

## 第3章 ボランティア活動の推進方策

### はじめに

高齢者の社会参加は、これからの超高齢社会にとって、住民（高齢者）と行政の協働の面から、重要な課題となっている。また、介護予防という面からも関心が寄せられている。第3章では高齢者の社会参加として「ボランティア活動」に着目し、検討を進めていきたい。高齢者とボランティアと活動の関係は、従来、「高齢者は支援を受ける側である」という視点から認識される傾向が強かったと思われる。私たちは、このような考え方から脱却し、高齢者自身がボランティア活動に積極的に参加し、高齢者どうしがお互いに助け合う社会の実現に向けた提言を試みてみたい。

#### 1. ボランティア活動に関する施策

##### (1) ボランティアに関する国・都の施策

国がボランティア活動を行う組織を側面から支援することを目的として、1998年3月に特定非営利活動促進法（NPO法）を制定するまで、NPOの多くは、社会的認知度が低く、法人格を持つことができず、税制面での優遇措置からも対象外であった。この法律の制定により、12分野（2003年5月改正後は、17分野）で、非営利活動を行う団体が法人格を有することが可能となった。2003年9月30日現在の累計では、NPOの認証を受けた団体は、全国で13,250団体に上り、そのうち約20%を東京都(2,737団体)が占めている。

東京都では、社会福祉法人東京都社会福祉協議会により設置・運営されている「東京ボランティア・市民活動センター」と協力して、ボランティアやNPOの市民活動の支援事業を行っている。2001年8月には、「東京都における社会貢献活動団体との協働～協働の推進指針～」を策定し、社会貢献活動団体との協働を推進

する体制を整え、協働事業を実施している。

## (2) ボランティアに関する区の施策

### ア. 基本方針の策定

1996年3月、板橋区政活性化推進懇談会により「21世紀を展望した板橋区政活性化の方策について」答申が提出され、この中で「ボランティアとの協働」がうたわれた。

1997年3月に「東京都板橋区ボランティア活動推進条例」を全国に先駆けて制定した。全文5条から成る条文では、「区におけるボランティア活動の推進と円滑化を図り、区民の福祉向上に資する」ことを目的とし、「ボランティア活動の自主性および主体性を損なわないよう配慮し、ボランティア活動に関する知識の普及、意識の啓発および活動環境の整備に努める」ことを区の責務としている。この条例に基づき、同年7月、ボランティア活動推進協議会による検討が始まった。

1999年3月に提出された報告書では、活動推進のための基本的な考え方として、【ボランティアの自主性、自発性、社会性を尊重し、多様な活動を支援する】、【関心や意欲を活動に結び付けるきっかけづくり】、【ボランティア活動を支援する環境づくり】、【ネットワークとパートナーシップ】の4点から推進方策を提言している。具体的には、人材の育成・確保、情報提供、財政的支援等である。

### イ. 基金の創設

2000年3月には、区民のボランティア活動を資金面で支援する「基金」が創設された。従前の基金とは異なり、区の一般財源からの支出は行わず、区民・団体・企業からの寄付金により、積み立てられた資金である。2002年度（平成14年度）より、170万円基金を取り崩し、ボランティア・NPOの先駆的・モデル的事業や啓発事業へ公開プレゼンテーションを行い、資金補助している。これは、2002年3月に、「板橋区中期総合計画」及び「板橋区再生経営改革推進計画」に基づき策定された「ボランティア・NPOと区との協働に関する推進計画」による施策の一環である。区

は、計画に基づき、ボランティア活動を行いやすい環境整備や仕組みづくりを行い、区民が自発的に参加できるようなボランティア活動を積極的に推進している。

#### ウ. ボランティア情報の提供

2004年1月からは、ボランティアセンターのホームページの他、区のNPO・ボランティア係発信の情報サイトが公開された。

コンテンツは、次のとおりとなっている。

- 「団体情報」 ボランティア団体(グループ・サークルも含む)・などの団体情報
- 「ボランティア情報」 福祉・医療施設や各種イベントなどのボランティア募集情報
- 「イベント情報」 ボランティア・NPOが行う各種イベント情報
- 「寄付情報」 募金や物品などの情報
- 「助成金・補助金」 ボランティア・NPOを対象とする助成金や補助金の情報
- 「講座・研修情報」 ボランティア・NPO関連の各種講座開催等の情報
- 「企業の社会貢献活動情報」 区内に事業などがある企業などの社会貢献活動情報

## 2. ボランティア活動に関するアンケート調査及びヒアリング

### (1) アンケート調査結果

当分科会では、今回の研究に資するため、65歳以上の区民を対象にアンケートを実施したが、その中からボランティア等の社会活動に対しての結果を整理する。(詳細については、巻末参照)

#### ア. あなたが打ち込めることは

「趣味」が圧倒的に多い。ついで「仕事」「特にない」と続き、「地域活動」と「ボランティア」はあわせても、無回答をのぞいた、全体の4.6%にすぎない。

また、この結果を男女の年齢別にみると、「ボランティア」に打

ち込んでいると回答しているのは、女性のみとなっている。

#### イ. あなたはどのような活動をしていますか

現在行っている社会活動をたずねたところ、「特に活動していない」(74.7%)との回答が多かった。若年層の方が高い数値を示している(65歳～69歳 44.7%)(70歳～74歳 30.0%)。また、「特に活動していない」と答えた人に、活動しない理由をたずねたところ、「関心がない」(65歳～69歳 179%)(70歳～74歳 10.6%)「その他」(65歳～69歳 20.3%)(70歳～74歳 12.2%)という回答となっている。

また、生活等に不安が「特にない」と回答した人の活動しない理由は、「関心がない」(38.1%)が一番多く、次いで「その他」(22.2%)と続いている。

次に活動している人に、活動を始めるきっかけを尋ねた。「友人や知人の誘い」・「区の広報」以外の「その他」が58.6%を占めている。活動している人が、生活上でどのような不安や悩みごとを抱えているか分析したところ、「特にない」人(54.3%)が多かったが、「健康に自信がない」「家計が苦しい」と回答した人が続いている。

#### ウ. 活動した場合、費用や報酬を受けることについて

「交通費・昼食代はあった方がよい」が22.0%、「一定の報酬」「時間貯蓄・還元」がともに19.0%と続いている。「必要ない」との回答も12.0%に上っており、ボランティアに対する報酬の捉え方が多岐に渡っていることが窺える。

### (2) ヒアリング結果

板橋区ボランティアセンターの高齢者・障害者・児童分野に登録している40団体(「登録団体名一覧」参照、平成15年8月現在)の中から、ヒアリングを応諾していただいた2団体からお話を伺った。

伺った項目は、次のとおりである。

- a ボランティアの内容
- b 団体発足のきっかけ
- c 活動継続(発展)のポイント

- d NPO法人への関心
- e 時間預託制度に対する感想
- f 行政に期待すること

お話を伺った2団体とも、代表者のリーダーシップにより、活発に運営されてはいるものの、NPOへの手続き（法人化）等には関心が薄く、組織としての恒久性は感じられなかった。

特徴的な点として、グループを維持していく秘訣は何ですかとたずねたところ、両代表とも「会員の自由（スケジュール）を尊重すること」との回答であった。

また、ボランティア活動に対する報酬について、時間預託制の採用の可否をたずねたところ、「ボランティアをする上で、報酬を考えたことはないの、関心がない。」「よい考え方だと思うので、システム化されたら参加したい。」との回答であった。今回行ったアンケート結果でも「時間預託制」については「よい」とする回答が18.9%に上っている。H3年(10.9%) H10年(16.5%)と前回、前々回の調査から数値は上がっているが、あくまで希望の段階で、自ら実施する意向は感じられなかった。

#### 登録団体名称一覧

- 1)朗読の会 “わ”
- 2)日本ゆび編み協会
- 3)グリーンスマイル
- 4)みその文庫
- 5)いたばし友愛通信の会
- 6)おでかけ倶楽部 どっこいしょ
- 7)ミニデイサービス「げんき」
- 8)高島平三丁目自治会「助け合いグループ」
- 9)ふれあい会
- 10)銀の橋の会
- 11)ボランティアグループ SV板橋
- 12)板橋ワンチャンサークル
- 13)板橋老後を良くする会 ひまわり
- 14)たちばな会
- 15)小茂根の郷 ヒューマン・コミュニティー
- 16)雅の会
- 17)寄席演芸 望 (のぞみ)
- 18)朗読の会 はぐるま
- 19)うまか弓 (UMAKABOW)
- 20)いきいき交友会
- 21)板橋区絵手紙連絡会
- 22)板橋コスモス会
- 23)ばそぼら板橋
- 24)板橋カウンセリングの会 (学ぶ会)
- 25)板橋福祉のまちをつくろう会
- 26)FRIENDLY RINGS～フレンドリーリングス～
- 27)ゆきわり草
- 28)「むらさき」グループ
- 29)

あしおとの会 30) 板橋点訳サークル TenTen (てんてん)  
31) 点字楽譜普及会「トニカ」 32) 板橋区要約筆記者の会 板  
要会 (略称) 33) 手話サークル「かめの会」 34) 高島平手話  
サークル (昼の部) 35) 高島平手話サークル (夜の部) 36)  
いたばし一本針の会 37) 板橋区失語症 虹の会 38) 特定非営  
利活動法人 さくらの会 39) ENJOYボランティア 板橋  
40) 板橋親と子のよい映画をみる会

### 3. 高齢者とボランティア活動

#### (1) ボランティア活動についての関心度

全国の高齢者ボランティア活動の参加意欲は高い。2003年厚生労働白書に示された「全国ボランティア活動者実態調査」(2001年全国社会福祉協議会実施)では、ボランティア活動に従事する総人数のうち60歳代以上の占める割合は、51.7%と過半数を超えている。また、社会活動に参加している高齢者の6割がその目的の一つを「生きがいを持つため」とし、4割が「心身の健康のため」としている調査が出ている。

2002年10月1日現在、65歳以上の高齢者人口は、2,363万人であり、総人口に占める割合(高齢化率)は18.5%となった。平均寿命も延び、人生80年時代となった今日、高齢者の過半数が健康に過ごしている。60歳以降に健康で過ごせる期間「健康寿命」は、男性が17.1年、女性が20.7年と長い。

#### (2) 板橋区におけるボランティアの動向

前項で全国のボランティア活動に言及したが、板橋区という限られた地域で見ると、興味深い結果がアンケート調査及びヒアリングから見えてくる。今回のアンケート調査で、板橋区におけるボランティア参加率は、31.6%となっている。活動しない理由も「したくない」「関心がない」を合わせると38.6%に上っており、無回答を除いた場合は、40.4%にまで達してしまう。調査母数が少ないことで、今回の調査を持って板橋区の特徴と結論付

けることは乱暴であるが、傾向として、板橋区では、65歳～69歳におけるボランティアに対する関心が低いのではないかと推測できる。その原因を考えてみた時に、最大の要因として感じられるのは、「ボランティア」という言葉の捉え方に問題があるのではないかということである。

### (3) 高齢者ボランティアの普及について

#### ア. ボランティア活動ということば

ボランティアという言葉が日常的に定着したのは、1995年1月に発生した阪神・淡路大震災の際、全国から救援に駆けつけた個人や市民団体らのボランティア活動がメディアに紹介され、後に「ボランティア元年」と称されるようになってからである。行政機能が低下した被災地で、累計推計137万人のボランティアが、救援物資の仕分け、避難所の運営、炊き出し等、被災者の日常生活を支えた。特別な資格や技術のある専門家だけでなく、「何か役に立ちたい」という自発的な意志から、ボランティア活動未経験の若者や社会人が多数参加した。この震災によって広まったボランティア活動は、災害にとどまらず、保健、医療、福祉、まちづくり等幅広い領域で行われている。

ボランティアとは、「自発的に、自らの意志をもって行動する」というラテン語のVoluntateに由来している。1993年に厚生省の中央福祉審議会が出した「ボランティア活動の中長期的振興方策について」の意見具申では、「自発的な意志に基づき他人や社会に貢献すること」がボランティア活動であると定義している。しかし、国語辞典（新明解第4版）では、ボランティアを「社会事業のために無料奉仕する人(たち)」と説明されているように、日本では、依然としてボランティア活動を無料奉仕としてとらえる傾向が強い。『字訓』（白川静）では、「奉」は、「尊貴の人に対してものを献上することをいう謙讓語」と説明されており、現在でもボランティア活動を「勤労奉仕」などの概念に近いものとしてとらえている人が多い。このことは、ヒアリング結果からも言えるのではないかと考える。

ボランティア活動は、欧米では信仰やヒューマニズム思想に根ざした市民の自発的な慈善活動がさらに発展していったものであるのに対し、日本では古くは地縁社会で互いに労働を提供する奉仕活動や、戦後厚生省によって進められたたすけあい運動としての「共同募金」など共同体の中での社会貢献活動がその源になっているのではないだろうか。

#### イ. 高齢者のボランティア活動に対する認識

中央社会福祉審議会のボランティアに対する定義は、欧米型の考え方に近く、従来多くの日本人が意識してきた「社会事業のための無料奉仕」とは、意味合いが異なるのではないだろうか。区が「ボランティア活動」を重要な行政課題として展開する場合、ボランティア活動に対する区民の理解と行政の理解に齟齬があれば、有効な施策を実施することはできない。特に、高齢者のボランティア活動を考えるとき、高齢者の皆さんが「ボランティア活動」をどのように理解しているかは、重要である。

高齢者の中には、戦時中戦後の学校や地域の中で勤労奉仕を体験している方々が多い。この研究のために行った活動に従事する高齢者皆さんからのヒアリングを通じても「ボランティア活動＝無料の奉仕活動」と理解されている方々が多いとの印象を受けた。ボランティア活動を無料の奉仕活動とする考え方の中では、有償のボランティア活動や法人格を持ち継続性のあるNPO活動といった概念は理解しにくい面もあるのではなかろうか。団塊の世代が高齢者社会の中心になる時代には、「ボランティア・NPO活動」に対する区民と行政の理解の差は僅かなものになっていくであろうが、少なくとも現時点では高齢者が理解できるような視点に立った施策の実施について検討が求められる。

#### ウ. 高齢者ボランティアへの視点

現時点で高齢者のボランティアを考えてみた時に、行政と活動主体との間に少なからず乖離が感じられるのは、高齢者はボランティア活動を受ける側であると認識している点にあるのではないだろうか。高齢者の日常生活を援助、介護する情報－高齢者を手助けするボランティア活動の案内－が高齢者ボランティアの中心



であり、また、情報伝達ツールがホームページや機関誌であるため、健常高齢者には入手しづらく、「勤労奉仕」的な活動内容であるとの思い込みを払拭できない状況が、「したくない」「関心がない」という回答の多さに結びついているのではないだろうか。例えば、「マーじゃん」「囲碁」などの相手をするのもボランティアの一環であるとの認識が普及すれば、より一層ボランティアへの関心が高まるのではないだろうか。

生活に不安がなく、「趣味」に打ち込んでいる高齢者の方にも、興味を持ってもらえるようなボランティアメニューの検討も必要であろう。

#### 4. 高齢者による高齢者のためのボランティア活動の実現

##### (1) ボランティア活動に対する理解を深める

これまで見てきたように、現時点では、ボランティアの意味がよく理解されていない現状がある。また、ボランティア活動は自発的な活動というよりは、勤労奉仕的な義務感を感じさせるものとの誤解が生じていると思われる。従って、まず区が第一に取り組むことは、高齢者のみならず、全ての区民に対して、ボランティア・NPOの活動を知ってもらうことである。

また、昨年度実施された「いたばし・タウンモニター」で取り上げられた議題「ボランティア・NPOについて」では、モニターとして参加した区民の多くが、ボランティア・NPO団体が地域とどのように関わり、活動をしているのか、ほとんど知らないと答えている。これらの人々は、区政に対して積極的な関わりを持ち、地域情報に関心を寄せていると考えられる層だけに、区民に対する区の情報提供不足を示す一例となっている。

高齢者にとっては、従来の回覧板等による情報提供も有効な手段である。様々な情報媒体を使って高齢者自身が、活動に参加できるような方法を検討する必要がある。

## (2) ボランティアを始めたい高齢者への情報提供の充実

国は、1998年度(平成10年度)から、高齢者の雇用就業機会の確保を促進することを目的に「シニアワークプログラム事業」をシルバー人材センター連合に委託している。委託を受けたシルバー人材センターでは、60歳代前半の高齢者を対象に、雇用につながる技能講習を行っている。この中には、ホームヘルパー2・3級課程取得者を養成する介護講習もあり、今後需要が増大していく介護サービス分野にも力を入れている。この事業により、千葉市シルバー人材センターでは、老老介護サービスを始めている。介護する側・される側の生活習慣が似通っていることから、痒いところに手が届くと利用者の評判も良い。また、東京ガス、NTTデータ、セコム等の企業が、企業市民活動の一環としてダイヤルサービスという会社に、電話でボランティア情報の無償提供を行う「ボランティア・アクティビティ・ホットライン」を運営委託している。これも好評である。これらを参考に、区が、区内・外の企業と連携し、社会貢献活動を行うことを検討することも有益である。

## (3) 「時間預託制度」や「地域通貨」の導入

ボランティアへの動機付けとして、「時間預託制度」注)や「地域通貨」の導入を行政がバックアップして立ち上げることも有効である。これらのシステムは、理念上は大きな関心と呼ぶが、どのように運用していくかが難しいため、実施に踏み切れない団体が多いようである。行政が入り口部分をカバーし、ノウハウを提供することで、普及する可能性があるのではないだろうか。ただし、導入に当たっては、次のような点に留意する必要がある。それは、選択型の見直しということである。

これまで、多くの「住民参加型在宅福祉サービス」提供主体では、この「時間預託」を希望により現金化できる選択型を導入した。東京23区の各区社会福祉協議会では選択型時間預託制度を導入すると共に、多くの区が各区間での共通利用協定を締結した。しかしながら、相互利用の実績はこの5年間にはほとんどなく、

預託の大部分がサービスとの交換ではなく、現金化されているのが現状である。そのため、2002年のペイオフ解禁に伴い、現金化を保証するための積立金に不安が生じることから、多くの協議会が選択型時間預託制度の見直しをおこなっている。

住民参加型在宅福祉サービスに選択型時間預託制度を取り入れている23区の現状は、以下のとおりである。(平成15年3月電話調査結果による)

- a 今までどおり継続…8区の社会協議会
- b 継続するが消極的…4区の社会福祉協議会
- c 新規の登録は受け付けない…2区の社会福祉協議会
- d 当面は継続するが、廃止を検討中…2区の社会福祉協議会
- e 既に廃止……5区の社会福祉協議会
- f 未実施……2区の社会福祉協議会

預託の大部分が現金化されている実態から、時間預託制度において、現金化を導入することは、市場経済を導入することであり、ボランティアのアルバイト化を促しているのではと推測できる。今後、ボランティアへの動機付けを考えていく上では、サービス提供の対価はあくまで「社会貢献への賞賛」であり、交換できるものは、地域に限定された交流を基本とするものがよいのではないだろうか。また、システムそのものの魅力を高めるために、時間預託点数が家族の介護保険の1割負担に充当が可能であったり、リサイクル自転車の販売など、行政の行う経済活動に通貨として使用できることなどを検討してはどうだろうか。

#### (4) 豊かな高齢社会にむけて

まだまだ社会に役に立ちたい、何かを始めたいと感じている、意欲のある高齢者に、いつまでも元気で活動できる場を提供することは、介護等との福祉サービスの提供同様、区の重要な施策の一つである。高齢者がいつまでも元気であることのできる社会は、これら高齢者が介護を必要になったときに手厚い介護を提供できる社会でなくてはならない。元気で過ごせる時間をできるだけ長く保持し、介護を受ける人を極力少なくし、しかし、いざ介護を受け

る段階になったら手厚い介護を受けられるという社会の構築が必要である。

2014年には、総人口の四分の一が高齢者となる超高齢社会を迎える。介護を必要とする高齢者の数を出来る限り少なくし、元気な高齢者が積極的に社会活動に参加しやすい環境を区は整えていく必要がある。

#### 注) 時間預託制度

時間預託制度とは、会員相互の助け合い活動の中で、サービスを提供した時間 1時間=1点として、点数を時間預託(貯金)しておき、自分がサービスが必要になったとき、預託しておいた点数を引き出し、無料でサービスを受けられる制度である。NALC(日本時間預託ボランティア協会)という団体では、全国ネットの時間預託ができるので、隔地で暮らしている両親にも利用できる制度となっている。

(財)阪神・淡路大震災記念協会ホームページ  
<http://www.hanshin-awaji.or.jp/>

内閣府ホームページ <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/npo/data/pref.html>

内海成治他編著『ボランティアを学ぶ人のために』世界思想社(1999年)

雨宮孝子・小谷直道・和田敏明編著『福祉キーワードシリーズ ボランティア・NPO』中央法規出版(2002年)

経済企画庁編『平成12年版 国民生活白書～ボランティアが深める好縁～』(2000年)

金田一京助他『新明解国語辞典第4版』三省堂(1995年)

白川静『字訓』平凡社(1995年)

厚生労働省「平成15年版高齢社会白書」

厚生労働省「平成15年版厚生労働白書」

総務省「平成14年通信利用動向調査」