

福祉サービスからみたコミュニティとボランティア

小林 良二

I 問題の限定

社会福祉サービスの展開に伴い、その枠組をめぐる論議が「社会サービス論」「ソーシャル・アドミニストレーション」等の形で行なわれてきたことは良く知られている。これらに含まれる多様なテーマのうち、目をサービスの提供組織に向けてみると、論議は大別して、中央政府（国）と地方自治体との関連にかかわるものと、行政サービスに対する民間部門の役割にかかわるものということになる。

ところで、このいずれを論ずる場合でも、提供されるサービスが何であるかによって、かなり論議の仕方が異なってくる。周知のように、社会保険・扶助給付、保険医療サービス、狭義の福祉サービス、住宅サービス等の諸社会サービスは、各々サービスの内容が異なり、したがって提供組織の構成の仕方にもかなり相異があるわけであるが、ここで問題とする狭義の福祉サービス、最近の用語でいえば、「対人社会サービス」Personal Social Servicesあるいは「非貨幣的サービス」〔〔6〕p. p. 89〕の場合、個々人の多様なニーズに即した総合的サービスの提供という観点から出発しなければならないのであり、これもまた周知の事柄に属する。更にこの点を先ほどみた2つの観点とかかわらせてみれば、福祉サービスの場合、中央政府よりも地方自治体にサービスの実施権限を委ね、中央政府の役割は財政面、マンパワーの育成、情報等を含めた調整機能を重視する方向が考えられるのであるが、実際には必ずしもこのような形での発展が行なわれているとは言い難い¹⁾。

ところで、行政サービスと民間部門の関連如何

という第2の観点についても、従来さまざまな論議が行なわれてきているわけであるが、特に行政サービスの展開に伴って、地域におけるサービス提供組織をどのように組み立てるかという問題の解決が不可欠であり、これについては、コミュニティとボランティアの役割をどのように評価するかが要になる。

さて、夥しいコミュニティとボランティア関係の文献を整理し、この問題について概括的な方向を提示することは、ここでの紙幅の関係もあり断念せざるを得ないが、本稿では比較の観点からやや抽象的に問題を取り扱ってみようと思う。そうすることによって、わが国でこの問題を論ずるばあいの前提に関する若干の示唆が得られるかも知れないからである。

そこでコミュニティあるいはボランティアに関するわが国での文献に目を通してみると、コミュニティとボランティアという用語は互換的なものとして用いられるばあいが多い。例えば、地域福祉活動の説明を読んでも、今後の地域福祉の前進は、単に行政サービスにのみ期待するのではなく、住民の主体的なボランティア活動によって支えられなければならない、とされるのであり、コミュニティとボランティアという用語法に食い違いは見られない。また、実際、英米のこの点に関する文献をのぞいてみても、同様の主旨のことが述べられている。

ところが、「コミュニティにおけるボランティア」という表現に代えて「地域におけるボランティア」あるいはもっと端的に「地域ボランティア」（「施設ボランティア」に対するもの）という表現を採用してみると、2つの概念は必ずしも等置できない面のあることがわかる。特にわが国のばあい、「施設ボランティア」に対して「地域ボ

1) 文献〔4〕で筆者は老人福祉サービスを取りあげてこの問題を論じておいた。

ランティア」は展開がなかなか難しいということがしばしば指摘されている。何故、コミュニティとボランティアとを並べた場合には異和感が感じられないのに、「地域ボランティア」という場合にはそれを感じるのであろうか。このことはまた、「コミュニティ」を「地域」あるいは「地域社会」というような用語に訳しきれないといわれることも密接な関連を持っていると思われるが、それは何故か。本稿では、こうした疑問を説明する枠組を仮説として提示することによって、今後の論議の展開への1つの足がかりにしたいと思う。

II 概念の検討

コミュニティとボランティアとの概念の検討を行なう前に、これらの用語法の特徴と思われる点を記しておこう。

まず第1に、両方の概念を並べてみて気がつくのは、ボランティアのばあい通例、ボランティア活動というように活動あるいは行動の面に着目されることが多いのに対して、コミュニティのばあいには、共通の思考様式や規範などの、ある集合的な表象が含まれているということであろう。勿論、最近のコミュニティの把握の仕方は、そのような集合的表象に着目するよりも、コミュニティ活動、まちづくり運動、住民運動のように、「活動」ないし「運動」の面を強調することが多いのであるが、にもかかわらず、そこに、何らかの地域性、共同性などの集合的表象があることは否定できないであろう。

第2に、このことと関連して、「ボランティア活動」および「コミュニティ活動」というように、両者を活動の面に着目して考えてみると、わが国のばあい活動内容としてイメージされるものに差異が生じてくるように思われる。すなわち、「コミュニティ（地域）活動」といえば、交通問題、公害問題、保育所づくり運動、上下水道、ゴミ処理等の地域の環境基盤整備や施設設置をめぐる住民の活動や運動等が思い浮かべられるのに対して、「ボランティア活動」といえば、主に施設ボランティア等を含む福祉活動がイメージされていたのではないと思われる。勿論、「コミュニティ活

動」というばあい、その活動の多くを住民の自発的な活動に負っていることは確かであり、他方で、最近のボランティア活動も、「地域福祉活動」という考え方が強調されるように、地域でのボランティア活動が強調されるというように、相互に重なりあってきているわけであるが、にもかかわらず両者の間には微妙な差異があり、そのことがここでは問題なのである。そこで次にやや立入って両者の概念を検討してみよう。

A. コミュニティ

コミュニティに関しては周知のように社会学の領域で膨大な研究史が控えており、論議の内容もきわめて多岐にわたるので到底それらに言及するわけにはゆかないのであり、ここでは、ボランティアとの関連を論ずる限りにおいて、また、比較の観点から必要な限りで特定の論点に着目して概括的な論議をする他はない。

さて、コミュニティの定義や要件については、様々な説が存在するのであるが、大筋としてみると、それが「地域性」と「共同性」とを契機として成立しているという点に関しては一定の合意がみられるようである²⁾ので、ここでもこの点から出発してみよう。

「地域性」については、コミュニティの具体的な範域をどこに定めるか、という観点から様々な論議が行なわれている。このことは特に地域施設設置計画を策定するばあいに重要であり、ほぼ小学校区や中学校区などを基準として住民が利用可能な範囲で範域を設定するという考え方があるし、あるいは集団構成の点から考えて、家族を含む血縁集団と、企業や行政体を含む社会組織との中間に位置する諸社会集団をさすという考えもあるが、いずれにしても、ここでいう「地域性」とは、何らかの明示的な標識に基づいて構成員を限定しようとする原理、別言すれば、所属性に基づくものであるということが出来る。

2) 文献(14)は、現代のコミュニティ論と社会福祉・社会保障の関わりをみる上で便利である。ただし、この論文で用いられている「地域性」「共同性」と、本稿で用いているものとは意味合いが異なることは行論の示す通りである。

これに対して「共同性」のばあいには、通例、共通の規範や慣習あるいは共属感情等によって定義するようであるが、これらについては、意識や心理のレベルでとらえるのか、行動の側面に着目するのか、あるいは、構成員間の認知や関係のレベルでとらえるのか、といった点をめぐって様々な論争があり、いわゆるコミュニティの解体という事態と対応して、また、方法論上の混乱も相俟って、論点はきわめて多様である。

ところで本稿の関心からみて重要だと思われるのは、ここでの「共同性」は主として様々な共同行為に着目して構成されるものであり、「共同性」とはそうした行為や活動の結果として、あるいは行為や活動に付随して必要となるものであると考えられる。

このように考える理由はいくつかある。

まず第1に、英米の文献に現われてくるコミュニティという用語は、「地域」locality という意味でのコミュニティのみならず、人種コミュニティ、職業コミュニティ、企業コミュニティ、犯罪者のコミュニティあるいは Nation Community というように、共同性の契機に応じてさまざまなコミュニティが成立すると考えられているからであり、それらには、ある規範や慣習を前提とする行動様式の類似性が考えられていると思われるからである。

第2に、きわめて注目すべきことであるが、英米系諸国において「コミュニティの復興」が主張される時、確かに「地域性」locality ということが問題になるのではあるが、内容をよく読んでみると locality については強い規定が与えられておらず、内容も、community action, community work, community development というように主として活動・行為にまず注目し、そのプロセスで現われてくる「共同性」が問題となっているのである³⁾。

そこで、本稿の観点から、西欧におけるコミュニティとわが国におけるコミュニティの差異を考えて、コミュニティの概念を次のように定義して

みよう。即ち、コミュニティを上位概念としたばあい、「地域性」とは、単に「地域」という領域の意味のみにとどまらず、特定の明示的な標識（例えば、年齢、性、組織への所属等）を契機とし、所属原理に基づいてコミュニティが成立するものであり、個々の標識ごとにあたかもある共通の生活様式や行動様式等の内容があるかのように考えるのに対して、「共同性」のばあいには、特定の目的遂行に関する活動や行為が前提となってその限りで成立する行動原理に基づくコミュニティのことであると考えることができる。

勿論、両者は論理的に構成された理念型であり、現実のコミュニティは必ず両方の性格をあわせもつのであるが、にもかかわらずこのように概念構成をしておくことによって、いくつかの問題点を解明できるように思われる。

まず、主としてイギリスの文献からコミュニティの復興ということを福祉の分野についてみると、先にも若干ふれたことであるが、復興されるべきコミュニティとは、決して先に定義したような「地域性＝コミュニティ」なのではない。有名な『シーボーム報告』の中ではコミュニティについて、現状では共通の価値や規範に従って人々をコントロールしようということは考えられないのであり、このことが特に逸脱行動の防止等の面で社会サービスの効果を失わせることになっていると述べ、現状でのコミュニティの定義は、

「相互の社会関係のネットワークが存在し、これによって特に相互扶助が保障され、そのことを経験することによってある種の幸福 (well-being) が与えられること」(〔11〕 para. 478, p.148) であるとしている。ここにみられるように、コミュニティとは、「社会関係のネットワーク」であり、このことは、「共同性」つまり活動から出発したコミュニティの定義の行きつくギリギリのものであろう。こうした考え方にとってみると、コミュニティとはコミュニティ活動を活発にし、より多くの住民の参加を実現することであり、それによって、複雑な社会状況の中での個々人の問題解決能力を高め(〔17〕 p. 18)、それによって地域における民主主義の理想 (grass-roots democracy)

3) 文献〔11〕、〔17〕の他、K. Jones *et. al.*, *Issues in Social Policy*, R. K. P. 1978 は現状のイギリスの社会サービスを知るのに便利である。

を実現すること、福祉についてみれば、サービスの送り手と受け手という峻別された区別を解消すること、であるとされているのである。([11] para. 491, p. 151)

しかし、この論理によれば、いずれにしても、そうした活動へ参加する限りにおいて、コミュニティが実現されるのであり、このことをいくらつきつめていっても、全員がコミュニティの成員であるということにはならない。

これに対して、「地域性＝コミュニティ」という側面はどうなるかといえ、それは、コミュニティによってでなく行政によって担われるということになる。周知のように、社会サービスの重要な原則の1つは、サービスを受けるにいたったどのような理由があれ、サービスは客観的な基準に照らして無差別に受けられるという意味での「普遍主義」原則なのであり、これを実現するのは行政であるという他はない。こうして、「共同性」を契機とするコミュニティが展開すると、逆に「地域性」を契機とするコミュニティをどこかで実現する必要が生じてくる。しかしこのことによって、「共同性」と「地域性」とは対立する契機を孕むようになるのである。

社会サービスに関しては特にこの葛藤が前面に出されやすい。というのは、社会サービスについては、一方でそれをニードに応じて権利として受給しうるようにし、それによってコミュニティの構成員としての一体性を高めることが目ざされているからであり、これを「地域性」の原理によって解決しようとすればするほど「共同性」の契機がうすれてくるからである。最近の「福祉国家」原則に対する反省には、この2つの関連をめぐる微妙な論点が影を落としていると言えよう⁴⁾。

これに対してわが国のばあい、コミュニティの状況はどうであろうか。

ここでの主要な論点は、村落共同体という生産＝消費の共同に根ざした強い規制力を持つ地域組織をモデルとし、それが産業化、都市化の進展

に伴い分解した、と述べられるのが普通である。その結果、都市という匿名性の社会による人間疎外化状況が生じ、その解決のために、「新しいコミュニティ」、特に「市民意識に基づいた新しい連帯」を模索しなければならない、とされることになる。

ところでこの点で興味深いのは、新しいコミュニティの再建というばあいにまず問題になるのは、コミュニティの範囲をどうするかということであり、ついで、その範囲内で必要となる諸施設であり、最後に、どのような活動内容＝プログラムをそこに盛り込むかということが問題になるという論理の進み方である。

つまり、古い村落共同体にみられるような強い規制力をもった共同体＝コミュニティは解体したかも知れないが（とはいっても、農村部ではかなりまだこのメカニズムが生き残っているといえる）、それに代わるコミュニティとしては必ずしも、行為原則に基づく「共同性＝コミュニティ」ではなく、所属原則に基づく「地域性＝コミュニティ」が顔を出すのである⁵⁾。

勿論、先にふれたように、最近のコミュニティ論は、コミュニティ活動、まちづくり、住民運動というように活動ないし運動に重点が置かれ、「何らかの共通の関心や利害に基づいて形成され、地域で集合的に問題を処理したり解決しようとしたりすること」といった定義がなされ、多様な活動が展開されているのであるが、にもかかわらず、先ほどみたような形での「社会関係のネットワーク」という状況にまではいたっていないとはいいがたいであろう。地域の婦人会に所属するある婦人が、「コミュニティ活動」の話を聞いて、婦人会活動でやっている内容とコミュニティ活動でやる内容とどこが異なるのか理解に困ったという話があるし、また、様々なコミュニティ活動も、なんらかの所属性原則がかなり多くとり入れられ、そのことの延長として、行政がコミュニティ形成を推進すべきだ、という意見すら現われてくるのである（[7], p. 161）。

4) 文献 [10] の他、W. A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, George Allen and Unwin, 1976 参照。

5) 文献 [14] を始めとしてコミュニティ論者の主張にはこのようなものが多い。

ところで、所属性原則という意味における「地域性＝コミュニティ」の論理は、客観的な標識に基づいて、構成員間の同意が先どりあるいは前提とされるという点で、コミュニティへの一体感は生じやすいが、逆にそのことは、コミュニティの内実としての活動を活発化することには必ずしも向いておらず、形式的な団体の設置で終わってしまう傾向があることは明らかであり、どのように内実を満たしてゆくかが常に問題とならざるを得ない。しかし逆の面からいうと、ある標識によって切りとられた構成員は、最低限なんらかの権利と義務の関係が生じるので、特に、ある地域共通の問題、上下水道やゴミなどの生活基盤整備をめぐるような問題については威力を発揮しやすいといえる。

このように、所属性原則に基づく「地域＝コミュニティ」の論理は、社会の発展・分化に伴って、従来の包括的な問題解決にとってでなく、特定の範囲のコミュニティ問題解決機能を担うようになりつつあるといえるが、基本的には、「地域共同体」という意味での地域＝コミュニティは崩壊したとしても、所属性原則という意味での「地域性＝コミュニティ」の論理はなお有力なものではないかと思われる。このことは、次に見るボランティアの概念を検討することで更に明白になろう。

最後に、「地域性＝コミュニティ」と行政サービスとの関連について簡単にふれておく。今まで述べてきたことから分かるように、「共同性＝コミュニティ」に比べて、「地域性＝コミュニティ」の方が行政サービスのもつ1つの特徴である普遍主義という性格に近いことは明らかであろう。ここでは、個々人の個別性よりも、ある集合的な表象＝共通の規範の方が優先しやすいから、それはそのまま行政サービスに連続する面がある。しかし、にもかかわらず、それはコミュニティであるから、個々の構成員の合意の上に成り立っているものであり、行政サービスが法律という形式に基づく限りで執行されるという意味での官僚制の論理とは鋭く対立する面も持っており、「地域＝コミュニティ」と行政とが全く連続しているということにはならない。そして何よりも、「地域＝コミュニティ」という所属性原則からすれば、行政

もまた1つの所属性原則に基づくコミュニティであるという発想になり、「役所の人々が地域に来た」という形で実体的な区分が設けられ、これが行政サービスや施策を受け入れにくくする原因ともなるのである。このことが福祉サービスの展開によって障害になることについては後にふれよう。

これまで、コミュニティ概念を比較の観点から検討し、その各々の特質・弱点などを指摘してきた。次に、ボランティアの概念を検討し、この点を更に明確にしてみよう。

B. ボランティア

次にボランティアの概念について検討するわけであるが、まず指摘しなくてはならないのは、ボランティア活動が本格的に開始されたのは戦後のことであり、これに関する調査や資料がまだ出揃っていないということだけでなく、十分に展開されたボランティア活動の姿というものを、わが国ではまだみていないという点が重要である（文献〔2〕等を参照のこと）

これに対してイギリスについてみると、先に引用した『シーボーム報告』で「ボランタリー組織が上流階級や中産階級の人類愛 *philanthropy* というビクトリア時代のイギリスの社会構造に根ざした活動を代表していた時代は終わった」(〔1〕para. 497, p. 153) と記したように、また、最近発表された、ボランタリー団体の新しい役割を検討した「ウルフェンデン報告」が示しているように⁶⁾、ボランティア活動が展開＝組織化され、社会体系の重要な機能を果たしたという歴史をもっているわけであり、わが国の事情とはかなり異なる。したがって比較のポイントには差異が生ずることをまず記しておかねばならない。

さて、ボランティア（活動）の定義についても広狭様々なものがあるが、大筋からみて、自発性、利他性（愛他性）、および無償性をあげてよいであろう⁷⁾。

6) 文献〔16〕参照。なお〔8〕は同報告の内容や背景を知るのに便利である。

7) 文献〔5〕は、ボランタリー・アクションに関して興味深い論点を示している。なお〔9〕, pp. 28-34, 〔2〕, 第6章等も参照のこと。

簡単に各々についてみると、自発性とは外部のなんらかの権威によって命令され始められた活動ではないということ、利他性(愛他性)については、行為の結果が自分および自分の属する集団の利害には直接には繋がらないことであり、無償性とは金銭や物品等による報酬を期待しないことと一応考えられるのであるが、これらを厳密に規定しようとする様々な困難が生じるのであり、例えば、無償性というばあい、実費程度の費用負担はどう考えたらよいのか、また、利他性(愛他性)についてもどこまでを利害の範囲に含めるのか、ということについて面倒な検討が必要であろうが、ここではこうした点については一切たち入らず、一般的な意味での自発性、利他性、無償性を前提としておく。

さてこれらの点についてイギリスのボランティア団体の活動について簡単にふれておくと、その自発的性格からして、行政サービスのような枠に嵌った固定化したサービスでなく、自由で融通性にとみ、開発的=実験的な活動が可能であり、したがってまたそのサービスは、個々人の個別的な事情に応じたニードに対応することができるとされている。しかしこのことは逆に、サービスの継続性、組織性、責任性という面での欠点が生じやすいということにもなる⁸⁾。

ところで、先に述べたように、十分に発達したボランティア活動は、「ボランティア団体」という組織を生み出す。イギリスにおける従来のボランティア団体についてみると、組織活動の多様性、開発性、融通性という面でのメリットを有する反面、安定的な活動資金が必ずしも得られないことから、とかく人目をひくような活動に走りやすいことや、貧困救済や失業等のある種の分野には向かないことなどの他に、ボランティア団体は地域的に分布の濃度があり、すべての人が平等にその恩恵をうけられるという点では不適切なのである。

更に利他性=愛他性の点でも問題が生じる。わが国においてはまだボランティア活動の範囲が限られているのでそれほど目立つとはいえないが、周知のように西欧諸国のボランティア活動は地域や国境をすら越えて、救援を求めている人々のところにまで拡大してゆくという意味での普遍主義を持っているのである。しかしこうした利他性=愛他性については次のような根本的な批判が投げつけられる。すなわち、何もそんな遠くにまで出かけてゆかなくとも、助けを要する人々は身近にいるではないか、身近な人々の犠牲の上に成立っているようなボランティア活動は、別の面から見ればエゴイズムではないのか、と。この批判は、愛他性に固有な問題、即ち、「責任の範囲」をめぐるものである。

この関連で思い出されるのは、R. M. ティトマスが最後の著書ともいえる『贈与関係』*the Gift Relationship* の中で提起した愛他主義 *altruism* の問題に対して、ピンカーが加えている批判である。ティトマスは、同書の中で、血液の贈与の最も純粋な形として、*voluntary community donor* をあげ、こうした人々の特徴として、「金銭や物品等による明らさまで直接の報酬を伴わないこと、罰則や何らかの利益に導かれたものでないこと、血液の提供は見知らぬ他者のものであり、性、年齢、健康状態、収入、階級、宗教、人種のいずれの差別も関係しないことを提供者が知っていること」([15] p. 101) をあげている。そして、これが、愛他主義の最も簡潔な定義であることもうなずけることであろう。しかし、これに対してピンカーが最近での福祉サービスの展開をふりかえりつつ、福祉原理の無制限の拡大を批判して、「問題は身近な愛他性主義 *familial altruism* という要求を、どのように、あるいはどの程度、身近でない愛他主義と関わらせてゆくかなのだ」([10] pp. 11~12) と述べる時、そこには、ボランティアをめぐり深い葛藤が横たわっていることが理解されるのである。

この問題はまたコミュニティの問題とも関連している。先に、コミュニティを2つの契機に分け、所属性原則に基づく、「地域性=コミュニティ」と、

8) この点については、Simey, T. S. [13] の内容を紹介した文献[12]が便利である。Simey [13] の文献は、将来のわが国の社会サービス論を展開する上で多くの示唆を与えると思われる。

活動性原則に基づく「共同性＝コミュニティ」とに分け、イギリスにおいては、上の意味での「地域性」localityの規定は本質的なものではないと述べた。ところでコミュニティとボランティア活動との関連を述べている文献に目を通してみると、ボランティア活動はコミュニティ活動の一部であり、両者が相俟って community development が可能になるという論調([11] para, 497, p. 153)がある反面で、別の文献では、「ボランティア基金や大きなボランタリーソーシャルワーク組織は、コミュニティ活動のある種の疑いの目をもってながめてきた。」とし、その理由として、コミュニティ活動は目的がしばしば曖昧だったり混乱しており、実験や優先順位の変化を許容しないような硬直性をもっているからだ、としている。([17] pp. 45～46)

この指摘は二重の意味で興味深い。すなわち、第1の文脈からいえば、ボランティア活動こそが市民参加によるコミュニティレベルにおける民主主義 (populism) の実現の重要な原動力となるということになり、第2の文脈からいえば、にもかかわらず、コミュニティ活動よりもボランティア活動の方が権威をもって確立されたものであり、コミュニティ活動はやや胡散くさいものと考えられているわけである。わが国で、地域活動よりもボランティア活動の方が権威があるといえはやや奇妙にひびくことであろう。このことは、ボランティア活動が、言葉のもともとの意味の通り、自主性や自発性に基づく「行動原則」と密接な関連をもっていることを考えあわせれば納得がゆくと思われる。ボランティア活動はこの意味で、「共同性＝コミュニティ」の論理を支えているのだといえよう。ただこれに対して、先ほど紹介したピンカーの批判に代表されるような見解は、やや「地域性＝コミュニティ」に似た観点を提示していると思われるが、これについての検討は別の機会に譲る他はない。

さて、これに対してわが国の事情はどうであろうか。

先にも述べたように、現在のわが国のボランティア活動はやっとその基礎的条件が整ってきたと

いう段階であり、組織化という面からみるとまだまだなすべき課題が山積しているといい得るであろう。

福祉の領域でみても、従来の「施設ボランティア」から「地域ボランティア」へと活動の対象を拡大すること、一過性の行事参加型ボランティアからより持続的な活動形態を作りあげること、報酬問題について一定の明確な方針を打ち出すこと、相談、研修機能を強化し、コーディネーターを育成すること、ボランティアのタイプについては一般ボランティアだけでなく、「特殊技能ボランティア」や「管理ボランティア」についてもふやしてゆくこと、等々であり、これらは一口にいて、ボランティアの組織化ということになるであろう。これらについては、今後の方向を見守る他はないが、本稿との関連で、ここでもコミュニティとの関係を検討しておこう。

先に、わが国においては、「地域ボランティア」の展開はなかなか難しいといわれていることを紹介した。このことの理由としては、さしあたり地域でのボランティア活動は、諸資源が有効に結びつけられないとなかなか適切な活動が保障されないという技術的な問題とともに、今まで検討してきた2つのコミュニティ概念とも関係があるといえよう。即ち、イギリスでのボランティア活動についてみると、それは少なくとも「地域性＝コミュニティ」という所属性原則とは異質なのであり、わが国においても、「自発性、利他(愛他)性、無償性」という原則に近いボランティア活動が展開されるには、コミュニティ概念が「共同性＝コミュニティ」に変わっていなければならないと、「地域」と「ボランティア」とはなじまないものが残るということになるだろう。

この点で、ボランティア活動が比較的盛んなのは、町内会や自治会の活動がまだ確立されていない地区に多いということや、ある市では、自治会が機能しないので、ボランティアグループがその代替的機能を果たすことになった、という報告は興味深い。

ボランティア活動が、あるいはボランティア活動によって、どの程度共同性原則に基づくコミュ

ニティが形成されるか、この点は福祉サービスの将来を考えるうえで、きわめて重要なポイントである。

III 福祉サービスの展開とコミュニティとボランティア

コミュニティ、およびボランティアの2つの定義を比較の観点から駆け足で検討してきた。最後に以上の論点が福祉サービス（対人社会サービス、非貨幣的サービス）の展開に対してどのような含意を持っているかという点を述べてなければならぬが、ここではいくつかの論点を提示するにとどめ、十分な展開は別の機会に譲ることとしたい。

冒頭に社会サービスの展開について述べた際に、福祉サービス（あるいは「対人社会サービス」「非貨幣的サービス」）については、個々人の多様なニーズに応じた総合的サービスの提供という点に特徴があるとしておいた。勿論、保健医療サービスや住宅サービスなどもそうした面は要求されるわけであるが、福祉サービスの場合、何かそうした専門化＝部分化したサービスを越え、対象者の日常生活に密接したサービスが要求されるものであるといえよう。

ところで、福祉サービスの展開は主として行政が担うことになるわけであるが、この場合、原理的にみて、行政サービスが何らかの規格化あるいは専門家されたサービスの形態をとらなければならないということは福祉サービスについても妥当する。このばあいサービスは、「ジェネリック」「スペシフィック」の組み合わせによる専門性＝総合性の確保がはかられるわけであるが、それでも日常生活の細かい、しかも変化するニーズに対応することは行政サービスによる資源をもってしては不可能であり、地域における在宅サービスを展開しようとする場合特にこれが妥当する。

したがって第1に、行政サービスの実施権限はできるだけ対象者に密着したレベルにあることが望ましく、例えば人口の一定規模に対して、看護婦（保健婦）、ソーシャルワーカー、ホームヘルパー等からなるサービスチームを編成し、これに地域における通所施設を組み合わせるサービスの統

合化をはかる必要が出てくる。この場合のポイントは、このチームができるだけ自由な裁量によって必要に応じた決定ができるように、施設、マンパワー、財源等を調整するということであり、こうした調整の役割を自治体—地方政府（県）—中央政府（国）がバックアップする、というのが福祉サービスの考え方であり、実際イギリスのシーボーム改革はこの方向での組織改革を行なったのであった。これに対してわが国のばあい、他の個所でも検討したように（文献〔4〕参照）サービス実施体制の整備が十分でないということの他に、サービス提供の基準が国レベルでの通達や指導に強く拘束される性質をもっており、地域レベルでの細かいサービスネットワークが必ずしも成立しにくい。

そこで、地域レベルでの住民の側からのサービスネットワーク作りへの協力が要請されてくるのであるが、今まで検討してきたことと関連して、「地域性＝コミュニティ」を基軸にしたサービスネットワークと「共同性＝コミュニティ」、あるいは、ボランティア団体のネットワークに基づくサービスネットワークとが考えられる。

後者の方向は、今までみてきたように英米系諸国でとられた方向であり、アメリカの場合と比べてイギリスでは、ボランティア団体によるサービスに対して、行政サービスの主体性、責任性が強調されていることがよく知られている。

わが国においては、先に述べたようにボランティア団体の組織化がまだ途上にあり、今後どのような展開をみせるのかは必ずしも明確でない。ボランティア活動が今後発展するにしても、どこかで、「地域性＝コミュニティ」の影をひきずることになるのではないかと思われる。したがって、わが国における今後の福祉サービス体制の展開をはかるばあい、行政の側のサービスチームと地域住民の側でのサービスネットワークを組むにはいろいろな工夫が必要であろう。

この点で、ボランティア団体の育成とともに、従来、「官制ボランティア」としてあまり高い評価をうけていない民生委員制度をサービスネットワークの中心として組みなおすことができれば、

西欧型の民間福祉サービスと異なるタイプのサービス提供体制を考えることもできるであろう。何故かといえば、現状の民生委員制度は、あまりにも行政機関の一部となってしまうのに対し、もし、行政とは異なるコミュニティの立場を代表するという面が明確に出るならば、西欧型のボランティア団体のたどった方向とは別の展開が可能であると思われるからであり、また一部にはそうしたネットワーク作りの実験も行なわれている⁹⁾。

ボランティア活動が福祉サービスの展開、特に、サービスネットワーク作りに欠かせないものであることはいうまでもないが、このエネルギーをどのような形で組織化するかについて、以上のことをふまえておく必要があると思われる。

参考文献

- [1] 阿部志郎『地域の福祉を築く人々』全社協、1978年。
- [2] 加藤一明『現代行政と市民参加』学陽書房、昭和53年。
- [3] 小林良二「社会福祉」『現代社会学』所収、総合労働研究所、昭和55年。
- [4] 小林良二「福祉の社会組織——在宅老人福祉を中心に」(発表予定)。
- [5] Marshall, T. H. *Voluntary Action, in, Class,*

Citizenship & Social Development, The Univ. of Chicago Press, 1977.

- [6] 三浦文夫『社会福祉経営論序説』碩文社、1980年。
- [7] 永田尚久『都市化と地方行政』日本マネジメントスクール。
- [8] 中野いく子「イギリスにおける戦後のボランティアアクションの展開」『季刊社会保障』Vol. 15, No. 4. 1980, 3.
- [9] 野上芳彦『ボランティア活動』青也書店、昭和54年。
- [10] Pinker, R. *The Idea of Welfare*, Heinemann, 1979.
- [11] (Seebohm Report); *Report of the Committee on Local Authorities and Allied Personal Social Services*, H. M. S. O. 1968.
- [12] 社本 修「T. S. サイミーのソーシャル・アドミニストレーション論」『季刊社会保障研究』Vol. 14, No. 3, 昭和53年12月。
- [13] T. S. Simey, *Principles of Social Administration*, Oxford Univ. Press. 1937.
- [14] 園田恭一「現代コミュニティ論と社会福祉」『社会保障講座6 地域社会と福祉の展開』総合労働研究所、1980年。
- [15] Titmuss, R. M. *The Gift Relationship; From Human Blood to Social Policy*, Harmondsworth, 1973.
- [16] (Wolfenden Report), *The Future of Voluntary Organizations*. Croom Helm, 1978.
- [17] The Calouste Gulbenkian Foundation: *Current Issues in Community Work*, R. K. P. 1973.

9) 文献[1]は、本論全体にとってきわめて興味深い活動内容の報告となっている。