

地域福祉の推進と市民社会の成熟をめざして

ボランティアビューロー・
ボランティア情報センター
の発展・強化に関する計画

大阪市ボランティア情報センター運営委員会

平成23年3月25日

目次

はじめに～温故知新～	1
I 社会福祉協議会のボランティア・市民活動推進部門のミッション	3
II ボランティアビューロー、ボランティア情報センターの機能強化が必要な社会的背景	4
III 現状分析:「ボランティアビューロー・ボランティア情報センターの強みと弱み」	8
IV ボランティアビューロー、ボランティア情報センターの発展・強化の向けての 3つの提案と「強化すべき役割・機能」	14
* 参考資料、委員会の経過	20
* 委員一覧	21

はじめに～温故知新～

今から約30年前の昭和55（1980）年に、大阪市社会福祉審議会が「ボランティア活動の推進に関する答申」を市長に提出した。その答申では「市段階にボランティアセンター、区段階にボランティアビューロー、地域段階にボランティアコーナーの設置を」との構想が打ち出された。当時は、日本の高齢化率がまだ9.1%だった時代であり、施設福祉サービスが中心であり、在宅福祉サービスの必要性や、ノーマライゼーション思想が少しずつ普及し始めた頃であったことを考え合わせると、まさに、「地域福祉」「地域主権」「住民参加」の理念の具現化を目指す、先駆的・画期的な答申であった。

以降、大阪市ボランティアセンター（当時）やボランティアビューロー（以下、ビューロー）では、市域や区域のニーズに沿ったテーマで、比較的初心者が参加しやすい講座（例えばボランティア入門講座、喫茶ボランティアや保育ボランティアといったテーマがわかりやすいもの、日曜大工やパソコン、おもちゃの修理といった特技の活かせるもの、社会人のために土日に開催する講座などもあった）や学習会が各地で開催され、多くの市民をボランティア活動へといざなってきた。

また、平成7（1995）年に起きた阪神淡路大震災以降は、ボランティア活動の社会的認知度が急激に高まった。それに伴いボランティア・コーディネーションの専門性や重要性も社会的に認知され、ボランティアセンターの機能や役割を強化することが求められた。このような社会的要請を受けて、平成10（1998）年に大阪市ボランティアセンターが、現在の大阪市ボランティア情報センター（以下、センター）として発展強化された。これにより、センターとビューローの役割分担が明確になり、地域福祉を推進する社会福祉協議会本来の役割や機能の一翼を担ってきた。

しかし、現在孤独死や自死者の増加、高齢者や児童などへの虐待の顕在化に象徴される社会的孤立の急速な進行やコミュニティ機能の低下、既存の地域組織や地域活動に携わる活動者の固定化・高齢化、都市部への人口流入の拡大に伴う新・旧住民間のコミュニケーションギャップなど、地域福祉を進めるうえでの極めて重要な諸課題が山積している。これらの課題に対して手をこまねいてはいけぬ。

これらの複雑多岐にわたる課題を解決することが、火急の課題となっている現在、従来のセンターやビューローでの役割や機能では、対応できない厳しい状況にある。

一方、現在大阪市の「（仮称）新しい大阪市をつくる市政改革基本方針 ver.1.0」では、住民による

地域運営の仕組みとして意志決定と実行機能をもつ「(仮称) 地域活動協議会」や、地域の実情を踏まえた課題解決に向けた協働型区政を実現するための「(仮称) 区政会議」が構想されている。このような構想のなかに、地域福祉や福祉コミュニティの考えを反映させていくためにも、今後のセンターやビューローの役割は、非常に重要である。

このような厳しい状況かつ、大阪市行政も変革期を迎えている現在、「温故知新」今まで、先達が困難な社会的課題や社会的要請に対して、柔軟かつ大胆に変革を実践されてこられたように、地域福祉の推進をミッションとする社会福祉協議会のセンターやビューローも、大きな変革が必要な時期にきているといえる。

少し視点を変えて現在社会を鳥瞰すると、どんな社会が望まれているのだろうか。人としての存在が尊重される、その人らしさが尊重される社会。夢や希望がある社会。いろいろな居場所や役割がある社会。苦しいときや困難なときは、助け合い、支え合う社会。喜びを分かち合う社会。共に未来を拓く主人公でいられる社会。それが市民社会であり、社会福祉協議会のミッションでもある福祉コミュニティの創造である。すべての人々の幸せの実現をめざして、センターやビューローは前へ進まなければならない。ビューローは、単に一事務所としてではなく、区域をカバーするセンターオブセンターとして、多様な人が行き交い、そこで出会い、集う人たちの真摯な創意工夫で、さまざまな“生きづらさ”や“伝えられない困難さ”に添えていく、市民社会を成熟させる、そんな役割が切実に求められている。

その存在を知っているのは「私のセンター」「私たちのセンター」とすべての市民が思えるセンターオブセンターを目指すための、基盤作りとなるための発展・強化案をここにまとめた。

I 社会福祉協議会のボランティア・市民活動推進部門のミッション

1 すべての人々の主体性・個別性・連帯性が尊重され社会参加、自己実現をめざす市民社会の創造

その人らしさや相互関係を大切にしながら、単に経済的保障、福祉的保障に留まらず、健康、教育、環境、文化、仕事、消費、娯楽など、あらゆる社会関係の全体を視野に入れた生活者としての尊厳を尊重する。配慮や支援が必要だと思われる人も一方的に福祉対象者と決めつけない。多様な生き方、考え方、立場などを包含しつつ、無関心ではなく連帯感を基本に据えた住民の主体的態度、ひいては地域の主体的態度の形成過程に深く関わりながら市民社会の創造をめざす。

2 誰もが住みやすい福祉コミュニティを創造するためのプラットフォームの構築

さまざまな分野で展開されているボランティア活動や市民活動と協働し、ヒト、モノ、カネ、情報といったものから、行政セクターや企業セクターが有するもの、さらには、地域の文化や歴史も含めて、地域社会にあるさまざまな資源とつながり、時には新たに生み出し、広く社会的な課題を解決する市民の力に変え、地域社会における自治・共助・連帯の輪（助け合い・支え合い）を広げ、市民社会の創造をめざすためのプラットフォームを市域・区域で構築する。

3 地域社会に密着し、日常生活の営みの中から生じる“生きづらさ”や“伝えられない困難さ”に応える人権擁護

「人権は法によって生まれるのではなく、当事者の悲痛な叫びが人権を実質化する」

ボランティアや市民活動実践者と協働し、さまざまな生活課題や社会構造、社会関係の歪みを当事者や活動実践者の視座に立って、地域社会、日常生活の中から積極的に顕在化させ、人権が尊重される社会の創造をめざす。

4 地域福祉の推進と市民社会の成熟をめざした福祉教育・ボランティア学習の展開

住民に対し、ボランティア活動や市民活動に関する情報を提供したり、ボランティアのコーディネーションを行うだけでなく、ボランティア活動や市民活動に無関心であった住民や社会的孤立や孤独感を感じている住民に対し、居場所や学びの場を積極的に提供し、自らボランティア活動や市民活動に関心のある層には積極的に働きかけ、地域社会が福祉化していく基礎となる素地を創り出すための福祉教育・ボランティア学習の展開を図る。

これらのミッションは、岡村重夫氏が「地域福祉論」（1974年、光生館）の中で構想した「地域福祉の構成要素」の三要素である①コミュニティ・ケア、②一般地域組織化・地域福祉組織化、③予防的社会福祉を基に構想した。

II ボランティアビューロー、ボランティア情報センターの発展・強化が必要な社会的背景

現状のボランティアビューローやボランティア情報センターでは、急速に深刻化する今日的な社会的課題や情勢に対応しきれない面が顕著に広がってきている。社会的孤立、市民や社会の無関心化等による“暮らしにくさ”の顕在化、ボランティアの固定化・高齢化、活動主体や解決手法の多様化などがそれである。

本項では「ボランティアビューロー、ボランティア情報センターの機能強化が必要な社会的・具体的背景」を、次の6つの視点から分析する。

- 1 「地域におけるセーフティネットを重層的に広げていく」という視点
- 2 「住民のさらなる主体形成を図っていく」という視点
- 3 「既存の地域組織 - 新しい公益活動団体間のより良いコミュニケーション」という視点
- 4 「市民のボランティア・市民活動への関わり方が多様になっている」という視点
- 5 「区ボランティアビューローの市民認知度6.5%…」という認知度の低さという視点
- 6 「地域主権の流れに対応する」という視点

1 「地域におけるセーフティネットを重層的に広げていく」という視点

- ・ 西区で起こった幼い姉弟2人の遺棄事件など、心が痛む虐待事件は後を絶たない。公的なセーフティネットに加えて、支え合い・助け合い、関わり合いという近隣住民による身近なセーフティネットを地道に、しかし確実かつ重層的に充実させていけるかどうか、あらゆる地域社会に突き付けられている課題である。
- ・ これらの課題の背景であり、問題の根本でもある社会的孤立をどう防ぐか、住民や市民の無関心化をどう減少できるか。「放っておけない」という共感に基づいたボランティアマインドを醸成すること、地域社会に関心を持つ、あるいは関わりを持つ市民を増やすことは、これまでも社協におけるボランティア・市民活動推進部門が目標としてきたことであるが、このことは地域におけるセーフティネットを広げていくことにも直結する。
- ・ また、社協のボランティア・市民活動推進部門は、制度や仕組みの狭間にいる人が他者とつながる入口、きっかけになりうる存在でもあり、制度や仕組みにつないでいける存在でもある。特に区ビューローでは、保健福祉センターや包括支援センターなどと連携しながら支援活動を行う事例も少なくない。ボランティアコーディネーターが抱え込むことなく、さらに潜在的なケースに積極的にアプローチできるようにするための機能・体制強化が求められる。

☆事例：連携プレーで独居高齢者の行き詰まりを防ぐ

東住吉区在住の独居高齢者の支援にあっていた同区包括支援センターは同区ボランティアビューローと連携。さらにはボランティア情報センター、平野区のNPOが地域の独居高齢者に対して、試みとして実施していた「住まいの整理整頓ボランティア活動」へと連携の輪が広がり、このプログラムに参加していた市内の専門学校生らが、猛暑の中、汗だくになりながら、不用品等であられかえった自宅の片付けを応援した。社協のボランティア担当者が、地域と広域を行き来しながらアプローチしたことで生まれた民によるセーフティネットの好例といえる。

2 「住民のさらなる主体形成を図っていく」という視点

- ・「何か自分にできることがあれば」と意欲的な人がいる一方、他者や社会に対して全く関心がないという人もいる。住民や市民の無関心化をいかに減少させることができるかという課題への挑戦である。
- ・人それぞれに尊重されるべき固有の尊厳があること、人間はさまざまな関係性の中で生きていること、生まれてから死ぬまでさまざまな役割を持って生きていること、必要とされることに喜びを感じて生きていることなどを、福祉教育やボランティア学習を通じて自己に問いかけ、内面と向き合う、そんな実践を市センター、区ビューローでは重ねてきている。
- ・また、ここ数年は、退職者世代が社会的な生きがいを見出すためのサポートを行っている。福祉課題に真正面から向き合うところから始めるのではなく、仕事で培った知識や技術、趣味や関心事を徐々に社会的な課題に関連づけていくようなアプローチも試みている。
- ・さらに、各地でのサロン活動や「市民フォーラムおおさか」などは、多様な人が集うことによる連帯感の醸成、信頼関係の構築など、さまざまな側面からエンパワメントの要素を含んだ実践を続けている。
- ・また、大阪ボランティア協会を中心に取り組まれている「ボランティアスタイル」、愛・地球博ボランティアセンターが取り組んでいる「Make a change day」などでは、若者や社会人を主なターゲットに、短時間で気軽に参加できるボランティアプログラムが開発されていて、家族や友人、会社の同僚と参加できる気軽さなどがうけている。
- ・ライフスタイルや価値観が多様化している中、住民の主体形成を図っていく手法もまた多様でなければならぬ。その手法の開発機能を強化し、「何か自分にできることがあれば」という思いの積み重ねを、市民自治・市民社会の基礎となるところまで引き上げられるサポート力が求められている。

3 「既存の地域組織 - 新しい公益活動団体間のより良いコミュニケーション」という視点

- ・近年、既存の地域組織に属さない人が増えている。例えば地域振興会の世帯加入率は、平成20年1月時点で70.5%まで減少している(出所:「新たな市政改革の骨子案~たたき台~」平成22年2月、大阪市)。また増加した高層マンションへの転居などで、新しく住民となった層も増えている。
- ・一方で、各区で進められている「地域福祉アクションプラン」等では、活動者・参加者の高齢化や役割の限定化・集中化が課題視されている。どの区においても、既存の地域活動者のみならず、多様な住民の参画は重要なテーマになっており、「地域福祉アクションプラン」の実践が発展していくかどうかこの点にかかっていると言える。福島区では、高層マンション内で地域の子育てサロンを実施するなど、マンション住民と地域をつなぐ取り組みなども行われている。
- ・また、地域の子ども会をベースにNPO法人となり、町会などと上手に関係を保ち、まちづくり活動を行っている取り組み(東住吉区)や、町会の理解や協力を得ながら、子どもたちや住民が自由に集い、語り、交わり合う交流スペースを運営している取り組み(東淀川区)など、地域組織とNPOの協働の関係づくりが進みつつある。
- ・地域の実情を踏まえつつ、既存の地域組織との信頼関係があり、新しいボランティア・市民活動団体の活動

も把握できる強みを活かせる社協のボランティア・市民活動推進部門は、両者のコミュニケーションがうまくいくようなコーディネーション力を発揮していく能力が求められている。

- ・ また、今までボランティア活動や地域活動に参加したことがない市民が「何か人や社会の役に立ちたい」と最初にコンタクトを取るのは、社協の中ではボランティア・市民活動推進部門である。「何か地域の活動に参加したい、関わりたい」という思いを十分に受け止めきれていない状況を好転させ、地域福祉活動を推進する力に変えられる機能を高めることが必要である。
- ・ このことは、住民層に限らず、NPOや企業など、本来地域福祉を進める仲間として捉えるべき対象との関係を積極的、前向きに考え直すこととも同じ意味を持つ。

☆事例：地域－専門学校－NPOのつながりを側面的にサポート

北区済美地域は、梅田にほど近い古い街並みの残る中、若者が民家を改築した雑貨店やカフェ、専門学校も多い地域。地域では「専門学校生も地域住民」という考え方で、地域清掃や夏祭り、イベントの企画等で専門学校や若者・社会人中心のNPOと協働し良好な関係を深めている。同区ボランティアビューローでは、例えば同校の学生が地域でのボランティア講座の講師を務められるように仕掛けるなど、福祉教育のプログラムに主体的に参画できるアプローチ等も行ない、地域－学校－若者のつながりが一層円滑になるよう一役買っている。

4 「市民のボランティア・市民活動への関わり方が多様になっている」という視点

- ・ 1998（平成10）年に特定非営利活動促進法（NPO法）ができるまでは、思いを共有する有志が集まっても、任意のボランティア団体として活動するほかないのが実情だったが、NPO法の誕生後はまず、任意のボランティア団体かNPO法人かを選択できるようになった。
- ・ その後、2000年代半ばからは、地域の課題を、ビジネス的手法を用いて解決するコミュニティビジネスという考え方や実践が各地で広まったほか、会社法が変わり、例えば株式会社が0円で設立できるようになったり、LLP（有限責任事業組合）のような形態が誕生したりする中で、ソーシャルビジネスという、より広範な捉え方によって、営利事業体も社会的な課題を解決する選択肢のひとつとして考えられるようになってきている。
- ・ また2008（平成20）年には、公益法人制度が見直され、従来の社団法人・財団法人が一般社団法人・一般財団法人と公益社団法人・公益財団法人とに分けられ、特に前者は登記だけで設立できるようになった。このように、この10年あまりの間に社会的な課題を解決する手段が格段に多様化し、組織のミッションやビジョン、活動の趣旨や目的、内容、関係者の役割の持ち方などによって、ひとつの団体にとっての最善の道が幾通りも考えられる社会になってきている。
- ・ このことは市民のボランティア・市民活動への関わり方も多様になっていることの裏返しであり、地域課題を解決していくための基本的な術を踏まえながら、共に、悩み、考えながら対応する力がますます求められてくる。

5 区ボランティアビューローの市民認知度6.5%…という認知度の低さという視点

- ・平成18年度、大阪市の行った世論調査「大阪市における地域福祉のあり方について」によれば、市民のボランティアビューローの認知度は、6.5%、ボランティア情報センターは6.2%とほぼ同様の数値だった（ちなみに区在宅サービスセンターは24.1%）。
- ・「市段階にセンター、区段階にビューロー、地域段階にコーナーの設置を」との構想が打ち出されたのは、昭和55（1980）年の大阪市社会福祉審議会が市長に提出した「ボランティア活動の推進に関する答申」であり、30年前になる。
- ・今後は、地域のセーフティネットを醸成していくにしても、住民の主体形成をサポートしていくにしても、市民の拠り所となるためには、社協のボランティア・市民活動推進部門は、親しみがあり、より多くの市民（住民）が知っている、関わりがある状況が望ましい。
- ・市内各区の現状は、他の自治体と比較すれば市と同等の規模を有しているにもかかわらず、ボランティア・市民活動を進めていく機能は弱いと言わざるを得ない。
- ・そこで、従来のビューロー機能や体制を充実させ、区域におけるボランティア・市民活動の推進基盤を強化していくことを目的に、ビューローからセンターに名称を変更していく。そして、住民の生活の中に、ボランティア・市民活動が当たり前にある日常を育てていくことを目指していく。

6 「地域主権の流れに対応する」という視点

- ・平成12年の地方分権一括法施行以降、国と地方自治体の関係が変わり、「自己決定・自己選択」によって自治体運営が行われるよう、さまざまな分野において地方自治体への権限委譲（地方分権）が進められている。
こうした流れは自治体内にも波及し、自治体と地域の関係においても、地域の特性を踏まえた課題解決が図られるよう、住民自治を基盤とした地域主権（地域運営）の試行が全国各地で始まっている。
- ・大阪市でも、「地域から市政を変える」として、多様な主体の連携・協働による取組（マルチパートナーシップによる公共の再編）方策としての「（仮）地域活動協議会」、地域の実情を踏まえた課題解決に向けた協働型区政を実現するための「（仮称）区政会議」構想が市政改革検討委員会で論議されている。
- ・こうした新たな住民組織を地域プラットフォームとして形成していこうとする際に、地域福祉の理念や福祉コミュニティの考えが置き去りにされることなく、しっかりと反映されるためには、社会福祉協議会の役割は大変重要になる。とりわけボランティア・市民活動推進部門は、課題を抱える当事者の社会参加を含めた住民の主体形成を図っていくこと、ひいては住民自治と本来的に深く関わる役割や機能を有していることから、これらの動向は的確に捉え、相互の信頼関係を高めるためにも、ミッションに忠実なセンター運営が望まれる。

Ⅲ 現状分析：「ボランティアビューロー・ボランティア情報センターの強みと弱み」

1 「区社協ボランティアビューローの強みと弱み」

区社協ボランティアビューローの第一の強みは、社協活動の基盤となる地域福祉というフィールドに根ざす、あるいは地域密着型の活動を展開できる点にある。これは長年、地域住民による福祉活動の推進を支えてきた中で育まれた様々な信頼関係や、地域組織とのネットワークに裏打ちされている。

第二の強みは、区社協組織内には、地域活動を推進する部門、子どもや高齢者の区域の居場所を運営する部門、高齢者介護を包括的に支援する部門など多岐に渡り、個別支援（ケースワーク）から地域支援（コミュニティワーク）までカバーできる体制を備え、相互に連携を持ちながら、地域福祉活動を展開できる点であり、実際にビューローと包括支援センターの連携によるケース対応や学習会の実施なども行われている。

一方で、ボランティアコーディネーターが一人で広範囲に渡るボランティア関連の取り組みの担当者として中心的な役割を担わざるを得ない状況があったり、例えば、地域福祉アクションプランの推進では、専門職や専門機関としての力を発揮しづらい等、複数の地域活動担当の一人として埋没してしまう状況があったり、区によってさまざまな状況がある。そのために全体として幅広く、きめの細かいビューロー運営・事業に取り組みにくい現状がある。例えば、日々舞い込むケースへの対応等にかかりきりにならざるを得なかったり、運営面にボランティアの参画の仕組みを持てていなかったり、十分な情報収集・発信ができていなかったり、ビューローの利用者に年齢的な偏りがあるといった内外要素や、社協事業の拡大に伴い、ボランティアスペースを縮小せざるを得ない状況が繰り返されるという、環境的な要素が弱みとなっている点もある。

☆社協のボランティアコーディネーターの強みを問い直す

住民が抱える生活ニーズの中には、地域ベースでは改善や解決が難しく、区域や市域といったある程度広域ベースでの動きこそが重要になるものもある。例えば多重債務の問題や依存症の問題などがそれである。

社協のボランティアコーディネーターの強みの一つとして、本来は地域も広域も行き来しながら、社協活動そのもののアンテナ的ポジションを担えることが挙げられる。そうした動きが担保されることが、新たな課題のキャッチや新たな人や団体との出会い、新たなネットワークの拡大といったことにもつながり、センターとして、あるいは社協として果たすべき役割である地域福祉の推進に、より大きな力を得ることにも発展していく。

またこのような強みを組織の強みとするためには、職員の意欲や一定の経験はもちろん、組織としての人材育成の視点が欠かせない。つまり、人事異動で職員が入れ替わる場合でも、組織としての専門性の質の低下を招かないために、担当者を複数置き、同時の異動は避ける、ある一定の経験を積める期間は考慮する、専門性が個人にのみならず組織にも蓄積されるよう内部学習・研修を積極的に持てるようにする、市社協・区社協間の人事異動を一層活発にする、などといった配慮が不可欠だと思われる。そうしたボランティア・市民活動推進部門の明確な位置づけがなされることで、組織としての専門性も、外部との信頼関係も恒常的に維持・強化できると考えられる。

このような考え方を踏まえた上で、ボランティアコーディネーターの強みを問い直すこと、社協内部の担当者間、部門間連携のあり方、ひいては人材育成の視点を見定めることは、社協における地域福祉の進め方を考える際の重要な材料になると思われる。

「区社協ボランティア・市民活動推進部門の強みと弱み」と「強化すべき役割・機能像」

現 況		これから (強化すべき役割・機能)	
<p>・地域・個別支援の両機能がある</p> <p>・部門間連携がある</p> <p>・一定の担当内の連携はできている</p> <p>・基盤となりうる施設 (区在宅等) がある</p>	<p>強み</p> <p>・地域との関わりが深い → 依頼、相談、支援、会合等</p> <p>・学校、福祉施設との関係性は深い</p> <p>・コーディネーターに広い意味での地域福祉志向がある (分野に拘らず幅広い関わりを志向する意識がある)</p>	<p>外部要素</p> <p>① 住民の暮らしを支える視点、住民同士のエンパワメントを促す視点の強化 (年齢的・属性的な偏りのない事業展開、連携)</p> <p>② 地域 (小学校区) を基盤にしたボランティア・市民活動の推進支援機能の強化 (エリア型とテーマ型活動、行政・企業セクター等との協働、福祉教育の質的深化)</p> <p>③ 社会的少数者の支援機能の強化</p> <p>④ 新たな課題の発掘能力、プログラム開発力の強化</p> <p>⑤ 専門性の向上、提言・提案力の強化</p>	<p>内部要素</p> <p>① 地域支援と個別支援の両機能のリンク強化</p> <p>② ボランティア・市民活動を推進しやすい環境整備 (場所の確保、相談対応力の強化、機材の整備、一定の基準整備等)</p> <p>③ 運営体制の充実 (複数体制化、運営面への市民参加・参画の促進: 運営委員会の設置・強化等)</p> <p>④ 財源の多角化</p>
<p>内部</p> <p>・スペースはあるが共用が多い</p> <p>・1階にスペースがある区は少ない</p> <p>・機材貸出内容にバラツキがある</p> <p>・ケース共有までできている区は半数</p> <p>・運営委員会未設置区が多い、あっても実働的な運営委員会となっていない</p> <p>・財源面で脆弱 (基金果実のみが大半)</p> <p>・1人職場になりがち、専門性が蓄積されにくい</p>	<p>外部</p> <p>・関わりのあるボランティアは60歳代以上中心 (事業対象が高齢者向き)</p> <p>・他団体等との協働実践が少ない (個別の関わりはあるがネットワーク性が弱い。特にNPO・企業関係)</p> <p>・区役所等とのつながりもあるが、分野限定的 (子育て、災害等)</p> <p>・社会的少数者の支援機能が弱い、開発機能が弱い</p> <p>・地域福祉アクションプラン等の推進で専門性が発揮しにくい</p> <p>弱み</p>		

【強化すべき役割・機能像のキーワード】

- ・地域住民の暮らしを支える、住民同士のエンパワメントを促す
(生活課題のある人のニーズ (課題) 解決※ “地域社会に役立ちたい” 思いも住民ニーズの一つと捉える)
- ・地域を基盤にした、全世代との関わり
(子ども～シニア世代、その地に住まう人以外も包含した幅広い住民観を持つ)
- ・地域を基盤にした、連携と協働
(連携＝地域支援機能と個別支援機能、協働＝行政領域＋企業領域＋NPO 領域、エリア型活動とテーマ型活動)

2 「市社協ボランティア情報センターの強みと弱み」

市社協ボランティア情報センターの最も大きな強みは、セクターの違いを越えたネットワークが重層的に存在していることと言える。行政機関はもとより、企業や各種中間支援団体、多様な領域のNPOとのつながりは各方面に渡り、ボランティアセンターからボランティア情報センターへと発展・強化された中で醸成された、何物にも代えがたい財産である。このことは、運営委員会をはじめとする各種委員会におけるボランティア実践者や学識者等のサポート、事業の企画・運営にあたってのボランティアスタッフの参加・参画などによっても裏打ちすることができ、多様な主体者の協力によってセンターが成り立っていると言っても過言ではない。

一方で、センターに相談等に来るボランティアやNPOには対応しているが、地域等で地道に活動する人や団体への関わりを含め、センターから活動者との関係づくりやネットワーキングを図っていく取り組みが不十分である。また、内部の他部署との連携が十分でないことにより、区社協のボランティアビューローや地域活動担当ラインに無用の負担をかけている状況や、受託事業等の実施に傾注するあまり、例えば、相談対応力や情報収集・発信、調査・統計、プログラム開発など、本来センターとして発揮すべき機能に力を注いでいない状況がある。こうしたことが、運営委員会などで「いろいろ取り組んでいるのはわかるが、総花的で何をやっているかが見えにくい」と評価されることにもつながっている。また、個々の担当者が目の前のことで汲々となり、チームワークが働かなかったり、全体的なマネジメントが弱かったりするために、個々人が業務やその他で蓄積した専門性がセンターとして蓄積されたものになっていないことなども挙げられる。

★市民活動とは？社協として市民活動を推進する理由

明確に定義されたものは今も見あたらないが、市民活動は「ボランティア活動をはじめとする、市民が自らの意思によって主体的に行う社会貢献活動で、一定の持続性、連帯性のあるもの」ということができる。ボランティア活動は個人に焦点があたるのに対して、市民活動は連帯性、持続性に焦点があたるのが特徴的。また、ボランティア活動は個人の心情によるところが大きく、気持ちが薄らいだり冷めてしまうと活動が終わってしまったり（揮発性）、経費は個人の持ち出しによるなど、活動基盤が弱いことが課題視されてきた。

阪神・淡路大震災におけるボランティアの活躍ぶりが社会に与えたインパクトは大きく、ボランティア活動の脆弱な面を補い、市民の社会貢献マインドを広げるために、法制化が図られた。この法律は特定非営利活動促進法と名付けられたが、当初は市民活動促進法と名付けられる予定だった。（今後は市民活動促進法と名称が改められる方向で検討されている）。こうしたことを背景に東京都ボランティア・市民活動センター（1998年）をはじめ、以降全国の社協ボランティアセンターで名称変更が進んでいる。

住民ニーズの多様化、社会的な課題の深刻化に対応するためには、ボランティア活動の推進に加えて、市民活動の推進に取り組まなければ、地域福祉のさまざまな課題の氷山の一角にしかアプローチできず、本質的な課題解決がなし得ないという面が懸念される。また、市民の多様化した価値観や自己実現のスタイルに丁寧に応え、その潜在的な力が発揮されるべくサポートできるようにするためにも、社協として、市民活動にも領域を広げた取り組みを進めなければならないと考えられる。

[参考] “市民運動” との言葉の違い

市民運動＝「一人ひとりの市民が、民主主義を基礎に、権利意識を自覚し、階層の相違を超えた連帯を求め、特定の共通の目的を達成しようとする運動をいう。（小学館「日本大百科全書」）」 “階層の違いを超えた連帯” を求めている点や目的を達成すれば収束していく時限性がある点が、市民活動とは異なる点だと考えられる。

3 区センター（※）・市センターの役割の再確認

※以降、ボランティアビューローを区センターと称する。

発展・強化に向けての提案の前に、前提としての区センター・市センターの役割を確認しておきたい。

区センターは、地域密着性を最大限に活かすセンターとして、

さまざまな人や状況が抱える課題を解決に導く環境を作ること

- ・ 区域・地域のネットワークの拡大、重層化
- ・ 課題と資源の顕在化とコーディネーション
- ・ 持続的・自律的な課題解決の仕組みづくり

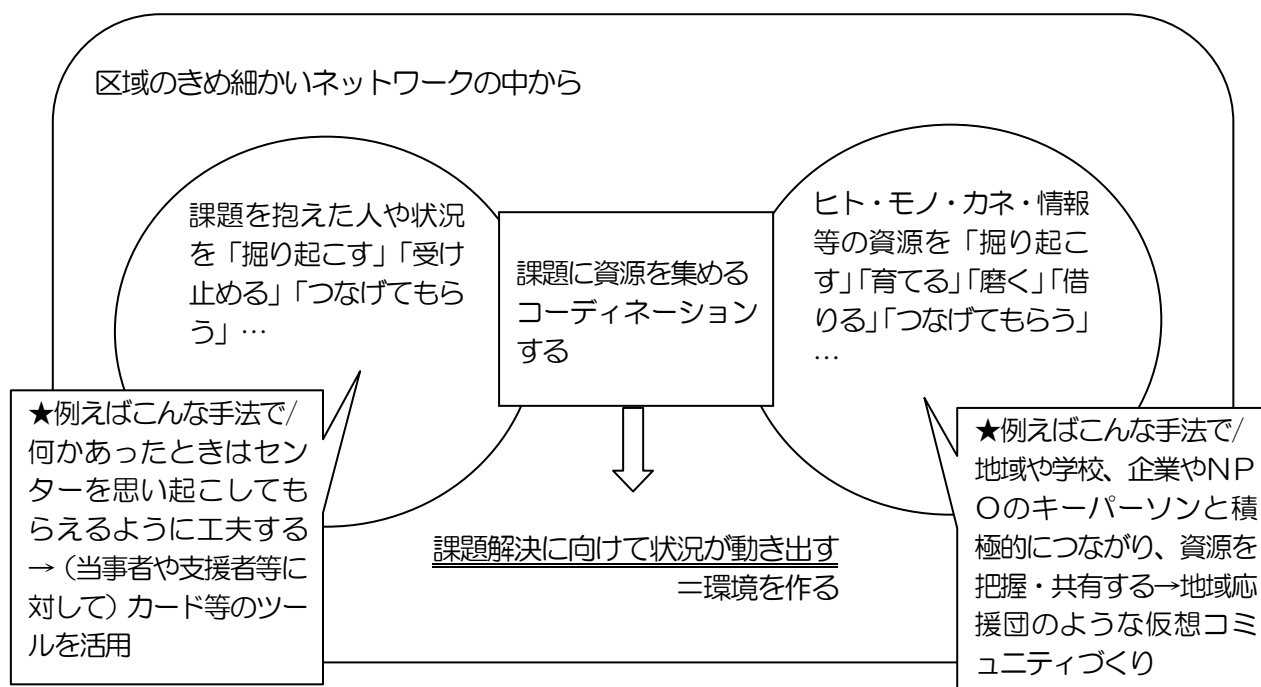
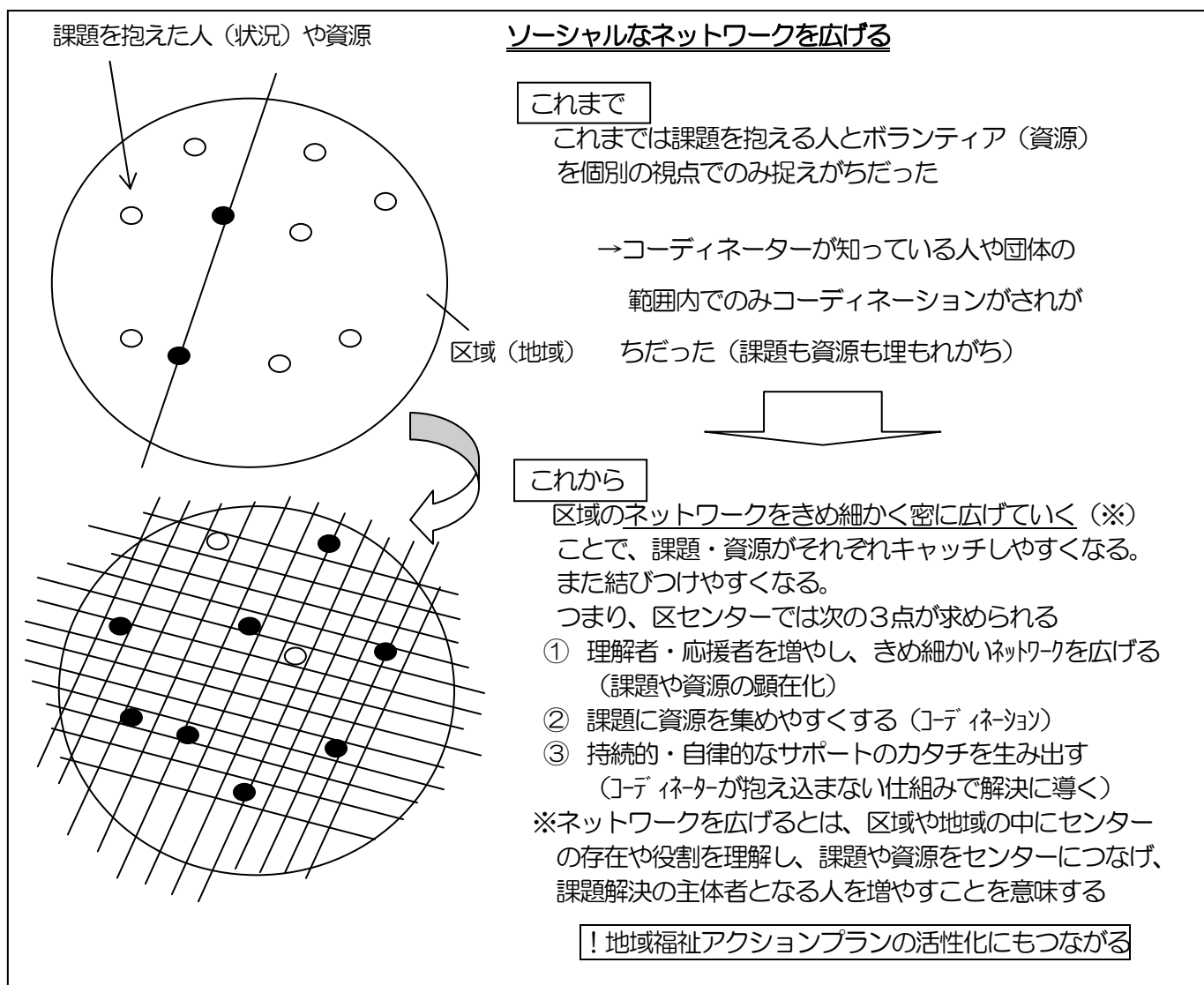
市センターは、全国域ともつながる広域性を活かすセンターとして、

区センターを総合的かつ横断的にバックアップすること

- ・ 社会動向の的確なキャッチと区センターへのリンク
- ・ 市センターが有する資源の、区センター運営へのフル活用
- ・ 連動的な協働による区センターの運営支援

が、それぞれの基本的なセンターの役割（性格）であることを再確認する

(1) 区センターの役割＝「さまざまな人や状況が抱える課題を解決に導く環境を作る」とは？



(2) 市センターの役割＝「区センターを全面的かつ横断的にバックアップする」とは？

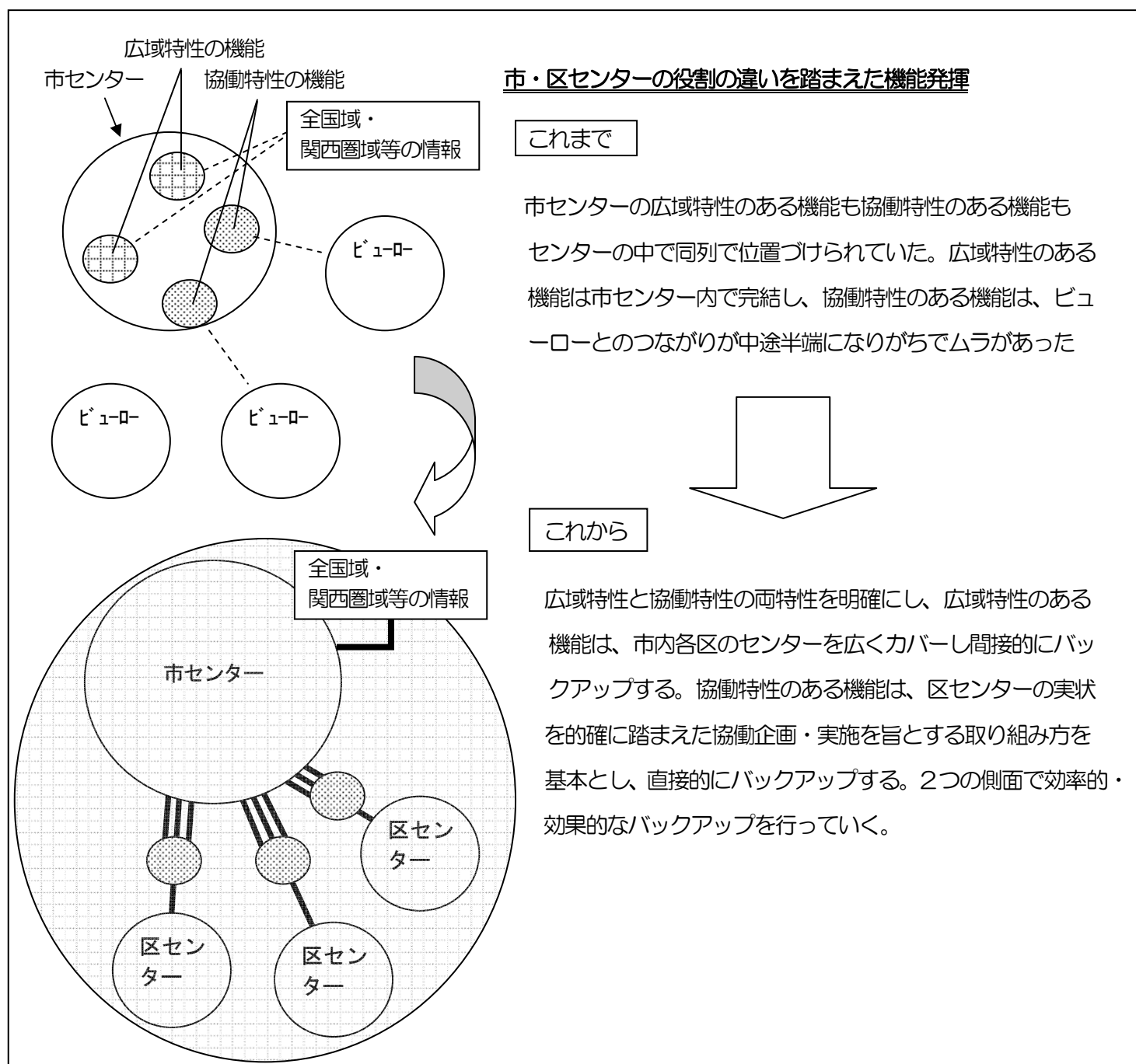
① 広域センターとしての機能を強化し、区センターを間接的にバックアップ

全国域・関西圏域等の情報（施策や動向）を的確に捉え、特に、情報共有、研修、調査・研究、プログラム開発、助成事業、スーパーバイズ機能等、広域センターとしての機能を強化していく方向性

② 市域をカバーするセンターとして、区センターの機能を直接的にバックアップ

区センターでの、課題・資源の顕在化、コーディネーション、活動の持続的・自律的支援が効果的に行われることにつながるプログラムづくりを連動的に協働し、総合的な運営支援を行っていく方向性

例：市民フォーラムおおさか、Comlink・こむりんく、体験プログラム、防災・減災活動等



IV ボランティアビューロー・ボランティア情報センターの発展・強化に向けての

3つの提案と「強化すべき役割・機能」

本項では、前項の現状分析を踏まえて、今後、ボランティアビューロー・ボランティア情報センターが、社会福祉協議会のボランティア・市民活動推進部門のミッションを具現化し、社会的ニーズに対応した組織として発展・強化するために、3つの提案をおこなう。

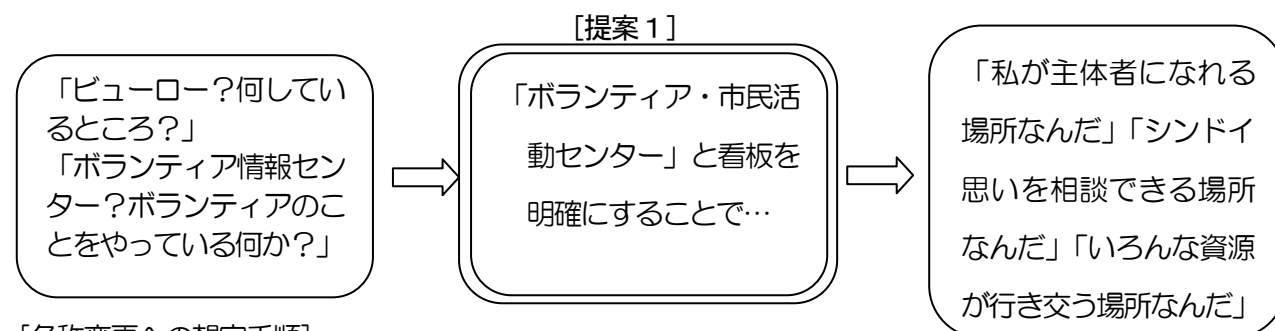
市内の区社協には、地域活動担当部門や地域包括支援センター等、コミュニティをベースにした部門があり、加えて地域福祉を推進する拠点として在宅サービスセンターを有するほか、老人福祉センターや子ども・子育てプラザの管理・運営も担っており、地域支援と個別支援を重層的に重ね合わせ、地域福祉を効果的に推進している。さらにボランティア・市民活動推進部門が強化され、介在することにより、ボランティアや学校、企業、NPO等の力を借りて、社協の組織としての強みが、より柔軟かつきめ細やかに発揮できるようになると考えられる。

- 1 社協のボランティア・市民活動推進部門のミッションが内外に認知されるための「ボランティア・市民活動センターへの名称変更」
- 2 住民の主体形成や福祉コミュニティの創造を追求するための「住民参画の促進と運営委員会の設置・強化」
- 3 地域の中の“生きづらさ”“伝えられない困難さ”に寄り添い、福祉教育・ボランティア学習を深化させるための「運営体制等の充実」

1 社協のボランティア・市民活動推進部門のミッションが内外に認知されるための

「ボランティア・市民活動センターへの名称変更」

- ・ これまで述べてきたように、社協のボランティア・市民活動推進部門には、例えば社会的な課題やニーズの掘り起こしであったり、住民の主体形成や福祉力を高めていくための福祉教育やボランティア学習であったり、地域福祉を進めるうえで大変重要な役割や機能があるにも関わらず、大阪市社協や各区社協における位置づけは必ずしも確固たるものではなかった。
- ・ また「ボランティアビューローの認知度6.5%」に象徴されるように、多くの住民にとっては、名前も知らない、何をしているところかわからない存在であることも実情としてある。
- ・ 内外に社協のボランティア・市民活動推進部門の存在を知らしめる、あるいはミッションの理解を広げる基礎を作るためには、その意思表示としての明確な看板を掲げることが何よりも効果的だと考えられる。

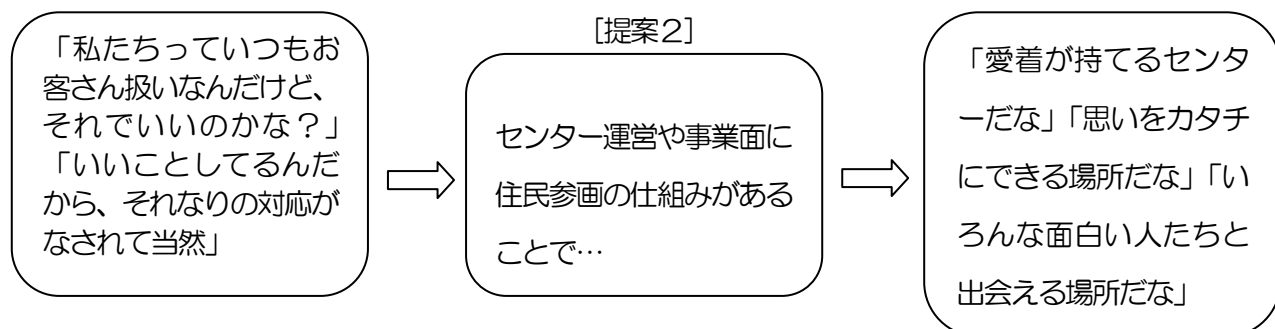


[名称変更への想定手順]

- ① 環境整備（事務・交流スペースの確保、資器材の確保、運営体制の確保等）や、理念・目標・体制・機能や事業案等アウトフレームについての検討
- ② センター設置要綱案の作成、定款の変更、区社協理事会等の関係先との調整・承認
- ③ 広報媒体の作成と発信、看板の設置、開所セレモニー

2 住民の主体形成や福祉コミュニティの創造を追求するための「住民参画の促進と運営委員会の設置・強化」

- ・ ビューローによっては住民の参画を得たり、実行委員会形式など、協働体制で事業を実施したりするスタイルが定着しているところもある。ボランティア情報センターでも多くはボランティアや市民活動団体の協力や参加・参画を得ながら事業を進めている。
- ・ ただその場合も、企画から事業実施、評価・改善までの一連の流れに沿って、住民やボランティア、市民活動団体の参加・参画を得られているかといえは一貫性がなかったり、層として偏りがあったり（もっと言えば、声をかけやすい人や団体だけの参加・参画になりがちな面も否めない）するなど、質的な面から見ると十分とは言いがたい。
 - ・ また、本来、センター運営の基礎となるべき運営委員会も設置済みの区は6区、委員会が動いている区が3区（平成21年）という現状で、そもそも多様な人や団体の参画を前提にした運営体制にまで至っていない区の方が多いという実情がある。
- ・ 多様な住民や市民が主体形成を図れる場としてのセンターを担保するためには、運営や事業に参加・参画できる環境を作ることが、福祉コミュニティの創造を追求する、社協のボランティア・市民活動推進部門のミッションにも適うものになると考えられる。
- ・ 住民参画の促進には、人材発掘・人材育成の観点もあり、後述のセンターの運営体制の充実にもつながる。



[事業実施等への参画の手順例]

- ① 推進するボランティア・市民活動のテーマを設定する
- ② テーマを実現する企画メンバーを募る
- ③ プロジェクトチームや実行委員会を立ち上げ、運営する
- ④ 具体的取り組み（アクション）を企画し、実行する
- ⑤ 実施に対する評価・反省・改善策を検討する

[運営委員会の設置・運営を通じた住民参画の手順]

- ① 理念や理想（ビジョン）を明文化する
- ② 理念や理想（ビジョン）の実現のために、どのような運営委員会が必要かを考え、規則を整備・改編
- ③ 区域内（市域内）の多様な領域の実践者、セクターから委員を選出
- ④ 機能的な運営委員会を目指して、運営委員の「事業担当制」や「部会制の導入」も想定する

※既に設置済みの場合

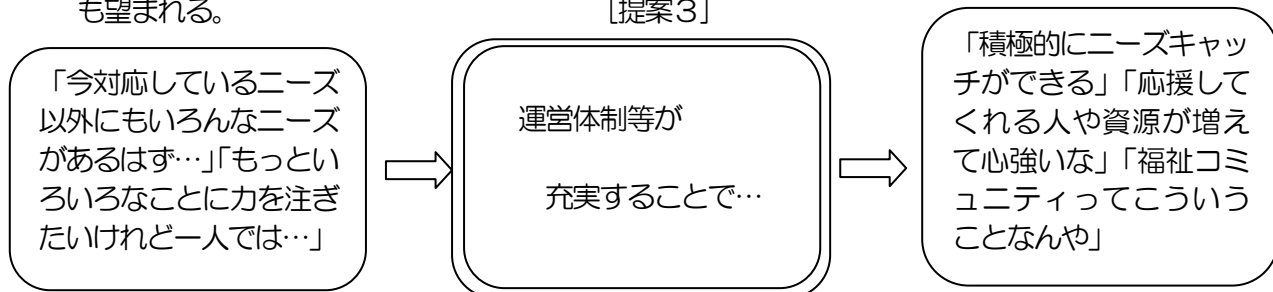
運営委員の構成について、既存体制に新たに区域内外の多様な実践者やセクターからの参画を得られることを目指す。融合が難しい場合は「部会制」を導入し、当面は、新規メンバーは部会に所属してもらい、運営委員会の開催の際に、部会メンバーから事業計画や事業報告する機会を設定することで、徐々に相互の関係性を構築し、徐々に融合を図っていく手法も考えられる。あるいは任期が満了する時点で構成を見直すことも考えられる。

3 地域の中の“生きづらさ”“伝えられない困難さ”に寄り添い、福祉教育・ボランティア学習に深化

させるための「運営体制等の充実」

- ・ 日々、ボランティアビューローでは家族や近隣、学校等での人間関係で苦しんでいたり、何か犠牲を強いられながらの生活を余儀なくされていたり、そうした“生きづらさ”を訴える声をキャッチしている。
- ・ しかし、区社協ボランティアビューローでは、こうしたさまざまな相談への対応のほか、ボランティアに関する事業は基本的にすべてボランティアコーディネーターが担うこととなり、個人あるいは少数のスタッフが抱え込まざるを得ない状況にあるビューローが少なくない。
- ・ 必然的に、対応できるキャパシティには限りがあり、ビューローに届く声には何とか対応できても、アウトリーチしてニーズを掘り起こすような余裕など到底持てない現状がある。そうした面をカバーするためにも、またボランティアビューローの存在やボランティアコーディネーターの思いを理解してくれる人がどれだけ区内にいて、資源がどれだけあるかという点が重要になるのだが、この点でもコーディネーター自身が培った人間関係に委ねられているのが現状で、自ずとその範囲は限られたものにならざるを得ない。
- ・ こうした現状を打開するには、複数のスタッフでセンター運営や事業推進に当たれる体制をまず構築し、さらにはボランティアをはじめ、実習生なども含めた多様な人材もその体制の中に関われるような仕組みの構築も望まれる。
- ・ また、区内のソーシャルネットワークを広げていくプロセスとしても、福祉教育・ボランティア学習を明確に位置づけ、さらに多様な“生きづらさ”“伝えられない困難さ”に寄り添う心を育む実践を積み重ねることも望まれる。

[提案3]



[体制充実への想定手順]

- ① 基礎構築期：社協内部の人材を活かしながら、区社協の実状に応じて担当職員の複数体制を確立する。また、前述の住民参画の促進でも触れたように、運営面に住民の力を得られる体制を構築していく。
- ② 資質強化期：上記の体制に加えて、有給職員の加配を目指す。また、オン・オフ、内部外部に関わらず、コミュニティワーク実践力など、社協職員としての高めるべき資質向上に努めるとともに、従事職員・スタッフ全員が、社協のボランティアコーディネーターとしての専門性を高めるべく努力する。（職員の異動等でセンター全体の質が低下しないようにするための、組織としての人材育成の視点として欠かせない）
- ③ 重層化期：有給職員（嘱託職員、アルバイトを含む）とボランティア、インターンシップ生、生活課題当事者等、多様な市民の参加による企画・運営スタイルを構築する

[ボランティア情報センターの体制強化]

- ① これまで＝事業担当制＋ブロック担当制
 - ・ 事業に職員を当てはめる仕組みに近かったために、縦割りを拭えず、誰も関知しないままの機能も生じた
 - ・ 同上の背景から、新規性・創造性のある動きが展開しにくかった
 - ・ ブロック担当制を敷いたものの、事務連絡・集約的な機能を発揮するに留まった
- ② これから＝担当を広域事業担当と協働事業担当に分け、区センターを総合的・横断的にバックアップする
 - ・ 複数を協働担当とし、市センターと区センターとの密な協働を促進する
 - ・ 広域事業担当は、新規性・創造性のある業務にも傾注できる環境を整える

3 3つの提案の展開イメージ

前述の3つの提案は、すべてを同時に一気に展開することは難しいことから、段階を踏みながら着実に取り組んでいくことが実体化させていくうえで重要と思われる。その際に、区センターでの取り組み・市センターでの取り組みを、あるいは区・市センター内での各取り組みを有機的に関連づけながら展開させていくことに留意することで、プロセスの縦割り化を防ぐ。また、区センター化の取り組みは、まずモデル区社協2区程度で異なる評価軸を考慮しつつ先行し、市センターの発展・強化の展開と併せ、実践・実績を積み重ね、内外の評価を得ながら、2016年（市社協設立65周年）を目途に24区社協に拡大することを目指す。

		ステップ1	ステップ2	ステップ3
区 セ ン タ ー	名称変更	区社協事務局内に準備委員会等を設置し、検討	理事会・評議員会への提案・承認	スペースの確保、看板の設置、名称変更に向けた事務作業（パンフレット等の表現変更等）、広報
	住民参画・運営委員会	・区社協内外での共通認識づくり、意思表示 ・幅広い市民・団体との出合いの場づくり	住民参加・参画によるセンター運営・事業推進の仕組みづくり	多様な住民・団体との協働・支援の推進と体制の構築（運営委員会の設置・委員の実働化）
	体制充実	[基礎構築] 区社協の実状に応じて職員の複数体制を確立	[資質強化] ・左記に加えて、有給職員の加配を目指す ・研修等の充実、外部研修等への積極的参加	[重層化] 左記に加えて、運営面にボランティアやインターン生等の協力を得られる環境を整える
市 セ ン タ ー	名称変更	事務局内に準備委員会等を設置し、検討	運営委員会・理事会・評議員会への提案・承認	スペースの拡充、看板の設置、名称変更に向けた事務作業（パンフレット等の表現変更等）、広報
	住民参画・運営委員会	住民参加・参画によるセンター運営・事業推進の仕組みづくりの充実	多様な住民・団体との協働・支援の推進と体制の充実(各種委員会等の体制充実、さらなる実働化)	
	体制充実	[資質強化] 研修等の充実、外部研修等への積極的参加を推奨	[重層化] 企画から評価まで一環して運営・事業面にボランティアやインターン生等の協力を得られる環境へ	
	区センターのバックアップ	・担当職員の密な協働、バックアップ（区の第6職員としての意識で） ・体制充実に向けた各方面への働きかけ ※区社協、市社協、大阪市（健康福祉局、市民局等）、学識者等による検証委員会等の開催 ・事業推進機能の強化・バックアップ		→ → →

4 強化すべき役割・機能

3つの提案に優先的に取り組みつつ、センターとして有すべき基本機能として、次の7つの機能が挙げられる。この役割や機能についても、現状からのさらなる発展を遂げるべく、ボランティア情報センターも含めた、市内25センターとして、市センター・区センターの役割も踏まえながら、その底上げに順次努める。

[機能面]

(1) 受け止める（相談・コーディネーション）

多様な相談を真摯に受け止め、ボランティア・市民活動センターとして適切に対応できる機能。ニーズや資源をキャッチする一番最初の入口にもなる。

(2) 知らせる（情報）

単に情報の受発信ということのみならず、分析・加工・蓄積といった要素も加味して捉える。

(3) 学ぶ（啓発）

社会的な課題や、人や価値観が多様であること、自分自身の可能性に気づいたりする学びも含む。

(4) 高める（活動支援）

知識や技術を高めるだけでなく、価値を成熟させる要素もある。

(5) つなげる（ネットワーク・協働）

人や団体が出会ったり、居場所のような空間が生まれたりする中で、一緒に何かやってみようという新たなチャレンジが創造される。

(6) つかむ（調査・研究）

企画（Plan）や評価（Check）をより適切に行うために、必要な情報を入手し分析する。

(7) 張り出す（サテライト化）

センター機能を1カ所に集約するのではなく、例えば商店街の空き店舗やショッピングセンターの一角、地域の会館等を活用して張り出し（常設・臨時問わず）、さまざまな資源と住民のニーズを近づける。

[仕組み面]

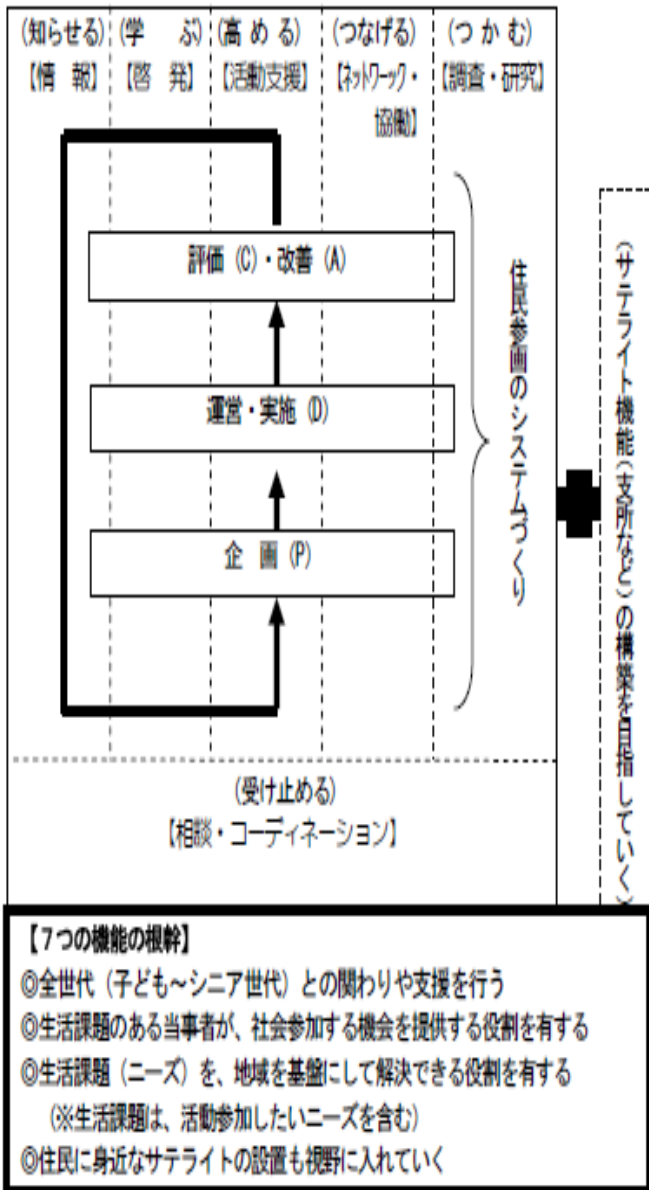
企画（Plan）→運営・実施（Do）→評価（Check）→改善（Action）の一連のサイクルがそれぞれその機能全体として回るような仕組みを設け、それぞれのステップに住民参加・参画を前提に取り入れる。この好循環が軌道に乗った先には、区内に区センターのサテライト機能を設けていけることも想定される。

☆「事業の循環化」がもたらした効能

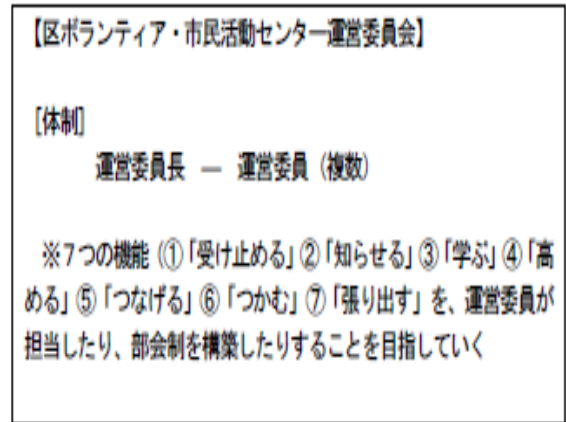
ボランティア情報センターでは、平成17年度、大阪市ボランティア活動・市民活動活性化専門委員会中間まとめの中で、「事業の循環化」を図るように提案を受けた。この提案を具体化させたもののひとつとして、資源マッチング「Comlink・こむりんく」、ボランティア・市民活動データベース「COMVOネット」、「ボランティア活動振興基金」の事業連携がある。例えば、申込み手続きを簡素化し、ひとつの手続きで複数の手続きが完了したり、情報が配信されたりするようにし、利用者の利便性が高まるとともに担当者間の情報共有が進むなどの良い効果ももたらしている。すべての事業や取り組みは相互に関連していることに意識を向け、相乗効果を高める工夫を惜しまない姿勢を、さらに磨いていかなばならないと考えている。

「(仮称)区ボランティア・市民活動センター」の体制・運営委員会・機能のイメージ図

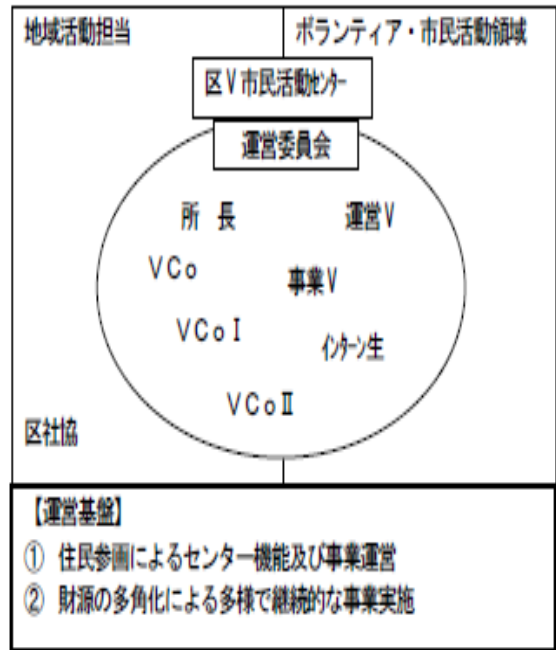
機能のイメージ図



「運営委員会」体制イメージ



区社協、センター、ボランティア・市民活動領域との関係イメージ図



参考資料 (巻末)

- 1) 社協とボランティア活動(沿革)
- 2) 大阪市内社会福祉協議会ボランティアセンター現況一覧
- 3) ボランティアビューロー現況アンケート調査票 集計結果
- 4) ボランティアビューローのボランティア・市民活動センター化による波及効果(目標)

委員会の経過

第1回委員会

日時：平成22年8月30日(月) 9:30-11:30

場所：大阪市立社会福祉センター1階特別談話室

内容：経緯の説明、委員長・副委員長選出、センター・ビューローの機能強化に関する課題抽出等について

第2回委員会

日時：平成22年9月28日(火) 10:00-12:00

場所：大阪市立社会福祉センター1階特別談話室

内容：ボランティアビューロー運営の現状、強みと弱み、強化すべき役割等について

第3回委員会

日時：平成22年11月2日(火) 13:00-15:00

場所：大阪市立社会福祉センター1階特別談話室

内容：区ボランティア・市民活動センターのあるべき機能・運営体制について

第4回委員会

日時：平成22年12月1日(水) 15:30-17:30

場所：大阪市立社会福祉センター1階特別談話室

内容：提案書のとりまとめについて

ワーキング会議

日時：平成22年12月27日(月) 9:30-12:00

場所：大阪市立社会福祉センター1階104会議室

内容：提案書のとりまとめについて

第5回委員会

日時：平成23年1月26日(火) 9:30-12:00

場所：大阪市立社会福祉センター1階特別談話室

内容：提案書のとりまとめについて

大阪市ボランティア活動・市民活動活性化専門委員会 委員

(委員は50音順)

	氏 名	団 体 役 職 名
委 員 長	新崎国広	大阪教育大学教養学科発達人間福祉学講座准教授
副委員長	石田易司	大阪市ボランティア情報センター所長
副委員長	山田裕子	大阪NPOセンター事務局長
委 員	石川洋志	東成区社会福祉協議会地域支援担当副主幹
委 員	岩村 昇	大阪府共同募金会常務理事
委 員	片山宣博	産経新聞厚生文化事業団企画推進担当部長
委 員	世古一郎	大阪市市民局市民部市民活動担当課長
委 員	西端晴造	大阪市健康福祉局生活福祉部地域福祉支援担当課長
委 員	水谷 綾	大阪ボランティア協会事務局長

オブザーバー	大阪市社会福祉協議会専務理事	大 野 芳 廣
	大阪市社会福祉協議会福祉部地域福祉課副主幹	溝 渕 肇
事 務 局	大阪市ボランティア情報センター副所長	千 田 尚 志
	同センター副所長代理	中 村 淳 子
	同センター副主幹	長 崎 尚 史
	同センター主査	河 元 義 和
	同センター所員	松 尾 浩 樹

平成23年1月30日時点