民生委員制度の担い手の意識構造
－民生委員対象アンケート調査結果から－

日本福祉大学　社会福祉学部
教授　小松　理佐子

１．調査の目的

民生委員は、1948 年に制定された民生委員法を根拠とする制度である。厚生労働大臣からの委嘱を受け、報酬を受けず、地域住民の相談・援助をする役割を担っている。委嘱されて活動する民生委員は、一般のボランティアとは区別され「公設ボランティア制度」（井岡 1973)、「行政委嘱ボランティア」（渡辺 1986）などと呼ばれ、日本独自の制度と理解されてきた。一般的なボランティアとの比較で民生委員をみると、①活動に対する最初の動機が任命によること、②制度化されていることに相違がある。

このような民生委員の存在について、福祉現場では自発性に欠けるなどの理由から否定的な意見も少なくない。しかし、前身となる岡山県済世顧問制度や大阪府方面委員制度の設置から数えると 100 年以上にわたって存続している制度であること、現に 23 万人を超える人が民生委員として活動していることを考えると、民生委員が日本の社会福祉の骨格の一部を形成していることは事実である。

以上を踏まえて、民生委員制度を担っている人々の意識と活動実態を把握し、制度の特徴と課題を明らかにすることを目的に、民生委員を対象とするアンケート調査を実施した。本稿では、その結果の一部である担い手の意識を報告する[1]。なお、本調査は日本学術振興会から研究助成を受けて実施した（課題番号 20H00087)。共同研究者は、高野和良（九州大学)、原田正樹（日本福祉大学)、斉藤弥生（大阪大学)、加川充浩（島根大学)、吉武由彩（熊本大学）である。

２．調査の概要

調査票は、基本属性、民生委員に委嘱された時の気持ち、民生委員になった現在の気持ち、民生委員としての役割意識、支援体制の課題、民生委員制度の在り方についての意見、で構成している。

調査対象は、大都市部と人口減少の進行する地方との地域特性の違いを考慮し、2010 から 2015 年の 5 年間の人口増減率のデータ（国勢調査）をもとに、47 都道府県を「増加」群、「減少率小」群、「減少率大」群に分け、それぞれのグループから対象を選定した。これらの中で調査協力が得られた８都県（東京都 23 区、秋田県、富山県、岐阜県、島根県、山口県、高知県、宮崎県）の全民生委員 28,057 人を対象とした。調査票を民生委員協議会の定例会議の場で配布し、郵送にて回収した。有効回収数は 21,031、回収率は 75.0％であった。調査期間は、2021 年 12 月 1 日～2022 年 3 月 31 日である。

実施にあたり、九州大学大学院環境学研究院共生社会講座・人間環境学府共生社会学コース研究倫理委員会の承認を得た。調査票の回収と集計は新情報センター[2]が行った。

３．調査結果

（１）回答者の属性

まず、民生委員制度を担っている人の属性を概観しておきたい。回答者の性別は、「男性」が 38.6%、「女性」が 61.4%であった。

年齢は、「70～79 歳」が最も多く、「80 歳以上」も含めると 70 歳以上が 48.3%を占めた。次に多いのは「60～69 歳」で 40.8%であった。

居住年数は、「50 年以上」が 45.5%、「30～50 年未満」が 38.0%、「20～30 年未満」が 9.2%という順であり、30 年以上が大部分を占めた。

職業は、『無職（「専業主婦・主夫」と「無職」と回答した人の計）』が 52.9%で半数を占め、続いて「パート・アルバイト」で 17.5%、「自営業（商工サービス業、自由業（家族従業者含む））」が 12.1%の順であった。「無職」と回答した人に、以前の職業を尋ねた結果では、「民間企業の会社員」が 44.5%、「公務員」が 32.7%であった。

民生委員に委嘱される前の地域での活動経験は、「自治会・町内会の活動」が 58.2%で最も多く、続いて「学校・PTA 等の活動」が 43.0%であった。各種福祉ボランティアに関する選択肢も設けたが、いずれも少ない回答率であり、福祉活動よりも地縁団体の活動経験者が多い傾向がみられた。

暮らし向きは、「ふつう」が 65.3%で最も多く、続いて「やや余裕がある」が 16.0%、「やや厳しい」が 8.9%、「余裕がある」が 7.2%、「厳しい」が 2.0%の順であった。

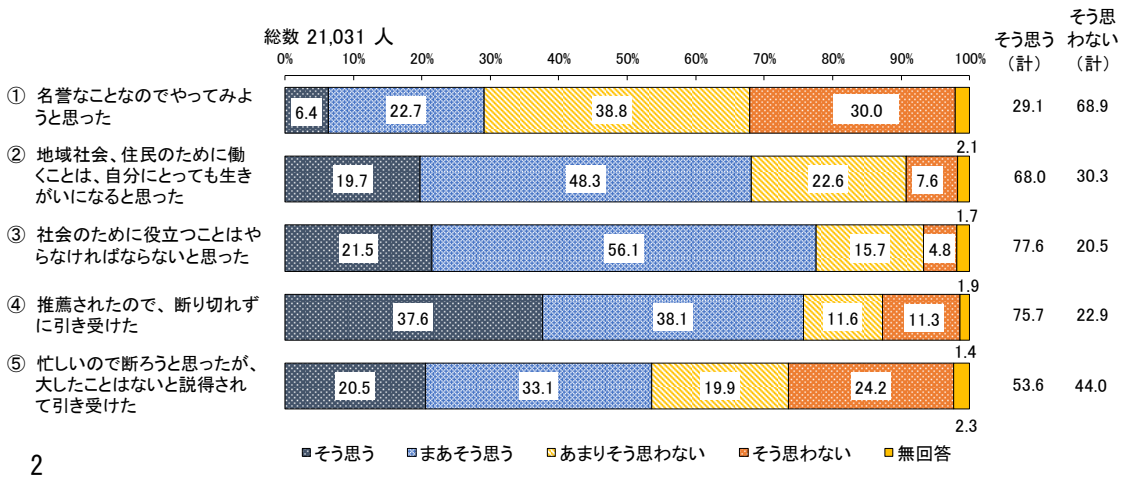
民生委員制度の担い手は、高齢で、その地域での居住年数が比較的長い人で、安定した生活状況にあることがわかる。

（２）民生委員活動に対する意識

① 推薦された時の気持ち

民生委員と一般的なボランティアとの違いの一つは、任命されて活動を開始する点にある。「やりたいからやる」というボランティアとは違い、「頼まれたのでやる」のが民生委員である。それゆえに活動を始める時点で、一般のボランティアの意識と異なることが予想される。前述したように、民生委員に委嘱される前に福祉活動をしていた者は少ないことから、もともと福祉に関心のある層ではないことが伺える。頼まれたことをきっかけに開始する民生委員に対して、どのような意識で臨んでいるかを明らかにするために、推薦された時の気持ちを尋ねた。

図１　推薦された時の気持ち



「そう思う」と「まあそう思う」を合計した回答が最も多かったのは、「社会のために役立つことはやらなければならないと思った」（77.6％）であった。これよりも若干少ないが、「推薦されたので、断りきれずに引き受けた」（75.7％）が続いた。「名誉なことなのでやってみようと思った」という回答は 29.1％で、この設問の中では最も少なかった。

これをみると、頼まれたので引き受けるという受け身の姿勢がみられるのと同時に、「社会のために」という使命感が芽生えていることがわかる（図１）。

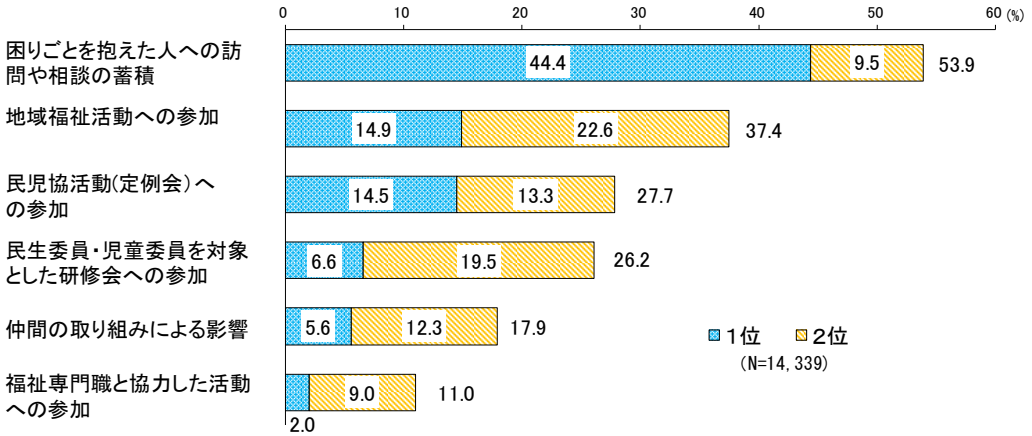
② 委嘱後の変化

活動を開始した後にその意識はどのように変化するだろうか。民生委員に委嘱された直後と現在とを比較して、熱心に活動に取り組むようになったかを尋ねたところ、「そのように感じる」と回答した者が 68.2％と約 7 割を占めた。多くの民生委員が、経験を重ねることにより活動への意欲を高めていることがわかる。

さらに、「そのように感じる」と回答した者を対象に、熱心に取り組むようになったできごとを第１位から第３位まで尋ねた。その結果、第１位にあげられたのは「困りごとを抱えた人への訪問や相談の蓄積」が最も多く、44.4％と４割半ばを占めた。次に多かったのは、「地域福祉活動への参加」（14.9％）と「民児協活動（定例会）への参加」（14.5％）の２つであった。第２位として選択された回答で最も多かったのが「地域福祉活動への参加」（22.6％）であることからも、地域福祉の活動経験の影響も少なくないと考えられる（図２）。

これとは別に、任命後の変化について尋ねた設問では、「近隣の人の暮らしについて気にかけるようになった」について、「そう思う」と「まあそう思う」の合計が 93.8％であった。同様に「社会状況や福祉問題への関心が深まった」については、85.9％の回答があった。これらの結果から、さほど福祉に関心がなかった人であっても、困りごとを抱えている人の支援や地域福祉活動に関わるうちに、福祉への関心を深め、民生委員活動への意欲を高めていく様子が伺える。

図２　熱心に取り組むようになったできごと（第１位と第２位）



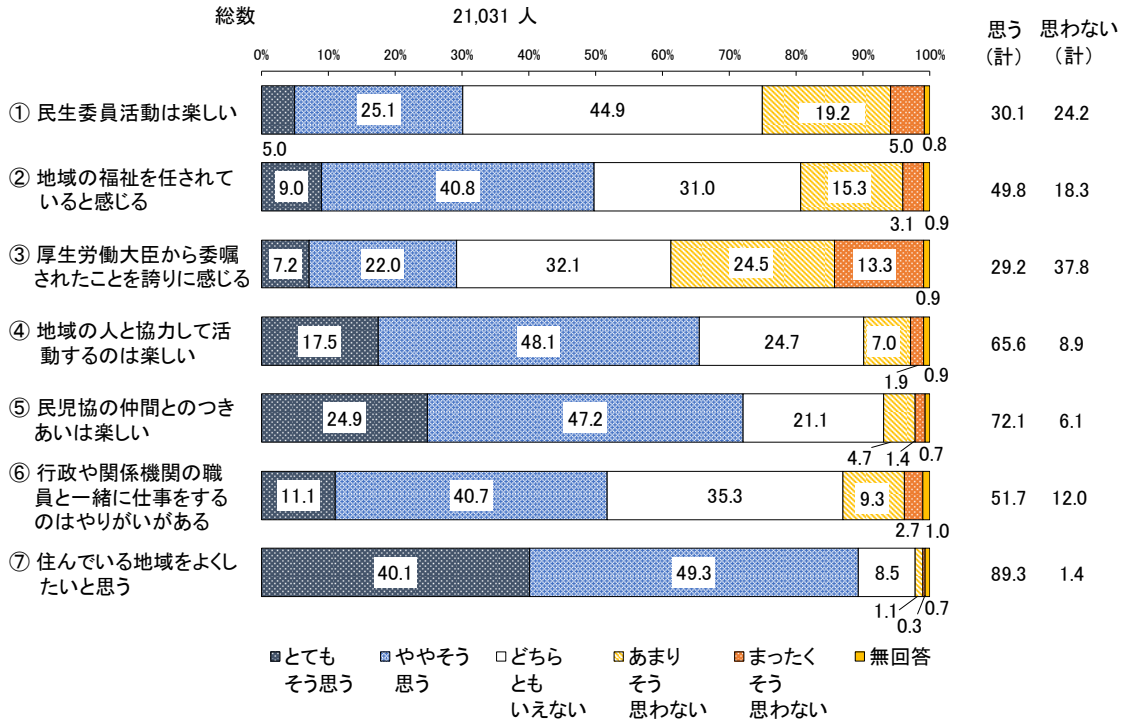
③ 今の気持ち

このように活動への意欲を高めている民生委員は、どのようなやりがいを感じているだろうか。これを確認するために、今の気持ちについて尋ねたところ、「民生委員活動は楽しい」という設問について、「とてもそう思う」は 5.0%、「ややそう思う」は 25.1%であった。３割は楽しいと感じているが、残りの７割は楽しいとは感じていない。

他方で、「とてもそう思う」と「ややそう思う」の合計が高かったのは、「住んでいる地域をよくしたいと思う」（89.3%）であった。続いて多かったのが、「民児協の仲間とのつきあいは楽しい」（72.1%）、「地域の人と協力して活動するのは楽しい」（65.6%）であった。推薦された時の気持ちを尋ねた設問では、「社会のために役立つことはやらなければならないと思った」が 77.6%と高い数値を示していたが、活動を経験することによって、地域をよくしたいという気持ちが高まっていることがわかる。同時に、民児協の仲間や地域の人と協力して活動することに楽しさを見出している様子が伺える。

他方、厚生労働大臣からの委嘱を誇りに感じている者は少なく、行政や関係機関の職員と一緒に仕事をすることへのやりがいは、地域の人と活動することの楽しさよりも低い数値を示している。全体として、地域における自らの地位への関心や、行政や関係機関の側に帰属する意識は低いとみられる（図３）。

図3　今の気持ち



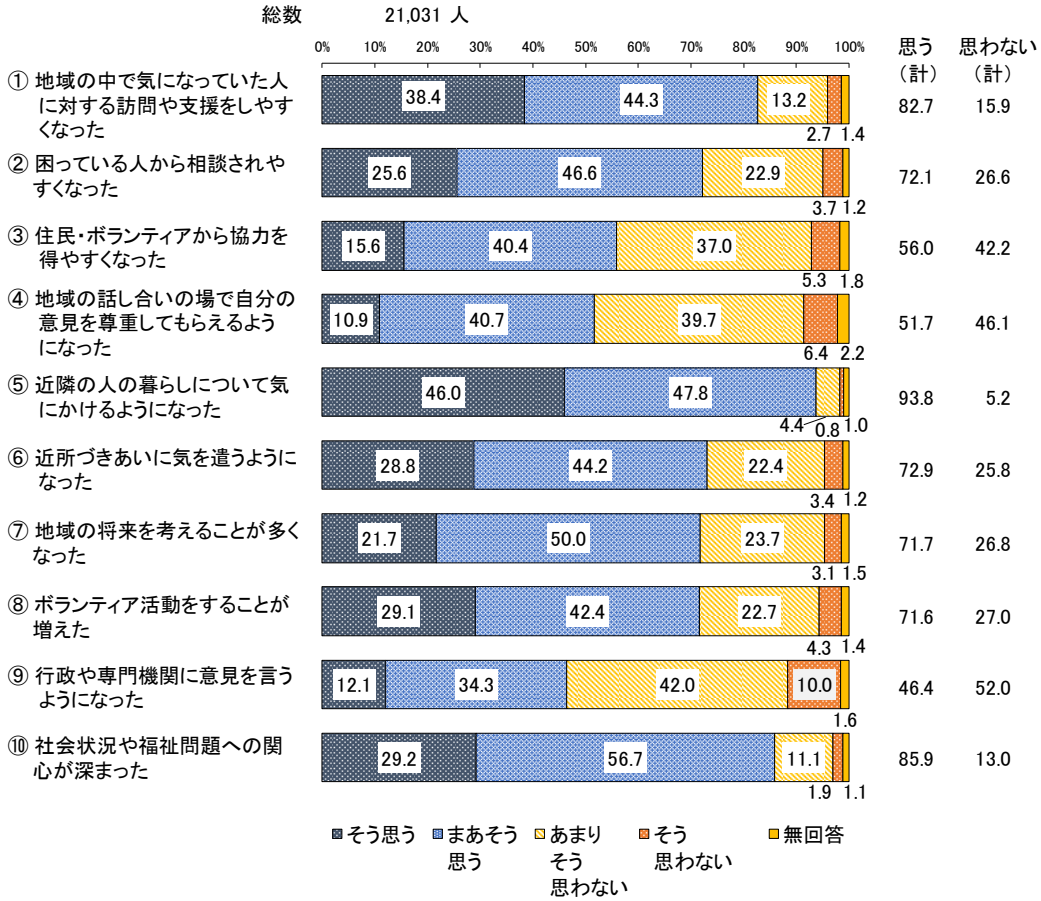
４．考察

（１）任命は何をもたらすか

調査結果から民生委員になる人は、推薦された時点で使命感を持っていることが明らかになった。その前提には、民生委員制度が社会的に意義のあるものという認識がある。民生委員になる人の多くは以前から地域との接点を持っていることから、程度の差はあっても地域に何らかの関心を持っていた人が、民生委員を頼まれたことが刺激となって、地域への関心を高めていくものと考えられる。

ただし、民生委員になる時点で多くの人が関心を持っているのは福祉の問題ではなく、自らが暮らす地域社会についてである。それが、民生委員として福祉の課題を抱える当事者への支援や地域福祉活動に取り組むことにより、次第に福祉に関心を持つようになる。このことは、任命後の変化について尋ねた設問で、「近隣の人の暮らしについて気にかけるようになった」に、「そう思う」「まあそう思う」と回答した人が 93.8％であったことからも伺える。

図４　任命後の変化



また、任命されたことにより「地域の中で気になっている人に対する訪問や支援をしやすくなった」についても「そう思う」「まあそう思う」は82.7%の回答があった。渡辺は民生委員を「認知された世話役」と称した。任命には、気にかかることがあっても役割がないために行動できずにいたことが、世話役としての役割を得たことで行動しやすくなるという意味もあるとみられる（渡辺 1983:320）。

民生委員は経験を重ねることによって福祉に関心を寄せるようになるわけだが、一般的に福祉に関心を持ち、問題を解決しようとする意識を持つ人の行動には、行政や政治に訴えるタイプと、直接的な支援活動に転化するタイプがみられる。本調査では任命後の変化の一つとして「行政や専門機関に意見を言うようになった」という設問を用意した。これについて「そう思う」「まあそう思う」と回答した人は 46.4%であった。それに対して「ボランティア活動をすることが増えた」は 71.6%であった。

これをみる限りでは、民生委員の福祉への関心は直接的な支援行動に向けられる方が強い。民生委員活動を通して福祉への関心を高めたことが、ボランティア活動への動機につながるものとみられる（図４）。

（２）制度であることの意味

以上の調査結果について、調査対象を選定する際に用いた人口増減率による３つの類型別にクロス集計を行った。人口が減少している地域では、年齢が高く、公務員の経験者が増える傾向にあるなど、増加群と異なる点がみられた。しかし、３（２）で取り上げた意識や活動への姿勢に関する設問では、類型による違いはみられなかった。さらに都道府県別、市区町村の人口規模別の分析も行ったが、意識や活動への姿勢に関する設問の結果に違いがみられなかった。

このような全国一律ともみえる傾向は、民生委員が選任基準に基づいて選任され、任命後に研修を受け、民生委員協議会という組織に所属するといった制度であることに起因している。民生委員活動に影響を与えているものについて尋ねた設問で「そう思う」「まあそう思う」と回答した人の割合をみると、「民生委員研修で学んだこと」が 85.0%で最も多く、続いて「民児協事務局からの依頼や助言」（81.4%）、「先輩民生委員からの助言」（76.6%）であった。この結果からも、民生委員の意識に制度の枠組みが影響していることが伺える。ただし、これは住民一般の傾向であるとはいえず、もともと民生委員に適した人が選任されていることによる結果とみる方がよいだろう。

（３）課題

アンケートの結果から、民生委員に任命された人が、制度の枠組みに影響を受けて意識さらには行動を変化させていることが明らかになった。福祉への関心を高め、ボランティア活動につながる意識の変化は肯定的に捉えてよい。他方で持続可能な制度にしていくために必要なことを尋ねた設問では、「活動の範囲や役割の明確化」を 41.6%が回答しており、負担を感じている様子が伺える。地域福祉の担い手が不足しているからといって、民生委員をボランティア活動へ過度に向かわせると、当事者の許容範囲を超えることにもなりかねない。民生委員に必要以上の使命感を与えることが、制度の存続を阻むことになる。民生委員の望ましい育成のあり方を真剣に

検討すべき時にきている。

（注）

[1] 調査結果は以下の HP に掲載している。報告書には他にも興味深い結果が掲載されているので、詳しく知りたい方は以下の HP の参照をお願いします。https://www.n- fukushi.ac.jp/about/university/professor/fukushi/komatsu-jsps-research/index.html

[2] 本調査にあたりお世話になった安藤昌代氏に心よりお礼を申し上げます。

【参考文献】

井岡勉（1973）.民生委員制度とボランティア活動」.「現代の地域福祉」.法律文化社

渡辺武男（1986）.民生・児童委員とボランティア.「地域福祉講座④ボランティア活動の実践」.中央法規出版

全国民生委員児童委員連合会（2018）.「民生委員制度創設 100 周年記念　全国モニター調査報告書　第２分冊」.

筆者プロフィール

小松　理佐子（こまつ　りさこ）

日本福祉大学社会福祉学部教授、副学長を兼務。東洋大学大学院社会学研究科社会福祉学専攻単位取得満期退学。博士（社会福祉学）。専門は社会福祉管理運営、地域福祉。日本地域福祉学会理事。最近の著書に、「現代社会福祉分析の再構築」（共著、中央法規出版、2022 年）、「地域福祉の課題と展望」（共編著、放送大学教育振興会、2022 年）、などがある。