

宮城 孝著

## 『イギリスの社会福祉とボランティアセクター』

福祉多元化における位置と役割』

評者：井岡 勉

## 1 本研究の契機

日本の研究者によるイギリス社会保障・社会福祉研究は数多いが、こと民間福祉ないしボランティアセクターについての歴史的・総括的研究は意外に乏しい。そうした状況のもとで本書はこの分野における最初の専門書として著された画期的業績であるといえる。「まえがき」によると、本書は日本社会事業大学大学院社会福祉学研究所博士後期課程での著者の博士学位論文（1999年3月）『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おして』に若干の加筆訂正を加えたものである。著者の民間非営利視点における社会福祉研究への契機をなしたのは、1995年1月の阪神・淡路大震災で自ら被災地の居住者として、救援活動に携わる中で社会・行政システムの限界性を認識し、民間非営利セクター台頭への期待を抱いたことにあるという。そして大橋謙策教授のアドバイスと中央共同募金会の民間社会福祉財源比較調査研究に参加したことで、イギリスのボランティアセクターの研究を進め、本書の成果に結びついた。

## 2 本書の構成と分析視点

本書の構成は、「推薦の言葉にかえて」（大橋謙策）、「まえがき」について、「序論」と第1

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の変遷」と第2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」および「結論と今後の課題」、参考資料・文献等から成る。さらに第1部は、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」、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」、第3章「ボランティアセクターをめぐる新たな潮流」、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」の各章、第2部は第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」、第6章「ボランティアセクターの社会的支援システム」で構成される。以下「序論」以降の構成順序に従って論述展開のポイントを確認しておこう。

「序論」の「1. 研究の背景と意義」ではまず「研究の背景」として、折からの社会福祉基礎構造改革への動きについて、本研究との関連で注目すべきものに「サービス提供主体の一層の多元化を促進する姿勢」、「市場原理を導入し、利用者の選択を促しサービスの質と向上を図ろうとしている点」、また「地域福祉計画」や「地域住民の参加による活動」などの提起にみる「地域住民の主体形成と参加」の必要性を挙げ、今後社会福祉の多元的システムを形成するため、とくに行政セクターとは異なる民間非営利組織、NPO（Non Profit Organization）の発展が重要になると指摘する。ところが、日本では民間非営利活動の発展への歴史的・社会的基盤と条件が成熟していないため、社会福祉システム改革への民間非営利セクターの対応には今後多くの課題と困難が予想されるとする。そこでNPO先進国イギリスの経験を学ぶ必要性を提示する。ついで「研究の意義」として、日本の研究者によるイギリス社会福祉領域での民間非営利セクター研究の乏しい実情を指摘した上

で、歴史的分析和体系的考察を試みる本研究は「イギリスの社会福祉を民間非営利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、本研究の独創性への自負を表明している。また日本の社会福祉におけるNPOのあり方を考察する上でも意義深いとする。

「2. 民間非営利セクターに関する定義と性格」ではジョーンズ・ホブ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NPOの定義と性格を紹介した上で、これに対応するイギリスのボランタリーセクターの定義と性格について、ケンダルとクナップらの研究を検討し、本研究ではイギリス社会福祉の歴史的変遷におけるボランタリーセクターの位置と役割の変化に焦点をあてて考察するとしている。

「3. 研究の視点と方法」においては、研究の主対象をイギリスにおける社会福祉領域のボランタリーセクターに据えることを記し、「研究の視点・仮説」として、第1にエパースの「3セクター（行政、市場、インフォーマル各セクター）間相互作用モデル」を援用して、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ボランタリーセクターの位置と役割は3セクター間の力学的相互作用によって性格づけられると設定する。第2の仮説として、社会福祉領域におけるボランタリーセクターは、その組織化の発展過程で社会的な支援策やソーシャルワークが大きく寄与しているとする。「研究の方法」としては、上述した2つの仮説について歴史的分析をとおして論証するものとし、中世慈善から第2次世界大戦までの沿革の概観について、第2次世界大戦以降は時代的特徴から4期に区分・分析し、とくに第4期、1990年以降のコミュニティケア改革に焦点をあてるとする。そしてイギリスのボランタリーセクター

が今後自律的に成長・発展するための重要な条件として、地方自治体と民間非営利のリレーションシップなど4点について、検討すべき内容を示す。

### 3 イギリス民間福祉の歴史的分析

第1部第1章は、イギリスにおけるボランタリーセクターの前史であるが、その歴史的継承にみられる伝統的特徴として、第1に、16世紀以降、慈善信託制度（Charitable Trusts）やチャリティ法などの公的支援制度の形成、第2に、非営利事業としては高度に組織化・専門化された形態、第3に民間としての独立性を尊重する行政との関係性、の3点を設定し、これらの特徴が中世から近代にかけてどのように形成されてきたかを簡潔に追跡する。

第2章は、第2次世界大戦以降の時期区分の第1期であり、戦後福祉国家の成立・展開（1950年代末まで）のもとで、当初民間福祉の存立は危ぶまれ、変容を迫られたが、50年代後半には新たなニーズに対応する民間福祉団体の設立もあいつぐなど新たな展開に向かう様相を確認する。そして福祉国家成立の基礎を築いたベバリッジの第3報告「ボランタリーアクション」の意義と要点を提示する。

第3章は、1960年代から70年代半ばまでの第2期で、福祉国家の拡大とその限界の明確化、各種市民運動・社会運動の世界的展開とイギリスへの波及を背景に、ボランタリーセクターは新たな価値観に基づく活動組織の台頭を迎え、政府からも再評価され、発展的転換期を画す様相を分析する。また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、1968年『シーボーム報告』と1969年『エイブス報告』におけるボランタリーセクターの役割への積極的捉え方を詳細に析出する。さらにシーボーム改革以後の公民協働体制と実験的試み、ボランティア活動の活発化とコミュニティ形成などの発展的動

向の分析に及ぶ。

第4章は、深刻な経済危機に直面する1970年代半ばから、1990年「国民保健サービス及びコミュニティケア法」成立までの第3期で、公共支出の縮小方向へ福祉国家が変容する中で、ボランティアセクターの位置づけが不安定化していった経緯を分析する。まず1970年代中期から後期における社会福祉領域のボランティアセクターの状況を検討した上で、福祉多元主義を提起した1978年『ウルフェンデン報告』の要点を紹介し、関連して福祉多元主義をめぐる論争に言及する。とくに1979年以降、サッチャー政権の民営化政策は福祉多元主義の新保守主義的貫徹により、失業対策の民間組織への役割期待やコミュニティケアの民営化を強め、さらに政府の地方自治体への統制強化も加わって、ボランティアセクターの位置づけ・関係性に衝撃と揺らぎを引き起こした状況を析出する。

#### 4 イギリス民間福祉の動向分析

第2部第5章は、第4期として1990年以降のコミュニティケア改革がボランティアセクターにどう影響・変化をもたらしているかを考察する。最初にコミュニティケア改革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ものは、地方自治体がサービス提供者から「サービス権限付与機関」(Enabling Authority)へ、供給主体から購入者へ位置づけられたことであり、それにより両セクターの関係性が変化した「契約志向の論理とシステム」の概略を確認する。ついでこの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は補助金の減少、契約によるサービス料金の増大傾向を示すこと、またボランティアセクターは契約導入の当初、混乱を来したが、コミュニティケア改革は徐々に浸透しつつあることを諸調査結果から明らかにする。そしてボランティアセクターと地方自治体とのリレーシ

ョンシップの変化について、諸理論モデルと迫られる組織的戦略や課題を分析し、さらに民間非営利組織のマネジメントの重要性と課題、展望を考察する。

第6章はボランティアセクターの社会的支援として、チャリティ法制度、インターメディア組織(チャリティ委員会, NCVO, CAF), および民間財源の動向を分析し、日本への示唆に言及する。

「結論と今後の課題」は、これまでの分析と考察を要約した上で、結論として序論における第1の仮説は裏付けられたとし、第2の仮説についても一応論証できたとする。ただし第2の仮説の精緻な論証のため、社会福祉関係の個別民間非営利組織の発展過程を実証的に分析することが今後の課題とする。そして今後本研究を基礎研究として、応用研究を進め、さらに日本のNPO研究に取り組みたいと意欲の程を表明している。

#### 5 本書の長所と課題

著者はすでに中堅の地域福祉研究者として活躍中である。イギリス民間福祉について、長期間の在外研究をされたわけでもないのに、多くの文献資料を収集して読み込み、数回短期間の滞在でヒアリングを重ね、本書のような注目すべき斬新な業績をまとめられたことに深い敬意を表したい。イギリス民間福祉に久しく関心を寄せる評者にとっても、多くの示唆と教示を受けるとともに、自らの不明と怠惰に反省を余儀なくされた。

本書の特長は、第1に、分析視点・枠組みが明確で理論的首尾一貫を志向していることにある。前記2つの仮説を設定し、イギリス民間福祉の歴史の変遷と現況分析をとおして論証を試みている。第2に、内容面で中世から第2次世界大戦までの歴史的伝統形成過程の分析について、論点を3つに絞り、手際よく整理している。

着眼点が鋭く、切り口が鮮やかである。16世紀以降の慈善信託制度やチャリティ法などボランティアセクターへの支援制度の発展がいかに大きな役割を果たしてきたかを再確認させられる。加えて非営利セクターとしての組織的・専門的發展や民間自主性を尊重する公私関係の伝統などイギリスの特徴をよく追跡している。第3に、そうした歴史的伝統の継承をふまえた戦後福祉国家の形成期以降については、4期の時期区分ごとに民間社会福祉展開の特徴を仮説にもとづくダイナミックスの中で捉えようと努めている。イギリス民間社会福祉は、それだけを取り出して理解しようとしても特徴的性格は捉えきれず、少なくとも福祉国家の福祉政策とのワンセットで捉える必要があることを示唆している。

第4に、本書がもっとも力点を置く第2部、1990年以降のコミュニティケア改革にともなうボランティアセクターの位置・役割に関しては、契約論理に導かれた行政システムの根本的变化、民間非営利部門へのインパクト、公私関係の変化、民間非営利マネジメントの重要性をめぐって、すぐれて理論的かつ実証的に動向分析し、組織戦略や課題まで具体的に提示している。著者は理論研究にとどまらず、実践的問題意識が強いことを窺わせる。そのこととも関連するが、民間非営利部門への社会的支援としてのチャリティ法制度やインターメディア組織、民間財源の動向などの考察は、イギリスの特徴の理解に役立つとともに、日本の民間社会福祉にとっても大いに参考となる。

以上のように本書は注目すべき特長を有するが、同時に若干の疑問なしとしない。第1に、ボランティアセクターの位置・役割が他の3セクター間における力学的相互作用により規定されるとする仮説1については、1980年前後からのイギリスの福祉多元主義的展開には適用しえても、戦後の展開を普く貫く論理とするには無理があるのではないか？それに本書の論述は意外にそのダイナミックスがどのようなものか不鮮明で（とくに各時期におけるインフォーマル部門、営利部門を含む相互作用の実態と諸結果）、結局ドミナントな規定要因は事実上政府部門の政策ではないかとの疑念を禁じえない。第2に、仮説2については著者自ら個別研究による論証を今後の課題としているが、民間福祉の発展にソーシャルワークが大きく寄与したという点は明確化していない。コミュニティワークに焦点化すれば論証可能だったのではないか？第3に、歴史的に民間非営利が高度の専門化形態をとったという内実が不鮮明である。第4に、イギリス社会福祉の対象課題の分析が不十分ではないか？最後に、今後の期待として、イギリス民間福祉の研究結果から日本が何を批判的に学び取るべきか、比較論的に展開されることを望みたい。

（宮城孝著『イギリスの社会福祉とボランティアセクター 福祉多元化における位置と役割』中央法規出版、2001年3月、210頁、3500円+税）

（いおか・つとむ 同志社大学文学部教授）