

## 住民主体の地域福祉活動をめぐる一形態

### —地区ボランティアセンターの役割、活動内容、機能に焦点を当てた概念整理—

南 多恵子

#### I. はじめに

わが国にはいくつかの形態のボランティアセンターが存在している。その代表格は社会福祉協議会ボランティアセンターで、社会福祉協議会（以下、社協）は全国の自治体に存在しているので数的には最も多い。他には、民間のボランティアセンターや大学や企業設置のボランティアセンターなどが挙げられる。そのいずれも、おおむねボランティアコーディネーターと呼ばれる職員が配置され、ボランティアコーディネーション業務にあたっている。

その他に、SNS 検索サイト Google や Yahoo で検索すると、地域住民主体で運営されるという「地区ボランティアセンター」なるボランティアセンターもいくつか散見できる。本稿では、この地区ボランティアセンターに着目し、主にその役割、活動内容、機能に焦点を当てて探索的に捉えてみたい。というのは、検索サイト CiNii で検索したところ、“地区ボランティアセンター”では論文は1つも見つからない。その実態はどうなっているのか、整理されたものは見当たらないのである。

そもそもボランティアセンターが我が国で登場する萌芽は、1962年に徳島県社協（徳島市）で始まった「善意銀行」<sup>1</sup>や、日本で初めて1965年に設立された民間のボランティアセンター「大阪ボランティア協会」（大阪市）<sup>2</sup>といわれている。それ以降、時代の変遷に呼応して、ボランティアセンターは発展してきた。（特活）日本ボランティアコーディネーター協会の後藤は、「1980年代には在宅福祉ニーズへのボランティア依頼が増加するにつれて、ボランティアセンターにおける依頼者と活動希望者のボランティアコーディネーションの必要性が高まった。さらに、1990年代に入ると、企業の社会貢献の活性化や大学におけるボランティアセンターの設置がすすむなか、ボランティアコーディネーターにも個別のニーズ調整にとどまらない新たな

ボランティアプログラムを開発する役割が求められてくる」と述べている<sup>3</sup>。変遷を重ねつつも、ボランティアセンターはいつの時代も、市民の主体的な参加を支援する場所であることに違いない。

ボランティア活動には、自発性・無償性・社会性・先駆性などの性質があり、既存の制度やサービスがなくても社会的に必要なニーズに気づき、共感すれば、人は主体的に動き、課題解決へ向けて参加する特徴がある。それは、ボランティアセンターが立ち上がり始めた萌芽期どころか、その語源を紐解けば、自らの地域を主体的に守る志願兵であった歴史に遡る。19世紀に入ると、社会的問題の解決に自主的に（志願して）取り組む人を示す言葉となった<sup>4</sup>。

現在、我々の暮らしをめぐる社会的問題は多岐に渡り、その問題解決を公的サービスにのみ委ねるのではなく、地域社会に暮らす市民一人ひとりがそれらの問題に気づき、支え合う必要性があることは自明である。また、ボランティア活動の性質にそれらはそもそも含まれており、“このままでは地域がもたない”“何かできることがあればしたい”との気持ちを持つ市民も少なくないだろう。

こうした時代だからこそ、市民がより社会的問題に気づき、参加したいという気持ちを後押しする仕組みがあるのはとても重要なことだ。地区ボランティアセンターはその1つとなり得る存在なのか、どのような機能を発揮している拠点なのかを整理し、その存在意義を考察することに意味があるのか。今回は、ホームページ検索や現地訪問などを通じて入手できる情報をもとに概念整理を試みたい。そして、そこで得た知見をもとに、どのような意義や有効性があるかを考察していきたい。

## II. 地区ボランティアセンターとは何か

Google 及び Yahoo で検索した結果、表1の通り、7件の地区ボランティアセンターがヒットした。共通する特徴は、運営主体は社協とその地域の住民組織である。また、神奈川県、兵庫県、滋賀県、長野県にあるのみで、全国的な広がりがあるわけではなかった。また、伊丹市社協の地区ボランティアセンターには地区助けあいセンターという別称があるようだが、その他はすべて地区ボランティアセンターのみの名称を使っている。

次に、ホームページや発行資料等に掲載されている情報から設立経緯が読み取れるものについて確認していく。なお、これ以降、地区ボランティアセンターを地区ボラセンと省略し表記する(表2)。

表2から読み取れることは、高島市社協の地区ボラ

センにおける地区とは合併前の旧町村エリアを地区としているが、その他が用いる地区とはおおむね小学校区を指している。社協は元来、地域福祉推進の手法として小地域福祉活動を実践してきた。その一環として、地区ボラセンという活動メニューがあるという位置づけである。一方、高島市社協は合併前の旧町村が単位なので、小学校区よりも広いエリアを対象域としているという違いがある。設置年がいつなのか、平成の大合併の前後いずれかで変化があるのかもしれない。

ここでいう小地域とは、たとえば都市部では小学校区や自治会、地方では集落や隣保組織のようなエリアと考えられる。<sup>10</sup> その小地域を単位に、住民主体の「地区社会福祉協議会」を組織し、地区社協の実践を支援することで地域福祉活動を推進している。地区社協とは、以下のような形態を指す。「住民の主体的な福祉活動による福祉コミュニティづくりを目的に、市町村

表1 地区ボランティアセンターをキーワードとして検索したセンター一覧

	名 称	運営主体
1	地区ボランティアセンター	西宮市社会福祉協議会・地域住民(兵庫県)
2	地区ボランティアセンター(地区助けあいセンター)	伊丹市社会福祉協議会・地域住民(兵庫県)
3	地区ボランティアセンター	高島市社会福祉協議会・地域住民(滋賀県)
4	地区ボランティアセンター	茅ヶ崎市社会福祉協議会・地域住民(神奈川県)
5	地区ボランティアセンター	綾瀬市社会福祉協議会・地域住民(神奈川県)
6	地区ボランティアセンター	横須賀市社会福祉協議会・地域住民(神奈川県)
7	地区ボランティアセンター	長野市社会福祉協議会・地域住民(長野県)

表2 地区ボランティアセンターの設立経緯

	名 称	設立経緯
1	西宮市社協地区ボラセン	社協分区(地域住民)が主体となり、住民相互のたすけあい活動の拠点として、公民館・市民館・小学校等に開設。1987年に鳴尾支部で開設され、震災後に全地域に普及している。 <sup>5</sup> 分区は小学校区を指す。ホームページ上には32分区の地区ボラセンが紹介されている。
2	伊丹市社協地区ボラセン	2002年に地域福祉計画を策定し、各小学校区に小地域福祉拠点の整備を進め、その具体的取り組みとして、2002年度から各小学校区に「地域福祉ネット会議」(以下「ネット会議」という。)の設置をすすめ、現在(2016年)では15校区に設置されている。 ネット会議で様々な議論を続ける中、地域内での困りごとは地域内で解決しようとの思いから、それぞれの地域においてアンケート調査を行い、地域内での困りごとを抽出し、これらを手助けできる人を地域内からボランティアとして登録募集を行い、地域内でのボランティア派遣の要請に応えている。 そして、地域の高齢者・障がい者・児童等が抱える福祉的ニーズに住民が「近隣共助の助け合い精神」で対応する気軽なボランティア活動を振興するため、それぞれの地域に「地区ボランティアセンター」の設置をすすめてきている。現在10校区において地区ボランティアセンターが開設されている。 <sup>6</sup>
3	高島市社協地区ボラセン	1995年に6町村が合併し高島市となる。高島市社協では合併前の旧町村単位を「地区」とし、その単位に設立された地域福祉を推進する住民組織、住民福祉協議会の活動の1つとして位置づけている。6地区のうち、最も早い安曇川地区ボランティアセンターの設立は2012年。現在は6地区すべてに設置済。

4	茅ヶ崎市社協地区ボラセン	茅ヶ崎市社協では、2011年～2014年の「茅ヶ崎市地域福祉活動計画（第4次）」において「地区ボランティアセンターの活動推進」を重点的な取り組みに位置づけ、市の地域福祉計画との連携・協働のもと、地区社協を中心に各地区の福祉を支援する団体や、それぞれの地区に暮らす住民の方々の理解・協力を得ながら、進めている。
5	綾瀬市社協地区ボラセン	綾瀬市社協発行の「地区社協活動マニュアル」 <sup>7</sup> によると、1996年から市内14自治会で地域福祉向上のための「地区社協」の組織化を進め2010年に全地区で設立されている。地区ボラセンは、その地区社協活動の1つに位置づけられ、中でも、ボランティア主導・構成員連携型の活動の1つとしてイメージされている。
6	横須賀市社協地区ボラセン	1987年～1989年に神奈川県社協が「地区ボランティア・センター促進事業」を展開。その際、同市武山地区がモデル地区となる。その成果を評価した横須賀市と横須賀市社協が全地区設置に向けて動き出し、1995年に「地区ボランティアセンター拠点整備費・運営費助成金交付要綱」を作成した。1987年7月に武山地区ボラセンが開設。2000年には同市17地区すべてに設置された。 <sup>8</sup>
7	長野市社協地区ボラセン	ホームページ、発行資料上は見い出せず。長野市社協ホームページでは、13か所の地区ボラセンが紹介されている。 <sup>9</sup>

以下の町内会や小学校・中学校区域に組織され、町内会等の住民組織、商店会等や子ども・障害・高齢の当事者組織、民生委員・児童委員や社会福祉関係者、学校関係者等さまざまな地域社会の関係団体で構成される。地域によって校区社協、支部社協、福祉委員会等、呼称はさまざまである。全国における設置率は低い。<sup>11</sup> こうした組織が母体となって、さらなる地域福祉活動を広げるため、地区ボラセンという事業に取り組んでいる組織が、全国の多くの地区ボラセンだといえる。

また、1980年代にスタートしたのは西宮市社協地区ボラセンと横須賀市社協地区ボラセンで、最も古い。全市的に一斉に設立されたのではなく、ある地区でスタートしたものが徐々に市域に広がっていった様子が伺える。そして、神奈川県下の3市の場合、神奈川県社協が「地区ボランティア・センター促進事業」なる普及事業を展開したことが大きなきっかけになったことは大いに想像できる。

### Ⅲ. 地区ボランティアセンターの役割、活動内容

では、この地区ボラセンの活動内容はどのようなもので、その結果、どのような役割を果たしているのだろうか。ここでも、ホームページや発行資料等から読み取れることを表3に取り上げていきたい。

表3からは、ボランティアをキーワードとした地域住民の居住エリア内での暮らしの困りごとを受け止め、個別に相談に応じると共に、交流や多様な社会資源のネットワーク拠点でもあることが読み取れる。長

野市社協長野市ボラセンが編集発行している「ボランティアかわらばん」No.335では、「近年、一人ひとりが豊かな暮らしを支え、地域の果たす役割がクローズアップされています。生活に密着した問題を、地域住民の支え合いの中で解決していこうとする「地域福祉」の推進もその1つです。地区によって異なる住民の悩みや課題を受け止め、課題解決に取り組む地域住民を支援していくためにも、「拠点」になる場があることが望まれます<sup>19</sup>と解説している。これこそが、地区ボラセンの役割であり存在意義なのではないか。自分たちの地域課題を自分たちで取り組んでいく。その手だてとして、地区にボランティアセンターがあれば課題が顕在化し、またそこに手を差し伸べたい地域住民の意欲を活動にまで引き上げ、マッチングすることができる。

その成果として、伊丹市地区ボラセンから引用すると、地域の困りごととしてあがってきている「話し手がほしい」、「買い物と一緒に行ってほしい」、「ゴミ出しをしてほしい」、「電球交換をしてほしい」、「家の中の大きな荷物を一緒に運ぶのを手伝ってほしい」といった家事や作業・外出介助などの日常生活の手伝いといった、高齢や障がいのある住民が抱える日常生活上の困りごとに対処する場所になっていることは、いずれの地区ボラセンからも読み取れる。また、地区にボランティアセンターがあることで福祉以外のネットワーク構築の拠点としても成果を挙げている様子もうかがい知れる。自治体に1つだけの社協ボラセンが職員だけで行うのと、居住地域ごとの方法で、住民参加で活動を行うのとでは、そのきめ細やかさや視点も

表3 地区ボランティアセンターの活動内容

	名 称	主な活動内容
1	西宮市社協地区ボラセン	「相談・情報提供」「ボランティア活動の普及促進」「ボランティアによる生活支援や地区ボランティアセンターの拠点機能を活用した支援」「個人や各種地域団体および専門機関とのコーディネート」の4つの昨日の充実を進めている。また、地区ボラセンから独居高齢者等に電話をして日頃の様子や困りごと等を伺う「見守り電話訪問」を実施しているところもある。 <sup>12</sup>
2	伊丹市社協地区ボラセン	基本理念は、地域住民にとって身近な小学校区を圏域に、高齢者や障がい者などの当事者がいつまでも住みなれた地域で生活できるよう、『地域でできることは地域で』を合言葉に「近隣共助の精神で助けあい支え合う」ということ。具体的には、「話し手がほしい」、「買い物一緒に行ってほしい」、「ゴミ出しをしてほしい」、「電球交換をしてほしい」、「家の中の大きな荷物を一緒に運ぶのを手伝ってほしい」などの要望に対して、当事者の自立を側面的に支援する、地域ボランティアがサポートするというもの <sup>13</sup> 。
3	高島市社協地区ボラセン	①身近な心配ごとの持ち寄り場（ご近所の心配な方のこと、地域の困りごとを受け止め、一緒に解決をする）、②ボランティアや住民の交流拠点（地域でボランティア活動をされている方たちが知り合う場）、③みんなの居場所（話を聞いてほしい方、悩みを共有できる仲間づくり）の3点を活動の柱、役割として掲げている。 <sup>14</sup>
4	茅ヶ崎市社協地区ボラセン	地区ボラセンは、ちょっとした困りごとの手助けなど、同じ地区に暮らす人同士の支え合い活動。「お手伝いしてほしいけれど、どこに頼んだらいいのかわからない」、「何か活動したいけれど、適当な活動が見つからない」…そんな人や思いを、身近なところでつなぎ合わせる場でもある。それぞれ、その地区に暮らす人の参加で、地区の声を聞きながら、立ち上げてきた活動。 <sup>15</sup>
5	綾瀬市社協地区ボラセン	無償ボランティア活動で、草刈り、電灯交換、物置片付け等。（地区ボラセン事業の活動報告がある「落合地区社協ホームページ」より。） <sup>16</sup>
6	横須賀市社協地区ボラセン	地区社協では、各地区でのボランティア活動をすすめるために、地区ボランティアセンターを設置・運営しており、各地区でボランティア活動に関する様々な相談に応じている。家事や作業・外出介助などの日常生活の手伝い、文通や訪問活動などのふれあい活動を紹介します。さらに、身近な困りごとの解決のためのボランティアと一緒に考え、活動につなげる。 <sup>17</sup>
7	長野市社協地区ボラセン	ボランティアをしたい人、求める人がともに活動を進められる場。地域の方の居場所になる。ボランティア養成講座の実施。商工会議所、商店街、まちづくりNPOなどと福祉関係のボランティアがつながる場。地域福祉活動の本拠地的役割。人々が出会い、つながり、ふれあう場になり、地域の人を支える拠点。 <sup>18</sup> （松代ボランティア室の紹介より要約）

違ったものになるの想像に易い。

#### Ⅳ. 考察—地区ボランティアセンターが果たす機能とは何か

地区ボラセンは、自然発生的に生まれ地域住民が運営しているというタイプのボラセンではなかった。社協が地域住民と共に運営する活動拠点で、計画に則って意図的に拠点化した背景がみてとれる。あえて小地域に、あるいは合併前の旧町村単位にその仕組みを据えたからには、そこで発揮させたい機能があったからではないだろうか。

そもそも社協とは、社会福祉法第109条に位置づけられた地域福祉の推進を図ることを目的とする団体である。小地域単位に設置された地区ボラセンは、従来

の小地域福祉活動をさらに高めることができる、旧町村単位に設置された地区ボラセンは、合併前の圏域の地域福祉活動をさらに高めることができる効果があると期待して、あえて設置してきたのではないか。

横須賀市社協地区ボラセンは、もともと神奈川県社協「地区ボラセン促進事業」のモデル指定を受け、市社協とともに資金、職員等の支援体制を整えて取り組んだことが記録に残る。それによれば、当初から以下のねらいがあったことがわかる。<sup>20</sup>

1. 地区ボランティア・センター事業のねらい  
 日常の生活圏に近似していると思われる地区社会福祉協議会域にボランティア活動の拠点を確保し、
- ① . 日常生活上のニーズに対応したボランティア活動の育成
  - ② . そうした活動の組織化と在宅福祉を念頭においた効果的な運営をはかることをねらいとする。

神奈川県社協「地区ボランティア・センター促進事業」資料より抜粋

つまり、地区レベルでの在宅福祉サービスの充実を図るためであった。1980年代は、社会福祉分野では「施設福祉」中心の政策から「在宅福祉」への転換がはかれ、これに伴い「在宅ボランティア」の必要性が協調された時代である。<sup>21</sup> そのような時代背景も反映していた可能性はある。

また、綾瀬市社協が制作した「地区社協活動マニユ

アル』には、図1が掲載されている。これによると、地区ボランティアセンターは、“ボランティア主導・構成員連携型”の取り組みに位置付けている。その対極には“自治会・構成員主導型”の活動が書かれ、自治会・構成員主導型からボランティア主導・構成員連携型に矢印が向かっている。<sup>22</sup> マニュアルには、自治会役員など限られた人たちが地域福祉活動を担うのではなく、草の根的な活動をしている団体や、災害時に見られるように「人のために何かしたい」「住み慣れた地域で役に立ちたい」という気持ちがあるにも拘わらず、地域における受け皿がないため埋もれてしまう人材の受け皿として機能させたいくだけがある。<sup>23</sup> 自治会、町内会活動ではカバーしきれないニーズがあったとき、あるいは普段はそうした活動に参加していない人が地域のために何かしたいと思った時、その受け皿となるのはボランティア活動という切り口が必要になるということではないか。ボランティア活

地区社協活動展開のイメージ図

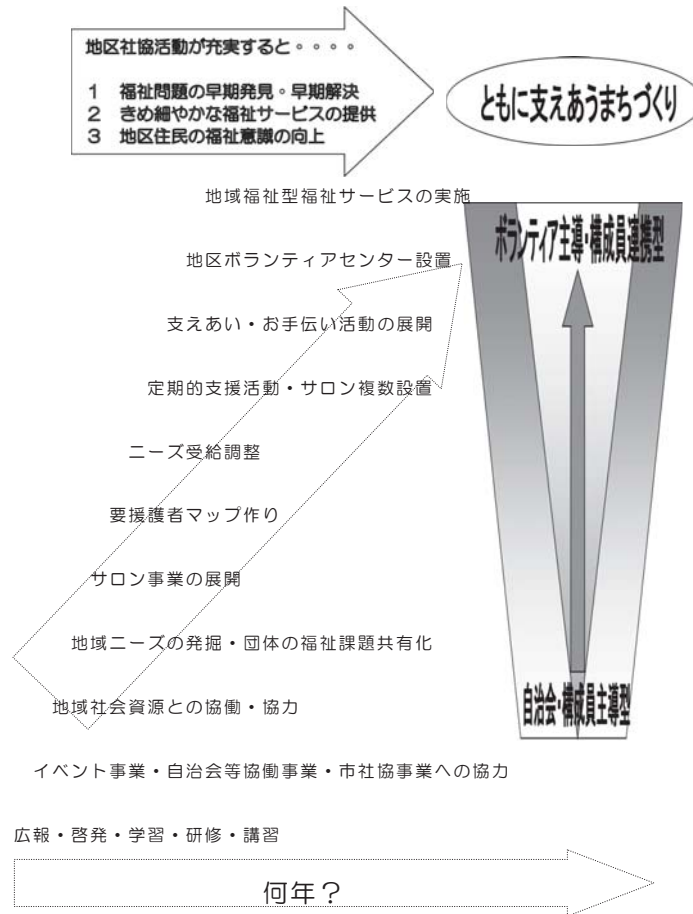


図1 地区社協活動展開のイメージ図（綾瀬市社協「地区社協活動マニュアル」より）

動は時にテーマ型の活動ともいわれ、同地域に暮らすことで活動するのではなく、個々人の気になるテーマごとに集まり活動をする特徴がある。そこに集まる人たちは同地域に暮らす人ではなく、あくまでテーマに魅かれて活動に参加する人である。地区ボラセンを置くことで、ボランティア活動をしたい、来てもらいたいという地域住民の声にも応え得る受け皿としての機能が発揮できる。

また、一覧では唯一、合併前の旧町村域単位で地区ボラセンを設置する高島市社協の場合、平成の広域合併をした自治体社協には参考になるモデルなのではないだろうか。広域合併をすると、職員数が限られる中で非常に広いエリアの地域福祉推進を担うこととなり、きめ細やかな対応は困難となる。その時に、地域住民にとって馴染みのある急町村単位で相談窓口を置くことで、地域住民にとってサービス低下を防ぐ、同じ立場の住民の方に相談できる、困りごとを発見してもらえするというメリットがあり、社協としても、地域住民と協働することできめ細やかな対応が維持・拡大できるメリットが考えられる。

いずれにせよ、ボランティアセンターと銘打つことで、社会参加したいと思う多様な人材を引き付ける受け皿の機能が期待できることは大きな意義ではないか。そこには、ボラセン運営に参画する主体的な地域住民が運営を引き受けているという事実も非常に大きい。自分たちの暮らしは自分たちで守る自治の精神、ボランタリズムが守られ、育まれる場所としても大切な拠点になるのではないだろうか。

## V. おわりに

これまで限られた資料をもとに、地区ボラセンを概観し、その活動内容や役割から、どのような機能を果たしているかを考察してきた。しかし、全国に社協はあり小地域福祉活動に取り組む社協も多いが、地区ボラセンを立ち上げている社協はとても少ないことは否めない。徐々に広がりを見せてはいるが、それはなぜか？ その可能性はいくつも考えられる。ボランティアセンターと銘打たなくとも類似の活動をされているのかもしれない。地域住民が担い手となるからにはそのような人材が必要で、その人材がいなかったのかもしれない。あるいは、運営費の確保ができなかったから

かもしれない。地区ボラセンのほとんどは地域住民と社協との連携で、その連携がうまくいかなかったのかもしれないし、ニーズがあがってこなかったのかもしれない。しかし、地域で住民同士の支え合い、助け合いが求められるこの時代だからこそ、地区ボラセンの実践から学び取れることがあるはずである。今回はあくまで誰もが目にできる資料類から考察に留まり、地区ボラセンを探るほんの端緒に過ぎず、どのような相談対応や事業展開が行われているのかリアリティのある考察には至っていない。今後は、実際に地区ボラセンが生み出している具体的な実践を掘り下げて、改めて意義を確認し、それら実践が生み出されるための要因などを追求していく必要がある。それは別稿に委ねたい。

## 引用文献

- 1 木谷宜弘資料館ホームページ (<http://e-fukushi.ict-tokushima.jp/kitani-archives/zeni-bank/>) 20160904 取得
- 2 大阪ボランティア協会ホームページ (<http://www.osakavol.org/>) 20160904 取得
- 3 後藤麻理子 (2015) 「ボランティアコーディネーターの現状と課題」『月刊福祉 (第98巻第13号)』全国社会福祉協議会、p27
- 4 (特活) 日本ボランティアコーディネーター協会編、早瀬昇・筒井のり子著 (2015) 『ボランティアコーディネーション力ー市民の社会参加を支えるチカラボランティアコーディネーション力検定公式テキストー』中央法規出版、p12
- 5 多田美貴子 (2010) 「社協がすすめる地域の“あんしん”づくり」『月刊福祉 (第93巻第7号)』全国社会福祉協議会、p25
- 6 伊丹市ホームページ ([http://www.city.itami.lg.jp/SOSIKI/KENKOFUKUSHI/TIKI\\_KONEN/TIIKIHUKUSI/NET\\_KAIGI/](http://www.city.itami.lg.jp/SOSIKI/KENKOFUKUSHI/TIKI_KONEN/TIIKIHUKUSI/NET_KAIGI/)) 20160912 取得
- 7 綾瀬市社会福祉協議会 (2013) 「地区社協活動マニユアル」、pp14-15
- 8 全国社会福祉協議会 (2007) 「Norma (No.209)」、pp6-7
- 9 長野市社会福祉協議会ホームページ (<http://www.vnetnagano.or.jp/lvc/index.htm>) 20160915 取

- 得
- 10 柴田謙治、原田正樹、名賀亨（2010）『ボランティア論～「広がり」から「深まり」へ～』、みらい、p205
  - 11 同上、p104
  - 12 西宮市社会福祉協議会ホームページ ([http://www.n-shakyo.jp/business/?page\\_id=4](http://www.n-shakyo.jp/business/?page_id=4)) 20160915 取得
  - 13 伊丹市社会福祉協議会ホームページ (<http://www.itami-shakyo.or.jp/busho/tii04.html>) 20160915 取得
  - 14 高島市社会福祉協議会ホームページ (<http://takashima-shakyo.or.jp/jyumin/index.htm>) 20160915 取得
  - 15 茅ヶ崎市社会福祉協議会ホームページ ([http://www.shakyo-chigasaki.or.jp/html/csw\\_areaVC.html](http://www.shakyo-chigasaki.or.jp/html/csw_areaVC.html)) 20160915 取得
  - 16 綾瀬市社会福祉協議会ホームページ (<http://www.ayase-shakyo.or.jp/ochiai/>) 20160915 取得
  - 17 綾瀬市社会福祉協議会ホームページ (<http://www.yokosuka-shakyo.or.jp/vc/tikuvc/index.html/>) 20160915 取得
  - 18 長野市社会福祉協議会長野市ボランティアセンター内「ながのボランティアかわらばん編集委員会」編（2010）『ボランティアかわらばん（No.335）』
  - 19 同上、p1
  - 20 横須賀市社会福祉協議会ホームページ ([www.yokosuka-shakyo.or.jp/vc/tikuvc/keii.pdf](http://www.yokosuka-shakyo.or.jp/vc/tikuvc/keii.pdf)) 20160915 取得
  - 21 日本ボランティアコーディネーター協会編、早瀬昇、筒井のり子（2015）『ボランティアコーディネーションカ-市民の社会参加を支えるチカラ-』、中央法規出版、p53
  - 22 同上7、p15
  - 23 同上7、p7

綾瀬市社会福祉協議会ホームページ  
 横須賀市社会福祉協議会ホームページ  
 長野市社会福祉協議会ホームページ

### 参考文献

西宮市社会福祉協議会ホームページ  
 伊丹市社会福祉協議会ホームページ  
 高島市社会福祉協議会ホームページ  
 茅ヶ崎市社会福祉協議会ホームページ

