

シーボーム改革以後の 社会サービス (イギリス)

(その1) ソーシャルワーカーから見た実情

1968年のシーボームレポートは、70年の“Local Authority Social Services Act” 制定によって具体化された。ここに紹介するのは、このシーボーム改革実施後間もない72年と、その3年後の75年を調査時点として、シーボーム改革以後のイギリスにおける社会サービスの実情を比較対照し、改革の進行状態を観察しようとした調査報告の概要である。ここではとくに、ソーシャルワーカーから見た実情について、とくに興味深い点に限定して内容を紹介する。

1. 調査の概要

調査対象となったのはイギリス南部サウザンプトンの4つの「地区事務所」(area offices)に勤務するソーシャルワーカーを中心とする80名の職員で、集団自計式による方法で調査は実施された。また、調査目的は、ソーシャルワーカーの属性、移動状況・ケースロード、仕事に対する意見などを把握しようとするものであった。調査時期は72年および75年のいずれも6月から8月までの3カ月間であった。回答率は72年が100%、75年が98%ときわめて高かったが、この二つの時期に対象者の半数が入れ替わったこと、および対象者の絶対数が少ないことなど調査上の限界もいくつかみられる。

なお、調査主体は“the Research Unit of the National Institute for Social Work”および“the Southampton Social Service Department”である。

2. 調査結果の概要

(1) ソーシャルワーカーの属性

職種別の人員数は表1のとおりである。職種ごとには2つの時期で多少の変化はみられるが、全体をいわゆる管理部門のスタッフと考えられる“seniors”

表1 回答者の職種

職 種	1972年		1975年	
	実数	%	実数	%
Principal Area Officer	4	6	3	4
Senior Social Worker	8	12	10	13
Social Worker	42	61	46	59
Assistant Social Worker	4	5	9	11
Training Social Worker	7	10	2	3
Occupational Therapist	2	3	4	5
Welfare Assistant	-	-	1	1
Family Aide	-	-	3	4
Hospital MSW(パートタイム)	2	3	-	-
計	69*	100	78*	100

* 実数の総計が二時点で異なるのは調査表が不完全なものがあつたからである。

と、現場で働く“fieldworkers”に大別すると、両年とも前者が2割、後者が8割でその構成比にほとんど差異はみられない。

これを性別にみると、72年ではフィールドワーカーの男女比、1:2、シニア、2:1であったのに対して、75年では前者は男性25人に対して女性40人とほぼ変わっていないが、後者では4:1と男性の占める割合が高くなった。

つぎに年齢別にみると、75年ではフィールドワーカーの3分の2(67%)を40歳代が占め、2時点間で大きな変化はみられない。また既婚者の割合は1972年42%、1975年66%とかなり増加している。また、30歳以下のフィールドワーカー

では、75年には男性の進出が著しく、男女ほぼ同数となっている。

また、資格の取得状況は表2に示すとおりである。これによると、ソーシャ

表2 ワーカーの取得資格状況

取得資格*	1972年		1975年	
	実数	%	実数	%
Professional	38	57	38	49
Relevant	17	25	12	15
Other	12	18	28	36
計	67	100	78	100

- * 1. Professional - 総合大学、単科大学以上の教育を受けた者
- 2. Relevant - 盲人の家庭教師のような、社会科学分野における諸免許を有する者
- 3. Other - ソーシャルワーク以外の分野のなんらかの資格を有する者、および正式な資格を持たない者

ルワーク関係の資格を有する者の割合は、75年にはかなり減少し、逆にソーシャルワーク関係以外の資格しか持たない者および全く資格を持たない者の割合が2倍に増加している。この資格を持たない者はフィールドワーカーに多く、1972年ではその5分の1であったが、1975年には5分の2と倍増した。彼らの大部分は72年以後採用された者で、その半数近くが30歳以下である。

さらにソーシャルワーカーの移動状況を見ると、2時点間で57%が入れ替わった。とくに女性の移動が激しく、男性の2倍となっている。他方、移動しなかった者を見ると、その3分の2は子持ちで、子持ちのワーカーは子どもを持たないワーカーより移動が少ないという実態は変らなかった。

(2) 対象者とケースロード

フィールドワーカー1人当たりに割当てられたケースの数は2時点間で38%も減少した。この割当てられた平均ケース数は1972年には92ケースであったが、1975年には57ケースになった。またケースロードの最多数は1972年には375ケースもあったが75年には198ケースと激減した。さらに、72年の場合は、有資

格のフィールドワーカーは76ケース以下しか扱っていなかったが、無資格のそれは100ないし、それ以上のケースを受け持っていた。しかし75年になると、有資格ワーカーが52ケース、無資格ワーカーが43ケースで、逆に有資格ワーカーの受け持つケース数の方が多くなった。また、ワーカーに毎月追加されるケースの数も、1972年には8ケースであったのが75年には5ケースとなった。このような変化は、インテイクとショート・ターム・ヘルプという新しい政策が実施されたことによると思われる。

つぎに、ケース数の構成比を対象者種別に示したのが表3である。児童・身体障害者(身体

障害を伴った老人もここに含まれる)および老人の割合が多いが、そのいずれもが実数においてこの間に減少している。ま

表3 フィールドワーカーの扱うケースの種類

ケースの種類	%		
	1972 (N=4900)	1975(N=3000)	% 1972-75
児 童	27	35	- 20
精 神 病	3	2	- 43
精神薄弱	3	3	- 42
身体障害	50	32	- 61
身体疾患	2	5	+ 78
老 人	12	10	- 49
そ の 他	3	13	—
計	100	100	- 38

た1972年でも非常に少なかった精神病および精神薄弱(mentally handicapped)は実に一層減少した。一方、身体疾患を主因とする問題を持った対象者が増大したが、これは病院におけるソーシャルワークが充実したことによっている。ところで75年にケースロードが減少したことについては、いろいろな要因が考えられるが、その主な理由は、送致手続が変わったこと、および、72年以来2つの地区事務所にインテイクのチームが組織されてきたことなどの結果として、かなりのケースが個々のワーカーのケースロードにまで割当てられなくなったことにある。

つぎに、ワーカーの感じる仕事の負担(Pressure)についてみると、ケースの数は減少したにもかかわらず、負担を感じている者の割合は兩年でほとんど

差が見られない。フィールドワーカーの62%は、仕事が滞っていることによる負担を感じているか、望ましい仕事をするには時間が足りないという負担感のどちらかを感じていた。そのために多数のケースを抱えたワーカーに負担を感じていると答えた者が多くなっている。また、ワーカーの意見をまとめてみると、負担は、仕事の量ばかりでなく、仕事がやりがいがあるとか、適当であるとかいうワーカー自身の仕事に対する認識も関係していることが明らかになった。

ところで、シーボーム改革は、あまりにも人為的に専門分化されすぎたサービス提供の組織を改善し、問題中心に総合的なサービスを供給できるような体制をつくることを1つの目標としている。この点についての効果がみられたかどうかを示したのが表4である。まずフィールドワーカーのうち、ケースロー

表4 ケース量による専門化レベル（児童と身体障害者／老人に限って）

専門化のレベル	児童のケース		身体障害者・老人のケース	
	1972	1975	1972	1975
Specialist(抱えているケースのうち90~100%が同一種類)	85	26	89	58
Semi-Specialist(75~89%)	3	21	10	11
Mixed(74%以下)	12	53	1	31
計	100	100	100	100
N=	(1180)	(920)	(3000)	(1250)

ドの90%以上が同一種類の対象者（たとえば90%以上が児童というように）である場合を“Specialist”，同様に、75~89%が同一種類の対象者である場合を“Semi-Specialist”，74%以下の場合を“Mixed”（いわゆる“generic”）というように3種に区分し、それぞれが扱った対象者を児童および身体障害者・老人に限ってしてみると、いずれの場合にも75年にはスペシャリストの扱う割合は減少し、逆にミックスのそれが激増している。これは、先程の改革後の効果という観点からいえば、それなりの効果が上がったとみてよいだろう。また、72年にはフィールドワーカーの3分の2はスペシャリストかセミ・スペン

ャリストであったが、75年には3分の1となった。さらに、彼等のほとんどが72年の段階ではシーボーム改革以前の専門分化を望ましいと考えており、しかもそれが存続し続けるだろうと考えていた。しかし、75年時点になると、この件について意見を述べた地区スタッフの3分の1の者の意見の中には、シーボーム改革後のジェネリックの方向を評価しているのみみられるようになった。ただ、ソーシャルワーカーの多くは、このスペシャリゼーションとジェネリックという用語の意味を十分に理解しておらず、利用者に働きかける場合の方法の異なりというよりもむしろ対象そのものが異なると考えている。

（3）仕事上の満足とフラストレーション

2時点とも、ワーカーの4分の3は、対象者を援助するという仕事に高い満足を表明している。また、5分の3のワーカーは、一定の自由裁量が許されていることに満足している。さらに75年では何人かのワーカー、とくにフィールドワーカーが、管理面への参加の機会を持ったことへの満足を表明している。また、ワーカーの中で一層の研鑽をつむ機会を与えられていることや、自分の能力を十分にいかしていると感じられることに満足している者は72年より75年の方が少なかった。その理由は、アドミニストレーションや、ソーシャルワーク技術では適切に扱えない課題に多くの時間を費しすぎたためだという、ワーカーの意見の中に見出すことができる。しかし、こうしたいくつかの問題があったにもかかわらず、仕事に喜びを感じているワーカーは、75年の方が明らかに多くなっている。

（4）シーボーム改革への意見

72年、75年ともワーカーの3分の2は改革は良いことだと考えている。もっとも、何らかの保留を付けて賛同した者は75年の方が多かった。また、4つの地区事務所に開設以来働いている30人のワーカーが、2回の調査に参加したが、彼らの大部分は現在ワーカーの間の相互理解や人間関係は改善されたと感じている。しかし彼らの5分の4（82%）は管理上の手続きの明瞭さという点では後退したと考えており、また3分の2（68%）は、中央と地方のスタッフ間の