

「市民セクターの20年」研究会報告(8)

市民セクターとボランティア活動の20年

聖徳大学准教授 齊藤 ゆか

「市民セクターの20年」研究会第8回が、2014年5月27日(火)、日本NPOセンターの会議室にて、聖徳大学准教授の齊藤ゆか氏をお招きして開催された。当日の参加者は16人。

1. はじめに

ボランティアをどう定義するのかについては様々な考え方があるが、どのような定義がなされようとボランティアが市民セクターの重要な担い手であることは間違いない。そのボランティアは、市民セクターが大きく変化したこの20年の間にどのように変化してきたのだろうか。

第8回研究会では、「日本におけるボランティアの行動実態」「『社会生活基本調査』にみるボランティア活動の変化」などボランティア活動に関する研究をされてきた聖徳大学准教授の齊藤ゆか氏をお招きして、「市民セクターとボランティア活動の20年」について解説していただいた。

2. 統計データにもとづくボランティア活動の変化についての分析～齊藤ゆか氏の解説から

(1) 21世紀が始まる前後のボランティア活動の変化の概要

1995年に阪神淡路大震災が起きて、この年が「ボランティア元年」といわれ、そこからボランティアという言葉が定着するとともに大衆化してきた。それ以前は、ボランティアといえば、善意にもとづいた福祉領域の活動、高齢者や障がい者の施設に行くような、一部の特殊な人が行う活動であるととらえられていた。活動の担

い手も、いわゆる主婦層の女性たちが中心だったが、阪神淡路大震災が起きて、学生など多様な層が救援ボランティア活動を行ったことにより、担い手の多様化が進んだ。

平行して、阪神淡路大震災が起ってから市民セクターの領域では、1998年に「特定非営利活動促進法」の法整備が整うという状況の中で、ボランティアという個人の活動が、NPOとして組織化されていくという流れが、21世紀を迎える前後にあった

そして、2001年が国連により「ボランティア国際年」とされ、国際的に「21世紀はボランティアの時代である」といわれた。一方、日本では、「これからは高齢化社会だ」ということで、シニアボランティアが注目され始めた。

さらに、2010年代には、「プロボノ」といった勤労者や専門家のボランティア活動が注目を集め始め、寄付に関する研究や白書の出版などが行われた。

(2) 教育へとボランティア活動の接点

教育の分野では、1999年に文部科学省の学習指導要領が改訂され、「奉仕的活動」という言葉が初めて入った。そして、2002年に文部科学省の中教審から、学校教育が青少年に奉仕活動や体験活動をもっと活発化せよという答申が出て、ボランティア国際年とも相まって、教育の中に奉仕活動やボランティア学習といったものが義務的に入ってきた。

東京都では、都立高校において「奉仕」という科目が必修化された。さらに大学教育において

は、2000年代には、文科省が補助金を出して大学生の社会的な活動を促進する政策が行われた。子どもたち、あるいは中高生、大学生にたいして、ボランティア活動という領域が義務的に導入されてきたというのが、2000年代に入ってから状況だった。そのような流れの中で、多くの大学では、学内にボランティアセンター、あるいはサービスラーニングセンターを立ち上げるという流れが生まれてきた。

(3) ボランティア活動を量的、質的に評価する必要性

ボランティア活動を評価するには、量的に評価する場合と、質的に評価する場合がある。

ボランティア活動を量的評価するには、人がどれくらい動いたかを人数で考える場合と、どれくらいの時間を費やしたかの時間で考える場合、あるいは、人数と時間を換算して金銭でどれくらいの経済効果があったのかを評価する場合がある。最近では、寄付の研究が盛んに行われて、寄付は「他者にたいして見返りを求めず金銭や物品等による贈与」と定義づけられている。これにたいして、ボランティア活動を時間寄付として主に経済学では分析も行われている。

また一方で、質的把握も行われている。最近のボランティア活動の質的研究の傾向としては、ソーシャル・キャピタルの一環として、ボランティア活動がこれだけの量あるからソーシャル・キャピタルが増えたというような分析が行われている。

(4) ボランティア活動に関する量的な評価

ボランティア活動を量的に評価する統計には、総務省の「社会生活基本調査」の中のボランティア活動統計がある。また、内閣府による「市民活動団体等基本調査報告書」においても、ボランティア活動について触れられている。さらには、文部科学省の中に「社会教育調査報告書」というものがあって、この中に若干書かれている。

1990年代には社会生活基本調査において「社

会的活動」として、ボランティア活動が扱われた統計があったが、当時、ボランティア活動の統計はほとんど行われていなかった。しかし、2001年のボランティア国際年が契機となり、ボランティア活動を評価しなければならないと国際的に問われるようになった。

その年に、ボランティア活動の分析や評価をする仕組みとして「Measuring Volunteering: a Practical Toolkit」が出され、2003年には、ボランティア活動を労働統計に組み込むようにという勧告が国連から出された。

それ以降、ボランティアの人的資源としての重要性、あるいは社会経済に与える影響の大きさが国際的に認識されたが、2010年以降もそれが行われていないという議論がたびたび起こった。2008年には、ILOの国際労働統計会議で、ボランティア活動も無償であっても労働の一種であり、ボランティアを量的に把握する必要があるという議論が初めて行われた。そこでは、ボランティア活動の労働的経済規模が大きく、経済的価値が創出されていて、NPOなどの非営利団体がボランティアの労働に実際依存して、ボランティア活動を時間寄付として、その貨幣価値を評価すべきだなどと、経済学の視点からの指摘があった。

また、ボランティア活動の社会的効果が立証されていないという指摘もあった。「ボランティア活動は、職業訓練の機会にもなるし、有償労働にはない価値を創出している。ボランティア活動には、ソーシャル・キャピタルの可能性がもっとあるという視点から、活動による働くことへの満足感や達成感、帰属意識が高まる」などの効果をもっと研究し評価せよということが指摘された。

(5) 「社会生活基本調査」から見た日本のボランティア行動者率の動向

一般に1995年が「ボランティア元年」といわれ、これを契機にボランティア活動や市民活動が活発化したと考えられがちだが、統計データからは、1996年から2001年にかけては、ボラン



ティア活動の行動者率は増えたが、それ以降2006年、2011年で続けて減少している。

生活時間の中で、24時間中どれだけの時間活動しているのかを見ると、ボランティア活動は全体平均が4分で、65才以上の男性では9分で少し増えるとはいえ、生活時間の中でボランティア活動の位置は、非常に少ないということがいえる。

また、ボランティア行動者率は、1年の内でたった1回活動した人でもカウントされるので、全体の行動者率が24%、27%という数字であっても、例えば主体的に月何回も活動しているボランティアの率となると10%以下になる。

地域別の動向では、非常に高齢者率の高い地域、例えば山梨県などでは、2001年段階ではボランティア活動が盛んに行われていたが、2011年になると大きく減少している。滋賀県でも、2001年段階では39%強の人たちが活動していて全国的にも高い割合だったものが、2011年には非常に少なくなっている。地域の支え手であった人たちが、10年経って支えられる存在に変化してきたのではないか。

活動の日数、時間を見てみると、男性では「スポーツ、文化、芸術、学術に関わる活動」が日数、時間共に多い。女性では、「子どもを対象とした活動」に多くの時間が費やされていて、子どもを持つ女性たちが、子どもを介してボランティア活動を行っていると考えられる。

「まちづくりの活動」は、町内会の活動を含むので、日数は少ないものの、とても多くの人々が参加している。「安全な生活のための活動」も、日数は少なくとも活動者が多い。これらは、

当番で駆り出された活動が多いからと考えられる。

「国際協力に関係した活動」では、女性ボランティアの存在、とくに独身女性ボランティアの割合が大きい。「自然や環境を守るための活動」では、子どものいない夫婦、とくにすでに子どもたちが巣立った夫婦が非常に多く参加している。

「障害者を対象とした活動」では、毎日の生活を支える活動であるため、活動日数が多い。さらに、この活動の担い手は、独身の男性が多い。結婚せずに家族の中の障がい者を支えつつ、家族以外の障がい者も支えているというケースが多いのではないか。

「災害に関係した活動」では、東日本大震災で非常に多くの人々がボランティア活動に参加したといわれるが、都内の男女を細かく分析してみると、若年層、つぎに中年男性、そしていわゆる子育てが終わったような45才から54才の中年女性が目立った。

2011年の社会生活基本調査には、初めてNPOという言葉が入り、NPOの中でボランティアの存在がどれだけあるのかが示された。ここでは、「地域社会とのつながりの強い町内会などの組織」が、ボランティアの所属が最も多い。NPO法人1団体あたり約22人のボランティアが年間の中で活動している。男女比を見ると、女性の割合が多い。

(6) 有業、無業によるボランティア活動の動向の変化

仕事を持っていない男性は、全体としてボランティア活動をする余裕がない状況が現れている。一方、仕事を持っている男性は、働き盛りでありながらもボランティア活動も携わってみるという40代の山と、仕事を持っている65才ぐらいの山がある。退職した男性は、ボランティア活動者数が上がるが、退職して無業の男性よりも、退職後も仕事をしている男性のほうがボランティア活動を盛んにしている。

1990年代には、主婦がボランティア活動を支

えていたといわれたが、今の女性の傾向を見ると、30代から40代では無業の女性も仕事を持っている女性も多くボランティア活動に参加している。中でも結婚して、子どものいる女性の参加が多く、無業の女性は45%で約半数になっている。このいわゆる専業主婦といわれる人たちは、60才を境に一気にボランティア活動を辞める現状がある。夫が定年退職を迎えて、家のことが忙しくなって、ボランティア活動ができない、ある意味家庭に引きこもっているような現状があると思われる。

もう1つ注目できるのは、有業の女性たちの中で、もっともボランティア活動が盛んなのは、パートや派遣などの短時間労働の女性たちで、継続的に活動を行っている。また、有業女性は50代から60代にかけてボランティア活動が盛んになっている。

結論として、どんな人たちがボランティア活動をしているのかというと、通勤時間が短く、健康状態がよく、高収入で、有配偶者で子どもがいる人、さらには学歴が高い人ほどボランティア活動を盛んに行っている。ただし、子どものいない夫婦、独身の人たちは、活動する人は多くないが、活動している人の活動日数が非常に多い。子どものいない人たちは、環境、障がい者、高齢者など、子どもに関する活動以外の活動を盛んにしている。

(7) 活動者自身をエンパワメントするボランティア活動の意義

近年、生き方、学び方、働き方の見直しの一環として、社会参加や社会参画型の授業が行われている。若者のコミュニケーション力不足、経験不足という現状があることから、若者の多くが多様な経験をしたい、あるいは異質な人との出会いをしたいと思っている。ボランティア活動を通じて、自分の未来を見通したり、目標を見出したり、確かなものを得たいという若者の現状がある。引きこもりになってしまった若者、あるいは仕事を辞めてしまった後の人生に迷っているような若者たちにボランティア

活動の経験を通して社会に参加する力を育む取り組みを行うNPOも増えている。

また、中年層では、先の見えない不透明な社会の中で仕事をしていても達成感が得られない、認めてもらえる機会がないという現状がある。一方、今の35才から40才までの男性の約半数が独身だといわれている。そうした中で、仕事以外や家族以外の自分の存在の意義を得られる居場所が、NPOなどでのボランティア活動になっている。企業でも、ボランティア活動を新人研修や中年の中間管理職研修の一環として、ボランティアをさせるといった取り組みが行われている。

さらに、高齢層においては、これまでの高齢層の経験、もてあますエネルギーや余暇時間を活かすために、ボランティア活動が注目されている。盛んにボランティア活動やNPOを担うシニアがいる一方で、社会では無縁社会といわれるように、家に引きこもり、地域に出て行くこともできずに孤立してしまう人が多く存在する。しかし、世論調査で60才以上の人たちの7割は、社会に役立ちたいといっている。この人々の時間や経験、エネルギーを集結させ、地域を支える、あるいは市民セクターを支える存在にできたらいいと思っている。

(8) 今後の課題

今後の課題の1つ目は、ボランティアによってどのような新しいライフスタイルが創造できているのかということ、再度検討してみる必要があると考える。行政によるボランティアの動員や活用の視点からの推進ではなく、1人ひとりの生活がボランティア活動によってどのように変わり、ハッピーになっているのかということ、ちゃんと考える必要がある。

2つ目は、様々なボランティア活動への関わり方があり、NPOに参加してどっぷり活動するという方法もあるが、これからはちょっとボランティアに参加するというように、様々な参加のバリエーションを開発するべきである。

3つ目は、NPO関係者、行政の方たち、あ

るいはボランティアグループの方たちと話していると、一様に「ボランティアが育たない」「後継者がいない」という。であるならば、ボランティアをエンパワメントしていく仕組みや仕掛けを、学校教育だけではなく、地域の中でも作っていかねばならない。興味のある人だけが参加すればよいと考えることもできるが、多くの人たちと一緒に歩みながら活動していく仕組みや仕掛けが必要だと感じている。

3. 質疑応答と議論の概要

(1) 教育とボランティア活動の関係

教育の一環としてボランティア活動を行わせることにたいして、体験学習としてのサービスラーニングならば理解できるが、自主的であるべきボランティア活動を教育的に強制するのは、語義からも矛盾ではないかという議論があった。

ボランティア国際年ではボランティア学習は、自発性と強制のグレーゾーンであるとされていたが、自主的でない体験活動をボランティアと称することはできない。韓国では、1990年代から教育施策としてボランティア活動の義務化が行われたが、今般の海難事故では、そうした教育を受けてきた世代が救助を放棄して先に逃げたように、目指した教育的効果があったかについて疑問視すべき。ボランティア活動をさせれば、よい人格が育まれるというような単純なものではないなどの意見が出された。

サービスラーニングにしても、ボランティアを育てるプログラムではなく、社会の課題や仕組みを体験的に学んだり、社会に役立つ経験を通して自己有用感を高めたりするなど、地域での体験学習として位置づけるべきである。その学習目標を、かかわる地域の人たちと共有する努力も不可欠だという認識が示された。

(2) ボランティア活動の経費や有償の問題

ボランティア活動が自主的活動だからといって、そこで費やされた交通費などの実費がすべて自己負担にされている実態が、とくに行政によるボランティアの活用で目立つが、活

動の継続性を妨げるのではないかという問題提起があった。

ボランティア活動の継続性には、活動の意義を確認できるようにしたり、認められたり、楽しさを感じたりできる居場所になったりするなど、ボランティア自身が何らかの価値を得ることが大きく関わる。しかし、現実には、意識調査で8割のボランティアが、交通費や弁当代など実費の支給を期待しているにもかかわらず、ほとんど支給されていない実態があり、活動の継続の妨げになっている。

しかし、福祉領域のボランティア活動では、1980年代に議論があって、有償ボランティアという仕組みが生み出され、現在まで維持されて行われている事例が紹介された。

(3) 自治会、町内会など義務的要素のある活動の捉え方

自治会、町内会などの活動では、義務的に駆り出されて活動するケースが多く、社会生活基本調査で、これらをボランティア活動に含めていることについての議論が行われた。

都会などでは地縁組織はそれほど強くないが、中山間地などではボランティアという言葉を使わずに、それは当たり前のことだとして地縁組織や助け合いなどの活動が行われている。それをボランティアというのかどうかは難しいが、統計上はそうした活動もすべてボランティア活動に含まれている。本人がボランティア活動と自覚しているかどうか、統計の数字に影響しているという評価に関する課題が示された。

それにたいして、古くは江戸時代から続く町内会などは、強制なのか自主的なのか分かっていく活動だが、馬鹿にならない量として入ってきているので、日本的なそうした部分も研究してほしい、地域福祉が強くいわれるようになる中で地縁的な活動としての地区社協の活動の動向も見ていく必要があるなどの要望も出された。

(4) ボランティアの育成と世代交代

どのようなNPOで、ボランティアの定着率

が高いかという知見の有無についての質問があり、ボランティア自身の得る価値が大きいプログラムを、活動内容や期間の明確化など適切なマネジメントにより実施している団体の優位性が示された。しかし、多くの団体、とくにシニア層によって設立された団体が、特定の人材が活動の中心に居続ける中で、新たな人材が育たず、活動が衰退したり継続できなくなったりしている現状も報告された。

ボランティア活動には定年制度はないが、本人が辞めるといわない限り活動が続いてしまうことには問題があるので、定年を設ける必要があるのではないかという議論が起こっていることも紹介された。

(5) 介護保険とシニアボランティア減少の関係

シニア層のボランティア活動が、2000年代に大きく減少したことについて、介護保険との関連について議論が行われた。

2000年に介護保険制度が開始される以前は、在宅高齢者の福祉ニーズには助け合い活動として最低賃金以下の有償ボランティア活動（有償サービス）が行われてきた。しかし、介護保険導入後には、同様のサービスに高い賃金が支払われるようになり、助け合い活動をしていたボランティアの多くが介護保険サービス従事者として働くようになったため、この分野の行動者率が減少したというのだ。

この点については、福祉系NPOが90年代までは寄付を積極的に集めていたのが、介護保険事業者になったことにより、現在では寄付集めに消極的になっているという副次的な影響も紹介された。

(6) 20世紀の豊かさが生んだボランティア像の今後

高収入・高学歴で、健康な、通勤時間も短くて時間にも余裕がある、ハッピーな人々がボランティア活動を行っているという状況は、今後の成熟社会では続かないのではないかという指摘も行われた。物質的な豊かさが増す時代ではなくなり、若者は経済的な豊かさを実感できな

いという成熟し切った社会におけるボランティア像について議論が行われた。

1つには、若者のエンパワメントの機会としてのボランティア活動が、重要性を増すという見解が示された。しかし、そこには、コミュニケーション力など社会人としての能力に課題を抱える若者を教育的に受け入れるキャパシティが、NPOや地域に求められるという負荷の問題があるという悩みも語られた。

また、中年層においては、仕事や家庭以外のオルタナティブなライフスタイルとして、ボランティア活動が定着するのではないかという見方も示された。

4. 成熟社会と新たなボランティア像

今回の研究会では、個人の善意で行われるものと社会的に認識されていたボランティア活動が、震災などを経て組織的に成果を出す存在として注目されるようになると同時に、大衆化してきたという大きな流れが分かった。さらに、21世紀に入り、先行きが不透明な時代の中で多くの人々にとってボランティア活動が、本人がエンパワメントされたり、社会とのつながりを生んだりする機会として重要性を増している状況も確認できた。

しかし、そうした新たなボランティア像にもとづいたボランティア活動の推進はまだ十分とはいえない。市民社会にはその担い手としてボランティアの存在が不可欠であるとするならば、成熟社会に応じた新たなボランティアとはどのようなものなのかを模索することがさらに必要だと強く認識されられた。

(文責/村上徹也・JIVRI - ボランティア活動国際研究会代表)

