

Title	英国 Social Policy における Voluntary Sector の位置と役割 : T.H.マーシャルの社会理論を基点として
Author(s)	牛津, 信忠
Citation	聖学院大学論叢, 13(2): 21-44
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=487
Rights	

聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

英国 Social Policy における Voluntary Sector の位置と役割

—T.H. マーシャルの社会理論を基点として—

牛 津 信 忠

The Position and Roles of Voluntary Sector in British Social Policy

—Based on T.H. Marshall's Social Theory—

Nobutada USHIZU

First of all, We take a glance at the history of British social policy from the standpoint of the way toward dynamic welfare reform. By doing so, we can find the importance of community welfare and voluntary sector in the social policy. In addition, we understand the position of these sectors as middle and cooperative parts that play the useful and suitable roles for recent welfare formation.

British voluntary sector is, furthermore, related with citizenship. This term is nowadays being used as a key word that brings dynamism to the social policy and welfare practices.

第一章 英国社会政策の動向——地域を軸にした方向の模索

1 Social Policy 体系の発祥

英国社会政策 (Social Policy) システムは、源流を求め溯ると、19 世紀後半の諸施策の展開及びフェビアン協会の人々を中心とする思想、特に焦点を絞るとシドニー・ウェッブ (Webb, Sydney) 及びベアトリス・ウェッブ (Webb, Beatrice) のナショナルミニマムの思想にかなり明確な基盤を見出すことが出来る。しかしその思想の流れが曲折を経て、ベヴァリッジ (Beveridge, W.) に達し、彼により社会政策 (Social Policy) [以下ソーシャルポリシーとする] が体系化されることになる。岡田藤太郎は、ベヴァリッジによるソーシャルポリシーの内容は下記の 1～5 に集約されるとしている。これにより初期福祉国家の政策が確定されるともいえる。

1) 五大悪 (five giant evils) を追放し国の責任でナショナルミニマムを保障。2) 社会保険方式による所得保障と公的補完。3) 完全雇用の達成。4) 医療, 教育, 住宅に関する諸サービス供給。5) 最低限の国家介入と個人による自立自助を重視するとともに社会連帯の精神による民間活動をも重視。

Key words; Social Policy, Middle Sector, Voluntary Sector, Volunteer, Quasi-market, Community, Citizenship, Third Way

特に1)については、ソーシャルサービス及びその政策としてのソーシャルポリシーの領域を設定する意味を持っており、以下の2～5は5大悪として示される生活危険への対応策である。Wantへの対応策は、英国流の経済保障としての社会保障を必然化する。Diseaseへは保健医療体制を、Squalorへは住宅政策を、さらには環境政策の領域設定と対応を求める。Ignorance状況へは広く教育政策上の問題提起と対応策の設定が求められる。Idlenessには失業問題対応策が、特に雇用政策が、加えて現代的用語を用いると生活のなかのエンパワメントにも繋がる方策が求められる。⁽¹⁾ここに体系化段階に至った福祉国家の基礎政策が、さらに言えば基礎的社会施策の総合化としてのソーシャルポリシーの段階が築かれる。

2 ソーシャルポリシーの軸足としての地域社会

その緒 英国ソーシャルポリシーの軸足のなかには、その初期状況をみると、特に地域社会との政策的関連の端緒を把握することができる。周知の事実をあえて列挙しつつもベヴァリッジ以前の社会活動や施策の流れのなかにあって、この地域的視点がいかなる政策軸を形作ってゆくかをみつめ、さらにこの軸足にあって近年までの施策の趨勢をたどっておきたい。

19世紀前半の英国において、「新救貧法」の内包する諸問題を補うかのように、貧しき人々の「生活改善」「自助促進」を目指す多くの民間活動が展開したが、それぞれが脈絡なき活動に終始し、組織化・統合化が求められていた。この希求を受けて周知の慈善組織協会（COS運動）が誕生する。地域のなかで貧しき個別世帯の生活改善のために働きかけ、自立や独立を齎していこうとする。⁽²⁾

19世紀の末には、生活問題を抱える地域生活者のよき隣人運動といえる活動が、即ちサムエル・バーネットらのセツルメント運動が展開される。そうした活動に広がりを持たせたのは、オックスフォードやケンブリッジの大学生らであった。1884年にトインビー・ホールが建てられ、そこを拠点にセツルメント運動が展開されたことはあまりにも有名である。

COSやセツルメント活動といった民間社会事業・社会運動の展開は、知識階級に当時の貧困の状況を知らせ改革の下地を作ることになった。また1890年代の末に実施されたブース（Booth, Charls）のロンドン市民の生活調査やラウンツリー（Rowntree, Seeborn）のヨーク市労働者の生活調査等々の結果は、当時の特に労働者階級の貧しい生活実態を世に知らせ、社会改良の世論を喚起した。⁽³⁾20世紀の初期となり、イギリスでは、社会保険段階（国民保険法成立1911年）へ入り、続いて1942年の上述ベヴァリッジ報告とそれに基づく社会保障体制が花開くことになる。「揺りかごから墓場まで」の保障を謳う英国福祉国家時代の到来である。

地域社会に政策の軸足を置く 1900年代の中頃、地域社会の力そのものを活用したコミュニティケアと表現される方途への道が開始される。その発想が公的色彩を持って確認されるのは、1946年のカーチス報告において、さらにその後の王立委員会報告書（Royal Commission on the Law Relating

to Mental Illness and Mental Deficiency, 1957 年) を待つことになる。さらに 1959 年の精神衛生法 (Mental Health Act) の中で確実に制度的に位置づけられる。ここに精神病院ないし施設におけるケアの反省に立ち地域社会の生活の中で治療とケアを進める道が開かれる。

ところで、時代が前後するが、1952 年には、地域社会における重要な構成体となるボランティアセクターの初期形態たるチャリティーの位置づけに関して特別委員会が設置される。ネイサン委員会と称されるこの委員会により、ボランティアセクターの役割に関する見解が公的に確認されるに至る。この委員会報告を基礎に 1960 年のチャリティー法が制定される。そこには、チャリティー管轄権の弾力的運用、登録制度の導入、チャリティー資金の共同投資、信託期間後の公益信託の継続等が明記された。⁽⁴⁾

1963 年には、「コミュニティケア開発計画」が健康と福祉のためのコミュニティケア開発という方向性を提示した。この中で、精神障害者に対するコミュニティケアについて、可能な限りノーマルな地域生活を助けるものであり、その人の「持てる能力」を発揮すること、家庭生活を基礎とすることが強調されている。⁽⁵⁾ この考え方は政府によって確認はされたが、しかしその折には地方自治体による受け入れ体制が整備されなかった。ようやく 1968 年のシーボーム委員会報告、それに基づく 1970 年の「地方自治体社会サービス法 (Local Authority Social Services Act)」により、対人福祉サービスを自治体レベルで統合するとともに、当該専門職の在り方の強化がなされるようになる。シーボーム報告書には賛否両論を伴いつつも地域重視の方向性が明記され、その方向へ大きく歩み出すことになる。即ち、クライアントのニーズを包括的なものとして捉え、対応するサービスを統合化する、幅広く、市民・ボランティア・民間団体等を含めコミュニティ全体が福祉形成に参加する等々の展開がなされるようになる。⁽⁶⁾ こうして地域社会の内側からの営みが、次第にソーシャルポリシーの軸足としての位置を確実にしていく。

3 コミュニティーの意義と位置——その政策内表現

「パークレイ報告」(Social Workers—Their Role & Tasks, 1982 年) が出され、「社会的ケアのほとんどがインフォーマルな介護者によって行われていることを認識し、ソーシャルワークは、従来のクライアント中心の方法よりも、介護者への援助に対し、より一層の関心を持つべきであることを勧告」する。さらにソーシャルワーカーに、サービス利用者の生活全体、特に社会的ネットワークに注意を向けることを促す。これによりコミュニティ志向性は、内部に見解の相違を抱えながらも、大枠においては「コミュニティ・ソーシャルワーク」への道として総括できるものとなる。この道を辿るためには、報告書に言うように；サービス提供権限の分権化促進：コミュニティのなかで公、民を問わず幅の広いパートナーシップを取り合う：柔軟性の高いソーシャルワーカーの役割遂行及び関連諸集団同士の関係理解促進：交渉者、マネジャーとしてのチーム・リーダーの役割が重視される。

⁽⁷⁾

ところで、上述した方向に付随する専門性の強化や公的施策の統合に因るマイナス点を批判的に検証し、コミュニティ、特に小地域重視をさらに徹底させる組織体制が英国内各所に生じる。その重要な一つとしてハドレー (Hadley, R.) らの提唱する「パッチシステム (Patch System)」即ち小地域内の福祉ネットワークによる福祉供給体制があり、その中に地域に応じた様々なケアのシステムが組み込まれていく。こうしたコミュニティ・ソーシャルワークの理念や専門ワーカーの在り方への提言の中に、英国流の地域を軸にした福祉形成の方向性と意義を見出すことが出来る。しかし、上述動向が、人口高齢化や財源難という経済・社会的要請の影響下に生じたという時代背景も忘れるべきではない。

1988年3月、ワグナー報告 (Residential Care : A Positive Choice) が出された。この報告書は「入所施設に関する一般の認識及び社会的ケア全体の中での位置づけを基本的に変える」ことを目指すものであった。入所施設サービスを地域ケアに連続する一部と位置づける：職員への待遇や研修面での対応が考慮されている：実施サービスの多様性の確保：ニーズに応じたケアネットワークの中に入所施設を位置づける等、こうした内容のため、当該報告書はバークレイ・レポートの入所施設版であるといわれる。⁽⁸⁾

次に上述の方向性全体とも関連する英国のグリフィス報告 (Griffiths Report, 1988年) に基づく英国コミュニティ白書 (Caring for People, 1989) 及びそれに続く「コミュニティ・ケア法 (1990年6月成立)」に触れておく。まず、白書の理念はコミュニティケアに対する政府の公約によく表現されている。いわく「コミュニティケアとは、高齢、精神障害、精神発達遅滞、或いは身体障害や感覚障害といった問題を抱えている人が、自宅、もしくは地域の中の家庭的な環境のもとで、出来る限り自立した生活が出来るよう、必要なサービスや援助をすることである。政府は、このような人がそれぞれの潜在能力を十分に発揮できるよう、コミュニティケア政策の推進について、確固たる約束をするものである。」⁽⁹⁾このような精神の結実といえるコミュニティケア法はナショナル・ヘルス・サービス (NHS) におけるより効率的な体制整備のために採用され、1991年4月より施行されているが、保健福祉に関する公的対応機構を地方・地区・家庭というような小範囲のものまで設定していくといった改革が組み込まれている。それとともに、地域生活の中での支援ニーズに対して福祉・保健・医療が緊密に協力してサービス提供ができるように、そのための権限と財源を自治体に与えている点も注目し得る。自治体のソーシャルサービス部で医療・保健との協力の元にニーズ把握をなし、それに対するサービス提供を設定するが、その際、民間の福祉供給主体との緊密な連携により幅の広い各種の援助提供主体を確保する。これによりケース・バイ・ケースで支援者・団体を選択することが可能となる。さらに、公的扶助費、施設福祉費、在宅福祉費を自治体財源の中で統合し、地域の中での住民生活確立のために自治体が責任をもって財源を配分できるように改めた。その際、施設入所者と在宅被援助者間の不平等が生じないように配慮をなす。加えて、利用者の不服申し立て制度を採用し、利用者の保護徹底を図る施策上の努力をも導入した。このよ

うな改革は我々の表現を用いると英国地域福祉の意味と意義を強化する内容として評価できる。⁽¹⁰⁾

4 現在の取り組みと問題点⁽¹¹⁾

さて、1992年4月には、ソーシャルポリシーのなかでも特に英国ナショナル・ヘルスサービス(NHS)に大きな変容期が訪れる。即ちNHSと緊密な連携を保ちつつ福祉計画を策定することが各自治体の義務となった。さらに1993年より自治体レベルでケアマネジメント方式が導入実施され、個人のニーズの認定を基礎にし、それに適合するサービスが提供されるようになる。また中央政府より現金給付として支給されていた高齢者の施設入居費用を自治体で管理したり、自治体が福祉(ケアサービス)の計画を伴うケアマネジメントを行い、各種サービスを民間事業者や非営利の福祉供給主体から購入し、利用者に充当していくというサービス提供の在り方なども導入された。1996年からは直接現金給付(Direct Payments)も制度化された。その一方で、例えば保健サービス管理機構など統廃合が実施され、そのスリム化が図られ無駄を省く努力も進められている。この両者の合同、場合に応じて財源をも同一にするという方式も導入されている。こうして、ニーズに自治体レベルで対応していく計画的・弾力的実施体制が問題を孕みながらも着実に整備されてきている。⁽¹²⁾

しかし、前述のコミュニティ法施行以後、例えば障害者福祉領域において、急速に進行した「長期滞在型施設の閉鎖」と地域の中での「施設の小さなホームへの分散」は、単なる「施設のマイクロ化」にすぎないといわれ、「施設的な管理」はそのままで、契約によるサービスが形式的なサービス形態を助長し、普通の生活への道がなおざりにされているということが指摘された。このような地域の中でのグループホーム化といえる方途に対して、より個別化したサービス提供が探られつつある。そのような実例としてロンドンの民間福祉供給団体、キー・リング(Key Ring)を例に採ると、この団体は日常の生活行動に問題のない知的障害者が、歩ける距離で相互に交流が可能な幾棟かのフラット群を近隣ネットとして結んで実践活動をおこなっている。障害を持つ人々が、必要とする程度に応じて、このフラットに住む生活支援職員(パートタイム)が支援を提供する。これも隣人としてのという支援の在り方に徹することになっている。⁽¹³⁾

こうした進展がみられた1990年代において、生活の困難を抱える人々の主体的な生活行動や自らが選び取って行く自己決定力が、エンパワメントやアドボカシーという用語にその意味内容を凝縮させ強調され実践されるようになる。福祉のあらゆる領域において、生活の多様な問題とそれを担う人々を地域の中でメンバーとして確実に受け止め、効率や費用圧縮の犠牲にすることなく相互にエンパワーし合い、またパートナーとして生き合う在り方が特に民間の福祉団体活動体のなかで堅固化しつつある。

以上概括してきた英国における福祉の方向性を吟味するとき、我々は、生活者が生活をする場、即ちコミュニティを軸にした福祉形成の開発過程を抽出することが出来る。英国の社会福祉とは、いわば「地域福祉」と総括表現し得るものへの展開が明瞭である。しかし、近年のコミュニティな

いし小地域重視の考え方が公的に採用されるようになった背景として、1980年代の経済状況の悪化と高齢化状況の追い打ちが存在したことも十分認知しておくべきである。「財源難→公的対応の見直し→撤退→民間の力への依拠」という推移をたどる後退策であるという批判も根強く存在し続けた。或いは、その他にも、「コミュニティ志向とは、住民の単なる相互扶助の重視」結局「根本的な問題解決は行政に依拠するのみ。住民の意識次第でサービス供給にアンバランスが生じる。」さらに、「非専門家の関与でサービスによる専門性の低下は？ フォーマルなサービスの手抜き？」等々指摘される問題点は数多い。⁽¹⁴⁾ コミュニティワークという専門援助技術の現状からは、対人援助領域における民間事業者の導入という供給の多元化及び企業等の参入による福祉の市場化により、各種のサービス受給における分断亀裂をもたらすことが危惧されている。また加えて「コミュニティ内の或いはコミュニティ間抗争の増大も危機的になりがちである」等の指摘もなされている。⁽¹⁵⁾

諸問題は山積するのであるが、しかし「公私の連携強化を伴う方策を設定し着実に実行していくとき、デメリットの克服のみならず、より主体的・積極的な福祉体制がニーズの根底から堅固に作られていくという二重のメリットを獲得することができる。すなわち、上述の問題事項として挙げられた事柄は、民間・住民・ボランティアといった立場からの、いわばインフォーマル・グループの自主的あるいは公的助力を得た教育・訓練によって、公的立場への運動的対応・意見交換の定例化・協同体制の設定によって、さらにそれを許容しそれに応答できる専門性の増強によって、また何にもましてこうしたことを可能とする公的福祉体制のより一層の弾力性豊かなニーズ対応的な再編成」によって相当程度改善されていく。⁽¹⁶⁾

英国ソーシャルポリシイは福祉社会段階に至るにつれ、日本の地域福祉（最広義）との類似性を濃くしている。或いはこれは日本が英国に近づいているのであろうか。そのなかで、シーボーム報告（1968年）以来のパーソナル・ソーシャルサービスの比重が増しているが、この歩みは洋の東西を問わないようである。この内容が今やソーシャルポリシイの福祉（狭義）領域における最重要課題という位置を占めている。以下の5,6節において、近年の政策動向を既略知り得る範囲でこのパーソナルサービスの動きを把握し、再びソーシャルポリシイの構造的な議論へと戻ることにする。

5 今後のパーソナル・ソーシャルサービス

はじめにパーソナル・ソーシャルサービスの中心をなすソーシャルケア、特に近年顕著となっているソーシャルケア市場についてふれておく。

ソーシャルケア市場は、ウィリアムソン（Williamson, O.E.）が準市場と呼んだ医療サービスのそれといくつかの局面を共有している。教科書通りの市場と異なり、社会的サービスには公的資金が供給され続ける。そして購入は消費者によって直接ではなく一般開業医とケアマネジャーによって（彼らの代わりに）なされる、ソーシャルケア市場においてはある程度の直接購入が可能である。もし消費者がより高価な居住型のナーシングホームを選択するならば、個人的な消費に対するソー

シャルサービス担当部局による支払い引き上げが許される。保健と福祉両方のケアを個人的に購入することが過去 10 年の間に増大したが、これは NHS では特に禁じられている。

独立した諸部門の通例として、競争状況が公的な供給主体の間においても生じている。このことを考慮すると健康と福祉に関するケア市場が従来のものとは異なってくる。NHS 改革の目的はサービスが公的に資金を供給され続けるだけではなく、完璧に公的にサービス供給される市場を設立することにある。このアプローチは政治的かつ実践的な考慮を反映している。個々の独立部門のサービス提供主体による資本集約的、高度技術的かつ医学的な市場参入には高いコストがかかる。それにもかかわらずヘルスケアの民営化についての政治的関わりにより、効率的な既存のプロバイダ・ユニットの所有権変更が妨げられた。要するに、それはプロバイダ機能の所有権の変化というより、どちらかと言うと、NHS への市場メカニズムの導入を通して、資金供給と責任の性質を変化させるものであった。そうした動向のなかで当局は 3 つの中心的方向性をたどろうとする。それらはソーシャルサービス部内の購入と提供の機能分離である、また私的及びボランタリーな供給主体による活動増大水準の高揚と支援、さらにまたサービスの特定化と契約の生産者を通じて、全てのセクター内の提供主体を整合化する。ロードス (Rhodes, R.A.w.) は、かくして進行していくサービスに関する留意事項として次のような考え方を提示している。それを要約的に述べると、マネジメントに関するまたパフォーマンス評価と効率に関する焦点：ユーザーの支払いを基礎にして相互に対応し合うエイジェンシーと公的な官僚機構を一体化させない：競争を促進しようとしている準市場と契約の活用：経費削減：アウトプット目標を強調する経営スタイル、限定された期間の契約、管理のための貨幣的誘因と自由等々がある。⁽¹⁷⁾

6 福祉の確実性は？

① 民間部門の位置づけ 上述したような、時代の流れを踏まえて、先ず我々はソーシャルポシイのなかで次第に明確となってくる民間部門のソーシャル・システム上の位置と役割を辿っておくことにする。

ところでケインズ的あるいはベバヴァリッジ流の福祉国家は決して国家によって独占された制度や実践の組み合わせではない。福祉国家の多くの側面は、国家の直接制御の外に存立しており、ボランタリー部門に或いはまた民間部門内にその基盤を持つ。現在と同じく、これまで私的側面は常に家庭内の女性によって供給されたインフォーマルケアに依拠していた。そしてこれはベヴァリッジ改革の名の元に作り上げられた前提であった。けれども、1980 年代に始まった福祉の再構築の結果として、国家と民間及びボランタリー（民間非営利）セクターの均衡に関する根本的変容が生じた。管理責任者と顧客たる利用者は調整の新しい形式としての社会関係の構築を課題としている。そして市場あるいは準市場 (quasi-market) と呼ばれるものが予算と資源の制御をなすメカニズムとして登場してくる。かくして専門家の専門的知識、官僚的な管理運営の理性的かつ遠隔から

の制御は、ある程度であるが置きかえられていくことになった。それで NHS の「内部市場」が、古い国家モデルと完全に民有化された選択肢のいずれによるでもなく、ヘルスケアのシステムを作っていくことになったのである。福祉の混合経済化は、一方では国家、他方では市場という、両者の間における単純な分離的合一と同等ではなかった。しかし民間・ボランタリー部門の拡大された役割は、いまだ中心的な責任性を持つ公的セクターの各部局を必要としている。それはニーズ判定、ケアパッケージの購入、専門家あるいはケアマネージャーの専門的知識の維持育成に及ぶ幅を持っている。

② **新しい方向へ** 国家による福祉形成に関する3つの主な議論がある。即ち「国家の適切な役割について、国家による福祉の経費について、国家による福祉の効果について」の議論の展開があった。

英国において国家と福祉についてのこうした議論が展開され、結果的に1970年代以降の4つの緊急改革が進展することになる。最初に金融の改革、コスト封じ込めと価値操作による経済統制である。第二には委託のプロセスの進行、分散、またある場合には、中央集権を通して組織的階層システムを確立した。三番目は社会の福祉的対応の中に準市場と競争を導入。第四、より良いマネジメントをコミュニティ福祉の一層の効率的・効果的な、そして経済の活動誘因としての意味を持たせて創設する。こうした改革のプロセスにおいて、市場の利点が、従来の商品およびサービスと同じく福祉サービスの提供にも応用された。しかしながら、新しい福祉システムは純粹な形で市場に依拠するのではなく、市場に類似する関係によって効率的に作られ、処理され、そしてそのプロセス調整は国家によって保障される。これらは一般に準市場と呼ばれる。例えば、地区保健当局が信託病院から医療サービスを購入する。あるいは、組織上のサービスユニットが中央計画組織にサービスを売り込み、サービス担当課に代わってサービスを提供する。こうした施策方針が、1990年代の終わりまでに経済と国家間において新しく規定されるようになった。⁽⁸⁾これが不確かな福祉の拡大を意味するのか、あるいは福祉の一般化（普遍化）の浸透を意味するのか、現在のところ断定はできない。

7 「福祉国家」の構造

英国ソーシャルポリシーの体系化に貢献したマーシャル、T.H.は、「福祉国家」の構造を「民主—福祉—資本主義」という表現で位置づけている。そうして彼は、この体制を「ハイフン連結社会（Hyphenated Society）」と呼称する。いわく「福祉国家ないし福祉社会という全体的概念は、我々が社会政策と呼ぶ特定の限定的公的領域と密接に連結し、同一視されるようになってきた。」しかしそうした中に「ハイフンが入り込んで」くる。「全体の一部の、付与されたのではなく固有の権威が、自律的な相互依存というハイフンに繋がれた関係に基盤を与えた」。「混合経済の出現によっ

てその三極構造のパターンは完全となった。」さらにまた、この体制は、政治セクター、経済セクター、社会セクターによって構成されるという。ここにいわれるマーシャル流の三元セクターと上述の三類型化（民主－福祉－資本）された議論との関連を少しく問うておく。マーシャルのいう政治セクターに国家を軸とする公が、また経済セクターに経済主義を貫徹する市場が、さらに社会セクターに諸社会勢力がそれぞれ連結性を持つことについては論を待たないであろう。そうして福祉国家段階に我々の議論を対応させるならば、各セクターの原理的立場が、公セクターは民主主義により、社会勢力セクターは福祉主義、市場は資本主義という特性を持つことになる。更に次のような、マーシャルによる各セクターの特性理解は、我々にもう一步進んだ福祉国家とその進む道についての理解を与えてくれる。

即ちマーシャル、T.H. は、福祉国家の政治セクターは「議会制民主主義」段階に達しており、また経済セクターは「混合経済体制」、社会セクターは「福祉社会」という性格を持つとする。

これは上述した三元セクター論（政治－公、経済－市場、社会－社会勢力）を用いていうと、三つの規定力によりまさに規定された状況内拮抗点の三者の特性ということになる。即ち拮抗点において議会制民主主義、混合経済、福祉社会という特性を把握することが出来る。

ここに言う「福祉社会」とは、「貧窮を救済し貧困をなくすだけでなく、福祉の達成を求める上でその集合的な責任を認める社会」とされる。ここにマーシャルの言う福祉社会が福祉国家に包取されながら、単に国家のみによる福祉の達成でなく、国内的な公私を問わぬ総合的社会責任を伴う社会であることが明らかになる。この公私を問わぬ総合的社会責任は、ソーシャルポリシーの展開によって実現されていくことになる。¹⁹⁾

第二章 ボランタリーセクターの位置と役割

上述した福祉社会と結びつく論理的基点は、英国の場合、どこに見い出すことが出来るのであろうか。そこにいう公的な対応策に加え集合的に責任を認めるというのであれば、それは民間部門の多様な責任性をも内包せねばならない。とすれば民間による広義の福祉への関わりとしてのボランタリーな諸活動総体を意味付ける論理的な立場の明示がその基点となる。

1 問題点或いは可能性

グレンナスター（Glennerster, H.）はどのように福祉官僚機構が実際に働くか検討し、今まで相対的な失敗があったことを示唆した。問題を説く鍵は、「どのようにすれば官僚機構高官が大衆とともに日常的な連携や実際の協働行動ができるかである」と彼はいう。

もう1つの問題は、公の活動体と市場の間に位置しているボランタリーな部門によって担われる地域に密着した活動とその広がりである。コミュニティの動きに焦点を合わせ、しばしば全体とし

でのボランティアセクターについてはあまり言及されないことも多い。英国においては、組織的なボランティア活動の長い歴史があるものの、ほとんど調査されないものもある。それでもなおそれらは主要なサービス提供主体であり、サービス供給ネットワークの中にあつて歯車を噛み合わせている。英国政府は自助の種々の形式の促進をしようと努めているが、その現時点において、犯罪撲滅のための対応あるいは良き隣人活動のような、地域密着型の異なった形式のボランティアな営みの重要性が増加している。²⁰⁾

2 ベヴァリッジによるボランティアセクター理解

この国のソーシャルポリシー・システム内におけるボランティアセクターの位置を探るために、現実的かつ身近な領域といえる福祉供給における当該セクターの位置を検当する。

英国の初期ボランティアセクターに関するもっとも内容的に充実した記述は、ベヴァリッジの著書 'Voluntary action : The Report on Methods of Social Advance' 1948 年に見られる。社会的諸サービスの展開によって国家責任による国民福祉が前進し、福祉国家路線がたどられたとしても、それを補足する個人的或いはボランティアになされる諸サービスが不可欠とされる。それを必要とする領域として、特別「不幸」を招来しやすいさまざまな状況、即ち高齢者の健康等の諸問題、児童に関する諸問題、身体及び精神の障害、未婚の母と子の家庭、犯罪を犯した人々、その他手厚い配慮を要する諸問題領域、さらにより一般的には余暇活用、市民相談のヴェューローといった領域、こうした諸領域にはボランティアな活動で対応できる可能性が広がっている。ここでベヴァリッジは、このような諸活動について「ボランティアな活動でカバーする活動展開は、国家の手によってなすのは適切といえない、また国家より先に開拓的に、実験的に、利をめぐすことなく行なう」という特性を明確に述べている。

続けて、ベヴァリッジはボランティアな諸活動の主たる動機に言及している。「相互支援動機」及び「慈善的動機」がこれである。前者は、友愛組合、生活協同組合というような労働者層の助け合いに発する活動である。後者は、産業革命後に中産階級によって実施された貧困層に対する慈善活動である。彼は、さらにこのようなボランティアな活動と国家の役割を区分することに関する記述のなかで「社会的な善意と慈善の精神から発祥していくボランティア団体をその特質の尊重のもとで社会の進歩に生かしていかなければならない。これを可能とする社会が自由社会である」このようなボランティアな活動を活発化させるためには、行政との共同運営を図る：友愛組合法の改正：慈善基金に関する王立委員会設立：ボランティア組織への課税再検討：身体障害者調査：ボランティア活動の担当省庁設立：専門スタッフへのトレーニング：公的助成の継続拡大等が必要であるという。

以上の勧告によりチャリティに関する委員会が設立されることになり 1952 年 12 月に報告書が出る。さらに 1960 年前述チャリティー法が出る。²¹⁾

3 英国におけるボランティアセクターの位置

① 民営化と国家の役割変容 近年民間諸団体による福祉へのアプローチが広がりを増している。それは商業活動及び企業、ボランティア団体あるいは家族、友人及び隣人等のインフォーマル・ネットワーク等から構成される。周知のとおり、第二次世界大戦後の英国においては、多くの民間活動領域に対する政府干渉が増加した。そこに混合福祉体制が形成される。

市場とボランティアセクター組織両方を凌ぐ国家の優越性とは、「アクセスと使用権の保証、手続き上及び実質的な権利を守り実施するその能力に根拠を持つ」ということにある。こうした議論が広くなされ、またさらに、税金を徴収する国家権力による法令に依拠するサービスが、ボランティアあるいは商業ベースのサービスより確実性と持続性が高いといわれた。

国家は市場より容易に平等と公平を保障することができる。なぜならそれは支払能力によって裏打ちされた需要よりむしろニードに対応できるからである。

福祉の源として、市場が消費者の一部に関する不完全な知識のため上手く機能しない事態が生じ、健康と福祉サービスの消費が不確実な状況下におかれることになった。斑が目立つボランティアな対応に対し、国家的諸施策による対応範囲は国全般に及び、また均等な分配が可能である。その上、ボランティアセクターは不明確かつ多様な責任主体を持つという特性が在る。そこでは、組織的公共サービスに存在する政治的責任性が欠如してしまうことになる。

しかし国家による供給についての批判も枚挙に暇がない。それは「あまりに中央集権化されており、あまりにも官僚的で、専門家と管理者によってあまりにも多くを支配されている」といわれる。これらの特徴は、法令に基づくサービス提供が、そのある種固定性故に臨機応変に異なった個別のニーズやニーズの変容に責任を持つことを難しくしている。

こうした民間部門と国家の利点及び欠陥を乗り越えるためには、問題解決の本源に立返って考える必要が在る。ジョンソン (Johnson, Norman) はその本源を問題状況が生じた時にそれを乗り越える鍵となるものとして次のような内容を示唆する。即ち、彼は混合福祉内のバランス、権利性、エンパワメント、規則性、分権化、公平性と平等性を提起している。²²⁾

② 民間福祉 何世紀もの間、民間福祉の存在により英国においては「ケアの混合経済」が維持されてきた。その大きさや範囲は揺れ動いたが、それは健康、住宅、社会保障、教育と諸ソーシャルサービスの提供における重要な構成体であり続けている。民間福祉が軽視される状況も存在しないわけではないが、それは2つの要因で説明される。ソーシャルポリシー研究者のアカデミックな利害関係及び戦後期の政治がその要因である。

1980年代に、英国保守政権は、一層効率的且つ効果的なサービスを、福祉市場の開発を通して求められる新しい福祉課題とした。これらの市場は政府の肩代わりをなし、結果的にそれは公的助成金を減らすことになった。それは直接提供を減らし、人々に福祉サービスと便益を購入するよう奨励する経済的誘引を提供した。そうした状況下、国家から雇用者へとサービス責任を転嫁していっ

た。さらに、地方当局にコミュニティーケア予算の 85 パーセントを法令によるものではないサービス購入に用いるように指示がなされた。

上述の民間による福祉形成とは、福祉商品およびサービスの一連の市場取引であると解釈される。それらは、抵当権、年金、健康保険、介護保険及び教育計画のような福祉製品に関する財政サービスそれらの市場取引引きであるが、福祉サービスのこれら取引引きは、それ自体が教育、長期療養、病院体制、コミュニティ保健、ホームケアおよび住宅などであると理解される。²³⁾

③ ボランティアセクター再考

ディーキン (Deakin, Nicholas) は、ボランティアセクターを取り上げ次のように定義付けている。「用語としてのボランティアセクターは、一般的な使用に供される標準用語である。それは非常に大雑把に使われる傾向がある。ボランティアセクターは、無給の委員会等によって管理される組織構成を持ち、国家あるいは市場の或いはインフォーマル組織の一部ではない、それは自発的であるか、あるいは組織化されていない行動から始まっていく。このセクターは給与支払いを受けるスタッフと共に組織化されている。彼らは取引行為をなすが、利益分配をすることはない。目的とするところは公共利益の拡張のためであると一般には理解されている。セクターの実態は他の 3 つの用語ないし概念によって一層複雑にされる。その概念とは、ボランティアセクターの概念と重なっており、類似の活動を記述するために同じコンテキスト内でしばしば使われる。これらは慈善団体、コミュニティ部門及びボランティア」である。以下それぞれに一瞥を加えておく。

- ・慈善団体 (charities)。宗教、教育、貧困救済、コミュニティという英国の歴史上社会的に把握される 4 つのチャリティの核が存在している。
- ・コミュニティ部門 この用語はローカルな領域をカバーする概念であり、またインフォーマルな小グループを包含するという特性を持つ。これらは大きさやインフォーマルな在り方によりボランティア組織からは区別される。
- ・ボランティア 自発的行動は、広範囲に存在する諸活動体の中で非常に重要な役割を演ずる。その団体数や参加人数の総体は多様かつ内容豊かなものであるけれども、それはあくまでボランティアセクター活動の全体を包含してはいない。また活動体区分は、しばしば明確ではない。

ボランティアセクターの広がりについて英国の例を引いておく。もしボランティアセクターの定義が、上述された内容であるとするれば、セクター内数は 20 万から 24 万組織の間である。ボランティア活動の広がりが、インフォーマルなコミュニティー組織を含むと理解されるとするなら、最近の研究は英国におそらく約 130 万の組織があるとしている。ボランティア活動は、この国では非常に盛んであり、NCVO (National Center of Voluntary Organization) によるとこのボランティアな活動に関係している人たちが 2 千百万人いるといわれる。

合衆国においては、3 番目のコミュニティ部門が好まれる。そしてこれは英国で用語的にも実質的にも多く使用されるようになっていく。ヨーロッパの他の地域では、むしろ広くアソシエーショ

ンという用語が使われている。²⁴⁾

上述の区分は、特に英国におけるボランタリーセクターの概略を浮き彫りにしている。ここではボランタリーセクターとコミュニティが一応区分して取扱われているが、その区分も重複や包含を否定しない曖昧なものである。この両者の関係については、本稿付論のなかで再度言及してその密接なかかわりを確認している。

4 社会体制とボランタリーセクターの位置づけ

ボランタリーセクターとは社会体制のなかでいかなる位置づけを持つのであろうか。この問いに答えることにより当該セクターの存在がより明瞭になる。我々は、まず福祉の供給主体としてのセクターに視点を置き、その性格づけを維持しつつ、社会体制の福祉部門たる社会福祉供給システムの中の位置づけをより明瞭とするためいくつかの考察をしておく。現在の福祉供給は、「慈善・慈恵」から「国家」さらに「市場」等にいたる幅ないし広がりを持っている。

「福祉国家」の領域では、国家の介在とサービスの供給がほとんど全体に及ぶ。ボランタリーセクターの存在も、国家施策の枠内でそれを補足するあるいはそれをリードする。さらに私セクターも国家施策に枠付けられていく。「慈善・慈恵」領域においては、その在り方の多様性ゆえにさまざまな位置が考えられるが、ともかくも財政主体の独立性と独立した選択が可能な位置を占めることになる。特に欧米では、周知のように宗教や思想的な背景のもとに強固な組織を持ち、一定の福祉供給領域をなすほどの大きな力を持っている。さらに「市場多元主義」領域であるが、消費者としての各自（ないし家族）が自ら福祉を購入して行く。多様な形での自助がここにはある。

国家財政を軸として福祉施策や活動を描く時代から、今日ではこのようにながりの広がりある拡散が生じている。これは、福祉供給における多元化の進展（広義）として理解できるであろう。しかし、我々が注意を要するのは、福祉供給ないし福祉形成の各領域が、今日特定化され、それぞれが固定した独自の目的と領域を持つかのように、またそれぞれが排他的であるかのように議論されることがあるということである。このような極論は、今日の福祉形成の現状を色眼鏡をかけて見つけ曲解を押し付けようとする議論という他はない。現在は、多くの多元的な試みがまさに連携をさぐりつつ幅広く展開されている時なのである。

ところで、こうした多元的な福祉供給がなされる時代であればこそ、状況の中で福祉供給における規定力を整理検討し、その実態分析をし、それぞれにニーズ充足的福祉の基軸を明確に据える努力をしておく必要がある。さもなくば、多元的な供給主体毎に如何様にも解釈され実施されて行く福祉によってニーズを抱える人々が翻弄されかねないからである。²⁵⁾

我々は上述のような各福祉イデオロギーを内包する福祉形成の規定力を下記のように「福祉供給主体の関係」として類型化して位置付けている。

それは、「公」及び「私」というセクターに「共」セクターを加え3つの供給主体から形成される。

「共」セクターは公・私両セクターの間に存在し、その両者を補完しつつも、時としてはそれをリードする。現代の福祉供給主体に特徴的な「福祉多元主義」とは、この「共」セクターの福祉供給への大幅な導入を求めるものである。また上記「慈善・慈恵主義」も「共」セクターの働きに多大な意義を見出し、そのなかに包みこまれて福祉形成に参与する。次に「福祉国家主義」は言うまでもなく、「公」セクターのほぼ独占的な福祉供給を求めるものである。現代の先進国家は、何らかの意味でこの福祉国家化を目指している。「公」セクターの働きとその差異は国に応じ幅を持つものの、いずれも無視できぬ大きさを持っている。次に前述の「市場多元主義」は、近年福祉形成への参入を加速させており、「私」セクターが家族を基礎としながらも多様な市場による福祉供給に頼らざるを得ない状況に立ち至っていることを感じさせる。このように上述の福祉イデオロギーは、供給主体という側面を見るとき、この「公」―「共」―「私」の三者によって構成され、従って現代の福祉は、この三つの主体が、相互に影響力を行使しつつ形成されるのである。

さらに我々はここにいう「公」「共」「私」のそれぞれにその供給を左右する規定力が作用していることを見出すことができる。「公」には政治・経済・社会の力の関係が作用し、それは民主主義の高度化に伴いニーズ充足という方向性を目指しその理念が規定力として働くようになる。これは、社会体制内「共」セクターの位置づけの明確化とその作用力の強化に依るところ大である。

この「共」セクターの深化的拡大は福祉形成における民主主義の高度化に大きな作用を及ぼし「公」の福祉形成に大きな影響を及ぼす。「共」セクターも時代の政治・経済・社会に規定され、決して純粋な共生的福祉形成体というようなものではない。しかしその存立の基本は、多くの人々との「共生」のあるニーズの相互充足と言う理念を「公」よりも純粋に抱き持ちうる可能性を持つ。

ところで前述した所謂「社会勢力」は、次第に二分化し、この共セクターを形成し、公の福祉供給を凌ぐ先駆的、協同的なニーズ充足活動・組織体として、また制度をチェックしてその改善・改革を期す運動体として、さらには共にニーズ充足をなすためのコーディネート型組織体として成長を遂げて行く等々の活動組織体が先ず第一の類型をなす。他方、自利的なニーズ充足のみを求める勢力ないし私利を追い利益団体化するもの、さらには集団エゴによる他のマイナスを省みない第二の勢力類型も生じ、こうした勢力は大半が私セクター化して行く。後者の存在を内包しながら「共生」の実質にいかにか近づくかが課題となる。

「私」セクターも言うまでもなく置かれたその時代の政治・経済・社会に規定されつつ存立する。ここでは、家族による自己充足的な福祉形成と「市場」による営利を求める福祉商品の供給があり、これは個人や家族により必要に応じ購入される。

現在以降の社会福祉の供給を考えていくと、公的次元のいわば再分配による社会福祉供給と私的次元の自助による福祉獲得、さらに温存されてきた地域的共同性による支え合い（ないし相互扶助）という在り方に加え、低成長経済下の「再分配型福祉形成」の限界という認識を梃に、再分配をできる限り縮小するという政策上の方策がその位置を強化して行く中で、供給主体としての市町村の

役割重視、「共」セクターの新たな意識的な形成や「私」セクターに市場が絡み供給主体化して行くという動きが加速されて行くことになる。こうして「共」セクターの「意志的互酬」や更に「私」セクターとの関連で「市場交換」が重要度を増して行くことになる。⁽²⁶⁾

5 新たな生活者による規定力のあり方としての「共セクター」

我々は、共セクターによる社会福祉ニーズの把握を基点にした生活密着型の福祉形成を今この現時点において課題としている。それは①あまりに官僚化した公的福祉形成を是正するため、また②営利本位に福祉が商品化され利用者をないがしろにすることを防ぐため、さらに③福祉の常態化から高度化にも対応するためという目的の達成を期待できるからに他ならない。

それでは、この「共セクター」は、福祉領域でどのような集団・組織を抱取しつつあるのでしょうか。まずもっとも共セクターの「共」の度合いが強く公私の協同としての性格を持つ領域には、社会福祉協議会、その他社会福祉諸団体、生活協同組合・福祉協同組合・高齢者協同組合等が位置する。「公」でありながら中間セクターと区分けされる領域には、地域に根づいた公的体制、正に公共の性格が強力に保持されるべき保健所、福祉事務所等をはじめ、福祉公社、公の下部機関としての諸団体・組織等が位置する。さらに公私でカバーしきれていない領域に自主的・自発的に、また先駆的に取り組む諸活動体・諸組織体が位置する領域を考えることができる。ここに位置する活動体等には純粋にボランティアズムに基づくボランティア団体活動体や、市民運動体・活動体などを考えることができるであろう。最後の領域には、私的なメリットないし利益の形成を目指し協力し合ったり、企業体を設立するなどという動きの広がる現時点では極めて活発な動きが見られるようになってきた。これには預託型といわれる福祉活動体や団体、有償でしかも利益を生み、その配分が成される福祉活動、当事者グループ・活動体、家族の会活動、企業による福祉事業（営利型、フィランソロピー型）等がある。ここで付言しておく、この各サブセクター内でそれぞれにボランティア的な活動を見出すことができるようになってきている。しかしそのボランティアズムの純粋性からあえてここでは、先駆的な領域をその特性と共に浮き彫りにしている。⁽²⁷⁾

こうした「共」セクターがその性格を鮮明にしつつ「公」や「私」各セクターを生活問題に即した場から社会的にコントロールして行く力と能力を養うことが、福祉問題の深化と拡大が進む現代において強く求められている。⁽²⁸⁾

このように上述してきた「共セクター」とはそのほとんどが、この小論で論題に掲げ前述してきたボランティア・セクターと一致する。我々は、公私の中間領域の共セクターの位置づけとその内容把握を通じて、いわゆるボランティア・セクターの位置と役割を明瞭に知ることが出来るのである。

第三章 ボランティアセクターとシティズンシップ

1 「シティズンシップ」の意味と熟成

① シティズンシップ:T.H. マーシャルによる ‘Social Policy’ の論理的体系化に寄与したマーシャル (Marshall, T.H.) は、前述した福祉国家 (彼は、民主—福祉—資本主義社会としてこれを表現している) に関する議論の延長線上において、全国民のシティズンシップ (citizenship, 市民的権利義務) がその存立要件になるとする。

マーシャルは、このシティズンシップを次のように位置付けている。シティズンシップを「先ず三つの部分に分割しよう……これら三つの部分ないし要素を、公民的 (civil), 政治的 (political), 社会的 (social)」と呼ぶ。公民的要素 (公民権) は「個人の自由に不可欠な権利——人身の自由, 言論・思想・信仰の自由, 財産を所有し, 法的に有効な契約を締結する権利, 裁判への権利」であるとしている。「政治的要素とは、政治的権威を授けられた団体の成員として、あるいは、そのような団体の成員の選挙人として、政治的権力の行使に参加する権利である。対応する制度は国会と地方政府の議会」である。最後の社会的要素は「最低限の経済的福祉と保障の権利から、社会的遺産を完全に分有し、その社会に支配的な基準に従って文明的生活を送る権利までの全領域」である。制度的には「教育システムと諸社会サービス」がこれに対応する。マーシャルは、「その成立のプロセスを時代別に辿り、公民的権利、政治的権利、社会的権利と表現し、英国においてはそれぞれが18世紀、19世紀、20世紀に国民にとって一般的」となったとする。そうして、まさに20世紀に社会的権利の付与により「福祉国家」が成立したとする。²⁹⁾

次にこの意味に詳しく触れることにする。その作業は、英国におけるボランティア・セクターの内実解明と密接な関わりを持つ。またそのボランティア・セクターの躍動的な動きは中間 (共) セクターそのものの躍動性でもあり、福祉形成体制全体に好影響を与える。

② 消費者ないし市民 社会生活及びそれに対する政策対応力はこの数十年で劇的に変化した。ソーシャルポリシイは福祉国家を特徴づけたあのベバリッジ流の社会悪に対応する5つのサービスに限定されてはいない。これらのサービス及び政策と他のエリア間の相互関連についての言及なしで、すなわち、パーソナルなソーシャルサービス、健康、教育、社会保障及び住宅等との相互関連なしでソーシャルポリシイを解明することはできない。こうした主要な拡大変化は個人とその家族の福祉に影響を与える新しい形式の不均等拡大をもたらしている。そこには可動性の欠如、利用し難さ、排除の論理が存在している。経済と社会が変化するにつれて、参加が出来ない人たちにとっては通常の市民には入手可能な機会の多くが単なる可能性に終始することになる。

③ シティズンシップ（市民的権利義務） 1980年代に、英国保守政権が登場したのであるが、全世界に、次第に市場の活用という考えが復活してきた。政府は公共部門に対して民間部門のマネジメントモデルに従うよう奨励した。そしてそれに伴い、多くがシティズンシップ即ち市民における権利と共にある義務という概念の重要視をするようになっていく。

ソーシャルポイシイと管理運営の中におけるシティズンシップの主要な位置は、英国における福祉国家の初期的形成の直後、1949年に、上述の議論に先立ってマーシャルによって明瞭に表現されていた。マーシャルは近代的な英国社会が展開するなかで3種類の権利の出現があったと論じている。それらが前述した「公民権」、「政治的権利」そして「社会的権利」である。これがシティズンシップの核となる。マーシャルはこのなかの社会的権利とは、より具体的には社会保障と他の福祉サービスを楽しむ権利を意味するとした。³⁰⁾

その後、福祉官僚機構の出現により社会的市民権に関しては、ほとんどの国家において社会権保障という形で実現されることになった。しかしそうした中で、消費者運動、民営化の進展等が現代社会における個人的福祉の実現を目ざし広がりを持ってきた。カヒル (Cahill, M) は、シティズンシップの内容として義務が主張されるようになった近年の英国の状況に対し、次のようにいう。もしシティズンシップが意味を持ち得るとすれば、それは「市民がより広い社会における彼あるいは彼女の家族と友人たちに負っている義務」を含まなければならない。こうした義務観の広がりは上記のように個人的福祉を目ざしながらも、利他主義的な広がりをも同様に求めるという方向を付加するものであった。義務という形の責任に関する倫理性の展開は、環境についての議論でも広く見られるようになってきた。

カヒルは、総じて古代ギリシャに溯ってみても、「市民権の伝統は制度に関する個人によるアクティブな参加を要請する。彼らが市民権を獲得するのはこの参加を通してである」ことに注目している。

ライフスタイルの変容・多様化が、今世紀の最後の四半期に起っており、これにより自由な選好の広がりや市場の多様性が主流となる社会が今眼前にあり、これを許容していくためには、この参加が如何に以後の社会に徹底していくかが鍵となる。参加によるシティズンシップの新たな在り方が始まっている。³¹⁾

2 シティズンシップと「共」セクターのもう一つの役割

「共」セクター存立と拡大には、近代社会の病理の克服という意義がある。近代社会は「個」の開放とその独立性の保持さらには「個」の確立という方向をベースに進んできた。しかし、個の確立に至る前に、個が自己充足にのみ埋没する事態即ちミーイズムに翻弄され、そこからさらに経済的利益をむさぼる経済的ミーイズム、政治権力の保持にのみめり込む政治的ミーイズムをはじめ、あらゆる場で自己充足のためにのみ行動する人間の社会病理動向が顕在化してきている。³²⁾ こうした

なかで、新たな次元の「共」の在り方が求められている。それはまさに個・共同＝協調の在り方に他ならない。それは「相互律」(難波田春夫)の人間と社会の在り方にも連続する立場でもある。上述シティズンシップ(市民的権利義務)とは、このような「個・共同」の在り方を市民社会の中に確立するプロセスの基礎ということが出来る。⁶³⁾

時代の変遷を経て、シティズンシップも高度化していく。それは「個・共同」＝主体的共同の社会権上の熟度を高めることによって齎される。

結語 英国社会政策は、現在大きな曲がり角に差し掛かっている。2000年7月のSPA(Social Policy Association, 開催地ロンドン)においては、“Futures of Social Policy and Practice?”がメインテーマとして掲げられ、その中では、政策論議にのみに止まることなくそれとの連関のもとに援助技術上の問題にもかなりの言及がみられ、例えば日本同様、ケア(広義)についての諸考察も取り上げられていた。かなり広義の「市民への生活保障的配慮」とでも言うような意味を持つその言葉の内容展開において、いかにして排除(exclusion)を無くしていくかが熱っぽく語られるいくつかの場面が印象的であった。ソーシャルサービスの大きな網の目がexclusionを排して展開していくために、何人かの論者がかつての用語を力説していた。その用語とは、T.H. マーシャルのあのターム、シティズンシップ(citizenship)である。それはマーシャルの“Middle Way”の思想を支える典型的なタームでもある。それは市民の権利とともに義務を要請し、私見を交えていうならば、ボランティアな諸活動の展開に参与し、ソーシャルポリシーおよびその内実としての諸ソーシャルサービスを支えるとともに、それに動的インパクトを与える源泉でも在る。またそれは公的な福祉形成とともに家族や個人の努力をも要請する。

今英国では、労働党政権下、第三の道に関する研究活動が盛んになされている。この道とマーシャルの言うMiddle Wayの差異をリーズ(Rees, Anthony M.)教授に聞いたところ、マーシャルによる「社会政策論(Social Policy in the Twenties Century)」の第5版以降(没後も状況の変化に合わせて編集され版が重ねられている)の编者として著名な彼は、「類似するが、異なる」といった。前者には現今のquasi-market等の議論をも含むのであろうし、後者にはやはり社会権の高揚期の議論であり、違いを認めざるを得ないのであろう。しかし、シティズンシップの議論が現在のSPAにおいてもまた出てくるところがいかにも英国である。義務に少し力点が置かれがちであるが「市民資格」(岡田藤太郎)という訳もあるこの言葉は、いつも個人の行為基準を問うているように思う。それは責任ある市民としての在り方を問い掛けている。また社会的責任と義務に従う個人の行為の結晶ともいえるボランティアな行為を、またその集合としてのボランティアセクターの位置と有意味性を問う。社会政策の初期展開が、かつて都市市民生活の実態把握とそのニーズに大なるインパクトを与えられたように、現在、再び市民の希求性の明示及び義務と責任をわきまえた行為から何かが始まろうとしている。

以上英国を中心にソーシャルポリシー内部におけるボランティアセクターの役割を問う糸口の開示を試みてきた。続けてこのセクターの意義付けを以下の付論において少しく拡大しておきたい。それはソーシャルポリシーを補完するかにみえて、次第にそれをリードするコミュニティの役割(広義)に関する言及となる。またそれは、コミュニティの内実に合致するボランティアセクターの理論的強化にもつながる議論となる。その拡大の一步を我々はエッチオーニ (Atzioni, A) の近著の中に求めることにする。アメリカ社会学界の指導的立場にある彼は、その著書の中で Good Society への道として下記のように要約できる議論を提起している。

付論 第三の道とコミュニティの役割——エッチオーニの議論を中心にして——

1 Good Society への第3の道

エッチオーニ (Etzioni, A.) は、「Good Society」という表現を用い、それを、国家、市場およびコミュニティの三者間の適切なバランスを築いていくことによって成立する社会と位置づけている。さらに彼は、とくに「個別の生命に意味と目的を供給するためには、コミュニティが不可欠である」という。

「社会的ニーズが、どのようにして、地域に密着した組織を通して満たされ得るか？ この間はこれから10年以上にわたり、ますます重要になるであろう」というエッチオーニは、そのための社会関係の再構築を提起する。彼は、マルチン・ブーバーのあの用語に依拠しつつ、現在の社会関係のなかでは「我—それ」の関係が避けられずその現実とその役割に一定の認識は付与しつつも、Good Society の存立には「我—汝」関係の育成が不可欠であることを強調している。また Good Society に不可欠とされるコミュニティは、愛の価値、忠誠、心づかいをルーツとしているという。

それと対照的に、我々がそれ自身のための実利主義的目的と結び付いているとき、我々はこのコミュニティ領域を捨て去ることになるとする。Good Society は国家、市場及びコミュニティといった3つの相容れない構成要素のバランスを執りつつ、「我—汝」の関係性を作り上げていく中に成立してゆく。

さらに彼は、市場に多くを依拠する国々の代表格であるアメリカ合衆国は、経済社会のバランスを失っており、一方、英国は経済社会構成のバランスが保持されていると明言し、「これは英国流の good society への道の堅固化故であろうか？」という問いを投げかける。これは「英国流の第3の道」路線の支持とも受けとれる。エッチオーニは Good Society の3番目のパートナーとしてのコミュニティについては、とくに、これまで社会的分業の適切な地位が与えられてこなかったとする。こうした現状を是正し、いくつかの段階を経て、「第3の道は、我々をリードする道路として我々を Good Society に向かわせてくれる」というのである。

しかしながら、第3の道は細かくヴィジョンが描かれているわけではない。端々においては明確

さを欠くことが多いということが始めに認められるべきである。エッチオーニは、その道が数多くの思想の脈にルーツを持ち、行動のなかで練りあげられていくものであることを我々に教えてくれる。いわく、「第3の道はアメリカそれ自身の在り方ではなく、英国あるいは他のいくつかの国あるいは地域、ないしその地域文化の所産である。旧・新約聖書はその多数の起源を有している。個人主義；ファビアン主義；カトリックの社会思想；古代ギリシャ人の教え；アジア的思想，イスラム教の調和，そしてユダヤの考えと他者に対する責任もその中に内在している。」⁶⁴⁾

このような思想上の踏襲を経て、コミュニティの役割を重視する議論が展開される。

2 コミュニティの役割⁶⁵⁾

「コミュニティは究極の関係を育む主要な社会の包括体」である。他方市場は手段ベースの関係の領域に位置する。従って社会は、はじめには「我と汝」の関係にあったとしても、市場化されていくにつれ次第に「我とそれ」の関係に進むことになる。要するに、こうした状況の継続の下でコミュニティは Good Society の主要なコンポーネントとなる。またコミュニティは「我一汝」の関係を強化する2つの基礎に基づいている。

第一に、コミュニティは人々のグループを拡大家族に似る社会的包括体に変える。

第二に、日ごとにこの道義的な機構を再形成するとともに、世代から世代に共有された道義的な文化を伝達する。道義的な文化が共有された社会の意味とセットになりコミュニティを特徴づける。これらの特徴が他の社会的集団からコミュニティを区別する。

エッチオーニはコミュニティの相対的な利点について、以下のような内容を総括的に提示している。まず「共同体内に生きる我々を Good Society に向かって動かす能力が在ると言う事実」即ち「地域共同体的メンバーシップを与えられていない人々よりも、それを与えられている人の方がより健康でより満足できる生活を長期に送る事が出来るという調査結果」によってその有意味性が証明されているという事実を大前提としている。コミュニティに生きる人々は、孤立して生きる人たちよりも心身症的な病気ないし精神保健上の問題を抱えることが少ない。一般に社会的隔離・孤立は精神保健上危険な状態を齎す。仕事関連のストレス以外に、精神保健のための最も重要な影響力ある社会的要素となるのは婚姻、家族、友人関係であるといわれるが、コミュニティがこの関係性にも浸透し、良好な状況を作るのに役立つ。

コミュニティは高齢の人々の社会的孤立に対しても精神保健上の改善効果を齎してくれる。社会福祉ニーズを減らし、予防を増進するという面もある。また加えて少年非行、薬物使用やアルコール中毒にもプラスの影響を齎す。

このような問題対応のみならず、コミュニティ形成は、より積極的に良き状況の創造をなし、第3の道に沿った未来への進歩のために高い優先順位を持つ。エッチオーニはこのような利点を吟味検討し、「今後10年を考えると、コミュニティは我々の社会的使命のより素晴らしい側面を担うた

めにますます必要となる」それに加え「問題解決のコストは低いのに対し、国家あるいは市場より大きいプラスを齎す」ということをもあえて掲げている。さらにいわく「コミュニティに対する大なる依存は福祉国家に代わる試みではない。むしろ福祉国家の負担を減少させることによって、その維持を助力しようという福祉国家強化策なのである。」付言しておくが、エッチオーニのコミュニティ低コスト論は、コミュニティが根底からの問題解決力を持つことに注目しており、それ故に、そこまで公的に立ち入る危険とそのため膨大な負担を回避しようとするものであり単なる経費削減効果的安上りを標榜したものではない。

今後国家の管理運営は、階層的であるより横の繋がりに重要性が置かれ、それは上位下達指令よりネットワークキングに基づく。とりわけ、第3の道のマネージメント・スタイルは今後「国家と市場の種々のコンビネーションを考慮に入れながらも、コミュニティを巻き込むように展開されるとともに、ボランティアな動向とも連動する」という特性を強化する。しかし「Good Society は、ボランティアより相互性により多く依拠している。相互関係はコミュニティー関係の形式である」⁽³⁶⁾

我々は、以上のようなコミュニティ形成への道をその内実に立ち入って辿るときに、前述してきたボランティアセクターの諸活動の純粹形態がその内部に脈打っていないし脈打つ可能性があることに気付かされるのである。また彼の言うコミュニティとは、我々が第2章で述べた共（中間）セクターの理念とも一致する内容を持っている。前述したディーキン、Nのボランティアセクターの理解によると、コミュニティは、「ローカルな領域をカバーする概念」とされ、ボランティアな組織とは切り離されて把握された。しかし、その区分が明確になし難いことも充分認識されていた。我々は、地域社会としてのコミュニティを内在させつつ、さらに地域を超えた共同性をも重視しつつ広義にコミュニティをとらえ、その形成の基礎であり原動力でもあるボランティアな営みの領域をボランティアセクターの領域として位置づけておく。従って、これはまさしく国家や市場ないし公や私の中に位置する共セクターとして地域的にもそれを超えた領域においても見出すことができる営みの領域となる。

前述されたように Good Society は3つの部門、政府、市場とコミュニティーの協力関係によって成立する。それぞれが我々人間の別々の側面を反映している。三者すべてを同時的に活用することによって、人の生活全体をカバーする社会を達成することができる。これは我々が前述した「公」「共」「私」の各セクターによる社会の再形成で述べた議論と脈絡を同じくする。そのなかで最も重視されるべきは共セクターであり、それを支える基礎ないし基軸はボランティアな行動理念である。

注

(1) "Social Insurance and allied Services", Beveridge Report, HMSO, 1942. 関連事項の記述は、特に第 I

英国 Social Policy における Voluntary Sector の位置と役割

部のまえがきにおける第2原則及び第Ⅵ部の社会保障計画にふれたカ所に詳しい。岡田藤太郎著「社会福祉汎論——ソーシャルポリシーとソーシャルワーク」相川書房、1998年、5ページ、341 - 343ページは、この社会政策の基礎構築の時期と内容を明瞭に把握している。しかし、これは、T. H. マーシャルがいう下記のような起源とされる時期を経過した、いわば基礎構築の第2段階であった。

「19世紀の終わりの到来までに、思想、習慣、また政府機構は社会政策に対する新しいインパクトによる動揺を克服できる段階にまでになっていた。」「中期ヴィクトリア期の間、英国人一般が市民福祉に国家が責任を負う在り方の恩恵を受けることが出来るようになった。」「その責任の程度が現在の政府責任に比べ貧弱なものであったとしても、それを福祉国家の起源と見なし得る…」 [Marshall, T. H., Social Policy, Hutchinson, 1975 (岡田藤太郎訳「社会(福祉)政策」相川書房、1990年、32ページ参照)]

- (2) ブルース, M. (秋田成就訳)『福祉国家への歩み』法政大学出版局、1984年、146ページ。
- (3) クイーン, S.A. (高橋梵仙訳)『西洋社会事業史』ミネルヴァ書房、1972年、112 - 120ページ。
- (4) “The Charity Act”, 1960. 1992, 1993年改正。
- (5) “The Development of Community Care —— a plan for Health and Welfare Services of the Local Authorities in England and Wales, 1963” これにより、「精神に病を持つ人が、何らの法的規制なしに治療を受けることが出来るようになり」さらに「治療を必要とする人と、使用しうる医療サービスへのボランティアな接近との間に立ちはだかっていた法的要件が取り除かれた。」「強制が避けられない場合を除きその法制はボランティア原理と消費者原理を大切にするものであった」とも言われている。T.S.Eliot, From Casework to Community Care: 'The End is Where We Start From', Br.J.Social Wk.vol.19, 1989, pp.184-186.
- (6) この報告書以降、コミュニティ・ソーシャルワークとしての統合性を維持しつつ展開が試みられていくが、しかし、そこに読み込まれた統合性や専門性の向上がもたらす官僚制的福祉に対し、現場のワーカーからの疑問が投げかけられる。それと共に、コミュニティ志向といいながらも、従来型のクライアントの内部状況にのみ視点を置くソーシャルワークがいまだ主流を占めていることについても批判がなされる。このような疑問や批判の中から、新たな方向がたどられることになる。Report of The Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, H.M.S.O.,1968, 小田兼三訳「地方自治体と対人福祉サービス：英国シーボーム委員会報告」相川書房、1989年、33 - 323ページ、及び R.Hadley, M.Cooper, etc., A Community Social Worker's Handbook, Tavistock Publication, 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」川島出版、1993年、5 - 6ページ。
- (7) Social Workers--Their Role & Tasks, NCVO, 1982, 小田兼三訳「ソーシャルワーカー；役割と任務（英国パークレイ委員会報告）」全社協、1984年、264 - 292ページ参照。
- (8) A. ワーグナー、山懸文治監訳「社会福祉施設の取るべき道——英国・ワーグナーレポート」雄山閣、1992年、3ページ。
- (9) 小田兼三監訳『英国コミュニティ・ケア白書』、中央法規出版、1991年、1ページ。
- (10) T.Byrne & C.F.Padfield, Social Services, Heinemann Ltd. 1990, pp.162- 3 & pp.416-7. 及び阿部正和・幸田正孝・三浦文夫他監修「保健 + 医療 + 福祉の総合年鑑 '93」日本医療企画、675ページ。
- (11) これを整理し、英国におけるこうした対応の現在の目途を明確化しておく。下記の表はコミュニティワーク及びコミュニティワーカーの留意すべき事項として提示された内容であるが、ここに英国におけるコミュニティワークの内容と特性が伺われる。

モデル類別	伝統的技術的	変化・変革的
コミュニティケア	自主自発性の促進	利用者や介護者のエンパワー促進
コミュニティオーガニゼーション	エージェンシー間協調促進	コミュニティセクターに対するサービスやサポートの改善の組織的取り組み行動
コミュニティデベロップメント	喪失状況に対する自助の促進	喪失や不利益に対する戦略開発のためのエンパワー

英国 Social Policy における Voluntary Sector の位置と役割

- アダムス,R. 他著 “Social Work” Table13.3参照。 Adams, R., Dominelli, L. & Payne, M. (ed.), “Social Work”, Macmillan, 1998, 169p.
- (12) 仲村優一, 一番ヶ瀬康子編「世界の社会福祉イギリス」旬報社, 1999年, 89 - 92 ページ。
- (13) 上掲「世界の社会福祉イギリス」113 - 11 ページ
- (14) 濱野一郎・大山博編「パッチシステム - イギリスの地域福祉改革」全社協, 1988年, 5 ページ及び 15 - 16 ページ。
- (15) op. cit. “Social Work”, 171p.
- (16) 上掲諸説における地域福祉関連の記述については牛津信忠他編著「地域福祉論」第10章第1節拙稿『英国の地域福祉』黎明書房, 2000年, 190 - 193 ページ 196 ページの記述を参照。
- (17) William, O.E. による quasi-market 論については “Market & Hierarchies”, Free Press, New York, 1975 を参照されたい。Winsrow, G., Knapp, M., etc. “Social care in a mixed economy”, Open University press, 1994, pp.26 - 27 & p.136
- (18) 以上の「不確実な福祉」についての記述は Hughes, G.&Lewis, G. (ed.) “Unsettling Welfare: The Reconstruction of Social Welfare”, Open University press,1998, p.75 & pp.380 - 382 を参照。
- (19) この項における T.H. Marshall の議論は以下の書物より引用及び参照をしている。Marshall, T.H., The Right to Welfare and other Essays, Heineman Education Books, 1981, pp.123-129, 岡田藤太郎訳「福祉国家・福祉社会の基礎理論—福祉に対する権利 他論集」相川書房, 1989年, pp.213-224 ページ。
- (20) Bulmer, M., Lewis, J., & Piarchaud, D. (ed.) “The Goals of Social Policy”, Unwin Hyman, 1989, pp.252-253
- (21) Beveridge, William “Voluntary Action - A Report on Methods of Social Advance”, George Allen &Unwin LTD, 1948. 266 - 267 ページ, 8 - 9 ページ, 308 ページ。宮城孝「イギリスの社会福祉とボランティアセクター」中央法規出版, 2000年, 74 - 76 ページ参照。
- (22) Alcock, P., Erskine, A., & May, Margaret (ed.) , “The Student’s companion to Social Policy”, Blackwell, SPA, 1998, pp.145-155.
- (23) ibid., pp.154-156
- (24) ibid., pp.162-167.
- (25) Taylor M. & Lansley J., “Ideological Ambiguities of Welfare”, The Papers for Association of Voluntary Action Scholars, London, 1990
- (26) 牛津信忠『福祉社会における中間セクターの役割』「戦後日本の経済と社会」経済社会学会編, 時潮社, 1986年, 163 ~ 165 ページ, 及び上掲ペーパー “Ideological Ambiguities of Welfare” 参照。この「中間セクター論」の展開においては, 社会学の立場からのボランティア・アソシエーションの議論その実体解明のために参考になる。例えば, 佐藤慶幸は「ヴォランティア・アソシエーションは多種多様な現象形態をとりうるが, その基本的特徴は, 既存の社会システムの集会的なメンバーでありながら, それから自立してその社会システムを補完あるいは変革する機能を果たすことにある」(佐藤慶幸「アソシエーションの社会学」早稲田大学出版部, 1982年, 18 ~ 19 ページ,) としている。
- (27) 牛津信忠『地域福祉活動計画・策定の意義と制度的基盤』「地域福祉活動計画策定指針・理論編」長崎県社会福祉協議会, 1992年, 11 ~ 12 ページ。
- (28) 「共セクター」の性格を明確に特色付けるのは, 互酬であるといえるであろうが, その「互酬」とは, ボランニー, K. によると, 「ふたつ, またそれ以上の対照的に配置された集団の存在を含」み, 「財, サービスの動き (あるいは配置) を, 対称的な配列の呼応する点の間に」みることでできる形態ないし状況として描かれている。
- (29) Marshall, T.H. “Sociology at the Crossroads and other essays”, Heinemann, 1963, pp.73-76, p.86. マーシャル著, 岡田藤太郎・森定玲子共訳「社会学・社会福祉学論集」相川書房, 1998年, 84 - 87 ページおよび 97 - 98 ページ。

英国 Social Policy における Voluntary Sector の位置と役割

- (30) Cahill, Michael, "The New Social Policy", Blackwell, 1994, P.17 & p.183
- (31) *ibid.*, Blackwell, 1994, pp.184 -187.
- (32) ヤンケロヴィッチ D. 「ニュー・ルール」板坂元訳, 三笠書房, 1982年, 303～304ページ。
- (33) 牛津信忠『互酬性とコーポラティズムの構図』「論叢」第29号, 長崎外語短大, 1986年, 79ページ。
それは意識化された目覚めた個による多元性の許容力の増強, 即ち, 多様な存在を許容しあう在り方に始まり, その中でも社会や集団の構成員は相互に行動をコントロールしあう, 調和力を持ち合う, さらに均衡のとれた調整が為されそれを相互に許容しあう, 相互信頼を保持しあうように努力が為され, また相互に差異なく接近しあいそれぞれが同等同格の代表性をも保持し合う, また自由な討論が可能な制度化が確保されている, また各自は集団への福祉性を目指した貢献の義務を持ち合う等々がその内容をなす。
- (34) Etzioni, Amitai, "The third Way to a good society", Demos, 2000, p.9 & p.11.
- (35) *ibid.*, p.13.
- (36) コミュニティの利点に関しては, *ibid.*, pp.17-18.