

# 日本民生委員會社區志願組織簡介

謝青雲譯

中華民國七十五年四月廿五日，日本全國民生委員兒童委員協議會會長高橋重聰率同江津市社會福祉協議會森脇榮子，島根縣司法行政書士嶋田俊文等廿餘人訪問內政部，是日上午由社會司蔡司長漢賢代為接見舉行座談會，互相交換工作經驗與意見，受益良多，茲將高橋會長所送「日本社區志願工作者的體系」譯為中文刊登於社區發展季刊以供從事社會工作者之參考。

## 日本社區志願工作者的體系

(The System of Community Volunteers in Japan)

### 第一節 社區志願工作者體系的形成和發展

茲因第一次世界大戰結束後形成日本國內一連串的通貨膨脹，於是經過了兩個方案的推出——其一是「一九一七年的岡山縣「社會改革顧問體系」建立，其二是一九一八年的大阪市「地方委員會方案」，遂有了社區志願工作者體系的萌生。地方委員會制度是深受德國愛伯爾福制度的濟貧政策影響，然而德國此制在結構上和社會改革顧問體系 (Social Reform Advisors System) 亦不同，但上述日本的兩個方案之各類活動：在地方上設置志願工作者，在該地區對窮人諮商，為病人尋求醫療補助，檢核合格救濟者的條件，以便接受貧

窮救助，這些是和愛伯爾福制大同小異的。

#### 一、社會改革顧問制度 (Social Reform Advisors System)

社會改革顧問制度是由岡山縣的行政主管 Mr. Shinichi Kasai 提出，其主要任務乃在消除貧窮，激發窮人發揮潛能，以達自給自足並提升一般生活水準。通常服務的對象以老人，病人或失去工作能力的青年，這些均屬於「需要救助者」(the needy)；社會改革顧問制度提供一些機構來滿足因失去工作而需要維生的人之服務，最初社會改革顧問制度安排一些人在每一個鄉村或市鎮，而這些人是透過地方政府指定當地所推薦者來擔任領導救助工作，這些人要合格的、適當的人才可擔任之。隨着時間的演進，這些志願人員大量增加了，再加上地方政府有所體認，熱切給予支持，並協助檢驗調查結果和提供諮詢，以及鼓勵各個方案的督導員，以期消弭貧窮，如是更增長了社會改革顧問制度的體制完備。

#### 二、地方委員會制度 (District Commissioners System)

此制度在社會改革顧問制度實行一年後在大阪展開，由當地行政主管官員 Mr. Ichizo Hayashi 來執行，並由其助理官員 Dr. Shigejico Ogawa 來研究德國、英國、美國的救助組織制度、中國的家庭制度、日本江戶時代的保

戶制度（五家爲一單位），在岡山縣實行此制度，即以這些研究結果創辦了此一新制。這些地方委員和學校交換地帶（School commutation Zone）連繫起來建立地方工作點。起初工作員並不設於每一鄉村城鎮，只是設置於貧戶較多的地區，但如今工作員的設置有增多趨勢，這些地方委員會的委員們每月定期開會，並商討工作的分派，除此之外，委員們尚要協助家庭訪視，執行面談調查，以了解每一受助家庭狀況，以便整合地方上的資源，並和管理的行政部門保持密切連繫，而委員會們所辦理的活動仍維持當時所建立的規模進行。世界的經濟大恐慌造成國際商業的蕭條，日本亦不例外，貧窮的人數激增，委員們被迫獨立於行政政策上，有了改變，這些活動的改變，繼續擴大膨脹，在一九二八年，全國已達一五、〇〇〇名工作人員了。地方委員會制度實質上可說是地方上的公共部門或社會工作部門，此制度隨着計畫之更迭而有了新的結構，產生了多樣性的系統，而該制度的名稱、所選用的方法以及所承擔之責任，皆因地方區域之不同而有所不同。不過此制度的目的乃在消弭貧窮，經由家戶訪視員的調查來了解這些人的需求，記錄這些結果後，在委員們的聯合會議上建立政策，以官方和私人的服務機構連繫起來給予無法自助的貧困孕婦、幼兒救助，並關懷青少年的就業和勞動情況，本着提昇其健康，經濟和道德的標準進行服務工作。

### 三、救濟法案的沿革

經過了三百多年的德川幕府時代，開始了明治維新，期以資本主義的發展和透過強化軍事進步和社會繁榮，達到現代化之目的，因此，消弭貧窮是不容忽視的工作了，在一八七一年，政府的救濟開始受法律規約，限制需要救助的人數，這個法令持續到一九三一年的救濟法案（Relief Law）頒布才廢除。在一九三〇年代貧窮依然如故，甚至有增高趨勢，急需一個新的、現代的法律來改善，否則一味地要政府發行鈔票，又怕通貨膨脹的複雜情結是無濟於事的。另一方面地方上的福利委員們經常和近二〇〇、〇〇〇戶的貧戶做了接觸後亦強烈表示現行濟貧法令的失敗，在一九二九年，這些委員緊急地集會，且無異意地決議立即修正現行法律，並勵行此一革新，於是一九二九年開始修改，

在一九三〇年成爲全國性運動，並和社會福利工作員形成修改法令的聯盟，雖然完成修改工作，卻無法即刻實施於當時經濟不景氣的社會，該年秋天，委員們集會於東京，召開改革救濟法案全國性會議，要求國會和地方行政單位重視此問題，終於在一九三一年，全國一、一六名代表委員連署了一份陳情書給天皇，完成此一法令修改，在日本的社工服務界的歷史上，這段歷史的鼓舞是很大的。

### 四、制定地方委員制度的法律

在一九三六年，內閣們制定了地方委員制度的法律，取代先前模稜兩可的制度，以求劃一，這是努力了近二十年才達成的，而制定此一法案的目的有：

1. 此系統在全國的社會福利工作領域有重要的地位，更需要建立起一個有系統的、合法的、完整的社會福利制度，且獨立於內閣行政之外。

2. 除了救濟外，心理問題的諮商亦扮演了重要的服務，希望透過有權威人士的提倡。

3. 這一系統的開放性，其結構、操作方法和成果品質因特殊區域之不同而不同，造成了某些困擾，一個解決之道乃是一個全國統一的模式。

4. 委員會們的督導和其領導人需要強化訓練。

除了上述的理由外，底下的一些明顯改變是：

1. 領導的意義和責任更清楚地被界定。

2. 地方上更趨向集權化。

3. 服務的期限設爲四年。

4. 在公平合理的情況下委員們舉行其會議。

5. 每一職位是公平拔擢的。

地方性的委員制約有四七、〇〇〇名成員，在一九三一年滿洲事件後，日本進入中日戰爭（一九三七）和第二次世界大戰（一九四一），最後戰敗於一九四五年，在這一階段裏，區域委員們在鄉鎮城市領導人的支助方案下以及救濟法案結構下開始實施服務，並且在戰爭激烈之時，針對役男家庭或因戰爭而有殘疾者之家庭，進行服務和協助穩定此類家庭生活。

## 五、制定社區志願工作制度法案

經過十四年的戰爭，日本於一九四五年的秋天戰敗，百廢待興，積極地處理窮困和被荒廢家園的復健，針對逐日增加的貧民舉辦社會福利方案，政府扮演這些任務的指派和執行，因應這些有需求的人。在一九四五年政府制定政策來解除那些衣食住貧乏者的困難，使之恢復以往的能力，透過社區委員們的努力，使其能免於饑貧，透過社區地方委員會體制的建立，開創了公共社會福利運作的新頁，而社區志願工作制度法案於一九四六年頒布，使其在既有體系下賦予更重的責任來處理社會福利業務，此新法案之內容約略如下：

1. 在平等的立場，給予需要協助的人。
2. 以「社區志願工作（民生員）制度」來命名這一新制，此制目的在於提升國民生活福祉和安全保障，並執行所定之社會福利方案。
3. 這是經過厚生省所委任的組織。
4. 是長期性組織，並對地方上的志願工作人員提供建議和意見。
5. 將服務期限縮短為兩年。
6. 清楚地明示出誰來管理志願工作服務和督導工作。
7. 提醒政府對志願工作的重視。
8. 讓社區地方上的領導人在必要時善用志願工作者從事服務。

在戰後幾年本組織在生命安全法（Life Security Law）和兒童福利法中擔任第一線的保護作用，促使新的社會福利立法更能得到大眾的支持及合法性的認同社區志願工作制度。而該制度所辦之諸多方案：對逃難士兵、受戰爭破壞的家庭和失去親人的家庭給予協助和照護，貢獻良多。

## 六、社區志願工作法案的公布和修正

社區志願工作法於一九四八年公布，成為公共社會福利運作的模式，並指出私人社會福利活動的重要性，強化這制度的基礎和發展，這一法案包含了：

1. 建立社會個案工作和諮商服務。
2. 審慎甄選合格的人為志願工作者。

3. 促使地方上行政主管單位提供志願工作者的需求。
4. 清楚界定委員會會議的規範。
5. 清楚界定工作原則。
6. 對於出缺職位的任命。
7. 增加服務期限為三年。
8. 提供諮商訓練。
9. 從國家基金的贊助中提供協助社會福利。

依照新法的第廿五條，為社會福利運作事業建立了現代化的管理法規，建立系統功能的結構，致力於健全社會福利官署的行政功能以及僱用許多的專家從事日常生活相關之社會保險、兒童福利工作，以及殘障福利等。社區志願工作制度依此趨勢，已從救濟機構轉變為合作企業組織。

一九三五年，社區志願工作者法條，就以往經驗，已有了大量地修正，並強調活動的自主性和應受的保護，在該年修改了二次，第二次的修正有以下幾點：

1. 社區志願工作者組織將扮演執行社會福利官署和相關行政機構之任務。
2. 這組織的角色和其它一些行政單位或機構的角色將清楚地被界定。
3. 這是一個自治的組織。
4. 依照實際和適宜的情況來修正經費和其它相關方案。

既然志願工作者法規之修正，使該組織每三年改選一次，而且會員已逐年增加，成為全國性的組織，在一九七九年的改選時共有會員一二三、〇〇〇名，包括二五、〇〇〇名女性。此法雖有些修正，仍然和一九五三年之大部分內容一樣。

## 第二節 社區志願工作者組織之現況

如前節所述，社區志願工作者組織的活動和工作本質在最近六十年來漸漸改變，已朝向社會經濟面和社會福利面的結構，雖然堅持其社會服務之精神，站在民衆的立場並支持他們，這些複雜面的交織，構成了現代社會福利：合併了各個層面之活動而成為一獨特地、完整的機構。近年來社會工作的角色日漸

受到重視，尤其是在地方社區，於是社區志願工作者組織就更加地受到注意和感興趣，而居民的參與有增加趨勢，隨着志願工作者組織的擴大，其領導權就愈受重視。

## 一、社區志願工作者組織的組合

在一九七九年，社區志願工作者組織有固定會員一六五、〇〇〇人，分配到全國三、二〇〇個鄉鎮都市，每一志願工作者就近選擇其管區，而區域大小依照社區大小來分配志願工作人員，在一九七二年，一個分配密度表統計調查如下表：

區域	分布	分配密度
1	東京和特別的城市	一個工作者服務二七〇個家庭
2	超過十萬人口的都市	一個工作者服務二〇〇個家庭
3	人口少於十萬的都市	一個工作者服務一七〇個家庭
4	鄉鎮和村莊	一個工作者服務一二〇個家庭

依照一九七七年的改選有一〇三、五〇〇名（六三·四％）是男性，和五九、八〇〇（三六·六％）為女性，每次的改選，女性委員們的比例都在增加，如今女性已佔會委們的七六·四％，這比例是很難改變了，這些志願團體的年齡組成爲：

四〇～四九歲	佔一六·四％
五〇～五九歲	佔三九·四％
六〇～六九歲	佔三五·四％
七〇歲以上	佔六·八％

志願工作者的平均年齡是五十七歲，但現在需要更年輕和具活力的志願工

作者，且從事農業工作的志願工作者佔了各專業團體中最高的比例——三〇％，其它尚有家庭主婦、自雇員、公司雇員和因宗教而進入志願工作者。

## 二、結構和原則

社區工作者在其所在之區域組成協議會，這些依法設立之協議會數目有九、〇〇〇個，每個協議會推選代表一人來執行業務。志願工作者應執行者之召喚，每月定期舉行會議，提供重要的議案並聯合地方行政者來研究個案並分析社會福利問題，研究一些計畫和方案，在協議會之下，又分設了針對不同任務和問題的會議，諸如低收入會議、生理殘障福利會議、兒童福利會議、老年問題會議、女性志願工作者會議、計畫會議……，透過這些特別的會議而達成任務。女性志願工作者會議是相當有活力的並提供了改善婦女生活方案的基本動力來源，日本全國現有六〇、〇〇〇名女會員從事這志願服務工作之行列中。這些協議會以兒童福利協議會為其工作的重要一環，每個地方上的兒童福利協議會聯合成全國兒童福利協議會，由於此種的合併，使全國社區志願工作者制度下的兒童福利協議會成為一自治的組織，並成為社會福利協議會組織的核心結構。

社區志願工作者的原則提供了在全部服務方案的精神支柱，這些自我建立的倫理守則寫於一九五一年，清楚地反應出基本的特質和精神所在，該制度的理想和成員心態，對組織的認同都表露無遺，藉由一些口號來資助志願工作者之精神，在每月的協議會時，唱着這些口號合成的士氣歌：

「我們將盡全力愛我們的鄰里來提昇社會福利。

我們將更細心地工作來了解我們自己的社區。

以真誠的心詢問日常生活中的事物，以協助需要復健的人。

我們將彼此合作，帶來明亮健康的社區。

時時以正義為本，提高判斷力和建立自己的特質。」

## 三、目前的活動

下表是由志願工作者組織呈給厚生省的一九七七年度活動項目統計表：

	活動總日數	13,331,933	
	訪視總次數	10,235,807	
社會福利方案	總數	8,599,358	100%
	公共救助		23.3
	老人服務		47.8
	生理殘障者服務		8.9
	情感障礙服務		3.1
	兒童福利		9.5
	單親家庭服務		7.4
外在研究或工作 方案	總數	10,108.12	100%
	調查研究		30.0
	檢定發照		12.9
	和其機構之溝通 與會議		24.0 34.0
諮商工作	總數	12,343,573	100%
	家庭問題		6.9
	住宅問題		4.2
	健康問題		20.7
	就業問題		5.1
	社會安全問題		6.2
	意外事件		1.4
	環境問題		5.9
	其他		38.8
	家庭預算問題		10.8

#### 四、活動的主題：合併政策的活動

到了一九七七年社區志願工作者組織業已活動了六十年之久，藉此全國社區志願工作者兒童福利協議會提出了一個政策來擴大和強化其社會工作層面，這一政策已具體地被執行了。考慮影響現代社會工作的諸多力量 and 社區志願工作者組織的運動，這一政策的提出無異洞察了上述二者間的未來關係，換句話說已成為基本關心論點，使社會工作的層次成為運用於社區志願工作者兒童福利協議會的折中辦法，這提案確保市民的起居生活和福利，亦界定了官方和私人機構的分工責任，社區志願工作者將和官方合作使其社區居民獲益，建立一個居民參與的社會工作行政組織，這提案給予社會活動管理合作的新意義和傳送了新鮮的意識型態和方向，底下指出其結構內容：

##### 1. 社區志願工作者組織的基本認同：

###### (1) 自動自發。

###### (2) 真誠地、不求回饋的服務精神。

###### (3) 發揮自己社區的精神來服務社區。

##### 2. 社區志願工作者組織的三個基本原則：

(1) 連續的原則：社會工作是一個吃力的工作，要求持續的、一致的原則，來完成工作任務。

(2) 完整綜合的原則：志願工作者要清楚地以社會工作方法來處理問題和在讓自已來發掘對策。

(3) 讓居民自我意識的原則：志願工作者能夠設身處地為居民着想，並要求自已以平等關係來考慮居民問題的態度。

##### 3. 社區志願工作者組織的五個工作領域：

(1) 調查和記錄：以「天線」般的社會工作角色來調查和記錄。

(2) 諮商：照顧和關心的角色來執行之。

(3) 社會服務和諮詢活動：以「公布欄」的角色來做。

(4) 溝通傳送體系：以「輸送管」的角色來扮演。

(5) 製造意見：以社會工作「機構」的角色來建言。

另外尚有一些特殊的活動方案也例舉如下：

1. 支持個人的方案：透過一些個別服務和社會工作網，使之獲得更多發展

2. 地方性的社會服務：鼓勵居民參與，目前各地的社區志願工作者組織的兒童福利協議會是深深地和地方社會福利方案相關的。

#### 五、特殊的活動

社區志願工作者兒童福利工作是基於對個人關注的開始，隨後擴及家庭主婦、老人、生理殘障者和嬰兒等，如此透過一個更令人信任的關係來了解他們的福利需求，此目的在提昇生活水準和強化家庭個人自己的能力；這些活動是透過個人的接觸和諮商、個別救助活動等，這些是社區志願工作者的基本工作，另外亦透過社會福利協議會、其它社會工作體系及居民團體，給予更多方案上的協助。

目前都市化、工業化和老年人口漸增的情況下，社區兒童福利組織已不能單單透過個別服務而百分之百地達成工作目標，於是透過和社區志願工作者協議會的合作，以加強整個活動結構，運用志願工作者團體的努力和社會工作協



議會的互動，使居民的參與以完成社會福利的目標，這種開放門戶式的新社會工作取向，由以下例子看出。

#### (一) 諮商中心

社區志願工作者組織成諮商中心，在一九六〇年全國已有三、〇〇〇個，服務有關生活面之問題。於一九七八年，諮商中心已服務了三二〇、〇〇〇件個案（其中並不包括市民的電話查詢），這些免費的服務是透過志願工作者來利用社區資源，以解決案主問題的方式進行。每個中心是透過選舉來組成各地方的志願工作者協議會，他們是來自附近社區的居民，當有些個案無法處理時就轉介給律師、專家、醫生和一些特殊的機構，由於志願工作者的努力這一工作已成為社區居民生活不可或缺的一部分了，下表說明了服務內容的比例如下：

生活問題	10%
家庭關係諮商	8.6%
就業問題	5.0%
醫療照顧問題	6.2%
婚姻諮商	4.3%
離婚諮商	5.9%
住宅問題	6.3%
財產問題	9.5%
心理及情感問題	1.8%
殘障人士暨兒童福利	2.8%
雙親家庭保險暨兒童福利	2.8%
教育和青少年問題	2.2%
單親家庭福利	2.3%
老人福利	6.4%
個人權利問題	1.7%
意外事件	3.4%
抱怨事件諮商	4.5%
在外謀職	0.6%
諮商服務	6.9%
法律諮商	8.8%
其它	100%
共	

#### (二) 家庭復健基金

家庭復健基金始於一九六〇年，由社區志願工作者提出，已成為日本低收入者所關注的社會福利焦點了，每年提出年息百分之三的利息來協助低收入家庭，這一貸款方式的資助，乃以復健家庭為名稱，是透過社區志願工作者組織來做，通常有所變通，目前也包括了技術訓練和就學貸款、病癒期的貸款、意外災害貸款和住宅貸款，這些尋求貸款者，只要填寫申請書交給當地社區志願工作者，而由志願工作者來檢驗是否合格，並呈送給自治的福利協議會，並

向各地方的協議會申請協助。若貸款後，志願工作者繼續鼓勵接受救助的家庭迅速復員和償還貸款。在一九七九年已有五十億日圓貸給廿二萬個家庭。（其中 $\frac{1}{3}$ 的家庭是接受國家貸款的，其餘 $\frac{2}{3}$ 是接受地方上的貸款的。）

#### (三) 社會福利檢視 (monitor) 活動

社區志願工作者組織動員了全國性的團體來從事有關社會福利問題的研究，並加以檢核並記錄，來執行一個完整的調查，如此巨大任務的結果是呈現社會福利方案和行政機構改進等的努力上。有些檢視性的活動顯見於國家社會福利的政策制定上，並且這些活動提高了大眾的意識，包括了一些對獨居老人、行動不便的老人、沒有母親的家庭、生理殘障者、因交通事故死亡者、未婚媽媽的健康等活動的調查，均為此類。

#### 四 婦女提出的「提升兒童健康」運動

由女性志願工作者組成這一運動從一九六六年推行至今豐富了每個地方上的活動，建議以母乳來餵養嬰兒、注意母女健康、嬰兒之照護，協助單親家庭照顧幼兒，給兒童一個滿意的環境等等，由於這些女性志願工作者的投入使得男性亦加入此行列，增進了社會福利工作界的福祉。

#### (四) 消除因獨居致死的老人照顧運動

大家都認為有必要消除因獨居老人而致死的一些問題：包括那些行動不便的老人或有自殺傾向的老人等問題，社區志願工作者協議會努力和附近的社區的志工們、或是常青俱樂部等合辦活動，以照顧老人們的友誼和陪伴，並帶些資訊的傳送工作。

#### (四) 「社區志願工作者紀念日」和「社區志願工作者志願週」

全國社區志願工作者兒童福利協議會提出「社區志願工作日」於每年三月十二日，這天是紀念社會改革顧問制度的建立，而「社區志願工作週」為從紀念日算起一週。

在這二個特別的日子裡，社區志願工作者組織的各分會都派員來到社區志願工作者協議會中心，修正各方面的活動和參與每一個協議會建立本身的工作方案，這些方案是包含了各種不同的社會工作任務和功能的。

【本文譯者為臺大社會系學生】

# 臺北市社區婦女

## 聯誼活動之

文漢清

## 現況及展望

### 壹、前言

真正的社區，除了需要社區內民衆有整體的意識，共同的目標外，在我們國內，還需經過政府行政主管機關的認可。內政部曾於七十一年十一月三日臺內社字第一一八四七九號函核釋：「既非政府興建之國宅社區，亦非依『社區發展工作綱要』之規定，經地方政府輔導成立之社區，自不得以社區名義爲之。」，本文所指的社區是經臺北市社會局依「社區發展工作綱領」所輔導成立的社區，屬於功能社區，它是依適度的人口結構與居民間相互依存的共同意識所劃定的社區，俾便推行社區發展工作，以增進社區居民福利，建設現代化社會。

社區發展是政府與民衆並肩致力於經濟、社會改進的一項運動，也是民主主義現階段社會政策，加強社會福利措施，增進人民生活七大實施方針的

一項，以透過社區公共設施、生產福利、精神倫理等三項建設來達成消除社區髒亂、美化社區環境、改善社區居民生活，增進社區居民福利、端正社會風氣、重建國民道德的目的。

社區婦女聯誼活動，旨在致力於齊家報國，爲本市社區發展工作社區精神倫理建設工作的一項。此一工作在本市現已輔導成立的一五二個社區中多在推動。

先總統 蔣公手著「民主主義育樂兩篇補述」中說：「民主主義的家庭生活教育就是學校必須與家庭合作，教導學生，使其性格和技能適應他的家庭生活，且更進一步建立適合民主主義新社會的家庭，換句話說：學校要了解學生的家庭狀況與之合作，要教導青年怎樣做子弟，并使青年知道怎樣建立他適合於民主主義的新家庭。所以一個青年，無分於男女，都要在學校裡接受下列幾項知識和指導

：一、家庭在社會國家中的地位和職責，『家爲國本』的倫理觀念。二、家庭的組織及其與一般親屬的關係，必須使其認識孝友睦婣任恤六行的重要。三、家庭中灑掃進退等日常工作及食衣住行等實際生活。四、子女的看護和指導以及家務的管理與職責——家庭衛生及醫藥常識，家庭經濟的節約，以及禮義廉恥四維的訓勉。」

蔣總統經國先生曾於六十三年一月十九日對成功嶺集訓大專學生說：「要做一個現代的中國青年，我們不只是取智，學習技能，創造進步，更要學習如何來孝順父母、奉獻社會、報效國家，這就是要由智識來增益道德的基礎，更從道德來擴大智識的範疇。一方面要珍貴家庭的溫暖，發揮對社會的公德心，進而發揮對國家的熱愛，對民族的責任感。」

### 貳、現況

一、政策：中央會決定：

(一) 倡行齊家運動，端正社會風氣，以鞏固國家建設基礎。

(二) 齊家報國運動的想法與做法：

1 想法：

- (1) 宏揚固有道德，樹立修身齊家根本。
- (2) 加強倫理教育，促進家庭建設工作。
- (3) 倡導勤勞儉樸，培養社會優良風氣。
- (4) 全面結合推展，鞏固國家建設基礎。

2 作法：

(1) 齊家報國運動是連貫性的工作——以修身齊家爲起點，以倫理教育爲重心。以社