

令和4年度地域づくり海外調査研究事業調査報告書
「ボランティアを活用した地域共生社会の実現」

調査地：ドイツ

調査日：令和4年11月6日～11月14日

一般財団法人地域活性化センター
企画・人材育成グループ 伊藤 雄一

目次

1	はじめに	1
(1)	派遣元の状況	1
(2)	調査目的	2
2	ドイツにおけるボランティア制度の概要について	4
3	調査概要	
(1)	ミュンヘン市社会福祉課	5
(2)	福祉団体マルテザミュンヘン事務所	6
(3)	カリタス団体ベルリン支部	7
4	調査事例を踏まえた考察と小国町への提言	8
	①高齢者ボランティアの存在意義の考察	
	②市町村社会福祉協議会への役割強化	
5	おわりに	9

1. はじめに

内閣府が作成した令和4年版高齢白書によると、我が国の平均寿命は2022年現在、男性が81.56歳、女性が87.71歳と、前年に比べて男性は0.15年、女性は0.26年上回った。今後、男女とも平均寿命が延びて、2065年には男性84.95歳、女性91.35歳になると見込まれている。

また、2017年4月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」によると、高齢化率は2036年に33.3%となり、国民の3人に1人が65歳以上となると見込まれる。2042年以降は65歳以上人口が減少に転じるものの、高齢化率は上昇を続け、2065年には38.4%に達し、国民の約2.6人に1人が65歳以上となると推計されている。

これはあくまでも日本全体の平均であり、少子高齢化が既に顕著な地方においては、さらに悪化することが推察できる。そのような中で、積極的な移住施策や子育て施策を行い、社会増を達成している地方公共団体もあるが、結局は人口の奪い合いに過ぎず、少子高齢化という日本全体の構造は変わらない。若者という担い手が減り、高齢者の割合が増える状況に対応していくためには、高齢者自身も地域の担い手となり、地域活動に積極的に関与し続ける仕組みを模索していくことが、地方が生き残っていく方策の1つであると考えます。

(1) 派遣元の状況

筆者の派遣元である山形県小国町は、東京23区よりも広い737.56km²の広大な面積を有し、その約9割はブナやナラ等の広葉樹を中心とした森林に覆われている。県の西南端、新潟県との県境に位置し、両県の県庁所在地である山形市と新潟市のほぼ中間地点にある。人口は約7,000人で、広大な面積を有し、集落が各地に点在している。

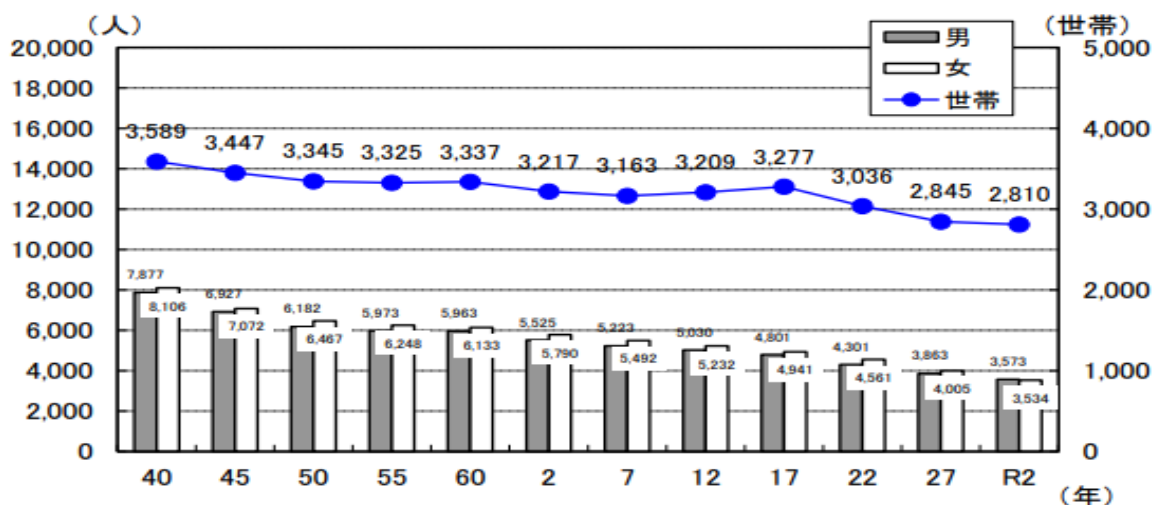


図1 男女別人口と世帯数推移

(出典：数字でみる小国町 令和4年度)

全国屈指の豪雪地帯であり、雪解け水の豊富さと降水量の多さにより、水力発電や重化学系の企業が立地し、働き場の創出や所得の向上等、町民生活に大きな恩恵を与えてきたが、近年では人口減少が顕著になっている。特に高齢化の影響は大きく、2.5人に1人は高齢者であり、県内でも上位の高齢化率となっている。図1から分かるように、直近15年間で世帯が約500近く減り、人口が約2500人減少している。これにより、特に町中心部から離れた集落ではコミュニティ活動を維持できなくなるなど、地域活動が危機的な状況にある。

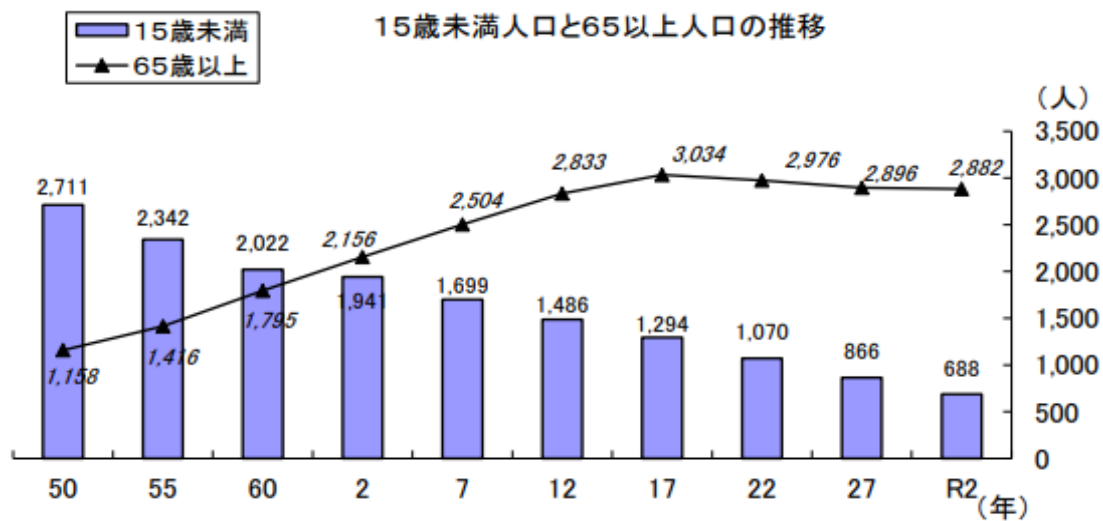


図2 年少人口と老年人口

(出典：数字でみる小国町 令和4年度)

同時に、世帯構成も変化し、若者の町外流出に伴い、高齢者世帯、高齢者単独世帯の割合が増えつつある。図2からも分かるように、将来の担い手になる15歳未満の若者の減少が顕著になっているため、地域行事を廃止した事例もある。

行政としては、住民のニーズや社会課題の多様化と財源のひっ迫や職員数の減少も相まって、フルセットでの公共サービスを提供していくことが難しくなっている。

厚生労働省では、昨今の少子高齢化社会を踏まえて、制度・分野ごとの「縦割り」「支え手」「受け手」という発想を超えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく「地域共生社会」の重要性を示している。少子高齢化が顕著な小国町こそ高齢者自身が地域の担い手となり、地域に出て活動することが地域活動の停滞を防ぐ一手段になる。そのためには、高齢者が個人や所属を問わず、いかにして地域に出て活動できるのか、その仕組みを検討することが重要である。

(2) 調査目的

今回の調査に当たって、高齢者が地域に出て活動するためにはどのような仕組みが必

要かを考えたときに、ボランティアとして地域で活躍していくことが1つのきっかけになるのではないかと筆者は推測した。

高齢者とボランティアの関係には2種類あって、「高齢者が行うボランティア活動」と「高齢者に対して行うボランティア活動」である。高齢者が行うボランティア活動は、地域における活動が中心となっており、公園や道路の清掃、登下校する小学生の見守り、若者の相談対応等である。高齢者に対して行うボランティア活動は、買い物や家事の支援、老人ホームでのイベント開催等である。

厚生労働省が示した健康寿命（2019年値）は、男性が72.68歳、女性は75.38歳と、平均寿命の伸び率と同じ割合で伸びている。健康寿命とは、健康上の問題で日常生活が制限されることなく生活できる期間を指し、国においても健康寿命の延伸を高める施策を推進している。つまり、健康寿命の伸びが平均寿命と同じ割合で伸びていく現状を考慮すれば、高齢者ボランティア等で元気に活動できる高齢者の割合が増えるのではないかと筆者は考える。

図3からも分かるように、2021年に地域でのボランティア活動に参加しているのは、60歳以上の年齢層が上位を占めている。ただし、高齢者ボランティアが活躍している例はあるものの、その支援体制が充実しているとは言えず、高齢者自身による個人的な努力のみに頼っている例も少なくない。高齢者がいつまでも元気に地域で活動していくためには、高齢者がやりたいことと活躍できる場をマッチングできるコーディネーターを増やすことが必要だと考える。また、地域の担い手として高齢者が活躍するためには、高齢者ボランティアの存在意義を考察していくことも重要である。

このような理由から、高齢者ボランティアの意義及びボランティアのコーディネーターの役割について、高齢者ボランティアを含めた全ての年代においてボランティア活動が盛んなドイツを調査先に選定した。ここでは、ドイツにおける高齢者ボランティアへの支援策や考え方を行政側及び民間側の視点から聴き取り、小国町におけるコーディネート機関の在り方や高齢者ボランティアの存在意義について考察し、施策提言を行う。

	2016年 (%)	2021年 (%)	増減 (ポイント)
10～14歳	26.5	12.1	-14.4
15～19歳	22.6	13.2	-9.4
20～24歳	19.2	12.2	-7.0
25～29歳	15.3	10.1	-5.2
30～34歳	19.3	12.4	-6.9
35～39歳	27.9	17.7	-10.2
40～44歳	32.2	21.1	-11.1
45～49歳	31.4	20.3	-11.1
50～54歳	29.3	18.8	-10.5
55～59歳	29.2	20.6	-8.6
60～64歳	28.6	21.7	-6.9
65～69歳	29.8	23.4	-6.4
70～74歳	30.0	23.0	-7.0
75歳以上	20.0	16.4	-3.6

図3 ボランティアの年齢階級別行動者率
※令和3年社会生活基本調査の結果より抜粋

2. ドイツにおけるボランティア制度の概要について

ドイツのボランティア制度には、政府が管轄する有償のものと民間団体による無償のものがある。有償制度には「連邦ボランティア制度」及び「青少年ボランティア制度」がある。

連邦ボランティア制度は、過去に存在した徴兵制の兵役拒否者が兵役の代わりに従事する福祉労働を起源とする。義務教育修了者なら誰でも申し込み可能で、年齢の上限はない。また、5年以上の期間が開いていれば何回でも利用できる制度である。ドイツのボランティア制度は教育機能を重視しており、この制度は生涯教育の促進を目的の1つとしている。

青少年ボランティア制度は、社会活動ボランティア制度^{※1}と環境ボランティア制度^{※2}が2008年に統合された制度で、青少年のボランティア活動を幅広く助成・支援するために創設された。義務教育修了後の15歳から27歳までの若者が対象となっている。学習能力の促進を目的の1つとしており、利用は1回限りである。

両制度のボランティア参加期間は1年間で、参加者は施設等に派遣され、社会奉仕活動や環境保護活動に従事する。活動者には、①報酬、②宿泊と食事の提供と作業着の支給、③育児に対する児童手当等の給付、④社会保険料の負担、⑤研修や資格取得費の支援が行われる。

報酬は日本円で月額2万円から2.5万円になり、ボランティア活動中に必要な食費や宿泊費が無償で提供され、活動者が25歳未満の場合は、その親に児童手当が支給される。また、活動者は社会保険に加入する必要があるが、保険料は受入先が支払う。ただし、全額負担ではなく、ドイツ政府や州からの助成がある。その他、就職時に有利に働く成績証明書の交付や、年24日の休暇が保障されている。

一方で、ドイツでは、民間団体による無償ボランティア活動も盛んである。ただし、「無償」とはいっても全く金銭の給付がないという意味ではなく、交通費等の実費の給付がある。この民間団体は大きく2種類に大別できる。

1つ目は、歴史のある社会福祉団体で、パリエート福祉団体及び労働者福祉団体、ドイツ赤十字、ユダヤ中央福祉会、ディアコニー福祉団体、カリタス福祉団体の6つの団体がある。教会による慈善活動が社会福祉団体に発展した団体もある。

2つ目は、近年創設された自助団体で、コーディネート機関のボランティアセンター、コーディネート機関ではないがボランティア活動を行う団体や、市民の自主クラブがある。

※1 福祉現場での活動を通して専門知識や技術を学び、同時に人格形成を育むことを目的とした制度。

※2 若者が自然や環境に触れることで、環境への意識を醸成させることを目的とした制度。

3. 調査概要

(1) ミュンヘン市社会福祉課

ミュンヘン市は、ドイツのバイエルン州最大の都市であり、同州の州都でもある。金融、交通、文化の中心都市でもあり、移住者も多く、人口は約150万人である。

ミュンヘン市社会福祉課は、社会福祉に特化した業務を主に担っており、ボランティア活動についても大きな責務を負っている。ボランティア活動のみの予算として、日本円で9億円もの独自予算を所管している。

ミュンヘン市はボランティア活動に対する理念・基本の方針として、3つの重点項目を掲げている。1つ目はボランティアの募集、2つめはボランティアのマッチングの手続き、3つ目が専門的なサポート体制である。誰しものが等しく、やりたいときにやりたい活動を提供できるようにするという理念のもとで、事業を推進している。

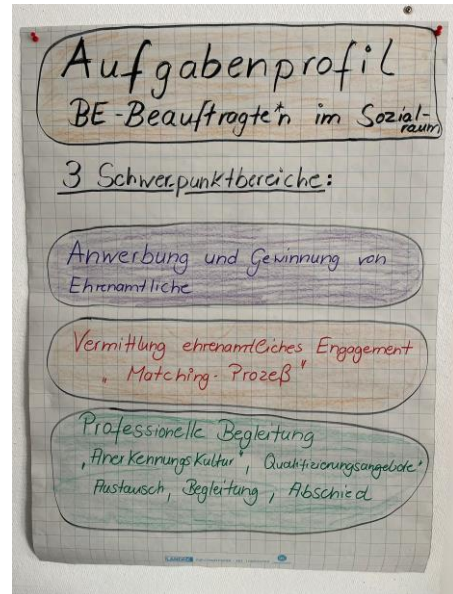


写真1 ミュンヘン市のボランティア活動に対する理念・基本の方針

①受入・調整

行政の役割は、コーディネート機関として住民のボランティア活動への参加を調整するとともに、横のつながりを作るきっかけを提供することだという。そのため、ボランティアの募集团体と住民とのマッチングを重要視しており、市専属のコーディネーターを雇用している。このコーディネーターは、ボランティア活動を行いたい住民の要望を聞きながら、最適なボランティア団体を提案している。また、既にボランティア活動を行っている住民からの相談を受け、悩みや挑戦したいことを聞き取るなど、継続的に活動できるよう支援している。他の福祉団体が運営するコーディネート機関もあるため、それらと協力しながらミュンヘン市全体をカバーしている。

②報酬・援助

2022年には、市内で活動をしているボランティアグループが86になり、そこから資金提供の申請が120件あり、事業内容や用途の審査を経て、資金を補助している。また、市からの資金提供を受けずに行われているボランティア活動は1,500種類にも及んでいる。直近では、ウクライナ問題に関連したボランティア活動が増えており、老若男女問わずボランティアとして活躍する場面が多いという。一方で、自治会や町内会といったコミュニティがないため、その役割をボランティアグループが担っている面もある。

③教育

ボランティア活動を行うためには、募集イベントも大事な要素だという。そのため、年に1度、ボランティアの日という大規模なイベントを開催し、募集团体やボランティア活動を探している住民が一同に会する機会を提供している。また、パンフレットによる啓発活動やボランティアの横のつながり強化のため小規模なイベントの定期的な開催等、ボランティア活動を市全体で後押ししている。

社会福祉課長のベルンブルガー氏は、高齢者ボランティアについて、今までの経験を活用できるボランティア活動や資格が必要な専門的なボランティア活動の機会を与えて、生きがいづくりになればと考えている。ただし、高齢者ボランティアだけを特別視するのではなく、若い頃からボランティア活動に対するハードルを下げるのが大事であると話された。高齢者になってから地域に出て活動する方は少ないが、子供の頃に活動を経験したら高齢者になっても活動したいと思う方が多いという。そのため、学校の授業の中でボランティア体験を組み込んだり、授業外のクラブ活動でボランティアクラブを認定し、ボランティア活動の啓発や推奨を行ったりと、ボランティア活動を身近なものに捉えられる取組を進めていると話された。



写真2 対応してくれた社会福祉課長
ベルンブルガー氏（右から3番目）ほか
ミュンヘン市社会福祉課の皆様

(2) 福祉団体マルテザミュンヘン事務所

福祉団体マルテザは、ドイツを含め世界33カ国で組織されている国際団体であり、カトリック教騎士修道会であるマルタ騎士団により設立されたボランティア組織である。マルタ騎士団は11世紀、カトリックを信仰するヨーロッパの貴族が巡礼者の宿泊と医療奉仕のため、エルサレムに修道会を作ったのが起源であり、当時は軍事的な任務も多かった。その後、19世紀半ば頃から国際慈善活動へ注力するようになり、現在に



写真3 対応してくれたイーゼンブルク氏
（右から3番目）ほかマルテザの皆様

至っている。世界中で1万3500人の騎士、医療に関わる5万2000人の有給職員、9万5000人のボランティアがおり、紛争地や被災地の救済、難民やホームレス支援等、多種多様な事業を展開している。特に、医療面での貢献が大きく、有給職員のほとんどが医療従事者や救急隊員として、医療センターや病院、高齢者向け住宅、応急処置や救急車の乗員として従事し、時にはボランティアとしても活動している。

①受入・調整

理念・基本の方針は、誰もがやりたい時にやりたい内容をボランティア活動としてできるように調整することである。そのため、年齢制限はなく、どんな人でも受け入れる精神で活動を保障しており、ボランティア活動への参加は個人、団体、企業の単位で可能である。受入先とのマッチングでは、受入先の担当者が申込者と面談し、最適な受入施設等を紹介している。また、活動者からの相談も受けている。高齢者ボランティアにおいては、今までの人生経験を活かせる活動を考慮し、活躍の場を提供している。

②報酬・援助

ボランティア活動の財源は、企業や個人等からの寄付やミュンヘン市からの財政支援である。ボランティア活動の原則である無償性を活動の基本にしているが、交通費や作業着代等の実費は支給されている。

③教育

能力開発においては、医療面における専門的な知識や能力を育成し、医療ボランティアとして活躍するための専門コースを準備している。また、ボランティア同士の関係作りを重要視しているため、ボランティアの集まりやパーティを開いて横のつながりを作っている。

(3) カリタス団体ベルリン支部

カリタス団体は、ドイツ国内の歴史ある社会福祉団体の1つで、国内最大規模のスタッフ、ボランティアを抱えている。福祉事業等を行っており、その関連施設では多くのボランティアが活躍している。カリタス団体は1897年に設立されており、ベルリン市を含めて27地区で活動している。ドイツ全土では、約50万人ものボランティアが活動している。

①受入・調整

ボランティア団体等が募集する際、詳細な活動内容や条件等を話し合い、活動内容がデータベース化され、どの地区からでも情報を得ることができる点である。よって、活動したい方はデータベース化された情報から自分に合った活動を見つけることができる。



写真4 対応してくれた
カリタス団体のロゴマーク

②報酬・援助

前述の福祉団体マルテーズと同様に無償を原則としており、活動に必要な実費のみ支給しているが、最近では、経済的理由で参加できない低所得者への謝礼金給付を検討しているという。

③教育

活動者がボランティア活動に関する様々なセミナーを受講できるよう支援したり、長期にボランティア活動をしている人たちを表彰したりするなど、ボランティアの活動意欲を高める取組を実施している。

4. 調査事例を踏まえた考察と小国町への提言

①高齢者ボランティアの存在意義の考察

ドイツの調査事例を踏まえると、高齢者ボランティアには今までの人生経験を活用できる活動の機会を優先的に用意し、活躍の場を提供することが重要視されている。それは、高齢者がボランティアとして活動する動機付けとなり、活躍しやすい仕組みになっている。また、精神面においても、ボランティア同士のつながりを創出することで、社会的ネットワークが広がり、精神的安定感を得ている。健康寿命の観点からも、高齢者が定期的に外出し活動することが身体機能の向上にも寄与すると考える。その結果、地域の担い手不足解消の一助として期待できる。少子高齢化が進む小国町だからこそ、高齢者ボランティアの存在が地域課題を解決するきっかけになると考える。

②市町村社会福祉協議会の役割強化

日本では一般社団法人社会福祉協議会が運営しているボランティアセンターが市町村ごとに設立されており、地方公共団体と連携して事業を行っている。社会福祉協議会の業務等は社会福祉法に規定されており、公的な性格の強い民間団体である。

しかし、小国町においては、上記のような日常的なボランティア活動への支援には取り組まれておらず、あくまでも地震や豪雨といった自然災害時におけるボランティア活動を統括する役割として考えられている。小国町においても、災害時以外でのコーディネート機関の役割を強化し、やりたい人がいつでもできる体制を準備しておく必要があると考える。

そこで、ドイツの事例から学んだことを元に、以下の4つの役割を社会福祉協議会に付与することで、円滑なボランティア活動の推進が図られることから、社会福祉協議会へ以下の働きかけをするよう小国町へ提言する。

1つ目の役割は、ボランティア活動を行いたい方と受入先との日常的な「受入・調整」である。最適なボランティア活動の提案やボランティアからの相談を受けられるコーデ

ィネート機関として機能をすることにより、ボランティアと受入先の双方に働きかけができ、円滑なボランティア活動を実施する手助けになる。また、継続的な活動にもつながる。

2つ目の役割は、「参加機会の確保」である。ボランティア活動は、経済的・時間的な制限や身体的状況に関わらず、やりたい人ができる条件を整備する必要がある。特に、交通や業務に必要な費用をボランティア個人の負担にすることは、経済的弱者を締め出すことにつながる。また、活動費の実費支給を啓発する必要がある。

3つ目の役割は、「教育的役割の促進」である。高齢者ボランティアが社会や地域に貢献したいと思う仕組みづくりや役割の付与により活動意欲が高まると考えるが、同時に、活動者への相談対応や研修を行い、活動者の自己実現を支援する教育的役割を担う必要がある。

4つ目の役割は、「ボランティアへの評価・表彰の機会創出」である。厚生労働省はボランティア活動を個人の自発的な意思に基づく自主的な活動としているが、ボランティア活動を熱心に行っている人に対し評価・表彰することは、活動そのものの満足感だけではなく他者から認められることによる満足感で、ボランティア活動へのさらなる取組につながると考える。そのためには、誰がどのような活動をしているかなど、活動状況が見える化することも必要である。

5 おわりに

本調査事例から学んだことは、高齢者ボランティアには高齢者の持つ経験や知識を活用できる場が必要だということだ。今までの経験を活用することは高齢者の生きがいに直結し、自分が必要とされているという認識を持つことにつながる。そのためには、世代間交流を創出する必要がある、その機会として、地域のサロンや通いの場においてのボランティア活動を取り入れていくべきではないだろうか。地元の小学校、保育園、サロン、子ども食堂等での世代間交流を実施することにより、高齢者ボランティアの心身機能の維持向上、子どもの情操教育、保護者の育児支援につながる。また、交流が生まれたり深まったりすると、仲間意識や共生意識が強まり、地域内のつながりが増えていく。

高齢者自身も、自尊心が保たれるだけでなく、外出する機会が増え、認知力の向上にも寄与する。厚生労働省による「一般介護予防事業等の推進方策に関する検討会」の取りまとめ（2019年12月13日）において、小学校、サロン、子ども食堂で活躍する高齢者との世代間交流が住民主体の介護予防事業として勧奨されており、小国町においても進めるべきである。

ドイツでは、日本のように町内会や自治会が存在しないため、独自のボランティアグループの活動に頼っている。一方で、ミュンヘン市は市全域を複数のコーディネート機

関が重なりながらカバーし、かつ、それぞれのコンセプトに基づいて支援している。したがって、ドイツの制度をそのまま導入することはできないが、調査で得た知見や方法を参考にし、活用することは可能だと考える。

特に、希望すれば誰でも参加できる機会を保障し、活動に要する実費を受入先等が負担するのが当然のこととして認知されていることや、コーディネート機関による活発な広報活動、ボランティア同士の関係性を深めるイベントの必要性を感じた。

日本では、自治会、町内会という身近にボランティア活動を行える場がある。また、ボランティアセンターという地域のボランティア活動を推進している公的機関もある。ボランティア活動の受入先が身近に存在するというのは非常に有利なことである。地方公共団体と自治会、社会福祉協議会が協働してボランティアコーディネートを行い、高齢者の活動を一層活性化できるのではないかと考える。その活性化こそ、少子高齢化が進んでいる地方公共団体に必要であり、地域共生社会の実現に不可欠な要素だと考える。

最後に、海外調査研究という貴重な機会を提供してくださった派遣元の小国町と一般財団法人地域活性化センターに対して感謝を申し上げるとともに、調査に協力していただきました全ての皆様に心から感謝を申し上げ、本報告書の結びとする。

(参考文献・資料)

- ・ 令和4年版高齢社会白書（全体版）内閣府
- ・ 公益財団法人長寿科学振興財団ホームページ

<https://www.tyojyu.or.jp/net/kenkou-tyoju/syogaigeneki/koreisha-volunteer.html>

- ・ 日本ボランティアコーディネーター協会
- https://jvca2001.org/whats_vco/explanation/

・ 渡辺富久子（2012）「ドイツにおけるボランティアを助成するための法律」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法 253』日本図書館出版協会。

- ・ マルタ騎士団公式ページ

<https://www.orderofmalta.int/>

- ・ ドイツ カリタス公式ページ

<https://www.caritas.org/where-caritas-work/europe/germany/>

- ・ 厚生労働省ホームページ

<https://www.mhlw.go.jp/index.html>