

〈研究ノート〉

わが国の市民活動におけるボランティアの役割(2) —ボランティアの歴史からの検討—

大澤 史 伸

はじめに

本論文は、「わが国の市民活動におけるボランティアの役割(1)－ボランティアの理念と定義からの検討－」の続編である。前編の繰り返しにもなるが、市民活動とは、「ボランティア活動に加えて、市民主体で運営されるか、市民が広く参画するNPOによって取り込まれる公益活動も包含する言葉」と説明することができる¹⁾。このことから、市民活動に関する各種資料等を見る時に、必ずといっていいほど、その内容には、「ボランティア(活動)」、「NPO(非営利組織)」、「ソーシャルビジネス」、「CSR(企業の社会貢献活動)」等の言葉が書かれている。そして、その共通点として、市民活動とは、「市民が主体的に活動を進めるものである。」ということができる。また、そのスタイルも多種多様であるといえる。

そして、市民活動が求められる理由について、早瀬は、3つのセクターの特性比較をしながら説明をしている²⁾。その3つのセクターとは、「政府セクター」、「営利セクター」、「民間非営利セクター」である。「政府セクター」とは、国(中央政府)、自治体(都道府県・市町村)である。「営利セクター」は、企業、「民間非営利セクター」は、NPO法人をはじめとする様々な非営利団体である。

現代社会は、「政府セクター」だけで問題が解決できるわけではないことは容易に理解できる。そして、そのことは、他の2つのセクターにおいても同様であるといえる。つまり、問題が複雑になればなるほど1つのセクターだけで解決できるものではなく、他の2つのセクターとの連携・協力が必要になってくる。そして、「市民」は、その3つのセクターの「キーパーソン」になる存在である。なぜなら市民はそれぞれのセクターに影響を与えることができ、生産的な協働関係を生み出しうる立場にあるからである³⁾。しかし、そのためには各々のセクターで解決しなければならぬ課題も見られる。

例えば、「政府セクター」と「民間非営利セクター」両者のパートナーシップをすすめ、レベルアップしていくためには、「政府セクター」においては、情報公開と市民参加の促進などの既存の制度や行政運営のあり方の改善、行政の簡素化やスリム化等の改革が必要である。そして、「民間非営利セクター」では、地域や社会の改革へ積極的に関与していくような活動分野やテーマによる「市民公共ネットワーク」等の連携の形成が必要であり、このためには、行政に代わって公共的な仕事の一部を担えるような作業能力とマネジメント能力の向上が求められる⁴⁾。

本論文では、特に市民活動におけるボランティアの役割について、その歴史を振り返ることにより、ボランティア本来の意義と目的を明らかにし、今後、求められるボランティアについての提言を行う。まず、はじめに言えることは、日本におけるボランティアの歴史を語ることは簡単ではないということである。なぜなら、その始まりをいつにするのかについては研究者の間でも意見が異

なるからである。ある研究者はその始まりを古代からであるとし、別の研究者はその始まりを日本にボランティアという言葉が紹介された明治時代後期または大正時代としている。

そこで、本論文では、ボランティアの歴史を古代にさかのぼって紹介することにする。その理由としては、「ボランティア」という言葉が日本に紹介をされる明治時代後期、大正時代以前から日本にもボランティアということのできる活動があったことを理解してもらうためである。

第1章 明治時代以前におけるボランティア

もっとも古い社会は、部族集団を結成する「地縁社会」である。農業が行われるようになると、人々はひとつの土地に定着して地域共同体を作って暮らすようになる。これが「地縁社会」であり、互いに労働を提供する「結（ゆい）」、や「催合（もやい）」という共同作業の慣行があった。これらは現在でも各地において残っている伝統である。しかし、ここで注意すべきことは、これは自発的な活動というよりはむしろ共同体の中で義務として行われていたということである。そして、中世には「講（こう）」という相互扶助の仕組みがあった。江戸時代までは、主に、このような地縁社会における相互扶助をはじめとする活動があった。

1-1. 仏教による活動

日本で最も古い社会福祉施設は、飛鳥時代、推古元（593）年に聖徳太子（574年～622年）によって大阪に建設された「敬田院」（仏を祀り僧侶が居住する建物）、「悲田院（貧窮孤独の人を収容する施設）」、「施薬院（薬草を栽培し病人に施す施設）」、「療病院（ハンセン氏病等の患者の収容施設）」といわれている。

奈良時代には、僧である行基（668年～749年）が諸国を行脚して仏教を伝道する一方で、弟子たちとともに池や溝を掘り、橋を渡し、宿泊所や伝道所を開くなど民衆への布教と慈善活動を熱心に行った。平安時代には、空海（774年～835年）が登場する。空海は延暦23（804）年に唐に留学し、帰朝して真言宗を開く。空海は、堤防が何度か破損し、決壊していた灌漑用の溜池である三濃池を自らが監督して修築するなどの社会事業を行っている。

1-2. キリスト教による活動

西洋文化の出会いによるボランティアとして、キリスト教の諸活動を挙げることができる。1549年のフランシスコ・ザビエルの日本上陸から1613年のキリスト教禁教に至るまでの約60年間にわたって展開された活動の中にボランティアの様相を見ることができる。フランシスコ・ザビエル上陸後、日本にはカトリック教会の宣教師たちが来日し、伝道と慈善活動が行われた。

たとえば、1552年に貿易商として来日したルイス・デ・アルメイダは、1555年には外科医の免許を取得し、宣教師兼外科医として再来日する。同年には孤児院を建設する。また、病院を開設し無償で治療を行う。さらに、「ミゼリ・コリディア」を設置し、病院経営や福祉活動のための募金を集めた。

しかし、江戸時代になるとキリスト教は禁教となり、仏教もまた、檀家制度により戸籍と墓地の管理を主な仕事とすることになり、その社会的な影響力は弱くなる。儒教を仏教の範疇に加えるなら、江戸時代の慈善活動や篤志事業に対する宗教の影響としては、むしろ儒教を強調するのが適切であるといえる⁵⁾。

第2章 明治時代

明治政府は1874(明治7)年、「恤救(じゅっきゅう)規則」を制定した。恤救とは、「憐れみ敬うこと」という意味である。この法律は、前文で「貧窮を救い憐れむことは、人民相互の情誼(じょうぎ)によってその方法を設けるべきだが、差し置くことのできない無告の窮民(相談する相手もない窮民)には遠近によって50日分以内の米を以下の規則に照らして給する。詳細は内務省に照会すること。」とある。

貧民の救済は本来、「人民相互の情誼」(付き合いの上の義理・情愛)でなされるべきものという相互扶助の原則に立ち、その上で障害者、病人、子ども等に米を給付するというものであった。このことにより今まで地方ごとに行っていた救貧対策に一応の統一がなされたが、内容を見ても分かるように、保護の対象が極めて限定的であるため救貧対策としては不十分なものであった。

2-1. キリスト者による救済運動

明治時代は宗教上のキリスト教の禁止令が解かれたこともあり、明治政府の不十分な対応を埋めるかのようにして、貧困者の救済活動等にキリスト教(特にプロテスタント教会関係者)による活発な活動を展開することになる。

①石井十次(1865～1914)

日向(宮崎県)高鍋城下に生まれ、東京・芝の攻玉社などで学んだ。小学校教師をするが病気になる、治療を受けた医師からキリスト教を教えられる。1882(明治15)年岡山の医学校に入学、在学中に岡山キリスト教会で洗礼を受け、キリスト者になる。1887(明治20)年、孤児を預かり岡山市内の寺の一角に「孤児教育会」を開く。石井は医師になるか、慈善事業家になるかを迷うが、遂に1889(明治22)年、自身が持っていた医学書を焼き払い、慈善事業家になることを決断する。

石井は、ルソー、エミール、ペスタロッチらの教育論の影響を受け、岡山孤児院の中に、活版部、米搗(べいとう：米つき)部、機械部、理髪部、麦稈(むぎわら)部などを設けて孤児たちの自立を促し、機関誌を発行して寄付を募るなどした。明治30年代には収容者は約400人になる。1905(明治38)年の東北地方を襲った凶作の時には約800人の孤児を受け入れ、一時は約1,200人にも達した。

②留岡幸助(1864～1934)

備中(岡山県)高梁に生まれ、周囲から反対されるも18歳でキリスト教の洗礼を受ける。迫害を受け、家出をして愛媛県の今治教会に逃げる。その後、同志社に学ぶ。卒業後、兵庫県丹波のキリスト教会の牧師になり、1891(明治24)年に北海道空知の監獄へ教誨師として赴任する。受刑者と接するうちに感化院の必要を痛感し、1894(明治27)年にアメリカに渡り、監獄の改善、感化事業などについて学ぶ。1899(明治32)年、東京巢鴨に家庭学校(感化院)を設立する。家庭と学校を両立させるという理論を実践に移した。1914(大正3)年、北海道遠軽村に家庭学校の分校を設立し、農業・牧畜を取り入れた感化教育を始める。

③山室軍平(1872～1940)

岡山県哲多町に生まれ、家出して上京し、印刷工として働いている時に路傍でキリスト教に接する。同志社に入学、石井十次を知り、孤児救済を手伝ううちに、ウィリアム・ブースの救世軍について教えられる。1895(明治28)年に救世軍に入隊し社会事業を行う。翌年、東京の小石川に「出

獄人救済所」を設立して更生保護事業に取り組む。1900（明治33）年には東京の築地に「醜業婦救済所」を設立して廃娼運動を行う。

1907（明治40）年に救世軍の創始者であるウィリアム・ブースが来日すると通訳として各地で公演活動を行う。1910（明治43）年には、「社会鍋」の前身である「慈善鍋」が街頭に設置される。1912（明治45）年には東京の御徒町に救世軍病院を設置するなど救世軍の社会事業は拡大する。

2-2. 仏教者による救済運動

①今川貞山（1826～1905）

妙心寺派臨濟寺住職の今川貞山（後に臨濟宗妙心寺派第3代管長、鉄舟寺開山）は、1876（明治9）年3月6日に、旧幕臣で初代駅通正（えきていのかみ）を務めた杉浦讓（1835～77）、旧和歌山藩士で国学者の伊達自得（1802～77、著書『大勢三転考』、陸奥宗光の実父）と共に、「仏教上慈悲の旨趣に基づき、貧困無告の児女を修養する」として福田会結成を發議した。維新期の混乱の中で、生活苦から墮胎・間引きが行われ、貧困家庭の児童の救済は急務の事であった。

翌年、伊達自得、杉浦讓の逝去もあり、今川貞山に加えて山岡鉄太郎（鉄舟、1836-88、旧幕臣、剣術家、静岡県県令など歴任、天皇側近）、高橋精一（泥舟、1835-1903、旧幕臣、槍術家）、川井文蔵（1838-89、地廻米穀問屋）の3名が同盟者として加わった。1878（明治11）年に入ると、臨濟宗、日蓮宗、天台宗、真言宗、時宗、浄土宗の僧職者が数多く福田会育兒院創設に関わるようになった。

②奥田貫照（1846～1900）

天台宗。比叡山松林院の貫信について出家。明治7年京都護浄院の湛海の跡をつぐ。13年信濃（長野県）善光寺大勸進副住職。「落伍者の発生は社会的欠陥であり、廢疾・不具・孤児・貧児の救済は地域における急務である。」という発想を原点として、地域の篤志家との関わりを軸に救貧施設「善光寺大勸進養育院」を創設し、貧民の救済に尽力した。奥田貫照の築いた救貧事業は以後受け継がれ、大正の中期には孤児を含めた延べ人数 213名（そのうち退院者73名、死亡者96名、他9名）を救済する救貧施設に發展した。

以上、3人のキリスト者と2人の仏教者によるボランティア活動についてみてきたが、これには大きな共通点がある。それは、彼らの行った活動というものが現在でも引き継がれているという事実である。当然のことであるが、明治時代に行われてきた彼らの活動がそのままであるということではなく、各時代時代の影響を受けながら現在の姿になっているということである。つまり、形は変わっても彼らの求めた理念は断たれることなく継承され続けているのである。

①社会福祉法人石井記念友愛社（宮崎県）

石井十次亡き後、岡山孤児院は、大原孫三郎（倉敷紡績社長）、大庭猛（貿易商）、辰子夫人と事業は引き継がれるが、大正15年に一旦閉じられることになる。解散した後、柿原政一郎（県議会議員・議長、宮崎市長、高鍋町長など歴任）が「石井記念協会」を設立し、残された土地、建物、書類、写真などを管理する。その後、1945（昭和20）年8月、第二次世界大戦終戦後、石井十次の孫、児嶋琥一郎は家や家族を亡くした子どもたちの為に、同年10月、児童養護施設をつくる事を決心し「石井記念友愛社」を設立する（現在の社会福祉法人石井記念友愛社）。

現在は、石井十次の生まれ育った宮崎県で、石井十次の基本理念「天は父なり 人は同胞なれば互いに相信じ 相愛すべきこと」のもと、自然主義、家族主義、友愛主義、自律主義を基本目標に、児童養護施設、乳児院、保育所、老人デイサービス、居宅介護支援、障害者就労継続支援などの事業を展開している。

②家庭学校（東京、北海道）

1899年に民間の感化院として創設された「家庭学校」は、留岡幸助亡き後、1935年東京の巣鴨から同じ東京の高井戸に移転する。1948年児童福祉法施行により、養護施設（現・児童養護施設「東京家庭学校」）となる。また、1914（大正3）年に設立された「北海道家庭学校」は、現在、東京家庭学校とは別法人となり、児童自立支援施設として国の認可を受けている（社会福祉法人「北海道家庭学校」）。

両施設とも、「子どもは、救うべきもの、導くべきもの、教うべきもの、愛すべきもの」という児童観に基づき、留岡幸助の精神である「能く（よく）働き、能く食べ、能く眠らしめる」という三能主義のもと、個性を重視した人格形成のために、少年たちと生活を共にしている。

③救世軍（東京都）

山室軍平亡き後、救世軍は、43の小隊（教会）での伝道活動、2つの病院（ホスピス併設）、保育所、児童養護施設、婦人保護施設、特別養護老人ホーム、老人保健施設、酒害者リハビリテーション施設等を設立する。また、東京都杉並区には山室軍平記念救世軍資料館があり、日本における救世軍の歴史資料や、山室軍平に関する文書、資料を所蔵している。

1910年に始まった「慈善鍋」は現在でも「社会鍋」として救世軍がクリスマスシーズンに行っている生活に困窮している人々を支援する為の街頭募金運動である。三脚に吊るした鍋と紅白のたすきが目印で、俳句の季語にもなっている年末の風物詩である。社会鍋は全世界の救世軍で行われていて、「Christmas Kettle」の名称で親しまれている。

④社会福祉法人福田会（東京都）

1876（明治9）年に今川貞山らによって創立された福田会は今川貞山亡き後、1910（明治43）年に東京都渋谷区広尾（旧町名・宮代町）に移転する。1920（大正9）年には、シベリアで孤児となったポーランドの子どもたち375名を受け入れ、以後、ポーランドとの歴史的なつながりを持っている。1948（昭和23）年養護施設（現・児童養護施設）「福田会東京本院」として認可される。現在は、児童養護施設「広尾フレンズ」や福祉型障害児入所施設「宮代学園」等、6つの事業所を運営している。2016（平成28）年には創業140年を迎える。

⑤社会福祉法人大勸進養育院（長野県）

明治16年、善光寺副住職奥田貫照国師の提唱によって、大勸進養育院と名付け、慈善事業施設として大勸進境内に創設。養育の「養」は養老、「育」は育児の意を表したものである。奥田氏亡き後、昭和3年に養老部と育児部を分離し、養老部を境内に残し養育部を西長野地籍へ移転し独立する。三帰寮と命名する。「三帰」とは仏法僧に帰依するという仏教用語である。お釈迦様の子どものとして良い子に育つように、長じては社会のお役に立つ人となりますようにとの意が込められている。

昭和23年児童福祉法による児童養護施設として認可される。昭和27年財団法人から社会福祉法人に改め、養老部を尚和寮と命名する。昭和47年尚和寮を長野市事業協会へ移管した。昭和51年

に三帰寮を現在地の屋島地区へ移転し、現在に至る。令和元年度より同敷地内に、児童発達支援事業所「さんきっずやしま」を開設する。

この時代は上記のような社会福祉施設の働きだけではなく、セツルメント活動も始まっている。セツルメント活動とは貧困地域に住み込んで、その住民に幅広い教育活動を提供することによって貧民が貧困から抜け出せるように援助をする活動である。日本ではキリスト教社会主義者の片山潜（1859～1933）がロンドンのトインビー・ホールの実践に影響を受けて、1879（明治30）年に東京の神田三崎町にキングスレー・ホール（琴具須玲館）を設立し、幼稚園、職工教育、大学普及講演、英語教授、西洋料理教室などを行った。

また、片山は地域活動の柱の一つに幼稚園の経営を行った（私立三崎幼稚園）。片山は園長として英語を教えていた。さらに、片山の活動は、慈善事業・社会事業だけにとどまるのではなく、労働運動、社会主義運動にまで広がっていくことになり、1914年片山の渡米とともにキングスレー館の事業は終了することになる。

明治時代は、資本主義の基礎形成に伴う労資関係の創出と近代的な社会問題・貧困問題の形成に対して、恤救規則に代表的にみられたような慈恵的色彩をもった救貧対策が打ち出されたところに特徴をみることができる。そこでは極めて限定された対象への慈恵的公的救貧政策が実施されたにとどまり、それを代替する形で地方自治体による救貧や、特に児童施設を中心とした民間慈善救済施設が登場した⁶⁾。

第3章 大正時代

1914（大正3）年に第一次世界大戦が勃発、日本も参戦して勝利をするが、物価が上昇し労働者の実質賃金は低下することになった。このような状況は新しい社会運動・労働運動の展開を生み出すことになり、国家体制を揺るがすことになる。例えば、1908（大正7）年、富山県に始まり、その後全国に波及していった米騒動等がある。

こうした社会状況に対応して恤救規則に基づく、貧困問題を個人の責任にするようなことは許されなくなり、見直しを迫られるようになってきた。1917（大正6）年に内務省に救護課が設置され、軍人の家族を対象に軍事救護法を制定する。救護課は1920（大正9）年に社会局に改組され、それ以降、「社会事業」という用語が政府用語となる。

1917（大正6）年には岡山県の笠井信一知事がドイツのエルバーフェルト制度を参考に、篤志家のような人たちを厳選して「済世顧問」を委嘱し、非常勤無報酬で主に生活困窮者の生活改善指導にあたった（済世顧問制度）。また、1918（大正7）年には、大阪府の林市蔵知事が方面委員制度を発足させた。これらの制度は、地域を担当する委員を委嘱し、貧困者の調査や相談を実施するというものである。方面委員制度は今日の民生委員制度の前身であり、ボランティアに支えられて処遇の科学化や予防化の役割を持った。

1923（大正12）年には関東大震災があり、東京大学の学生たちが下町で被災者の救済事業を始める。この時期、セツルメント運動は大学を中心に宗教団体、公共団体などでも活発に行われている。1874（明治7）年に制定された「恤救規則」は、大正時代には行き詰まり、1929（昭和4）年

に「救護法」が成立する。内容は、貧困のため生活のできない人のうち「65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊産婦、不具疾病・傷痕その他精神または身体の障害により労働不能の者」が対象で、救護の種類は生活扶助、医療、助産、生業扶助の4種だった。居宅介護が原則だが、それができない場合には、養老院、孤児院、病院その他の救護施設へ収容した。

救護費は、市町村の負担で国が2分の1、府県が4分の1を補助した。市町村は救護事務を補助する委員（名誉職）を設けることになり、「方面委員」と呼ばれた。これが現在の児童・民生委員の前身となる。「方面委員」のルーツは前述した「済世顧問制度」にさかのぼることができる。1931年に満州事変が勃発し、1937年には日中戦争が起これ、特別高等警察に注視された東京大学セツルメントは1938年に閉鎖されることになる。政府は翌年には国家総動員法を制定、1940年には大政翼賛会を結成し、国民の戦時生産体制への動員と生活の支配・統制を徹底していった。民間社会事業も全て戦争遂行の目的の中に吸収されていくことになった。

第4章 戦後

(1) 1945（昭和20）年代

1945（昭和20）年8月15日に第二次世界大戦（太平洋戦争）が終結する。日本は、死傷者、建物の破壊、戦後の凶作等により経済は破滅状態に陥っていた。戦後は、軍国主義体制から一転して、民主主義体制への方向転換を進めることになり、この過程は連合軍総司令部（GHQ）の指導のもとに進められた。社会事業についてもGHQの強力な指導が推し進められることになる。

戦後は、社会の混乱も激しく、国民生活も窮乏を極めていたこともあり、緊急の対策が必要とされていた。政府はGHQの指令に基づいて1946年10月に「生活保護法」を制定し実施した。このことにより、戦前からあった救護法、軍事扶助法等の法律は廃止されることになる。生活保護法には、GHQの指示による、①生活困窮者の保護は国家責任、②公私分離の原則、③困窮者の保護は無差別平等、④必要な保護費には制限を加えない、という4原則が盛り込まれた。

また、従来の方面委員という名称が民生委員に変更となり、生活保護法の実施に関して補助機関として位置づけられ積極的な活動を展開することになった。なお、現行の生活保護法施行後は協力機関となっている。

児童に関しては、まず、戦災孤児の保護のための養護施設（現在の児童養護施設）が相次いで設立された。1947（昭和22）年には「児童福祉法」が制定される。当初、この法案作成段階では「児童保護法」という名称であったが、今後の児童対策は要保護児童だけではなく、すべての児童を対象に、その健全育成をも範囲に入れた対策を視野に入れて児童福祉法とした。

障害者関係では、1949年に「身体障害者福祉法」が制定された。当時、傷痍軍人や戦災が原因の身体障害者が増大し、その生活も非常に困難を極めていたこともあり、その保護と同時に社会復帰を目的とした法律であった。以上の「生活保護法」、「児童福祉法」、「身体障害者福祉法」の三法を「福祉三法」と呼び、その内容は、第二次世界大戦終結という時代を反映した法律であるということができる。

ボランティア関係に目を向けると、1947年に京都少年保護学生連盟発足にみられるように、学生が非行少年少女との交流を通じて更生に協力をするBBS（Big Brothers and Sisters）運動の先駆けの活動なども開始されている。さらに、愛媛県で青年有志が子ども会の指導などを行ったこと

から始まったVYS (Voluntary Youth Social Worker's) 運動の発足、学生セツルメントの復活など、青年層によるボランティア活動が活発になる。国際機関による援助、ユニセフによる救援物資や粉乳、原綿の支給を受けている。さらに、社会福祉資金の調達を目的とした「共同募金」が実施された。

この時期は、1946 (昭和21) に公布され、翌1947年から施行された日本国憲法で「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」(日本国憲法第25条第1項)、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」(日本国憲法第25条第2項)のように、国の福祉に対する社会的使命が明記されることになった。

また、社会福祉事業や教育事業の公私分離の原則も「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又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、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」(日本国憲法第89条)と明記された。公私分離の原則は、民間の慈善・博愛の事業は本来、民間の寄付で行い、政府から独立したものでなければならないという考え方である。

しかし、民間の寄付の集まりにくい日本の現状では、公費の支出が禁止されれば民間の社会福祉事業の経営は難しくなる。このため、1947 (昭和22) 年には、社会福祉資金の調達を目的とした「共同募金」が実施された。その後、厚生省 (現・厚生労働省) は、社会福祉事業法 (1951年) で「社会福祉法人」の規定を設け、設立認可、定款の変更等の公的な規制条項を定めることにより、国が持つ福祉の権限の一部を「社会福祉法人」に委託することで「公の支配に属する」ものとし、それに対して公費 (公費助成) が行われるようになった。

「社会福祉法人」となった民間社会事業は、財政的に安定する代わりに、国からの強い指導・監督を受けることになり、このことはボランティアの活動の精神ともいえるボランティアリズムを衰退させることにもなったと考えることができる⁷⁾。

(2) 1960 (昭和35) 年代

1950 (昭和25) 年には朝鮮戦争が始まり、これをきっかけに日本は経済復興を遂げることになる。1960年以降は、所得倍增計画による高度経済成長政策のもとで経済が著しく発展し、国民生活は確かに豊かになった。しかし、一方で国民所得格差の拡大、生活環境の破壊、地域社会や家族機能の低下などが進行した。特に、生活環境の破壊を大きく、全国各地で改善を求める市民運動が起こり、公害紛争が頻発する。

また、昭和30年代は、今日の社会福祉体制の基盤となる法律が整備された時代でもある。まず1960 (昭和35) 年に「精神薄弱者福祉法 (現・知的障害者福祉法)」、1963 (昭和38) 年に「老人福祉法」、1964 (昭和39) 年に「母子福祉法 (現・母子及び寡婦福祉法)」が制定され、前述の「福祉三法」と合わせ「福祉六法」の時代が到来した。

1961 (昭和36) 年に「学生ボランティア会議」が開催され、1962 (昭和37) 年には、徳島県社会福祉協議会に「善意銀行」が誕生し、「日本病院ボランティア協会」が設立される。1965 (昭和40) 年には、「大阪ボランティア協会」、「富士福祉事業団」(東京) が、青少年分野では、1967 (昭和42) 年には「日本青年奉仕協会」が発足した。また、発展途上国で国際協力にあたる「青年海外協力隊」も設立された。

昭和30年代は、高度成長時代の時代でもあり、福祉分野においても福祉国家を目指して積極的

な対策がとられた時代であると考えることができる。しかし、この背景には、急速な経済成長が生み出した歪みから、さまざまな社会問題を生み出した時代でもあったということができる。それに対して、社会的な対策を強く要求した労働者や地域住民の活発な活動や運動が起きた時代であると考えることができる。実際に、この時期にはボランティア活動推進のための機関や団体がいくつも生まれていることからそのことを知ることができる。

(3) 1970（昭和45）年代

昭和40年代前半は、30年代の経済成長が継続した時代でもあった。物質的には豊かな社会であったが、一方で公害問題等の社会問題が広がった。そして、このことに対する住民運動も盛んになった。経済成長は自然環境の破壊だけではなく、地域住民の人間関係に大きな影響を与えた。このような時代背景の中、国民生活審議会は、『コミュニティ生活の場における人間関係の回復』を公表している。また、中央社会福祉審議会が「コミュニティ形成と社会福祉」という答申を提示している。

また、この時代は、地方自治体に多くの革新首長が誕生し、地方自治体が社会福祉の発展をリードした時代でもあった。例えば、地方自治体が単独事業として国に先駆けて新しい社会福祉サービス事業を行ったり、国のサービスに対して地方自治体が独自にサービスの上乗せを行うということが積極的に行われた。例えば、「老人医療無料化」、「乳幼児医療の無料化」等のサービスである。

以上のことは、わが国だけのことではなく、国際的にも地域福祉重視の方策への転換が始まった。そして、イギリスにおいて先駆的に展開されたコミュニティ・ケアの考え方は、日本においても施設福祉から在宅福祉を中心へ転換しようとする動きや地域住民によるボランティア活動の重要性が活発に議論されるようになった。1968年には全国社会福祉協議会が「ボランティア育成基本要綱」を策定し、1973年に厚生省（現・厚生労働省）は、都道府県・指定都市の社会福祉協議会の「奉仕銀行」に、1975年に「奉仕活動センター」（現・ボランティアセンター）に国庫補助を開始するようになる。

そして、1975年には全国社会福祉協議会に「中央ボランティアセンター」が発足するようになった。1977年「学童・生徒のボランティア活動普及事業」の助成が開始される。これにより、小学校・中学校・高等学校の教育現場でボランティア体験が実施されるようになった。このように1970年代は地域福祉の考え方が広がり、ボランティアを育成するという体制が整えられていった時期であるといえる。

昭和50年代以降、社会福祉は新しい段階に入っていたと考えることができる。これまでの経済成長に依拠して公的なサービスを拡大することを中心にした福祉対策から、低成長経済を前提にした社会福祉のあり方を考えなければならない時代に突入した⁸⁾。その背景として、1970年代は2度のオイルショック（73年、78年）を経験したことによる日本経済の高度成長から低成長の時代に入ったこと等が挙げられる。

このような状況で福祉政策についての見直しの議論も盛んになった。1979年には、閣議決定で、自助と地域の相互扶助を基本にした「日本型福祉社会」を目標とする新経済社会七か年計画を策定している。

(4) 1980（昭和55）年代

日本の国際的役割が問われるようになり、1980（昭和55）年に「日本国際ボランティアセン

ター」の前身の「日本奉仕センター」が発足、1987（昭和62）年には「NGO活動推進センター」も発足するなど、さまざまなNGO（非政府組織）が設立され、若者を中心に海外協力活動などへも目が向けられていった時期であった。そして、1985年より国庫補助により2年間のモデル指定事業として始められた「福祉ボランティアのまちづくり事業」（ボラントピア事業）により、全国の市町村社会福祉協議会においてボランティアセンターおよびボランティアコーディネーターが設置されることになる。

1975（昭和50）年代後半より都市部を中心に、主に介護サービス事業を提供する「サービス提供者」とサービスを受ける「利用者」とが同じ会員として平等の立場で参加し、サービスの提供に関しては利用者が利用料を支払い、サービスの担い手が一定の金銭を受け取るという「有料・有償」サービスを行う「住民参加型在宅福祉サービス」が急速に普及した。しかし、そのサービスの担い手である「有償ボランティア」をめぐっては賛否両論があった。

社会福祉を支える専門職として1987年、社会福祉士及び介護福祉法が制定された。名称独占ではあるが、有資格の専門職がわが国に誕生した。89年には手話通訳の認定についての規定が定められた。社会福祉の分野では在宅福祉サービスが重視され、在宅福祉ボランティアの役割が重要になっていった時代である。

(5) 1990（平成2）年代 「フィランソロピー元年」、「ボランティア元年」

1980年代頃から社会福祉は大きな展開を遂げてきた。1989（平成元）年3月には、福祉関係三審議会合同企画分科会が「今後の社会福祉のあり方について」（意見具申）を提出している。今後の社会福祉のあり方について、市町村の役割重視、在宅福祉の充実、民間福祉サービスの健全育成、保健・福祉・医療の連携強化等を中心に社会福祉を新たに展開することを挙げている。特に注目すべきことは、社会福祉サービスの供給主体の多様化の中で、営利を目的とする民間事業者を福祉サービスの担い手にしたことである。

1989（平成元）年に「1%クラブ」が経済団体連合会（経団連 現・日本経団連）によって発足し、法人は経常利益の1%、個人は可処分所得の1%をそれぞれ福祉、教育、芸術・文化、スポーツ、環境保護、学術研究等のために活用させる活動を行った。さらに、1990（平成2）年には企業メセナ協議会の設立などにより、企業の中に「社会貢献推進室」や「社会貢献部」、「社会文化部」などのような専門部署やチームを置く企業が目立つようになってきた。

1995（平成7）年1月17日午前5時46分頃、マグニチュード7.2の阪神・淡路大震災が発生し、死者・行方不明者6,427人を出す。地震発生直後の緊急事態に対して柔軟かつ敏速に対応することのできなかった行政・公的セクター（フォーマルセクター）に代わり、主体的に集まった多くのボランティアは被災者の救援に大きな力を発揮した。

救援活動に参加したボランティア人々は延べ約200万人以上にのぼった。この年は、「ボランティア元年」ともいわれた。このことをきっかけにして、ボランティア活動の社会的意義が大きククローズアップされることになる。そして、ボランティア団体に法人格を認める動きが活発化し、1998（平成10）年には「特定非営利活動促進法」（NPO法）が可決成立し、施行されることになる。また、2000年6月に改正された社会福祉法では、「地域福祉の推進」が明文化された。その中で地域福祉の推進について以下のように記されている。

第4条（地域福祉の推進）

「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」

これを見ても分かるように、社会福祉法では、地域福祉の推進をするために、「地域住民」、「福祉サービス事業者」、「社会福祉に関する活動を行う者」を挙げて相互の連携を求めていることが分かる。そして、「社会福祉に関する活動を行う者」とは、本書の中で取り上げている「ボランティア」、「NPO」、「CSR」、「ソーシャルビジネス」等を行う私たち一人ひとりであるということは言うまでもないことである。今後の社会福祉の世界では、行政や専門職だけが関わるのではなく、地域住民やボランティアが主体的に参加をしていくことが期待されているということが分かる。

2011（平成23）年3月11日（金）14時46分に発生した東日本大震災は、東北地方太平洋沖地震による災害及びこれに伴う福島第一原子力発電所事故による災害であった。東日本各地での大きな揺れや大津波、火災などにより、東北地方を中心に約2万2000人の死者・行方不明者が発生した。これは明治以降の日本の地震被害としては関東大震災に次ぐ2番目の規模の被害となった。東日本大震災が起きた2011（平成23）年から2018（平成30）1月現在までに約160万人の人々が「災害ボランティア」をしたことが分かっている。そして、その活動は今も続いている。

第5章 日本におけるボランティアの歴史からの考察

第2章から第4章までにわたって、わが国におけるボランティアの歴史について主に社会福祉を中心に見てきたが、そこから分かることは「制度・政策に拘束されることのない民間の自発的なボランティア活動」の重要性である。岡村はそのことを次のようにいう⁹⁾。

法律によらない民間の自発的な社会福祉（voluntary social service）による社会福祉的活動の存在こそ、社会福祉全体の自己改造の原動力として評価されなければならない。「法律による社会福祉」が法律の枠にしばりつけられて硬直した援助活動に終始しているときに、新しいより合理的な社会福祉理論による対象認識と実践方法を提示し、自由な活動を展開することのできるの自発的な民間社会福祉の特色である。それは財政の裏づけもなければ、法律によって権威づけられた制度でもない。しかしそのようなことは自発的な社会福祉にとって問題ではない。問題なのは、その社会福祉理論の合理性に裏づけられた新しい社会福祉的援助原則を、たとえ小規模であっても、これを実証してみせることであり、また「法律による社会福祉」の側がこれを謙虚に受けとめて法律を改正し、その時々社会福祉全体をいかにして発展させるかということである。

例えば、第2章において3人のキリスト者と2人の仏教者によるボランティア活動についてみてきたが、彼らが行った活動は現在でも形を変えながらも引き継がれている。このことは、明治時代に財政面や制度・政策面で不十分な状況で行われた民間社会福祉活動というもの時代を経る中で、その重要性が国や地方自治体によって認められ、社会福祉事業が法制化される時に認可を受け

たということを意味する。

しかし、前述したように、1947（昭和22）年、社会福祉資金の調達を目的とした「共同募金」の実施や社会福祉事業法（1951年）で「社会福祉法人」の規定を設け、国が持つ福祉の権限の一部を「社会福祉法人」に委託することで「公の支配に属する」ものとし、それに対して公費（公費助成）が行われるようになったことから、現在の民間社会事業は、財政的に安定をする代わりに、国からの強い指導・監督を受けることにもなり、このことは、民間社会福祉事業としての独自性をどのように生かしていくのかという課題を常に持ち合わせているともいえる。

岡村の言葉を借りて言い直すとすれば、現在の日本における社会福祉というものは、法律によらない「民間の自発的な社会福祉」というものが、「法律による社会福祉」に転換してしまい、さらに、そのことにより、法律の枠にしばりつけられて硬直した援助活動に終始してしまう危険性、また、「新しいより合理的な社会福祉理論による対象認識と実践方法を提示し、自由な活動を展開する」という自発的な民間社会福祉の特色を失ってしまう危険性、という大きく2つの危険性が存在しているともいえる。

つまり、「民間社会福祉」がいつの間にか「法律による社会福祉」に変化を遂げてしまい、そのことにより「民間社会福祉」の意義や役割というものが失われるか、あるいは、あいまいになってしまう危険性であるともいえる。繰り返しになるが、わが国のボランティアの歴史からは、当時の公的（国・地方等）制度・政策が十分ではない中でボランティア活動が進められてきたことを知ることができる。

当然のことながら、それらのボランティア活動を行うための資金等の公的支援などというものはほとんどなく、全てはその活動を行う個人あるいは団等々が自ら作り出さなければならなかった。そこで、ボランティア団体等は必死になってさまざまな創意工夫をしながら資金を集めながらその活動を継続させてきたのである。

そして、いつしかそのような活動が公的機関に認められて支援を受けられるようになった時に、さらに、ボランティアは公的サービスが行き届いていない「場」、あるいは公的な支援が不十分な「場」を求めて、新たなボランティア活動を行っていったのである。そこには、「ボランティアリズム」の精神や「法律によらない民間の自発的な社会福祉」の姿を見ることができる。

そして、その中にこそ、「法律による社会福祉」を動かすための無限の力が存在しているといえることができる。真の社会福祉を生み出す力は、「法律による社会福祉」と「民間による自発的な社会福祉」の両者の緊張関係の中から生み出されると考える。

おわりに

本論文では、特に市民活動におけるボランティアの役割について、その歴史を振り返ることにより、ボランティア本来の意義と目的を明らかにし、今後、求められるボランティアについての提言を行うことをその目的としている。これまで見てきたように、わが国のボランティアの歴史を明治以前から始まり2000年までの歴史を振り返ってきた。その歴史は、政府による不十分な制度・政策を埋め合わせるようにして宗教者をはじめとする様々な人々が自発的な社会福祉を行ってきた歴史であるともいえる。

財政的な面でも制度・政策の面でも不十分な環境の中で創意工夫をしながら、様々な社会的な

ニーズを持つ人々の支援を行ってきたのである。そして、時代が経つ中で民間社会福祉が時の政府・地方自治体によってその活動が認められ、何らかの公的支援を受けられるようになってきた。これは、岡村の言う、「民間の自発的な社会福祉」の実践活動を「法律による社会福祉」の側が謙虚に受けとめて法律を改正し、その時々社会福祉全体を発展させることにつながったともいえる。

しかし、その後、1947（昭和22）年には、社会福祉資金の調達を目的とした「共同募金」が実施された。さらに、社会福祉事業法（1951年）で「社会福祉法人」の規定を設け、国が持つ福祉の権限の一部を「社会福祉法人」に委託することで「公の支配に属する」ものとし、それに対して公費（公費助成）が行われるようになった。このことは、「社会福祉法人」となった民間社会事業は、財政的に安定する代わりに、国からの強い指導・監督を受けることになり、このことはボランティアの活動の精神ともいえるボランティアリズムを衰退させることにもなったと考えることができる。

そして、昭和50年代以降、社会福祉は新しい段階に入っていったと考えることができる。これまでの経済成長に依拠して公的なサービスを拡大することを中心にした福祉対策から、低成長経済を前提にした社会福祉のあり方を考えなければならない時代に突入したのである。その背景として、日本経済の高度成長から低成長の時代に入ったこと等が挙げられる。このような状況で福祉政策についての見直しの議論も盛んになった。

1975（昭和50）年代後半より都市部を中心に、サービスの担い手が一定の金銭を受け取るという「有償ボランティア」が急速に普及した。しかし、そのことを巡っては賛否両論があった。また、この時代は、社会福祉の分野では在宅福祉サービスが重視され、在宅福祉ボランティアの役割が重要になっていった時代でもある。1980年代頃から社会福祉は大きな展開を遂げてきた。特に注目すべきことは、社会福祉サービスの供給主体の多様化の中で、営利を目的とする民間事業者を福祉サービスの担い手にしたことである。

1995（平成7）年には、阪神・淡路大震災が発生する。緊急事態に対して柔軟かつ敏速に対応することのできなかつた行政に代わり、多くのボランティアは被災者の救援に大きな力を発揮した。この年は、「ボランティア元年」ともいわれた。このことをきっかけにして、1998（平成10）年には「特定非営利活動促進法」（NPO法）が可決成立し、施行されることになる。

以上のように、わが国におけるボランティアの歴史を見ていくときに考えなくてはならないことは、岡村のいう「法律による社会福祉」と「民間による自発的な社会福祉」の役割分担ということである。当然のことながら、公私が協力・連携することはあり得ることであるし、また、しなければならないことは言うまでもない。しかし、「民間による自発的な社会福祉」と「法律による社会福祉」が1つになることはあってはならない。

なぜなら、新しいより合理的な社会福祉理論による対象認識と実践方法を提示し、自由な活動を展開することのできるのは「自発的な民間社会福祉」にしかできないことだからである。そして、真の社会福祉を生み出す力は、「法律による社会福祉」と「民間による自発的な社会福祉」の両者の緊張関係の中から生み出されると考えるからである。

（東北学院大学）

注

引用文献

- 1) 早瀬昇、「第1章 ボランティア活動の理」、『テキスト 市民活動論－ボランティア・NPOの実践から学ぶ－』、社会福祉法人大阪ボランティア協会、2011年、p.1
- 2) 早瀬昇、『「参加の力」が創る共生社会 市の共感・主体性をどう醸成するか』、ミネルヴァ書房、2018年、pp.207-208
- 3) 同掲書、p.215
- 4) 佐野章二、「4 変革期の行政とボランティア」、内海成治・入江幸男・水野義之編、『ボランティア学を学ぶ人のために』、世界思想社、1999年、p.70
- 5) 山岡義典、「2 ボランティア活動の歴史的背景」、内海成治・入江幸男・水野義之編、『ボランティア学を学ぶ人のために』、世界思想社、1999年、p.27
- 6) 清水教恵、「第1章 近代国家形成期の慈恵慈善事業」、菊池正治・清水教恵・田中和男・永岡正巳・室田保夫編著、『日本社会福祉の歴史－制度・実践・思想－』、ミネルヴァ書房、2003年、p.31
- 7) 筒井のり子、「第2章 ボランティア活動の歩み－私たちの社会とボランティア－」、監修 大阪ボランティア協会、巡静一・早瀬昇編者、『基礎から学ぶ ボランティアの理論と実際』、中央法規、1997年、pp.23-25
- 8) 大島侑監修・山本隆/小山隆編者、『社会福祉概論』、ミネルヴァ書房、1998年、p.50
- 9) 岡村重夫、『社会福祉原論』、全国社会福祉協議会、1983年、p.3

参考文献

1. 大澤史伸、『福祉サービス論－ボランティア・NPO・CSR－』、学文社、2014年
2. 菊池正治・清水教恵・田中和男・永岡正巳・室田保夫編者、『日本社会福祉の歴史－制度・実践・思想－』、ミネルヴァ書房、2003年
3. 小谷直道、『市民活動時代のボランティア』、中央法規、1999年
4. 高島進、『社会福祉の歴史』、ミネルヴァ書房、1995年