

ラルフ・クレーマー著 『民間社会福祉の国際比較』

Ralph H. Kramer, *Voluntary Agencies in the Welfare States*, 1981,
University of California Press, 334pp+xxix.

高 橋 紘 士

1. はじめに

近年の社会福祉研究の大きな流れの1つに、福祉国家の行きづまりへの認識の拡がりに符節を合わせたかのように、社会福祉の供給者としての国家に対する代替案を模索しようとする試みがある。たとえばこの認識で貫かれた論争の書として話題を呼んだ Hardley Hatch, *Social Welfare and the Failure of the States*, 1981 などはこの代表的な貢献である。このような立場はおのずから、社会福祉の古くて新しい問題である民間社会福祉組織(ボランティア・オーガニゼーション)のありかたの再検討に論議を導くことになる。前記の書物においても当然のことながらこの問題がとりあげられている。いうまでもなく国家の限界がそのまま私的市場の能力と効率とを賛美するという単純な論議に与することは、市場の失敗を経験的事実として認識している者にとってはできるわけではない。

とすればわれわれに提示される代替案とはどんなことになるのか。この点については後に紹介するウィレンスキーの表現を借りれば、「イデオロギー的な情熱はあり余まっているのに、シリアスな分析は驚くほど少ない」といえるだろう。

ここでとりあげる Ralph H. Kramer 著 *Voluntary Agencies in the Welfare States*, 1981 はそのような状況に一石を投じた書物であるといつてよい。著者は本書における紹介で知るかぎり25年ほど民間社会福祉機関でソーシャル・ワーカー、企画計画の任務を担当し、あるいは理事会のメンバーとして活躍した経験をもち、現在カリフォルニア大学バークレー分校において社会福祉の教授

として教鞭をとっている民間社会福祉の現場に精通した研究者である。そのキャリアからいって本書の価値前提は民間社会福祉に深くコミットしたものたらざるをえないのはいうまでもないが、本書の最大の特色は民間社会福祉研究に周到な国際比較の方法を適用した点である。そしてその観察に基づき民間社会福祉の分析と問題の抽出に適用でき、また文化差を考慮するいくつかの分析概念と理論枠組みとを提起している。これは明らかに従来のイデオロギー的議論を克服した新しい地平における民間社会福祉論および「福祉社会論」の可能性を予知せしめるものである。

本書の巻頭に Harold L. Wilensky が序文を寄せており、そのなかで voluntarism の3つの概念を識別する必要を強調し、次のように述べている。

第1は、イデオロギーとしてのボランティアリズムである。これは自由市場への信頼を表明し、これを正当化しようとするものである。国家介入、とりわけソーシャル・ポリシーにおけるそれに反対する。そして社会問題解決の手段として慈善事業(Philanthropy)と自助の役割を強調する。この見解に従えば、国家は通常のニード充足機構としての家族と市場が作動しない時のみにサービスや金銭を提供すれば足りるので、その結果福祉国家の発展は遅らされることになり、特に所得維持の施策が抑制される。

第2は、自発的な結社(voluntary association)としてのボランティアリズムである。これは、政府による社会サービスの提供に対する拡張、改善、補足、補完あるいは代替を意味するものである。これらのサービスは典型的に労働集約的であるからローカル・インテリジェンス(特定化されたクラ

イベントのニーズについての知識)とローカル・コンセンサス(事業計画へのコミュニティの支持)が必要とされる。——この結果は福祉国家をよりエフェクティブたらしめる。したがって、福祉国家の発展というのは事実としてこれらのボランティアな諸機関の成長を意味するのであり、これらの活動は政府の財政措置の増大を頼りに行われるようになるのである。

第3は、ボランティア活動志向 (volunteerism) としてのボランティアリズムである。これは、公私の諸機関において、有償無償を問わず、ボランティアの動員と展開を意味する。ボランティアへの擁護者に言わせれば、この活動は福祉国家をヒューマナイズするものであり、コミュニティの一体感を再生し、政府の巨大化に抵抗し、インフレーションを抑制する役割さえ果たしうるものと考えられる。もっとも、ボランティアの概念はきわめて多様だから多種の活動のありように画一的にボランティアというラベルを貼って物を言う間違ふことになる。

このように多義的に使われる voluntarism の概念であるが、著者はこれとはやや異なる角度からこれに関連する用語の概念整理を試みているので、若干の注釈をしておこう。voluntarism とは volunteerism という価値概念と voluntary organization という構造概念からなる。前者は政策形成やアドボカシーや管理・行政場面での、また直接は他者への援助活動等の市民参加場面での行動様式における価値として表現されるものである。後者はその社会福祉機能の観点から2つに分類される。第1は voluntary association で社会目的を共有するメンバーシップに基づく組織である。これには宗教・慈善団体、奉仕団体、組合、政党等を含む。第2は voluntary agencies でビュロクラティックな組織構造をもち、選抜されたボランティアによる管理機構をもち、専門スタッフおよびボランティアを組織し、必要な人々に継続的なサービスを提供している。これと密接に関連しているのは、そのメンバーにサービスを提供するさまざまな自助的、互助的集団である。ここでは voluntary agencies と voluntary organization は互換的に用

いられているので、これに民間社会福祉組織という訳語を充てることにする。

次に本書の構成を紹介しておこう。

第I部ではオランダ、イギリス、イスラエル、アメリカの4ヵ国を対象にした民間社会福祉組織の比較が行われている。とりあげた組織はそれぞれの国における障害福祉関連の組織である。この比較研究をふまえ、第II部で民間社会福祉組織の組織構造、その運営組織、財源、とりわけ政府の補助金をめぐる検討を行い、民間社会福祉の内部構造についての研究が行われている。第III部は民間社会福祉組織の運営とその機能を取りあげている。民間社会福祉の機能としては次の4つがある。第1にサービスのパイオニア、先駆者としての役割。第2にボランティアリズムに基づく市民の参加という社会の価値の擁護者としての役割。第3にニーズの弁護 (アドボカシー) 機能、サービスの改良を促進する役割。そして第4としてサービスの具体的提供者としての役割。最後の結論部分では民間社会福祉組織の強みと弱みの検討をふまえ、民間社会福祉の将来の展望を試みている。

著者によればこの著作の目的は、民主的福祉国家における民間社会福祉組織を含むところの民間非営利組織の役割についての長く継続中の論争に貢献することを狙ったものである。著者は民間組織をめぐる論議の特徴は感情論が多く、経験的事実に基づく議論が少ないという点にあるということとを強調している。

2. 民間社会福祉組織の社会的、政治的背景

この研究でとりあげた4ヵ国の民間社会福祉の役割について、著者は一言で次のように概括している。すなわち、オランダは私的イニシアティブの優越、イギリスは法定の社会福祉への補完、アメリカは混合経済における社会福祉、イスラエルは政府との密接なパートナーシップ。

この意味するところを各国の社会福祉制度の発展状況、政府と民間社会福祉の関係のありかた、そして市民文化 (civic culture)、公共政策のおかれた環境条件等の要因の比較によって検討が進められる。

オランダでは民間社会福祉組織が社会福祉サービス提供の第一線の役割を果たしている。そしてその財源はほとんど政府からの補助金によって運営されている。このような状況はアメリカ、イギリスと対照をなす。オランダにおいては政府が社会サービスを直接提供する割合はたかだか10パーセント程度にすぎない。このような社会サービスの組織原則はオランダ社会の構造原理である *verzuiling*——分節的統合とか垂直的多元主義あるいは支柱構造とでも訳すことができようか——によるものである。オランダでは“パティキュラー・イニシアティヴ”(particulier initiative) と呼ばれる民間の社会福祉組織が社会福祉サービスを担う。これはもともとキリスト教の各宗派ごとにつくられ、そのメンバーに援助を与えるための小組織を意味し、20世紀初頭には200以上のPIが活動していたという。政府の責任は第2次大戦後より徐々に拡大してきたが、それは主として補助金の導入にとどまる。オランダにおいては政府が社会立法を行う時期は遅く20世紀にはいつてからであり、1960年代にはいると政府補助金は民間社会福祉組織に働くスタッフの人件費の8～9割が政府の補助金によることとなる。また60年代から非宗教的な自助的または行動グループなどのPIが宗教を背景としたPIに対する代替組織として成立し、またPIの連合体や異なる宗派の人々へも援助を行う組織の混交が生ずるようになってきている。

1970年代以降現行の補助金政策の結果、非政府部門が抑制のきかないまま拡大し、PIによるサービスが多く、非効率を生んでいることへの批判が高まり、政府とPIとの新しい関係をつくりだすための提案が識者により行われた。それは自治体レベルでのサービス機能と計画機能の強化を中心としたものであった。その後経済の悪化をはじめとする環境の変化のなかで従来のような政府の補助に基づく民間社会福祉主導のこのオランダのシステムは明らかに1つの曲がり角をむかえつつある。

イギリスにおいては周知のように福祉国家建設の過程で政府の果たしたイニシアティヴと同様、

民間社会福祉の役割は非常に大きいものであった。しかし社会立法の進展とともに政府の直接サービス施策が整備され、特にシーボーム改革以降、地方当局をサービス提供者とする対人社会サービスの態勢が整備され、民間社会福祉はこれらのサービスの不足を補うという意味で補足の役割(supplemental role)と位置づけられる。これはイギリスの市民文化の特性であるボランティアの強い伝統にもかかわらず、政府への恭順と福祉国家イデオロギーの存在、そして地方自治に自由裁量を認めるものの強い中央政府の支配に基づく議会制民主主義という政治制度が法定サービスの優越をもたらしたといえよう。

アメリカの社会福祉の特徴は、政府の社会福祉プログラムの拡大のなかでも民間社会福祉の成長と、さらに福祉サービスを担う営利組織が成長していることで社会福祉においても一種の混合経済が成立しているところである。30年代の大不況時代に民間社会福祉の限界が明らかになるなかで政府施策の拡張が生じた。そのなかであらためて公私の分業が提起され、政府は所得維持政策、民間社会福祉は先駆的サービスとサービスの標準化を行うという提案がなされた。戦後この分業関係は崩れ、政府と民間社会福祉の役割の差異が明瞭でなくなりつつある。

戦後はアメリカ的意味での福祉国家拡張の時期で政府の福祉支出は大幅に拡大した。そしてインフレの拡大のなかで民間社会福祉の資金調達力が減退し、その結果60年代には民間社会福祉は政府資金の導入を始めることになる。経済機会法の成立や社会保障法の改正がそのきっかけである。しかしその無制限な導入は政府支出の膨張により行きづまり、74年社会保障法 TITLE XX により政府が民間社会福祉組織の提供するサービスを購入する方式に改められ、これがアメリカにおけるサービス提供の主要な方式となった。60年代から70年代にかけ、新しいタイプの民間社会福祉組織が成立する、それはさまざまな自助的、互助的組織、および擬似非政府組織(quasi-nongovernmental organization)と呼ばれるわが国の公設民営法人に近いものか?)などである。またこの時期に営利

組織が参入してくる。同時に貧困戦争から公民権運動のなかで既存の民間社会福祉への批判が高まる。また民間社会福祉のサービスでは受給要件の拡大がみられる。また近年、特に脱施設化とコミュニティケアが強調されるようになってサービスパタンの変化がみられる。

アメリカは周知のように連邦制に基づく分権的な三層の代表制民主主義で権力の分散と利害集団の多元化がみられる。そしてこれらの運営のために他国と比べると多量の法規がつけられるのが特色である。アメリカ福祉国家のイデオロギーは自由競争と個人主義——その底には国家というものへの不信が隠されている——と国家介入に基づく平等と安全の確保という自由主義的ヒューマニズムとの二元主義によって成り立っている。そして市民の強い参加意識とボランティア活動志向、自助の強調などの市民文化のレベルでの二元主義があいまってアメリカの独特な公私関係が形づくられている。

イスラエルは建国前まではイギリスの信託統治下、自治的なユダヤ共同体として豊富なボランティアの伝統をもっていた。そのなかでいくつかの社会福祉の担い手が生じた。1つは宗教と結びついた慈善組織で主として海外からの送金に依存していた。他は社会主義的なグループで組合活動における相互扶助を強調した。また1931年になって現在の社会福祉省の前身がつけられ、家族や児童の援助を始めていた。建国後、労働への価値の強調というイデオロギー的理由から社会福祉への関心はきわめて冷淡であった。公的サービスはきわめてスティグマの強いものであった。しかし高齢の、またハンディキャップをもった移民のための施設ケアが海外からの送金によってユダヤ慈善財団の手により行われていた。

建国後の社会問題の進展は社会サービスの組織化を必要とする。時の首相ベングリオンは、もしわれわれが民間社会福祉組織をもたないのなら、それをつくり出さねばならぬとして、1948年以降政府は積極的に民間社会福祉組織の育成に乗り出す。その後、政府はイギリスをモデルとして社会サービスのかなりの部分を自らの手で行おうとし

たが、周知のイスラエルをめぐる国際情勢のゆえに、社会サービスまでは手が回りかねるというのが実情で、民間社会福祉組織のサービス供給に委ねられた部分が少なくない。

イスラエルの統治構造は多党制ではあるが、連立による一元的な議会制民主主義による。社会立法は分野によって不十分な点が多く、行政の自由裁量の余地は大きい。リハビリテーションの領域などはその例である。名目的には施策は整備されているが実質は民間社会福祉が政府のサービスの補足、そしてある場合は代替しているというのがイスラエルの特徴である。

3. 民間社会福祉の組織構造

民間社会福祉組織の組織構造の検討を行っている第Ⅱ部では、政府をはじめ他の社会福祉供給の主体と比較しながら民間社会福祉の組織構造の特徴を明らかにするとともに、4カ国のデータを素材としながら、民間社会福祉組織の3つの重要な内部構造の構成要素である組織の規模、組織の制度化(formalisation)の程度、専門職化の程度などについて検討を行い、さらに組織運営と政策決定の機構の比較分析が試みられる。またいうまでもなく民間社会福祉組織にとって財源調達の問題は最大の課題であるから、そのありかたの検討と、とりわけ政府支出等の公的な財源とのかかわりについて論じられる。

民間社会福祉組織の特徴点は他のフォーマルな組織と比べると組織目標があいまいなところが多いこと、その構成の要素が人間そのものであること、クライアントとの関係調整というあまり明確でない技術に基づく専門職に依存していること、また組織効率を計るのに適正な尺度を欠いていること等が指摘できる。

このような特徴は民間社会福祉組織の形態の多様性に基づくところが多い。組織規模についてもイギリスが組織規模がかなり大きいほかは大小まちまちである。制度化(formalisation)の程度をスタッフの任用システム、サービス提供の要綱の整備等組織規範が明示的に定められているかどうかをみると、イギリスなどに比べ、オランダ、アメ

リカなどがはるかに制度整備が進んでいる。それは特に財務関係に顕著で、これは政府の補助金受け入れのために資格要件を設けているからである。しかし全体としてビジネス型の管理方式の欠如がみられる。有資格のソーシャル・ワーカーやメディカル、パラメディカルの専門職の雇用が近年特に進んできているのは各国共通の現象である。

組織運営の要をなす理事会組織について、その政策形成のスタイルは大きく権力が個人に集中しているタイプと、専門職が実質的な権限を握るタイプと、権力が分散し専門職の力も強くないタイプに分けることができる。これはまたサービスの利用者の組織への参加度ともおおいに関連がある。

資金調達について、寄付の割合が高いのはイスラエルで6割強が平均、次いでアメリカで約4割、そしてイギリス、オランダで3割前後である。近年の大きな特徴は、資金調達の統合化が進んでいることで寄付金の調達の連合組織がつくられ大きな役割を果たしている。特に直接サービスより資金調達を目的とした財団の結成がみられる。またアメリカではGNPの2パーセントが寄付といわれるが、イギリスでは0.5パーセントにすぎず、この差は双方の寄付への税制の違いによるとされる。

民間社会福祉への政府資金の投入のパターンは各国で異なる。アメリカにおいては政府が支出する社会福祉サービスの3分の1は民間社会福祉組織のサービスを契約に基づいて購入するという形で政府資金が流入している。オランダでは政府の補助金が一般会計および社会保険支払を通じて流入し、民間社会福祉組織の収入の9割を賄う。イギリス、イスラエルでは政府補助は組織の収入の赤字の補填程度である。

民間社会福祉への政府資金の投入は民間社会福祉の成り立ち、各国の政治風土、市民文化また歴史的事情により多様でありうるが、その利害得失の検討も重要な課題であろう。

4. 民間社会福祉の役割とその将来

民間社会福祉の組織上の役割は、すでにはじめのところで触れておいたように4つの働きをあげ

ることができるが、これらの役割の意義がそれぞれの国の比較を交えながら明らかにされる。

第1は先駆者ないしサービスの開拓者としての役割である。民間社会福祉組織はサービス開発の開拓者として政府の施策に採択される道を切り開くのが主要な役割であるという考え方は長い間強く強調されてきたところである。ベヴァリッジ卿もこのような見方を強調していたし、イギリスにおいては特に19世紀から20世紀にかけての障害関係の民間社会福祉組織の活動をみれば、そのことは歴史的事実として明らかである。しかしこのような民間の創意が政府によって採択されるというのは、もはや古典的なものの見方にすぎない。確かにイギリスはこのような道を辿って法に基づく対人社会サービスの体系が形成されてきたといえるが、アメリカをみると政府がサービス提供に責任をもつということはイギリスに比べはるかに遅く、そのため政府はその財政的責任をもつがサービスの実施は民間社会福祉組織に委ねるという形態をとることが多い。そこではこの民間の先駆性というのは違うあらわれ方をせざるをえない。

オランダにおいては民間社会福祉組織がむしろサービスの一線であるから新しい創意は政府ではなく他の民間社会福祉組織への普及という形式をとる。イスラエルにおいても似たような事情である。しかも現実の民間社会福祉組織における新企画の導入とその結果の分析によっても、この先駆者の役割というのは必ずしも明らかではないのである。

第2はボランティア志向という価値の擁護者の役割である。民間社会福祉が期待されるのはボランティアが体現している個人および社会的価値を具体的に表現する場と機会を提供し、擁護するという点にある。これらの価値には愛他主義、社会的統合、民主的な集会的行為、自助、多元主義、そして諸社会サービスを人間的な温もりのあるものにするというようなことである。いくつかの資料から推定するとイギリスやアメリカ、オランダにおけるなんらかのボランティア活動への参加人口は16歳以上人口の15～25パーセントに及ぶ。

特にイギリス、アメリカでは70年代にボランテ

ィア活動志向の大きな復活現象がみられた。これは高度産業社会におけるレジャーの増大と生活水準の向上と、市民参加のノルム(規範)の普及によるものである。しかも新しい動きとして公共部門がボランティアを受け入れたり、また司法において罰則の代わりにボランティア・コミュニティサービスへの参加を行わせるようになったこと、また新しいボランティア組織としての自助に基づく同輩集団的なものが伝統的なボランティア組織に加わるようになってきたこと等があげられる。そのような意味では民間社会福祉組織が唯一のボランティア活動の場でも補充組織でもなくなっている。このことは特にイギリスやアメリカであてはまる。もちろん民間社会福祉組織においても資金調達活動や直接サービスに多くのボランティアが活動しているが、大きな問題は専任スタッフとの関係がある。

ティトマスが注意を喚起したように、福祉国家的状況は他者に対し非貨幣的な形態で行うモラルに基づいた愛他的な行動の機会を減少させてきており、またボランティア活動志向は、国家機能のみが現代社会において人々の安定や自足やケアへの期待を満たすものではないという価値に基づいているのである。

第3に民間社会福祉組織は福祉政策が人間的で進歩的なものになるよう絶えざる働きかけを行うという役割があると考えられてきた。多元社会のなかで、ボランティアな組織が市民と国家の間の媒介となって活動するという見方である。民間非営利機関についての膨大な報告をまとめたアメリカの Filer 委員会も、民間非営利組織の最も重要で、また効果的な機能は、政府を監視し、影響力を行使することであるという見解を示している。

公的責任の拡大のなかで、社会サービスが複雑な官僚機構によって担われるようになるにつれ、サービスの改善の提起者とサービス利用者のアドボカシー(代弁、弁護)の役割はますます重要になってきている。立法および法運用への問題提起、政府のサービス計画の改善、民間社会福祉への政府資金の確保、クライアントのサービス受給権の確保といったことがアドボカシーの主内容である

が、国によってそれぞれ活動のタイプに差異はみられるものの民間社会福祉組織の主要な任務として取り組まれている。

第4の役割はサービス提供者としての役割である。民間社会福祉のサービス提供は、それが実施される場合、先駆的に実施されたものが他の民間組織に採択される場合、政府の施策に移管される場合、そしてサービス実施が中止される場合のほか、民間社会福祉組織がサービスの提供を継続する場合、次の3つの類型に分けられる。第1に民間社会福祉のみがサービス提供者で他に競合的なサービス提供がない場合である。各国で(もちろんオランダでは全面的に)いくつかのサービスが民間者のみによって担われている。しかし一般的にいうならば、これらのサービスが持続することは少ない。もし政府がそれを採択するならば、それは政府の手でより普遍的なサービスへと展開する。また民間社会福祉組織の手で継続されるとすれば、それは政府の財政的支援を前提とする。

第2は民間社会福祉組織が政府の提供するサービスとは別の種類のサービスによって政府のサービス供給の補完をする場合である。これは政府サービスと質の異なるサービスを提供するという点が重要である。

第3は民間社会福祉組織のサービスが政府のサービスと類似のサービスを行い、政府サービスに代替したり、選択肢となる場合である。これは政府サービスの補足の役割を果たすことを意味する。

民間社会福祉のサービス提供者としての役割について従来、先駆的役割とか、ギャップを埋めるとか、あるいはあいまいなパートナーシップとかいう表現が用いられてきたが、このような表現では政府、民間社会福祉に加えて、インフォーマルなニード充足組織から市場や企業、組合まで含む現代における多様なニード充足組織の相互関連を明らかにするには不十分となっている。そこでこれらの組織間の関連分析にも用いることのできる広い視野のうえで、公私関係の枠組みを探る作業が必要である。

民間社会福祉組織は国や時代によってそれぞれ重点のおき方は異なるが、先にあげたような4つ

の役割を果たしてきた。これは今後環境の変化に応じてそのありようは変化していくものの民間社会福祉の使命とその存在価値を示すものである。一方、民間社会福祉組織の固有の問題としてはその制度化に伴う官僚制化の逆機能化の問題、目的と手段の混同による組織目標の偏奇、少数支配による組織の硬直化、責任性の欠如や運営の一貫性のなさ等の組織の有効性の欠如等があげられる。これらの欠点を克服するためには組織内の民主主義の徹底、責任性 (accountability) の確保、組織管理における合理性の徹底等への方策が重要である。

今日、福祉国家の危機のなかでイデオロギー的論議がやかましいが、今後の民間社会福祉と政府の望ましい関係を探ることこそ喫緊の課題である。ありうべき将来の社会福祉供給の主体間の関係は次のような5つのモデルを設定できる。

第1、最も極端なモデルとしては国有化 (nationalization) がある。これは実際にカナダのケベックで実施された。この経験を参照するならば、決して望ましい選択肢ではないと思われる。

第2にイギリスに代表される政府の運営というモデルがある。政府しか普遍的で公平かつ責任性を担保し権利に対応することのできる包括的な対人社会サービスを組織し運営できないとする見解である。そこでは民間社会福祉組織は阻害要件と見なされる。

第3の極端なモデルは再民間化 (reprivatization) である。新保守派によって推奨される方法の1つであるが、ここでは民間とは営利組織を意味し、企業がサービス供給に参入することを意味する。アメリカでは政府のサービス購入の対象となっているし、オランダでも社会支出の削減策としてこの方法が検討されたことがある。特に契約に基づくサービスの購入システムはこの傾向を促進するものであるが、社会サービスにおける市場原理の導入がなじむものか、すなわち社会サービスの調整機構としてふさわしいのか疑問の余地がおおいにある。

第4は民間社会福祉の助成強化 (empowerment) である。ここでは民間社会福祉はサービスの他の

手段の代替の役を果たす。ボランティアの強調と福祉国家体制への批判は国家によるサービスの代替としての民間社会福祉組織によるサービス提供を強調する。

第5のモデルは政府と民間のプラグマティックなパートナーシップというモデルである。民間社会福祉は補完的あるいは代替的な役割を果たす。そこでは政府は権利として包括的サービスの展開が目指されるが、その実際の運営においては各社会福祉の供給自体の状況によって柔軟なサービスシステムの形成が目標となる。

民間社会福祉の将来を考える場合、最も大きな問題は民間社会福祉組織の自律性と責任性をどう確保していくかという点にあると思われる。

5. 本書の評価と若干のコメント

近年いくつかの社会福祉の国際比較の試みが公刊されるようになってきた (その代表的なものは A. J. Kahn と S. B. Kamerman による *Social Services in International Perspective*, 1980 であろう)。しかしその試みはいずれも社会福祉の展開を政策ないし行政サービスの展開としてとらえることが多かったし、多くは各国における諸サービスの状況の断片的な羅列に終わることが多かったというのが正直な感想である。

社会福祉の制度・政策レベルの比較もまだまだ不十分な状況であり、特に日本の場合、部分的な各国の事情の断片的な紹介はあったにせよ、相対的に多くの研究が取り組まれていると思われる英語圏の国々や北欧諸国の社会福祉の叙述でさえ不十分な点が多いように思われる。ましてやフランス、イタリア、スペインのようなラテン系の諸国、そしてこの書物で取り上げられたオランダ、イスラエルまたドイツ、オーストリアその他の諸国について対人福祉サービスに焦点をあてた研究が不足、いやなきに等しいといってよい。この視野をさらに東欧圏、そしてアジア・アフリカにまで拡大するとすれば事態はさらに貧しいものとなる。

そのうえ、この著者が繰り返し指摘しているように社会福祉の発展を政府責任、公共責任の拡大

のみでとらえることが片手落ちであって、ソーシャル・ポリシーの側ではなく民間社会福祉の側からそれを辿ることの意義を認めるならば、そして今あげたいいくつかの国はそのような作業なしにはその国の社会福祉の理解は不可能であるが、研究の事情はさらに困難さを増すことになる。そのうえ、各国の事情の記述的研究のうえに分析的な比較という方法を加えることは研究上の困難が幾何級数的に増大することを意味する。

このような事情を考えると、このKramerの著書は研究上の困難な状況に対する挑戦として最大限の評価に値するように思う。特に、民間社会福祉の国際的な比較研究にあたって、比較のための枠組みの設定に意を払っているところが大きい貢献である。評者の整理でこの枠組みがうまく読者に伝えることができたかおぼつかないが、著者の試みを将来の研究の出発点に据えるだけのものであることはお伝えできたかと思う。

もちろん比較する国の選択、規準については問題なしとしない。たとえば宗教的な組織を中心として対人社会サービスが担われているドイツや先にあげたラテン系の諸国などが比較の視野にはいれば、さらに豊富な発見があったに違いない。

さらにこの枠組みで日本の民間社会福祉を分析するとどうということになるか。行政の優越と民間社会福祉の公的福祉供給システムへの組み込みによって特徴づけられる日本のシステムをどう評価すべきか、興味のある課題である。

周知のように、わが国においても近年の社会福祉の転換をふまえ、あらためて公私の機能分担論への関心が再び高まっている。それは在宅福祉サービスの展開等、新しい社会福祉の供給形態の発展を念頭においた供給組織論ともいうべき議論である（三浦文夫「社会福祉改革の戦略的課題」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』近刊参照。また小林良二「福祉政策における公私問題」1983, 東京都立大学『人文学報』はこの点を論じた好論文である）。

このような立場からあらためてKramerの業績を参照するならば興味のある分析がいたるところに見ることができる。この分析をふまえ、あらためて筆者の見解を示すことは別の機会に譲ることにしたい。

付 記

英米専門誌における本書の書評の掲載状況

(a) SOCIAL CASEWORK: *The Journal of Contemporary Social Work* (May 1982); Laurence D. Steinberg (University of California) による。

(b) SOCIAL WORK (Vol. 27, No. 5; September 1982); Robert Morris (Brandeis University) による。

(c) *Social Service Review* (Vol. 56, No. 3; September 1982); Malcom Bush (University of Chicago) による。

(d) *Journal of Social Policy* (Vol. 11, Part 4; October 1982); Andrew Rowe (Consultant in Government Affairs) による。

(たかはし・ひろし 社会保障研究所研究員)