

投稿論文

# 社協と民間ボランティアセンターの関係に見る 社協ボランティアセンターの課題

——歴史的経緯と設立時の論争が、現代に問いかけるもの——

岩本 裕子

関西学院大学人間福祉学部

● 要約 ●

社協ボランティアセンターは、近年の公的制度・サービスの充実やNPO等の主体の増加と多様化の流れの中、位置付けの相対化による存在の希薄化が課題となっている。

社協ボランティアセンターは、民間ボランティアセンターと対照的な歴史的背景や特徴をもっている。又、その設立の是非について社協、民間ボランティアセンターの専門誌等で論じられてきた。

これらから見えてくる社協ボランティアセンターの存在は、「在宅福祉サービスの供給事業体」であったと言えるが、同時にボランティアセンター・地域・社協にとって必須と言える「民主化の装置」であった。その意味で社協ボランティアセンターの意義は大きい。又、社協と民間の両センターが存在することが社会のボランティア活動の深まりや広がりにも意味をもっている。

● Key words : 社会福祉協議会, ボランティアセンター, 民間ボランティアセンター, 民主化, ボランティアリズム

人間福祉学研究, 4 (1) : 105-117, 2011

## 1. はじめに

社会福祉協議会（以下、社協）はそれ自身、地域福祉を推進する中間支援組織と言えるが、地域福祉がボランティアリズムに依拠することから、ボランティアを推進する中間支援組織＝ボランティアセンターとしての機能をもともと持っているといえることができる。しかし社協に位置付けられたボランティアセンターは、新たな課題への取り組みや組織との連携・協働の推進など、社協本体からやや張り出した形でフロントとしての役割を果たしてきた（渋谷，2008）ことや、ボランティア活動が個の視点に立脚していることから、個から地域へのコミュニティ・ソーシャルワークとしての

役割を担ってきた（諏訪，2002）ことなど、日本の地域社会において一定の役割を果たしてきた。

その一方で、従来の個別の活動の紹介に主眼を置くものから、さらにその専門性が求められるようになり、組織との協働や支援を行う中間支援組織としての役割が問われるようになっていく（筒井，1998）（小原，2005）（志藤，2006）。又、『第2次ボランティア・市民活動推進5カ年プラン』（全社協，2001）や『社会福祉協議会における第3次ボランティア・市民活動推進5カ年プラン』（全社協，2008）では、近年の公的制度・サービスの充実、NPOをはじめとする主体の増加と多様化、求められる役割や課題の変化の中で、様々な中間支援組織が台頭してきたことが位置づけの相対化

を招き、「社協に置かれるボランティアセンターとしての固有性は何なのか」といった「社協のアイデンティティの希薄化」、ボランティアセンターが「社協の専売特許」ではなくなったことへの危機感が叫ばれている。

しかし歴史をひも解いてみると、社協以外のNPOの設置・運営によるボランティアセンター（以下、民間ボランティアセンター）の歴史は社協のそれよりも古い。ボラントピア事業をはじめとする国策として社協ボランティアセンターが全国へ設立されていったという背景の中で、ボランティアセンターと言えば社協というイメージが社会に植え付けられることとなったが、社協ボランティアセンターが設立される前の時代では、民間ボランティアセンターの方がむしろ「専売特許」と自負していた。これらのことから、社協ボランティアセンターの設立についていくつかの議論がなされてきた。

この度の東日本大震災では各地でボランティアセンターの動きが注目された。又、ボラントピア事業から約25年、その前身である善意銀行から約40年たった今、そのあり方を今一度問い直す時期に来ている。

本稿では、日本における社協やボランティアセンターの歴史的経緯を確認し、社協ボランティアセンター設立にあたって論じられてきた内容に改めて着目することで、当時の設立時の関係者の思いや意図、課題を見直し、現在岐路に立つ社協ボランティアセンターのあり方を検討する一助としたい。

## 2. 日本のボランティアセンターの歴史的経緯と特徴

### 2.1. 民間ボランティアセンター

岡本（2008）によると、奇しくもイギリスのバリッジ報告において、「ボランタリーアクション」の重要性が説かれた1948年に日本初のボランティアセンター「大阪社会事業ボランティアア

協会」<sup>1)</sup>が設立され、1957年には大阪に「学生ボランティア協会」が設立された。又1963年には東京においても「ボランティア協会東京ビューロー」<sup>2)</sup>が設立された（柴田，1978）。いずれの組織も短命であったものの民間の手によるものであった。その後1965年に現在も活発に事業を展開している「ボランティア協会大阪ビューロー」（現、大阪ボランティア協会）が設立され、同年には日本で初めてのボランティアスクールを開講した。そして翌年には日本初の専門誌『月刊ボランティア』（現、『VOLO ウォロ』）を創刊している。東京でも1966年、「富士福祉事業団」がボランティアの月刊の専門誌として『ボランティア』を発刊し、翌年にはボランティアスクールを開講し、翌々年には「富士ボランティアビューロー」を設立している。その後1967年には「ボランティア協会兵庫ビューロー」（現、兵庫ボランティア協会）と「日本青年奉仕協会（JYVA）」が発足した。1970年にはJYVAが全国のボランティアの集う場としては初めて「全国ボランティア研究集会」を開催した。その後1980年代前半までの間に横浜、岡山、静岡、山科、大阪YMCA、京都、世田谷、長崎、香川、宮崎、北九州というように次々に設立されていった<sup>3)</sup>。そして社協によるボランティアセンター参入の動きに反応して1983年4月第1回目の「全国民間ボランティア活動推進関係者懇談会」が開催され、そのネットワークが構築されていった（大阪ボランティア協会，2005）（早瀬，2004）<sup>4)</sup>。

これら民間ボランティアセンターが設立され始めた1965年～1970年代はボランティアという言葉はまだ日本では一般化しておらず<sup>5)</sup>、戦後の高度経済成長期で、様々な社会問題が顕在化し始めた時期である。先駆者である大阪ボランティア協会を例に挙げれば、当時核家族化が進み、地方から「金の卵」と言われた多くの青少年が、生まれ育った地域を離れ都会に単身上京してきた。そのような孤独な「地縁なき青年達」の集いたい、つながりたい、社会へ参加したいという要求がボラ

ンティア活動へ発展し、連絡会的な役割を担うようになり、やがて拠点を得、ボランティアセンター（ボランティア協会）へと発展していった（大阪ボランティア協会，2005）。当時のボランティア活動は、施設へのグループ活動、中でも障害者施設が中心であった<sup>6)</sup>。その後は「青い芝の会」等の障害者運動とも結び付き、アクション性を帯びたものにもなっていった<sup>7)</sup>。加えて、在宅障害児の母親のニーズから生活者としての地域に根差した活動にも着目し、地域活動拠点の展開も行うようになっていった<sup>8)</sup>。又、同時期に設立の富士福祉事業団においても、障害者への支援が積極的に行われていた<sup>9)</sup>。

ボランティア活動を支えるボランティアリズムは、西欧のキリスト教会の歴史の中で生まれ、〈y〉のない「voluntarism」と〈y〉のある「voluntaryism」がある。前者の〈y〉のない方は、哲学や神学などで用いられる「主意主義」を表し、意志力や自由意思を重んずる。つまり、主体性、自発性、自治性の本質を示す。一方後者の〈y〉のある方は、国家権力からの自由な教会のあり方をモデルに結社（ボランタリーアソシエーション）の自由や、表現の自由を表す（岡本，1981）。このようにボランティアリズムは、結社の自由や表現の自由の考え方から、国家や制度を超えた個としての自立した自由な行為や立場を意味する。民間ボランティアセンターは、初めは個であるボランティアが自らの意思で集い、グループ化し、さらにはネットワーク化していくというようにボトムアップでアソシエーションとしてこのボランティアリズムを問い続けながら形成されていった。草の根民主主義の一つの結晶として捉えることができるのである。民間ボランティアセンターはボランティアという言葉がまだ日本社会に根付いていない時代から、ボランティア活動のパイオニアとして、と同時に中間支援組織のパイオニアとして、ボランティアとは何か、どうあるべきか、ボランティアリズムを追求し続けながら、社会に積極的に発信し、育成し、広げる役割を果たしてきたのである。

## 2.2. 社協ボランティアセンター

そもそも社協は、GHQ（連合国軍総司令部）による戦後の民主化政策のもと、アメリカから民主主義の象徴として、いわゆる「6項目提案」のうちの一つ「自発的に行われる社会福祉活動に関する協議会設置」に応える形で、1951年に設立された。しかしその母体は戦前からの旧官制団体の日本社会事業協会、同胞援護会、全日本民生委員連盟が統合されたもので、中央社協（現「全社協」）が最初に、その後都道府県社協、市区町村社協と順次上から下へと設立され、1955年ごろにはピラミッド型の現在の形がほぼ完成する（山口，2000）（川上，2003）。したがって実際には、行政によるものであり、旧官制団体の統合、全国レベルからのトップダウンによる設立、ヒエラルキー構造という、本来の趣旨である草の根民主主義とは全く逆の形となっている。又、行政と同様に行政区ごとに組織される形態であることや、人事・財政面においても行政とのつながりは大きいと言わざるを得ない。特に1966年と1967年の行政勧告による共同募金の社協への配分規制は、さらに行政の依存度を高めることにつながった（松永，2003）（川上，2003）（山口，2000）。

又、社協が基盤としている地縁組織は、広域化した市町村（行政）を地域末端で協力支援するといった特徴（松村，2006）や、包括的であるが故に多様な価値に分化している問題に対しては、個人の意思を無視した動きをとることもあり得るという特徴（山崎，1996）をもっており、ボランティアのように個人の意思からなりヨコの関係で結ばれる民主的なアソシエーションとは対照的な面をもっている。

1962年、徳島県社協にボランティアセンターの前身とも言える「善意銀行」が初めて設置される。しかしこの時点では、「ボランティア」という人材を「労力」として登録し必要時に払い出すという受け身的で単純な調整を主とし、自ら住民に働きかけたりという積極的なものではなかった。1968年、全社協は『ボランティア活動を育成するため

に『ボランティア活動育成基本要項』を発表し、初めて社協としてボランティアやセンターの育成について、積極的スタンスを明示した。その中にはアクション型のボランティアの大切さや、ボランティア活動を「住民による活動の中で欠くことができない民主主義を支える活動」と位置付けるなど、かなり踏み込んだ内容となっている。又、民間ボランティアセンターとの関係については、厚生事業団や日本赤十字社、日本青年奉仕協会などの組織も含め、実に多様な組織による運営を想定している。又、ボランティア活動の推進とその育成を社協の基本的な機能として位置付け、「社会福祉事業の社会化、民主化への大道」と述べてその機能を積極的に果たすように求めている。つまり、先陣として民間ボランティアセンターが押し進めてきた民主主義理念に立脚したボランティアの重要性や、それを推進する多様な民間ボランティアセンターの存在を認め、その支援を元来の社協の役割と位置付けてその重要性について強調した<sup>10)</sup>。

1970年代に入ると、景気の低迷と急速な高齢化、核家族化、福祉ニーズの増大と多様化に伴いコミュニティケアが喫緊の課題として注目され始めた。同時に1973年には各都道府県のボランティアセンターが国庫補助となり、1975年には全社協に中央ボランティアセンターが設立され、社協によるボランティアセンターの設立が徐々に現実のものとなりつつあった。そのような流れの中で、全社協は1979年11月には『ボランティア活動振興のための提言』、翌年の1980年には『ボランティアの基本理念とボランティアセンターの役割』を相次いで発表した。これらでは先の『ボランティア活動育成基本要項』(1968)に見られた「市民運動」「社会行動」「民主主義」といったイデオロギー的な色彩は影をひそめ、「市民参加」の概念のもと、ボランティア活動は「行政とも協働する住民の主体的活動」であるとして、行政との関係を肯定的に捉える比重が強くなっていった。又1979年2月には全社協より『在宅福祉サービスの

戦略』が刊行され、社協を「在宅福祉サービスの供給システムにおける民間の中核」として位置付けて、積極的に直接のサービス事業を展開すべきと「事業型社協」が打ち出された。同様に1981年の全社協発行の『地域福祉組織論』(永田, 1981)においても、在宅福祉サービスの本格的展開を支えていくために、ボランティア数の拡大を第一の課題に挙げ、それを解決するために、社協が行う在宅福祉サービスの「直接事業」として、随所でボランティアセンター設置、運営や整備、強化を謳っている。つまりコミュニティケアの担い手としてのボランティアへの期待が鮮明に表れ、その裾野を広げるために社協のボランティアセンター設置と機能の充実を求める記述となっている。

このように在宅福祉サービスへのニーズの多様化と増加は行政による既存のサービスだけでは手に負えない現実を突きつけ、マンパワーとしてこのサービスを担える人材の養成と、そのサービスを供給できる機関、システムが必然の課題として浮かび上がっていた。そしてこのシステムを全国的に展開していくためには、公共性が高く、地域に基盤をもち、全国にネットをもつ社協という存在が好都合であったと言える。又行政とボランティアの関係を肯定的に捉えることで、社協がボランティアセンターを担い在宅福祉サービスの供給者(ボランティア)を養成することがより正当化されていった。これらの布石の上に1985年厚生省は、「福祉のまちづくり事業(ボラントピア事業)」を開始し、全国の都道府県・指定都市社協、市町村社協に「ボランティアによる在宅福祉サービス供給の事業所=社協ボランティアセンター」が、社協本体と同様に下からの草の根の民意ではなく、行政のトップダウンで国策として次々に作られていったのである。

### 3. 社協がボランティアセンターを設置・運営することについての論争

このような社協のボランティアセンター参入と



いう時代の流れに対して、既に活動していた民間ボランティアセンターとの関係や公私分離の問題など、様々な意見が交わされることになる。特に先駆者である民間ボランティアセンターにとっては、社協に取って代わられる可能性があるだけに、危機的状況と捉えていた。このような中、全社協からは『月刊福祉』、民間としては大阪ボランティア協会から研究誌『ボランティア活動』が特集を組んでいる。この『ボランティア活動』は、民間のボランティアセンターが発行している研究誌としては他にないことから、これらを中心のドキュメントとしてその他の当時のドキュメントと併せて、以下具体的に見ていきたい。

### 3.1. 全社協『月刊福祉』「社協とボランティア」(1976) における論点

全社協は1976年『月刊福祉』において、「社協とボランティア」を全5回にわたって当時の全社協の職員の執筆により、社協がボランティア活動を推進することになった経緯や必要性、既存の民間ボランティアセンターとの関係等について連載している(石黒, 1976a, 1976b, 1976c)(齊藤, 1976)(木谷, 1976)。この中で木谷(1976)は、社協が公私のあらゆる組織によって構成され地域福祉を総合的に進めていく拠点であることや、ボランティアが求めているニーズを発見しやすいこと、ボランティア受け入れ側(施設、団体、地域)と直接つながっていること、社協は運動体でもあるため市民参加により制度を促進させることができることを、その優位性として挙げている。又、ボランティア活動に公費補助を受けることについて石黒(1976b)は、全国から寄せられた多くの意見・批判に答える形で、「ニーズとしての住民参加への保障は行政にも責任」があるとして公費補助を容認する見解を示している。さらに石黒(1976c)は、先に発表された東京都武蔵野市の「ボランティア対策プロジェクト・チーム報告書」が、社協ボランティアセンターの前提として社協の体質を「市民の手で自主的で活動的なボランティア

組織」に改善する必要があるとしていることや、「社協が設置をしても、運営は独立したセンターとするほうが望ましい」と示したことに触れ、今後の方向を考える上で示唆を受ける報告であることを認めている。そして石黒(1976c)は、既存のボランティアセンターとの連携や住民主体による社協の民主的体質の改善の必要性や、公の責任が住民参加、ボランティア活動のみに置き換えられないように、社協として「十分すぎるほど検討する必要」があること、福祉サービスは制度・政策の係わりから、ボランティア活動推進の前提として「住民自治の確立」がなされなければならない、そのためには「民主的討論の手続き」を重視する必要性を説いている。

このように、ボランティアセンターは社協の専売特許ではなく、だからこそ、社協のボランティアセンターは、社協活動の本来の活動である地域福祉活動の中でボランティアを位置付けていくことや行政との関係の中に固有性と優位性を見出している。運営主体のあるべき姿についてはまだ多くは論じられてはいないが、その前提として地域と社協自身の住民主体による民主化の必要性を説いている。

### 3.2. 大阪ボランティア協会『ボランティア活動——社協はボランティアセンターになりうるか——』(1977) における論点

全社協の『月刊福祉』(1976)の特集全5回が終了したそのわずか半年後の1977年2月号に、民間ボランティアセンターの大阪ボランティア協会はその研究雑誌『ボランティア活動』で、「社協はボランティアセンターになりうるか」という特集を組み、座談会といくつかの論文を掲載している。

座談会の中で定藤(1977)は行政色の強い社協がボランティアセンターに参入することには反対しながらも、もしそうなった場合は、ボランティアが社協の役員体制などの「民主化の核」となる可能性があるとして述べている。又、久常(1977)は社協ボランティアセンターの固有の機能は、公(制

度)を充実させることのために「地域住民をして内側から推進させるエネルギーを掘り起こすこと」にあるとしながらも、「民間的自主性」がボランティアセンターの固有の存在理由であることから、それにより「社協の体内にあっては拒否反応をくりかえす」としてボランティアセンターを社協組織の中に組み込むことを否定している。又枝見(1977)は、山梨県ボランティアセンターの設立に関わった経緯から、社協の第一義的使命が地域組織化にあり、特定の問題に専心できないという制約があるとして、社協の直接の運営を否定した。設置主体として社協がボランティアセンターへの本来の指導性を発揮して、運営主体として民間ボランティアセンターが独立した形で行っていくことが、社協の重要な役割であるとしている。更に、ボランティア活動を狭義の福祉概念で捉えた社協の占有物とするのではなく、住民主体の運営により広がる可能性も示唆している。同様に前田(1977)も、欧米ではボランティアセンターに行政や社協のような組織が直接関与しないが、社協のような組織が民間組織の運営を支援していること等を挙げ、ボランティアセンターが「社協の専売特許」ではなく、既存のボランティアセンター(=民間)の存在の意義を認めている。

このように、これらの論者は基本的に社協設置となったとしても、運営については民間がすべきで、その運営のあるべき姿は住民による民主的で主体的な運営であるとしている。しかし同時に社協ボランティアセンターの存在が社協や地域の民主化を促す可能性も提示している。

又、前田(1977)は当時全社協の嘱託職員であったことから個人的見解としながらも、社協の基本要項から検討し、社協には「問題の把握と解決活動」、「協働活動の推進と共同事業の実施」、「社会行動を推進すること」、「関係機関・団体の協働の促進」という4つの特質があり、そのどれにおいてもボランティアが大きな役割を占めることから、ボランティア活動の推進を重視しない社協のことを「社会福祉協議会と称してよいのかどうか

疑問がある」とまで述べ、今後の社協にとっての重要性を指摘している。但し、ボランティアセンターが地域にあるということを最優先とし、ない地域では社協が自ら行っていくべきと結論付けている。又、ボランティアが日本の社会福祉活動のなかで有効的役割を果たすためには、社協の存在が必要であるとした。そしてそのことが社協にとっての強みとなり、社協の社会的な存在価値を高めるといふ、社協の戦略としてのボランティアセンターの価値を説いた。

### 3.3. その後の論議

全社協は1979年『月刊福祉』において、「ボランティア活動を問い直す」という特集を掲載した。その中で木谷(1979)は、ボランティアセンターがボランティアの自主性や創造性のもとに活動していくためには、その機能をボランティア主体で育てていくことを求めている。又、ボランティア自身が協働しながら連絡会などの組織を主体的に組織し連帯意識を育てていけるよう援助していくことを課題として挙げている。

当時大阪ボランティア協会の事務局長であった岡本は1977年の『月刊福祉』7月号に寄稿し、社協や社協ボランティアセンターがどれほど「民間的な自主性」を持ち得るか、「住民主体の原則」に立ち得るか、「ソーシャル・アクション型の住民運動やボランティア活動」を受け入れ支えていけるかが課題であるとした。その後1981年大阪ボランティア協会は『ボランティア——参加する福祉——』を刊行するが、その中でもボランティア活動が「サービス活動に傾斜するあまりソーシャル・アクションを軽視してはならない」(岡本, 1981)と説き、「アクション型ボランティア」(牧里・早瀬, 1981)を重視している。最終章では「行政依存主義は行政の下請け化、ボランティアの官制化の誘因」となり、たとえ財政が安定化したとしても「センターの〈いのち〉であるボランティアリズムが枯渇していく」ことを問題視した(岡本, 1981)。行政のテコ入れによってたとえボラン

ティアセンターが充実したとしても、そのことによってボランティアが「翼賛化され『福祉代理人』になり下がっていく」危険性を指摘し、「ボランティアリズムを守るために可能な限り行政主導を排していく」ことが課題であることを指摘している。そしてその解決の鍵は、「センター運営における民間性とボランティア参加のシステム」にあるとも説いている。そしてボランティア事業の前年、岡本（1984）は、このような上からの行政のテコ入れによるボランティアセンターの設置・運営に対し、行政主導によるボランティア活動を「集権的移譲管理の論理」と名付け、その問題点について、批判などできない矛盾を抱えて下請け化の構造をますます温存させることや、活動の矮小化、無抵抗、無批判のボランティアを作り出してしまうこと、当事者サイドに立ちにくい等を挙げ、「民間主導行政支援型」の必要性を説いた。そして社協が行政の下請け組織であることを理由に、社協のボランティアセンターの運営を否定した。

又、大森（1980）は、自らが地域のボランティアグループの活動に関わった経験から、ボランティアグループの形成に「新しい社会習慣を生み出していく文化的営為」という意義を見出し、センターの設置には行政の財政援助が必要ではあるが、設立にあたっては計画段階からボランティアグループの意見を反映させ、設立後の運営はボランティアグループによる自主管理に委ねることが不可欠としている。三浦（1983）は民間と社協の協働を説く中で、いかに自主性を保つかという課題に対し、ボランティア基金、福祉基金等の醸成が必要であることを指摘している。中でも民間からの寄付を活発化させ、民間資金を醸成することが自立度を高めるために必須であると提案している。

このように、民間主導という形で運営し、社協は民間の後方支援に回るべきと基本的スタンスは変わらないが、社協参入が近付くにつれて、アクション性、民間性、ボランティアリズム、ボランティアの主体性、をいかに作り、守っていくのかといっ

た課題を重視するような議論がなされるようになっていった。

#### 4. 両者の主張が現代に問いかけるもの

##### 4.1. 在宅福祉サービス供給主体としてのボランティアセンター

在宅福祉サービスのほとんどない時代に、在宅福祉サービスを担う人材と組織、供給システムは緊急の課題であり、そのためには行政と同じ組織形態で公共性の高い社協に担わせることが最も好都合であった。したがって当時の社協ボランティアセンターの第一の存在理由は在宅福祉サービスの供給事業体としての存在だったと言ってよいであろう。事実、だからこそ全国的なうねりとして急速に裾野を広げることができたと言える。社協は本来先駆的な課題に対しては過渡的に取り組む役割をもっており、ボランティアというサービスの担い手が個々の課題を解決することはむしろ大きな役割の一つと言えるし、それが先決課題であったことは否定すべくもない。しかしスタート時のボランティアへの期待があまりにもそれに偏りすぎていたために、行政の意図と同じく社協にとっても実質的には目的化してしまい、結果的にそのことに収斂されていったことは否定できない。ボランティアセンターはボランティアリズムを基底に人々の思いや成長やつながりを作り出していくことをとおして本当の意味での住民自治や民主主義、ボランティアな市民社会の実現や、その力を育むために必要であったはずである。介護保険の導入に代表される一定の在宅福祉サービスの充足やNPO等の多様な組織が台頭してきたことで、この偏った目的の必要性は希薄化し、同時にその目的のまま走り続けていた社協ボランティアセンターはその存在を希薄化させてしまった。しかし本来、過渡的に事業を展開していたはずの社協としては喜ぶべきことであるはずである。逆に必要とされなくなったときこそ単なるサービス供給主体としてではない本来のボランティアセン

ターとしての役割が発揮できるはずなのである。

#### 4.2. 3つの民主化 ——装置としてのボランティアセンター

ではその本来の役割をこのような歴史的経緯や設立時の議論の中からはどのように捉えることができるのであろうか。公共性や地域に根差したネットワーク力等の社協の優位性もさることながら、共通的特徴的意見も多く見られた。それを集約するならば、サービス供給主体としてだけではない、「3つの民主化」—①地域の民主化、②社協の民主化、③ボランティアセンターの民主化—としてまとめることができるのではないだろうか。

##### 4.2.1. 地域の民主化

社協がボランティアセンターを担うことの強みは地域福祉、地域組織化の中で展開していくことである。そして石黒（1976c）が指摘するように、地域におけるボランティア活動の推進には「住民組織の民主化」の確立が前提となる。元来社協は「住民主体」をその原則としているにもかかわらず、歴史的経緯や組織の成り立ちからくる、ボランティアの自立度、主体性の低さは、民主主義や主体性に価値を置くボランティア活動やその支援をミッションとするボランティアセンターと相いれないという矛盾をもっている。しかし、逆に言えば目指すところは同じ「住民主体」であり「民主化」である。したがってその実現のために、ボランティアセンターが有効な存在として浮かび上がってくる。ボランティアを掘り起こし、ボランティアがその橋渡しや代弁者、或いは先駆者となっていくこと、多様な組織や個人を認め合うこと、そしてアクションを起こしていくことで住民主体は住民自治となっていく。ボランティアを基底とするボランティアセンターは地域を民主化していく装置としての意義をもっているのである。

##### 4.2.2. 社協の民主化

久常（1977）の言うように、社協にボランティアセンターという民主化組織を内在化させることは社協自身が自己矛盾を起こすことにつながることは否定しえない。しかし定藤（1977）や、石黒（1976c）は、同時にその矛盾に切り込むチャンスととり、これにより社協を民主化していくことが可能となるとしている。但しそれには自己矛盾を起こしながらも変革していく、前向きな覚悟が必要になってくる。社協の使命である民主主義をベースとした住民主体、住民自治を実現していくためには、社協自身の民主化がなされなければならない。ボランティアセンターを単なるサービス供給主体とだけ位置付けるのではなく、運動体として、つまり民主主義のボランティアリズムを基底として問い続け推進していくべき存在として捉え、それを内在化させることで組織内の民主化を促し、社協の本来のあるべき姿、民主的な草の根のアソシエーションに近付けることが可能になる。ボランティアセンターは社協組織の民主化に一石を投じることができる装置としての役割を持ち合わせているのである。

##### 4.2.3. ボランティアセンターの民主化

これら内なる民主化（社協の民主化）と外なる民主化（地域の民主化）を実現するためには、その元となるボランティアセンターの民主化がまずなされていることが前提となろう。社協ボランティアセンターの民主化は、民間のように生まれながらにして手にしているものではない。むしろ対極の位置に存在している。社協はそれ故に本来のボランティアリズムに基づくボランティア活動の推進を歪んだものにしてしまう可能性は否定できない。その意味において社協ボランティアセンターは民間よりもハイリスクな存在と言える。社協はそのことを単なる弱点ではなく、危うさとして認識し、その上でまずはボランティアセンターの民主化から問いかけていくことが必要である。地域に開かれた民主的運営がなされ、行政の決めた枠



の中だけでのサービス供給のボランティアではなく、アクション型の活動等、自ら考え行動を起こすボランティアを基底としたボランティアをいかに育成していけるかが鍵である。そのことが、社協本体はもちろん、地域の民主化にインパクトを与えていくのである。その意味で先述の二つの民主化のための有効な装置としての価値が社協ボランティアセンターにはあると言える。

## 5. まとめ

### 5.1. 社協、社協ボランティアセンター、民間ボランティアセンターの関係

民間ボランティアセンターは、社協のような広がりや公共性の高さ、経済的・組織的に基盤が安定しているわけではない。又何より、社協のようにもって生まれた包括的な「地域」というものを持ち合わせているわけではない。しかしそのボランティアの強さから来る先駆性、開拓性、或いはアクション性において社協ボランティアセンターよりも、より高いものを求める位置にある。それが民間ボランティアセンターとしての独自の生きる道でもあろう。社協ボランティアセンター設立当初の相入れない両者の関係は、民間ボランティアセンターの存在が社協ボランティアセンターの民主化を、そして社協ボランティアセンターの存在が社協本体の民主化を促していくとい

う可能性を秘めた関係であったと言えるのではないだろうか [図]。社協本体や地域を民主化する装置が社協ボランティアセンターであれば、その社協ボランティアセンターを民主化する装置が民間ボランティアセンターなのである。このことは結果的に社会において、より重層的に中間支援組織が機能することにつながる。又、社協ボランティアセンターは、社協と民間ボランティアセンターの間であって、民間が進めるボランティアの先端と地域とを橋渡ししていく役割も大きい。ボランティアセンターは両者（社協・民間）が社会に存在することで社会に好循環をもたらすことができるのである。

### 5.2. 民主化を進めていくための「参加のシステム」

ボランティアセンターの民主化にはどのようなことが必要になってくるのであろうか。岡本(1981)が「センター運営における民間性と参加のシステム」が鍵だと述べているが、同様に、ボランティアを貫き、住民がいかに主体的にその運営に関わるのかを、多くの論者が説いている。その具体的方法として「運営委員会・各種委員会と計画の策定」と「寄付」の可能性について最後に述べておきたい。

地域福祉において住民参加のシステムとして浮かぶのは「地域福祉計画」或いは社協による「地

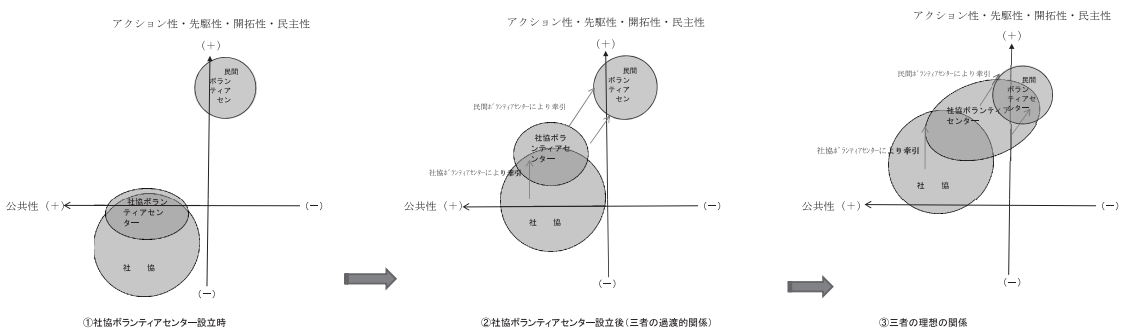


図 社協、社協ボランティアセンター、民間ボランティアセンターの関係イメージ図

[筆者作成]

域福祉活動計画」<sup>1)</sup>であろう。地域福祉活動計画は、策定メンバーとしての参加をはじめ、住民懇談会、住民調査等、様々な手法を活用しながら住民の参加を実現していくことができる。

当然、社協の地域福祉活動計画の中には、ボランティア活動についてはもちろん、ボランティアセンターについての記述がなされ、きっちり位置付けられている必要がある。しかし同時に、ボランティアセンター自身が、運営委員会、計画策定委員会、ワーキンググループ、ボランティア懇談会等、様々な参加の手法を活用して、ボランティアや当事者、企業、NPO等、多様な立場の人々や組織を巻き込んでいくことが必要である。これにより、「ボランティア活動計画」や「ボランティアセンター活動計画」なるものをできうる限り住民により主体的に運営・策定・実行していくといったプロセスを踏んでいくことが重要ではないだろうか。このようなシステムを構築していくことで、小地域の活動では進みにくいマイノリティに対する課題や先駆的・開拓的な課題等、社協本体の地域福祉活動計画では挙がってきにくい課題に対して取り組むことが可能になる。又、参加のシステムを社協本体とボランティアセンターの両者で重層化することで、地域福祉のネットはより細かに張り巡らすことができる。

参加システムのもう一つの方法としては、三浦(1983)の言うように助成金や基金の創設、それに伴う寄付が挙げられる。

寄付は地域住民がどれほどボランティアセンターに共感でき、応援しようとしているかにつながる。又、時間的に直接参加できない人々に参加の機会を与えることができる。その意味で、主体的な参加の手法の一つと言える。センター運営の民間性を担保するためには行政だけではなく民間資金により自立度を高める必要がある。中間支援組織は自ら利益を上げることは、なかなか難しい。したがって、その資金を社協本体ではなく、ボランティアセンター自身の運営や助成金等に有効に活用することで、地域のマイノリティの課題や先

駆的な課題に積極的に取り組むことができる。いかに先駆的な計画を立てても資金が確保できなければ、絵に描いた餅になってしまう。それにはどのような課題が今、地域にあるのか、どのように取り組むのか、どのような効果があるのか、何にどれだけ必要なのか等、より具体的に地域やボランティアに情報公開し提示していく必要がある。そのためにも前述の「委員会」や「計画」もそのツールとして効果を上げることになる。寄付の文化を醸成し、寄付をどれだけ増やすことができるか、理解者や応援者をどれだけ増やすことができるかが今後の一つの鍵となろう。共感が人とお金を動かすのである。

これらをとおして、社協ボランティアセンターは社協のフロントラインとして、さらには社協や地域をより民主化へ推し進めていく推進力となっていくことが求められている。

社協はその公共性から、民意を制度に具現化していく力においては、秀でたものを持っている。奇しくも昨年11月に行われた日本社会福祉学会においても、持続可能な社会の実現のためには、ソーシャルワーカーがミクロの世界で終焉するのではなく、理論と実践の行き来の中で、いかにアクションを起こし、制度・サービス等、社会の変革に役立つことができてきたのか、反省の意も含め議論された。公共性が高く全国にネットワークをもつ社協は、本来社会の変革と実現に最も近い存在の一つと言える。しかし課題の解決には当事者だけでも住民だけでも広がりや展開が難しい場合もある。そこにはボランティアな存在そしてそれを支援する存在としての民主化された社協ボランティアセンターが何らかの力を発揮するものと考える。

#### 注

- 1) 大阪社会事業ボランティア協会は、岡村重夫が施設やボランティア向けの資料を作成し、研修や各種調査、施設との懇談会など、その事業内容は

現在のボランティアセンターに匹敵する。その先駆性については岡本(2008)に詳しい。又、『大阪市社会福祉協議会25年史』『大阪市社会福祉協議会40年史』大阪市社協機関紙『大阪の社会福祉』にもその存在が明記されている。

- 2) 民間のボランティアセンターは「ボランティア協会」という名称で地名などを組み合わせて用いられ、社会福祉協議会とは独立して、市民の有志などによって設立されたボランティアセンターのなかにこの呼称の団体が多い(早瀬, 2004)。又、大阪ボランティア協会(2005:8-10)によれば、「ビューロー」という表現はアメリカの文献によるもので、当時は全国的に組織化していく志向があったことから「ボランティア協会〇〇ビューロー」として〇〇に地名を入れるという流れがあった。当初は社協の奉仕銀行も一部で「ビューロー」と称するものもあったが、その後分化していき、社協以外のものを「ビューロー」と称することで、社協のものと意識的区別がされるようになった。
- 3) 大阪YMCAは「大阪YMCA国際社会奉仕活動センター」、北九州は「北九州障害福祉ボランティア協会」というように、領域に特化したものも設立されている。
- 4) 当時全社協職員であった木谷(1979)によれば、当時民間のボランティアセンターは急激に増え、その数は正確に捉えられておらず、社協設置・民間運営のボランティアセンターを含めると、「およその見当で80カ所を超えているのではないかと推測している。
- 5) 1969年の内閣府調査「婦人の社会的関心に関する世論調査」においても「ボランティア」という言説を知っている割合は1割ほどであった。
- 6) 1970年にボランティア協会が大阪府内の福祉施設で行った調査「施設ボランティアの実態」では、調査対象施設としては児童福祉施設(障害児含む)が圧倒的に多いにもかかわらず、個人ボランティア総数735人中、574人(77%)が心身障害者関係・更生援護関係施設(児童を除く)で活動している。20歳代が61人で一番多く、職業・身分は勤労者が63人と多い。又活動内容では点訳朗読活動が65.9%を占め、受け入れ施設は一部の施設に偏る傾向がみられる。
- 7) 副田(2008)、定藤(2005)によれば、当時、重度障害者の生活は、施設か、在宅であっても親許で生活を送っていた。在宅の場合は家族がほとんど全ての介護を担い、外出することもほとんどな

く、ごく限られた人との出会いしかなかった。「青い芝の会」はそのような時代にあって、障害者(特に脳性マヒ者)の人権思想を鮮明に打ち出していた団体であった。アメリカのパークレーでの自立生活運動の影響もあり、親許や病院・施設を離れて、24時間介護をうけながら、街中のアパートで生活する障害者を「自立障害者」として、大学生ボランティアがその介護の担い手となっていた。

- 8) 1981年大阪ボランティア協会は障害児の母親のニーズから「寝屋川市民助け合いの会」を住民とともに立ち上げ、「寝屋川市ボランティアビューロー」として地域拠点での活動を展開し始めた。
- 9) 富士福祉事業団の歴史についてはホームページに詳細に掲載されている。(http://www.fujifukushi.or.jp/rekisi.html)
- 10) この策定にあたった委員会(ボランティア研究委員会)に、民間の「富士福祉事業団」理事長(当時)の枝見静樹が構成メンバーとなっていたことも影響していると思われる。
- 11) 社協本体が地域福祉活動計画に対峙していくプロセスは、社協本体の民主化に導いていったことになる。一方で、本文でも述べているとおり、そもそも社協ボランティアセンターは本体の社協のアイデンティティと同じものをもっており、そのフロントとしての役割を果たして来た(渋谷, 2008)。したがって、ここにも社協内でのボランティアセンターの固有性が薄らいでゆく一因があると考えられる。その本体である社協の民主化が進んでいったならば、ボランティアセンターはそれとあわせて、それよりも先に進んでおく必要があるだろう。

#### 参考・引用文献

- 枝見静樹(1977)「社協はボランティア・センターになりうるか——山梨県Vセンター作り事例より——」『ボランティア活動』2(4), 22-28.
- 富士福祉事業団 (http://www.fujifukushi.or.jp/) 2011/6/8.
- 早瀬昇(2004)「民間ボランティアセンター」大阪ボランティア協会編『ボランティア・NPO用語事典』中央法規出版, 177-178.
- 久常良(1977)「ボランティア・センターの『民間の自主性』を保つために」『ボランティア活動』2(4), 12-21.
- 石黒チイ子(1976a)「社協とボランティア(その1)」『月刊福祉』59(1), 50-53.

- (1976b) 「社協とボランティア (その2)」『月刊福祉』59(2), 50-53.
- (1976c) 「社協とボランティア (最終回)」『月刊福祉』59(8), 42-45.
- 川上富雄 (2003) 『地域福祉新時代の社会福祉協議会』24-35, 111-113, 144-153.
- 木谷宣弘 (1976) 「善意銀行からボランティアセンターへ——社協とボランティア (その4)」『月刊福祉』59(6), 58-61.
- (1979) 「ボランティア・センターの現状と課題」『月刊福祉』62(7), 24-29.
- 前田大作 (1977) 「社会福祉協議会とボランティア活動」『ボランティア活動』2(4), 1-11.
- 牧里毎治・早瀬昇 (1981) 「第4章 アクション型ボランティアの実際」『ボランティア——参加する福祉』148-186.
- 松村直道 (2006) 「町内会・自治会」日本地域福祉学会編『新版 地域福祉辞典』中央法規出版, 258-259.
- 松永俊文 (2003) 「地域福祉と社会福祉協議会 50年の軌跡: 活動理念の変遷とその背景」『福岡女学院大学紀要』人間関係学部編4.
- 三浦文夫 (1983) 「ボランティア活動と行政: ボランティア活動の内外動向」『行政とボランティア活動に関する調査研究結果報告書』29.
- 永田幹夫 (1981) 『地域福祉組織論』全国社会福祉協議会 176.
- 小原宗一 (2005) 「社会をかえるインターメディアリーとしてのボランティアセンターへ」『ボランティア白書 2005』日本青年奉仕協会 48-56.
- 岡本榮一 (1977) 「住民参加としてのボランティア活動——その五十年代の課題」『月刊福祉』60(7).
- (1984) 「今日の社会福祉状況とマンパワーとしてのボランティア問題——その組織化をめぐる」『地域福祉研究』12.
- (1981) 「第1章 ボランティアをどうとらえるか」「第7章 拠点としてのボランティア・センター」『ボランティア——参加する福祉——』大阪ボランティア協会, 40, 268-299.
- (2008) 『大阪における社会福祉の歴史特別号「大阪社会事業ボランティア協会」の軌跡』大阪市社会福祉協議会.
- 大阪ボランティア協会 (2005) 『大阪ボランティア協会 40年史 市民としてのスタイル』
- 大森彌 (1980) 「『ボランティア活動』論断章」『ジュリスト増刊総合特集』18(6).
- 斉藤貞夫 (1976) 「まちづくりに参加するボランティア活動——社協とボランティア (その3) ——」『月刊福祉』59(4), 56-59.
- 定藤邦子 (2005) 「大阪における障害者生活自立運動の再考」日本地域福祉学会自由研究発表資料.
- 定藤文弘 (1977) 「特集V座談会: 社協はボランティアセンターになりうるか」『ボランティア活動』2(4), 29-46.
- 柴田善守 (1978) 「特集 社会福祉半世紀の回顧と展望——民間社会福祉——」『月刊福祉』61(12), 15.
- 渋谷篤男 (2008) 「社会福祉協議会におけるボランティアコーディネーション」日本ボランティアコーディネーター協会編『ボランティアコーディネーター白書 2007-2009』大阪ボランティア協会, 62-65.
- 志藤修史 (2006) 「社会福祉協議会におけるボランティアコーディネーション: 曲がり角にきた自治体と求められる社協の役割」日本ボランティアコーディネーター協会編『ボランティアコーディネーター白書 2005-2006』大阪ボランティア協会 52-56.
- 副田義也 (2008) 「青い芝のケア思想」上野千鶴子・大熊由紀子他編著『ケアという思想』岩波書店.
- 諏訪徹 (2002) 「揺れるミッションの狭間で——社会福祉協議会におけるボランティアコーディネーションの現状と課題」日本ボランティアコーディネーター協会編『ボランティアコーディネーター白書 2001-2002』大阪ボランティア協会, 38-49.
- 筒井のり子 (1998) 「人材インターメディアリーとしてのボランティアセンターとコーディネーターの専門性」『都市問題研究』50(12), 39-49.
- 山口稔 (2000) 『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版, 1-47, 118-120.
- 山崎丈夫 (1996) 『地域自治の住民組織論』自治体研究社, 16-23.
- 全国社会福祉協議会 (2001) 『第2次ボランティア・市民活動推進5カ年プラン』.
- (1968) 『ボランティア活動を育成するために——ボランティア活動育成基本要項——』.
- (1979) 『ボランティア活動振興のための提言』.
- (1979) 『在宅福祉サービスの戦略』.
- (1980) 『ボランティアの基本理念とボランティアセンターの役割』.
- (2008) 『社会福祉協議会における第3次ボランティア・市民活動推進5カ年プラン』.



# Issues facing regional social welfare council volunteer centers in view of the relationship between regional social welfare council volunteer centers and private sector volunteer centers :

Disputes spanning founding and historical background which raise questions for the present

Yuko Iwamoto

School of Human Welfare Studies, Kwansei Gakuin University

For regional social welfare council volunteer centers, the dilution of their existence due to the relativization of their positioning is becoming an issue. In recent years, an inflow of enhancements of public systems and services, a shift toward a greater role for NPOs etc. and increasing diversification have been seen. Private sector volunteer centers and regional social welfare council volunteer centers have contrasting historical backgrounds and features. The merits and demerits of their establishment have been discussed by the specialist journals etc. of regional social welfare council volunteer centers, private sector volunteer centers themselves and other bodies.

From these assessments, it can be said that the existence of regional social welfare council volunteer centers is that of "entities that supply community care service." At the same time, they can be said to act as "devices for democratization," playing essential roles for volunteer centers, communities and regional social welfare councils. In that sense, the significance of regional social welfare council volunteer centers is great. Furthermore, the existence of both types of center functions to deepen and extend volunteer work within society.

---

**Key words** : regional social welfare councils, volunteer center, private sector volunteer center, democratization, volunteerism