

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～



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～

第1部では、ボランティア活動の推進の意義や支援の進め方について、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」となる事項について検討してきました。

第2部では、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考えていきます。

1 検討のねらい

本報告書第2部で、検討により進めたいことは、次の2点です。

- ① 社協ボランティアセンター間で大事にしたい「共通の変わらない使命・役割（ミッション）」を確認・共有すること
- ② 今日の環境の変化や課題を踏まえ、使命・役割を達成するための社協ボランティアセンターのあり方（支援機能や手法、組織体制等）を検討すること。

市町域の社協ボランティアセンター活動に参加する方々、社協の役職員や関係機関が共に、それぞれの市町で望ましいボランティアセンターづくりを行っていく時、あるいは従来のあり方を見直し、改革を行っていく時の「指針」となる内容を目指しています。

詳しくは第1章末「検討の目的と進め方」(P. 36)参照

2 検討の要点

本報告書第2部の要点は下記の「社協ボランティアセンターの使命・役割」です。

「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

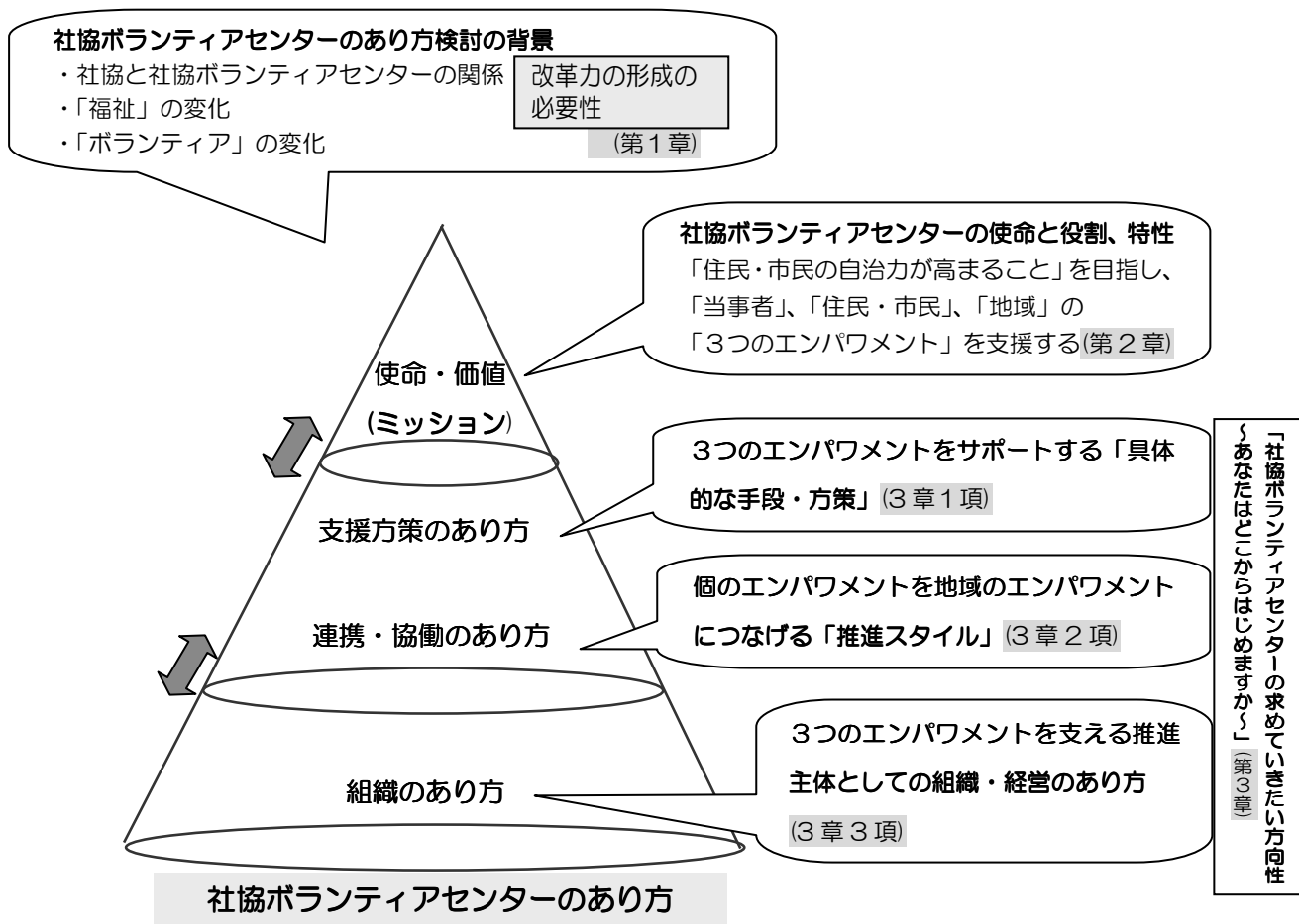
詳しくは第2章「社協ボランティアセンターの使命・役割」(P. 38)参照

3 第2部の構成

本報告書第2部の構成は、以下の通りです。

- 第1章では、「社協ボランティアセンターの検討の背景」について、環境変化や社協ボランティアセンターを取り巻く現状と課題を分析し、検討の意義を掲載しています。
- 第2章では、「社協ボランティアセンターの使命と役割、特性」について、社協の使命・役割、社協ボランティアセンターの使命・役割を確認し、その特性、強みや弱みを検討しています。
- 第3章「社協ボランティアセンターの求めている方向性～あなたはどこからはじめますか～」では、支援方策、連携・協働、組織の3つの項目について、「目標と方針づくり」、「コラム（具体的な方策や事例）」を紹介しています。
関心あるテーマからご覧いただき、活用して下さい。

第2部「ボランティア活動推進拠点としての社協ボランティアセンターのあり方」 構成と各章の関係について



4 本報告書（第2部）の具体的な活用について

本報告書の第2部は、これからの社協ボランティアセンターのあり方を検討する際の指針であり、また、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性格を持っています。

第2部は、主に社協ボランティアセンターの運営や意志決定に関わる人、つまり、社協ボランティアセンターの職員や、会長、理事、事務局長などの社協役職員、社協ボランティアセンター運営委員会メンバー等を主な読み手にとらえ、下記のような場面での活用を想定しています。

● 日常の業務の振り返りに（原点を確認したいとき）

- ・・・いま実施している事業がどのような役割をもっているのか、どの部分を推進しているのか、組織の使命・役割（原点）との関係を確認するときに。

● ボランティアセンターのアクションプラン（計画）づくりや社協の推進計画策定時に

- ・・・社協ボランティアセンターのあり方を協議し、3～5年のアクションプラン（中期計画）をつくることや、社協の地域福祉推進計画の分野別計画を策定する時の指針に。

● 事業計画・企画づくりの場で

- ・・・社協ボランティアセンターが使命・役割を果たしていくための具体的な事業計画の策定や企画づくりを行うときの指針に。

● 運営委員会など、社協ボランティアセンターの支援のあり方を検討する場で

- ・・・各地で現状を振り返り「ありたい姿」（ビジョン）を共につくっていくときの参考に。

● ボランティア活動に関するラウンドテーブルやワーキングで

- ・・・市民やNPO、行政、施設など、ボランティア活動に関係する人や組織がボランティア活動の推進を協議するときの題材に。

● 「社協ボランティアセンターはこういうところ」と紹介したいときに

- ・・・「社協ボランティアセンターはこういうところ」と、紹介するとき、センターの使命や役割、考え方を示す材料に。各地域の社協ボランティアセンターのパンフレットづくりの参考資料にもなります。

● 関連資料について

「ボランティア活動の推進」や「社協ボランティアセンターのあり方の検討」に向け、本報告書でふれている内容をさらに知りたいとき、より深めたいとき、参考となる「関連資料」を紹介しています。



<参考資料一覧>

- 「市町社協地域福祉推進計画 ささえあうまちづくり推進プラン4」 (P.37)
- 「ボランティア・市民活動センター強化プラン作成ガイド
ボランティア・市民活動センターの変革をめざして」 (P.47)
- 「市町社協地域福祉推進5ヵ年プラン
社協ボランティア・市民活動センター強化・発展の指針」 (P.50)
- 「“聴いて・学んで・わかちあう” ワークショップ集」 (P.62)
- 「福祉教育ハンドブックワークショップ集」 (P.62)
- 「ボランティアコーディネーターマニュアル」 (P.78)

● コラムについて

推進上のキーワードを「コラム」として掲載しています。



<コラム目次>

- 「地域の福祉力とは・・・」(P.31)
- 『『地域福祉経営』を目指す社協』(P.37)
- 『『エンパワメント』とは』(P.38)
- 「気づきは変わることの出発点！」(P.40)
- 「過程と関係性を重視した『コミュニティワーク』」(P.41)
- 「PDCA 経営管理モデル」(P.56)

第1章 社協ボランティアセンターのあり方検討の背景

第1章では、ボランティア活動の推進に向け、なぜ社協ボランティアセンターのあり方を検討するのか、検討の意義を確認するとともに、社協ボランティアセンターの現状と課題を確認し、達成したい目的ならびに検討の進め方を明らかにします。

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”～

検討の目的を明らかにするため、まず、社協ボランティアセンターの母体である「社会福祉協議会」という組織の性格を確認します。

社協は、地域住民を基盤とし、住民の自己決定や通常生活の継続、総合的視点の尊重などの基本理念にもとづく地域福祉の実現をめざす、公共的性格を有する中核的民間組織です。社協はその使命「**当事者・住民の主体性を原動力とした福祉コミュニティの形成**」に向け、さまざまな活動を展開しています。

地域福祉は、生活のしづらさを抱える当事者や住民、ボランティア活動団体をはじめ、行政、社会福祉施設、サービス事業者などさまざまな主体によって進められますが、社協は、住民の生活課題を社会化し、その生活課題の解決に向けて「それぞれの主体が協議・協働して取り組むことをすすめるための組織」として、各自治体エリアに設置されています。

社協という組織の特性を表すのに、「**協議体**」、「**運動推進体**」、「**事業体**」等の整理がなされています。つまり社協は、「当事者、住民の主体性を原動力とした福祉コミュニティの形成」に向けて、住民による協議・協働を推進し（協議体）、生活課題に対応するための事業を先駆的に展開し（事業体）、当事者・住民と地域全体の問題解決力を高め、社会に働きかけていく（運動推進体）組織であるといえます。

このような社協の特性は、第1部に記述したように、ボランティア活動によって「新たな公」を創造し、一人ひとりがこれに参加し、想いを共有し、具体化していく時の中核的な推進体となりうる性質であるといえます。

(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タリー活動推進拠点～

社協にボランティアセンターが設置されている目的は、住民・市民が「ボランティア活動」という形態を通じて生活主体者の立場から地域社会を創る運動や活動に主体的に参加する窓口をつくることです。また、社協にとってボランティアセンターは、「住民・市民の想いを吸い上げる」機能を持っています。

このような目的を達成するため、兵庫県では全国に先駆けて、県域および市町域におけるボランティアセンターの整備が進めてこられました。まず、昭和45年には、全国的にも1, 2を争う形で兵庫県ボランティアセンターが整備され、以後各市町域においても整備が進められた結果、昭和58年度には全ての市町社協において、ボランティアセンターの設置が完了しました。更に、昭和63年度からは、全国に先駆けて各市町ごとに常勤・専任のボランティアコーディネーターの設置が推進されました。

以後、兵庫県内社協の「ボランティアセンター」は、地域に根ざしたボランタリー活動の推進に向け、大きな役割を担ってきました。このような活動等を受け、平成元年と現在を比較して見ると、県内のボランティア数は約3.5倍（平成元年46,562名から平成15年162,118名）、県内のボランティアグループ数は約4倍（平成元年1,257団体から平成15年5,019団体）と大きく増加しました。（兵庫県社協発行「県内社協活動の現況」より）

第1部では、ボランタリー活動推進の意義とその推進に求められる支援機能の必要性を確認してきましたが、今後更にボランタリー活動を推進するためには、その中核的な推進拠点機能の担い手として、全ての市町に設置され、「協議体」、「運動体」という性格をもち、地域に根ざしてボランタリー活動を推進している「社協ボランティアセンター」という社会資源と機能を最大限に活かすことが特に重要な要素であるといえます。

以上の理由から本報告書では、社協ボランティアセンターが今後とも市町域におけるボランタリー活動推進のための中核的支援拠点であり続けるために、社協ボランティアセンターの現状と課題を確認するとともに、将来あるべき姿を考察することとしました。

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～

次に、今日的な社会環境や組織環境の変化のもと、ボランティア活動の推進拠点として、社協ボランティアセンターにはどのような課題があるのか、検討していきます。

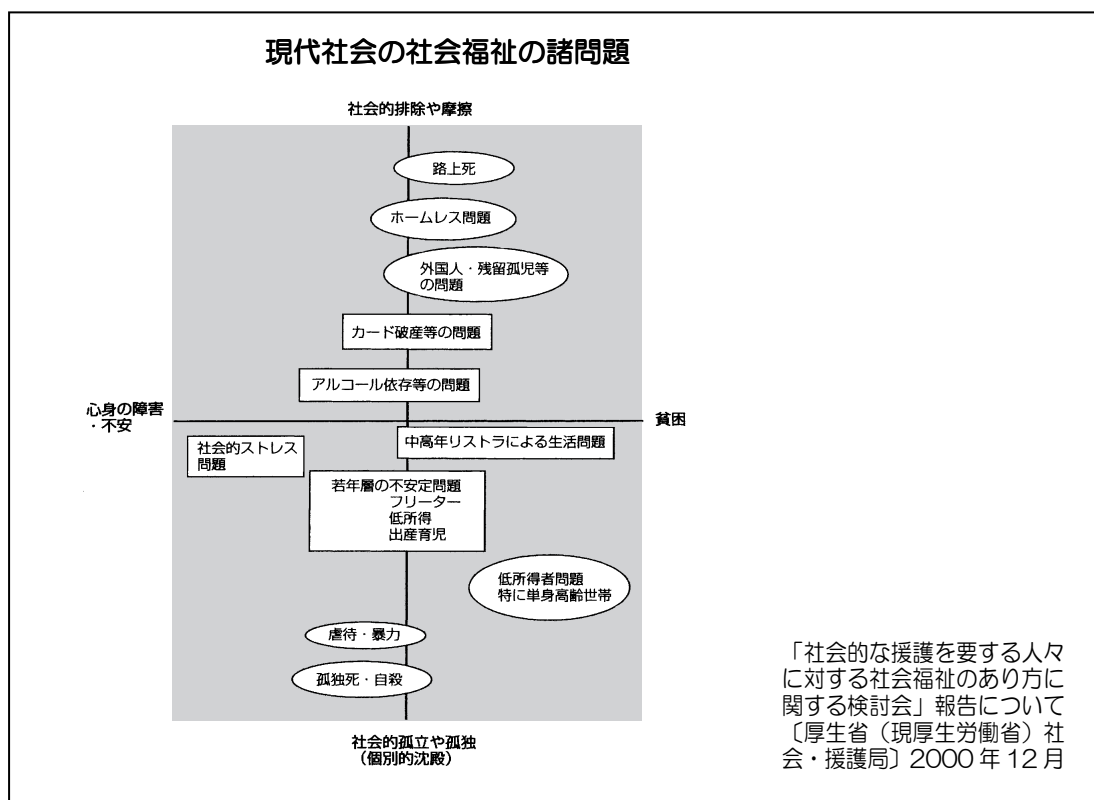
社協ボランティアセンターが設立された頃は、「ボランティア活動」のほとんどは福祉分野の活動であり、これまで社協ボランティアセンターは、主に「福祉分野」の「ボランティア活動」の支援拠点として、大きな役割を果たしてきました。

しかし、第1部でも取り上げたように、地域社会を巡る生活課題の状況は複雑化、多様化しており、また自発的な住民、市民の活動は、活動層の拡がりや、活動分野の拡がり、NPO 法人などテーマ・課題解決型の団体の増加など、大きく変化してきます。

では、社協ボランティアセンターが大切にしてきた要素の「変化」とは何であるのか、「社会福祉協議会ボランティアセンター」という名称に含まれる2つのキーワードである「福祉」と「ボランティア」を切り口に探っていきます。

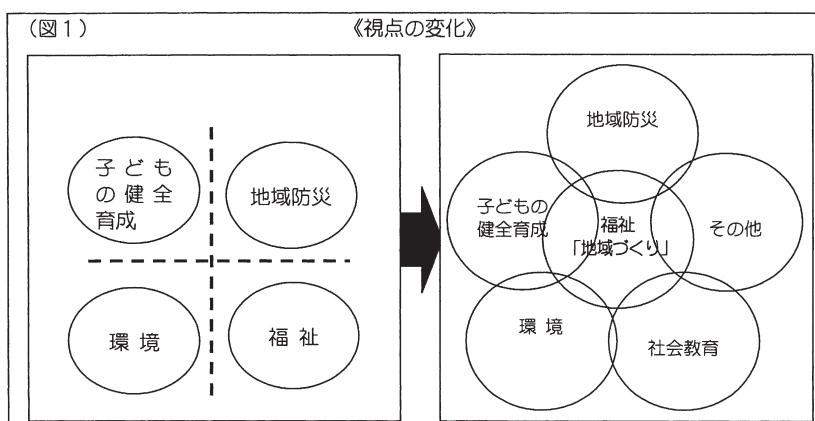
(1) 「福祉」の概念の変化 ～多様化・拡がり・総合化・地域志向・協働～

「福祉」という概念は時代の流れ・くらしの変化の中で変化しています。旧来は、「高齢者」「障害者」など、特定の人々の特定の状況に限って使われてきましたが、現在では、福祉という言葉が示す対象は、生活課題の多様化に伴って、拡がりを見せています。



例えば、「孤立」、「貧困」、「異文化」、「こころ」、「性」、「虐待」、「暴力」、「依存症」、「居住」、「いじめ」など、誰もが自らと関連づけられそうな多様な生活課題のキーワードが福祉の対象課題としてとらえられ、同時に多くの人々がその生活課題を抱える当事者あるいは家族、関係者となっています。また近年頻発している災害時には、誰もが生活上の困難を抱える状態になる可能性があります。つまり「福祉」は**全ての人が関わりを持つ概念**となってきているのです。

福祉の概念と他分野との関係の変化
 ～「1活動分野」から「地域づくりの共通の価値」へ～



また、これらの福祉の対象となる生活課題のとらえ方やアプローチも変化してきています。

従来は、生活課題に対して個別的な対応やサービス提供をしていく、という、ニーズ抽出・対応型のアプローチが中心でした。しかし近年「ノーマライゼーション」や「ソーシャルインクルージョン」のように、「個人」と「社会」との関係を重視し、社会のあり方を問う考え方が広まりつつあります。

近年では、「生活課題が生まれる背景の要因には、地域社会の固有性やその人を取り巻く様々な社会関係があり、それらの相互作用がうまくいかない結果として生活課題が生み出されてきている」として、生活課題が生まれる社会構造を総合的にとらえることが重視されてきています。それに伴い、表面に現われた「ニーズ」そのものへの対応だけではなく、生活課題が生まれる構造や背景を認識するとともに、生活課題により生きづらさを感じている個人だけではなく、その人を取り巻く地域や社会関係自体が変容していくよう、働きかけていこう、というアプローチが広まりつつあります。

つまり、先に挙げたような様々な生活課題を、地域の課題として、**地域の様々な関係団体が住民と共に考え、対応できる仕組みを地域の内につくっていく**という「**地域福祉**」の考え方、**福祉コミュニティの形成**に向け「**地域の福祉力**」を育むという考え方が主流となってきています。

コラム 「地域の福祉力」とは・・・

●地域福祉論の論者は、「地域の福祉力」を次のように説明しています。

- ・「地域における福祉力形成は、住民自治を福祉面から実現しようとするプロセスの表現でもある」（沢田清方『住民と地域福祉活動』ミネルヴァ書房、1988年）
- ・「地域の福祉力は自然発生的に形成されるものではなく、地域住民が主体となり、目的意識的に創造していくものである。（中略）実践のエネルギーはボランティアな力、つまり主体性の発現を基礎としている。古い体質を持った地域社会に揺さぶりをかけ変革していくことが福祉力形成につながる。」
（上野谷加代子「地域の福祉力形成活動」『福祉の地域化と自立支援』中央法規、2000年）

●「地域の福祉力」の要素を、兵庫県社協では下記のように表現しています。

- ① 地域にどのような生活課題があるのかを明らかにする力（実態把握）
- ② 施策や社会資源をよく知り活用する力（社会資源の活用・旧福祉観からの脱却）
- ③ 住民の参加や参画によって課題を解決しようとする力（住民参加）
- ④ 専門機関・サービスにより具体的に生活をささえていく力（専門的援助）
- ⑤ 生活課題を抱える当事者、住民、活動者、事業者、その他関係機関がつながり、協働する力
- ⑥ 地域内の社会資源（サービスなど）を評価・改善し、福祉施策を計画的に提起する力（サービス評価・計画提起）

また、福祉の対象課題や当事者の多様化、地域福祉の考え方やアプローチの広まりに伴い、福祉の取り組みは、これまで「福祉以外の分野」とされてきた保健・医療分野や、環境、文化、スポーツ、まちづくり、居住に関する活動等と「暮らし」や「地域」を基盤に相互に関連しながら展開されています。実施主体も、地域の企業や学校等多様な機関と連携しながら行われている現状があります。

これらの「福祉」概念の変化を受け止めつつ、**地域住民が主体となり、多様な組織と連携しながら「福祉コミュニティ」の形成に向けて地域の福祉力を高めていく取り組みを進めるための支援のありかたが強く求められている**といえます。

「地域福祉」の考え方が社会福祉の中でも重視されている

『「地域福祉」とは、住民が身近な地域社会で自立した生活が営めるように、地域に存在する公私の多様な主体が協働して、必要な保健・医療・福祉サービスの整備及び総合化を図りつつ、住民の社会福祉活動の組織化を通じて、個性ある地域社会の形成を目指す福祉活動の総体を指すものと考えられる。

（中略）

また、住民が自分の地域において安心感と満足感をもって暮らすためには、単なるナショナルミニマムとしての社会福祉施策だけでは満たしえない。障害の有無に関わらず、福祉サービスを必要とする者が、身近な「地域」でその人らしい自立した生活を送るためには、地域の社会資源を活かした多様な福祉サービスが総合的に提供されるだけでなく、地域福祉の充実のために、地域住民の積極的な参加と理解が肝要になる。福祉サービスの範囲は、公的なサービスだけではなく、ボランティアなどの活動や関連領域も含めて幅広いものであり、こうした公私の取り組みの連携を積極的に図ることによって、暮らし続けたいと思える地域を自ら生み出すことができるといえよう。

そのためには、地域住民が、自らの住む地域での福祉サービスの現状や水準を認識し、住民自らが積極的に関わって今後のあり方を主体的に決定していくことが、地方分権の趣旨にも沿い、個性ある地域文化をつくる基本になる。』

<社会福祉法の解説より抜粋>

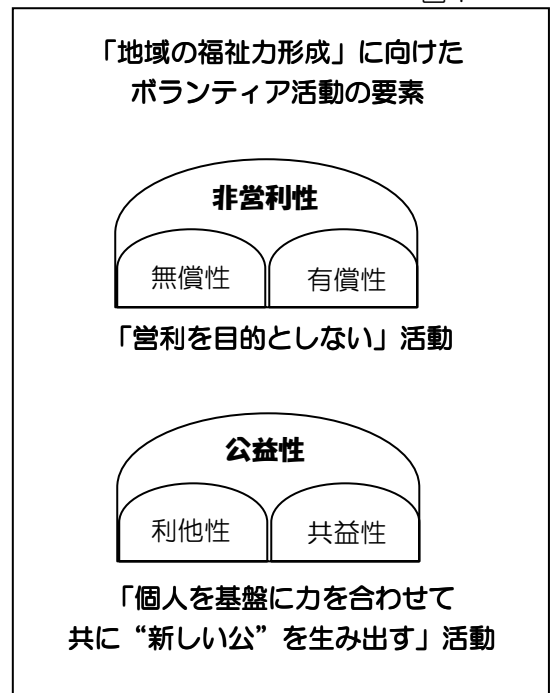
(2) 「ボランティア」を巡る変化 ～一般的な概念と今日の活動形態とのギャップ～

次に、「ボランティア」という言葉が持つ一般的な概念と、今日の自発的・自立的な住民・市民の活動形態とのギャップについて考えてみたいと思います。

「ボランティア」という語の語源は、ラテン語の「ボランタス (voluntas)」という言葉で、英語の「意志 (Will)」という意味を持っています。つまり、「ボランティア活動」という言葉の意味は「**活動者自身の内発的・能動的な意志の実現としての活動**である」ということが、最も根幹的な概念であるといえます。

これまで、社協ボランティアセンターでは、「ボランティア活動」の要素を「自主性」に加え、「無償性」、「社会性」、「継続性」等のキーワードで表現し、推進してきました。しかし、第1部で述べたとおり、現在の地域社会では、課題が多様化し潜在化しているという複雑な状況があります。またそのような状況において、住民・市民が自発的・自律的に創りだしてきた多様な分野・形態の社会的な活動が拡がり、発展し、地域課題解決やよりよい社会づくりに向けて、大きな成果を挙げています。これらの活動には、従来の「ボランティア活動」の要素に当てはまらない活動形態も登場してきています。そのため、「社協ボランティアセンター」が推進する活動支援対象が、各センターにより判断が分かれるという現象が起っています。

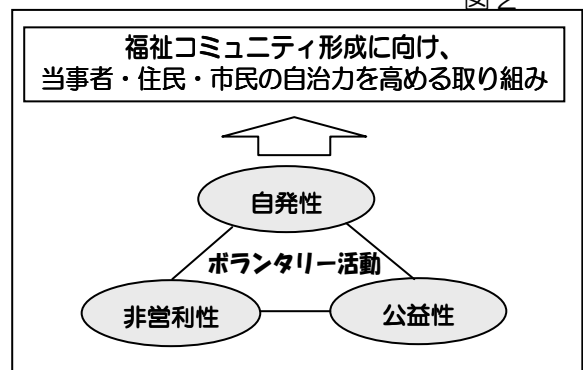
図1



例えば、有償の非営利活動を行う団体は、「無償性」との関係から「ボランティア」ではないと判断されたり、また、生活課題を持つ当事者自身による活動（セルフヘルプ活動）は「自らの利益のためであり他者のための活動ではないため、ボランティアとはいえない」と判断されたり、支援対象とならない場合があることなどが挙げられます。しかしながら、このような有償非営利活動やセルフヘルプ活動は、地域住民の支え合う意識の醸成や、主体形成の可能性を保有している活動であり、「地域の福祉力形成」に向けて、積極的に支援していく対象といえるでしょう。

図2

本報告書では、「ボランティア活動」を人による「**自発的・自律的な活動**」と捉え、その活動が「**当事者・住民・市民の自治力を高める**」ことに通じることから、様々な形態を含めて推進していこう、ととらえています。そして、図1のように、「無償」か「有償」か、という対峙を「非営利性」、「他者のため」か「自分を含めたみんなのため」という対峙を「社会性・公益性」と概念を発展させ、それら全てを含む「**公益を目指す自発的・自律的な非**



営利活動」の支援が、社協の目指す福祉コミュニティづくりのために、重要であるととらえています。

(図2参照)

また本報告書では、社会通念上の「ボランティア活動」(無償性・利他性を含んで使われる)との用語の混乱を避けるとともに、活動をより広くとらえて推進していく視点から、セルフヘルプ活動や自治会等の地域づくり活動、NPOや企業の社会貢献活動を含む「**公益を目指す自発的・自律的な非営利活動**」の総称として「**ボランタリー活動**」と表現しています。

3 社協ボランティアセンターの現状と課題

本項では、社協ボランティアセンターの現状と課題を、大きく次の2点から考察しました。

(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～

第1点目は、社協ボランティアセンターが共通に有する使命・役割（ミッション）が不明確になってきているという課題です。

地域性による違いがあっても、「社協ボランティアセンター」であれば、その存在意義や根幹の目的において、変わらない、共通する使命・役割があるはずですが、しかし、センター設置から約20年が経過し、前述のような環境の変化もあり、地域によって社協ボランティアセンターのあり方が大きく異なり、センター利用者からとまどいの声が寄せられたり、また社協職員間でも「共通点を見いだせない」などの声があがっています。

このような現状は、社協ボランティアセンターを取り巻く環境の変化とともに、社協内でボランティアセンターの位置づけが不明確であったり、本来の社協ボランティアセンターの使命や役割と関係なく外部からの事業委託が増加し、「本来業務」に力を割きにくい、あるいは職員が兼務である、等の理由も考えられます。本来、組織の使命・役割と、実施する具体的な事業とは関連付けてとらえられるべきですが、センターの使命・役割が曖昧であれば、目的が不明確なまま、ただ事業のみを実施する場合が出てきてしまいます。

なぜ社協にボランティアセンターが設置されているのか、なぜ社協ボランティアセンターがこの事業を実施するのか、事業を通じて目指す目的や方向性、実現したいことは何なのか、改めて明確化する必要があります。使命・役割・方向性を組織内で共有した上で、その使命や役割を実現するための体制づくりや、支援方策づくりを進めていく必要があります。

(2) 社会環境の変化への対応 ～「変わる力、改革力」の形成～

第2点目は、社会環境の変化への対応という課題です。

「福祉」や「ボランティア」の概念や状況は、これまで述べてきたように大きく変化しています。社協ボランティアセンターが、今日的な状況に合わせてボランティア活動を推進していくためには、このような変化に対応して「変わる力、改革力」が求められています。

例えば、新たな社会環境の変化があっても、変化した状況下での自らの組織の使命や役割を考え、必要に応じて新たな考え方や新たな団体とのつながり、手法を取り入れていく力が挙げられます。また、求められている役割を果たすため、自らの組織体制や仕組みを組み替え、ニーズに柔軟に対応できる支援の体制や支援方策を創り出す力なども必要です。つまり、ボランティアセンター自らが、絶えず改革できる力こそが必要なのです。

そのためには、社協の「協議体」という特性を発揮し、課題を持つ当事者や、想いを持つ住民・市民が社協ボランティアセンターの運営や活動に参加し、ともに取り組みを進めていくことが必要です。なぜなら、地域の課題や、課題解決に向けたボランティア活動の動向は、生活の現場に最も反映されているからです。常に変わる地域の状況や課題を感じている当事者や住民、市民(生活主体者)の意見が反映される推進の仕組みを創り上げていくことが、非常に大切です。住民・市民にセンターの情報や資源を広く開示し、**住民・市民活動の変化や新しい動きを取り入れることができるセンター運営の仕組みや支援方策づくり**が求められているといえます。

また、近年、行政の、地域住民の「参画と協働」を促す各種施策の展開と相まって、住民・市民の自発的・自律的な活動を支援する公設公営・民設民営等多様な活動支援拠点が誕生し、加えて市町村合併や、指定管理者制度が導入されるという状況の中で、複数ある支援拠点の間でどのように機能を分担するのかという問題があります。これは、社協ボランティアセンターの存在意義や、これまでの活動実績が問われてくる状況であるともいえます。

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～

本報告書は、それぞれの市町で望ましいボランティアセンターづくりを行っていく時、あるいは従来のあり方を見直し、改革を行っていく時の**基本的な指針**となる内容を提示することを目指しています。

社協の内外で、社協という組織の使命と役割が理解され、市民が社協を点検したり、社協ボランティアセンターが関係機関に対して自らがどのような組織かを伝えるものとなり、共通の目的に向けてともに行動を起こす契機になればと願っています。

皆様が関係するセンターの状況に合わせて、取り込みたいと思った要素を選択的に取り入れ、求めていきたい方向性に向け、変化（改革）する動きを起こす際に活用いただければ幸いです。

(2) 検討の目標 ～「共通の使命の確認・共有」と「あり方の検討」～

これらの課題認識をもとに、本報告書で検討により進めたいことは、次の2つの推進目標です。

① **社協ボランティアセンター間で大事にしたい「共通の変わらない使命・役割(ミッション)」を確認・共有すること**

② **今日の環境の変化や課題を踏まえ、使命・役割を達成するための社協ボランティアセンターのあり方（支援機能や手法、組織体制等）を検討すること**

① 「共通の変わらない使命・役割を確認・共有すること」の目的は、社協ボランティアセンターが常に立ち返って現状を評価したり、方向性を確認するために必要である要素であるからです。また、各地域で住民・市民の活動を真にサポートできる社協ボランティアセンターづくりに向け、改革の動きを創り出していくときの「判断の拠り所」となる部分だからです。(第2章)

② 「使命・役割を達成するためのあり方(支援機能や手法、組織体制等)を検討すること」の目的は、どのように社協ボランティアセンターの改革を進めていくのか、また各地で具体的な取り組みをどのように進めていくのか、参考にしていただくためです。(第3章)