

民生委員の意識状況について

— 地域（福祉）組織化の問題として —

小 倉 襄 二

I 民生委員問題の位置

民生委員制度についての論究は無視されている。社会福祉の諸領域の研究者の問題意識にのぼっていないようにみえる。公的扶助、児童福祉、あるいはボランティア活動、社会福祉協議会活動などについて述べるときには必ず民生委員の役割についての解説はなされている。しかしながら、民生委員と民生委員制度、社会福祉の基礎的な理論の枠ぐみからアプローチして、その実態と意義を解明した研究の実績はほとんどみあたらない。「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三九年・三〇）は稀れにみるすぐれたアプローチをしめた成果であるが、その研究方法とその限定というところで、とりくみの不足、問題意識の欠如について次のようにのべている。民生委員

民生委員の意識状況について

員制度そのものの「質と量」からくるところのむづかしさという点である。

(1) 全国約七、四〇〇、地区にすればその数倍になる民生委員協議会（会協）と全国一二八、〇〇〇人とされる民生委員活動の実態を完全に掌握することは殆んど不可能に近い。(2) 民生委員制度は、わが国における独自の社会事業の一制度としてその機能を、地域性という幅と深さをもって担っている。民生委員の活動は、わが国社会事業の体系の生命性を支える毛細血管であるといってもよい。(3) 民生委員法第一四条（民生委員の職務は、左の通りとする。一、常に調査を行い、生活状態を審かにして置くこと二、保護を要する者を適切に保護指導すること、三、社会福祉事業施設と密接に連絡し、その機能を助けること、四、社会福祉事業法（昭和二十六年法律第四十五号）に定める福祉に関する事務所（以下福祉事務所という）一、他の行政機関

民生委員の意識状況について

の業務に協力すること、2、民生委員は、前項の職務を行う外、必要に応じて、生活の指導を行う、この条文に定める民生委員の職務の範囲は、その規定の不明確さ故にまさに無限大のひろがりをもっている。このような、民生委員制度に潜む「量的、質的」な重みを前提として、(4)この問題分野における研究実績が殆んど皆無であること、(5)民生委員に関する文書は多数存在するし、民生委員について語ったものも枚挙にいとまがないが、大部分は、民生委員のあるべき姿、心構えについて述べたものか、限られた事例のなかで印象的に受けとめたものを一般化して、民生委員制度と民生委員個人を何ら整理して扱うことなく結論を下すというものが多い。この全社協の調査は、明治学院大学教授重田信一氏、全社協渡辺博氏の協力のもとに、日本社会事業大学教授木田徹郎氏、高沢武司氏が全過程を担当されたのであるが、これらの指摘は、的確に民生委員問題の研究の不在、無視をついているように思う。しかし、この指摘に加えて、さらに民生委員制度の討究がなおざりにされている理由をあげてみたい。

(1)歴史的な把握の欠如、わが国の社会福祉研究の全般的な傾向のなかで、歴史性、歴史的な視点が確立していない。すぐれた社会事業の歴史研究はあるが、現状分析を行う場合は、そうした歴史的な把握の成果が十分に汲みとられていない。方面委員制度の創設(大正七年・一九一八年)から数えて、昭和三十二年は、その四〇周年にあたる。方面委員制度から民生委員制度へのこの四〇年にわたるあゆみと、その周辺の諸問題こそ、たんに過去の事実と

してみることで、現状把握の視点と切断してとらえるべきものではない。歴史的に原則、制度、実際の施策などを再検証することは、民生委員制度の現況をあきらかにとらえる条件にとどまらず、社会福祉に関連する諸領域の位置を明確にする大切な作業なのである。「民生委員制度四十年史」(全国社会福祉協議会、昭和三十九年刊)は詳細な記録にもとづく民生委員制度史であるが、民生委員制度の現実、その条件に連結する問題意識には乏しい。社会福祉の諸制度におけるわが国の伝統、独自性、風土性に切りこんでいく一つの重要な通路として民生委員問題があることが関与されている。

(2)現状研究そのものに内在する方法論的な欠陥である。さいきんになって漸くA地域福祉Vというカテゴリーが土着的な論理で検討されつつあるが、社会福祉協議会活動も生硬なコミュニケーション・オーガニゼーション理論の直訳的な導入が多かった。民生委員制度のA伝統V、A歴史V、A可能性Vについての事実在即した検討はなおざりにされてきたといえる。中央レベルから地方レベルへの下向的な指導と移植的組織理論の持ぐみからハミ出したものとして、現状研究の基本的な諸過程と民生委員制度の関連を正面からとりあげる努力が怠られてきたといえるのである。社協活動の現実に触れれば、民生委員の役割の大きさ、依存の高さが明白であるにかかわらず、民生委員の側から接近した社協活動の問題点が必ずしもあきらかではなかった。社協活動に従属する役割分担についての指摘は多かったが民生委員の主体性からある

いは実態、条件に即した分析は皆無に近いのである。さきの木田、高沢両氏の民協を対象とした Discussion Diagram (討議展開図)を採用したアプローチなどもっと早い機会に試みられていいものであった。

(8) 社会福祉の諸領域を理論的にとらえるA立場Vの側面からくると限界も大きいと思われる。社会福祉の理論はA民主化V、A改革V、A権利V、A啓蒙V、A批判Vの論点から展開し、そのことが戦後の社会福祉研究の発展、制度の整備に大きな貢献をした。方面委員制度らしいの歴史制約をもった民生委員制度は、大きな時代の断絶のなかで、その再編成へと動いていたのであるがこの転換の段階での民生委員制度に対する積極的な提言は乏しかった。「国家社会全体の大きな変革の中において方面委員制度のみがひとり従来のままの組織と態勢で存立運営されることは却って本制度を時代の遺物と化せしめるおそれがあり、また、課せられた大きな任務を遂行することはできないので、一日も速かに新時代に即応する制度たらしめるよう、その刷新が内外から強く要請されるに至った」(民生委員制度四十年史・三〇八頁)ということであったが、民生委員令(昭和二十一年九月十三日、勅令第四百二十六号)前後の事情も、旧生活保護法(昭和二十一年九月九日、法律第十七号)の施行にあたって「民生委員令による民生委員は保護事務に関して市町村長を補助する」という職責を明示して利用することについての配慮はあったが、方面委員を民生委員とする名称の變更の背面にある構造的な体質改革についての検討は不十分であった

民生委員の意識状況について

た。当然、林市蔵氏(方面委員側の設置者、当時、全日本方面委員連盟副会長)から、名称変更自体にも反対、個別指導の外に、一般住民の集団指導とか地域福祉というような広範な活動に対する危惧の表明などもあったが、この重要な論点についても、目先のさしせまった要請や他律的な委員活用論に押されて徹底した追究がなされていたとはいえない状況であった。これらのことが禍根を残した。民生委員制度は戦後の段階で一部の直接的な関係者、行政当局者、民生委員自身のなかでさまざまな新しい状況に対する適応についての提案はあった。しかし、生活保護法(昭和二十五年)の制定を契機とする公私分離の原則、社会福祉主事制度の確立、民生委員の協力機関化にふみきるなかでの広い社会福祉全般——とくに公的扶助、児童福祉、低所得層対策、地域組織化などの局面を民生委員制度の客観的な過程、機能に関連させた分析は問題意識としてきわめて低調であった。当然の結果として基幹にふれない現状分析と事例の解説でいどのアプローチにとどまってしまった。

(4) 結論は今後の展望に関する部分でとりあげるが、民生委員制度はあたまたからA保守V的なシステム、人的構成と規定して、拒否的にみるべきものだという考え方が存在する。A保守Vに対抗するA改革・進歩Vの視点からの批判が率直に提起される場合はまだよい。地域性に根づく支えられた民生委員制度の実態と条件をヌキにしてA反動Vときめつけ、故意に無視するような傾向さえあった。さきにのべたように公的扶助、児童福祉行政への協

民生委員の意識状況について

力、世帯更生資金の処理、社協活動の各部門に現に働いている客観的過程としての民生委員の役割は無視できるものではないし、無視すべきでもない。民生委員制度がこのような問題意識の不在と制度の実質的な重さとのきわだった対照を、そのままに放置しておくべきではないと思う。

Ⅱ 民生委員の意識状況

とうてい全面的な分析は不可能なので、調査計画と最終の整理に参加した滋賀県の「民生委員の意識調査」(昭和三十九年七月)を素材として民生委員の意識状況と制度自体にひそむ若干の課題をあきらかにしておきたい。(A資料と略称)さらに、さきの「民生委員活動の実態とその諸条件に関する研究」(B資料)をも併せて検討する。

(1) A資料は滋賀県民生委員協議会の事業計画としてのブロック別民生委員研修会の出席者を対象とした。回答数八七〇人、男六一一人(七〇・二%)、女二三九人(二七・五%)、不明二〇人(二・三%)この数は民生委員総数の四九・五%である。市・郡別の変化をみている。B資料は地区民協を対象とし東京一、神奈川五、千葉二、群馬一、民生委員の数は一〇五名である。この場合は、A資料とちがって、市・郡別のみではなく民協の所在が、住宅商店混在地域、商業と純農村、衛星都市地区、観光、交通支店地区などの地域類型を考慮している。

(2) 年齢構成について—A資料では六〇—六九歳(三八・〇%)、五

〇—五九歳(三九・二%)この二つの年齢層で七七・二%を占め、七〇歳以上を加えると八〇%をこえる。B資料でも、六〇代が四九・五%と最高、二〇代、三〇代は各民協とも、一人、二人と数えるほどしかない。民協というまとまりでみるときは、それぞれの民協が「個性」をもっており、年齢の幅があったり、婦人民生委員(A資料でも比較的若年層が多い)の含まれる差もあって、年齢だけで民協、民生委員をやかくいうことはできない。活動に則して、とくに児童委員という職責にも関連して若年化をはかるべきだという要請がある。B資料は「現行制度が名誉職的で下請業務が多岐にわたり、かつ会合が多すぎる間は、家計中心者としての壮年層が民生委員になることは、およそ不可能である。まして民生委員の諸会合が昼間に行われている間は、絶対に民生委員としての地区のまとまりは壮年層で生じない」(B資料・九頁)といっている。若干の例外を除いて、民生委員活動がまず与える印象の停滞性、保守性、経験主義への固執、変化への懷疑やためらいなどの主因もこの点にあるといえよう。できるかぎり若年化は促進すべきであるし、一方で老年層だから動きが鈍いというだけではなくて、活動に密着した「若返り」の方策を工夫すべきである。

(3) 在任年数について—民生委員の「経験とカン」ということがいわれ、一部の委員に根づよい理論の軽視があるが、年齢構成の高さとともに、その在任年数の長期化とも関係がある。A資料では、三年未満(三三・五%)、三年～六年(二一・八%)、六年～十二年(四・五%)、十二～二十年(一〇・九%)、二十年以上(三三・一%)、不明

(七・二%) となっている。資料では、辛うじて二期にわたるか、あるいは新任直後の四年以内の人は三三・三%でトップである。しかし、一五年から二〇年にわたるものが二三・八%で二位であって、民生委員の著しい固定化を物語り、在任一〇年以上をとると四七・五%にも達する。なかなか手がないこと、適任者がえがたいこと、推薦組織の欠陥などが指摘される一方、本人の強い要望、ボス取引で固定したり、はなはだしい場合には表彰や褒賞目あての居すわりを公言する人さえもあるという。在任期間の長さのみを機械的に論ずるわけにはいかないが、適材適所による新陳代謝は新人の発掘という面、フレッシュな協議、役割の分担のためにも不可欠であろう。A資料においては、直接に在任期間そのものについてはないが、Q1A推せんされたときどう思ったかVQ2A再選希望についてどう思っているかVについて設問している。八七四名のうち、七五・九%(婦人の場合は八八・七%)が「責任を感じて困った」と答えており、Q2に對しては、二六・一%が「再選を希望」しており、「希望しない」という人は三四・八%と上廻っている。「どちらでもよい」というあいまいな立場の人が三六・四%もある。Q1の「責任を感じて困る」というのは、地域で民生委員の職責が十分に理解されておらず、自分の職責が地域社会でどのように展開され受容されるかについて、やや未知にむかっただの「不安」の卒直な表明であり、たんなる困惑のみではないと考えられる。在任期間と關係して二期委員のうちに「再選を希望しない」という比率が高く一つのカ

民生委員の意識状況について

べになっており、重荷、不なれ、負担という新任委員の苦しみがかかり、關係機關、団体との連携も円滑になってくればおのずから再選への積極面もでてくるといえるのではないか。一つの危険は、資料ではAあなたは民生委員であることをどう思っているかVという設問をし、「満足している」(五五・二%)、「満足していない」(二〇・二%)、「何とも思っていない」(一四・二%)、「不明」(二〇・四%)となり、「満足している」という回答は、婦人委員よりも男子委員に高く、市部よりは郡部の方に高率になっている。これは、すぐれた活動により一つの充足感として表明された場合も稀れではないが、その満足感には「向上」よりは「停滞」マンネリズムに傾くことがある大きな問題である。むしろ「満足していない」という回答群のうちに潜む自己批判や建設的な発言、地域に根づよくわだかまって、活動も意にまかせぬという矛盾などについて聴くべきことが多いと思う、さらに委員でありながら、自己の職責についての無関心派ともみえるグループが固定化しつつある傾向が資料にあらわれていて、在任期間のズルズルとした延長とともに注目しなければならぬ。B資料では、一〇五名のうち就任前に民生委員になることを積極的に望んでいたものは一〇・五%、逆に全く拒絶の姿勢にあったものも殆んどない。若干の意志が働いたもの四〇%、全く無関心のもの四五%、両者あわせて八五%はほとんど無準備であった事実をあきらかにし、A資料とおなじく、民生委員の自覚性とか活動力は就任以後にで

民生委員の意識状況について

てくることをとらえている。

(4)職業構成について、A資料では、農林・水産業が(四五・八%商業)(二・〇%)、宗教家(主として僧職)(八・七%)などが主なところである。B資料は雇用関係で類別し、(1)大小にかかわらずない経営主(経営者・自営業・農業) (2)自己の労働力で生計を立てる被雇用的職業(専門技術的職業、俸給生活) (3)無職と八分類している。その比率は五〇対一九対二三、圧倒的に(1)に偏っている。民協の区域とくに、衛星都市域、郊外住宅・農村地域には被雇用的職業が目立つことが注目されている。職業の問題は、民生委員活動に対する生活時間的配慮と深く相関する。とうしてもA資料—B資料ともに首位をしめる自営(農業)が地域と密着しやすく、動きやすいということで比重が高まってくる。B資料の被雇用的職業の比重の高いという地域の特徴は十分に検討する必要がある。とくに、地域開発の促進によって、ヘッドタウン化、被雇用人口の増大が目立っており、地域の職業構成が流動化し、首位をしめる自営(農業)にもぎびしい兼業化が進行しつつある。そのため自営で動きやすい、あるいは地域に密着しているといった条件は稀薄化しつつある。住民要求に即応するとしても、自営的な立場に偏っている、地域の職業構成の変化に対応できなくなると、ますます民生委員活動の効果、知悉度、住民の期待などについての反応が鈍化することになる。困難を一つ一つ排除して、年齢層の幅をひろげるとともに地域性に沿った職業のヴァリエティを確保する方向をわざわざねばならない。この前提にたつて、会

合、活動方針に関連する生活時間的配慮を行うべきであらう。

(5)公的役職の問題—この問題は、たんに、民生委員がいくつかの公的な役職を兼ねていることとは是非という以上の課題を

第1表

	男	女	不明	市	郡	合計
自治会役員関係	192 (18.8)	5 (1.5)	2 (0.5)	94 (16.4)	105 (13.2)	199 (14.5)
産業委員関係	96 (9.4)	3 (0.9)	2 (0.5)	36 (6.3)	65 (8.2)	101 (7.4)
教育委員関係	150 (14.7)	48 (14.5)	2 (0.5)	92 (16.0)	108 (13.6)	200 (14.6)
福祉役員関係	198 (19.4)	51 (15.5)	1 (0.4)	123 (21.4)	127 (15.9)	250 (18.2)
地域団体関係	220 (21.6)	128 (38.8)	6 (28.6)	140 (24.4)	214 (26.9)	354 (25.8)
空	164 (16.1)	95 (28.8)	6 (28.6)	89 (15.5)	176 (22.1)	265 (19.3)
不明			2 (0.5)		2 (0.3)	2 (0.1)
合計	1,020 (100.0)	330 (100.0)	21 (100.0)	574 (100.0)	797 (100.2)	1,371 (99.9)

第2表

	男	女	不詳	市	郡	合計
1 市町村会議員	15	0	0	1	14	15
2 区長	48	0	0	13	35	48
3 自治会役員	129	5	2	80	56	136
4 農協役員	66	2	2	23	47	70
5 農業委員	29	1	0	12	18	30
6 産業委員	1	0	0	1	0	1

7 教育委員	13	3	0	6	10	16
8 社会教育委員	21	2	0	8	15	23
9 公民館関係	52	10	0	34	28	62
10 P T A 役員	64	33	2	44	55	99
11 検 閲 司	54	18	0	32	40	72
12 社 協 役 員	144	33	1	91	87	178
13 青年団役員	6	0	0	2	4	6
14 地域婦人会役員	4	36	1	19	22	41
15 老人会役員	0	17	0	9	8	17
16 遊学管理委員	22	4	1	9	19	28
17 市の他 の役員	187	71	4	101	161	262
登 白	164	95	6	89	176	265
不 明	0	0	2	0	2	2
計	1,020	330	21	574	797	1,371

くんでゐる。とくに職業の問題と密接にかかわりあつて、民生委員の意識状況をつかむうえで極めて重大な意味をもつてくる。第一表及び第二表はA資料においてQ4Aあなたは地域でどんな役職についていますかVという設問について回答である。

A資料では、表のしめすように産業委員関係だけを例外として、他の役職との兼務は殆んど均等化している。しかし、区長、自治会役員、農協役員などの兼職が圧倒的に多い。民生委員は、

民生委員の意識状況について

通念的に民間ボランティアとは言つても、戦後の実績からいつても、行政との連携、市町村行政の末端組織的な役割をもつ区長、自治会役員の職責と共通の要求があるので、兼職もこうした要素への願慮が働いていると思われる。B資料では、兼職の量と質という表現を用いている。量としては、超人的・公的役職を四〇種類ももっているものがあるといわれていたが、実際には二一〇種類をこえるものは一人しかない。大部分は民生委員以外に何もしていないが、二つ以下で、それをあわせると全体の五二・四%となる。そこで、民生委員の全部が全部、「名望家」的であるとみなすのは誤りだといつてゐる。しかし、一〇〜二〇種類の公的役職をもつものが一〇%、ともかく何らかの他の公的役職をもつものが全体の七三%にも達することは注目すべきである。質的には、傾向として、行政協力団体役員三四・五%、町会、部落役員(三・九%)、社会福祉団体役員(二・三・五%)、そこで、民生委員という行政協力委員―他の行政協力や団体役員―町会・部落会役員―社会福祉団体役員という役職の棲着が進行している。八・一%というその他の行政協力委員としては保護司との兼任が目立つといわれている。

すでに松下圭一氏は、こうした民生委員の兼職を含む事態を次のごとく描出している。「もちろん戦後は、旧地主を典型とする戦前の『名望』有力者から、『役職』有力者への転化が急速にすすんでいる。この『役職』有力者への転化は、部落会・町内会の物質的基盤、ないし社会的規制の崩壊を意味している。すなわ

民生委員の意識状況について

ち、農村では農地改革とその後の農業生産の高度化が、都市では

地域政治に無関心な新中間層や労働者の蓄積が、伝統的ムラ規制を稀薄化していくからである。にもかかわらず、それゆえにこ

そ、地域のムラ状況をふまえた町内会・部落会の戦後的な政治的再編成が行政的必要というかたちでおこなわれるのである」と述べている（現代日本の政治的構成・一九六二年・二二五頁）。しかも、

民生委員をふくむ地域社会における指導的役割をになう人々の形成、任務分担のしくみに問題があり、世論とか一般住民の要望になってというよりも、地域に固着したさまざまな利害関係の動きにつれて押しだされてくる。こうした一たん選任されると、自

分の行動力にものをいわせて、相互依存的な有力者層、現状維持的な勢力と癒着する傾向が強くなってくる。B資料でも、民生委員関係の連絡事務を専業とする社協の職員が「民生委員は様々の組織団体に顔がきかなければつとまらない。だから、ただ若い人というだけでは何もならない」といった事実が報告されている。兼職を積極的に評価する意見としては、「顔がきく」とか「

社会資源への連携がスムーズだから」といっているが、安易な癒着を是認していると本来的な民生委員活動が空中分解してしまうおそれがでてくる。A資料の分析会議では、弊害のある一方、民

生委員が兼職して好ましいものとして、職業安定所の委員、社会教育委員、公民館運営委員、婦人会、P・T・Aの役員、行政告

情相談員などの兼職は活動本位に考えてプラスになるという考え方がしめされた。しかし、B資料が「民生委員活動の実態構造と

第3表

消費時間	公的役職数											不明	tot
	~2	3	4	5	6	7	8~	33		3	105		
~2	11	8	1	5	1	1	7	3	37				
~4	1	3	3	2	1		6	16					
~6	3	2		1			8	14					
~8	1	1					3	5					
~10					1		1	2					
~20							1	1					
21~								1					
0	11	2	1	3	2	2	2	5	29				
tot	27	16	5	12	5	3	33	3	105				

特質」として、さまざまなファクターの相関をとっているが、とくに、第3表は公的役職数と民生委員としての活動消費時間（1週間当たり）の状況をしめしている。これを見るとあちこちの「場」で、社会福祉への理解と協力が期待できるとか、顔がひろいといつて楽観してはおれない断面がとらえられている。

(6) 民生委員の意識側面 (a) — B資料はこの把握については、民生委員が自己の存在を意義つけている機関の自覚と心的つながり、あるいは、活動上の心的結合対象の状況をとらえるという工夫をしている。あるいは、役割規定については、(1) 出先機関規定下へ公的機関の出先として、公的機関の業務を住民の中に浸透させるべく、半官的性質をもつのがよい。(2) 住民要求代表者規定へ民生委員は何よりも住民のためであるので、住民の要求を代表して公的機関にそれを持ち込むという任務が第一である。(3) 中立規

定—A公的機関の業務を住民の中に浸透させ、また、逆に住民の要求を代表して、両者を仲介するのが勤めだから、どちらの側にも立ってほならない。以上三つの選択肢によって民生委員の意識構造に迫ろうとしている。これを(1)—行政作用の downward、(2)—行政作用の upward、(3)接触媒介という表現で類別している。B資料では一〇五名のうち、住民要求代表者指定が多くて、四八・五%、中立規定が四三・八%であった。行政との癒着が公的役職の兼職のなかにみられたが、この場合には、出先機関規定はみとめられず、意外なほどだといっている。住民代表者規定にあっては、その住民観、中立化規定においては地域住民と行政機関の間に緩衝地帯を設定することになるので、民生委員の主体性とは何かという重大な問題に直面することになるとも指摘する。A資料では、さらに心的結合(地域活動対象)として、(1)地域一般住民、(2)問題世帯、(3)地元の集団組織をあげている。この三つの地域活動対象にわたって民生委員の意識をあらかじめするのはむづかしいので、A・B両資料とともに設問されている問題世帯(生活保護世帯)のテーマについて分析しておきたい。公的扶助をめぐる協力機関としての民生委員の思考とみてよい。A資料では、Q17として、率直にA生活保護法についてどう思っているかVときいている。原則についての反応をみると「保護を受けるのは貧しい人の権利である」と回答した人が三〇%、「権利というのは行き過ぎている」という回答が約五六%あり、さらに「惰民をつくる」というのが七%あった。興味のあるのは、経験年数の高い四期以上の委

民生委員の意識状況について

員に「貧しい人の権利である」と回答した人の割合がもっとも高くなって五二%をしめし、逆に「行きすぎだ」という回答が低くなってきている。やや極端だが、きわめて根づよい惰民観を表明した意見は一期、二期の委員の方に多くあらわれていた。経験年数の高い、年配の委員の方に意識として権利尊重の考え方がつよいことは注目してよい。「権利というのは行きすぎ」という回答は過半数をこえているが、このことで、ただちに民生委員には問題世帯に対する考え方が低位にあるとはいえない。朝日訴訟の経過やつよく主張されてきた新憲法感覚とか生存権感覚が地域に定着することはきわめて困難である。すでにみてきたような、年齢、社会的地位からみて権利尊重の意識が自発的に表明される条件はきわめて乏しい。この三〇%の「保護を受けるのは貧しい人の権利である」という回答は重要な意義をもつものといえよう。民生委員の新しい可能性—その芽をみるといえばいすぎであろうか。保護基準(十九次改訂)については、現行のまま「最低生活を保障しているからこれくらい」という回答は約二六%、「これで不十分だ」しかし「国民生活の現状から止むを得ない」という回答あわせて六八%で、基準の低さは多くの委員が肯定している。ここでも、経験年数の高い層になるほど「不十分である」という回答が増加し、「最低生活を保障している」という回答の割合が漸減している。

「たいまつ十六年」のむの・たけじ氏が「老いた目のたしかさ」とよんだり、「なんでもハイハイと気軽に首肯するものより

民生委員の意識状況について

は、頑固な人の方が、一度わかっただらさいごまで支えてくれる」と評したことも想到するが、こうした前むきの意識が大きく育つようならくみも強化しなくてはならない。だから経験年数の多寡と高年齢とは必ずしも一致しないが、委員の年齢構成の老令化をすべしに活動面の無力さを停滞にむすびつけて考えたり、ただちに保守・反動のキメつけをしたりすることを警戒しなくてはな

第4表

生原基連 在任年数	今の基準 で充分	今の基準でも なんとかやって おける	今の基準でや っておける皆 がない	不明	tot
～4		27	7		35
5～9		14	6	1	21
10～14		16	5	1	23
15～19		15	5	2	21
20～		3	1	1	4
NA		1			1
tot		76	24	5	105

第5表

	3年未 満	3年～ 6年	6年～ 12年	12年～ 20年	20年 以上	空白	合計
最低生活を保 1 障している	91 (32.0)	47 (24.5)	49 (22.7)	18 (8.8)	6 (2.2)	12 (4.4)	
これでは不充 2 分である	91 (32.0)	62 (32.3)	76 (35.2)	38 (39.6)	11 (40.7)	15 (24.2)	
困民生活の現 3 状からこれで やむを得ない	85 (29.9)	66 (34.4)	79 (36.6)	36 (37.5)	10 (37.0)	27 (43.6)	
4 高すぎる	1 (0.4)		1 (0.5)		1 (1.0)		

5 わからない	6 (2.1)	9 (4.7)	2 (0.9)			1 (1.6)
男	10 (3.5)	8 (4.2)	9 (4.2)	3 (3.1)		7 (11.3)
女						
不明	284 (99.9)	192 (100.1)	216 (100.1)	96 (100.0)	27 (99.6)	62 (100.1)
計						877

らない。鋭い批判を胸にひめた民生委員が高いアクティビティを發揮していることへの評価を忘れてはならないと思う。A資料でも、第十九次改訂の時点で、保護基準の妥当性について設問している。それについての、在任年数と生活保護基準の妥当性判定との関係は第4表に示められている。第5表はA資料によるものである。

B資料では現行の基準を充分であると答えたものは一例もない。在任五～九年の層において、現行基準の不当を突くものが一〇％程度増大し、逆に「何とかがやっていると」いう条件肯定が一〇％減少する。この傾向は、問題世帯への関心度の移行状態と完全に一致し、このことから、民生委員経験五～九年という段階が、最も生活保護、低所得層問題に関心が向き、それ以後は、活動半径の延長にともなう関心の拡散、あるいは「適応」の論理に落着くと推論している。さらにB資料では、「保護基準の引きあげ署名運動」という設定を行っている。民生委員の意志決定をみるためである。はっきり「署名する」というのは一八％、潜在的協力意志は条件つきを含め七七八％という高い数字になる。この条

件というのは、(1)保護基準の引き上げはその労働意欲を失わせ更に意欲を阻害する。少額引上げでない、労働意欲を減退させる。極力稼働意欲を助長させる。(2)運動条件に政治的、思想的背景をもつてはならない。与論の性質による、純粋な社会運動を確認した上などとなっている。A資料においても、たとえば、「朝日訴訟」についての知悉度、反応をとってみるといふことを当初考えたのであるが、あまりにも鋭い係争中のケースでもありこれは差控えた。これらは問題世帯に対する一つの反応にすぎないが、民生委員の意識状況を判断するうえに重要な根拠を獲たといえる。

(7) 民生委員の意識側面—(b)—

A資料を中心にかんたんにいろいろな領域に対する民生委員の考え方を整理してみる。Aどんな仕事に興味(関心)があるかVに對しては、一位、しあわせを高める運動、二位、生活保護世帯の指導、三位、心配ごと相談所などに関心が集中している。共同募金、里親、同和問題などに対する関心は低い。専門家による助力を前提として呼びかけ行事から個別的ニードの発見と解決の方向へというとりくみにはなっているようである。活動上の問題点については「困難なケースの処理や指導に困る」というのが全体の二七・八%で一番多い。民生委員の問題意識が成熟してくれば、この点はきわめて重大なカベであって、地域のボランティアとしての能動性を確保するための要請ともみられるものである。A資料の分析会議では、とくに離婚、家出、別居、非行などのケースを処理、保護するうえで困難が多くなっていることがあきらかにな

民生委員の意識状況について

った。公的責任の拡充強化、専門スタッフのキメのこまかい配置による連絡・指導・研修の体制が早急に確立されなくてはならない。ついで、活動上の問題点は、活動費が少ない(二五・二%)という訴えである。民生委員が自主的活動を中心とするものであり、さらにボランティアであることを本旨とすれば活動費と手当ということを問題にすること自体がおかしい。しかし実際には、調査旅費、調査依頼費、費用弁償、活動費、事務費というよう様々な費用によって、行政官庁あるいは社協が民生委員に支払っている。これらの費用支払いは、民生委員の自主的活動に対して支払っているというよりは、下請化したことに伴う費用と考えられている。B資料でも指摘されているように民生委員の無報酬性を伝統的な大義名分として強調しすぎると、実態との矛盾が生じてくるし、「無報酬の報酬」ということは、到底言葉に云い尽せないこの制度の妙諦である」といったアナクロニズムな自己満足に陥る危険もある。A資料では、とにかく活動費がすくなく困ると率直に訴え、それもヴェテランの委員、活動能力の高いと思われる委員に多いのも実質的な費用への要求としてうけとるべきであろう。A資料では、費用弁償の形で支給されるものは、地域差が若干あるが、年額三、五〇〇円見当である。これに対し、三八・六%は「現在の支給でよい」と回答し、四〇・六%の人は「もっと増額すべきである」と答えている。さきにも触れたように、経験年数の高い委員に増額要求がすくなく、とくに二〇年以上の委員の場合には、その比率が六三%にも達しているという点は

民生委員の意識状況について

無視できない。滋賀県民協連理事会の席上でも、この裏打ちとして、活動費増額要求の真意は、あくまでも自主的な活動や研修にあたっての経費をもっと増加してほしいという意味であることが強調されている。

民生委員協議会についての反応は、B資料では、地域類型と活動メモを観察記録として整理し Discussion Diagram を活用してユニイクな観察を行っている。活動メモの民協でとりあげる課題の区分は、I—(a)相談指導(職業相談・指導、生活・家事相談・指導、児童問題の相談・指導その他、各種資金の貸付あっせん・指導(世帯更生資金の貸付・償還指導、母子福祉資金の貸付あっせん・指導となつてゐる。IIとして、諸証明事務・社会福祉関係諸会合というように類別している。A資料では民協への出席状況をたずねてみると、「必ず出席する」九二・一%(全県下の出席率は昭和三八年には七八・八%)で、この「必ず出席する」という回答者の七〇%は「出席するのが楽しい」とこたえ、「お義理ででている」と答えた人は婦人委員に約二〇%、市部の委員に二〇%あった。当然、事務連絡のみでは敬遠されることになり、事務連絡を含むケース研究が七三・六%の民協でとりあげられている。民協の運営についても、現状でよいというものは三〇%強にとどまり、六三・三%の人が改善の必要を訴えている。とくに「研修の場として積極的にとりくむべきだ」とか問題に依じての専門家の参加―助言を求めて話し合いを活発化しようとか、チームワーク

クの必要性、開催回数をふやすことなどが主張されている。B資料でも、諸会合がどんなに多くても地区民生委員協議会だけは少くとも月に一回開催することが望ましいが、全国的にみても、毎月定例民協を開催しているところはすくないし、毎月ひらいても合同民協であったり、行事と抱きあわせて、定例民協にもその内容の面において密度の違いがあることが指摘されている。民協をとくに重視するのは、B資料が狙っているように「民生委員活動の実態は、民協の会合そのものに反映し、民協の会合は、民生委員活動の性格を表現し、民協の会合がうまくいってれば、民生委員活動の活動力に影響する」という前提にたっているのである。A資料でも民協への関心はきわめてつよい。滋賀県下の町村地区民協の場合には開催状況は二―三カ月に一度ということもあって、民生委員の意欲とそれを実質的に結集する「場」としての民協の運営がうまくかみあっていない。

III 民生委員問題の方向

市町村の社会福祉協議会に対しては、民生委員はA資料では七〇%強が役員とか問題別委員として参加している。地域住民のニードに密着して組織化を推進する社協にとつてはこの民生委員の社協活動へのとりくみ、その見識、意欲がその活動に大きな影響をもつことはいままでもない。今後の民生委員制度の評価、あるいは可能性については、二つのアプローチを重視しなくてはならないと思う。

その一つは、社会福祉協議会、保健福祉地区組織育成協といった組織の場を基盤として急速に変貌しつつある地域社会の福祉の確保に民生委員がどのような独自の役割分担をしないかという側面である。地域末端にひそむ住民の要求は多くの場合、無視されたり埋没されっぱなしになることがあまりにも多い。地域福祉の組織化の基本的な目標はこのような地域住民の福祉の要求を発掘し、解決への方向につよく推進するものでなくてはならない。さきに分析した、民生委員の意識状況の変革によってこの地域福祉確保に民生委員の協力をさらにつよめていく必要がある。これは、保守とか革新といったみきわめで連帯を切るのではなく、地域住民のくらしに即した要求や権利を具体的に維持確保するための地域活動というワクでとらえるべき課題なのである。こういう視点から民生委員活動の全般をとらえなおしてみる必要がある。

第二の側面は、とくに行政機関、組織との関係である。公的扶助、児童福祉のみならず社会福祉の諸領域に民生委員の干与が目立っているし、地域の組織化によって、社協の問題別委員としても、行政への判断、見識が要求される場面もますます増大する。そこで、民生委員の真に積極的な住民代表者規定がどのようにして可能かという課題がでてくる。このためには、民協の場においても定式化した協議題にこだわることなく、民生委員の日常性のなかでとらえた住民要求をケース研究や相談事業を通してとらえて、公的な責任や政策の不在に対して積極的な発言が必要であろう。A資料では、方面委員制度下の救護法実施促進運動について

民生委員の意識状況について

の知悉度をたずねていたが、ほとんどの民生委員はこの歴史的事実について無知であった。

民生委員活動に課せられているのは、たんに、地域社会の内部でA連絡・調整VやA相談・指導Vという定式にはまりこむのではなくて、かつての救護法実施促進運動にもはっきりあらわれた公的責任や行政責任にむかって、住民要求の側に立つ対決や批判的な行動の余地を十分に残すべきである。「政治的」「思想的」というイデオロギーへの配慮、その保守性などがこのアクションへの志向をよわめているが、さきの意識状況のなかにひそむ芽を大切にして、「事実」に即した社会的行動力を民生委員活動に期待したいものである。

附記 A資料の分析・筆計は滋賀県社会福祉協議会において、木内正一

君（同志社大学大学院社会福祉研究科）が協力担当した。