

社会福祉施設におけるボランティア受け入れのあり方に関する研究

石井 祐理子

はじめに

今夏の台風や大雨、暴風は、西日本を中心に甚大な被害をもたらした。各地で土砂災害、河川の氾濫、浸水被害等が発生しており、それらは多くの人的被害をはじめ、家屋の半倒壊、交通機関や生活道路の遮断など、住民の生命や日常生活に深刻な影響を及ぼした。

残念ながら、こうした自然災害発生の際に行政が出す避難勧告や指示は、地域住民の避難行動の牽引力として十分に機能していない。この理由としては、行政の勧告・指示発令の時間帯およびタイミングのズレや、避難所の受け入れ体制の準備不足、避難所までのルート未整備等、避難体制の全般的な不備が挙げられている。また、避難指示に指定された地域でありながら、わが身に被害がおよぶという予測を立てきれないといった、住民側の危機管理意識の低さも指摘されている。

我々は、一般的には自らの生命や生活を脅かすものと直面しない限り、予見レベルで自衛的行動を起こすことは安易なことではない。したがって、自然災害からの避難だけではなく日常生活の様々な問題に対しても、自らが直接関与しない場合は実感や関心が持てないため、予防活動や事前対策を講じないのが大半であろう。それゆえに、いざ自分自身や身内に何らかの問題が発生した途端に、「まさか自分が」という大きな戸惑いや、「どうすればいいのか」といった具体的な対応方法に関する情報の不足に困惑してしまうこととなる。

また立場が変わっても同様である。地域生活の中で「困っている人の力になりたい」という気持ちがあっても、ただ漠然と思うだけでは、どのような人がどのようなことで困っているのか、困っている人を助ける方法はどのようなものなのか、といった具体的な行動内容が想像できず、結果的には実行したい気持ちが行動として結実しないことも少なくない。

つまり、我々は自助はもとより共助においても、実体験がないまま空想の範疇では行動を起こすことが難

しい。実際に行動を起こすには、状況がある程度予見できたり、自分にできるかどうかの判断材料となる経験や情報が必要となる。とするならば、いざという状況に直面した時、少しでも何らかの実体験をそれまでにしていれば、その状況に応じた判断や行動をとることが、多少なりとも可能になるのではないだろうか。

現在、地域において新たな支え合いの仕組みづくり¹が積極的に行われ、児童・生徒・学生層はもとより、社会人層や高齢者層に至るまで、その仕組みを支える担い手として期待されている。

したがって、それらの各層の住民が、今後の地域福祉活動の担い手として仕組みを支える人材となるためには、そのために必要な経験を積むことが重要なこととなる。この点において地域福祉活動を牽引する行政をはじめ社会福祉協議会（以下「社協」）等では、従来より様々な事業を展開している。

その中心的な取り組みとなっているのが、ボランティア体験事業であり、その多くは「夏の体験ボランティア²」等体験型イベントとして実施されている。そしてその内容として主に取り組まれているのが、社会福祉施設における体験活動で、1日から数日間社会福祉施設にて様々な体験活動に参加する、といったプログラムである。そして、これらのプログラムは、社会福祉施設側の「依頼があれば体験者を受け入れる」という、受け身的な立場で地域福祉活動に協力するという関係の上に成立しているのが現状である。

しかしながら、社会福祉施設には地域福祉活動の推進主体としての役割が期待されており、社協等と協働して地域福祉活動の担い手確保に積極的に取り組むことが求められている。

社会福祉施設でのボランティア活動体験は、地域福祉活動の新たな担い手として期待される地域住民が、こうした活動に関心を寄せるための事前体験となり、そこから活動の担い手へといざなう契機になるではないか。そこで本稿では、そうした文脈の中で、社会福祉施設がボランティアを受け入れることについて検討し、地域福祉活動の担い手を確保するための社会福祉

施設のあり方について考察したい。

I 地域福祉における社会福祉施設の動向

社会福祉法では地域福祉の推進主体のひとつとして、社会福祉を目的とする事業を経営する者、すなわち社会福祉施設をあげている。それゆえ社会福祉施設に対しては、地域福祉活動への関与に多くの期待が寄せられている。

従来より、施設福祉と地域福祉（在宅福祉）は福祉サービス利用概念として相対する関係に位置づけられることが多く、我々は日常の生活の中で何らかの援助が必要となった際には、「施設に入るか、家で家族に面倒をみてもらうか」といった、二者択一の選択に困惑していた。しかしながら、現在ではそのような概念は払拭され、地域住民には自分らしく生活していくために在宅福祉サービスと施設福祉サービスの両方を上手く活用していくことが浸透しつつある。

言い換えれば、施設福祉サービスを利用することも地域で生活することであり、社会福祉施設は地域社会から隔離された存在ではなく、地域福祉の根幹となるべき存在なのである。

そこで、これまでの地域福祉における社会福祉施設の動向を整理してみたい。

1. 社会福祉施設の辿ってきた軌跡

我が国の公的な救済事業の始まりは、1874年、「恤救規則」の制定にともない、隣保扶助を前提にしながら救貧行政を行うものであった。しかし、公的救済は惰民を養成することにつながるという意見が多数を占め、「社会福祉施策を公的責任において実施することは、人間としての尊厳や生命・生活に対する自己責任と意欲を持たずとも食いつなぐことができるという、無責任な人間を助長する」として、社会福祉に対する侮蔑的な感情を生み出し、現在もそうした風潮は残っている。

そして戦禍を迎える時代の中で社会事業の需要が拡大し、官民一体となつての救済事業が必要となつていった。一般的には民間社会事業の場合、活動の財源の多くを寄付で賄っていることが多く、財政的には脆弱であった。そこで明治天皇からのご下賜金を元に慈恵資金が設置され、慈恵資金は寄付金と公金で殖やさ

れ、各道府県で管理運用された。こうして、民間の社会事業は、公金と公以外の資金の支援をうけることとなり、その財政運営管理を行政機関が担うという仕組みができ始めた。

そして、1900年に制定された「感化法」では、感化院（我が国初の法的根拠に基づく社会事業施設とされている）は、1908年には原則として道府県に設置が義務付けられ、国からの補助がなされた。そして、既に存在する民間が感化事業を代用する場合も同様の補助が行われ、全国的に感化事業が拡大していった。これは民間社会事業への公的補助制度の嚆矢として、措置（委託）制度の源流ともされている。

その後、1929年に制定された救護法にて、労働不能者に対する救済を市町村長の義務として、居宅での救済が不能・不適当な場合は市町村が設置する救護施設（養老院、孤児院、病院等）に収容するか、民間の救護施設に収容委託することもできるとした。委託を受けた民間社会事業施設に対しては、事業委託費と設備費の公費負担が法で規定された。

ところが、第二次大戦後にはGHQ側より日本政府に対して、社会事業における国家責任を明確にするよう指令が出され、民間団体に救済事業を委託する方針を撤回するよう要請され、政府は困惑の中でも承諾せざるを得なかった。GHQのねらいは、公私社会事業の関係は、「公が無差別平等に必要な十分な救済を行い、私は公のそれを上回る援助を独自の財源を用いて行う」というもので、民間社会事業への助成が禁止されたため、民間社会事業施設はたちまち財政難に伴って窮地に陥ることとなった。

厳しい状況にあった民間社会事業施設を援助するため、1947年に社会事業共同募金中央委員会が発足し、全国で実施された共同募金運動によって集まった寄付金は、民間社会事業施設の経営費の補填に配分された。さらに、民間社会事業施設が政府の行う救済事業を完全に履行する場合は、措置委託を認め、その経費の交付は認められたのである。

ところが、日本国憲法第89条は、公の支配に属しない慈善・教育若しくは博愛の事業に対して公的財産の支出・利用を禁止すると規定した。これは、主に国家と特定のイデオロギーを分離させるため、私的団体への流用や公金の乱用の防止、救済事業における国家責任の明確化を意図したものであった。

そこで、公の支配に属さない民間社会事業施設に対する公金支出禁止規定を回避するために、1950年に社会福祉事業法により公の支配に属する法人として、社会福祉法人が創設された。

つまり、公の支配に属さない民間団体へは公的資金を出せないが、公の支配に属する民間団体であれば、公的資金の支出が可能となる、という解釈である。そして公的資金適用範囲の拡大や税制優遇等をふまえ、民間社会事業施設は財政的基盤の確保に加え、事業の公共性や社会的信頼を得るために、社会福祉法人化が拡大していった。その結果、公の支配に属する社会福祉法人が実施する社会福祉施設では、安定した資金確保が可能になった半面、その組織構成や人事、財務、運営等に対して、公から詳細な指導・干渉を受けることになり、自らの裁量や判断で事業を行うことが難しくなり、民間でありながらその性質は公的色合いが濃いものとなっていったのである。

以上、社会福祉施設がこれまで辿ってきた軌跡を、財源における公私分担の経緯を軸として概観した。民間社会事業施設の多くは、宗教的あるいは博愛的な発意によって始められてきた。しかしながら時代の変化とともに社会福祉施設の公的責任の明確化や民間社会事業の継続を思慮する中で、社会福祉法人の設立という選択肢が取られてきたのである。

だがこれからの社会福祉施設には、①公私の批判的協働関係によって有効な社会福祉事業の実践、②社会福祉法人格を有する社会福祉施設における民間性の堅持と社会的責任の自覚、の2点に期待が向けられると考える。その期待が高まる背景については、次項で検討する。

2. 「施設の社会化」の動き

地域福祉における社会福祉施設の存在を考える際に、「施設の社会化」は基本的原則として、定着しつつある。これについての解釈は様々であるが、ここでは筆者なりの整理を試みたい。

我が国の社会福祉施設は、戦後の混乱状況の中で戦災孤児、家や職を失った人々、戦地から引き揚げてきた傷痍軍人等を救済するための生活保障に取り組んできた。そして児童福祉法（1947年）の制定により児童福祉施設が設置され、児童養護施設をはじめとする収容施設と、通所施設なる保育所も社会福祉施設とし

て位置付けられた。次には身体障害者福祉法（1949年）の制定により身体障害者施設が設置され、以降、知的障害者福祉法（1960年）、老人福祉法（1963年）、精神保健福祉法（1987年）等が制定されて各法により、対象者別に社会福祉施設が分化していくこととなった。

こうして社会福祉施設の分化が進み、種別とともに施設数は増加していったが、こうした状況を単純に「社会福祉事業の発展」であると断言できず、社会福祉施設の運営に対する厳しい指摘が目立っていった。主には、地域社会から隔離された施設の立地条件や、親族経営で閉鎖的な施設運営等、閉ざされた環境によって施設利用者の社会的自己実現の契機が稀少になることや、地域住民の社会福祉施設や施設利用者との接点や相互理解のための機会の欠如等があげられた。

そうした社会福祉施設の運営に対する批判的意見を受け止める中から、1970年代に「施設の社会化」への期待が高まってきた。

秋山（1978）は、施設の社会化は、①従来の収容施設の隔離・保護から脱出して、社会復帰のために閉ざされた状況を拒否し始めた施設利用者とその家族、②そのことを理論的にも認識し始め、さらに社会化されることが施設利用者の治療・教育・援助のためにも必要であることを実感し始めた施設関係者、③社会変動の中の生活不安によって、社会資源としての社会福祉施設をみずから引きつけて感じ始めた地域住民、④これらの動向を感知し、または、先取りしてコミュニティ志向を始めた福祉行政の四つの側面から推進された、と指摘した。

すなわち施設の社会化とは、閉鎖的な空間を開放することで閉鎖的な生活から解放され、それらは地域社会に開かれることとなり、それによって地域社会や地域住民から関心が寄せられて支えられる施設になっていくことを目指したものである。さらには、施設処遇の社会化（自己実現化）、施設が対応している問題の社会化（普遍化）、施設運営の社会化（民主化）とも言えるであろう。

しかしながら、井岡（1984）は、施設の社会化を促す社会的背景・脈絡としては、まず第一にその対象課題にかかわって、「生活の社会化」の必要性がきわだって増大してきたことを指摘しなければならない、と述べている。つまり、近代社会においては、生活の基本

際に、そうした利用者側の要望に社会福祉施設が十分に対応できない現実に直面し、利用者側にとっては期待が大きい反動として社会福祉施設に対する批判や失望が生じ、そして同時に、福祉サービスを利用できないことで今後の生活に対する不安と焦燥も心に広がってくる。

こうした社会福祉施設に対する否定的な指摘を生み出す要因については次の3つが考えられる。

第1に、社会福祉施設に対する需要の急激な増大である。これまで家族や近隣同士の支え合いの中で、介護や保育の問題に対応してきたが、家族内の福祉的機能の脆弱化や地域社会の相互扶助の低下によって、社会福祉施設での支援を必要とする対象者の数が急増していくにもかかわらず、社会福祉施設の対応能力がそうした現状に追いついていない。特に特別養護老人ホームの待機者は、2013年度に52万2000人以上という調査結果が報告され、2009年度からの4年間では約10万人以上の増加となっている³。身近に社会福祉施設が建っていても、実際には遙か遠い存在となっているのである。

第2に、多様化したニーズの中で求められる、福祉サービス内容の個別対応の困難さである。社会福祉施設で福祉サービスを利用する利用者の背景や状況は常に変化をしており、ニーズの個別化、重篤化が進んでいる。例えば、児童養護施設の入所理由は、これまで孤児や貧困、養育不能の家庭環境等であったが、最近では親や親族がいながらも、彼らからの虐待が入所理由として最も多い⁴。これまで施設運営管理の立場から、施設利用者の安全性や公平性を担保するため、管理的、画一的になっていた施設運営方法では、各利用者のニーズに十分応えているとは言い難い現状となっている。そのため、職員には相応の専門的支援の実践力が求められ、組織としての福祉サービスの質的向上も求められている。とはいえ、現実的には職員にはそうした多様化したニーズに十分対応できるだけの力量を獲得する研修や現場指導の機会を設定することは、日常業務に忙殺される中で極めて難しい。

第3に、措置から契約へと大きく変化した社会福祉のパラダイム転換によって生じる、利用者側の2つの負担である。1つ目の負担は、福祉サービス利用時に課される経済的負担である。政府として社会保障に投じる予算確保のための消費税増税は、福祉サービスを

利用する者にも一律に課税されており、さらにその上に福祉サービス利用に必要な本人の費用負担の増額も求められている。2つ目の負担は、福祉サービス利用者として自己責任のもと、様々な福祉サービスの中から選択し契約する手続き的負担である。例えば、高齢者夫婦世帯や独居高齢者は、契約を交わす手続き自体が精神的な負担となる場合が多い。しかも社会福祉施設側からの利用者側の立場に基づいた情報提供は、運営主体が企業である社会福祉施設ならその手法の蓄積はあるものの、社会福祉法人によって運営されている社会福祉施設では、これまではこうした手法の必要性がなく、積極的で営業的な情報提供に長けたノウハウを持っているとは考えにくい。したがって、高齢者夫婦世帯や独居高齢者が希望する福祉サービスに辿りつくためには、全ての社会福祉施設の情報入手や利用手続きが、利用者側の立場に立った平易で明解なものであるのが望ましい。

家庭の社会化を試みようとも、その問題を解決できる社会福祉施設の機能が十分発揮できていなければ、結局家庭の中で福祉的機能を無理やり絞り出すことになり、その上に平素より近隣同士の交流が途絶えた中ではSOSを発するすべも先も無く、「声なき声」が孤立化していくという構図が自然に出来上がってしまう。こうした構図に風穴をあけるには、社会福祉施設から問題を抱える家庭への能動的な働きかけが必要なのではないだろうか。

2. 社会福祉法人が運営する社会福祉施設への期待

社会福祉法人については、公の支配に属する法人として公共的使命を有しつつ、民間としての独立性、先駆性を持って、地域福祉の推進主体として期待されている。厚生労働省に設置された「社会福祉法人の在り方に関する検討会」では、2014年7月4日に報告書『社会福祉法人の在り方について』をまとめ、その中で「地域における公的法人としての役割の再認識」に地域のまちづくりの公益的かつ中核的役割を担うことを指摘している。そこで求められている役割として、①制度の狭間にあるような地域のニーズを積極的に汲み上げそれらに反映したサービスを提供する、②社会福祉法人として優遇措置を受けているゆえに、本来事業以外での福祉サービスで地域社会に還元する、をあげている。

また、同報告書にはそれらの役割をふまえた上での具体的な地域における公益的な活動には、

- ・地域住民のサロンや生涯学習会の実施など、地域交流促進のための場の提供
 - ・生活困難者等に対する利用者負担軽減
 - ・特別養護老人ホーム等の入所施設による在宅の中重度の要介護者等の生活支援
 - ・地域内の連携による福祉人材の育成、
 - ・複数法人の連携による災害時要援護者への支援
 - ・地域における成年後見人等の受託
 - ・生活困窮者に対する相談支援、一時的な居住等の支援の実施、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）や社会活動参加の実施
 - ・低所得高齢者等の居住の確保に関する支援
 - ・貧困の連鎖を防止するための生活保護世帯等の子どもへの教育支援
 - ・ひきこもりの者、孤立した高齢者、虐待を受けている者等の居場所づくりや見守りの実施
 - ・刑務所出所者への福祉的支援
- が列記されている。

以上の活動は対象や支援内容が大変幅広く、各社会福祉法人にとって本来業務に必要な専門職だけでは実践が難しいと懸念されるが、言い換えればそれほどまでに、社会福祉法人に対する期待と要望が高いといえる。

つまり、地域福祉における社会福祉法人が運営する社会福祉施設には、社会福祉法人として求められる地域への貢献活動とともに、社会福祉施設に求められる施設の社会化の推進にこれまで以上に大きな期待が寄せられていることとなる。

一方、社会福祉施設が「施設の社会化」を進めるために取り組む具体的な活動とは、

- ・施設設備や専門性の高い機能を地域住民へ開放する
- ・施設に関する情報を地域社会に発信する
- ・地域住民をボランティアとして受け入れる
- ・地域社会の多様な資源を活用した利用者支援
- ・地域住民が参加画する等の施設運営の民主化

等が考えられる。そしてそれらの取り組みが、家庭の社会化を余儀なくされている地域住民の多様なニーズとマッチしていることが望ましい。社会福祉施設で利用者に提供する福祉サービスの充実を図る際には、地域住民の抱える福祉ニーズも念頭に置くことも不可欠

となり、もはや社会福祉施設の対象は施設利用者といった限定的なものではなくなっていることを再確認したい。施設利用者の家族や近隣住民等の施設利用者予備軍をはじめ、将来的には利用者になるであろうといった若年層も対象者である。このように、施設の社会化を積極的に取り組むことで、現時点では社会福祉や地域福祉活動に関心であっても、社会福祉施設からの働きかけを通じて、社会福祉施設に関心を寄せてもらう、また社会福祉施設での活動に興味を持ってもらうといった、地域福祉活動への関心を深めてもらう契機につなげていくことが可能になるのではないだろうか。

そこで筆者は、社会福祉法人として地域のまちづくりの中核的役割を担う社会福祉施設は、ボランティアを受け入れることであらゆる地域住民に社会福祉の現場を体験できる機会を提供することができ、地域住民がその経験から社会福祉に関心を寄せ、そして自らの生活や地域を見直し顕在化している生活問題に気付くとともに、潜在化している問題に対しても意識化していくことに寄与できるのではないかと想定している。

さらに、社会福祉施設でのボランティア活動体験が、福祉サービスの存在に気づき、その気づきが施設業務の理解の一助となり、何より社会福祉施設の現状を認識する機会となりうると考えている。さすれば、そうした情報や経験が、家庭の社会化をすすめるうえで、有効な情報や効果的な判断基準ともなりうるのではないか。その上に、体験者自身にとって貴重な経験値として地域福祉活動への参加を後押する自信にもなりうる期待するのである。

こうした社会福祉施設でのボランティア活動体験が、地域福祉活動の担い手への契機あるいはその第一歩になりうる可能性について考察していきたい。

Ⅲ 社会福祉法人の社会福祉施設にとってボランティアとはどのような存在か

1. アンケート調査結果の概要

筆者が実施したアンケート調査「吹田市内社会福祉施設のボランティア受け入れ実態調査⁵⁾」によると、社会福祉法人の社会福祉施設の約8割がボランティアを受け入れていた。一方企業が運営する社会福祉施設では、ボランティアの受け入れは5割程度にとどまっ

ていた。

企業と比較して社会福祉法人では、ボランティアの受け入れに積極的に取り組んでいるが、それでも2割程度の施設ではボランティアを受け入れていない。その理由として、「ボランティアの受け入れ体制が整っていない」、「どのようにボランティアを募集すればいいかわからない」という、ボランティアを受け入れたいがそのノウハウが分からない、といった意見が多く、「ボランティアを受け入れる必要性を感じない」、「ボランティアに活動してもらおうプログラムが無い」といったボランティアを受け入れることに対して否定的な意見はかなり少数であった。

また、社会福祉法人が運営する社会福祉施設のボランティアを受け入れている理由としては「近隣地域との交流を深めたい」、「施設に対する理解が広がる」、「職員ではできない活動がボランティアではできる」等の意見が上位を占めていた。社会福祉法人として地域社会に対する意識の高さを感じつつ、多様なニーズに対応したいという積極的な支援に取り組む姿勢も感じた。しかし「市民に社会貢献の場を提供することが施設の役割だと考える」といった意見は半数にも満たず、地域住民の「ボランティア活動に参加したい」というニーズに応えることも施設の役割である、という認識が持っていない社会福祉法人もいまだ少なくない。また、ボランティアを受け入れて良かったことについての質問には、「施設のことをボランティアや地域に理解してもらってきっかけとなった」、「施設利用者にとって良い刺激となった」、「職員にとって良い刺激となった」といった、施設側の利益に着目した意見が上位であった。つまり現状としては、「施設にとってプラスになるならボランティアを受け入れる」という施設は多いが、「ボランティアのプラスになるためならうちの施設を活動の場として提供する」という施設は多くないということである。

ただし、「ボランティアにやりがいや生きがいを感じてもらえた」という、ボランティアの利益に着目した意見も見られ、調査結果をみる限り、施設側とボランティア側とのWIN=WINの関係性が構築できる可能性も感じられる。こうしたボランティアの心情を把握した上で受け入れるには、施設とボランティアとの円滑なコミュニケーションを取らねばならない。そのためには、職員の中にボランティアの活動を見守る役

割が必要となる。ボランティアが安心して十分に活動できるような環境を整え、何かトラブルが発生した場合も速やかに対応できなければ、こうしたボランティアの満足感を得ることは難しい。最近では、職員の中でボランティア受け入れ担当者⁶を設置して、ボランティアへの活動支援を行うようになってきた。この調査の中ではボランティア担当者に対する質問もしているが、ボランティアを受け入れている社会福祉施設では、ボランティア担当者がある施設は約78%、担当者がいない施設は22%という結果であり、ボランティアを受け入れていない社会福祉施設では、ボランティア担当者がある施設は18%、担当者がいない施設が82%という結果であった。これらの数値からは、ボランティア担当者を設置しているのだからボランティアを受け入れているのか、あるいはボランティアを受け入れているためにボランティア担当者を設置したのかは、測り知ることができない。しかし、施設にとってもボランティアにとってもWIN=WINとなる関係性を構築するためには、ボランティア担当者の存在は重要であると筆者は考えている。

2. 社会福祉施設がボランティアを受け入れるための取り組み

前項での調査結果によれば、ボランティアを受け入れたいが未だにできていない社会福祉施設には、ボランティアを受け入れるノウハウが未整備であるため、ボランティアの受け入れを促進させるためには、それらを修得できる機会が必要である。

では、誰がその機会を提供するのか。

現況では、社会福祉協議会ボランティアセンター(以下「社協ボランティアセンター」)をその筆頭にあげたい。社協ボランティアセンターは、個人ボランティアやボランティアグループからの活動に関する内容とともに、そうしたボランティアを受け入れる側の相談にも応じる中間支援組織である。そのため、調査を実施した吹田市社協ボランティアセンターでは、ボランティア受け入れを検討している社会福祉施設等に対しては、ボランティアの受け入れに必要なマネジメントの手法や有効なツール類、ボランティア募集のサポート等を丁寧に説明し支援を行っている。

ところが、前出の調査の自由回答欄に記述された意見を見ると、社協ボランティアセンターの存在や活動

内容が、社会福祉施設にはあまり認知されていないという実態が明らかになった。そのため、社協ボランティアセンターが主催する社会福祉施設向けのボランティア受け入れに関する研修に参加した経験を持つ施設は少なく、またその研修自体を知らない施設も少なくなかった。さらには、施設間での情報交換の機会も少なく、他の施設のボランティア受け入れ状況を知るすべがないということも、アンケート調査の結果から垣間見ることができた。

それゆえ、社協ボランティアセンターは、ボランティア受け入れを希望するがそのノウハウの修得に困っている社会福祉施設に対して個々に対応していく直接的支援とともに、他の社会福祉施設のボランティア受け入れ状況や受け入れのノウハウに関する情報を把握したいという、社会福祉施設同士の情報交換の機会を設定するといった間接的支援に取り組むことも必要となっているのではないだろうか。

これまで、こうしたボランティア受け入れに関する研修を実施しても施設側からの参加状況が芳しくなかったのは、社協ボランティアセンター側の「待ち」の姿勢があったためではないだろうか。やはりこれからは社会福祉施設との良好な関係構築に向けて、アウトリーチやネットワークを積極的に仕掛けていくような、「攻め」の姿勢が求められている。それは単に社会福祉施設で活動するボランティアを増やすためではなく、その先の、地域住民の社会福祉現場での活動体験が、地域福祉活動への関心へとつながり、将来の担い手となって地域福祉活動を社協とともに支えてくれる、というねらいがあるということをもふまえたものであると忘れてはならないのである。

Ⅳ. 社会福祉法人が運営する社会福祉施設におけるボランティアの受け入れのあり方について

1. 課題

現在、社会福祉施設の運営主体は社会福祉法人が最も多いが、介護や保育サービスを提供する施設では株式会社等の新規法人の参入が著しい。そのため、同様の事業を展開するうえで、株式会社やNPO等から社会福祉法人の税制優遇や事業運営の不透明性などを厳しく指摘する意見も出てきている。と同時に、社会福祉法人としての民間性を堅持しつつ、社会的責任とし

て社会貢献活動に励むことへの期待も大きくなっている。

したがって、社会福祉法人の運営する社会福祉施設では、本来業務に加え、地域住民のニーズを把握し、それらにできる限りの確に対処していくサービスを提供していくことが求められている。

しかしながら、社会福祉施設が社会福祉法人としての期待に応えることは、現実的には非常に厳しい状況である。

その理由としては次の3点があげられる。

1つ目は、多様な業務を遂行できる職員確保が質的にも量的にも非常に厳しい状況ということである。

例えば、高齢者施設の場合、「平成24年度福祉分野の求人・求職動向（概要）」⁷によると、有効求人倍率は介護保険施設が1.47倍、介護保険施設以外が4.09倍となっており、いずれも人材が不足している状況となっている。そのため、現在の職員は常時人材不足の中で相互に補完しながら日常業務に取り組んでおり、休息や休日の確保に苦慮することも少なくない。さらに実労働に比べ賃金の安さを感じている職員も多く、労働条件の厳しさから、介護職員の離職率は一般産業の離職率の2倍以上となっている⁸。そうした職場環境であれば職員の定着率もおおのずと低くなり、経験豊富な職員は同僚が減っていく一方で、新人職員のサポートを余儀なくされ、一層煩雑で過度な業務が課せられることになる。こうした職員の待遇問題を解消するための施策も検討されているが、表面的であり根本的な解決策にはなっていない。

2つ目は、職員の業務内容の拡散化である。社会福祉法人として地域福祉活動に取り組むとしても、職員としてのスキルはレジデンシャル・ワーカーとしてのものであり、施設利用者の退所や入所の際に地域社会と関わるがあっても、地域福祉活動に取り組むためのフィールド・ワーカーとしてのスキルを修得できる機会には恵まれていない。地域福祉活動は間接的支援も多く、また対象となる住民は不特定多数なため、限定された対象者への直接的支援の経験のみを積み重ねてきた職員であれば、地域福祉活動への取り組みで戸惑うことも少なくないであろう。「地域と関わるということが、具体的にどのようなことをすることなのか分からない」という、職員の声を聞くことも少ないのが実情なのである。

3つ目は、ボランティアの受け入れに対する理解の困難さである。社会福祉法人として地域貢献を必然とする中で、社会福祉施設としての施設の社会化を図るためにボランティアの受け入れを積極的に進めていく意義は大きい。また、そうしたボランティアを受け入れることが、地域住民にとっての福祉力の向上につながって、地域福祉活動の活性化への一助となっていくことを期待している。

しかしながら、そうした意義を施設としてまた全職員が其々の立場で理解して、ボランティアの受け入れに積極的に関与することは、現実的には非常に難しい。実際にボランティアを受け入れることで、筆者は受け入れた施設に①時間的リスク、②金銭的リスク、③関与的リスク、④精神的リスクの4つのリスクが発生すると考えている。①時間的リスクとは、ボランティアが自らの活動に主体的に積極的に参加して、施設内での役割を全うできるまでには、相応の時間を要するということである。②金銭的リスクとは、「ボランティアはタダ働き」という概念を持つ受け入れ側も多いが、実際にはボランティアが安心して安全に活動するための費用は発生し、活動自体にも費用はかかるということである。③関与的リスクとは、ボランティアに対しての声かけや活動の振り返り、施設側からの謝意の伝達等、ボランティアが自信を持って活動を継続していくために不可欠な関与が必要だということである。④精神的リスクとは、ボランティアはそれぞれの個別的な事情で活動の休止や中止、活動頻度の変化などが発生するため、安定した安価なマンパワーではなく、施設側はその不安定さを理解しなければならないということである。

以上の3つの理由はいずれも職員の待遇や意識のあり方に着目しており、社会福祉法人の運営責任者は法人としての社会的責任を遂行するためには、過剰ともいえる負担を職員に課さなければ成立しないという実態を十分理解する必要がある。そのうえで、社会福祉法人の社会福祉施設が、施設の社会化の一環としてボランティアを受け入れるにあたり、職員の本来業務に対するモチベーションの維持を考慮した、マネジメント能力が求められてくる。そして直接的にボランティアと向きあうボランティアコーディネーター（受入担当者）を設置するならば、職員間での合意を十分にとり、働きやすい環境整備は欠かせない。

2. 今後について

これから社会福祉法人が地域福祉活動に取り組む際に対象となる諸問題は、それぞれの社会福祉施設で培ってきた経験やノウハウをそのまま活用できるものばかりではない。社会福祉法人に期待されている児童・生徒に対する福祉教育をはじめ、生活困窮者に対する就労支援、引きこもりや孤立した高齢者等の居場所づくり、災害時の要援護者支援、刑務所出所者の福祉的支援等、具体的なプログラムづくりや個別支援などは、いずれの問題も複数のニーズが混在する多問題であり、一朝一夕では到底対応できない複雑で困難なものばかりである。

そのため、社会福祉法人として地域に貢献する活動に向き合う時、単独の施設での取り組みでは困難であり、複数の社会福祉法人間の連携と協働は必須となる。従来より高齢者施設同士、障害者施設同士、児童施設同士といった同種施設間のつながりはあったものの、分野や施設種別を超えた横断的な繋がりを持たなければ、こうした複雑なニーズには対応が難しい。

ところが、こうした分野を超えた関係は、施設同士が自ら歩み寄って自然に構築されるとは考えにくい。

そのためには、やはり社会福祉法人としての同じ責務を担う社協がつなぎ役となって、地域の社会資源の活性化に向けた各施設の関係構築に向けて尽力することに期待したい。社協には、中間支援組織として施設と施設の間にも立ち、地域福祉活動を推進する役割にもより一層期待するところである。

V. おわりに

本稿では、社会福祉施設におけるボランティア受け入れのあり方を検討することで、受け入れたボランティアが地域福祉活動の担い手へと変化するために必要となる要件や、今後の方向性について検討することを目的としたが、施設で活動したボランティアが実際に地域福祉活動の担い手になっているのか、という問いへの明解な結論には到底達するものにはならなかった。しかしながら、その問いを検討するための前段となる、社会福祉法人が有する地域福祉に対する社会的責任や、社会福祉施設の社会化の必要性については、「ボランティアを受け入れる」という側面から、多少の考察ができたのではないかと考える。

社会福祉法人の社会福祉施設に対しては、社会福祉法人であることの自覚と社会的責任の具現化が一層求められ、着実に実績を積み重ね社会的アピールに努めることが急務とされている。そのためには、社会福祉施設としての多様化するニーズに応える専門性と、そうした業務に専門職としての自負を持って向き合う職員の確保が求められるであろう。いずれにせよ、単独組織の問題として捉えるのではなく、また社会福祉施設だけではない、社協をも巻き込んだ様々なネットワークを活用しながら、社会全体で取り組む問題であるという其々の立場においての認識が重要なのである。

注

- 1 これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書「地域における『新たな支え合い』を求めて—住民と行政の協働による新しい福祉—」、全国社会福祉協議会発行、2008年6月で提言されている。
- 2 1982年に静岡ボランティア協会が青少年を対象とする夏休みのボランティア活動体験「サマー・ショートボランティア活動計画」を実施した。その後全国的にこうしたプログラムが展開され、1990年代前半からは企業人や退職者の参加も増えていった。
- 3 日本経済新聞 2014年3月25日付け
- 4 「平成26年度版子ども・若者白書」内閣府によると、平成20年度児童養護施設への入所理由は、「父母の虐待・酷使」が14.4%、「父母の放任・怠惰」が13.8%を占めている。
- 5 アンケート調査「吹田市内社会福祉施設のボランティア受け入れ実態調査」は、石井祐理子、「社会福祉施設における運営主体とボランティアの受け入れに関する一考察」、京都光華女子大学研究紀要第51号、2013年12月(pp40-45)にて詳細報告している。
- 6 日本ボランティアコーディネーター協会の会員の内訳(2011年12月末時点)をみると、福祉保健医療関係者は14.7%であり、社会福祉協議会(34.0%)に次いで多く占めている。
- 7 「平成24年度福祉分野の求人求職動向」福祉人材センター・バンク職業紹介実績報告、社会福祉法人

全国社会福祉協議会中央福祉人材センター、

- 8 厚生労働省「雇用動向調査」、(財)介護労働安定センター「平成22年度介護労働実態調査」

【参考文献】

- 右田紀久恵、井岡勉編著、「地域福祉いま問われているもの」、ミネルヴァ書房、1984年
- 福祉労働・福祉経営協働研究会編「民間社会福祉事業と公的責任」、かもがわ出版、2003年
- 北場勉、「戦後「措置制度」の成立と変容」、法律文化社、2005年
- 柴田周二・浜屋和子・森悦子・湯川聰子編著、「生活支援のための家政学概論」、ミネルヴァ書房、2005年
- 上野谷加代子・松端克文・山縣文治編、「よくわかる地域福祉第4版」、ミネルヴァ書房、2010年
- 「月刊福祉 特集福祉施設の現状と課題～これまで果たしてきた役割と今後の方向性～」2005年11月号、全国社会福祉協議会
- 「月刊福祉 特集地域における社会福祉法人の役割」2010年4月号、全国社会福祉協議会
- 「月刊福祉 特集社会福祉法人の存在意義」2012年12月号、全国社会福祉協議会
- 秋山智久「『施設の社会化』とは何か—その概念・歴史・発展段階」鉄道弘済会『社会福祉研究』第23号、1978年10月
- 牧里毎治「施設社会化の到達点と課題—いわゆる処遇の社会化を中心に—」大阪府立大学社会福祉学部社会問題研究、1983、33(1)、1983年10月
- 藤原慶二「地域社会と社会福祉施設のあり方に関する一考察—「施設の社会化」の展開と課題—」、関西福祉大学社会福祉学部研究紀要第12号、pp27-34、2009年
- 村田文世「福祉市場化における社会福祉法人経営—「事業ドメイン」からみる新たな公共性—」、九州看護福祉大学社会福祉学第52巻第1号、pp16-28、2011年