

イギリス民間福祉活動の特徴と日本の地域福祉への活用について －高齢者支援の視点から－

菊池 信子

British private welfare activities and Application to Japan's Community Welfare

－from the Viewpoint of Social Work for the Elderly－

Nobuko KIKUCHI

要 旨

イギリス民間福祉活動の形態・位置づけ、実践をとおして、地域、地域住民の役割・捉え方を検討し、日本が切実に必要としている地域の住民組織化、住民力活用にむけて、示唆を得ることが目的である。具体的には、イギリス、ロンドンのトインビーホールの地域福祉活動を通して、日本への援用可能な部分について検討する。結果として、持続可能な地域の拠点、専門家、財源、毎日のプログラム活動の設定、それによる参加住民のアクセシビリティ、新たな地域住民への支援の観点として、地域性、住民の特性への深い理解とそのうえでのアプローチの必要が明確にされた。

キーワード：イギリス、民間福祉活動、トインビーホール、地域福祉、アウトリーチ、高齢者

はじめに

地域福祉における民間活動を考えるうえで、まず、日本では、岡村重夫（1970）が、早期に地域福祉を「コミュニティケア」「地域組織化」「予防的社会福祉」の3つに整理し、機能を明示している。続いて住民主体論、組織化に向け、社会福祉協議会を中心に、住民による地域活動の組織化・活性化・継続性の確保等の実践活動が進められている。以後、日本で地域福祉の推進には公私協働が不可欠であるとして、理論的展開としては、運動論的展開を標榜する右田紀久恵による自治型地域福祉、機能論的資源調整等の議論、大橋謙作によるコミュニティソーシャルワークの理論展開、それにもとづく実践展開が台頭してきている経緯がある。

このような理論、実践方法は、戦後アメリカGHQをとおして、社会福祉協議会の創設、ロスのコミュニティオーガニゼーション理論等の影響を受けて構築されているものの、その展開過程において、公私における「私」の役割の意義について、再検討の必要があると考えられる。それは、安上がり福祉ではない、地域の参加・活動の意義への位置づけを明確にし、地域のボトムアップによって、現代社会の生活課題に対応できる福祉のあり方が明確にされる必要があり、参加によって、参加者がwin-winの継続的で安心感のある生活を継続できるものとするからである。また、参加する地域住民は、新たに生活拠点を移してきた人々へどのようにアプローチするかを含めて考えていく必要がある。

そこで、地域福祉について、その源流国でもあり、早期に民間福祉活動に意味づけをしたイギリスの民間福祉活動について、民間ということについての意義・動向を探り、民間福祉活動の実例をとおして、現

代社会にどのように生かされているのかみていきたい。そこから日本が役立つ方法が見出せることが狙いである。

1 イギリス民間福祉活動の動向

イギリス民間福祉活動は、救貧法とCOSの対象の二分化時代に遡る長い歴史がある。政策的意味づけについての議論はあるものの、民間慈善（当時の表現・定義として）活動は、以後、COSとともにセツルメント等、世界で最初の民間福祉的活動の源流をもたらしてきた。

イギリス民間福祉活動は、ウルフenden・レポート（1978）（注1）において、福祉多元論について言及された際、民間部門はニーズに対応するための4つのシステムの1つでしかないことを認め、非営利部分の拡大は国家的供給の縮小を意味しないものである、としている。民間福祉活動は、むしろ、民間という中間機構という柔軟な性質に着目し、ニーズのある人々に、公行政が馴染みにくいところに介入できる、地域に不可欠な密着した活動の領域としての期待が込められているといえよう。

イギリスでは、これら民間福祉組織は、内務省下の法廷弁護士らによって構成されたCharity「チャリティ」に登録され、1977年には12万6千もの団体の登録がみられていた。

石村（2019）によれば、Charity についても、法人形態の分類からCharity、非Charityと分類され、法的位置づけをみていくと、個人、任意、信託、共済、法人、勅許上準拋法人（赤十字等）、有限会社、住宅信託組合等、分類は複雑である。（注2）

ブレア政権時には、「第三の道」構想のなかでコミュニティの創生に力が注ぐ方針を打ち出し、政府と第三（民間非営利公益）セクターとの間で戦略的なパートナーシップを組み、住民参加との協働に根ざした市民社会の構築を重要な政策課題とした。

上記のことから、民間福祉活動の位置を確認しておく。福祉には、公行政になじみにくい人々の生活に支援的に関わる部分（領域）があり、民間福祉活動の必要性・意義があるという点である。

この政策課題を実現するために、1997年12月に、内閣府（Cabinet Office）に、第三セクター局（Office of the Third Sector）や社会的排除対策班（Social Exclusion Unit）を設け、2002年9月25日に、首相直属の戦略班（Strategy Unit）が、チャリティを含む広範な非営利セクター改革についての方向性を示した報告書『民間活力、公益増進：チャリティおよび広範な非営利部門のレビュー（Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not-For-Profit Sector）』（以下『民間活力、公益増進案』、『戦略室三セクター改革案』という。）を首相に答申し、これを内閣府が公表した。

その後、労働党政権は、第三セクターの関する公開諮問／意見公開（Public consultations）を繰り返して実施した。民間からさまざまな意見を聴取し、内閣府は、2006年12月に中間報告書『社会的・経済的創生の向けての第三セクターの将来的役割・中間報告（The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Interim Report）』を公表している。

2007年7月には、最終報告書『社会的・経済的創生の向けての第三セクターの将来的役割・最終報告（The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration: Final Report）』（以下『第三セクターの将来的役割・最終報告』という。）と題した「第三セクター・レビュー（Third Sector Review）」を公表している。

こうした一連の経緯を経て、「社会的起業（Social Enterprise）」構想や、その核となる「コミュニティ益増進組合（ベンコム／BenComs=Community Benefit Societies）」や「コミュニティ益会社（CIC=community interest company）」という新たな認定・登録法人制度、さらには新「公益法人（CIO=charitable incorporated organisations）」制度の創設などを実現するための立法化に動き出した。こ

れら一連の立法を行った後、ブレア政権および後継のブラウン政権は、関係政令（規則）の制定・公布・施行ができたものから次々と実施して行った（注3）という経緯がある。

この経緯から実践されるcharityは、公私協働のパートナーであり、先駆的活動体であり、アントレプレナー的役割まで果たす広がりをもっているといえる。ここでの重要なポイントとしては、安定的持続的な基盤との関連、実践力の継続性、パートナーシップと協働に関する点等が挙げられよう。この実際について、活動例を挙げ、実践の実態に迫りたい。

2 現在のトインビーホールの活動の一部から

トインビーホールは、1884年にバーネット夫妻によってイングランド教区の教会に設立され、貧困問題に対峙してきた。トインビーホールの来訪者であるジェーン・アダムス、クレメント・アトリー、ウィリアム・ベバリッジ等が、後に革新的社会改革を遂行しており、イーストエンドの地元の多くの人々には、トインビーホールからの深いインパクトと支援によって密接な関係が築かれている。1898年には、無料のリーガルアドバイスセンターが設置され、現在に至っている。以後、賃借人保護委員会、ホワイトチャペルギャラリーによるホワイトチャペル地区の芸術推進、子ども向け劇場、1977年以降にはベンガル移民に対する健康助言、文化活動が開始されている。この間、子ども裁判所（Juvenile Court）、Child Poverty Action Group（CAPG）が設置されている。

トインビーホールは、2018年秋に改装となり、道を隔てて2か所の活動拠点を持している。創設当初からのレンガ造りの玄関、ホールの外観、時計塔、ホール内部、セッター・レジデントの居室等の一部は保存され、当時にタイムスリップしたかのような歴史的空間を保存・維持し、これまでに訪問した著名人の名前をホールの演台枠に刻み、その時代ごとの歴史的役割を伝えている。

併せて改装とともに、まったく新しい現代アートの感覚を取り入れたガラス張り床への描画、快適で十分な採光に配慮したアクティビティセンターを建設し、ホワイトチャペル地区の拠点コミュニティセンターと1つとしても、重要な役割を果たしている。アートに関しては、バーネットの妻ヘンリエッタが、トインビーホール開設直後から、貧しい人々の人生を豊かにするため、豊かなウエストエンドに住む友人から絵画を借りて「バーネットコミュニティアート展覧会」を開催し、ホワイトチャペル・アート・ギャラリーの設立に至り、現在も継続されているという。（注4）直接的な生活ニーズとともに、人々のトータルなQOLの向上の発想は、創設者バーネット夫人・ヘンリエッタの時代から脈々と続いていることが伺える。

トインビーホールの現在の機能に至る歴史的精査については、別に譲り、本論では、ロンドン・インナーシティに位置するTower Hamlets Borough（タワーハムレッツ地区）内の、ホワイトチャペル地区・Spitalfields & Banglatownに位置し、当該地域の管轄センターとなっているコミュニティセンターの1つとしての、トインビーホールの、地域特性に合わせた活動を展開の一部について、つぎに触れる。とくに民間組織としてのニーズの発掘、サービス展開について焦点を当てる。



改装されたトインビーホール



創設当初からのホール入り口

3 トインビーホールを拠点とするLinkAge Plus の活動から

タワーハムレッツには、トインビーホールを初め、合計5つのコミュニティセンターがTower Hamlets Clinical Commissioning Group を編成し、LinkAge Plus（リンケージ・プラス）の活動を行っている。このサービスは、高齢者への輝かしい未来のために、という副題がつけられたサービスである。アウトリーチワーカーによる訪問サービス、ワンストップショップ、彼らが興味あることを見いだせるように機会を提供する、というものである。

例示として、

69歳、女性：友人を見つけ、知り合いになり、知的会話を楽しんでいる。

71歳、女性：リンケージプラスに参加してから、かつてできないことができるようになっていく。

84歳、女性：活動やサポートの種類は多く、素晴らしいものである。

79歳、男性：友人ができ、活動を続けられるリンケージプラスは、有益である。

これらのサービスは、50歳以上ならだれでも受けられる。

55歳 男性：このサービスで受けた助言と支援は本当に有益です。

上記のような利用者の声がリーフレットに掲載されている。リーフレットにはつぎの案内が掲載されている。

個別訪問あるいはカフェのような便利な場所での面談が可能
利益、経済的マネジメントに関する助言
地域でのことを声にして話してみること
パソコン等IT等自分に合った技術習得ができること
コーヒーモーニング、ティークラブといった社会活動
地域でできるフィットネス（座ったままで、散歩のグループなど）
歌、芸術、地区の博物館やギャラリーへの外出の拠点としての支援（注5）

これらのサービスは、新しく建設された現代建築のトインビーホールで月曜日から土曜日まで、毎日のプログラムに組み込まれている。これらのプログラムは無料である。内容によっては、例えばヨガ講師が入ったり、伴奏のピアニストが入ることがある。そういった費用は、ボランティアの場合、有料の場合には民間組織としてのトインビーホールが受けている補助金、民間の寄付金、また、場所（会場）貸しの賃借料等で十分に賄えており、持続可能だというのである。また、5種類の無料相談活動を実施している。法律相談、債務・金銭相談、出張相談、福祉給付相談、がん患者へのマクミラン給付（自治体に連絡し、所得補完できるよう、また福祉の権利サービスも実施）である。

トインビーホールの財政規模に関しては、年間約9億円であり、事業収入が3／4、不動産投資9％、支出は、8割以上がサービス経費であり、年間延べ400人のボランティアを抱えている。（注6）

このような安定した財源環境のなか、2019年2月現在の最新のプログラムとして、担当のワーカー、サイモンは、PAR リサーチ・プロジェクトを立ち上げている。サイモンによれば、新しい革新的コネクティングプロジェクトを着手し、地域内で孤立化する高齢者に繋がりを作る支援を行うものだという。人によって、電話、メール、手紙、どのような手段でも活用し、買い物、関心ある場所に結びつけられるようにするサポートを実施するというものである。パキスタンからの移民が多くイスラム教徒の住民も多い地域である。生活文化の違い、言語の違い、所得格差等、単に解消を考えるとより、共存するための方策が必要な地域ともいえる。（注7）困難への対処とともに、健康、芸術という共通の関心事を糸口として、人々の繋がりを構築しようとする地域の特性を基盤とした挑戦がみられる。

タワーハムレッツに関し、ベンガジと呼ばれるパキスタン系の移民は4割程度を占め、低所得層であって賃貸住居に生活する人は地区全体の3～4割、失業率もロンドン5地区のなかで最悪である。（注8）このような状況は、福祉給付からの排除に繋がることがあり、健康悪化、DV、低学力、高齢者の孤立、アルコール依存といった困難を高めているという。（注9）

このような困難に対し公的な各種福祉サービスが必須であることはいうまでもないが、前出のトインビーホールのワーカー、サイモンによるアウトリーチ活動は、地域内の特性を念頭ににした困難緩和策的機能を有し、オープンなスタイルのアウトリーチを展開しニーズ発掘を実施しており、重要かつ柔軟な民間活動の機能を担っているとみることができよう。

4 日本の新しい総合事業等地域福祉への活動展開への示唆

上述のトインビーホールでの地域支援の実践例の提示は、現在日本の介護保険制度が公私協働、地域包括ケアシステムをキャッチフレーズに展開するうえで、一定の示唆を与えるものと考えられる。

本論では、トインビーホールの活動を素材として検討してきたが、たとえばイギリス中央北部に位置する鉄鋼の街、シェフィールド市では、市の社会サービス部はボランティア組織・機関と協働体制を採っている。1例として、全国組織であるボランティア・サービス協会（NAVCA：National Association for Voluntary and Community Action）の傘下組織、ボランティア・サービス協会（CVS：Council for Voluntary Service）等と連携し、高齢者の買い物・通院の付き添い、屋内の家具の移動、食事を作り昼食をともにする、電話で安否確認を行う、といった活動は、犯罪歴等のチェックをパスしたボランティア登録者が行っている。ボランティアは、具体的な活動をする少し前に、CVSから訓練やサポートが提供される。市では、他のボランティア組織とも連携し、公私協働体制を採っている。（注10）

日本の介護保険の持続可能な運用、地域住民の組織化による公私の支援体制づくり等を念頭に、地域包括支援センター、社会福祉協議会では、多くが協議体の役割を引き受け、地域の住民組織化活動を重要課題にしている。ここでの困難さは、参加する住民の把握と参加者増加対策、地域活動の持続性にある。

介護保険制度の基本枠は、公的責任、共同連帯、参加、当事者の主体性であるが、当初の枠組みにおいては、ケアマネジメントにみる公的な対応の態勢、公的にメニュー化されたサービスのパッケージであり、住民による民間活動によるサービスは、当初明確な位置づけになっていなかった点がある。

今や、介護支援専門員の役割には、介護保険の制度化されたサービス以外の地域の資源の取り込み等にも目やりし、とくに地域包括支援センターの主任介護支援専門員はインフォーマルな資源の質・量の確保、改善まで提案する役割が課せられている。

そこで、地域包括支援センターは、社会福祉協議会等が多く担っている協議体等とともに地域住民の支援の介護予防的組織化を重要課題とすることになり、また、介護保険制度における訪問介護や通所介護に住民組織の活動を組み合わせる方式が導入されたこともあり、これらのサービスとの関連から住民組織による活動の創生を必要とする状況に追い込まれているともいえよう。

一方、高齢化が進行し、日中地域活動できる住民を得にくい地域社会という環境条件のもと、どのように地域に根ざした住民を把握し、取り込み、彼らが主体的に取り組みたいという活動や支援体制が構築できるのか、課題は山積している。まずは、地域は、住民にとってwin-winの魅力的な地域なのか、人間として住民が地域に期待されるQOLが充実しているところなのか、問われる。その条件下で、初めて、人々は、ここで何かしたい、交流したい、役立ちたいというモラル意識が生まれ、高まっていくものと考えられる。その内容は個別に異なるものであろうし、それらの多様な個別ニーズを充足させることは、公的な観点のみからの体制、サービス内容では行き届かないといわざるをえない。

当初からウルフェンデン・リポートの段階で既に明示されている民間活動の意義と役割について、民間による固有の領域、特性の理解と整理が必要で、その上で、日本の地域福祉活動への応用が、ここで明確に必要なと考えられる。

大橋謙作（2014）は、ケアリングコミュニティという表現を用い、意識的に活動する住民による新しい地域づくりの再構築が必要であり、そのためには、行政と住民の協働を媒介するコミュニティソーシャルワーク機能がもためられている（注11）と論じている。

渋谷篤夫（2013）は、社会資源の種類について試案の図を提示している（注12）。そこには、制度サービス、非制度定型サービス、準定型サービス、住民・ボランティア対応、といった社会資源の開発が示されている。ニーズに対応して、コミュニティソーシャルワーカーや民生委員が個別対応を通して、これら

の資源調整（開発）を推進していく形である。開発されていく資源は、社会福祉協議会や地域包括支援センターを拠点とするとは限らず、地域の民家・空き家、小学校の空き教室などが活用される場合がある。

いずれにしても、地域の拠点があること、専門家が配置されていること、持続可能なことが必要要件であるといえよう。これについて、日本では、社会福祉協議会、地域包括支援センターは、この要件を満たしているが、トインビーホールにみられる機能と、明白な相違点がある。

それは、地域の拠点には、日々人々が訪れ、それぞれの目的に応じた個別活動・集合体での活動が可能な拠点機能の条件整備である。トインビーホールが、毎日住民向けプログラムを提示していることは、いつでも行けるというアクセシビリティの観点から重要である。また、トインビーホールの財源の豊富さと併せて毎日開催できるという持続可能要件が満たされていくことになる。

5 おわりに

上述のことから、日本で人々が住み慣れた地域でどのような健康状態、経済状態等の生活上の変化を経験しようとも、自分の生きられる場所として、地域の存在は重要である。高齢化、あるいは心身状況の変化によって、生活拠点を変えようとする人は多いのが現状である。

一体、地域とは何なのか、それらの人々が人生という時間とともに構成してきた、これからも構成し続ける生（なま）のその人たちの場、ものである。生活文化・風習、長く伝承される地域固有の祭りや決め事などをも含めて地域理解、地域アセスメントが必要になる。現在、高齢期にある人々は、長期化する老後の最終の住み家として、有料老人ホームを探し、安心した終末に備えようとする動きが盛んになってきている。介護保険制度の特養の入所要件が要介護3以上になり、一部負担の割合が1割から2割、3割と上昇しており、ウェイティング・リストの人数を考えると、上述の傾向は、人々にとって現実的な選択肢になっている。

ここにおいて、新しい居住の場を得て、地域性の理解や適応等について、その時点から再出発することになる。地域に根づき、地域の一員を構成し、生活・文化の共通性を取り込み、参加、活動するという時間、人間関係の構築といった、個々の人を取り巻く環境の構築は欠落しがちになり、それを埋める新たな別の支援が必要になることがみえてくる。

トインビーホールにおいては、移民が多く、出身国・地域の生活や食の文化、宗教、風習を否定せずインクルードし、アウトリーチする視点、方法の柔軟性は、日本において、上述の高齢期の生活拠点を変えた人々に対する支援として、示唆が得られる点といえよう。

有料老人ホーム・ケアハウス等には元気高齢者も多い。新しい住まいが立地する地域と、人々にすでに構築された風習、生活文化を尊重した新たな地域生活への適応支援について検討することは、地域の住民組織化のもう一つの必要性であり、ホーム入所者として施設内で配慮を完結するものではないことを認識する必要があるだろう。

どのような組織体がどのようなノウハウをもち、地域のネットワークに位置づけられ、上述のような新たな住民のwin-winの参加・組織化が推進できるのかが問われているといえよう。いずれにしても、新しい社会資源との連携や身近かな人々とのつながりには、民間の固有性を活かした活動からの働きかけが鍵になると考えられる。

引用文献

(注1) ノーマン・ジョンソン著、田端光美監訳「イギリスの民間社会福祉活動」、全社協、1989、pp. 42-45.

- (注2) 石村耕治「イギリスのチャリティと非営利団体制度改革に伴う法制の変容」白鷗法学 第21巻2号(通巻第44号)(2015) pp. 66-69.
- (注3) 前掲論文pp. 69-74.
- (注4) 山崎亮「トインビーホールとハムステッド田園郊外 ヘンリエッタ・バーネット の社会改良運動」、BIOCITY 64、studio-L + 山崎亮、2015.10.10, p28.
- (注5) NHS Tower Hamlets Clinical Commissioning Group Link Ageplus linkageplus.co.uk.パンフレット
- (注6) 進藤 兵「英国における社会的包摂と政治についての一考察 -2015調査をふまえて-」、三田学会雑誌、109巻1号、2016、4. pp.126.
- (注7) Simon Etter 'PAR Research Project', Toynbee Hall,2018,12,04.
- (注8) 進藤 兵「英国における社会的包摂と政治についての一考察 -2015調査をふまえて-」、三田学会雑誌、109巻1号、2016、4. pp.123-124.
- (注9) 前掲論文、pp.124-125.
- (注10) 佐藤康行・ピーター・マタンレ「イギリスにおける高齢者福祉 -シェフィールド市のボランティア組織の活動を中心に-」、『人文科学研究』、新潟大学人文学部、2011、pp.1-27. から、筆者抽出加工。
- (注11) 大橋謙作「序章 社会福祉におけるケアの思想とケアリングコミュニティの形成」、大橋謙作編著 講座ケア 新たな人間—社会像に向けて 第2巻『ケアとコミュニティ—福祉・地域・まちづくり—』、ミネルヴァ書房、2014、p.20.
- (注12) 渋谷篤夫「第Ⅲ部 これからの地域福祉の推進と社会資源開発」、コミュニティソーシャルワーク実践研究会編著『コミュニティソーシャルワークと社会資源開発』、コミュニティライフサポートセンター 発行、2013、p.61.

参考文献

- ・岡村重夫「地域福祉論」光文館、1970.