

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

中野 いく子

はじめに

イギリスの戦後の民間活動の歴史に、一つの画期的な出来事となりうる報告書が発表された。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うけて、ウルフェンデン卿を議長とする委員会が1974年から77年にかけて調査研究した『民間団体の将来』(*The Future of Voluntary Organisations*, 1978)と題する報告書である。

両財団から、委員会に諮問された問題は「イギリスにおける、向う25年間の民間団体の役割と機能を検討する¹⁾」ことであった。両財団がこの調査研究を計画した理由の一つには、福祉国家の到来以来、福祉国家は民間機関が担ってきた活動の多くをその行政的統制とアドミニストレーションの下においたが、このニーズ充足方法の基本的な変化が、イギリス社会全体の骨組にあたえる影響についてこれまで包括的な研究がなされてこなかったということをおげている²⁾。

福祉国家30年がもたらした行政サービス (statutory services) の拡大に対して、民間活動は今日その役割と機能を狭めてきている。委員会報告の最大の関心は、こうした変化に対して、民間活動を維持・活性化していくにはどうしたらよいかという点にあったように思われる。それは、委員会が調査研究をはじめにあって確認した二つの基本的関心³⁾にも示されている。すなわち、第1に、社会的ニーズを充足するための集団活動 (collective action) を強化・拡充すること、第2に、諸制度の「多元的な」(pluralistic) パターンを維持すること、すなわち、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、ごく少数の単一統制構造 (monolithic structures) に集中していないシステムを維持するよう保障することの二つである。

“pluralism”, “pluralist society” を維持していこうと

する考え方は、ウルフェンデン委員会の哲学であるが、これはまたイギリス社会の伝統的な哲学でもあるようだ。この多元的な諸制度・社会を維持していくために、民間団体の自由な活動を保障し、奨励していくことが必要である。しかしながら、民間団体は、現在、困難な状況に直面している。第1に、福祉国家による行政サービスの拡大がもたらしたインパクトによって、民間団体の役割と機能が不明確になってきたこと、第2に、最近のイギリス経済の低滞と中産階級の経済的地盤の沈下を反映してか、民間資金が従来ほど獲得できなくなり、自発的で独立した民間活動を支える財政基盤が揺らいできたことである。この二つの問題に取り組んで、民間団体の将来方向を示そうとしたのがウルフェンデン報告であったといえる。

本稿では、ウルフェンデン報告が出された意味を、イギリスの戦後の民間活動の歴史のなかに位置づけて検討することを主要な課題とする。したがって、ウルフェンデン報告の出された背景として、福祉国家の出現以来現在に至るまでの民間活動の変容をまず明らかにし、それに対して、ウルフェンデン報告が何をねらいとし、どのような方向を示そうとしたのかを明らかにする。あわせて、ウルフェンデン報告の主要な点についても紹介しておきたい。わが国の民間活動の在り方や公私分担の問題を考える場合に、参考となりうる豊富な示唆を含んでいると思われるからである。

I ボランティア・アクションの変容

戦後のイギリスの民間活動は、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いえる。戦後、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、保険の分野でのボランティア・アクションはその意義が薄れた。さらに、最近の対人的社会サービス (personal social services) の発展で、従来ボランティアなサービスの領域や分野であった活動の多くが、行政サービス (statutory services) のなかに吸収さ

1) Report of the Wolfenden Committee, “The Future of Voluntary Organisations”, 1978, p. 9.

2) Ibid., p. 10.

3) Ibid., p. 15, 21.

れてきている。

国家の役割と民間活動の役割は、福祉国家成立当時と現在とでは、大きく変わってきているように思われる。この変化を明らかにするために、行政サービスが急速に拡大してくる1950年代の終りから60年代のはじめ頃を一つの節目と考えるのが有効であるように思う。そこで、1960年頃を境に、第2次大戦から60年頃までを第1期、60年代から現在までを第2期として民間活動の変容をみていくことにする。

まず、第1期、福祉国家成立当時に、ボランティア・アクションの役割はどのようなものであったのか。ベバリッジの考え方によってみることにしたい。なぜなら、ベバリッジは福祉国家体制の基礎を築いた人であり、彼自身が第3報告とした『ボランティア・アクション』(W. Beveridge, *Voluntary Action*, 1948)のなかで、第1報告『社会保険および関連サービス』はもっぱら国によるアクションを取り扱ったが、それは第3報告『ボランティア・アクション』によってふさわしい続編と完成をみる⁴⁾としているからでもある。

ベバリッジは、ボランティア・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⁵⁾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ティア・アクションは、友愛組合、労働組合、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ティア・アクションは、産業革命期に新興中産階級によって行な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。

ベバリッジは、社会保障(所得再分配プラン)と完全雇用(需要を社会化するプログラム)によっても、なお不幸は残る。よりよい社会をつくるのは国家ではなくて市民である⁶⁾と述べており、国家はミニマムを保障するだけであって、それ以上はボランティアな領域として残されなければならないと考えていたようである。したがって、社会保障の分野を含めて、さらに所得再分配では除去されない不幸、すなわち老人、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 (leisure) の活用や市民相談のような一般的ニーズの分野に、ボランティアな活動の余地が大きく開かれていると考えていた⁷⁾。そして、ボラ

ンタリー・アクションは、国家がすべきでないこと、国家がするのがもっと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された⁸⁾。

ベバリッジにおいては、国家の役割と民間活動の役割がはっきりと分けられており、ボランティア・アクションこそは自由社会の徴標である⁹⁾と考えていたわけである。

第2期をウルフェンデン報告によってみると、イギリスのボランティア・アクションは多くの異なる動機から行なわれており、共通の哲学をもった単一のボランティア運動ではない¹⁰⁾とされ、多様性が強調されている。後に詳しく触れるが、60年代から、ボランティア・セクターは新しい発展を迎えている。その発展は、相互利益 (mutual benefit) に基づく団体 (クライアント自身の組織で、相互に援助し合うだけでなく、政府の政策や実践に働きかけをするもの) や圧力団体、コミュニティの開発に参加するコミュニティ・グループなどの台頭によるものである。その意味では、社会参加、行政参加の手段としてのボランティア・アクションが登場してきているとみることができる。

行政サービスの拡大によって、ボランティアな活動領域が侵食されてきたことに代わり、行政サービスへ権利を要求して参加するという新たな活動が発展してきている。もちろん、他方では、行政サービスでは提供されない、より特殊で専門的なサービスをしようとする方向もある。しかしながら、第1期から第2期への変化は、mutual-aid, philanthropy から mutual-benefit, participation への変化であると思われる。

福祉国家30年のもたらしたものは、この変化であったと思われる。

そこで、こうした第1期と第2期の違いを、さらにいくつかの側面から具体的に検討して、ウルフェンデン報告の背景を明らかにしておこう。すなわち、(1)行政セクターとボランティア・セクターの動向、(2)ボランティア・アクションの分野、(3)ボランティア・アクションの動機、(4)ボランティアの社会階層、(5)ボランティア組織のタイプについて、第1期と第2期でどのように変化したかをみておくことにする。

4) W. Beveridge, "Voluntary Action", p. 7.

5) Ibid., p. 8.

6) Ibid., pp. 319-320.

7) Ibid., part 3, pp. 217-287.

8) Ibid., p. 302.

9) Ibid., p. 318.

10) Wolfenden Report, op. cit., p. 189.

1 行政セクターとボランティア・セクターの動向

第1期: この時期は、もっぱら行政セクターが発展して、ボランティア・セクターは停滞を続けていた時期である。行政セクターの発展についてみると、1945年から51年の労働党政府(アトリー内閣)はベバリッジ提案(*The Report on Social Insurance and Allied Service*, 1942)のほとんどを実施に移した。1945年の家族手当法、1946年の国民保険法、国民保健サービス法、1948年の国民扶助法が制定されて、ナショナル・ミニマムを保障する普遍的な社会保障制度が確立し、福祉国家が誕生した。そして、国家の義務は市民に権利としての基礎的社会サービス(basic social services)を提供することとなった。

福祉サービスについてみると、1948年に児童法が成立し、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。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(accommodation)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次大戦後から1970年までは、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て¹¹⁾、発展してきた。

これに対して、ボランティア・セクターについてみると、戦後まもない頃は、こうした社会サービスに対する国家責任の拡大に伴って、民間活動は消滅するのではないかと議論されていた。しかし、逆に、重要性を保ちつづけるという議論もあり、ベバリッジは後者の代表者であった。ベバリッジは、国家は国民の最低生活を保障するにあたって、個々人の行動意欲や機会や責任感を抑圧してはならない¹²⁾と考えていたし、国家が社会サービス国家になったとしてもなお残るニーズに対して、ボランティアな活動が求められるとしていた。よりよい社会をつくるのは国家ではなくて市民であり、市民のボランティアな活動である¹³⁾と考えていたわけである。

しかしながら、この第1期のボランティア・セクター

は、民間病院・友愛組合の仕事のほとんどを国家に移してしまったことを除けば、戦争終結当時のまま停滞していた。ウルフェンデン報告は「国家が社会サービスに実質的にかかわってくるのを吸収し、その妥当性を評価するには、それだけの時間が必要であるかのようであった¹⁴⁾」と述べている。

第2期: 1950年代の終り頃から、行政セクターもボランティア・セクターもともに非常に重要な発展を迎える。

行政セクターについてみると、50年代の終り頃から、地方福祉サービス費用が急速に増大していく。その費用の伸び率をみると、1952年に対して60年は154.3%の伸びであるのに対し、60年に対して68年は216.7%の伸びを示しており、60年代の増加が著しい¹⁵⁾。この地方福祉サービス費用の増大は、一つにはデモグラフィックな要因——たとえば高齢人口比率が51年13.6%から71年16%に上昇し、高齢人口が増大したこと——にもよるが、また、提供されるサービスの範囲と質の変化を反映するものでもあったといわれる。こうした急激な発展は、福祉サービスの分野だけでなく、関連する保健サービスや教育、住宅の分野でも生じ、境界問題や連絡調整の欠如による重複や混乱をもたらすようになった。それを再編成して、対人的社会サービス(personal social services)という独立の分野に統合しようとしたのが1968年のシーボーム報告であり、1970年の地方政府社会サービス法によって、その改革が実現されたことは周知のことであろう。

第2期の行政セクターの発展は、訓練されたソーシャルワーカーの供給を上まわって成長したため、マンパワーの不足が問題になってきた。そこで、できるだけ訓練された専門職員を使うという方回から、ふたたびボランティアを活用するという方向へ転換がなされ、公・私のパートナーシップが強調されるようになった。この時期に出されたエイヴス報告¹⁶⁾(1969年)は、この間の事情をよく伝えている。「ソーシャル・サービスは以前より

14) Wolfenden Report, op. cit., p. 20.

15) Phoebe Hall, op. cit., p. 8. 表1から計算した。図1参照。

16) Report of a Committee jointly set up by the National Council of Social Service and the National Institute for Social Work Training under the Chairmanship of Geraldine M. Aves, "The Voluntary Worker in the Social Service", 1969, para. 4. 邦訳「イギリスのボランティア」, 国際社会福祉協議会日本国委員会, pp. 1-2. この報告書は、NCSSとNISWTの合同委員会から提出されたもので「社会サービスにおけるボランティア・ワーカーの役割を調査研究し、特にその準備教育と訓練の必要性、及び専門ソーシャル・ワーカーとの関係について考察する」ことを課題としていた。

11) Phoebe Hall, "Reforming the Welfare", 1976, p. 3. その他、市瀬幸平『イギリスの社会福祉』, 1973, たいまつ社, 第1章に詳しい。

12) W. Beveridge, "Social Insurance and Allied Services", 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, p. 6.

13) W. Beveridge, "Voluntary Action", p. 320.

一層広汎で複雑なものとなり、果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。それとともにふさわしい教育を受けた職員の不足が、絶えず訴えられるようになり、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——もしそれが実際に可能であるとしても——について疑問が生れてきた。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、社会は広汎な人間のニーズをみだ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、ボランティアの行な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」と述べている。こうしたパートナーシップの奨励が、ボランティア・セクターに有利に働いたことは確かである。第2期のボランティア・セクターの発展は、非常に重要な内容を含んでいる。ウルフェンデン報告によれば、この発展は次のように要約される。

- (1) サービス団体の中には、行政機関とは違った別の貢献をしようとする方向への方向転換。(たとえば、行政セクターで得られない専門的サービスの提供、「バーナーズ」や「英国国教会児童協会」など¹⁷⁾)
- (2) 政府の政策変更を求める圧力団体組織の急速な成長。(たとえば、「シェルター」、「心身障害者所得団」、「児童貧困活動団」など¹⁸⁾)
- (3) 就学前幼児遊技グループ (preschool play) から麻薬常習者や片親家族までの諸分野で、相互援助グループ (mutual-help groups) の百花繚乱。
- (4) 中央・地方レベルでの調整団体の成長。
- (5) 中央・地方政府による補助金助成を通しての民間団体の奨励——ごく最近の Voluntary Services Unit¹⁹⁾ を含めて²⁰⁾。

第2期の発展は、従来とは異なる活動と組織を生み出していることが特に注目される。この点については、後

に詳しく述べるが、第1に、行政サービスでは提供されないようなより特殊で専門的なサービスを提供しようとする方向と、第2に、圧力団体、相互扶助グループ、調整団体の成長に示されるように、サービス提供団体ではない——すなわち、従来のように社会的ニーズ充足のためにサービスを提供する団体とは性格の異なる——組織が発展してきたことの二つが特徴としてあげられよう。

2 ボランタリー・アクションの分野

第1期：必ずしも正確ではないが、ベバリッジでみる限り、社会保障の分野（友愛組合による保険など）での活動がまだ残っており、社会保障を含めた広範囲な分野の活動があったと思われる。

第2期：ウルフェンデン報告によると、社会・環境サービス²¹⁾ (Social and Environmental services) 全体では、現在、ボランティア・セクターは延べ時間でみても、費用でみても行政セクターよりもずっと小さくなっている²²⁾といわれる。

以下、分野ごとにみていくと²³⁾、①対人的社会サービスの分野だけは例外で、この分野では、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。

②保健の分野では、国民保健サービス (NHS) 創設以来、ボランティア・セクターの規模は小さくなった。また救急、家族計画サービスの NHS への最近の移管で、ボランティア・セクターはさらに縮小した。ただ、対人的社会サービス分野に接するところでは——病人やハンディキャップのある人々の世話、医学研究 (medical research) のための資金調達、応急手当では——まだ、かなりの参加がある。

③社会保障 (Social Security) の分野では民間団体の貢献は今日では小さく、圧力団体、あるいは俳優などの慈善協会のような特殊なカテゴリーに限定される。この分野での衰退は前世紀と対照的である。ベバリッジが、ソーシャル・クラブとしての役割を高く評価した友愛組合は、今日では利益追求の保険会社と区別ができなくな

17) バーナーズ (Barnardo's) や英国国教会児童協会 (the Church of England Children's Society) は、児童の収容施設を提供しているものだが、収容保護から、ディ・ケアやその他の予防活動に活動の重点を変更した。Wolfenden Report, p. 152.

18) 順に, "Shelter", "Disablement Income Group", "Child Poverty Action Group", であり, 政府の政策に影響を与えようと陳情団を組織したり, 直接行動を行ったりする。p. 127.

19) VSU は前の保守党政府によってつくられ, 現在の労働党政府によって引き継がれた。内務省 (Home Office) におかれて, 民間団体に対する総合的な窓口となっている。p. 63, pp. 70-73 参照。

20) Wolfenden Report, op. cit., p. 20.

21) 社会・環境サービス (Social and Environmental Services) は次のものを含む。(ウルフェンデン報告はこの分野を議論の対象としている。) 五つの社会サービス (① social security, ② health, ③ education, ④ personal social services, ⑤ housing) と自然および人工環境をとりあつかうサービス (environment) である。Wolfenden Report, p. 34.

22) Ibid., p. 59.

23) Ibid., pp. 36-37.

って、ボランティアな要素がなくなってしまったといわれる²⁴⁾。

④住宅の分野では若干異なる。民間団体所有の住宅は全体の割合からみればごくわずかであるが、住宅建設という意味では現在かなりの貢献をしている。

⑤環境サービス分野では、比較が難しい。この分野での行政セクターの仕事は一種の取り締りであるからである。ただ、ナショナル・トラストの歴史的建物の保存や海岸線の保護などは注目される。

以上分野ごとにみると、ボランティア・セクターが、そのマンパワーで優っているのは対人的社会サービスの分野だけである。ボランティア活動全体の約3分の2は、対人的社会サービスの分野に向けられている²⁵⁾といわれる。

ベバリッジは、保険の分野で、友愛組合のボランティアな活動が残されるよう強く希望していた²⁶⁾が、結果的にはそうした方向に進まず、現在では、対人的社会サービスの分野により収斂してきているように思われる。

3 ボランティア・アクションの動機

第1期：動機については前にも触れておいたが、ベバリッジ段階では、①相互扶助動機と、②博愛動機が、ボランティア・アクションを支える動機であった。

①相互扶助動機 (Mutual Aid) は「不幸に対する保障の必要性を感じることに起源をもつ。仲間が同じニードをもつがゆえに、相互に助け合うことによって、すべての人が自ら助けるということの実現である²⁷⁾」とされる。

②博愛動機 (Philanthropy) とは「個人の行為によって、他の人たちのより幸せな生活をつくろうとする²⁸⁾」動機で、社会的良心から生じる「物質的に不自由のない人々が、隣人が物質的に不自由であるかぎり、精神的に安らかな気持ちになれない感情」とされる。ベバリッジは何よりも社会的良心を重視しており、それから生まれた博愛動機による「サービスの精神²⁹⁾」に重きをおいている。ボランティア・アクションは、この精神をもったパイオニアにかかっていると述べており、相互扶助動機も、将来のより平等な社会では、博愛に

広げられなければならないとされる³⁰⁾。博愛動機が単に中産階級のものとしてではなく、その道徳的、精神的な面が強調されて、ボランティア・アクション全体を支える精神となりうると考えられたわけである。

第2期：エイヴス報告では、「ほぼ共通してみられた動機は『愛他主義』(altruism)の要素を含むものであった。また、反面、ボランティアはその仕事から、自分も利益や楽しみを得ており、また、社会的な触れ合いを得ていると認めていた³¹⁾」という。

伝統的な人道主義者に対しては一般に批判的であり、『人道主義的社会改良家』(do-gooder)の一般的なイメージは、自分が他人に有益なものを提供すると信じているから、自分を対象者よりも優っているとみなし、高いところから低いところへ何かを提供すると考える人であり、優越感を満足させるから、サービスを与えることを喜ぶ人である」とみられている。若い人たちは、こうした「善行を施す」(do-gooding)という言葉を経験的に使っていて、善行を施しているのではないと強調しているという。若い人たちのあいだでは、ボランティア活動を第1に、知識や経験を得る方法として、また、自分の成長のステップとして考えているようであり、特に重要なのは、既存の社会制度への不満のはけ口としてボランティア活動を行なう傾向がみられることであるという。その意味では、政治的活動とつながりがみられるということであった³²⁾。

ウルフェンデン報告においては、「イギリスのボランティア・アクションは、無数の異なる活動を含み、多くの異なる動機から行なわれている。この活動を導く共通の哲学をもった単一のボランティア運動 (movement) というようなものがあるというのは有益でない³³⁾」とされる。それは種々雑多な人間的な動機 (human motive)³⁴⁾であるとされ、動機の多様性が強調されている。

このようにみえてくると、動機の面でも、ベバリッジ段階と現在とは非常に異なることが明らかであろう。ベバリッジ段階では社会良良心から生じる博愛と、労働者階級の相互扶助動機がボランティア・アクションの動機であり、精神であったが、現在では、精神的、道徳的なものよりも、もっと実際的なものへ変化し、動機を明確にすることができなくなっているといえるのである。

24) Ibid., p. 33.

25) Ibid., p. 36.

26) W. Beveridge, "Voluntary Action", pp. 297-301, p. 309.

27) Ibid., p. 9.

28) Ibid., p. 123.

29) Ibid., pp. 151-152.

30) Ibid., p. 300.

31) Aves Report, para 47, p. 41.

32) Ibid., para 22, p. 25.

33) Wolfenden Report, p. 15.

34) Ibid., p. 189.

4 ボランティアの社会階層

第1期：ベバリッジ段階では、ボランティア・アクションは中産階級と上層の労働者階級が中心の組織的活動であったと言ってさしつかえないであろう。

第2期：エイヴス報告では、ボランティアの社会階層は一般の印象どおり、職業、教育程度、生活程度において一般市民よりも高いといえるが、典型的なボランティアと考えられている中産階級の中年の既婚婦人が圧倒的というわけではなくなると述べている。すなわち、男性の参加、または参加したいという希望が増えていること、また、さらに重要なことは、年齢階層が広がって若い世代のボランティア活動が伸びてきていること、および60歳以上の高齢者の貢献もみられることなどを最近の特徴としてあげている。しかしながら、組織的なボランティア活動を行なっているのは、やはり中産階級が中心である³⁵⁾、と報告している。

ウルフェンデン報告においても、ほぼ同様なことが述べられている³⁶⁾。中産階級の方が、筋肉労働者やその家族よりもより多くボランティア協会 (voluntary associations) に所属しようとする傾向がある。調査では、上・中の経営・管理・専門職の人々の30%がボランティア・ワーク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受給者などの参加は9%だった。組織活動ではなく、インフォーマルな形で行なわれる援助は社会階層にかかわらず行なわれる傾向がある。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、中産階級の人々の参加がより多いということであった。その他、男性と女性で参加のレベルにあまり差がないこと、既婚婦人の就労率が、45～50歳の年齢層で1951年の24%から1971年の57%に上昇したが、これがボランティア・ワークの参加率にあまり影響を与えていないこと（ただし、長時間のボランティア・ワークをする婦人は就労していない婦人で、今日ではこの貢献が少なくなっている）、青年ボランティアや高齢者の参加があることをエイヴス報告と同様に認めている³⁶⁾。（ただし、青年ボランティア、高齢者ボランティアの参加が増加するであろうということには否定的な見方をしている。現在の傾向は若い人達がフルタイムの職業についていないことによる一時的な現象とみている。）

以上みてきたことから、組織的な活動においては、中産階級の活動が中心であるが、性、年齢階層の広がりに表示されるように、伝統的な博愛事業の担い手とは異なる

活動層が現われてきていることが明らかである。

5 組織のタイプ

第1期については、必ずしも明確なタイプ分けが見い出せないが、ウルフェンデン委員会は、民間団体の名簿が1950年以前から今日までそろっているブラッドフォードやリバプールなどの五つの都市で、過去25年以上の民間団体の変動を調べている。その結果は、1950年以来、特に60年代以降（第2期）、民間団体の数が急増しているという。そして、その成長は次のような特徴があるとしている。

- (1) 特定のニーズと利害をもつ人々——特に、特定のハンディキャップや病気に苦しむ人々——の全国組織の地方支部で、相互利益 (mutual benefit) を基礎とするものがとりわけ急成長した。この多くは、それ自体の活動やサービスを行なうだけでなく、公的当局の政策と実践に影響を与えようとするものである。
- (2) プレイグループや借家人協会 (tenants' associations) のような地域ベースの団体 (local community based organisations) の多くも、地域開発の結果として最近出現したものであった。
- (3) 少数派の移民がいる都市では、種々のエスニック団体の成長や環境関係の団体の成長が著しい。
- (4) ボランティア募集に関係している団体やボランティア・ビューローも最近増えたものである。
- (5) 代わって、消えた組織は、貧困や保健に関する団体であり、相対的にみると、全国連合に加入していない地域団体、道徳的な福祉に関する団体、宗教的信義に基づく団体がより多く消えた³⁷⁾。

明らかなことは、中産階級の博愛事業とも、労働者階級の相互扶助運動とも異なって、いわゆるクライアントや特殊な利害をもつものが組織を作って、相互に援助し合うとともに行政に働きかけていくという活動 (= mutual benefit) が新しく生まれてきたことである。サービスの提供団体ではなく、サービスの消費団体、圧力団体、「計画決定」にかかわる団体 (コミュニティ・グループなど)、調整団体などの成長が60年代以降（第2期）の発展の特徴である。その意味では、民間団体・民間活動が社会参加、行政参加（政策と実践に影響を与えようとする意味において）の手段となってきたということがいえそうである。

本報告書では、ボランティア・システムがソーシャ

35) Aves Report, para 37～41, pp. 33-37.

36) Wolfenden Report, pp. 56-57.

37) Ibid., pp. 184-185.

ル・ニーズ充足に対しては貢献ばかりでなく、多元的な社会 (pluralist society) を維持していくためには貢献を高く評価している。すなわち、現代産業国家は大規模な政治的・経済的・社会的諸制度によって支配されていて、ほとんどの人はその生活している社会に参加する機会をもっていない。これに対してボランティア・セクターは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もっている³⁸⁾と述べている。

したがって、民間活動は、社会的ニーズ充足のためのサービス提供手段ばかりでなく、社会参加・行政参加の手段として広がりをはじめ、この意味では、ボランティア・アクションの変容が生じていると言ってよいであろう。しかも、今日では、多くのボランティアが個人として行政サービスの中に参加している。カスディンは「今日では、ボランティアのイメージは、その性格や活動の点でますますはっきりしなくなっている。ボランティアは異なる背景と階級と利害をもつ人々である。ボランティアが増えたのか、減ったのかかわからないが、しかし、今日の主要な特徴は、彼らがグループやセクトや団体のメンバーとしてよりもむしろ、独立の個人として活動していることにありとされる³⁹⁾」と述べている。

ウルフェンデン報告は、ボランティア・セクターの多様性 (diversity) を一貫して強調しており、それは生きて動いているものであるという。そして「民間団体」として一括して知られる団体はアリとゾウが違うほどに、またクジラとカニが違うほどに相互に異なっており、途方もなく多様である⁴⁰⁾と述べている。

以上述べてきたことを踏まえて、第1期と第2期とのボランティア・アクションの違いをまとめておきたい。第1期の民間活動は、中産階級と上層の労働者階級による博愛 (philanthropy) と相互扶助 (mutual aid) 動機に基づく活動であり、博愛事業から社会保障 (保険の分野) までを含み、国とは異なる固有な活動領域をもつものであったといえる。国家は最低限の生活保障をするだけであり、民間活動はその上に、国家による活動とは異なる貢献 (保険においてさえ) をするものであった。すなわち、国家がすべきでないこと、するのがふさわしくないこと、また、開拓的で実験的なこと、金銭では得

られないサービスをするのが、民間活動の役割と機能であるとされていた。付け加えておくと、これは、まさにウェップ夫妻の「繰り出し梯子」(Extention ladder) 理論の考え方であった⁴¹⁾といえよう。

第2期は、国家責任・行政サービスの拡大によって、民間活動の領域は侵食され、その固有の領域と役割が不明確になってきた。活動分野は、今日では、対人的社会サービスの分野に収斂してきているように思われる。ボランティアな活動を行なう人々は、性、年齢ともに広がりをみせて、中産階級が圧倒的というわけではなくなった。そして動機においても多様化がみられ、ボランティア・アクションを支える共通の哲学を明確にすることはできなくなっている。新しい活動・団体が生まれており、相互利益 (mutual benefit) や参加 (participation) を目的とする方向へ民間活動が広がっている。社会的ニーズ充足の手段から、社会参加・行政参加への広がり多様化は、民間活動の担う役割と機能を一層不明瞭にした。

第1に行政サービスの拡大によって、第2にボランティア・アクションの多様化と変容によって、改めて民間活動の役割と機能が問われてきている。社会参加や行政参加の手段としての役割がよりいっそう強まれば、それだけ行政依存、行政からの干渉が強まるに違いない。しかも、後述するように、民間団体はとくに最近の財政難によって、政府の補助金への依存を強めている。こうした状況に対して、ボランティア・セクターの独自性と自律性を維持していくためにウルフェンデン委員会はどのような方策と方向を示そうとしたのだろうか。報告書は、対応策として主に二つの問題を論じている。一つは調整組織についてであり、第2に財政問題についてである。次にこの二つの問題を報告書に沿って検討してみたい。

II 媒介団体

行政サービスの拡大と、最近の民間団体の財政難に対して、多元的な制度と社会を維持していくために委員会が示した方策の一つが、インターメディアリー・ボディー (Intermediary Bodies, 以後、媒介団体と呼ぶ) の機能の強化であった。以下、紹介の意味をかねて、多少詳しく述べておきたい。

媒介団体 (intermediary bodies) とは、ウルフェンデン委員会の命名である。従来、政府とボランティア・セ

38) Ibid., p. 26.

39) Christine Cusdin, "Not just an unpaid social worker", Social Service Quarterly, Summer, 1977.

40) Wolfenden Report, p. 189.

41) ウェップ夫妻の「繰り出し梯子理論」(Extention ladder theory) については、岡村重夫『地域福祉研究』, 1970, 柴田書店, 第IV章, IVに詳しい。

表 1 媒介団体のタイプ

		national	
generalist	(Statutory) • Housing Corporation • Development Commission • Charity Commissioners • University Grants Committee • Arts Council of Great Britain • Countryside Commission • Nature Conservancy Councils • Commission for Racial Equality	(Voluntary) • 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	• 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
		• Rural Community Councils' (RCCS) • Councils for Voluntary Service (CVSS) • local resource centre	specialist
		local	

クターとの関係については“co-ordinating”, “co-ordination”という用語が用いられていた。しかし、この用語はいろいろな意味に用いられており、とく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傘下に入れるという意味でも使われている。したがって、上からの調整でなく、対等な関係を結ぶものとして“intermediary”の用語を選んだようである。

媒介団体の定義は、①民間団体に対して、個別的・集合的に援助を与え、②個々の組織の自律性と共通目的の追求とのあいだに生じる緊張を緩和する機能をもつものとされる⁴²⁾。

媒介団体のタイプは表1に示したとおり、“national”と“local”, “generalist”と“specialist”の組み合わせによって四つのタイプに分けられている。このうち、特に地方レベルのジェネラリスト・タイプの媒介団体にボランティア・セクター強化の戦略的ポイントがおかれている。地方レベルの媒介団体が担う機能は次のものである。

①開発機能

②他の団体へのサービス提供機能

③連絡・調整機能

④代表機能

⑤個人への直接サービス提供機能⁴³⁾

地方レベルでは、とくに①の開発機能が重要であるとされる。これは、既存の活動のあり方を検討し、充足されていないニーズ (unmet needs) を掘り起こし、それらを充足するための活動に着手し、重複のあるところをみつけ、ニーズと資源とをよりよく釣り合うようにする過程である。実際上は、新しい団体の設立を助け、新しい活動に対する補助金を獲得し、作業委員会をつくって調査研究・評価プロジェクトを始めることであるという。この開発的な役割は地方政府の責任であるが、パートナーシップが重要であり、媒介団体も重要な役割を果たすことができるとされる。

地方の媒介団体は、⑤の個人への直接サービス提供を行なうべきではない (= この機能は“intermediary”機能ではない) とされるが、資金調達の場合に、この機能だけが一般大衆から支援の得られる唯一のものであるともいえる。事実、大型予算を組んでいる媒介団体は、個人への直接サービスを提供する団体であり、これによって、他機能の費用をカバーする資金を得ているわけである。資金問題については後に述べるが、一つだけ付け加

42) Wolfenden Report, p. 100.

43) Ibid., pp. 110-111.

えておくと、地方の媒介団体は、地方での資金調達活動を調整する役割が与えられている。

地方レベルの媒介団体の例は、表1に示したとおり、地域社会協議会 (Rural Community Councils', 以下 RCCs と略す)、ボランティア・サービス協議会 (Councils for Voluntary Service, 以下 CVSs と略す)、地域資源センター (local resource centre) である。

RCCs はイングランドとウェールズの大都市以外のカウンティにもっぱらみられるもので、ところによって大きさも機能も種々であるが、農村地域に責任をもち、農村開発活動を行なっている点で共通している。開発委員会 (Development Commission) から補助金を得ており、すべての RCC が、RCCs の常設会議のメンバーに入っている。常設会議は NCSS (全国社会福祉協議会) のコミュニティ・ワーク部におかれている⁴⁴⁾。

CVSs は主に都市地域にあるが、すべての都市地域にあるというわけではない。イングランドに 165 あるが、そのうち常設会議 (NCSS のコミュニティ・ワーク部) のメンバー資格をもつものは 100 であり、すべてが加入しているわけではない。活動内容は、従来のコミュニティ・ワークから、最近では情報サービスや特殊な活動集団を巻き込んだ活動へと変化してきている。CVSs の特徴は多様であることで、大きさ、収入、支出、さまざまな活動、スタッフの力量と志向において、相互の共通性が RCCs よりもはるかに少ない。大多数は地方政府からの補助金を受けており、多くがこの収入源に頼っている。それゆえ、現在の経済状況にひどく打ちのめされているといわれる⁴⁵⁾。

地域資源センター (local resource centre) は大都市の一部のはっきりと限定された小さい地域に奉仕している。数はまだ少ないが、増加がみこまれる。セツルメントのいくつかはこの機能を果たしており、エスニック・グループや北アイルランド・グループや小さいコミュニティ・タイプの団体はこうした資源センターからの援助をうけている。ある環境下ではこのタイプの媒介団体が重要であるといわれている⁴⁶⁾。

ウルフェンデン委員会は開発委員会 (Development Commission) によって補助される RCCs のようなパターンをより望ましいと考えているようであるが、こうしたものを地方の媒介団体として、普遍的に設置することには反対している。地方の状況は一様でなく、各々の地

域での特殊ニーズがその機構を決定すべきであること、また、団体よりも機能を重視するからというのが、反対の理由である⁴⁷⁾。

次に全国レベルの媒介団体についてであるが、この例は表1に示してある。ボランティア団体として代表的なものは、National Councils of Social Service (NCSS, 通常「全国社会福祉協議会」と呼ばれる) であり、同様な団体がスコットランド、ウェールズ、北アイルランドにもある。

全国レベルの媒介団体の機能は、前に上げた地方レベルの場合とほぼ同じであり、これにさらに二つの機能を加えたものとされる。

⑥規制機能 (regulation)

⑦資金提供機能 (funding)

全国レベルの媒介機能で、とくに重要なのは、④の代表機能であるとされる。代表機能はメンバーである団体に代わって、見解をはっきり述べ、利益を保護し、交渉を通じて変更を迫ることや宣伝などである。そのほとんどは行政セクターに対し、ボランティア・セクターを代表することに関係している。また、全国レベルの媒介団体はすべての民間団体に対して情報と援助サービスを提供する必要があるとされる。

全国レベルの媒介団体のうち、委員会によって若干の改革提案が出されている NCSS について簡単に触れておきたい。

NCSS は 1919 年に「全国および地方のソーシャル・サービスにかかわる団体の中心であり、資源センターである⁴⁹⁾」ように設立された。そして、合意によって、イギリスの民間団体を国際的に代表する。NCSS は、内務省におかれている VSU から補助金を受けており、それは承認された総費用の 50% となっている。NCSS の仕事の大部分は 50% の補助金の枠内で行なわれており、行政からの資金援助が増大しないかぎり、現在の事業規模を維持していくのは難しいといわれる。(ただし、市民相談所《Citizens' Advice Bureaux》部門など一部の事業は別枠の補助金を受けている。)

最大の問題は、NCSS があまりに広範な分野を包含しすぎるところにあるという。構成団体への直接サービスをやめて、委員会が示した役割に力を注ぐべきであり、特に資金集め——とりわけ行政セクターから——に力を

44) Ibid., pp. 102-103.

45) Ibid., pp. 103-107.

46) Ibid., pp. 113-115.

47) Ibid., p. 192.

48) Ibid., p. 129.

49) Ibid., p. 130.

入れるべきであると提言されている⁵⁰⁾。具体的には、RCCs や CVSs 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媒介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⁵¹⁾。

以上、ボランティア・セクター強化の一つの方向として、ウルフェンデン報告が提唱した「媒介団体」についてみてきた。媒介団体はあくまでも機能が中心であり、機能に組織を結びつけるのであって、その逆ではないと報告書は強調している⁵²⁾。この点は特に重要であろう。

ところで、媒介団体はボランティア・セクターの弱い面を補強する機関であり、これによって、ボランティア・セクター全体を強化しようとするところにねらいがあった。ボランティア・セクターの弱い面について、示唆されているところを整理してみると、次の3点にまとめることができる。

(1) 財政問題

(2) 公的機関、とりわけ地方政府とのパートナーシップの問題

(3) 地理的分布・ニーズ充足における「不均等」(unevenness) の問題

(1)の財政問題については、はじめにも述べたように、現在ボランティア・セクターがかかえている最大の問題である。この点については、次章で取り上げることにする。

(2)パートナーシップについて：ボランティア・セクターと行政セクターのパートナーシップについては、中央政府は、これを原則として受け入れており、ボランティア・セクターを奨励する態度をとっている。その現われは VSU の設立であり、それは政府部局と民間団体をつなぎ、政府部局間の調整を行ない、部局にまたがるようなプロジェクトへの補助をする仕事にあたっている⁵³⁾。委員会は VSU を高く評価しており、現在のパターンを歓迎している。

しかしながら、地方政府とのパートナーシップは一般にうまくいっていない。その第1は 1972 年の地方政府法による再編成がもたらした後遺症である。境界や管理運営センターの変更や地理的な問題が生じており、新しい行政単位・行政責任領域と民間団体の運営単位・領域が異なるという問題が生じている⁵⁴⁾。この問題について

は、報告書は行政組織の地域割りに応じた民間団体の再編の必要性を示唆している。

第2は、資金援助の問題であり、補助金の期間に関する問題である。これがパートナーシップの難しさの最大の問題でもある。民間団体への補助は時がたつにつれて費用がかさむため、地方政府は補助をしたがらない。地方政府自体の仕事を切り詰めざるを得なくなるからだという⁵⁵⁾。ただ一般的に、サービスを提供する団体との協調は比較的うまくいっており、特に自己資金を持ち、無給ボランティアとして働いている団体とは良い関係にある。しかし、その他のタイプの団体との関係では、差が大きい。運営費や組織費に対する補助は全体的に少なく、政府に批判的な団体に対する補助も少ない⁵⁶⁾。前述したように、新しく 1960 年代以降登場した団体は、補助金を得にくい団体であることが明らかである。

地方の媒介団体は、民間団体と地方政府との関係の改善をはかる役割を担う。すなわち、相互のパートナーシップの条件をはっきりさせていくことであり、地方政府に対しては、民間団体に対する政策——補助金を出す基準や仕組みを含めて——を明確に打ち出させるようにすることであり、民間団体に対しては、その活動目的をはっきりさせるよう援助し、情報を与え、無駄な重複を調整していく役割をもつものである。なお、地方の媒介団体は完全に地方政府に依存することがないように、中央政府からの補助金が出され、中央政府と地方政府と民間団体の三者で資金構成されるよう委員会は望んでいる⁵⁷⁾。

(3)不均等の問題について：民間団体の地理的な分布の不均等や、人々をひきつけるニーズや活動目的と、そうでないものとのあいだに生じる不均等はボランティア・セクターの弱点である。ボランティア・セクターは、自発性・独立性をその本質とするものであり、その性質自体から、団体の数や種類が多いにもかかわらず、充足されないニーズ (unmet needs) や重複 (overlapping, duplication) が生じる。しかし、重複をさけるのは難しい問題であるといわれる。重複をさけることは合併を意味するし、好きなように、好きな方法で組織をつくるというボランティア団体の本質——自発性 (freedom)——が損われるからである。どんな統制も管理もされるべきではないというのが委員会の考え方である。この問題こそ

50) Ibid., pp. 134-144.

51) Ibid., p. 145.

52) Ibid., p. 111.

53) Ibid., pp. 70-73.

54) Ibid., p. 86, その他に, Norman Johnson, "Social Workers and Volunteers", Social Service Quarterly, Autumn, 1976, p. 209.

55) Wolfenden Report, pp. 87-88.

56) Ibid., p. 98.

57) Ibid., p. 176, 193.

は、媒介団体が全国レベル、地方レベルともに主導権をとって、リードすべき問題であるとされる⁵⁸⁾。

結論的にいうと、媒介団体は行政セクターからの資金をひきつけ、しかもそれによる統制と干渉をさけ、独立を保つ防衛装置として、また、ボランティア・セクターの弱点である分布や実践の不均衡に対して調整機能をもつ組織として構想されているといえることができる。

III 財政問題

1970 年以來、民間の寄付は落ち込んでいる。1975 年の民間団体の総収入は本報告書の対象である社会・環境サービス分野のみにしてみると、約 10 億ポンド (£ 1000 m.) である。内訳は約半分が個人・会社・トラストの寄付、あと半分がサービス料、家賃、投資、政府補助金である。これは中央・地方政府の社会・環境サービスの総支出の約 3% にあたる⁵⁹⁾。

1970 年から 75 年までの資金調達率は公共支出調査委員会 (Public Expenditure Survey Committee) の使用している指標を用いてインフレ分を差し引くと、全体でマイナス 8% である。一般寄付はマイナス 44% であり、会社や個人の契約寄付はマイナス 22% である。とりわけ個人の一般寄付 (private giving) が落ち込んでいる。この落ち込みについては、インフレーション、直接税の上昇、俸給生活者のしめつけ、公共支出サービスの急激な拡大などが、抑制効果をもたらした要因であるかもしれないとされる⁶⁰⁾。

比較的うまく資金集めをしているのは、大きい団体であり、もっとも打撃をうけているのは CVSs である (主に地方政府の補助金に依存しているためである)。児童関係の団体はサービス料をあげることによって落ち込みを補っているということである。

多くの団体が財政不安を問題にしているが、目下のところ、政府の補助金の増大で深刻な事態はさけられているという。将来の見通しとしては、個人寄付に以前ほど頼ることはできないであろうといわれる。資金不足に打ち勝つ新しい方法を考え出さなければならないが、結局のところ、公的資金に依存せざるを得ないというのが委員会の結論である⁶¹⁾。

しかしながら、中央・地方政府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もたらす、多元主義 (pluralism) をく

つがえすことになる。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、とくに地方の媒介団体に中央政府から資金補助をする必要を説いているのはそのためであるという⁶²⁾。つまり一つの財源にもっぱら依存することのないようにして、危険を回避する方向を示しているわけである。そして、媒介団体の成長がボランティア・セクターの資金援助をひきつける力を強化するはずであると期待している。

財政問題については部分的な答え以上には示唆できないと報告書は述べているが、その示唆するところを次にまとめておこう。

- (1) ボランティア・セクターへの地方政府の援助は、地方政府によって格差があるので、中央政府の財源がこのセクターにもっと豊富になされる必要がある⁶³⁾。
- (2) 中央政府の資金援助は特定の政策目的に基づいて行なわれるべきである⁶⁴⁾。
- (3) 地方レベルでの行政機関の責任の谷間にある団体で、特定の中央政府部局に入る団体については、中央政府が援助すべきである。境界問題が中央政府部局間で生じるものについては VSU が重要であることを証明している。異なる地域 (territory) にまたがるプロジェクトについては DHSS がそうした役割を果たすよう望む⁶⁵⁾。
- (4) 中央政府部局が、革新的な開発の仕事に資金援助することを望む⁶⁶⁾。
- (5) 地方レベルで、単一タイプの組織に資金を集中することには反対する。団体よりも機能を重視するからである。機能を重視した場合の資金援助のガイドラインは次のとおりである。
 - ① 個人を組織すること、あるいは組織に参加させることを目的とした地域開発の仕事と、ボランティアの配置に力を入れているボランティア・ビューローのような組織の仕事。ただし、個人に対する直接サービスの提供は含むべきではない。
 - ② 媒介団体が他の団体にサービスを提供しているかぎりでは、そのサービスが他の団体によって価値を認められているという証明がなければならない

58) Ibid., p. 154.

59) Ibid., p. 34.

60) Ibid., pp. 166-168.

61) Ibid., p. 170.

62) Ibid., p. 176.

63) Ibid., p. 193.

64) Ibid., p. 172.

65) Ibid., p. 173.

66) Ibid., p. 178.

い。

- ③ 媒介団体が他の団体を代表しているかぎりでは、それらを真に代表している証明が必要となろう。
- ④ 中央の資金援助が, generalist タイプの団体——たとえばいくつものニーズ領域にわたるようなもの——に集中されるなら意味がある。specialist 団体——たとえば Age Concern や青少年や障害者の地域協議会 (local councils)——は地方政府部局の責任である。それゆえ、地方政府はそれらの団体を資金援助するよう望む⁶⁷⁾。
- (6) 地方の媒介団体への中央政府の資金援助は、地方政府の同意によるべきである。また、資金の少なくとも半分は、その地域の複数の源泉から得るべきであり、地方の民間団体から援助があるということを中心の資金援助継続の条件とすべきであろう⁶⁸⁾。
- (7) すべてを包括する “voluntary organisation grants committee” をおくという考え方は否定する。行政機関による資金援助は、直接・間接に特定の政策を促進することを基本方針にするであろうが、民間団体はそういうやり方で援助されるべきではない⁶⁹⁾。

なお、この点については、ベバリッジも、まったく同じ示唆を与えている⁷⁰⁾。ベバリッジは大学助成委員会 (University Grants Committee) に匹敵するような Voluntary Service Grants Committee をつくることも考えられるが、これは難しいと述べている。博愛事業機関は数が数千に及び、規模、方法、管理形態、責任の程度も無限に異なる。大学と違って、目的も一つではなく、種々異なっており、大学と同じようにすることはできないとしている。

結局、両者とも、補助金が単一の方法で統制されることは望ましくないと考えているようである。民間団体の性格そのものを損うことになるからである。

ウルフェンデン委員会は、補助金については部分的で、多様な形を示しただけで、財政問題に対する決定的な解答を与えることができなかった。財政的将来については、多くの民間団体が不安定であるが、これは国の財政状況からみてもさして驚くにあたらないと述べている⁷¹⁾。そ

の意味では、英国経済そのものの凋落がよりいっそう深刻な問題であるのかもしれない。

IV まとめと展望

最後に、ウルフェンデン報告の意義とねらいについてまとめておこう。

ボランティア・アクションの役割が、戦後の第1期と現在では大きく変わってきている。第1期では、国家責任は基礎的ニーズの充足にあり、それ以上は、はっきりとボランティア・アクションの領域であると考えられていた。しかし、第2期では、基礎的ニーズの考え方が変化し、行政サービスがボランティア・サービスの領域であったものをも吞み込んで、拡大してきている。そこで、新しく、特殊なニーズをもつ人々が組織をつくって、彼らのニーズに対応するよう行政セクターに働きかけようとするボランティア・アクションが登場してきた。ボランティア・アクションが、社会的ニーズ充足のサービス提供手段としてよりも、「参加」の手段としての役割に、より新しい意義を見出すようになってきている。この変化が意味することは、行政セクターへのよりいっそうの依存であり、ボランティア・アクションの独自の役割の不明確化であった。

ところで、中産階級が主たる担い手であった博愛事業とは違って、クライアントや特殊な利害集団の組織は、一般にその財政的基盤は弱いといえる。また、前章で触れたとおり、民間団体は、全体に民間資金の調達能力が落ちてきており、財政難を政府からの補助金で乗り切っているのが現状である。ベバリッジは、将来のより平等な社会においては博愛機関は財政上の困難な問題にぶつかるだろうと述べている⁷²⁾。そして、資金をどう獲得していくかに、民間団体の生命はかかっているとも述べているが、これはある程度あたっているといえよう。今後、民間資金が増大する可能性はあまり期待できず、民間団体はさらに行政セクターからの補助金に依存せざるを得ないであろう。

こうした状況のなかで、ボランティア・アクション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が、ウルフェンデン報告の基本的な関心であった。その意味では、ボランティア・アクションによって、自由な社会を維持していこうとしたベバリッジの関心と、問題意識において共通しているといえよう。

ウルフェンデン報告は、「媒介団体」を提起して、それ

67) Ibid., p. 176.

68) Ibid., p. 178.

69) Ibid., p. 172.

70) W. Beveridge, "Voluntary Action", 1948, p. 316.

71) Wolfenden Report, p. 193.

72) W. Beveridge, "Voluntary Action", p. 302.

に、行政セクターに対するボランティア・セクターの防衛装置の役割を与えている。行政セクターからの資金をひきつけ、かつ行政による統制や管理からボランティア・セクターを守る役割を担うものが媒介団体である。とりわけ、地方レベルでのジェネラリスト・タイプ（特殊ニーズではなく広範囲にわたる問題を取り扱う）の媒介団体の成長によって、ボランティア・セクター全体の強化をはかるというのが、ウルフェンデン報告の示した戦略であったといえる。

ウルフェンデン委員会に与えられた課題は、民間団体の 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なわなかった。この報告書は、一般に好意的に受け入れられているが、上記の点から批判や不満も提出されている⁷³⁾。

しかし、報告書は、民間団体の将来の役割と機能についていくつかの示唆を与えている。第 1 にインフォーマ

ル・ケアリングを補強 (reinforcement) する役割、第 2 に行政サービスに対する alternatives を提供する役割。すなわちより専門的な技術やサービスを提供する方向。第 3 に、地域社会に根ざし、受益者が中に含まれるような community-based organisations の活動の奨励、第 4 に、民間団体の不均等な分布を克服する方向が「道しるべ」(sign posts) として示されている⁷⁴⁾。この道しるべでみるかぎり、民間団体の役割と機能は、より専門的サービス提供と参加の両極を追求して、今後とも多様化していくであろう。

民間団体は、自発性、自律性をその本質とする。それが強味でもあり、また弱さでもある。「ボランティア・セクターは統制・管理されればその本質を失う。われわれはどんな強制も監督も好まない⁷⁵⁾」とウルフェンデン報告はいう。民間団体の今後の 25 年は、行政サービスと財政難に抗して、いかにその生命を保ちつづけるかの試練の時であろう。

73) たとえば、Nicholas Hinton, "Building for the future", Social Service Quarterly, Summer, 1978, Andrew Rowe, "Review; The Future of Voluntary Organisations (Wolfenden Report)", Journal of Social Policy, Vol. 7, pt. 4, October 1978. さらに、NCSS からのコメント "NCSS comments on the Wolfenden Report", submission to the Government's Inter-departmental Committee がある。

74) Wolfenden Report, p. 187.

75) Ibid., p. 112.