、表9の一番右側に表示されている「平均値」であるが[9]、「主体的創造的に活動する面

表9　活動の魅力1～7

	合計（%）	5 その通りである	4 ややその通りである	3 どちらともいえない	2 あまりその通りでない	1 その通りでない	平均値（点数）
1．他者を援助する深い喜びがある	100.0	51.1	24.3	14.7	3.9	2.5	4.22
2．自分の世界が広がり、自らの可能性が伸びる	100.0	41.2	29.5	16.1	5.8	3.4	4.03
3．他の民生委員児童委員との親睦の楽しさがある	100.0	56.9	25.4	10.1	2.8	1.4	4.38
4．社会に奉仕している手応えを感ずる	100.0	45.7	32.3	13.0	4.0	1.3	4.22
5．主体的・創造的に活動する面白みがある	100.0	25.5	29.2	28.8	8.3	3.3	3.69
6．新しい知識や技術を学ぶ機会となっている	100.0	49.3	31.0	10.0	4.2	1.8	4.27
7．地域とのふれあいのすばらしさを感ずる	100.0	57.7	26.7	9.5	2.5	0.9	4.42

白みがある」だけが、他の項目はすべて4点台であるにもかかわらず、3点台（3.69）という結果となった。

「主体的・創造的に活動する面白みがある」という項目のみが他の項目に比べて低いことは、何を意味するのか。そのことは、民生委員の活動が、主体的・創造的な活動ではなく、たとえば指示されて動いているとか、変化のない決まりきった活動であるとか、つまらなくて意義を感じない活動であるという風に受け止めている人が少なくないという結果と読み取れる。自主性を重んずる自発性意識の強いはずの民生委員活動という建前からは、少し残念な結果であると感ずる。

さらにもう一つ、その関連として指摘しておきたいのは、「自分の世界が広がり、自らの可能性が伸びる」という項目も、他の項目に比べて低い結果が表れたことも気にかかる。

以上の結果をどう考えるべきだろうか。民生委員の基本的な三つの性格の第一番目に掲げられている「自主性」が失われているのだとすれば、今後の活動を「主体的・創造的に活動する面白み」があるようなものに工夫していく必要があるのではないか、あるいは、「自らの可能性」を伸ばすという魅力を付け加える活動が、これからはもっとあって良いのではないか。民生委員の本質を論ずる上で、このテーマについては、きちんと取り上げて検討するに値する課題だと、筆者は強く感じている。

5．活動の支障

魅力と同じように5件式で評価する形で、活動の支障に関して尋ねた結果が、次の表10（活動の支障1～8）である。

8つある項目の中で、支障があるを意味する数字が高い項目は、設問1の「活動の範囲が不明瞭」である。「その通りである」の36.0%と「ややその通りである」の34.2%を合わせると、活動範囲が不明瞭であると思っている人が、7割にも及ぶ。回答結果を数値化して平均値を出した一番右の欄の数値も3.79という具合に、他項目と比較しても、飛び抜けて高い数字を示している。「どこまで関わればいいか迷う」という声はしばしば聞

表10　活動の支障１～８

	合計（%）	5 その通りである	4 ややその通りである	3 どちらともいえない	2 あまりその通りでない	1 その通りでない	平均値（点数）
1．活動範囲が不明瞭（どこまで関わればいいか迷う）	100.0	36.0	34.2	8.6	5.9	12.2	3.79
2．行政や関係団体が協力的でない（情報提供など）	100.0	7.1	18.4	23.8	15.5	31.6	2.52
3．地域の人々の理解が乏しく、協力が得られない。	100.0	6.9	20.2	23.5	19.9	25.6	2.61
4．求められる活動量が多すぎる	100.0	16.4	20.5	32.9	13.6	12.7	3.15
5．地域や住民のことをよく知らず、目が届きにくい	100.0	9.9	26.0	15.6	20.9	24.1	2.76
6．問題が複雑で対応しきれない	100.0	6.0	16.3	28.2	21.8	23.2	2.58
7．自分の生活や仕事が忙しく、活動に時間がかけにくい	100.0	12.4	25.8	15.8	19.3	23.1	2.84
8．生活福祉資金に関する活動が負担である。	100.0	12.5	19.7	16.7	21.4	18.3	3.09

かれる民生委員活動の悩みであり，この数字もそれを裏打ちしていることになると思われる。

その他の項目で支障の度合いが高く目立つのが、質問４の「活動量が多すぎる」である。「その通りである」も16.4%だし、平均値も3.15を示している。

この二つの設問の結果には、何かしらつながりがあると、思われる。一番目の「活動範囲が不明瞭」という項目も、それから「求められる活動量が多すぎる」という項目も、共に、民生委員活動の多様さと量の多さを表現している。活動範囲の境界がはっきりとしていないためにたくさん関わりすぎる嫌いがあったり、活動を背負い込んで負担感を感じる程になってしまうのだと推測できないだろうか。

地域福祉サービスが増え、民生委員の活躍の場も増えているが、そのことが民生委員を過重な負担のもとにさらし、このような結果が導かれているのではないかと危惧される。民生委員に対する要請は、今後増えるのか否かについては不透明であるが、地域援助体系の中に明確に位置づけることがなされないと、不明瞭な関わりは今後も消えないだろうし、地域にお

ける福祉サービスの欠陥の穴埋めやしわ寄せを民生委員が引き受けざるを得ないということは想像に難くない。

こういった問題に対処するためには、以前から言われている通り、いわゆる活動範囲の見直しが必要であろう。しかもこの種の課題は一個人の民生委員が一人であれこれと考えても無駄である。単位民協なり、連合体民協、あるいは全県的に、たとえば検討委員会などを設けて、組織としての統一見解を出さないと、個々の民生委員の迷いは解消されない。

古くて新しいこの課題については、正に地域においていろいろな変化が訪れている今の時宜にかなった課題と言えるであろうし、何らかの検討が今後ますます必要になってくる重要なテーマと思われる。

それから、質問8の「生活福祉資金に関する活動が負担である」も、平均値でいうと、3点台（3.09）で、負担感をもつ人が多いと言える。予想通りの結果であるが、ただこの回答状況を注意してみると、「その通りである」から「その通りでない」までの選択肢のそれぞれに分散しているため、比較的個人差が大きいと言える。生活福祉資金に関する諸活動の中で、たとえば「償還活動」を想定して答えた人とそうでない人との差がこの結果に表れているのか、一体どの活動を念頭において答えているのかによって、結果にばらつきが生じているようである。再度深く調べ直し、詳しい分析が必要である。

次にこの支障に関する項目に関して、クロス集計で得られた興味深いことを一つだけ付け加えたい（表11、活動の支障総計×民生委員か主任児童委員）。主任児童委員は、制度自体がまだ2期目を迎えたばかりの誕生

表11　活動の支障総計×民生委員か主任児童委員

	上段：実数 下段：横%	合計	23　活動の支障項目総計平均				
			支障平均 1～2未満	支障平均 2～3未満	支障平均 3～4未満	支障平均 4～5未満	支障平均 5
全　体		1504 100.0	213 14.2	539 35.8	604 40.2	148 9.8	－ －
Q7 民生・児	地区担当民生委員	1412 100.0	207 14.7	514 36.4	557 39.4	134 9.5	－ －
	主任児童委員	87 100.0	6 6.9	22 25.3	46 52.9	13 14.9	－ －

したての民生委員であるため、ある程度は予想されていたが、地区担当の民生委員との、活動への支障を感ずる度合いの違いが明らかである。

それでは、主任児童委員がどの項目の支障をより強く感じているのかを調べてみると、質問の1、5、6、7、つまり「活動範囲が不明瞭（どこまで関わればいいか迷う）」「地域や住民のことをよく知らず、目が届きにくい」「問題が複雑で対応しきれない」「自分の生活や仕事が忙しく、活動に時間をかけにくい」の項目について強いことが判った。

他方で、地区担当の民生委員の方が、むしろ強く支障を感じている項目も一つだけあった。それは、項目4の「求められる活動量が多すぎる」である。

以上の結果について、その事情を推測すると、地区担当民生委員は制度や活動の歴史が長いために、周囲から期待されたり、活動を要請されることが多く、「求められる活動」が多くなるのであろう。社会的に認知されている証拠ともいえるが、地区担当民生委員にとってはそれがかえって過重な負担となっている。そこで、地域において求められる諸々の要請を、民生委員がやるべきことと、そうでないことに峻別し、如何に整理していけるかということが、「活動の見直し」においてなされなければならない。

一方、主任児童委員の方は、まださほど周囲から期待をされていない段階なので、「求められる活動」は少ないものの、新しいが故に、活動範囲についての定まった見解が一層乏しく、また児童問題は諸々の機関が関わるために、余計に「複雑で対応しきれない」という感想が多く出てくるのであろう。それから主任児童委員の場合は、年齢制限が55才であり、家庭の中でもまた職業上でも、様々な役割をもっている人が多いため、「自分の生活や仕事が忙しい」。したがって、主任児童委員は、まず自らの生活と活動との調整をいかにつけていけるかが個人において問われるであろうし、各人の活動条件を整えた上で、周囲からどう認知されて、地域における活動の基盤を如何に整えていけるかということが今後の課題として指摘できそうである。

6．研修

次に研修に関する質問結果をいくつか選んで、その課題を指摘したい。

民生委員の委嘱の際に十分な説明をうけていない者が6割もいることを、既に紹介したが、もしも委嘱後に十分な研修が行われるのであれば、委嘱時の欠点はある程度補われ、問題性も軽減される。その意味から、依頼時の説明が不十分である現状があるならばなおのこと、研修の重要性は増すことになる。

まず研修全般についての改善点を尋ねた質問（図6、研修体系の改善点）では、「特に問題はない」と答えた人が4割強いた。しかしこの回答を選択した者は、他のいくつかの項目でクロスさせてみると、意欲の高いとはいえない人が選んでいる傾向が強かった。

図示されている通り、具体的な改善希望の中で、特に強い要望は、研修の数を増やすことと、体系化することと言って良い。「(研修の) 内容が難しすぎる」と答えた1割の人も、体系化されているならば、難しさを感じないでも済むであろう。

それではもう少し具体的に、どんな内容にしてほしいという希望が多かったのか、あるいは研修形態についてはどういう希望かということについて、いくつか提言できることをまとめてみたい。

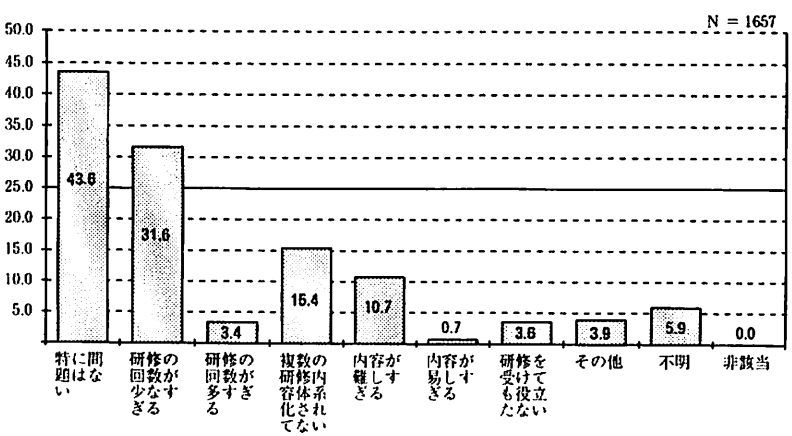

図6　研修体系の改善点

図７（今後希望する研修内容）で示されているように、一番多かった回答が「相談助言の技術」、二番目が「役割や活動内容」、そして「他地域の活動の視察」がこれに続く。この結果から言うと、抽象的や観念的なことよりも、具体的な事例に基づいて、どう関わり、何をすべきか、何をしない方がいいのかを実例に学びながら検討したいという希望が強い。

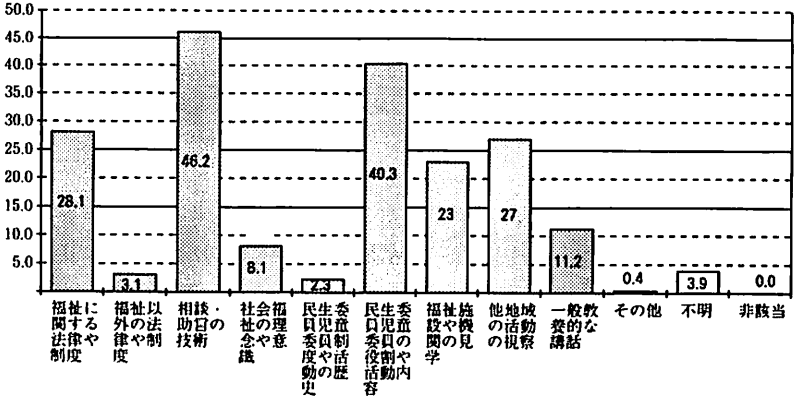

図７　今後希望する研修内容

次に、図８（今後希望する研修形態）から、全体の６割の人が「テーマに基づく話し合い等」を選んでいて、互いの意見や情報の交換をしたがっていることがわかる。続いて４割の人が「事例研究」を選び、更に３割弱の人が選んだ「事例発表会」も含めると、かなりの人が、参加者同士で学びあって、研修を進めていく形態を望んでいる。これは民生委員活動における問題を、専門家が別の立場から話すよりは、身近な人、同じ立場の人同士で話し合いたい、一緒に考えたい、分かち合いたいということだと読み取れる。

なお属性ごとの違いをみるために、全体の３分の１にのぼる第一期の新任民生委員と、残りの第二期以上の民生委員との希望の違いについて分析すると、特に目立った特徴は見られなかったが、あえて言うなら、新任民生委員の方は、「相談助言の技術」や「民生委員の役割や活動内容」を希望する人が若干多く、逆に「法律や制度」に関することや「他地域への視

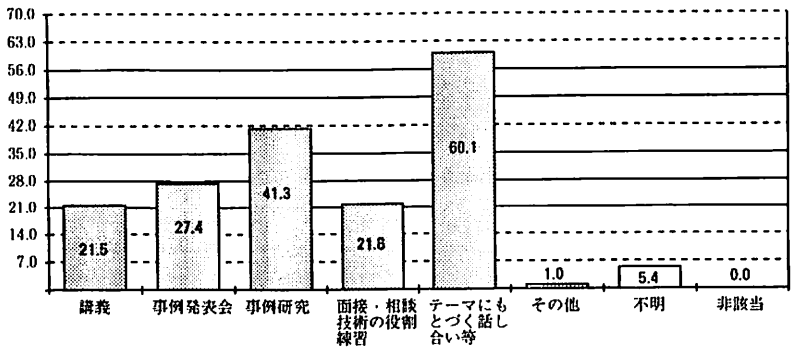

図8　今後希望する研修形態

察」などを希望する人は少ないという傾向がややみられた。

むしろ目立った特徴を見せた属性は、地区担当の民生委員と主任児童委員との違いである（表12、研修体系の改善点×民生委員か主任児童委員）。

表12　研修体系の改善点×民生委員か主任児童委員

	上段：実数 下段：横%	合計	Q25 研修体系の改善点						
			特に問題はない	研修の回数が少なすぎる	研修の回数が多すぎる	複数の研修内容体系化されていない	内容が難しすぎる	内容が易しすぎる	研修を受けても役立たない
全体		1554 100.0	718 46.2	523 33.7	56 3.6	254 16.3	177 11.4	12 0.8	60 3.9
Q7 民生・児	地区担当民生委員	1466 100.0	698 47.6	481 32.8	53 3.6	229 15.6	171 11.7	10 0.7	50 3.4
	主任児童委員	88 100.0	20 22.7	42 47.7	3 3.4	25 28.4	6 6.8	2 2.3	10 11.4

研修について「特に問題はない」とする人は、地区担当民生委員では47.6％で約半数近くもあったのに対して、主任児童委員では22.7％に過ぎない。改善点の内訳でも、「回数が少なすぎる」や「体系化されていない」という不満が多く、研修に対する意欲の現れや希望の強さが伺える。研修への希望が強いということは、自らの役割や活動についての不安を解消してくれる場として研修に期待していることを示しており、現状では十分にそれらが満足できていないということをも表している。主任児童委員は、

単位民協の中で数少ない存在で、その分何かと悩むことも多いと想像される。新しい名称をもった民生委員が何をすればいいのか、お互いにどう活動をしあっているのか、他地域はどうかということについての情報交換が、研修の場でもっと活発になされないと、研修への要望という形で現れている主任児童委員の不安は解消されず、活動に対する意欲は低下していくのではないだろうか。

研修の希望に関して、きわめて特徴的な結果があらわれた興味深いクロス集計が一つある。それは、活動の「支障」項目の7つを合計して平均値を出したもの、つまり活動に支障を感じている人かどうかという項目と、研修の項目との関連である。言い換えれば、活動に支障を強く感じている人たちは研修への希望として何か特徴的なことはあるのか否かということである。結果は、表13（今後希望する研修内容×活動の支障総計）に示されている通り、支障を強く感じている人ほど希望する率が下がる研修として、「福祉に関する法律や制度」「福祉施設や機関の見学」および「一般的な講和」が挙げられ、逆に、「相談・助言の技術」や、「民生委員の役割や活動内容」に関するものが強く希望されているという傾向が表れた。

すなわち、活動にやりづらさを感じている人が求めている研修とは、理念的や抽象的なことでなく、正に活動のやりづらさと直結する具体的な問題に関するものである。かかる問題について、その対処の仕方を知りたい、教えて欲しい、伝え合いたい、さらに「これでいいのだ」と確認できる手応えのようなものを、特に求めているのではないだろうか。それが不足しているので、活動がやりづらいと感じ、何をすればいいのか、あるいはしなくてもいいことは何なのかということが分からないのではないかと思われる。

この解釈が当たっているとすれば、研修に強い期待をかけている人達が望む研修の成否とは、自分の活動の位置を明確に指し示すようなアイデンティティの感覚というか、「これが民生委員だ」という存在感覚や所属意識が養われるものにつながるような内容になっているかどうかであろう。

表13　今後希望する研修内容×活動の支障総計

上段：実数 下段：横％		合計	Q26　今後希望する研修内容									
			福祉に関する法律や制度	福祉以外の法律や制度	相談・助言の技術	社会福祉の理念や意義	民生委員児童委員制度や活動の歴史	民生委員児童委員の役割や活動内容	福祉施設や機関の見学	他地域の活動の視察	一般教養的な講話	その他
全　体		1454 100.0	379 26.1	51 3.5	707 48.6	139 9.6	36 2.5	616 42.4	341 23.5	415 28.5	162 11.1	6 0.4
23平均活動の支障項目総計	支障平均1～2未満	204 100.0	78 38.2	7 3.4	77 37.7	23 11.3	4 2.0	72 35.3	56 27.5	62 30.4	29 14.2	2 1.0
	支障平均2～3未満	521 100.0	130 25.0	20 3.8	255 48.9	53 10.2	10 1.9	216 41.5	126 24.2	155 29.8	56 10.7	2 0.4
	支障平均3～4未満	588 100.0	139 23.6	20 3.4	289 49.1	53 9.0	18 3.1	264 44.9	137 23.3	160 27.2	63 10.7	2 0.3
	支障平均4～5未満	141 100.0	32 22.7	4 2.8	86 61.0	10 7.1	4 2.8	64 45.4	22 15.6	38 27.0	14 9.9	－ －
	支障平均5	－ －	－ －	－ －	－ －	－ －	－ －	－ －	－ －	－ －	－ －	－ －

今回の調査は、研修の役割をあらためて問いなおす結果を示し、中身の検討について再度工夫する必要があることを示唆している。研修を企画する立場の者も、民生委員から、研修の希望を吸い上げる努力をどれくらいしているか。また実際に行った研修後の評価や総括をいかに次の研修内容に活かしているかが問われている。また民生委員の側としても、自分たちにとって研修の場で、どんな情報が必要なのか、何が欠けているのかについて、日常の活動の中や定例会の場において、しっかりと考え提案していくことが求められているのではないだろうか。

7．組織

最後に民児協組織について検討したい。

表14　民児協の運営のあり方について

No.	カ テ ゴ リ	件数	%（全体）
1	調査活動を増やす	264	15.9
2	研修を増やす	283	17.1
3	活動上の問題等話し合う機会増やす	704	42.5
4	専門部会活動を充実	230	13.9
5	地域住民への啓発等の活動	482	29.1
6	事務室等の活動拠点の整備	170	10.3
7	活動の財源確保を図る	300	18.1
8	民児協独自の事務局職員の配置	160	9.7
9	新福祉制度等の意見具申の機能強化	203	12.3
10	委員相互の親睦はかる機会を設ける	328	19.8
11	定例会でもっと会員の意見を聞く	139	8.4
12	行政等と意見交流をする機会増やす	622	37.5
13	特にない	63	3.8
14	わからない	27	1.6
15	その他	12	0.7
	不明	71	4.3
	非該当	0	0.0
		1657	100.0

表14（民児協の運営のあり方について）は、複数回答の結果であるが、一番多く選ばれたのは、選択肢３の「活動上の悩みや問題等を話し合う機会を増やす」で、42.5％である。半分近くの人が「活動上の悩み」を皆で話し合うのが良いと考えている訳だが、このことは、先程の研修希望で指

摘したことと一致した結果となっている。

次に多いのが「行政や関係機関等と意見交流する機会を増やす」という選択肢で、37.5%の民生委員に選ばれている。行政との連携が、組織単位として不十分と思っている人が少なくないという結果である。そこで、民児協のリーダーが組織の代表として、行政に積極的に働きかけるなどのアプローチが必要であろう。行政との関係では、民生委員はいつも調査や証明などの依頼を受け、行政に使われるばかりの受け身な関係ではなく、民生委員が時に行政を使い、行政にモノ申すといった、ある種の緊張感のある協力関係をつくっていくことが、今後必要になってくるのだと筆者は考えている。それが、民生委員活動を活性化させるし、存在意義や手応えを感じさせて、意欲を高める一つの生命線となるように思われる。

さて、民児協の運営について、もう一つ大切な点を最後に指摘したい。それは、単位民児協の運営する役職である総務や副総務がどう選ばれているかということについてである[10]。

表15　民児協内での役職経験×民児協内での役職経験

上段：実数 下段：横%		合計	Q9 民児協内での役職経験				
			現在総務である	現在副総務である	過去に総務を経験したことがある	過去に副総務を経験したことがある	上記のどれにもあてはまらない
全体		1597 100.0	80 5.0	114 7.1	32 2.0	82 5.1	1321 82.7
Q9 民児協内での役職経験	現在総務である	80 100.0	80 100.0	－ －	3 3.8	15 18.8	－ －
	現在副総務である	114 100.0		114 100.0	2 1.8	6 5.3	－ －
	過去に総務を経験したことがある	32 100.0	3 9.4	2 6.3	32 100.0	8 25.0	－ －
	過去に副総務を経験したことがある	82 100.0	15 18.3	6 7.3	8 9.8	82 100.0	－ －
	上記のどれにもあてはまらない	1321 100.0	－ －	－ －	－ －	－ －	1321 100.0

表15（民児協内での役職経験×民児協内での役職経験）は、同じ質問をクロスさせて集計しているが、そこからわかる通り、現在総務の人が80人いて、その中で過去に副総務を経験したことがある人は、15人であり、全体の18.8%であった。逆にいえば、副総務も経験しないでいきなり総務に

なってしまう人が、8割以上いるという状況が判明した。理想をいえば、過去に副総務を経験した人が総務に選ばれるべきであろうし、望ましいと思われるが、現実はそのような状況にはないということが判る。

別の項目でクロスさせてみると、80人の総務の中で、民生委員の経験年数が3年未満つまり第一期目の人が、5人いることも判った。副総務の中でも、第一期の人が3人いた。なり手がいなくてそうせざるを得なかったというような特別な事情があったにせよ、第一期目でいきなり総務になるのは、かなり無理があるのではないだろうか。

総務や副総務などの役職には、実質的にリーダーシップをとれる人、そのためにはいろいろな経緯を知っている人、つまり経験をもっている者がなるというのを基本にすべきであり、そのような内規をつくって、なるべく納得しやすい人事を心がけることが必要だと思われる。そうした集団の中でこそ、活動の継続性や民主的な運営がなされ、会員のやる気を引き出し、単位民協をイキイキと活性化させていくことにつながると言えるであろう。

人事のあり方についてさらに付け加えるならば、総務が何年も同じ人で再任されている場合も、ともすれば民協の運営をマンネリ化させる原因につながっている場合があるだろう。意欲的で有能な人であるからこそ、何期も続けて役職についているのであろうが、知らず知らずのうちに、活動内容が固定化し弊害をもたらしていないとも限らない。後進を育てるという点からも役職を多くの人が経験することは大切である。したがって「総務の任期制」ということも、大いに検討されて良いだろう。

8．その他

この調査では、一つの試みとして、民生委員の考えや活動を評価する類の質問を入れてみた。そのなかで、二、三、検討してみたい点に触れる。

そのうちの一つは、「生活保護が受給者の権利というのは言い過ぎであり、働ける者は申請を控えるべきである」という設問である。それに対して、「その通りである」から「その通りでない」までの五件式で回答を求

めた。結果は、予想に反して、「その通りである」と回答した者が60.1%にものぼった。「ややその通りである」の18.3%も含めると、実に8割近くの民生委員が、この課題文を肯定的に捉えたことが判明した。周知の通り、生活保護は受給者の権利であることは法律にも謳われている。また、働ける者だからといって申請を控えなければならないことは法律のどこにも書いていない。したがって、この課題文については「その通りでない」あるいは「ややその通りでない」を選ぶ人が多くいることを予想して設定したのであるが、結果は見事にそれとは逆を示すこととなった。おそらくその要因の一つは課題文の表現および提示の仕方にあるのかもしれない。また民生委員が、現場で様々な事例に接する中で培われた感覚の素直な表明なのかもしれない。しかし民生委員が、人権意識を強くもたなければならないことは自明のことであろうし、社会福祉に携わるものとして原点に立ち返ることの重要性も忘れてはならないであろうから、この回答結果を是として受け止めることはできないと筆者は思っている。この点に関する分析と解釈については、これ以上論ずる紙幅はなく、他の機会に譲るが、議論の材料の一つとして、ここに紹介しておきたい。

もう一つは、「活動の性格上、政治目的で民生委員の地位を利用することがあってもやむを得ない」かどうかという質問に対する回答である。回答は、止むを得ないを意味する「その通りである」を選んだ人が35人いた。「ややその通りである」と答えた人も19人おり、「どちらとも言えない」の94人も合わせると、全体の約1割の人が、政治目的で民生委員の地位を利用することがあることをきっぱりと否定しなかった。この結果については、法律に照らした場合、民生委員法第16条で、民生委員の地位を利用した政治行為を明確に禁止しているため、明らかに法律違反であり、大きな問題となる。民生委員は、地域のしがらみの中で、表には語られない影の部分を課題として抱えていることを示唆しているが、民生委員の名前をけがすことのないよう、見識のある行動を求めたい。

9．再任意欲

「今回の任期が終了した後、あなたは再任することを希望されますか（年齢の関係上今期限りの方でも、再任できると想定してお答え下さい）」という質問に対して、図9（再任についての希望）のような結果となった。

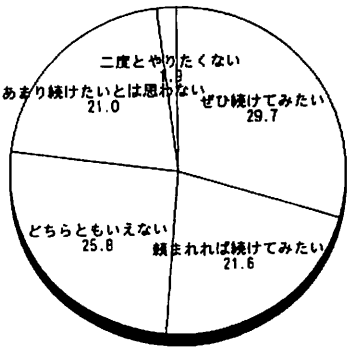

図9　再任についての希望

約20年前に行われた沖縄県内の調査[11]では、選択肢の言葉が若干異なりはするが、回答においてほぼ似たような結果が出ている。また北海道で1983年に行われた民生委員の調査[12]をみても、同様の結果が出ている。

20年前も、現在も、あるいは沖縄も北海道も、消極的にせよ積極的にせよ、再任を望んでいない人が2割強いて、どちらともいえないという人と合わせると全体の半分近くになるという事実がある。

民生委員が地域において確固たる存在感を示し、責任をもって活動をしていくのなら、この数字をもう少しあげるための努力をしなければならないと、筆者は考える。民生委員は名誉職あって職業ではない。それ故、責任を問われるなどの明確な義務を必ずしも有していないが故に、活動上の個人差は残念ながら大きいのが現状である。そこには、知識の差や、能力差、経歴の違いなど、様々な個人差が反映される。その差は、目には見えにくいが、地域の福祉力を左右していくであろう。その差によって、地域において福祉を必要とする人達が不利益を被るということすらおおいにありえるだろう。だからこそ、せめて、意欲の点において、ある一定レベルの民生委員がそろっているということが、個人差を補う上で、どうしても望まれているように思えてならない。

また、民生委員の基本的性格として謳われる「自主性」は意欲があってこそ発揮されるものであろうし、「奉仕性」は活動をやりたいという思いによって支えられている。したがって意欲が弱いことは、「自主性」と「奉仕性」の双方とも弱めることにつながる怖れがあり、民生委員の存在

の根底を揺るがしかねない大切な基盤である。

もしも推薦過程を改善し、活動や、研修や、定例会が抱える課題を解決していけば、この再任意欲の数値は随分と変わってくるのではないだろうか。民生委員の存在が魅力的になり、意欲的な民生委員が増えたときに、おそらく、民生委員の活動は活性化し、地域におけるマンパワーとして、今よりも一層認められような成果を生んでいくのではないだろうか。

10. まとめ

本稿が扱った調査結果に限ってのみ、明らかになった事を整理すると以下の通りである。

1）推薦の経路が自治会となることの問題性は、特に推薦理由や意欲の点において確認できた。また自治会の経路においては、依頼時に民生委員活動に関する十分な説明をしていない傾向が強い。

2）民生委員が直接依頼経路となった場合には、推薦理由や意欲の点において、望ましい民生委員を多く選びだしている傾向が認められた。

3）依頼時に十分な説明をすることと、魅力や支障や意欲との関連性の高いことが明らかになった。ところが県内の現状では、全体の6割にのぼる人が不十分な説明しか受けていないことが課題として浮き彫りにされた。

4）活動にかかる経費が多い人は、実際に活動日数が多い人であることが確認されたが、同時に、求められる活動量が多すぎると感じている傾向が強いことも判った。つまり経費がかかっている理由は、周囲の要請にまじめに応えているからであるとも解釈できる結果となった。

5）民生委員が感じている魅力の中では、「主体的・創造的に活動する面白み」や、「自らの可能性が伸びる」魅力が、他の魅力と比べた場合に、やや乏しい。

6）全体の7割もの人が民生委員の活動範囲の不明瞭さを肯定した。どこまで関わればいいのか迷うという民生委員の声は、これまでもしばしば指摘されてきたにもかかわらず、未だに解決されていない課題として残っ

ている。

7）研修については、抽象的や観念的な内容よりも、具体的な事例に基づいての話し合いや、どう関わり何をなすべきかといった技術の習得を望む声が多い。また活動に支障を感じている者ほど、その傾向は強い。

8）主任児童委員は活動に支障を感じている度合いが高く、研修を改善して欲しいという希望も強い。

9）総務の中で過去に副総務を経験しない人は8割以上いて、80人の総務の中で、5人の総務が第一期目の新任の民生委員である。

11）全体の2割強は、民生委員を続けたいとは思っていない。

民生委員の基本的な性格として、自主性、奉仕性、地域性の3つが挙げられることを本文の中でも何度も触れたが、それらは既に30年あまりも受け継がれているとみなされる根本精神である。ところが、調査結果を見たときに、自主性と奉仕性に限って言うならば、民生委員自身の意識の上でも、この性格が揺らぎ、精神の風化が起きているのではないかと懸念される点が少なくなかった。とりわけ自主性について述べるならば、意欲や主体性の点で、真に基本的な性格として据えられるのかどうか疑問に感じざるを得ない。そのことは、民生委員をとりまく福祉状況や時代状況の変化によって、長い伝統と新しい動向の狭間で揺れる民生委員を端的に表す象徴のように筆者には感じられる。その揺れをいかに自覚して、新しいアイデンティティを模索できるか、今後どのような方向性を見いだしていくのかについての検討が急務なのではないだろうか。その課題について明確に答えることは、現在の筆者の力量を超えているが、民生委員が抱える問題の輪郭はおぼろげに見えてきたような感触を得ている。その一端を本稿では検討して、整理してきたつもりである。

本調査は県内の民生委員全員を対象に、全般的な課題について広く把握する事を目的として行われた。本稿で記された内容はその一部にすぎない。ここには載せていない他の数多くの質問結果の分析や検討、たとえば市町村ごとの地域間の分析による傾向の把握なども、この調査から導き出すことが出来る興味深い点の一つであり、他の機会を通して提示したい。

今後の課題としては、調査で明らかになった点や、不十分な点について、さらに突っ込んだ分析が可能となるような、より詳しい意識調査を行うことが、その一つとして挙げられるであろう。また意識に焦点を当てるのではなく、具体的な活動に則した実態把握の調査も欠かせないと思われる。意識調査の結果と照らし合わせた時に、一層興味深いものとなろう。その他、民児協単位の調査、行政や関係機関または地域住民が民生委員に対してどのような評価をしているのかといった類の調査も、今後の課題である。以上のような多角的な調査や検討を経て、より実像に近い民生委員の姿を描く努力を今後も続けたいし、地域のマンパワーとしてあるべき方向性を提示していきたい。

[追記]

本稿は、「民生委員制度創設80周年記念シンポジウム（1997年９月29日、沖縄コンベンションセンターにて開催）」の中で、筆者が発表した講演「意識調査の結果にみる民生委員児童委員活動の課題」の原稿を加除・修正したものである。

注

1）調査対象者は県内の民生委員全員の1843人（1996年12月１現在）。調査票は各市町村の民児協事務局を通して配布され、同じルートを辿って回収された。回収された件数は1657件。回収率は89.9%であった。なおクロス表の中では、「無答」あるいは「不明」を削除したため、合計数が1657と一致していない。

2）正式には「民生委員・児童委員」と表記すべきところであるが、慣例にしたがって、「民生委員」とだけ記す事をお断りする。

3）その時期に実施された調査として次のようなものがある。

・岡田藤太郎、吉田卓司「民生委員（香川県）実態調査報告」『四国学院大学論集』第14号、1968年

・兵庫県民生委員連合会「民生・児童委員意識調査報告書」1969年

・小倉襄二「民生委員の意識状況」『社会保障と社会問題』、1970年

・永田勝彦・忍博次ほか「民生委員の意識構造に関する研究　－伝統的価値志向・法意識・貧困原因・役割規定を中心として」『社会福祉学』（日本社会福祉学会）第10号、1970年

・本田久市「民生委員活動の現状と課題　－特に貧困と住民運動に関する『意識』調査資料を中心として」『東北社会福祉研究』第６号、1974年

・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』第12巻１号、1976年

・秋田県民生部「民生委員児童委員活動の意識調査」、1976年

４）筆者が入手した民生委員・児童委員に関する調査の中で、特に参考としたものは、下記の通りである。

・大阪府民生委員児童委員協議会連合会（民生委員活動強化方策検討委員会、秋山智久委員長）「民生委員児童委員活動強化方策基礎調査報告書」1995年

・東京都民生委員連合会（民生・児童委員会活動に関する基本問題委員会、吉澤英子委員長）「民生委員・児童委員の活動に関する調査１」1993年

・北海道民生委員連盟・北海道社会福祉協議会（民生・児童委員意識調査委員会、永田勝彦委員長）「民生・児童委員の活動と意識に関する調査報告書」1983年

５）民生委員活動の課題について先行文献ではどのようなことが指摘されているかを、拙稿（「民生委員制度、活動および組織等についての改善　－主なる報告書・論文の整理から－」『福祉おきなわ』第28号、沖縄県社会福祉協議会、1996年）の中で整理している。

６）本調査においての「魅力」とは、「他者を援助する深い喜び」「自分の世界が広がり自らの可能性を感ずる」「他の民生委員との親睦の楽しさ」「社会に奉仕する手応え」「主体的・創造的に活動する面白み」「新しい知識や技術を学ぶ機会となっている」「地域とのふれあいのすばらしさを感ずる」という７つの項目をあわせて平均した数字であり、それを民生委員の魅力として、この調査で考えている。

７）本調査における「支障」とは、「活動範囲が不明瞭（どこまで関わればよいか迷う）」「行政や関係団体が協力的でない(情報提供など)」「地域の人々の理解が乏しく、協力が得られない」「求められる活動量が多すぎる」「地域や住民のこと

をよく知らず、目が届きにくい」「問題が複雑で対応しきれない」「自分の生活や仕事が忙しく活動に時間をかけにくい」の７つの項目をあわせて平均したものを、民生委員・児童委員活動のやりづらさとして考えている。つまり支障平均の数値が高くなればなるほど、活動がやりにくいということを意味する。

8）実際にかかっている経費が多い人は、役職についていない民生委員が46.7％であるのに対して、総務は70.9％、副総務も64.8％におよび、役職者にとって、支給されている額よりも多く経費がかかっている傾向が顕著である。

9）選択肢の中の「その通りである」を５点、「ややその通りである」を４点、「どちらとも言えない」３点、「あまりその通りでない」を２点、「その通りでない」を１点として集計し、項目ごとに平均値を求めた。

10）民児協組織における役職人事の重要性については、渡辺武男教授（同志社大学）から助言を得た。

11）沖縄県社会福祉協議会・沖縄県民生委員協議会連合会「民生委員活動の発展をめざしてーアンケート調査結果報告書－」1979年では、次のような結果がでている。「今度の任期が満了した後、再選を希望されますか」との設問に対して、「できるだけ続けてみたい」55.2％、「何とも言えない」18.9％、「なるべく断りたい」23.1％、「二度とやりたくない」1.8％。

12）北海道民生委員連盟・北海道社会福祉協議会（民生・児童委員意識調査委員会、永田勝彦委員長）「民生・児童委員の活動と意識に関する調査報告書」1983年では、次のような結果が出ている。「あなたはこれからも民生児童委員を続けたいと思いますか」という設問に対して、「是非続けたい」20.2％、「たのまれば続けたい」32.9％、「なんともいえない」18.6％、「あまり続けたいとは思わない」22.7％、「続けたくない」5.6％。