

## 研究論文

# コミュニティワーカーとしてのボランティアコーディネーター： 業務遂行上の困難性についての一考察

桜井政成<sup>1)</sup>

## Volunteer Coordinator as Community Worker : An Analysis of the Intractable Cases

SAKURAI Masanari

After the enforcement of the Social Welfare Law in 2000, the social welfare Policy of our country become community welfare oriented. It is widely thought that the volunteer and the volunteer group as important provider of informal service in community welfare. If it will promote to the community welfare in the future, "volunteer coordinator" who understand to welfare needs in community and coordinate an appropriate volunteer will be very important actor.

This paper concerned with the volunteer coordinator's community work practice depending the theoretical frame of "Street level bureaucracy".

Since many of problems that volunteer coordinators had on their practice came from the failure of the stylized treatment of craient, volunteer coordinators felt the difficulty that they must decide to whether it was necessary to deal or not. Moreover, they did easily not decide that does not provide for their craients to service because they recognized their craients had to be helped."

It be not able to be a fundamental solution of the directionality of the problem solution by the limitation of the easy discretionary power shown in the discussion concerning the problem of the social worker who had invoked past street level bureaucracy

It is suggested from the result of this research that the problem of volunteer coordinator has in performing a task cannot solve fundamental in the their direction is easily limited as shown in discussion of Street level bureaucracy in the past.

**Key Words** : volunteer coordinator, community worker, street level bureaucracy, discretion, community welfare

キーワード：ボランティアコーディネーター，コミュニティワーカー，ストリート・レベル官僚制，裁量，地域福祉

### 1. はじめに

2000年の社会福祉法施行以来，わが国の社会

福祉政策は地域福祉的な志向を強めている。そうしたなか，地域福祉サービスを供給するインフォーマルな資源としてのボランティア活動，またはボランティア団体に強い期待が寄せられ

1) 立命館大学ボランティアセンター 主事

ている。今後、地域福祉の充実を図るためには、地域福祉ニーズを把握し、適切なボランティア活動をコーディネートする「ボランティアコーディネーター」がきわめて重要なアクターとなると考えられる。

全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター「2003年ボランティア活動年報」によれば、ボランティアセンターを設置している市区町村社会福祉協議会は2278ヶ所であり、ボランティアセンター機能を有するものは839ヶ所であった。さらに、配置されているボランティアコーディネーターは専任が1856名、兼任が1317名で、合計3173名となっている。1989年時点ではセンターが1275ヶ所、コーディネーターが1034名だったことを鑑みると、この14年間でセンターは2倍近くの増加に、コーディネーターは3倍以上の増加となっており、各地域におけるその拡大と定着がうかがわれる。

このように、地域福祉実践者として無視できない存在となったボランティアコーディネーターであるが、コーディネーターがその地域福祉実践をよりよく行っていく上での、業務的な課題がどのようなものであり、そしてそれをどのように解決していけばよいかについては、これまで十分な研究蓄積がなされていないのが現状である。たとえば近年のボランティアコーディネーター研究としては、地主（2003）、小林（2002）がある。しかし、前者は、社会学における行為論によって、その実践の妥当性を理念的に整理したものであり、また後者はボランティアコーディネートにおける、福祉社会形成への寄与の可能性を考察したものとなっている。したがって、コーディネーターの地域福祉実践を批判的に考察し、具体的な示唆を与えうるものであるとは言い難い。

このため本稿では、ボランティアコーディネーターの地域福祉実践に関して、「ストリート・レベル官僚制」の理論的分析枠組に依拠しながら、

その諸課題について考察を行っていく。以下、ストリート・レベル官僚制の理論について概観し、その要点を把握する。そして実証調査の結果から、ボランティアコーディネーターが地域福祉実践において直面する課題を考察していく。こうした議論に基づき、最後に、ストリート・レベル官僚制の理論的な有用性について確認するとともに、ボランティアコーディネーターのよりよい地域福祉実践に向けたインプリケーションについて述べたい。

## 2. ストリート・レベル官僚制

### 2.1. ストリート・レベル官僚制とは何か

「ストリート・レベル官僚制」とは、リップスキー（1986）によって提起された概念である。それは、行政サービス部門に従事する人々がおかれている立場についての考察であり、そこには「教師、警官やその他の法の執行に携わる職員、ソーシャルワーカー、判事、弁護士や裁判所職員、そして政府や自治体の施策の窓口となりサービスの供給を行うその他の公務員など」が典型的に含まれるとされている（リップスキー、1986：pp.18）。

ストリート・レベル官僚は（1）その機能自体が直接、政府サービスの範囲や目的の適切さの議論の的となること、（2）市民生活に対して相当の影響を持つことから、政策的に重要な位置を占めているとされる。彼・彼女らは、仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている。いわば、実質的な政策決定者なのである。

ストリート・レベル官僚は、その組織行動的な側面について、次のような特徴が認められる。

第1に、所属する組織の資源やサービスの供給について、その量や質を決定するための裁量が相当程度認められていることである。この点で、他の組織の下級職員とは決定的に異なる。

彼・彼女らは、組織の規則や規定、上司の指示を守っていないということではない。むしろ、規則が煩雑で職務の状況が複雑であるからこそ、時に規則同士が相反する状況が発生することとなる。そのために、業務での裁量の行使が大幅に認められることとなるのである。管理者は組織目標を確実に達成するために、ストリート・レベル官僚の裁量を制限しようとするが、ストリート・レベル官僚はそれをしばしば不当とみなし、ある程度これに抵抗する。ストリート・レベル官僚には、組織的権威からの自律性がみられるのである。また多くの場合、ストリート・レベル官僚は特定の政策分野の実践者として、専門職化している（Hill, 1982）。こうした傾向が、上記の裁量権の拡大と組織的権威からの自立に拍車を掛けることとなる。

第2に、ストリート・レベル官僚は、資源を独占する立場にある。このためそのクライアント（それは往々にして社会的弱者であるが）に対して、権力的な姿勢をとることが多い。彼・彼女らは、自分たちが気に入らないクライアントに対しては、極端な場合、サービスを与えないこともできる。そこまでいかなくとも、彼・彼女らは従順な、「適切な」行動を、クライアントが取することを期待している。リップスキー（1986）によれば、患者は医者を静かに待つ姿勢、子どもは教師たちに従う姿勢が期待されているとしている。もしクライアントの行動が「適切」さを逸脱した場合、ストリート・レベル官僚はクライアントを非難したり、それに制裁を加えることがある。ストリート・レベル官僚はクライアントに対し、支配的な位置を占めようとする。言い換えれば、最大限に「統制」できるように自らの職務を組み立てるのである。

しかしながら、彼・彼女らの成果や、職務満足感が、市民との相互作用に依存していることも事実である。これがストリート・レベル官僚の第3の特徴といえる。クライアントからの感

謝の言葉は、何物にも代え難い満足感を彼・彼女らに与える。「ストリート・レベルの官僚にとって、対象者の行動や彼らにおける達成度によって自分たちが評価されるとすれば、彼らの意思決定には必ず対象者の応諾がなければならない」（リップスキー、1986：pp.89）のである。この立場からすれば、ソーシャルワーカーがクライアントに共感的態度を示すのは、それがクライアントの安心を配慮したためだけではない。クライアントが都合のよい態度を取るよう統制しているともいえるのである。

こうしたストリート・レベル官僚に典型的にみられる態度・行動は、従来の「官僚制」が前提としていたそれとは大きく異なっていることはいままでもない。彼らの影響力は一般市民にとって強大なものであり、それはまさに「現代の魔術師」のようであると田尾（1995）は表現している。

## 2.2. ストリート・レベル官僚の抱える業務遂行上の課題

リップスキー（1986）の注意深い観察によれば、ストリート・レベル官僚は業務遂行に際して、日常的にいくつかのジレンマ状況に直面しているとしている。

第1に、恒常的な資源の不足である。官僚制組織では、すべてのクライアントのニーズに対して、十分に対応することは不可能である。限られた人員、予算、時間の中で、どうにかやりくりしなくてはならない。ただし、一般的な社会規範においては、ストリート・レベル官僚はすべてのクライアントに、公平にサービスを提供することが期待されている。しかし少ない資源を薄く広くばらまいても、クライアントの効用を高めることはほとんどない。意味のある効果を生むためには、特定の少数者に重点的に資源配分を行う必要がある。このようなジレンマはストリート・レベル官僚自身に深刻なストレ

スを経験させることとなる。

こうしたジレンマを回避するもっとも典型的な方法が、サービス提供の定型化と単純化である。クライアントをカテゴライズし、それぞれに決まった方法で、決まった資源を提供する。カテゴリに当てはまらない者は窓口で追い返せばよい。かくして「規則で決まっているので」という言葉がストリート・レベル官僚の常套句となる。

「人々は異なる生活経験やパーソナリティや生活環境をもつユニークな個人として、ストリート・レベル官僚制のところにやってくる。そこで彼らははじめて対象者になり、わずかのカテゴリに区分され、まるでスロットの中に入れられるような規準化されたチップのように取り扱われることになるのである。これは人々を対象者に変え、彼らを処遇にみあったカテゴリに区分けし、そのカテゴリに基づいて処遇を行うという一連の社会過程である。」(リプスキー、1986：pp.92)

第2に、行政サービスの目的と現実の相違によって起きるジレンマがある。ストリート・レベル官僚の業務は、そのほとんどは目的があいまいで、多様で、無制限なものとなっている。なにをどこまですればよいかという基準が明記されないまま、無制限無裁量のクライアント対応が迫られる(田尾, 1995)。また、組織が彼・彼女らに期待するものは、必ずしも公衆が彼・彼女らに期待するもの、クライアントが期待するもの、専門家集団が期待するものと一致しないことがある。ほとんどの場合がそうであるといってもよいかもしれない。このため、彼・彼女らは慢性的に役割葛藤の状態に陥っている。

ストリート・レベル官僚はこのジレンマを克服するため、密かに目的をつくりかえることが

ある。自分たちの能力に見合ったように、組織目的を後退させる。できることからといえば聞こえはよいが、要はできる範囲でのみ業務を遂行するようになる。

第3のジレンマは、市民との相互作用によるジレンマである。クライアントは時に、非自発的に彼・彼女らの元に来ていることがある。警察で取り調べを受ける容疑者は極端な例であるが、それ以外にも、義務教育を受ける子どもや、ソーシャルワーカーの訪問を受ける困窮した世帯の住人などにも、そうした傾向が見られることが往々にしてあるだろう。非自発的なクライアントは、ストリート・レベル官僚に非協力的な場合が多い。しかし、資源の偏り具合により、どうあがいてもパワーバランスはストリート・レベル官僚の側に傾きがちである。結局のところ、サービスを「与える・与えられる」関係が逆転することは絶対に有り得ない。だが、すでに述べた通り、ストリート・レベル官僚の成果ややりがいは、クライアントや市民からの反応に部分的に依存している。このため、彼・彼女らは非自発的で非協力的なクライアントに対して、低頭して相互作用に積極的に参加することを促さざるを得ない。クライアントはストリート・レベル官僚を悩ますことができるのである。

「警察官は自分たちの職務を円滑に進めるために、自分たちが逮捕する容疑者の同意を得なければならない。教師は授業を始める前に生徒の協力を確実にしなければならない。ソーシャルワーカーは決定や手問のかかる懇願に直面した場合福祉サービスの受給者の同意を得なければならない。」(リプスキー、1986：pp.89)

### 2.3. 「ストリート・レベル官僚制」とソーシャルワーカー、ボランティアコーディネーター

このようなストリート・レベル官僚制の理論的枠組は、田尾(1995)によれば、ヒューマン・サービス組織を考えるための、もっとも基本的なモデルとされる。言うまでもないが、社会学では、一般的な「官僚制」の議論は行政組織のみならず、多様な組織で適用可能であることが繰り返して立証されている。従って、田尾が語るストリート・レベル官僚制のモデルの汎用性は、十分に妥当な表現であると言える<sup>2)</sup>。

ストリート・レベル官僚のモデルには、ソーシャルワーカーも包含されるが、ソーシャルワークの現場で専門的な裁量権が持続的に存在していることは、Baldwin (1998) やEllis et al. (1999) などによって、検証がなされている。そのソーシャルワークの一形態として、主として地域福祉的なアプローチをとるものがコミュニティワークである。コミュニティワークの第一線現場たる社会福祉協議会は、まさに「ストリート・レベル」であり、そこで働く職員はストリート・レベル官僚の性質を帯びている。

このため、社会福祉協議会に配置されているボランティアコーディネーターも、否応なくストリート・レベル官僚としての特徴を持つこととなる。したがって、ボランティアコーディネーターがその業務において直面している困難性を分析する際には、このストリート・レベル官僚制の議論を援用することがきわめて有益であると考えられる。

## 3. 調査：ボランティアコーディネーターの抱える困難性

### 3.1. 調査の概要

以下では、ストリート・レベル官僚制の理論的分析枠組を援用し、実証的調査の結果を考察することによって、ボランティアコーディネーターの抱える困難性を分析したいと考える。

本研究で分析に用いるデータは、立命館大学人間科学研究所、京都市社会福祉協議会ならびにキリン福祉財団による「ボランティアスキルマッチングエージェンシープロジェクト」が行った調査結果に基づくものである。調査は2002年10月に質問紙郵送法により行われた(38団体、61ケース)。また後に、代表的なケースについては半構造的インタビュー調査も追補的に行われている(2003年1月)。同調査の調査対象は、京都府下(京都市含む)の地域社会福祉協議会、ならびにボランティアコーディネーターとして業務に携わる職員を配置する機関を対象としている<sup>3)</sup>。

### 3.2. コーディネーターはなぜサービスを提供しようとするのか? : 定型的処遇の失敗

調査データをストリート・レベル官僚制の観点より考察した結果、多くの困難事例は、クライアントの定型的な処遇に失敗していることにより、生じていることが明らかとなった。

2) 政府の委託などによって公的サービスを行う民間非営利組織が、ストリート・レベル官僚問題を行政組織と同様に抱えている状況について、Smith & Lipsky (1993) は「新しいストリート・レベル官僚制」と表現している。

3) 調査結果のケースの一欄については文末の別表を参考のこと。なお同調査の詳細な調査概要ならびに中間報告については、津止正敏・斎藤真緒編『ボランティアの臨床社会学：ボランティアコーディネーションにおけるチャレンジドケーススタディ』(学術フロンティア推進事業プロジェクト研究シリーズ6, 立命館大学人間科学研究所発行, 2003年)を参照のこと。

「依頼内容が極めて趣味的な分野でもあり、また、依頼内容が様々に変化している。このような活動内容でボランティアセンターが広報誌などを使い、広くボランティアを募集・派遣することが妥当か判断が困難に感じた。」(ケースNo.01-1-2 (1), 自作の詩集の作成を手伝うボランティアの依頼)

「(依頼者が) ボランティアとして異性、しかもマンツーマンを希望されていたため、本人の年齢を考えても、何かあったときに恐いと思ひ、すぐにはボランティアを紹介できなかった。」(ケースNo.06-1-2 (18), 26才のカウンセリングに通う女性からの、外出同伴や話し相手になってくれる異性ボランティアの依頼)

「(ボランティア活動参加希望者が) 他者とのコミュニケーションがうまくとれず、グループでの活動には無理なケースがある。かといって、個人での活動には資質や経験といったものに乏しく精神的にも不安定であるため対応できる活動の場が少ない。」(ケースNo.51-3-1 (51), 社会復帰の足がかりとしてボランティアを希望しているケース)

すでに述べた通り、ストリート・レベル官僚は資源不足を補うために通常、その業務について明示的にせよ非明示的にせよ、クライアントに対しての処遇を何らかの定型化し、日々の業務をこなしている。

「ストリート・レベル官僚の職務は、サービスの質や量、そして特定の目的が(広い範囲内で)定義されないままの状況中で申し分のないサービスを供給するためのメカニズムを工夫しなければならない。」(リプスキー, 1986 : pp.123)

従って、ストリート・レベル官僚にとっては、例外となるレア・ケースに対処することは疎ましいことである。なぜならそれは、労力、時間といった資源の浪費を意味するからである。それにも関わらず、コーディネーターたちはなぜ、ボランティア活動を行うのが明らかに困難(あるいは不適切)と思われるケースをコーディネートしようとするのか?

調査結果から導き出されるひとつの解としては、コーディネーターたちは、レア・ケースを持ち込む人々を「援助すべきクライアント」として新たにカテゴライズし、その上でサービスを提供しようとしているのではないかと考えられる。コーディネーターたちは「対象者の社会的創出」(リプスキー, 1986 : pp.92)をそこで行っているのである。

「…断ることよりもNさんの社会参加意欲をどう満たしたらよいかの方がより大きな困難だった。Nさんのような個性の強すぎる人でも、他の人や機関に悪影響を及ぼさずに参加できるプログラムのようなものがあればよいのだが、そのようなものは現実としてほとんど存在しない。」(ケースNo. 11-2-1 (58), 50代の女性による病院でのボランティアの際の人間関係上のトラブル)

なぜコーディネーターたちは、「援助すべきクライアント」と認識し、その人々にサービスを提供しようとするのか。これは組織のミッション(目的)と関連している。すなわち、今回の調査対象の多くを占める市区町村の社会福祉協議会では、「地域福祉の推進」をミッションとしている。このため、抽象的な組織目的をストリート・レベル官僚が現場で直面するケースに当てはめ、彼・彼女らなりに適切な職務範囲をつくりだそうとしていると解釈できる<sup>4)</sup>。

ここでわれわれが注意しなければならないことは、この対象者の創出が、新たな「統制」を生み出す契機になったり、「問題ケース」としてラベリングする契機になっていないかである。それがサービスの開発ではなく、むしろ、やっかい払いにつながっていないか、見定める必要がある。

「ストリート・レベルの官僚はうまくいって、多少とも公正に処遇できるような大量一括処理のための親切なやり方を工夫するが、悪くいけば、えこひいきやステレオタイプ化、定型化などを生み出すことになる。これらはすべて、内密の、あるいは公然の組織目標に役立っているのである。」（リプスキー、1986：pp.5）

### 3.3. コーディネーターはなぜサービスを提供しないのか？

一方で、コーディネーターはなぜ、サービス提供をためらうのか、という問いも成り立つ。言い換えれば、なぜ既存の定型化された処遇の枠組みに沿ってケースを対処しないのか、ということである。

従来のボランティアコーディネーションの理論では、ケースの受付の段階で、「ボランティアを紹介する」か「ボランティアを紹介しない」かの判断を、共感性、責任の重さ、難易度、代

替する社会資源の存在などによって判断するとされている（筒井、1991：pp.95）。また、ボランティア活動希望者に対しても、そのニーズを正しく把握するべきであるとして、安易に活動先を紹介することを戒めている（筒井、1991：pp.159-162）。

これに対して、ストリート・レベル官僚制の議論においては、コーディネーターがサービスを提供しない理由は次のように説明される。

第1に資源の節約である。将来の不測の事態に備え、彼・彼女らは現在の労力や時間を節約しようとしている。

「…また、このようなニーズを区民に広く広報すれば、同じケースが多くよせられることが予測されるが、全てに対応は不可能であろうと考えられる。しかし広報しなければニーズに応えることはできないというジレンマを感じる。」（ケースNo.01-1-2（1）、自作の詩集の作成を手伝うボランティアの依頼）

こうした資源を節約するストリート・レベル官僚の心理について、リプスキー（1986）は以下のように解説する。

「ストリート・レベル官僚制は予想できない需要の大波を被ることがある。…（中略）…特別に込み入った問題を抱えた対象者が現れた場合であるとか、約束した日に子供たちがやっつこなかった場合などである。…（中略）…予想できない負担の波に直面したとき、もし必要であれば彼らが工夫できる確実な時間、つまり一日の就業時間のなかで備えになるような余裕の時間を確保しようと試みるのである。」（リプスキー、1986：pp.180）

4) こうしたボランティアは「援助すべきクライアント」でもあるという姿勢は、全国社会福祉協議会が作成したボランティアコーディネーター向けのテキストにおいて明確に示されている。

「…実際にボランティアセンターや施設へやってくる活動希望者のほとんどは漠然とした関心しか持っておらず、自分が何がやりたいのかを見つければいいところから関わらねばならないからです。活動希望の背景に、個人の悩みや課題を抱えている場合も少なくありません。」（全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター ボランティアコーディネーター研修プログラム教材開発研究委員会、2001：pp.59）

同様に、いくつかのケースで見られた、事故が起きる危険性が高いといったような、リスクへの危惧も、統制不可能な対象者に対する資源浪費の可能性への危惧からきていると、ある程度は解釈できるだろう。

「ボランティア活動をするなかで、症状が悪くなったり、再度引きこもりになったりした場合どうなるのか心配であった。」(ケースNo.51-3-1 (51), 社会復帰の足がかりとしてボランティアを希望しているケース)

サービス提供しない第2の理由は、偏見である。ストリート・レベル官僚は、どこまで介入すべきか分からないとき、社会的価値によって判断するとされる (Lipsky, 1980 : pp.159)。また、専門家的価値観や特定のイデオロギーもその判断を左右する。

「(専門的な内容について) 有資格者のボランティアだからといって、ボランティアで対応するのは問題があるのではないか。」(ケースNo.50-2-1 (48), 難病の妻の入浴サポートおよび入院、買い物、旅行の際の介助のボランティア依頼)

また特にストリート・レベル官僚は、その業務遂行の適切さについて、同僚からの評価を重要な基準と考える傾向にある。このため同僚の判断と自身の判断が食い違う場合に、つよいジレンマ感情を抱くことになる。

「…また、ケースそのものに対して職場内であまり理解が得られず、使いたかったら定員に相談するしかないだろうというような意見等を職場で言われたりした。ケースを受理したもののどのように対応してゆ

けばよいのかという点で、自信が持てなかった。」(ケースNo.22-1-2 (31), 高齢女性からの携帯電話の利用方法に関する依頼)

さらに第3の理由として、「自由裁量に対する防衛」という心理も働いている可能性が大きい。彼らは、自分自身の知識や能力の不足を補うために、定型化されていないサービスを求めるクライアントを排除する傾向にある。ややこしいケースは後回しにし、より「望ましい」クライアントに対して優先的に、サービスを提供しようとする。いわゆるクリームスキミングである。この点は調査結果から具体的に示されている訳ではないが、今後の分析においては可能性を考慮に入れるべきだろう。

### 3.4. 資源不足によるジレンマと、それを補う戦略

定型化処遇はそもそも、資源不足を補うためにストリート・レベル官僚が生み出した窮余の策であることはすでに述べた。しかしながら、定型化された枠組みに当てはまらないクライアントへの対処によってジレンマが発生しており、そしてそれが、ボランティアコーディネーターの課題のひとつとなっていた。では、そもそも、ボランティアコーディネーターはどのような資源不足をジレンマとして現場で実感しているのだろうか。それについて、調査結果からみていくことにする。

まず当然のことながら、定型化処遇とはサービスメニューのことであるので、手持ちのサービスメニューが不足することに対して、多くのコーディネーターはジレンマを感じている。

「相談を持ち込んできた本人は意欲的であり、このようなケースであれば条件を満たす人がいれば解決できるケースではあるのだが、ニーズとしては新しいニーズである



ため、社協が現在もつ資源では対応しにくいという現状があった。」（ケースNo.22-1-2（31）、高齢女性からの携帯電話の利用方法に関する依頼）

また、これも当然ながら、コーディネーター自身が持つ知識や情報では対処不可能な場合に、ジレンマを感じている。またそこには、コーディネーター自身、およびコーディネーターが所属しているボランティアセンターの持つネットワークの乏しさも関係している。

「精神障害者の障害や対応の仕方などの知識がなく、本人にどのあたりまで深く事情や症状などを聞いていいのかわからなかった。」（ケースNo.51-3-1（51）、社会復帰の足がかりとしてボランティアを希望しているケース）

「…また、協働して対策を検討することのできる主体がないことや、学校と社協（筆者注：社会福祉協議会のこと）の関係も困難の要因であった。」（ケースNo.11-1-1（57）、16才程度の知的障害児の社会性獲得のためのボランティア依頼）

さらに、ケースに対処するにあたり、社会的に活用できる資源が不足していることを嘆く声も、多くのコーディネーターから聞かれた。また付随的に、他機関が十分に機能していないケース、家族や周囲の無理解から困難性を生んでいるケースなども、社会的な資源の不足の一種として存在している。

「…このケースは送迎の問題だけでなく、複雑な生活課題を抱えているために、各機関がケースカンファレンスをもち解決していかなければならないケースであると考えられる。特に生活問題の観点から考えるな

らば本来は福祉事務所が中心となっていくべきではないだろうか。」（ケースNo.07-1-1（22）、盲学校へ通う弱視の女子への就学保障を目的とした送迎援助ボランティア依頼）

「…まずは、支援プログラムに対する必要性についての社会的認知がないもしくは少ないという点があげられる。」（ケースNo.11-1-1（57）、16才程度の知的障害児の社会性獲得のためのボランティア依頼）

こうした資源不足によるジレンマ問題は、コーディネーター自身では解決しようのない事柄であることが多く、そのために彼・彼女らの無力感は深まることとなる。しかしながら気を付けなければならないのは、こうした社会的資源の不足を、コーディネーター自身の無能さの言い訳として転嫁してはいないかである。それも、クライアントには悟られないように、である。

「愛他主義の神話を守るため、ストリート・レベルの官僚は、サービスの欠如を隠し、ものわかりをよくすることに相当の労力を費やすようになる。」（リプスキー、1986：pp.113）

こうした資源不足のジレンマに対して、コーディネーターたちはどのように対処しているのだろうか。リプスキー（1986）においては、前述の通り、「対象者の統制」という消極的な対処法にふれられているのみである。しかし今回の調査結果からは、次のようないくつかの解決へ向けた戦略がとられていることがみてとれた。

第1に、提供する資源の代替である。例えば、ケースNo.25-2-1（39）「特技（マラソン）を活かしたボランティア希望」では、相談者が障害者マラソンの伴走ボランティアになることを希

望していたが、コーディネーターの持つ資源ではマッチングに至らなかった。しかし、その代わりに移送サービスのボランティアを紹介し、活動開始に至っている。

第2に、資源の発見である。コーディネーター（もしくはその機関）が不足している知識や情報を補うため、新たにその知識や情報を獲得するケースである。ケースNo.06-1-2 (18)「26才のカウンセリングに通う女性からの、外出同伴や話し相手になってくれる異性ボランティアの依頼」において、コーディネーターが「こうしたケースは初めてで、どこに相談していいかわからなかった。」と述べつつも、最終的には他のボランティアセンターに相談することで課題解決へたどり着いている事例が典型的である。

さらに第3に、資源の創出および新たな処遇の定型化があげられる。コーディネーターは自らの機関において、困難なケースに対処できる資源を生み出し、そしてそれをサービスメニューに新たに追加することがある。これは、コーディネーターがニーズの普遍性を認識した際に特に具現化される傾向にある。ケースNo.11-1-1 (57)の「16才程度の知的障害児の社会性獲得のためのボランティア依頼」の場合には、課題解決に向けて、コーディネーターはその意向として、「ボランティアスクールの開催等により資源開発や、ネットワーキングを図るということを積極的に行う必要があると考える」と述べている。

リップスキー (1986) も述べるように、ストリート・レベル官僚はクライアントと直接対峙する位置にあるため、彼・彼女らのニーズをもっとも知り、かつ客観的に捉えることのできる存在となり得る。このため、ストリート・レベル官僚はクライアントの利害の代弁者として行動することも、ままみられることである。ただし、ストリート・レベル官僚は、政策の策定過程に

関与することはできない。そのためにモチベーションを落とし、「その場しのぎ」の対応に終始してしまうことも少なくない。

しかしながら上記で明らかになったとおり、ボランティアコーディネーターの中には、資源不足のジレンマに対して、積極的な対処策を講じている者も少なくない。ここで注目すべきことは、これらの対策はすべてコーディネーターたちの「裁量」で行われていることである。ストリート・レベル官僚制の理論枠組を用いたソーシャルワーカーの業務に関する分析では、不正の温床となるために、彼・彼女らの裁量権を限定すべきだという意見も散見される（例えば Evans & Harris, 2004）。しかしながら本研究は、裁量はソーシャルワーカーが現場で抱える問題の解決に有効的に寄与する場合があることを明らかにした。

このため、ストリート・レベル官僚の幅広い裁量権は、それ自体は悪ではないのではないかと、というのが本稿の主張である。むしろストリート・レベル官僚（またはソーシャルワーカーやボランティアコーディネーター）たちが裁量を発揮して、問題解決を図ろうとすることを妨害している諸要因があり、それらを排除することが重要と考えることはできないだろうか。以下、この点について考察を加えていく。

### 3.5. ジレンマ状況が打破できない要因：成果を認識しにくい業務構造の問題

ジレンマ状況打破に向けて裁量権を発揮しようとする意識をコーディネーターが持てない要因について、ストリート・レベル官僚を特徴づける組織構造的な側面から指摘するならば、それは、彼・彼女らが職務の成果を実感として得にくい状況におかれているためと考えることができる。

田尾 (1995) が述べるとおり、ストリート・レベル官僚の業務は、そのほとんどは目的があ

いまいで、多様で、無制限なものとなっているため、業務をほとんど方向づけるものでない。ボランティアコーディネーターの場合で言えば、社会福祉協議会のミッションである「地域福祉の推進を図ることを目的とする」（社会福祉法第109条）ことは、コーディネーターの業務遂行のための諸決定に、何ら意味をなしていないのである。

このため、コーディネーターの業務の成果は、ほとんど評価測定されることがない。よくても数値的な部分でのみ、問題として取り上げられるだけである（例えば、相談窓口への来室者数や、主催講座の受講者数、主催イベントの参加者数など）。こうした状況下で困難ケースに積極的に対処しろという方が無理な話に聞こえる。かくして、消極的な対処のみが取られることとなる。それでも多くのボランティアコーディネーターたちは積極的に、困難ケースへ対処しようとしているが、その気概はどこから生まれ来るものなのだろうか。その業務に対するモチベーションの源泉は何なのであろうか。

そのひとつの答えとして、専門職（professionals）としての愛他主義的精神が、彼・彼女らのモラルを支えていると考えることができる。リップスキー（1986）はストリート・レベル官僚制から起因するクライアント処遇に関する弊害に対しては、裁量権の制限だけでは限界があるとし、彼・彼女らの専門職としての理想主義的な姿勢に期待している（リップスキー、1986：pp.278）。しかしながら、本調査から明らかになったのは、ボランティアコーディネーターはその業務遂行に際して、専門職たる精神をすでに十分発露しているにも関わらず、困難に直面している姿である。もはや専門職倫理だけでは対処しきれない状況がそこには厳然としてあり、そしてそれは組織構造的な問題より起因していることに、我々は目を向けなければならないだろう。

話題を成果認識の問題に戻したい。クライアントとの相互作用の失敗が、さらに問題を複雑なものにしている。コーディネーターは、クライアントとのコミュニケーションが不完全なことにいらだち、困惑しつつも、不完全なサービスを提供している。結果、クライアントが本当に満足したのかが分からず、コーディネーターはその業務のやりがい感や成果の実感を損なっている。

「ボランティアをするにあたり、本人が希望されている専門的介助（食事介助や異動介助）がボランティアではできないということを知ってもらえているかがはっきりとわからない。」（ケースNo.06-2-2（20）、福祉職希望の40代男性による、福祉関係のボランティア希望）

また、対処したクライアントのその後の追跡調査が困難なことも、成果をわかりにくくしている一因である。リップスキーが述べるように、彼・彼女らはクライアントに部分的しか関わることができず、成果を統制することができない。そもそもクライアントの問題には終わりが無いことが多いが、仮に解決に至ることがある場合にも、その問題について終始一貫して関わることができないケースが多々見られる。これらは労働疎外の一因となり、ひいては職務不満を引き起こす。今回の調査においても、ケースNo.23-3-1（34）「40歳で精神障害の女性からのボランティア希望」や、ケースNo.50-3-1（49）「心の悩みを持つ50代女性によるボランティア希望」にて、そうした苦悩をコーディネーターたちが吐露している。

さらに調査結果からは、クライアントの多重性による、クライアント同士のニーズの葛藤も、ボランティアコーディネーターの業務成果を測定困難なものにさせている原因であることが明

らかになっている。ボランティアコーディネーターのクライアントは、代表的にはボランティアがほしい個人や施設・団体と、ボランティアをしたい個人や団体に大別される。このクライアントのカテゴリ間で、お互いに満たしてほしいニーズが対立することが、ままある。

「利用者の意見を全面的にとらえ調整に応じたが、利用者の個人的な都合やわがまま的な見解から、貴重な意識あるボランティアに不快な思いをさせた。また、ボランティアにこのようなハラスメント行為などへの対処を伝え切れていなかった。」(ケースNo.01-1-1(2), 視覚障害で30代半ばの男性が、外出の付き添いの女性にセクハラ行為を行ったケース)

「ボランティアの問題行動に施設側が対応に苦慮した。結果的にコーディネーターが困り者のボランティアを紹介した形となった。」(ケースNo.01-3-1(5), ボランティアをデイサービスに紹介したが、活動先でトラブルが起きたケース)

こうしたクライアントのカテゴリ間の利害対立は、深刻な葛藤問題を引き起こしている。にもかかわらず、従来のストリート・レベル官僚制の議論では、この問題について言及されていない。これまでのストリート・レベル官僚制の諸研究においては、組織的立場と、クライアントの立場との間に起きる役割葛藤についてのみ、想定されていただけであった。

さらに、ボランティアコーディネーターにとって、どのクライアントのニーズに準拠すればよいのか、言い換えれば、誰に共感すればよいのかの規範がどこからも示されていないことが、その問題をより深刻にする原因となっている。その規範は所属する組織からも明確に示されることはない。また、専門職的な規範となる

ボランティアコーディネートの理論においても、また多くのボランティアコーディネーターが参照しているコミュニティワークの理論においても、明示されてはいない。コミュニティワークの技法においては、「地域組織化」は重要な問題解決の手法と一般的にされているが、組織化した後の利害調整については十分な議論がなされていない感がある。したがって今後さらに研究を深めるべき領域であるといえよう。

最後に、こうしたコーディネーターが直面する課題は、単一の問題として現れているわけではないことにも注意しなければならない。本調査結果においても、ひとつの困難ケースには、いくつかの課題が絡み合って存在していた。時にはコーディネーター本人も何が問題なのか把握できていないこともあった。このため、そうした直面する課題をコーディネーター自身が整理できる、ケースカンファレンスのようなスーパーバイズの間が必要であろう。

#### 4. コミュニティワーカーとしてのボランティアコーディネーターが抱える困難性解決に向けて

本稿では、ボランティアコーディネーターがその地域福祉実践の現場で直面している課題について、「ストリート・レベル官僚制」の理論的分析枠組を援用しながら、実証調査より明らかになった具体的な困難場面を考察してきた。

コーディネーターが実践現場で抱える課題の多くは、クライアントの定型化処遇の失敗から起因しており、そのために「対処すべきか否か」の裁量的判断に日々迫られることで困難性を感じていた。また、彼・彼女らはそうした案件を「援助すべき対象」として認識しているがために、クライアントにサービスをしないという判断を安易に取ることもできずにいた。

こうしたコーディネーターが抱える業務遂行上の困難性は、ストリート・レベル官僚が典型

的に抱える資源不足のジレンマに大いに関連している。資源不足を補う戦略としては、従来のストリート・レベル官僚制の議論においては、クライアントの「統制」を行うことしか、その選択肢は提示されていなかった。しかしながら本研究では、より多様で、より積極的な方法により資源不足の解決を試みているコーディネーターの実態が明らかとなった。その方法とは、資源の代替、資源の発見、および資源の創出である。

このため、従来のストリート・レベル官僚制を援用したソーシャルワーカーに関する議論に見られるような、安易な裁量権の制限による課題解決の方向性は、根本的な問題解決には至らないことが、本研究の結果から示唆された。これは、ストリート・レベル官僚制の理論の有用性を再確認する結果であるとともに、その理論的深化を促すものでもあるといえる。

ではその、ソーシャルワーカー（コミュニティワーカー、さらにはボランティアコーディネーター）の課題解決の方向性は、どうあるべきなのだろうか。これはいうまでもなく、よりよい地域福祉実践に向けての、本稿のインプリケーションでもある。

それは、まず第1に、専門職倫理の確立である。これはリプスキー（1986）の指摘するところでもあるが、本研究で行われた調査において、守秘義務が問題となったケースが見られたことから明らかである<sup>5)</sup>。

また、こうした現場の実践可能性を反映した、新たなボランティアコーディネートの理論枠組も、理論的な課題として求められている。そもそも、これまでボランティアコーディネートとは、福祉的課題の解決に向けての、「ボランティアを望むニーズ」と「ボランティアをしたいニーズ」の需給調整活動が中心的な技法であるとして理解されてきた（筒井、1991）<sup>6)</sup>。しかしながら本研究の示したとおり、現場の実践を改

めてつぶさに観察したとき、そうした理論的理解が望ましいのかについては、つよい疑問を抱かざるを得ない。むしろ、ストリート・レベル官僚制の理論的分析枠組に依拠し、クライアントの統制と、定型的な処遇では対処できない事例への、よりよい対処に向けてのスキルの分析と習得を中心的に、新たな理論枠組を提示すべきではないのだろうか。

しかしながらさらに重要なことは、ボランティアコーディネーターらが積極的な課題解決に向けて、裁量権を十二分に発揮できるように政策的に、組織的に方向づけることである。それが実現されたならば、ボランティアコーディネーターの業務は、その名称からは想像がつかないほど、クリエイティブな地域福祉実践の現場となりうる可能性を秘めている。そもそもコーディネーターの現場では、資源の開拓と創造が常に求められているのである。

最後になるが、コーディネーターらがクライアントの定型化処遇の失敗から生じた困難事例について、対処すべきか否かと逡巡している姿は、抽象的概念としての「ボランティア」が血の通った存在として定義づけられ、同時にボランティアによるサービスの対象範囲が決定される、まさに地域福祉現場のダイナミクスである

- 
- 5) ただし、近年見られるような、ボランティアコーディネーターの専門職倫理の綱領を作成する動きについては、慎重な姿勢が必要であると考ええる。なぜなら、従来から地域福祉実践を行うボランティアコーディネーターが依拠してきた専門職倫理は「コミュニティワーカー」、もっと限定的に言えば「社協マン（ウーマン）」として存在していた訳であり、そのために屋上屋を重ねることになりかねない。結果、ボランティアコーディネーターは複数の専門職規範の間で新たなジレンマを抱えるおそれがあると考ええる。
- 6) ボランティアコーディネート「市場」の歴史的な動向と、それによる理論的な展開については桜井（2002）に詳しい。それによれば、90年代に起きた、阪神大震災、特定非営利活動促進法の成立などの、ボランティア活動環境へインパクトを与える大きなうねりにより、ボランティアコーディネートの「市場」は地域福祉分野のみならず、市民活動の幅広い分野への対応が求められるようになったとしている。

といえる。コーディネーターは常に、ボランティアおよびボランティア活動の外縁を決定し、その範疇を創り上げている最中なのだ。このことを踏まえるならば、今後の地域福祉におけるボランティア活動全体の望ましい発展を方向づけているのは、地域福祉行政のストリート・レベル官僚たるボランティアコーディネーターであることは疑うべくもないだろう。彼・彼女らの活躍には大いに期待するところである。

「ある意味では、ストリート・レベルの官僚は市民と国家の間の制度上の関係のさまざまな局面をかげながら仲介している。つまり彼らは市民がどれほど市民たりうるかを決める鍵を握っているのである。」(リップスキー, 1986: pp.18-19)

## 追記

本研究は2002年度から2004年度まで立命館大学人間科学研究所、京都市社会福祉協議会ならびに麒麟福祉財団が共同で取り組んだ共同研究プロジェクトである、「ボランティアスキルマッチングエージェンシープロジェクト」(研究代表者:立命館大学産業社会学部教授 津止正敏)の研究成果の一部である。

## 参考文献

Baldwin, M. (1998) The positive use of discretion in social work practice: Developing practice through co-operative inquiry, *Issues in Social Work Education*, **18**(2), pp.42-48.

Ellis, K., Davis, A. & Rummery, K. (1999) Needs assessment, street-level bureaucracy and the new

community care, *Social Policy and Administration*, **33** (3), pp.262-280.

Evans, T. & Harris, J. (2004) Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion, *British Journal of Social Work*, **34**, pp.871-895.

Hill, J. (1982) Street level bureaucracy in social work and social services departments, in Lishman, J. (ed.), *Research Highlights 4: Social Work Departments as Organizations*, University of Aberdeen.

地主明弘 (2003) ボランティアコーディネーター実践の妥当性: ボランティア活動の行為論的理解から. *地域福祉研究*, **31**.

小林武生 (2002) ボランティアコーディネートの必要性に関する一考察: 福祉社会形成のための一方策. *人間福祉研究*, **5**.

マイケル・リップスキー著, 田尾雅夫・北大路信郷訳(1986) 行政サービスのディレンマ: ストリート・レベル官僚制. 北大路書房, (Lipsky, M. (1980) *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation)

桜井政成 (2002) 「受け入れ型」ボランティアコーディネートの課題: ボランティアマネジメント論への展開. *京都市社会福祉協議会研究紀要*, **4**.

Smith, S. T. & Lipsky, M. (1993) *Nonprofits for Hire: the welfare state in the age of contracting*, Harvard University Press.

筒井のり子 (1991) 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.

全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター ボランティアコーディネーター研修プログラム教材開発研究委員会編 (2001) ボランティアコーディネータースキルアップシリーズ ボランティアコーディネーター論. 全国社会福祉協議会.

全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター編 (2004) 2003年ボランティア活動年報. 全国社会福祉協議会.

(別表) 調査結果のケース一欄

ケースNO	ケース概要
01-1-2(1)	自作の詩集の作成を手伝うボランティアの依頼
01-1-1(2)	視覚障害で30代半ばの男性が、外出の付き添いの女性にセクハラをしたケース
01-1-3(3)	肝硬変で入院中の60代男性の妻からの食事介助ボランティア依頼
01-2-1(4)	ボランティアが宗教活動を始めトラブルになったケース
01-3-1(5)	こころの病がある人をディサービスに紹介したが、活動先でトラブルが起きたケース
02-1-1(6)	自閉症の小4男児と放課後一緒に過ごしてくれるボランティア依頼
02-1-2(7)	障害児の高1男児と長期休暇中に一緒に過ごしてくれるボランティア依頼
02-1-3(8)	留守中に知的障害の36才息子と痴呆の夫の世話をしてくれるボランティアの依頼
03-1-1(9)	知的障害女児の学童での介助ボランティア依頼
03-1-2(10)	知的障害男児の学童での介助ボランティア依頼
03-1-3(11)	統合失調症の女性からの付き添いおよび介助ボランティア依頼
03-1-4(12)	ドーマン法をおこなうためのボランティア依頼
03-3-1(13)	統合失調症の男性による、子どもと関わるボランティア希望
04-1-1(14)	神経症の女性の母親からの通院時に施錠確認ボランティアの依頼
04-1-2(15)	高齢独居女性のケアマネからの、見守りを兼ねた傾聴ボランティアの依頼
05-1-1(16)	障害を持つ独居高齢女性の付き添いおよび介助ボランティアの依頼
06-1-1(17)	母親が鬱病である母子家庭の子どもの保育園通園のためのボランティア依頼
06-1-2(18)	26才のカウンセリングに通う女性からの、外出同伴や話し相手になってくれる異性ボランティアの依頼
06-2-1(19)	何をしたいか分からないボランティア希望のケース
06-2-2(20)	福祉職希望の40代男性による、福祉関係のボランティア希望
06-2-3(21)	福祉職希望の30代女性による、福祉関係のボランティア希望
07-1-1(22)	盲学校へ通う弱視の女児への就学保障を目的とした送迎援助ボランティア依頼
07-3-1(23)	ボランティアすることよりも異性との出会いを求めているケース
08-1-1(24)	一人暮らしに向けての介護ボランティアの依頼
08-2-1(25)	親子でのボランティア体験希望
08-2-2(26)	中国語を教えるボランティア希望
08-3-1(27)	社会参加としてボランティアさせたいケース
08-3-2(28)	自分の経験を活かしたボランティア希望
21-3-1(29)	40代休職中の小学校教師の男性からのリハビリとしてのボランティア希望

22-1-1(30)	車椅子使用の男性身体障害者からの外出の際の入浴・移動介助ボランティア依頼
22-1-2(31)	高齢女性からの携帯電話の利用方法に関する依頼
22-3-1(32)	ノイローゼで肝機能に病気のある男性からのボランティア希望
23-1-1(33)	重度の知的障害児のバス停から学童保育までの送迎援助ボランティア依頼
23-3-1(34)	40歳で精神障害の女性からのボランティア希望
24-1-1(35)	家事ヘルパーの緊急時をつなぐボランティア依頼
24-1-2(36)	デイケアの送迎ボランティア依頼
24-2-1(37)	フリーターのボランティア希望
24-3-1(38)	不登校の子どもをボランティアさせたいケース
25-2-1(39)	特技（マラソン）を活かしたボランティア希望
26-1-1(40)	障害児個別活動支援ボランティアの依頼
26-2-1(41)	仕事を活かしたボランティア希望
26-3-1(42)	軽度うつ症患者によるディサービスボランティア希望
27-1-1(43)	重度心身障害者施設からの外出支援ボランティアを7名依頼されたケース
28-1-1(44)	ボランティア中のニーズの過剰化によってボランティアとの問題が発生したケース
28-3-1(45)	不登校の息子にボランティア活動をさせたいケース
29-3-1(46)	ボランティアすることにより社会参加させたいケース
50-1-1(48)	難病の妻の入浴サポートおよび入院、買い物、旅行の際の介助のボランティア依頼
50-3-1(49)	心の悩みを持つ50代女性によるボランティア希望
51-2-1(50)	なんでもいいからボランティアを希望しているケース
51-3-1(51)	社会復帰の足がかりとしてボランティアを希望しているケース
52-3-1(52)	80才高齢でうつ病の男性からの社会参加のボランティア活動希望相談
53-2-1(53)	パソコンを使用したボランティア希望
54-1-1(54)	留守宅周辺の草刈りボランティアの依頼ケース
53-3-1(55)	引きこもり気味の娘にボランティアをさせたいケース
56-2-1(56)	地域のスポーツ少年団300名が、同じ日・同じ時間帯に全員でのボランティア活動を希望したケース
11-1-1(57)	16歳軽度の知的障害男児の社会性獲得のためのボランティア依頼
11-2-1(58)	50代の女性による病院でのボランティアの際の人間関係上でのトラブル
12-1-1(59)	養護学校の修学旅行での移動介助ボランティア依頼
12-2-1(60)	知的障害のある女性による、大学生と一緒に子どもと遊ぶボランティア希望
12-3-1(61)	自殺願望を持つ引きこもり男性からの、医療相談ができる機関紹介依頼