

沖縄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

水野良也

1. はじめに

地域福祉の時代である。近年の福祉援助は、施設内や相談機関の中だけで終結せず、地域で展開される割合が多くなっており、また福祉の専門ワーカーだけが単独でクライアントと関わるのではなく、複数の援助者によるネットワーク活動がクライアントを支えるといったケースが目立って注目され、その数を増している。そのことは、「地域の世話役」と言われる民生委員¹⁾への活躍の期待が今後一層大きくなることを物語っている。事実、民生委員が事例の中に登場する機会も増えているように思われる。

しかし沖縄県においては民生委員が不足していることがしばしば報道されている²⁾。関係者の間からも民生委員活動についての悩みの声があがっている。

民生委員が不足していることは、地域福祉重視の時代傾向の中でどのような問題を孕んでいるのか。それは沖縄にのみ問題となることなのだろうか。これらのテーマは、民生委員制度全体の特徴と絡めて検討する時に、制度自体の問題点を掘り起こす鍵にもなりうるのではないだろうか。

かかる問題意識を持って、本論文で扱う課題を次の通りとしたい。まず第一に沖縄県において民生委員の定数が不充足である事実の分析。さらにそれが社会福祉援助の観点からいかなる意味を有するのかを明らかにする。そして定数不足を通して浮き上がる民生委員制度全般の問題点の検討を試みる。

沖縄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（水野）

表1 民生委員・児童委員の設置状況（平成4年12月1日一斉改選時）

	定数	改選数	改選率	男女構成比		新任再任の構成比	
				男	女	新任	再任
	人	人	%	%	%	%	%
1 北海道	8,488	8,484	99.9	61.4	38.6	18.7	81.3
2 青森	3,052	3,052	100.0	59.6	40.4	19.3	80.7
3 岩手	3,350	3,350	100.0	59.7	40.3	47.6	52.4
4 宮城	2,405	2,405	100.0	57.8	42.2	20.9	79.1
5 秋田	2,991	2,991	100.0	55.6	44.4	19.1	80.9
6 山形	2,495	2,495	100.0	62.0	38.0	25.4	74.6
7 福島	4,048	4,043	99.9	64.9	35.1	25.9	74.1
8 茨城	4,339	4,337	99.9	58.9	41.1	24.1	75.9
9 栃木	2,960	2,960	100.0	56.0	44.0	25.3	74.7
10 群馬	3,439	3,437	99.9	54.3	45.7	34.1	65.9
11 埼玉	8,498	8,486	99.9	42.8	57.2	28.3	71.7
12 千葉	5,569	5,538	99.4	54.6	45.4	26.1	73.9
13 東京	8,861	8,815	99.5	36.2	63.8	17.6	82.4
14 神奈川	4,279	4,267	99.7	40.1	59.9	29.3	70.7
15 新潟	4,135	4,135	100.0	57.8	42.2	23.1	76.9
16 富山	2,140	2,140	100.0	57.6	42.4	27.9	72.1
17 石川	2,348	2,348	100.0	57.5	42.5	28.7	71.3
18 福井	1,597	1,597	100.0	58.0	42.0	29.4	70.6
19 山梨	2,245	2,245	100.0	57.9	42.1	44.0	56.0
20 長野	4,264	4,264	100.0	53.6	46.4	39.8	60.2
21 岐阜	3,339	3,338	99.9	60.7	39.3	25.2	74.8
22 静岡	5,336	5,334	99.9	59.7	40.3	30.7	69.3
23 愛知	5,190	5,190	100.0	57.4	42.6	25.6	74.4
24 三重	2,971	2,964	99.8	58.5	41.5	27.9	72.1
25 滋賀	2,431	2,431	100.0	65.5	34.5	35.3	64.7
26 京都	2,252	2,252	100.0	52.8	47.2	32.2	67.8
27 大阪	7,777	7,673	98.7	45.3	54.7	15.5	84.5
28 兵庫	6,236	6,223	99.8	49.3	50.7	27.6	72.4
29 奈良	2,400	2,392	99.7	58.2	41.8	27.1	72.9
30 和歌山	2,317	2,317	100.0	62.2	37.8	22.7	77.3
31 鳥取	1,360	1,360	100.0	61.3	38.7	22.1	77.9
32 島根	1,944	1,944	100.0	63.9	36.1	22.5	77.5
33 岡山	3,795	3,786	99.8	62.5	37.5	22.7	77.3
34 広島	3,636	3,635	99.9	52.8	47.2	22.0	78.0
35 山口	3,192	3,190	99.9	55.3	44.7	22.4	77.6
36 徳島	1,753	1,753	100.0	60.8	39.2	19.9	80.1
37 香川	1,771	1,767	99.8	58.0	42.0	19.0	81.0
38 愛媛	2,977	2,977	100.0	56.8	43.2	26.5	73.5
39 高知	2,160	2,159	99.9	56.8	43.2	23.6	76.4
40 福岡	3,681	3,678	99.9	65.6	34.4	34.0	66.0
41 佐賀	1,722	1,722	100.0	63.2	36.8	34.7	65.3
42 長崎	3,035	3,031	99.9	65.4	34.6	22.5	77.5
43 熊本	3,420	3,420	100.0	58.7	41.3	34.0	66.0
44 大分	2,360	2,358	99.9	62.3	37.7	29.2	70.8
45 宮崎	2,145	2,145	100.0	63.7	36.3	24.8	75.2
46 鹿児島	3,605	3,605	100.0	59.6	40.4	22.8	77.2
47 沖縄	1,732	1,586	91.6	25.9	74.1	23.3	76.7
48 札幌	2,140	2,139	99.9	49.9	50.1	15.5	84.5
49 仙台	1,171	1,169	99.8	38.6	61.4	17.8	82.2
50 千葉	1,048	1,043	99.5	36.9	63.1	14.5	85.5
51 横浜	3,342	3,185	95.3	40.8	59.2	22.0	78.0
52 川崎	1,277	1,232	96.5	55.9	44.1	23.7	76.3
53 名古屋	3,065	3,054	99.6	41.2	58.8	17.3	82.7
54 京都市	2,283	2,283	100.0	40.0	60.0	17.3	82.7
55 大阪市	3,446	3,399	98.6	56.5	43.5	11.7	88.3
56 神戸	1,894	1,866	98.5	40.6	59.4	15.0	85.0
57 広島市	1,472	1,463	99.4	43.0	57.0	19.2	80.8
58 北九州	1,241	1,232	99.3	59.9	40.1	15.7	84.3
59 福岡市	1,546	1,521	98.4	30.9	69.1	28.3	71.7
全 国	189,965	189,206	99.6	54.0	46.0	25.0	75.0

資料：全国民生委員児童委員協議会調べ

2. 沖縄県の民生委員の定数不足とは何か

(1) 沖縄県の現行定数充足状況

まず表1の民生委員の設置状況の改選率を参照すると、沖縄県がいかに定数が不足しているかが一目瞭然である。平成4年12月1日（前回一斉改選時）段階において、1,732人いるべきはずの県の民生委員定数が、実際に委嘱され決定している者は1,586人しかおらず、その割合が91.6%。全国平均が99.6%であるから、比較すると8%も少ない。政令都市を除く都道府県との比較でみるならば、二番目に低い千葉県が99.4%なので、91.6%の沖縄県がいかに群を抜いて低かったかがわかる。実数でみた場合でも、不足している民生委員の全国数が760人で、その中の沖縄県の不足分が146人もあり、約20%を占めている。これが沖縄の民生委員の定数が不足しているということの実態である³⁾。

次に沖縄における民生委員定数の不充足の事実を、県内の市町村別に見た場合に、表2が示す通り、その多くは那覇市に集中している。県全体で不足している民生委員の146人のうち、那覇市が104人であるから、那覇市だけで全体の71.2%を占めることになる。那覇市の充足率の低さが際立っている。

さらに那覇市内を地区別にみた場合に、若干の特徴を指摘することが出来る。那覇市は歴史的経緯⁴⁾から、行政区を「本庁」「真和志」「首里」「小祿」の4つの区域（町字）に分けている。そこで各地区ごとの民生委員の充足状況を、前回改選時直後の平成5年4月1日現在の民生委員児童委員名簿（那覇市民生委員児童委員協議会）にて調べると、それらは決して均一ではない。首里地区が90.9%と比較的充足されているのに対して、他の本庁、真和志、小祿の3地区は、それぞれ76.7%、78.9%、74%という具合に低くなっている。

以上のように、全国の民生委員定数の充足率を下げていること（前回の一斉改選時の平成4年12月1日現在で99.6%）の多くの責任は沖縄にあり、中でも那覇市に欠員が集中しており、更に細かくみるならば市内の欠員地区にも偏りが見られることがわかる。沖縄県、とりわけ那覇市の抜本的な改善策がもとめられる。

沖縄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（水野）

表2 民生委員委嘱状況（市町村別）

H 4 . 12 . 1

市町村名	定数 (A)	委嘱人数 (千定) (B)	充足率% (B/A)	委 嘱 内 容								未推選
				男				女				
				新	再	計	%	新	再	計	%	
名護市	64	64	100.0	10	16	26	40.6	11	27	38	59.4	
石川市	27	27	100.0	1	6	7	25.9	5	15	20	74.1	
具志川市	64	64	100.0	6	22	28	43.8	5	31	36	56.2	
沖繩市	136	117	86.0	4	33	37	31.6	8	72	80	68.4	19
宜野湾市	95	90	94.7	7	11	18	20.6	17	55	72	80.6	5
浦添市	108	108	100.0	16	26	42	38.9	34	32	66	61.1	
那覇市	359	255	71.0	0	81	81	31.8	0	174	174	68.2	104
糸満市	71	68	95.8	0	13	13	19.1	9	46	55	80.9	3
平良市	48	48	100.0	7	19	26	54.2	4	18	22	45.8	
石垣市	52	52	100.0	14	10	24	46.2	16	12	28	53.8	
小計	1024	893	87.2	65	237	302	33.8	108	483	591	66.2	131
田頭村	17	16	94.1	3	7	10	62.5	4	2	6	37.5	1
大宜味村	9	9	100.0	1	3	4	44.4	2	3	5	55.6	
東村	6	6	100.0	1	1	2	33.3	1	3	4	66.7	
今帰仁村	22	22	100.0	6	5	11	50.0	3	8	11	50.0	
本部町	30	30	100.0	3	11	14	46.7	7	9	16	53.3	
恩納村	15	15	100.0	3	2	5	33.3	3	7	10	66.7	
宜野座村	8	8	100.0	1	3	4	50.0	0	4	4	50.0	
伊江村	10	10	100.0	1	2	3	30.0	4	3	7	70.0	
伊平屋村	5	5	100.0	2	3	5	100.0	0	0	0	0.0	
伊是名村	5	5	100.0	0	1	1	20.0	3	1	4	80.0	
小計	127	126	99.2	21	38	59	46.8	27	40	67	53.2	1
金武町	18	17	94.4	1	2	3	17.6	0	14	14	82.4	1
与那城村	24	24	100.0	0	7	7	29.2	3	14	17	70.8	
勝連町	22	21	95.5	2	8	10	47.6	3	8	11	52.4	1
読谷村	42	40	95.2	4	7	11	27.5	6	23	29	72.5	2
嘉手納町	24	24	100.0	4	6	10	41.7	1	13	14	58.3	
北谷町	30	29	96.7	2	2	4	13.8	5	20	25	86.2	1
北中城村	22	22	100.0	0	1	1	4.5	9	12	21	95.5	
中城村	19	19	100.0	4	4	8	42.1	6	5	11	57.9	
小計	201	196	97.5	17	37	54	27.6	33	109	142	72.4	5
西原町	37	37	100.0	2	8	10	27.0	4	23	27	73.0	
豊見城村	61	52	85.2	2	3	5	9.6	7	40	47	90.4	9
東風平町	25	25	100.0	2	3	5	20.0	9	11	20	80.0	
具志堅村	15	15	100.0	4	6	10	66.7	1	4	5	33.3	
玉城村	18	18	100.0	1	7	8	44.4	2	8	10	55.6	
知念村	11	11	100.0	3	1	4	36.4	2	5	7	63.6	
佐敷町	19	19	100.0	1	5	6	31.6	6	7	13	68.4	
与那原町	24	24	100.0	5	6	11	45.8	0	13	13	54.2	
大里村	24	24	100.0	3	1	4	16.7	7	13	20	83.3	
南風原町	38	38	100.0	2	12	14	36.8	5	19	24	63.2	
梓里村	10	10	100.0	2	4	6	60.0	2	2	4	40.0	
具志川村	9	9	100.0	0	3	3	33.3	2	4	6	66.7	
渡嘉敷村	2	2	100.0	2	0	2	100.0	0	0	0	0.0	
座間味村	2	2	100.0	0	2	2	100.0	0	0	0	0.0	
読名喜村	2	2	100.0	0	0	0	0.0	2	0	2	100.0	
粟田村	3	3	100.0	0	3	3	100.0	0	0	0	0.0	
南大東村	4	4	100.0	0	2	2	50.0	0	2	2	50.0	
北大東村	2	2	100.0	0	1	1	50.0	1	0	1	50.0	
小計	306	297	97.1	29	67	96	32.3	50	151	201	67.7	9
城辺町	22	22	100.0	2	13	15	68.2	3	4	7	31.8	
下地町	6	6	100.0	1	2	3	50.0	1	2	3	50.0	
上野村	7	7	100.0	1	2	3	42.9	0	4	4	57.1	
伊良部町	17	17	100.0	1	9	10	58.8	2	5	7	41.2	
多良間町	3	3	100.0	2	0	2	66.7	1	0	1	33.3	
小計	55	55	100.0	7	26	33	60.0	7	15	22	40.0	0
竹富町	14	14	100.0	2	8	10	71.4	3	1	4	28.6	
与那国町	5	5	100.0	0	1	1	20.0	2	2	4	80.0	
小計	19	19	100.0	2	9	11	57.9	5	3	8	42.1	0
県合計	1732	1586	91.6	140	415	555	35.0	230	801	1031	65.0	146

資料：沖縄県調べ

(2) 一般基準からみた現行定数

民生委員の定数が不足していることに、実は、もう一つ吟味すべき点が含まれている。それは定数とは何かという点である。

民生委員の定数は、民生委員法第4条において定められている⁵⁾。その基準は1972年に改訂されたものが適用されており、次の通りである。

- 一般基準 ①東京都区部及び指定都市においては270世帯ごとに1人
- ②人口10万人以上の市においては200世帯ごとに1人
- ③人口10万人未満の市においては170世帯ごとに1人
- ④町村においては120世帯ごとに1人
- 特別基準 地理的条件、社会的経済的条件等の特殊事情がある場合は、特別基準を申請することができます。

つまり定数とは、一般基準を目安に、地域の特殊事情を加味されて決定される訳である。

それでは、沖縄県の場合についてしてみると、平成4年度における沖縄県の民生委員基準定数を計算したものが表3である。表の「基準定数」が一般基準を適用して算出された数であり、県全体で2,283人となる。ところが実際に決定されているのが新定数の1,732人である。これは先にも触れたとおり、上記の特別基準を加味して県側の要望を厚生省と協議した結果決定されている形を採っているものであり、法令(第4条)上は何ら問題はないことになるのであるが、一般基準からみると現行定数は実に551人も少なく、比率にすれば、表の通り75.9%に過ぎない。

一般基準と現行定数に関する他県のデータについては、厚生省もその内容を公開しないので他県との比較を基に沖縄県の状況を検討することはできないのであるが⁶⁾、仮に沖縄県が現行定数を満たしたとしても、それは一般基準からみれば随分と低い数字(75.9%)であることについては否定しえない。したがってもしも現行定数上で充足率が100%にあがった場合

沖縄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（水野）

表3 市町村別民生委員児童委員定数配置表

No	市町村名	基準定数 A	現行定数 B	増員数 C	新定数 D(B+C)	充足率(%) E(D/A)
1	名護市	92	64	0	64	69.6
2	石川市	35	25	2	27	77.1
3	具志川市	86	60	4	64	74.4
4	沖縄市	160	136	0	136	85.0
5	宜野湾市	132	95	0	95	72.0
6	浦添市	156	105	3	108	69.2
7	那覇市	496	355	4	359	72.4
8	糸満市	79	71	0	71	89.9
9	平良市	62	48	0	48	77.4
10	石垣市	74	52	0	52	70.3
11	本部町	39	30	0	30	76.9
12	金武町	25	18	0	18	72.0
13	勝連町	32	22	0	22	68.8
14	嘉手納町	32	24	0	24	75.0
15	北谷町	44	30	0	30	68.2
16	西原町	58	37	0	37	63.8
17	東風平町	30	25	0	25	83.3
18	佐敷町	23	19	0	19	82.6
19	与那原町	32	24	0	24	75.0
20	南風原町	58	38	0	38	65.5
21	城辺町	22	19	3	22	100.0
22	下地町	8	6	0	6	75.0
23	伊良部町	20	15	2	17	85.0
24	竹富町	11	14	0	14	127.3
25	与那国町	5	5	0	5	100.0
26	国頭村	18	14	3	17	94.4
27	大宜味村	11	9	0	9	81.8
28	東宜味村	5	6	0	6	120.0
29	今帰仁村	24	20	2	22	91.7
30	恩納村	19	15	0	15	78.9
31	宜野座村	11	8	0	8	72.7
32	伊江村	14	10	0	10	71.4
33	伊平屋村	3	5	0	5	166.7
34	伊是名村	5	5	0	5	100.0
35	与那城村	31	24	0	24	77.4
36	腕谷村	63	42	0	42	66.7
37	北中城村	28	22	0	22	78.6
38	中城村	24	17	2	19	79.2
39	豊見城村	88	61	0	61	69.3
40	具志頭村	15	15	0	15	100.0
41	玉城村	21	16	2	18	85.7
42	知念村	12	11	0	11	91.7
43	大里村	21	21	3	24	114.3
44	仲里村	14	10	0	10	71.4
45	具志川村	11	9	0	9	81.8
46	渡嘉敷村	2	2	0	2	100.0
47	座間味村	2	2	0	2	100.0
48	渡名喜村	2	2	0	2	100.0
49	粟国村	3	3	0	3	100.0
50	南大東村	4	4	0	4	100.0
51	北大東村	11	2	0	2	18.2
52	上野村	7	6	1	7	100.0
53	多良間村	3	3	0	3	100.0
	計	2,283	1,701	31	1,732	75.9

資料：沖縄県調へ

でも、それをもって果して適正配置になりえたか否かは別の論議をまたなければならぬことになる。

民生委員一人あたりの受持ち世帯数は、配置されている民生委員定数によって増減する。全国民生委員児童委員連合会〔1994年、111頁〕の報告によれば、市レベル（市民協）での一人あたりの受け持ち世帯数は沖縄県10市の場合にその平均が270.8世帯である。全国平均は237.6世帯。東京の578.5世帯は別格として、全国で8番目に一人当たりの世帯数が多い。なお那覇市は283世帯である。先述した通り、人口10万人以上の市では200世帯ごとに民生委員一人というのが法令で示された一般基準であった。もちろん単純に担当世帯数のみでその負担度を測ることは難しく、人口密度などの地理的要因や、交通の便、さらには経済状況などさまざまな要素が勘案される必要があるため、特別基準というものが設けられるのであろうが、しばしば耳にする民生委員の忙しさについては、受け持ち世帯数の多さと無関係ではあり得ない。

参考までに沖縄県内の町民協の一人当たりの受け持ち世帯数の平均が170.5世帯（全国平均139.8世帯）、村民協の平均が158.5世帯（全国平均102.5世帯）であり、県全体（市町村）でみた場合にはその平均が183.1世帯となる（全国平均161.9世帯）。いずれも全国平均より高くなっているのが現状である。

3. 定数不足が抱える問題性

(1) 民生委員不足地域と福祉ニード（地域的な視点から）

民生委員の定数が不足している地域に、いかなる特徴があるのかを明らかにすることによって、民生委員の数の不足がはらむ問題を検討したい。

地域の特徴を明らかにする指標としてはいくつか考えられるのであろうが、ここでは民生委員が伝統的には方面委員として救済事業に関わったことから始まった歴史を持ち、生活保護受給に関する証明事務を現在もなおその役割として有していることを鑑み、まず生活保護率から検討する。

平成4年度（1992年）の沖縄県の生活保護率は13.4%であり、全国平均

の7.2%からみた場合に、1.9倍である⁷⁾。さらに那覇市の保護率にいたっては19.3%と上がり、2.6倍となる。生活保護率が全国的に年々減少傾向にあり、民生委員活動の中で生活保護関係の比重が下がってきているのは周知の通りであるものの、那覇市の保護率が高くなりがちだということは、民生委員にとって証明事務量などが増え、様々な福祉サービスを紹介したりする度合いも高いということである。ところがその那覇市において民生委員に欠員があるという事実は、民生委員の充足状況が民生委員全体の負担量や福祉ニーズを配慮して整備されてはいないとみることができる。

この判断是那覇市を地区単位別にみた時に裏打ちされる（表4参照）。民生委員充足率の高い首里地区は、保護率が11.50%に過ぎないのに対して、逆に充足率の低い本庁、真和志地区は、それぞれ20.23%、20.68%という具合に保護率が高くなっている⁸⁾。このように生活保護率からのみ判断すれば、民生委員のより必要な地域に、民生委員が不足している事実が浮かび上がるといっても過言ではないだろう。民生委員一人あたりに生活保護の担当世帯数がどれくらいあるのかといった詳細な分析も加えながら、民生委員の必要度を考慮した充足強化が求められる。

表4 那覇市管内（地区単位）別被保護者の状況

町 字 名	人 口	被 保 護 世 帯		保 護 率
		世 帯	人 員	
本庁	87,109	1,035	1,762	20.23
真和志	111,302	1,307	2,302	20.68
小禄	47,496	377	816	17.18
首里	59,239	323	681	11.50
その他	0	160	161	
計	305,146	3,202	5,722	18.75

資料：「福祉概要 平成5年度版」那覇市福祉部 81頁

さて次は、地域がどの程度組織化されているのかといういわゆる地域のつながりを判断する指標として自治会加入率を検討する。

那覇市では、「那覇市政末端連絡事務委託規則」（1964年施行）により、市政末端連絡事務を自治会長に委託し、その行政事務について明確にしている⁹⁾。自治会加入率が低いということは、様々な行政関連情報も伝わりづらく、また福祉に関する地域の協力を得る場合、あるいは地域の見守り活動を展開していく上においても、色々と不都合を生ずる。

ところが自治会の整備状況は那覇市において未組織地域がかなりあり、その加入率は同じ程度の人口を有する他市との比較において極めて低いと言わざるをえない（表5参照）。この背景には、沖縄戦、米軍占領下、あるいは現在の米軍基地使用などの歴史的経緯があると説明されるが、県内他市との比較においてもなお低く、那覇市の大きな課題と考えられる¹⁰⁾。

表5 県内3市および那覇市と同じ規模の人口を有する他県他市の自治会加入状況

	人 口	世 帯 数	自治会加入率	面 積	調 査 年 月 日
那覇市	301,679人	104,784世帯	32.5%	38.08km ²	'93年8月1日
川越市	304,446人	100,715世帯	92.3%	109.18km ²	'92年7月1日
豊田市	337,792人	116,962世帯	76.9%	290.1 km ²	'92年6月30日
宮崎市	280,829人	107,541世帯	76.0%	286.41km ²	'92年6月30日
高松市	330,034人	117,865世帯	84.5%	194.03km ²	'92年6月30日
前橋市	286,756人	98,499世帯	97.9%	147.39km ²	'92年6月30日
沖縄市	112,463人	36,385世帯	53.1%	48.90km ²	'94年6月1日
浦添市	94,406人	30,572世帯	49.8%	18.92km ²	'93年10月31日

資料：那覇市市民活動課、沖縄市総務課、浦添市市民生活課より聞き取り。
 (川崎市・豊田市・宮崎市・高松市・前橋市については那覇市調べ)

では自治会の加入率を、那覇市の行政区単位別でみた時にはどのような傾向があるだろう（表6参照）。

表6 那覇市管区・自治会数・加入世帯の状況（平成5年8月1日現在）

		住民登録世帯数	自治会加入世帯数	自治会数	平均加入世帯数	加入率
行 政 区	本 庁	32,278	6,795	35	194	21.1%
	真 和 志	37,976	12,439	38	327	32.8
	首 里	18,361	9,287	34	273	50.6
	小 祿	15,863	5,404	20	270	34.1
	計	104,478	33,925	127	267	32.5

○那覇市、1993年、『那覇市自治会事業概要』

沖縄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（水野）

まず本庁地区は自治会の加入率は21.1%と低く、首里地区は50.6%と高くなっている。地域のつながりに関するこの地域差は、那覇市社会福祉協議会が行った「社会福祉に関する市民意識調査報告書」を参考にしても、表7のようにほぼ同様に確認できる。すなわち「地域での共同作業や行事によく参加されますか」の問いに本庁や真和志地区が低く、首里が高い数値となっている。

表7 行政区別の地域での共同作業意識
 (「地域での共同作業や行事によく参加されますか」)

	よく参加する	時々参加する	あまりしない	全く参加しない	無回答	合計
本庁管内	65 7.8%	199 23.9%	226 27.2%	325 39.1%	16 1.9%	831 100.0%
真和志支所管内	115 12.5%	231 25.1%	238 25.9%	314 34.1%	22 2.4%	920 100.0%
首里支所管内	107 21.0%	159 31.2%	138 27.1%	97 19.0%	9 1.8%	510 100.0%
小祿支所管内	61 14.9%	126 30.7%	98 23.9%	122 29.8%	3 0.7%	410 100.0%
合計	348 13.0%	715 26.8%	700 26.2%	858 32.1%	50 1.9%	2,671 100.0%

資料：那覇市社会福祉協議会「社会福祉に関する市民意識調査報告書」
 平成3年3月 273頁

地域のつながりが薄い地区においては民生委員の負担も重く、逆につながりのある地区においては民生委員は活動しやすいのが普通である。したがって那覇市において民生委員の定数を真先に満たす必要がある地区は本庁地区であると言えそうなのだが、実態はむしろ逆になっている。また民生委員の使命をその根本から問えば、地域の福祉を推進する傍ら、その基盤としての地域組織化活動に携わる役割を担っている¹¹⁾。その点からも本庁地区や首里を除く他の2地区についても民生委員の配置状況をもっと整えるべきであろう。

さて表8では、これまでみてきた数値を整理して、那覇市の行政4地区別にみた生活保護受給率、自治会加入率、一人当たり担当世帯数、民生委員充足率としてまとめている。

表8 那覇市の行政4地区別にみた生活保護受給率、自治会加入率、一人当たり担当世帯数、民生委員充足率、の割合

	生活保護受給率	自治会加入率	一人当たり担当世帯数	民生委員充足率
本庁地区	20.23%	21.1%	260.8世帯	76.7%
真和志地区	20.68%	32.8%	309.5世帯	78.9%
首里地区	11.50%	50.6%	267世帯	90.9%
小禄地区	17.18%	34.1%	303世帯	74%

資料：「福祉概要 平成5年版」(那覇市福祉部)
 「平成5年度 自治会事業概要」(那覇市)
 「民協定数と世帯数に関する資料」(那覇市社会福祉協議会) 1993年
 「那覇市民生委員児童委員名簿 平成5年4月1日現在」(那覇市民生委員児童委員協議会)

地域差における民生委員の必要度を配慮するなら、生活保護受給率が上がれば民生委員の負担が重くなるのが普通であるから、一人当たり担当世帯数が少なくなるべきだし、充足状況は高くなるべきである。また自治会加入率が低い地域も同様で、一人当たり担当世帯数は少なくなるのが望ましいし、充足率は高くなっていなければならない。

ところが先にも指摘したとおり、表からみる限りはその実態があるべき姿と相反している。福祉サービスの必要度が高く、かつまた住民生活の相互の関わりも薄い地域には、それに輪をかけるように民生委員も手薄であるという状況にある。福祉を必要とする人達が多く住む地域において、近隣住民間のつながりも希薄で、福祉サービスへのアクセス経路の一つとしての民生委員も不足がちであるとするならば、それは地域福祉において最も大きな課題である「福祉ニードの潜在化」の懸念を拭えないということになる。

以上の通り、那覇市の民生委員に限って述べるならば、民生委員が必要な地域には逆に民生委員が不足がちであるという事実を指摘することができ、民生委員制度の一つの問題点として改善に向け大いに検討される必要があるだろう。

(2)現在の福祉動向と民生委員への期待(時代傾向の視点から)

民生委員の活動内容の詳細については、ここで紹介して論ずるだけの紙幅がなく、また本論のテーマからも逸れるので割愛するが、今日の福祉動向の変化の中で、民生委員の活躍への期待は、高まりこそすれ低くなるこ

とはないように思える。

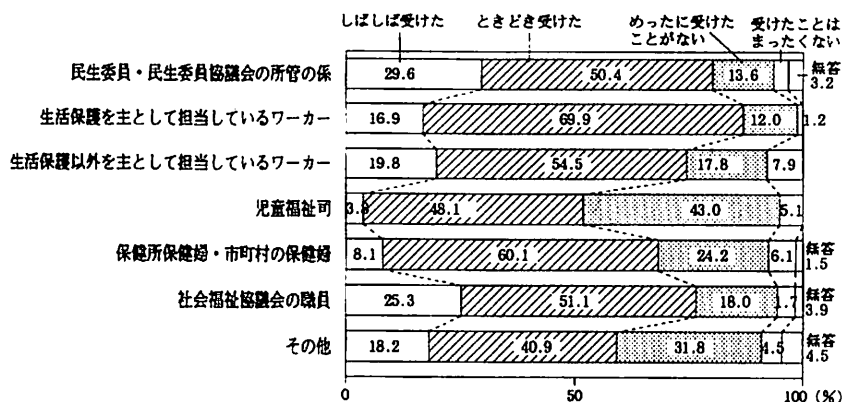
制度創設70周年を期して1987年に全国社会福祉協議会および全国民生委員児童委員協議会（以下「全民児協」と略す）が著した活動強化方策（「21世紀に向けての民生委員児童委員活動」）の中では、地域福祉重視、在宅福祉推進の動向を踏まえて、民生委員活動に新たな機能を付加したり、重点活動を見直している¹²⁾。

1989年には「高齢者保健福祉推進十か年戦略（ゴールドプラン）」が策定され、在宅福祉の拡充が図られているのは大方の知るところとなっており、また老人保健福祉計画の実施に向け、ゴールドプランの見直しも始まり、地域福祉の流れに一層の拍車がかかっている。

1992年、東京都民生委員連合会が都内の福祉の関係者787人に対して行った調査¹³⁾によると、民生委員の活動に関する次のような現状と期待が伺える。

まず民生委員からの様々な連絡を関係機関職員はどの程度受けたことがあるのかについての調査である（図1）。

図1 福祉関係機関職員が受けた民生委員からの連絡の有無

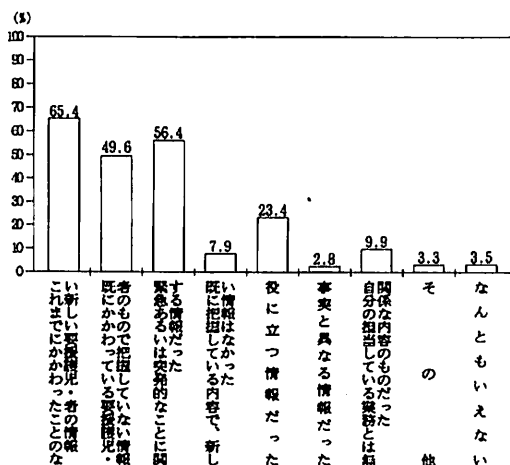


資料：東京都民生委員連合会「民生委員・児童委員の活動に関する調査Ⅱ 報告書 ―関係機関職員対象―」1993年 30頁

これは地域福祉を推進していく際の民生委員の位置づけに関連する質問と言えるであろうが、福祉関係機関全体としては、「しばしば受けた（17.7%）」と「ときどき受けた（55.1%）」を合わせて約73%が民生委員から連絡を受けている。児童福祉司や保健婦の中で若干疎遠な関係にある傾向がみられるものの、民生委員と関係機関との日頃からの連絡体制がほぼ行き届いていると見て良いだろう。

しかし重要なのは、こうした民生委員からの連絡について関係機関職員がどのように受け止めているかであり、それによって民生委員の存在意義を評価できるはずであるが、その結果は図2の通りである。

図2 福祉関係機関職員が民生委員から受けた情報の内容（3つまで）



資料：東京都民生委員連合会「民生委員・児童委員の活動に関する調査Ⅱ 報告書 一関係機関職員対象一」1993年 31頁

どんな連絡を受けているかの質問で、最も連絡内容の多いものが「これまでにかかわったことのない新しい要援護児・者の情報」で65.4%。この高い比率をみると、民生委員によって、地域の潜在化ニーズの発掘がなされている事情を読み取れる。次に多かった答えが「緊急あるいは突発的なことに関する情報だった」というもので、56.4%ある。地域に根ざした民

生委員であるからこそ可能となるニードへの対応と見えよう。在宅福祉を進めていく上で懸念される一つに、緊急時や突発的な状況の把握が挙げられ、その対処が問題となるが、民生委員がその点での欠かすことのできない情報源であることが確認できる。

同じ調査で、「関係機関職員が今後の民生委員活動にどんなことを期待しているか」の問いには、「関係機関や団体とのネットワークの一因として行うべき」との積極的活動を期待している者が787人中489人と62.1%も占めており、2位の「関係機関の協力依頼や指示の範囲で行うべき（121人 15.4%）」という消極的な役割を望む回答を大きく引き離している。

このような周囲からの民生委員の役割への期待は、今後地域福祉重視の傾向が促進されればされるほど、上がってくるものと思われる。その期待に対して、現在の民生委員の整備状況が対応可能であるのか否か、あるいは民生委員の本質からその役割をどの程度担うのか、といった点について論議が深められる必要がある。ともあれ民生委員への期待が高まっている事実は、民生委員の整備状況に関わらず、否定できない傾向である。

そもそも民生委員に対する高い期待の背景には、古川孝順も指摘する通り、現在の福祉の供給体制の性質がある〔1990：181－186〕。

伝統的な福祉供給体制は、利用者（クライアント）の申請と供給主体による措置という行政行為を基軸にして成り立っている。この供給体制の下では、福祉サービスを受けるために、まず自己の福祉ニーズを自覚すること、サービスを受けようという動機づけを高めること、サービスの所在や窓口や手続きなどについて一定の知識と判断能力を有すること、申請手続きを行うために必要な移動能力を持つことなどが利用者（クライアント）に要求されている。したがってこの前提条件ないし、いわゆるワーカビリティ（workability）をもたない利用者は、サービスを受けることが極めて難しくなる。見方を変えれば、福祉の供給機関からはニーズが存在しないことになる。それらの弊害を補う意味で、民生委員は行政とのパイプ役などと呼ばれ、媒介機能を果たしてきた。

ところが在宅福祉の推進に伴い、多様なサービスが多元的な供給機関か

ら用意される現在にあって、自己の福祉ニーズに適合するサービスを利用者が選びだす困難性はますます高くなってきた。そこで多様化・細分化・多元化されたサービスをニーズに適合するように調整したり支援体制づくりをする機能が、ソーシャルワークの中で大いに注目を浴び、その役割が専門ワーカーだけでなく、是非はともかくとして民生委員にも期待されるようになってきているのである。従来のパイプ役だけではなく、新たな役割が民生委員に期待されつつある所以である。事実、公的福祉とのつながりはもちろんのこと、他分野や民間・ボランティアなどとの連携も深め、地域のコーディネートを行う民生委員もいる程に活躍の舞台が広がっている。

逆に民生委員活動の停滞している地域においては、在宅福祉サービスの調整機能の低下や民間福祉活動の滞りが懸念されるだろうし、地域の福祉ニーズが潜伏化し、一層の要援護状態に置かれる可能性も出てくるとみてよいだろう。このように民生委員の活動水準が、その是非は別にしても、正に地域の福祉力を左右する時代となってきている。

いわゆる福祉関係8法改正（1990年）を契機に、日本の社会福祉体制は法的にも地域福祉を推進するものとなり、同時に大事な点は市町村主体の地方分権化が進められていることである。このことは、各市町村の行政能力や住民の意識によって、次第に地域ごとに福祉格差がついてくることを意味する。このような時代状況にあって、地域の福祉を支える民生委員の存在意義は大きくなることはあっても小さくなることはない。

以上、第1節において地域的な視点から、さらに第2節の中では時代傾向の上から、民生委員の重要性について指摘し、民生委員不足の問題性がいかに高いかを説いた。

4. 改善に向けた基本的な諸課題

民生委員（制度）の問題や改善点については、例えば、推薦のされ方の問題、民生委員の果たすべき役割ならびに民生委員協議会組織のあり方の問題、活動量の問題、研修体制の実施、身分や報酬の見直しなどの諸問題

に関して広く論じられ、いくつかの提案もなされている¹⁰。

しかしながら本論文で扱っている定数不足について正面から論じられたものは、これまでほとんど見当たらない。推薦方法をめぐり適任者の選択に関して一部触れたものはあるものの、県外においては定数に満たない事実が実態も乏しいためか、さして問題とされていない。

だが定数不足に関する問題は沖縄が抱える独自のものといえるだろうか。筆者は、沖縄の特徴的な問題点が必ずしも内地においてけっして解決済みのテーマとはいえないと考える。沖縄以外にも程度の差こそあれ、類似の問題が存在しており、沖縄は問題が定数不足ということで顕在化しているだけと考えている。そもそも適任者を得られないという問題と定数を充足できないという問題は切り離しては扱えないし、今後県外においても問題が表面化することもありうる。そこで本章では、定数不足を一つの切り口として制度全般の改善点を検討する前段階としての、基本的な諸課題について論考する。

(1) 推薦経路

民生委員は先述したごとく都道府県知事の推薦によって厚生大臣が委嘱する。民生委員法第5条に則り、都道府県知事は、市町村に設置された民生委員推薦会が推薦した者について、都道府県に設置された民生委員審査会の意見を聞いた上で、厚生大臣に推薦することになっている。しかし民生委員推薦会で検討される適任者の多くは、自治会を経て推薦されることが少なくない。そこでもしも自治会がない地域において適任者を推薦しようとする大きな困難が生まれ、那覇市の定数不足について関係者が一番の原因として指摘することも、推薦経路としての自治会加入率の低さである。

ところがこの民生委員の選任手続き過程については、自治会推薦の是非のみならず、その問題点が従来から指摘されている。

三富紀敬は民生委員の選任過程について、「幾重かの選任機関が配置されていること、選任機関が所謂高額所得者層によって偏曲的に構成されていること、選任諸機関に独自の権限を付与することで相互牽制が採用され

ている」といった特徴を記し、委嘱される民生委員が、経済状態、政治的地位、社会福祉観の諸点で、地域における階級構成を反映している訳ではない点を問題としてあげている〔1977年、101～104頁〕。

また京都府社会福祉協議会の提言でも「行政機関からの関わりが強く、地域住民の声を反映する余地が少ない」ことが述べられている。さらに「現在の市町村別推薦会は、形式的会合に流れ、実質的に機能しているとは思えない」と断じている〔1978年、47頁～48頁〕。

一番ヶ瀬康子〔1967年、48頁〕は、座談会形式の場での発言ではあるが、民生委員の推薦について、スウェーデンの地域行政委員会などの例にならって、地域の機能的な代表者（例えば医師とか教育機関従事者など）や、職域代表者を入れることを考えるべきだと述べている。そうでないと、民生委員が地域の顔役のみとなり、地域実態を代表した構成にならず、民主的でないというのがその理由である。

推薦過程を問題とする意見は、推薦理由につながり、更に問題性を深める。東京都民生委員連合会の調査Ⅰ〔1993年、14頁〕では、民生委員に対して民生委員へ推薦された理由と思うものを尋ねた質問があり、表9のように、自治会等の活動実績が一番高い数字を出している。福祉の実績や関心を理由としている者は、ごくわずかである。この結果は、実際にそのような人材が少ないことも考えられるが、推薦過程を自治会基盤に依らず別の推薦母体（たとえば地域のボランティア団体等）にも協力を求めるなどの工夫をすることによって、その割合を多少とも変化させることは不可能ではないだろう。福祉意識の高い民生委員を増やすためには、自治会を経た推薦過程を見直す必要に迫られている。

このように選任過程の末端機関としての自治会の問題は適任者確保の問題につながっている。沖縄とりわけ那覇市においては、自治会が無く民生委員を推薦できないことが問題になるのだが、逆に自治会が整備され民生委員の推薦状況も十分なされているようにみえるところでは、自治会中心の推薦になることで適任者を得られないという別の次元の問題を招いている状況が読み取れる。

表 9 民生委員に推薦された理由とと思うもの

(%)

性別	推薦された理由と 思うもの	件 (実数)	地 域 で の 居 住 年 数	長 い か ら 福 祉 活 動 に 参 加 し て	自 治 会 ・ 町 内 会 等 の 活 動 が 長 い	福 祉 関 係 の 仕 事 を し て	社 会 福 祉 の 働 き を し た	取 組 が 民 生 委 員 を し て	P T A 活 動 や 社 会 教 育	そ の 他	無 答
合 計		1,023 100.0	219 21.4	44 4.3	372 36.4	14 1.4	5 0.5	71 6.9	238 23.3	57 5.6	3 0.3
男 性		355	20.6	2.3	54.1	1.4	0.6	7.0	10.4	3.4	0.3
女 性		660	22.0	5.5	26.5	1.4	0.5	6.8	30.3	6.8	0.3

備考：合計には性別不明を含む

資料：東京都民生委員連合会「民生委員・児童委員の活動に関する調査Ⅰ 報告書
—民生委員・児童委員対象—」1993年 14頁

さらに近年、地域変動により自治会の機能そのものについても低下していることが指摘されており¹⁵⁾、自治会を基盤とした民生委員推薦、あるいは民生委員推薦会の活動について全国的に検討を迫られているのではないだろうか。

(2) 名誉職

沖縄の民生委員不足が語られる際に、その原因として挙げられる二番目が県内の名誉職意識の希薄さである。沖縄は民生委員制度の歴史が浅く、名誉職であるという社会的理解も薄いために、なり手がいないのだという説明がなされている。

たしかに民生委員の歴史を辿ると、方面委員制度からの80年にならんとする歴史を持つ内地に比して、沖縄の場合は、方面委員制度が1927年（昭和2年）に適用されたものの、第2次世界大戦後のアメリカ合衆国統治下では民生委員制度が適用されず、その伝統が分断された経緯がある¹⁶⁾。それが名誉職意識を薄くさせ、民生委員の社会的理解を妨げているといわれる背景である。

ところで民生委員法第10条において規定されている「名誉職」とは、一般に生活を保障するための俸給・給料などは受けない公の職のことを指し、金銭名利にかえ難い精神的報酬があるものと解説されている〔厚生省監修

『民生委員・児童委員必携』]

ところがこの名誉職規定については、方面委員制度の悪しき伝統を引きずった問題点が、これまでも度々指摘されてきた。

例えば中垣昌美〔1975年、50頁〕は、名誉職を「一般的に他の者からすぐれたものとしての評価を受けると同時に、自己に対しては光栄として受容する一種の奉仕職である」としながら、「名誉と引換えに行政の都合のよい奉仕的・補助的役割をになわせ、同時にまた委員の委嘱を厚生大臣をあたらせて心理的満足を与えるとともに、論功行賞の対象として取り扱う傾向を強く露呈化する性格を内包している」と厳しい。そして結局は、行政の下請けの役割にとどまらせ、民生委員の自主的・積極的活動の停滞、前近代的慈恵的姿勢の助長などを促すものとして問題視している。

渡辺武男〔1973年、18～20頁〕は、名誉職規定と関連性の高い厚生大臣の委嘱を民生委員制度の第一の問題点として取り上げて、「国家統制・管理の産物であり、行政・民生委員相互の責任をあいまいにさせる要因になっている」とし、制度の抜本的改善として厚生大臣の委嘱を外すことを提案した。

そのような折り、1982年に全国知事会は民生委員制度に関する意見を「地方における権限の移譲、関与の整理」と題する文書にてまとめ、「民生委員定数の決定、委員の任免の権限を、国から市町村に移譲することを趣旨とする提案」を提出した。ところが、全民児協はこれに対して、「民生委員制度の根幹を揺るがすものであるとみなし」、反対する。その理由は、①各市町村間の財政事情により、民生委員定数にも著しい格差を生じさせ、また国の責任において一元的に運営されてきた福祉行政に対する民生委員の協力活動、意見具申などの機能を阻害、②民生委員の政治的中立性への懸念、③先達者によって築かれた民生委員制度の弱体化であった〔民生委員制度70年史、357頁〕。

全民児協による反対理由についてはもちろん耳を傾けるべき点は含んでいるものの、一方で、厚生大臣の委嘱による名誉職であることの弊害を吟味するとき、委嘱問題ひいては名誉職規定を再考することも、今一度試み

られていいのではないだろうか。と同時に、この反対の態度表明から、民生委員がいかにな名誉職規定にアイデンティティを抱いているかということも感じざるをえず、この問題の取扱いについて慎重を期することも忘れてはならないだろう。

整理するならば、名誉職規定は、民生委員を引き受けることが名誉であるために希望する者がおり、その量的確保においては多分に役立っているのであるが、質的確保の面から検討するとき、あるいは民生委員活動への影響を懸念するなら、このまま改善をしないで先の論者の指摘する問題性を全て拭えているとは言いがたい。

それ故に沖縄をめぐる定数充足の問題は、名誉職意識を取り出して、その希薄さが原因と簡単に割り切ることは賢明ではない。民生委員の充足に腐心するあまり、無批判に名誉職意識の醸成に努めるような愚を犯してはならないだろう。

さらに全国的な制度改革の視点に立って付け加えるならば、名誉職規定を補完していると思われる大臣委嘱についても、福祉の地方分権化の推進と共に、再検討の時期にきているのではないだろうか。

結局、名誉職規定は廃止しても存続しても、量的、質的面からの課題を残すと言わざるをえず、民生委員制度のあり方そのものが問われる問題として認識される。

(3) 奉仕性（無報酬）

1967年に全民児協は民生委員50周年を記念して「民生委員児童委員活動強化要綱」を発表し、その中で自らの基本的性格として、①自主性、②奉仕性、③地域性を挙げた。この基本的性格は70周年時に確認された際にも継承され、現在に至っている。ここでいう「奉仕性」をその説明から引用すると「福祉問題への対処にあたって、住民とともに生きる人間としての共感と連帯意識に支えられ、誠意をもって、しかも報酬を目的としない福祉の向上に力をつくす姿勢」とある。

奉仕性については、民生委員法第1条にも規定されている。すなわち「民生委員は、社会奉仕の精神をもって、保護指導のことにあたり、社会

福祉の増進に努めるものとする」。

この奉仕性、あるいはそれと不可分の無報酬原則については、民生委員制度の源流までさかのぼるときに、軽々に論ずることが憚られるような歴史を有する¹⁷⁾。また奉仕性が自主性を支え、日本の民間福祉活動の牽引的存在という独自の立場を守る考え方も根強いかも知れない。しかしながら、はたして現在の福祉状況にあってこの性格を残したまま、民生委員制度が望ましい機能を果たせるのかという点については、若干の懸念が残るのではないだろうか。以下にその問題点を挙げ論議の必要性を訴えたい。

まず第一に、奉仕活動であるからには、マンパワーとしての必要性があっても、依頼側の希望だけでは委嘱をすることはできない。もし本人が不本意であるのに引き受けざるをえないことがあるとすれば、それは犠牲でしかない。不足地域がありながらそれをいかんともしがたい事実を改善できない理由の一つに、この奉仕性があると思われる。

沖縄に、もしも民生委員に対する理解が低いとすれば、かかる奉仕性に頼った委嘱は成功しづらいであろう。民生委員制度が奉仕性に支えられているなら、その奉仕性が十分育っていない地域、経済状況のきびしさから時間や労力を提供することが困難な地域、あるいは社会変動によって住民のつながりが失われ連帯意識が希薄な所においては、一体どうすればいいのだろうか。そういう地域にこそ必要であるとはいえ、奉仕性ばかりが強調されるが故に、実際上なり手がいないという状況は変わらない。もしも自発的に引き受ける者がおらず地域で「たらい回し」といった事態があったり、個人の負担感や犠牲の上になりつつ制度でしかないのなら、それは改善すべき民生委員制度の構造的欠陥と言えるのではないだろうか¹⁸⁾。

古川孝順ほか〔1990年、159～161頁〕の調査によれば、東京都の民生委員に対してその継続意思を尋ねたところ、「是非続けたい」と「推薦されれば続けたい」を合わせても43.3%に過ぎず、10年前の調査の「続けたい」と回答した80.0%に比べ大幅に減少しているという。

奉仕性の第二番目の問題点として考えられるのは、昨今の有償ボランティアの論議の高まりにみられるボランティア意識の変化ともいえる傾向であ

る。

ボランティア活動に有償性を持たせることについては、利点として、ボランティアに参加してもいいと考える人が増えてボランティアのすそ野が広がる点、またサービスを受ける側にとってもかえって利用しやすくなるといった声があがっている。民生委員についても、有償性を導入した場合に、同じようなことは十分考えられる。また委嘱する側にとっても、無報酬での依頼は、頼みづらいとの関係者側の声も聞く。

ボランティア有償化の是非は別にしても、このような時代傾向の中で、無報酬の美德を説くことに説得力が薄くなってきつつあるように感じられる。

第三番目の問題点として、先にも触れたごとく、民生委員の役割が重要になってきている今日、その活動に一定の水準が求められ結果にもある種の責任がついてこざるを得ない。ところが無報酬あるいは奉仕性の強調は民生委員の責任を薄めてしまはいはしないだろうか。奉仕性、自発性に委ねられた活動は、意欲が低い場合には活動の不活発さにつながる。しかし活動が不活発であったとしても、それが目立たぬ限りは、概ね、それを理由に解嘱されるということはほとんどない。民生委員の活動に個人差があることはつとに知られているところだが、奉仕性に、その原因があると言っ
て良いのではないか。民生委員の役割を重視する時代に入りつつあるのなら、奉仕性が今後大きな課題にのぼってくるものと筆者は考えている。

5. 結 語

民生委員制度について論者によってこれまで指摘されてきた問題点は、今のところ先に指摘したような点について言うなら大幅な改善へとつながらずに今日を迎えている。

方面委員から数えれば実に80年にならんとする長い伝統を持ち、様々な諸課題を抱えた現制度の下でも、地味ながら献身的に尽力される多くの民生委員の方々がおられることは筆者も承知しているし、真摯な姿勢と情熱に心から敬意を表す以外にない。だが時代は変化し、福祉をめぐる状況も、

福祉制度にも多くの改革がなされつつある今、民生委員制度についても抜本的な改革を必要とする時が来ているのではないだろうか。

その問題性が凝縮された形で表面化しているのが沖縄の定数不足であるというのが本論の立場であった。つまり沖縄の問題を考察することは一部地域の例外的な事項を扱うことではなく、民生委員制度の構造的な問題と切り離せない改善点を探ることになる、と筆者は考える。構造的な問題という意味は、それが、ある地域の関係者の努力だけでは解決できない普遍的な広がりや根深さを持つということである。たとえある地域で民生委員がうまく機能していたとしても、それは制度の構造が社会や時代の流れに適合しているというよりは、関係者の尽力によるところが大きく、過重な負担の上に成り立っていると思われる。

小論では、民生委員の充足状況体制が地域ニードに十分配慮されていない事実を取り上げ、それが時代的傾向からみた際に大きな課題となることを指摘した。またその背景には、自治会推薦の問題、名誉職規定の扱いの難しさ、さらに奉仕性の再検討の必要性など民生委員制度を根本から問いなおす課題を挙げた。いずれも沖縄の定数不足を通して見たときに浮かび上がる諸課題であり、一元的解決策を見いだしづらい多面的な問題性のあることがわかる。

ところで今年の初めに、民生委員制度には一つの改正がなされ、主任児童委員制度が導入された。民生委員制度にとっての新たな変革の始まりであろう。しかし現場では、制度の滲透が不十分で、主任児童委員の役割や組織上のあり方をめぐっての混乱の声も聞かれるし、適任者を得られず欠員状態がより深刻化している地域も少なくない。

在宅サービスにおいても地域ごとに取り組み方の違いや差が出始め、地域が抱える事情もそれぞれ異なってくる。従来のような民生委員制度の全国一律適用の限界が出てくるのかもしれない。もっときめの細かい制度の調整が求められてくるのではないだろうか。

そして研究の上でも、民生委員制度を全国レベルで検討するだけでなくそれこそ正に「地域性」の観点を取り入れた幅のある分析が必要な段階に

あるのではないか。地域に密着した分析から積み上げた結果として制度改革が必要であるという研究の立て方が求められているように思う。

民生委員は全国にまたがっており、そのあり方も受け止められ方も多様で、実態を掌握するのはなかなか困難であると言われる。小論で扱った内容はその中のごく一部であり、民生委員制度改善への基本的な課題に過ぎない。今後は、個々の民生委員の意識などを含めた地域に根ざした分析が求められるであろう。また具体的な改善点の検討も必要となってくる。筆者の研究課題としたい。

付 記

資料収集やききとり調査にあたっては、下記機関の方々に、ご多忙の中で便宜をはかっていただいた。ご芳名の紹介は差し控えるが、記して深く感謝する次第である。

全国社会福祉協議会民生部・沖縄県社会福祉協議会地域福祉部・那覇市社会福祉協議会・東京都民生委員連合会・新潟県社会福祉協議会・沖縄県生活福祉部社会福祉課・那覇市福祉部社会課

注

- 1) 民生委員法で定める民生委員は、同時に児童福祉法第12条第3項により、すべて児童委員も兼ねることになっているため、正式には「民生委員・児童委員」と記すのが正しいが、本論では慣例にしたがって児童委員も含めて「民生委員」と記述することにする。
- 2) 民生委員の欠員問題については、今年に限っても、新聞紙上で例えば次のような報道がなされている。
「不足しています 地域福祉の担い手」、琉球新報（1月24日）
「慢性的な委員不足」、沖縄タイムス（5月11日）
- 3) 沖縄県の最新の委嘱状況は、主任児童委員も含め、不足（未推薦）人数が95人、充足率は94.9%である（平成6年8月1日現在、沖縄県調べ）

- 4) 旧那覇市は、1954年に首里市、小禄村、次いで1957年に真和志市を合併して、現在的那覇市（人口約30万人、市面積38km²）となっている。
- 5) 民生委員法第4条
 「民生委員の定数は、厚生大臣の定める基準に従い、都道府県知事が前条の区域ごとに、その区域を管轄する市町村長（特別区の区長も含む。以下同じ）の意見を聴いて、これを定める」
- 6) 沖縄の現行定数の多寡を判断する一つの方法として、日本国勢図会（1992年10月1日現在）により、人口と人口密度の規模が比較的似ている県を挙げ、下記に参考資料として掲げておく。

	面積 (km ²)	人口 (千人)	人口密度(1 km ² につき人)	民生委員現 行定数(人)
沖縄県	2265	1238	546	1732
香川県	1875	1024	546	1771
滋賀県	4017	1246	310	2431

- 7) 生活保護率については、厚生省「社会福祉行政業務報告」より。なお保護率の算出方法は、1ヵ月平均の被保護実人員を総務庁統計局発表による平成4年10月1日現在の推計人口（総人口）で除したものである。
- 8) 那覇市福祉部「福祉概要 平成5年版」
- 9) 那覇市政末端連絡事務委託規則の委託事務事項（那覇市「平成5年度自治会事業概要」）

件名	内容
集団検診及び狂犬病予防注射の伝達	結核、DPT、小児マヒ、種痘、法定伝染病、予防接種 市民健康課
防災安全の伝達	交通安全運動の際の伝達協力 防火運動の際の伝達協力 市民活動課 消防本部
その他必要事務	軽易な事項の広報伝達

- 10) 那覇市の「自治会は、他市が市内全域にわたって町字単位に自治会が組織されているのに対し、旧字住民で組織された自治会が存在する一方、都心部においては戦後、市街地が形成・発展していく中で寄り合い世帯的に組織作りがなされた」（「平成5年度 那覇市自治会事業概要」5頁）
- 11) 岡村重夫によれば、地域組織化活動というのは、「地域福祉にとって望ましい地域社会構造や社会関係をつくり出す活動を意味する」（『地域福祉論』光生館1974年67頁）。
- 12) 在宅福祉推進を課題とした民生委員活動の機能（はたらき）については、従来の「社会調査」「相談」「情報提供」「連絡調整」「意見具申」の中で、その一部（「連絡調整」）を見直し、「連絡通報」と「調整」とに分け、さらに「支援体制づくり」を加えて、次の7機能に整理している。
 - ①社会調査（地域におけるアンテナ役）
 - ②相談（地域における世話役）
 - ③情報提供（地域における告知版役）
 - ④連絡通報（地域におけるパイプ役）
 - ⑤調整（地域における潤滑油役）
 - ⑥支援体制づくり（地域における支援役）
 - ⑦意見具申（地域における代弁者役）

また重点活動では、

- ①個別援助活動の強化
（相談活動の強化、福祉票の総点検と活用、各種サービスの点検と活用の強化）
- ②在宅援助のためのネットワークづくり
（要介護者を囲むネットワークづくりの推進、福祉・保健・医療ネットワークづくりの推進）
- ③福祉のまちづくりへの協力
（在宅援助ボランティアの発掘、地域住民の福祉への理解と参加の

促進)

を挙げている。

- 13) 東京都民生委員連合会、1993年、「民生委員・児童委員の活動に関する調査Ⅱ 報告書 一関係機関職員対象一」

なお、調査の対象である福祉の関係者とは、東京都区市町村の行政の民生委員協議会担当者、福祉事務所ケースワーカー、保健婦、児童福祉司、社会福祉協議会職員である。

- 14) 活動や制度の改善を主なテーマとしているものには、例えば次のようなものがある。

- 小倉襄二、1973年、「民生委員制度とその問題点」、ジュリスト（現代の福祉問題）、第537号
- 渡辺武男、1973年、「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」、社会福祉研究第12号
- 京都府社会福祉協議会（民生・児童委員活動調査研究委員会、委員長井岡勉）、1978年、『民生委員制度 一その現状分析と提言一』法律文化社
- 中野いく子、1981年、「民生委員活動の将来」、熊本短大論文第31巻3号
- 中野いく子、1982年、「地域社会における非専門的パワーの意義と役割——民生委員・保護司等」、社会福祉研究第30号、
- 古川孝順、1990年、「福祉ニーズ＝サービス媒介者としての民生児童委員」、日本社会事業大学、社会事業研究所年報、No26
- 全国民生委員児童委員協議会・全国社会福祉協議会（地域福祉推進と民生委員・児童委員の役割とあり方委員会、委員長大橋謙策）、1991年、『地域福祉の推進と民生委員・児童委員活動 一地域福祉推進と民生委員・児童委員の役割とあり方委員会報告一』
- 東京都民生委員連合会（東京都民生委員・児童委員活動に関する基本問題委員会、委員長吉澤英子）、1993年、『これからの民生委員・児童委員活動の推進にむけて 一民生委員・児童委員活動に関する

基本問題委員会報告一』

- 15) 中田実〔1992年、「地域社会の変動と町内会・自治会」、都市問題、第83巻第1号〕によると、土地高騰に伴う転居、職任分離、外国人居住などによる住民構成の多様化、一人暮らしや高齢者のみの世帯の急増、大型店舗進出により住民の暮らしと共にあった小商店などの排除などの地域変動により、伝統的に自治会が担ってきた役割を果たす人材が不足し、地域問題解決への関与の消極性が目立ち、自治会機能が問われていることを論述している。
- 16) 県内の民生委員（制度）の歴史については、下記を参照。
○沖縄県民生委員協議会連合会・沖縄県社会福祉協議会、1987年、『沖縄県民協15年の歩み』
○青木行雄「民生委員制度への指針 ー沖縄の特殊事情を加味した制度にー」、1970年、沖縄の福祉、第20号
○渡辺博「民生委員制度とその活動 ー沖縄における制度発足に向けてー」、1970年、沖縄の福祉、第21号
- 17) 香川亀人〔1954年、『民生委員の父 林市蔵先生伝』、広島県民生委員連盟、75～78頁〕によれば、方面委員制度を創設した林市蔵は、無報酬について次のように語ったとされている。
「方面委員の精神のすべての条件を取り除きましても、最後に残るのは絶対無報酬であると思います。…中略… 報酬は他に求むるものに非して、自ら得るものである。斯業に趣味を自覚すること既に一つの報酬である。努力の結果が予期の解決効果を告げ、衰心に言うべからざるの愉快を感ずるに至ること誠に大なる報酬なりと言わざるを得ぬ」
- 18) 月刊福祉〔1967年、第50巻11号、24頁〕の民生委員の役割をめぐる座談会の中で、坂寄俊雄は、滋賀県、京都府、全社協で行われた民生委員の意識調査結果をもとに次のような発言をしている。
「民生委員には、なりたくてなった、というよりも、無関心あるいは押しつけられた形でなった人が相当あるわけですね。そういう意味では、批判に対して、民生委員が責任を負うべきではなくて、むしろ気

の毒だと思っているわけです。」

この傾向は、近年の幾つかの調査結果をみても、大きく改善されているようには考えられない。

参考文献

- 岡村重夫、1974年、『地域福祉論』、光生館
- 小倉襄二、1966年、「民生委員の『責任』について」、月刊福祉、第49巻10号
- 沖縄県民生委員協議会連合会・沖縄県社会福祉協議会、1987年『沖縄県民協15年の歩み』
- 香川亀人、1954年、『民生委員の父 林市蔵先生伝』、広島県民生委員連盟
- 京都府社会福祉協議会（民生・児童委員活動調査研究委員会、委員長井岡勉）、1978年、『民生委員制度 -その現状分析と提言-』、法律文化社
- 厚生省社会局、1991年、『民生委員児童委員必携 第36集民生委員法の解説』、全国社会福祉協議会
- 厚生統計協会、1993年、『国民の福祉の動向』
- 重田信一・高橋思敬・一番ヶ瀬康子・金子正太郎・永田幹夫、1967年「現代の民生委員 -その現実と期待される人間像-（座談会）」月刊福祉、第50巻11号
- 全国民生委員児童委員協議会、1987年、『民生委員制度70年史』全国社会福祉協議会
- 全国民生委員児童委員連合会、1994年、『市区町村民生委員児童委員協議会実態調査報告』
- 全国民生委員児童委員連合会・全国社会福祉協議会、1987年、『ふれあいのネットワークづくりをめざして -70周年活動強化方策の手引き』
- 東京都民生委員連合会（東京都民生委員・児童委員活動に関する基本問題委員会、委員長 吉澤英子）、1993年、『民生委員・児童委員の活動

に関する調査Ⅰ－民生委員・児童委員対象－』『民生委員・児童委員の活動に関する調査Ⅱ－関係機関職員対象－』『これからの民生委員・児童委員活動の推進にむけて－民生委員・児童委員活動に関する基本問題委員会報告－』

- 那覇市、1993年、『那覇市自治会事業概要』
- 那覇市社会福祉協議会（執筆 川添雅由）、1991年、『社会福祉に関する市民意識調査報告書』
- 那覇市社会福祉協議会、1993年、「民協定数の算出ならびに世帯数に関する資料」
- 那覇市福祉部、1993年、『福祉概要』
- 那覇市民生委員児童委員協議会、1993年、『民生委員児童委員名簿平成5年4月1日現在』
- 中垣昌美、1975年、「民生委員制度の発達段階的考察」、龍谷大学論集、第406号
- 中田実、1992年、「地域社会の変動と町内会・自治会」、都市問題第83巻第1号
- 古川孝順、1990年、「福祉ニーズ＝サービス媒介者としての民生児童委員」、日本社会事業大学、社会事業研究所年報、No26
- 古川孝順・村井美紀・宮城孝・茨城尚子ほか、1990年、「新しい社会福祉供給＝利用システムと民生委員・児童委員の役割」、日本社会事業大学、社会事業研究所年報、No26
- 三富紀敬、1977年、「民生委員の階級的基盤」、立命館経済学、第26巻3号
- 渡辺武男、1973年、「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、第12号