

はじめに

阪神・淡路大震災を契機として、住民・市民によるボランティア活動は、福祉はもとより、保健や医療、社会教育の推進、まちづくり、環境保全など、様々な地域課題解決に向けた地域活動として質・量ともに大きな広がりを見せています。

また、活動形態も、個人活動からグループや団体による活動、さらには新たな活動形態であるNPO法人としての活動など多様な活動が生まれています。

このような住民・市民による自発的で自律的なボランティア活動は、21世紀における本格的な成熟社会の新たな公共的領域を担う重要な役割の担い手として、注目を集めています。

このような状況の変化の中で、ボランティア活動の輪を広げ、さらに定着させるため、市町域におけるボランティア活動推進支援拠点のあり方について検討することとし、平成15年11月、「市町域でのボランティア活動推進方策検討委員会」が設置されました。以後、8回の委員会、9回のワーキングにける議論、個別事項にかかる各委員と事務局とのヒヤリング、市区町社協職員を対象とした2回の共有ミーティング等を経て、本報告書が完成しました。

本報告書は2部で構成されていますが、第1部では、住民・市民によるボランティア活動を推進することの意義及びボランティア活動推進機関として求められる支援機能について関係者で共有したい事項について記述しています。

第2部では、市町域におけるボランティア活動の更なる推進に向けて、その推進拠点である社会福祉協議会のボランティアセンターにこだわり、そのあり方について検討を行なっています。内容は、「社協ボランティアセンターを検討することの意義」、福祉の概念の変化及びボランティアを巡る変化の2つの視点から検討を加えた「社協ボランティアセンターを巡る環境の変化」、さらに、「社協ボランティアセンターの使命・役割や組織特性（強み・弱み）」を踏まえた上で、様々な環境の変化に対し社協ボランティアセンターとしてどのように変革すべきかとの課題について、「支援方策」、「連携・協働」、「組織」の3つの視点から市町域におけるボランティア活動支援拠点としてのあるべき姿を記述しています。

時あたかも本委員会の検討途上であった昨年度の重なる台風災害、さらには新潟地震災害時等における社協災害ボランティアセンターの支援活動は大きな脚光を浴び、今後の社協ボランティアセンターの活動に寄せられる期待は非常に大きなものがあります。

本報告書は、社協役員やボランティアセンターの運営に携わる方々が、社協ボランティアセンターに共通する使命や役割を確認し、現下の社会状況の変化に対応してボランティアセンターのあり方を検討する際に、あるいは行政職員やボランティア活動支援組織のスタッフなどが共に共通する目的に向けて、社協ボランティアセンターと連携・協働しながら取り組みを進めていく際の情報として、ご活用いただくことを目的に作成しましたが、阪神・淡路大震災発生後10周年を迎え、本報告書がボランティア活動のさらなる展開の一助になることを切に願っています。

平成17年3月

市町域でのボランティア活動推進方策検討委員会
委員長 成田直志

本報告書の手引き（内容と活用方法）

1. 本報告書の性格

本報告書は、市町域においてボランティア活動を推進する関係者の「共通の座標軸」となることを目指して作成しています。

第2部は、特に推進主体として「社会福祉協議会ボランティアセンター」を想定し、今後のボランティア活動の推進に向けた「指針」となることを目指して作成しています。

2. 本報告書の構成

本報告書は、下記のように構成されています。

第1部 「市町域でのボランティア活動推進について」～住民・市民の自治力の形成を目指して～

ボランティア活動を推進することの意義やボランティア活動推進のための支援機能のあり方について、様々な支援拠点、活動者、関係者で共有したい、いわば「共通の座標軸」にしていきたい事項を提案しています。

●ボランティア活動を推進する意義、推進上の視点と支援機能

キーワード：「住民・市民の自治力の形成を目指す」

第2部 「ボランティア活動支援拠点としての社協ボランティアセンターのあり方」 ～社協ボランティアセンターの改革力の形成に向けて～

各市町域のボランティア活動を推進する拠点である、社会福祉協議会(以下、「社協」と表記)のボランティアセンターのあり方を提案しています。

※社協推進計画「ささえあうまちづくり推進プラン4」の分野別計画指針書という位置づけです。

●社協ボランティアセンター間で大事にしたい共通の「使命・役割（ミッション）」

キーワード：「当事者、住民・市民、地域の“3つのエンパワメント”を支援する」

●使命・役割の実現に向けた「社協ボランティアセンターの求めていきたい方向性」

キーワード：「社協ボランティアセンターの内発的・能動的な改革力を形成する」

資料編（「社協ボランティアセンターあり方検討共有ミーティング」、「委員会各ワーキング」記録、他）

3. 本報告書の活用方法

本報告書は、ボランティア活動に関わる幅広い方々を対象に作成しています。
以下に、対象別に、本報告書の活用方法を紹介します。

読んでいただきたい方	本報告書の活用方法		
	第1部	第2部	資料編
ボランティア活動を進めている方 (※NPO、当事者活動、自治活動、企業の社会貢献等「公益を目指す自発的な非営利活動」全体を含みます)	ボ ラ ン タ リ ー 活 動 を 推 進 す る 「 意 義 」 や 「 視 点 」 を 共 有 す る た め の も	●社協ボランティアセンターの使命や役割、あり方を知っていただくもの	●現場の社協ワーカーの「生の声」、「想い」を知るためのもの (各ワーキング検討記録)
社会福祉やボランティア活動を学んでいる方 (学生等)		●「みなさんの社協ボランティアセンター」を点検し、活用し、ともに創り上げていくときの素材となるもの	●社協ボランティアセンターのあり方の検討を行なう意義を知るためのもの (共有ミーティング記録)
ボランティア活動を支援している方 (中間支援組織、地域活動支援拠点のスタッフなど)		●共通する目的に向けて、社協ボランティアセンターと連携・協働しながら取り組みを進めていくときの、基礎情報となるもの	
行政職員の方 (市町、県民局等)		●社協ボランティアセンターに共通する使命・役割を確認するもの	●使命・役割を担うため、自身に関わる社協ボランティアセンターのあり方を振り返り、検討していくためのもの (指針) ※詳細は第2部冒頭をご参照下さい
社協ボランティアセンター以外の社協職員の方 (福祉活動専門員、事業部門担当職員等)			
社協ボランティアセンターの運営に関わる方 (運営委員会委員など)			
ボランティアセンターの所長、スタッフ (ボランティアコーディネーター等)			
社協の役員等の方 (会長、理事、事務局長等)			

C O N T E N T S

はじめに	1
本報告書の活用方法	2

第1部 市町域でのボランティア活動推進について ～ 住民・市民の自治力の形成を目指して ～

第1章 ボランティア活動推進の背景 7

- 1 地域社会の変化
 - (1) 生活課題の多様化と住民相互のつながりの希薄化
 - (2) 生活課題に対する行政や企業の役割の限界

- 2 暮らし・まちを創る主体的な活動の広がり
 - (1) 住民・市民による主体的な活動の広がり
 - (2) 新しい公 ～一人ひとりが力を合わせて共に生み出す公共づくり～
 - (3) ボランティア活動の定義 ～「公益を目指す自発的な非営利活動」～
 - (4) ボランティア活動の意義 ～住民・市民の自治力を高める～

第2章 ボランティア活動によるまちづくりに向けて～大切なポイント～ 12

- 1 地域の生活課題への気づき・共有の機会づくり

- 2 主体形成と参加の機会づくり
 - (1) 気づきから主体的な行動へと促す
 - (2) 参加の機会をつくる
 - (3) 主体的な意志を尊重する

- 3 連携・協働に向けた仕組みづくり ～顔あわせ、心あわせ、力あわせ～
 - (1) 「地縁組織」と「知縁組織」が存在を認め合う必要性
 - (2) 様々な社会資源をまちづくりに活かすために ～コーディネートの必要性～
 - (3) 多様な主体がつながるための「媒体」「場」「プロセス」の必要性

第3章 ボランティア活動の推進に求められる支援機能 16

- 1 市町域におけるボランティア活動の“推進”
 - 2 活動主体の態様、展開のスタイルとプロセスの分類
 - 3 それぞれのプロセスにおける課題と支援機能
- 別表 ボランティア活動の推進に向けた支援機能

第2部 ボランティア活動支援拠点としての社協ボランティアセンターのあり方 ～社協ボランティアセンターの改革力の形成に向けて～

序章 ～第2部の目的と構成、活用方法について 23

- 1 検討のねらい
- 2 検討の要点
- 3 第2部の構成
- 4 本報告書（第2部）の具体的な活用について

第1章 社協ボランティアセンターのあり方検討の背景 27

- 1 なぜ社協のボランティアセンターを検討するのか
 - (1) 社会福祉協議会 ～地域福祉の推進の中核となる“民間の協議体・運動体”～
 - (2) 社協ボランティアセンター ～市町域における地域に根ざしたボランティア活動推進拠点～
- 2 社協ボランティアセンターを取り巻く環境の変化
～「福祉」と「ボランティア」を巡る変化から～
 - (1) 「福祉」の概念の変化 ～多様化・拡がり・総合化・地域志向・協働～
 - (2) 「ボランティア」を巡る変化 ～一般的な概念と今日の活動形態とのギャップ～
- 3 社協ボランティアセンターの現状と課題
 - (1) 社協ボランティアセンターの使命・役割の曖昧さ ～改めて使命・役割を確認する～
 - (2) 社会環境の変化への対応 ～「変わる力・改革力」の形成～
- 4 検討の目的と進め方
 - (1) 検討の目的 ～社協ボランティアセンターの改革に向けた指針づくり～
 - (2) 検討の目標 ～「共通の使命の確認・共有」と、「あり方の検討」～

第2章 社協ボランティアセンターの使命・役割（ミッション）と特性 37

- 1 社協の使命と役割（ミッション）
- 2 社協ボランティアセンターの使命と役割（ミッション） ～3つのエンパワメントを支援する～
 - (1) ボランティアな活動を通じて地域福祉を進める人づくり
～価値を持ち、自立的な地域づくりを担う人づくりに向けて～
 - (2) 地域福祉を進める組織・拠点・しくみづくり
～ボランティア活動を通じた人の育ちを、地域の仕組みづくりへ広げる～
- 3 社協ボランティアセンターの特性分析（強み・弱み）

第3章 社協ボランティアセンターの求めている方向と方策	48
～あなたはどこからはじめますか？～	
1 「支援方策」のあり方	49
(1) 社協ボランティアセンターの「使命・役割」と「支援方策」との関係	
(2) 3つのエンパワメントの過程と支援方策	
A 当事者のエンパワメントを支援	
B 住民・市民のエンパワメントを支援	
C 地域のエンパワメントを支援	
(3) 使命を実現する支援方策づくりに向けて	
2 「連携・協働」のあり方	66
(1) 社協ボランティアセンターの「使命・役割」と「連携・協働」との関係	
(2) ボランティア活動の推進に向けた連携・協働	
(3) 災害時の連携・協働について	
3 「組織」のあり方	73
(1) 社協ボランティアセンターの「使命・役割」と「組織」との関係	
(2) 「住民・市民のボランティアセンター」としての組織体制・仕組みのあり方	
(3) 社協内における連携・協働のあり方（他部所との関係づくり）	
(4) 職員のあり方	
(5) 小地域（日常生活圏域）を基盤にした社協ボランティアセンターのあり方	

資料編

- ボランティアセンターあり方検討の共有ミーティング 記録
- 市町域でのボランティア活動推進方策検討委員会 ワーキング論点整理
- 市町ボランティアセンターでの取り組みの現状に関する調査結果（抜粋）
- 市町域でのボランティア活動推進方策検討委員会 設置要綱
- 市町域でのボランティア活動推進方策検討委員会 検討経過
- 市町域でのボランティア活動推進方策検討委員会 委員名簿

第 1 部 市町域でのボランティア活動推進について

～住民・市民の自治力の形成を目指して～



第 1 部「市町域でのボランティア活動推進について」 ～ 住民・市民の自治力の形成を目指して ～

第 1 章 ボランティア活動推進の背景

1 地域社会の変化

(1) 生活課題の多様化と住民相互のつながりの希薄化

今日、わたしたちの地域では、日々くらししていく上での様々な生活上の課題が発生しています。例えば、都市化による生活環境の悪化や過疎問題、自然環境の破壊やゴミ処理・リサイクルの問題、在日外国人の人権問題、雇用・失業問題、行財政改革や市町合併、台風、地震等による災害、乳幼児や児童の虐待、不登校やいじめの問題など、様々な社会的要因によって、わたしたちの生活基盤そのものが不安定になってきています。

一方、地域社会では、少子・高齢社会の進行とともに、人口の都市への集中等により核家族化・単独世帯化が進み、くらしを支えあう基本単位である「家族」や「地域コミュニティ」の機能が低下しています。そのため、生きづらさを感じる人が地域社会から分断され、孤立しやすい状況が生まれています。

また、自治会・町内会は、住民自身による地域社会の統治を進める重要な組織ですが、役員の後継者不足に象徴されるように、地域の生活課題を解決していく力が相対的に弱まりつつあります。さらに、地縁組織といわれる老人クラブや婦人会、子ども会などの活動も、参加者が減少するなど、ますます住民相互の関わり、つながりが希薄になりつつあります。

(2) 生活課題に対する行政や企業の役割の限界

これまで高度成長期には、地域における生活課題の解決にあたり、行政が大きな役割を果たしてきました。しかし人々が抱える生活課題の多様化・複雑化、住民ニーズや価値観の変化、自治体の財政難などによって、行政が役割を担うには自ずと一定の限界があることがはっきりしてきました。

行政は、公益性・公平性を重視するため、社会状況の急激な変化に迅速に対応したり、住民の個別ニーズに応じた柔軟なサービスを提供することが難しいという面を有しています。また、企業は、社会状況の変化や住民（＝消費者）の個別ニーズに柔軟に対応できますが、採算性の低いサービスの提供には難しい面を有しています。いずれにしても、行政や企業が住民のすべてのニーズを満たすことは困難であるといえます。

2 くらし・まちを創る主体的な活動の広がり

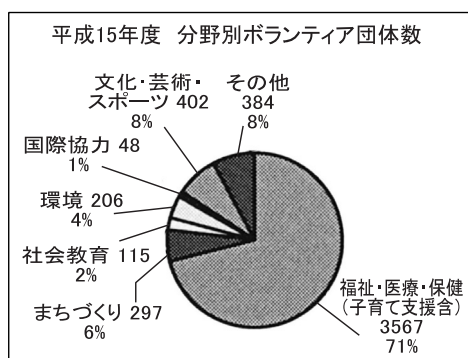
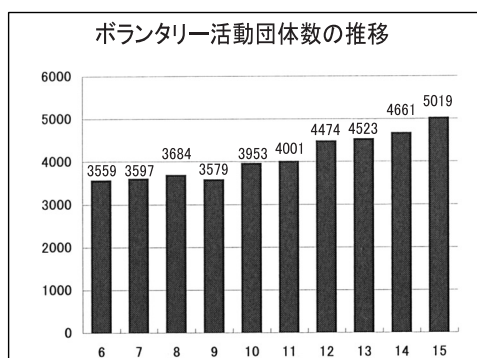
(1) 住民・市民による主体的な活動の広がり

このような状況の中で、地域住民が主体的にまちづくりに取り組む動きや、様々な地域の生活課題を認識する人がその解決に向け、自ら取り組む動き、あるいはこれらの活動に共感する住民・市民によるサポートの動きが広がっています。さらに、自己実現や人間的な成長を図るために活動する人たちも多くなっています。

地域社会には、乳幼児から青少年、勤労者や主婦、高齢者など、様々な生活形態や価値観を持つ住民が生活していますが、これらの住民による活動は、それぞれの立場で持てる力を活かす、重層的なくらし・まちをつくる力となっています。

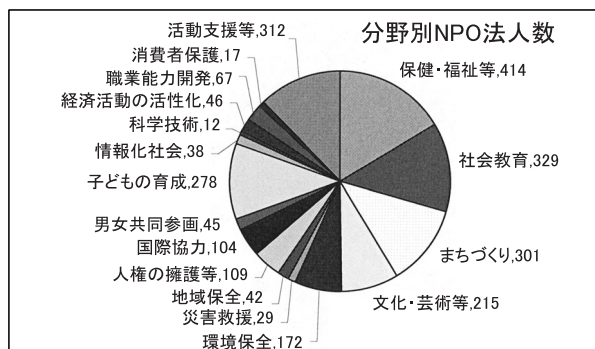
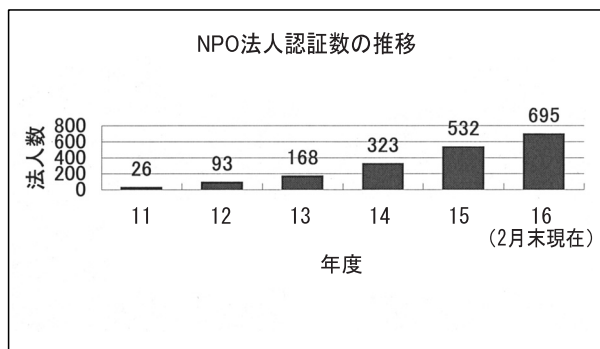
また、活動の分野も個人の価値観やライフスタイル、地域の生活課題の変化に伴い、「まちづくり」、「社会教育」、「文化・芸術・スポーツ」等多くの分野に広がっています。さらに活動の安定性、継続性の確保や、専従的な活動への変化を受けて、有償活動へ移行したり、社会的信用を得るために特定非営利活動法人（NPO法人）化する団体も増加しています。

自発的な非営利活動（ボランティア活動）の動向 ～数も分野も増加傾向に～



兵庫県社会福祉協議会「平成16年度版 県内社協活動の現況」より

NPO法人の認証の動向



兵庫県参画協働課発表（平成17年2月末現在）より

(2) 新しい公 ～一人ひとりが力を合わせて共に生み出す公共づくり～

地域の生活課題の解決を行政や企業のみ任せではなく、自分たちのくらしやまちづくりに関することを、住民自身がお互いに知恵を出し合い、解決していく主体的な取り組みが、「新しい公」を担う動きとして、注目されています。

「新しい公」は、これからの社会のあり方の指針となるキーワードとして、下記のように紹介されています。

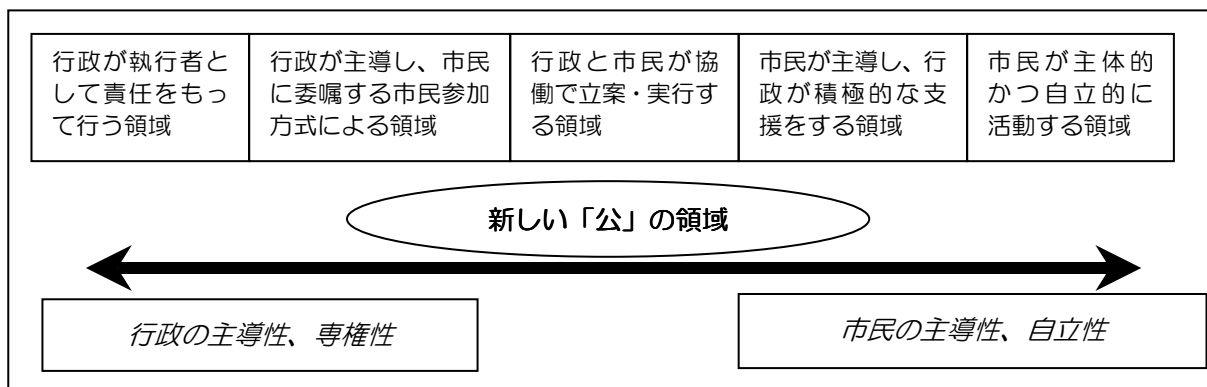
新しい公：「個人を基盤に力を合わせて共に生み出す公共の概念」

ここでいう公は、「お上」や「官」に一方向的に決められ、強いられてきた従来の「公共」や「公益」と称するものではない。それは、個人を基盤に力を合わせて共に生み出す新たな公である。自分の所属する場にとらわれず、自分の意思で、意識的に社会へかかわり合うことで新たに創出されてくる公である。多様な他者の存在を許し、思いやり、他者も支える公である。同時に合意が形成された場合には、自分が従うべき公でもある。

この新しい公は、この自発性と自由な発想や行動に支えられているので、この公の実現を通じて、個はお互いを認め合い、自らの評価を知り、個の自己実現を達成していくことができる。言葉を換えれば、個が自立し自由であってこそ、新しい公の創出が可能となり、新しい公が創出されるなかで、個は自らの存在基盤を確かめ、主体性を発揮していくことも可能となる。

※「21世紀日本の構想」懇談会（座長：河合隼雄・国際日本文化研究センター所長）報告書「日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—」抜粋

“新しい公”のイメージ



参考：山岡義典『NPO 基礎講座』

言いかえると、「新しい公」を創るということは、住民・市民が、自らのくらしやまちを創る営みや意思決定を、行政等に頼るのではなく、自らが担っていくことであるといえます。

一人ひとりがくらし・まちづくりに主体的に参加し、取り組むことにより、活動過程を通じて住民相互の交流が生まれ、またはこれまでなかった市民間のつながりが創られることで、関係性が失われつつある地域社会に新たなつながりが再構築されていきます。

そして、様々な活動を継続的に行っていくことにより、経験が蓄積され、知識が深まり、技術が高められていきます。同時に、活動を通じて様々な機関との関係が生まれ、よりよい活動に向けた

組織体制や仕組みが形成されていきます。これらの、一連の日常的な活動経験を蓄積することによって、災害時や新たな生活課題が発生した時にも、日常の活動経験を活かし、組織や対象を組み替えて、状況に対応していく力も形成されていきます。

これらの活動過程を通じて、住民自身が自立的に地域の生活課題を解決する力が高められていくといえるでしょう。

(3) ボランティア活動の定義 ～「公益を目指す自発的な非営利活動」～

本報告書では、このような「新しい公」づくりの活動、つまり、共にくらしやまちをよりよくすることを目的とした住民・市民による活動、「公益を目指す自発的な非営利活動」を、「ボランティア活動」と位置づけ、推進の対象としています。

ボランティア活動：最も広い「公益を目指す自発的な非営利活動」の概念

「ボランティア活動」に近い概念として「ボランティア活動」、「市民活動」、「NPO」、「地域活動」などの言葉があります。しかし、これらは互いに包含できない使われ方をすることがあります。

例えば「ボランティア」ということばは「無償性」や「利他性」を伴って使われてきたため、有償非営利活動やセルフヘルプ活動(当事者自身の活動)を含まないととらえられることがあります。そのため、この考え方を見直していく必要があります。

本報告書では、これらの共助活動、非営利活動全てを含む「公益をめざす自発的な非営利活動」の総称として「ボランティア活動」という用語を使用しています。

「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」(1998年12月 兵庫県施行)ではボランティア活動を、下記のように定義しています。

- ①「県民が行い、又は県民のために行う活動であること」
- ②「自発的で自律的な活動であること」
- ③「営利を目的としない不特定かつ多数の利益の増進に寄与する活動であること」
- ④「宗教活動・政治活動を主たる目的とする活動等でないこと」

このようなボランティア活動を推進する意義として、下記のことがあげられます。

ボランティア活動推進の意義(ボランティア活動の価値)

- ① 人々の自己実現・生きがいの創出につながる
- ② 人と人とのつながりを深め、地域社会のきずなを強化する
- ③ 人々の共感力を高め、一人ひとりの尊厳を大切に育てる
- ④ 新たな社会的価値を創出し、誰もが誇りをもてる地域社会をつくる
- ⑤ 人々に実際の体験にもとづく学習の機会を提供し、人々の問題解決力を高める
- ⑥ 自律・自治の気風を高め、持続可能な地域社会をつくる

(4) ボランティア活動の意義 ～住民・市民の自治力を高める～

ボランティア活動を推進することの意義は上記の通りですが、中でも一つの大きな意義は「**住民・市民の自治力を高める**」ことです。

現在、全国的に、市町村合併等を通じた地域単位の再編成が進められています。ここでは、領域を「大きくしながら、小さくする」という、一見相反することが求められています。

「大きくする」とは、行政の効率化、及び地方分権を推進するために、市町村の合併により行政単位を広域化することで、現在ほとんどの郡部において推進または検討されています。行政単位の広域化に伴い、新たな行政単位は一人ひとりの生活者にとってより遠い存在になり、各地域ごとの生活課題にきめ細かく対応していくことが難しくなることが考えられます。また合併に伴い、これまで行政が行ってきたサービスに従事する職員は減少し、利用しにくくなることも予想されます。

「小さくする」とは、隣保や町内会、小学校区など、住民のくらしに近い単位（生活領域単位）で住民・市民による自治の仕組みづくりを進めることです。

現在、実際に住民自身による地域運営の受け皿となる組織を、旧市町村や小学校区単位で設置することが検討されています。しかし、それらの仕組みを機能させていくためには、住民の自治経験に基づいた地域社会自身の力量形成が不可欠です。その力とは、住民が共に力を出し合い、協働して活動する力、地域の共有資源を管理・運営していく力、地域の組織を運営する力、住民の総意を形成し意思決定する力、そして生活者の立場から行政等の諸機関と交渉していく力などです。つまり、地域社会の内側からの自治力（住民、地縁組織、NPO等による地域の問題・課題の発見と解決能力）を高めることが求められます。

そのためには、地域社会の一人ひとりが地域の生活課題に気づき、課題だと感じる事、そして意志をもって動きだし、人や社会と関わる主体的な活動を通じて成長する人材となっていくことが必要です。人との関わりや地域社会での体験から自ら気づき、共感し、そしてどう活動すべきかを考え、行動し、成果を振り返り、また新たに企画する人材、そして、一連のサイクルを通じて成長していく人材が求められます。

各地域社会で一人ひとりのくらしを共に守っていくために、このような「まちづくり人材」としての活動者を掘り起こし、育てる仕組みづくりの必要性を、関係者間で共有することが大切です。また、人材育成のための支援機能と、その方策の確立、さらに、支援方策を実施する、各地域に根ざした支援拠点と支援の専門職が求められているといえるでしょう。

このような背景により、本報告書では、生活領域に近い単位で様々なボランティア活動支援拠点が設置されている「市町域」をターゲットとして、ボランティア活動推進方策の検討を行うこととしました。