

「地域福祉」とボランティア活動の今後

社会福祉ボランティア活動の推進について

平成3年3月

全国社会福祉協議会・社会福祉ボランティア活動研究委員会

はじめに

いま、わが国ははまだ経験したことのない高齢化社会を迎えようとしております。2020年には4人に1人が65歳以上という人口構造が予測されています。

こうした時期に豊かな長寿社会を実現しようと、政府は「高齢者保健福祉推進10ヶ年戦略」すなわち「ゴールドプラン」を掲げ、その実現に向けてあゆみ出しました。

さらに具体的には社会福祉関係8法を改正し、誰もが住みなれた地域で安心して暮らせるよう、「住民のもっとも身近な市町村単位」に「福祉のまちづくり」をすすめるようとしています。

これを受けて、平成3年度の新しい施策として、地域福祉総合推進事業「ふれあいのまちづくり事業」の創設、高齢者保健福祉推進特別事業「地域福祉推進特別対策事業」「地域福祉基金の設置」などが、予算としてうち出されています。

地域福祉の推進には、公的な福祉制度の充実と住民による「助け合い」の両者が必要です。そのためには福祉、教育、医療、保健等にかかわる人たちをはじめ、住民によるボランティア等が一体となっすすめられる必要があります。

ボランティア活動とは、人としての助け合い励ましあう活動、心と心のふれあいを大切にす活動、地域の中でお互いにささえあう活動、国際

社会の一員として協力する活動、であり、物的支援、金銭支援、労力支援、技術支援、精神支援などさまざまな方法で行われています。

21世紀へ向けて、成熟した社会形成を願い、社会全体が大きく動き出したこの時期に、社会福祉関係者がどのような「まちづくり」を願い、どのようなボランティア活動をすすめていこうとしているのかを明らかにすることが重要です。

この研究会では「地域福祉とボランティア活動の今後」として、主に「福祉のまちづくり」を描きながら「社会福祉ボランティア活動の推進について」検討しました。

以下、研究委員会からの提案です。

I ボランティア活動の現状と意義

1. ボランティア活動の現状

(1) わが国の動向

近年わが国におけるボランティア活動は、急速に拡がりを見せ、福祉・医療の分野から、青少年健全育成、生涯学習にかかわる教育・文化活動、地域・環境・リサイクル、国際的な支援活動などと多様化しています。

特に、高齢化社会を迎えて、社会福祉サービスを推進するにあたって、社会福祉協議会や社会福祉施設がボランティア活動を取り入れた「お互いに助けあうまちづくり」をすすめていることや、全国5,000校にものぼる「児童・生徒のボランティア活動普及事業」や、さらには昭和60年度から実施のボラントピア事業、ボランティア基金に対する税制上の優遇措置などが、ボランティア活動活性化の大きな導因となっています。

このような状況の中で、従来、ボランティア活動とは個人の自発性にもとづく奉仕的な行為とされてきましたが、社会福祉サービス事業の中には「互いに助けあう」という住民のボランティア性を基礎としながらも継続的な事業とするために、若干、費用を支払う活動もでてきています。

このほか、わが国のボランティア活動もその要素が拡大し、福祉社会の実現のための市民の責任として、自己実現のため、あるいは企業の社会貢献として、共存する国際社会の実現のために、とさまざまな価値観を見出しながら参加してくる、多様化の時代に入ったといえます。

(2) 諸外国のボランティア活動の動向

ボランティア活動は、欧米諸国はもちろんのこと、東南アジア等でもひとりの人間として社会貢献を行うことがごく当然のこととして行われています。なかでもイギリスにおける16万以

上にはるボランティア団体による活発なボランティア活動、ドイツにおけるFSJ「自由意志社会活動年の促進のための法律」(1964年)

(Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres) (資料①)による青年のボランティア活動、アメリカにおける市民としてのボランティア活動などに学ぶことがあります。最近の注目すべきこととしてはアメリカにおいて1990年11月に「ボランティア振興法」といわれる「1990年ナショナルおよびコミュニティ・サービス法」(National and Community Service Act of 1990) (資料②)が制定されたことがあります。

この「ボランティア振興法」はさまざまなボランティアに対する補助金法で、州政府に対する補助を原則としています。州政府に対する内容は、

- ・学校を主体としたプログラム
- ・青年層を対象としたフルタイムプログラム(16歳～25歳)
- ・青年層から高齢者層までも含めたパートタイムまたはフルタイムのプログラム(17歳以上。高齢者プログラムは60歳以上)
- ・ユニークなモデルプログラム

といったものです。この他ライト基金への補助も含めて1991年度より3年間にわたって約3億ドル近い歳出を行うことになっています。

2. ボランティア活動を促進する意義

(1) 必要な「助けあい」の風土づくり

高齢化、核家族化、少子化等家庭環境の変化は、従来「援助」が必要な時に頼っていた家族、家庭の機能の低下を見えています。また、都市化の現象は近隣による「助けあい」の人間関係を希薄なものにしてきています。

独り暮らしのままさみしい毎日を送っている年寄り、親等の就労のため、夜も一人で過ごし

ている子どもたち、痴呆症の老人の介護に疲れている人たち、等々、私どもの周りには、公的な福祉制度の充実と、近隣のあたたかい助けあい、ふれあいの手を必要としている人々がたくさんおります。

また、児童・社会福祉施設においても職員によるゆき届いた処遇にあわせて、「まち」の生活や文化の運び手であり、人と人との心のきずな（絆）をうみ出すボランティアの活動が期待されています。

労力が提供できる人、金銭等で協力できる人、物品で協力できる人、さまざまなかたちでお互いに助けあう「まち」が、誰でも「安心してすめるまち」なのです。

市民、一人ひとりが福祉を身近な問題としてとらえ、地域社会を構成する市民の一人として互いに人権を尊重しあいながら、ごく自然に助けあい、社会のために貢献しあい、よりよき福祉社会を創造することが必要なのです。

(2) 若い世代に必要な社会的体験

平成2年度の青少年白書が示しているように、わが国の核家族化、出生数の低下、少子化は、こどもたちの成長にいくつかの問題を起しています。

もっとも多く指摘されていることは「人のかかわりの未熟さ」と「生活体験不足」です。遊びもテレビゲームなどの一人遊びが多くなり、遊びを創造したり友だちとのつきあい方がわからず、すぐ暴力にうったえたり、登校拒否となってしまうという現象がみられます。

この社会の中には幼い子どもから老人まで、また、からだの不自由な人もおり、お互いに助

けあって生きていくことを若い世代から体験することで、これらの問題を少なくすることができるのではないかといい指摘もあります。

現に小・中・高校生の福祉教育プログラムの体験学習を通して、子どもたちが「やさしい心」を持つ人間として大きく成長していく姿がみられます。「自由意志」で行動する体験は、若者たちの自己開発にもつながるものなのです。

こうしたことから豊かな福祉社会の創造の一人の担い手として、若い世代に公共の福祉に対する自覚を高める社会的体験プログラムを積極的にすすめる必要があります。

(3) 豊かな、活力ある福祉社会の創造へ

わが国は世界が注目する経済大国に発展しましたが、心の貧困化が指摘されています。国内でも、物質的な豊かさと心の豊かさの調和が大切であると気がつきはじめています。

また、高齢化社会を活力ある豊かな社会に創造し、いきいきとさせるためには、健康で生きがいのある生活を送ることが必要です。

いま、定年を迎えた人々が抱えている問題は、長い間従事した仕事を離れた彼の生き方へのとまどいです。さらに増えつつある余暇を社会のために役立つことに活かし、自己充実をはかりたいという人も増えています。

定年までの間に、「仕事の中に地域とのつながりがあったら」あるいは「趣味を持っていたら」といった声を耳にします。21世紀に向かって余暇が増えつつあるこんにち、長寿を楽しみながら地域社会の一員として貢献する活動を早くから体験することが個人のためにも必要なことなのです。

II 社会福祉ボランティアの活動の推進方策

ボランティア活動の現状、ボランティア活動を促進する意義を踏まえて、今後の社会福祉ボランティア活動の推進方策について、いくつかの提案を行います。

1. 社会福祉ボランティアの考え方

さきにも述べたボランティア活動の意義とともに、活動の形態も伝統的な無償の形態から、材料費や交通費などの実費を負担しあうものから、サービ

ス提供の確実性や一定の水準が得られることなどを願って、若干費用や時間を負担しあうものなど、多様化してきております。

これはボランティア活動の分野と活動する人びとの層の拡がりの中で、受け手と担い手がよりよい関係を保っていくことを願って、知恵を出しあい、工夫あって産み出されたものであり、今後も市民の意識や地域事情によってますます多様化していくものと考えます。

そこで、直接推進にあたっている市町村社会福祉協議会として、どこまで対応したらよいだろうかといった意見や悩みが出されています。

社会福祉協議会は、地域福祉を推進する立場にあるので、当然のことながら、福祉ニーズへの対応が優先されますが、市民の生活を「面」で捉えると、福祉ニーズの背景には医療、生活、労働、教育、文化等の問題があり、福祉が市民一人ひとりに定着するなかで、ボランティアのかかわる分野も広がるのが今後の方向であろうと考えていく必要があります。

いうまでもなく、「ボランティア」に対する考え方、捉え方、位置づけ等は、人によって異なるのは当然ですし、社会福祉サービスの水準についても、国民や市民の意識によって決められるものです。社会福祉協議会としての「ボランティア」に対する見解も、それぞれの地域事情によって異なるものと考えます。

地域福祉推進の決め手である「お互いに助けあい、ささえあうまちづくり」は、一人でも多くの人が、時間や労力、技術、金銭、物品、場所など、各自が提供できるものを提供しあって、それを潤滑油としてささえあっていくことが大切です。地域福祉を推進するボランティア活動のあり方としては、このような形態にとらわれず、担い手自身がボランティアとして認識し、奉仕の意味を自覚して活動していることが大切であり、子どもから老人まで誰でもが受け手であるとともに担い手になりやすい条件をととのえ地域をささえあうことをすすめていく必要があります。

2. ボランティア層の拡大のために

(1) 幅広い層へのアプローチ

ボランティア活動は本来開拓的なものであり、個人の自由意志によって選択されるものであって、それが人生の喜びとなっていくような幅広い層への働きかけが必要と考えられます。

現在のボランティアの層は、主に女性であり子育てが済んだ中年から実年の層です。年代を越え、男女の性別を越えた層に広げていくために生涯学習プログラムとしての位置づけや福祉協力員をはじめ既存のボランティアグループや他の分野の活動との交流などをはかりながら、次のとりくみを積極的に行う必要があります。

a. 福祉教育の普及

保育所や幼稚園、小・中・高校、短大、大学、社会教育関係と連携して幼児から成人まで広げていく。学校教育や教員養成プログラムへも位置づける。

b. シニアボランティアの育成

老人クラブや老人大学等と連携して、活力ある社会の担い手として、また老後の生き方としての生涯学習とし育成する。

c. 幅広い勤労者層へのアプローチ

企業や団体の職員、教職員、公務員など専門職や業種を活かした活動の提示、夜間や休日のボランティア教育の開設。社員研修や労働組合の研修でのプログラムへの位置づけ、定年後の準備教育としてのプログラム化等。

d. 指定マーク等の作成

ボランティア活動を積極的に推進している企業や商店等に、それを提示する指定マーク等を作成する。

(2) 活動のための条件整備

「活動を行いたいが、どこに相談したらよいかわからない」という市民の意見が多く聞かれます。

こうした意見に応えるためには、住民の身近にある社会福祉協議会や学校、公民館などで相談に応じることがのぞまれます。なかでも、社会福祉協議会が市民の身近な存在になることが必要なので、次の条件整備を急ぐ必要があります。

a. 社会福祉協議会にボランティアセンターやボランティアコーナーを設け、相談に応じ、入門講座などを開設する。

- b. 活動の場の開拓と提供、需給調整、情報のネットワーク化を行う。
- c. ボランティアグループや老人クラブ、婦人会、民生児童委員、母親クラブ等既存の団体との交流を促進する。
- d. 無理なく誰でも出来るために、活動に対するサポートシステムを検討する。例えば、交通費や材料費、活動費の負担、事故保障、など。

(3) サポートのための財源確保

ボランティア活動が気軽に、誰でも、継続的に行うことができるために、活動をサポートすることが必要です。そのためには、安定した財源を確保する必要があります。

- a. ボランティア基金の造成
- b. 地域福祉基金、共同募金等の活用
- c. 個人や企業等に対して、税制上の優遇措置をはかる。

(4) 啓発と社会的承認のための対策

ボランティア活動に対する関心を高めるには、「ボランティアの日」や「ボランティア月間」を設けたり、ボランティア休暇を設けるなど、社会的承認を得る全国的なキャンペーンが必要です。

- a. 「ボランティアの日」と「ボランティア月間」を定め、国民への啓発を行なう。例えば「ボランティアの日」は子どもたちが夏休みに入る7月20日、「ボランティア月間」を7月20日から1カ月間とする。
- b. 全国共通の「ボランティア手帳」又は「ボランティアカード」を発行し、活動の時間数等を記録して、ボランティア自身の評価、社会的な評価に結びつける。
- c. 「ボランティア振興法（仮称）」等の制定について検討する。
- d. 企業間で「ボランティア休暇」を設けるように働きかける。
- e. 幼児から老人まで参加できるイベントを積極的に開催する。
- f. 共同募金等をとらえ、募金活動の意義を啓発する。
- g. 永年ボランティア活動者に対する公的・私的褒賞制度を設ける。

- h. 履歴書にボランティア活動記入欄を設け、社会的な評価を高める。
- i. 教育制度、就労制度への位置づけを検討する。
- j. 社会福祉、児童福祉施設での位置づけを検討する。
- k. 年に一回程度公の場でボランティア活動に対する労働力測定を行い、経済的換算をし、市民へ報告するシステムを検討する。

3. 活動の場の拡大のために

ボランティアに関心を持つ人、ボランティア活動を行いたい人などが増加をみても、活動の場がなかったり、はじめての出会いが失望を与えてしまうことなどは、市民の福祉に対する自覚を高める機会を失ってしまうこととなります。「受け手と担い手」の調整が大切です。

- (1) 社会福祉、児童福祉施設と社会福祉協議会にボランティア・コーディネーターを配置し、連携をはかりながら、ボランティア講座の開設、ボランティア受け入れと育成、ボランティア活動のプログラムの作成などを行う。
- (2) 市町村社会福祉協議会が中心になって、ボランティア講座の開設や講演会を開催したりして、隣近所お互いに助け合ったり、支援を必要とするさまざまな家族へ援助したり、児童健全育成活動、地域環境問題などに取り組む具体的プログラムを作成し、活動をすすめる。
- (3) 人権の尊重やボランタリズムを育てるため、保育所、幼稚園、小・中・高校、短大、大学等と連携する。
- (4) ボランティアセンターにボランティアの協力を得る。
- (5) 動物園、博物館、史跡等の公共文化施設でのプログラムを作成する。

4. 活動内容の充実

ボランティア活動を通して、お互い、「受け手であり、担い手である」という人間的な交流が大切です。また、国民性、県民性、市民性をよく捉えて対応していくことが必要です。

(1) 具体的なプログラムづくり

ボランティア活動に関心のある人びとが、自分にあった活動を選択できるように、活動メニューを数多く用意する。また、地域のニーズを捉えて、新しいニーズへの対応をはかる。

(2) 仲間意識を育てるグループづくり

個人で活動したい人には、個人で行えるように、少しでも仲間があればと願う人には、小グループづくりをすすめ、仲間意識を育てるようにする。また、障害児を持つ親同士、子どもを育てている親同士、老親を介護している人同士など、当事者グループをつくる。

(3) 職業上の経験をいかすメニューを

就労している人たちがあらたまってボランティア活動は取り組みにくいといわれるが、職業上の経験を活かす活動メニューを用意し、少しでも多くの人が活動しやすいようにする。

るために、ボランティア同士の情報交換や、活動の機会、研修の提供などが必要です。そのためには、市町村内におけるボランティア相互の連携が大切です。

(1) グループ、個人の登録をすすめる

市町村社会福祉協議会、ボランティアセンターでは、ボランティア活動への支援、情報の提供や活動の機会、研修の機会の提供を目的として、ボランティアの登録をすすめる。登録することが、ボランティア活動の充実に結びつくようにしながら登録について理解を得る必要がある。

(2) ボランティア相互の連携をはかる

ボランティアや、ボランティアグループ・団体等の連携をはかり、お互いに必要な援助をしながら、ボランティア同士が地域福祉の実情や人的資源、社会福祉資源について理解を深め、よりよい福祉のまちづくりをすすめる。

5. ボランティア相互の連携

市民相互の協力によって豊かな福祉のまちをつく

社会福祉協議会の役割

1. 市町村社会福祉協議会の役割

地域福祉を推進する市町村社会福祉協議会は、ボランティアセンターを設置し、ボランティアの人びとと共に住民が主体となった「まちづくり」を推進していくことが重要な柱となります。そのためにも、社会福祉協議会として、市町村行政と連携しながら民間の立場に立った地域福祉活動計画を持ち、地域事情に応じたボランティアセンターの機能強化の方策を持つ必要があります。

(1) ボランティア活動推進のための啓発

市民に対し、地域の福祉のまちづくりに関連する事項を明確に示し常に課題を投げかけ福祉への関心を高め、参加を呼びかける。

- a. ボラントピア、ふれあいのまちづくり事業等の推進。

- b. 広報紙（誌）の発行、情報の提供。

- c. ボランティアスクールやボランティア講座の開設。

- d. 福祉教育の実施。

- e. 関係者の交流、連携の推進。

- f. 活動プログラムの開発。

- g. 共同募金活動による啓蒙。

(2) ボランティア活動サポートのための条件整備

ボランティアを志す人たちが、十分に活動できるように、支援していくための条件整備をはかる。

- a. ボランティアセンター、あるいはボランティアコーナーの確保と衆知。

- b. ボランティアコーディネーターの確保。

- c. ボランティア登録のすすめと相談援助。

- d. ボランティア基金の確保。

- e. ボランティア活動をサポートする財源の確

保。

- f. ボランティア保険の加入。
- g. 地域になじんだサポートシステムの確立。

2. 都道府県社会福祉協議会の役割

都道府県社会福祉協議会は、県や市町村社会福祉協議会と連携しながら県段階の地域福祉活動計画を策定するとともに、地域福祉を推進する市町村社会福祉協議会を援助する役割が求められます。

また、広域、県域にわたるボランティアの育成や活動プログラムの開発、県民に対する啓発活動などが必要です。

(1) ボランティア活動推進のための啓発

県内の福祉の現状、まちづくり推進状況などを県民に知らせ、地域福祉推進への関心を高める。

- a. ボラントピア、ふれあいのまちづくり事業等の推進。
- b. 「福祉人材情報センター」等を活用し、ボランティアの研修を実施し「福祉マンパワー」を発掘する。
- c. 福祉教育の推進。
- d. 広報紙（誌）、情報誌（紙）等の発行。
- e. ボランティア講座の開設。
- f. 関係団体の連絡調整。
- g. 活動プログラムの開発。
- h. 共同募金活動による啓蒙。

(2) ボランティア活動サポートのための条件整備

県内のボランティア活動を支援するための条件整備をはかる。

- a. ボランティア活動推進センターを開設し、コーディネーターを確保する。
- b. 情報のネットワーク化をはかり、広域の情報を提供する。
- c. コーディネーターやグループリーダーの研修の実施。

- d. ボランティア基金の造成と財源確保をはかり、市町村社会福祉協議会や広域ボランティア団体やグループへ援助する。
- e. 県段階でのサポートシステムの確立。

3. 全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センターの役割

全国社会福祉協議会は回と連携しながら、国民の社会福祉の向上に取り組む立場にありますが、具体的な実践者である都道府県、市町村社会福祉協議会の活動を支援することが大切です。

- a. 税制など国の諸制度整備への働きかけ
- b. ナショナルミニマムの策定と実現のための条件整備
- c. ボラントピアやふれあいのまちづくり事業の推進
- d. ボランティアコーディネーターの養成
- e. ボランティアリーダーの研修
- f. 福祉教育の拡充
- g. 新しい活動のプログラムの開発
- h. 全国共通のボランティア活動のサポートシステムの策定
- i. 情報の提供と都道府県との情報のネットワーク化
- j. ボランティアに関する電話相談の充実
- k. 全国段階のボランティア団体との連携
- l. 共同募金会との連携
- m. 企業・労働組合との連携
- n. 大会の開催や表彰等を通して広く国民に対する啓発の実施
- o. 国際交流の推進

また今後の課題として、全国ボランティア活動振興センターの事務局がビューローのようなスペースを確保して、ボランティア団体が交流しあったり、講座の開設や「ホストコンピューター」を設置して全国情報による相談などに応じることが出来る体制が望まれます。

さいごに

以上、研究委員会を発足してから、短期間の作業のため十分な検討を加えることが出来ないままの提

案となりましたが、さきに述べたように今後の社会福祉協議会の活動の充実は市民の福祉意識，福祉マインドにより左右されます。

「共に生きるまちづくり」を理想にかかげ，短期・長期の計画を策定し，地域全体で取り組み，市民の期待に応えられる社協活動が推進されるよう，社会

福祉協議会の活動への期待をこめて提案といたします。

なお，貴重な資料提供等のご協力を得た厚生省社会局庶務課栃本一三郎社会福祉専門官にお礼申し上げます。