

京 都 光 華 女 子 大 学
研究紀要 第45号 抜刷
平成19年12月 5 日 発行

ボランティア活動の価値と役割再編の必要性
ー市民セクターの主要なプレーヤーとして
期待されるボランティアの新たな枠組みー

妻 鹿 ふみ子

ボランティア活動の価値と役割再編の必要性

ー市民セクターの主要なプレーヤーとして

期待されるボランティアの新たな枠組みー

妻 鹿 ふみ子

はじめに

行政セクター、企業セクターに次ぐ社会の第3番目のセクターとして期待されている市民セクターであるが、日本においては期待が先行し、内実が伴っていない現実がある。市民セクターならではの特性を機能させるには、担い手としての市民の存在が欠かせないが、その存在力を高めるためには何らかのしくみやしかりが必要であろう。

本稿は、市民セクターの担い手としてのボランティアが、その特性を生かして社会の中で機能し、結果として「新たな公共」を作り出していくには、現在はサービス提供に志向しているその活動のスタイルや、ボランティア支援の枠組みを、より広範囲の視点から再編成をする必要があるのではないか、との仮説に基づき、その必要性を確認し、今後に向けての論点整理をするものである。

「新たな公共」についていえば、行政セクター、企業セクターができないことや、これまで失敗したことについて、補完的に市民セクターが引き受ける、という消極的な役割論ではなく、市民セクターの主な担い手であるボランティアとしての市民も主要なプレーヤーとして参画することを想定した「新たな公共」論が求められる。そしてその「新たな公共」の解明をするには、既存の政治学的、社会学的検討だけでは不十分であり、分野横断的な研究枠組みが必要

であろう。その枠組みについて、現状では十分な議論ができているとはいえないが、本稿において、枠組み構築のための手がかりを示したい。

1. 期待される労働力型ボランティア活動

ボランティアを公共の担い手として社会の中に位置づけていくには、ボランティアのもつ価値や意義を改めて問い直す必要がある。このような作業が必要だと考えるのは、ボランティアは国の内外を問わず、多分に無償の人材としての捉えられ方、すなわち労働力としての捉えられ方が主で、ボランティアの持つもっと広い、普遍的な価値もふまえた議論がまだ少ないと感じるからである。この項では、まず、ボランティアがいかに労働力として期待されているかについて、内外の実例をあげて確認していきたい。

1) ボランティア振興とボランティア元年——労働力提供活動への傾斜

日本では1990年前後ごろから、国をあげてのボランティア啓発キャンペーンが展開されてきた。最大のものは、1993年に中央福祉審議会が出した意見具申「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」（以下具申と略）である。この具申の目的は、「いつでもどこでも誰でも気軽に楽しく」できるボランティア活動を振興し、国民の過半数が活動に参加する社会をつくる、というものであった。

振興策のキーとなる概念は「互酬性」であった。表向きには、ボランティア活動を一部少数派の篤志家が行う慈善的な活動から、多数派の活動にしていくことが必要だという認識が示されたが、実際には謝意や経費を認め合うことも否とせず、活動の担い手を地域に増やしていくことへの志向があったことがみてとれる。すなわち「受け手と担い手が対等な関係を保ちながら謝意や経費を認め合うことはボランティアの本来的な性格からはずれるものではない」（栃本1993：80-81）として互酬的な活動、換言すれば「有償ボランティア」を導入してでもボランティア人口を増やそうとする政府の側の意図があったのであ

る。ここにはボランティアの労働力的機能への期待がある。

このような、ボランティアの労働力への期待をにじませる振興策には批判の声もあがったが（早瀬1994岡本1994田代1994）、1995年の阪神淡路大震災をきっかけとする「ボランティア元年」の到来によって、結果として日本のボランティア人口は増加の一途をたどることになり、平時と非常時の活動の吟味がなされないまま、ボランティアの労働力的機能への期待や評価が高まっていくことになる。すなわち、ボランティアは災害時にわかりやすく示されるように、社会のさまざまな課題に応えることで、「新たな公共の担い手」としてのポジションを得ると同時に、ボランティア自身にも「生きがい」や「自己実現」という報酬がもたらされるとして、ボランティア振興のポジティブな評価が盛んに行われるようになった。しかしながら、実際の活動の中身がボランティアならではのものなのか、多分に労働力的なものなのかを問う動きは鈍く、結果として労働力的機能を持つ活動が振興されることになる。

2) 施設でのサービス提供型ボランティアの高齢化と活動再編の必要性

すべてがそうである、と断定することはできないが、老人ホームをその代表例とする福祉・保健・医療関係の施設（以下、施設と略）におけるボランティア活動の多くはサービス提供型である。清掃、洗濯など間接的な部分で施設の利用者の生活を支えるサービス提供から、外出援助のような直接的な活動まで、施設にはさまざまな活動がある。施設での活動の種類は多様化しており、また、受け入れる側の意識として、職員の労働力の代替としての単純なサービス提供をボランティアに依頼することは減少する傾向にあるが、活動メニューとして見たときには、圧倒的にサービス提供型のものが多い。（妻鹿1997：160）

施設で長年活動しているボランティアグループの中には10年、20年と例えば洗濯物たたみ、衣服の修繕のような活動を続けているケースも少なくなく、活動すること自体がボランティアの生きがいにつながっている場合もあり、単純なサービス提供の活動だといってネガティブに捉えることは慎まなければならないだろうが、これまで施設の側は、一定のサービスをボランティアが担って

くれていることに満足し、役立っていることにボランティアも満足していた。このような施設ボランティアの活動であるが、現状は高齢化とマンネリ化、後継者不足という課題を抱えている。¹ 施設におけるサービス型活動は転機を迎えているといえるのかもしれない。すなわち、長年、ボランティアは施設の社会化に協力する存在として、受け入れるだけで意味があると考えられており、(岡本1981:21-22) その中身について問われることは少なかったのだが、ボランティアの活動先が広がる中で、そのあり方が問われだしたといえよう。

施設だけでなく、その大半が社会福祉協議会の内部組織である地域のボランティアセンターを拠点に活動しているボランティアの多くも同じ課題を抱えている。地域のボランティアとは、60歳代以上の女性が主体となり、高齢者のためのサロン活動、配食サービスなど地域のさまざまな福祉活動を担っている、多分に労働力提供的な活動である。ボランティアに定年はなく、むしろ高齢化が即担い手不足につながるわけではないが、これまで地域のボランティア活動を支えてきた60歳代以上の層から、下の年齢層への世代交代期にあることは間違いなく、ボランティアセンターでは地域のボランティア活動の再編を考えねばならなくなっている。

3) 「有償ボランティア」が担う労働力的サービス

住民自らが住民参加型在宅福祉サービス団体（以下住民参加型団体）を立ち上げ、在宅福祉ニーズに対応する例が各地で見られるようになるのは1980年代の半ば以降のことであるが（小野2005:12）、これら住民参加型団体においてサービスの担い手として位置づけられるようになったのが「有償ボランティア」である。当初は全ての住民参加型団体で担い手を「有償ボランティア」と呼んでいたわけではないし、この矛盾する呼称への批判も根強かったが、1) で述べた「意見具申」によって経費を認め合う活動もボランティアだというお墨付きを得たために、90年代半ば以降は団体数の増加とともに「有償ボランティア」の呼称が広まり、認知されるようになった。²

「有償ボランティア」が広がったのは、第1に在宅福祉サービスの担い手不

足の解消には「有償」というインセンティブが必要だという認識が関係者にあること、第2に謝金を介することでサービスの担い手と受け手の間に対等な関係が構築され、受け手の側のスティグマが払拭されるという議論があったことによる（小野2005：13-17）とされるが、第2の理由は障がい者へのボランティア活動をめぐっての議論がそもそもの発端であり、在宅福祉サービスを求める全ての受け手が認識していたものではない。つまり、有償ボランティアの正当性を説明するための後付けの理由である感が否めないのである。したがって、「有償ボランティア」が必要なのは第1の理由によると考えてよいだろう。すなわち在宅福祉サービスの担い手不足を謝金へのインセンティブで解消したいとする考えである。前項で述べたように、このサービスについても草創期からかわる60歳代以上の担い手に代わる、次の世代の担い手を確保するには、有償であることを前面に打ち出す必要があった。

対価が支払われる活動であり、無償のサービスの担い手ではないことを強調する、この「有償ボランティア」という言葉の広がりや、しかし、一方でボランティア活動の労働力性の認知を広げることもつながった。すなわち、ボランティアのマインドを持ちながらも、一定の対価が支払われることで担い手が広がるというのが「有償ボランティア」推進者の考え方である。確かに無償の活動では魅力を感じなかった層を、有償の活動であることで獲得できた、ということはあるだろう。（小野2005：12）とはいえ、有償ボランティアの税法上の労働力性を指摘した2004年の「流山裁判」の判決に見られるように、³限りなく労働に近いこの活動を「ボランティア」と呼ぶことのメリットがどれほどのものか、ということについては十分に解明されているとはいいがたい。流山裁判によって多くの関係者に衝撃を与えた「有償ボランティア」をめぐる議論によって、皮肉にもボランティア活動が実際には多分に労働力的活動であることを、多くの人が再認識することにつながった。

4) 教育現場のボランティア活動

教育の現場では、文科省による、また自治体による児童生徒のボランティア

活動振興策がここ10数年次々に打ち出されているが、ここでのポイントは、児童生徒のボランティア活動をめぐる義務化の議論である。

すなわち、学校教育の中で、選択の余地なく義務として活動をしなければならないとしたら、それをボランティア活動と呼んでいいのか、ということである。教育の現場では、「奉仕活動」「体験プログラム」「ボランティア活動」についての明確な区別がないまま、あいまいな形で活動の現場に安易に「お任せ」する形での「ボランティア活動」が行われている。教育現場におけるボランティア活動が本格化したのは2002年にスタートした「総合的な学習の時間」からであるが（池田2004）、準備されたプログラムが用意され、複数の活動から選んで参加できるとすればそれはボランティア活動と呼べるだろうが、全校一斉清掃活動、といったノーとはいえない、すなわち奉仕活動をボランティアと呼んでいる例も少なからずある。このような奉仕的な活動に参加させられることによって、多くの子どもたちがボランティア活動について「肉体労働的苦役」のイメージを持ってしまうことになる。

また、神奈川県のように教育委員会が高校生のボランティア活動を積極的に推進している場合⁴、自発性を旨とするボランティア活動ではなく、むしろ「奉仕活動」と呼ぶべきである。参加したことの証明をもらう必要のある活動をボランティアと称して生徒に半ば義務付けることで、ボランティア活動は、ここでも苦役労働的な要素を持ってしまうことになる。

5) 多分に労働力的な欧米の活動

①アメリカの場合

日本よりはるかにボランティア活動への参加率が高いアメリカでは、ボランティア活動は非常に多様であり、広い意味では寄付をするのも、自分がかかわるNPOの資金集めをするのも、ホームレスへの食事サービスや、老人ホーム訪問の活動などと同様ボランティア活動の一部であるとの認識が一般的ではあるが、「ボランティア募集情報」から見えてくるボランティア活動の多くはサービス提供を求めるものである。全米のボランティア募集情報を捜す

ことのできるウェブサイトとしてよく知られているVolunteer Match を検索してみると、それがよくわかる。自分の住んでいる町の郵便番号と希望する分野を入力すれば、募集しているボランティア情報が探し出せるが、その多くはかんたんなサービス提供を求めるものである。⁵

米国労働省の調査によれば、2006年にボランティア活動に参加した人々の参加した活動の種類は、男女合わせると第1位、第2位はほとんど同率で、寄付金集めの活動（10.9%の人が参加）、教える活動（10.8%）であったが、男性に限って言えば第1位は何らかの労働力提供の活動（11.5%）だった、という結果が出ている。日本とは違い、頻繁に寄付金集めのイベントが開かれているアメリカでは、この種の活動に参加することが特に女性の場合多いということがうかがえるが、男性については労働力的な活動がトップであったということから、アメリカにおけるボランティア活動の労働力的要素の大きさを説明することができる。（United States Department of Labor 2007）

②欧州の場合

多様な国々を擁するヨーロッパのボランティア活動をひとくくりに説明することはもちろんできないし、各国の事情を解説することが目的ではないので、ここでは、最近、各国において、雇用や福祉の課題解決の切り札として期待が集まっている「社会的企業」の活動（事業）におけるボランティア活動の捉えられ方についてとりあげる。

社会的企業とは、この研究をリードしているドゥフルニらの研究グループによれば、ある程度の市場志向性と企業家的態度と、社会的課題や社会的目標を兼ね備えた、特有のタイプのサードセクター組織であり、市民によるアソシエーションやボランティア団体とは異なった、異なる種類の多様なパートナー（ステークホルダー）が関与する組織であり、社会的資本（ソーシャル・キャピタル）の形成に寄与する存在として定義付けられているが（ドゥフルニ 2004：20-21、エバース&ボーイング2004：163-167）、この中で、ボランティアは、ステークホルダーの重要な一構成要素として位置づけられている。

ドゥフルニらの議論では、ボランティアは非営利組織の伝統的な資源だとしながらも、ここ2-30年の間にボランティアの慈善家的、活動家的な性格は薄まり、生産に寄与する存在として期待されていることがわかる。(ドゥフルニ 2004: 21) その期待とは、コストのかからない資源としてのボランティアに寄せられるものであり、ボランティアという存在があって社会的企業の再分配機能は確立する、とされる。(ボルザガ&ソーリ 2004: 463)

これらの議論の中に、ボランティアは社会的使命を重視する性格を有する、というその持つ価値ゆえに、ステークホルダーとしてボランティアを不可欠なものとして位置づけている点があることは無視できないが、全般的には、社会的企業をめぐる議論においてはボランティアは、サービス提供をする資源として期待されていると考えてよい。

以上、5つのポイントから、いかにボランティアが労働力として期待されているかを示してきた。各場面において、必要不可欠な存在としてボランティアの労働力性に期待が集まっている。そのこと自体を否定するものではもちろんない。ボランティアによるサービス提供があって、社会の課題解決につながっていくことは確かであるし、行政や企業セクターと比べての市民セクターの優位性は、ボランティアの無償性にあることは間違いない。しかし、その部分だけにボランティア活動への期待を閉じ込めてしまってよいのだろうか。公共の担い手としてのボランティアの役割はそこにとどまらないはずである。

2. NPOのスタッフとしての活動

公共の担い手としてのボランティアの役割を考えたとき、その活動のメインステージとしてあげられるのはNPOでの活動である。表立った統計には表れにくい、実はNPOの無償のスタッフとして活動している人々が少なからず存在する。この項では、サービス提供とは違ったタイプの活動に参加している、ボランティアとは必ずしも認識されていない活動者に焦点をあてる。

1) 事務局の無償の担い手

経済産業研究所が2002年から毎年行っている「NPO法人アンケート調査」によれば、その割合は減少傾向にはあるが、事務局スタッフにおいて運営にあっている法人が2005年度においても7割近くを占めている。(経済産業研究所2006) この数字から、NPOは事務局体制を構築して組織を固め、安定的な運営をしようとしていることがわかる。とはいえスタッフの体制は決して恵まれたものではなく、少ない人数で事務局運営を行っていることが調査結果からわかる。スタッフ体制で注目すべきなのが無給のスタッフの存在である。常勤・非常勤含めて1団体平均1.8人のスタッフが事務局のスタッフとして働いて(活動して)いる。⁶ 非常勤で有給のスタッフと、無給のスタッフとが混在する組織もあり、無給のスタッフとはいえ事務局を担うスタッフには自分がボランティアだという意識はあまりないのかもしれない。しかし、無給である限りは、サービス提供型のボランティアとは異なる、活動内容が組織運営に携わるボランティア活動ととらえてよいだろう。⁷ NPO法人の数が3万を超える現在⁸、たとえ1団体の平均スタッフ数が少ないとしても、母数が増えていくとするなら、組織運営という役割でNPOにかかわる無給のスタッフとしてのボランティアの数は当然増えていることになる。

むろん事業運営にかかわるボランティアのほうかはるかに人数としては多いが、NPOの事務局スタッフというボランティア活動に取り組む人が一定数いることをもっと顕在化させることが必要ではないだろうか。NPOの組織運営の担い手、という活動メニューを示すことで、これまでとは異なる層の参加を見込めるかもしれないのである。

2) 経営に責任を持つ理事

事務局スタッフよりも、さらに経営面に深くコミットする存在がNPOの理事である。「頼まれ理事」の多い日本では、理事一人ひとりがそのNPOの経営への責任を明確に自覚しているかどうかについては疑わしい面もあるが、理事と

してNPOにかかわるということは、本来は経営責任の一端を担うことであるはずである。

表1 NPOにおけるボランティアスタッフのかかわり方

かかわり方 組 織 体	有償スタッフ マネジメント + 事業推進	無償スタッフ（ボランティア・スタッフ）		
		マネジメント・ スタッフ（広義） または理事 専 任	マネジメント・ スタッフ（狭義） + 事業推進 兼 務	事業推進 専 任
ボランティア・ グループ	×	×	△	○
ボランティア団体 ↑ ↓	×	△	○	○
NPO	小 ^{*1}	△	○	○
	大	◎	△	◎
		理 事 ◎	運営委員 ○ ^{*2}	◎

◎：必ず存在する

○：おおむね存在する

△：存在する場合もある

×：存在しない

*1：小規模なNPOと、組織としての形態を整えたボランティア団体との境界線を引くことは実際には困難であるが、ここでは、ボランティア団体には有償スタッフはいないものと仮定した。

*2：規模の大きいNPOでは、広義のマネジメントにかかわる組織体として、理事会（経営）と運営委員会（運営）の両方を設置している

出典 妻鹿（1999）p 49 を一部修正

表1はNPOにかかわるスタッフの有償性、無償性を整理したものだが、表に示したとおり、事務局スタッフとともに、理事もNPOをフォーマルな形で組織にかかわるボランティアとして位置づけられるだろう。アメリカでは一つのボランティア活動のジャンルとして確立されている理事活動だが、もっと日本でも可視化されるべきである。頼まれて理事になるケースももちろんあってよいが、理事のポストをオープンにし、経営責任を持つことを自覚してかかわる人

を広く求めることで、サービス提供型のボランティア活動に飽き足りなかった人たちに、魅力をアピールすることができよう。実際、アメリカでは、NPOサポートセンター、ボランティアセンターのような中間支援組織が理事（ボードメンバー）候補を登録し、求めるNPOの候補者を紹介する「ボードバンク」のしくみが整備されている例が数多くある。理事という活動を可視化するには、このようなしくみを構築することも一つの方法だろう。

3) 不足する担い手

日本では、NPOの理事や事務局のスタッフ（無償・有償問わず）の募集情報をオープンにして広く人材を求めるシステムがまだ構築されているとはいえない。また、忙しすぎるNPOの有給スタッフからすれば、公募によるスタッフや理事の採用にかける時間が惜しい、というのが本音かもしれない。しかし事業を推進しているNPOの大半は、常にスタッフ不足に悩まされている。⁹ 特に、中心的に経営や運営を担っている中核のメンバーに責務が集中し、事務局スタッフ、理事を問わず、疲弊しているのが現状である。どうすれば後継者が育つのか、あるいはどうすればもっと多くのスタッフが参画するのか、どうすれば一人あたりの負担を減らして運営ができるのか。こういった悩みは多くのNPOに共通のものである。しかし、財源確保の考え方やノウハウを示す書籍や研修は数多くあっても、人材マネジメントの方法や考え方を示すものは少なく、あってもそれは他領域の知見の継ぎはぎなのである。NPOにかかわる、という活動に、もっと多く人が参加することで、特定の人だけが疲弊して運営を担っている現状を打破することが必要である。

3. ボランティア活動再編成の必要性——ソーシャル・キャピタル培養へ向けて

前項では、スタッフや理事としてNPOを支える活動について、サービス提供型ではないボランティア活動の一類型として捉えられるのではないかと、という視点を示した。NPOにかかわりながら社会全体、あるいは自分の住む地域の課

題にかかわる、というこのオルタナティブなスタイルのボランティア活動は、意識的に社会や課題とかかわりをもつことであり、今、注目されている概念であるソーシャル・キャピタルの培養につながることである。この項では、ソーシャル・キャピタルの概念を用いてボランティア活動をどのように再編すべきか考える。

1) ソーシャル・キャピタルの概念と市民活動・ボランティア活動

アメリカの政治学者パットナムの2つの著書「Making Democracy Work (=邦訳：哲学する民主主義)」(1993=2001)「Bowling Alone (邦訳：孤独なボーリング)」(2000=2006)がきっかけとなり、混迷する社会課題を解く手がかりとして、ソーシャル・キャピタルの概念に注目が集まっている。パットナムによれば、ソーシャル・キャピタルは「社会的ネットワークが価値を持つ」概念であり、社会的ネットワークと、そこから生じる互酬性と信頼性という価値とで構成される。(パットナム2000：19-24 邦訳2006：14-20) ソーシャル・キャピタルのこのような特性が明らかにされたことにより、市民活動やボランティア活動の社会的意義を「ソーシャル・キャピタル」という新しい切り口から整理することで、実際の機能や役割に比して評価が高いとはいえない市民セクターを経験的にではなく、科学的に評価できるのではないかという期待の高まりから、注目が集まっていると考えられる。

もともと互酬、信頼に価値をおいて人々が集まり、縦型組織である地縁組織にはない、水平的なネットワーク構築をめざしているのが市民活動であることから、特に市民活動やボランティア活動の関係者、あるいはこれらの活動に注目する人々からは、活動によってソーシャル・キャピタルが培養され、また、ソーシャル・キャピタルが培養されることで市民活動が活性化する、という好循環がもたらされることへの期待があり(内閣府国民生活局2003：2-3) 市民活動やボランティア活動の文脈におけるソーシャル・キャピタル研究は、一種のブームともいえる様相を呈しているのかもしれない。

2) ソーシャル・キャピタルを吟味する

とはいえ、ソーシャル・キャピタルを万能薬のように考え、過剰な期待をすることは避けなければならない。また、ソーシャル・キャピタルであれば、どのようなものでも評価すべきなのでもない。ソーシャル・キャピタルの形成過程を吟味し、また、その特性を見極め、ボランティア活動や市民活動によって醸成すべきはどのようなものなのかを明らかにすることが必要である。

パットナムが研究対象とした北部イタリアの豊かなソーシャル・キャピタルは、一朝一夕に築かれたものではない。イタリアの政治学者ボルザガが述べているように、長年のソーシャル・キャピタルの蓄積があって、ボランティアは人的資源として社会的企業の中で期待に応えることができる（ボルザガ2004：234）。ソーシャル・キャピタルを、政府の振興策のようなもので即席に作り上げることは本来できないはずである。

また、ソーシャル・キャピタルがネガティブな効果を生み出す場合もあることにも注意を払う必要がある。パットナムは、ソーシャル・キャピタルが「橋渡し型」か「結束型」かを分類することの重要性を指摘しており、「内向きの志向を持って排他的なアイデンティティと等質な集団を強化する」（パットナム2004：19-20）例がみられる「結束型」ではなく、「外部資源との連繋や情報伝播に優れ」、「より広いアイデンティティや互酬性を生み出すことのできる」（パットナム2004：20）「橋渡し型」のソーシャル・キャピタルにポジティブな評価を与えている。

日本のソーシャル・キャピタルの可能性を探ることを目的に、地域のソーシャル・キャピタルの事例研究を行った内閣府の研究によっても指摘されているように、自治会・町内会のような地縁組織は、その結束が強ければ強いほど結束型ソーシャル・キャピタルの持つネガティブな側面を併せ持つことになり、ソーシャル・キャピタルは豊かに蓄積されていても、市民活動の新たな展開に発展しない可能性がある。（内閣府国民生活局2003：94-97）したがって、とすれば排他的になることで、内部の結束を強めがちな伝統的な地縁組織は、そのネガティブな側面を変革し、橋渡し型へと脱皮していくリーダーシップを必

要とする。

実は社会福祉協議会を拠点としてサービス提供型の活動をしているボランティアグループの多くは地縁組織であり、メンバーの高年齢化と減少をグループの課題としつつも、市民活動を志向する新住民を迎え入れることには積極的になれない傾向がある。社協やボランティアセンターから、あるいは時には自治体や自治会から依頼された、サービス提供型の活動をするには結束型のソーシャル・キャピタルである地縁型ボランティアグループは理にかなっているのかもしれない。しかしながら、市民セクターの担い手として期待されるのは、橋渡し型の性格を持つボランティアグループ、すなわち社会や地域の課題解決を志向し、内部資源だけでなく、外部とのネットワークも視野に入れた活動を展開し、ときにはNPO設立も目指すようなグループだろう。言い方を換えれば、活動に参加する人々は、活動によって橋渡し型のソーシャル・キャピタルを醸成していくことを志向しなければならないし、活動を選択するときにもソーシャル・キャピタルの中身を吟味することが求められるのである。

4. これまでのボランティア支援の枠組みの限界と今後の方向性

これまで述べたように、新たな公共を築く営みに、市民セクターの主要なプレーヤーとしてボランティアが参画していくには、ボランティア活動をサービス提供、労働力提供の活動に矮小化せず、広い視野から再編していく必要がある。その際、一つの指標となるのは、前項で述べた「橋渡し型」のソーシャル・キャピタルを地域に培養していくことであろう。

しかしながら、ソーシャル・キャピタルの概念は文字通り資本論であり、実践手法を示すものではない。したがって、ソーシャル・キャピタルの培養、蓄積を目的としながら、どのようにしてそれを可能にするかの方法論が必要である。すなわちボランティアを支援する方法論を検証し、どのように再編していけばよいのかを検討しなければならない。再編の図を描くことは、次の段階の課題として、本稿では、現在の方法論の限界を明確にしたい。

1) ソーシャルワークが基盤のボランティアコーディネーション論

ボランティア活動の需要と供給を右から左に調整するだけの役割と認識されがちだったボランティアコーディネーターの専門的役割を、初めて世に示したのは、筒井の実践に基づく著作『ボランティアコーディネーター：その理論と実際』（筒井1990）である。筒井は自身のコーディネーターとしての実践に基づき、ボランティアコーディネーターに求められる多機能性を「8つの役割」として、整理している。（筒井1990：65-76）

すなわち、活動希望者に活動の機会や場を紹介し、また、ボランティアを求める組織や団体にボランティアを紹介するという、一般的にイメージされる役割だけでなく、コーディネーターがかぶっているいくつもの帽子を明らかにしたのである。その中でも特に、制度や施策のニッチにいる、福祉や保健、医療のニーズを持つ家庭や個人からのボランティアを求める相談に対し、きめ細やかなソーシャルワーク的な対応をしていく役割を明らかにしている。この役割は、日本のボランティアセンターのコーディネーターの持つ役割として、特筆すべきものである。¹⁰

筒井は、後に、ボランティアコーディネーターを、ソーシャルワーカーとして位置づけるかどうかについては議論が必要だと述べているが（筒井2006）、筒井の示すコーディネーターの役割の枠組みの基盤は、「対人援助の専門職である」という自身の認識も示すとおり、ソーシャルワークにあると考えられる。「援助を求める相談」に対応しなければならないコーディネーターの状況を考えると当然の方法論であるが、ソーシャルワークを基盤におく方法論であるがゆえの限界はあるだろう。「援助」の枠組みを超えた、ボランティア活動や市民活動の支援の枠組み構築をするためには、プラスアルファの方法論が必要である。

2) 米国流ボランティアマネジメント論

社会全体のボランティア活動支援の方法論をボランティアコーディネーショ

ン論として確立したのが筒井の枠組みであったが、施設や病院、NPOなど、ボランティアを受け入れる側における方法論については、筆者が「ボランティアマネジメント論」としてアメリカの実践手法を紹介し、後に日本の活動現場の状況に合わせて日本における実践の枠組みを構築してきた。(妻鹿1999、2004)

ボランティアの募集から採用、面接、配置にいたるプロセスや、職務(活動)内容の明確化、といった点については経営学の知見である有給職員の人的資源管理の理論を採り入れ、また、無償であるがゆえに有給職員とは異なった対応が必要な、報酬マネジメントの部分については心理学の動機付け理論を採り入れたボランティアマネジメント論は、ボランティアの受入れをシステムティックに行い、一定の効果をあげるには有効な方法である。日本においても実践例が増えてきている。しかしながら、他領域の理論のバッチワーク的な実践手法であることは間違いなく、ボランティア活動や市民活動の支援に必要なトータルな支援論にはなりえていない。

3) 未確立なNPOの人材マネジメントとしての理論的枠組み

一方、2で述べたようなNPOのスタッフや理事という役割を担う、従来型とは違うタイプのボランティアの支援の枠組みは、アメリカにおいてもまだ確立されているとはいえない。当然日本のNPOでも状況は同じである。NPOの人材マネジメントは、NPOマネジメントの一要素という位置づけはなされているが、NPOの関係者にとっての優先順位は低い。多くのNPOマネジメントの理論書においても人材マネジメントの扱いは小さく、前項で述べたように経営学における人的資源管理や組織心理学、教育や心理の分野における動機付け理論やリーダーシップ論といった知見を寄せ集めているにすぎない。

財源が乏しい、特に小規模のNPOにあっては、無償の人材を確保し、その人材を適切にマネジメントすることは必要不可欠なはずであるが、トータルな理論や方法論がないまま、抜きん出たリーダーシップを発揮するカリスマ的なリーダーの存在によって経営がなされているのがNPO経営の実情といえるのかもしれない。

以上見てきたように、残念ながら、市民セクターを構成する重要なプレーヤーとしてボランティアをとらえ、その支援をするトータルな理論的、方法的枠組みは構築されていない。ボランティア活動や市民活動、NPOの経営についての研究自体、まだ歴史も浅く、多様な分野の研究者や実践者が隣接領域の知見を採り入れながら学際的に研究をしている状況を考えると、トータルな支援の枠組みの構築をするには、特に日本においては、実践の積み重ねとその検証をすること、すなわち現場と研究の場とのたえまない往復のプロセスを繰り返していくことがまず必要だろう。その蓄積からしかトータルでオリジナルな支援の枠組みは生まれないのかもしれない。

おわりに

以上、本稿ではボランティアとしての市民が市民セクターの真の担い手になることで、新たな公共が構築される、という仮説のもと、そのような公共を構築するためには何を考えなければならないのか、論点整理を行なった。

ボランティアをサービス提供者だけで終わらせず、組織の経営や運営にも関与し、結果としてソーシャル・キャピタルの蓄積に貢献する、という存在へと再編するにはまだ課題が山積しているが、最も大きな課題は、ボランティアのことを語る大きな理念的枠組みが不在だということである。これまでボランティアのことを語ってきたのは社会学者や経済学者、教育学者、また最大の活動の場としての福祉分野の研究者である。それが不十分だというわけではないが、それぞれの領域でボランティアのことが語られ研究されるだけでは、公共の担い手としてのボランティアの全体像は見えてこない。もとより公共研究自体が学際的な研究であるが、ボランティアについてもそのようなアプローチが必要だろう。その学際的な研究としてふさわしいのは公共哲学ではないかと筆者は考えている。従来の公私二元論から脱し、政府の公、民の公共、私的経済という三元論のパラダイムをコアにして「政治、経済や社会現象を理念的かつ経験的に考察していこうとする」（山際2004：1）新たな学問としての公共哲学は、

特定の活動や分野に矮小化されないボランティアの価値をトータルに論じることのできる研究の枠組みを提示することのできる可能性を秘めている。その可能性を探究するのが今後の研究課題である。

注

- 1 筆者は各地のボランティアコーディネーター研修やボランティアリーダー研修に、これまで数多くかかわってきているが、ボランティアセンターのコーディネーターや、ボランティアグループのリーダーから必ず出される課題が、地域のボランティアグループのメンバーの高齢化と減少、そして活動のマンネリ化である。
- 2 最近では、新聞紙上でも、特に注釈なしに「有償ボランティア」という言葉が使用されている。
- 3 流山裁判（2004）は、千葉県流山市で住民参加型の助け合い活動を行っているNPO法人流山ユー・アイネットが「有償ボランティア」として行っている会員どうしのふれあい活動（助け合い活動）について、税法上は請負業であるとし、税務署がその剰余金について課税するとした措置について、その法人税課税の是非について争ったものの、NPO法人側の、「助け合い活動への課税は不当である」との主張は認められなかった裁判であり、同様の活動を行っている全国のNPO関係者に動揺が広がった。（さわやか福祉財団ウェブサイトより引用。<http://sawayakazaidan.or.jp/news/2004/20041117.html>）
- 4 神奈川県教育委員会では「かながわ高校生チャレンジボランティア」プログラムを推進しており、活動後は活動先から証明をもらうことになっている。
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/kokokyoiku/kenritu/volunteer/index.html>
- 5 <http://volunteermatch.org>
- 6 NPOの事務局スタッフにおいては有給スタッフの平均給与も非常勤で100万円、常勤でも250万円と安く、主たる収入源を他に持つ世帯でないと勤めることができない状況にあり、給与面では有給と無給の垣根は低いといわざ

るを得ない。(産業構造審議会NPO部会 (2002)『新しい公益の実現』(中間取りまとめ) p19参照)

- 7 経済産業研究所の調査では、事務局スタッフ、ボランティア、会員をそれぞれ別の存在として明確に区分して質問項目を設けている。すなわち調査項目におけるボランティアは、事業運営を担う存在、事務局スタッフは組織運営を担う存在、会員は会費という資源を提供することで財源を担う存在、というわけ方である。
- 8 2007年7月31日現在のNPO法人数は33,554である。
- 9 このことは、NPO法人アンケートからもあきらかになっている。
- 10 アメリカやイギリスでは、ごく小規模のボランティアセンターを除き、個人や家族からのボランティア依頼の相談に応じ、ボランティアやボランティアグループを紹介するようなサービスは提供していない。

参考文献

- ・ボルザガ、カルロ&サントァリ、アルケステ、石塚秀雄訳 (2004)「イタリア：伝統的な協同組合から革新的な社会的企業へ」ボルザガ、C&ドゥフルニ、J. 内山哲朗他訳『社会的企業——雇用・福祉のEUサードセクター』日本経済評論社、223-244
- ・ボルザガ、カルロ&ソラーリ、ルッカ、柳沢敏勝訳 (2004)「社会的企業と経営管理者」ボルザガ、C&ドゥフルニ、J 前掲書、448-470
- ・ドゥフルニ、ジャック 内山哲朗訳 (2004)「サードセクターから社会的企業へ」ボルザガ、C&ドゥフルニ、J 前掲書、1-34
- ・エバース、アダルベルト&ボーイング、シュルツ、柳沢敏勝訳 (2004)「ドイツ：社会的企業と中間労働市場」ボルザガ、C&ドゥフルニ、J 前掲書、159-181
- ・早瀬昇 (1994)「ボランティア革命——市民公益活動に必要なこと」『月刊福祉』77 (8)、50-53
- ・池田幸也 (2004)「教育とボランティアコーディネーション——教育改革の

- 鍵をさぐる——」『ボランティアコーディネーター白書2003-2004年版』大阪ボランティア協会、14-21
- ・経済産業研究所（2006）『NPO法人アンケート調査報告書』
 - ・厚生省社会・援護局地域福祉課監修（1993）「福祉活動参加基本指針」『参加型福祉社会をめざして——ボランティア活動振興の新たな展開——』全国社会福祉協議会
 - ・妻鹿ふみ子（1997）「福祉現場の職員として」巡静一・早瀬昇編『ボランティアの理論と実際』中央法規、156-176
 - ・妻鹿ふみ子（1999）「ボランティア活動——これまでとこれから」中村陽一＋日本NPOセンター『日本のNPO2000』日本評論社、40-50
 - ・妻鹿ふみ子（1999）「ボランティアマネジメントをめぐる一考察——ボランティア受入れ組織のための方法論構築に向けて——」『地域福祉研究』（27）
 - ・内閣府国民生活局（2003）『ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』
 - ・岡本栄一（1981）「ボランティア活動をどうとらえるか」大阪ボランティア協会編『ボランティア——参加する福祉』ミネルヴァ書房、2-54
 - ・岡本栄一（1994）「介護問題とボランティア活動——「基本指針」等が問いかけるもの」『ボランティア活動研究』（8）3-13
 - ・小野晶子（2005）「「有償ボランティア」という働き方——その考え方と実態——」『労働政策レポート』（3）
 - ・田代正美（1994）「ボランティア革命——企業とボランティア」『月刊福祉』77（8）56-59
 - ・栃本一三郎（1993）「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」厚生省社会・援護局地域福祉課監修『参加型福祉社会をめざして——ボランティア活動振興の新たな展開——』全国社会福祉協議会
 - ・筒井のり子（1990）『ボランティアコーディネーター——その理論と実際——』大阪ボランティア協会
 - ・筒井のり子（2006）「ボランティアコーディネーターの専門性認定をめぐる

課題』『ボランティアコーディネーター白書2005-2006年版』大阪ボランティア協会、18-23

- ・ 山際直司（2004）「社会保障論の公共哲学的考察」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会、1-16
- ・ Putnam, Robert D. (2001)、*Bowling Alone*, A Touchstone Book（邦訳パットナム.R.D. 柴内康文訳（2006）『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房
- ・ United States of Department of Labor Bureau of Labor Statistics (2007) Volunteering in the United States, 2006, *News*, (<http://bls.gov/cps/>)

