

平成7年度「ボランティア活動に対する社会的支援策のあり方に関する調査・研究」報告書

平成8年3月

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

序章 本年度の研究内容

1. 本年度の研究内容を検討する背景

(1) 平成6年度の研究内容

本研究は平成6年より開始した。

平成6年度の研究では、ボランティア活動の社会的支援策を検討するうえでの論点、課題の整理、支援策の現状の把握、の2点を研究の主目的とし、既存の提言・調査等の整理、ボランティア団体の運営実態、支援ニーズに関する調査等を行った。特に、平成7年1月の阪神・淡路大震災を契機にNPO等の法人制度のあり方の検討等が開始されたこともあり、法人制度のあり方を中心にそれまでの研究をまとめ、「ボランティア活動支援に関する提言」を発表した。

(2) 阪神・淡路大震災以降のボランティア活動支援に関する社会的動向

阪神・淡路大震災を契機に、ボランティア活動やNPOについての社会的認知が高まり、社会的支援の機運も高まった。特に、防災計画の見直し等もあり、地方自治体がボランティア活動振興施策を本格的に検討し始めたのが特徴的である。また、国レベルでもNPO、ボランティア団体等の法人制度について政党を中心に引き続き検討が進められていた。

2. 平成7年度の研究内容

以上の背景を踏まえ、今年度は次の点を研究した。

(1) 地方自治体によるボランティア活動に対する支援のあり方についての研究（第1章）

地方自治体がボランティア活動についての支援の方針を持つことは、ボランティア活動が人々の日常生活に身近な地域社会で発展していくためには大変重要で、意義のあることである。ただし、わが国はボランティア活動やNPOの支援において行政が果たすべき役割についての社会的な合意があるとはいえない状況にある。そのため、地方自治体がこれらの活動を支援する際の基本的な視点、役割、支援の方法といった点についての検討や、市民やボランティアとの合意形成が不十分なままに自治体が支援を行うと、せっかくの支援策がその意図に反してボランティア、NPOや市民の支援ニーズにそぐわないものとなったり、本来の意に反して活動に過度に関与する結果となりかねない。

そこで、地方自治体がこれらの活動を支援する際の役割や基本的な考え方について次の研究を行うこととした。

地方自治体のボランティア活動等の支援施策の実態調査

地方自治体のボランティア活動の支援の担当部署、支援策の内容、基金等の設置状況やその助成

の方法、支援に関する計画の策定状況等を把握する。

地方自治体のボランティア活動等への支援のあり方に関する有識者調査

地方自治体がボランティア活動への支援を行う必要性、支援の際の考え方、留意すべき点等についての有識者調査を実施する。

地方自治体によるボランティア活動に対する支援のあり方についての研究のまとめ

以上をふまえ、ボランティアやNPOと地方自治体とのパートナーシップの進展に資し、地域特性をいかしたボランティア活動展開の基盤整備が図られるよう、地方自治体によるボランティア活動、NPOに対する支援のあり方についての共通的な考え方、手法等をまとめる。その際あわせて、災害時及び防災におけるボランティアやNPOとの協働のあり方、自治体職員が行うボランティア活動への支援、研修のあり方についても明らかにする。

(2) 「NPO活動に対する社会的支援策のあり方有識者調査」の実施(第2章)

政党を中心とした法人制度の検討等に対応し、昨年度の「ボランティア活動支援に関する提言」の趣

旨に従って、ボランティア活動への基盤整備の必要性、その内容、NPOやボランティア団体の法人制度、税制優遇措置のあり方等についての有識者調査を行う。

(3) NPO活動への評価のあり方に関する研究 - 海外文献の分析による(第3章)

ボランティア活動やNPOへの社会的支援を広めていくためには、最終的には個々の団体への支援がどのようにいかされているか、ボランティアやNPOの活動がどのような社会的な効用があるのかという評価の視点を明らかにし、活動の効用を立証していくことが必要となってくる。効用を測る観点はいくつかがあろうが、本年度の研究においては、個別のNPOの活動、運営等の評価の手法についての基礎的な資料を得ることを目的とした。そのために、同種の手引き書等が豊富な海外文献の収集と分析、翻訳を行った。

3. 8年度の研究の予定

8年度は、市民、民間助成団体、企業等による支援のあり方について研究することを予定している。

第1章 地方自治体によるボランティア活動、NPOに対する支援のあり方について

1. 地方自治体によるボランティア活動、NPOに対する支援のあり方

1. わが国の経済・社会、市民生活の変化とボランティア活動、NPOの今日的な意義

現在、ボランティアやNPOの活動が活性化できるような環境整備を行うため、制度上の障壁の除去、法的枠組みの整備、支援方策等についての検討が行われている。それには、次のような背景がある。

(1) わが国の経済・社会、市民生活の変化とボランティア活動、NPOの役割の重視

わが国の経済、社会、市民生活の変化
・社会の様々な制度やサービスの仕組みとその水準や運営のあり方、社会全体の資源配分・費用負担のあり方等は、市民が合理的選択・決定していくものであり、これらのあり方を決定し、運営していく主体は本来は一人ひとりの市民である。
・わが国はこれまで、経済的な発展とそれによる生活水準の向上を国民全体の目標とし、それを実現するうえで行政及び企業は非常に大きな役割を果たしてきた。これは、効果的・効率的に経済成長を遂げるために最も適した社会運営のあり方であったといえる。

- ・しかし、生活水準・教育水準の向上、情報化の進展、国際化の進展等により市民の価値観も極めて多様化し、多元的な社会となっている。その結果、市民のニーズも多様化するとともに、心の豊かさ等の生活の質を求めるように変わってきている。
- ・また、現在の日本社会内外にある少子・高齢化、国際化、環境問題等の課題は市民一人ひとりの価値観にも関わるものであり、複雑、多様な性格を有する。これらの課題の解決には市民の日常生活の中での取り組みが求められる。

行政サービス、市場の限界

- ・これらの課題の解決や市民が豊かさを実感できる生活を実現していくためには、行政によるサービスと企業による財・サービスだけでは限界がある。
- ・行政は法令・規則等の一定の基準にもとづき公平にサービスを提供することを旨とし、さらに財政的な制約もあることから、課題やニーズの全てに行政のみで対応することは社会的・経済的にも限界があるとされている。そこで、行政の役割を本来の基礎的ニーズの対応に整理し直していくべきとする考え方が合意されつつある。
- ・企業による財・サービスによっても個別・多様なニーズの全てを充足することはできず、また、環境問題、社会貢献等への対応にも一定の限界がある。

ボランティア活動、NPOの役割の重視

- ・ボランティア、NPOによる活動は、市民自身がそれぞれの価値観と相互の共感や了解にもとづいて、自主的、主体的に社会の課題を発見し、解決していく市民活動である。これらの活動は、多様な市民のニーズや社会課題に対して多様な選択肢を提供することができる。少子・高齢問題、環境問題、国際的な課題等の解決や、多様な価値観を有するに至った市民のニーズの充足には、ボランティア活動やNPOが独自の役割を果たすとともに、このような自律的な市民の創意やエネルギーが、行政や企業の活動にも反映され、相互に補完しあうような社会運営のあり方を転換していくことが求められるようになった。
 - ・ボランティア、NPOがその役割を果たせるようにしていくことは、社会全体の運営の効率を高め、公益をもたらしていくこととなる。
- ボランティア活動、NPOに対する支援における行

政の役割

- ・ボランティア、NPOの活動は、活動内容の開示等により市民がその活動内容について評価、モニターすることによって公益性を担保し、また、活動にともなう責任はあくまでも活動する者自身が負うことを原則としている。これは、従来の公益法人等のように活動内容の公益性の有無を専ら行政が判断し、その活動内容について指導・関与することで公益性を担保するという考え方とは異なる。
- ・そのため、行政はこれらの活動が幅広く公益に合うものと認めるとともに、活動をする者や団体の自主性、主体性を最大限に尊重し、その活動内容に対する関与は行わない、とすることが今日的な考え方である。
- ・このような時代における行政の役割は、従来のような活動内容に対する指導・関与ではなく、市民による活動が適切に発展していくような基本的な枠組みづくり、基盤整備を行うことに変化している。この基盤整備に対する行政の役割は大変重要である。

(2) 地方分権とボランティア活動、NPOの役割

- ・現在、全国の統一性や公平性を重視する集権型のシステムから脱却し、地域がそれぞれの個性や主体性を発揮しつつ、その文化、経済の潜在力を十分に発揮できるような分権型の行政システムに転換していくことが目指されている。そして、地域の住民の意思、選択と責任のもとで決定し、施策が展開できるよう、地方自治体の自己決定権を拡充していくことが課題とされている。
- ・地方自治体が主体的に施策を展開するには住民参加の拡大が必要である。ボランティア、NPOの活動は、住民参加を拡大し、住民の自己決定や責任の分担を促すものであり、地方自治を展開していくうえで必要不可欠である。

2. 地方自治体とボランティア、NPOとの協働、支援の考え方

- (1) 地方自治体がボランティア、NPOと協働し、支援する意義

次のような観点から、地方自治体はボランティア、

NPOの活動の社会的価値を認め、自発性を最大限に尊重しつつ、これらとの連携、協働を自治体施策に位置づけ、市民の創意が反映されやすい自治体経営としていくこと、また、地域社会における参加の機会を創造し、活動の基盤を整備していくことが求められている。

地方自治体施策との相互刺激、相互補完

- ・行政サービスとボランティア、NPOの活動は両者が独自の価値と役割を持つからこそ互いに補いあい、相互に刺激しあう対等な関係にある。
- ・基礎的ニーズに対応することが行政の基礎的な役割であるが、一方、地域社会の中で次々に生起する市民の新しいニーズに応えたきめのこまかい自治体施策を展開していくことも求められており、これらを自治体施策として進めるためには、ボランティアやNPOとの協力が不可欠となっている。

市民の主体性の確立

- ・ボランティア活動やNPOの活動への参加を通じた学習や成長によって、市民は単に行政に要求するだけではなく、主体的に地域づくりを担い、建設的に提案できる力をつけていくことができる。
- ・その結果、行政と市民との適切な責任の分担を促し、自治体施策の過剰な負担の軽減化、必要な施策への資源配分の重点化、運営の効率化につながる。

地域社会の活性化

- ・市民がいきいきと充実した生活を送れるようになるには、社会との関係の中で、いろいろな人との出会い、交流、共感、目的の共有と晶感、自己の成長などが実感できることが大切であり、地域社会の役割は極めて大きい。
- ・ボランティア活動やNPOの活動への参加を通じて、地域社会との様々なつながりができる中で、市民の地域社会に対する帰属感や愛着が生まれる。また、その結果として、地域独自の文化を生み出し、地域社会の活性化が図られる。これは、ボランティア活動、NPOが生み出す地域社会における無形の財産である。

(2) 地方自治体によるボランティア活動、NPOへの支援、協働の基本的な考え方

多元性・多様性の許容

- ・ボランティア、NPOの活動は、自然環境の保護・

保全、文化・スポーツ・コミュニティ活動の振興、医療・保健・社会福祉の増進、災害救助、国際協力、政策研究等、幅広い領域にわたる。また、それぞれに独自の多元的な価値、目的、動機を持つとともに、活動の内容、頻度、財政規模、組織形態等も極めて多様である。活動に伴う費用弁償等の考え方も今日では幅が広い。

しかし、このような多元性があるからこそ、多様な問題解決の選択肢を提供し、市民の価値観や参加意欲に応じた参加の機会もつくりだすことができる。以上の多元性、多様性を理解し、許容する必要がある。

長期的な視野

- ・ボランティア、NPOには、行政施策に批判的な立場をとったり、行政の関心からは一見優先度が高くないと思われる活動もある。また、活動圏域も単独の市区町村域にはおさまらずに、国際間に及ぶものもある。従って、ある活動が直接的に当該市区町村に効用をもたらすかどうかは直ちには明らかでない場合もある。
- ・しかし、直接的・短期的な効用が見えにくい場合でも、地域への住民の帰属意識の醸成、市民同士の相互扶助の進展、地域社会の活性化等の長期的な効用をもたらす。また、たとえ行政施策に批判的な場合であっても、排除せずに協働していくことによって、次第に建設的な相互刺激、補完ができる関係ともなりうる。
- ・行政としては長期的な視野にたって、ボランティアやNPOとの協働、支援を行う必要がある。

間接支援

- ・行政とボランティア、NPOの活動は、価値、行動の原則、手法等が大きく異なる。行政がこれらの活動の支援を行う場合、まず、この違いを十分に理解し、行政の原則をいたずらに適用することは厳に戒める必要がある。
- ・行動原理が異なり、時として行政に批判的なボランティア、NPOに対して、行政が直接的に支援を行うことは一定の限界がある。また、市民の自発性、自己選択、自己責任を最大限尊重するという観点から、行政が過度に支援を行うことが不適切な場合もある。
- ・これらの活動がその特性を十分に発揮できるよう自主性・主体性を最大限に尊重して支援を行うた

めには、行政は間接的に支援することが望ましい。そして、行政としての支援策の検討においては、何をすべきかということと同時に、行政がすべきでないことや行政の持つ性質からできない限界も十分に踏まえて検討することが重要である。

支援策策定のプロセスの重視

- ・市民の活動は必ずしも行政施策の意図や枠組み、計画とはマッチしない。従って施策の意図に反してかえって支援が市民のニーズにそぐわないものとなったり、活動の自発性を損ねる場合もある。
- ・そのような結果とならないよう、地域のボランティアやNPOの様々な要望、活動実態等を把握するとともに、これらとの意見交換を重ね合意形成を図る等のプロセスを重視することが大切である。また、その際には、既に行われている市民の活動の資産や潜在力をいかし、それを伸ばすような観点から支援策が検討される必要がある。

基盤整備、環境整備

- ・市民が気軽に自由に活用できる活動拠点の整備、基金の造成、仲介型NPO（市民への情報提供、ボランティア、NPOの活動に対する研修、活動の展開上の助言、助成財団や行政等との仲介、活動への評価等を行う。社会福祉協議会、民間のボランティア協会、国際交流協会等がこれに相当する）の確立等は、地域においてボランティア、NPOの活動が発展するための基盤であり、地方自治体は積極的な役割を果たすことが望ましい。

協働、支援に必要なコストの負担

- ・ボランティア活動、NPOへの支援は、基盤整備、財政支援、市民やボランティア、NPOとの調整や合意形成等に新たなコストが発生する。また、これらの活動の活性化による住民参加の拡大によって様々な要求が自治体に持ち込まれるため、その調整等にも従来の自治体経営とは異なる手法、体制を設ける等の新たなコストが発生していくこととなる。しかし、これらのコストは、従来の集権型のシステムでは実現が困難な、地域特性に応じた特色ある自治体施策を展開していくためにも必要不可欠であるとともに、長期的には自治体経営上のメリットももたらすものであり、負担していくことが必要である。

憲章、指針等の策定と公表

- ・支援の目的・理念、支援における行政としての役

割等の基本的な考え方についてはそれぞれの自治体で憲章、指針等をつくり、市民に対して明らかにする必要がある。

3. 支援体制やその運用のあり方

(1) 支援策の公開性、情報の開示・提供

- ・支援策は市民に対して公平に開かれ、誰もが支援を得る可能性があることが大切である。また、支援策が地域社会のニーズに即したものであるためには、市民からの評価、見直しが絶えず行われることも大切である。
- ・そのため、行政としての支援施策・制度等の現状や支援策の決定の過程、基金助成等の情報等についての情報の開示、入手の仕組みを設ける必要がある。
- ・また、これらの活動がより行われやすく、効果的なものとなるよう、活動の関連分野における行政施策の動向、行政が把握する情報やデータ等の提供も必要である。

(2) 活動に伴う障壁の除去

行政の規則等の柔軟な運用

- ・ボランティア、NPOの活動が行われやすいよう、規則等を実態にあわせてできるだけ柔軟に運用する。特に、国レベルのたてわりの施策を地域のニーズ、市民の活動実態にあわせて有機的に統合することは、地方自治体でなくてはできない役割である。

行政が指導すべき範囲の明確化、限定

- ・ボランティア、NPOの活動に対する過度な介入・指導が行われることがあってはならない。
- ・そのため、例えば補助事業の場合には、介入、指導をする部分は補助事業の要綱に関する部分のみとし、団体全体の活動について指導が行われるべきではない。また、その要綱もできるだけ簡素化を図る必要がある。

行政のたてわりの除去、調整機能の設置

- ・支援施策の策定や実施にあたっては行政内部の十分な連携・調整が図られ、縦割りとならないように十分に配慮する必要がある。
- ・そのため、活動に関連する行政の各部署において

市民、ボランティア、NPOへの対応や行政庁内の調整等における担当者を明確にするとともに、行政庁内各部署との横断的な調整を行う機能を設けることが必要である。

- ・また、ボランティア、NPOの活動は、行政の枠組みに当てはまらない活動、複数の領域にわたる活動が多々あり、活動によっては行政の担当が明らかでない場合もある。これらの活動についても対応できるような担当を設ける等の工夫も行われてよい。

(3) 第三者委員会、仲介型NPO等との連携による支援

第三者委員会、仲介型NPO等との連携、協働の必要性

- ・行政は短期間の人事異動があるため、ボランティア、NPOとの長期的・継続的な関係を担当者レベルで維持することや、活動の背景にある市民の生活の実情やニーズの把握、活動支援の専門性を蓄積することが困難である。また、行政のみが支援の対象や内容を判断、決定したり、直接支援を実施することは、これらの活動の特性上難点がある。
- ・従って、支援策の決定、実施、評価は、市民のニーズに通じ、活動支援の専門性を有するコミュニティ委員会等の行政外の第三者委員会、仲介型のNPO等に一定限度委ね、これらと連携、協働することによって、長期的で専門的な視点から、市民の生活の実情やニーズに即した支援策を決定、展開できることが望ましい。

第三者委員会による支援策等の決定

- ・第三者委員会は、市民、ボランティア、仲介型NPOのネットワーク、有識者、行政等により構成され、自治体による支援策の立案・評価や基金助成の審査等を行う。設置にあたっては、市民の代表性、公平性が担保されるよう、委員の職業、性別、代表する組織等の構成のバランスが十分に配慮されるとともに、その選出の方法も明らかにされる必要がある。また、公募制の導入等により活性化が図られる工夫や、議事の過程、審査の基準等の公開、苦情の受付等により、委員会運営の透明性が担保される仕組みも必要である。
- ・第三者委員会は、行政が意見を聴取するための委員会として設置する場合があってもよいし、既存の仲介型NPO、あるいはそのネットワーク等でそ

の機能を果たせる場合にはそこが担ってもよい。

- ・行政もこの協議に参画し、行政としての意見も十分に述べたうえで、最終的にはその判断を尊重し、支援を行う。

仲介型NPOを通じた支援

- ・仲介型NPOを通じて間接的に支援を行うことによって市民、ボランティア、NPOに対する柔軟な支援ができる。
- ・仲介型NPOを通じて支援を行う場合には、仲介型NPOの専門性や主体性が発揮され、柔軟な支援ができるよう、支援すべき対象、内容、手法等についてあらかじめ定められた要項等の範囲を超えた過度の干渉・管理を行ってはならない。また、これら要項等もできるだけ簡素化する必要がある。
- ・なお、社会福祉協議会は全ての市区町村に設置されボランティア活動への支援を行ってきているが充分ではない。社会福祉協議会も仲介型NPOとして幅広い領域の活動に対して十分な支援が行えるよう、自治体としてもスタッフの資質の向上や柔軟で民間的な経営感覚を持つ人材の登用等について配慮することが求められる。

(4) 活動への評価・モニター

- ・地域のニーズや専門的な観点からこれらの活動への評価が行われるよう、評価・モニターにおいても仲介型NPOやそれらのネットワーク、第三者委員会等によって行われることが望ましい。
- ・また、市民自ら評価やモニターが行えるよう、活動の状況や団体の運営の実態等に関する情報を市民が入手できるような情報提供の仕組みづくり、あるいは、NPOの活動を市民に発表する機会・場を設ける等の身近な活動評価の機会づくり等を行政としても支援していくことが大切である。

4. 支援策策定の手順

(1) 実態把握、意見交換、学習・研修

- ・支援策の策定にあたっては、調査等により活動内容、利用者の状況、活動展開や団体運営上の課題、支援ニーズの把握等を行う必要がある。
- ・また、ボランティアリーダー、NPOの代表者、仲介型NPOの専門職員等との意見交換を行い、支援ニーズ等を把握するとともに、支援における行政

の役割等についての相互の認識を深めることが大切である。

- ・それに加え、ボランティア、NPOの活動の現状、意義や理念、関連施策の動向等の基礎的事項の学習・研修を行う必要がある。その際、地域における何らかの活動を実際に体験する等も考慮されてよい。

(2) 行政庁内の関連施策の把握とプロジェクトチーム等の設置

- ・行政庁内の関連部署における支援施策の実態を把握するとともに、関連部署によるプロジェクトチームを設けて検討する等の工夫が必要である。

(3) 第三者委員会等、市民参加による検討、策定

- ・第三者委員会等を設ける等、市民参加により、十分な協議と合意形成のプロセスを経て検討・策定される必要がある。

5. 支援策の具体例

次にあげるのは、具体的な支援策の一例であり、あくまでも参考である。地域のニーズ、特性に応じて創意工夫が行われ特色ある支援施策が展開されることが期待される。

(1) 広報・啓発、普及

広報・啓発

- ・行政の持つ様々な広報媒体等においてこれらの活動の内容の紹介、活動への参加の呼び掛け等の機会を提供すること、行政の催し等において市民がこれらの活動に触れるような啓発機会を設けること、発表や表彰等活動の成果を広める機会を設けること等は、地域社会における認知、評価を高め、活動への参加及び支援の機運を高めるために効果的であり、積極的に検討されてよい。

情報提供

- ・市民がボランティア、NPOの活動に関する情報を入手しやすいよう、様々な活動に関する情報提供や交流の仕組みづくりを支援する必要がある。ボランティア教育、社会貢献教育、福祉教育等の推進

- ・幼い頃から地域社会に対する理解、共感を育み、

住みやすいコミュニティづくりに積極的に参加、貢献していく意識や態度、実践力を身につけていくことが重要であるため、学童・生徒に対するボランティア教育、社会貢献教育、福祉教育等を学校教育のみならず、地域社会全体で進めていく必要がある。

- ・また、小、中、高等学校においてボランティア教育の担当者を決めるとともに、ボランティア、NPOの活動に関する教職員の研修機会を設けることも必要である。

多様なきっかけづくりの推進

- ・多くの人がボランティア活動への参加を希望しているが、実際には参加できない現状にあることを踏まえ、ボランティアセンター、社会福祉施設、ボランティア団体、NPO、学校、社会教育機関等が実施する体験プログラム等の広報活動、プログラムの実施等への行政としての協力、支援を検討する必要がある。

(2) 基盤整備

活動拠点の整備

- ・コミュニティセンター、ボランティアセンター等の市民が自由に使える活動拠点を身近な生活圏に整備していくとともに、空き教室の利用等も含め既存の公共施設が市民の活動に自由に使えるよう、柔軟な運用を図る必要がある。

ボランティアセンターの整備

- ・ボランティア、NPOの活動に関する情報の提供、相談、研修、活動プログラムの開発、関係機関とのネットワークづくり、共同活動の推進等、ボランティアセンターの役割は大変重要である。
- ・そのため、社会福祉協議会、民間のボランティア協会、農協、生協、学校、公民館、社会福祉施設、病院、博物館等様々なボランティア、NPOの活動の推進拠点にボランティアセンターの整備が行われるよう支援が必要である。

仲介型NPOへの支援

- ・仲介型NPOはボランティア活動、NPOの支援に重要な役割を果たし、活動発展の基盤であるといえる。これら仲介型NPOが発展するよう行政としても積極的に支援を行う必要がある。特に、管理・運営経費に対する助成、専門スタッフの育成に関する支援（研修及び人件費助成等）が重要である。

推進ネットワークに対する支援

- ・地域におけるボランティアグループ、ボランティア団体等の直接活動を実施する団体、仲介型NPO、社会福祉施設、病院、学校、企業、労働組合、生協、農協等の推進団体によるネットワークが形成され、様々な民間団体相互のゆるやかな連携のもとに、自主的な協働活動が展開されることが大変重要である。
- ・行政としてもネットワークが形成されるような様々な交流機会を提供するとともに、これらのネットワークの活動の認知、側面支援を行う必要がある。

(3) ボランティア団体、NPOに対する財政支援

財政支援のあり方

- ・ボランティア団体、NPOの管理・運営経費、専門スタッフの育成経費、活動開始期に要する活動・運営資金への柔軟な財政支援が行われるよう、地域福祉基金等の公共的基金の拡充や仲介型NPOを通じた財政支援を行う必要がある。
- 公共的基金の設置、拡充と運用の改善
- ・地域福祉基金等公共的基金の拡充を図るとともに、ボランティア、NPOの活動への支援に重点を移す等の運用の改善が望まれる。
- ・NPOの管理・運営経費、専門スタッフの育成、活動開始期における最小限度の活動資金や運営経費についても助成対象とすることが望ましい。

- ・助成策の決定等、運営は第三者委員会により行うとともに、公募制を取り入れる、助成の基準等を明らかにする等の運用の改善を図る必要がある。直接的な補助、委託等のあり方
- ・行政の事業を委託する等、NPOへの直接の財政支出を行う場合も、管理・運営経費について十分に配慮するとともに、契約、一定の基準等により金額、内容、使途、期間等について明らかにしておくことが必要である。

(4) 研修、専門スタッフの育成、確保に対する支援

- ・ボランティア団体、NPOが質の高い人材を育成、確保するためには、専門スタッフの研修、行政職員や専門職との交換・交流、研修プログラムの実施に対する支援等が効果的である。また、NPOの管理・運営経費にも配慮し専門スタッフの確保が行いやすいようにすることも重要である。

(5) 活動プログラムの開発の支援

- ・地域のニーズ、特性に応じた様々な活動が展開されるよう、市民、ボランティア、NPO等による新しいプログラムの開発に対しての支援が望まれる。
- ・また、公民館、博物館、学校その他の公共機関において積極的にボランティア活動の場が得られるよう、プログラムの開発を推進すべきである。

・災害時及び防災のためのボランティア、NPOと行政どめ協働、行政による支援のあり方

1. 大規模災害時における行政、市民、ボランティア、NPO等の役割・特性

- ・大規模災害時においては、行政、市民、ボランティア、NPO、企業等が自ら行うべき点、それぞれの特性を發揮し協力しあえる点を認識しつつ、復興に向けて互いに協力していく必要がある。
- ・市民の役割は、自身とその家族、近隣の人々の生命を自ら守るために、互いの安否の確認、救命活動等を行うことである。特に、災害発生直後から外部からの支援が届く2~3日間は、市民の自助努力、市民相互の助け合いが極めて重要となる。

- ・個別的なケア、精神的なケア、コミュニティの再生等には、ボランティア、NPOが中心的に役割を果たすことができる。また、行政、企業等がその機能を停止させている間、自発的に解決すべき課題を発見し、柔軟な生活支援を行うことが可能である。
- ・行政の役割はライフライン、通信網、交通網等の復興、救急・救援に必要な物資の調達や配分、復興計画の立案、復興に必要な諸法令・規制の適用等、その地域全体の生活基盤の復興に向けた計画の立案、最低限の生命・生活維持に必要な物品等の調達等である。

2. ボランティア、NPOと行政との役割分担、協働の必要性

- ・大規模災害直後には行政も一時的にその機能を停止せざるを得ず、その混乱期に市民の個別ニーズや生活状況の変化を迅速に把握することは困難である。また、ライフライン等の復興、物資の調達や配分、諸法令や規則の運用等、行政固有の役割を迅速、的確に果たすことが求められる。そのため、個別的ニーズの対応には本来限界があり、ボランティア、NPOや市民自身の役割を常に意識しておく必要がある。
- ・変化する市民の生活状況やニーズを把握し、個別的ニーズに対応することは、ボランティア、NPOが中心となることが望ましい。また、精神的なケア、コミュニティの再生などにおいてもボランティア、NPO、市民自身の力を活かしていくことが有効である。

3. 協働・支援における考え方

(1) 対等な立場での協働、支援

- ・行政自身にも限界があることを踏まえ、行政はボランティア、NPOと対等な立場で協働し、これらの活動が展開できるような支援を行うことが必要である。

(2) ボランティア、NPOに委ねるべき活動領域・内容の明確化

- ・ボランティア、NPOはそれぞれが自主的・主体的に解決すべき課題を発見し、活動を行うため、行政としては、これらに委ねるべき活動領域・内容を予め明確にし、実際の活動の展開はこれらの主体性に委ねることが大切である。
- ・行政自らが直接ボランティア、NPOの窓口となり、ボランティアの受付、仕事の割り振りを行うことは人的側面、専門性の側面からも限界があり、結果としてボランティア活動、NPOの長所が充分に発揮されないことにもなりかねない。直接のボランティアとの関係、市民との窓口等は仲介型NPO等に委ねることが適切である。

- ・行政としては、ボランティア、NPOと協力関係を作り、必要な調整が行える場・機能を設けていくことが必要である。

(3) ニーズの変遷に応じたボランティアの役割の変化と適切な支援活動等の展開

災害直後からライフラインの復興等の変化にともない支援ニーズも大きく変化する。この点を踏まえ、有効な支援活動が展開されることが必要である。

災害発生直後 / 発生後2～3日

- ・災害発生直後の2 - 3日間は救急・救命活動が最優先される。
- ・この期間は、外部からの支援も届きがたく、行政、企業等の組織も機能が停止されるため、基本的には市民一人ひとりの自助、近隣同士の助け合い活動が最も大切である。この際、日頃からの近隣同士の助け合い活動や要援護者に対する見守り活動なども大きな役割を発揮する。また、生命維持に必要な物資・食料品、救命活動に必要な資機材などを地域に備蓄しておくこと、市民自身の備えが大切である。
- ・この期間には諸外国も含め、外部からの様々な支援の申し出があるため、受入れの窓口、拠点、体制、手順、条件等を予め定めておき、混乱期においても支援の有効活用を図ることが必要である。
避難生活期 / 1週間～2・3か月
- ・災害発生後1週間程度で、避難所等への緊急避難が一定程度完了し、避難所を中心とした生活が開始される。避難生活の長期化にともない、子供の遊び、相談、精神的なストレスへの対応等が必要となる。また、高齢者、障害者、在日外国人等、避難所の集団生活に馴染めない人々の生活困難、疲労が蓄積され、介護、看病、通院などの福祉的ニーズも顕在化してくる。さらに、在宅者の状況の把握、情報の提供、物資の提供等のアウトリーチが課題となる。
- ・この期間は、被災地の行政や企業は本来の機能の回復等を最優先に進めている途上であり、特に外部からのボランティア、NPOが本来は行政や企業が行うべき領域も含め、相当の役割を果たす。また、特に個別性・福祉性の強いニーズの把握・対応、精神的ケア等への対応におけるボランティアの役割が大きい。また、医療、看護、建築・土木

等、高い専門性を必要とする専門職等によるボランティア、NPOの活動へのニーズも高い。

- ・この期間には様々な活動が多少の混乱も含め展開されるため、常に情報交流・共有、意見交換、調整の場、ネットワークを設けておくことが必要となる。また、活動の長期化に伴い、組織・財政基盤の弱いNPO等の負担が非常に重くなるため、人材の派遣、支援活動費用の支援等が必要となる。さらに、徐々に地元の行政、企業、ボランティア、NPO等が本来の機能を回復するため、外部のボランティア、NPOからの支援が当該地域の市民生活や経済の自立を妨げることを無いうように適切な時期に活動を転換・終息させることも必要となってくる。

生活復興期 / 3か月後以降

- ・概ねライフラインが回復し、仮設住宅等も建設され、行政、企業等も日常的な活動を再開し始める。ボランティア、NPOによる支援活動の主体も、外部の団体から地元の団体に移管され、外部の団体は撤収を始める。
- ・日常生活が次第に再開されるが、仮設住宅における高齢者・障害者等の孤立、コミュニティの再生、経済的な困窮も含めた複合的な生活ニーズ等、継続的、中長期的な取組を要するニーズへの対応が必要となる。
- ・そのため、地元のボランティア、NPO、住民組織、企業、行政等の関係者の復興に向けた課題、目標の共有が必要となる。また、引き続き現地のボランティア、NPO等の活動に対する財政支援等が必要となる。

(4) 活動しやすい基盤の整備

- ・財政基盤が弱いボランティア、NPO等が活動拠点、活動に要する資機材、財源等を調達、確保することは困難である。
- ・そのため、行政は活動の拠点、資機材の確保、財源の提供等、ボランティア、NPOが活動しやすい活動基盤の整備、支援を行う必要がある。

(5) 日常的な関係づくり、活動経験の重要性

- ・ボランティア、NPOは被災地域の外部からも支援にかけつけるが、ボランティア、NPOが地元自治体との調整等を行いながら有効な支援活動を展開

するには、従前からの信頼関係が築かれていることが必要である。

- ・そのため、外部からの支援に対する窓口となる地元のボランティア団体や仲介型NPO等とは、日頃からの意見交換、共同の活動等による信頼関係の醸成、災害時に向けた役割分担の浸透等を図っておく必要がある。
- ・また、災害時の救援・支援活動は初めて活動する人でも何らかの活動ができるが、活動展開の中心となるのは日頃の活動経験を持つ人々や団体である。有効な活動が展開されるためには、日頃から様々な活動が活性化できるような支援策を講ずることが重要である。

4. 災害発生時における具体的な協働、支援策のあり方

(1) 行政の持つ情報の提供・開示

- ・ボランティア、NPOの役割はライフラインの復興状況や行政施策の状況等によって大きく異なる。有効な支援施策が展開されるためには、ライフライン、公共交通等の復興状況、避難所のリスト等、行政が把握する情報を公開する必要がある。
- ・要援護者の安否の確認、状態の把握が迅速にできるように住居の情報を公開する等の災害時の情報公開のあり方については検討を要する。救援・支援活動に必要な最低限公開すべき情報の内容、公開の範囲・対象等の一定の考え方を、本人の了解を待つつ、予め関係者で合意しておく必要がある。

(2) 拠点施設、資機材の提供、財政的支援

- ・ボランティア団体、NPO等が設ける活動拠点（スペース等）、拠点機能の維持に要する通信機器、事務機器、スタッフ、ボランティアの宿泊施設等の調達・提供、通信費、スタッフや長期間活動するボランティアリーダー等の滞在費用等に対する財政支援が必要となる。これらについては、予め考え方・基準を設けておく必要がある。
- ・特に、学校は緊急の避難所として生活や救援活動の拠点となる。学校の拠点機能を明確に位置づけ、それが発揮されるような準備、体制づくりが必要である。

- ・広域的に被害を受けることも考えられるため、これらの拠点については、近隣の市区町村間の一定の圏域においてさらに中心的な拠点機能を設ける等、バックアップ体制が必要である。

(3) ボランティア等の受入れ、活動を行うNPO等との協働、支援

- ・外部からのボランティア、NPO等の受入れの窓口、実際の支援活動の展開については、地域で日頃からの受入れ、コーディネート、活動プログラムの開発等の経験を有する社会福祉協議会、民間のボランティア協会等の仲介型NPOやそのネットワーク等に委ね、行政はこれらと協働を行うことが適切である。
- ・これらの受入れ団体に対する行政からの拠点、資機材の提供、財政的支援等のあり方について予め協議し、合意を得ておく必要がある。

(4) 行政としての窓口、調整担当者の配置と意見交換の導づくり

- ・ボランティア、NPOに対する行政側の窓口（調整担当者）を明確にし、この調整担当者が行政庁内の関連各部署との実効ある調整ができるよう、高い権限を持たせる必要がある。
- ・ボランティア、NPO、行政双方が持つ情報の交換、提案、調整案件等について協議する定期協議の場を設ける必要がある。

(5) 緊急時の法令の運用・行政の対応解り方

- ・特に、災害直後の混乱期には、行政の法令を通常時と同様に運用すると救急・救命活動に支障を来す場合がある。そのため、緊急時における運用の柔軟化、判断の権限の委譲等について行政庁内、関係機関における合意形成を図る必要がある。

5. 日常的な防災活動のあり方

(1) 要援護者等に対する支援体制の整備

- ・高齢者、障害者、在日外国人等要援護者等に対する近隣、ボランティア、福祉サービス提供機関、行政等による支援体制を設けておく必要がある。

- ・特に日常的な近隣との交流が、非常時の助け合い活動につながるため、住民同士の交流機会、日常的な見守り活動等の取り組みを日頃から支援することが有効である。

(2) コーディネーターの養成、確保

- ・ボランティアによる効果的な支援活動を展開するためには、質の高いボランティアコーディネーターの養成・確保が必要である。
- ・コーディネーターには、社会福祉協議会、民間のボランティア協会、社会福祉施設、企業等で日頃からボランティア、NPOの活動プログラムの企画・展開、ボランティアへのトレーニング、支援希望者との仲介・調整、行政機関等との調整等の経験を有するものがあたる必要がある。そのため、基本的には平時からのボランティアコーディネーターの設置、研修等が行われるよう、行政としても支援を行うことが重要である。また、あわせて、災害時を想定してコーディネーターに対して訓練を行うことも必要である。

(3) 日頃からのネットワークづくり、共同訓練、近隣の自治体間の関係

- ・地元・近隣の住民組織、ボランティア、NPO、学校、企業、労働組合、農協、生協、行政等が日頃から意見交流・共同事業等を行い、相互の信頼関係、ネットワークづくりを行っておくことが必要である。
- ・災害時を想定した共同訓練の実施、役割分担、資源の調達・共同利用の計画等の共有についてもこれら関係者で協議し、合意形成を図っておくことが必要である。
- ・被害が広域に及ぶことやボランティア、NPO等の活動が自治体間を越えて活動をしている場合もある。そのため、これらのネットワークづくり、共同訓練等を近隣の自治体間で共同実施することも必要である。

(4) 行政の防災計画への位置づけ

- ・行政の防災計画には、ボランティア、NPOを対等なパートナーとして位置づけ、協働のための体制づくり、拠点・資機材・財政支援等の内容、行政側の窓口、調達機能、近隣の自治体間の関係等に

ついて明確に盛り込む必要がある。

6. 国民的協議、合意づくりが必要な課題

以下の事項は、今後、国民的に議論が行われ、そのあり方について国民的な合意を醸成していくことが必要である。

(1) 義援金のシステムのあり方

- ・現在行われている義援金のシステムは、予め用途・対象を限らず配分委員会等によりその用途等が決定されるという方法で行われている。
- ・この方式には有効性もあるが、柔軟な配分がしがたい点、用途について寄付者の意向が反映されにくい点、ボランティアやNPOの支援活動に要する費用には配分されない点等の問題もある。
- ・ニーズに応じた柔軟な配分を行うためには、基本的には寄付者の選択に従う他には行われがたく、寄付者が配分先を選定できるような方式・情報提供を取り入れていくことが必要である。
- ・ボランティア、NPOの活動は市民による助け合いの活動であり、それに要する費用を国民全体で支えあうことは、義援金の本来の性格・趣旨にも大変に馴染みやすい。これらの支援活動に要する費用に配分することを予め明示し寄付者の了解を得るとともに、支援活動の内容についても分かりやすく示し、寄付者の判断・選択により有効な活動に支援できるような方法を取りいれることが必要

である。

(2) 救援物資のあり方

- ・救援物資には助け合いの象徴としての意味はあるが、被災地にとっては実際にはその仕分け・物流等に極めて多大な手間・負担がかかるものであり、本来行うべき支援活動に要する人手・エネルギーを大量に奪う場合もある。
- ・使い古し、洗濯もされていない衣料、夏場の被災地に分厚い布団が送られる等、被災地のニーズには全くそぐわないような物資が送られてくるケースも一部には見られる。
- ・アメリカでは、個別の救援物資は一切送らずに、現地がその判断で必要な物資を調達できるようにお金を送ることをマスコミが呼び掛ける等、救援物資による支援は活かすことが困難なために行わない、とすることが市民・社会の常識となってもいる。
- ・救援物資は、特に個別に送られた場合には、その仕分け、現地のニーズに応じた需給調整、配送等に極めて手間が掛かる。この点をまず理解し、その有効なあり方、代替手段等についてのわが国における常識をつくっていくことが必要である。

(3) 行政の法令の運用のあり方

- ・非常時において行政の法令等を緊急的に運用すること等が必要となるが、そのあるべき範囲については国民の合意形成が必要である。

行政職員のボランティア活動参加への支援、研修のあり方

1. 意義・必要性

(1) ボランティア活動、NPOに関する研修、ボランティア活動参加の支援を行う必要性

- ・市民の生活、価値観が多様化し、地方自治体に寄せられるニーズも極めて複雑化、高度化している。その中で、市民生活の変化、新しい生活課題を敏感に捉え、幅広い、柔軟な視野で自治体経営にあたる職員を養成していくことが課題となってい

る。また、今後、あらゆる分野の自治体施設においてボランティア、NPOとの協働が必要となることから、これらの活動の意義や役割、特性、行政との協働や支援のあり方について、全ての自治体職員が正しく理解していることが必要である。

- ・地域社会で生じている行政課題以外の新しい課題にも気づき、地域の生活者としての観点から行政のあり方を捉え直す機会として、自治体職員が一人の地域住民として地域のボランティア活動に参加することは大変有効である。そのため、ボランティア休暇の導入等により自治体職員のボランテ

ィア活動への支援を積極的に導入することが望まれる。

- ・また、ボランティアやNPOの活動についての研修を職員の研修カリキュラムに盛り込むことを積極的に進める必要がある。

(2) 期待される効果

- ・ボランティアやNPOの活動は行政とは異なる観点から、行政には対応できない社会課題に対処する活動である。これらの活動への参加によって職務では得られない体験が得られるとともに、住民自治のあり様を学ぶことが期待できる。
- ・また、地方自治体職員は地域の生活者でもあり、活動への参加によって生きがいや自己実現の機会が得られることは大切である。
- ・このように、職務では得られない経験を通じて地域住民としての視点を理解できることによって、結果として公務員として必要なバランスのとれた幅広い見識を養い、より柔軟な立場から職務にあたることが期待される。

2. 具体的な方策

(1) ボランティア活動、NPOに関する研修

- ・ボランティア活動、NPOの意義や役割、活動の実態や特性、行政としての協働や支援のあり方に関して、全ての自治体職員が正しく理解できるよう、新任研修、現任職員研修、管理職研修等の職員研修カリキュラムにボランティア活動、NPOに関する内容を盛り込む必要がある。
- ・職務においてボランティアやNPOとの関わりが深い部署においては、関係するボランティア団体等の訪問、活動の体験学習、ボランティアやNPOのスタッフとの意見交換、相互の人材の交流等業務研修の一環に位置づける等も検討すべきである。
- ・特に、全ての新任職員に対する研修において基礎的知識の理解とともに実際の体験学習等を行うことや、中堅職員がボランティア団体やNPO、仲介型NPOにおいて1か年程度の出向を行う等の研修は、積極的に考えられてよい。
- ・また、教職員、福祉専門職等、対人サービスの専

門職員がボランティア活動について学ぶことが今後非常に重要である。体系的な研修が行われるよう、研修のあり方を見直すべきである。

(2) 自治体職員のボランティア活動参加に対する支援

意識啓発等

- ・ボランティア活動に参加することについて職場における認知・支援が行われるよう、職員全体の意識啓発を行う必要がある。

活動に関する情報提供、きっかけづくり

- ・地域のボランティアセンター等の協力を得て、行政庁内において身近に、気軽に活動の情報・きっかけが得られるよう活動に関する情報の提供やボランティアアドバイザーの養成を進めるとともに、体験学習機会等も積極的に設ける必要がある。

ボランティア休暇・休職制度等の創設

- ・ボランティア活動に参加できる時間を保障するため、ボランティア休暇・休職制度等の創設が望ましい。

採用や昇進におけるボランティア活動実績の考慮、表彰等の評価

- ・自治体職員の採用時においてボランティア活動の実績を考慮することを積極的に推進すべきである。
- ・また、自治体職員のボランティア活動への表彰等も設け、活動を支援し、評価する機運を醸成すべきである。

3. 実態調査・有覇者調査のまとめ

地方自治体のボランティア活動の振興・支援に関する方針、支援を行っている分野、その内容・規模・基金等の設置状況、支援実施に関わる問題意識や意向等を把握するため、「ボランティア活動に対する地方自治体の振興施策の実態調査」を実施した。また、都道府県に対しては、基金の設置や計画策定の状況等の実態をきいた。さらに、地方自治体がボランティア活動等を支援すべき必要性、支援の際の基本的な考え方、体制のあり方等に関して、「ボランティア活動への地方自治体の支援のあり方に関する有識者調査」を実施した。

調査名	調査の目的	調査対象と方法
ボランティア活動に対する地方自治体の振興施策の実態調査	ボランティア活動に対する地方自治体の支援の実態把握を行う。	全国の市(663)と特別区(23)の自治体(合計686)を対象に、郵送によるアンケート調査を実施した。葉書にて督促を1回行った。
都道府県の基金設置及び計画策定の状況	ボランティア活動を対象とした基金の設置状況及び計画の策定状況の把握を行う。	全国の都道府県(47)を対象に、電話ヒアリングを行った。
ボランティア活動への地方自治体の支援のあり方に関する有識者調査	ボランティア活動等に対する地方自治体の支援のあり方に関する有識者の意見を集約する。	地方自治、地方行政、自治体経営、市民参加等を専門分野としている研究者(170)、行政から事業を受託しているNPOの代表者(160)、ボランティア活動の振興・支援仲介を行っているNPO(社会福祉協議会、民間のボランティア協会等)の代表者(70)を対象に、郵送によりアンケート調査を実施した(合計400サンプル)。葉書にて督促を1回行った。

4. 研究委員会の概要

(1)委員の構成

「ボランティア活動に対する社会的支援策のあり方に関する調査・研究」委員

(敬称略/五十音順)

石村 耕治	朝日大学教授
○榎田 勝利	愛知淑徳大学教授
笠原 孝行	墨田区社会福祉協議会すみだボランティアセンター主任
川口 善行	シャプラニール=市民による海外協力の会事務局長
後藤 一男	兵庫県共同募金会事務局長
川嶋 昭宣	日本労働組合総連合会局長/市民・連合ボランティアネットワーク事務局次長
高島 さち子	神奈川県社会福祉協議会ボランティアセンター所長
早瀬 昇	大阪ボランティア協会事務局長
○栃本 一三郎	社会保障研究所主任研究員
永津 美裕	北九州市保健福祉局総務部計画課長
◎堀田 力	さわやか福祉財団理事長
○山崎 美貴子	東京都社会福祉協議会東京ボランティア・センター所長/明治学院大学教授
山本 いま子	住民参加型在宅福祉サービス団体全国連絡会会長
渡邊 一雄	三菱電機株式会社参与
○和田 敏明	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所長

◎：委員長 ○：幹事

(2)委員会開催日程及び議題

	開催日	協議内容
第1回委員会	1995年11月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・研究・計画／日程の確認 ・自治体支援の動向と研究・提言内容について ・法制化の動向について
第2回委員会	1995年12月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・自治大学における研究内容から、自治体とボランティア活動の関わりについて ・北九州市におけるボランティア活動の振興・支援施策について
第3回委員会	1996年2月2日	<ul style="list-style-type: none"> ・NPO側からのヒアリング／ヒアリングを受けての協議 ・自治体によるボランティア活動に対する支援のあり方について
第4回委員会	1996年2月27日	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体によるボランティア活動に対する支援のあり方 提言骨子(第1次案)について
第5回委員会	1996年3月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・災害時・防災における支援・協働のあり方について
第6回委員会	1996年3月18日	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体によるボランティア活動に対する支援のあり方 提言(第2次案)について