

Title	社会政策の展開とボランティア活動 : T.H. マーシャルをてがかりにして
Author(s)	森定, 玲子
Citation	大阪大学人間科学部紀要. 1997, 23, p. 185-203
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/9292
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

社会政策の展開とボランティア活動
— T.H.マーシャルをてがかりにして —

森 定 玲 子

目 次

1. 社会福祉制度改革とボランティア活動
2. ベヴァリッジのボランティア活動論
3. サービス供給システムにおけるボランティア活動
4. 福祉に対する権利とサービス供給機関
5. 対人福祉サービスとボランティア活動
6. 結びに代えて

社会政策の展開とボランティア活動 — T.H.マーシャルをてがかりにして —

森定玲子

1. 社会福祉制度改革とボランティア活動

2025年に日本は、人口の4分の1を65歳以上の高齢者が占める超高齢社会になり、介護が必要な高齢者の数も現在の2倍の520万人になると予測されている。急速な福祉ニーズの高まりに対応すべく、政府は1980年代から社会福祉制度改革に着手してきた。財政的な思惑とノーマライゼーションの理念の普及から、政策の重点を施設処遇から居宅処遇へ、現金給付からサービス給付へ、公的扶助から自助・相互扶助へ移していった。

高齢者や障害者の在宅生活を支援するためには、デイサービスやホームヘルプサービス、入浴サービス、配食サービス等の様々な対人福祉サービスが必要となる。これらのニーズの高まりに公的サービスの整備が追いつかず、市場型のサービスも未成熟である現在、その供給主体としてボランティア団体が大いに期待されている。政府は1980年代後半から、対人福祉サービスを供給するマンパワーの確保という目的のもとで、ボランティア振興政策に力を入れてきた¹⁾。

対人福祉サービスとの関係でボランティア活動自体も変化してきている。特に注目されるのは、「住民参加型在宅福祉サービス」と呼ばれる活動である²⁾。多くは会員制で、住民相互の助け合いの理念に基づき、サービスの利用者も提供者も一定の会費を支払い会員として登録される。サービスの利用と提供に際して、利用者は利用料金を支払い、提供者は報酬を受け取る。金銭的報酬の代わりに時間預託制度を取り入れているところもある³⁾。このような活動が「ボランティア活動」に含まれるかどうかについては、多くの論争を引き起こした。

ボランティア活動の特性として「自発性（自由意志性）」、「無給性（無償性）」、「公益性（公共性）」、「創造性（先駆性）」の4つがよく挙げられる。住民参加型在宅福祉サービスなどのように、非営利を目的としていても、サービスの受給と給付に金銭が媒介する場合、「無給性」に抵触することになり、「ボランティア活動」とは区別するべきだという見解もある。しかし、1993年に出された中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会の意見具申「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」では、ボランティア活動の基本特性に「互酬性」という概念を導入することによって、住民参加型サービスもボランティア活動の1つであるという解釈を示している⁴⁾。

対人福祉サービスの供給においてなぜボランティア活動が重視されるのか。ボランティア活動の「有償化」にはどのような意味があるのか。これらの問題は、ボランティア活動だけを取り出して考察しても容易に解決できないだろう。ボランティア活動を、社会政策の展開というより広いコンテクストに置き直して検討する必要があるだろう。

そこで、本稿では、イギリスにおけるボランティア活動の議論に土台を与えたW.ベヴァリッジの『ボランタリー・アクション』（1948）と、T.H.マーシャルの社会政策論を取り上げることにする。マーシャルの著作のうちここで特に問題とされるのは、『階級、市民権と社会発展』（1964）⁹⁾、『社会政策』（1975）、『福祉に対する権利』（1981）といった業績である。ボランティア活動に関する社会学理論を構築するための手がかりとして、ベヴァリッジが提示したボランティア活動の議論を、マーシャルが社会政策を分析する枠組みにどのように組み入れたかについて検討してみる。

2. ベヴァリッジのボランティア活動論

ベヴァリッジは、戦後のイギリスの福祉国家体制を築く契機となった『社会保険および関連サービス（ベヴァリッジ報告）』（1942）の著者としてあまりにも有名である。しかし、彼が、『ベヴァリッジ報告』と共に、『自由社会における完全雇用』（1945）と『ボランタリー・アクション』を3部作として位置づけていることは、意外に知られていない。

ベヴァリッジが『ボランタリー・アクション』を著した直接のきっかけは、全国預金友愛組合から、国民保険法の施行によって被る影響について調査研究を依頼されたことによる。イギリスでは19世紀半ばから、慈善組織協会¹⁰⁾や友愛組合¹¹⁾に代表されるように、ボランティア活動が盛んであり、行政とは独立に貧困救済に取り組んできた。これらのボランティア活動は多かれ少なかれ、20世紀初頭以降の公的社会サービスの拡充によって影響を受けてきた。そこで、ベヴァリッジは問題を友愛組合に限定せず、福祉国家体制¹²⁾のもとでのボランティア活動の役割というより一般的なテーマを取り上げた。前2作の議論に絡めて、ボランティア活動の問題をより広い社会政策の文脈に置き直したベヴァリッジの『ボランタリー・アクション』は、「ボランティア活動論」という文脈のもとで理解されるとき、その内容をもっとも的確に把握されるように思われる。

第1報告書が、ナショナル・ミニマムを権利として保障し得る社会保障計画のモデルを提示しているのに対し、第2報告書は、社会保障制度の前提となる完全雇用を維持する方策を提案している。ケインズの影響を受けて、生産活動を私企業に委ねたまま、国家の総支出を増大することによって完全雇用を達成できると主張している。

第1報告書が社会政策、第2報告書が経済政策と、対象とする領域は異なるが、次の2つの点は共通している。1つは、国家が金銭をコントロールすることによって、「貧困」と「失業」というそれぞれの問題の解決を試み、ナショナル・ミニマムを保障しよ

うとするスタンスである。もう1つは、「国家はできるだけ市民の創意と営為の余地を残すべきである」⁹⁾という制約を置いていることである。

国家の介入を金銭のコントロールの領域に、しかも、最低限にとどめるべきだという信念から、ベヴァリッジは、経済の領域において生産活動を私企業に期待した。同じように、福祉の領域においてサービスの提供をボランティア活動に期待した。社会保障制度によって購買力を再分配しただけでは、ナショナル・ミニマムの保障は達成できない。「金銭はどのようにうまく配分されても、全ての人々に十分なだけの量が生産されていなければ、全ての人々が健康な生活の物質的な必需品を買うことができない。しばしば金銭では買えないもの一物ではなく、サービスである—があり、それは義務の感覚から与えられるかも知れない。」¹⁰⁾その意味で、第3報告書は第1報告書を補完するものとして位置づけられている。

ベヴァリッジは、ボランティア・アクションを「国家権力を行使するいかなる権威の指図の下」になく、「各々の市民が家庭の外で、彼と彼の仲間の生活条件を改善するために行う」活動と定義している¹¹⁾。すなわち、ボランティア・アクションの特性として「公的コントロールからの独立性」と「社会改良」の2つを挙げている。この2つの特性は、現在の日本において、「ボランティア活動」といわれているものと重なる部分が多い。そこで、ベヴァリッジの「ボランティア・アクション」に「ボランティア活動」という訳語を与えて、彼の議論の展開の道筋をおっていきたいと思う¹²⁾。

ベヴァリッジの定義には、個人レベルから、組織レベルまで全て含まれる。ボランティア活動は諸個人の情熱の発露として始まるが、ボランティア団体へと組織化されていくことがある¹³⁾。ベヴァリッジはもっぱら組織化されたボランティア活動に焦点を当てて論じている。それゆえ、ボランティア活動の特性として「無償性」についてはそれほど重視していない。当時、ボランティア団体が有給の職員を雇用するようになってきたので、「無償性」という概念ではボランティア活動を捉えることができなくなってきたと考えたからである。

「公的コントロールからの独立性」、すなわち、「私的営為」であるという意味ではボランティア活動と私企業は共通しているが、活動原理において両者は異なる。ボランティア活動は「営利事業ではなく人間のためのサービスにおける、利潤ではなく社会的良心という推進力による、私的営為」¹⁴⁾に関係している。ベヴァリッジは、ボランティア活動の原理をさらに「相互扶助 (mutual aid)」と「博愛主義 (philanthropy)」の2つに区別している¹⁵⁾。相互扶助は、同じようなニードを持つ者同志がお互いに助け合うことによって自らを助けるというものである。博愛主義とは、困難な状況にある隣人をそのままに見過ごすことができず、何らかの援助の手を差し伸べようとすることである。友愛組合は前者の例であり、慈善組織協会は後者の例である。

相互扶助も博愛主義も、小集団やコミュニティ内での直接的人間的なふれあいの中から自然発生的に生み出されるものであるが、次の4つの点で異なっている。第1に、相

互扶助は対等な人々間の扶助であるのに対し、博愛主義は恵まれた人々が恵まれない人々に与える扶助である。第2に、相互扶助ではサービスに対する支払いが要求されるのに対し、博愛主義では期待されない。第3に、相互扶助は自己充足的であり身近な問題に関わる傾向があるのに対し、博愛主義は社会問題を告発し政府の取り組みを求める運動に展開していく傾向がある。第4に、相互扶助は拡大すると、企業あるいは準商業タイプの大規模組織に似てくるのに対し、博愛主義が拡大すると、公的社会サービスと並行して運営されるサービスを作り出す。これらの2つの異なった源泉を持つボランティア活動が、19世紀に多くの生活条件の改善をもたらしたのである¹⁶⁾。

ベヴァリッジはボランティア活動の未来について次の3つの見通しを立てていた。第1に、社会保障制度の拡充によって、従来ボランティア活動が対象としていた「貧困」に関わる領域の大半が奪われることになる。しかし、均一的な現金給付では充足できないニーズが残される。例えば、児童、未婚の母子、障害者、高齢者などに特有のニーズや、余暇の活用や市民相談などはボランティア活動に委ねられるべきだと考えた¹⁷⁾。

第2に、補助金や税制などを通じて、国家はボランティア活動を奨励すべきである。1つには、ボランティア活動は自由社会の証の1つであり、公衆にサービスを提供する意欲のある人々に、政治家や公務員になること以外に、その意思を実現できる機会を提供する必要があるからである。もう1つは、ボランティア活動は公共政策の一部であり、ボランティア団体がそのサービスを提供しなければ、国家が提供せざるを得なくなるからである¹⁸⁾。

第3に、歴史的発生においては相互扶助型と博愛主義型は区別されるが、いずれは収斂していく。「相互扶助は、未来のより平等な社会で、博愛に、単に自分自身のためだけではなく、社会全体のための社会的進歩の促進に広げられなければならない」¹⁹⁾。このことは、単に友愛組合が博愛主義的サービスを提供すべきだということだけでなく、博愛主義的サービスが相互扶助の原理に基づいて運営されるべきだということの意味する。「そうであれば少なくとも人間社会は一つの友愛組合になるだろう—それはいくつかの大きな部門と多くの小さな部門の連合体組合 (Affiliated Order) であり、各々は自由に生活しており、共通の目的によって、その目的に奉仕するという協定によって、残りの全てと結びつけられている」²⁰⁾。

すなわち、ベヴァリッジは「特殊なニードの充足」、「参加の機会」、「サービスの提供」という3つの点にボランティア活動の存在意義を見出したのである。福祉国家体制のもとでもボランティア活動が活発に展開することを期待した。国家による現金給付をベースに、相互扶助の原理に基づいた博愛主義的サービスが覆っているような体制を想定したのである。実際にはベヴァリッジの見通しと異なり、ボランティア活動は戦後しばらく停滞していた²¹⁾。なかでも友愛組合は「保険」という大きな活動領域を失って、衰退の道を辿った。しかし、ボランティア活動を社会政策の1つの領域として位置づけ、公的社会サービスとの関連で捉えるベヴァリッジの枠組みは、T.H.マーシャルも含めて、

その後のボランティア活動の議論に大きな影響を与えている。

3. サービス供給システムの中におけるボランティア活動

マーシャルの場合、ボランティア活動に関する議論は社会政策論の中に入念に織り込まれている。彼の社会政策論は『社会政策』に代表されるように、1960年代以降に集中している。彼が社会政策の展開に強い関心を持つようになったのは、市民権に関する議論との関連においてであった。彼は「市民権と社会階級」(1948)で市民権を公民権、政治権、社会権の3要素に分割し、イギリスの社会サービスが普遍主義原則で運営されるようになったことを指して、「社会権が確立した」と主張した²⁰。

1950年代後半以降に社会政策の普遍主義原則が繰り返し批判されるようになると、「社会権」の確立という前提が脅かされることになる。マーシャルは社会政策の領域にさらに踏み込み、社会政策と権利の関係について考察を深めていったのである。このようなマーシャルの社会政策論を取り上げることは、サービス供給システムにおいてボランティア活動が持つ意味を理解し、権利とボランティア活動との関連を考察する上で、大きな手がかりとなるだろう。

マーシャルがボランティア活動について直接論じた論文は、「ボランタリー・アクション」(1948)だけである。これはベヴァリッジの『ボランタリー・アクション』の書評という形で書かれている。マーシャルは、ベヴァリッジと同様に、組織レベルのボランティア活動に焦点を当て、それを社会政策の1領域として捉えている。また、ボランティア活動の原理を「相互扶助」と「博愛主義」に区別する、ベヴァリッジの見解に従っている。

しかし、彼はボランティア活動の将来について、ベヴァリッジと異なった見通しを持っていた。博愛主義型サービスは相互扶助の原理で運営されるべきではないと考えていた。「博愛的動機から今湧き出ている全てのサービスが、相互扶助の原則で運営される包括的な地域社会連絡会の指示のもとに結合されるならば、行為へのこの特殊で自発的な衝動は必ずや弱められるだろう。」²¹マーシャルとベヴァリッジとのこの見通しの違いは、サービス供給機関におけるボランティア活動の位置づけの違いによっている。

マーシャルはイギリスの社会政策について論じる場合、民主-福祉-資本主義体制という「ハイフン連結社会 (hyphenated society)」モデル²²を念頭に置いている。すなわち、「民主主義」、「福祉」、「資本主義」という、それぞれ別個の制度と「機軸原理」を備えた独立した3つのセクターによって構成されている社会である。各セクターはそれぞれの「機軸原理」から引き出される自律性を享受し、各セクターの間の境界問題や価値の不一致がありながらも、相互補完的な関係にある。

この「ハイフン連結社会」において、人々のニーズや需要を充足させるという同じ目標を、福祉セクターと経済セクターは2つの異なった方法で分担している。市場経済は

最も効率よく富を生産するが、同時に社会的不平等や貧困など多くの社会的不正義をも生み出し得る。「福祉の中心的機能は、まさに、市場から商品やサービスを取り上げて市場に取って代わること、あるいは、何らかの方法で放っておいては生まれなかったような結果が生じるように市場の機能を統制し修正することである」²⁵⁾。

経済セクターで機能する機関は、私企業に代表される私的機関 (private agency) であり、人々は私的機関から財やサービスを金銭で購入する。それに対して、福祉セクターの機関は、家族と、コミュニティの成員が管理運営するボランティア活動機関 (voluntary agency)、中央・地方政府の関係部門に属する公的機関 (statutory agency) である。これら3者が供給するものが社会サービスであり、それらを人々はニーズに応じて受け取る。ある特定のサービスを提供するのに、経済セクターを通じてするのか、福祉セクターがするのか、あるいはその双方であるのか、ということを決定するのは政府である。社会政策は経済セクターに対して福祉セクターの守備範囲を定め、私的機関、家族、ボランティア活動機関、公的機関、それぞれの役割分担を規定すると言っていることができるだろう。

公的機関なり、ボランティア活動機関なりがサービス提供を決定する際に、まず第1に考慮するのは、対象者が家族からどの程度財やサービスを受けることができるかということである。その意味で、家族は「最初からのものであり基礎的なもの」として福祉の機関の中で特別な位置を占める²⁶⁾。しかし、ボランティア活動機関や公的機関による社会サービスが発達するにつれて、家族の役割は縮小してきている。マーシャルの関心は主に、私的機関、ボランティア活動機関、公的機関の3者関係に向けられている。なかでも、ボランティア活動機関は3者間のダイナミズムを説明する上で重要な位置にある。

マーシャルの場合、公的機関の役割を現金給付に限定していない。むしろ、財とサービスの提供が福祉セクターの中心的機能であり、公的機関の主たる責任であると考えている。財とサービスの供給において、私的機関、公的機関、ボランティア活動機関は潜在的に競合関係にあると言えるだろう。

マーシャルもベヴァリッジと同様に、ボランティア活動機関と公的機関を社会改良という同じ目標を追求する共同関与者であると述べている。しかし、マーシャルは公的社会サービスを国家的規模に拡大された相互扶助システムとして捉えている。両者の違いとして彼は次の2点を挙げている。第1に、責任の性質の違いである。公的機関のサービス提供は法律上の責任に基づいているのに対し、ボランティア活動機関では道徳的な責任である。「道徳的義務を一般に感じるので、ボランティアは活動を始めるようになるのである。」²⁷⁾

第2に、サービスの多様性である。マーシャルはボランティア活動機関の方が公的機関より多様性について優れていると主張する。1つは、公的機関に課せられた制度上の制約である。公的機関では法律による権限の裏づけのないサービスを供給できない、また、必要とする全ての人々が利用できないようであれば、そのサービスを供給すべきで

はないと考えがちである。もう1つは、公立機関の価値中立性である。ニードを充足する手段が一般的な合意のない道徳的コードに関係している場合、公的機関では対応し難い。

これらの違いによって、公的社会サービスが拡大していくにもかかわらず、ボランティア活動機関が機能し続けることができるとマーシャルは考えている。もちろん、ボランティア活動機関のサービスは社会政策の一部であり、国家による監視や認可が必要であると主張する。しかし、そのことが安易な肩代わり論に繋がるのを警戒する。「公的サービスの不足を仕方がないものとして認め、前線の外側でボランティアリズムの発達を促し、その不足を埋めようとすることは魅力的である。しかし、そのようなコースは敵対の種を含んでおり、共同関与者が社会改良という同じコースへ向かって追求していく余地がなくなるだろう。」²⁸⁾

私的機関と公的機関についてマーシャルは明確に対立関係にあるものとして捉えている。両者の間の「公正な競争」がサービス供給をより効率の良いものにするという見解を即座に退ける。1つは、福祉分野での政府の責任は直接的で強制されたものであるからである。「政府は規制・監督・監査・安全網などによってリスクを制限する処置を取ることなく、重要な責任を全て私的機関に委ねることはできない」²⁹⁾。政府はサービス供給の最終的責任を負っているのである。もう1つは、公的社会サービスが包括的なものでなければならないからである。特定のサービスを全ての人々に権利として保障するためには、全国的な広がりを持ち、需要の増大に対応できるようにしなければならない。

私的機関によるサービス供給が大きくなれば、政府はこの責任を果たすのが難しくなる。それによって、「相互扶助のシステムによって成員の緊急なニーズに対応する」というコミュニティの観念が危機にさらされる。特に、医療、教育の場合、サービスへのアクセスそのものが人々の生活の質を左右する。私的機関と公的機関の間にサービスの質的格差が生み出されると、この「制度的2重水準」が社会の中に階級区分を作り出し維持する働きをする。これを拡大させるようなことは、「ハイフン連結社会」体制の崩壊につながるものである³⁰⁾。それゆえ、マーシャルは公的機関が優先されるべきだと考えている。

ボランティア活動機関は、私的機関と公的機関の双方に親和性を持つ。相互扶助型のボランティア活動機関は金銭のやりとりを認める点で、私的機関に近似していく可能性を持つ。また、相互扶助の原則は国家的規模に拡大していく可能性を持つ。友愛組合と商業保険は並行する形で成長し、友愛組合が拡大していくと商業保険との区別が不明確になった。国家的社会保険は商業保険をモデルとして構築された。ボランティア活動機関によって発達した相互扶助の原理が、私企業を媒介して、国家的社会保険の原則へと引き継がれたと言えるだろう。他方、博愛主義型は新しい問題を発見して新しい事業を開始するのに重要な役割を果たしている。サービスのあるものは公的機関に引き継がれ、あるものは公的助成金を受けて、ボランティア活動機関が提供する。すなわち、ボラン

ティア活動機関は私的機関と公的機関の双方を育む苗床のような機能を果たしていると言えるだろう。

以上のように、T.H.マーシャルはボランティア活動機関を、サービス提供をめぐって公的機関や私的機関と、対立・協同・併存などの様々な関係が生じるものとして位置づけている。このような私的機関、ボランティア活動機関、公的機関の間のダイナミズムを理解するには、福祉セクターが保障している権利の性質を考察する必要があるだろう。

4. 福祉に対する権利とサービス供給機関

イギリスは、資産調査と劣等処遇を伴う救貧法のもとで、受給者にスティグマが付与されたという苦い経験を持つ。そえゆえ、ベヴァリッジが新しい社会保険制度を構想する際、最低限度の生活水準をいかにして権利として保障し得るのかという点に心を砕いた。彼は保険と扶助を厳しく区別した。資産調査を課され、担当官の裁量によって与えられる扶助は、恩恵であって権利ではない。保険は拠出金が根拠となって、無条件に権利として与えられる。全国民をカバーする、均一拠出均一給付の強制社会保険制度によってのみ、そのことが可能になると考えた。このベヴァリッジプランは多少の修正を経て実現に移された。

しかし、保険と扶助の区別はすぐに行きづまった。多くの受給者が保険給付だけでは不十分で、扶助を必要としたからである。様々なニーズを抱える人々に一律の保険給付で、最低限度の生活水準を保障することはできなかったのである。裁量を伴う給付が常態化することは、福祉セクターが保障する権利の性質に疑問を投げかける。そこで、マーシャルは「福祉に対する権利」(1965)において、この問題を考察しているのである。

福祉セクターは人々のニーズに応じて財やサービスを提供するが、だからといって、福祉を金銭、すなわち富の代用物とみなすことはできない。ソーシャルワーカーがクライアントに接する時、金銭では測定できない、共感、励まし、希望、幸福という主観的な感情にもかかわっている³¹⁾。福祉には富と幸福が不可分に絡み合っている。そえゆえ、マーシャルは福祉を「物質的な手段と非物質的な目的との複合物であり、富と幸福を両極とした軸の中間のどこかに位置する」³²⁾ものと、定義している。「富」と「幸福」のどちらの極に福祉が近づくかということは、社会状況の中で変化するものとして考えている。

「物資手的な手段」、すなわち「富」に対する権利は、その内容を明確に規定することができる。しかし、「非物質的な目的」、すなわち「幸福」に対する権利は、極めて曖昧なものにならざるを得ない。「富-幸福」の軸の上を揺れ動く「福祉」に対する権利を考察するため、マーシャルは権利を保障する強制力のタイプによって「法的権利 (legal rights)」、「社会的権利 (social rights)」、「道徳的権利 (moral rights)」の3つに分類している。

法的権利の場合、権利内容は法律に明記され、解釈によって適用される。権利侵害に対して法的救済手続きが用意され、独立した法廷で厳密に法律に基づいて裁判される。社会的権利の場合、権利の認定は担当官の裁量に含まれる。権利侵害に対しては不服申し立てだけが可能であり、通常同じ役所の上級レベル、あるいは、その目的のために設けられた特別の法廷にケースが持ち込まれ行政的に判定される。道徳的権利の場合、その権利を支えているのは共感、ヒューマニティという道徳的感情である。

マーシャルは裁量付きの給付を法的権利ではないと認めているが、ベヴァリッジ程否定的に捉えていない。むしろ、社会サービスの給付に裁量が伴うのは当然であると考えている。その理由の1つがニードの概念である。社会サービスは特定の個々のニードを満足させるよう企画されている。「個々のケースにおけるニードと、そのニードを満足させるのに最も適した手段の査定は、個別的な判断という行為を伴う。」³⁹ここに、福祉専門職の判断と官僚の裁量が必要とされる⁴⁰。

もう1つが権利・義務の関係である。貧困救済の場合、給付に対する権利は、「できることなら窮乏に陥らないという個人の義務」と釣り合っていないからならない⁴¹。医療や教育の場合、権利と義務は非常に密接に関連しており、権利の行使は同時に義務でもある。社会が健康で教育を受けた人々を必要とするので、あるレベルまでの教育は義務であり、健康の維持を強制されるのである。権利と義務を釣り合わせるために裁量が行使されるのである。それゆえ、マーシャルは福祉に対する権利を法的権利ではなく、社会的権利や道徳的権利として位置付けている。

しかし、社会的権利や道徳的権利が、権利保障において法的権利より著しく劣るものだと考えていない。マーシャルは裁量をネガティブなものとして区別している。前者の裁量は、給付を拒否あるいは削減するよう機能する。救貧法ではこのタイプの裁量が資産調査と結び付き、人々に嫌悪の念を植え付けた。それに対し、後者の裁量は、ニードの最も切実な人々により多くのサービスを提供するよう機能する。マーシャルは、ポジティブな裁量の使用され、世論や情報公開、不服申し立てといった強制力が十分に機能すれば、訴訟による強制を伴わなくても、社会的権利の享受が保障されると考えていた。道徳的権利の場合、共感が強制力として機能する。

このような法的権利、社会的権利、道徳的権利の区別を、マーシャルは様々な種類の社会サービスに具体的にあてはめて考察している。法的権利の例として挙げられているのは、社会保険の給付に対する権利である。マーシャルは社会保険を福祉セクターと経済セクターの双方に属するものとして位置づけている。社会保険制度は発足当初は均一拠出均一給付を原則としていたが、やがて、所得比例の累進年金制度が均一年金制度に上乘せされた。社会保険は「労働者の所得をもはや働けなくなった時期に広げる機構」であり、給付水準は就労時の個人の所得をある程度反映したものになっている⁴²。マーシャルは、所得維持に対する権利を、所得比例の拠出金を作る法的権利であると考えている。

保険に扶助をプラスした社会保障の場合、それは福祉セクターの制度となる。扶助は個人のニーズを考慮して、保険給付金の不足を補うように担当官の裁量のもとで支給される。それゆえ、マーシャルは社会保障に対する権利を社会的権利に分類する。医療の場合、病気の診断や最も適切な治療方法の選択は主に医師の判断に委ねられるところが大きい。教育の場合も学生の能力に合った教育の提供は教師の判断によっている。医療や教育に対する権利も、社会的権利に含まれると捉えている。

それに対し、対人福祉サービスに対する権利は道徳的権利に分類されている。対人福祉サービスの場合、教育や医療と異なり、権利はそれを遂行する義務によって強化されない。しかも、サービスの供給対象は全ての市民ではなく、老人、児童、障害者など特定のカテゴリーに属し、特定のニーズを抱える人々である。老人が幸福な生活を送れるよう、あるいは、障害者が能力を最大限に伸ばせるようサービスを供給することは、彼等に対する共感という道徳的感情によってのみ支えられているからだと述べている。

このような受け取る側の権利は、与える側の義務と対応している。「社会保障や医療や教育サービスの場合は国家のその市民に対する、あるいは社会の社会自身に対する責務であったのに対し、老人や被差別者や障害者に対する福祉を増進する責務は人々の隣人に対する義務に基づいているのである」⁷⁰。すなわち、対人福祉サービスは地域住民の道徳的義務とみなされるのである。

福祉に対する権利を法的権利、社会的権利、道徳的権利という3種類の権利に分けて考察するマーシャルの視点は、非常に意義深い。しかし、3種類の権利は、彼が考えていた以上に流動的なものであろう。福祉セクターが保障するものは、マーシャルの言葉を借りれば、富という物質的なものと幸福という精神的なものの中間物である。それゆえ、福祉に対する権利は金銭という客観的な尺度で測定し切れない曖昧な性格を持ち、法的権利に近いものから道徳的権利まで含まれる。むしろ、特定のサービスに対する権利は、法的権利・社会的権利・道徳的権利の3層構造を持つものとして捉えた方が良さだろう。

特定のサービスに対する権利について法律で明記されているものを、法的権利として位置づけることができるだろう。実際のサービス給付で、サービスをクライアントのニーズに合うよう個別化していくのは、専門家や担当官の役割である。そこに個人の判断が働く余地があり、ポジティブな裁量が行使される場合、社会的権利が保障される。社会的権利は法的権利に実質的な内実を与えるものと言えるだろう。社会的権利を保障する強制力は、マーシャル自身が認めているように、福祉を社会の重要な目標とする合意を伴わなければ有効なものとはならない。そのような福祉意識は道徳的権利の一般的表明だと考えられる。

3つの権利のうちどれ1つとして欠けても、権利として不安定なものとなるだろう。道徳的権利を伴わない社会的権利は形骸化したものになるだろう。また、逆に、道徳的権利がどんなに強固であっても、社会的権利や法的権利が持つような制度的保障を伴わ

なければ、不安定なものとなるだろう。法的権利も、権利内容が法律でどんなに明確に規定されていても、社会的権利や道徳的権利を伴わなければ、空虚なものとなるだろう。しかし、特定のサービスについて、3つの権利の中でどの権利が強いかわかるといことは、社会状況の中で変化するものと考えられる。

これらの3つの権利に対して、3種類のサービス供給機関はどのような関係にあるのだろうか。私的機関は市場契約に基づいてサービスを提供するものであり、福祉の権利の外にある。ボランティア活動機関の活動は道徳的権利に対応する。道徳的権利の存在が地域住民に道徳的義務を負わせ、それに支えられてボランティア活動が展開していくのだと考えられる。公的機関は、ポジティブな裁量が行使されれば、社会的権利を保障する。特定のサービスの供給において、公的機関、ボランティア活動機関、私的機関の役割分担が定義し直されていくのは、そのサービスに対する権利構造が変化していくからだと考えられる。

5. 対人福祉サービスとボランティア活動

3種類のサービス供給機関と3つの権利の関係という観点から、マーシャルが描いた19世紀以降のイギリスの社会政策の展開を整理し直してみよう。この枠組みに依拠すれば、社会政策の展開を4つに時代区分することができる。

第1期は19世紀末までであり、マーシャルは、この時期、福祉セクターがまだ他のセクターと対等のパートナーではなかったとしている。社会政策は選別主義を特徴とし、その中心的課題は貧困の除去であった。当時、貧困は社会にとって当然で不可欠な要素であり、貧困があるから人々は勤労すると考えられた。生活手段を欠くような窮乏は望ましいものではなく、取り除かれるべきものであった。しかし、貧困を救済するために供給される社会サービスは、市場経済の機能を妨げない範囲で最小限に留められるべきだと考えられていた。貧困救済は救貧法を法的根拠とし、救貧法当局は資産調査によって最窮貧層を選り分け、彼らの救済だけを引き受けた。現金給付から、教育、医療サービス、対人福祉サービスに至るまで様々な給付を行った。サービスがまだ分化せず、融合したまま単一の公的機関によって提供されていたのである。しかし、救貧法の適応を受けた人々は市民権を剥奪され、一般市民より一段劣る人々という扱いを受けた。従って、救貧法は貧困救済の法的権利を謳ったものではなく、救貧法当局は社会的権利を保障する機関ではなかった。

他方で、貧困の救済に関わる多くのボランティア活動機関が発達した。社会サービスはできるだけボランティア活動機関に任せるのが望ましく、それによって貧困問題が解決できると考えられていた。19世紀前半から友愛組合が発達し、組合員に疾病手当、老齢年金、死亡保険の給付を行っていた。19世紀後半になると、従来バラバラに行われていた民間社会事業を統合し、公的機関との連携を図るために慈善組織協会が設立された。

慈善組織協会は救済の申請者を道徳的資質によって「救済に値する」者と「値しない」者に区別し、前者の救済だけを引き受け、後者は救貧法当局に委ねた。道徳的義務を果たす者だけ救済を受ける権利があったとしたのである。私的機関については、教育、医療の分野では私立学校や個人医が存在したが、いずれもごく限られた階層の人々しか利用できなかった。保険の領域では、保険会社が発達し、友愛組合の運営を圧迫するようになっていった。

それゆえ、この時期、社会サービスの中心はボランティア活動機関であり、福祉に対する権利は道徳的権利だけであったとすることができるだろう。その道徳的権利も、私的機関の発達によって脅かされつつあった。

第2期は19世紀末から第2次世界大戦までであり、マーシャルは、この時期、福祉セクターが他のセクターと対等な位置を次第に獲得していったと捉えている。世紀の転換期に行われたいくつかの社会調査は、国民の3分の1が貧困状態にあることを明らかにした。同じ頃、友愛組合は財政状態が悪化し、組合員に対し十分な給付を保障できない状態に追い込まれた。貧困問題はボランティア活動機関だけでは解決できないと認識された。社会政策は普遍主義を志向するようになり、その中心的課題は貧困の除去であった。資産調査を課すことなく、ナショナルミニマムを権利として保障するために、救貧法が解体され、社会保障、医療など、個別の給付を目的とした新しい法律が次々に制定されていった。それに伴い、個別の給付を目的とした公的機関が設置された。サービスと供給機関が次第に分化していったのである。しかし、対人福祉サービスについては依然として救貧法当局に残されていた。

この時期、給付の中心は現金給付であった。それぞれの領域で公的機関とボランティア活動機関の対立が見られた。医療の場合、対立はやがて協調に変わった。一般医による医療サービスや結核のサナトリウムなどの現物給付については保険委員会が運営したが、現金給付については友愛組合や保険会社などを「認可組合」として制度に組み込み、それらに委ねた。公的機関とボランティア活動機関の連携が行われたのである。失業給付の場合、社会保険制度は比較的容易に導入された。労働組合が失業した組合員に給付するもの以外に、ボランティア活動機関や私的機関でそれに相当するものが発達していなかったからである。年金の場合、友愛組合や保険会社が発達していたので、社会保険制度の導入は強い抵抗を受けた。

すなわち、社会保障や医療に対する法的権利が徐々に認められるようになってきた。しかし、公的機関の役割はまだ小さく、ボランティア活動機関と私的機関の担う役割が大きかった。社会的権利がまだ不明確であったと言えるだろう。

第3期は第2次大戦後から1960年代前半までである。マーシャルは、この時期、福祉セクターが他のセクターと対等の地位を獲得し、「ハイフン連結社会」体制が確立したと捉えている。社会政策は普遍主義を特徴とし、その中心的課題は貧困の除去と福祉の増大であった。救貧法が撤廃され、「福祉国家」と呼ばれる包括的な公的社会サービス

が確立した。社会保障、保健医療サービス、教育について、公的責任を認め、公的機関が設置された。現金給付もサービス給付も公的機関が行った。ナショナルミニマムを公的機関が保障し、そのレベル以上をボランティア活動機関と私的機関が対応するという役割分担が期待された。実際には、公的機関が優勢で、ボランティア活動機関と私的機関は役割を縮小させていった。しかし、対人福祉サービスの分野では、実質的な給付はボランティア活動機関が行っていた。給付の責任は地方政府に委ねられていたが、明確な法的根拠はまだなかったのである。

すなわち、社会保障と保健医療、教育については、法的権利と社会的権利が認められていたが、対人福祉サービスについては道徳的権利だけであったと言えるだろう。

第4期は1960年代後半以降であり、マーシャルは、この時期、社会政策の普遍主義が動揺したと捉えている。社会政策の目標は福祉の増大である。年金制度の分野では、所得比例制度が導入されていった。それに伴い、企業年金の加入者数も増加してきている。保健医療の分野でも、病院株式会社が運営する病院数が増加し、民間医療保険への加入者数も増加している。対人福祉サービスの分野では、1970年に地方当局社会サービス法が成立することによって、地方自治体に社会サービス部が設置され、そこが一括して対人福祉サービスの供給に責任を持つようになった。しかし、老人配食サービスや子育て支援など多くのサービスにおいて、ボランティア活動機関が独自に事業を展開したり地方当局の委託を受けたりして、引き続き重要な役割を果たしている。営利目的の老人ホームやナーシングホームなど、私的機関も増加してきている。

すなわち、対人福祉サービスについても法的権利が確立したが、社会的権利はまだ不明確だと言えるだろう。他方で、いずれの分野でも私的機関の台頭が著しい。福祉セクターと経済セクターの境界が曖昧になってきている。福祉に対する権利は、私的機関の発達によって脅かされている。

以上のことから、ボランティア活動について次のような結論を引き出すことができるだろう。20世紀前半に公的機関とボランティア活動機関との関係で議論されたのは、貧困救済を巡る対立と協調についてであった。20世紀後半に公的機関とボランティア活動機関との関係が議論されるのは、社会サービスの中で、新たに対人福祉サービスが浮上し、それに対する権利の構造が定義し直されていくからだと考えられる。

6. 結びに代えて

近年イギリスでは、対人福祉サービスと保健医療を統合したコミュニティケアの管理・運営の技法として、ケアマネジメントに関する議論が活発に展開されている。これは1988年に提出されたグリフィス報告書に端を発している。報告書では、地方当局はサービスの直接的提供者であるよりも、むしろサービスを計画し、購入すべきだという見解が示され、その提案に従って1990年にコミュニティケアおよび国民保健サービス法が

制定されている。

これは、サービスの生産と分配を区別し、生産を公的機関、ボランティア活動機関、私的機関の「自由競争」に委ね、分配のところで社会的権利を保障していこうという試みであると捉えることができるだろう。このことは、ボランティア活動機関に、サービスの生産について、営利目的の私企業と同じ水準での競争を強いることになる。また、公的なサービス供給体制に組み込むことで、ボランティア活動機関に社会的権利の保障を担わせることになる。しかし、そのことによって、ボランティア活動が本来持つ、公衆に対するサービスへの自発的な参加という特性が損われることになるのではないだろうか。

翻って、対人福祉サービスの分野でシルバー産業とボランティア活動を振興している日本の状況を考えた場合、以上の議論から得られるものは大きいであろう。

注

- 1) 厚生省は1985年度から福祉ボランティアの町づくり事業（ボラントピア事業）を始めた。特定の市町村をボラントピアのモデル地区に指定し、その市町村社会福祉協議会が行う福祉教育やボランティア研修、グループの組織化等の事業に対して助成することで、ボランティア活動の振興を図ろうとした。厚生省[1985]参照。
- 2) 住民参加型在宅福祉サービスは、1980年代前半に東京や阪神地域の大都市近郊地域で始まったと言われる。1987年には121団体であったものが、1996年には763団体に増加している。全国社会福祉協議会[1987/1996]参照。
- 3) 時間預託制度については田中尚輝[1996]に詳しい。
- 4) 厚生省社会・援護局地域福祉課監修, 1993. pp.103-104.
- 5) citizenship は「市民」という「成員資格」に伴う権利・義務を意味する。岡田藤太郎[1995]は citizenship の持つ「成員資格」のニュアンスを重視して「市民資格」と訳しているが、ここでは社会学の定訳に従い「市民権」と訳した。
- 6) 1869年に設立され、中央委員会のもとに地域委員会を設置し、組織的救済とサービスを行った。救済の申請を受けると、訪問員が申請者を訪問し綿密な調査を行い、その調査結果に基づいて委員会が救済の決定を行った。救済の対象を「自助の意思の認められる者」に限定して多くの申請を拒否したため、設立当初より批判が寄せられた。しかし、訪問調査によるケース記録作成とケース会議での検討というプロセスは、その後のケースワークの発展に寄与したと言われる。小山[1978]参照。
- 7) 19世紀前半から労働者や農民の自発的な相互扶助組織として急速に発達した。1872年当時400万人の友愛組合員がいたと推定されている。友愛組合の通常の目的は、疾病手当、老齢年金、死亡保険の給付にあったといわれる。小山[1978]参照。
- 8) ベヴァリッジ自身は「福祉国家 (Welfare State)」という用語よりも、「社会サービス国家 (Social Service State)」という用語の方を好んで使った。
- 9) Beveridge, 1948, p.319.
- 10) Ibid., p.320.
- 11) Ibid., p.8.

- 12) ベヴァリッジの *voluntary action* の概念は、ボランティア・アクションの議論の中でも特異な位置を占めている。ボランティア・アクションについては佐藤慶幸[1991]参照。
- 13) ベヴァリッジの定義からわかるように、ボランティア活動は単に「ボランティアの活動」ではなく、人間の行為の1類型である。「ボランティア活動」という行為が、個人レベルで現れるときには、その人は「ボランティア」と呼ばれる。ボランティア活動が組織化されると、ボランティア団体 (*voluntary organization*) となる。
- 14) *Ibid.*, p.322.
- 15) *Ibid.*, p.8.
- 16) *Ibid.*, pp.21-213.
- 17) *Ibid.*, pp.217-287.
- 18) *Ibid.*, pp.305-318.
- 19) *Ibid.*, p.300.
- 20) *Ibid.*, p.324.
- 21) 戦後のボランティア活動の実際については Wolfenden[1978]に詳しい。中野いく子[1979]参照。
- 22) 拙稿「社会政策の展開と階級区分—T.H.マーシャルを中心に—」, 『年報人間科学』, Vol.10, pp.53-68, 1989. 参照。
- 23) Marshall, 1977, p.351.
- 24) Marshall, 1981, p.123. (邦訳, p.213.)
- 25) *Ibid.*, p.107. (邦訳, pp.188-189.)
- 26) *Ibid.*, p.69. (邦訳, p.122.)
- 27) Marshall, 1977, p.350.
- 28) *Ibid.*, p.358.
- 29) Marshall, 1981, p.111. (邦訳, pp.195-196.)
- 30) *Ibid.*, p.112. (邦訳, p.197.)
- 31) *Ibid.*, p.54. (邦訳, p.94.)
- 32) *Ibid.*, p.83. (邦訳, p.149.)
- 33) *Ibid.*, p.87. (邦訳, p.156.)
- 34) 福祉専門職については、拙稿「対人福祉サービスと福祉専門職—T.H.マーシャルを手がかりに—」, 『ソーシャルワーク研究』 Vol.17, No.4, pp.259-265, 1992. を参照。
- 35) Marshall, 1981, p.90. (邦訳, p.161.)
- 36) *Ibid.*, p.89. (邦訳, p.158.)
- 37) *Ibid.*, p.92. (邦訳, p.165.)

引用文献

- Beveridge, W.H., 1948, *Voluntary Action: A Report on Methods of Social Advance*, George Allen & Unwin.
- 厚生省社会・援護局地域福祉課監修, 1993, 『参加型福祉社会をめざして—ボランティア活動振興の新たな展開—』全国社会福祉協議会.
- Marschall, T.H., 1975, *Social Policy in the Twentieth Century* (4ed.), Hutchinson. (岡田藤太郎訳, 1990, 『社会(福祉)政策—二十世紀における—』相川書房.)
- Marschall, T.H., 1977, *Class, Citizenship, and Social Development*, The University of Chicago Press.

Marschall, T.H., 1981, *The Right to Welfare and Other Essays*, Heinemann Educational Books. (岡田藤太郎訳, 1989, 『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.)

参考文献

- Beveridge, W.H., 1942, *Social Insurance and Allied Services*, HMSO. (山田雄三監訳, 1969, 『社会保険および関連サービス』至誠堂.)
- Bruce, M., 1968, *The Coming of the WELFARE STATE (4ed.)*, Batsford. (秋田成就訳, 1984, 『福祉国家への歩み—イギリスの辿った途—』法政大学出版局.)
- 池上直己, 1987, 『成熟社会の医療政策—イギリスの「選択」と日本—』保健同人社.
- 伊藤周平, 1994, 『社会保障史 恩恵から権利へ—イギリスと日本の比較研究—』青木書店.
- 伊藤周平, 1996, 『福祉国家と市民権—法社会的アプローチ—』法政大学出版局.
- Johnson, N., 1981, *Voluntary Social Services*, Martin Robertson & Basil Blackwell. (田端光美監訳, 1989, 『イギリスの民間社会福祉活動』全国社会福祉協議会.)
- Johnson, N., 1987, *The Welfare State in Transition*, Harvester Wheatsheaf. (青木郁夫・山本隆共訳, 1993, 『福祉国家のゆくえ—福祉多元主義の諸問題—』法律文化社.)
- 厚生省, 1985, 『厚生白書 昭和60年版—長寿社会に向かって選択する—』厚生統計協会.
- 小山路男, 1978, 『西洋社会事業史論』光生館.
- 中野いく子, 1979, 「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, pp.67-79.
- 岡田藤太郎, 1995, 『社会福祉学—一般理論の系譜—英国のモデルに学ぶ—』相川書房.
- Orme, J., & Glastonbury, B., (eds.), 1993, *Care Management, Tasks and Workloads*, Macmillan. (日本社会福祉士会監訳, 杉本敏夫訳, 1995, 『ケアマネジメント』中央法規出版.)
- 佐藤慶幸, 1991, 『生活世界と対話の理論』文真堂.
- 社会保障研究所編, 1987, 『イギリスの社会保障』東京大学出版会.
- 田中尚輝, 1996, 『市民社会のボランティア—「ふれあい切符」の未来—』丸善.
- Wolfenden, J., 1978, *The Future of Voluntary Organizations*, Croom Helm.
- 全国社会福祉協議会編, 1987, 『住民参加型在宅福祉サービスの展望と課題』全国社会福祉協議会.
- 全国社会福祉協議会編, 1996, 『平成7年度住民参加型在宅福祉サービス調査報告書』全国社会福祉協議会.

Voluntary Action in the Evolution of Social Policy

Reiko MORISADA

The social services system has been reformed recently in Japan. Personal social services have become an important matter for social policy and voluntary agencies are expected to become an important provider of these services. Many voluntary agencies, which provide personal social services, employ paid workers. In order to further understand these changes, it will be useful to consider Voluntary Action within the context of the evolution of Social Policy. Therefore, in this report I refer to Beveridge's *Voluntary Action* and T.H.Marshall's theory of Social Policy and explain how Marshall puts Beveridge's argument of Voluntary Action into his theory of Social Policy.

According to Beveridge, the State should encourage voluntary action of the kind which promotes social advancement. Through a universal contributory insurance a Social Service State guarantees to citizens, as a right, a national minimum of certain services. Voluntary action is able to complement this system by providing services not covered by the State: especially in the area of personal social services. In this sense, voluntary action can give many people a chance to serve the public.

Marshall also states that voluntary action and statutory social services are two parties striving towards the same goal of social betterment. But according to Marshall, statutory agencies provide money, goods and services. Marshall classes private agencies, statutory agencies and voluntary agencies as the provider of goods and services. Private agencies belong to the economic sector, statutory agencies and voluntary agencies belong to the welfare sector. Voluntary agencies can either cooperate or parallel, or even, battle with private agencies and statutory agencies to provide goods and services.

The relation of these three agencies is influenced by the types of rights to welfare. Marshall divides these rights into three: legal rights, social rights and moral rights according to the kind of sanction involved in the case of appeal. In the case of legal rights, the contents of rights are defined precisely in statutes and adjusted by interpretation. If rights are eroded, the legal remedy takes the matter to an independent court which judges the issue strictly in terms of the law. In the case of social rights, one's claim is assessed by an exercise of discretion. If rights are eroded, those involved can only appeal. An appeal takes the matter to a higher level in the same system of authority. In the case of moral rights, rights rely on a moral sense of compassion and humanity. The right to welfare contains these three levels, legal, social and moral.

Social Policy decides which agencies provide what particular social service. The choice is reflected by the component of the right to this service. Therefore, since the right to personal social services can be considered to be on a moral level, it thereby follows that a voluntary agency becomes the main provider of these services.