

民生委員制度の担い手の実像

—民生委員対象アンケート調査結果—

小松理佐子 高野和良 吉武由彩 原田正樹 斉藤弥生 加川充浩
日本福祉大学 九州大学大学院 熊本大学 日本福祉大学 大阪大学大学院 島根大学

要旨

民生委員は、推薦制度に基づいて推薦され、厚生労働大臣から任命されて活動を開始する。それゆえに、自発的な動機によって活動するボランティアとは異なる性格をもっている。民生委員制度の担い手は、どのような動機で活動に取り組み、その活動を通じて意識や行動がどのように変化するかを明らかにすることを目的に、8都県の民生委員を対象としたアンケート調査を実施した。調査は、2021年12月1日から2022年3月31日に実施した。調査対象は28,057人、回収数は21,031、回収率は75.0%であった。

民生委員に推薦された時には「断り切れずに引き受けた」という者が74.8%を占めたが、同時に7割の者は「やりがいがある」や「社会のためにやらねばならない」とも考えていた。民生委員になった当時より現在の方が熱心になったと感じている者が7割で、熱心になった理由は「困りごとを抱えた人への支援の蓄積」にあると回答した者が半数を占めた。民生委員の業務自体を楽しんでいる者は少なく、仲間の民生委員や地域の人と協力することに楽しさを見出している者が多かった。そして「住んでいる地域をよくしたい」と考えている者が9割を占めた。これらの結果に地域特性による違いはみられなかった。

本調査の結果から、依頼されて引き受けた役割ではあるが、その活動を通じて地域への関心を高め、仲間や地域の人と協力して、地域をよくしたいという思いで活動している民生委員像が浮かび上がった。

キーワード：民生委員制度、任命、推薦制度、地域特性

1. 調査の目的

民生委員は100年以上の長い歴史を持つ制度であるが、その内容は時代と共に変化してきた。2000年の民生委員法改正では、創設時からの特徴の一つであった名誉職の規程が削除された。そして、第1条において民生委員は、「社会奉仕の精神をもつて、常に住民の立場に立つて相談に応じ、及び必要な援助を行い、もつて社会福祉の増進に努める」役割を担う者であることが確認された。これによってそれまで社会福祉の実施機関に協力

する者として解釈された民生委員は、住民の立場へと位置づけを変えることになった¹⁾。

他方、2000年以降の改選で定員充足率の低下がみられる地域が出現し、欠員の増加が課題として浮上している。欠員増加の要因について、全国民生委員児童委員連合会（以下「全民児連」）が設置したこれからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討会は、短期間での委員退任と新たな「なり手不足」の両方が関係していると分析した。しかし、検討会の報告は地域ごとの要因分析が必要であるという指摘にとどまり、明確

な解決策は示されていない（全国民生委員児童委員連合会 2016, 2018a）。

民生委員の「なり手不足」が話題になるにつれ、民生委員の負担感や活動内容を把握することを目的とした研究がみられるようになった。しかし、民生委員を対象にした調査の多くが調査対象を一部の個人・地域に限定していることから、地域特性との関係を分析することができず、結果を普遍化するまでには至っていない。また、現に23万人もの人が、なぜ負担の大きさを指摘されている活動に無給で取り組んでいるかなど、担い手の実像は十分に解明されていない。

そのような研究動向のなかで、全民児連が2016年に全国の民生委員全員を対象に実施した「民生委員・児童委員の活動および意識に関する調査」（以下「全民児連調査」）は、民生委員の全体像を把握できる貴重なデータである。活動のなかでやりがいや達成感を感じる時を尋ねた設問では、「支援した人に喜ばれたとき・感謝されたとき」が最も多く、7割弱がこれを回答している。加えて、「その人（世帯）が抱える課題（困りごと）が解決したとき」「要支援者から頼りにされたとき」「民生委員同士で仲間ができたとき」などがあげられている。また、民生委員になったことについて「よかった」「とてもよかった」という肯定的な回答をした人が約6割を占め、在任期間が長くなるほど肯定的な回答が増える傾向があることを明らかにしている（全国民生委員児童委員連合会 2018b）。

全民児連調査からは、困りごとを抱えている人から喜ばれることにやりがいを感じ、よい仲間を得て、民生委員になったことに喜びを感じている民生委員像が浮かんでくる。これは、ボランティアのイメージと重なるが、民生委員は推薦により任命されて活動する制度であるから²⁾、自発的に活動するボランティアとは活動への動機が異なっている。任命されたという義務感ないしは責任感がどのように民生委員の意識や活動に影響を与えているかは不明である。

全民児連調査では、「責任感をもって活動していくうえで重要であると思うこと」を問う設問が

設けられている。上位3項目を回答したもののうち、第1位にあげられたものをみると、「守秘義務があること」が35.3%で最も多く、続いて「厚生労働大臣の委嘱であること」（17.9%）、「行政・関係機関との信頼やつながりがあること」（10.5%）、「給与の支給がないボランティアであること」（9.2%）となっている。この設問では、「守秘義務があること」以外の回答は分散していることから、民生委員制度を形づくる諸規定が担い手である個人の人々の意識にどの程度の強制力を与えているかを判断するのは難しい。

また、全民児連調査では、全国調査にもかかわらず、これまでの先行研究で課題とされていた地域特性による違いが分析されていない。

以上のことから、筆者らは今日における民生委員制度の担い手の実像を従来の研究よりも鮮明にすることを目的として、民生委員を対象にしたアンケート調査を実施した。本稿は、中間報告として結果の概要を報告するものである³⁾。

2. 調査の方法

(1) リサーチクエスト

民生委員の実像を明らかにするために、以下のリサーチクエストを設定した。①どのような人が制度の担い手となっているか。②何が民生委員を動機づけるのか。③民生委員に任命されたことや民生委員活動に取り組むことが、個人にどのような変化をもたらすのか。④①～③のことは、地域特性の影響を受けるのか。

(2) 調査対象地域の選定（表1）

本調査は地域特性の影響を分析することを課題の一つとしたが、実施上の制約から民生委員全員を対象とすることができなかった。そのためできるだけ多様なタイプの地域が対象に含まれるように、人口増減率によって47都道府県を分類した。

人口増減率は、2010年から2015年の5年間の人口増減率をもとにして、人口が増加している群（以下「増加」）、減少率が比較的小さい群（以下「減

少率小)、減少率が大きい群(以下「減少率大」)に分けた(国勢調査による)。

これをもとに、3つの群のすべてが対象となるように考慮して都道府県の民生委員児童委員協議会(以下「民児協」)に協力依頼をし、その中で協力が得られた8都県を対象とした。なお調査の実施上の制約から東京都は23区のみを対象とした。

表1. 調査対象地域

	増加	減少率小	減少率大
人口増減率	0以上	0未満~-3.0	-3.0未満
対象都県	東京都 (23区)	富山県 岐阜県 宮崎県	秋田県 島根県 山口県 高知県
対象者数	6,848人	9,567人	11,642人

(3) 実施方法

アンケート調査の対象は、8都県の民生委員全員(主任児童委員を含む)とした。調査期間は、2021年12月1日~2022年3月31日である。調査票は、調査期間内に開催された市区町村の民児協の会議・研修会等の場で配布した。回収は、調査対象者が各自で委託した調査会社に返信用封筒にて郵送するよう求めた。

調査対象は28,057人、回収数は21,031で、回収率は75.0%であった。

(4) 倫理的配慮

調査票に同封した依頼状に、回答は無記名での実施であり、回答者個人が特定されることはないこと、調査結果を専用ウェブサイトで公開することなどを記載した。また、九州大学大学院人間環境学研究院共生社会学講座・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て実施した。

3. 調査結果

ここではリサーチクエスション①から③にそって調査結果を示すこととする。リサーチクエスション④を分析するために、本調査では地域特性を

分析するための設問を複数設けたが、最初の分析作業として人口増減率による分析を行った。

(1) どのような立場の人が制度の担い手となっているか(表2)

① 年齢

回答者の年齢は、「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40.9%であった。全民生委員を対象とした全民児連調査では70代以上が32.3%であったのに対して、本調査はそれよりも16ポイント多い結果であった。これは調査対象地域の特徴によるものか、あるいは全民児連が実施した2018年から本調査までの5年間に民生委員全体の高齢化が進んだことによるものかを判断することはできない。ただし、人口増加率との関係でみると、増加群では「70~79歳」は40.8%とやや少なく、その分「40~59歳」の割合が多くなっていることから、人口減少の進行している地域で担い手の高齢化が進んでいるとみられる。

② 居住年数

居住年数は、「50年以上」が45.8%、「30~50年未満」が38.2%、「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。人口増減率との関係でみると、増加群は減少群に比べてやや居住年数が短くなっているが、①で述べた年齢との関係を反映したものとみることができる。

③ 職業

現在の職業は、「無職」が53.0%で半数を占め、続いて「パート・アルバイト」で17.5%、「自営業」が12.2%の順であった。全民児連調査では「就業していない」が60.9%であったことと比較すると、就業している者がやや多い結果となった。この結果は、人口増減率との関係はみられなかった。

「無職」と回答した人に、以前の職業を尋ねたところ、「会社員」が45.1%、「公務員」が33.1%であった。「無職」という回答は4.0%とわずかであり、何らかの職業を経験して民生委員になった人が大部分であった。これを人口増減率との関係でみると、「公務員」という回答は減少群の方に

表2. 基本属性

(単位：%)

		年齢								
		20～39歳	40～59歳	60～69歳	70～79歳	80歳以上	合計			
増加	n=5,422	0.1	17.3	41.8	40.8	0.0	100.0			
減少率小	n=7,244	0.1	8.8	41.2	48.8	1.2	100.0			
減少率大	n=8,249	0.2	7.9	40.8	50.2	1.6	100.0			
合計	n=20,915	0.1	10.6	40.9	47.3	1.0	100.0			
		居住年数								
		5年未満	5～10年未満	10～20年未満	20～30年未満	30～50年未満	50年以上	合計		
増加	n=5,408	0.2	0.8	5.8	12.4	41.9	39.0	100.0		
減少率小	n=7,222	0.5	1.2	4.7	8.3	38.8	46.5	100.0		
減少率大	n=8,235	0.3	1.6	5.1	8.1	35.3	49.6	100.0		
合計	n=20,865	0.3	1.2	5.2	9.2	38.2	45.8	100.0		
		現在の職業								
		農林漁業	自営業	会社役員	会社員	公務員	パート等	無職	その他	合計
増加	n=5,416	0.5	18.7	6.4	4.4	0.8	18.4	49.2	1.6	100.0
減少率小	n=7,229	5.2	10.7	2.8	5.9	1.2	17.9	55.2	1.1	100.0
減少率大	n=8,238	9.8	9.2	3.0	5.1	1.3	16.7	53.8	1.1	100.0
合計	n=20,883	5.8	12.2	3.8	5.2	1.1	17.5	53.0	1.2	100.0
		現在無職である人の以前の職業								
		農林漁業	自営業	会社役員	会社員	公務員	パート等	無職	その他	合計
増加	n=821	0.0	12.4	7.8	42.0	18.3	9.6	9.0	0.9	100.0
減少率小	n=2,680	0.8	5.1	5.6	46.8	34.0	4.0	3.0	0.7	100.0
減少率大	n=3,021	1.2	4.3	3.9	44.5	36.4	5.3	3.5	0.8	100.0
合計	n=6,522	0.9	5.7	5.1	45.1	33.1	5.3	4.0	0.8	100.0
		暮らし向き								
		余裕がある	やや余裕がある	ふつう	やや厳しい	厳しい	合計			
増加	n=5,397	12.0	22.5	58.0	6.2	1.3	100.0			
減少率小	n=7,209	6.3	15.1	68.1	8.7	1.8	100.0			
減少率大	n=8,236	5.0	12.7	68.8	10.9	2.6	100.0			
合計	n=20,842	7.3	16.1	65.8	8.9	2.0	100.0			
		経験年数								
		3年未満	3～5年未満	6～9年未満	9～15年未満	15年以上	合計			
増加	n=5,424	17.3	23.5	17.2	25.0	17.0	100.0			
減少率小	n=7,243	41.6	27.3	13.8	12.2	5.1	100.0			
減少率大	n=8,233	27.9	24.4	17.2	19.2	11.3	100.0			
合計	n=20,900	29.9	25.2	16.0	18.3	10.6	100.0			

注) 小数点第2位を四捨五入したため、合計が100.0にならないものがある(以下の表も同様)。

多くみられた。

④ 暮らし向き

「あなたのお宅の暮らし向きは、次のどれにあたるでしょうか」と尋ねたところ、「ふつう」が65.8%で最も多く、続いて「やや余裕がある」が16.1%、「やや厳しい」が8.9%、「余裕がある」が7.3%、「厳しい」が2.0%の順であった。人口増減率との関係でみると、「やや厳しい」と「厳しい」という回答は減少群の方に多くみられた。

⑤ 経験年数

民生委員としての経験年数は、「3年未満」が29.9%、「3～5年未満」が25.2%、「6～9年未満」

が16.0%と、9年未満が7割強を占めた。人口増減率との関係でみると、「3年未満」「3～5年未満」の回答が多かったのは「減少率小」群であった。「減少率大」群はそれに比べると少なく、新任の委員が多い理由を人口増減率と関係づけることはできなかった。

(2) 何が民生委員を動機づけるのか

① 推薦された時の気持ち(表3)

民生委員に推薦された時の気持ちを探るために5つの項目を用意し、それぞれについて「そう思う」「まあそう思う」「あまりそう思わない」「そ

表3. 推薦された時の気持ち

(単位：%)

		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				合計
		そう思う	まあそう思う	あまりそう思わない	そう思わない	
増加	n=5,342	20.0	57.0	18.0	5.0	100.0
減少率小	n=7,122	22.5	57.3	15.3	4.9	100.0
減少率大	n=8,093	22.8	57.2	15.3	4.7	100.0
合計	n=20,557	22.0	57.2	16.0	4.8	100.0
		推薦されたので、断り切れずに引き受けた				合計
		そう思う	まあそう思う	あまりそう思わない	そう思わない	
増加	n=5,380	33.3	39.6	14.1	13.0	100.0
減少率小	n=7,147	40.1	37.8	10.6	11.5	100.0
減少率大	n=8,148	39.6	38.7	11.3	10.4	100.0
合計	n=20,675	38.2	38.6	11.8	11.5	100.0
		地域社会、住民のために働くことは、自分にとっても生きがいになると思った				合計
		そう思う	まあそう思う	あまりそう思わない	そう思わない	
増加	n=5,360	20.7	50.4	22.1	6.7	100.0
減少率小	n=7,132	20.7	48.5	22.9	7.9	100.0
減少率大	n=8,110	19.0	49.2	23.6	8.2	100.0
合計	n=20,602	20.0	49.3	23.0	7.7	100.0
		忙しいので断ろうと思ったが、大したことはないと言われて引き受けた				合計
		そう思う	まあそう思う	あまりそう思わない	そう思わない	
増加	n=5,329	21.0	34.3	20.8	23.9	100.0
減少率小	n=7,085	19.7	33.9	20.8	25.6	100.0
減少率大	n=8,061	22.1	33.7	19.6	24.5	100.0
合計	n=20,475	21.0	33.9	20.3	24.7	100.0
		名誉なことなのでやってみようと思った				合計
		そう思う	まあそう思う	あまりそう思わない	そう思わない	
増加	n=5,346	6.8	24.9	39.8	28.5	100.0
減少率小	n=7,102	6.8	24.9	39.1	29.3	100.0
減少率大	n=8,081	6.0	20.7	40.0	33.3	100.0
合計	n=20,529	6.5	23.2	39.6	30.6	100.0

表4. 委嘱直後より熱心になったか

(単位：%)

		委嘱直後より熱心になったか		
		そのように感じる	感じない	合計
増加	n=5,336	68.7	31.3	100.0
減少率小	n=7,141	69.8	30.2	100.0
減少率大	n=8,140	69.3	30.7	100.0
合計	n=20,617	69.3	30.7	100.0

表5. 熱心になった理由

(単位：%)

		熱心になった理由							合計
		訪問や相談の蓄積	地域福祉活動への参加	仲間の取り組み	福祉専門職との活動	研修会への参加	民児協活動への参加	その他	
増加	n=3,356	48.5	15.9	8.6	3.4	8.8	12.7	2.1	100.0
減少率小	n=4,411	49.9	17.6	5.3	1.9	7.3	16.1	1.9	100.0
減少率大	n=5,050	49.9	16.2	5.4	1.7	6.6	18.4	1.8	100.0
合計	n=12,817	49.5	16.6	6.2	2.2	7.4	16.1	1.9	100.0

う思わない」の4件法で尋ねた。「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」で79.2%であった。これよりも若干少ないが、「推薦されたので、断わりきれずに引き受けた」(76.8%)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29.7%で、この設問の中では最も少なかった。

任命による制度であるがゆえに頼まれたことがきっかけになるのは当然のことといえるが、その時に名誉だと考えた者は少なく、「社会のため」「自分のため」と考えた者が多くを占めた。この結果に人口増減率による違いはみられなかった。

② 委嘱後の変化(表4、5)

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69.3%であった。

「そのように感じる」と回答した者を対象に、熱心に取り組むきっかけとなった出来事を3つまで尋ねた。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、49.5%と半数を占めた。次に多かったのは、「地域福祉活動への参加」(16.6%)と「民児協活動(定例会)への参加」(16.1%)の2つであった。

このことから、民生委員は、困りごとを抱えた人への支援や地域福祉活動の経験を通して、活動への意欲を高めていると考えることができる。この結果に人口増減率による違いはみられなかった。

③ 活動に影響を与えているもの(表6)

民生委員活動に影響を与えているものを尋ねるために8つの項目を用意し、それぞれについて「とても影響がある」「やや影響がある」「どちらともいえない」「あまり影響がない」「まったく影響がない」の5件法で尋ねた。「とても影響がある」と「やや影響がある」を合計した回答を多い順にあげると、「民生委員研修で学んだこと」(86.4%)、「民児協事務局からの依頼や助言」(83.2%)、「先輩民生委員からの助言」(78.1%)、「単位民児協

で確認された活動指針など」(76.7%)、「民生委員信条」(65.5%)、「町内会・自治会など地域の組織の事業や方針など」(60.8%)、「都道府県民児協が策定した活動指針など」(46.0%)、「全民児連の活動強化方策」(43.3%)となった。

このことから、民生委員の活動は明文化された指針等よりも、身近なところにいる人からの直接的な助言による影響が大きいことがわかる。また、広域的に設置された組織よりも単位民児協といった狭い範囲の組織からの影響を受けやすいといえる。この結果に人口増減率による違いはみられなかった。

④ 継続の意思(表7)

次期も民生委員を続けようと思うかを尋ねた設問の回答の中から、定年や転居の予定などの理由で選任要件に合わなくなると回答した者を除き、「意思あり」「どちらともいえない」「意思なし」に再集計した。その結果「意思あり」が40.1%、「意思なし」が32.6%、「どちらともいえない」が27.3%であった。

これを人口増減率との関係でみると、増加群では「意思あり」が60.0%であったのに対して、「減少率小」群では32.2%、「減少率大」群では34.9%であった。増加群と減少群で比較すると、増加群の方が継続意思は高いといえるが、人口減少が大きいほど継続意思が低下するとはいえない結果となった。この点は後でさらに検討することにした。

(3) 任命されたことや活動が個人に与える影響(表8)

民生委員に任命され、民生委員として活動することが、担い手個人にどのような影響を与えるかを把握するために7つの項目を用意し、それぞれについて「とてもそう思う」「ややそう思う」「どちらともいえない」「あまりそう思わない」「まったくそう思わない」の5件法で尋ねた。

「とてもそう思う」と「ややそう思う」を合計した回答を多い順にあげると、「住んでいる地域をよくしたいと思う」(89.9%)、「民児協の仲間

表6. 活動に影響を与えているもの

(単位：%)

		民生委員信条					
		とても影響がある	やや影響がある	どちらともいえない	あまり影響がない	まったく影響がない	合計
増加	n=5,331	24.4	40.3	23.3	9.4	2.6	100.0
減少率小	n=7,105	25.0	39.0	25.4	8.5	2.0	100.0
減少率大	n=8,089	28.1	39.2	22.0	8.9	1.9	100.0
合計	n=20,525	26.1	39.4	23.5	8.9	2.1	100.0
		全民児連の活動強化方策					
		とても影響がある	やや影響がある	どちらともいえない	あまり影響がない	まったく影響がない	合計
増加	n=5,280	7.9	35.2	40.3	13.7	2.8	100.0
減少率小	n=7,008	8.1	33.1	43.1	12.8	3.0	100.0
減少率大	n=8,004	9.7	35.4	39.3	13.1	2.5	100.0
合計	n=20,292	8.7	34.6	40.9	13.1	2.7	100.0
		都道府県民児協が策定した活動方針など					
		とても影響がある	やや影響がある	どちらともいえない	あまり影響がない	まったく影響がない	合計
増加	n=5,259	9.1	37.2	38.5	12.7	2.5	100.0
減少率小	n=6,995	8.7	35.0	41.0	12.8	2.6	100.0
減少率大	n=7,962	10.1	37.9	37.0	12.8	2.2	100.0
合計	n=20,216	9.3	36.7	38.8	12.8	2.4	100.0
		町内会・自治会など地域の組織の事業や方針など					
		とても影響がある	やや影響がある	どちらともいえない	あまり影響がない	まったく影響がない	合計
増加	n=5,316	14.8	42.0	28.7	11.8	2.7	100.0
減少率小	n=7,084	17.8	45.1	25.2	10.2	1.7	100.0
減少率大	n=8,036	17.8	43.7	25.6	10.7	2.2	100.0
合計	n=20,436	17.0	43.8	26.3	10.8	2.1	100.0
		単位民児協で確認された活動指針など					
		とても影響がある	やや影響がある	どちらともいえない	あまり影響がない	まったく影響がない	合計
増加	n=5,272	34.5	43.4	17.3	3.9	0.9	100.0
減少率小	n=7,007	31.9	42.6	19.7	5.0	0.9	100.0
減少率大	n=7,962	35.8	42.1	16.7	4.6	0.9	100.0
合計	n=20,241	34.1	42.6	17.9	4.5	0.9	100.0
		先輩民生委員からの助言					
		とても影響がある	やや影響がある	どちらともいえない	あまり影響がない	まったく影響がない	合計
増加	n=5,366	38.3	44.3	12.3	3.9	1.2	100.0
減少率小	n=7,115	30.5	44.7	16.0	6.5	2.3	100.0
減少率大	n=8,114	33.1	44.4	14.3	6.2	2.0	100.0
合計	n=20,595	33.6	44.5	14.4	5.7	1.9	100.0
		民生委員研修で学んだこと					
		とても影響がある	やや影響がある	どちらともいえない	あまり影響がない	まったく影響がない	合計
増加	n=5,360	41.0	47.6	8.6	2.4	0.5	100.0
減少率小	n=7,124	33.3	51.8	11.6	2.8	0.6	100.0
減少率大	n=8,125	34.5	51.9	9.8	3.1	0.7	100.0
合計	n=20,609	35.7	50.7	10.1	2.8	0.6	100.0
		民児協事務局からの依頼や助言					
		とても影響がある	やや影響がある	どちらともいえない	あまり影響がない	まったく影響がない	合計
増加	n=5,345	45.2	41.6	10.6	2.0	0.5	100.0
減少率小	n=7,080	32.9	47.4	15.9	3.1	0.7	100.0
減少率大	n=8,079	37.8	45.5	12.9	3.0	0.8	100.0
合計	n=20,504	38.1	45.1	13.3	2.8	0.7	100.0

とのつきあいは楽しい」(72.6%)、「地域の人と協力して活動するのは楽しい」(66.2%)、「行政

や関係機関の職員と一緒に仕事をするのはやりがいがある」(52.3%)、「地域の福祉を任されてい

と感じる」(50.3%)、「民生委員活動は楽しい」(30.4%)、「厚生労働大臣から委嘱されたことを誇りに感じる」(29.4%)となった。

この中で「住んでいる地域をよくしたいと思う」という回答が9割にのぼったことは特筆すべき点である。推薦された時の気持ちを尋ねた設問で、「地域社会、住民のために働くことは、自分にとっても生きがいになると思った」が7割と高い数値を示していたが、民生委員となったことでさらに地域をよくしたいという者が増えていることがわかる。そして、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感じている様子がうかがえる。

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。これらの結果に人口増減率による違いはみられなかった。

4. 結論

(1) 民生委員活動への誘因

調査結果から浮かび上がったのは、推薦されたことをきっかけにして始めた活動であるが、頼まれたことを契機に地域に関心を寄せ、地域をよくしたいという気持ちで取り組んでいる民生委員像である。そして、同僚の民生委員や地域の人と協

表7. 継続の意思

(単位：%)

		継続の意思×人口増減率			
		意思あり	どちらともいえない	意思なし	合計
増加	n=4,552	60.0	21.5	18.5	100.0
減少率小	n=6,533	32.2	28.1	39.6	100.0
減少率大	n=7,408	34.9	30.0	35.0	100.0
合計	n=18,493	40.1	27.3	32.6	100.0
		継続の意思×経験年数			
		意思あり	どちらともいえない	意思なし	合計
3年未満	n=6,003	37.2	28.0	34.8	100.0
3～6年未満	n=4,876	38.0	27.7	34.2	100.0
6～9年未満	n=2,898	39.3	26.7	34.0	100.0
9～15年未満	n=3,054	43.7	26.5	29.6	100.0
15年以上	n=1,679	51.5	25.6	22.9	100.0
合計	n=18,510	40.1	27.3	32.6	100.0
		継続の意思×地域福祉推進組織は活発か			
		意思あり	どちらともいえない	意思なし	合計
盛んである	n=1,602	52.1	25.4	22.5	100.0
ある程度盛んである	n=11,862	41.3	27.8	30.9	100.0
あまり盛んではない	n=4,177	34.2	26.8	39.1	100.0
盛んではない	n=623	29.9	25.8	44.3	100.0
組織はない	n=55	34.5	23.6	41.8	100.0
合計	n=18,319	40.2	27.3	32.5	100.0
		継続の意思×地域福祉推進組織の5年前との比較			
		意思あり	どちらともいえない	意思なし	合計
盛んである	n=1,348	49.2	27.7	23.1	100.0
ある程度盛んである	n=9,903	42.3	27.9	29.8	100.0
あまり盛んではない	n=5,644	35.6	26.8	37.5	100.0
盛んではない	n=1,009	33.6	24.1	42.3	100.0
組織はない	n=68	27.9	32.4	39.7	100.0
合計	n=17,972	40.2	27.4	32.5	100.0

力して活動することを楽しさを感じ、活動するほどに地域への思いを強くしていく。

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、増加群とは担い手の属性に異なる点がみられたが、意識や活動への姿勢は属性に影響されることなく、同様の結果を得ることができた。一般的に大都市部と

中山間地域とでは環境による意識や活動に大きな違いがあるとみられるが、民生委員制度の担い手の意識には違いがなかった。これとは別に都道府県別、市区町村の人口規模別の分析も行ったが、いずれも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。

このことは、推薦委員会を設置し、選任基準を

表8. 現在の気持ち

(単位：%)

		厚生労働大臣から委嘱されたことを誇りに感じる					
		とてもそう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそう思わない	まったくそう思わない	合計
増加	n=5,397	7.1	24.0	32.0	24.0	13.0	100.0
減少率小	n=7,177	7.5	22.7	33.4	23.3	13.1	100.0
減少率大	n=8,197	7.0	20.7	31.9	26.4	14.0	100.0
合計	n=20,771	7.2	22.2	32.4	24.7	13.4	100.0
		地域の福祉を任されていると感じる					
		とてもそう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそう思わない	まったくそう思わない	合計
増加	n=5,395	8.7	43.2	31.0	14.2	2.8	100.0
減少率小	n=7,183	9.9	42.2	30.1	14.8	3.0	100.0
減少率大	n=8,206	8.6	38.9	32.5	16.7	3.4	100.0
合計	n=20,784	9.1	41.2	31.3	15.4	3.1	100.0
		民生委員活動は楽しい					
		とてもそう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそう思わない	まったくそう思わない	合計
増加	n=5,394	5.9	30.3	45.4	14.5	3.9	100.0
減少率小	n=7,191	5.0	23.9	45.5	20.3	5.3	100.0
減少率大	n=8,208	4.5	23.2	45.0	21.6	5.7	100.0
合計	n=20,793	5.1	25.3	45.3	19.3	5.1	100.0
		地域の人と協力して活動するのは楽しい					
		とてもそう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそう思わない	まったくそう思わない	合計
増加	n=5,364	19.4	52.0	21.9	5.1	1.6	100.0
減少率小	n=7,182	16.6	46.4	26.9	8.0	2.0	100.0
減少率大	n=8,202	17.3	48.2	25.1	7.4	2.0	100.0
合計	n=20,768	17.6	48.6	24.9	7.0	1.9	100.0
		民児協の仲間とのつきあいは楽しい					
		とてもそう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそう思わない	まったくそう思わない	合計
増加	n=5,401	28.1	49.0	17.5	3.9	1.5	100.0
減少率小	n=7,197	22.6	46.5	24.0	5.5	1.5	100.0
減少率大	n=8,212	25.2	47.5	21.4	4.7	1.2	100.0
合計	n=20,810	25.0	47.6	21.3	4.7	1.4	100.0
		行政や関係機関の職員と一緒に仕事をするのはやりがいがある					
		とてもそう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそう思わない	まったくそう思わない	合計
増加	n=5,387	13.7	46.3	30.4	7.1	2.5	100.0
減少率小	n=7,181	10.1	38.5	38.4	10.3	2.7	100.0
減少率大	n=8,187	10.4	39.9	36.7	10.1	2.9	100.0
合計	n=20,765	11.2	41.1	35.6	9.4	2.7	100.0
		住んでいる地域をよくしたいと思う					
		とてもそう思う	ややそう思う	どちらともいえない	あまりそう思わない	まったくそう思わない	合計
増加	n=5,397	41.5	49.6	7.8	0.8	0.3	100.0
減少率小	n=7,206	37.9	50.6	9.8	1.3	0.4	100.0
減少率大	n=8,210	41.7	48.8	8.0	1.2	0.3	100.0
合計	n=20,813	40.3	49.6	8.6	1.1	0.3	100.0

設けるといった共通の推薦システムによって、一定の要件を満たす人が任命されていることによるものと推測される。委嘱される前の地域での活動経験を尋ねた設問では、「自治会・町内会の活動」が58.2%、「学校・PTA等の活動」が43.0%などの回答があった。「どれにも参加していない」と回答したのは7.2%であり、大部分は民生委員になる以前から地域との接点を持っていた。したがって、程度の違いはあっても地域に何らかの関心をもっていた人が、民生委員を頼まれたことが刺激となって、地域への関心がさらに高まり、それが具体的な行動変容につながるものと考えられる。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。

(2) 任命の意味

このプロセスのなかで任命という要素が民生委員活動の誘因になっていることは明らかである。しかし、厚生労働大臣からの委嘱であることに誇りを感じている人は多くはない。それでは、任命にどのような意味があるのだろうか。

民生委員に任命されたことによって何が変化するのかを把握するために、10項目を用意し、それぞれについて「そう思う」「まあそう思う」「あまりそう思わない」「そう思わない」の4件法で尋ねた。その結果、「そう思う」「まあそう思う」の合計が多かったのは、「近隣の人の暮らしについて気にかけるようになった」(93.8%)、「社会状況や福祉問題への関心が深まった」(85.9%)、「地域の中で気になっていた人に対する訪問や支援をしやすくなった」(82.7%)であった。

この結果から任命には、それ以前から気にかかることがあっても根拠がないので行動できずにいたことが、渡辺のいうところの「認知された世話役」という役割を獲得することによって行動しやすくなるという意味をもっていると考えられることができる(渡辺 1983:320)。

(3) 継続の意思に影響を与える要因

これまでみたように、本調査では地域特性による違いはほとんどみられなかった。その中で表7に示した継続の意思についての設問では、人口増減率から設定した3つの群による違いがみられたが、それは必ずしも人口減少の進行と関係があるとはいえない結果であった。そこで、継続意思を規定する要因についてさらに分析を試みた。

全民児連調査では、民生委員としての経験が長いほど、民生委員になってよかったと感じる割合が高くなる傾向があると報告されている。そこで、本調査においても継続の意思と経験年数の関係を分析したところ、全民児連調査と同様の傾向が確認できた。しかし、一般的に民生委員になったことを後悔している人は、次の改選時に退任の意思を表明するであろうと考え、長く続けている人のなかに民生委員になってよかったと思う人が多いのは当然の結果ともいえる。したがって、これを継続の要因として特定することには慎重になる必要がある。

本調査では、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ことが明らかになったことから、民生委員活動の基盤となる地域の福祉の状況が意欲の向上に関係するという仮説を立て、地域福祉を推進する組織との関係について分析した(表7)。

「地域福祉を推進する組織(地区社協、校区福祉委員会など)の活動は、盛んだと思いますか」と尋ねた設問の回答と継続意思の関係をみると、「盛んである」地域では、継続の「意思あり」が52.1%、「ある程度盛んである」では41.3%、「あまり盛んではない」では34.2%、「盛んではない」では29.9%、「地域福祉を推進する組織はない」では34.5%という結果であった。

さらに「地域福祉を推進する組織の活動は、5年くらい前と比べて盛んになりましたか」と尋ねた設問でも、「盛んである」地域では、継続の「意思あり」が49.2%、「ある程度盛んである」では42.3%、「あまり盛んではない」では35.6%、「盛んではない」では33.6%、「地域福祉を推進する組織はない」では27.9%という結果であった。

これらの結果から、地域福祉の推進組織が活発に活動している地域の方が、民生委員を継続しようとする人が多く、推進組織の活動が活発ではない地域では継続の意思のない人が多いことがわかる。前述したように人口の増減率は直接的に継続の意思には影響してはいない。人口が減少している地域であっても、推進組織が充実した活動をしている地域であれば民生委員を継続しようと思うが、推進組織の活動が衰退している地域ではその逆となる。民生委員活動の充実と活動の基盤となる地域活動の充実は両輪の関係にあるといえる。したがって、民生委員に活動の継続を求めようとするならば、基盤となる地域活動の充実を図ることを優先する方が有効だと考えられる。

5. 考察

本調査によって、住んでいる地域をよくしたいとする一般の住民と同じ視線をもちながら、他方では任命された立場を活用して課題を抱えている人を支援しようとする、民生委員の実像の一部を明らかにすることができた。そして、その実像は人口減少に影響を受けることなくどの地域にも共通のものであることが確認できた⁴⁾。社会福祉の分野では地域福祉の推進を意図する政策に対して、地域格差が生じることや、活動の継続が保証されていないことが指摘される。しかし、民生委員制度の設計はこのような課題を克服する可能性があることを示唆している。

ただし、担い手の確保をはじめ多くの課題があるのも事実である。制度の利点を生かしながらも課題を解消するための手立てを検討する必要がある。民生委員制度の担い手は、任命された個人ととらえられがちである。しかし、本調査の結果から、民生委員の活動は地域福祉の推進組織や地域で活動する住民、民児協事務局のありように影響を受けていることが明らかになった。したがって、民生委員制度のあり方を検討する際には、任命された個人に焦点化するのではなく、活動を支える体制を含めたフレームを設定する必要がある。

筆者らは今回実施した調査に先行し、民生委員への支援体制の実態を把握することを目的に市区町村の民児協事務局を対象にした調査を実施したが⁵⁾、本調査ではそこで用いた設問と同様のものを使用し、持続可能な制度にするために必要なことについて尋ねている。民生委員と民児協事務局との認識の異同を把握するために、二つの調査結果の比較を行った(表9)。

民生委員の回答で最も多かった「活動の範囲や役割の明確化」は、事務局の回答でも最も多く、両者の認識は一致していた。このことから制度の持続においてこの点が重要な課題となることは明らかである。しかし、民生委員の回答で二番目に多かった「地域の他活動(自治会・町内会、学校など)との連携強化」は、事務局調査では、事務局を担っている主体が行政、社協のいずれであっても、民生委員の回答よりも10ポイント以上低くなっており、民生委員が感じているほどには事務局に課題として受け止められていなかった。他方で、事務局調査で多かった「民生委員活動への地域住民の理解や協力」や「活動量の軽減」の項目では、民生委員調査では約半分の回答にとどまった。

このように民生委員と事務局の間にはいくつかの認識のズレがみられる。また、事務局を担っている主体が行政か社協かによって認識の異なる結果も散見された。これは、民生委員の実態を事務局が適切に把握できていないことの一端といえよう。民生委員制度の持続には、民生委員を支える体制の再構築が必須の課題といえる。

以上、民生委員を対象としたアンケート調査の概要を報告した。今回の報告では、調査対象地域を選定する際に用いた都道府県別の人口増減率を分析の指標として用いた。その結果、多くの項目においてタイプによる違いがみられないという結果となったが、他の指標を用いることにより、違いを見出す可能性もある。この点について今後さらに分析を深めていきたい。また、人口増減率という指標が地域特性を把握する指標として有効であるかについても十分に検討できていない。地域

表9. 持続可能な制度にするために必要なこと（3つまで）

(単位：%)

	事務局調査		民生委員調査 n=20,420
	行政 n=743	社協 n=328	
活動量（時間や件数）の軽減	34.5	23.2	16.0
活動の範囲や役割の明確化	45.6	45.7	42.8
民生委員・児童委員自身の資質の向上	15.1	18.3	18.4
支援に必要な個人情報の開示や共有	12.2	30.5	26.7
専門家・機関との連携強化	8.1	9.1	15.6
行政のバックアップ機能強化	15.7	30.5	25.8
社会福祉協議会のバックアップ機能強化	4.2	8.2	10.1
地域の他活動（自治会・町内会、学校など）との連携強化	21.7	22.3	35.3
活動に伴う経済的負担の軽減	9.4	5.8	3.2
民生委員・児童委員活動のデジタル化の推進	-	-	6.2
単位民児協内での委員同士の協力体制	12.2	11.0	9.9
民生委員・児童委員活動への地域住民の理解や協力	40.0	31.4	21.9
民生委員・児童委員活動の社会的認知度の向上	18.2	14.6	12.3
民生委員・児童委員自身の生活と民生委員・児童委員活動の両立	17.5	13.7	7.8
民生委員・児童委員の家族の理解や協力	3.8	2.4	8.5
民生委員・児童委員自身の仕事と民生委員・児童委員活動の両立	16.8	14.0	11.8
民生委員・児童委員に報酬を支払う	16.2	11.9	10.1
その他	1.5	0.9	1.4

※「民生委員・児童委員のデジタル化の推進」は民生委員調査のみの項目。

福祉研究において、地域特性を把握する指標として何を用いるかについては、別の場で議論したいと考えている。

謝辞

本稿ではJSPS科研費20H00087の助成を受けたものです。本調査は、委嘱型ボランティア研究会（小松理佐子（代表）・原田正樹・高野和良・斉藤弥生・加川充浩・吉武由彩）により実施されたものです。調査にご協力いただきました民生委員・児童委員、民児協事務局の皆様にご礼申し上げます。

注

1) もっとも、民生委員の内実はずらに制度の骨格が変わったという見方もある。全国民生委員児童委員連合会による「これからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討委員会中間報告」では、法第1条の改正について、民生委員は制度創設当初から地域住民の立場に立った活動を行ってきており、それをあらためて明示したものであると説明されている。しかし、ここでは社会福祉の実施機関に協力する者として理解されてい

た時代（高澤1976 他）とは制度の解釈が変わったという意味で変化と捉えている。

2) 渡辺武男は、民生委員を行政委嘱ボランティアとみなし、ボランティアとの比較によって制度の特徴を明らかにすることを試みている。渡辺は行政委嘱ボランティアという用語を「その本質がボランティアとしての性格に基礎をおき、福祉行政への協力活動が制度的に期待されているボランティアという意味」で用い、民生委員を「認知された世話役」と呼んだ（渡辺1983:314-315）。

3) 本調査の単純集計結果を以下に掲載してあるので参照されたい。

<https://www.n-fukushi.ac.jp/about/university/professor/fukushi/komatsu-jsp-research/index.html>

4) 人口増減率の違いは、大都市部と地方、あるいは大都市部と過疎地域との違いといってもよい。ただし、地域特性をとらえる指標は他にも想定されるので、これをもって地域特性による違いがないとは言いきれない。この点については今後さらに分析することにした。

5) この結果は小松他（2022）で報告している。

文献

小松理佐子他（2022）「民生委員活動を支える体制の現状

－市町村民児協事務局対象アンケート調査結果－」【日本の地域福祉】35:107-117

高澤武司（1976）【社会福祉の管理構造】ミネルヴァ書房

渡辺武男（1983）【民生・児童委員とボランティア】（右田

紀久恵・岡本栄一編【ボランティア活動の実践】中央法規、307-322ページ）

資料

全国民生児童委員連合会（2016）【これからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討委員会中間報告】

全国民生児童委員連合会（2018a）【これからの民生委員・児童委員制度と活動のあり方に関する検討委員会報告書】

全国民生児童委員連合会（2018b）【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】