

平成10年度博士論文

指導教授 大橋謙策教授

福祉多元化における民間非営利セクターの位置と役割
—イギリスのボランティアセクターの研究をととして—

The Situation and Role of Nonprofit Sector
on Welfare Pluralization —Through A Study
of Voluntary Sector in England—

日本社会事業大学大学院博士課程

G96-D4 宮城 孝

目次

序論

1. 研究の背景と意義	
1) 研究の背景	・・・ P1
2) 研究の意義	・・・ P4
2. 民間非営利セクターに関する定義と性格	
1) 国際的な定義と性格をめぐって	・・・ P6
2) イギリスにおける定義と性格	・・・ P10
3. 研究の視点と方法	
1) 研究の対象	・・・ P16
2) 研究における視点と仮説	・・・ P16
3) 研究の方法	・・・ P21

第Ⅰ部 イギリスにおける社会福祉の展開と

ボランティアセクターの歴史的変遷

第1章 イギリスにおける民間社会福祉事業の伝統と特徴の形成

1. チャリティへの公的支援制度の形成	・・・ P29
2. 民間社会福祉事業の組織化の形成過程とその要因	・・・ P31
3. 伝統的な公民のパートナーシップの変遷	・・・ P35

第2章 戦後福祉国家の成立期におけるボランティアセクター

1. ベヴァリッジ体制の成立と揺らぎ	・・・ P41
2. 民間社会福祉事業の苦闘	・・・ P42
3. ベヴァリッジの第三報告『ボランティアアクション』の内容と意義	・・・ P44

第3章 ボランティアセクターをめぐる新たな潮流

1. 新たな組織の台頭とボランティア活動に対する再評価	・・・ P47
2. ソーシャルワークとボランティアの関係性についての検討 －『シーボーム報告』、『エイブス報告』の内容と意義－	・・・ P50
3. シーボーム改革におけるボランティアセクターの動向	・・・ P55

第4章 福祉国家の変容とボランティア・セクターの位置づけ

1. 福祉国家危機の時代におけるボランティア・セクターの状況 . . . P61
2. 福祉多元主義の論理とボランティア・セクターの位置づけ . . . P66
3. 福祉多元化政策の展開とボランティア・セクターの揺らぎ . . . P74

第Ⅱ部 福祉多元化におけるボランティア・セクターの位置と役割

第5章 コミュニティケア改革におけるボランティア・セクター位置と役割

1. 契約志向の論理とそのシステム . . . P82
2. コミュニティケア改革によるボランティア・セクターの変化 . . . P86
3. ボランティア・セクターと地方自治体におけるリレーションシップ . . . P89
4. 民間非営利組織におけるマネジメントの課題と展望 . . . P95

第6章 ボランティア・セクターの社会的支援システム

1. 法的基盤としてのチャリティ法とボランティア・セクター
 - 1) 1992, 93年チャリティ法の背景とその内容と経緯 . . . P102
 - 2) チャリティ法の内容とその意義 . . . P104
2. インターメディアリ組織の機能と現状
 - 1) チャリティ委員会の機能と役割 . . . P107
 - 2) NCVOの機能と役割 . . . P109
 - 3) CAFの機能と役割 . . . P112
3. 民間財源をめぐる動向と課題 . . . P115

結論と今後の課題 . . . P120

参考文献 . . . P124

序論

1. 研究の背景と意義

1) 研究の背景

我が国においては、戦後50年を経て社会・経済システムが制度疲労をきたし、現在その変革の必要性が盛んに論じられている。社会福祉の領域においても、来る21世紀の少子・高齢社会を目前に控え、介護保険の導入などに伴いそのシステムを大きく改革しようとの動きが存在する。

政府は、少子・高齢社会を迎え、国民の社会福祉に関する意識が大きく変化した今日、現行の社会福祉制度のままだでは増大、多様化する福祉需要に十分に対応していくことは困難であるとして、児童福祉法の改正や介護保険法を制定し、さらに2000年度からの介護保険制度の導入を控え、社会福祉の基礎構造を抜本的に改革することを検討している。その方向性と改革の主たる内容については、1998年6月に中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会が『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』を公表している。

そこでは、時代の転換期にあたり、社会・経済の構造変化に対応し、必要な福祉サービスを提供できるよう、社会福祉の新たな枠組みを作り上げていく必要があるとしている。そして、改革の基本的方向として①サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立、②個人の多様な需要への地域での総合的な支援、③幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、④信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上、⑤情報公開等による事業運営の透明性の確保、⑥増大する費用の公平かつ公正な負担、⑦住民の積極的な参加による福祉の文化の創造の7点を示している。近く1990年以来の社会福祉事業法の改正がなされるであろうことと合わせて、我が国の社会福祉は、今回の改革によりいかに新たなシステムを構築し、国民の福祉ニーズに対応していくことが試される時代に入ったと言えよう。

今回の基礎構造改革についての内容はかなり幅広く、ここで詳細に述べることは避けるが、特に本研究との関連で注目すべきは、サービス提供主体について、「利用者の様々なサービスが必要であることから、それぞれの主体の性格、役割等に配慮しつつ、多様なサービス提供主体の参入を促進する。」とし、サービス提供主体の一層の多元化を促進する姿勢を打ち出している点があげられる。また、「サービスの内容や費用負担について、国民の信頼と納得が得られるよう、政府による規制を強化するのではなく、社会福祉従事者の専門性の向上や、サービスに関する情報の公開などを進めるとともに、利用者の選択を通じた適正な競争を

促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性の向上を促す。」とし、社会福祉サービスの提供システムにすべてではないにしろ市場原理を導入し、利用者の選択による適正な競争を促しサービスの質と向上を図ろうとしている点があげられる。サービス提供主体における民間企業の参入は、2000年度の介護保険の導入により、かなり想定されているところでもある。

また地域福祉について、その確立のために、「これまでの老人、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し、地域福祉計画を導入する必要がある。」とし、さらに地域住民の主体形成と参加について、「地域住民の参加による活動が全国で広がりつつあり、また特定非営利活動促進法(いわゆるNPO法)の成立など、こうした活動の基盤も進められている。こうした状況を踏まえ、地域福祉計画においても、地域住民を施策の対象としてのみとらえるのではなく、地域福祉の担い手として位置付けるとともに、住民の自主的な活動と公的なサービスとの連携を図っていくことが重要である。」と述べている。そして、「地域福祉計画の策定過程を通じて地域の福祉活動における公と民の役割分担についての合意を形成する必要がある。」としている。ここで述べられている住民の自主的な活動は、ややサービスの担い手としての期待が込められているようであるが、今後の社会福祉は、さらに広い意味での住民の主体形成が求められてくると考えられる。

換言すれば、基本的に住民に身近な市区町村の基礎自治体において、様々なサービス提供主体によって、いかに質の高い必要に応じたサービス提供がなされるかが問われ、この点から考えると事業主体の経営に関する情報公開や監査制度などのシステム、第三者機関としてのオンブズマンの導入などが求められるし、知的障害者や痴呆高齢者などの権利擁護活動、さらに住民による情報収集や学習活動、多様な価値観や新たなニーズに対応するボランティア活動、新たなNPO(Non Profit Organization)の組織化など幅広い側面から住民の主体形成に基づく地域福祉活動が求められる。このように、今後我が国において社会福祉の多元的なシステムを形成するためには、特に行政セクターとは異なる機能と性格を有するNPOが発展していくことが重要と考えられる。

しかし、我が国においてはこれまで、アメリカ、イギリスなどの西欧の先進諸国に比べて、民間の自発的な組織による非営利活動の必要性について社会的コンセンサスが十分に成熟しておらず、その発展のための条件が様々な制約を受けてきたと言える。それは、明治維新以降の強力な国家官僚および第二次世界大戦後の高度経済成長を生み出した大企業主導による強固な経済社会システムにより、このような組織が成長する十分な条件が生じなかったからと言えよう。

このような状況にある一方、先に述べたように戦後50年を経た近年、既存のシ

システムそのものの危機が生じるに及んで、政府セクター、企業による市場セクターだけでなく民間非営利活動を行う組織の意義と役割が注目されてきている。1995年1月に起きた阪神・淡路大震災を大きな契機として、このような様々な領域の民間非営利組織の法人化をめざす法案が、議員立法により相当の紆余曲折を経てようやく1998年3月に特定非営利活動促進法として制定された。このことは、我が国におけるNPOをめぐる大きな環境変化を示すエポックメイキングと言えよう。法律の内容自体については、様々な論議がされており、例えば今回この法律によって法人化される特定非営利活動法人に対する税制優遇策が不十分である点など、NPOの発展を促進する法制度等の社会的支援策についての議論は始まったばかりであり、なお多くの課題があると言えよう。

近年、世界的にも民間非営利セクターの社会的意義が再評価され、ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・M・サロモンを中心とするプロジェクトによる12ヶ国に渡る国際的な比較研究が行われて注目を浴びている。そこでは、日本の非営利セクターの最近の傾向として、「日本社会が全体的に規制緩和の方向に向かっていること、高齢化が進んでいること、きびしい社会規制に対する不満が増大していることによっていままでにない新しい社会問題や緊張が生まれていることから、代替的な考え方を表現できる自発的組織の活動を組織しようとする人々の気持ちはますます強くなるに違いない。」としながらも、「より独立した非営利セクターと真のパートナーシップを築いていくことを政府が受け入れるかどうかは、依然として疑問の余地が大きい。」¹⁾と述べられている。このような指摘がなされる背景には、我が国における非営利セクターの歴史的発展の未成熟さと政府の集権的パラダイムの頑健さによると考えられる。

社会福祉に視点を転ずると、民間非営利セクターとしてのこれまでの社会福祉法人の多くは、これまで社会福祉施設として措置制度に組み込まれ、権限行使の基準や手続きにおける集権性、負担金・補助金を通じた財政的統制によって管理され、民間非営利セクターとしてオートノミーを発揮するよりも、スタチュトリーな性格を持つセクターとして機能してきたと言っても過言ではない。一方、社会福祉領域におけるボランティア活動は、戦後の開拓期から幾多の変遷を経て、ようやく今日一応の国民的理解と関心の定着、実態を得るに至った段階と言えよう。

このようにアメリカやイギリスなどと比較して、社会福祉における自律的な民間事業の基盤が構築されていない我が国において、新たな社会福祉のシステム改革に民間非営利セクターが対応していくためには、今後多くの課題と困難が存在することが予想される。

本研究は、世界でもNPOの先進国であるイギリスを主たる対象としている。

特にイギリスの社会福祉のシステムが、戦後初期の福祉国家体制から近年のコミュニティケア改革による多元的なシステムに変化していく中で、民間非営利セクターの位置と役割がいかに変容していったか、またその変化の要因は何かについてイギリス独特の豊かな民間社会福祉事業の伝統や民間非営利セクターに関するシステムを踏まえながら検討するものである。先に述べたように、これまでの社会福祉システムの抜本的な改革が検討され、サービス提供主体の多元化が促進されようとしている現在の我が国において、イギリスの社会福祉における民間非営利セクターの経験は、今後の社会福祉のあり方を展望する際大いに参考になると考える。

2) 研究の意義

(1) イギリスの社会福祉に関する研究上の意義

これまで我が国における社会福祉研究において、イギリス研究の与えた影響は多大なものがある。高野や高島を始めとする救貧法に関する研究を始め、近年では、アメリカにおける社会福祉方法論の影響に比較して、1968年の「シーボーム報告」を受けた「地方自治体ソーシャルサービス法」以降の諸改革がもたらした動向、また最近では、1989年の「コミュニティケア白書」を受けて成立した1990年の「国民保健サービス及びコミュニティ・ケア法」に基づくコミュニティケア改革など社会福祉に関連する政策や制度、社会福祉サービス、またケアマネジメントに関する紹介と分析に基づく研究成果がかなり多く公表されている。

それに比べて、我が国においてイギリスの社会福祉領域の民間非営利セクターについては、たとえば歴史研究の一環としてセツルメントやC O Sの先行研究についてはかなり蓄積があるし、広く知られるところでもある。しかし、戦後の社会福祉領域における民間非営利セクターについての研究は、田端らによるN・ジョンソンの『Voluntary Social Services』を翻訳した『イギリスの民間社会福祉活動—その歴史と現状—』や中野による戦後から1970年末までのボランティアアクションに関する研究などがあるが、それ以外には十分に体系的な研究は見あたらない状況にある。

最近、我が国においてもN P Oを巡る論議が活発になるに伴い、イギリスの社会福祉領域におけるボランティアセクターの持つ意義の重要性が再評価される傾向にあり、イギリスにおける民間非営利組織をめぐる最近の動向やチャリティ法の翻訳や紹介、文献の翻訳、関係者のヒアリングやセミナーなどの報告書等がかなり公表されるようになってきている。しかし、これらの多くは、イギリスの民間非

営利セクター一般についての動向や制度的な紹介であり、必ずしも社会福祉研究として十分に昇華し体系化されたレベルまで到達しているとは言い難い。

本研究では、社会福祉における民間非営利セクターの位置と役割について、その歴史的な形成過程の分析を踏まえ、可能な限り体系的な考察を加えることを試みるものである。それは、イギリスの社会福祉をボランティアセクターの視点からとらえなおす試みでもある。その点でこれまでのイギリスの社会福祉研究にない新たな視野と知見をもたらすものになると考える。

(2) 社会福祉におけるNPOに関する研究上の意義

先に述べたように、今日我が国の社会福祉のサービス提供に関するシステムは大きな改革を迎えようとしている。また、NPOについても特定非営利活動促進法の施行により、今後日本社会においてどのような役割を果たすのか注目されるところである。社会福祉の領域においては、新たに法人化される特定非営利活動法人や既存の社会福祉施設、社会福祉協議会などの社会福祉法人が、今後の社会福祉事業法の改正や介護保険によるシステム改革において、どのような役割を果たすか期待されるところである。

このような社会福祉におけるシステム改革と民間非営利セクターとの関係性をとらえる研究はまだ始まったばかりの状況にある。本研究は、イギリスの社会福祉における民間非営利セクターについて研究することを主眼とするものであり、我が国における民間非営利セクターについて実証的な研究を対象とするものではない。しかし、かなりその歴史的経緯や文化的背景は異なるものの、戦後同じく政府主導による社会福祉に関する制度やサービス供給体制を構築し、近年コミュニティケア改革を経験しているイギリスにおいて民間非営利セクターの位置づけと役割がいかに変化したのか、またその発展を支える支援策やソーシャルワークの関わりについて検討することは、今後社会福祉のシステムに関する基本的な変革を為そうという我が国において、社会福祉におけるNPOのあり方を考察する上で、大いに学ぶべき点があると考えられる。

注)

- 1) Salamon, L. M & Anheire, H. K., The Emerging Sector, Johns Hopkins University, 1994, 今田 忠監訳『台頭する非営利セクター』ダイヤモンド社, 1996, pp. 124-125.

2. 民間非営利セクターに関する定義と性格

近年、我が国においてもNPOという用語が一般に普及しつつある。NPOとは、Non Profit Organization または、For Not Profit Organizationの略語であり、直訳すると正確には非営利組織となる。しかし、現在の日本では民間非営利組織と訳するのが一般的な傾向と言える。我が国で今日NPOという用語が用いられるのは、1980年代後半以降から今日までのアメリカにおいてNPOについて活発にその動向や研究がなされた影響が反映されていると考えられる¹⁾。しかし、近年のイギリスではアメリカと異なり民間非営利組織を示す用語として、NPOよりも「ボランティアオーガニゼーション」が用いられており、また社会的な集合体として用いる場合には「ボランティアセクター」という用語が関連する文献などで頻繁に用いられる傾向がある。その点からもイギリスでは、この領域において独特の歴史的蓄積と文化的背景を有することがうかがわれると言えよう。

ここでは、まず最初に近年のNPOに関する研究における国際比較的な定義と性格を参考にしつつ、本研究の主たる対象であるイギリスのボランティアセクターの定義と性格について検討することとする。そして、その上で本研究で用いる定義と用語の使用法について整理することとする。

1) 国際的な定義と性格をめぐって

民間非営利セクターに関する定義は、すべての状況を包含するただ一つの正しい定義はなく、アプローチや目的によって異なると言われている²⁾。

市場や国家とは別の「サードセクター」は、現代社会および経済生活において日増しに重要な役割を果たすものとしてみられるようになっているにも関わらず、国際的にその概念や規模、内部構造、財政、そして他のセクターとの関係といった基本的な内容についても十分に明らかにされていない。そのようなことから、サラモン(L. M. Salamon)をディレクターとするジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトは、共通の枠組みと手法を用い12ヶ国のNPOの主要ないくつかの特徴を明らかにする目的で、1990年5月から開始され94年にその研究成果を「The Emerging Sector」として公表している³⁾。

このプロジェクトで用いられている国際比較のためのNPOについての定義を要点化して記すと、

(a) 正式に組織されたものであること—ある程度組織化されていること。

重要なことは、その組織がある程度、組織的な実在を有していること。いくつかの国々では、これは法人としての正式な規定によって示されている。しかし組織的な実在は、法

的法人化が容易にできないところでは別の方法（たとえば定期的に会合を開催していること、またあるいはある程度の組織の永続性を有していること）で提示されうる。

- (b) 民間であること－組織的に政府から離れていること。

NPOは、政府機構の一部でもなければ、政府の役人に支配された理事会によって統治されているものでもない。このことは、これらの組織が政府から支援を受けていないことを意味するわけでもなく、また政府の役人が理事会に参加できないということの意味するわけでもない。

- (c) 利益配分をしないこと－その組織の所有者あるいは理事に組織の活動の結果生まれた利益を還元しないこと。

NPOは利益を得ることもあり得るが、その利益はその組織の基本的使命に対して投資されるべきであって、その組織の「所有者」あるいはその組織を統治する理事会に分配されることはないということである。

- (d) 自己統治－自己管理する力があること。

NPOは統治のための独自の組織内手続きをもっており、外部の組織によってコントロールされていないということである。

- (e) 自発的であること－その組織活動の実行やその業務の管理において、ある程度の自発的な参加があること。

このことは組織の収入のすべてあるいはほとんどが自発的な寄付からくることや、その組織のスタッフのほとんどがボランティアであることを意味しない。

- (f) 非宗教的組織であること－宗教的礼拝や宗教的啓蒙の促進には基本的にかかわらない。

宗教にかかわりのある非営利のサービス提供組織は、本プロジェクトに含まれているが、宗派団体、ユダヤ教会、モスクあるいは教会は含まれない。

- (g) 非政治的であること－選挙で選ばれる職の候補者を支援するようなことにはかわらない。

特定のトピック（たとえば公民権、環境など）の政府の政策を変更しようというアドボカシー活動にかかわる組織は含まれる。

このプロジェクトでは、これらの7つの基準に基づく定義に基づき、さらにNPOを系統立ててグループ分けするために、非営利組織国際分類(the International Classification Non-profit organization “ICNPO”)という分類システムを開発している⁴⁾。このプロジェクトによる非営利組織国際分類(ICNPO)の12のグループの分類は、以下のとおりである。ただしこの分類の中で、宗教団体、政党、信用協同組合、相互貯蓄銀行、相互保険会社や同様の企業などは、分類システム自体には含まれているが、このプロジェクトの分析の対象とはされていない。

非営利組織国際分類（ICNPO）のグループの分類

- 第1グループ 文化・レクリエーション
- 第2グループ 教育・調査研究
- 第3グループ 保健・医療
- 第4グループ 社会サービス
- 第5グループ 環境
- 第6グループ 地域開発・住宅
- 第7グループ 法律、アドボカシーと政治
- 第8グループ 民間による公益活動支援仲介組織およびボランティアの推進
- 第9グループ 国際活動
- 第10グループ 宗教
- 第11グループ 業界・職業団体、組合
- 第12グループ その他に分類されないもの

参考までに、ICNPOによる「社会サービス」のグループに属している領域のNPOは以下のとおりである。

ICNPOの「社会サービス」のグループに属する組織

社会サービス

- ・ 児童福祉、児童向けサービス、託児所
- ・ 青少年向けサービスと青少年福祉
- ・ 家族向けサービス
- ・ 障害者向けサービス
- ・ 高齢者向けサービス
- ・ 自助および他の個人向けサービス
- ・ 多目的の社会サービス組織
- ・ 支援やサービス組織、補助組織、評議会、標準化組織および統治組織
- ・ その他に分類されない社会サービス組織

緊急性と難民

- ・ 災害予防、救援と管理
- ・ 一時的避難所

- ・ 難民援助
- ・ 多目的緊急および難民援助組織
- ・ 支援やサービス組織、補助組織、評議会、標準化組織および統治組織
- ・ その他に分類されない所得の支援と維持組織

この分類によると、我が国で言う一般的な社会福祉に関する領域は、社会サービスの領域に含まれていると言えよう。また、この領域には社会サービスとともに、緊急性と難民、所得の支援と維持の分野も含まれている。しかし、この社会サービスの概念については、イギリスでよく使用されているが必ずしも一定した使い方があるわけではなく、単数形(social service)で表される場合、狭義の用い方として、我が国で言う社会福祉事業を表し、複数形(social services)で用いる場合には、社会保険、所得保障、医療保障、公衆衛生、社会福祉というまでもなく、住宅、教育の一般対策までも包含する概念として用いられることもあり⁵⁾、この領域区分については疑問の残る点である。

先にあげたNPOについての定義は、近年のNPO研究でよく用いられる点からかなり汎用性が高いと言えるであろうが、留意すべき点としては、各国のNPOに関する法制度、また各NPOの実情や性格によってその内容にかなりの幅がある点である。

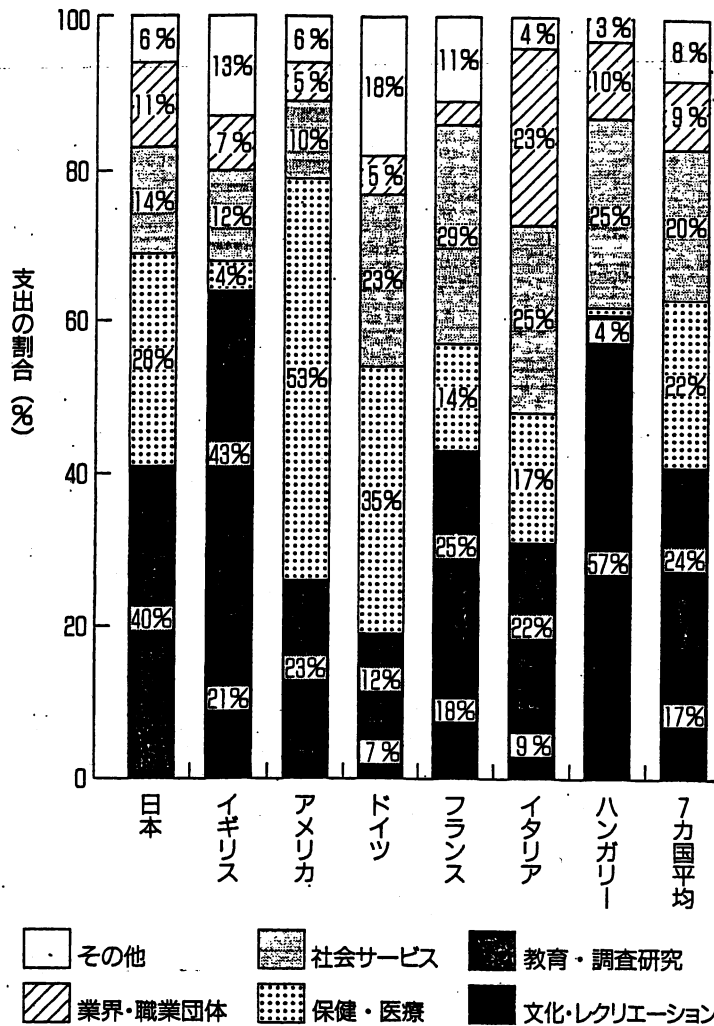
例えば、このプロジェクトの研究成果による7か国のNPOの領域別の構成で見る(図1参照)と、日本とイギリスでは教育・調査研究が占める比率が最も高いのに対して、アメリカとドイツでは保健・医療が主要な地位を占めている。フランスとイタリア、ハンガリーでは、社会サービス分野が他の国に比較してやや高くなっている。

また、社会サービス領域に限りNPOの性格を見ると、我が国のこれまでの社会福祉施設を経営する社会福祉法人について言えば、措置制度によって施設の入所者を決定する権限は付与されていない点や、財政的な側面からすると必ずしも外部の組織(行政)からコントロールされていないとは単純に言えない状況にあらう。

ジョンズ・ホプキンス大学のNPO国際比較プロジェクト研究は、NPOを国際的に共通する定義として構成する試みを行うとともに、NPOの分類システムを作成しその実証的なデータによって比較検討するという初めての試みであり、NPOの国際比較の基礎研究にとって多大な意義を有する。しかし、我が国のNPOのデータについては、その所出等が明らかにされておらず、その実証性については疑問が残ることを指摘しておきたい。

このような国によるNPOの多様性は、その社会や政府の歴史的成り立ちや文化的背景、また各領域における法制度の性格や政策などによって違いが生じていると言える。その点で、今後各国の各領域におけるこのような組織の実体を明らかにするため

図1 NPOの支出による領域別構成比率



所収: Salamon, L. M. and Anheier, H. K. The Emerging Sector, Johns Hopkins University, 1994, 今田 忠監訳『台頭する非営利セクター—12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と課題』, ダイヤモンド社, 1996

には、このような組織の歴史的な発展過程や関連する法制度や政策、さらに文化的な背景などを踏まえて分析する必要がある。

2) イギリスにおける定義と性格

本研究の主たる対象であるイギリスでは、先に述べたように、NPOよりも「ボランティアセクター (Voluntary sector)」とか「ボランティアオーガニゼーション (Voluntary organization)」という用語が用いられる傾向がある。また、このようなボランティアオーガニゼーションに関する法制度であるチャリティ法 (Charities Act) の

登録制度によって「チャリティ(Charity)」と公式に呼ばれる組織も存在している。ここでは先ずケンダル(J. Kendall)とクナップ(M. Knapp)の近年の研究から、イギリスにおけるボランティアセクターとチャリティの位置づけについて確認しておくこととする。

ケンダルとクナップは、イギリスのボランティアセクターの定義を明らかにするために、先に示したジョンス・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクトによる国際比較に適したボランティアでノンプロフィットであるとみなすための定義を採用している。ケンダルとクナップがその特徴に当てはまる組織に関してイギリスのボランティアセクターの分類を試みたのが図2である⁶⁾。

イギリスの民間非営利組織は、チャリティとしてチャリティ委員会(Charity Commission)に登録されると、免税資格をはじめとした特典が得られる。しかし、法律上ではチャリティの明確な定義はされておらず、定款の中のいわゆる目的条項によって規定される形となっている。そして、チャリティ団体として登録されるためには、チャリティ委員会ならびにイングランド・ウェールズ内国歳入庁あるいはスコットランド、

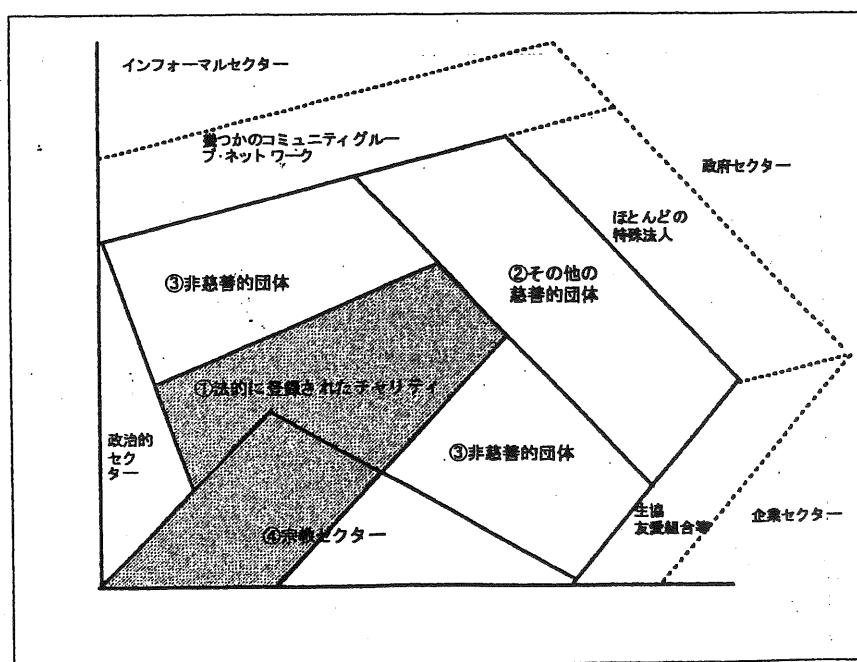


図2 イギリスのボランティアセクター

所収: Kendall, J & Knapp, M., The Voluntary Sector in the UK, 1996

北アイルランド内国歳入庁による条件を満たさなければならない。その条件とは、組織の目的あるいは対象が次の4項目の少なくとも1つに全面的に該当していることである。その4つの項目は、①貧困者の救済 ②教育の向上 ③宗教の奨励 ④チャリティ団体と認められる方法でのコミュニティに利益となるその他の目的である⁷⁾。

斜線で囲まれた部分は、登録チャリティを意味し、実線によって囲まれた部分は先に示した国際比較の定義をイギリスに当てはめた時の対象範囲となっている。また、実線で囲まれた部分(国際比較の定義)には、チャリティとして登録されている組織(図中①)、登録を免除されたチャリティ⁸⁾、チャリタブルであるにもかかわらず、何らかの理由で登録していない組織(図中②)⁹⁾、またチャリタブルではないが、非営利であるものなどが含まれる。さらに、チャリタブルではないが、非営利であり不特定多数に対してではないという意味において排他的であるとされ、登録することができないセルフヘルプグループや相互扶助グループ等も含まれる。なお宗教セクターの一部は、チャリティとして登録されているが、国際比較の定義からは除外されている。

このようにケンダルとクナップの定義は、登録されているチャリティのみならずセクター全体をカバーするものとなっている。しかし、この定義は国際比較のための定義であり、イギリスにおいての一般的な認識と異なる面もあることから、さらにケンダルとクナップは、「広義のボランタリーセクター」、「狭義のボランタリーセクター」という概念を導入している。

広義のボランタリーセクターとは、図1-2全体で示された組織であるが、それに対して、狭義のボランタリーセクターとは、広義のボランタリーセクターからイギリス国内において一般的に「ボランタリー」と考えられていないレクリエーションの組織、初等教育、中等教育、大学等の高等教育、労働組合、専門職団体を除いたものである¹⁰⁾。

そして、ケンダルとクナップは、国際比較の定義による広義のボランタリーセクター数を378,000から418,000、狭義のボランタリーセクター数を200,000から240,000と推計している¹¹⁾。イングランドとウェールズにおけるチャリティ委員会に登録されているチャリティは1995年度末現在181,467組織であり、イギリスのボランタリーセクターにおいて登録チャリティは広義にいうボランタリーセクターの約45%を占めている。

このようにイギリスだけで見てもNPOに関わる法制度や社会的通念によってその国独特の性格を有することがうかがえる。国際的にNPOに関する定義や概念が共通化されにくい原因の一つに、これらの諸組織が不安定な法的基盤のもとで活動することを余儀なくされていることがある。NPOの設立は、英米法諸国では比較的自由であるが、多くの大陸法諸国では、強固な障害が設けられていると言われている¹²⁾。

イギリスにおけるチャリティ法は、1601年のCharitable Uses Actを淵源とし今日までの長い歴史的変遷を経たものであり、その点で国際的にみてもNPOに関する法制度

としては相当先進的なものと言えよう。

ケンダルと

クナップの研究は、先に示された国際比較プロジェクトの定義を用いて、イギリスのボランティアセクターの実数について、チャリティ制度との関連や社会的通念との関連で明らかにしようとしたものであるが、必ずしもボランティアセクターの性格を明らかにしたものではない。

マーシャル(T. F. Marshall)は、イギリスのボランティアセクターの概念は、近年の政府の政策の影響により、伝統的な市場や行政セクターとの境界がますます不明確になっているとしている。そして、これらのセクター間の境界を定義することは困難であるとし、ボランティアセクターは、合理的な計画の結果によるものでなく、各々が相互作用として発展を遂げる社会現象としてとらえるべきだとしている¹³⁾。

その意味では、様々な各領域における法制度や政策、組織の組織的構成や事業内容、運営方法、規模、財源構成などを調査し検証することによって、その実体と性格が明らかになり、より明確な概念化がなされ则认为られる。

本研究の対象である社会福祉の領域における民間非営利組織についても、これまでにその概念と性格を明確化させるための試みがなされている。例えば、ムレイ(G. J. Murray)は、組織の性格と目的からケア、あるいはサービスの供給組織、セルフヘルプグループ、プレッシャーグループという比較的単純な3類型を提起し(1969)、またゴードン(C. W. Gordon)やバブチャック(N. Babchuk)は、組織加入の容易さ、組織の社会的地位を決定する力、組織の機能が手段的であるか自己表現的であるかという3つの要因からの類型化を試みている(1966)。さらに、全国的な規模であるか特定のエリアを範囲とするか、また両方を含むかという分類も考えられる。このような類型化の試みを比較検討しつつジョンソン(N. Jonson)は、結論としてこう述べている。

分類体系がたとえどんなに精巧で緻密なものであったとしても、各範疇のなかにはいくつもの点で異なるような組織が入り込むだろうということである。たとえば、構造の規模や複雑さ、所得の大きさや財源、財政の基本的な取り決め、ボランティアと有給ワーカーの比率などの点において、違いがみられるであろう。また、目的追求に注がれるエネルギー、変化や実験への姿勢、他の組織と協力しようとする態度のような簡単には測定できないような違いもあるであろう。要するに、範疇の数と同じくらいの違いが、各範疇のなかにみられるかもしれないということである¹⁴⁾。

このようなジョンソンの指摘のように、社会福祉の領域だけでも、NPOの性格を正確にとらえることはかなり困難なことであると考えられる。

本研究は、社会福祉領域における民間非営利セクターの類型化を行うことを目的と

するものではなく、マーシャルが指摘するように、イギリスの社会福祉の歴史的な変遷において社会現象として民間非営利セクターがどのような位置をしめ役割を果たしてきたのか、その変化に焦点をあて、特に今日の動向と将来における方向性について考察することを意図している。

ここで、本研究で用いる用語の使用法について整理しておくこととする。

先ず本研究においては、各著作等で表現されるものにはなるべく原文に忠実に表現するように努めることとする。「Voluntary Sector」についても、イギリスの関連する文献において最近よく使用されるので、イギリスのことを表現する場合には、ボランティアセクターをそのまま使用することとした。また我が国のことを含めて表現する場合は、民間非営利セクターと表記することとした。また、翻訳されたもので原文が確認できないものについては、訳語をそのまま使用することがある。

注)

- 1) ソーシャルサービス領域では、80年代後半から契約によるサービスの購入(purchase of service contracting=P O S C)に関する研究が盛んになった。代表的なものとしては、Kramer, R. M. and Grossman, B., "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies", Social Services Review, 61: 1, 1987や、De Hoog, R. D., Human Service Contracting: Environmental, Behavioral and Organizational Conditions, Administration & Society, 16: 4, 1985などがある。また、NPOの一般的なマネジメントについては、Drucker, P. F. Managing The Nonprofit Organization, Harper Collins Publishers, 1990〔上田惇夫, 田代正美訳『非営利組織の経営』ダイヤモンド社, 1991〕がある。
- 2) Kendall, J. and Knapp, M. The Voluntary Sector in the UK, Manchester University Press, 1996, pp. 16-17.
- 3) Salamon, L. M. and Anheier, H. K. The Emerging Sector, Johns Hopkins University, 1994, 今田 忠監訳『台頭する非営利セクター - 12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と課題』1996, ダイヤモンド社
- 4) Salamon, L. M. and Anheier, H. K. (訳書) pp. 186-191.
- 5) 仲村優一他編『現代社会福祉事典』p. 329.
- 6) Kendall, J. and Knapp, M., *ibid.*, p. 19.
- 7) 登録を免除された団体(Excepted charities)とは、免税資格は持たないが、政令や法律によって登録する必要がないチャリティ団体である。
- 8) ほとんどの住宅協会(housing Associations)や、セルフヘルプグループ、党派性の強くないグループ、労働組合、専門職組織、レクリエーショングループなどが含まれる。Kendall, J. and Knapp, M., *ibid.*, p. 19. 参照

- 9) ここには、免税資格を持つチャリティ、登録を免除されたチャリティ、特殊法人(外郭団体)と呼ばれる組織、公的セクターと考えられているような有志立学校などが含まれている。
- 10) Kendall, J. and Knapp, M., *ibid.* p. 21-24.
- 11) Kendall, J. and Knapp, M., *ibid.* p. 108.
- 12) Salamon, L. M. and Anheier, H. K. (訳書) pp. 18-19.
- 13) Marshall, T., Can We Define the Voluntary Sector?, D. Billis and M. Harris (ed.) *Voluntary Agencies: Challenges of Organization & Management*, 1996, pp. 46-54.
- 14) Johnson, N., *Voluntary Social Services*, Martin Robertson and Company & Basil Blackwell, 1981, 田端光美監訳『イギリスの民間社会福祉活動』全国社会福祉協議会, 1989, p. 45.

2. 研究の視点と方法

1) 研究の対象

本研究は、イギリスにおける社会福祉領域のボランティアセクターを主たる対象とするものである。そして、その形成過程についての歴史分析を行うために、中世からの近代に至るチャリティやフィランソロピーも含めて対象とする。また、ボランティアセクターについては、ボランティアオーガニゼーションの社会的集合体ととらえるが、本研究では、市民個人によって行われている比較的非組織的な活動であるボランティア活動についても、ボランティアセクターの性格や形成に大きく影響するものととらえ分析の対象とする。

2) 研究における視点と仮説

エバースは、民間非営利セクターの位置づけは、その時代の政府(行政)セクター、市場セクター、インフォーマル(非制度的)セクター間のダイナミズムに規定されるとしている¹⁾。

つまり、政府セクター、市場セクター、個人やその家族などのインフォーマルセクターから形づくられる三角形の「(社会的)勢力のフィールド」の範囲内に公共的なスペースがあり、その中にこそ民間非営利組織は存在し、役割を果たすとしている。つまり、ボランティアセクターの活動と目的は、政府、市場、個人とその家族の世界が、その活動と目的が拡大したり縮小したり変化したりすることによって変化し、この空間でのボランティアセクターの役割は、ダイナミックであり、相互作用的であるとしたのである。

エバースのモデルは、イギリスの今日における福祉多元主義(Welfare pluralism)をベースにし、ボランティアセクターの位置と役割についての性格を描写したものと言える。

このモデルの解釈として留意すべきこととして、ボランティアセクターは、単に他のセクターに適合しないことを何でもするというのではなく、より積極的でオリジナルな役割を果たすという点も視野に入れておく必要がある。例えば、ある民間組織は、公的なサービスのギャップを埋め、またある組織は、既存の価値と実践の転換に挑戦するし、両方を、またはそれ以上のことを為そうという組織もある。また民間組織は、政府、市場、そして個人とその家族の間のブローカーとして行動し、リンクさせる役割を果たす場合もあれば、行政のセクターに組み込まれている場合もあるのである²⁾。

ティトマスが残余的福祉モデル、産業上の業績達成モデル、制度的達成モデルを設定したように³⁾、社会福祉の多元的モデルについては、保守党政権下や労働党政権下、またその後の多くの理論家の共通のスタンスになっていると言えるが、問題はそのトライアングル自体の形がどのセクターにウエイトをおくかによってかなり異なることである。ティトマス自身は、制度的分配モデルがより大きく進展することを前提としているが、必ずしもそれ以降のイギリスの社会福祉の展開は、必ずしもそうなっていないのが事実である。

1990年6月29日に成立した「国民保健サービス及びコミュニティケア法(National Health Service and Community Care Act)」から今日に至るまでのコミュニティケア改革は、イギリスにとって戦後のベヴァリッジ報告に基づく福祉国家体制から「ケアの混合経済」戦略による多元的な福祉システムに変容した一つの到達点と言える。その変容の過程は、1973年の第一次オイルショックを契機とする経済危機や高齢化の進展など経済的、社会的環境を背景としつつ、様々な激しい政治的な力学や論争を経ており、必ずしも単純ではないが、コミュニティケア改革が、これまでの国民保健サービスや福祉サービスの供給システムのあり方を大きく変革する契機となったことは確かである。また、民間非営利セクターにとっても他のセクターとの関係性において基本的な転換をもたらすものとなった。

これまで、行政と民間組織との関係についての伝統的な見解としては、旧くは20世紀初頭のイギリスの救貧法委員会を舞台に論争された二つの理論がある。1つはB.グレイによって唱えられた「平行棒理論」(the parallel bars theory)といわれるもので、民間のC O S(慈善組織協会)が「価値ある貧民」を対象に救済し、公の救貧当局が労役場(ワークハウス)を中心に「価値なき貧民」対策を行うというかたちで、公的救済を主とする公的社会事業と、慈善組織化運動を主とする民間社会福祉事業とが独自の活動領域を設定し、平行関係的に機能するというものである。これに対して、異論を唱えたのがウェップ夫妻の「繰り出し梯子理論」(the extension ladder theory)である。この考え方は、前者のように「貧民の価値」によって公私の役割を二分するのではなく、行政による最低生活基準の確立のうえに、梯子を繰り出すように、行政では果たし得ない独創的工夫や宗教的・道徳的感化といった機能的独自性を民間活動が担い、それによって行政の仕事もいっそう充実したものになるというところである。民間活動は、行政の活動を先導する実験的、試行的なものとして民間救済活動の独自の領域を設定している。

ウェップの理論は、その後のいわゆるリベラル・リフォームを経て第二次世界大戦のベヴァリッジ体制によるナショナル・ミニマムに対する国家責任が明確化されたことにより、行政と民間の関係性についての理念的モデルとして後に歴史

的に承認されるものとなっている。しかし、必ずしも近年のコミュニティケア改革に見られる社会福祉の多元的なシステムにおける行政と民間団体の関係性については、この理論では十分に説明できないと考える。

コミュニティケア改革においては、サービス供給を供給者主導から消費者主導に転換することを意図しており、サービス供給の多様で多元的なパターンは、地方行政部局や政府による一元的な供給よりも幅広い選択を消費者にもたらすと見なしている。コミュニティケア改革以前においては、行政は直接福祉サービスを提供するとともに、必要に応じて民間組織に補助金を提供してサービス提供への協力を得てきたが、コミュニティケア改革では、一部は行政も直接供給するものの、供給と購入を分離し、基本的に民間供給者とは「契約」によりそのサービスを購入するという関係になったのであり、この点について「繰り出し梯子理論」の民間の機能的独自性による説明だけでは不十分である。

このような見解から本研究では、第一の仮説として、イギリスは、戦後の福祉国家体制から近年のコミュニティケア改革までの移行過程を経て、社会福祉がその多元的なシステムを形成していくにあたって、民間非営利セクターの位置と役割は、行政セクター、市場セクター、インフォーマルセクターなど他セクターとの力学的相互作用が強くなり性格づけられると設定する。

エバースのモデルは、1979年に発足したサッチャー政権の民営化政策から1990年初頭のコミュニティケア改革に至るまでの福祉システムの多元化の進展において、政府セクター、市場セクター、インフォーマルセクター間のトライアングルの中に、「公共的なスペース」が存在し、その中に民間非営利セクター存在し役割を果たすとし、具体的な事例をあげて論証している。

本研究では、イギリスの16世紀からの慈善事業から第二次世界大戦以前までの形成過程における特徴を分析した上で、エバースの三セクター間の力学的な相互作用に着目したモデルを援用し、特に戦後の福祉国家体制から今日までのコミュニティケア改革までの民間非営利セクターの位置と役割の変化を、三セクター間の力学的な相互作用の視点からとらえ直そうと試みるものである。

図3と図4は、福祉国家型モデルと多元的福祉モデルにおいて、民間非営利セクターを中心に位置づけ、他の3セクターとの相互作用、また民間非営利セクター以外の3セクターの力学的相互作用の強弱についてのイメージを比較したものである。

福祉国家型モデルでは、政府は国民に対して所得の制度的再分配によりナショナル・ミニマムの保障を目標とする。しかし、必ずしも国民の自由は制限されるものではなく、最低限以上の所得やサービスのために私保険や貯蓄を行うが、社会福祉サービスは企業にとって参入の対象となるほどニーズは普遍化、多様化し

図3 「福祉国家型モデル」における民間非営利セクターの位置づけ

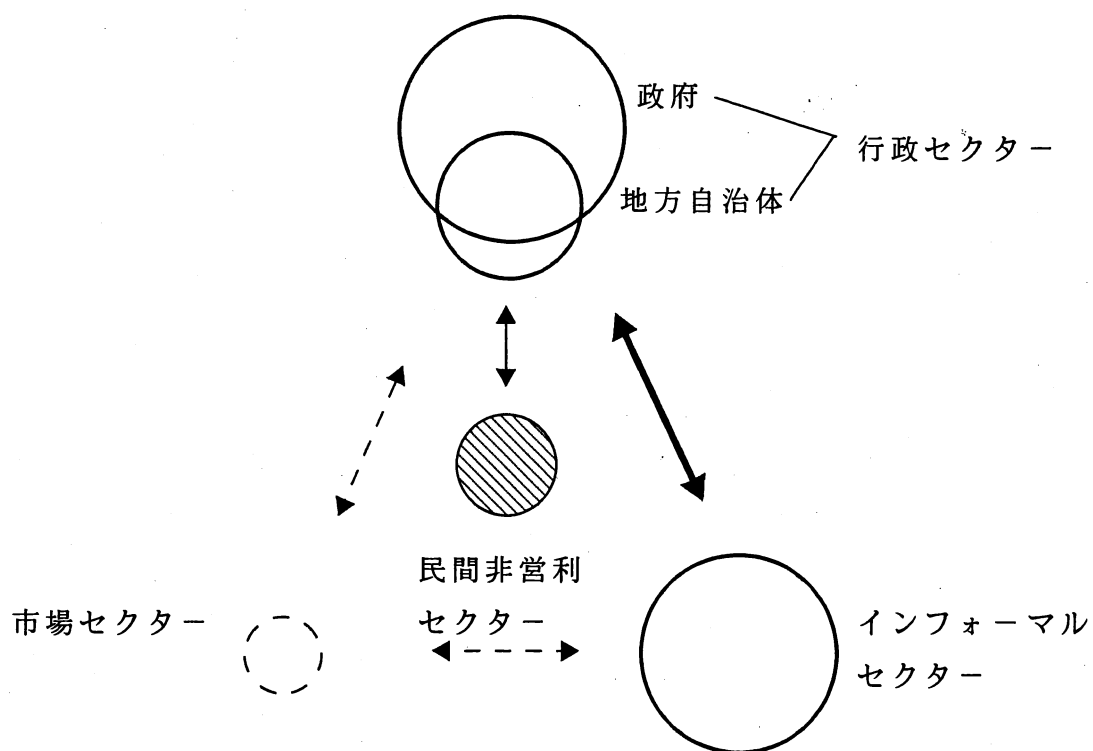
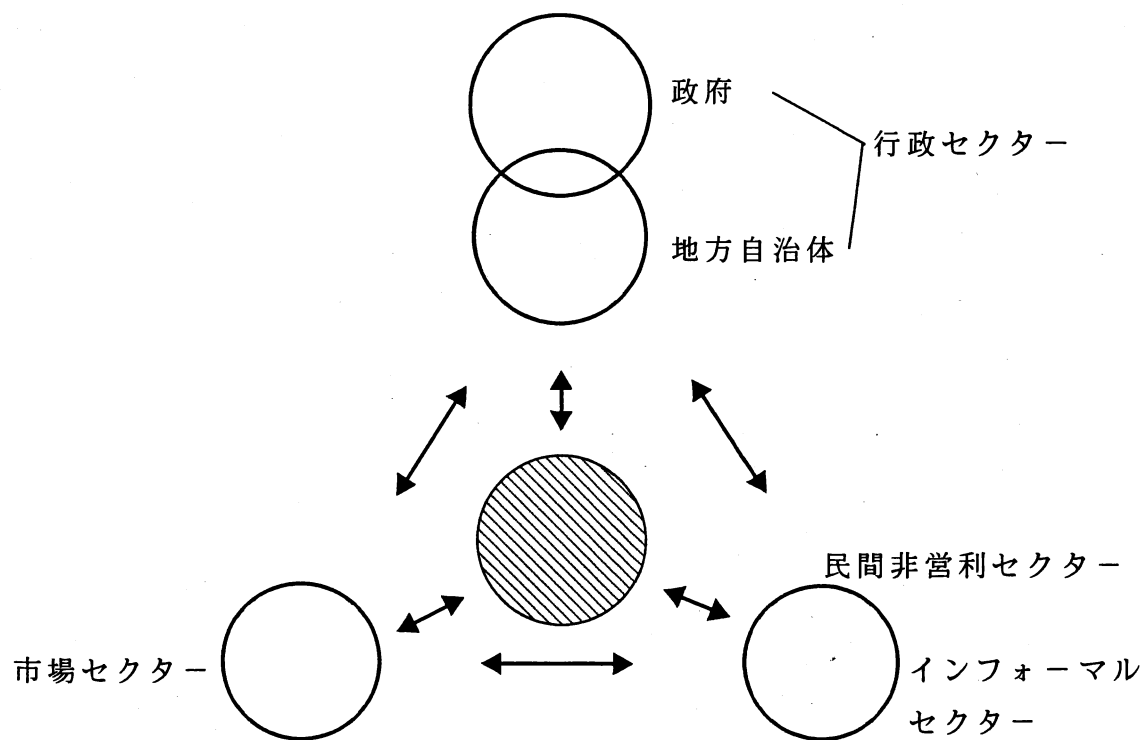


図4 「多元的福祉モデル」における民間非営利セクターの位置づけ



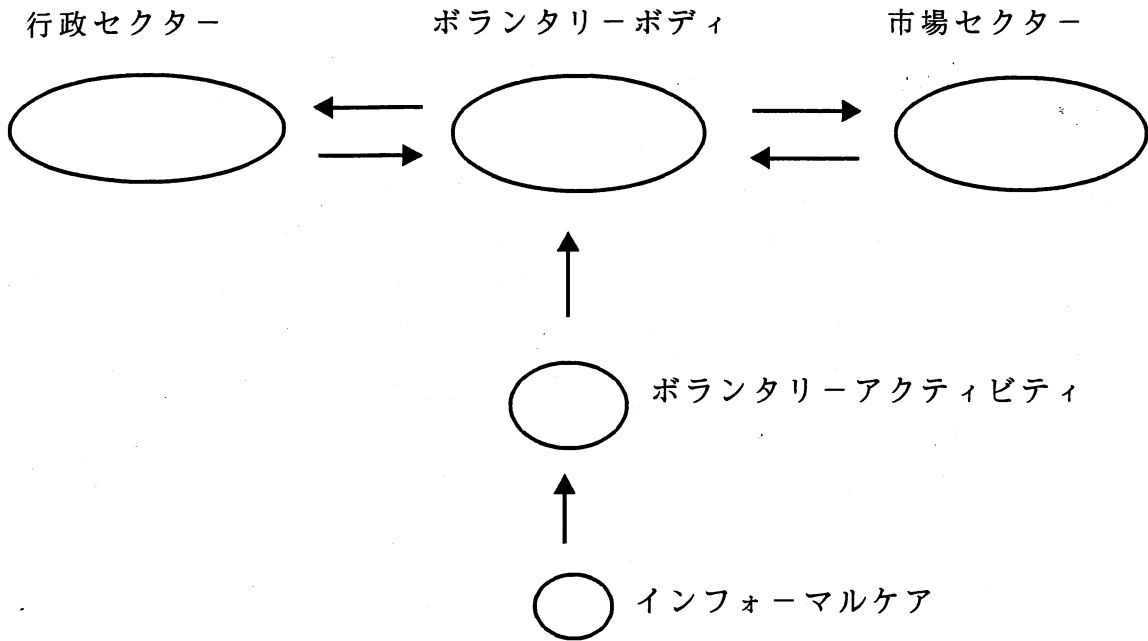
ておらず、政府は企業の社会福祉サービスへの参入を規制する。民間非営利セクターは、これまで行ってきた事業が一部政府によって制度化されることによって、ウェッブの説に示されているように行政の果たし得ない領域において実験的・先駆的試みや機能的独自性を担おうとする。政府は、民間非営利セクターに対して補助金や事業の委託をとおして支援を行うが、必ずしも制度化されていない事業についての態度は一樣ではなく、民間非営利セクターは、行政が果たし得ない家族や地域社会のニーズに対応しようとする。また、このモデルにおける民間非営利セクターと企業との関係性は必ずしも強いものではない。

多元的な福祉モデルとは、イギリスにおけるコミュニティケア改革のように、行政セクター重視のサービスシステムから民間非営利セクターや市場セクターの参入を積極的に推進し制度化(regularization)したシステムである。それは、高齢化の進展や家族の扶養機能の低下により、国民の福祉ニーズが普遍化・高度化したことや、行政によるサービス供給の非効率性への批判による市場原理の導入などを背景とする。このシステムの場合、行政による国民への所得の制度的再分配は維持されるものの、直接的なサービス提供は減退する。そして、市場メカニズムにおける競争原理を奨励することにより、福祉サービスにも企業が参入し、これまで競争にさらされていなかった民間非営利セクターと営利企業の間競争をもたらすことになる。民間非営利セクターは、行政の補助から契約方式の導入による方針転換に対応するために、行政とのリレーションシップの見直しを迫られると同時に、国民の消費者意識の高揚に伴い、サービスの質の向上や効果性などにおいて企業のマネジメントの手法などを導入することになる。また、多元的な福祉モデルにおいては、政府の制度や財政的分配に大きく規制されるものの、福祉国家型モデルに比べて、住民のニーズに身近な地方自治体単位でどのようなサービス提供システムを構築するか判断する余地が広がる。

以上が、福祉国家型モデルと多元的福祉モデルにおける民間非営利セクターと他のセクター、4つのセクター間の相互作用についての概要である。

また、社会福祉の領域において民間非営利組織が組織化していくプロセスには、図5に示したように、親族、隣人、ボランティアなどによるやや自然発生的なインフォーマルケアが、ソーシャルワーカーなどが関わる意図的な活動としてボランティアアクティビティに発展し、それらが社会的、地域的な必要性からボランティアボディとして組織化していく発展過程において、社会的な支援策やソーシャルワークとしての効果的な方法が存在する。本研究における第二の仮説としては、イギリスの社会福祉領域における民間非営利セクターが、その組織化をとおして発展していく過程において、社会的支援策やソーシャルワークが大きく寄与しているというものである。

図5 ボランタリーボディの発展過程



3) 研究の方法

本研究では、先に述べた二つの仮説について、イギリスの中世から今日に至るまでの社会福祉の歴史的変遷において民間非営利セクターの位置づけと役割がいかに変化しつつ、そして発展を遂げたかを歴史的な事象の分析をとおして論証したいと考える。

そして本研究では、イギリスの社会福祉における民間非営利セクターの特徴を明らかにするために、中世からの慈善事業から第二次世界大戦までの沿革について概観するとともに、第二次世界大戦以降の社会福祉の展開と民間非営利セクターの位置と役割について、その時代的特徴から、4期に区分し分析することとする。特に研究の分析の視点として比重を置くのは、4期にわたる時代区分の内、特に第四期、1990年以降のコミュニティケア改革に焦点をあて、そのコミュニティケア改革が民間非営利セクターにどのような影響と変化をもたらしているのかを明らかにしたいと考える。

その上で、イギリスにおいては、コミュニティケア改革以降民間非営利セクターが今後自律的に成長・発展するために重要と考えられる条件を、地方自治体と民間非営利組織のリレーションシップ、民間非営利組織自体のマネジメントの方法、法制度やインターメディアリ組織などの支援システムの整備、民間財源の確保などの4点に限定し、現状分析をしつつそれらをめぐる内容について分析する

こととする。以下、それら4点の検討すべき内容について概略を記すこととする。

(1) コミュニティケア改革をめぐる地方自治体と

民間非営利組織のリレーションシップ

コミュニティケア改革は、1993年4月までの準備期間を経て、地方自治体におけるシステム改革がようやく開始されたが、以来今日まで、地方自治体と民間非営利組織との契約に基づくサービス供給は現在も進行中であり、自治体によってかなり様相が異なっており、単純に一般化することは危険であるが、かなり論点が浮かび上がってきたと言える。

民間非営利組織にとって、政府や地方自治体とどのような関係を形成するかということは、その組織自体のアイデンティティや基本的性格に大きな影響をもたらす要因となる。もしコミュニティケア改革が、契約により地方自治体の資金に依存しすぎるようになると、民間非営利組織が有する多様な価値を実現するためのアドボカシーやキャンペーン活動に制限が加わるという危険性が増すことになる。

本研究では、イギリスにおけるコミュニティケア改革が特に地方自治体と民間非営利セクターとの関係性にどのような影響性をもたらしたかを地方自治体における事例に関する先行研究を分析するとともに、地方自治体と民間非営利セクターとの関係性について、パートナーシップ形成という視点からその理論的検討を行うとともに、その実践的な方法と課題について考察したいと考える。

(2) 民間非営利組織におけるマネジメントの方法

近年のイギリスにおけるコミュニティケア改革は、民間非営利セクターの組織運営の方法自体に大きな変化をもたらしている。そのシステム改革によって導入された契約方式は、サービス供給主体として地方自治体とどのように契約を結ぶかという一連の過程とサービス実施に伴う効率的な管理運営技術を民間非営利組織に問う結果をもたらしている。それには、行政との交渉力、将来的なプランニングや発展計画を策定するというマネジメント・コントロールが求められているし、また、民間非営利セクターの経営に責任を持つ理事やスタッフの資質、市民に組織の事業を説明し理解を求めるアカウンタビリティ、ファンドレイジングの技術などの一層の向上も求められている。

このような動向とアメリカのNPOのニューマネジメント論に影響されて、イギリスでは最近民間非営利セクターの組織運営に関する研究が盛んに公表されて

いる。本研究では、コミュニティケア改革に伴う民間非営利セクターの新たなマネジメント論の研究動向について分析するとともに、民間非営利組織のマネジメントの方法について検討することとする。

(3) 法制度等の民間非営利セクターの支援システムに関する分析

民間非営利セクターが、組織として自律性を保ちつつ発展していくためには、組織自体の努力によることは自明のこととして、それらを法制度上どのように位置づけるか、またそれらの振興についての政策のあり方、さらに情報の収集・提供や研修、連絡・調整開発などの機能を有するインターメディアリー組織の存在などの基盤整備が求められる。

イギリスは、この点で1601年エリザベス一世の時代発布されたCharitable Use Act以来、世界で最も古い歴史と厚みのある発展を遂げていると言える。特にイギリスの民間非営利セクターの研究にとって欠かせないのは、世界でもユニークな民間非営利組織の登録制度としての包括的な性格を持つチャリティ法についてである。

本研究の民間非営利組織が成長・発展するための第三の検討課題としては、イギリスの民間非営利セクターの発展に寄与している法制度等の基盤整備の実態を分析することである。その対象としては第一に、チャリティ法をめぐる近年の動向について概観するとともに、特に1992年法と1993年法がどのような意義と内容を持つかについて焦点をあて、近年の民間非営利セクターの動向に与えた影響について考察することとする。

第二に、民間非営利セクターに関連するインターメディアリー組織の現状、性格について検討する。特にチャリティ委員会 (Charity Commission)、NCVO (National Council for Voluntary Organizations、CAF (Charity Aid Foundation)等の代表的な組織等については具体的な役割や機能、相互関係について分析することとする。インターメディアリー組織については、1977年に公表された「ウォルフenden報告」において、その意義が強調されている。報告書は、民間非営利セクターの独自性と自律性を防衛し、多元的な制度と社会を維持していくことに基本的な関心を置いていた。そして、具体的にはインターメディアリー組織を提起し、それに行政セクターに対する民間非営利セクターの防衛装置の役割を与えようとした。このようなウォルフenden報告の意図されたインターメディアリー組織の役割について、イギリスの現状を踏まえて分析を試みることにする。

(4) 民間財源をめぐる動向と課題

第四に、民間非営利セクターの財源を巡る最近の動向や課題について、特に政府などによる支出ではない寄付や助成財団による助成金などの民間財源についての動向に焦点をあてて分析することとする。

イギリスの民間非営利セクターの財源については、政府や自治体からの公的な助成、会費、事業収入、企業や市民からの寄付などの収入バランスが比較的保たれていることが知られている。また、伝統的な寄付文化に支えられつつも、そのバランスを保つことに相当な努力をしていることがうかがわれる。そのような民間非営利セクターの財源を巡る動向や課題について、組織の規模などによる違いなどとあわせて考慮しつつ分析してみることとする。

本研究の研究方法は、イギリスの社会福祉における民間非営利セクターに関連する先行研究や関連資料、データを可能な限り探索するとともに、それらを前述した視点と分析枠組みから検討し論述することとする。

社会福祉に関する制度や実践、民間非営利セクターの社会福祉に果たしている役割やその性格は、その国の文化的、また歴史的・制度的な要因によってその性格はそれぞれ異なっており、当然単純に比較できるものではない。また、本研究は、そのような比較研究の方法自体を対象とするものではない。しかしながら、イギリスの我が国における社会福祉や社会保障の政策、実践、研究の面で多大な影響をもたらしたことは事実であり、世界的にも随一の歴史を有するイギリスの民間社会福祉事業の今日的役割を考察することは、我が国の今日問われている社会福祉のシステム改革とNPOの関係を考察する上でも大いに参考になると考える。

注)

- 1) エバースのモデルについては、Evers, A., 'The Welfare mix approach: understanding the pluralism of welfare systems', in A. Evers and I. Svetlik (eds), *Balancing pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Aldershot: Avebury, 1993. と Evers, A., 'Parts of the welfare mix: the third sector as an intermediate', *Voluntas* 6:2, 1995. を参照。
- 2) National Council for Voluntary Organizations: *The Report of commition on the Future of the Voluntary Sector, Meeting the Challenge of change: voluntary action into the 21st century*, 1996. パラグラフ 1.3.33.
- 3) Titmas, R., *Essays on the Welfare State*, George Allen & Unwin, 1963, 谷 昌恒 訳『福祉国家の理想と現実』東大出版会, 1967年, P. 33.

	ボランティア・セクター関連主要事項	社会福祉関連主要事項
1942年		ベバリッジ報告『The Report on Social Insurance and Allied service』
1944年		教育法
1945年		家族手当法
1946年		国民保健サービス法 国民保険法 国民扶助法
1948年	ベバリッジの『Voluntary Action—A Report on Method of Social Advanse』公表	
1952年	ベバリッジの公益信託についての調査の勧告を受けネイサン委員会報告が議会に提出	
1959年		ヤングハズバンド報告
1960年	ネイサン委員会報告をもとにチャリティ法の制定	
1962年	アレック・ディクソンによりCommunity service volunteer設立	
1963年	ボランティア・サービス・オーガナイザーが二つの病院で初めて採用	
”	『ニューサム報告書』、学校のカリキュラムの一部として、生徒によるコミュニティサービス主唱	
1966年	ベレー報告書の公表。青年ボランティア事業団創立のきっかけとなる	
1967年	保護観察サービスにボランティアの活用を勧告したリーディング報告書公表	
1968年	National Council of Social ServicesとNational Institute for Social Work Trainが合同でエイブス委員会を発足	シーボーム報告『The Report of The Committee on local Authority allied personal Social services
1969年	エイブス報告『The Voluntary Worker in the Social Service』公表	ガルベキアン報告『Community Work and Social Change』
”		国庫補助事業「Community Development Project」1974年まで実施
1970年		地方自治体社会サービス法制定 慢性疾患患者および障害者法制定
1972年	内務省内に民間福祉部の設置	
1973年	全国的組織 Volunteer Centerの設立	

	ボランティア・セクター関連主要事項	社会福祉関連主要事項
1974年	ウルフェンデン委員会発足	
1975年	約150のボランティア・ビューローが存在	
〃	Volunteer Center『保健医療サービスおよび ソーシャルにおけるボランティア・サービス ・コーディネーターの研修』公表	
1978年	ウルフェンデン報告『The Future of Volun- tary Organizations』公表	
1979年	Volunteer Center ドレインガイドライン公表 ボランティアと有給非専門ワーカーとの間の 関係についての指針	サッチャー政権誕生
1979年	National Council of Social Serviceが National Council of Voluntary Organization と改称	
1982年	Manpower Service Commission(MSC)とNVC がボランティア活動基金プログラムを開始	パークレイ報告
1983年	Volunteer Center『ボランティア憲章』発表	
1985年	チャリティ法改正	
1988年	ウッドフィールド報告書『Efficiency scruti- ny of the supervision of Charities』	グリフィス報告
〃		地方政府法
1989年		コミュニティケア白書
1990年	市民性についての下院議長委員会報告	国民保健サービス及びコミュニティケ ア法成立
1992年	チャリティ法の制定	
1993年	チャリティ法改正	
1996年	NCVO『Meeting the challenge of Change : voluntary action into the 21st Century』 公表	

第I部 イギリスにおける社会福祉の展開と

ボランティアセクターの歴史的変遷

本章では、イギリスの特に第二次世界大戦以降の福祉国家の構築から1990年の国民保健サービス及びコミュニティ・ケア法の制定までの社会福祉の沿革に焦点をあて、本研究の第一仮説として設定した戦後の福祉国家体制から近年のコミュニティケア改革までの移行過程を経て、社会福祉がその多元的なシステムを形成していくにあたって、ボランティアセクターは、行政セクター、市場セクター、インフォーマルセクターなど他セクターとの力学的相互作用によって、その位置と役割が規定されるとの説を具体的な歴史的な事象から論証する。その際、主に戦後からの沿革について論ずるにしても、それ以前の沿革についてもある程度ふれる必要があるだろう。なぜなら、イギリスの社会福祉における民間非営利セクターは、中世からの宗教的慈善を淵源とし、資本主義の発達とともに独自の発展をしており、それが今日の民間非営利組織の性格に大きな影響を与えているからである。

また、このようなボランティアセクターの歴史的な形成における変化の分析を通して、本研究の第二仮説として設定した社会福祉の発展過程において、民間非営利組織は、自然発生的なインフォーマルケアからボランティアアクティビティによりボランティアボディとして組織化していくという個体発生から系統発生していく過程に効果的な社会的支援策やソーシャルワークの方法のあり方が存在するとの説について、イギリスのボランティアセクターの歴史的な発展過程における具体的な事象の分析を通して論証したいと考える。

本研究では先に述べたように、中世から第二次世界大戦までのイギリスの社会福祉におけるボランティアセクターの発展の特徴を明らかにするとともに、主に戦後の社会福祉におけるボランティアセクターの分析を対象とするが、その際、戦後の歴史的な形成の変化の特徴から4期に時代区分し、その各時代におけるボランティアセクターの位置と役割の変化についての分析をとおして設定した二つの仮説を論証することを試みる。

その時代区分については、第一期は、第2次世界大戦の戦火が激しい1940年初頭あたりから、戦後の混乱・復興期におけるベヴァリッジ体制下の福祉国家モデルによる行政サービスが急速に拡大してくる1950年代末までとする。

第二期は、1960年代初頭からボランティアアクションを含めた民間非営利セクターの再評価がなされ、1968年に「エイブス報告」、同じく1968年の「シーボーム報告」に公表され、1970年の「地方自治体ソーシャルサービス法」の制定によって社会サービス部の再編成がなされ、対人福祉サービスとボランティアの関係が再検討された1970年代の前期までとする。

第三期は、イギリスの戦後から築き上げてきた福祉国家体制が大きく揺らぎ方向転換をしていく時代である。1973年のオイルショックによる経済危機の影響により、それまでの福祉国家体制を見直し論議が盛んになされ、このような動向と関連して、1977年の「ウォルフenden報告」では、将来のボランティアセクターのあり方について検討されている。そして、1979年のサッチャー政権の誕生によって民営化路線が強化され、その路線はソーシャルサービス領域では、ケアの混合経済戦略として具体化される。そして、増大するニーズにいかに対応するかコミュニティケアのあり方が問われ、1988年の「グリフィス報告」の公表から1990年の「国民保健サービス及びコミュニティケア法」の制定に至る。その1980年代末あたりまで第三期とする。

第四期は、1990年の「国民保健サービス及びコミュニティケア法」の成立を契機として、今日までの期間とする。そして、コミュニティケア改革が進行する中で、社会福祉におけるボランティアセクターのあり方が大きく問われることになる。但し、この動向の分析については、第Ⅱ部第5章で行うこととする。

第1章 イギリスにおける民間社会福祉事業の伝統と特徴の形成

本章の目的は、世界でも独特の性格を有し社会的に影響力を有するイギリスのボランティアセクターが、近代までの歴史的発展過程においていかなる特徴が形成され、今日の性格に影響を与えているかを明らかにすることにある。先に述べたように本研究の主たる対象は、戦後から近年に至るまでの時代であるが、今日のイギリスのボランティアセクターは、いきなり今日の形態が形成されたわけではなく、中世からの慈善事業、また博愛事業などの歴史的な伝統の蓄積の上に成り立っており、その歴史的継続性に視点をあてる必要があると考える。そのために、ここでは現代におけるイギリスのボランティアセクターについて論述する前に、現代に反映されているその伝統的形態の特徴について試論的に述べることとする。

筆者は、中世から近代を経て現代に至るまでにイギリスのボランティアセクターが歴史的に継承してきた伝統的特徴として、次の三点を設定する。第一に、慈善のための信託制度であるCharitable Trustsやチャリティ法など公的支援制度の形成がある。第二には、非営利事業としては高度に組織化され専門化された形態である。第三には、民間としての独立性を尊重する行政との関係性についてである。

以下、このような特徴が中世から近代にかけてどのような変遷を経て形成されたのかについて概略的に述べることとする。

1. チャリティへの公的支援制度の形成過程

イギリスの博愛事業の起源をたずねると、中世以前のボランティアアクションの発達についてはほとんど知られていないが、友愛組合については少なくとも紀元55年まで遡ることができる（Gosden, 1973）。また、ルビンによると、イングランドのみで12世紀から13世紀の間に500余りの民間病院があったとされている（Rubin 1988）¹⁾。しかし、スミス（J. D. Smith）はイギリスのボランティアアクションについて16世紀から分析を始めており、その理由の一つとして、イギリスの500年以上のボランティアセクターの歴史において、大変重要な役割をなすチャリティの機構である Charitable trusts が16世紀に形づくられたことをあげている²⁾。

スミスは、イギリスのチャリティの特徴として、何らかの慈善事業を行うための「労力」でなく、「資産」がまず最初に提供されることから出発したことに特徴があるとしている。杉野はこの信託制度の意義について次のように述べている。「それまでも資産家はその死に際して遺産の一部を教会などに寄贈して貧民救済に充てるといったことは、さかんに行われていた。しかし、それらは、『一時金』というかたちで、貧民たちに直接分配されるのが通例だった。ところが、信託制度の登場によって、遺産は信託会社にいったんプールされ、その資産運用利潤をほぼ恒久的に慈善事業に用いることが可能になった。つまり、信託制度は、イギリスの慈善事業が『ばらまき慈善』といった単純なレベルから、一定の計画性をもち効果を期待した専門的事業という高度なレベルに発展するための、基礎的条件を用意したといえる。」³⁾

スミスは、16世紀に、国家による正規のチャリティが試みられたとし、前半では、議会の法律は、大したことの無い人形の贈与でも不法としようとしていたが、16世紀末には、チャリティへの資産贈与の増加に焦点が移っていったとしている⁴⁾。

そのような中で、1597年に Charitable Uses Act は、チャリティへの遺贈をめぐる詐欺活動を取り締まり、チャリティ活動を活性化させることがねらいで提案された。この法律によって、はじめて慈善のための信託に対する背任の調査に責任を持つチャリティコミッショナー（Charity Commissioners）が任命されることになった。またこの法律と主な条項はほとんど変わらない形で、1601年に Charitable Uses Act が発布された。雨宮孝子は Charitable Uses Act を公益ユース法と訳しているが、雨宮によるとこの法律は、「信託（Trust）の起源であるユース（ユースとは、中世に利用されていた財産管理制度の一つであり、A に財産を譲渡するが、その財産を B のために管理・利用しなさいという意味での信託的譲渡 [to A to the use of B] を指す。）を利用し、教会への財産の寄進という宗教的なチャリティが盛んに行われている状況の中で、一定の条件のもとに公益信託として法律的に認めるとともに、チャリティの濫用を防止する意義を有していた。」⁵⁾ とその位置づけを説明している。その前文によると、次のよ

うな各種の 'Charitable purpose' (慈善目的) が示されている。

土地、家屋、地代、年金収受権、利子、相続財産、人的財産 (goods and chattels)、金銭、株券が、いと高き女王により、または女王の高貴なる先祖たちにより、あるいはその他諸々の富裕なる人々により、高齢者・病弱者・貧困者の救済、病氣 あるいは不具になった軍人、船員、の扶養、学校・無料学校の維持、大学の学者の扶養、橋・港・道路・教会・堤防・主要道路の修復、孤児の教育・扶養、矯正院の 救済・維持、貧困な女子の婚姻、若年の商人・職人・障害者の援助、囚人の・捕虜の救済・買い戻し、15分の1税、派兵税その他の税に関して貧困な住民のために、今いかなる形でも不利益をもたらしたり損害を与えたりしないよう定めよ⁶⁾。

その序文でのチャリティ活動の内容については、1891年のペムゼル (Pensel) 事件の訴訟における判事マクノートン卿 (Lord Macnaghten) の4類型 (①貧困救済、②教育の振興、③宗教の振興、④その他コミュニティにとって有益な他の目的のためのトラスト) によって精練されることになり、法それ自体が廃止されたにもかかわらず、イギリスでは現在でも 'charitable purpose' の法的な基礎を形成している。

Charitable Uses Actが制定されたこともあり、チューダー王朝時代におけるチャリティの基本的な形態は、Charitable Trustsによるものとなった。ジョーダン⁷⁾は、当時のイングランドの10のカウンティの詳細な分析を行ない、(Jordan 1959, 1960, 1961) 1480年から1660年の間に、慈善目的の贈与が大幅に増加したと述べている。そして、1610年と40年の間が遺贈のピークでこの10のカウンティで300万ポンドがチャリティに贈与されたとしている。彼はまたこの時期、慈善的な贈与が宗教から学校と貧困者の救済に対して移っていくというその性格が変化したことを指摘している。その理由として、新興商業資本家層の収入の増加と博愛的な行為によって貧困者のニーズが刺激されたことをあげている⁷⁾。しかし、ジョーダンの研究成果については、インフレーションの計算が不足しているとの批判もある。また、慈善的な贈与は増加し続けたわけではなく、事実16世紀後半には減少し、17世紀中頃になって復活したとの指摘もある。

いずれにしても17世紀には慈善信託の制度が整い、新興の商業資本家たちが慈善信託の主役になり始めた。スミスによると、「商人たちは、遺産の寄贈に際して宗教的関心だけでなく、自分の名が後世に記憶されるような事業に自分の遺産を寄付したいといった、企業家的関心を慈善事業にもち込んだ。」⁸⁾としている。こうして17世紀には、ジョーダンの指摘のように慈善事業の内容も宗教的救済事業から、教育や寄贈者の名が冠せられた救貧施設や救貧病院が多く設立されていくようになりその領域が拡大されるようになった。

18世紀に入ると、Charitable Trustsの仕組みに大きな変化が起こる。遺産相続人からの異議申し立てが頻繁に発生したために、慈善信託の遺言状の有効性について法的整備が行われ、その結果、遺産を寄贈する場合は、死の一年以上前に事業目的を明確にした信託委任状を作成しなければならなくなった。こうして、慈善信託の事業目的が以前よりも明確に定義されることになり、このことが、盲人慈善事業とか児童慈善事業というように事業内容が専門分化していく一つの要因となるのである。

その後19世紀になると、公益信託の受託者の義務違反や管理の失踪などが問題となり、1818年ブローハム委員会(Brougham Commission)は、1837年まで、各地のチャリティの実態調査を行い調査報告をまとめた。そして、1850年に英国審議会(Loyal Committee)がチャリティの背任行為の問題を検討するために設置され、1853年にチャリティの事業を監督するチャリティ委員会の設立を含むThe Charitable Trusts Actが制定された。しかし、当時のチャリティ委員会は、現在に比べ限定された権限ゆえに十分な仕事ができなかったことが指摘されている⁹⁾。

そして、今日のイギリスのチャリティ法の“Charitable”の概念に大きな影響を与えたのが、先に述べた1891年のペムゼル事件におけるマクノートン判事の判例で示された概念である。ある信託が“Charitable purpose”として認められ免税となるか否かをめぐって争点となった裁判において判事は、1601年のCharitable Uses Actの前文を参考としながら、先に示した4つ(①貧困救済、②教育の振興、③宗教の振興、④その他コミュニティにとって有益な他の目的のためのトラスト)に再分類したのである。この4つの概念は、基本的に今日のチャリティ法(The Charity Act)による「チャリティ」を規定する目的条項として生かされているのである。

イギリスの公的に認知されたNPOと言える「チャリティ」への公的支援制度である今日のチャリティ法は、これまで述べてきたように当初は宗教的な寄付行為から始まったものが、Charitable Trustsに発達し、さらに1601年のCharitable Uses Actが制定されたことを淵源とする。そして、その対象が宗教的なものから一般的な公共事業に領域を広げていく中で、チャリティに対する公的支援のあり方についての法制度が判例等により今日まで徐々に整備されていったのであり、その長い伝統の上に今日のボランティアセクターを支援する公的な制度が存在することに着目すべきであろう。

2. 民間社会福祉事業の組織化の形成過程とその要因

イギリスの今日のボランティアセクターの特徴として、比較的小規模なコミュニティレベルで活動している数多くの団体に比べて、エイジ・コンサーンやセイブ・ザ・チルドレンのように、数はかなり少なくなるものの全国規模で活動展開し、そして事

業が高度に専門化されており、また政府の政策にも影響を与える大きい団体の存在がある。これらの団体の多くは、必ずしも古くから設立されたわけではないが、そのような団体が組織化されていった背景には、イギリス独特の歴史的な背景が存在すると考えられる。ここでは、その高度に組織化していった歴史的な要因に焦点をあてて分析を試みることにする。

16世紀に登場したCharitable Trustsは、その後のイギリスの慈善事業に一定の計画性を持ち専門化していく基礎的条件を与えるとともに、17世紀から18世紀に至るまでの変遷を経て、事業を専門分化していく契機になったことは先に述べた。そして17世紀末から18世紀にかけて、Charitable Trustsに併行して、現在のボランティアセクターによる非営利事業の原型となるボランティアアソシエーション(Voluntary Association)が設立されはじめる。一般的に今日の民間非営利組織の組織化は、19世紀に盛んになされたと認識され、実際19世紀に多くの組織が形成がなされている。しかし、スミスは、オーエンが‘associated philanthropy(組織化された博愛事業)’と呼んだ(Owen 1964) それらの組織の発展は、17世紀末に遡り18世紀に本格化したと指摘している¹⁰⁾。

18世紀博愛事業の性格とその歴史的背景については、高島がB. K. Grayの著作『A History of English Philanthropy(1905)』をもとに分析している。ここでは、詳述は避けるが、高島は、Grayの「18世紀は、とりわけ自発的な寄附者と私的博愛施設(the voluntary subscriber and the private philanthropic institution)との世紀であった。この新しい方法は博愛的事業の巨大なそして非常に多様な展開を導き、以前には少数の流れに注ぎこんでいた慈善の小川が非常に多くの流れに拡散されたのである」との認識をもとに、18世紀博愛が近代社会事業の出発点となったとしている。そして、その要因として第一に、資本の本源的蓄積とブルジョアの経済関係の急速な発展による商工業の新しいブルジョアジーが成長したこと、第二には、市民革命によって、個人の感覚、思考、行動の自由の開放による神を媒介とせぬ人間の自律的結合の様式として、博愛の組織が生み出されたとした、第三には、勝利に酔うブルジョアジーは、新しい階級的矛盾の未成熟な当時、市民社会はすべての階級を福祉に導くものとの楽観的な確信を少なくとも主観的にはもちえたのであり、新社会の指導者としての自負に燃えて博愛にエネルギーを注ぎ込んだためとした¹¹⁾。

この点についての是非はともかく、ボランティアアソシエーションは、存命している資産家が複数集まって出資して慈善事業を行うシステムであり、このような合同出資による慈善事業は、新興ブルジョアジーによる営利事業における株式会社制度の発足によって影響されたものであり、このような事業システムが結果として、より多くの出資者を募るために事業目的が特定化されていく傾向を生み、その後の慈善事業が高度に組織化されていく要因となったと言えよう。その具体的な例として、「慈善学

校運動(Charity school movement)があげられる。1729年までに、1,400以上の学校がイングランドに建設され、22,000人以上の生徒を教えていたという¹²⁾。オーエンは、慈善学校運動について、明白に欠点があったにもかかわらず、個人的な努力の蓄積によってなされる納得のいくデモンストレーションを試みた最初の組織化された、大規模な博愛事業におけるベンチャーだったとしている(Owen 1964)。

このように18世紀は、新しい慈善的組織の形態の広がりが見受けられるとともに、たくさんの新しい慈善的な特質が生まれたという点で示唆に富んだ期間であったと言える。

さらに19世紀は、ボランタリーアソシエーションの黄金時代と見ることができると言われているように¹³⁾、それまでの歴史の中でその社会的影響力が最も高まった時代であり、また今日のイギリスのボランタリーセクターの基本的な特質が形成された時代と言える。

何故、この時代にボランタリーアソシエーションが社会的影響力を持ちえたかについては、簡単に言えばこの時代の大幅な人口増加と、18世紀後半における急速な産業化と都市化による社会的なニードの増加が原因であるとされている¹⁴⁾。一方、救貧行政については、周知のように1834年に当時の功利主義思想の影響を受けた自由放任主義的な色彩の濃い救貧法の改正がなされた。具体的に1834年法は、貧困者の院外救済を厳しく廃止し、ワークハウス(労役場)に収容するという方法の中央集権的システムを導入した。改正救貧法の三原則は、①救済は全国的に統一した形で行われる(全国統一の原則)、②労働能力貧民の在宅救済を廃止し、労役場収容に限ること(労役場制度)、③救済は、「最下級の自立労働者」の生活条件以下に抑えること(劣等处遇の原則)であった。救貧法の1834年の改正については、多くの先行研究¹⁵⁾があり、ここでは多くにふれないが、産業革命以後の貧富の拡大や急激な都市化における現実のニードに十分に絶ええるものではなく、また伝統的なボランタリーアクションの形態は、このような時代のニーズに対応するのに不適切であり、新たな形態の活動が求められていたと言える。

19世紀後期のボランタリーアソシエーションの事業規模の大きさは、統計データによっても紹介されている。例えば、ロウ(S.Low)の1861年の『Charities of London』によると、当時ロンドンには640団体があったが、そのうちの279は1800年から1850年に、また144が1850年から1860年に創立されていた。これらの慈善組織の総収入は、250万ポンドに達したと言う(Owen 1964)。また、ホークスレイ(Hawksley)によると、1870年にはロンドンのチャリティには、年間550万ポンドから700万ポンドの寄付があったと記述している(Best 1971による記述)。当時、ロンドンの救貧当局の救済費用が推定1,425,063ポンドというから、寄付などによる民間財源が救貧法当局の費用をはるかに上回っていたことを示している¹⁶⁾。

このような莫大な寄付による財源は、逆に各々のボランタリー・アソシエーションが無秩序な方法によって使用されるという問題を起こすことになり、後のC O S (Charity Organizations Society)発足の原因となった。C O Sは、1869年にロンドンに設立され、ケースワークの技術の源流としても知られ、その活動内容や限界性等については小山を始め多くの先行研究があるので多くにふれる必要がないと考える。ここで本研究との関係に限って述べると、その意義としては第一に、その科学的博愛(Scientific Philanthropy)と呼ばれるボランタリー・セクターに経営的な手法を取り入れた点と、第二には、地域におけるチャリティ組織を調整するインターミディアリ機能を発揮した点に注目する必要があると考える。その貧困観については後に批判されたように問題があるものの、貧窮者を個別的な訪問調査により、自助を基準としつつ慈善的な救済に「値する貧民」と「値しない貧民」とに分類し、政府による救貧法行政との役割分担をし、民間による救済の効果をアピールするその手法自体は、民間組織活動として公的な制度による対象との棲み分けを合理的に行おうとしたものであり、今日のボランタリー・セクターにも通ずる点である。また、今日のイギリスのボランタリー・セクターの特徴として、多くのインターミディアリー組織が発達していることがあげられるが、C O Sはその源流として伝統を形成した意義を有すると言える。

なお、C O S以外にもこの時代の広い意味でのボランタリー・アクションは、イギリスのボランタリー・セクターのその後の組織的な実践方法に影響を与えている。

この期間のボランタリー・アクションが全て博愛的であったわけではなく、とりあえず相互扶助と自助的な活動を除いたとしても、キャンペーン活動と政治的な抵抗に関連するボランタリー・アクティビティの豊かな伝統が存在している。例えば、工場法の立法化や衛生の改良から刑務所の改善、安息日の順守などの様々な原因によるキャンペーンを目的としたボランティアグループが設立されている。その当時の圧力団体は、多くのロビー活動とキャンペーン活動の技術に精通し、それらの技術がこの期間に発達をしている。ハリソン(Harrison 1971)は、パブリック・ミーティングと大衆キャンペーンが1830年代の反奴隷運動によって考えだされ、反穀物法や禁酒運動などによって発達したと指摘している。

また、19世紀の民間組織が残したのは、キャンペーンやロビー活動の技術のみを残したわけではなかった。今日の多くの資金調達の技術は、この時代に残されたものである。ビクトリア期のバザーは、今日のチャリティの園遊会の先駆けともいえるもので、また、今日のイギリスの多くの民間非営利組織の資金調達の手段となっているチャリティショップは、1820年代にはすでに存在していたことが知られている。さらに、最も近代的な資金調達である給料からの天引き寄付は、ドクター・バーナードによってこの時代から20世紀を超えるころまで行われていたとされている¹⁷⁾。

そして、今日のイギリスのボランタリー・オーガニゼーションの、トラスティ(預託者)

と専従職員、ボランティアと言う階層的分業システムの基本もこの時代に基本的な形が形成されたと言われている¹⁸⁾。つまり産業資本家達が寄付を行い、組織の職業的な専門家達がボランティアの協力を得ながらその資本家達の意向に添う形で事業運営を行うというシステムである。特に中流階級の婦人達にとっては、チャリティ組織は、最も家事労働以外の雇用を得る場となり、当時継続的にまたセミプロ的に働いていた婦人は、500,000人に達していたとの説もある(Prochaska 1980)。

このように、今日のイギリスのボランタリーセクターを特色づける性格は、19世紀に基本的に形成されたのであるが、特に民間財源については、20世紀に入ってさらに重要な発展を遂げることになる。多くの大規模な新しい信託や財団が、アメリカ合衆国をモデルに設立された。具体的には、カーネギー英国財団(Carnegie United Kingdom Trust 1913)、ウェルカム財団(Wellcome Foundation 1924)、ピルグリム信託(Pilgrim Trust 1933)などがある。

このように、イギリスのボランタリーセクターは、先に示したCharitable trustsによって事業の計画性を発展させるとともに、19世紀には基本的な骨格を形成し、民間組織としてのマネジメントに関する技術を発展させていったのである。そして、20世紀前半には新たな財団や信託の設立などによって、その組織的基盤を強化していくのであるが、今日の高度に組織化された組織には近代的な考え方や技術が反映されているのは当然であるが、このような歴史的な裏付けがあることに着目すべきであろう。

3. 行政との関係性についての変遷

ボランタリーセクターと行政セクターとの関係性について論じる場合、国際的に見ても民間非営利組織の民間性との関連において必ずしも単純な様相を示しているとは言えない。各国によって、その国家の成り立ちや法制度にもとづくシステム、民間非営利組織の形成過程等により、行政と民間非営利セクターとの関係性は、相当な違いと特徴を有していると言えよう。イギリスのボランタリーセクターと行政セクターの関係性の特徴として、民間としての独立性を維持することと、また行政との健全なパートナーシップを形成することに不断に努力している点があげられる。それは、例えば次のチャリティ委員会のコミッショナーの一人であるベアリングの述べた事に象徴されている。

やはり独立していることが重要なのです。独立していることを担保するためにトラスティはそれに見合う仕事をしなくてはなりませんし、また資金調達もしなくてはなりません。組織のほうでは、もし政府がだそうとする拠出金が自らの任務に合致しないということであれば、自由にそれを拒否することができるようになっていなくてはなりません¹⁹⁾。

ここでは、このようなイギリスのボランティアセクターと行政セクターの関係性における特徴が、歴史的にどのように形成されてきたのかについて焦点をあて論ずることとする。

イギリスのボランティアセクターがその独立性を尊重しているといっても、チャリティの歴史を見てみると、必ずしも政府の政策と無関係に事業展開したわけではないことがうかがえる。

最近の18世紀のチャリティについての研究によると、17世紀後期から18世紀前半にかけて国家のニーズの変化に応じて、チャリティの性格に変化があったとされる(D. Andrew 1989)。アンドリューは、1680年から1820年にかけての時期のロンドンのチャリティは、3つの異なった現象によって特徴づけられるとしている。1680年から1740年代にかけての第一の現象は、教育と雇用を振興するチャリティが優先して生まれたことである。1740年代から1760年代にかけては、それらの領域から産科の病院や児童の福祉組織へと変化をした。その変化は、ロンドンの労働人口の急増に対応する必要性と政府の軍備充実のための人材の増強という要求についての関心が高まったことによるとアンドリューは指摘している。さらに彼は、1770年代から1820年代にかけての第三の現象は、道徳的な改良と風紀を維持するチャリティにと変化があったことに特徴づけられる。そしてそれは、政府が政治的な不安についての脅威が増したことに よるとしている²⁰⁾。

このように政府の政策的意図との関連でみた場合、救貧法行政とチャリティの役割について見ておく必要がある。特にCOSは、慈善的な救済に「値する貧民」と「値しない貧民」とに区分し救貧行政との明確な役割分担を試みたことは、先にも述べたが、救貧法当局自体もCOSのこのような姿勢を受け入れていることがうかがわれる。COS発足後半年あまりの1869年11月に、当時の救貧法庁長官ゴウシェン(Goschen)は、『首都における貧民救済に関する覚え書き』を発表した。この覚え書きは、首都の救済委員会に対して発せられたものであったが、救貧法と慈善の範囲についての公式見解を明らかにしたものである。この中で、「慈善は人が貧民となるのを予防する手段が不十分なときに与えることができる。慈善は救済をうけている者に与えられてはならない。ただ例外的な場合、たとえば道具を質屋から質受けするとか、貧民が仕事をみつけるために他の町へ旅行するのを援助するというような、救貧法ではできないことをする場合にのみ、慈善は与えられるべきである。」と慈善と救貧行政の役割の分担に関する記述がある。このような当時の救貧行政の慈善に対する態度は、COSの見解と一致し、以後救貧法行政との密接な協力関係がもたれることになった²¹⁾。

しかしCOSは、チャリティと政府が領域の分担をすべきことは確信していたが、機能の重複を避けるために政府の救貧活動のあり方自体について気づくことには欠け

ていた²¹⁾。

19世紀中頃には、C O S以外にも政府と関わりを持つ民間組織が発達していた。例えば、1850年代中頃までに、貧困児童をケアする領域で、政府の監査を受け助成を利用し、政府によって再編成され保護された学校のリストがあった。19世紀末には、貧困児童に食事を調達する政府の補助を受けている施設が200以上あったとされている(Prochaska 1980)。このように19世紀初頭から中頃にかけて多くのボランタリーアソシエーションが組織化されて活動が活発化するにつれ政府との関係も深まっていった。そして、一方でそのような活発化する慈善活動に対する政府の監督の必要性が議論され、1818年から1835年にかけてブローハム委員会(Broubham Commission)による調査に基づく勧告により、1853年にThe Charitable Trust Actが制定され、さらに1860年にチャリティ委員会(Charity Commssion)が設立された。

19世紀後半には、多くのボランタリーアソシエーションが、広範囲の様々な領域のニーズに対応するために設立され、救貧法以外に頼ることのできない多くの人々を援助した。バーナード(Bernard)やスティーブンソン(Stephenson)の先駆的な活動により、多くの児童養護施設が設立された。ブース(W. Booth)による救世軍は、1865年に設立された。救世軍は、C O Sが放棄して顧みなかった「どん底の人々」に注目し、「すべての人々はみな兄弟でありどんなに落ち込んでもなお救われる」と宣言した²²⁾。

また、現在のコミュニティワークの先駆けとなった1884年に設立されたバーネット(S. A. Barnet)のトインビーホール(Toynbee Hall)を始めとしたセツルメントもロンドンを始めとして他の大都市にも設立され、19世紀末には30のセツルメントがあった。彼らは、貧困の問題を社会的なものと考え、貧困の解決は、慈善事業の組織化だけでは、解決できず、社会改良の必要があると認識していた。

1873年から始まった大不況は、失業を深刻な社会問題化していった。そして、貧困問題に対する国家の役割を要求する声が次第に高まっていった。ウェッブ(S. Webb)、ショウ(B. Shaw)らのフェビアン協会が1883年に設立され、ハーディ(J. k. Hardie)の指導する独立労働党が1893年に結成されるとともにその他の社会主義者たちが、産業社会の社会問題をボランタリーな活動のみによる解決に求めることに疑問を投げかけた。そして、バーネットの1893年の「C O Sに対する友人への批判」に象徴されるように、貧困は個人の道徳的問題であるとする救貧法やC O Sの貧困観が批判されはじめ、構造的、社会的な問題であると考えられるようになり始めた。さらに、ブース(W. Booth)の「ロンドン調査」(1889-1903年)や、ロウントリー(B. S. Rowntree)の「ヨーク調査」(1901)などは、周知のようにイギリスの主要産業都市の貧困を暴き、従来の貧困観を批判する実証的な裏付けを与えたのである。

20世紀の初頭は、イギリスのボランタリーセクターと政府との関係性のあり方に大きな変化をもたらした時期でもある。

1905年から1909年の「救貧法ならびに貧困の救済に関する勅命委員会」(Royal Commission on the Poor Laws and Relief Distress)の報告は、慈善組織による私的慈善と政府による公的扶助との関係についての論争をまきおこした。多数派報告は、公的扶助は私的慈善による予防的・治療的扶助によっても解決されない貧困者を対象とし、私的慈善委員会と公的扶助組織を統合すべきとした。ウェッブらによる少数派報告は、1912年に「繰り出し梯子理論」(“extension ladder” formula)として、これまでと異なる新しい政府とボランティアセクターとの関係性のあり方について提起した。すなわち、政府は、基本的なレベルのサービスを提供し、ボランティアセクターは、それ以上の供給、つまり、「行政の働きで足りない部分に対し、肉体的、道徳的、精神的な面で補完する」というモデルである(Webb, S and Webb, B 1912)。当時この見解は、多くの支持を得られなかったけれども、戦後の福祉国家におけるボランティアセクターと政府の関係は、基本的にこのモデルに基づくことになったのである²³⁾。

自由党(Liberal Party)は、19世紀後半から20世紀初頭におけるこのような状況の変化の中で、社会問題や貧困観に対する彼らの見方を変更するに至った。自由党は、1905年政権復帰後、様々なプログラムの法制化に着手した。「リベラルフォーム」と呼ばれるこれらの諸改革の詳しい内容は、すでに多く紹介されているので立ち入って検討しないが、これらの従来考えられない規模での政府の社会問題への介入により、ボランティアな領域が衰退するのではないかと懸念された。

政府とボランティアセクターの新たな関係が、大きくクローズアップされてくるのはこの時代からである。確かにリベラルフォームによって、特に財政的な支援において、ボランティア組織の役割は低下したが、ボランティア組織の重要性が低下したわけではなかった。コール(G. D. H. Cole. 1945)は、民間組織は、彼らの仕事を一般的なニーズというよりは、より特定のニーズにあわせるようになり、政府に取って代わるのではなく、政府の仕事とニーズのギャップを埋めようとしたと述べている。

そして、ボランティアな領域が衰退するのではないかという懸念は現実のものとはならず、第一次世界大戦を通してボランティアセクターと政府は、相互の独立性を増していった²⁴⁾。ボランティアセクターと国家の“パートナーシップ”は、1919年にNCSS (National Council of Social Service)が設立されたことに象徴される²⁵⁾。NCSSの主たる意図は、一つには、ソーシャルサービスと農村開発に関する協議組織をネットワーク化することによって、ボランティアアクションを調整することにあったが、もう一つの意図は、多くのボランティアな組織と政府との特に資金面での密接な関係を発展させることにあった。マカダム(E. Macadam)は、多くの公的資金がボランティアセクターに投入されるという新たな関係を、“New Philanthropy”と表現した²⁶⁾。実際に1929年にリバプールのチャリティは、サービスの対価として行政からの収入が13%に達していたし、1938年のマンチェスターのチャリティの収入は、契約に

よるものが17%になっていたとされる(Owen 1964)。また、1934年までに登録チャリティの総収入の37%が、政府からのサービスの対価として受け取っていたとされている(Braithwaite 1938)。

以上イギリスのボランティアセクターと行政との関係性についての歴史的な変遷について概略的に述べてきたが、イギリスにおいても必ずしもボランティアセクターと行政との関係性については一様でなく、その時代の社会問題に対する政府の対応などによって性格づけられていたことがうかがえる。特に1905年からの救貧法委員会で提起されたウェッブによる「繰り出し梯子理論」は、ボランティアセクターと福祉行政との関係性を大きく変えさせるとらえ方であり、それまでの残余的な福祉モデルであった時代とは異なって行政による最低生活を保障する制度的分配モデルにおけるボランティアセクターの位置と役割について提起したと言える。その意味で20世紀前半における政府とボランティアセクターとのパートナーシップの新たな形成は、イギリスの第二次世界大戦後における行政とボランティアセクターとの関係性についても影響しているであろうし、戦後との連続した視点でとらえる必要であろう。

注)

- 1) Smith, J. D. "The voluntary tradition Philanthropy and selfhelp in Britain 1500-1945", 1995, p. 11, An Introdauction to the Voluntary Sector, Smith, J. D., Rochester. C. and Hedley. Routledge.
- 2) Smith, J. D. *ibid.*, p11.
- 3) 杉野昭博, 「『ボランティア』の比較文化論②ーボランティアの文化史」, 月刊福祉1995年12月号, 全国社会福祉協議会, p. 71.
- 4) Smith, J. D. *ibid.*, p. 12.
- 5) 雨宮孝子「法制度および税制度から見たイギリスの公益活動(チャリティ)の現状」, 『松蔭女子短期大学紀要』1990年, pp. 89-90.
- 6) 大橋謙策, イギリスの民間社会福祉活動(研究ノート), 日本社会事業大学, 1995年, pp. 95-97. 訳 斎藤くるみ
- 7) Smith, J. D. *ibid.*, p. 11.
- 8) Smith, J. D. *ibid.*, p. 12.
- 9) Smith, J. D. *ibid.*, p. 12.
- 10) Smith, J. D. *ibid.*, p. 16.
- 11) 高島 進「戦後日本におけるイギリス救貧法研究」, 『イギリス社会福祉発達論』ミネルヴァ書房, 1979年, pp. 207-229.
- 12) Smith, J. D. *ibid.*, p. 12.
- 13) Smith, J. D. *ibid.*, p. 14.

- 14) Marilyn Taylor and Jeremy Kendall, "History of The Voluntary Sector", Kendall, J. and Knapp, M., The voluntary sector in the UK, Manchester University Press, 1996
- 15) 戦後日本における社会事業史研究を含む社会科学領域における先行研究について評価・整理したものに、高島 進「戦後日本におけるイギリス救貧法研究」,『イギリス社会福祉発達史論』ミネルヴァ書房, 1979, pp. 207-229がある。
- 16) 小山路男『西洋社会事業史論』光生館, 1978年, p. 167.
- 17) Smith, J. D. ibid., p. 15.
- 18) Smith, J. D. ibid., pp. 15-17.
- 19) T, Baring. 財団法人 日本国際交流センター, 英国のNPO-日英非営利セクター交流プログラム, 1997年, p. 47.
- 20) Smith, J. D. ibid., p. 13.
- 21) 小山路男, 前掲書, pp. 173-174.
- 22) Smith, J. D. ibid., pp. 15-17.
- 23) 松井二郎『社会福祉の理論的検討』, ミネルヴァ書房, 1994, pp. 86-87.
- 24) Smith, J. D. ibid., p. 24.
- 25) 現在のNCVO (National Council for Voluntary Organization)であり、1979年に改称している。
- 26) Smith, J. D. ibid., p. 24.

第2章 戦後福祉国家の成立期におけるボランティアセクター

1. ベヴァリッジ体制の成立と揺らぎ

本章では、イギリスの第二次世界大戦後の社会福祉の展開とボランティアセクターの変遷における時代区分の第一期として、1940年代初頭からベヴァリッジ体制が成立し、福祉国家モデルによる行政サービスが拡大していった1950年代末までにおいて、社会福祉がどのように変容していき、その中でボランティアセクターはどのように位置づけられ、またどのような状況にあったのかについて検討することとする。

まず戦後の復興期において、イギリスがどのような社会保障や社会福祉に関する政策をとろうとしたかについてふれておくこととする。これらについての多くの先行研究があるので、ここではごく簡単に述べるにとどめたい。

1941年7月10日、チャーチル戦時連立内閣のグリーンウッド無任所相は、下院において社会保障委員会の設置を発表した。その委員会より1942年11月20日に発表されたのが委員長ウィリアム・ベヴァリッジによる一般的にベヴァリッジ報告と呼ばれる『社会保険と関連サービス(Social Insurance and Allied Services)』である。ベヴァリッジ報告の基本的目的は、ナショナル・ミニマムを社会保険によって確保することであった。そして、所得維持によって窮乏からの自由を得ようとする社会保障計画は、児童手当、国民保健サービス、完全雇用が前提とされると主張している。内容についての詳細は、山田による翻訳²⁾や多くの文献があるので割愛するが、このベヴァリッジ報告によって、戦後イギリスの福祉国家構築の方向性が示されたのである。

ベヴァリッジ報告が発表されると、爆発的なブームがおこった。しかし、チャーチルは、ベヴァリッジの提案が膨大な費用負担になること、提案のナショナルミニマムの考え方が社会主義的な体制を想起させたこと、さらには戦争遂行にあたって未来への期待を大きくもたせることは、かえって有害となることを恐れ、危険視した。そのために、報告の提案が具体化されたのは、1945年のアトリー労働党内閣になってからだった。

労働党政府(アトリー内閣)は、ベヴァリッジ提案のほとんどを実施に移した。1945年6月に家族手当法が制定され、同年8月に実施。1946年7月には国民保険(業務保険法)法、同年8月に国民保険法、同年11月に国民保健サービス法、1948年5月に国民扶助法が制定され、これらの4法は1948年7月に施行された。ベヴァリッジ体制は、このようにしてナショナルミニマムを保障する普遍的な社会保障制度を確立し、福祉国家体制が成立した。しかし、小山によるとこのことは、ベヴァリッジ報告の基本的立場が全部実現されたことを意味しなかったし、またその基本的立場が正しかったことを意味するものではないとしている³⁾。ベヴァリッジ体制は、その確立と同時に、崩壊の種

子をみずからの胎内にもっていたのである。

均一抛出・均一給付というベヴァリッジ原則は、1950年代のインフレーションの進行とともに、国民扶助の受給者が急増し、その後次第に所得比例制に置きかえられていった。国民保健サービスも1950年の朝鮮戦争の勃発による再軍備、1951年のマーシャルプランの停止に伴って一部負担が導入されていった。

福祉サービスに視点を転じると、1946年に発表されたカーチス委員会報告は、戦後の児童福祉の方向づけを行ったものであり、1948年の児童法は、この勧告に基づく立法であった。地方政府に児童当局を設置して、適切な家庭生活をえられない児童を保護する包括的サービスが提供された。また1948年に実施された国民保健サービス法は、地方保健部に妊産婦および児童の福祉サービス、精神病・精神薄弱者への諸サービスおよびホーム・ナーシング、保健訪問、ホームヘルプの一定の権限と義務を与えた。さらに、1948年の国民扶助法は老人、身体障害者、家のない人々に宿所提供施設とその他のサービスを提供する責任を地方政府に課している。第2次世界大戦後から1970年のまでは、地方政府の福祉サービスは、この三つの法律によって構成され発展していている。

この時期におけるソーシャルワークの状況に触れることとする。ヤングハズバンド(E. L. Younghusband)によると、ソーシャルワークが地方自治体に普及したのは、1948年以降であり、1950年代におけるソーシャルワークの未成熟な状態について、ケースワークは、家庭訪問と同義であると思われがちであったし、スーパービジョンやコンサルテーションはほとんど知られておらず、協働は、希有であり散発的であったと述べている⁴⁾。また、ケースワークは、「何ら特殊専門的技能および方法も必要としない、如何なる従事者でも自らがそれに相当と感ずるような常識」⁵⁾というような状況であった。

1950年代におけるソーシャルワークは、誕生間もない専門職にすぎず、地方自治体においては、まだ専門的な訓練を受けたソーシャルワーカーの配置や実践が極めて不十分な状況にあったと言えよう。

2. 民間社会福祉事業の苦闘

1950年代初頭民間団体は、戦時下の統制から開放されて大規模な社会変動、新たな態度、福祉国家制度に特徴づけられる新時代に突入するために苦闘していた。民間団体の多くは、旧態依然とした戦前の理念に基づいて活動しており、若干の民間団体は、福祉国家が物的ニードを解決すれば、自己財源は干上がり、自分達の機能は公的機関に取って変わられることを恐れていた。

戦後初期のイギリスの民間福祉活動は、社会サービスに対する国家責任の拡大に伴

って、変容を余儀なくされてきたと言える。福祉国家が出現し、国民の最低生活保障は国家の責任となり、ナショナルミニマムが社会保険によって普遍的に保障されることになった。これによって、友愛組合など、組合に基づいた労働者階級の自助や相互扶助という根強い伝統に基づく保険の分野での組織化の意義が薄れていった。

ディアキン(N. Diakin)は、労働党政府の政策の効果によって、ボランティアセクターの対応すべき範囲の大きさと形態が変化し、特に三つの領域に影響が見られたとしている。第一は、伝統的な博愛事業の形態である貧困に対してである、先に述べたように急速な国民扶助の増加という不均衡があるにもかかわらずセイフティネットが機能していたという事からかなり縮小する結果となっていった。第二の領域は、失業に対しての民間事業である。ベヴァリッジによる失業を減少する楽観的な見通しが、労働党政府により成功したことによりこの領域における民間社会福祉事業の役割が減少した。ボランティアな事業が、もはや重要な役割を果たさなくなった第三の領域は、民間病院の国有化に伴う医療の領域である⁶⁾。

しかし、ウォルフenden報告でも、「民間病院、友愛組合の業務が政府に移行するなど、ソーシャルサービスの領域に国家の関与が実質的に増加したことを受けとめ、その妥当性を評価するのに必要な時間であったようである。1950年後半以降、ボランティアアクションの重要な発展をみることができる。」⁷⁾とあるように、1950年代の特に後半は、高齢者や障害者福祉に関連する新たな団体が設立され、新たなニーズに対応する努力を開始した時期でもあった。

1953年には、自殺じようとしたり、自暴自棄になっている人びとに対する電話によるカウンセリング活動を目的とするSamaritans(サマリタンズ)、また、1954年にはCounsel and Care for the Elderly(高齢者のためのカウンセリングとケア)、1955年にSENCE: The National Deaf-Blind and Rubella Association(はしかによる視聴覚障害児のための全国協会)、1957年National Benevolent Fund for the Aged(高齢者遺族基金)、1959年にはCRUSE: Cruse Bereavement Care(遺族ケア協会)が設立されている。

また、地方自治体と民間団体との関係は、政策的に統一されたものでなく、補助金ゼロから、機関サービス(特に視聴覚障害者のための)を提供するために100%の補助金を民間団体に給付している若干の地方自治体があるなどまちまちの対応であった。⁸⁾

先に述べたような地方自治体におけるソーシャルワークの未発達な状況下において、地方自治体そのものが、特殊専門的なニーズに対応する手段があまりにもかけており、バーナード・ホームや全国児童虐待防止協会のような全国規模の民間団体が実験的な事業を推進し、公的サービスよりもその多様性という側面で高い質を示していた。1950年代において、民間団体もしくは宗教的活動にそった民間活動によるパーソナル・ソーシャルサービスやパーソナルケアにおける建設的な実験が行われていたことに注

目する必要があると考える。

またこの時代のボランティア活動について若干触れると、それらは多かれ少なかれ、中流および上流階級の中年層によって一般的に行われている慈善的、自発的な組織の博愛的活動と言えるものであった。またこの時期のボランティアは、地方自治体のソーシャルサービスにおいては、不均等に活用されており、そのほとんどのボランティアは民間の協会や地方自治体福祉部職員の組織する諸活動に参加していたであろうし、具体的には、老人への友愛訪問、障害者を対象としたソーシャルセンターでの援助、あるいは蟄居者への訪問がそうであった⁹⁾。

この時期におけるボランティア活動は、戦後の混乱期から復興期でもあり、むしろ戦前からの伝統的な慈善事業や相互扶助的な活動が一般的であったと言えるであろう。そして、ソーシャルサービスに関係したボランティア活動の展開が広く注目されるのはこのあと1960年代に入ってからである。

3. ベヴァリッジの第三報告『ボランタリーアクション』の意義と内容

これまで述べてきたように、1940年代後期に福祉国家が成立した後は、伝統的な民間社会福祉事業は、国民保健サービスや地方政府の福祉サービスにある程度とってかわられる傾向が生まれた。このような現象に対して、こうした社会サービスに対する国家責任の拡大によってこれらに関連する民間活動は消滅するのではないかと議論があった。

しかし、逆に重要性を保ち続けるという議論もあり、後者の代表者としては、福祉国家体制の基礎を築いたベヴァリッジがあげられる。そして彼は、その考え方を1948年の『Voluntary Action: The Report on Methods of Social Advance』の中で展開している。福祉国家のサービスを補足するために、なお個人的な自発的な努力が継続的に必要であるとし、具体的には、老人、児童、身体障害、精神障害、未婚の母と子、釈放された囚人、その他特殊なニーズの分野、また余暇の活用や市民相談のような一般的ニーズの分野、ボランタリーな活動の余地が大きく開かれていると述べている¹⁰⁾。そして、ボランタリーアクションの役割は、国家がすべきでないこと、国家がするのが最もふさわしくないことをすること、国家より先に開拓し、実験し、金銭では得られないサービスをすることであるとした。

ベヴァリッジは、ボランタリーアクションを、二つの主要な動機によって鼓舞された活動であるとしている。それらは、相互扶助動機(Mutual Aid motive)と博愛動機(Philanthropic motive)である。相互扶助動機によって支えられたボランタリーアクションは、友愛組合、生活協同組合などの労働者階級の相互扶助運動である。博愛動機に支えられたボランタリー・アクションは、産業革命期に新興中産階級によって行

われた私的な貧民救済活動に起源をもつ人道主義的な博愛事業である¹¹⁾。

そして彼は、国家の役割と民間活動の役割を明確に分けることをこのように主張している。

政府は、徐々に手を広げ始めているすべての政策領域において、社会的な良心とフィランソロピーの精神から生まれたボランティア団体の力を、その自由と精神を壊さないように保証しながら、社会の進歩のために活かさなければならない。これができることが、自由社会の一つの証明である¹²⁾。

また、ボランティアアクションを活性化させるために、政府に対して、① 行政とボランティア組織による共同運営、② 友愛組合法の改正、③ チャリタブル・トラストに関する王立委員会の設立、④ ボランティア組織への課税の再検討、⑤ 身体障害者の調査の実施、⑥ ボランティアアクションの担当省庁の設立、⑦ 専門的なスタッフへのトレーニングの実施、⑧ ボランティア組織へ公的助成の継続と拡大の8つの対応策を勧告している。①と⑦、⑧については既に実施されており、その拡充を求めているが残りのプログラムについては新しい内容のものである¹³⁾。

そして、この勧告によってチャリティに関連した法律の改正についてのネイサン (Lord Nathan) を議長とする特別委員会を設置することが決定された。委員会は、報告書を1952年12月議会に提出し、この報告をもとに成立したのが1960年チャリティ法である。ネイサン委員会は、ボランティアセクターにとってかなり不確実な時期にその役割の重要性に対して保証を与えるものとなったのである¹⁴⁾。

1960年のチャリティ法の主な内容は、第1に、チャリティ委員会に信託によるもの以外のチャリティの管轄権を与えること。第2にチャリティの登録制度を導入すること。第3に、委員会に小規模なチャリティの資金を集め、共同投資を可能にすること。第4に、可及的近似解釈の原則¹⁴⁾を弾力化することであった。1960年法は、以前の立法を統合することによって、曖昧であった点を明確にした。しかし、委員会によって提起されたチャリティに関する定義の問題は扱わなかった¹⁵⁾。

先にも述べたように、第二次世界大戦を経て1950年代に至る時期は、福祉国家の成立によりソーシャルサービスの領域において行政の担う分野が拡大していった時期でもあり、これまでボランティアセクターが担ってきた領域と役割を変更せざるを得ない状況が生じたのは間違いないが、一方で1960年代に再評価されるまでの雌伏期であったとも言えよう。ディアキンもこの点について、「1950年代は、基本的にボランティアセクターにとって、その位置が結局深刻におびやかされなかったし、多分そのようなことはなかったという発見によって強化するための期間であった。このことは、1959年以降の保守党、労働党によって示された福祉国家政策の変化に対応するために

は適切であったということを意味していた。」¹⁶⁾と述べている。

注)

- 1)) Beveridge, W., "Social Insurance and Allied Service" 1942, 邦訳, 山田雄三監訳『社会保険および関連サービス』至誠堂
- 2) 小山路男, 『西洋社会事業史論』光生館, 1978, p. 255.
- 3) Younghusband, E. L., Social Work in Britain 1950-1975, George Allen & Unwin, 本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史-1950-1975年 上』誠信書房, 1984年, pp. 8-9.
- 4) Younghusband, E. L (訳書)p. 7.
- 5) Deakin, N., "The perils of partnership the voluntary sector and the state, 1945-1992" , , An Introduction to the Voluntary Sector, p. 43.
- 6) Report of the Wolfenden Committee, "The Future of Voluntary Organizations" , 1978, p. 20.
- 7) Younghusband, E. L (訳書) p. 303.
- 8) Younghusband, E. L (訳書) p. 325.
- 9) Beveridge, W., "Voluntary Action A Report on Method of Social Advance" , George Allen & Unwin LTD, 1948, pp. 217-287.
- 10) Beveridge, W., ibid., p. 8.
- 11) Beveridge, W., ibid., , p. 318.
- 12) Beveridge, W., ibid., , pp. 305-318.
- 13) Brenton, M., "The Voluntary sector in British social services" , Longman Group Limited, 1985, p. 25.
- 14) 「シ・プレー原則」(Cy Press Doctorin)ともいわれる。信託が終了して残余財産がある場合、それを他の類似目的に流用できるという意味。公益信託をできるだけ継続させるために利用される。
- 15) Kendal, J. and Knapp, M., "The Voluntary Sector in the UK, Manchester University Press, 1996, p. 53.
- 16) Deakin, N., ibid., p. 48.

第3章 ボランタリーセクターをめぐる新たな潮流

ここでは、第一期に続いて1960年代の初頭から1970年代中期までを第二期に設定し、この時期におけるイギリス社会福祉の展開とボランタリーセクターの位置と役割について検討することとする。

先ず、1960年代のイギリスの社会福祉をめぐるボランタリーセクターの状況を俯瞰すると、それまでの伝統に固執するのではない、新たな価値観と展望に基づく活動が展開された転換期であると言えるであろう。その社会的背景としては、1960年代までに、福祉国家が強化されても貧困と他の社会問題が根絶されないことが明確になったこと¹⁾や、アメリカにおける公民権運動や、フェミニズム、市民権運動、消費者運動、さらに自然保護運動、平和運動の再活性化など1960年代の社会運動のイギリスにも世界的な影響が及んだことが背景にあげられる²⁾。

以下、それらの社会的な変動の影響を受けながら、ボランタリーセクターがどのように変化していったかについて具体的な事象をあげながら分析することとする。

1. 新たな組織の台頭とボランティア活動の再評価

この時期における全国規模の民間組織は、サービス提供を主とする団体だけでなく、圧力団体やセルフヘルプグループ、自分自身や自分の子どものためのボランティアのグループが形成されていったことが特徴である。登録チャリティの数で見ても、1961年に1,182であったのが、1970年には76,648と大幅に増加している。その中のある程度は1960年に再構成されたチャリティ委員会が活発にまた効果的に登録手続きをしたことによるものであるものの、1970年に登録された組織の内、10,500が全く新しい組織である³⁾ことから見ても、いかにこの時期に多くの組織やグループが発生したかを示している。

そして、特にこの時期の特徴としては、ソーシャルワークおよび社会福祉サービスとボランティア活動、ボランタリーセクターとの関係が変化したことがあげられる。福祉国家が約10年ほど運営された後、専門家がすべてのニーズを充足することはできないし、また時にはその方法があまりにも意味がなく、官僚的であるということが明らかになって、ボランティア活動の貢献ということに関心が高まっていった。ボランティア活動は、サービス供給の全体的水準の不足分の充足を助けるための臨時的労働源として、公的サービスを補足した。さらに、ボランティア活動は、多くの対人的な接触と地方自治体組織への参加をもたらし、公的サービスの質的な面でいくつかの不足を充足し、公的サービスを補足した。このように、1960年代は、政府のサービスが拡大されるとともに、民間非営利セクターとともに動くという公私協働の方向性が確

認された時代と言える。

ボランティア活動への関心が再び高まったことの一つのきっかけは、国民保健サービスが全国的に病院ボランティア活動を推進するプログラムを手がけたことであった。1963年に最初に二つのボランティアサービス・コーディネーターが、ケンブリッジのフルボーン病院とロンドンのセント・トーマス病院に配置された。また、学校のカリキュラムの一部として、生徒によるコミュニティサービスを主唱した1963年の「ニューサム報告書」、青年ボランティア事業団創立のきっかけとなった1966年の「ベレー報告書」、保護観察サービスにボランティアの活用を勧告した1967年の「リーディング報告書」などボランティア活動関連の報告書が公表され、政府がボランティア活動の意義と役割にいかに関心を示したかがうかがわれる⁴⁾。

ボランティア活動の普及および地域社会参加への情熱が、民間サービスの特質についての考えを刺激して、ソーシャルワーカーおよびボランティアの役割は相互補完的であることがより明確になっていった。その背景には、全国規模の団体がクライアントへの直接サービスを積極的に展開し、かなりの規模に成長していったことがあげられよう。そして、そのようないくつかの全国規模の民間団体は、ボランティアを通じて直接サービスを提供し続けた。それらの団体の例としては、英国赤十字社、王立婦人ボランタリー・サービス(Women's Royal Voluntary Service)、市民相談所、結婚相談協議会、それにサマリタンズがあげられる。これらの民間団体におけるボランティアの数は、数千人に達していた。また、圧力団体であると共に自助的な民間団体、自分自身や自分の子どものためのボランティアというような団体として含まれるのは、就学前プレイ・グループ協会、児童貧困アクション・グループ、福祉権活動家、ジンジャーブレッド(Gingerbread) その他多数の団体があったとされる⁵⁾。

このようにこの時代においてボランティア活動は、政府においても再評価され大きなうねりを示した時代ではあるが、特にソーシャルワークとの関連で見ると、ヤングハズバンドが「ボランティアはより多く受けいられ易くなったにもかかわらず、1960年代の多くの状況においては、活用されなかったか、さもないとほとんど支援を受けることなく単純すぎるか困難過ぎる仕事を割り当てられてフラストレーションを抱いていた。」⁶⁾と指摘しているように、ソーシャルワーカーの配置や研修・訓練不足に起因して十分な整理がなされていない状況にあった時代とも言える。

この時代におけるボランティア、ボランタリーセクターの動向を示す第二の特徴としては、特に青年層に対する態度の変化がある。1960年代のヒッピーや学生運動などのカウンターカルチャーに対する大人達の不安が、欲求不満を持つ青年達の予測不可能で破壊的なエネルギーに対しての安全で建設的なはけ口という新たな役割として認識されるようになったのである。このあたりの背景や動向については、シェアード(J. Sheard)に詳しいが、本論の主旨とは離れれるので詳しくは省略することとする。

特に青年層へのボランティアの募集と活用という実際のプログラムや団体の組織化が盛んに行われている。代表的なものとしては、1962年にA.ディクソンによって設立されたCSV (Community Service Volunteers)、1964年にA.スティーンによって設立されたタスク・フォース、青年ボランティア財団のような大規模で知名度のある組織のほかに、ヤング・ボランティア、ユース・アクション、学生地域運動などの地方団体が全国的に誕生した⁷⁾。

また第三の特徴としては、地域のコミュニティ・グループの普及がある。こうしたグループは、グループ自体およびグループの属する近隣住区のニーズをある程度を充足するとともに、より多くの資源を要求するために結成された。それらの団体には、就学前児童のプレイグループ、借家人団体などの様々なセルフヘルプ・グループが含まれていた。こうしたグループの中には、自分たちでそれぞれの問題进行处理することができるグループもあったが、グループを活動を維持し、目的を達するための組織運営に必要なことについて援助が必要な団体もあった。

そして、このようなコミュニティ・グループやボランティア志願者への助言や情報の提供として、ボランティア・ビューローがソーシャルサービス協議会により1960年代に設立され確実に普及していった。また、これらのコミュニティ・グループが地域に多く設立されるにつれ、それらに対して近隣住区における特殊なニーズの発掘、委員会の運営、プロジェクトの決定や実行、実態調査、募金活動、広報キャンペーン活動、地方自治体への代表団の派遣などについて支援するいわゆる非支持的なコミュニティワークが1960年代中期に体系化され始めていった⁸⁾。

ここでイギリスにおけるコミュニティワークの系譜について若干ふれることにする。1968年にガルベキアン財団(Gulbenkian Foundation)は、研究グループを設置し、コミュニティワークにおける現在および将来の諸目的についての分析とその研修について勧告した。その報告書「地域福祉活動と社会変動—訓練に関する報告書 (Community Work and Social Change—a Report on Training)」は、その当時発生していたコミュニティワークに関する考え方の混乱を明確化する点で重要な役割を果たし⁹⁾、後にバルドック(P. Baldock 1974)が、1968年から75年を「コミュニティワーク・ブーム」と呼ぶほどの劇的な発展に貢献したのである¹⁰⁾。ここで留意すべき事は、このようにイギリスにおいて1960年代中期から1970年代前期にかけて、コミュニティワークの方法論が盛んに論じられ検討されたのは、60年代に多くの地域を基盤とした様々な性格を持つコミュニティ・グループが発生し、そのグループへの支援や関係のあり方についての専門性が問われたことが背景にある点である。

このように1960年代におけるボランティア・セクターの新たな台頭は、民間組織自体が新たなソーシャルワークの方法を開発するという点でも、また行政におけるソーシャルワークとの関係性という点でも影響を及ぼしていった。

2. ソーシャルワークとボランティア活動の関係性についての検討

－『シーボーム報告』、『エイブス報告』の内容と意義－

60年代における社会的変動を背景としながら、ボランティア活動やボランタリーセクターに対する認識が高まるにつれ、政府や全国的な民間組織においてもそれらについて関連する公式的な見解が公表された。一つは、1968年に答申された「シーボーム報告」であり、もう一つは、1969年に公表された「エイブス報告」である。

前者は、主に地方自治体におけるソーシャルサービスを提供する統合的な組織のあり方とそこにおけるソーシャルワークのあり方について提起したものであり、また後者は、ソーシャルサービスにおけるボランティアの役割とそれらを向上させる訓練のあり方、さらにソーシャルワーカーとの関係性について検討しており、それぞれ立場と視点は異なるが、この時代におけるボランティアやボランタリーセクターに関する認識はかなり共通している。我が国においては、シーボーム報告についての内容や意義についてはかなり広く知られ認識されているが、ほぼ同時期に公表されたエイブス報告については翻訳⁸⁾はされているものの、その内容や意義についてはあまりしられていない。ここでは、両報告の関係性を視野に入れながら、それぞれの報告の内容の要点にふれるとともに、この時代のボランティア活動とボランタリーセクターにとっての意義について検討することとしたい。

シーボーム報告は、1965年に労働党政府によってシーボーム(F. Seebohm)を委員長とする10名の「地方当局並びに関連対人社会サービス委員会」(The Committee on the Local Authority and Allied Personal Social Services)に対して、「イングランドおよびウェールズにおける地方自治体の対人福祉サービスの組織と責任はいかにあるべきかを再検討することであり、家族サービスの活動を効果的に実施するための保障として、なんらかの望ましい改革案を考察すること」の諮問に対する委員会答申である。1968年に提出された答申の内容は多岐にわたっているが、その中心的な課題は、すべての年齢およびハンディキャップを含む対象者に対する対人福祉サービスを提供する包括的な社会サービス部を地方自治体単位に設置するとともに、ソーシャルワークを一定の地区内で統合的に展開することを意図し、さらにコミュニティ内のボランティア活動や民間団体と協働することによって、コミュニティ自身の問題解決能力を高めようということにある。この点は、報告の次の記述にも表れている。

われわれは、コミュニティに立脚した、健全な家族志向サービスを行う部局を地方自治体に新たに設けること、また住民の誰もがそのサービスを受けられるようにすべきであること、を勧告する。この新しい部局は、社会の病原の発見とその治療に威力を発揮し、社会全体の福祉のために、ある時はサービスを提供し、またある時は逆にサービスを受ける

といったいわば、相互扶助的な社会活動を行わしめるのに、能うる限り最大限の人びとを動員することができる⁹⁾。

具体的には、従来五つの部門で提供されていた社会福祉サービス、すなわち児童部、福祉部および保健部局、教育部局、住宅部局のソーシャルワークを「対人福祉サービス」として包括的にとらえ、これまでの供給される社会資源の範囲と質の制限、サービスのコーディネーション不足、サービスのアクセスの困難性、変化するニーズへの即時対応の難しさなどを克服するために、従来の五つの社会福祉サービスの提供機関に委ねていたものを一つの組織である社会サービス部にまとめたわけである。

ここではその内容の詳細については訳書に譲る¹⁰⁾とし、本研究に関連するボランティアセクターやボランティア活動がどのように取り扱われているかに焦点をあててみることにする。

シーボーム報告では、コミュニティが福祉サービスの権威づけ、資源および効果の基盤として役立つことを強調し、特にボランティアの動員は社会サービス部での行政の重要な側面となり、それには特殊専門的な技術を要するとした¹¹⁾。

また、ボランティアセクターについて「ボランティアと民間組織」としてとりあげ、「民間団体は過去において、ソーシャル・サービスの改革に先導者的役割を果たし、また諸サービスの欠陥を明らかにし、新しいニーズを示すことへの市民参加を促す上で主要な役割を果たしているものと考えられる。」¹²⁾とボランティアセクターへの基本的な認識を示している。その上で、「社会福祉部は、よいサービスの基準を世に示すことのできる活発で外に目を向けている民間団体に対して、財政的、専門的支持を与える重要な役割をもち、専門職ワーカーおよびボランティアの双方に適切な教育・訓練の機会を与え、また核心にたいする鋭い見識を示すべきである。」¹³⁾とあるように、新たな公私関係を築くことの重要性や民間組織がセルフヘルプ・グループなど特徴ある活動を増加していることを評価し、地方自治体が財政的、あるいは適切な専門訓練の機会の提供によって一定の水準を維持することが必要であるとしている¹⁴⁾。また、地方自治体が対人福祉サービスを継続的に展開するためには、民間組織やボランティアをサービス・チームに組み込んでいくことを必要としているが、同時にボランティアがすべて専門職にかわりうるものでないことも警告しており、地方自治体はむしろ民間組織による批判を活用することが必要としている¹⁵⁾。

そして、社会サービス部とボランティアの関係、つまり自治体単位における対人福祉サービスとボランティアの具体的な関係のあり方については、エイブス報告の結果に期待する態度をとっている¹⁶⁾。

シーボーム報告の意義としては、まず第一に、ヤングハズバンドが、「多くの批判にもかかわらず、シーボーム報告書の最も重要な業績は、パーソナル・ソーシャルサ

ービスの概念に現実性を与え、確信をもって社会的ケアの守備範囲を示し、組織・サービス・サービス提供の多様性や職員研修の見地からパーソナル・ソーシャルサービスが何を意味するのか明確化したことである。」¹⁷⁾とあるように、それまで不十分であった地方自治体単位におけるパーソナル・ソーシャルサービスの供給体制の整備を図ろうとした点にあると言えよう。

また第二には、ハドレイ(R. Hadlley)が、「地方自治体内に統合あるいはその結果として大規模な部を作ろうという提言がなされている一方、報告書は、これら組織内のサービスの分権化や、コミュニティ・ネットワークの緊密な協働体制の発展を図ろうとした。」¹⁸⁾とあるように、戦後のベヴァリッジ改革による社会福祉における国家中心に推進する福祉国家体制から、社会福祉における分権化を進め、地方自治体における社会サービス部の整備によって社会福祉サービスを統合的に提供しようという試みとともに、コミュニティを基盤としたソーシャルワークを重視し、民間団体やボランティアと協働する必要性について認識し、地域内における多元的分権化を推進しようとした点にある¹⁹⁾。

続いてエイブス報告の内容とその意義について、検討することとする。

1966年6月に、National Council of Social Services(全国ソーシャルサービス協議会)とNational Institute for Social Work Training(全国ソーシャルワーク研修所)によって、「ソーシャル・サービスにおけるボランタリーワーカー(ボランティア)の役割を調査し、特にその訓練・準備の必要性和専門ソーシャルワーカーとの関係を考察すること」について審議するために、エイブス(G. M. Aves)を委員長とする委員会が設立された。委員会は、ボランティアに対する詳細で体系だったヒアリング調査を実施するとともに、当事者団体、ソーシャルワーカー協会、地方自治体協会などの関係者へのヒアリングの結果などをもとにし、1969年に「The Voluntary Worker in The Social Services」として報告書を公表している。

ソーシャル・サービスにおけるボランティアの役割について検討する必要性の背景は、先に述べたように、ソーシャルサービスの範囲の拡大に伴う多量のニーズの顕在化と専門職としての資格を有するソーシャルワーカーの絶対的不足により、ソーシャルワーカーがボランティアをコーディネートするゆとりがなかったことや、ボランティアを無料労働化したり、職員不足の軽減化に活用されたりするような事態が生じていたことにある。

報告書では、このことについて、「ソーシャルサービスは、以前より一層、広範で複雑なものになり、果たすべき役割についても次第に広く知られるようになってきている。サービスの目的は、ますます明らかになってきたし、その可能性と限界も一層はっきり認識されるようになった。また有給職員ですべてのニーズをみたそうという考え方ももしそれが実際に可能であるとしても一について疑問が生まれてきた。手短

かにいえば、すべての資源の賢明な動員によってのみ、社会は、広範な人間のニーズをみたし得るということがわかってきたのである。これらの資源のうちでも、ボランティアの行うサービスについては特に注意深く評価する必要がある。」²⁰⁾と述べている。この点でヤングハズバンドは、具体的に、「ボランティアとクライアントの接触は、例えば母親の入院の場合のような危機状況においては短期的な僅かの専門家によるサービスよりも遙かに長期にわたる期間を通して気持ちの良い信頼関係が樹立されることもある。このような継続的関心は、多問題家族の自信を増大したり、老人や障害者の孤独を軽減するようなパーソナルな関係の創造に重要となりうるものであった。」²¹⁾と指摘している。

ソーシャルサービスを提供する行政セクターの第一線としてのソーシャルワーカーとボランティアの関係性を問うということは、シーボーム報告におけるボランティア活動やボランティアセクターに関する認識についても明らかなように、ソーシャルサービスを展開する上でパーソナルな側面に着目する必要性が関係者に共通認識されてきたからと言える。シーボーム報告は、先にのべたように行政セクターの立場から対人福祉サービスの拡充とそれを提供する地方自治体の包括的な組織の整備、さらにコミュニティを基盤としたソーシャルワークのあり方を提起したものである。エイブス報告は、民間の立場から対人福祉サービスの提供におけるボランティア活動をコーディネート、またはオーガナイズする機能を高めるために、公私協働について特にソーシャルワークとボランティアの関係に焦点化して検討したのである²²⁾。両者は立場の違いはあるものの、ボランティア活動と民間非営利組織の意義と方向性については、まさに表裏一体の関係にあるとあってよいであろう。

続いて、報告の内容について論を進めることとする。エイブス報告では、まず次のようにボランティア活動の積極的な意義について述べている。

ボランティアは、コミュニティ自体がその住民のニーズを発見し、それをみたす過程に参加する一つの手段である。ボランティアを募る分野が広がれば広がるほど、その意義もますます深くなる。ボランティアは、行政の縦割りの機構にとらわれなくてもすむために、諸サービス間の境界を無視することができ、人間のニーズそのものに、目をむけることができるものである²³⁾。

また、当時の民間団体のボランティアの状況については、次の様な例を具体的にあげている。

全英老人福祉協議会に加盟している1,500団体のうち、18団体は26,000人以上のボランティアを擁している。全国民間青少年団体協議会(Standing Conference of National Vo-

luntary Youth Organizations)の常任委員会のメンバーの5団体では50,000人以上のボランティアを抱えているという。イギリス赤十字協会(British Red Cross Society)の支部の内3支部で1,550人のボランティアを擁しており、その内の1支部だけで1,000人のボランティアがいるという。女王記念婦人ボランティア協会(Women's Royal Voluntary Service)の46支部では、ボランティアの全登録員は145,000人である。主としてロンドンを中心に活動しているTask Forceでは10,000人からのボランティアを擁している²⁴⁾。

このように当時の民間団体におけるボランティアのパワーに着目した上で、委員会は、初めて6つの全国規模の民間団体の地方支部で活動しているボランティア114人への詳細なヒアリング調査を試みている。また全部で800人のボランティアからの情報収集を行っている。ボランティアに対する調査は、ボランティア活動をするに至った契機、動機、ボランティア活動を行って満足していること、あるいは挫折感を感じることに、ボランティアは自分自身をどう見ているか、社会的活動に対する自分自身の貢献度についてどう思っているかなどについてである。

特にボランティアに携わっている階層について、それまでボランティアとして一般的に考えられたのは中流階級の婦人層であったが、調査の結果必ずしも中流階級の婦人層がもはや全体の中で圧倒的多数でなく、予想以上に年齢の幅も広がっており、男性が重要な役割を演じていることを指摘している²⁵⁾。また、ボランティアを行う動機についても、愛他主義(altruism)、すなはち他人を助けたいという気持ちが共通しているものの、ボランティア活動によってある種の経験をすることが自分のためになるとか、友人を得るためにとかの動機もうかがえることを指摘している。

また、ボランティアのソーシャルワーカーへの態度を分析するとともに、関係者(中央政府、地方自治体職員、ソーシャルワーカー、対象者)の見解を分析し(第4章)、ソーシャルサービスにおけるボランティアの多様な活動内容について分類・整理することを試みている(第5章)。そして、ボランティアが活動しているいかなるサービスにおいても、ボランティアの活動を組織化することの重要性を説き、専門資格のない有給職員、ボランティア、ソーシャルワーカーによるオーガナイザーの配置と訓練が必要としている。さらに、ボランティアの活動人員の補充・訓練・選択等の機能を持つボランティア・ビューローの設置が全国的に広がる必要性と、地方におけるネットワークとして公営・民営施設や関係機関による地方合同委員会の設置を提起している(第6章)。

さらに、ボランティアの募集や準備教育と訓練について現状分析するとともに、具体的な方法について、あらゆる社会階層から活発な募集をすべきだとし、準備教育と訓練のあり方の充実について具体的な方法を提言している(第7、8章)。また、ボランティア活動の全国的なまとめ役としてボランティア財団(Volunteer Foundation)

の設立を勧告している。

以上がエイブス報告の概要であるが、その意義についてヤングハズバンドは、「エイブス報告書は、多くの様々な状況におけるボランティアの効果的な活用と彼らの持つ研修や支援へのニーズを明確化することによって、ボランティアに関する新理念と旧理念間の紛争を解決するのに役立った。」²⁶⁾とし、またさらに、「同報告書の勧告は、その後の諸発展に大きな影響を与え、それが、ボランティアの研修、組織、支援、関連研修コースの増加、およびボランティア研究の認識に関して公私団体が各々の実践を省みるように奨励したからである。」²⁷⁾とその後の影響の大きさについて述べている。

エイブス報告の評価については、様々な視点から論ずることができようが、社会福祉における行政責任とサービスの範囲が拡大している時代(シーボーム報告が象徴している)に、ボランティアセクターの役割の中でも、特にボランティア活動とソーシャルワークの関係性に注目し、個々のクライアントに対するインフォーマルケアをより意図的、組織的に展開する視点からボランティア活動への参加の保障と場の拡大について具体的な方法論を提示したことにあると言える。

つまり筆者が第二仮説として設定した、インフォーマルケアをさらに効果的なものとしていくために、ボランティアアクティビティを組織化していくプロセスにおいて、ソーシャルワークの方法や民間非営利組織に対する支援のあり方が求められることを、当時のイギリスの社会福祉の状況に即して具体的に提起した点にあると言えよう。そしてそれは、60年代におけるイギリスの社会福祉領域における民間非営利組織の新たな展開が特にソーシャルサービスにおけるボランティア活動の役割について社会的な認知を高めた成果であるとも言えよう。

3. シーボーム改革以後におけるボランティアセクターの動向

1970年前半におけるイギリスのボランティアセクターについての特徴的な動向は、第一には、先に述べたように60年代において新たな民間組織の台頭やボランティア活動に対して評価が高まり、それらがシーボーム報告やエイブス報告の内容に反映されたことである。そして、そのことにより実際に政府や地方自治体に民間団体やボランティア活動を所管する部署が設置されたり、担当者が配置されたことにより、行政とボランティアセクターとが協働する体制が強まった点である。第二には、地方自治体において、社会サービス部の再編成による対人福祉サービスの拡充が図られ、それとともに公的なサービスを補充するボランティア活動の組織化と民間組織の実験的な試みなど対人福祉サービスに関わる民間非営利組織による活動展開やボランティア活動の質的な充実が試みられたことである。ジョンソン(N. Johnson)は、1970年代に社会福

社領域において民間組織に対する関心が、学問的、専門的に、また行政上からも高まり論議が盛んになったとし、その理由として具体的に次のような五点をあげている²⁸⁾。

- (1) 1972年、内務省内に民間団体と行政との関係について、また、様々な部門の民間部門に対する関心と、かかわり方について焦点を明確にするために民間福祉部(Voluntary Service Unit)を設置した。
- (2) 1973年、ボランティア活動を活発にし、民間団体の活動の調整を推進するためにボランティアセンターが設立された。
- (3) 1974年にロウントリー記念財団と英国カーネギー財団の後援により、ウォルフenden委員会が組織され、委員会は社会分野と環境分野の民間組織の調査を行うとともに、今後の民間団体の役割と機能について広範に議論し、一定の方向性を提示した。
- (4) 1971年、地方自治体に社会サービスが設置されると、とくに民間団体と連携するためのスタッフが数多く採用され、民間社会福祉の役割や、行政職員に対する民間職員の関係が真剣に検討された。
- (5) 民間団体のあり方についてのこのような急速な動きに対し、研究面での反応はゆるやかに展開された。しかし、その後は様々な局面からの民間社会福祉に関する研究がなされ発表されるようになってきている。

ジョンソンは、このような発展は、まさに民間社会サービスのもつ重要性を意味するものにほかならないとし、どのような基準であれ、またその団体数、サービスの範囲、資源あるいは人員にかかわらず民間部門の意義は確実に became と指摘している²⁹⁾。

シーボーム報告とエイブス報告におけるソーシャルサービス提供におけるコミュニティ志向、インフォーマルケアやボランティア活動の効果的な活用についての志向は、1970年代前半に政府や地方自治体によってある程度共通認識されることにより、公私協働の体制によって実験的な試みがなされていくことになる。

1968年のシーボーム報告を受けた1970年に制定された「地方自治体ソーシャルサービス法」は、地方自治体における単一の社会サービス部に社会福祉を再編するという認識のもとに施行された。同法はシーボーム勧告を基本的に受け入れたものであるが、シーボーム委員会の勧告の内容をすべて反映するものにはなっていなかった。この地方自治体ソーシャルサービス法の施行がもたらした改革の具体的な内容の成果については、批判も含め様々な視点から指摘されており、多くを他に譲ることとする³⁰⁾が、ここでは、本研究の主題である社会サービス部において展開された対人福祉サービスと民間非営利組織、ボランティア活動との関係性が1970年に具体的にどう展開されたかに焦点を絞って述べることにする。

エイブス報告は、ソーシャルサービスにおけるボランティアの適切な役割と業務は

絶えず明確化されていなければならないとし、常勤ないし非常勤のボランティア・オーガナイザーが必要であり、主として地方自治体の助成によるボランティア・ビューローの包括的なネットワークが必要であると提言していたが、その提言は、1970年の地方自治体社会サービス法の施行以降実施に移され、ボランティア・サービス・オーガナイザーが数多く採用されるとともに、ボランティア・ビューローも地方自治体単位に次々と設立されていった。1975年には約140のビューローが存在していた。そして、エイブス報告が提起したボランティアの研修および支援を含む対人福祉サービスを提供する上でのボランティアの効果的活用法について様々な試みがなされた。また、政府の対人福祉サービスの提供において民間組織やボランティア活動を積極的に活用しようとの方針により、民間組織にかなり多くの補助金が与えられ、それによって、民間組織は、ボランティアの募集・研修・活用をサポートすることが可能となっていった。例えば、就学前プレイグループ協会や他の団体のように、常勤の地区担当職員を採用することができた団体もあった。また、1975年にはハドレイ(R. Hadlley)などによるボランティアの有効性に対するアセスメントを行う最初の体系的な研究が実施された。これは、社会的に孤独な状況におかれている老人を訪問したタスクフォースの青少年ボランティアに関する研究であり、エイブス報告で示されたボランティアの適切な選抜、オリエンテーション、マッチングおよび活動中の支援の必要性を裏づける結果を示したものであった³¹⁾。

このように、1970年代の中頃までに、社会サービス部や民間組織における様々な実験事業をとおして、非常に多数のボランティアが民間組織と同様、公的ソーシャルサービスにおいても活動し、個人や集団による多くの形態のボランティア活動が活発化し、コミュニティ形成における中心的な役割を担うとの風潮が高まっていったと言える。

これまで述べてきたように1960年代から1970年代の前期までの期間は、イギリスのボランティア・セクターの戦後の変遷にとって、極めて重要な変化と意義を有する時代であったと言える。それは、戦後の福祉国家体制下における社会サービスの拡大期にあって、60年代における社会的変動を背景としながら、必ずしもこれまでの伝統的な価値観にはまらない多様な価値観に基づくボランティア活動や民間組織が出現し、一定の社会的認知を得ていった時代であると言える。特にシーボーム報告に象徴されるように、社会福祉にとっては、従来の入所ケアだけでなく対人福祉サービスの拡充が求められる情勢において、エイブス報告の意図したソーシャルワークにおけるボランティア活動の位置づけや、新旧の民間組織におけるソーシャルワークの領域における実験的、開拓的な取り組みは、ボランティア・セクターの存在意義について、多くの示唆を含んでいると考えられる。また、特に70年代前期において政府、地方自治体ともボランティア・セクターとの協働的なアプローチを志向する実質的な体制がなされた

ことは、その後のボランティアセクターと行政セクターとの関係性にとって大きな意味を持っていたと言うことができよう。

(注)

- 1) Townsent, P., *The Last Refuge*, Routledge, 1964, pp. 229-256.
- 2) Taylor, M & Kendall, J., *History of the Voluntary Sector, The voluntary sector in the UK*, p. 55.
- 3) Johnson, N., *The Changing Role of the Voluntary sector in Britain from 1945 to the present day*, Kuhnle, S & Selle, P., *Government and Voluntary Organizations*, Avebury, 1992, p. 89.
- 4) Sheard, J., *Volunteerling and Society: from 1960' to 1990'*, Hedley, R & Smith, J. D., *Volunteerling and Society: Principles & Practice*, Bedford square press, 1992, 小田兼三・野上文夫監訳『市民生活とボランティア—ヨーロッパの現実』1993, p. 27.
- 5) Younghusband, E. L., *Social Work in Britain 1950-1975*, George Allen & Unwin, 本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史 上 1950-1975』誠信書房, 1984, pp. 302-303.
- 6) Younghusband, E. L. (訳書) *ibid.*, p. 327.
- 7) Sheard, J., *ibid.*, pp. 27-30.
- 8) Younghusband, E. L. (訳書) *ibid.*, p. 291.
- 9) Younghusband, E. L. (訳書) *ibid.*, p. 292.
- 10) Baldock, P., *Community Work and Social Work*, Routledge & Kegan Paul, 1974.
- 11) 1971年に国際社会福祉協議会日本国委員会によって、『イギリスのボランティア』として翻訳されている。
- 12) Seebohm Committee, *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, HMSO, 1968, 小田兼三訳『地方自治体と対人福祉サービス(シーボーム報告)』相川書房, 1989年, p. 3.
- 13) 同上
- 14) Seebohm Committee, *ibid.*, pp. 213-214.
- 15) Seebohm Committee, *ibid.*, pp. 220-221.
- 16) Seebohm Committee, *ibid.*, pp. 221.
- 17) Seebohm Committee, *ibid.*, pp. 220-221.
- 18) Seebohm Committee, *ibid.*, pp. 221-223.
- 19) Seebohm Committee, *ibid.*, pp. 221-222. シーボーム報告では、社会サービス部とボランティアの関係が発展をとげるべきだというごく一般的な示唆にとどめてい

る。

- 20) Younghusband, E. L. (訳書) ibid., p. 279.
- 21) Hadley, R., Cooper, M., Dale, P., & Stacy, G., A Community Social Worker's Handbook. Tavistock Publications Ltd, 1987, 小田兼三, 清水隆則監訳『コミュニティ・ソーシャルワーク』川島書店, 1993, p. 3.
- 22) 小田兼三『現代イギリス社会福祉研究』川島書店, 1993, pp. 210-211.
- 23) The Voluntary Worker in the Social Services, Report of a Committee Jointly set up by the NCSS and NISWT under the Chairman of Geraldine M. Aves, 1969, 国際社会福祉協議会訳『イギリスのボランティア』, 1971, pp. 1-2.
- 24) Younghusband, E. L. (訳書) ibid., p. 327.
- 25) The Voluntary Worker in the Social Services, (訳書) ibid., pp. 6-13.
- 26) 同上書, p. 7.
- 27) 同上書, p. 18.
- 28) 同上書, pp. 15-18.
- 29) Younghusband, E. L. (訳書) ibid., p. 327.
- 30) 同上
- 31) Johnson, N., Voluntary Social Services, Martin Robertson & Company, Basil Blackwell, 1981, 田端光美監訳『イギリスの民間社会福祉活動』全国社会福祉協議会, 1989, p. 16.
- 32) 同上. pp. 16-17.
- 33) シーボーム改革が具体的にどのような変化を伴ったについては、以下が参考となる。
Younghusband, E. L., Social Work in Britain 1950-1975, George Allen & Unwin, 本出祐之監訳『英国ソーシャルワーク史 上 1950-1975』誠信書房, 1984, pp. 280-293.
Marshall, T. H., Social Policy in Twentieth Century, Hutchinson Publishing Group, 1975, 岡田藤太郎訳『20世紀における社会（福祉）政策』相川書房, 1981, p. 235-243.
小田兼三『現代イギリス社会福祉研究』川島書店, 1993, 前掲書, pp. 154-157. 並びに pp. 348-357.
- 34) Younghusband, E. L. (訳書) ibid., pp. 328-329.

第4章 福祉国家の変容とボランティアセクターの位置づけ

前章で見てきたように、1970年代前期におけるシーボーム改革において、ボランティアセクターの存在意義が公式に認められ、政府や自治体の担当部署が設置されるとともに、ボランティアセクターと行政セクターの協働的なアプローチの志向が高まっていた。

しかし、1973年のオイルショックが引き金となった経済危機は、急激なインフレーションをもたらし、公共支出の抑制に対する強い圧力を生じた。そして、このような公費の支出拡大の時代の終りは、福祉国家に対する合意の時代の終わりを予告していたとも言える。これまでの公的責任の拡大の論理が、一変して効率化や合理化への論理に変化したことは、社会福祉に関わる者に大きな同様と混乱を与えていった。このことは、ボランティア活動や民間非営利組織にとっても多くの意味を持っていた。つまり、拡大の時代では、ボランティアセクターは、福祉国家の限界に付加的サービスを供給したり、また新しいサービスを開拓する際に、合法的な役割をもっていることが一般的に認められていた。しかし、社会サービス財源の削減が決定されると、ボランティアセクターの存在は、これまでの位置づけとかなり性格を異なるものに移行せざるをえない不安定なものになっていった。

本章では、1973年のオイルショックを契機としてイギリスが深刻な経済的危機を迎えて、福祉国家型の公的責任の拡大の論理が変質し、コミュニティケアやソーシャルワークに関する様々な論議を巻き起こり、特に1990年の「国民保健サービス及びコミュニティケア法(National Health Service and Community Care Act)」によって、コミュニティケアに関する新たなシステムが形成されるまでの時代を、戦後のイギリスの社会福祉の展開とボランティアセクターの変遷における第三期として位置づけ、この時代において、ボランティアセクターがどのような論理のもとにどのように位置づけられ、また実際にどのような変化が見られたのかについて検討することとしたい。

1. 福祉国家危機の時代におけるボランティアセクターの状況

ここでは先ず、シーボーム改革以降の1970年代の中期から後期における社会福祉領域におけるボランティアセクターの状況について、その組織の数と種類、財源と人的資源、ボランティア活動の状況などの側面から把握し、その実像について可能な限り明らかにすることとしたい。

1) 組織の数と種類について

まず組織の数の状況についてであるが、チャリティ委員会への登録団体数は、1970年が76,648であったのが1975年には12万に及び、1977年には約12万6,000、さらに1979年には129,212と70年代を通してその数が増加していることを示している。そしてその中でも対人福祉サービスに関連する領域の組織の数が増加していることが特徴となっている¹⁾。

将来のボランティアセクターのあり方に対して検討した1978年に公表された「ウォルフunden報告(Report of Wolfenden Committee Report)」では、当時のボランティアセクターの状況について調査しているが、それによると、社会・環境サービス領域(Social and Environmental services)の民間団体、具体的には五つの社会サービス(① 社会保障(social security) ② 保健(health) ③教育(education ④ 対人福祉サービス(personal social services) ⑤ 住宅(housing))と自然および環境問題を取り扱うサービス(environment)の内、対人福祉サービスの分野は、他の領域の中で唯一、行政セクターよりもボランティアセクターの方が、マンパワーの点でより大きな影響力を与えているとしている²⁾。しかし、それらの対人福祉サービスに関する全国的組織の実態を完全に把握することは非常に困難な作業であり、ジョンソン(N. Jonson)は、約400の組織をリストアップしているが³⁾、ウォルフunden委員会はその作業については不可能であるとして特に行っていない。

当時の民間組織の実態について、特に地域レベルにおける民間組織の実態を把握する調査がいくつか試みられている。ニュートン(k. Newton 1976)は、約人口110万人のバーミンガムにおける4,264の団体をリストアップしたが、実際にはその他におよそ1,000くらいの団体があり、もっと詳細に調査すれば、あと4,000くらいはあるだろうと推測している。このニュートンのリストには、858の社会福祉関連の団体が数えられ、全体の20.1%と約5分の1となっており、地域レベルにおいても社会福祉に関する民間組織の比率がかなり高いことを示している。またカズンズ(P. F. Cousins. 1978)は、ロンドンの3つの区、ブラムリイ、ラムベス、レウィッシュにおける民間団体の調査で、計2,700のグループをリストアップしている。さらに、ウォルフunden報告

の一貫として行われた調査で、ハッチ(S. Hatch. 1980)は、イギリスの3つの都市をアングルブリッジ、フォーガム、カークフォーク、またグラスゴウの人口規模約2万人の小規模の町をクレイグウッド、レバンシイルという仮称をつけて調査し、1970年から1976年の間に存在している社会福祉に関する民間団体の実態について明らかにしている⁴⁾。それらの一連の地域レベルにおける調査研究に基づく社会福祉領域の民間組織の数については、ジョンソンが次の表4-1に整理している⁵⁾。

ウォルフェンデン報告で調査された5つの地域については、地域的な特徴についても述べられており⁶⁾、それらの詳細についてはここでは省力するが、いずれにしても人口規模が小さい地域においても多くの社会福祉関連の民間組織が存在していることがうかがえる。

このように1970年代の半ばから後期において、対人福祉サービスの領域において民間非営利組織の組織数が増加傾向を示していることの直接的な原因は、対人福祉サービスの領域における社会的ニーズが高まり、行政だけでは対応できない領域においてサービス提供を実施する団体やセルフヘルプ・グループなど多様な性格を有する民間組織が組織化されたことにあると推測される。また間接的な原因としては、このような組織やボランティア活動の意義がシーボーム改革などによって認知され、各地にボランティア・ビューローが設置されたり、中央・地方レベルにおいて民間部門の担当部署やスタッフが設置されたことにより、ボランティア・セクターと行政とのパートナ

表 4 - 1 ある地域における社会福祉組織

町名	人口(千人)	人口1,000人あたり民間社会福祉組織数
バーミンガム	1,107	8
ブロムレイ	304	9
ラムベス	329	5
レウィッシュ	281	9
アングルブリッジ	95	16
フォーガム	263	11
カークフォース	50	12
クレイグウッド	20	14
レバンシイル	20	15

所収:N. Jonson, Voluntary Social Services, 1981, 田端光美監訳『イギリスの民間社会福祉活動-その歴史と現状』, 全国社会福祉協議会, 1989, p. 18.

ーシップが高まり、行政からの補助金による助成を通して組織化が奨励されたことなどによると考えられる。

そして、これらの組織の活動内容の種類は非常に多様であり、ジョンソンは、「例えば問題家族、あるいは、児童、被虐待女性、身体障害や精神障害のある人たち、老人、入院患者、国家給付の受給者、未亡人、孤児、ホームレス、困窮した良家の人々、遭難した漁師や船員、囚人や囚人だった人、アルコール依存者や薬物中毒者など、多くの問題に対する組織がある。また、そのなかにはセルフヘルプ・グループ、対象者に奉仕活動をするグループ、情報提供や助言を専門とするグループやグループ間の活動を調整するグループなども存在する。」⁷⁾と述べており、当時の社会福祉に関する民間組織の活動内容の多様性がうかがえる。

2) 財源とマンパワーの状況

次にこれらの民間組織の財源とマンパワーの状況について述べることにする。ジョンソンは、ボランティアセクターの財源についての正確なデータを把握する困難性について述べている。例えば、中央統計局(Central Statistical Office)によると、1975年に登録しているチャリティの収入総額は14億4,000万ポンドとなっており、ウォルフenden報告では、その内社会・環境サービス領域の民間組織の総収入が約10億ポンドになると試算している⁸⁾。しかしそれに対して、オースチン(M. Oustin)と(J. Boznet)は、同年の概算は36億1,500万ポンドであるとしており、その正確なデータの把握の困難性がうかがえる。ジョンソンは、オースチンとボズネットのデータの方が正確ではないかとしており、ここでは参考までにオースチンとボズネットの集計データを表4-2に示すことにする。

このデータからは、当時の民間組織の財源の多様性、また会費や個人、企業からの寄付金などが財源としての重要な位置を示していることがうかがえる。それに比べて、政府、地方自治体からの補助金の比率は8%とこの時期それほど高い比率を示していないことを示していると言えよう。

このように1975年時点で、民間組織にとって会費や寄付金また事業収入などの民間財源が高い比率を示しているが、このような傾向は必ずしも楽観できる状況になく、特に寄付金については、1970年から75年にかけて民間からの寄付は67%増加しているが、物価は84%上昇しており、ウォルフenden報告では、この数値を小売物価指数を用いて調整すると、実質的に民間からの寄付は32%減少したとしている。さらに、公共支出調査委員会(Public Expenditure Survey Committee)の対人福祉サービスの支出は124%上昇しており、この数値を用いて調整すると実質44%の減少になると指摘している⁹⁾。しかもこの当時イギリスは、深刻な経済危機の状態にあって公共支出削減

表4-2 「チャリティ」登録団体の総収入(1975年)

M. オースチン & J. ポズネットによる集計(1979)

財源	収入(100万ポンド)	総収入に対する割合(%)
賃貸料、配当金、出資金	599	16.6
中央及び地方政府からの補助金	290	8.0
個人、企業からの寄付金	828	22.9
売り上げ費	512	14.9
会費	1,185	38.2
その他	201	5.5
合計	3,615	100

所収: N. Jonson, Voluntary Social Services, 1981, 田端光美監訳『イギリスの民間社会福祉活動-その歴史と現状』, 全国社会福祉協議会, 1989, p. 187.

の施策を打ち出しており、民間寄付の実質的な減少を行政からの補助で補うことには相当な困難な状況にあった。ジョンソンは、民間組織がかなり情緒的なキャンペーンを行う傾向などを指摘している¹⁰⁾が、当時の経済的情勢の影響によって民間組織がかなり資金調達に苦勞したことがうかがえる。

次に民間組織のマンパワーの状況について述べてみたい。1975年に対人福祉サービス協議会(Personal Social Services Council)は、民間の対人福祉サービスに関連する組織のマンパワーに関する最初の研究を実施した。その調査は、44の全国的規模の団体について行われているが、それによるとこれらの団体だけで、公的サービスの約6分の1にあたる13,517人から15,270人の間の数のワーカーを雇用していることが判明した。しかし、それらの各民間組織におけるソーシャルワーク資格認定証(CQSW)あるいは居住施設ケア資格の保持者の比率は、ほぼ100%からゼロまで多種多様であり、少なくとも職員総数のうちの12,000名は、ソーシャルワーク資格認定証かソーシャルサービス認定証(CSS)の研修を必要としているとしている¹¹⁾。

このことは、1960年代後半から70年代前半にかけて民間組織が対人福祉サービスの提供において重要な役割を果たすというコンセンサスが形成されたにもかかわらず、ボランティアセクターにおけるスタッフの研修や訓練、マネジメント領域における専門職化は相変わらず不十分な状況にあったことを示していると言えよう。

3) ボランティア活動の状況

この当時のボランティア活動の状況を示すものとして、1976年9月に実施した全国世論調査がある¹²⁾。

その結果によると、過去12か月間のボランティア活動の経験者は、全体の16.6%となっており、その内民間組織をとおして先にあげた社会・環境的サービス領域でボランティア活動をしたと回答した人は全体の10.2%となっている。また過去1週間以内で活動した人は9.1%で、その内社会・環境サービス領域では7.5%となっている。また平均活動時間は、週当たり約6時間となっている。そのことからウォルフenden委員会では、1年間に16歳以上の約500万人がボランティア活動に参加し、毎週延べ約1600万時間のボランティアがどこかで活動しており、これをフルタイムの勤労者に換算すると40万人に相当するとの結論を得ている¹³⁾。また、ボランティア活動の全体の約3分の2が、対人福祉サービスの分野に向けられていることを示している。

さらに、この世論調査の結果によると、中産階級の方が、筋肉労働者やその家族よりも民間の協会(Voluntary associations)に多く所属する傾向が示されており、また上・中の経営・管理・専門職の人々の30%がボランティア活動に参加していたのに対して、半熟練・不熟練筋肉労働者や国民年金の労働者などの参加は9%となっている。また、組織活動ではなく、インフォーマルな形で行われる援助は、社会階層にかかわりなく行われる傾向がうかがえる。しかし、社会・環境サービス分野での「組織化された活動」には、中産階級の人々の階層がより多いということなどが示されている。

ここで留意すべき点は、組織的な活動においては中産階級の活動が中心ではあるが、エイブス報告でも指摘していたように、ボランティア活動への参加層が性、年齢層の広がりや動機の多様化に示されているように、伝統的な博愛事業の担い手とは異なる活動層が現れていることであり、ボランティア活動の近代化とも言える現象が60年代に始まり70年代にかけて定着化しつつあったという点である¹⁴⁾。

以上が、1970代中期におけるボランタリーセクターの概況である。一方当時の労働党政府のボランタリーセクターに対する政策であるが、1977年に社会サービス大臣のデビット・エンナルズは、「全国的な良き隣人」キャンペーンを始めた。また、政府のボランティアについての作業部会は、1979年3月に、「ボランティアの活用は、特に高齢者が増加しケアを必要としている地域や公的サービスがニーズを充足するのに困難な地域では、可能な限り拡張すべきである」と提起している¹⁵⁾。1974年3月から79年4月までの労働党政府によるボランタリーセクターに対する政策は、基本的には国家の経済的、産業的危機に起因する深刻な問題へ揺れつつも、あまりイデオロギー色を前面にださず現実主義的な対応をとろうとしたと言えよう。

2. 福祉多元主義の論理とボランティアセクターの位置づけ

1968年のシーボーム報告とそれに基づく1970年以降のシーボーム改革は、イギリスの福祉国家路線を国家主導型から地方分権型への転換、公民ミックス、当事者参加などの枠組みを提示することによって、より多元主義化させる契機となったといえる。

また、1970年代前半にはイギリスにもニルジェ(Nirje)やヴォルフエンズベルガー(Wolhensberger)などのノーマライゼーションの理論が紹介され、広く受けいられるにつれコミュニティケアのあり方についての認識が高まっていた。

しかし、先に述べたように1973年のオイルショックによってイギリス経済が大きな危機を迎えるに至って、従来の福祉国家型の公共支出拡大に対する圧力が高まってくにつれ、従来の福祉国家に対する合意は揺り動かされ、次第に社会福祉に関する論調の変化と混乱をもたらしていった。それは、特に1979年5月に誕生したサッチャー政権が、国有産業の民営化(privatisation)を進め、さらに国民保健サービスや対人福祉サービスなどの社会サービスの分野にまでその民営化政策を押し進めようとしてきた政策展開と深く関連がある。その民営化政策が展開される状況において、社会福祉のあり方は、福祉多元主義(welfare pluralism)、分権的多元主義(decentralised pluralism)、保守的福祉多元主義(conservative welfare pluralism)、民営化主義(privatism)などが、類似した用語を用いながらも、異なった政治的、経済的、社会的意味合いを付されて論争されるような状態となった¹⁶⁾。

ここでは、このようなイギリスの変動の時代に盛んに論じられた社会福祉のあり方についての論議の中で、ボランティアセクターはどのように位置づけられたのかについて明らかにすることを試みることにする。

そして、先ずこの時代において福祉多元論について最初に提起し、その後のイギリスの社会福祉のあり方に関する論議にも大きな影響を与えた1978年の「ウォルフエンデン報告」の内容と意義についてふれることにする。この報告は当時のボランティアセクターをめぐる状況や環境についても分析しており、それらの点から当時のボランティアセクターの動向を知る上でも大いに参考になると考えられる。なお、本報告は、全12章で構成され224ページにも及ぶものであり、すでに中野によってかなり詳細に紹介されているのでここでは主たる要点に限り紹介することとする。

1) 「ウォルフエンデン報告」の内容とその意義

(1) 目的と対象

1974年にジョセフ・ラウントリー記念財団と英国カーネギー財団の委託を受けて、

ウォルフenden卿 (Lord Wolfenden)を委員長とする10名の委員からなる委員会が組織された。この委員会は、今後4半世紀における民間組織の役割と機能の総合的検討を行うことを目的としていた。委員会は民間非営利セクターに対する綿密な調査を基に、1977年11月に「The Future of Voluntary Organizations」を答申し、報告書は翌年公開されている。

両財団が、委員会を設置した具体的な意図は、第一に、民間組織や民間活動に関わる個人に対する以後25年間の適切な資金配分計画の策定であり、第二には、過去30年間にわたる福祉国家政策により、民間福祉活動の多くが行政セクターとの関係を深めており、このような民間福祉活動に対する政策枠組みが与えた影響についてこれまで総合的な検討が行われてこなかったもので、今後の公的な規制のあり方を含めて、民間団体の将来のあり方を検討すべきということにある¹⁷⁾。また、委員会の検討の対象は、先に示したように、社会・環境サービス領域(Social and Environmental services)、具体的には(五つの社会サービス(① 社会保障(social security) ② 保健(health) ③教育(education ④ 対人福祉サービス(personal social services) ⑤ 住宅(housing)と自然および環境問題を取り扱うサービス(environment))の民間組織に絞っており、ボランティア及び家族、友人、隣人などのインフォーマルセクターは直接の対象とはしていない。その点で、ボランティア活動とソーシャルワークの関係を主たる対象としたエイブス報告と大きく異なる点である。

報告は、以下の全12章(第1章 背景とアプローチ、第2章 ボランタリーセクターの見通し、第3章 ボランタリーセクターの現状、第4章 政府とボランタリーセクター、第5章 地方自治体とボランタリーセクター、第6章 地方レベルの媒介団体(intermediary bodies)、第7章 全国レベルの媒介団体、第8章 自立、責任、そして有効性第9章 財政、第10章 地域社会開発のための政府の資金提供、第11章 今後の動向、第12章最終的結論)で構成されている。ここでは、これらの内容の詳細については省略し、この報告が社会福祉領域におけるボランタリーセクターの位置と役割について提起した論点に関係する主たる内容について検討することとする。

この報告では、検討の対象としている民間組織(voluntary organizations)について、特に定義づけを行っていない。またその類型化についても、一応規模、歴史、運営の形態、提供しているサービスの性質などから類型化を試みたとしているが、これまで異なった目的で異なる類型化がなされており、ある特定の類型を用いると混乱の危険性があるとし、特に独自の類型化を行っていない¹⁸⁾。むしろ委員会は、200年前からその当時までの民間組織の歴史的沿革という縦軸と、前節で取り上げたように地域レベルにおける民間組織の実態をとらえる横軸の両方から、今後の民間組織の方向性を検討しようとしている。地域レベルにおける調査は、先にふれたように、ロンドンと他の地方の計5地域を選択し、その地域における民間組織の数や活動内容の実態につ

いて調査している。

(2) ウォルフェンデン報告における福祉多元主義と

ボランティアセクターの位置づけ

ここでは、ウォルフェンデン報告が提示している福祉多元主義の内容と、そこにおけるボランティアセクターの位置と役割について整理しておくこととする。

報告では、イギリスのこれまでの社会サービスと民間組織の歴史的発展を踏まえ、現在の社会サービスに求められる主要な点として、第一に、重要な社会的ニーズを充足するために、家族や友人、隣人による社会的な援助によるインフォーマル・システム(The In-formal System)や市場システム(The Commercial System)、行政システム(The Statutory System)、民間非営利システム(The Voluntary System)から成る多元的(Pluralistic)なシステムによる個々の活動だけでなく、共同的な活動(collective action)を強化すべきとし、第二に、権力がいくつもの政治的・社会的・経済的諸制度にわたって広がり、ごく少数の単一構造に集中しないシステムを維持するよう保障すべきであるとし、その中で民間組織(Voluntary organizations)の機能と役割を積極的に評価し、その独自性と自律性を防衛する必要性を提唱している¹⁹⁾。

そして、これら4セクターのうち、インフォーマル・システムは、基本的かつ人間としての自然な福祉システムであるが、①専門的な助言を行えない ②社会サービスに必要な機器等を利用できない ③ 時代や地域によりネットワークに違いがあるなどの限界があるが、社会的な援助の主要な源泉であるので、このシステムを支持する政策の発展が望まれるとしている。市場システムは、個人保険によって代表されており、貧富の格差によってサービス購入が決定されるので、行政が持たざる者の弁護的役割を果たさなければならないとしている。行政システムについては、近年特に政府及び地方公共団体の予算総額中社会サービス分野の支出が、1951年には38.9%から75年には53.5%と増大して、行政セクターにおける社会サービスの分野の重要性が増していることを指摘している。行政システムの利点としては、①普遍的に利用できる ②ニーズのある少数者をニーズにない多数者により支えることができる ③平等な取り扱いができる ④均一の水準を保つことができる ⑤選挙民の代表によるコントロールができることなどがあげられるとしている。逆にその欠点として、①通常はコスト高になる傾向がある ②サービスが大規模かつ独占的に供給される ③実際には民主的なコントロールが困難 ④社会サービスの供給への住民の直接の関与を遠ざける傾向があるなどの点をあげている。そして、これらの欠点の解決には、他のセクターへに供給を振り替える方法では解決されず、その供給方法の改善を検討すべきであるとしている。そしてその改革の責任は、本来行政セクター自身にあるが、民間非営利セ

クターは、そのような変革を引き起こすためのプレッシャーグループとして機能することができるとしている²⁰⁾。

民間非営利システムについては、社会的なニーズ充足に対してなす貢献ばかりでなく、多元的な社会(pluralist society)を維持していくために為される貢献を高く評価している。すなわち、社会への直接参加の可能性を提供しており、広範囲な大衆の直接参加を可能にする手段としての潜在力を持っている。そして、ボランティアセクターの行政セクターとの関係については、現存するサービスの供給範囲の拡大、行政によるサービス水準や質の向上、政府・地方自治体によるサービスが供給されない場合やサービスが極端に不足している場合には代替的にサービスを提供することによって貢献できるとした。また、インフォーマル・セクターとの関係では、相互に支え合う方向で共存可能であり、ボランティアセクターは、インフォーマル・セクターのイニシアティブにより成長できるし、逆にそれは、インフォーマルなネットワークを支援できるとした²¹⁾。

そして、イギリスの社会サービスに求められる具体的な内容として、1. ボランティアセクターと行政セクターを中心とする各セクターの連携の必要性、2. 各セクターの役割分担に関する普遍的な類型の否定、3. 社会福祉実践の積み重ねによる経済的良識の必要性、4. 福祉の消費者の選択権を重要視し、各セクター部門の福祉形態が消費者ニーズに合わせるべく準備されているべきとした²²⁾。

(3) ボランティアセクターをめぐる環境と方向性について

報告では、民間組織やボランティア活動の状況について分析しているが、それについては前節でふれているのでここでは省略し、本報告においてボランティアセクターをめぐる政府や地方自治体についての提言、またボランティアセクターに関するインターメディアリ組織、財源等のあり方についてどのような内容が盛り込まれているかについて整理することとする。

最初に、政府とボランティアセクターとの関係で言うと、1972年に内務省内に政府とボランティアセクターとの接点となり、政府部内の調整担当部局として設置されたV S U(The Voluntary Services Unit)について、官僚組織の厳格な組織原則から離れつつも、一定の政治的力量をもって政府の意思決定をとりまとめる必要があるとし、そのため、担当の省を持たないが、各省間でボランティアセクターに対する財政的援助などの責任を調整し、振り分ける権限を持つ大臣が任命されるべきであると提起している²³⁾。

また政府は、今後25年間に政府、地方自治体、ボランティアセクター、およびインフォーマルセクターが、それぞれどのような貢献をなす可能性があるかを新たに検討

し、長期的な政策を立案すべきかを提案しており、各省庁においても、ボランティア・セクターに対する新たな施策、例えば、雇用創造プログラムや都市援助プログラムなどの施策を分析し、資金等の一部が民間組織に割り当てられるべきだとし、そのような内容をあらかじめプログラムに盛り込むべきだとした²⁴⁾。

さらに地方自治体に対しては、以下のような点が述べられている。地域レベルにおいてボランティア・セクターの活動は、社会的なニーズを充足するための手段として有効であることは一般的に認められていることでもあり、また、多くの地方自治体においてコミュニティワークについて好意的な態度をとっており、その中での民間組織の役割についての認識も高まっている。しかしそれにも関わらず、地方自治体の多くにおいては、いまだにボランティア・セクターについての明確な政策がとらえるにいたっていない。また、1972年の地方自治体法による自治体の再編成により、新しい行政エリアに対応した民間組織の運営の単位や領域の問題が生じているとしている。そして、地方自治体は、地方自治体法によって財政的な援助を行う権限が与えられているが、その支出の一定割合を民間非営利組織に支出するなどの強制的な方法ではなく、政府と自治体とで構成する組織により、この権限の行使についてのガイドラインを設定すべきであるとした。その他の具体的な施策の改善策としては、ボランティア・セクターか自治体のいずれかによる地域の民間組織の登録システムをつくること、民間組織が容易に周知し接触できる窓口を設置すること、積極的にイニシアティブをとって、民間非営利組織が新たなサービスや活動を開発できるよう財政的援助を行うことなどを提案している²⁵⁾。

さらに報告では、最近の民間団体と財政難に対して、多元的な制度と社会を維持していくために示した方策の一つとして、インターメディアリ・ボディ(Intermediary Bodies)の機能の強化を提起している。この内容については、中野が表4-3のような整理に基づき詳細に整理している²⁶⁾ので、ここでは本報告のこの部分における趣旨についてごく簡単に述べることにする。

従来、政府とボランティア・セクターとの関係については、調整団体(Co-ordinating Bodies)という用語が用いられてきたが、この用語は様々な意味に用いられ、特に行政との関係では、ボランティア運動のうち、活用できる部分を行政の傘下に入れるという意味でも使われており、委員会は、この用語を用いず、上からの調整ではなく、対等な関係を結ぶものとして「媒介」(Intermediary)という用語を選択したとしている。

そして、当時存在していた表4-3のような地方レベルの媒介団体と全国規模の媒介団体の実態に基づき、その機能のあり方について検討している。また、それらの媒介団体のあり方について若干の改革の提案がなされている。例えば、NCSS(National Council of Social Service)については、あまりに広範な分野を包含しすぎており構成団体への直接サービスをやめて、特に資金調達に力をいれるべきであると提言して

表 4 - 3 媒介団体のタイプ

		national	
generalist	〈Statutory〉 <ul style="list-style-type: none"> • Housing Corporation • Development Commission • Charity Commissioners • University Grants Committee • Arts Council of Great Britain • Countryside Commission • Nature Conservancy Councils • Commission for Racial Equality 	〈Voluntary〉 <ul style="list-style-type: none"> • National Council of Social Service (NCSS) • Scottish Council of Social Service (SCSS) • Council of Social Service for Wales (CSSW) • Northern Ireland Council of Social Service (NICSS) • Volunteer Centre 	<ul style="list-style-type: none"> • Age Concern • Central Council for the Disabled • National Association of Women of Great Britain • National Children's Bureau • National Council for Voluntary Youth Services • National Council for One Parent Families • National Council of Voluntary Child Care Agencies • National Federation of Community Associations • National Federation of Housing Associations • National playing Fields Association • National Society for Mentally Handicapped Children • National Youth Bureau • Royal National Institute for the Blind • Royal National Institute for the Deaf
		<ul style="list-style-type: none"> • Rural Community Councils' (RCCS) • Councils for Voluntary Service (CVSs) • local resource centre 	specialist
		local	

所収: 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」

季刊社会保障研究 Vol. 14, NO. 4

いる。具体的には、RCCs (Rural Community Council's) や CVSs (Councils for Voluntary Services) の常設会議を切り離し、構成団体への事務や運営に対するサービスも初期のごく短期間に限るべきこと、新しい仕事や地方レベルの財界団体へのサービスを強化していくべきことが示唆されている²⁷⁾。

また、ボランティアセクターの財源問題について、前節でもふれたように民間寄付が実質的に落ち込んでいる状況にふれ、多くの団体が財政不安を問題にしているが、当面政府の補助金の増大で深刻な事態は避けられるとしている。しかし、中央・地方自治体の補助金によりいっそう依存することは、ボランティアセクターを行政統制の下におく危険をまたらし、多元主義(Pluralizm)をくつがえすことになり、委員会は、その危険を回避する方策として、媒介団体を考えており、その媒介団体をとおしての具体的な資金調達のあり方について、例えば、地方自治体の援助はかなり格差があるので、政府による財政的な支援がさらに望まれること、政府の資金援助は特定の政策目的に基づいて成されるべきであること、すべてを資金援助を包括するような財団の設立は望ましくないなど具体的な提起を行っている²⁸⁾。

(4) 「ウォルフエンデン報告」の意義について

中野は、ウォルフエンデン報告の意義について、「委員会に与えられた課題は、25年先の将来像を描くことであった。しかし、委員会ははっきりとした将来像を描かなかったし、またまとまった形での勧告も行わなかった。この報告書は、一般に好意的に受けいられているが、上記の点から批判や不満も提出されている。」と紹介している。確かにボランティアセクターが置かれた状況からすれば、明確な展望が打ち出されることが求められていたであろうと推測されるが、当時のイギリスの経済危機がもたらした先行きが不透明な状況下では、民間の立場からはかなり困難なことであつたろう。先ず何よりも3年余りの期間をかけて民間組織やボランティア活動の状況を調査するとともに、様々な課題や問題点について克明に提起していること自体がその当時のボランティアセクターの置かれた危機的な状況を反映していると考えられる。その意味で、ウォルフエンデン報告は、イギリスが福祉国家の危機の時代にあつて、ボランティアセクターの側から、その自立性、独立性を維持するためにあえて福祉多元主義を提起したと考えられる。つまり、安易に行政セクターに依存する道をとるのではなく、適切なパートナーシップを形成することに道を見出そうとしたのである。その点では、シーボーム報告やエイプス報告によって示された行政とボランティアセクターとの協働的なアプローチの延長線上にあると言えよう。それは、例えば民間組織の将来の役割と機能として、インフォーマル・ケアを補強する役割、行政サービスに対するオールタナティブな機能を果たすこと、コミュニティを基盤にした組織的な活動の奨励、民間組織の地域的に不均等な分布の克服などを提起していることにもうかがえる。

2) 福祉多元主義をめぐる論争の様相

これまで述べてきたように、ウォルフエンデン報告は、イギリスの社会福祉の歴史の分析をとおして多元主義を確認し、その多元的な福祉を維持する上でのボランティアセクターの役割を積極的に評価する立場をとっている。しかし、1970年代後半から80年代以降のイギリスにおいては、そのような政治的な中立性に立つ福祉多元主義から、より政治的、経済的イデオロギー色の強い論理に変質していった。例えば、ジョンソンは、「政治的右派は、多元主義を公的部門の支出増大の歯止め策という方式と把握し、政治的左派は反官僚制、反専門職主義、反集権主義とみなした」²⁹⁾と指摘したように、政策的にもまたソーシャルワーク論、さらにソーシャルワークの実践現場にも大きな影響をもたらしていった。

当時、福祉国家についての批判は、様々な別の見方から生じていた。例えば、社会

サービスについての地域管理を要求するベレスフォード(P. Beresford)やクロフト(S. Croft)、また、より多元的な福祉の混合経済を唱えるハドレイ(R. Hadley)とハッチ(S. Hatch)またグラッドストーン(F. Gladstone)、専門職や社会福祉施設の非効果性について痛烈に批判したイリッチ(I. Illich)の検討などがある³⁰⁾。

ピンカー(R. Pinker)によると、この当時の社会福祉、特に地方自治体の対人福祉サービスの運営管理、分権化、ソーシャルワークのあり方に関する論争の争点として次のような二つの特徴があるとしている³¹⁾。第一は、経済的削減がより深刻化するなかで、地方自治体の他のすべての施策との関連で、対人福祉サービスが高度に政治問題化していること。第二には、ソーシャルワーク、社会サービス、そして特殊専門化についての論争は、分権化に関するより広い論争と複雑に絡んでいるということである。

この分権化について、ピンカーは、「左派の人々は、より多くのサービスの獲得を呼びかけて、地域コミュニティを動員することに関心を寄せ、右派の人々は、より多くのインフォーマルな無償のボランティアの起用に関心を示している。」³²⁾として、むしろこの問題に対して、サービス供給の質、インフォーマルなケア・サービスの活用、消費者参加の役割における効果性などについて、実証することが必要であるとした。

確かに1982年に公表された通称バークレイ報告『ソーシャルワーカー:役割と任務(Social Workers: Their Role and Tasks)』において、周知のように多数派報告、ハドレイ少数派報告、ピンカー少数派報告と今後のソーシャルワークのあり方において三局構造をなしたことは、それぞれに思想や政治的信条、ソーシャルワークの方向性、などをめぐって錯綜した議論がなされている。バークレイ報告については、すでに我が国においても広く紹介されているのでここでは多くについて述べることは避けるが、特に本研究の主旨との関連で言うと注目する点は、多数派報告のコミュニティ・ソーシャルワークやハドレイ少数派報告の近隣基盤ソーシャルワークにおいて、ボランティア活動やコミュニティを重視したソーシャルワークのあり方が強調されており、それはシーボーム以降のコミュニティを重視し、また公私の協働のアプローチをソーシャルワークの方法論として取り入れたものになっていることである。その意味では前章で述べてきた1960年代から70年代にかけてボランティア活動や民間組織の意義と役割が反映されており、それらをあらためて、ソーシャルワークの方法論に組み込んだ内容となっていると言えよう。

3. 福祉多元化政策の展開とボランティアセクターの揺らぎ

これまで述べてきたように、1970年代の中期からのイギリスの深刻な経済危機は、これまでの公共支出を拡大し続けてきた福祉国家型の政策を揺らがせる契機となり、行政セクターによる社会サービスの提供やソーシャルワークのあり方について様々な論議を呼ぶことになった。特に1979年に誕生したサッチャー保守党政権の新保守主義に基づく福祉多元化政策は、それまでのイギリスにおける福祉国家型の社会サービスの運営基盤に大きな影響を与えていった。ここでは、このような社会福祉に関わる政策的な大きな変化が、ボランティアセクターにとってどのような影響を与えたのかという視点に立ち、具体的には、サッチャー政権のボランティアセクターへの態度やコミュニティケアに関わる施策の動向なども含めて、ボランティアセクターはどのように位置づけられたのかについて検討することとする。

1979年5月に労働党から政権を奪取したサッチャー首相は、「小さな政府」を明確な政策理念に掲げ、その民営化政策(privatisation)は、1979年に政権の座についたときは国有産業を中心に民営化する政策をとったが、続いて1983年、1987年の政権では公共サービスやその中でも保健福祉サービスにその民営化政策を拡大していった。これらの政策は、従来からの福祉多元主義論に民営化論を抜きに語れないほどの影響力を発揮し、かなりイデオロギー色の強い論争に転換させる契機となった。サッチャーの民営化論については、様々論じられており必ずしも単純な様相を示していないが、その具体的な政策の内容について検証することは他に譲ることとし³³⁾、ここでは、先ずサッチャー政権におけるボランティアセクターに対する態度について確認しておくこととする。

保守党は、1979年の総選挙に臨むにあたって、民間組織やボランティア活動について、すでに総選挙以前に政策の政党綱領としてあげており、その選挙公約では、「公的サービスとパートナーシップを組むボランティア運動やセルフヘルプ・グループの強化」が打ち出されていた。保守党は、公的サービスは官僚的であり、効果的ではなく、社会主義的であり、個人的責任の余地を残していないという認識であった。一方、ボランティア活動は、コスト上効果的、非依存的、さらに応用性があり、そして自助や個人的責任を強化するという論理によっていた³⁴⁾。

ボランティア活動などのボランティアセクターの役割は、公的なサービスを補足すべきであるという1960年代から1970年代にかけて広がった認識は、そこでは逆に、インフォーマルセクターやボランティアセクターの補足が公的サービスの役割であると提起された。このような認識は、次の1981年1月に行われたサッチャーによる王立婦人ボランティア・サービスの例会での次のようなスピーチに象徴されていると言える。

イギリスは豊かになったが、しかし・・今、ボランティアとしてあなたがたが満足するニーズを満たすための公的サービスを整備する方法も予算もない。私は、ボランティア運動は、福祉国家の中心にあると信じている。公的サービスは援助的なものであり、必要なところを補強し、ギャップを埋め、援助者を助けるものである。サービスを提供する国民の自発性は、自由の最も大きな保護策の一つである。それは、ケアは、政治的管理から自由であるということを保証している。それは、国家が提供するのではなく、国民が自らのニーズを充足させ、自らを自立させるのである³⁵⁾。

ここでサッチャーや保守政権が用いる「ボランティア運動」という用語は、ボランティア活動だけでなく、民間非営利セクター、セルフヘルプ・グループ、インフォーマルセクター(家族・友人・知人)を含む広い意味の言葉として、かなり漠然として用いられている。

このようなサッチャー政権のボランティアセクターやインフォーマルセクターに対する論理と態度が政策として明確に示されたのは、1980年代の始めに惹起した深刻な失業問題への対策にボランティア・プログラムを活用した試みが行われたことである。代表的なプログラムとしては、保健・社会保障省によって運営されたボランティア活動の機会提供プログラムであり、もう一つは、マンパワーサービス委員会(Manpower Service Committee)によって提供された民間事業計画プログラムがある。この施策の論理は、失業者を効果的に民間部門で活用するという目的とともに、社会が提供できないものをコミュニティの仕事とすることによって、失業者は労働技術を磨くことができ、地域は有益な労働を提供されるというものである。

このような唐突な施策に対してボランティアセクターの代表的な機能を有するボランティアセンターとNCVOは、ボランティアセクターが「いくつかの最も扱いにくい労働市場の問題の解決の安売りの理」として非現実的な期待を強いられることに対して抗議した。しかし、このような混乱と疑いの後、保健・社会保障省は、ボランティア活動機会提供基金を運用する15のボランティア組織の連合の設立を提唱し、実際1982年5月には一般基金に配分された100万ポンド、11月までに他の未決済の500万ポンドが連動組織に提供された³⁶⁾。

このような政府のボランティアセクターに対する態度と政策は、当時のボランティアセクターの財源の動向についても特徴的な傾向を生んでいる。政府の失業対策のためのボランティアセクターの活動プログラムなどへの補助金の増大化にともなって、ボランティアセクターの収入に占める行政セクターの補助金の占める比率が高まっていったのである。それらは、具体的にはマンパワーサービス委員会の補助金、ボランティア活動基金(Opportunities for Volunteering Fund)、マイノリティを雇用する際の第11条補助金、内務省都市援護局の補助金、連合財政の補助金、地方情勢部局の補

助金、ロンドンにある民間非営利組織のためのツレーターロンドン市議会の補助金、住宅協会のための住宅公社の補助金などがこうした財源の例である³⁷⁾。このような政府により補助金の拠出は、多くの民間非営利組織を急速に成長させることにもなったが、逆に中央政府や地方自治体から受ける補助金に依存する体質を生んでしまった。雇用創出計画の手段として、新しい民間非営利組織が短期間の内にいくつもつくられるという現象も起きているし、しばしば、有給のスタッフからなる実質的な作業部隊を作り上げるようになり、寄付や募金からなんとか活動を続けていくというこれまでのスタイルを変質させることにもなった。

このような現象は、当時のボランティアセクターにとって行政との関係のあり方やそのアイデンティティにとって多くの混乱をもたらしたが、1988年以降失業者数が現象し始めたことによって沈静化していった。

ホリーによると、ボランティアセクターが、1980年代に主流となった政治的な考え方に沿って一定の役割を果たしてきたのは明らかであるが、全体から見れば、その役割は小さかったと指摘している³⁸⁾。1980年代の政府の方針は、明確に公共部門の再編成に向けられていたのであり、経済的、社会的な生活に対する国家の力と影響を抑えるべきことにあったからである。そして、その政策展開のターゲットの一つが地方自治体であった。当時の政府の地方自治体に対する見解は、地方自治体は弱体で非効率的であり、地方行政部局は選挙民に対してもっと業績に対する責任を果たしていくべきであると見なしており、そのような事態を打開する方策として、地方行政部局の直接担当する各種サービスを緩和して競争にさらす方針をとっていったのである。具体的な施策としては、1988年の地方自治体法(Local Government Act)によって、ゴミの収集、地域の清掃や保守などの業務に強制的な競争入札を導入したり、地方自治体が新しい住宅を建設する権限の制限など地方自治体が直接提供するサービスの民営化の推進を押し進めていった。

一方社会福祉の領域にとって、ボランティアセクターと地方自治体との関係にとって最も重要な意味を持っていたのは、コミュニティケアのあり方についてのこの期間における政府の方針と論議である。表4-4は、イングランドにおける1979年から1989年における老人ホーム及び入所者数のその設立主体の部門別による推移を示したものである。これによると、公営と民間非営利部門による設立がほぼ横這いであるのに比較して、民間営利部門による設立が急増していることがうかがえる。その背景には、1970年代のシーボーム改革以降における長期入所・入院からコミュニティケアへという政策の展開が必ずしも効果的に展開することなく、増大するニーズに対応すべき在宅ケアの限界から民間営利部門による増設が必然化してきたことがあると言えよう。

こうした問題を指摘したのが1986年末に公刊されたイングランドとウェールズにおける地方自治体の監査委員会(Audit Commision)によるコミュニティケアに関する報

表4-4 老人ホーム及び入所者数の推移(イングランド)

	1979	1984	1986	1989
公営ホーム				
施設数	2,624	2,673	2,668	2,602
定員数	113,592	116,430	115,609	109,194
民間(非営利)ホーム				
施設数	1,060	1,132	1,052	1,068
定員数	33,912	38,242	36,000	34,166
民間(営利)ホーム				
施設数	2,052	4,090	6,099	8,303
定員数	31,998	63,072	92,605	135,369

* 定員数には65歳以上の身体障害者用を含む

所収: Dept. of Health and Personal Social Services Statistics for

England 1991, HMSO 田端光美「イギリスのコミュニティケア改革と契約」

『イギリスにおける契約志向社会と民間非営利組織の活動』横浜市企画財政局企画調整
 告書『コミュニティケアの現実化(Making a Reality of Community Care)』である。室, 1994年
 そこでは、コミュニティケアの目標そのものの妥当性は認めつつ、1970年代から1980
 年代にかけてホームヘルプ、その他の在宅サービスが量的に増加し、コミュニティケ
 アへの支出が病院費用を上回って増大しているにもかかわらず、それがコミュニティ
 ケアとして十分にインテグレートされていないとし、長期入院の抑制により節減され
 た医療費がコミュニティケアに充当されない費用と財政構造の問題とそれに関連した
 機能上の問題、民間営利部門による施設の急増などの影響などを鋭く批判し問題提起
 した。特にボランティアセクターにとっての国民保健サービスと対人福祉サービスを
 担当する地方自治体と非営利民間組織等との調整が不十分であり、そのためにかえっ
 て費用がかかるような仕組みとなっているとの指摘³⁹⁾は、その後の社会福祉領域にお
 けるボランティアセクターと民間非営利組織におけるサービス提供をめぐる関係性を
 変化させる契機になるものであった。

この監査委員会報告によって、サッチャー政権のコミュニティケア政策が厳しく批
 判された1986年の12月に社会サービス担当ファウラー(Fowler)大臣は、ロイ・グリフ
 ィス卿(Sir Roy Griffiths)に対して政府のコミュニティケア政策のあり方について諮
 問を行った。そして1988年2月に『コミュニティケア:行動のための指針(Community
 Care: Agenda for Action)』を提出している。この報告の内容や1990年の「国民保健サ
 ービス及びコミュニティケア法(National Health Service and Community Care Act)」

が制定されるまでの経過については、小田や榎原などによってすでに紹介されているし、本研究の直接の対象ではないので、ここで多くにふれる必要はないと考える⁴⁰⁾。

これらの一連のコミュニティケア政策の展開は、先の監査委員会で指摘されたコミュニティケアをめぐる地方自治体との民間非営利組織の調整が不十分であるとの指摘に対して、行政と独立セクター(民間非営利組織、営利企業)が連携したサービス供給者の開発、提供する各種サービスの質と効果について供給者に責任をもたせるための契約システムのあり方、また市場原理の導入によるコミュニティケアへの営利企業の参入による競争の促進などの90年代におけるボランティアセクターの方向性によって大きな影響を与えるものとなったのである。

以上1980年代におけるサッチャー政権のボランティアセクターに対する政策展開について述べてきた。ディアキン(N. Deakin)は、サッチャー政権のボランティアセクターに対する論理の基本は、1987年までの地方自治体との闘争によってドラステックな構造改革を試み、その中で福祉を配分する組織として民間非営利組織によりその役割を期待する一方、ボランティアセクターが成し得ることについては制限を加えるというものであったとしている⁴¹⁾。さらに、ディアキンによると、この時期におけるボランティアセクターに関する政府の施策として、客観的に見ると3つの要素が潜んでいるとしている。第一は、博愛事業の復活の必要性についてであり、第二には、ボランティアセクターに対して企業のマネジメントの手法を移入することであり、第三には、自助努力の必要性である。

以上述べてきたように、確かに1970年中頃までの福祉国家体制下におけるボランティアセクターをめぐる政治的な立場をのりこえたとも言える評価と共通認識は、1970年代半ばにイギリスを襲った経済危機によって大きく変質し、より政治的なイデオロギーをまとった衣におおわれ、大きく揺り動かされていたと言えよう。その意味で、あらためてウォルフenden報告の背景にあったボランティアセクターをめぐる危機の予測ははずれていなかったとも言えよう。

そして、この時期におけるイギリスのボランティアセクターの状況は、本研究で設定したところの、戦後の福祉国家体制から近年のコミュニティケア改革までの移行過程を経て、社会福祉がその多元的なシステムを形成していくにあたって、民間非営利セクターの位置と役割は、行政セクター、市場セクター、インフォーマルセクターなど他セクターとの力学的な相互作用が強くなり、その力学によって性格づけられるとした仮説から見ると、1960年代後期から70年代中期までの比較的安定し、また拡大していたとも言える位置づけから、80年代始めから末にかけて、特に政府によるパワーが強くなるとともに、その政府による奨励によって市場セクターも社会福祉の領域に参入したことによって、ボランティアセクターの位置づけは、固定したものとならず絶えず揺らがされていた不安定なものであったと言えよう。また、地方自治体とボラ

ンタリーセクターとの関係も、政府による自治体への統制が強化されたことにより、一様ではないにしても同じように不安定なものであったと言えることができよう。

注)

- 1) Johnson, N., "The Changing role of the voluntary sector in Britain from 1945 to the present day", Kuhnle, Stein & Selle, P., Government and Voluntary Organizations, Avebury, 1992, p. 89.
- 2) Report of the Wolfenden Committee, The Future of Voluntary Organizations 1978, p. 36.
- 3) Johnson, N., Voluntary Social Services, Martin Robertson & Company, Basil Blackwell, 1981, 田端光美監訳『イギリスの民間社会福祉活動』全国社会福祉協議会, 1989, Johnson, N., p. 17.
- 4) Hatch, S., Voluntary Work: A Report of a Survey, Voluntary Centre, 1978.
- 5) Johnson, N., Voluntary Social Services, *ibid.*, p. 18.
- 6) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 49-56.
- 7) Johnson, N., Voluntary Social Services, *ibid.*, p. 18.
- 8) Johnson, N., Voluntary Social Services, *ibid.*, p. 18., p. 166.
- 9) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 166-167.
- 10) Johnson, N., Voluntary Social Services, *ibid.*, pp. 188-190.
- 11) Webb, A., Day, L., and Weller, D. Voluntary Social Services: Manpower Resources, Personal Social Services Council. 1976.
- 12) この調査結果の詳細は、New Society, 7 April 1977に掲載されている。
- 13) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 35-36.
- 14) 当時のボランティアの社会階層については、中野もエイブス報告による調査結果と比較しながら検討している。
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」季刊社会保障研究Vol. 14, No. 4. 1980. p. 72.
- 15) Sheard, J., Volunteerling and Society: from 1960' to 1990', Hedley, R & Smith, J. D., Volunteerling and Society: Principles & Practice, Bedford square press, 1992, 小田兼三・野上文夫監訳『市民生活とボランティア—ヨーロッパの現実』1993, p. 36.
- 16) 小田兼三『現代イギリス社会福祉研究』川島書店, 1993, p. 206.
- 17) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 9-10.
- 18) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 12-13.
- 19) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, p. 15., pp. 22-29.

- 20) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 24-26.
- 21) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 26-29.
- 22) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, p. 29.
- 23) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 61-74
- 24) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 73-74.
- 25) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 75-99.
- 26) 中野いく子, 前掲書. pp. 73-77
- 27) Report of the Wolfenden Committee, *ibid.*, pp. 141-145.
- 28) 中野いく子, 前掲書, p. 74.
- 29) 同上, pp. 77-78.
- 29) Johnson, N., *The Welfare State in Transition*, Harvester Wheatsheaf, 1978, pp. 60-61.
- 30) P. Beresford & S. Croft., *Community Control of Social Services Departments*, Battersea Community Action, 1980
 R. Hadley & S. Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State*, Allen & Unwin, 1981
 F. Gladstone, *Voluntary Action in a Changing World*, Bedford Square Press 1979
 Social Workers, *Their Roles and Tasks: Report of the Barclay Committee*, NIS W, Bedford Square Press, 1982
 I. Illich, *Disabling Professions*, Marion Boyars, 1977
- 31) Pinker, R., 岡田藤太郎監訳『90年代の英国社会福祉—ロバート・ピンカー講演集』全国社会福祉協議会, 1986, p. 84.
- 32) Pinker, R., 同上, p. 85.
- 33) 小田兼三, 前掲書, p. 216.
- 34) Sheard, J., *ibid.*, p. 37.
- 35) Sheard, J., *ibid.*, p. 39.
- 36) Sheard, J., *ibid.*, p. 42.
- 37) Hawly, K., *From Grant to Contracts*, Directory of Social Change with the National Council for Voluntary Organizations, 横浜市企画財政局企画調整室『イギリスにおける契約志向社会と民間非営利組織の活動』, 1994, p. 11.
- 38) Hawly, K., 同上, p. 12.
- 39) 小田兼三, 前掲書, p. 248-265.
 榎原 朗「イギリスにおけるコミュニティ・ケア—その概念、展開と改革案—」神戸学院経済論集, 第20巻4号, 1989年, pp. 137-165.

- 40) Deakin, N., "The perils of partnership the voluntary sector and the state, 1945-1992" , ,An Introduction to the Voluntary Sector, p.59.

第Ⅱ部 福祉多元化におけるボランティアセクターの位置と役割

第5章 コミュニティケア改革における

ボランティアセクターの位置と役割

イギリスにおける1990年以降のコミュニティケア改革は、これまでの福祉国家型の行政中心のサービスシステムを、ボランティアセクターや市場セクターの参入を積極的に推進し制度化した多元的なサービスシステムに変化させた改革である。そしてこのような多元的なシステムには、住民のニーズに身近な地方自治体が、その地域社会の状況と将来の需給予測に基づき、どのようなサービスをどのようなセクターとともに提供するかという点で計画的な取り組みが不可欠となる。その意味で、民間非営利組織にとって地方自治体当局とどのような関係を形成するかは、その組織自体のアイデンティティや事業内容にとって大きな影響をもたらす要因となる。

本章では第一に、第Ⅰ部に続いて戦後のイギリスの社会福祉の沿革における第四期にあたる1990年から今日に至るまでの期間において、特にコミュニティケア改革がイギリスで言われるところのボランティアセクター、いわゆる民間非営利セクターにどのような影響を与えたのかをその動向とともに分析する。特に、このような社会福祉サービスに関する大きなシステム改革が、ボランティアセクターと行政、特に地方自治体とのリレーションシップのあり様にどのような変化をもたらしたのかを分析することとする。第二には、そのような分析に基づきコミュニティケア改革による多元的なサービス供給システム下において、ボランティアセクターは、地方自治体とどのようなリレーションシップを形成すべきかについて理論的検討を行うとともに、その組織戦略や実践的な方法のあり方について、いくつかの事例を参考にしながら考察することとする。

1. 契約志向の論理とそのシステム

イギリスで1980年代半ば以降論議され、1990年に制定された国民保健サービス及びコミュニティケア法(National Health Service and Community Care Act)は、1993年の4月までの準備段階を経てようやく地方自治体によるシステム改革につながった。

その経過については、すでに先行研究がなされている¹⁾ので、ここでは、この改革によって形成されたシステムが、ボランティアセクターにどのような影響を与える内容であったのかについて絞って述べることにする。

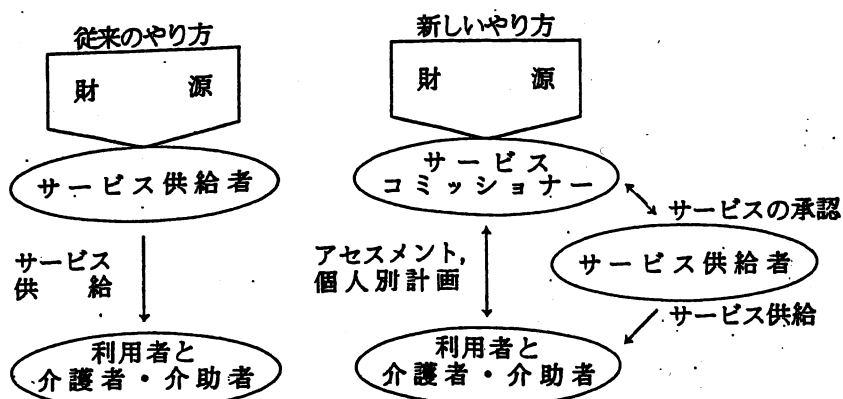
コミュニティケア改革の内容の中で、ボランティアセクターに最も大きな影響を与えた内容としては、地方自治体がサービスの提供者からサービスの権限付与機能を持

つ機関(Enabling Authority)²⁾へ、また供給主体から購入者として位置づけられたことである。89年の白書『Caring for People』では、六つの原則の中の一つとして、「質の高い公共サービスと並んで、現在盛んになりつつある民間セクターの開発を進めること(中略)。社会サービス部は、条件整備的な機関となるべきである。したがって、民間営利及びボランティアなサービス供給組織を最大限に活用することは、今後、社会サービス部の責務となる。」³⁾とボランティアセクターに関する期待が明確に記されている。

図5-1は、政府監査委員会による新たなサービス供給システムを示している。左が従来のシステム、右が新しいシステムである。新たなシステムは、民間部門の供給を最大限に活用し、サービスコミッショナーの承認を得て購入したサービスが利用者に供給されるシステムである。サービスの質に関しては、監査機関を新設してチェックする機能を強化し、利用者の苦情申し立て制度を採用している。図5-2によると、供給者や受託者と地方自治体の購入マネージャーとにおける契約の形となっている。今まで地方自治体直属で働いていた職員も、契約の対象となっており、民間非営利組織などに雇用される場合もあるのである。

しかし実際には、このような政府の購入者と提供者との分離の方針は、各自治体の政治的な背景などにより必ずしも一様ではなく、ここではその点については他に譲ることとする⁴⁾。

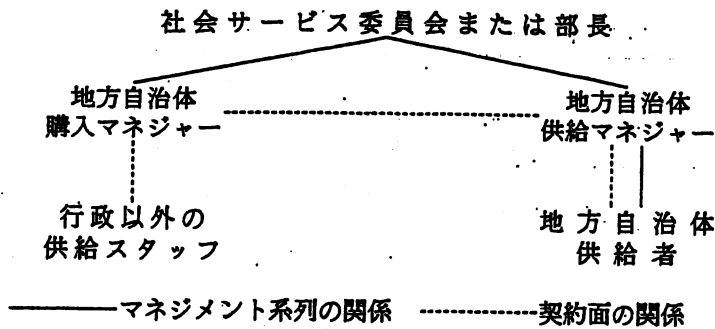
図5-1 サービスの新しい供給方法



資料: Audit Commission, Community care—Managing the Cascade of Change, 1992 HMSO.

田端光美「イギリスのコミュニティケア改革と契約」『イギリスにおける契約志向社会と民間非営利組織の活動』横浜市企画財政局企画調整室, 1994年

図5-2 地方自治体における購入者と供給者の関係



資料：E. Peck et al, Contracting and Case Management in Community Care, CCETSW, 1992

田端光美「イギリスのコミュニティケア改革と契約」『イギリスにおける契約志向社会と民間非営利組織の活動』横浜市企画財政局企画調整室, 1994年

同白書ではさらに、「政府は、地方自治体に対し、ケアの費用効果の点からみて優れた選択肢であれば、可能な限り、ボランティアセクター、非営利 (not for profit) 組織および民間営利セクターのサービス提供主体を活用することを期待する。所管する地方自治体は、サービスの提供において価値ある役割を果たし続けるであろうが、しかし、地方自治体が依然として主要な、もしくは唯一のサービス提供主体である場合には、サービス提供の多様性を確保するためのあらゆる適切な手段をとることが期待される。」としている。つまり、「ボランティアセクターが民間営利セクターとともにサービスの供給主体となることによって、利用者にとってサービスの選択の幅を拡大するとともに、いっそう柔軟で革新的な方法によって個人のニーズを充足するサービスの提供を可能にし、さらにまた、サービスの費用効果の改善がもたらされる」⁵⁾ことを期待しているのである。

このようなコミュニティケア改革の基底に流れるイデオロギーの内容について、全国的な民間非営利組織の代表的機能を持つNCVO (National Council for Voluntary Organization)は、次の六点に整理している⁶⁾。第一には、公共サービスの供給が不足している。第二には、サービスの供給は、生産者主導より消費者主導でなければならないこと。第三には、市場経済における競争は、コストの軽減と質の向上のための一層効果的なメカニズムである。第四には、非公式な関係より契約に基づいた資金供給関係の方がよい。第五には、サービス供給の多様で多元的なパターンは、地方行政部局や国家による一元的な供給よりも幅広い選択を消費者に提供する。第六には、民間の営利企業と非営利組織の方がより良いサービスを提供しやすい。そして、このような最近イギリスの文献でよく使用されるコミュニティケア改革における「Contract Cultureと呼ばれる論理は、イギリスにおける福祉多元主義(welfare pluralism)に基

づくケアの混合経済の一つの到達点であり、そこにあった政府の意図は、具体的には民間非営利組織の持つ柔軟で開拓的な手法や企業の競争原理の導入による効率性をソーシャルサービスの供給に活用するということであったと言えよう。

1988年法の地方政府法は、地方行政部局の一定のサービスに強制的な競争入札(CCT)を導入する権限を政府に与えた。この法律は、先行的にCCTを行わなければならないサービスのいくつかを規定していた。ゴミの収集、清掃、食事の提供、土地の保全、車両の修理と保全などである。しかし、社会サービスの場合、入札の導入は義務づけられていない。地方自治体はサービス購入にあたっても良いし、地方自治体との契約に基づいてサービスを提供する意向があるかどうか民間非営利組織、あるいは営利組織に接触して、交渉を行うことになっている。つまり契約とは、地方行政部局が財政その他の支援をする代わりに、民間非営利組織が供給するサービスの仕様書に関して、民間非営利組織と行政部局が同意しなければならないということを意味する。

具体的な契約のプロセスは、一般的に次のようなものとみなすことができる。

- ① ニーズを見きわめる。
- ② ニーズに基づいて仕様書を作成する。
- ③ 供給者の候補を選択する。評価では、組織の次のような点を検討する。
 - 1) 管理運営のしくみ 2) 財政状態、3) 実績、4) 社会的評価、5) 他の供給者との関係
- ④ 供給者の選定を行う。供給者を選定するには、以下の様な方法がある。
 - 1) 競争入札、2) たくさんの供給者候補との交渉、3) 単一の供給者との交渉、4) 新しい組織の設立
- ⑤ 契約書の起草を行う。
- ⑥ 契約の交渉を行う。
- ⑦ 契約の管理運営、モニタリング、契約の見直しをする。

行政部局にとってこのプロセスの利点は、サービスを注意深く設定し、外部から提示された値段に対してコストを考慮するということと、供給部門を担う組織が自分たちのコストと効率性を配慮し競争力のあるものにするようになるということである。経済性がサービスを発注する基準となり、そのサービスの受託者が仕様書にしたがって契約したサービスを確実に供給しているかどうか注意深くモニターされるようになる。

民間非営利組織の中には、これまで長期にわたってサービスを提供してきた組織がある。こうした組織は、伝統的にその実績を認められて地方自治体から助成金を受けてきたが、かならずしも特定のサービスや活動に縛られていたわけでない。多くの自治体は、短期的な事業や支出額が少ない事業に関しては助成金を交付する一方で、長

期的な資金援助、あるいは支出額が相当額になるような事業に関しては、契約を導入するという方法で、民間非営利組織への財政的援助の方法の区別を明確にしようと試みている。

一般的に契約のタイプとしては、「一括契約」(block contract)という一定の金額を支払うことにより、一定のサービスを購入するという契約、また、「スポット契約」(spot contract)という利用者個人単位の契約、さらに、「サービス協定」(service level agreement)という供給されるサービスのレベル、量を明示した契約に準ずるものがある。

政府は、このような90年法施行に基づく契約システムを促進するために、財政的な経過措置としてコミュニティケアに用途が特定されている特別経過補助金 (Special Transitional Grant 以下STGとする)を導入した。STGは、民間施設に入所する低所得者に対して支給されてきた補足給付のうち、ケア費用などにあたる部分を地方自治体に移管するために創設され、1993年度から1996年度まで支給された。このSTGには、少なくともその80%を入所サービスに、5%を在宅サービスにふりわけ、民間企業と民間非営利組織からなる独立セクター (Independent Sector)からのサービスの購入にあてなくてはならないといういわゆる「85%ルール」が付せられた。しかし、多くの自治体では地域内の独立セクター、特に営利企業が十分に育っていないために、この「85%ルール」の達成は困難であったようである。

以上が、コミュニティケア改革によってボランティアセクターと地方自治体との関係性が変化したシステムの内容の概略である。

2. コミュニティケア改革によるボランティアセクターの変化

コミュニティケア改革によるシステムの変革により、ボランティアセクターに具体的にどのような変化が生じたのであろうか。最初に、この契約志向の論理とシステムの導入により、地方自治体による社会サービス領域の民間非営利組織への支出がどう変化したかについて見てみることにする。

ケンダル(J. Kendall)とクナップ(M. Knapp)によると、イギリスの社会サービス領域の1990年における民間非営利組織の収入は、寄付収入が39.7%、事業収入が34.5%、政府からの収入(地方自治体を含む)が25.8%と寄付収入が最も大きな比率を占め、政府からの収入は相対的に低くなっている⁷⁾。しかし、NCVOの1993年の調査によると、1992年から1993年の間に1,200万ポンドの補助金が失われ、7,840万ポンドの契約による料金を得ることができたとされており、契約に伴う収入は134%の増加を示したとされている⁸⁾。

民間非営利組織の民間財源の調達もしくは媒介機関とも言えるCharity Aid Found-

ation(CAF)が、1992年度と1994年度の社会サービスを含む7領域に関してイングランドの地方自治体のボランティアセクターへの支出に関して調査を行った結果⁹⁾(表5-1参照)、92年度と94年度を比較しての支出の伸びは、社会サービスの領域は環境保護の領域に次いでおり、その伸びは47%に及んでいる。

また表5-2は、同じくCAFの調査による92年度と94年度のイングランドの自治体から民間非営利セクターへの補助金とサービス料金の収入の比率について示したもので

表5-1 地方自治体のボランティアセクターへの支出

	1994-95		1992-93	変化の割合
	£000 s		一人当たり	
住宅	33.285	0.68	1.30	-48
教育	187.208	3.80	4.22	-10
社会サービス	624.257	12.67	8.59	47
レクリエーション	97.214	1.97	2.10	-6
経済開発	26.326	0.53	0.60	-15
環境	14.429	0.29	0.16	83
政策・その他	171.037	3.47	2.74	27
合計	1.153.755	23.41	19.72	19

出典：Mocroft, I 'Local Authority Payment to Voluntary Sector and Charitable Organization 1994/1995' p.25, in CAF "Dimensions of Voluntary Sector-How is the Voluntary Sector Changing? 1996"(CAF,1996)より作成

表5-2 地方自治体のボランティアセクターのサービスに対しての支出

	1994-95		1992-93
	£000 s	%	%
教育補助金(Grant)	65.104	6	6
教育料金(Fee)	122.104	11	15
社会サービス補助金(Grants)	161.650	14	16
社会サービス料金(Fee)	462.607	40	28
その他補助金	328.079	28	34
その他の料金	14.210	1	10
合計の補助金	554.833	48	56
合計の料金	598.921	52	44
合計	1.153.755	100	100

出典：Mocroft, I 'Local Authority Payment to Voluntary Sector and Charitable Organization 1994/1995' p.25, in CAF "Dimensions of Voluntary Sector-How is the Voluntary Sector Changing? 1996"(CAF,1996)より作成

ある。これによると92年度は、社会サービスに対する補助金は16%であり、それに比べて94年度は14%とやや減少しており、それに対して、サービス料金の方は、92年度

が28%、94年度が40%と大幅に増加していることを示している。

全体でも補助金が56%から48%に減少し、サービス料金が44%から52%と増加している。特に社会サービス領域におけるサービス料金による収入が教育や他の領域の補助金、サービス料金に比べてその比率が大幅に増加していることを示している。これらのデータからも、コミュニティケア改革によってボランティアセクターの財源の中で、契約によるサービス料金収入の占める比率が高くなっていることがうかがえる。

次に、契約方式の導入により、社会福祉領域のボランティアセクターが、どのような反応をしたのかについて以下述べることとする。

実際、コミュニティケア改革がなされた当初は、かなり混乱した状況があったようである。それは、例えば契約により本来の使命が果たせないのではという危惧が生まれたようであり、また契約により政府や地方自治体の介入や管理が強まり、これまで長年培ってきたボランティアズムが危機に陥るとして論じられている¹⁰⁾。しかし、NCVOは、政府の方針をある程度受け入れて、ある意味では受け入れざるを得なかったと言えようが、1996年に『Meeting the Challenge of Change: voluntary action into the 21st century』という報告書を公表している。これは、コミュニティケア改革等のボランティアセクターを取り巻く様々な環境変化に対応し、将来ボランティアセクターが政府や地方自治体からどう自律的に存在意義を発揮できるかとニュアンスに基づいて検討した内容になっており、コミュニティケア改革による地方自治体のボランティアセクターへの態度の変化が徐々に浸透していく過程を見据えて、ボランティアセクターにより現実的な対応を提言している内容になっている。

スミス(J. D. Smith)とヘドレイ(R. Hedley)の調査によると、サービス協定は、財源としての地方自治体とボランティア組織とのリレーションシップを公式なものにするのに効果的であったとして、1993年の500の組織に対する調査では、37%が契約を締結し、その内40%が改善されたと言う意見であり、10%のみが悪くなったと答えている¹¹⁾。さらに、コモン(R. Common)とフライン(N. Flynn)は、12の契約のより詳細な研究により、ボランティアセクターとの地方自治体との契約を特色づけるものは、信頼関係の程度であることを強調している¹²⁾。

このような動向や調査研究などから推察すると、コミュニティケア改革の当初また現在もボランティアセクターにとって契約方式の導入によるとまどいはあるものの、実態的には新たな方式が徐々に浸透しつつあることがうかがわれる。

3. ボランタリーセクターと地方自治体におけるリレーションシップ

先に述べてきたように、イギリスにおけるコミュニティケア改革は、地方自治体による差はあるものの、徐々に浸透しつつあり、特にボランタリーセクターにとって、これまでの地方自治体との関係を大きく転換させることになった。ここでは、コミュニティケア改革による多元的なサービスの供給システムの形成によって、ボランタリーセクターと地方自治体とのリレーションシップにどのような変化がもたらされたのかについて理論的な検討を行うとともに、この点について民間非営利組織に求められる組織的な戦略やその実践的な課題について考察することとする。

地方自治体と民間非営利組織との契約は、現在も進行中であり自治体によってかなり様相が異なっており、単純に一般化することは危険であるが、93年以降の経験からある程度論点が浮かび上がってきたと言える。

ジョンズ(R. Jones)は、コミュニティケア改革以後の行政(主に地方自治体を示すと考えられる)とボランタリーセクターのリレーションシップについて、「行政とボランタリーセクターのリレーションシップは、その範囲自体が広がったということと、そのリレーションシップを決定し、影響をもたらすルールとプロセスに留意すべきという両方の意味でより複雑になった。」¹³⁾と述べている。

そして、ジョンズは、両者のリレーションシップの範囲について次のように分析し、整理を試みている。

① 購入者としてのリレーションシップ

行政組織がボランタリー組織からサービスを購入する。

② 統制されたりレーションシップ

行政組織は、ボランタリー組織を監査し統制(実施の水準に対して)する。

③ 競争的なりレーションシップ

政府(地方自治体によるホームケアサービスの例など)によって、直接提供されていたサービスが、ボランタリーセクターの供給者と企業が競争する。

④ 協働的なりレーションシップ

行政セクターのサービス提供者は、適当な適用範囲を探索するために、ボランタリーセクターと補完的なりレーションシップのもとで機能する。(地方自治体の食事サービスが、例えばボランティアによって配食サービスを実施している王立婦人協会と協働して計画され提供されている例のように)

⑤ 委託的なりレーションシップ

行政組織(地方自治体の住宅局のように)が戦略的にボランタリー組織にサービスを委託する。(住宅協会のように)

⑥ 協議を設定するリレーションシップ

(委託的なリレーションシップの逆のような) ボランタリー組織が委託したり購入したりするという事に加えて新しいサービスの形態を開発する。(例えばエイズ患者に対してのサービスは、このカテゴリーに入ると考えられる)

⑦ 資源を創造、刺激、管理、支援するリレーションシップ

行政セクターの組織は、コミュニティにおけるボランタリーアクション(よく無償のボランタリーセクターによって行われている)をサポートする手段として、ボランタリーセクターの発展を図る組織に対して、トータルな援助の資源を持ち関わりができるように、有効に財政支援したりサポートする。

⑧ アドボカシーリレーションシップ

ボランタリー組織は、行政組織に関心を持つ個人へのアドボケートを探求したり、集団に対するアドボカシーへの影響力やどのような資源が有効で信頼できるかを試みる。

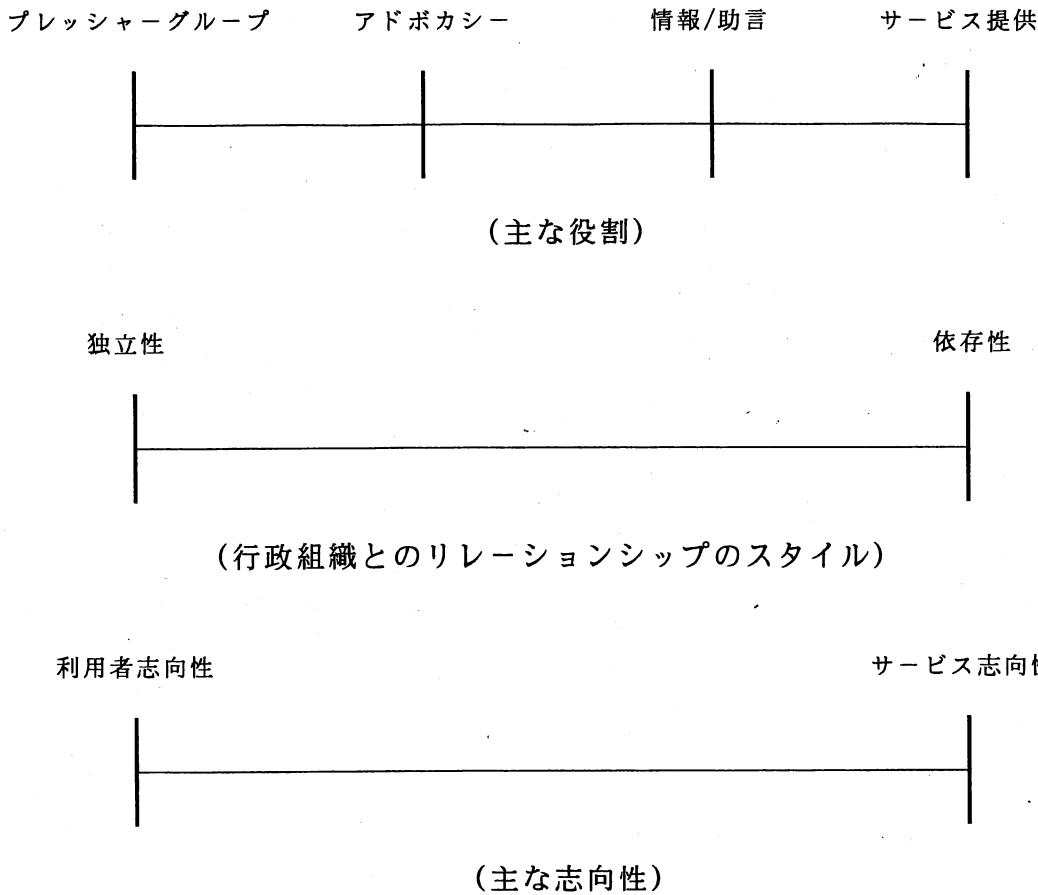
さらにジョンズは、図5-3に示されているように民間非営利組織を「主な役割」、「行政組織とのリレーションシップのスタイル」、「主な志向性」の3つのスケールから類型化し、その組織のタイプによって、民間非営利組織が行政組織とのどのようなリレーションシップを求めるかに違いが生ずるとの仮説を提起している¹⁴⁾。

そして彼は、特に三番目の組織の主な志向性について着目し、90年代に入ってから消費者が選択し消費者がコントロールするという消費者論理が行政による公的なサービスを巡って拡大してきており、それは、ボランタリーセクターに対する論理についても同じように消費者に対するその組織の主な役割と機能がより明確になることが求められていると論じている。

彼は、直接サービスを提供している民間非営利組織は、行政からのサービス料金の受け取りを続けることによって生き残るということが主な目標になるかもしれないとしている。そしてこれらの成長していく組織はまた、財源である中央政府や地方自治体に対して対立や挑戦することを恐れたり、その意思が弱くなるかもしれないと指摘している。そしてこの財源を巡ってのボランタリーセクターと行政組織とのリレーションシップのタイプが、民間非営利組織の性格をより明らかにしていくかもしれないと推測している。つまり、その組織の目標が直接的なケアサービスを提供することなのか、それ以外の個人かそれとも集団へのアプローチなのか、例えば個人に対するアドボケート、またボランタリーセクターへのサポートと発展とかの違いが明らかになってくるのではないかとしている¹⁵⁾。

ジョンズは、コミュニティケア改革によって民間非営利組織が資源依存パースペクティブ(組織は、自らの存続や活動を可能にし、組織を維持するために、外部の

図5-3 ボランタリー組織の分類のスケール



所収: Jones, R., *Swimming together: The tidal change for Statutory agencies and voluntary sector*, 1996.

環境の中から他の組織の資源や活動に依存することが必要であるという見地)¹⁶⁾に立つ可能性が高くなったとして、その上で民間非営利組織が市民に対してどのような役割と志向性を持つかが、その組織の性格の決定要因になると分析をしている。

このようなジョンズの分析に明らかなように、コミュニティケア改革は、ボランタリーセクターにとって行政、特に地方自治体とのリレーションシップのあり方に大きな影響をもたらしている。その意味で、民間非営利組織はそのアイデンティティと今後の組織的な戦略が問われており、地方自治体とどのようなリレーションシップを形成するかが重要な課題になっていると言えよう。

イギリスでは、各自治体によって民間非営利組織とのリレーションシップはかなり異なった様相を示している。それは、先にあげた民間非営利組織自体に帰する要因もあるが、その違いは、具体的に言えば行政の担当部署がそれぞれの社会福祉領域の民間非営利組織をどのように認識し、どのような態度を示すかという行政側に帰する要

因が大きいと考えられる。コミュニティケア改革は、基本的に民間非営利組織にとって地方自治体と契約を通して新たな公式な関係を持つというシステムである以上、行政の担当部局がどのようなサービスに対して契約を結ぶかという意思決定がなされるプロセスが重要な意味を持つ。つまり、行政の民間非営利組織に対する認識と態度は、実際に契約を結ぶというプロセスにより表面化するということである。

先にあげたNCVOの報告書でも、この点について「契約はまた、ボランティアセクター内部の競争（特に国レベルと地方レベルの民間非営利組織間の競争）と高齢者介護のような分野での『営利セクター』との競争と、まだ残っている地方議会の直接サービス競争部門との競争が激化することを意味している。この競争によって、民間非営利組織が行政部局に納得いくように費用効果での利点や提供しているサービスの質を示すことができなければ、民間非営利組織は、地方自治体によって伝統的に好まれていた地位を失うことになるかもしれない。」¹⁷⁾と指摘している。

ホリー(K. Hawley)は、民間非営利組織が契約を結ぶ際の基本的な留意点について、以下のように述べている。「イギリスの民間非営利組織は、政府がソーシャルサービスを行う前に開拓的なサービスを実施してきた点から、地方自治体が実施したい事業と目的が民間非営利組織のそれと一致しているかを両者が誠心誠意検討すべきであるとしている。それは、最初にパートナーシップの確立に失敗すると後々まで困難がついてまわるからである」¹⁸⁾と述べている。

彼は、その失敗した例として、ある州の高齢者奉仕協会と地方行政部局との補助金から契約導入に移行する過程における例をあげている。その協会は、地元の高齢者関係団体や老人クラブなどのグループを支援している他に、ボランティアを活用して高齢者に対する庭仕事や室内の模様替えの活動、その他に3つのデイセンターも運営していた。地方行政部局が補助金を交付したとき、その使い道を尋ねなかった。しかし、契約を導入する際、地方行政部局が契約を結びたいと関心を持ったのは、デイセンターだけであり、しかもこれまで実施してきた内容より費用がかかる仕様書になっていたというのである。

また、逆にうまくいっている例として、オックスフォードシャー地方行政部局が、民間組織がキャンペーンをおこなう権利を尊重するというきわめて明確にうたった条項を進んで契約に取り入れた事例をあげている。オックスフォードシャーの地方行政部局は、身体障害者を代表し彼らに対するよりよいサービスを求めるキャンペーンを行うために設立されたオックスフォード身体障害者協議会などの団体に進んで資金提供を行っている。ホリーは、そのような事例を通して「地方行政部局は、ユーザーのニーズをはっきりさせ、そうしたニーズに公共機関がどのように効果的に対処しているのかを監視するプロセスにユーザーの参加を促進させる民間非営利組織を歓迎すべきであり、キャンペーンを行う民間非営利組織をやみくもに恐れるべきでない。」

¹⁹⁾と指摘している。

また、良好なリレーションシップを示している具体的な他の例としては、シェフィールド市の例があげられる。

シェフィールド市では、20の市内の民間非営利組織と「パートナーシップ契約」という新たな契約方式により、高齢者のデイセンターの運営や、マルチメディアを使った障害者が社会参加するための訓練施設、精神障害者とその家族に対するさまざまなサービスの提供などの中核的なコミュニティ・サービスが提供されている。この契約と通常の競争入札による契約と違う点は、サービス仕様や契約内容の決定段階に民間非営利組織が行政部局との協議に参加し、毎年内容については見直しするものの、3年契約という民間非営利組織にとって比較的経営が維持しやすい期間が設定されていることである。

そして、このパートナーシップ契約に期待されるメリットとしては、補助金より明確な契約という形によってアカウントビリティが高まる点、また非常に競争的な社会ケア市場から小規模なスペシャリスト的な組織を排除する危険が少なくなるということなどがあげられる。またこのことによってボランティア・オーガニゼーションが「市場参入・パートナーシップ契約・補助金」という分化が促進されるとしている²⁰⁾。

シェフィールド市では、これまでのボランティア・セクターの実績と伝統を行政担当部局が評価し、契約文化として再構成する試みを行ったと言えよう。シェフィールド市における契約の理念について示したものが表5-3である。

このオックスフォードシャーやシェフィールド市のように、行政当局が民間非営利組織の独自の役割を認め、良好なリレーションシップの形成に努める例もあるが、実際に契約によりサービスを購入する上でその契約に至るまでの過程がどのように行われるかは、サービスの種類やその地域の状況により多様な様相を示している。

高橋と永田は、ケットナー(P. Kettner)とマーティン(L. Martin)が提示した「パートナーシップモデル」と「競争モデル」という理論的枠組みから、行政と民間非営利組織のリレーションシップの形態の違いを分析している²¹⁾。「パートナーシップ」は、契約をする行政機関と契約者としての民間非営利組織はパートナーであり、その共同行動を通してサービス供給システムの最適化を図るとみなす。また、サービスを購入する公的機関は、民間非営利組織との共同関係を強める志向を持ち、契約の運営、発展、交渉における柔軟性をもち、第一にサービスの安定と維持を重視して契約を決定する。一方、「競争モデル」は、競争を促進し、契約者にサービス供給の価格を低下させることによって、サービス量を増加させようとするモデルで、行政機関は効率性と効果測定に関する基準を発展させ、費用問題に関する交渉を行い、もし他の条件が同じであれば、価格に基づいて契約が決定されることになる。

実際にどちらのモデルを選択するかは、行政の担当部局の政策上の理念によるが、

表5-3 シェフィールド市における契約の理念

Choice	選択	ニーズにあうような様々なサービスを提供することで、ニーズの評価に合わせてサービス利用者が選択をできることを保証する
Quality	サービスの質	契約のモニタリングを含む契約過程を通して満足できるサービスのレベルを確保する
User Involvement	利用者と介護者の参加	契約過程の全ての段階、特にモニタリングと見直しへのサービスの利用者とその介護者の代表の参加させ、この活動に適切な支払いを行う
Localisation	地域重視	積極的に地域のサービスの発展を推進することで、サービスが地域的・文化的ニーズに柔軟に対応できることを保証する
Specialisation	専門化	ニーズがあるにもかかわらず、適切で満足のいくものが少ないようなサービスの専門化を積極的に推進する
Sensitivity	配慮	評価されたニーズに従って、地域コミュニティによって異なるニーズを反映したサービスや、住民の背景・文化・信念・価値・人種・宗教に配慮したサービスを確保する
Equity and equality	公正と平等	サービスが全ての多様なコミュニティ・利用者・介護者のニーズにあい、契約協定の中には市議会の平等方針(equal opportunities policy)が反映されていることを保証する
Innovation	革新	ニーズが明確なサービスの革新的な発展を可能にし、また促進するような、補助金と新しいサービスのための入札の手続きを整える
Sustainability	持続可能なサービス	現在の市場の中で持続可能であることを提示できるようなサービスと契約する
Good Employment Practice	良い雇用習慣	地域の労働市場に与える購入のインパクトを理解し、積極的に契約過程を通して「良い雇用(good employment)」の普及に努める
Market Analysis	市場分析	契約が行われている地域・地方・全国の市場の理解に努め、周による購入戦略によってそのような市場がうける影響に配慮する

所収:高橋万由美他「イギリスにおけるボランティアセクターの現状と課題」第45回社会福祉学会大会発表資料より,1997.

競争モデルを志向した政策方針であったとしても、シェフィールドの例で示されているように、専門性や個別性が非常に高く、競争になじまない性格のサービス提供や、また競争できるだけの参加者がいない場合には、競争モデルを採用することは不可能である。従って、同じ地域であってもサービスの性格、市場の状況等により両モデルを組み合わせる展開することになる。

民間非営利組織にとって、地方自治体があるサービスについて競争モデルを採用した場合には、営利企業との競争が避けられず、民間非営利組織には企業と同様な効率的な経営が迫られることになる。しかし、通常社会福祉サービスの領域全てに競争モデルが採用されることは考えられにくい。その場合、営利企業が参加できない独自の領域のサービスを開発することや質の高いサービスを提供することによって、民間非営利組織自体がパートナーシップモデルを形成する戦略を積極的に選択することも考えられよう。

以上、イギリスにおいて実質的に開始されたコミュニティケア改革における契約方式の導入が、ボランティアセクターと地方自治体とのリレーションシップにどのようなインパクトを与えたかについてその動向を含め分析を試みた。

4. 民間非営利組織におけるマネジメントの課題と展望

続いて、これまで述べてきたようなコミュニティケア改革によるボランティアセクターと地方自治体とのリレーションシップについての大きな変化が、民間非営利組織自体のマネジメントにどのような課題と展望をもたらしたかについて概括的に述べてみることにする。

近年、NCVOなどのボランティアセクターのインターメディアリー組織などによる効果的なマネジメントについての研修が盛んに開催されたり、いわゆるマニュアル的な出版物、また研究者による研究成果が多く公表されている。

例えば、ガン(N. Gann)は、コミュニティケア改革による契約の導入により民間非営利組織がどのように変化していくかについて表5-4のように整理している。彼によると、今まで民間非営利組織は、極端に言えば行政の父権主義(Paternalism)による保護の対象となっていた。そこでは、特に緻密で計画的なマネジメントは必要とされていなかった。しかし、今後は行政当局と交渉していく力量が求められてくる。また、行政との平等的なパートナーシップの確立、将来的なプランニングや発展計画を策定するというマネジメント・コントロールがどこまでできるのかが課題となるとしている²²⁾。

表 5 - 4 契約によって求められる組織的な文化の変化

保護(Patronage)	→ 交渉(Negotiation)
父権主義(Paternalizm)	→ パートナーシップ(Partnership)
即席性(Improvisation)	→ プランニングと開発(Planning&Development)
その日暮らし(Day-to-Day Survival)	→ 経営による管理(Management Contorol)

所収:Nigel Gann,Managing change in Voluntary Organizations,1996.

さらにガンは、民間非営利組織のマネジメントの発展段階を、表5-5のように示している。これによると民間非営利組織は、その特性を活かしてそのマネジメント能力をいかに発展させていくかが重要であると言えよう。例をあげると、マネジメント能力の高いスタッフの確保がまず重要であろうし、またスタッフだけでなく経営に携わる理事会などの役員の資質が問われる。また、スタッフと経営組織の協力関係による発展のための経営戦略の内容が問われるであろうし、さらに、業務の明確化による効率的な雇用や評価システムの導入などの人事管理システムが必要となってくる。そして、何より重要なことは、サービス利用者の満足を得るサービスの向上を図ることであり、そのためのアイデアの実現とマネジメントが求められる。財源の確保について

も、単一の財源に依存するのではなく、多様な資金調達の方法を開発していく必要があることを示している。

表5-5 民間非営利組織のマネジメントの発展段階

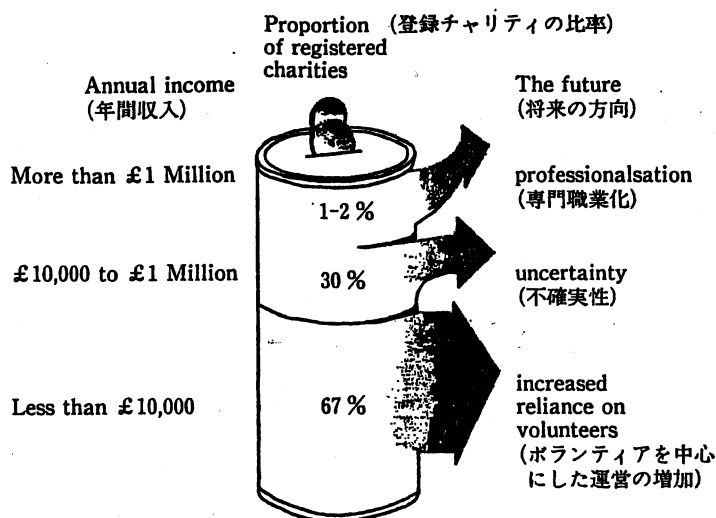
管理の領域	発展の段階		
	幼年期	青年期	成熟期
経営委員会	全国的な本部が有力者に従属的	法律的な責任についての自覚と決定への広い範囲の参加	個人の役割の分担とスタッフ間の十分な協力関係
財政	1つの財源への依存、大部分が特定の個人	いくつかの資金調達、財源の変化	大部分が契約を含んだ財源の多様性
サービス	発展計画のない単一サービス	いくつかのサービスの発展、発展のためのアイデア	場所、費用についての構造的なアイデアとアクションプラン
サービスの質	ほとんど変化なし	いくつかの発展のアイデア	キイとなる考えに基づくサービスの質
スタッフ	経営委員会が有力者に依存的なスタッフ	アイデアの交換や協力関係	経営委員会とスタッフの適切な責任性に基づく協力関係
雇用	ルーズで非公式な配置	ある程度の期限と処遇、業務の明確化／ある程度の検討	正式に検討され交渉による業務の明確化評価システム、長期間の雇用
財政管理	経営委員会かスタッフの一人のメンバーへの依存	ある程度の財政計画に基づく協力関係	正式な記述に基づく適切に割り当てられた財政管理
発展	固定的な利用者	成長のある程度の兆候／多様化	利用者の拡大のための細部にわたる計画

[出典]

Nigel Gann (1996) *Managing Change in Voluntary Organization*, Open University Press, p35.

また、今後の個々の民間非営利組織のこのようなマネジメントの性格は、その組織の規模、特に財政規模によってかなり異なることが予測される。ハーフペニー(Half-penny)とスコット(Scott)は、組織の財政規模によって、図5-4のように組織の性格の変化を推測している²³⁾。彼らは、年間収入が100万ポンド以上の全体のわずか1%から2%程度の組織は、今後専門的なサービス供給のマネジメント能力を持ち、よりプロフェッショナルになっていくであろうと推測している。それに対して年間収入が1万ポンドから100万ポンドの30%程度の組織は、その方向性は不明確であるとしている。また、1万ポンド以下の組織の多くは、専門的な組織には発展せず、ボランティアを中心とした運営を続けていくであろうとしている。イギリスには、例えばエイジコンサーンやヘルプド・ザ・エイジドのように全国ネットを形成し財源規模が非常に大きな民間非営利組織も相当数あり、そのような組織はコミュニティケア改革による契約の導入により、よりプロフェッショナルになっていくと予測しているのである。

図5-4 財政規模の傾向によるボランティアオーガニゼーションの
インパクトの可能性



所収: Halfpenny & Scott, Future Development in Funding for the voluntary sector, 1996

また、民間非営利組織が地方行政部局と契約を取り交わそうとする場合、契約がカバーする期間の財政的ニーズを正確に評価し、契約を交わしサービスを供給する能力があることを示すことができなければならない。大規模な民間非営利組織にとってはこれは大きな問題ではないかもしれないが、ボランティアの活動に大幅に頼っている小さな民間非営利組織にとっては、これは大きな問題となる。ホリー(K. Hawley)は、「地方行政部局はこうした弱点を補強し、民間非営利組織に欠けていると思われる管理運営技術を補うような便宜を契約に組み込むよう留意しなければならない。」²⁴⁾と提起している。

確かに財源規模の大きい組織は、資源の効率的運営や専門的な事業運営がしやすい条件にあると言える。但し、効率的な運営や経済性のみが優先されることによって民間非営利組織が本来持つ柔軟性や先駆性が失われる危険性もあるということに留意すべきであろう。逆の視点から見れば、例え規模の小さな組織であっても、ボランティアによる運営への参加やマネジメント能力を高めることによって、地域において存在意義の高い活動や事業を運営する余地も大いにあると言えよう。

クナイト(B. Knight)は、民間非営利組織のカテゴリーを表5-6のように整理している²⁵⁾が、組織が地方自治体の資金に依存しすぎるようになると、クナイトが示すようなような多様な価値を創造するためのアドボカシーやキャンペーンに制限が加わるかもしれないという不安、つまり民間非営利組織の持つ行政に対する自立的な機能を失っ

てしまうという危惧が依然として存在しているし、今後も継続する命題であるといっ
てよいだろう。

表 5 - 6 ボランタリーオーガニゼーションのカテゴリー

サービス提供 (Service Philanthropy)	媒介 (intermediaries)	結集 (mobillsing)
ボランタリーアクションの主 要な形態、援助者は被援助者 と社会的相違がある	他の組織へのサービス提供、連 絡、代表参加など発展のため の官僚的な機能を有する	目的は、金銭やボランティア をつきとめることである
社会的連帯 (Social Solidarity)	変化 (Change)	創造 (Creating)
援助者は、援助の対象となる グループの一部である	目的は、他者の行為や態度を 変化させることである	目的は、他者との交わりを通し て、自己表現することである

所収：Barry Knight, Voluntary Action, 1993

この点についての明解な回答は困難であると思われるが、基本的な方策としては、
行政の方針や優先順位に逆らってアドボカシーやキャンペーンを行うには、基本的
にはその組織の財源構成に影響されるであろうことが予想される。イギリスの民間非営
利組織の収入源は、組織によって多様であり、その組織が究極的にその存在意義を追
求した場合、財源を行政以外のどこに求めるかという問題が避けて通れない課題にな
ると考えられる。

このように大規模な組織と小規模な組織によるボランタリーセクター内の二極分化
の傾向や、財源を行政に依存する傾向が強まりその独立性、自立性に対する危惧が強
まったことから、最近、政府とボランタリーセクターとの間に「協約」(compact)を締
結しようとの動きが高まり、有力な民間非営利組織と内務省との間での協議されてい
る²⁶⁾。この「協約」の案の重要な点として、「ボランタリーセクターは、健全な市
民社会において非常に重要な役割を果たすものであり、健全かつ独立性を保ったセク
ターである。」と明記されていることであり、さらに、「政府の役割は、ボランタリ
ーセクターの進展のためにインフラストラクチャーを整備すること」と明示されてい
る点である。また、スミス(J. D. Smith)は、この10年間の民間非営利組織の企業経営的
なマネジメントの導入に対して、最近やや行き過ぎたのではないかとの反省も生まれ、
よりボランタリーセクターの特質や価値観を反映するような原則や独自性を活かした
マネジメントの必要性が導入される傾向があることを指摘している²⁷⁾。

このようなボランタリーセクターの特質を活かしたマネジメントの意義とその必要

性が再認識されているということは注目すべき動向であり、ボランティアセクターの社会的な存在意義についてあらためて問い直す試みがなされていることを示唆していると言えよう。

注)

- 1) コミュニティケア改革の動向については、以下の文献を参照。
平岡公一「イギリスのコミュニティケア改革の動向」月刊福祉第74巻第1月号、
全国社会福祉協議会、1991、pp. 70-75。
市川一宏「イギリスにおけるコミュニティ・ケア改革の展開」ソーシャル・ワーク
研究vol. 19 No. 4、相川書房、1994、pp. 259- 265。
市川一宏「イギリスにおけるコミュニティ・ケア法以降の動向、三浦文夫編『図説高
齢者白書1995』全国社会福祉協議会、1995、pp. 160-72。
- 2) 市川一宏、1994、前掲書、pp. 260。
- 3) Caring for People: Community Care in the next Decade and Beyond, HMSO,
1989, para 1. 11, 小田兼三監訳『英国コミュニティ・ケア白書』中央法規、1991. p.
6。
- 4) 市川は、前掲書の中で、ケント州、ロンドン イズリン バラ、ロンドン イーリン
グ バラにおける対応の違いについて事例としてあげている。
- 5) Caring for People, para 3. 4. 3。
- 6) National Council for Voluntary Organizations, Contracting In or Out: The
Contract Culture & Challenge for Voluntary Organizations, NCV0, 1989。
- 7) Kendall, J & Knapp, M., The Voluntary Sector in the UK, Manchester University
Press, 1996. pp. 116-119。
- 8) National Council for Voluntary Organizations, Contracts rise are cut!
NCV0 NEWS, 47(September):1, 1993。
- 9) Charity Aid Foundation, Dimensions of The Voluntary Sector 1996 Edition, 1
997, pp. 24-25。
- 10) 田端光美「イギリスのコミュニティケア改革と『契約』」, 「社会福祉」第35号, 日
本女子大社会福祉学科, 1994年や右田紀久恵, 吉原雅章, 社会福祉政策—コミュニテ
ィケア政策を中心に—, 北村裕明, 君村晶編著『現代イギリスの地方自治の展開』,
法律文化社, 1993においてもこの点について述べている。
- 11) Davis Smith, J. & Hedley, R., Volunteering and the Contract Culture, : Volu-
nteer Center, 1993。
- 12) Common, R & Flynn, N., Cotracting fore, Joseph Rowntree Foundation, 1992。
- 13) Jones, R., Swimming together: The tidal change for Statutory agencies and

voluntary sector, Hanvey, C. & Philpot, T., *Sweet Charity: The Role and Working of Voluntary Organizations*, Routledge, 1996. p. 41.

14) Jones, Ray., *ibid.*, pp41-43.

15) Jones, Ray., *ibid.*, pp46-47.

16) Powell, W. W. & Friedin R., "Organizational Change in Nonprofit Organizations" in *The Nonprofit Sector, A Research Handbook*, Yale University Press, 1987, pp. 180-192.

17) National Council for Voluntary Organizations, *The Report of the commission of the future of the Voluntary Sector, Meeting the Challenge of change voluntary action into the 21st century-*, 1996, para2. 3. 6.

18) Hawley, K., *From Grants to Contracts*, Directory of Social Change with National Council for Voluntary Organizations, 1992, 横浜市企画財政局企画調整室『イギリスにおける契約志向社会と民間非営利組織の活動』1994, pp. 36.

19) Hawley, K., *ibid.*, p. 38.

20) 高橋万由美, 永田 祐「イギリスにおけるコミュニティ・ケア改革以降の公私関係ーボランティア組織との関係を中心に」*社会福祉学*第39-1号, 日本社会福祉学会, 1998, pp. 14-15.

21) 高橋, 永田, 同上, pp. 9-11.

22) Gann, N., *Managing Change in Voluntary Organizations*, Open University Press, 1996, pp. 10-12.

23) Halfpenny & Scott, *Future Development in Funding for the voluntary sector*, 1966.

24) Hawley, K., *ibid.*, PP. 39.

25) Knight, B., *Voluntary Action*, CENTRIS Reserch Project, 1993. pp. 99-112.

26) Davis Smith, J., 「英国のボランティアのボランティアセクターから私たちが学ぶこと」*ネットワーク*1998年11月号, 東京ボランティア・市民活動センター, 1998.

27) 同上

第6章 ボランタリーセクターの社会的支援システム

ボランタリーセクターが社会において健全な発展を遂げるためには、民間非営利組織自体の主体的な努力は当然のこととして、それらを支援する法制度や社会的なシステムが重要であることは論を待たないと言える。本章では、イギリスのボランタリーセクターの発展を支える社会的支援システムとして、具体的には第一に、ボランタリーセクターに関わる法制度の内容と意義、第二には、インターメディアリ組織による支援システムとその役割、そして第三には、市民や企業による寄付や民間助成財団による助成金などを中心とする民間財源の三つをボランタリーセクターの社会的支援システムとして設定し、イギリスにおけるそれらの動向と課題について検討することとする。

イギリスのボランタリーセクターが、今日において活発な活動展開をし、また社会的影響力を保っている要因の一つとして、チャリティ法(Charities Act)を始めとする社会的な支援のシステムが歴史的蓄積を経て整備を進めてきた点があげられる。我が国においても、民間非営利組織の組織的な基盤を整備する為に、1998年3月に特定非営利活動促進法が制定され、同年12月1日の施行によって新たに特定非営利活動法人が設立されることになった。この法律の民間非営利組織を法人登録するという考え方は、イギリスのチャリティ法をモチーフにしていると言え、その点でもイギリスの最近のチャリティ法の動向やボランタリーセクターを支援するシステムや民間財源の動向と課題について検討することは、我が国の今後の民間非営利セクターの発展の方向性を探る上でも大いに意義のあることであると考えられる。

本章では、具体的には第一の法制度については、1992年の新たなチャリティ法の立法化とそれに続く93年の改正について、そこに至った背景を明らかにするとともに、その内容が民間非営利組織にとってどのような意義を有するかについて検討することとする。第二には、イギリスの民間非営利組織を支援するインターメディアリ組織の実態と動向を明らかにすることにする。実際には、この領域においても多くの性格と内容を有する組織が存在するが、ここでは、チャリティ法に基づきチャリティの登録や監督、指導を行っているチャリティ委員会(Charity Commission)、民間非営利組織をメンバーとしてその代表的な機能や民間非営利活動についての情報提供や調査研究などを行っているNCVO(National Council for Voluntary Organizations)、さらに民間非営利組織に対する寄付の仲介的な機能と経営に関するコンサルテーションを行っているCAF(Charity Aid Foundation)の三つの組織に限って、その機能と役割を明らかにすることとする。

第三には、イギリスのボランタリーセクターにとってその自立性、独立性を維持する上でも重要な意義を持つその財源について、特に寄付や助成財団などによるいわゆる民間財源の動向について、近年のコミュニティケア改革の動向も視野に入れながら、その変化の要因について考察することとする。

1. 法的基盤としてのチャリティ法とボランティアセクター

1) 1992年、1993年チャリティ法の背景とその内容

イギリスにおける中世から現代に至るまでのチャリティへの公的支援制度としてのチャリティ法の沿革については、既に述べている(第2章参照)ので、ここでは、チャリティ法に関連する近年の動向として、特に1992年の新たなチャリティ法の立法化と93年の改正に至った背景と経緯、その内容が民間非営利組織にとってどのような意味を持つのかについて検討することとする。

1992年の新たなチャリティ法の立法化とそれに続く1993年の改正は、民間非営利組織自体の運営と管理と公的支援のあり方について大きな影響を与えた点で注目すべき内容が含まれている。戦後からこれまでのチャリティに関する主たる立法化は、1960年のチャリティ法があげられるが、それは、今日のチャリティ規制の近代的なシステムの基礎になったものである。1985年に、地域の小さなチャリティがその目的を変更したり、活動を近代化することを容易にする法が議会を通過しているが、1992年、93年法により1985年法は無効となっている。

本来、チャリティ団体が資産を濫用したり、不正使用するケースの割合は、非常に低いものであるが、80年代の後半に大きなチャリティ団体で不正が行われたケースがいくつかあり、それがマスメディアで大きくとりあげられる事態となり、市民のチャリティ団体に対する認識が変わり、チャリティ団体への寄付は、必ずしも適切に使われていないとの不信感を高める結果となってしまった。

そのような動向から、1986年にNCVOはレポート 'Malpractice in Fundraising for Charity(チャリティのための資金調達のための不正行為)' を公表した。そのレポートでは、チャリティのための資金調達上の不正行為におけるさまざまな形態について検討し、その防止のための提案を行っている。さらに、チャリティ委員会に強い権限を与える立法を成立させ、委員会に違法なチャリティや不正な資金調達業者を処分させることを提案している。

1987年に、内務省はウッドフィールド卿(Sir Philip Woodfield)に対し、'An Efficiency Scrutiny of the Supervision of Charities (チャリティの指導の効率的な調査)' を諮問した。彼は、新しい立法とチャリティ委員会の権限についての改革の可能性について勧告を行っている。また同じ年に、会計検査院(Controller and Auditor General)は、'Monitoring and Control of Charities in England and Wales (イングランドとウェールズにおけるチャリティの監視と管理)' を公表し、それに対して、下院歳入歳出委員会(House of commons public account committee)は、チャリティ制度の悪用の危険は看過できないとの結論を出している。そして、1988年1月に、政府はウッドフィールドレポート

の内容を幅広く受け入れ、チャリティ委員会の権限の性格と範囲についての勧告を実施する提言を提出する意思を明らかにしている。

そして、政府は1989年に‘Charities-A Framework for the Future’（チャリティ：未来への枠組み）という白書を公表したが、その中にはウッドフィールドやNCVO、また他のチャリティなどによる勧告の多くが含まれていた。その中では、チャリティ法はより強固で近代的な監視の枠組みを作り、それによりチャリティ委員会にさらに積極的な役割を与え、濫用の範囲を狭め、理事にもっと責任を負うように奨励し、ボランティアセクターに対する大衆の信頼を引き続き確保することを意図すべきであると述べている。この白書の焦点は、チャリティに関する規制と管理的な措置に向けられており、チャリティの定義に関する複雑な問題については言及していない。このような白書の内容は、議会の委員会においても、‘Charity Supervision in the 1990s - a response to the White Paper “Charities-A Framework for the Future”（1990年代のチャリティへの指導－白書「チャリティ：未来への枠組み」に対する返答）’という報告書の中でも歓迎する意向を示している。

また、NCVOと他のチャリティもその白書の主要な論点を受け入れている。*さらに、1990年にNCVOは、ネイサン卿(Lord Nathan)を委員長とする委員会の結論として、

‘Effectiveness and the Voluntary Sector’（効果性とボランティアセクター）を公表している。ここでは、民間非営利組織の活動の効果を高めるために必要な多くの様々な提案が検討されている。

このような経過を経て1992年チャリティ法は立法化に至るわけであるが、1992年チャリティ法の立法化は、1991年11月5日に行われたメージャー首相のチャリティとボランティアセクターに関するスピーチの中で発表されている。その中で首相は、その目的について、「この法律は、チャリティの正しい管理と組織としての責任のための法的な枠組みを提供している。その目的は、チャリティへの国民の信頼を高めることにより、寄付のより広い窓口を開けることである。」¹⁾とその立法化の意義について述べている。

以上が、1992年の新たな立法化と93年の改正に至る背景と経緯である。そして、これらがなされた背景には、それまでのチャリティ法により特権が与えられていたチャリティのいくつかによって不正行為が行われた事実と、そのことによって政府やNCVOなどのボランティアセクター関係者に、これまでのボランティアセクターに対する社会的信頼が大きく損なわれたことに対する危機感があったことに注目する必要がある。但し、1992年、1993年法は、単にチャリティに関する指導、監督を強化する内容だけでなく、チャリティの理事の権限を強化することや規制緩和の内容も含んでおり、民間非営利組織がいかに社会的評価を高めながら自律的に運営されていくかに視点があてられている点にも留意する必要がある。以下、1992年、93年チャリティ法の内容の概略とその意義について述べることにする。

2. チャリティ法の内容とその意義

これまでのチャリティ法が1992年、1993年法によって変更された主な内容は、以下の通りである。

- ①チャリティ委員会の権限を強化して、チャリティへの質問ができるようにし、さらにチャリティの悪用と管理ミスを処理し、チャリティの資産を保護できるような付加権限を与えたことである。
- ②チャリティ会計の新しい制度を導入し、担当大臣(Secretary of State)に対してチャリティ会計報告書の形式と内容を指示できる権限を与えたことである。
- ③年次報告書と会計を委員会に提出するという義務を定期的に行わない場合は、罰することができ、詐欺や倒産に関与している者から理事職を剥奪し、さらに役員の権利も剥奪できるようにした。
- ④チャリティのための募金、専門的な資金調達業者の活動、さらにチャリティや他のボランティア組織のためのキャンペーンに営利目的で参加することなどを制限している。
- ⑤チャリティ委員会が、チャリティの監視をするのに多くの資源を投入しなくてもすむよう、法的機能を軽減している。
- ⑥チャリティ管理人がチャリティの投資をすることをやめさせ、チャリティの理事が直接に投資して責任を持つようにしている。
- ⑦チャリティの土地取引に関して、理事に大きな責任を付与することにより、チャリティ委員会が取引に対して同意する必要性をなくしている。

1992年法は、パート1、2、3から構成されており、パート1は、チャリティの登録やチャリティ委員会等1993年法に統合されており、パート2は、専門職による資金調達についての規制に関するものであり、パート3は、チャリティによる募金についての規制である。そして、1993年法は、1960年法チャリティ法、1992法チャリティ法パート1、1872年のCharitable Trustee Investment Actを統合したものである。1993年改正チャリティ法は以下の10章、100条で構成されている。

第1章 チャリティ・コミッショナーとチャリティの公的管財人(The Official Custodian For Charities)

第2章 チャリティの登録と名義

第3章 コミッショナーの情報管理の権限

第4章 裁判所やコミッショナーの援助や指導による財産の登録

第5章 チャリティの土地

第6章 チャリティ会計報告と年次事業報告の提出

第7章 チャリティの理事会の法人化

第8章 チャリティの会社

第9章 投資に関する雑則

第10章 補足

そして、その法的効力の範囲は、ある条項については、登録チャリティにのみ適用されるだけだが、チャリティ法そのものは、すべてのチャリティに関係しており、その権限は、イングランドとウェールズに及んでいる。またこの法令(Act)は、様々な段階で適用され法律(Law)になりつつあるとされている²⁾。法令がカバーする主な領域はチャリティに関する領域、チャリティによる投資、資金調達活動などに関する事項であり、そして範囲外とされる事項は、チャリティの法人化、債務の制限、そしてチャリティによる政治活動などについてである。

1993年チャリティ法の内容の詳細についてはここでは省略するとして、ここでは、特にチャリティの会計と監査に関する改正点についてふれることにする。

表6-1は、登録されたチャリティ団体の収入規模別による会計及び報告義務の内容を示している。このように、収入の規模別に会計に関する監査や公開義務が違う点は、イギリスの民間非営利組織の規模がかなり多様であることを示しており、その状況にあわせた合理的なシステムをつくっており、今後の我が国における制度の構築にとっても参考になる点であろう。

表6-1 チャリティの収入規模別会計及び報告義務の項目

収入規模 会計要求 項目	10,000£ 未満	10,000£ 以上 100,000 £未満	100,000£ 以上 250,000£ 未満	250,000£ 以上	250,000£ 以上 (チャリティ 資格を有す る法人)
団体ごとの調査を 受ける必要性	否	要	要	要	要
年次会計報告書を 提出する義務	簡単な年次 会計(要求 があった場 合提出)	簡単な年次 会計提出	規定に合致 した1セッ トを提出	規定に合致 した1セッ トを提出	1985年の法 人法の規定 に合致した 会計
年次報告書を提出 する義務	要	要	要	要	1985年の法 人法に合致 した報告書
税務申告書の提出 義務	要	要	要	要	1部は法人 庁、1部は チャリティ 委員会
会計監査を受ける 必要性	否	否	否	専門的な監 査	1989年の法 人法に合致 した専門的 な監査
公開可能な年次会 計報告書	要	要	要	要	要

2. 民間非営利セクターの支援組織

1) チャリティ委員会の機能と役割

(1) チャリティ委員会の設立と組織の概要

チャリティ委員会は、イングランドとウェールズのボランティアセクターを監督、管理し、そして司法上の役割を果たすために、1853年に設立された。その権限の多くは、1960年のチャリティ法によって制度化され高められている。

イギリスでは、我が国のように公益法人や公益信託の設立を主務官庁による許可、監督にかかわらせるのではなく、公益活動の主体としてのチャリティについては、チャリティ委員会がチャリティ法に基づき、登録・監督・指導機関として一元的に取り扱うシステムとなっている。チャリティ委員会には、内務大臣(the Home Secretary)から任命される最低3名、最大5名のコミッショナーが存在し、その資格は公務員であり、彼らの内、少なくとも2名は法廷弁護士(barrister)または事務弁護士(Solicitor)という法律専門職でなければならないとされるコミッショナーの人数については、1960年以来ずっと3名であったが、1988年以降前述したウッドフィールド委員会報告の提言により、2名の非常勤コミッショナーが追加されることになった。

チャリティ委員会は行政機関であるが、どの省庁にも属さず独立した形態をとっており、職員は約400名おり、その管理、運営には事務局長、財務担当、事業担当、チャリティの調査・監視担当の役員があたり5人のコミッショナーとともに、運営委員会(Board of Management)を構成している。本部はロンドンにあり、他に支部がリバプールにあり、法律専門職のコミッショナーの一人がリバプール支部に常駐している。

(2) チャリティ委員会の役割と機能

チャリティの委員会の役割の重要なものに、チャリティの登録審査がある。チャリティとして、登録を希望する団体は(信託でも法人でも任意団体でもよい)、一定の書式に基づく申請書を登録事務所に提出する。チャリティ委員会は、申請のあった団体の公益性を独自に判定するのであるが、チャリティとして登録が認められると自動的に税の優遇措置がとられるので、申請書の複写が内国歳入庁(Inland Revenue)に送られ、登録の適否が事前に協議される。なお、チャリティ委員会がチャリティとして登録を認めなかった団体は、この決定を不服として高等法院(High Court)に提訴することができることになっている。

チャリティ委員会の役割としては、チャリティの判定と登録以外にも以下の次のようなことがある。

- ①チャリティに出損された財産がより効果的に使われるための事業計画の作成や指示
- ②受託者の権限外の法律行為への同意
- ③信託財産のよりよい管理方法を受託者に対して指導すること
- ④信託財産の不当な管理・処分が行われた場合、管理をただし、財産の回復を図ること
- ⑤公式管理人(Official Custodian)として、信託財産の損失を保護する業務
- ⑥チャリティの登録によりチャリティの現状を一般に公開すること
- ⑦チャリティの登録によりチャリティの現状を一般に公開すること
- ⑧信託条項変更に関する承認、受託者の解任および新受託者の選任等
- ⑨チャリティの効果的な管理・運用のための情報提供やプログラム・トレーニング等
- ⑩チャリティの情報をユーザーに提供すること

また、先に述べたように1993年のチャリティ法の改正により、チャリティ委員会の権限が強化されたが、そこで付与された特別の権限と義務には以下の内容が含まれている。

- ①チャリティ登録簿を開設し、維持すること。
- ②どの組織が法律に照らしてチャリティとして認められるかを決めること。そして存在していないチャリティ、事業を行っていないチャリティおよび委員会にとってはチャリティであるようには思えない組織を登録からはずすこと。
- ③必要な場合には、チャリティに対して質問すること。例えば委員会は、そのチャリティの管理コストが収入の中に不当に多くの部分を占めている、という苦情について調査する事もありえる。
- ④チャリティの資産を守るために適当な行動を取ること。これらの権限は、1993年のチャリティ法で強化された。
- ⑤チャリティの会計を受け取り、中央チャリティ登録所で公開すること。
- ⑥高等裁判所と同じ司法権を行使して、以下のことを指示すること。
 - 1) チャリティ管理の方法を定めること
 - 2) チャリティの理事を任命・罷免すること
 - 3) 資産を委託するかあるいは移動すること
- ⑦チャリティの公式管理人として、チャリティのかわりに土地を保有すること。但し投資は行わない。

このようにチャリティ委員会は、チャリティを監督するのに重要な役割を担っているが、それ以外にも登録データの公開、「オーダー」と「スキーム」という方法によるチャリティに対する改善命令、個別のコンサルテーションなどによってチャリティを支援しているのである。

2) NCVOの機能と役割

(1) NCVOの成り立ちと概要

NCVO(National Council for Voluntary Organizations)は、全国的なボランティアセクターの協議体として、1919年に設立された。19世紀後半から増加していた貧困、疾病、無知や犯罪といった社会問題に苦しむ人々に対する救済の手をさしのべるボランティア組織が増加していった(第2章 1.参照)。そのような状況の中で、NCVOは、地域の人々の生活を向上させるために、民間団体を強化することを目的として、当初ソーシャルサービスの全国協議会として発足し、当時の名称は、NCSS(National Council of Social Services 1979年に現在の名称に改称)であった。1924年にチャリティとして登録され、雇用や住宅問題、青少年、女性、高齢者問題などソーシャルサービスを中心として、時代のニーズにあったプロジェクトを発展させてきた。例えば、市民に助言を行う民間非営利組織であるCitizens' Advice Bureauxも現在は独立した団体であるが、以前は、NCSSのプロジェクトから生まれている。

今日では、ソーシャルサービスの領域だけでなく、様々な領域のボランティアセクターの代表機関および支援機関としての機能を果たしており、ボランティア組織と政府との間のインターメディアリ機能を果たす機関として、「ボランティアセクターの声(Voice of the Voluntary Sector)」とも言われている³⁾。

NCVOのメンバーシップを得るためには、NCVOの審査を得なければならない。正会員の必要条件としては、第一に組織の活動が地域レベルでなく全国レベルであること。第二に、非営利組織であること。第三に、公共の利益を求めるための活動であることがあげられる。

NCVOの1995年度現在における加盟団体数は645であり、表6-2は、活動分野別に加盟団体数が多い順に示したものである。それによると、ソーシャルサービスと保健医療に携わる団体が役半数を占めているが、残りは教育、雇用、国際的活動、環境、文化など多岐の領域に渡っている。また団体の規模についても、高齢者へのサービス提供などを高齢者福祉を推進しているエイジコンサーン(Age Concern)や開発途上国への援助活動を行っているオックスファム(OXFAM)のような大規模な団体から小規模なセルフヘルプグループまで多様である。NCVOの理事会は23人で構成され、加盟団体の中から選出されている。

NCVOの年間予算は、およそ500万ポンド(1995年度)であり、その内訳は、約20%が政府の補助、同じく約20%がCAF(Charity Aid Foundation)からの情報提供費としての収入、残りが加盟団体の会費、コンサルテーション料、出版刊行物収入、特別プロジェクト資金などである。NCVO自体は、政府とボランティアセクターの媒介団体という立場上、政府からの独立性を維持するために、政府からの補助金が20%程度であるということが、

表4-2 NCVOの会員団体の分野と団体数

ソーシャルサービス	186
保健医療	130
教育、雇用と訓練、研究	77
雇用均等、法律と権利擁護	50
国際的活動	42
環境と動物愛護	33
チャリティ支援機関、助成財団、 ボランティア活動の推進	31
経済開発と住宅	31
文化、レクリエーション	29
宗教	21
ビジネス、専門職団体、組合	13
その他	2
<hr/>	
総数	645

政府からの補助金が20%程度であることが、組織としてのオートノミーを保ちうることのできる比率であると考えている⁴⁾。

CAFは元来は、NCVOの募金部門であったが、1974年に独立し、個別のチャリティとしてNCVOの加盟団体となっている。CAFについては後にふれることにする。

(2) NCVOの活動内容

NCVOの活動内容は、大きく分けて各ボランティア組織に対する情報提供・助言機能と、ボランティアセクターの意見を集約し代表する代表機能の二つに分けられる。

これらの活動に、10人の専門職アドバイザーを含む約70人の職員、約100人のフリーランスのコンサルタントが関わっている。情報提供・助言機能については、ボランティア組織の専門性を向上させることによって、ボランティアセクターの力を促進することを目的として、ボランティア組織をいかにマネジメントしていくか、どのようにサービスの質を高めていくかなどについて以下のような様々な専門家が助言を行っている。

①資金調達アドバイザー

政府からの補助金、財団、基金、宝くじなどの資金の獲得方法などについて助言を行う。

②財政顧問アドバイザー

会計、経理関係の情報提供、会計監査担当者の選択、決算報告書の作成方法、税金対策などに関して助言を行う。

③経営担当顧問アドバイザー

ボランティア組織の経営方法や、年間計画の立案に関する助言を行う。

④人的資源アドバイザー

ボランティア組織に適切な人材の確保やリクルートの方法、男女格差や人種差別を撤廃した雇用均等の促進、雇用条件についての助言を行う

⑤ボランティア組織で働くメンバーに必要な研修企画を担当する。

この他の情報提供・助言機能として法律に関するコンサルテーションチームがある。これは、ボランティア組織の活動に伴う法的な問題、例えば、チャリティ団体の設立や法律の規制からはずれない活動、チャリティ法に関する情報提供を行っている。またこのチームの活動の一端として、ボランティア組織の理事会の設立、運営に際しての法律上の仕組み、権限、責任、財政などに関する助言を行うサービス部門がある。この理事会に対するサービスは、NCVOの中でも非常に重要な部門となっている。

次にボランティアセクターの代表機能としての役割であるが、これには政府にボランティアセクターを代表する機能、他のセクターに対してボランティアセクターを代表する機能、EUに対してボランティアセクターを代表する機能の三つがある。この分野においても様々な専門家が業務に従事しているが、主な職種は以下の通りである。

①議会担当

国会議員と接触を図り、ボランティアセクターの抱えている問題が各政党の政策へ反映させるようにロビー活動を行う。

②報道担当

メディアを活用してボランティアセクターの動向を社会に宣伝するとともに、メディアがボランティアセクターの実態を正しく報道しているかを監視する。

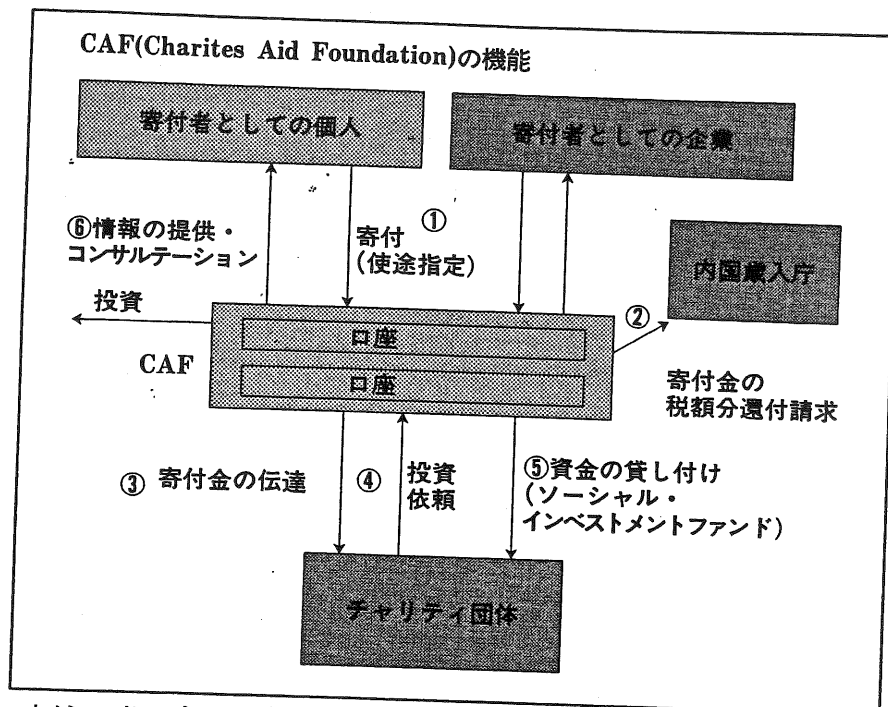
③刊行物担当

定期刊行物の発行、ボランティアセクターに関する図書の出版を行う。

3) CAF(Charity Aid Foundation)の機能と役割

イギリスでは、主に公益性があると判断されたチャリティに関して、さまざまな組織が支援を展開しているが、図6-1に示すようにCAF(Charities Aid Foundation)は、寄付を仲介する媒介組織(インターメディアリー・オーガニゼーション)として機能しており、民間財源に関わる組織として近年ますますその重要性が増している。

図6-1 CAFの機能



所収 宮城 孝・永田 祐・清水義久,「イギリスのソーシャルサービスにおける民間非営利組織と民間財源—寄付をめぐる支援システムと近年の動向—」,日本地域福祉学会『日本の地域福祉第11巻』,1998年3月

CAFは、1924年に設立された前述のNCVO(当時は、NCSS《National Council of Social Service》)が、効果的な寄付を促進するために組織したチャリティ部に起源を持つ。このチャリティ部が、1974年組織として独立し、CAFとなっている。

CAFは、チャリティ法によってチャリティ委員会に登録されたチャリティに対し、寄付者と寄付者が指定するチャリティに対する契約に基づく寄付金を伝達する機関である。大まかに言ってその業務は、第一にチャリティの銀行としての役割(代行、為替業務、投資)である。個人が、登録チャリティへの寄付をする場合(図6-1 中①)、その寄付金額に係る税金の払い戻しをCAFが代行し(図6-1 中②)、その税金の還付された額を加えた形でチャリティに送付する(図6-1 中③)。また、CAFでは、寄付者及びチャリティの預金口座が設定されており、寄付者からチャリティへの寄付金は、口座から口座への資金の移動で

行われる。具体的に言えば、寄付者が自己の所得から、既に述べた約18万のチャリティ団体の何れかに対して、仮に100ポンド寄付をする場合を想定してみることとする。寄付を行うものの所得税率が最低であるとして（1997年度は、23%）、税金分を差し引いた76ポンドが、税引き証明書とともに契約したチャリティ団体に渡される。チャリティ団体は、受け取った税引き証明書により税額分、24ポンドを内国歳入庁に還付請求し、寄付者の寄付の満額受領が完了される仕組みとなっている。

日本やアメリカの場合は、寄付にかかる免税分の額が、寄付者本人に対して還付されるのに対し、イギリスでの寄付は受領する公益団体に還付されることが大きな特徴である。イギリスの税法では所得税と法人税を同一の「所得税・法人税法」で扱っている関係で、コベナント（誓約による継続的寄付）による適格公益法人に対する寄付金にかかる税の控除の適用や手続きについては、法人の寄付の場合も個人の寄付とほぼ同様である。コベナントをはじめとする以上で述べたようなイギリスの寄付に関する手続きは、複雑で手がかかるために、事務手続きは、CAFに代行を委任するケースが多いのである。また、この様にして造成された資金を当面チャリティが必要としない場合、CAFは、チャリティの委託を受け投資つまり運用を図る機能も持っている（図中④）。

さらに、1996年からは、ソーシャルインベストメントファンドと呼ばれるチャリティに対する資金の貸し出しをする基金を設け、新たな事業を開始するに当たっての資金など必要な資金を低利で貸し出している。1996年末現在で、約200万ポンドの原資が造成されている（図中⑤）。

第二の機能として、チャリティに対するコンサルテーションと情報提供の業務がある。チャリティや個人、企業に対して寄付に関する情報提供等を行っており、単なる仲介組織にとどまらない役割も果たしている。（図中⑥）

CAFの概略は以上のとおりであるが、以下では、CAFが果たしているさまざまな機能と実績についてをやや詳細に検討することとする。

（1）CAFによる個人寄付の支援

近年イギリスの民間公益活動に対する寄付の形態は、新しい制度が税制上の優遇措置を伴って、次々と設定され、急速に充実してきている。以下は、その内容とCAFの実績を示したものである。

・コベナント（Covenant） （継続的寄付契約）

コベナントは、イギリスの伝統的な公益寄付制度であり、個人または企業がチャリティ委員会の認定を受けたチャリティ団体に4年以上一定額を継続して寄付することを証書により誓約して行う寄付である。CAFには、1995年度現在28,250の口座が設けられている。

・給与からの天引き寄付制度 (Payroll Giving Scheme)

1986年の財政法の改正により、1987年4月から実施された制度で、雇用主がこの制度に加入するとその事業所で寄付を希望する従業員は、月額5から50ポンドの範囲内で従業員が指定するチャリティ団体のために、毎月給与から天引きをする形で寄付をする。

1995年度の実績は、月々一人10ポンドから100ポンドで117,763人がこの寄付の仕組みを用いており、イングランドとウェールズの企業の約3,000社で導入されており、月々の寄付額は平均1,300万ポンドであり、年間では約15,600ポンドとなっている。

・単独寄付 (Gift Aid)

従来、コベナントによるか給与からの天引き寄付制度による寄付しか、税制上の優遇措置が認められていなかったが、個人が行う一回限りの単独寄付について、90年10月から寄付金控除の対象に、法人が行う単独寄付については、86年4月から損金算入が認められるようになった。税制上の優遇措置適用の手続きはコベナントの場合と同様である。CAFでは、個人がCAFを通して寄付を行う場合、寄付者の便宜と税制優遇の簡易化を図るために、CAFに寄付者の口座を開設するという工夫を行っている。個人がチャリティに寄付を行う場合、まずCAFに口座を開設する。そして、CAF専用の「チャリティーカード」や小切手によって、その口座に寄付者は寄付したい金額を振り込むのである。CAFは、振り込みを確認し、内国歳入庁から所得税分の還付を受けて、チャリティの口座に入金しチャリティに対して払い戻す。また、CAFは、当該口座から5%を手数料として受け取る。CAFによるギフト・エイドの1995年度の実績は、コベナントとの合計で4億4300万ポンドであり、個人の口座数は、19,677となっている。

(2) CAFによる企業寄付の支援

CAFは、企業に対しても税法上有利な寄付行為の方法についてアドバイスし、実際に企業がチャリティに対して効果的な寄付活動を行うことを支援している。実際に企業がCAFを通してチャリティに寄付をする場合、企業はチャリティ用の寄付の予算を組み、CAFの口座に税法上の還付を得られる申告書と同時に寄付金を振り込む。さらに企業は、内国歳入庁に対して四半期ごとに寄付を行ったという報告をする。それに基づいてCAFは、税務署に税金分の還付金を支払ってほしいという書類を提出するとそれがCAFの中の口座に支払われる。1995年度の企業の寄付は、マッチングギフトを含めて1,783の口座となっており、合計4,260万ポンドになっている。

以上のように、CAFは寄付者とチャリティを仲介する媒介組織として機能し、寄付者とチャリティをつなぐさまざまな工夫をし、資金調達に努力しているのである。

3. 民間財源をめぐる動向と課題

イギリスの豊かでさらに変化に富んでいる歴史とチャリティ制度という背景を持つボランティア・セクターも、1970年代における対人福祉サービスの発展に伴う独自の役割の形成、80年代の政府・地方自治体行政部局の補助金隆盛時代を経て、サッチャーによるWelfare Pluralism(福祉多元主義)による政策展開の洗礼を受け、新たな対応が迫られ変化が生じている。特に対人福祉サービスに関わる組織は、1990年のコミュニティケア改革によるサービス供給におけるContract culture(契約文化)の導入によって、多様で管理運営能力にばらつきがあり、それまで契約という行為になれていない多くの組織にとって多くの混乱を生じさせたようである。この様な中で、チャリティの独立性を保持するために、民間財源は重要な役割を担っている。イギリスの社会福祉領域における民間財源をめぐる支援システムとその動向を理解することは、今後同じく社会福祉のパラダイム転換を迎える我が国にあって、市民セクターとして発展が望まれる民間非営利組織の支援システムのあり方に大きな示唆を与えると考えられる。

1) 民間財源をめぐる動向

先に述べてきたように、イギリスにおけるNPOに関するチャリティに対する支援は、チャリティ法による登録に基づき様々な税の減免措置などが実施されている。実際チャリティとして登録されることは、一種のステータスとして市民にも認識されており、多くの規制があるにも関わらず資金調達の上でもある程度優位に機能しているようである。

表6-3は、1994年度におけるイギリスにおけるチャリティの収入の種類とその比率について示したものであり、⁵⁾ 表6-4は、その具体的な内容を示したものである。

表6-3 チャリティの収入の種類と比率

収入源	取り引きの種類			
	事業収入 (サービスや商品の売り上げ)	民間財源 (寄付及び助成)	投資	合計
一般市民・個人	15%	21%	0%	36%
政府	15%	13%	0%	28%
チャリティ	1%	9%	0%	10%
営利企業	2%	2%	0%	4%
組織内	0%	2%	20%	22%
	33%	47%	20%	

出典：NCVO 'The UK Voluntary Sector Statistical Almanac 1996'
(NCVO, 1996), p26-27より作成

表6-4 チャリティの収入の具体的な内容

収入源	取り引きの種類		
	事業収入	民間財源	合計
一般市民・個人	<ul style="list-style-type: none"> ・サービスや商品の売り上げ ・会費 ・ナーシングホームの料金 ・コンサートチケット 	<ul style="list-style-type: none"> ・街頭募金 ・戸別募金 ・コベナント ・ギフトエイド ・遺贈 	—
政府	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティケアの料金 ・患者の支払う料金 	<ul style="list-style-type: none"> ・補助金 プロジェクト補助金 	—
チャリティ	<ul style="list-style-type: none"> ・サービスや商品の売り上げ 		—
営利企業	<ul style="list-style-type: none"> ・後援 ・調査活動 ・特許使用料 		—
組織内	—	—	<ul style="list-style-type: none"> ・株 ・有価証券

出典：NCVO 'The UK Voluntary Sector Statistical Almanac 1996'
(NCVO, 1996), p26-27より作成

これらによるイギリスにおけるチャリティの財源の特徴として、第一に一般市民による寄付による収入が全体の21%と収入の内訳の中で第一位であり、重要な地位となっていること。第二に、政府や地方自治体からのコミュニティケアや患者からのサービス料金が15%となっていることがあげられる。ナーシングホームの料金が個人からの料金に分類に入っていることを考えると、ソーシャルサービス領域におけるサービス料金の占める比率はこれよりもやや高い比率となることが推測される。このように、イギリスにおける民間非営利組織において、寄付による収入が財源確保上重要な手段となっている。

次に民間財源(特に寄付)の90年代に入ってから最近までの動向について概観してみることにする。特に1990年のコミュニティケア改革以降の民間非営利組織と地方自治体との契約によるサービス供給というシステム変革によるContract Culture (契約文化)が導入されて以来、ソーシャルサービス領域における財源がどのように変化したかについて注目してみたい。

(1) 寄付の動向

個人のギフトエイドは、1991年度が8,000万ポンド、94年度が1億6,150万ポンドと約2倍であり、企業は、1991年が6,510万ポンド、94年度が1億6,790万ポンドと約2倍強に増加している。コベナントは、91年度が8億2,500万ポンドで、94年度が8億7,500万ポンドとあまり増加していない傾向を示している。

(2) チャリティ間の資金調達の競争の激化

不況の影響や、病院や学校の民営化により病院や学校自身が資金の調達を図るようになり、チャリティ間の資金調達の競争が激しくなっている。そのため資金調達のプロ化やチャリティにファンドレイジングのスキルの向上が求められている。

(3) チャリティの規模による財源調達の違い

チャリティ委員会によると、イングランドとウエールズのすべての登録チャリティの1994年度の総収入は、159億8千万ポンドとなっている(表6-5参照)⁶⁾。そしてその登録チャリティ数の72.7%が年間1万ポンド以下の収入となっている。しかし、この約73%のチャリティが、チャリティ全体の収入に占める比率は、わずか約2%でしかない一方、10万ポンド以上の収入のあるチャリティは、全体の約8%であるが収入の約89%と約9割を占めている。また、10万ポンド以上の収入のあるチャリティは、93年から94年にかけて13%の収入の増加を示している。一方、10万ポンド以下の収入のチャリティは変化なしに減少の傾向を示している。これは、大規模組織の資金調達の優位さを示していると言えよう。

表6-5 登録チャリティの年間収入の概算一覧

収入額の分類	チャリティ		年間収入	
£				
£0-1,000	59,100	38.2%	£8,000,000	0.1%
£1,001-10,000	53,300	34.5%	£221,000,000	1.4%
£10,001-100,000	29,900	19.4%	£974,000,000	6.1%
£100,001-250,000	5,300	3.4%	£837,000,000	5.2%
£250,001-1 m	4,600	2.6%	£2,297,000,000	14.4%
£1 m-10 m	2,100	1.4%	£5,743,000,000	35.9%
£10 m-	200	0.1%	£5,900,000,000	36.9%
主たるチャリティ	154,500	100%	£15,980,000,000	100%
主たるチャリティの支部	27,500	-	-	-
登録チャリティ数	182,000	-	-	-

出典：CAF “Dimensions of the Voluntary Sector-How is the Voluntary Sector Changing? 1996” (CAF,1996) P.15 及び、Charity Commission “Charity Commission Register. 1995” (Charity Commission,1995)より作成

(4) コミュニティケア改革の影響

1993年から、実施スケジュールに入っているコミュニティケア改革の影響によって、民間団体の財源構造にも変化が生まれてきているようである。ここでは、チャリティ団体のみの統計がないため、社会サービスの民間団体の財源構造を可能な資料から分析し、民間財源の将来の役割を考察してみることとする。

統計の取り方の違いにより単純に比較はできない(第5章参照)が、CAFの調査による

と1994-1995年の地方自治体のボランティアセクターへの支出のうち、ソーシャルサービスへの支出は、全体の54%を占め、そのうち、40%は、サービスへの支払いである料金(Fee)が占めている。この調査によれば、地方自治体によるソーシャルサービス領域のボランティアセクターへの支出の増加が、他の領域に比較して突出している。1992-1993年の間は、ソーシャルサービスに対する料金の支払いは、地方自治体のボランティアセクターへの支出の28%であり、ソーシャルサービスの料金が地方自治体のボランティアセクターへの支出に占める割合が急増していることが分かる。一方、ソーシャルサービスへの補助金は、1992-1993年度には、全体の16%であったが、1994-1995年には14%と補助金の割合は減少している。

このような傾向は、コミュニティケア政策の影響で当分の間続くとの指摘もある⁷⁾。従って、おそらく、先に示したように相対的に低率であった政府からの収入（特に地方自治体からの収入）が、今後ソーシャルサービスの領域における団体の中で比較的大きな割合を占めることになることが予想される。いずれにしても、ソーシャルサービス領域におけるボランティアセクターの収入源で比較的バランスが良かったといわれるイギリスにおいて、寄付等による民間財源の確保は行政との健全なパートナーシップを形成する上でも今後ますます重要な要素となると考えられる。

以上、イギリスにおけるボランティアセクターの社会的支援システムとして、法制度、インターメディアリ組織、民間財源の三つを設定し、具体的には、1601年からの歴史的蓄積のあるチャリティ法の、特に1992年法の立法化と93年法の改正の経緯と内容、民間非営利組織の代表的なインターメディアリ組織であるチャリティ委員会、NCVO、CAFの機能と役割、さらに最近の民間財源の動向についてコミュニティケア改革における変化を視野に入れながら分析してきた。

まとめにかえて、以下イギリスを参考にして、今後我が国における民間非営利セクターの社会的支援システムのあり方についてさらに研究すべき課題について若干ふれておくこととする。

第一には、特定非営利活動促進法とイギリスのチャリティ法の比較研究である。例えば、特定非営利活動促進法の第二条において、「特定非営利活動」を、保健、医療または福祉の増進を図る活動を始めとする12の領域とし、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的と定義している点についての問題、また今回の法制定の目的が、これらの市民活動を行う団体に法人格を付与することに主眼が置かれ、イギリスに比較して寄付や税の減免措置等の優遇税制については、不十分であり、果たして特定非営利活動法人が設立されるインセンティブとして今後十分な機能をもたらすかという点、その他、イギリスにおけるチャリティ委員会の役割・機能と市民活動法案における経済企画庁、都道府県の役割との比較等があげられる。

また第二に、民間財源について、個人や企業における寄付行為が必ずしも盛んではなく、いまだ寄付文化が十分に根づいていないと言われる我が国の社会福祉領域に関連した寄付や助成のあり方、特に共同募金運動のあり方について、イギリスの民間財源のあり様は、大きなインプリケーションを示していると言える。例えば、寄付者の意思を尊重したドナーズチャイスを基本とした個人や企業の寄付を仲介するCAFの役割と機能は、今後わが国の民間財源の発展を図る際に参考にすべき点が多いと言えよう。

中央共同募金会は1996年3月に1947年に発足した共同募金50周年を迎え、「21世紀を迎える共同募金のあり方委員会答申」として、『新しい「寄付文化」の創造をめざして』という報告書を公表している。その中でもいくつかの具体的な改革案が提言されているが、特に今後のNPOを巡る動向や介護保険等を見据えながら、さらにそのあり方について社会福祉事業法の改正も含めて検討していく必要があると考えられる。

注)

- 1) Pomeroy, D., Chality law and Tax in England&Wales, 1994, 笹川平和財団『英国の民間非営利セクター』, 1995, p. 40.
- 2) Pomeroy, D., ibid., p. 40.
- 3) 中央共同募金会『日米英民間財源比較調査研究報告書』1997, p96.
- 4) 同上, p. 97.
- 5) National Council for Voluntary Organizations, The UK Voluntary Sector Statistical Almanac 1996, pp. 26-27.
- 6) Charity Aid Foundation, Dimensions of the Voluntary Sector—How is the voluntary Sector Changing?, 1996, p. 15.
- 7) Mocroft. I., “Local Authority Payment to Voluntary Sector and Charitable organization 1994/1995”, Charity Aid Foundation, Dimensions of the Voluntary Sector

結論と今後の課題

本研究の目的は、イギリスの社会福祉が「福祉国家型モデル」から「多元的福祉モデル」に変容する過程において、ボランティアセクターの位置と役割がどのように変化していったのかを明らかにすることにあつた。そして、研究の仮説を以下のように設定した。第一には、「イギリスは、戦後の福祉国家体制から近年のコミュニティケア改革までの移行過程を経て、社会福祉がその多元的なシステムを形成していくにあたって、民間非営利セクターの位置と役割は、行政セクター、市場セクター、インフォーマルセクターなど他のセクターとの力学的相互作用が強くなり、その力学によって性格づけられる」であり、また第二には、「イギリスの社会福祉領域における民間非営利セクターの発展は、その組織化をとおして発展していく過程において、社会的支援策やソーシャルワークが大きく寄与している。」というものであつた。

本研究では、これらの仮説を検証するために、まずボランティアセクターの前史とも言うべき、イギリスの中世からの第二次世界大戦に至るまでのCharityやPhilanthropyなどの変遷によって形づくられた今日のボランティアセクターの特徴について明らかにすることを試みた。それらの第一は、慈善のための信託制度であるCharitable Trustsやチャリティ法などによる公的支援制度の形成であり、第二には、全てではないにしろ民間非営利事業として高度に組織化、専門化された特徴的な形態がうかがえる点である。第三には、民間としての独立性を維持、尊重する行政セクターとの関係性についてである。そして、現代に至るその形成過程において、16世紀に生まれたCharitable Trustsや1601年のCharitable Uses Actの制定によって、行政セクターとの関係性だけでなく、産業革命によって生じた新興商業家層による支援や影響を受け、専門的事業として発展していったこと。また多くの中流階層によるボランティアや寄付によって支えられ、貧困等の社会問題に対して影響力を発揮したことなどが明らかになった。それらは、社会福祉が制度的な再分配モデルに至っていない残余的なモデルにあつたという前提ではあるが、イギリスのボランティアセクターは、第二次世界大戦以前においても、他のセクターとの力学的な相互作用の影響を受けつつその性格を形成してきたことがうかがえた。また、Charitable Uses Actやチャリティ法の変遷の上からも、民間非営利セクターが発展する条件として、法制度等の公的な支援策や重要な意義を有していることが明らかになったと言えよう。

このようなイギリスにおけるボランティアセクターの伝統的特徴を明らかにした上で、さらに本研究では、戦後の社会福祉の展開とボランティアセクターの変遷から4期に時代区分し、各時代におけるボランティアセクターの位置と役割の変化を明らかにすることを試みた。

そして、あらためてそれらの沿革を概観してみると、各時代によってボランティアセクターの位置と役割が大きく変化していることが明らかになった。戦後のベヴァリッジ体制による福祉国家の成立期においては、ボランティアセクターの役割は消失するのではないかとの議論もあり、実際それまでの伝統的な博愛事業は組織の存続に苦闘し、その性格の変容を迫られ、新たな領域における事業の開発や組織化を図っていた。

第二期の1960年代に入ると、ボランティアセクターは大きな変動期に入り、それまでの伝統に固執されない新たな価値観と展望に基づく活動が活発に展開されていった。そして、この時代における特徴は、対人福祉サービスの提供のあり方やソーシャルワーク実践とボランティアセクターとの関係が積極的に問われたことにある。それらは、特に1968年の「シーボーム報告」、1969年の「エイブス報告」におけるボランティアセクターの位置づけと役割についての積極的なとらえ方に象徴されていると言えよう。1960年代初頭から1970年代中期に至るまでのこの時代は、戦後のイギリスのボランティアセクターの発展にとって重要な時期にあたり、本研究で設定した第一の仮説である多元的な福祉モデルを福祉国家型の体制下において実践的に試行しようとした時代であり、第二の仮説である民間非営利セクターと社会的な支援策、ソーシャルワークとの関係においても、行政セクター等の積極的な関与があり、実験的な試みが多く行われた時代でもある。

しかし、第三期にあたる1973年のオイルショックからイギリスは深刻な経済危機に陥り、ボランティアセクターを取りまく様相は複雑になってくる。福祉国家型の公共支出拡大の時代を告げ、特に1979年に発足したサッチャー政権の民営化政策は、「ウォルフenden報告」が提起した福祉多元主義に政治的イデオロギーの衣をかけ、激しい論争をもたらすものとなっていった。ウォルフenden報告のように、民間の立場から民間非営利組織の独立性を維持する論議やパークレイ報告のソーシャルワークにおけるコミュニティとの協働を重視するコミュニティ・ソーシャルワークの提起などボランティアセクターとの積極的な関係づけなどについても論議されたが、その一方でコミュニティケアにおける民営化策の導入や失業対策における民間組織への役割期待など、ボランティアセクターにとっては、そのアイデンティティが大きく問われた時代であったと言えよう。その意味で第三期は、必ずしも多元的な福祉モデルといっても、経済危機による民営化策の導入という政府の干渉とコントロールが強い形態であると言えよう。

さらに本研究では、第Ⅱ部として、これまでの歴史的な分析を踏まえ、今日におけるイギリスの社会福祉領域におけるボランティアセクターの動向を分析するために、第四期として、1990年に制定された「国民保健サービス及びコミュニティケア法」の制定を契機とするコミュニティケア改革から今日に至る時期を設定し、このような社

会福祉サービスに関する大きなシステム改革が、イギリスのボランティアセクターにどのような影響と変化を与えたのかについて分析を試みた。そして、特にボランティアと地方自治体とのリレーションシップに焦点をあてて分析した結果、コミュニティケア改革は、これまでの社会福祉に関わるボランティアセクターの存在意義とアイデンティティに関わる改革であり、程度の差はあれ、補助から契約方式への変更などこれまでの行政とのリレーションシップの変化、また組織のマネジメント・コントロールの必要性など大きな転換が求められていることがうかがえた。また、市場セクターとの関係においても、競争関係やマネジメント技術の移入などの新たな相互作用が見出され、さらに、インフォーマルセクターに対しても、消費者意識の高まりからサービスの質の向上やアカウンタビリティなどの必要など新たな関係性の構築の必要性が見出される。

さらに、イギリスの今日のボランティアセクターをめぐる環境を明らかにするために、その社会的支援システムとして第一に、法制度の基盤、第二に民間非営利組織を支援するインターメディアリ組織の実態、寄付や助成財団などによる民間財源の三つを設定し、具体的にはチャリティ法の内容と意義、インターメディアリ組織としてはチャリティ委員会、NCVO、CAFの機能と役割、また民間財源の今日的動向などについて分析を行った。その結果、イギリスにおける民間非営利組織の発展には、組織の自己努力は当然のこととして、これらのボランティアセクターに関する社会的支援システムが大きく寄与していることが判明したと言えよう。

本研究の結論として、これまでの分析と検討によって、本研究で設定した戦後の福祉国家体制から近年のコミュニティケア改革までの移行過程を経て、社会福祉がその多元的なシステムを形成していくにあたって、民間非営利セクターの位置と役割は、行政セクター、市場セクター、インフォーマルセクターなど他のセクターとの力学的相互作用が強くなり、その力学によって性格づけられるという仮説は裏付けられたと考える。

また第二の仮説、イギリスの社会福祉領域における民間非営利セクターの発展は、その個体発生から系統発生していく過程において社会的支援策やソーシャルワークが大きく寄与しているという点について、チャリティ法やインターメディアリ組織などの支援機能が民間非営利セクターにとって、大きな意義を有することが判明したこと。さらにまた、ソーシャルワークとの関係では、19世紀におけるCOSやセツルメントなどソーシャルワークの方法を行政に先んじて開発してきたこと、1950年代後半から60年代にかけての福祉国家体制の形成期において対人福祉サービスに関わる実験的な取り組みを行ってきたこと、さらに「シーボーム報告」や「エイブス報告」、「バークレイ報告」におけるソーシャルワークとの関係が論じられてきた点などからも一応論証できたと考える。但し、第三期におけるボランティアセクターをめぐる様相は複

雑であり、この時期における第二の仮説を論証するのには不十分であったと考える。また第四期におけるこの点についてのソーシャルワークのあり方としては十分に論証でき得ていないと言える。

以上が本研究の結論であるが、今後は、本研究を社会福祉における民間非営利セクターの基礎研究として位置づけ、さらに応用的な研究に取り組んでいきたいと考える。例えば、イギリスにおける民間非営利組織の事例研究やソーシャルワークとの関係性、特にコミュニティワークや社会福祉サービスを提供する上で果たす役割等などについて理論的、実証的な研究を進めていきたいと考える。

また、これまでのイギリスの社会福祉におけるボランティアセクターに関する研究の成果を参考としながら、今後の我が国の民間非営利セクターに関する研究にも取り組んでいきたいと考える。

筆者は、最近の特定非営利活動法人法の制定や2000年度からの介護保険の導入などによるサービスシステムの改革などの環境変化が、我が国のNPOにどのような影響をもたらすか、また、今後社会福祉領域のNPOにどのような社会的な位置と役割が求められるかについて展望し、その発展のための課題について試論的に検討を行っている¹⁾。

そこでは、今後の社会福祉サービスシステムの改革において、NPOの位置づけにあいまいさが残っており、NPOが既存の社会福祉法人に比べて税制優遇策などの点でも不十分であり、社会福祉法人の規制緩和とNPOの税制優遇策の導入が求められるとした。さらに今後、NPO自体も組織戦略の明確化やマネジメント能力の向上が求められることなどを提起している。今後、我が国の社会福祉における民間非営利セクターの役割と機能について、さらに理論的な検討を進めるとともに、我が国独自の制度や社会的な背景に応じた発展のための条件と課題について研究を進めることを期したい。

注)

- 1) 宮城 孝「新たな社会福祉サービスシステムとNPOをめぐる課題と展望」大橋謙策, 宮城 孝編著, 『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』東洋堂企画出版社, 1998, pp. 51-73.

参考文献(References)

- 阿部 寛「社会福祉協議会及び今後の共同募金のあり方について」日本社会事業大学社会事業研究所年報No. 26. 日本社会事業大学社会事業研究所, 1990
- 阿部 寛『福祉改革研究』第一法規, 1993
- 阿部 寛『改訂 福祉改革研究』第一法規, 1998
- Adirondack, S. & Taylor, J. S. Ed., The Voluntary Sector Legal Handbook, Directory of Social Change, 1996
- Ali, M., The DIY Guide to Public Relations: For Charities, Voluntary Organizations & Community Groups, Directory of Social Change, 1995
- Alcock, P., Social Policy in Britain-Themes & Issues, Macmillan Press, 1996
- Alutterbuck, D. & D. Dearlove., The Charity as a Business, Managing in the Public Sector: Learning from the Private Sector, Directory of Social Change, 1996
- 雨宮孝子「法制度および税制度から見たイギリスの公益活動(チャリティ)の現状」松陰女子短期大学紀要, 1990
- 青山吉伸、今井宏編『〔新版〕概説イギリス史』有斐閣, 1991
- 荒木昭次郎『参加と協働, 新しい市民: 行政関係の創造』ぎょうせい, 1990
- Aves, G. M., The Voluntary Worker in the Social Services: Report of a Committee Jointly set up by the NCSS and NISWT under the Chairmanship of M. Aves, NCSS & George Allen & Unwin, 1969, 国際社会福祉協議会日本国委員会『イギリスのボランティア』1971
- Beveridge, W., Social Insurance and Allied Services, George Allen & Unwin, 1942, 山田雄三監訳『社会保険および関連サービス』至誠堂, 1948
- Beveridge, W., Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance, George Allen & Unwin, 1948
- Billis, D., Sliding into Change: The Future of the Voluntary Sector in the Mixed Organizations of Welfare, Centre for Voluntary Organization, 1993
- Billis, D. & Harris, M., Voluntary Agencies: Challenges of Organizations & Management, Macmillan Press, 1996.
- Brown, P. and D. Casson., A Guide to the Major Trusts 1997/98, Directory of Social Change, 1997
- Brenton, M., The Voluntary Sector in British Social Services, Longman Group, 1985
- Callaghan, J., Costing for Contract. London: National Council for Voluntary Organizations: Directory of Social Change, 1992
- Charity Aid Foundation, Dimension of the Voluntary Sector 1996—How is the Voluntary Sector Changing?, Charity Aid Foundation, 1996

- Charity Aid Foundation, Dimension of the Voluntary Sector 1997, Charity Aid Foundation, 1997
- Charity Commissioners, Responsibilities of Charity Trustees, Charity Commission, 1993
- Claricoat, J. & Philips, H., Charity Law A-Z: Key Questions answered, Jordans, 1995
- Clark, S., The Complete Fundraising Handbook, The Directory of Social Change, 1992
- Common, R. & Flynn, N., Contracting for Care, Joseph Rowntree Foundation, 1992
- Conner, A., Monitoring & Evaluation made easy: A Handbook for Voluntary Organizations, HMSO, 1993
- Deakin, N., "The Perils of Partnership the Voluntary Sector and the state: 1945-1992" Smith, J. D., Rochester. C & Hedley, R. An Introduction to the Voluntary Sector, Routledge, 1995
- Department of Health, A Framework for Local Community Care Charters in England, HMSO, 1993
- Doulton, A. M., The Central Government Grants Guide 1995/1996, Direction of Social Change, 1995
- Drucker, P. F., Managing in The Nonprofit Organizations, Haper Collins Publishers, 1990, 上田惇夫, 田代正美訳, 『非営利組織の経営』, ダイヤモンド社, 1991
- エイジング総合研究センター, 『イギリスの高齢者福祉におけるボランティアセクターの役割』 1994
- Drucker, P. F. The Drucker Foundation Self Assessment Tool for Nonprofit Organizations, 1993, 田中弥生訳, 『非営利組織の「自己評価手法」 - 参加型マネジメントのワークブック』, 1995
- FitzHerbert, L., S. Forrester, et al, A Guide to the Major Trusts, Directory of Social Change, 1996
- FitzHerbert, L., S. Forrester, et al, The National Lottery Yearbook, Directory of Social Change, 1996
- Gann, N., Managing Change in Voluntary Organizations: A guide to practice, Open University Press, 1996
- Gutuch, R., Contracting Lessons from the the US, NCV0, 1992
- Gradstone, F., Voluntary Action in a Changing World, Bedford square Press, 1979
- Handy, C., Understanding Voluntary Organizations: Penguin, 1988.
- Handy, C., Understanding Voluntary Organizations 2nd Edition, 1990
- Halfpenny, P et al, "Future Development in Funding for the voluntaruy sector"
- National Council for Voluntary Organizations, Meeting the Challenge of Change:

- Voluntary Action into the 21th Century, NCV0, 1996
- Hawley. K., From Grants to Contracts, NVC0, 1992
- Hadley, R. & Hatch, S., Social Welfare and the Failure of the State, Allen&Unwin, 1981
- Hadley, R, Cooper. M, Dale, P& Stacy, G, A Community Social Workers Handbook, Tavistock 1987, 小田兼三, 清水隆則監訳『コミュニティ・ソーシャルワーク』川島書店, 1993
- Hedley, R. & Smith, J. D., Volunteers and the the Contract Culture, Volunteer Centre UK, 1994
- Hedley, R. & Smith, J. D., Volunttering and society—Principle&Practice, Bedford Square Press, 1992, 小田兼三・野上文夫監訳『市民生活とボランティア—ヨーロッパの現実』新教出版社, 1993
- Hems, L& Passey, A., The Uk Voluntary Sector Statistical Almanac, 1996, NCV0
- Her Britannic Majesty's Stationery Office, Caring for People: Community Care in the next Decade and Beyond, HMSO, 小田兼三監訳『英国コミュニティ・ケア白書』中央法規出版社, 1991
- Her Britannic Majesty's Stationery Office, Charities Act1993, HMSO, 1995
- ヒューマンケア協会・日本財団, 『障害当事者が提案する地域ケアシステム—英国コミュニティケアへの当事者の挑戦—』, 1998.
- 平岡公一「イギリスのコミュニティ・ケア改革の動向」月刊福祉第74巻第1月号, 全国社会福祉協議会, 1991
- 平岡公一「イギリス社会福祉における市民参加」社会保障研究所編『社会福祉における市民参加』東京大学出版会, 1996
- 本間正明編著『フィランソロピの社会経済学』東洋経済新報社, 1993
- 井岡 勉「英国における民間福祉協議会CVSの今日的展開」『評論・社会科学』, 第35号, 同志社大学人文学会, 1998年.
- 一圓光弥『イギリス社会保障論』光生館, 1982年
- 市川一宏「イギリスにおけるコミュニティ・ケア改革の展開」ソーシャル・ワーク研究 vol. 19 No. 4, 1994
- 市川一宏「イギリスにおける民間社会福祉の現状と課題-ボランティアとボランティア団体のミスマッチ」社会福祉研究, 第59号, 1994
- 市川一宏「イギリスにおけるコミュニティ・ケア法以降の動向」三浦文夫編『図説高齢者白書1995』全国社会福祉協議会, 1995
- Jones, R., "Swimming together: The tidal change for Statutory agencies and voluntary sector" Chris Hanvey&Terry Philpot, Sweet Charity: The Role and Working of Voluntary Organizations, Routledge. 1996

- Jonson, N, 1981, Voluntary Social Service, Martin Robertson & Company Ltd
& Basil Blackwell Ltd. 田端光美監訳, 『イギリスの民間社会福祉活動—その歴史と現状』, 全国社会福祉協議会, 1989
- Judge, K, 1982, The Public Purchase of Social Care : British Confirmation of American Experience: Policy and Politics, 1982
- 経済企画庁国民生活局「市民活動レポート—市民活動団体調査報告書—ボランティア活動振興の新たな展開」1997
- Kettner, P and Martin, L, 1990, 'Purchase of Service Contracting: Two Models' Administration in Social Work, 14, No. 1
- Kendall, J & Knapp, M., The Voluntary Sector in the UK, Manchester University Press, 1996.
- Kendall, J., Review of the Shadow State, Voluntas 3, 2, 1992
- Knapp, M., Time is Money : The Cost of Volunteering in Britain Today, Volunteer Center UK, 1990
- Knight, B., Voluntary Action, Home Office on behalf of the sponsors of the CENTRIS research project 'Voluntary Action in the 1990s', 1993
- 小山路男『西洋社会事業史論』光生館, 1978
- 小林良二『イギリス社会サービス改革の現状—社会サービス指導監査庁を中心として—』長寿社会開発センター, 1992
- Kramer, R. M., Voluntary Agencies in the Welfare State: University of California Press, 1981
- Kramer, R. M., Contracting for Social Services: Process Management and Resource Department, Social Services Review, 61(1), 1984
- Kramer, R. M., Change and Continuity in British Voluntary Organizations, from 1976 to 1988, Voluntas, 1(1), 1990
- Kramer, R. M., Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare, Social Service Review March, 1994
- Kramer, R. M., "From Voluntarism to Vendorism: An Organizational Perspective on Contracting", Demone, Jr & Gibelman, M. (eds) Service for Sale—Purchasing Health and Human Service—: Rutgers University Press, 1989
- 京極高宣, 「民間財源の動向と課題—共同募金会を事例として—」社会保障研究所編『社会福祉改革論 I』東京大学出版会, 1984
- Leat, D., The Development of Community Care by the Independent Sector, NVC0, 1993
- Lewrie, A., Quality of Service: Measuring Performance for Voluntary Organizations, NVC0, 1992

- Lewis. J., Development the Mixed Economy of Care, Emerging Issues for Voluntary Organizations, Journal of Social Policy. 22, 2, 1992
- Lewis. J., Voluntary Organizations in 'New Partnership' with Local Authorities: The Anatomy of a Contract, Social Policy and Administration. 28, 3, 1994
- Lewis. J., Welfare State or Mixed Economy of Welfare?, History Today, 45. 2, 1995
- Lewis, J., The Voluntary Sector, The State and Social Work in Britain: The Charity organization society/Family Welfare Association since 1869, Edward Elgar, 1995
- Lewis. J & Glennerster, H., Implementing The New Community Care, Open University Press, 1996
- Lloyd, S and F. Middleton., The Charities act Handbook, Jordans. 1996
- Lloyd. T., The Charity Business, London, John Murray, Social Change/ICFM, 1993.
- Lynn, P & Smith, J. D., The 1991 National Survey of Voluntary Activity in the UK, Volunteer Centre UK. 1992
- Marshall, T. F., "Can We define the Voluntary Sector?", Billis, D. & Harris, M. Voluntary Agencies: Challenges of Organizations, 1996
- Martin. M & Smith. C., Planning for the future: An Introduction to Business Planning for Voluntary Organizations, London: NVC0, 1993
- Mcsweeney, P & Alexander, D., Managing Volunteers Effectively: Arena, 1996
- Meredith, B, The Community Care Handbook, Age Concern England, 1993, 杉岡直人・平岡公一, 吉原雅明訳『コミュニケアハンドブッカー利用者主体の英国福祉サービスの展開』ミネルヴァ書房, 1997
- Milne. D & Gibbon. L., Quality Assurance in the Voluntary Sector, International Journal of Health Care and Quality Assurance, 1994
- 三浦文夫「社会福祉改革の戦略的課題ー複合的福祉供給システムについて」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』1983
- 三浦文夫「社会福祉における民間資金についての予備的考察」季刊社会保障研究Vol. 16, No3, 東京大学出版会, 1981
- 宮城 孝「ボランティア活動をめぐる今日的動向と展望」月刊ゆたかなくらし1995年9月号, 全国老人福祉問題研究会
- 宮城 孝「イギリスにおけるコミュニケア改革と民間非営利組織ー契約方式の導入による組織運営のあり方をめぐってー」地域福祉研究No. 26. 日本生命済生会福祉事業部,
- 宮城 孝「新たな社会福祉サービスシステムとNPOをめぐる課題と展望」大橋謙策. 宮城孝編, 『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』東洋堂企画出版社, 1998
- 宮城 孝. 永田 祐. 清水義久「イギリスのソーシャルサービスにおける民間非営利組織と民間財源」日本の地域福祉第11巻, 1998年

- 森嶋通夫『サッチャー時代のイギリス—その政治、経済、教育—』岩波新書, 1988
- 毛利健三『イギリス福祉国家の研究』東大出版会, 1990
- 中井英雄, 斎藤慎「イギリスにおける福祉財政の構造—コミュニティケアの自治体責任」季刊社会保障研究第31巻第3号, 東京大学出版会, 1995
- 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」季刊社会保障研究 Vol. 14. No4, 社会保障研究所, 1980
- National Council for Voluntary Organizations, The Charities Act 1992, NCV0, 1992
- National Council for Voluntary Organizations, National Council for Voluntary Organizations from 1919 to 1993, NCV0, 1993
- National Council for Voluntary Organizations/Association of Directors of Social Services, Community Care and Voluntary Organizations, NCV0/ADSS, 1995
- National Council for Voluntary Organizations, Meeting the Challenge of Change: Voluntary Action into the 21st Century, NCV0, 1996
- National Council for Voluntary Organizations, The voluntary agencies directory, NCV0, 1997
- ニッセイ基礎研究所「市民活動に対する支援実態に関する調査」1994
- 日本国際交流センター『英国のNPO—日英非営利セクター交流プログラム報告書』, 1997
- 日本ネットワークーズ会議『ボランティア活動推進のための仕組みづくりに関する調査研究』, 1995
- 日本ネットワークーズ会議『草の根マネジメント—市民活動を取りまく「しくみ」の現状と課題に関する調査・検討』, 1992
- 野呂芳明「福祉マンパワーとボランティア」直井優・盛山和夫・間々田孝夫編, 『日本社会の新潮流』, 東京大学出版会, 1993
- 岡田藤太郎, 『増補版福祉国家と福祉社会』相川書房, 1991年
- 大橋謙策「イギリスのボランティア活動」世界の福祉. N032, (社)国際社会福祉協議会日本国委員会, 1993
- 大橋謙策「イギリスの民間社会福祉活動（研究ノート）」日本社会事業大学, 1995
- 小田兼三『現代イギリス社会福祉研究』, 川島書店, 1993
- Pinker, R., Making Sense of the Mixed Economy of Welfare, Social policy and administration, 26(4), 1992
- Pomeroy, D. 『英国の民間非営利セクター』笹川平和財団, 1995
- Powell, W. & Friedin, R., "Organizational Change in Nonprofit Organizations", The Nonprofit Sector: A Research Handbook, Yale University Press, 1987.
- ロバート・ピンカー講演集, 岡田藤太郎, 1986, 90年代の社会福祉

- Robson, W. A. Welfare State and Welfare Society, George Allen & Unwin, 1976, 辻 清明・星野信也訳『福祉国家と福祉社会－理想と現実－』東大出版会, 1980
- Reading, P., Community Care and the Volunatry Sector, Venture Press, 1994
- Salamon, L. M., The Marketization of Welfare: Changing Non-Profit Roles in the American Welfare State, Social Service Review. 67(1), 1993
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K., The Emerging Sector, Johns Hopkins University, 1994, 今田 忠監訳, 『台頭する非営利セクター』, ダイヤモンド社, 1996
- 社会保障研究所編, 『イギリスの社会保障』, 東京大学出版会, 1987
- 社会福祉研究所, 『日本における民間社会福祉財政』 1982
- 社会開発研究所, 『社会参加活動推進システムについての調査』 1982
- 佐藤慶幸, 『アソシエーションの社会学－行為論の展開』, 早稲田大学出版部, 1982
- Smith, J. D. and Hadley, R., Volunteerling and the Contract Culture, Vounteer Centre, 1993
- Smith, J. D. 'The Voluntary tradition Philanthropy and selfhelp in Brita in 1500-1945', Smith. D. J, Rochester. C & Hedley. R., An Introduction to the Voluntary Sector, Routledge, 1995
- 総合研究開発機構「市民公益活動整備基盤整備に関する調査研究」1994
- 杉岡直人「ボランティア活動から民間非営利組織への展開」永田勝彦監修『福祉社会の展開』北大路書房, 1996
- 杉岡直人「ボランティア活動と民間非営利組織の連続性」日本の地域福祉第8巻, 日本地域福祉学会, 1994
- 杉野昭博「『ボランティア』の比較文化論①－ボランティアの文化史」月刊福祉1995年12月号, 全国社会福祉協議会, 1995
- 住信基礎研究所「市民活動の発展を目指した助成のあり方に関する研究－市民事業育成を通じた地域づくりに関する調査報告書」1994
- 諏訪徹「地方自治体とボランティア」地域づくり交流, 全国地域づくり推進協議会, 1997
- 田端光美, 「イギリスのコミュニティケア改革と『契約』」社会福祉第35号, 日本女子大学社会福祉学科, 1994
- 進藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店, 1996
- 高島進『社会福祉の歴史－慈善事業・救貧法から現在まで－』ミネルヴァ書房, 1995
- 高橋万由美, 永田 祐, 「イギリスにおけるコミュニティ・ケア改革以降の公私関係－ボランティア組織との関係を中心に－」社会福祉学第39号－1号, 日本社会福祉学会, 1998
- 武川正吾『イギリスの民間非営利団体』, 社会保障研究所, 海外社会福祉情報, No83, Summer, 1988
- 竹下譲「イギリスの地方自治の基盤」都市問題研究, 第49巻第4号, 1997

中央共同募金会「社会福祉施設が独自で行う高齢者向けサービス事業の実施とその助成状況に関する調査・研究」1994

中央共同募金会「社会福祉事業法と共同募金」1995

中央共同募金会「新しい「寄付の文化」の創造をめざして」1996

中央共同募金会「市民参加型地域福祉活動のあり方」1995

中央共同募金会「日米英民間財源比較調査研究報告書」1997

中央共同募金会『みんな一緒に生きていくー共同募金運動50年史ー』1997

東京都政策報道室「東京のNPO」1996

植田美佐恵「イギリスの分権化と地域福祉の課題ーロンドン・イズリントン区の場合, 北村裕明. 君村晶編著, 現代イギリスの地方自治の展開」法律文化社, 1993

右田紀貴久恵, 吉原雅章「社会福祉政策ーコミュニティケア政策を中心にー」北村裕明. 君村晶編著, 『現代イギリスの地方自治の展開』法律文化社, 1993

Wistow, G. et al., Social Care in A Mixed Economy, Open University Press, 1994

Wolfenden Committee, The Future of Voluntary Organizations, Croom Helm/Wistow, 1978

山岡義典他編, 『NPO基礎講座』ギョウセイ, 1997

横浜市企画政策部調査課『イギリスにおける契約志向社会と民間非営利組織の活動』1994

横浜市企画政策部調査課『チャリタブルステータスーイギリスのチャリティ法を理解するためのハンドブッカー』1995

吉原雅昭「Welfare Plurarismと福祉ミックス論」社会問題研究, 第40巻第1・2合併号, 1991

Younghusband, E. L., Social Work in Britain 1950-1975, George Allen & Unwin, 1978, 本出祐之監訳, 『英国ソーシャルワーク史1950-1975上・下』誠心書房, 1984

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「ボランティア活動に対する社会的支援策のあり方に関する調査・研究」報告書, 1995

全国社会福祉協議会「住民参加型在宅福祉サービスのあり方に関する調査研究報告書」1994

全国社会福祉協議会(厚生省社会・援護局監修)『参加型福祉社会をめざして』, 1994
て