

民生委員の意識調査史

研究第9部 川西康裕

I 意識調査の出現

表1は、昭和61年現在で作成した「民生委員の意識調査一覧（昭和32年～59年）」である。本表中、最も古い民生委員の意識調査は、昭和34年2月に、日本女子大学社会福祉学科が実施したものである（No.2）。これまでに調べたかぎりでは、本調査の出現は、日本における民生委員の意識調査の開始を意味する。

だが、実は本調査の主要なエネルギーは、「一般の人は民生委員をどうみているか」すなわち民生委員に関する一般住民の意識調査に注がれており、その標本数は民生委員の3倍となっている（表1、備考欄参照）。そこでさらに過去へとさかのぼって、一般住民の意識調査のみを検索すると、昭和32年8月に、富山県上婦負社会福祉事務所が実施した世論調査が見い出された（No.1）。つまり、民生委員に関する一般住民の意識調査が、民生委員の意識調査に先行していたことがわかった。

上婦負社会福祉事務所は、「住民の本制度の認識の有無は、民生の安定に大きな原因をなすもの」。(No.1, p.26)と考え、当面の目標を、住民への民生委員制度の周知徹底においた。そのため、住民の理解の現状を客観的に分析する必要が生じた。折しも昭和32年、すなわち制度創設40周年（大正6年岡山県済世顧問制度発足以来）であり、住民の意識調査の実施にとって正に好機到来といえた。

この年、「社会事業」誌上で、厚生省の中島茂が私見であると断りながら、民生委員の選任に、市区町村長等の政治的勢力関係が強く影響していることを指摘し、これを改めるために、現任民生委員の公正なグループの意見を推薦会に反映させることを提唱している。（中島 茂「民生委員制度上の問題」昭和32年1月）

上婦負調査では、「民生委員には適当な人が選ばれているか」という選任問題に関する質問に対して、「適当でない」「わからない」と答えた住民が、男性の3割、女性の4割を占めた。

1年半ほど遅れて実施された日本女子大学の調査は、すでに述べたように、一般住民と民生委員の意識調査が

同期間に実施されており、制度と活動のあり方の検討をすすめるうえで、いわば複眼的な資料を提供することになった。ちなみに後続の調査をみると、北海道で昭和57年に民生委員の意識調査を実施し（No.44）、翌年これとの関連で一般住民の意識を調査した例（No.48）がある以外に、両者の意識を組織的な調査活動によって対照させる試みはない。だから、この調査は単に最初に実施されたということとどまらず、その視野の広さをあわせ指摘される価値がある。

調査が実施される4ヶ月前（昭和33年10月27日）、全社協で「民生委員法改正を要する事項」をまとめている。この年は、昭和25年の改正生活保護法から昭和28年の民生委員法改正にいたる一連の制度改革により、「補助機関」から「協力機関」への脱皮がはかられて5年目にあたり、全国民生委員の組織をあげて、新たな法改正への取り組みがすすめられた。最重要課題は、政治的その他の利害関係による人選を排除し、適格者の選任体制を確立することであった。そこで、民生委員推薦上の改善策を提示したほか、職務規定の問題、常務委員（総務）法制化の問題、指導訓練の問題、経費の問題等についても改正するよう要望した。

こうした動きを背景に実施された日本女子大学の調査から、民生委員の支持政党が断然保守系にかたよっており、委員の7割は、厚生大臣の委嘱と推薦制について、双方とも「現状でよい」と考えていることがわかった。一方、一般住民の9割が民生委員制度を知っていたが、その関心の程度はきわめて低かった。さらに、「地域の民生委員を知っているか否か」については、生活程度が低く、民生委員の援助を必要とするのではないかと推察される階層の人々の方が、生活程度の高い階層の人々よりも、かえって知っている率が低かった。同様に、上婦負の調査でも、「概して肉体労働者、僅少収入の者には、知っている者が少いように窺われる」と指摘しており、東京も富山の郡部地域も、この点では当時同じ状況にあった。

表1 民生委員の意識調査一覧（昭和32年～59年、一部参考資料を含む）

No.	調査報告書名 調査名	調査主体 発行者	調査時期 発行時期	備考	収集 印*
1	民生委員制度に関する世論調査について	富山県上婦負社会福祉事務所	昭和32年8月 (同年11月発行)	(参考) 管内の民生委員およびこれに関係する職務の者を除いた、一般住民500名を対象に面接調査	*
2	民生委員はボランティアか—女子大生のみた民生委員制度への疑問— 〔『社会事業』第42巻第6号, pp. 53～61〕	日本女子大学社会福祉学科	昭和34年2月28日～3月5日 (同年6月発行)	東京都内23区の20歳以上の男女600名と200名の民生委員に面接調査。同大学園祭の研究課題。	*
3	生活保護における民生委員—生活保護申請経路と民生委員の意識を中心として— 〔『立教大学応用社会学研究』第2巻第1号 pp. 21～32〕	三和 治	昭和34年3月発行	(参考)	*
4	こう考える民生児童委員	香川県, 同県社協	昭和39年	四国学院大学社会福祉学科に調査依頼	
5	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39年3月発行	日本社会事業大学に調査依頼。東京, 神奈川, 千葉, 群馬各県の民協に属する105名の民生委員を対象。	
6	民生委員の意識—滋賀県の場合 〔『民生委員の意識調査』滋賀県社会福祉協議会, 昭和39年7月, と同じ調査〕	滋賀県民生委員児童委員協議会(全国社会福祉協議会発行)	昭和38年9月12日～昭和39年3月13日 (昭和39年3月発行)	同志社大学に調査依頼。県内ブロック別研修会に参加した民生委員870名を対象。全社協の委託。	*
7	全国新任民生委員に対する意識調査	全国社会福祉協議会 「社会福祉時報」編集部	昭和39年5月20日「社会福祉時報」紙発表	全国約35,000名の新任民生委員のうち, 3,100名を無作為抽出し, 往復はがきによるアンケート調査	
8	民生委員の活動の実態とその諸条件に関する研究(計数編第1版)	北九州市社会福祉協議会	昭和40年7月実施	市内882名の民生委員を対象	
9	民生委員, 児童委員活動をはばむ社会的諸条件の調査報告書—主として人間関係について—	高知県社会福祉協議会	昭和40年3月実施	全社協の委託事業。高知女子大学心理学教室に調査依頼。高知県下の全民生委員に質問紙を配布, 880名より回収(46%)。	

川西：民生委員の意識調査史

表1 つづき

10	民生委員の意識状況—地域（福祉）組織化の問題として— （同志社大学『人文学』第83号） （小倉『社会保障と社会問題』pp. 340～362, 昭和43年, 汐文社）	小倉襄二	昭和40年9月 発行	（参考） No. 5, No. 6のデータにもと づいて議論をすすめている。	*
11	民生委員総務の態度に関する研究 （『第13回日本社会福祉学会発表論文 集』 pp. 85～86）	永田勝彦, 忍博次	昭和40年発行		
12	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』第10号, pp. 19～50）	永田勝彦, 忍博次 石川恒夫, 沢井光子	昭和41年10月 13日～26日 （昭和45年10 月発行）	札幌市民生委員 585 名から, 地域・階層を考慮して, 中 央地区, 中小商工業・勤勞 者地区, 住宅地区, 郊外新 開地区の 4 地域11地区民協 を選定し, 164 名の悉皆調 査を実施。	*
13	みんせい委員のこえ—民生児童委員 アンケートから—（福祉白書No. 3）	京都府社会福祉協議会	昭和42年発行	同志社大学社会学部に調査 依頼	
14	民生委員（香川県）実態調査報告 （四国学院大学『論集』14, <資料> pp. 1～47）	岡田藤太郎, 吉田卓司	昭和42年7月 10日現在, 7 月13日～23日 実施（昭和43 年発行）	香川県全民生委員 1, 320 名 から, 地区民協を市部と郡 部に分ち, それぞれのグル ープから 5 分の 1 を抽出し, それらの地区民協の全員 （264 名）を標本とする。	*
15	民生児童委員意識調査	大分県社会福祉協議会	昭和42年11月 実施	民生委員 1, 934 名を対象	
16	民生委員制度50年史 （pp. 169～192, pp. 331～335）	全国社会福祉協議会	昭和43年3月 発行	（参考） No. 2, 5, 6, 7, 9 のデー タを紹介している。	*
17	民生・児童委員意識調査報告書	兵庫県民生委員連合会	昭和44年7月 （同年9月発 行）	神戸市を除く県下の全民生 委員を対象に実施し, その 4 分の 1 （913 名）を集計 した。	*
18	県政モニターアンケート第4回報告 書—民生委員制度について—	青森県企画部県民課, 同民生労働部社会課	昭和44年実施	（参考）	
19	民生委員児童委員活動をすすめるた めに—民生委員のアンケート—	徳島県社会福祉協議会	昭和45年実施		
20	佐世保市民生委員アンケートについ て	佐世保市民生委員総務 協議会	昭和45年実施		

表1 つづき

21	北九州市市政モニター報告第55号 一民生委員について一	北九州市広報室広聴課 調査係	昭和45年実施	(参考)	
22	児童委員活動についての調査からみ た現状分析	東北大学文学部社会学 科	昭和45年実施	宮城県下の市部民生委員を 対象	
23	大阪府民生児童委員の意識と意見	大阪社会事業短期大学	昭和45年実施	大阪府民生委員連盟の委託	
24	民生委員活動の実態とその諸条件に 関する調査一第2版一	北九州市社会福祉協議 会	昭和46年発行	分析は小関康之。918名の 民生委員を対象	*
25	品川区における民生委員実態調査	大正大学文学部社会学 科	昭和46年	同大社会調査実習	
26	福島県郡山地方民生委員実態調査報 告書一地域社会における民生委員活 動の現状と課題一	福島県郡山社会福祉事 務所	昭和46年11月 ～12月10日 (昭和47年3 月1日発行)	2市3郡の民生委員826名 を対象。回収数679(82.5 %)。	*
27	新任民生委員についてのアンケート (昭和47年, 40年)	北九州市社会福祉協議 会	昭和47年		
28	民生委員児童委員活動の現状と将来 一昭和47年度都道府県指定都市社協 民生委員部会長等研修会・資料一	全国社会福祉協議会	昭和47年発行	(参考) No.13, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 27, および総理府世論 調査(昭和45年)のデータ を収載	*
29	民生委員意識調査	広島市福祉事務所	昭和48年		
30	民生委員活動への期待と現実一これ からの民生委員像を求めて一 (『社会福祉研究』第12号, pp. 15～ 20)	渡辺武男	昭和48年4月 発行	(参考) No.9, 13, 19, 24, 27, 28 にふれている。	*
31	民生委員活動の現状と課題一特に貧 困と住民運動に関する「意識」調査 資料紹介を中心として一 (『東北社会福祉研究』第5号, pp. 103～116)	本田久市	昭和48年6月 発行	(参考) No.26のデータの一部を紹介 しているほか、「戦後民生 委員意識実態調査史年表」 を作成している。	*
32	民生委員実態調査	福島県社会福祉協議会 同民生児童委員協議会	昭和49年9月 実施	県下の民生委員3,855名が 対象	

川西：民生委員の意識調査史

表1 つづき

33	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巻第1号, pp. 75～96） （社会福祉政策研究会『東京都における民生委員・児童委員制度の現状と今後のあり方』昭和52年12月と同調査）	萩原清子, 中野いく子	昭和51年1月末～2月末 （同年7月発行）	東京都民生局からの研究依頼により, 社会福祉政策研究会（三浦文夫代表）が実施した調査。都の全民生委員約8,000名から, 民協を単位とする等間隔抽出法により, 8分の1, 34民協, 1,043名を抽出し, うち845名回収（81.0%）	*
34	民生委員児童委員の意識調査	秋田県民生部	昭和51年2月 （同年11月発行）	総務および副総務の総数377名のうち総務研修に参加した301名と, 総務, 副総務を除く民生委員2,457名のうち研修に参加した1,086名が対象。	*
35	民生委員意識調査	鳥取県民生児童委員協議会	昭和51年5月実施		
36	民生, 児童委員意識実態調査	神戸市社会福祉協議会, 同民生委員協議会連合会	昭和52年2月実施	全民生委員1,463名を対象	
37	北海道の民生・児童委員活動	北海道民生委員連盟	昭和52年実施	道内の民生委員から500名を抽出。	
38	民生児童委員活動について	岐阜県社会福祉協議会	昭和52年実施	民生委員総数2,866名のうち, 3分の1の955名を抽出。	
39	民生委員制度—その現状分析と提言—（法律文化社）	京都府社会福祉協議会	昭和53年4月15日発行	（参考） 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（井岡勉委員長）報告	*
40	民生委員活動費実態調査	全国民生委員児童委員協議会, 全国社会福祉協議会	昭和54年実施 （同年11月10日付「民協総務通信」等に発表）	（参考） 一般民生委員は, 165,000名の約1%, 1,600名, 民協総務は9,000名の10%, 900名を対象。	*
41	高松市における民生委員の意識調査について （高松短期大学『研究紀要』第13号, pp. 55～71）	土居忠行, 植松秀子	昭和55年6月10日～30日実施（昭和58年3月発行）	市内の民生委員436名を対象。回収数330（75.7%）。	*

表1 つづき

42	民生委員の活動と意識	岩手県民生児童委員協議会	昭和55年8月10日～31日 (昭和56年3月発行)	県内全民生委員3,212名が対象。回収数2,698(83.9%)。	*
43	民生委員児童委員の意識調査	北九州市社会福祉協議会、同民生委員児童委員協議会	昭和56年9月～10月実施	市内全民生委員1,136名を対象	
44	民生・児童委員の活動と意識に関する調査報告書—活動類型と地域差の研究— (永田「民生委員はいま」「福祉新聞」昭和58年2月7日～4月18日、10回連載、と同じ調査)	北海道民生委員連盟 北海道社会福祉協議会	昭和57年1月14日～2月15日 (昭和58年3月発行)	民生児童委員意識調査委員会(永田勝彦委員長)が調査実施。道内全民生委員9,090名から単純無作為抽出法により9分の1、1,010名を抽出。	*
45	民生児童委員の活動と意識	青森県民生児童委員協議会	昭和57年12月実施	県内全民生委員2,857名が対象	
46	民生委員はいま—第二部—	福祉新聞	昭和58年5月16日～30日発行(3回)	(参考) 56年度道民生委員互助共済の給付実績の分析、紹介	*
47	民生委員はいま—第三部—	福祉新聞	昭和58年6月6日～10月3日発行(15回)	(参考) 道内民生委員の寄稿、投稿が中心	*
48	住民側からみた民生委員 (「福祉新聞」昭和58年11月14日～59年2月6日、10回連載)	永田勝彦、松井二郎 米本秀仁、西塔正一、 (佐々木明美、池田雅子との共同研究)	昭和58年7月(同年11月14日～59年2月6日発行)	(参考) No.43との関連。 札幌市、三市、三町村を産業構造、保護率を参考として選定し、925名の住民を対象とする。有効標本778(84.1%)。	*
49	児童委員活動基礎調査報告 (「児童委員活動の理念とその役割」pp. 31～60、全社協、全民児協)	全国社会福祉協議会 全国民生委員児童委員協議会	昭和59年1月28日～2月末日(同年10月発行)	秋田県、東京都、神奈川県、福井県、兵庫県、広島県、香川県、福岡県の法定単位民児協13(都市部7、農村部6)を選定。有効標本数350。	*

資料：本表No 12, 16, 26, 28, 31, 44。東京都社会福祉協議会「社会福祉関係調査報告書一覧(昭和42年度～昭和52年度)」昭和54年3月。同「社会福祉関係調査報告書一覧(昭和53年度～昭和58年度)」昭和58年11月。日本社会事業大学図書館所蔵図書目録。全国民生委員児童委員協議会よりの情報。遠藤興一氏よりの情報。

- 注1. 収束印欄に*印のある報告書は入手しており、空欄になっている報告書は未見である。
 2. 調査時期、発行時期欄に「実施」とも「発行」とも記入されていないものは、参照資料から、いずれとも判断できなかったものである。
 3. 一見すれば明らかなように、本表では発行時期よりも調査時期を優先的に取り扱っている。これら双方が判明しているばあい、発行時期は()内に記入している。
 4. 民生委員に関する住民側の意識調査と、民生委員の意識について比較的大きく扱っている論文、著書を参考資料として掲げ、備考欄に「(参考)」と記入している。

川西：民生委員の意識調査史

以上にみたように、意識調査の黎明期における2つの調査は、民生委員制度が一般住民（とくに生活程度の低い階層）に十分理解されていないという実態を明らかに

する一方で、民生委員の大半が、制度運用の現状に肯定的であり、制度改革の運動をさほど支持していないことを示していたように思われる。

II 調査資料の時間的、空間的眺望

表1には、民生委員の意識調査、民生委員に対する一般住民の意識調査、その他の関連調査、関連論文・著書が含まれている。このうち後三者は、民生委員の意識をより広い社会的文脈のなかで把握しようとするばあいの参考資料である。なかでも一般住民の意識調査は、実施数が少ないとはいえ、本来不可欠の対照資料と考えられる。そこで、民生委員調査、一般住民調査、その他と三者に分類し、表1に掲げた資料を年次別に集計したのが表2である。これにより、資料の出現頻度からみて時期区分をすれば、ほぼ次の三期に分かれる。

第1期（昭和32年～38年）、資料数3、収集資料数（表1参照）3。

第2期（昭和39年～52年）、資料数35、収集資料数13。

第3期（昭和53年～61年）、資料数11、収集資料数9。

上の3期のうち、第1期はすでに概観した。それは、日本経済が戦前の水準を回復し、長期高度成長を展望しうるまでにその規模を拡大した、いわば過渡期である。

日本女子大学が調査を実施した昭和34年ののち4年間は資料がなく、5年目から、にわかには豊饒な時期が訪れる。この第2期は、東京オリンピックが開催された昭和39年に始まり、民生委員制度創設60周年（昭和52年）にいたる。それは、日本が、高度経済成長期から第1次石油危機を転換点として低成長への移行を遂げた時期に重なる。

第3期は、昭和53年以降61年までの9年間で、第2期のおよそ3分の2の期間であるが、資料数は11であり、第2期（35）の3分の1以下に減少している。この時期、日本経済は第2次石油危機をうまく乗り切り低成長を維持したが、一方でぼう大な赤字公債を発行し、これの軽減・解消を目指して緊縮財政の方針を堅持している。

意識調査の実施は、相当の経費を要することであり、国および地方の社会福祉予算の変動の影響を強く受けることと考えられる。第2期、第3期の資料数の格差の背景に、日本経済の変動が介在していることはほぼ間違いない。

以上で調査資料の時間域における眺望を終え、続いて空間域、すなわち民生委員調査および一般住民調査の実施地域に視点を移す。

民生委員自身を扱う全国レベルの調査資料は、ただ1

表2 年次別意識調査実施状況

年 (昭和)	民生委員調査	一般住民調査	その他	計	小 時 期 計 別
32		1		1	3 (4)
33					
34	1	1	1	2 (3)	
35					
36					
37					35
38					
39	4			4	
40	3		1	4	
41	1			1	
42	3			3	
43			1	1	
44	1	1		2	
45	4	1		5	
46	3			3	
47	1		1	2	
48	1		2	3	
49	1			1	
50					
51	3			3	
52	3			3	
53			1	1	
54			1	1	
55	2			2	
56	1			1	
57	2			2	
58		1	2	3	
59	1			1	
60					
61					
計	35	5	10	49 (50)	11

注1. その他は、表1の（参考）のうち、一般住民の意識調査を除くすべて。

2. 34年は、民生委員調査と一般住民調査が、ともに同じ調査の中で実施されたので（表1、No.2）、これを別に数えると合計50となる。

つ、3年毎に実施される「一斉改選状況」があるのみである。民生委員の数や属性については、これにより、全国および各都道府県・指定都市別の動向を把握できる。しかし、全国一斉の意識調査は、1つの新任民生委員に対する郵送調査(表1, No 7)を例外としてまだ実施されておらず、日本の全民生委員の意識状況を実証的に叙述する段階に達していない。

だが、第2期の開始を告げる昭和39, 40年は、いずれそうした時機の到来を予感させた。なぜならば、この兩年、全国社会福祉協議会が主催または事業委託した調査が続けて報告されたからである(No 5, 6, 7, 9)。民生委員を主要メンバーとする全国組織が自ら意識調査に取り組む姿勢をみせたのは、この時が最初であり、昭和59年の児童委員調査(No 49)を除き、結局その後の実績はなかった。しかし、全社協が動いたという事実と、えられたデータの内容それ自体が、いわば導火線となり、各地の調査実施の気運をもちあげた。その勢いは、第3期にも基底部分で作用している。調査の全体数こそ減少してはいるが、この時期に、調査地域を拡大し、データの質を高め、その一部を第2期のそれと比較した地域が現われたことを銘記すべきである(No 11→12→37→44→48へとつづく調査の発展)。第2期, 第3期は、調査数の量的な積み上げに、調査地域の拡大とデータの質的な向上がともなっている。

では、結局今日までに調査地域はどの程度拡大したか、地図上で確認しておこう。図1がそれであるが、先にあげたNo 7を除くと、一見して、日本全体の約半分が調査済みとわかる。市以下を上部公共団体に含み合計すれば、正確には、25都道府県, 3指定都市が実施済みであり、このうち、とくに調査数が多いのは、北海道(札幌市), 東京都, 北九州市である。



- 注1. 番号は表1のNoと同じ。
ただしNo 7を除く。
- 2. 鹿児島県最南部および沖縄県は、調査を実施していないため、紙面の都合により、省略した。

図1 調査実施地域

Ⅲ 意識・活動・制度 — 意識調査の史的分析

1. 意識の規定要因と意識の作用

民生委員の意識は、一方で、その属性（性別、年齢、職業、収入、学歴、経験年数など）と、地域社会と、生活保護を核とする社会福祉諸制度と、さらには民生委員自身の活動に規定されるが、他方、それらを維持し、あるいは変革するための力として作用する。

見田宗介による社会意識の概念規定のひとつに、次の一節がある。「社会意識とは、さまざまな階級・階層・民族・世代その他の社会集団が、それぞれの存在諸条件に規定されつつ形成し、それぞれの存在諸条件を維持し、あるいは変革するための力として作用するものとしての、精神的諸過程と諸形象である」（『社会意識の理論図式』「現代社会の社会意識」p. 101, 昭和54年, 弘文堂）

そして、そうであるのならば、民生委員の意識調査は、意識のありようとその構造を明らかにするばかりでなく、意識が何によって規定されているか、あるいは、意識が何に対して、どのように作用しているかを実証する手段でなければならない。

たとえば、生活保護に関する意識について、昭和51年東京都調査（No33）をみると、対照的な意見を述べた2つのグループの属性をそれぞれ次のように分析しており、意識を規定する条件をある程度説明しているといえる。

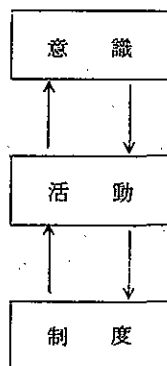
①生活保護の実施に当って、民生委員の意見をもっと尊重してほしいとしているのは、年齢別にみると、比較的若い（40代、50代）層、あるいは最高齢層（70歳以上）に強く、学歴は高く、経験年数もかなり長いグループに多い。

②生活保護の実施は行政が行うもので、あまりタッチしない方がよいとするものは、年齢は比較的高齢層（60歳代）で、学歴は低い方に、経験年数は少ない（3年未満）方で、職業別には、農林漁業従事者、主婦といったグループに幾分強い。（No33, p. 89）

属性は意識の規定要因の基底部分であり、意識の作用によって変化することの最も少ない部分である。これに対して、意識を規定しつつ、意識の作用の規定を受けるのが活動であり、活動を規定しつつ、活動実績に規定されるのが制度である。この三者の関係は図2のようにならわすことができる。

以下では、この関連図式をふまえて、第2期および第3期（昭和39年～61年）の意識調査史を記す。その主要な内容は、民生委員の活動と意識の関係と、生活保護制度と民生委員の意識の関係の分析である。

図2 意識、活動、制度の関係



2. 活動と意識

(1) 活動領域

最初に検討するのは、民生委員の関係制度別活動領域に関する意識と、実際の活動領域の関係である。

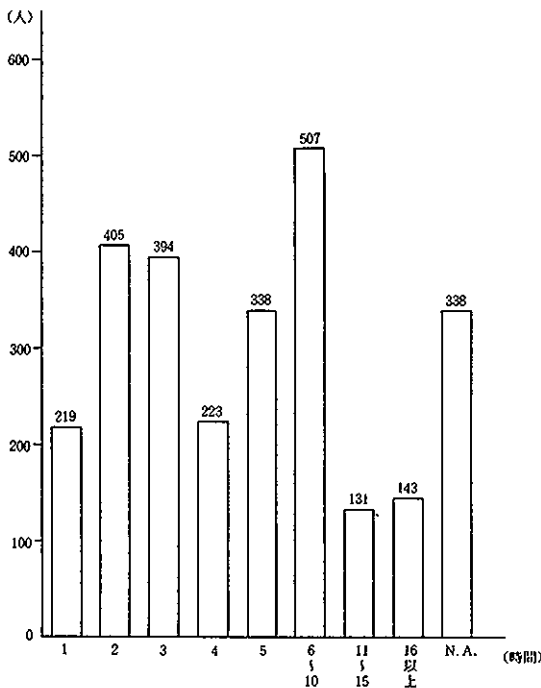
昭和51年東京都調査（No33）を例にとり、民生委員の活動領域に関する意識をみると、「生活保護者（低所得世帯）の相談やお世話を重点をおくべき」とするものは28.4%であり、「生活困窮者の問題よりは、老人、障害者、児童、母子世帯の問題に活動の重点をおくべき」とするものは55.3%であった。そしてこれを、昭和50年度における全国の民生委員の相談・指導件数の関係制度別構成に対照すれば、生活保護と世帯更生資金その他の授産資金の合計は22.7%であり、老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉ならびに母子福祉の合計は52.7%であって（厚生省統計情報部「社会福祉行政業務報告」）、両者の数値はきわめて接近していることがわかる。つまり、活動領域に関する意識と活動の現実とは、互いに規定しあう関係にあると理解してよい（数値だけを比べれば意識が現実をリードしているが、調査地域が異なるので、そうした断定はできない）。

昭和59年における相談指導件数の関係制度別構成をみると、生活保護および世帯更生資金その他の授産資金は18.9%であり、老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉ならびに母子福祉の合計は59.0%である。すなわち、生活保護等の割合が減少し、老人福祉等の割合は増加している。とりわけ老人福祉の占める割合は高く、4割を超えている。意識の動向についての対照データは見あたらないが、ここでの仮説を適用すれば、活動の現実に近似値であることが予想される。

(2) 活動の個人差

次に検討するのは、活動の個人差と意識との関係である。民生委員活動の個人差を最も端的に示すのは活動時間であり、図3は昭和55年岩手県調査(No.42)における民生委員の1週間あたり活動時間である。これを見てただちに了解されるのは、民生委員個々人の活動のばらつきの大さきである。民生委員数の合計2,698人のうち、活動時間1時間程度のものから16時間以上のものまで8段階のそれぞれに、130～500人の民生委員が存在していた。

図3 民生委員の1週間あたり活動時間
(岩手県, 昭和55年)



出典：岩手県民児協「民生委員の活動と意識」
p. 3, 昭和56年
注：N = 2,698

さらに活動内容別にばらつきをみると、その実態の細部が明らかになる。図4(次頁)は昭和57年北海道調査(No.44)における民生委員の活動内容別年間活動回数の状況である。10に区分された活動内容のそれぞれの平均活動回数では、児童相談所への出向の0.5回から、家庭訪問を含む各種相談助言(以下、「相談訪問」と略記する)の34.6回までばらつきがあり、最高値もこの両者間の格差が最も大きかった。活動回数の最低値は10項目

とも0回であり、その占める割合が最も低いのは民生委員協議会の会合出席で、最も高いのは児童相談所への出向であり、これと逆に活動回数が10回以上の占める割合の最高値、最低値も同じくこの両者であった。相談訪問は、活動頻度の平均的なレベルが最も高く、かつ個人差も最も大きかったが、児童相談所への出向は、活動頻度の平均的なレベルが最も低く、かつ個人差も最も小さかった。この両者のあいだに、活動内容の違いに応じて、活動頻度の平均的なレベルの高低と個人差の大小がさまざまに存在していた。たとえば、民生委員協議会の会合出席は、活動頻度の平均的なレベルが比較的高く、活動の個人差はかなり小さかった。

(3) 活動の諸類型

このように活動内容別に活動回数を調べてみると、いくつかの項目で活動量の有意な相関が認められ、次のように5項目に再区分できた。①関連機関に出向く—福祉事務所・社協・児相・警察署②会合への出席—民協・研修会③地域行事への参加④相談訪問⑤事務調査—証明事務・実態調査。そしてさらに5つの活動の関連性を統計的に調べたところ、前三者と後二者のそれぞれのあいだに相関が認められた。前三者は間接的な要援護者(世帯)とのかかわり、後二者は直接的なかかわりである。またさらに、この2つの活動領域を関連機関と相談訪問によって代表させ、活動量の多少で類型化すると、次の4つの類型に整理できた。

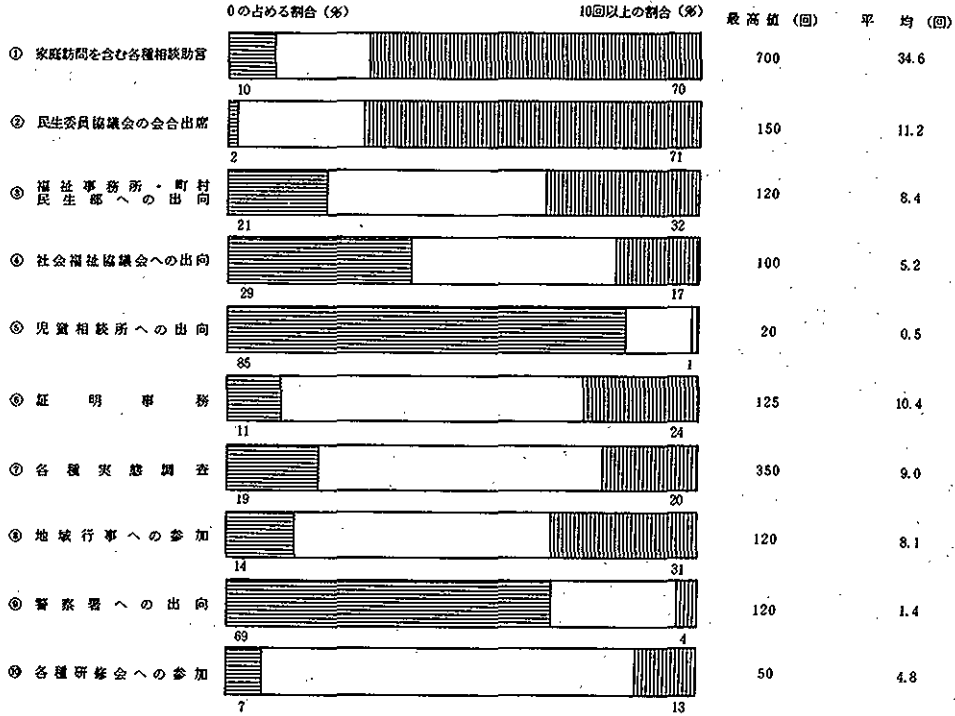
- ①積極型—関連機関と相談訪問の両活動とも多い (34.1%)
- ②関連機関志向型—関連機関は多いが、相談訪問は少ない (14.8%)
- ③相談訪問志向型—相談訪問は多いが、関連機関は少ない (17.5%)
- ④消極型—関連機関と相談訪問の両活動とも少ない (33.6%)

こうして類型化された活動の個人差と、統計的に有意な関連性をもつ意識には、次の4つの領域があった。①推せん時の動機②民生委員の役割規定③活動上の支障の有無についての意識④民生委員の継続意志。このうち活動の類型別の有意差が最も顕著であったのは、推せん時の動機および継続意志である。すなわち、動機および継続意志の程度を、積極的、やや積極的、やや消極的、消極的と4段階に分けると、順に、活動の積極型、関連機関志向型、相談訪問志向型、消極型に、より強い対応関係が認められた。

ある民生委員の継続意志の程度と推せん時の動機の程度は必ずしも一致しない。そこには活動経験による意識の変

川西：民生委員の意識調査史

図4 民生委員の活動内容別年間活動回数（北海道，昭和57年）



資料：北海道民連，北海道協「民生・児童委員の活動と意識に関する調査報告書—活動類型と地域差の研究—」p. 24，表4，昭和58年

化が介在するからである。しかし、一致する確率の高いことは間違いなく、推せん過程の重要性は強調してもしすぎるということはない。昭和52年、越智昇は民生委員推せん母体としての町内会の変革によって、いかに以前と違ったタイプの民生委員が選出されるにいたったかを報告している。そこでえられた結論は「個別の民生委員の資質・能力もさきながら、よりいっそうコミュニティの地域福祉への盛り上がり方と、その民主的変革、生きがいを町一杯にする気持と行動の高まりが重大である」ということであった。（越智 昇「民生委員の地域活動を考える—大都市近郊新興住宅地区の事例を中心に—」『社会福祉研究』第21号，pp. 46～51，昭和52年10月）

次に、活動上支障を感じるか否かでは、「支障有り」とするものは、積極型で最も多く、以下、関連機関志向型、相談訪問志向型、消極型の順で続き、「支障無し」とするものは、これと全く逆の順で多くなっていた。

これについて、札幌市分のみ、昭和41年札幌市調査（No.12）と比較すると、41年時点では、支障無しとするものは約6分の1にすぎなかったのが、57年時点になると、ほぼ半数にまで増えていた。そして、支障有り

の内容をみると、「時間的余裕」が減少し、「住民の無理解」が増加していた。この間、札幌市では、婦人民生委員の占める比率が3割から5割へと増加したが、婦人の場合、活動の種類別では、相談訪問志向型と消極型の比率が高い傾向にあった。ところで、この2つの型は、先にみたように「支障無し」とする確率の高いグループであった。したがって、「支障無し」の増加および「支障有り」のうち「住民の無理解」の増加と、婦人民生委員の増加とは関連性のある一貫した傾向として理解された。（No.44，p. 60）

(4) 役割規定

いまひとつ、活動の諸類型とのあいだで有意義な関連をもつのは、民生委員の役割規定意識であった。役割規定とは、民生委員の役割を公的機関の代行と位置づけるか、住民の代弁とみるか、あるいは両者の媒介とみるかの別をさしている。このいずれを選択するかによって、民生委員の職務遂行上、地域住民に対応する準拠枠が異なってくる。昭和57年北海道での三者の比率は、「公的代行」8%、「両者媒介」42%、「住民代弁」50%であった。活動の型との関連を役割規定意識の側からみれば、

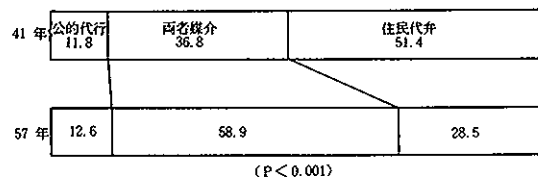
「公的代行」と役割規定するものは、関連機関志向型または消極型の活動をする確率がやや高く、「住民代弁」と規定するものは、相談訪問志向型となる確率が高く、「両者媒介」と規定するものは、相談訪問志向型となる確率が低くなっていた。積極型ととくに強い関連をもつ意識を、他の型との比較において特定することはできなかったが、相談訪問志向型との比較でいえば、積極型では「住民代弁」と「両者媒介」の比率が接近していることが特徴であった。

民生委員の役割規定意識は、属性間、地域、時間域のそれぞれに有意性が認められ、加えて一般住民とのあいだにも顕著な有意差が認められた。

まず、属性間の違いをみると、昭和41年札幌市の場合、低学歴層に住民代弁イメージが多く、中等学歴層に両者媒介イメージが最大で、高学歴層に公的代行イメージがやや高くなっていた。経験年数では、2・3期目に代弁イメージが増加し、それ以上になると代弁・媒介イメージが拮抗し、他方で代行イメージの増加がみられた。この時点で、男女間には有意差が認められなかった。しかし約15年後、昭和57年北海道調査では、次のように性差が認められた——どちらかという男性は代行イメージが強く、女性は代弁イメージをもつものが多かった。

次に、札幌市について昭和41年時点と57年時点と比較し、時間域による有意差をみると、図5のように代弁イメージの減少と媒介イメージの増加が顕著であった。この傾向は女性においてもうかがえるものの、男性でより一層顕著であった。また、50歳以上の中・高齢層と低学歴・高学歴層に顕著であった。

図5 役割規定意識の変化
(札幌市、昭和41年、57年)



出典：北海道民連、道社協「民生・児童委員の活動と意識に関する調査報告書—活動類型と地域差の研究—」
p. 62, 昭和58年

さらに、札幌市を大都市、札幌市以外の市部を中・小都市とし、これに郡部を加えて、昭和57年時点で地域差をみたのが表3である。代行イメージおよび媒介イメージは、大都市で最も多く、中・小都市、郡部の順に減少していた。代弁イメージは逆に郡部で最も多く、中・小

都市、大都市の順に減少していた。また、大都市では媒介イメージが最も多かったが、中・小都市、郡部では代弁イメージが媒介イメージをしりぞいでいた。

さらにこれを、翌昭和58年北海道における一般住民調査(No.48)と対照した。民生委員の役割規定についての住民の現状認知(表4)を全体としてみれば、代行イメージが最多で46%、代弁イメージが30%、媒介イメージが24%であり、民生委員自身の規定と大きく食い違っていた。この傾向は、大都市で一層顕著であったが、郡部では代弁イメージが代行イメージをやや上まわっていた。代行イメージは、全地域で、民生委員自身の数値を大幅に上まわっていた。

一方、民生委員の役割規定についての住民の期待(表5)は、代弁イメージが最多で56%、媒介イメージが29%、代行イメージが16%であり、民生委員自身の役割規定とやや似た傾向を示していた。しかし、大都市にかぎっていえば、代弁イメージと媒介イメージの比率が両者ではほぼ正反対であった。また、どの地域の住民も、民生委員が住民側に立って活動すべきものと考えており、現状認知とのあいだに大きな隔たりがみられた。

表3 民生委員自身の役割規定(北海道、昭和57年)

回答	大都市	中・小都市	郡部	全体
公的代行	12.6%	8.0%	6.5%	8.1%
両者媒介	58.9	41.7	35.3	41.8
住民代弁	28.5	50.2	58.2	50.1

表4 民生委員の役割規定についての住民の現状認知(北海道、昭和58年)

回答	大都市	中・小都市	郡部	全体
公的代行	52.6%	44.4%	36.1%	46.2%
両者媒介	21.5	28.2	23.1	24.1
住民代弁	25.9	27.3	40.8	29.7

表5 民生委員の役割規定についての住民の期待(北海道、昭和58年)

回答	大都市	中・小都市	郡部	全体
公的代行	17.9%	13.1%	14.6%	15.6%
両者媒介	28.3	29.9	27.1	28.5
住民代弁	53.8	57.0	58.3	55.9

出典：表3, 4, 5とも「福祉新聞」昭和58年11月28日号

川西：民生委員の意識調査史

これらのことから、札幌市でみたように、民生委員の住民代弁志向が今後も引きつぎ後退するとすれば、一般住民との懸隔がますます広がることは明らかであろう。ただ、公的機関の代行や公的機関と住民の媒介をマイナス・イメージとしてのみ理解することは、一見合理的にみえながら、表層的なものの見方にとどまっているということもできる。

木原孝久はこの2つの役割を次のように積極的に評価している。「日本は特定のだれかが物事を決めたという印象をできるだけ避けようとしている国なのだ…そこで、日本では行政指導が効果を持ってくる。というのは、おたがいが言い出しつべにならないとなると、では現実にとどのような活動がつづいているかを見てみると、それはすべて「しきたり」ないし「前例」を踏襲しているのである。その前例をたどってゆくと、行政におつかる。……民生委員がはたしているのは、この「前例」の伝達者の役割ではないか。前例—しきたり—制度をつくる公的機関の意思の代弁者の役割である。しかし民生委員は、同時に、地

域社会の隣人関係、ムレ社会の一員としての顔も持っている。その両者をつなく存在として、民生委員は日本のムレ社会にサービスのネットワークを張るという、ひどくむずかしい仕事を成功させるのに一役買っているとみていいのではないか。……たとえば高知県では全県下に一人暮らし老人の見まもりサービス網を完成させているが、この種になるのは「おとなりづきあい」である。その老人にもっとも近い隣人を、その地区の民生委員が選び出して「依頼」する。この隣人がみれないときは、協力者といって、その老人に何らかの接点をもっている、たとえば診療所とか、行きつけのお店、牛乳配達人などをあてる。そのまたうしろに、民生委員がついている」（木原孝久「日本社会の中のボランティア」『ボランティアの思想と実践』pp.177～180、昭和54年、財団法人社会福祉研究所）

こうした認識をふまえることにより、民生委員に顕著にみられる福祉意識の傾向をも積極的に受けとめることができる。

表6および図6は、福祉または生活向上のために誰が何をすれば一番良いかを、神奈川県民（昭和50

表6 民生委員および一般住民の福祉意識

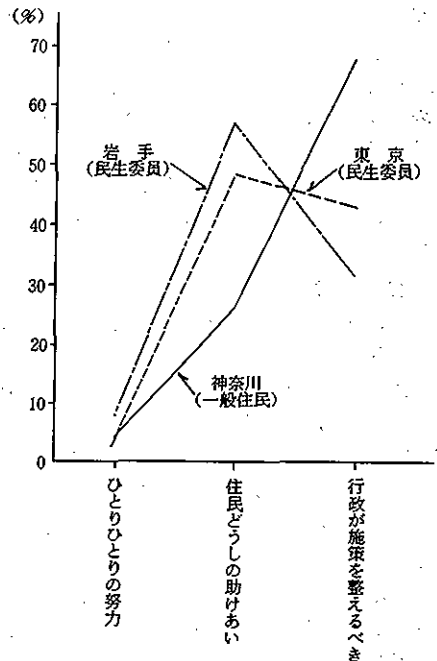
回 答	神奈川県 (一般住民)	東京 (民生委員)	岩手 (民生委員)
	昭 50	昭 51	昭 55
福祉や生活向上のためには、住民ひとりひとりがその持場で努力すればたりること、そのため、とくに住民どうし助けあふ必要はない。	4.2	3.3	7.0
福祉や生活向上のためには、住民どうしお互いの助けあいが重要である。	26.2	48.6	57.0
福祉や生活向上のためには、行政がよりきめ細かい施策やサービスを整えることが最も重要である。	68.6	43.6	31.3
不明・N.A.	1.0	4.5	4.7

資料：萩原・中野「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巻第1号、pp.87～88、昭和51年7月

岩手県民児協「民生委員の活動と意識」p.9、昭和56年

注：神奈川県調査は「地域の福祉についての調査」(昭和50年9月実施)。

図6 民生委員および一般住民の福祉意識



資料：表6と同じ

表7 費用弁償に関する民生委員の意識

回 答	滋 賀	札幌市	香 川	兵 庫	東 京	岩 手	北海道	札幌市
	昭 39	昭 41	昭 42	昭 44	昭 51	昭 55	昭 57	昭 57
実費も不要 (無報酬でよい)	13.1%	41.0%	13.0%	16.2%	19.2%	10.4%	13.4%	15.9%
実費は必要 (現在の活動費でよい)	38.6	52.5	46.5	60.2	54.8	55.3	66.3	63.6
報酬も必要 (増額が必要)	40.6	6.5	33.0	13.7	18.0	31.6	20.3	20.5
わからない 不明・N.A.	7.7	—	7.5	9.9	8.0	2.7	—	—

資料：「民生委員の意識—滋賀県の場合」昭和39年，四国学院「論集」14，昭和43年，兵庫県民生委員連合会「民生・児童委員意識調査報告書」昭和44年，「季刊社会保障研究」第12巻第1号，昭和51年，岩手県民児協「民生委員の活動と意識」昭和56年，北海道民連，北海道社協「民生・児童委員の活動と意識に関する調査報告書」昭和58年。

注1. 北海道(昭57)と札幌市(昭57)は同じ調査で別集計したもの。

2. 滋賀，香川，兵庫は()内の選択肢を用いている。

委員(昭和55年)に質問した結果であるが(No33, No42), 民生委員では「住民どうしの助けあい」を支持する比率が最も高く，一般住民の大半が「行政サービス」を支持したのと好対照であった。東京都調査では，この「助けあい」意識は「性・年齢などの属性にかかわらず一定程度受け入れられて，世代間のギャップがみられないことなどから，民生委員層に特徴的で，しかもかなり安定した福祉意識である」(No33, p. 91)と指摘している。調査結果から，民生委員の行政責任追求の弱さを指摘することは可能であるが，同時に，現行の制度体系のもとで，できるかぎり有効に制度を運用せしめ，さらに地域社会の相互援助能力を最大限引き出そうとする積極性を読みとることも可能である。

(5) 活動費用の弁償

活動と意識の関係について最後に検討するのは，活動費用の弁償についての意識と費用弁償の実態および活動費支出状況の関係である。表7は，第2期，第3期の各調査で，民生委員が活動費に関して「実費も不要(無報酬でよい)」「実費は必要(現在の活動費でよい)」「報酬も必要(もっと増額する必要がある)」の三つの考え方を選択した結果を示している。札幌市のみ再調査が実施されているが，「実費も不要」とする層が著しく減少し，「実費は必要」および「報酬も必要」とする層が増大している。だが，昭和41年札幌市調査を除くと，選択肢の意味内容の違いを考慮すれば，他の調査結果はいずれも大差ないと判断できる。第2期，第3期をつうじて民生委員の活動費用弁償についての考えは大きな変化がなく，「実際にかかった費用の弁償はおこなってほしい」とい

う考えにほぼ代表されているとみてよい。

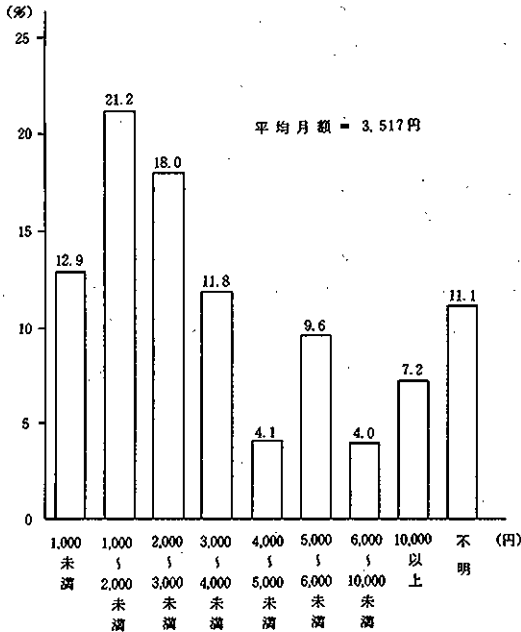
こうした意識の背景には，公費による費用弁償の現実がかなり低いレベルにあることが予想される。そこで，昭和54年民生委員活動費実態調査(No40)により，総務，一般民生委員の別に，日常活動上の経費支出状況をみれば，次のように，いずれの場合も公費負担額を自己負担額が上まわっており，とくに総務では自己負担が8割を超えている。

民生委員活動の1人あたり平均月額，総務で25,200円，このうち公費負担額は4,300円，差引き20,900円(83%)が自己負担となっていた。同様に，一般民生委員の活動費は8,700円，このうち公費負担額は3,700円，差引き5,000円(57%)が自己負担であった。総務と一般民生委員の負担率を比較すると，活動費全体で約3倍，自己負担額では約4倍の開きがあった。その最大の要因は，渉外費(たとえば吉凶禍福のための経費)の差額であった。

次に，活動費支出状況のばらつきの程度はどうか。図7は，昭和51年東京都調査における民生委員の1か月あたりの活動費支出状況を8段階に分類したものである。この場合平均月額は3,517円であるが，1,000円未満13%から10,000円以上7%まで個人差がかなり大きいことがわかる。そして5割以上が3,000円未満の低い支出状況にとどまっている。この事実は，低い公費負担額に大半の民生委員活動が規制されていることを示唆しているかのようである。

かくして，費用弁償の現実には民生委員の活動費支出行動を規制し，活動費支出の実態は費用弁償に関する民生委員の意識に反映されていると考えられる。

図7 民生委員の1か月あたり活動費
(東京都, 昭和51年)



資料：萩原・中野「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巻第1号, p. 85, 表Ⅲ-5, 昭和51年7月

3. 制度と意識 — 生活保護と民生委員

民生委員の相談指導件数の関係制度別構成比において、生活保護法の割合は漸減傾向を示しているが、取扱件数では逆に漸増傾向にある。

「社会福祉行政業務報告」のデータをもとに算出したところでは、生活保護法関係の1人当り年間相談指導件数は、昭和50年の12に対して59年は15である。なお、1人当り相談指導件数の全体では、昭和50年で66、59年で109と、78%の増加である。

このことから、生活保護事務の協力機関としての民生委員の役割は、現在もなお重要性を増し加えつつあると解される。

国民の生存権の保障の基底部分を生活保護法が担っており、法の運用協力機関として民生委員が設置されているという事実は重い。最も早い時期にこの問題に取り組んだ三和治は、昭和30年代のはじめに、生活保護申請経路を4つの型に分類し、第1の、申請経路に民生委員が介在しているタイプの比率の高さを例証したのち(142例中117例)、民生委員の意識が生活保護の実際の運用におよぼす「制限的な」影響を実証的に分析してみせた

表1, No.3)。

三和の分析で興味深いのは、保護率の高い、低いによって、民生委員の役割や生活保護を受ける原因についての考え方が異なる傾向がみられる、という点である。東北地方のある県で、次のような仕事のうち、民生委員が自分自身の役割として強調したものは、保護率の低い地区では、①②③であり、保護率の高い地区では④⑤であった — ①村の世話役であること(共同募金の扱いや赤十字募金など)②生活困窮者の相談役であること③被保護者を世話するものであること④部落をよくする為に働くこと⑤保護を受けている人達を指導し、自立更生させる役割をもっている人⑥福祉事務所の協力者、連絡者。また、次のような貧困の原因のうち、生活保護を受ける原因として挙げたのは、保護率の低い地区では、明確に①②④であり、保護率の高い地区では①②③④⑤の複合の形であった — ①一般に土地が乏しく人口が多く耕地が不足②親戚がないこと③働き場がないこと④病気であるため⑤怠け癖があって働こうとしないから⑥老人、母子世帯であるから。(No.3, p.28)

さらに、これより1年早く報告された、同じ地域の被保護者の民生委員、福祉主事に対する親近の度合をみると、いずれも保護率の低い地区の方が、その度合が強かった。(三和「農村における生活保護に対する態度—社会事業への接近の一つとして—」立教大学『応用社会学研究』vol. 1, No.1, pp.121~122, 昭和33年6月)

これらのデータについて、三和は「被保護者をその担当地区に多く持っていることは恥であるとする意味を示すもの」と解釈した。(No.3, p.29)

さて、三和の研究が発表された第1期から第2期・第3期にかけて、生活保護制度は顕著な発展を遂げた。

昭和35年第16次改定時の1級地域標準世帯生活扶助基準額は9,621円であったが、昭和59年第40次改定時の基準額は152,960円となり、額面で約16倍にふえた。この間、保護基準額の算定方式は、35年度までのいわゆるマーケット・バスケット方式から、36年度(第17次改定)にエンゲル方式、40年度(第21次改定)に格差縮小方式への移行をへて、59年度(第40次改定)以後水準均衡方式へと変わっている。中央社会福祉審議会は、この方式を採用するにあたり、総理府家計調査を所得階層別に分析検討した結果、現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとの所見を提出した。その水準の変化を勤労者世帯の平均消費支出との比較でみると、昭和35年の30% (都市勤労者世帯平均消費支出32,093円に対する先の基準額の比率。木村孜『生活保護行政回顧』p.40, 昭和56年, 全国社会福祉協議会) から、昭和59年には62.6% (62.6%)

(全国の一般勤労者4人世帯平均消費支出289,779円に対する被保護標準世帯平均消費支出181,441円の比率。厚生省社会局調べ)まで上昇している。一方、これと逆に、被保護人員および保護率(人口千人あたりの被保護人員)は低下した。すなわち、昭和35年度にそれぞれ1,627,509人、17.4であったが、59年度にはそれぞれ1,469,457人、12.2に減少している(社会局調べ)。

生活保護制度は、最低生活保障水準を改善し、保護率を低下させ、被保護人員数を減少させた。だが、それはただちに被保護者の自立助長の成功を物語ってはいない。第3期にセンセーショナルに報道された不正受給事件の発生は、その反証とさえいえる出来事である。否、それは単に自立助長の反証となるにとどまらず、制度の改変の契機となった。第1期のモニュメントともいべき朝日訴訟(昭和32年8月開始)は、生活扶助基準額の改訂に大きく貢献したのであったが、これと全く対蹠的に、第3期の不正受給事件は、新たな保護受給引き締め政策の推進に寄与した。

昭和56年1月、和歌山県御坊市において、暴力団員が生活保護を不正に受給していた事件がマスコミで報道された。国民の生活保護の実施に対する見方はにわかには厳しくなり、厚生省はこの事件を契機に、同年11月「生活保護の適正実施について」123号通知を出し、被保護者からの挙証資料をそろえさせることとした。翌57年1月、この事件についての現地調査でわかったことは、被保護世帯の子ども達が、多量に、中卒後、学力不足等から高校に進学できず、就職もできず、ブラブラした状態をつづけていて、2・3年たつと暴力団に加入し、保護を受給していたことであった。この調査に前後して、全国の福祉事務所現業員等が取り組んだ調査によれば、被保護世帯・低所得世帯の中卒者の約6%が「ブラブラ族」であった。(白沢久一、宮武正明編著「生活力の形成—社会福祉主事の新しい課題—」pp. 271~273、昭和59年、勁草書房)

不正受給事件は、生活保護の「適正化」の契機となっただけでなく、貧困の再生産・拡大の担い手であり、非行問題の温床である「中卒ブラブラ族」の存在を浮び上がらせ、今後の制度運用の見通しに動揺を与えている。こうした事件が報道されることで、生活保護制度の存在それ自体を苦々しく感じる納税者が増えるかもしれないし、社会福祉主事(ケースワーカー)や民生委員の存在意義と仕事のやり方について、各方面で見直しがすすめられるかもしれない。

このような予測をふまえて、まず、生活保護制度に関する一般住民と民生委員の意識を比較したデータを検索した。

事件の数か月前に実施された岩手県調査(表1, No.42)には、本制度に関する県民意識と民生委員の意識とが対照されている(表8)。これによれば、一般県民の方が、「保護を受けるのは権利である」とする率が3割弱でわずかに高い反面、「このような制度はなまけものをつくるものである」と考える率も1割5分を超え、民生委員より若干高くなっている。後者に、「権利というのは行きすぎである」を加え、一般県民のうちで、権利意識に対して消極的または否定的な者の占める割合をみると6割弱になる。人々のこの制度をみる目は厳しいといわざるをえない。また、「わからない」とする無知・無関心層が1割を超えているのも見過ごしにできない。

表8 生活保護に関する意識(岩手県, 昭和55年)

回 答	県 民 意 識	民 生 委 員
権利である	29.0 %	26.2 %
権利というものは行きすぎである	42.4	56.7
なまけものをつくる	16.3	10.4
わからない	12.3	4.8

出典：岩手県民見協「民生委員の活動と意識」p. 9、昭和56年

注：県民意識は55年5月、県社協による「県民の福祉意識」調査。

一方、民生委員の権利意識も決して高いとはいえない。「なまけものをつくる」とする率こそ一般県民よりも若干低くなっているが、「権利というのは行きすぎである」と考える率は一般県民をかなり上まわっている。両者の合計、すなわち権利意識に対して消極的または否定的な者の割合は7割弱にのぼる。

こうした傾向は、それ以前の他の地域にもほぼ共通にみられ、時間域、空間域における格差は一部の例外を除き、小さい。表9は、収集資料のうち、この問題について同様の選択肢を用いた調査の結果を比較したものである。昭和40年の北九州市調査は権利意識がかなり低く、昭和45年の徳島県調査はかなり高くなっているが、その他はおおむね似たような数字である。すなわち、民生委員の3割前後は、生活保護受給を国民の生活困窮時の権利と考え、7割前後はこうした考えに対して消極的または否定的である。

一般住民の意識について同様のことを指摘しうるか否かは、比較データをもたないので何ともいえない。だが、民生委員の生活保護に関する権利意識にかぎっていえば、

川西：民生委員の意識調査史

表9 生活保護に関する民生委員の意識

回 答	滋 賀	北九州市	京 都	香 川	徳 島	北九州市	岩 手
	昭 39	昭 40	昭 42	昭 42	昭 45	昭 47	昭 55
権利である	30.3%	21.3%	27.3%	35.4%	44.7%	28.7%	26.2%
権利というのは行きすぎである	56.1	55.3	62.8	53.7	38.7	56.6	56.7
なまけものをつくる	6.9	24.1	5.4	—	2.3	8.2	10.4
わからない	1.7	1.6	4.5	9.9	8.7	5.7	4.8

資料：全社協「民生委員の意識—滋賀県の場合」昭和39年，同「民生委員児童委員活動の現状と将来—昭和47年度都道府県指定都市社協民生委員部会長等研修会・資料—」昭和47年，四国学院大学『論集』14，昭和43年，京都府社協「民生委員制度—その現状分析と提言」法律文化社，昭和53年，岩手県民児協「民生委員の活動と意識」昭和56年
注：その他，不明，無回答を除いているので，合計が100%にならない地域の方が多い。

第2期，第3期をつうじてほとんど変化がみられなかった。それは，生活保護基準の改善や保護率の低下等の量的成果よりも，不正受給事件に象徴される被保護世帯の自立助長の質的困難さに，一層強い関連性をもつたのごとくである。

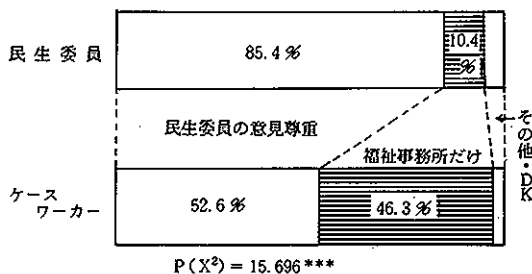
次に，社会福祉主事と民生委員との比較に移ろう。被保護世帯の自立助長を促進する専門職員はいうまでもなく福祉事務所の社会福祉主事（ケースワーカー）であるが，民生委員も保護事務の協力機関として，職責上その責任の一端を担う。だから，この両者の意志疎通のあり方は，保護の質に多大の影響をおよぼすはずである。

昭和25年5月，生活保護法の公布にわずかにおくれて，社会福祉主事の設置に関する法律が制定された。翌26年3月，社会福祉事業法が制定された。後者は前者を吸収し，福祉事務所の規定をも設けた。同年10月福祉事務所が実際に発足し，社会福祉主事と，生活保護法の規定による「協力機関」としての民生委員が機能しはじめた。

新しい体制が発足する過程で，民生委員連盟は与党に対して圧力をかけ，強力な反対運動を展開した。旧法における「補助機関」すなわち生活保護事務の担当者の役割をうばわれたくなかったのである。一方，GHQは当初，有給の専門職員をあてるべきだとして，旧法における民生委員の規定の全文削除を要求した。木村忠二郎，黒木利克ら，当時の厚生官僚は，有給の専門職員（社会福祉主事）制度を創設し，他方民生委員制度を「協力機関」として残すことで，両者に理解を求めた。（副田義也「戦後日本における生活保護制度の形成」東京大学社会科学研究所編『福祉国家6 日本の社会と福祉』pp.150～151，158～159，昭和60年，東京大学出版会）

社会福祉主事（ケースワーカー）の設置にはこうした経緯があるのだが，札幌市調査（表1，No.12）では，これを反映するかのごとく両者の意識に離反傾向が認められた。すなわち，生活保護に関する給付決定について，ケースワーカーで「民生委員の意見を充分尊重して決められればよい」とするものが52.6%であるのに，民生委員では85.4%と大幅に上まわっており，逆に「福祉事務所だけで扱う方がよい」とするものは，ケースワーカーで46.3%であるのに対し，民生委員では10.4%と大幅に下まわっていて，有意な差が認められたのである（図8）。

図8 給付決定の主体（札幌市，昭和41年，42年）



出典：永田ほか「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』10号，p.40，昭和45年10月

注：ケースワーカーのデータは，忍博次・松井二郎「福祉事務所におけるケースワーカーの専門的価値志向に関する研究」昭和42年，第15回日本社会福祉学会発表によっている。

しかしそれから10年後、昭和51年の東京都調査(No.33)で、民生委員に、生活保護の実施にあたって、「民生委員の意見をもっと尊重してほしい」か「行政が行うものだから、あまりタッチしない方がよい」かを質問したところ、前者を選択したものが51.0%、後者を選択したものが41.9%あった。この比率は10年前の札幌市でのケースワーカーの場合とほぼ同じである。だが、このような民生委員間の意識のズレが、地域差によるものであるか、それとも、調査時点の差による「変化」であるかは、関連データが不足しているために特定しがたい。

以上のデータから、①民生委員の保護受給の権利意識は一般住民に比べて若干低めのまま、おそらく第1期以来あまり変化していないこと、②給付決定過程における民生委員の意見重視の程度について、社会福祉主事と民生委員の5割程度が、意見を尊重することで一致してい

ること、を確認できる。

したがって、民生委員の意識と、生活扶助基準額がほぼ妥当な水準に達したとされる現段階での「適正化」政策とは、適合していると考えられる。しかし、保護申請却下または保護廃止の措置は、実際には必ずしも世帯の自立を意味しないので、こうした適合的な関係が、むしろこれまで以上に、被保護者の自立助長を阻害する要因となる可能性も大きい。

付記1. 本稿の執筆にあたりまして、全国民生委員児童委員協議会のご協力と、重田信一先生、三和 治先生、遠藤興一先生からご教示をえました。感謝とともに記します。

付記2. 本稿の一部は、文部省昭和61・62年度科学研究費補助金総合研究(A)「社会福祉実践史の総合的分析」(課題番号61301024)の研究成果である。