

シーボーム報告とその意味

(イギリス)



1965年12月、「イングランドとウェールズにおける、地方自治体の個別的な社会福祉事業 personal social service を調査し、より効果的な家庭福祉 family service を保証するためには、どのような改革が望ましいか」と諮問されたシーボーム委員会は、68年7月、報告書を提出した（報告書の要約は、「海外社会保障情報 No.5」参照）。

この報告書の趣旨は、現在、地方自治体の各部局で不統一に推進されている多種多様な社会福祉事業を、地域 community という基盤で、ある一つの統合された部局——社会福祉事業担当部局 social service department——において総括的に運営されるべきであるというものである。

この提案は、救貧法の終了以来の英国の社会事業の専門化・分化した発達に、正面から対峙するものである。また、この提案は、ベヴァリッジ以来、最も総合的・野心的な提案ともいえるもので、現在行なわれている教育、保健、住宅などの諸サービスを相互に統合し、家族や家族問題、それに対するケースワークといった個別的サービスの段階から地域全体のニーズの中で、社会事業の対象をとらえ、より広汎なソーシャルサービスを実施するよう提案している。

さらに、中央・地方レベルでの“社会福祉事業帝国 social service empire”建設を示唆しており、これまでいかなる公的な機関が描いてみた計画より野心的な展望をもつものとい

える。

しかし、この提案を実施するためには、多くの議論と、長期の訓練・組織づくりのための実験期間が必要となるだろう。だが、たとえば、この提案がその効果を十分にあげるためにはかなりの時間がかかるにしても、このシーボーム報告書が、イギリスの今後の動向に大きな影響を与える国家的ドキュメントであることは否めない。

地域社会

過去20年余り、細分化された社会事業サービスについて多くの提案がなされ、とくに最近、社会福祉事業の統一は強い世論となって成長してきている。シーボーム報告は、ただそれを表現することにとどまらず、それまでにない新鮮な考え方を提起している。注目すべき第145節は次のように指摘する。いくらかの社会福祉サービス——たとえば、妊婦と子どもに対するサービス・教育サービス——は人びとにとって利用しやすいものである。しかし、一般的に個別的な福祉サービスは、住民にとって制度の発見がむずかしく、内容

を理解することが困難である上に、その対象者がサービスを権利として受ける前には、その個人的な痛ましい事情を説明しなければならない。このような方法は変革される必要がある。

その場合、地域社会は新しいサービス施策にとって、今までよりずっと大きな役割を果たすようになるだろう。

また、新しい社会福祉事業担当部局は、地域社会のボランティアグループの関心と参加を必要とする。そこには、長い伝統をもつ慈恵的・相互扶助的な機関だけでなく、社会サービスを利用する人たちの代表や、サービスについての欠陥や新しい要求を指摘できる人たちも参加すべきである。

この新部局は、約10~12名のスタッフでチームを編成し、人口5~10万人の地域を担当することになる。彼らは、担当区域の福祉全般に責任をもつが、その業務を効果的に遂行するためには、完全な自由が保障されなければならない。

また、地域社会における保健サービスは、これまで以上に強化され、他の諸サービスと

効果的に結びつける必要がある。委員会は、妊婦と児童のための診療所 clinic は地域住民にとって最も理解されやすく受け入れやすいものだとしているが、これは、未来の社会福祉事業担当部の区域チーム area team の担当する地区範囲を示唆するものといえる。

指導と訓練

委員会は、この新しい部局の責任者は、卓越した行政手腕と社会事業の知識をもち、訓練と経験を積むべきだとしている。しかし、そのような人材は少ないし、また、現在では育成するための効果的的制度はない。そして、この問題を早期に解決しない限り、新しいサービス計画は成功しない。これが、委員会の報告の中で最も弱い部分である。

委員会は、人材養成のための機関の一つとして大学をあげているが、財政的に逼迫している大学がこの要請にこたえ得るだろうか。また、伝統的に使途が限られている大学補助委員会からの指定補助金の利用もむずかしい問題を含んでいる。さらに、この提案が委員会によって大学に強制されるとしたら、自

由な学問の場としての大学そのものから反撥を受けるだろう。

もし大学が委員会の要請にこたえようとするならば、大学はこの新しい分野における研究・教育を展開するための付属研究所を作らなければならない。大学がこの試みに失敗したときには、テクニカル・カレッジがその代役を務めることになるだろう。たしかに、テクニカル・カレッジは、地域社会のニードに対応しやすく、地域の発展と密接に係わってきている。しかし、このカレッジが、優秀な教授陣を補充し、新しい社会サービスの中心スタッフになるべき人材の養成機関となるためには、まだ多くの時間がかかるだろう。

権威と市民権

技術とヒューマニズムは社会事業家の仕事の源ともいえるものである。と同時に、社会事業家は、社会福祉の対象者にとってある種の権威をもつ。地域社会で社会事業家が、児童、精神障害者その他社会的弱者グループの保護をする場合、対象者はもちろん、その親、生計維持者、福祉の責任者たちに対しても権

威を必要とするだろう。

シーボームの提案は、彼らの権威を高め、その権威を公開の場で明らかにし、また権威を行使する方法については慎重に検討するよう指示している。これにより、無知、秘密、恥辱などの社会福祉サービスの隘路を打開できるとしている。

とくに、社会福祉事業担当部の実践部隊である区域チームに対しては、社会サービス委員会 *social service committee* によって適切な権能が委嘱される必要がある。

ところで、社会事業に携わるようになった人の大部分は、おそらく「良い仕事」をしたい、きびしい父親より優しい母親の役割を果たしたいという望みをもっている。これは権威の行使とは相入れないものである。一方、地域社会の人たちは、権威を振われることは好まない。

委員会は、この問題についても考えていた。その解決の一つの方法として、まず、地域社会の住民が、福祉サービスの内容について再検査を要求する権利をもつ必要がある。さらに、住民は、住民のもっている権利と、与え

られるべきサービスについて責任の所在をよく認識しておかなければならない。

もし、われわれがシーボームのこの提案を採用するとしたら、次のことが必要になるだろう。

① 有能な専門的アドバイザーをもつ社会福祉サービスの消費者 *consumer* を代表する機関

② 資産調査、住宅割当など社会福祉サービスに関係ある諸法律を利用するのは、住民の当然の権利であるという認識

③ 社会事業家の育成と権威の問題についての率直で建設的な分析

④ 社会事業家や他の公務員が彼らの義務を認識すること。それと同時に、彼らの遂行している政策や事業、また社会福祉サービスの隣接事業について、お互いに——ときには公開の場で——批判し、議論し合うこと

⑤ より効果的な法的援護サービス

いつこの提案を実施するか

政府は、これらの提案について決論を下す前に、広く意見を聞かなければならない。と

くに、これの反対意見として、現在進行中の地方自治体の機構に関する *Maud Commission* の研究結果を待つ必要がある。

社会福祉サービスを再組織するという原則は、すぐに決定した方がよい。しかし、それを実際に適用する前に、ある選ばれたパイロット地区において、このシーボームの提案を試みる機会をもつべきである。この計画には、調査官 *research worker*、社会事業家を育成する専門家、新制度を展開すべき行政官などが参加する。彼らは、計画の目的を明らかにし、実施した内容について適切な評価を下し、必要な費用を計算し、その結果を発表する。それによって、次に展開される国家的規模のプログラムに役立つことができるだろう。

また、現在教育科学省・地方教育当局・社会科学研究協議会などが協力して実施している教育的に優秀なパイロット地区計画の成果なども、この分野に応用できるだろう。

シーボーム委員会によって調査研究された複雑な分野——そこでは実施の方法や目的さえも不確かである——においては、正当な評

価を出すための計画された実験が、大規模な革新に先行すべきである。

そして、社会学者も、目的設定、政策作成、制限された資源の効果的活用方法の検討などの分野において、責任の一端を果たすよ

う認識する必要がある。

D. V. Donnison, *The Seebom Report and Its Implications, International Social Work*, Vol. 12, No. 2, 1969.

(根本嘉昭 全社協)

疾病中の労働者と賃金の継続

(西ドイツ)



ドイツでは、疾病中の賃金労働者に対して、賃金を引き続き支給する制度が施行されることになり、大きい波紋を呼んでいる。その制度に行き着くまでの歴史的な経過、つまり疾病中の賃金労働者が俸給取得者に比べて、なぜ差別された劣等な地位にあまんじさせられてこなければならなかったかという事情を、その法的根拠を通して眺め、次に新制度のもつ社会的意義を探り、さらに、賃金を継続的に支給するこの制度に平行して、政府の提案

している疾病保険制度の改革案が、上述した疾病中の賃金に対する新制度を本来の意味で活用し、発展させるために積極的な意味をもつものでないということを以下論述しよう。

1900年に施行された *BGB Bürgerliches Gesetzbuch* には、労働者も職員も、等しく労働法によって、賃金・俸給の継続支給を要求できるということが定められている。「労働者と職員が自己の過失によらない個人的な理由で、あまり長期間に及ばない範囲内におい

て、業務に従事することができない場合」、にこの要求をすることができる。疾病は当然この条件に含まれるが、*BGB* はさらに、この条件を、双方の契約により適当に制限できるものと定めているために、賃金労働者の場合には、判例でこの期間が14日間とされてきた。これに反し、事業所職員または技術職員の俸給取得者には、この *BGB* による制限可能な規定以外に、制限を受けない業務規則で規定された条文があったので、足並みの揃った要求を押し出すことができた。これは1931年に世界的な経済危機の中で、経済的窮地に追いやられていた疾病保険の財政的負担を軽減するために制定された「緊急時規則」というものによる。それ以後、それまで疾病保険が行なっていた俸給の継続的支給を経営主が行なうように変わり、つまり、1931年12月から職員は疾病により業務に従事できない場合には、企業主から6週間にわたる給与の継続的支給を請求できる権利を獲得した。こうして賃金労働者と俸給取得者の間には、疾病の際における保障について、はっきりとした差別が生ずるようになった。すなわち、