

第6回 市民社会創造ラボ  
市民社会の再構築への取り組み  
英国ボランティアセクターの20年

2019年5月20日(月)

産業能率大学経営学部

中島 智人

# 「市民社会 (civil society)」とは

---

NCVO (2008)

- 人々が、自己や他者の生活にプラスの影響を与えるような場である
- 活発な市民社会は、コミュニティや人々に結束をもたらし、信頼と自信を醸成する  
また、参加を促進すること、政府に説明責任を果たさせること、世界の認識と理想についての話し合いの場を提供すること、を通して民主主義を強化する
- 市場および国家に対して均衡する勢力 (counter-balance) としての役割を果たす)

National Council for Voluntary Organisations (2008)

Civil Society: A Framework for Action

---

Centre for Civil Society (CCS), LSE (2002)

- 市民社会は、家族、国家、市場との間にあり、人々が共通利益の増進のために自発的共有するような、制度、組織、個人の空間である
- 市民社会という用語の学術史は、「市民権 (citizenship)」という概念と密接に絡み合っている  
それは、国家権力の制限、および市場経済の基礎および規制である  
国家と市場との緩衝地帯であり、それは国家と市場を監視し、過度に強大で支配的にならないようにする

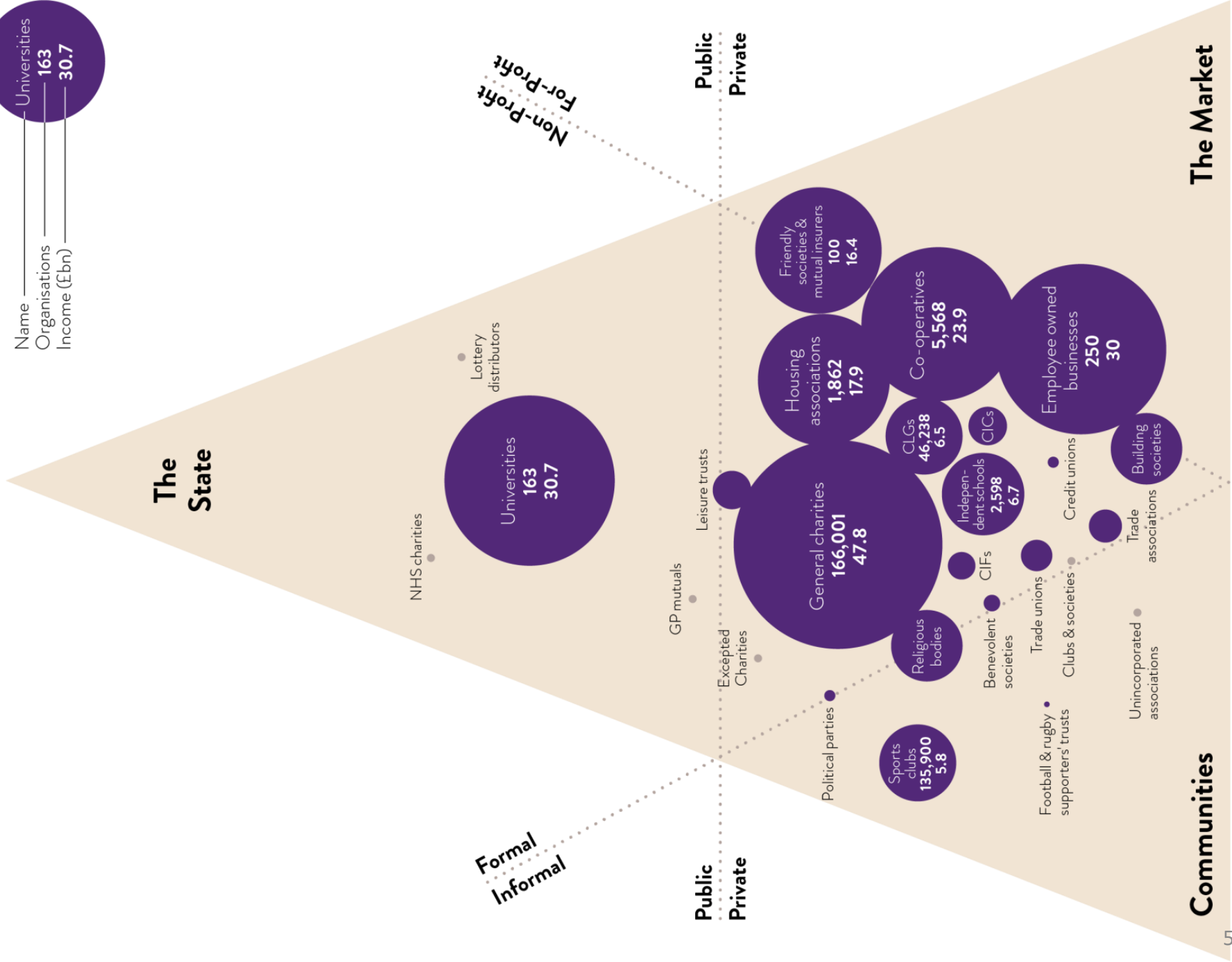
Anheier, H. and Carlson, L. (2002)

Civil Society: What it is, and how to measure it, CCS Briefing No3

---

## 清水幾太郎(1951)『市民社会』

- 市民社会という語は様々の意味に於いて仕様せられる。或るものは絶対主義国家それ自身にこの名称を与え、また他のものは国家を含む人間の共同生活をその歴史的発展に於いて捕らえて、これを市民社会と称している。併しながらこの語の最も普通の使用方法からすれば、前に見た如き絶対主義国家への対立に於いて且つそれからの解放を通じて自己を確立した近代の社会を指すべきである。
- 「市民社会は絶対主義国家との対立においてあらわれた共同生活の形態である。それはこの国家の内部から誕生したのであるが、成員たちの自由な活動が秩序づけられてひとつの世界となると信じられており、国家の統制を桎梏と感じた」(副田義也(1998))



# ボランティア活動 (voluntary action)

---

ウィリアム・ベヴァリッジ (1948)

- 全体主義社会では、市民による家庭外のいかなる活動も、それが活発に行われるとしても、国家によって管理され、あるいは統制されたものとなる。一方、家庭の外での活発で豊かなボランティア活動、それは個人、あるいは他の市民との協力によって行われる、自らの生活や仲間たちの生活を向上させるためのものであり、自由社会の特徴を表すものである。

Beveridge, W. (1948)

Voluntary Action: A Report on Methods of Social Action

- ボランティア (voluntary)
  - 自発的な、自ら進んで行う (←→ 強制的な : compulsory)
  - voluntarius (ラテン語) : 自由意志の

# ボランティア・セクター (voluntary sector)

---

- 社会的ニーズを満たす手段
  - 私的 (インフォーマル: informal) セクター: 私的な支援ネットワークとしての家族、友人、近隣
  - 市場 (market) セクター: 商業的、あるいは市場による供給システム
  - 国家 (statutory) セクター: 官製社会サービス
  - ボランティア・セクター

– ウォルフエンデン報告書 (1978)

The Future of Voluntary Organisations (Wolfenden Report)

\*「ボランティア・セクター」という言葉が初めて使われた報告書とされる

# 前史：国家－ボランティア・セクター関係

---

- 戦前－1940年代まで
  - － 相互理解を前提に国家とボランティア・セクターとはそれぞれ独立、国家とボランティア・セクターとによる「二元モデル」
  - － 「平行棒」と称される
- 1940年代・1950年代
  - － 福祉国家の成立、「国家支配モデル」、すなわち資金提供・サービス供給ともに国家が主導へ
  - － ボランティア・セクターは「格下のパートナー」に
- 1960年代・1970年代
  - － 引き続き「国家支配」ではあるものの、相互扶助、独自の情報提供・アドバイス、圧力団体活動など、ボランティア・セクターが新しい役割を見出す



- 
- 1980年代・1990年代
    - ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)
    - 福祉多元主義、エージェンシー化、サービス供給におけるNPOの「主流化」
    - 公共サービスの担い手として、NPOに多額の公的資金が流入
    - 「契約文化(contract culture)」、「危険なパートナーシップ」

# 1980年代におけるボランティア・セクターの成長

主要9チャリティ(ボランティア組織)の収入・職員数の変化(1976 vs 1987)

	Income (at 1976 prices)			No. of staff	
	1976 £000	1987 £000	% change	1976 N	1987 N
<b>Top nine charities</b>					
Cheshire Homes	6,662	10,939	+64	2,017	3,045
Invalid Children's Aid Association	773	1,203	+56	245	448
Jewish Blind Society	814	2,018	+148	65	238
Mencap	1,568	3,726	+138	343	776
National Society for Autistic Children	447	1,360	+204	158	358
Royal National Institute for the Blind	8,857	12,060	+36	1,595	1,700
Royal National Institute for the Deaf	1,500	2,292	+53	40	530
Shaftesbury Society	997	1,929	+93	390	650
Spastics Society	9,729	15,706	+61	1,874	3,000
<b>Total</b>	<b>31,307</b>	<b>51,233</b>	<b>+63</b>	<b>6,727</b>	<b>10,745</b>

Kramer, R. M. (1990) Change and continuity in British voluntary organisations, 1976 to 1988

# 効率性の精査 (efficiency scrutiny)

---

- 内務省ボランティア・サービス局
  - 政府からのボランティア・セクターへの資金提供、その種類、手続きが、を精査
  - 重要な視点としての「金額に見合う価値 (value for money)」
  - ボランティア・セクターは、政府の公共サービスを補完 (complement) するものであり、次の様な潜在能力を持っている、との前提
    1. 顧客への近接
    2. 新しいニーズに対する応答と革新
    3. 広範な分野での活動
    4. 政府よりも安いコストでの業務遂行
  - 「政府機関は、ボランティア・セクターの優位性を見極め、各機関の政策に則って計画立案の枠組みの中でボランティア・セクターへの資金提供を決定すべき」との指摘

Home Office (1990)

Efficiency Scrutiny of Government Funding of Voluntary Sector: Profiting from Partnership

# 契約文化 (contract culture)

---

- 契約文化の様相
  - 購買者と提供者との分離、提供者間の競争の促進、サービス提供の質・量の特定化と監視に向けた資金提供合意の公式化、消費者の権利と選択に対する強調
- 政府からの補助金 (grant aid) が契約 (contract) やサービス合意 (service agreement) にとって代わり、さらに、政府資金がより競争的になる
- 政府との契約の結果、ボランティア組織の公式化、官僚化、専門化、契約業務への過度の注力、アカウントビリティの複雑化が進み、また有給スタッフとボランティアとの齟齬が顕在化した
- 契約文化の影響
  - 信頼にもとづく関係の崩壊と官僚化をもたらす「公式化」
  - 測定が容易な結果のみが求められ、価値はあるものの測定困難な目に見えない成果がないがしろにされる「不適切な規制化」
  - ボランティアな貢献を疎外する「自律性の喪失・目標の歪曲」
  - 政府契約がリスクや正確なコストを反映しないことによる「財務の不安定化」

# ディーキン報告 (Deakin Report)

---

- 保守党政権下の1996年、NCVOに設置された民間の委員会「ボランティア・セクターの未来委員会」
- ボランティア・アクションを、「もっとも古い、人間の基本的な活動であり、自発的に集まった個人が、公益のために行う相互的な活動」とし、さらに「ボランティア・アクションは、孤立した活動ではなく、国家 (state) や企業 (市場: market) とのパートナーシップにおいて行われるものである」とした
- ボランティア・セクターの多様性と独立性の重要性を強調
- 「効率性の精査」にあるような一方的な政府・ボランティア・セクター関係を否定し、両者の新しいパートナーシップのあり方を主張
- 国家とボランティア・セクターとの関係は、保守党政権にみられるような政府機関主導による効率性や金額に見合う価値 (バリュー・フォー・マネー) によって決められるものではなく、双方の合意による共有価値にもとづいたものであるべきとし、後のコンパクト (Compact) の原型となる政府とボランティア・セクターとの「協定 (Concordat)」を発表

Commission on the Future of the Voluntary Sector (1998)  
Meeting Challenge of Change: Voluntary Action into the 21<sup>st</sup> Century

# 1998年コンパクト(Compact)(オリジナル・コンパクト)

---

- 背景
  - (保守党政権下での)政府とボランティア・セクターとの相互不理解
  - 政府のイニシアティブによる、ボランティア・セクターへの資金流入
  - 政府内におけるボランティア・セクターへの対応の不統一
- 政府とボランティア・セクターとの関係にかかわる法的拘束力のない覚書、両者の関係の一般的な枠組みを示す
- ボランティア・セクターを「民主的で包摂的な社会を構築する上で基礎となるもの」と評価
- 「共有された価値と相互尊重にもとづくパートナーシップの新しいアプローチ」
- 政府とボランティア・セクターとの関係を、「契約文化(contract culture)」から「パートナーシップ文化(partnership culture)」への変容を目指す
- 「共有ビジョン」(shared vision)、「共有原則」(shared principles)、「行動規範」(code of good practice)

Home Office (1998)

Compact: Working Together Better Together

- 「共有原則」

1. 民主的社会の本質としてのボランティア活動
2. 健全な社会の基礎としての独立かつ多様なボランティア・コミュニティ・セクター
3. 公共サービスの開発と供給における、政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの異なるが補完的 (distinct but complementary) 役割
4. 共通目的に対するパートナーシップの付加価値の認識、意見聴取 (consultation) の重要性
5. 政府とボランティア・コミュニティ・セクターとの異なるアカウンタビリティの認識
6. ボランティア・コミュニティ・セクターの政治的運動 (campaign) の権利
7. 政府によるボランティア・コミュニティ組織に対する資金提供の重要性
8. 機会均等の重要性の認識

- 「行動規範」として個別に制定された分野

- 「資金提供と(政府)調達」「ボランティア活動」「意見聴取と政策評価」「黒人少数民族(BME)団体」「コミュニティグループ」

# ブレア首相(当時)によるコンパクトへの前文

---

- 「政府とボランティア・コミュニティ・セクターとのコンパクトは、すべてのレベルにおける相互関係を規定する有効なフレームワークを提供するものである。コンパクトは、政府とセクターとが、公共政策および公共サービスを開発するうえで補完的な役割を果たすものと認識しており、また政府は、国民生活のすべての分野においてボランティア活動およびコミュニティ活動を推進する役割を担っているとするものである」
- 「ボランティア・コミュニティ組織の活動は、政府のミッションの中心に据えられている。ボランティア・コミュニティ組織は、個人がコミュニティの開発に貢献することを可能にする。それを通してボランティア・コミュニティ組織は、市民権を促進し、コミュニティ意識の再構築を助け、そしてわれわれが共有する目標である公正で包摂的な社会に対して極めて重要な貢献を行うのである」



## 2009年コンパクト (Refreshed Compact)

---

- 労働党・ブラウン首相(当時)による
- 7つの共有原則 (shared principles) :  
「尊重 (respect)」「誠実 (honesty)」「自律 (independence)」「多様性 (diversity)」「平等 (equality)」「市民のエンパワーメント (citizen empowerment)」「ボランティア活動 (volunteering)」
- 共有ビジョンは削除
- 行動規範を含め、ひとつの文書に
- 「政策展開への参画 (involving of policy development)」「資源割り当て (allocating resources)」「平等の推進 (advancing equality)」  
における政府およびサード・セクターのコミットメントを記述

Cabinet Office (2009)

The Compact on Relations between Government and the Third Sector  
in England

# 2010年コンパクト (Renewed Compact)

---

- 保守党・自由民主党連立政権キャメロン首相による
- 「共有ビジョン」「共有原則」とともに削除  
代わりに、政府と市民社会組織 (CSOs) とのパートナーシップにより達成すべき5つの「成果 (outcomes)」を列挙し、それぞれにおいて政府・市民社会組織が実行する事項を明記
- ここでいう市民社会組織には、チャリティ、社会的企業、ボランティア・グループ、コミュニティ・グループが含まれる
- 5つの成果 (outcomes)
  - ① 強力で多様な自立した市民社会
  - ② 政策、プログラム、公共サービスの効果的で透明なデザインと開発
  - ③ 責任のある高品位のプログラムとサービス
  - ④ プログラムやサービスの変更にかかわる明確な取り組む
  - ⑤ 平等かつ公正な社会

Cabinet Office (2010)

The Compact

# コンパクトの評価

---

- 2011年3月末で廃止された政府「コンパクト委員会 (Commission for the Compact)」による最後の報告書、コンパクトを総括
- コンパクトは、当初の熱望・期待どおりの成果はあげておらず、現政権では、無視され消え去ることになると警鐘を鳴らす

## (原因の分析)

- 政府側の関心の希薄化
- 政府からの支援の限界、担当部署の変転
- ボランタリー・セクター側の資源の限界と支援の欠如
- コンパクト委員会の独立性への疑問
- コンパクトの維持・振興メカニズムの形骸化

Commission for the Compact (2011)

Use it or Lose it: A Summative Evaluation of the Compact

## 「第三の道」とボランティア・アクション

---

- 先進的な政治にとっての主要課題は、国家を、権限を付与する力 (enabling force) として活用することであり、効果的なコミュニティおよびボランティア組織を保護し、彼らが新しいニーズに立ち向かうために成長するのを奨励し、必要な場合はそれをパートナーシップによって行うことである。
- ボランティア組織 (voluntary organisations) やコミュニティ組織 (community organisations) は、コミュニティに住む人々が自らのコミュニティを発展させることを可能にし、市民権を促進し、コミュニティの意識を再構築し、政府の目的である包摂的な社会の創造に重要な貢献を果たしている。

Blair, T. (1998)

The Third Way: New Politics for the New Century

# 「第三の道」における国家と市民社会

---

- 政府は、市民社会における諸機関とのパートナーシップにより、コミュニティの再生や発展を促進することが可能である(ギデنز, 1998)
- かつて、左派は基本的にサード・セクターに対して懐疑的であった。サード・セクターは、しばしば素人的であり、また安定しない慈善的な衝動に依存している。したがって、政府や専門機関は、可能な限りサード・セクターにとって代わらなければならない、と考えられていた

しかし、サード・セクターは、公共サービスの供給における選択と、その応答性を提供することを可能にする。また、地域における市民文化を促進し、コミュニティの発展をかたちづくる。そのためには、サード・セクターは活動的であり、また起業家的である必要がある。社会起業家は、市民社会における極めて効果的な革新者となると同時に、経済発展にも貢献しうる存在である(ギデنز, 2000)

Giddens, A. (1998) *The Third Way*

Giddens, A. (2000) *The Third Way and Its Critique*

# 「第三の道」の価値

---

- RIO: Responsibility, Inclusion, Opportunity
- Responsibility: 責任
  - 責任なき権利の否認
  - 「個人は、国家に対する権利ばかりではなく、コミュニティにおける市民としての責任と義務を果たさなければならない」
- Inclusion: 包摂
  - 「新しい政治においては、平等は包摂(インクルージョン)、不平等は排除(エクスクルージョン)と定義される」(ギデンズ, 1998)
  - 社会的排除(ソーシャル・エクスクルージョン)への対応
- Opportunity: 機会
  - 機会の平等 (opportunity for all)  
≠結果の平等 (equality of outcome)

# 市民再生 (civil renewal) への取り組み

---

- 市民再生の必要性

- 現代社会では、市民が(家庭外の)社会生活から遠ざかっている、という前提であり、これは投票など政治参加から遠ざかり「公共」に対する意識が希薄すること、あるいはコミュニティへの帰属や一体性が損なわれること、につながる
- したがって、市民が自分たちの生活やコミュニティに影響を与える意思決定に参加すること、「公共」なものに対する信頼を回復すること、社会における一体感や「社会的包摂」を取り戻すこと、が重要とされる。

- 市民再生への取り組み

- 市民の活性化
- コミュニティの強化
- 公共的ニーズに合致したパートナーシップ

- 
- 市民の活性化 (active citizenship)
    - 市民が、コミュニティの課題の発見・解決や生活の質向上に向けた活動に取り組めるよう支援する
    - 生涯学習、ボランティア活動、(政治的過程への)市民参加
  - コミュニティの強化 (strengthen communities)
    - コミュニティが共有課題にむけて人々を結集し、団体をつくりそれを維持することを支援する
    - コミュニティの力量形成 (capacity building)、コミュニティの一体性の醸成、コミュニティの安全
  - 公共的ニーズに合致したパートナーシップ (partnership in meeting public needs)
    - 公的機関は、市民やコミュニティをより効果的に公共サービスの計画や提供の改善に向けた取り組みに参画させる



# 市民参加の二面性

---

- 「垂直的」参加 (civic participation)
  - 市民が、国・自治体の政治的意思決定にかかわる、ガバナンスへの参加
  - 例えば、イギリスにおける地域戦略パートナーシップ (LSP) という地域の公共サービスのための意思決定過程への参加や、政府・自治体の委員会への出席など
- 「水平的」参加 (civil participation)
  - 市民のコミュニティにおける自由な活動、政治的意思決定からは距離をおく
  - コミュニティの活動全般、地域における共助 (たすけあい) だけではなく、クラブ活動、余暇活動など、個人の自由な意志にもとづく活動
  - 社会関係資本 (ソーシャル・キャピタル) の醸成に重要
  - 「垂直的」参加の前提に
  - 放っておかれる権利 (right to be left alone)

# 政府・自治体の役割と協働

---

- 条件整備国家(enabling state)
  - 国家の役割は、市場や市民社会を機能するための条件整備
  - 基本的に、公共サービスにおいても、機会の均等、選択の自由が重視される
  - 国家(自治体)は、公共サービスを自分たちで供給するのではなく、市場や市民社会のサービス供給を促進し、そのサービスを購入する
- 二重の分権化(double devolution)
  - 「中央政府から地方自治体への分権化」にとどまらず、さらに、市民や地域社会への分権化へつなげる動き
  - 市民や地域社会が、生活に必要な公共サービスについての意思決定を行い、自分たちの生活をより豊かなものにする
  - 自治体の役割は、市民や地域社会の「エンパワメント」となる

# 労働政策への保守党からの批判

---

- パートナーではなく召使 (not partners but servants)
  - 信頼ではなく指導
  - 資金提供に伴う、詳細な契約条件の提示
  - チャリティの独立性への脅威との、チャリティ委員会からの警告
- ボランティア活動の締め出し (crowding out of voluntary action)
  - 寄付にとって代わる政府資金
  - 補助金から政府目的の達成のための委託契約にもとづく資金提供へ
  - 自らの優先順位をあきらめて政府資金を獲得するか、あるいは、必要な資金なしにそれを行うか
- 的外れな対応 (missing the point)
  - 公共サービスの提供におけるテンプレート(鋳型)アプローチ  
すなわち目標、指示、規制、査察体制、条件付き資金提供の強制
  - 官僚制、ボランティア活動における自由の剥奪

Conservatives (2008)

A Stronger Society: Voluntary Action in the 21<sup>st</sup> Century  
Policy Green paper No.5

# 「大きな社会」政策

---

- 「大きな社会」(Big Society)とは
  - より高いレベルの個人、専門家、市民および企業の責任が伴う社会
  - 課題を解決し、自分自身の生活やコミュニティの改善を行うために、人々が協力し合う社会
  - 進歩を導く力は、社会的責任であり国家による統制ではない社会
  - 大きな政府を否定し、個人やコミュニティに対してより大きな役割を期待
  - 同時に、個人やコミュニティが役割に見合った責任を果たすことも求める
  - より受益者に近い立場で、また低廉なコストでサービスを提供できるとされるボランティア・セクターは、政府の公共サービス改革を実現するための重要なパートナーと位置づけられる
- 主要課題
  1. コミュニティに対するより多くの権限付与
  2. コミュニティでの活動的な役割の奨励
  3. 中央政府から地方自治体への権限移譲
  4. 協同組合、共済組合、チャリティおよび社会的企業の支援
  5. 政府データの公表

# 「市民社会政策」の現在

---

- 2018年8月9日、政府（保守党政権）が、市民社会政策（civil society strategy）を発表  
<https://www.gov.uk/government/publications/civil-society-strategy-building-a-future-that-works-for-everyone>
- NCVOブログ  
<https://twitter.com/hashtag/CivilSocietyStrategy?src=hash>
- Twitter hashtag #CivilSocietyStreategy  
<https://twitter.com/hashtag/CivilSocietyStrategy?src=hash>

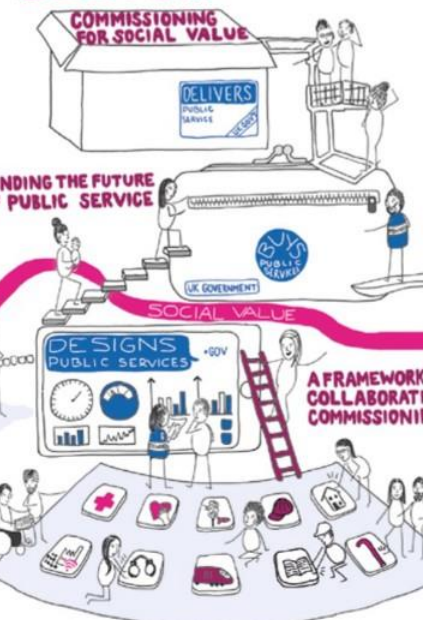
# THE CIVIL SOCIETY STRATEGY

**PEOPLE**  
ENABLING A LIFETIME OF CONTRIBUTION

**PLACE**  
EMPOWERMENT & INVESTMENT IN LOCAL COMMUNITIES



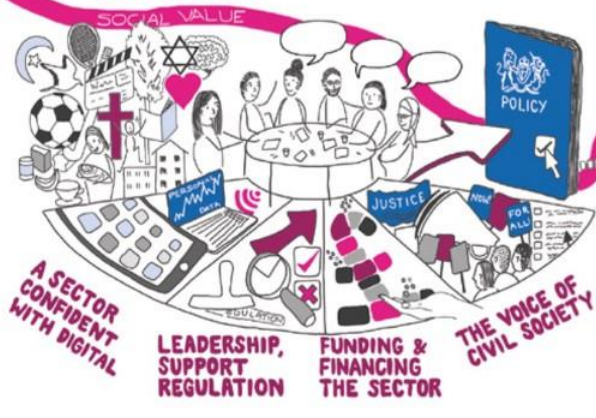
**THE PUBLIC SECTOR**  
ENSURING COLLABORATIVE COMMISSIONING



**THE PRIVATE SECTOR**  
PROMOTING BUSINESS, FINANCE & TECH FOR GOOD



**THE SOCIAL SECTOR**  
SUPPORTING CHARITIES & SOCIAL ENTERPRISES



PEOPLE IN CHARGE

A CONNECTED, RESOURCEFUL SOCIETY

OPPORTUNITIES FOR YOUNG PEOPLE

INCLUSION

EMPOWERMENT

INVESTMENT

FUNDING THE FUTURE OF PUBLIC SERVICE

A SECTOR CONFIDENT WITH DIGITAL

LEADERSHIP, SUPPORT REGULATION

FUNDING & FINANCING THE SECTOR

THE VOICE OF CIVIL SOCIETY

A FRAMEWORK FOR COLLABORATIVE COMMISSIONING

RESPONSIBLE BUSINESS

TECH FOR GOOD

FINANCE FOR GOOD

#CivilSocietyStrategy



@ZedPee

- 
- チャリティ法 (Charities Act 2011)  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25/contents/enacted>
  - チャリティ委員会 (Charity Commission)  
<https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission>
  - 市民社会局 (Office for Civil Society)  
<https://www.gov.uk/government/organisations/office-for-civil-society>
  - 市民社会局審議会 (Office for Civil Society Advisory Body)
  - 貴族院チャリティ特別委員会 (House of Lords Select Committee on Charities)  
<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/charities-committee/>
  - 超党派チャリティ・ボランティアグループ (All-party Parliamentary Group on Charities and Volunteering)  
<https://publications.parliament.uk/pa/cm/cmllparty/160316/charities-and-volunteering.htm>

- 
- 公益財団法人公益法人協会編(2015)『英国チャリティ:その変容と日本への示唆』(弘文堂)  
[http://www.kohokyo.or.jp/research/docs/uk-chousa\\_2015.pdf](http://www.kohokyo.or.jp/research/docs/uk-chousa_2015.pdf)
  - 岡村東洋光ほか編(2012)『英国福祉ボランティアの起源』(ミネルヴァ)  
<https://www.minervashobo.co.jp/book/b100069.html>
  - 坪郷實編(2015)『ソーシャル・キャピタル』(福祉+α)(ミネルヴァ)  
<https://www.minervashobo.co.jp/book/b199099.html>