

戦後英国における家族福祉サービス構想と 社会福祉再編成

——児童福祉における予防的介入志向をめぐって——

津 崎 哲 雄

はじめに

1980年5月に東京で催された国際社会福祉協議会日本国委員会主催の社会福祉国際比較セミナー第1日目、児童分科会を傍聴したコロンビア大学アルフレッド・カーン教授は、コメントを求められ多くの示唆に富む発言をしたが、最後に次のようにつけ加えた。「もしわれわれが子供を援助し、家族の更生をできる限り早く計りたいならば、問題は『児童福祉』という捉え方でよいのか、ということである。施設措置が中心となる児童福祉の枠組でなく、家族援助に焦点をあてたパーソナル・ソーシャルサービスという枠組で問題を捉えるほうが時期的には重要であるように思う。」¹⁾この指摘は、児童福祉、ファミリー・ポリシー、パーソナル・ソーシャルサービス等の国際比較研究に造詣の深い教授の、欧米のすう勢に立脚した現実認識であると共に、戦後から今日に至るまで施設ケアに余りにウエイトを置きすぎたわが国の現状に対する鋭い問題提起であった。教授には、同セミナーの講演で明らかにしたような英国流の「統合的パーソナル・ソーシャルサービス」²⁾の中に児童福祉を関連づけ、位置づける作業が行われなければならないという問題意識があったと思うが、同分科会では僅かに「家族福祉」(あるいは家庭福祉)の概念および位置づけに関する論議が表面的に行われたのみで、そうした問題提起は十分に受けとめられなかったように思える。

だがそれは一面では無理からぬことである。というのは、今日までわが国の児童福祉(ひいては

社会福祉全体)が保護機能の域を出ず、全く予防機能を持つに至り得なかったのが、英国において見る如く、本来予防手段として発展して来た家族福祉サービス(family service or family welfare service)が、ほとんど研究者、実務家、行政の関心となり得なかったからである。カーン教授に同行したカマーマン博士をして「子供のためのサービスを施設中心に組織している」³⁾と強く印象づけたわが国の現状では、家族福祉サービスと言えばファミリー・カウンセリング、児童相談所、家庭児童相談室、家族ケースワークくらいのことしか思い浮かばないのは仕方のないことかも知れない。

加わうるに、戦後の急激な社会制度の変革の結果、戦前の家制度およびそのイデオロギーに対する拒否反応から、「家族」への介入は如何なる形態であれ、そうしたものの復活につながると、触れてはならないタブーとして残されてきた。さらに、最近の「家庭基盤の充実」⁴⁾などに見る如く、政府が家族のあり方を一連の政治的雰囲気の中で打ち出している中で、「家族福祉」を論議することには、一種の危険性が伴うと考えられ、躊躇せざるを得ないという現状があることも確かである。

以上のような現実があるにもかかわらず、わが国の人口構成上の変化、婦人労働の増大、その他家族機能の変化の生み出す諸種の社会事象などを考慮すると、今後何らかの形で全体としての家族に焦点を当てた社会福祉サービス供給システムが不可欠であると思う。もし現状のまま、社会変動の渦中に家族を自由に放任して、その崩壊の後に「保護」を実施する態勢が継続されるとすれば、近い将来われわれの支払うべき代価は莫大なもの

となるであろう。

カーン教授は、「ソーシャル・ポリシイとパースナル・ソーシャルサービス」と題した講演においてパースナル・ソーシャルサービス供給モデルについて論じ、「統合的パースナル・ソーシャルサービス制度」(integrated personal social services system)という英国モデルを人々に強調してきたと語っているが⁵⁾、もちろんこれはシーボーム再編成による地方自治体ソーシャルサービス部の供給システムを意味するものであろう。そして、ソーシャルサービス部は「地域に根差しかつ家族(援助)に焦点をあてた」(community based and family oriented)パースナル・ソーシャルサービスを提供することを最大の特徴⁶⁾としている。カーン教授が児童分科会でコメントをした時、このような英国モデルを直接意識していたわけではなからうが、実は戦後英国社会福祉の展開で最も特筆されるべき動向は、この「家族援助に焦点をあてたパースナル・ソーシャルサービス」が、カーティス報告以後シーボーム委員会設置まで約20年にわたって、保護事業にもまして予防事業を志向した社会福祉関係者の関心および努力の中心となったことである。換言すれば、英国は既に1940年代末から家族福祉サービスの計画および実施の試行錯誤を繰り返し、最終的には教授の重視する制度にたどりついたのである。

本稿は、戦後英国で家族福祉サービスが如何なる構想の下に展開されようとしてきたか、さらに一連のそうした動向が如何にしてシーボーム再編成に至るのかを論述紹介するものである。なお、本稿における英国とはイングランドおよびウェールズを意味する。

I 1948年児童法の限界

戦後英国児童福祉は、カーティス委員会の勧告に基づく1948年児童法の確立によりスタートした。同法の下、地方自治体児童福祉行政の統合(児童部 local authority children's department の設置)、施設ケアの改善(施設規模の縮小、特に family group home の推進)、他の代替的ケア(里親委託、

養子縁組)の促進、フィールドワーカー(里親委託担当オフィサー、後の児童ケア・オフィサー)研修制度の確立(中央児童ケア研修協議会 Central Training Council in Child Care の設置)等が実施され、正常な家庭生活を奪われた児童(要養護児童 children deprived of normal home life)に対するケア・サービスの枠組は完成された。

この1948年法体制の確立は、国民保健サービス(National Health Service)や国家扶助(National Assistance)等とともに、戦後の社会制度再建の一翼を担う画期的なできごとであり、戦後英国パースナル・ソーシャルサービスの出発点とさえ言えるものであるが、その限界は僅か数年を経ぬうちに明らかになった。端的にその限界とは、同法が要養護児童の処遇改善およびそのための地方行政の整備を意図していたに過ぎないということである。このことは、カーティス委員会設置をもたらした要因が「施設ケアを受けている児童の悲惨さを訴えた新聞投書」⁷⁾および「1人の里子の死」⁸⁾であり、同委員会に与えられた委託権限⁹⁾を考慮すると当然であると言えるかも知れないが、やがてさまざまな方面から問題点が指摘されてゆく。

先ず、その限界を浮かび上らせたのは、ジョン・ボールビーやアンナ・フロイドの母性的養育欠損研究に基づく児童居住施設ケア(residential child care)への幻滅であり、地方自治体児童部は他の代替的ケア、特に里親委託の開発に全力を傾注した。しかし、期待されたほど進展せず、施設ケアは依然として存続せざるを得なかった。すなわち、児童養育上疑問の多い施設ケアに頼らざるを得ないという限界であった。さらに、それ以上に重大な限界は、同法下では要養護児童の発生すなわち家庭崩壊を予防することは全く埒外にあるということである。「1948年法は、家族生活上の困難および家族崩壊の結果生み出される児童の公的ケアの確立には大きく貢献したが、家族崩壊を予防する法的手段はほとんど提供しなかった」¹⁰⁾からである。

要養護児童の発生を予防する手段の検討は、カーティス委員会に与えられた委託権限に含まれなかったので当然ではあるが、同委員会も予防への努力の必要を繰り返し強調して、「……無頓着な

家庭からさえ児童を引き離すことは非常に重大な問題をはらむことを再度強調したい。もし家庭が相応に満足すべき状態であるか、あるいはそうあり得るとすれば、たとえ非嫡出子であろうとも、児童を家庭にとどめるためにあらゆる努力が払われねばならぬ¹¹⁾と述べている。そして、1948年法体制が進行するに従って、効果的なケアへの努力よりもむしろ予防事業への取り組みの必要性が各方面から強調されることとなった。

1950年には、「自宅での児童の放任、虐待に関する保健・教育・内務三省の共同通達」が出され、予防事業としての家庭環境改善のために家族に関りある既存の諸サービスを地方レベルで調整する機構の確立が、地方自治体に求められた¹²⁾。1952年には、国会の予算委員会がその報告書で、「児童ケア・サービスに関する調査を行っている如何なる委員会であれ、児童がケア措置を受けるのを予防する手段の可能性について調査すべきである¹³⁾」と強調しており、1954年には保健省が通達を出し、家族崩壊の予防に関する地方自治体の責任を強調するとともに、保健部に家族問題を取り扱う権限が与えられるよう求めている¹⁴⁾。翌年には、住宅諮問委員会がその部会報告書において、「ひとつの単位として家庭を保持することは、(おおむね住むべき住居を持つことにかかっているのであるが)児童のために行う多大の努力に値するものであるとわれわれは信ずる¹⁵⁾」と主張している。

このように多方面から、児童福祉における予防的介入の重要性が主張されたが、児童ケアの現場を担当する地方自治体児童部のワーカーの要求は切実であった。彼らはフィールドワーカーとしての実務体験を通して、児童を家族から引き離さざるを得ない諸状況を検索し、家族崩壊予防の必要性をより具体的に認識し得たからであろう。彼らを監督指導する立場にある児童部長たちは、1955年に児童部長会から出した覚え書において、家族崩壊の予防の緊急に必要なことを強調し、結論として「児童部長会は、予防事業の必要性およびその開発に関する調査を実施する委員会の設置の時機は今や熟していると考える¹⁶⁾」と提言している。

こうした予防事業への志向の高まりが、結局、

イングルビー委員会設置をもたらすわけであるが、それまで関係者は1948年法の下に手をこまねいていたかというとは決してそうではない。予防事業への関心は、人々の目を全体としての家族に向けさせ、その結果これまで見過されていた自宅にいる児童の諸情況に注意が向けられることとなった。そして、予防事業はケア措置のみならずそれ以前の問題、すなわち、放任・虐待・非行などの予防という形で具体化され、児童・家族に係る地方自治体部局の既存のサービスの調整 (Coordination of existing services) への努力がその中心となったのである。

II 予防的介入への試み

——既存サービス調整——

1948年法下で芽生えた要養護性、放任、虐待および非行等に対する予防的介入志向は、家族環境改善へと向けられ、1950年の三省共同通達をきっかけにひとつの具体的な形をとった。同通達は、地方レベルで家族の福祉に関するすべての既存のサービス調整を調整機構 (調整オフィサーの任命および調整委員会の設置) の確立という形で地方自治体に求め、調整に関して次のように語っている。「調整が行われなければ、貴重な時間が費される前に、最も有効な援助たり得るサービスに情報が届かない。適格な援助が適時に提供されない場合、もしそうでなければ両親とともに生活を続けうるはずの児童は、問題が悪化し過ぎたが故に家族から引き離されねばならぬこととなる……全体としての家族のニーズを考慮した後にはじめて、家族のニーズを充足するための地方レベルの諸サービスの最も適切な活用法に関して意志統一がなされるのである。」¹⁷⁾

こうした既存のサービス調整が強調される背景には、地方自治体におけるパースナル・ソーシャルサービスの供給機構上の問題があった。1948年児童部の新設以降、地方自治体パースナル・ソーシャルサービスは表1に示されるように、児童部・福祉サービス部・保健部の三部局が中心に分掌把握しており、それぞれがお互いに連絡をとら

表 1 1948年におけるパーソナル・ソーシャルサービス業務所掌状況

中央官庁	内 務 省	保 健 省		
地方自治体	兄 童 部	福祉サービス部	保 健 部	民 間 団 体
主 な 法 的 根 拠	1948年児童法 1933年児童青少年法	1948年国家扶助法 第3章および第4章	1948年国民保健サービス法 第4章（特に26節および29節）	すべてのパーソナル・ソーシャルサービスにおいて傑出しており、次のような業務を実施している。
主 な 所 掌 業 務	正常な家庭生活を奪われた児童および裁判所から委託された児童のケア措置、養子縁組、親権代行	老人および病弱者の居住施設・家のない家族のための臨時宿泊所の提供、盲人・ろうあ者等身体障害者の福祉の促進、民間老人福祉団体への援助、老人ホームの登録、資産の管理、埋葬	疾病の予防、病人のケアおよびアフターケア、家政的援助の提供、母子特に未婚の母とその子供のケア、精神薄弱児(者)のケア	1. 公的サービスと並行した地区ごとのサービス提供（例えば児童ケアにおけるNSPCCやバナードホーム） 2. 障害者福祉（例えば盲人福祉やろうあ者福祉および道徳福祉）などにおける地方自治体の委託機関としての役割
主 な サービス	監督指導を伴う里親委託・ファミリーグループホーム・幼児ホーム・児童ホーム等による代替家庭の提供、アセスメント・センターおよびレセプション・センターの提供、家族ケースワークの実施	老人ホーム、社会復帰センターを含む家のない家族の援助宿泊施設、障害者の登録、盲人のための訪問教師派遣、職業訓練センター、ホームワーカー・スキーム、ホリデー・スキーム、各種クラブ、助言および情報提供	ホームヘルプ・サービス、保育所、母子寮、精神病者および精神薄弱者のためのホステル、職業訓練センター、作業療法士および精神衛生福祉オフィサーの派遣、保護施設、チャイルド・マインダーの登録、若干の児童相談	3. 家政的サービスの開発（例えば配食サービス） 4. 自助グループの組織化 5. 福祉運動の調整および福祉サービスへの関心の促進

資料源 M. Brown による 1978年度 LSE 講義 (Planning in Personal Social Services) 資料

ず、独自に実務を行っていた。

このような1948年に完成した特殊専門分化した諸サービスの配列による地方自治体パーソナル・ソーシャルサービスの供給機構は、「主として第1次世界大戦前に考案された行政機構上の工夫に基づく1930年代のニーズを充足するためのものであり、第2次大戦後の新たなニーズに対応するには不十分であった」¹⁸⁾。児童福祉における予防事業および全体としての家族の福祉の促進というような新たなニーズに直面して、三部局分立制では到底包括的で有効なサービス供給は不可能なことが理解され始めたのである。

そうした背景から、現状の三部局の機能をより合理的に統合して予防的機能をもたせるためのひとつの修正が、調整機構の導入であったと言える。各地方自治体は調整委員会を設置し、その任に当る調整オフィサーを任命した。1955年の内務省児童局報告書によると、123の自治体が調整機構を設置しており、そのうち約半数では児童部長が調整オフィサーを兼ねていたが、保健部長（医務官）あるいは福祉部長が兼任する自治体もあっ

た¹⁹⁾。調整機構の形態は多種多様であり、「保健部、福祉部、児童部および他の諸部局の部長の構成する地方自治体主任官レベルの調整委員会から、諸種の部局を代表する部局職員レベルの調整委員会まで存在した」²⁰⁾。

こうした調整機構は、あくまでも既存の機構・制度の「つぎはぎ」であり、もともと家庭にいる児童の諸問題および家族崩壊の予防に効果が期待できるものではなく、「多くの時間とエネルギーを費したにもかかわらず、ほとんど成功したとは言いがたい」²¹⁾のものであった。その直接的原因は、まず第1にソーシャルワーカーによる介入が多くの場合遅すぎたことであり、既に予防段階を過ぎた問題家族への援助となり、調整機構の本来的目標から離れてしまった。第2に既存の諸サービスを担当している専門職、例えば保健訪問員、家庭看護婦、教育福祉官等がソーシャルワーカーの専門性を十分に認知しなかったからであり、そのためにそれぞれのケースに必要とされるサービスに関して関係者のあいだで意見の一致することが少なかったからである。第3に、各部局間の競争意識も

円滑な調整機構の運営を妨げるところとなった²²⁾。

しかしながら、予防的介入に実効の上らなかったこの調整機構の試みも、他の側面において若干の意義はあった。というのは、「こうした試みに関った各部局長は、ある種の社会問題の規模や複雑さを認識させられ、各部局が単独でそれらに対処し得ると主張することの非現実性を思い知らされたのである」²³⁾。こうして、予防事業をめぐる諸問題の本質に関して関係者を啓蒙するとともに、「予防的介入を志向する家族福祉サービスのために、特別な法的権限を伴う施策を切り開く努力の第一歩が、調整機構の試みであった」²⁴⁾と言えよう。

以上のような既存のサービス調整という試みの反省のうえに、各方面から地方自治体レベルにおけるソーシャルワーク・サービスの統合を通じての、予防機能を十分に果たす家族福祉サービス機構の確立が求められることとなり、特に前出の児童部長会、児童ケア・オフィサー協会、判事協会、フェイビアン・グループ、児童福祉協議会、アドホックなフィッシャー・グループ等がその実現を求める圧力となり、1956年にイングルビー委員会が任命されるのであるが、当時構想されていた家族福祉サービスの一例として、フェイビアン・グループのものをみてみよう。

III フェイビアン・グループの 家族福祉サービス構想

多くの専門家および専門職団体が、イングルビー委員会に意見書・覚え書を提出したが、フェイビアン・グループもそのうちのひとつであった。同グループの提出した意見書の大要が1958年に議長であった M. スチュアートおよび D. ドニソンの名で「児童とソーシャルサービス」と題された論文として発表された。

同論文は、内務省児童局第7回報告書の統計に基づいて、地方自治体および民間福祉団体のケアを受けている児童のほとんどは家族崩壊の犠牲者であることを指摘するとともに、家族崩壊の予防段として1948年法下の特殊専門的諸サービスを調手整するだけでは不十分で、調整機構以上のもの

が必要とされると指摘し、そのために地方行政レベルで新たな家族福祉サービス (new family service) を確立することを要請している。

新しい家族福祉サービスは既存の児童部が内務省の指導監督および支持を受けつつ、管理運営を行い、児童委員会は廃止され、新たに家族福祉委員会がその責任を負う。同委員会は、それぞれ児童ケア、「予防的」家族ケースワーク、里親委託、養子縁組、未婚の母等を担当する下位委員会より構成されている。フィールドワーク職員は、全般的視野をもつ家族ケースワーク (general casework) の研修を受けた者が実務にあたることが望ましく、施設ケア職員とともに以下のような諸機能を果たすよう求められている。

1. 正常な家庭生活を奪われた児童のケア
2. 児童の福祉が危くなっている家族および援助を必要とするその他の家族、それに未婚の母などへのケースワーク・サービス
3. ケアを受けている児童およびその他の児童のための養子縁組の手配およびその試験期間のスーパービジョン
4. 居住施設による母子の傷病回復および訓練
5. 出産時における未婚の母の居住施設ケア
6. 結婚相談
7. ケースワーク・サービスの不可欠な部分として提供される小規模な物的援助
8. 立ちのきさせられそうな家族の生活水準の向上を通して、立ちのき予防を行う 目的で 公・私家主と密接に協力し合う
9. 怠学等の調査を行い、必要ならば裁判を開始する責任を担う

以上のように、同グループの構想した家族福祉サービスは、従来の児童部の業務を母子福祉、住宅福祉、教育福祉の方向に拡大するとともに、基本的には物的援助をも伴うケースワーク・サービスによって、家族崩壊を予防するものであった。しかも、当時問題にされていた所謂問題家族に限定されたサービス (problem families service) ではなく、すべての家族を対象とする家族ケースワーク・サービス (family casework service) と言えるものであった²⁶⁾。

IV イングルビー報告書 (1963年児童青少年法)

——予防的介入の法的基盤——

1956年に任命されたイングルビー委員会の委託権限は、イングランドおよびウェールズにおける「少年裁判所および関連諸サービスを再検討し、自宅にいる児童の放任による受難を予防するために地方自治体に新たな権限と責任を与えるべきか検討する」²⁷⁾ことであった。

同委員会の主たる目的は、非行および放任の予防、さらにあらゆる理由による児童のケア措置の予防のための効果的な方策を検討・勧告することであった。報告書は1960年に出され、基本的視点として、非行および放任問題の根元は家族生活の質にあると指摘し、「国家の主要義務は、家族がそれに相応しい諸機能を遂行するよう援助することである」²⁸⁾とし、予防的介入はそのために機能せねばならぬと主張している。そして、予防を考える場合、次の三段階を区別する必要があると言う。

1. 危機状況にある家族の探索
2. 特殊な問題の調査・診断
3. 処遇——家族のニーズを充足し、彼らの直面するストレスや危険を減らすための施設および諸サービスの提供²⁹⁾

そして、以上のような三段階の予防的介入を具体化する施策として、地方自治体に予防的ケースワークの実施および他の社会資源から望めない物的金銭的援助を行う権限を与えることが勧告された³⁰⁾。これは1963年児童青少年法で立法化されたが、同法の中核と言うべきものとなり、これによって初めて地方自治体は家族崩壊への予防的介入を実施する法的権限を与えられたのである。

行政機構の改革に関しては、僅かに、大規模な地方自治体には家族相談センター (family advice centre or family bureau) という独立した機関を新設して、公私サービスおよび市民にとっての中心的準拠点 (central point of reference) にするよう勧告しているに過ぎない³¹⁾ (同センターは「親や家族員が助言・援助を求める場所であり、彼らがノックすれば知識・能力を備えかつ彼らを援助

しようと望んでいる人々が応答してくれる場所である」³²⁾とされている)。それ故、同委員会は機構改革に関しては全体に消極的であることは否めず、各方面から批判された。しかし、そうした家族福祉サービス制度の確立を求める声を否定し去ることはなく、「長期的見通しとしての解決策は、家族に関りをもつ諸種のサービスの再編およびそれらを単一の家族福祉サービスに統合することにあると言えよう…… (しかし、その問題は) われわれに与えられた委託権限を越えるので、われわれはこうした問題をさらに深く政府および他の関係者が調査することの重要性を主張するものである」³³⁾と述べている。

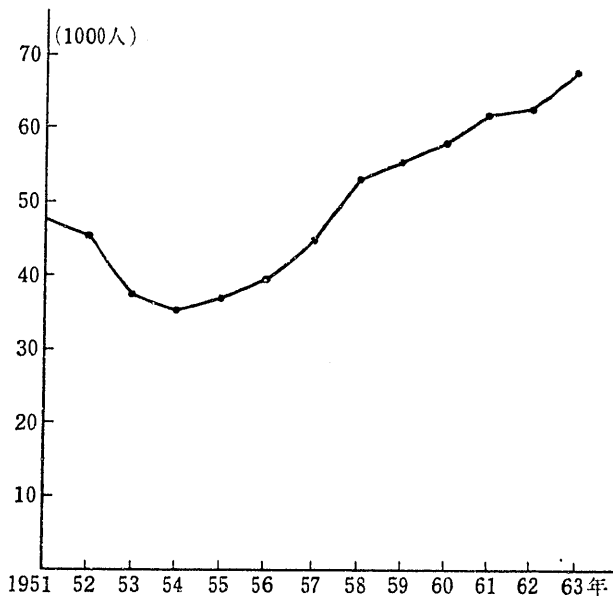
イングルビー委員会は、目を見張るような新たな主張は行わず、その基本的主張は既存サービスの調整の徹底・改善であった。その意味では保守的であったが、「国はこれまで中央・地方双方で、児童ケアの責任を担うかあるいは危機や悲劇が起こるまでできる限り家族みずから対処するままだにしておく傾向をもっていた」³⁴⁾当時の状況から考えると、同委員会勧告の結果、「1963年になって初めて地方自治体は、家族への支持の提供によって、児童がケア措置を受けたり少年裁判所へ出頭するのを予防するために、公的財源 (public money) を支出することが事実上できることになったのである」³⁵⁾。

V ロングフォード報告書および1965年白書

——非行予防——

1950年代初頭から要請されてきた家族福祉サービスは、地方自治体パースナル・ソーシャルサービスの分裂状態に対する不満の、表明であったが1960年代に入ると新たな側面から家族福祉サービスが要請されることになった。それは増大する児童青少年非行への関心からであった。表2の示す通り、戦後混乱期の浮浪児が成人すると非行は減ずるという予測ははずれて、1954年を境に増大していった。前述のイングルビー委員会任命の一背景にもこうした事実があったのだが、非行の予防が1960年代初頭における最大の争点となった。

表2 起訴された非行少年数 1951～1963. England & Wales (内務省児童局報告書1961, 1964, 1967)



内務省児童局は1961年第8号報告書において、「当局の業務のうち、この報告書のカバーする1955年から1960年までの間、最も人々の注目を集めたことは絶えまない少年非行の増加である」³⁶⁾と指摘し、報告書の大半で非行問題を扱っている。さらに1964年第9号報告書にいたっては、当時の内務大臣 H. ブルックが10ページに及ぶ異例の巻頭言に「少年非行という悪に挑戦せよ!」という副題をつけて、非行問題への対処の緊急に必要なことを強く訴えている³⁷⁾。こうしたことは、非行問題が当時如何に切実になっていたか物語るものである。したがって、「1960年代を通じ、非行青少年は全く知らず知らずのうちに彼ら自身の処遇の改善および家族福祉サービスを要求する最も効果的な圧力団体であり続けた」³⁸⁾のである。1963年児童青少年法もその成果のひとつであった。

非行予防策として家族福祉サービス制度の確立を前面に打ち出したのは、当時政権復帰を目前にひかえた労働党の調査グループ（議長・ロングフォード卿）の報告書「犯罪一われらすべてに対する挑戦」(1964年)であった。それはソーシャルサービスの改善による犯罪予防を論じたものであったが、犯罪の根源である少年非行の予防に重要性

をおき、「幸福で安定した家庭生活が健全な社会の基礎であり、非行や反社会的行動に対する最善の防衛であることは自明の理である。多くの者がそう主張するにもかかわらず、それを真剣に実現しようとする試みはほとんど行われなかった」³⁹⁾と問題の所在を健全な家族生活保障のための努力の不足にあるとし、他の諸サービス（保健、住宅、社会設備、教育、職業相談・訓練、雇用、国家扶助）の改善と併せて、新しい家族福祉サービス制度の確立を要請している。「要請される第1のステップは、新しい家族福祉サービス制度である。これは児童および家族に関りをもつ既存の中央地方双方の部局が有する諸機能（児童部のすべての機能、保健・福祉・教育各部の機能の一部）を統合し、発展させるものである。……家族崩壊を予防し、児童ケア措置および少年裁判所出頭の必要性を減少させる権限は、1963年児童青少年法第1条により地方自治体に与えられたが、現状ではバラバラな諸サービスがもし単一の家族福祉サービスにまとめられたなら、それらに対する計画性に富む方針および調整はより容易になる」とその主旨を説明し、「すべての地方自治体は、家族福祉位にある熟員会を任命し、他の部局長と同等の地サービス委練を積んだ社会福祉管理者 (social administrator) を担当主任オフィサーに任命するよう」⁴⁰⁾要請している。同報告書の構想する家族福祉サービスの機能は以下の通りである。

1. 家のない家族のリハビリテーションへの援助
2. 家賃滞納・立ちのき問題に直面している家族への助言・援助
3. 養護児童・放任児童のケア
4. 単親家族への援助
5. その他の諸問題をかかえた家族および18歳未満児童青少年への指導助言、それに彼らの福祉の促進
6. 障害児（身体障害児、精神薄弱児、情緒障害児、不適応児）およびその家族への援助
7. 未婚の母およびその子供への援助（居住施設ならびに養子縁組を含めた社会的個人的諸問題に対する指導助言）

こうした諸機能をもつ家族福祉サービスは、6年前にフェイビアン・グループが提出したものと大同小異であったが、実務機関としてイングリビー報告が提案した家族相談センターを地域の中心機関として発展させる必要があると主張しているところが特徴であった。家族相談センターは、地方自治体が設置し、諸問題を抱えた家族にあらゆる社会資源の紹介および指導助言を行うとともに、児童ケア・オフィサーをはじめ保健訪問員、教育福祉オフィサー、児童相談および精神衛生関係者など家族福祉と関りのある専門家による援助の仲介をする。情報提供機能からみれば、従来から存在する市民相談所 (Citizens' Advice Bureaux) と同様であるが、家族福祉に関する専門的諸サービスを提供できるので、より専門性の高いものである。しかし、市民相談所との協力関係も重要であることが指摘されている。

以上のようなロングフォード報告書を受けて、まもなく政権復帰した労働党政府は、1965年政府白書「児童、家族および青少年犯罪者」を発表し、政府の非行対策の基本姿勢を示した。同白書はヤングハズバンドが重視する1965年から1968年までのイベント⁴¹⁾の中で最も重要なもののひとつであり、2つの側面で重要な提案を行っている。

まず、非行少年処遇に関する側面では、スコットランドのキルブランドン報告書同様、少年裁判所廃止を前提とする家族協議会 (Family Council) および家庭裁判所の導入に基づく非行少年の非行法的処遇の推進に関する提案を行った(しかし、これには当然少年裁判所判事および保護観察官の強い反対にあったので、政府は1968年白書「非行少年」により妥協案を示し、少年裁判所は存続させたものの、その権限を大幅に地方自治体児童部へ移管させ、1969年児童青少年法で立法化した)⁴²⁾。

他の側面は家族福祉サービスに関することであるが、同白書はロングフォード報告書の提案に基づき、「家族への支持および非行予防に関する諸サービスの供給構造の改善が必要であり、政府はこれらの諸サービスは家族福祉サービスとして組織化されるべきであると信じるが、かかるサービスの形態および範囲に関しては、より詳細な検討が

行われなければならない。それ故政府は、地方自治体パースナル・ソーシャルサービスの組織および業務を再検討し、効果的な家族福祉サービス (an effective family service) を確保するために如何なる変革が望ましいか考慮するために小規模な独立した調査委員会を任命せよ」⁴³⁾と勧告している。この勧告が直接的なひき金となって⁴⁴⁾、まもなくシーボーム議長の下に委員会が発足したのである。

このように、1950年代から続いてきた児童福祉における予防的介入志向がもたらした家族福祉のための諸サービス統合への働きが、1960年代中期の非行予防手段の具体化への努力に刺激されて、ついに地方自治体パースナル・ソーシャルサービス全体の再検討に至ったのである。もちろん、こうした動向は単に児童福祉分野のみならず、あらゆる分野のソーシャルワーカーも全体としての家族のためにソーシャルワーク・サービスを統合し、家族ソーシャルワーク (family social work) を提供し得る地方自治体機構の再編成を要請したのである。「すべてのソーシャルワークは、家族ソーシャルワークになりつつある」⁴⁵⁾とする1965年ソーシャルワーカー団体常設会議報告書の観点は、「家族のために統合されたソーシャルワーク・サービス」 (an unified social work service for families) を要請していた当時の各種専門ソーシャルワーカー達の共通した現実認識であった。

こうして任命されたシーボーム委員会は、1968年に報告書を出したが、それは家族福祉サービス制度確立とは様相の異なった勧告を行っていた。それは如何なる理由からか? その疑問により明確に答えるためには、家族福祉サービスのために機構再編を願う関係者が如何なる構想を具体的にもっていたか把握しておかなければならないだろう。

VI 児童福祉協議会の家族福祉サービス構想

1964年労働党政権発足時の女王による施政方針演説で、パースナル・ソーシャルサービスに関する法律制定の可能性が明確にされたのを機会に、児童福祉協議会 (Council for Children's Welfare)

は研究グループを設置し、家族福祉サービスおよび家庭裁判所の構想をより具体的に行うこととなった。というのは、同協議会はフィッシャー・グループと合同でイングルビー委員会に「問題をもつ家族」⁴⁶⁾と題した意見書を提出し、家族福祉サービスの公的制度化を要請するとともに、家族相談センター構想を提案し、受け容れられた実績をもつ専門職団体であったからである。同協議会の構想する家族福祉サービスの大要は以下の通りである⁴⁷⁾。

家族福祉サービスの機能に関しては、家族に対するパーソナルな専門的ケースワーク機能をもつものを新しい家族福祉サービスの機能として選択する規準とする。居住施設が家族福祉サービスに必要な機能である場合には、そうした居住施設の管理運営をも家族福祉サービスの中に含める。さらに、1963年児童青少年法第1条による予防的介入を行う権限、すなわち必要あれば物品および金銭による援助を与える権限も家族福祉サービスの主要な機能となる。

さし当たり、家族福祉サービスは依存状態にある子供を有する若い家族 (young family) のニーズをカバーすべきであり、徐々にその対象を拡大し、将来は老人のニーズをも含めてゆくことが望ましい。

行政機構に関しては、中央官庁レベルで家族福祉省を設けるのは現状では望めないので、内務省に家族福祉局を置く。地方レベルでは、児童部の全機能、保健部・福祉部・教育部の機能の一部を

統合する家族福祉部 (family department) を新設する。同部では専門的ソーシャルワーカーおよび専門的社会福祉管理者が高く評価されなければならない。家族福祉部の部長は、管理運営経験を有する上級ソーシャルワーカーか研修を積んだ社会福祉管理者が望ましい。その下に、人事・研修課、調査研究課、上級医務官、ケースワーク課、居住施設・デイケア課および法律相談課を置く。法律相談課は、夫婦問題のケースや国家扶助を受ける家族や家庭裁判所手続を説明する場合に特に大切である。実際の機構は図1のようになろう。

家族相談センターは、人々が意識し得る家族福祉サービスの主要な側面であり、その発展状況により家族福祉サービスの展開は左右されることとなろう。センターは、1963年児童青少年法により地方自治体が設置し始め、1965年現在イングランドおよびウェールズには70のセンターが設置されており、さらに多くの設置が計画されている。これらのセンターは、家族福祉サービスの陳列窓であり、利用可能な諸サービスを長期的かつ手に負えない問題を抱えた一部の住民のみならず、地域の全住民に提供するのである。そして、そのあり方は以下の諸種の条件を満たすものであることが期待されている。

快適で家庭的な場所であり、親が静かに相談ができるよう子供のために十分な空間と玩具が整備され、世話係が常駐する待合室をもつこと、また乳母車を伴って行けるほどの便利な住宅地区にあること、クライアントの直接的受けつけは、家族

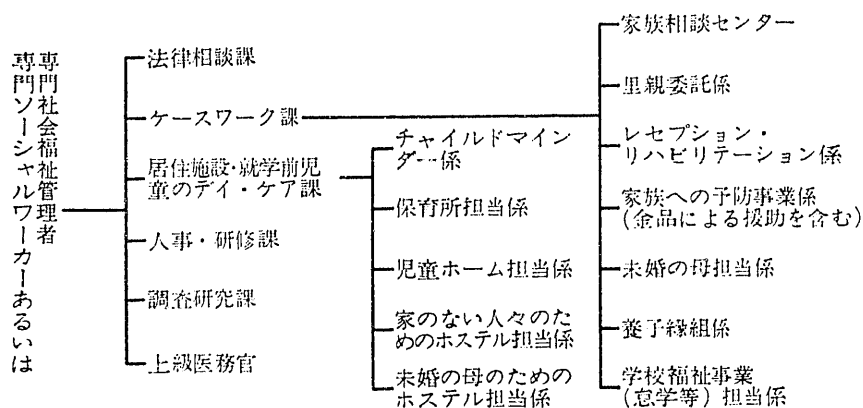


図1 家族福祉部機構図 (1965年児童福祉協議会構想)

福祉部の研修を積んだソーシャルワーカーが行うこと。そして、さらに、若い家族が問題を抱えて自ら自発的に来所するよう奨励する必要がある。既に開所したあるセンターの初期段階に関する報告書では、若い家族の重要な発達段階に適切な援助を与える能力は、その後の結婚生活上の困難やそれに付随する児童問題の減少化に役立つ。センターは無料で、秘密を守り、熟練した助言を提供する開かれたドアであり、現状の如く問題が家族の統合を崩壊させる程度にまでクライアントを待たせるものであってはならない。

センターは、一般医や家族保健センター職員や教師等地域住民の福祉に直接間接に係り合う他の専門職の人々にも有用であると感じられる場所であるとともに、家族がニーズや混乱を感じる場合に尋ね行くことのできる中心的な場所や人物の存在を確信できるような雰囲気を持つことが望ましく、決して住民から「権威を着た役所」と同一視される新たな機関となってはならない。

以上のような構想のほかに多くの専門職団体が独自の家族福祉サービス機構の構想をもっていたが、おおむねこの構想と大同小異であった。しかし、このような構想に真向から批判をしたのはティトマスであった。

VII ティトマスの批判および ソーシャルサービス部構想

家族福祉サービス部という形で地方行政の再編成を求める各方面からの論議に対し、より広い視野から疑問を投げかけたのは、ロンドン大学経済政治大学 (LSE) のティトマス教授である。彼は、1965年政府白書発行の4ヵ月前にイーストボーンで催された王立保健会議での講演「ソーシャルワークとソーシャルサービス——地方自治体の当面する課題」⁴⁸⁾において、家族福祉サービス部構想を次の3点から批判した。まずそれは余りに家族中心・児童中心（他の論文では非行中心とつけ加えている）⁴⁹⁾であり過ぎる。コミュニティで生ずる大多数のニーズは必ずしも基本的に家族的ニーズ (family need) ではない。例えば、精神疾患をも

つ移住者、高齢の寡婦およびかん夫、1人暮らしや身寄りなき老人、未婚の母、その他移動性の高まった社会で、「家族福祉サービス部」に持ち込むのを躊躇するような問題をもつ人々などである。彼らに共通なのは、年齢、家族背景、家族関係には一切関係ない諸サービスが必要なことである。そうすると当然地方レベルでのソーシャルサービス部 (department of social service) が要請される。

第2に、家族福祉サービス部の概念は十分な広さがない。居宅および居住施設における重要な業務は、同部の埒外におかれる可能性もある。逆にソーシャルサービス部ならば、児童部と福祉部の全業務を吸収し、他の部局一主に保健部一が実施している福祉、ソーシャルサービス、精神衛生業務をも含むことができる。第3に、家族福祉サービス部では地方自治体に雇用されているすべてのソーシャルワーカーを単一の行政機構に効果的に統合することができない。このことは、自治体機構再編成の最終的目標であるはずである。専門職に相応しい待遇を保障される統一された専門ソーシャルワークの職階制度を構想するには、統一的サービス組織の中のワーカーとして認められなければならない。統一的機構は他の諸機関にも、機能と組織に基づき部局別に細分化されていないソーシャルワーク・サービス組織を提供することもできる⁵⁰⁾。

以上のようにティトマスは、「家族を処遇単位とする考え方および児童の放任・非行の予防という2つの主要な方向での効果を考えている」⁵¹⁾ 家族福祉サービス部構想は、生物学的ないし社会学的基準あるいは多くのニーズのうちの特定のニーズに基づいて組織化された地方自治体部局再編成にとどまり、新たに要請されているソーシャルワーク・サービス統合あるいはコミュニティ・ケアの充実をもたらす再編成にはつながらないと考えている⁵²⁾。

確かに、分裂した地方自治体パーソナル・ソーシャルサービスの統合を家族という対象に限定すれば、それはカーティス勧告による児童部設置という形での児童福祉再編成と本質的には変わりなく、ただ児童から家族へまたは成人へと対象が相

対的に拡大されるに過ぎないと言えよう⁵³⁾。ティトマスの構想する再編成は、ただ地域社会がソーシャルワーカーおよび福祉ワーカーを活用し易くするばかりでなく、民間団体の活動やボランティアの促進、そして地域社会全体がサービス提供に参加するという視点を含んでいるのである。

このようなティトマスの構想が、シーボーム報告に如何に大きく影響したことか、ボスやヤングハズバンドの指摘⁵⁴⁾をまつまでもなく、彼の講演とシーボーム報告書の勧告を読み比べれば一目瞭然である。

VIII シーボーム報告書

——ソーシャルサービス部——

以上述べてきたように、直接的には1965年白書の勧告により、同年末「地方自治体パースナル・ソーシャルサービスの組織および業務を再検討し、効果的な家族福祉サービスを確保するために如何なる変革が望ましいか考慮せよ」という委託権限をもつシーボーム委員会（地方自治体および関連パースナル・ソーシャルサービスに関する委員会）が任命された。2年半後に出された報告書は「地域に根差しかつ家族に焦点を当てた（community based and family oriented）すべての人に利用可能なサービスを提供する新たな地方自治体部局の設置」を勧告した（同報告書パラグラフ2）。

同委員会は、既存の諸サービスを検討した結果、それらは①サービスの量的側面、②サービスの種類、③サービスの質、④サービス間の調整、⑤サービスへの接近の困難、⑥サービスの適応性など6点において不十分であり（パラグラフ74～68）、そうした不十分さの背景には、①資源不足、②不十分な知識、③責任の分裂という根本的な原因があると指摘した（パラグラフ88～100）。そして、それらを克服するにはパースナル・ソーシャルサービスに関する地方行政機構の再編という視点から、如何なる可能性があるか考え、以下のようなケースを検討した（パラグラフ113～137）。

1. 資源の改善をはかり、現機構保持
2. 何らかの決定を行う前に調査および実験を行う
3. 現機構保持だが調整機構を改善する
4. 児童・子供をもつ家族を対象とするソーシャルサービス部および老人・障害者を対象とするソーシャルサービス部の二本立
5. 拡大された児童部と統合された保健・福祉部のあいだのサービス分化
6. 他の諸部局に対し機関ベースで活動するソーシャル・ケースワーク部
7. 保健部の拡大あるいは保健・教育部にパースナル・ソーシャルサービスを吸収する
8. 地方自治体からパースナル・ソーシャルサービスを取りあげ、中央官庁が管理する

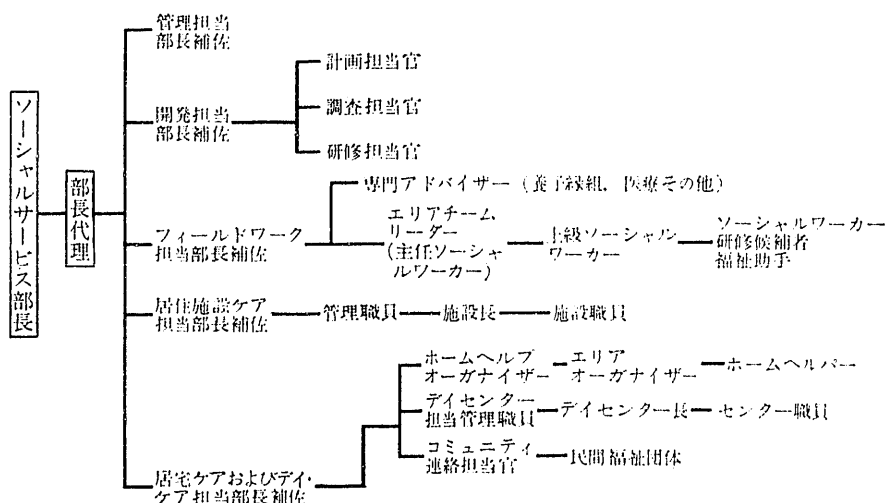


図2 地方自治体ソーシャルサービス部機構 (R. G. S. Brown, The Management of Welfare, Fontana, 1975, p. 121)

しかし、いずれの場合も問題が残り、最終的には、「個人、家族、コミュニティの社会的ニーズを充足し、教育・保健・住宅各部局の関連機能と併せて、児童部および福祉部の全機能を統合し、効果的な家族福祉サービスを確保するために付加された重要な業務をかかえた」全く新たな地方自治体部局の設置を提案した（パラグラフ 138）。図 2 は、新しいソーシャルサービス部機構の一例である。

新設のソーシャルサービス部は、以下のような利点をもつと考えられた（パラグラフ 141～154）。

1. 社会的諸問題に対する統合されたアプローチを提供し、調整を容易にする
2. 同部の機能は利用者により容易に理解され得るし、責任の所在が明確になる
3. より多くの資源特に人的資源、財政的資源および地域の社会資源を引きつけることができる
4. 地域におけるサービスの有効性や現在および将来におけるニーズの評価、その変化予測、それに基づく計画などを行いうる

以上がシーボーム報告書による機構再編成の概要である。1970年代以降のパーソナル・ソーシャルサービス体制を決定した同報告書の諸勧告には、ティトマス流の再編構想が如実に示され、その意義は高く評価されねばならないだろう。しかし、「効果的な家族福祉サービス」の内容に関して検討することが余りにも少なかったという印象は免れない。同委員会は、初期段階で「調査検討を2ないし3世代家族にのみ限定することは不可能である」と決定し、「子供のない夫婦や近親者を持たぬ個人々人を考慮に入れ、すなわちすべての人を考慮に入れて初めてわれわれの検討課題は意味をもつのである」と、家族の概念 (what is a family) を拡大している（パラグラフ 32）。包括的パーソナル・ソーシャルサービスの再編を視野に入れると、そのこと自体は正しいかもしれないが、その結果、効果的な家族福祉サービス探究の焦点がぼやけてしまった。「同委員会は効果的な家族福祉サービスを構成するものが何かについて明確な結論を出さず、『効果的な家族福祉サービス』という

言葉自体は、663 にも達するパラグラフのあちこちに幾度も登場させながら、その言葉が一体現実に何を意味するかほとんど明確にしていない」⁵⁵⁾のである。さらに家族のニーズおよび「家族に焦点を当てるソーシャルサービス」に関する章が設けられておらず、児童・老人・身体障害者・精神薄弱者・精神病者という「生物学的、社会的」カテゴリーに関する章が設けられているのは、ティトマス流の再編を志向した委員会としては、皮肉な結果であった。

む す び

以上概略であるが、戦後英国の家族福祉サービスをめぐる諸イベントを紹介し、それらが地方自治体社会福祉再編成の動因となったことを示した。シーボーム再編成は、具体的に「効果的な家族福祉サービス」の内容を呈示しはしなかったが、統合的パーソナル・ソーシャルサービス制度の中心として「地域に根差す」とともに、「家族に焦点を当てた」サービスの提供を勧告した。これまでわが国では「地域に根差す」視点のみが「コミュニティ・ケア」として大々的に唱道されてきた。後者の視点を受容する素地に欠けているからである。しかし両視点は、統合的サービス制度の両輪に等しいものであることを忘れてはならない。

さて、以上に紹介したさまざまな努力やイベントには共通している若干の特徴がみられる。まず、それらにはすべて予防的介入志向がみられることである。出発点が児童福祉における予防を契機としているのだから当然かもしれない。第2に、当初はその介入方法がケースワーク（特に予防的なもの）中心であったのが、次第に居住施設・デイケア・物的金銭的援助・家政的援助などを含めた包括的なサービス提供に拡大していったということである。第3に、これは最大の特徴かもしれないが、家族福祉サービス確立の手段として地方レベルでの機構再編成に依拠する志向 (organisational solution) が明確なことである。

以上の3点はいずれもわが国の戦後児童福祉ひいては社会福祉にアナロジーを見出せぬものであ

る。そして、そういう差異の背後にあるのは、専門的ソーシャルワーカー、特にフィールドワーカーの人的資源としての有効性の度合である。それ故、わが国の現状からすると、専門的ソーシャルワーカーの研修体制こそ家族福祉サービスのための最も基本的な準備と言える。今後は、わが国における家族福祉サービスをどう体系づけるかという問題と並行させて、専門的ソーシャルワーカーの研修に真剣に取り組む必要があるだろう。

註

- 1) 国際社会福祉協議会日本国委員会, 社会福祉国際比較セミナー報告書, 1980, 24頁
- 2) 前掲書 31頁
- 3) 前掲書 25頁
- 4) 家庭基盤充実研究グループ, 家庭基盤の充実, 1980
- 5) A. Kahn, Social Policy and Personal Social Services, 社会福祉国際比較セミナー報告書に掲載, 93頁
- 6) Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services (Seebohm Report), HMSO, 1968, パラグラフ 2
- 7) 1944年7月15日, タイムズ紙に掲載された Marjory Allen of Hurtwood の Whose children? Wards of State or Charity と題された投書
- 8) Report of the Inquiry on the death of Dennis O'Neill (Monckton Report), HMSO, 1945
- 9) カーティス委員会に与えられた委託権限は「両親の死や他の如何なる理由であれ, 両親や近親者との正常な家庭生活を奪われた児童に提供されている既存のサービスの方法を検討し, こうした児童が両親による養育の欠損を補償されるように工夫された最善の条件の下で養育されるよう確保するために, さらに如何なる手段がとられねばならぬか考慮する」というものであった。Report of the Care of Children Committee, HMSO, 1946, パラグラフ 1
- 10) Eric Sainsbury, Personal Social Services, Pitman, 1977, p. 29
- 11) Curtis Report, op. cit. パラグラフ 447
- 12) Joint Circular from the Home Office, Ministry of Health and Ministry of Education on Children Neglected or Ill-treated in their own homes, 1950
- 13) 6th Report from the Select Committee on Estimates, Session 1951/1952, HMSO, 1952, パラグラフ 161
- 14) Ministry of Health Circular, National Health Service—Health of Children, Prevention of Break-up of Families, 1954
- 15) Housing Advisory Committee Sub-committee's Report on Unsatisfactory Tenants, 1955, パラグラフ 24
- 16) Association of Children's Officers, Helping Families, 1955
- 17) Joint Circular, op. cit.
- 18) D. Donnison, Social Services for Families, in 'The Ingleby Report—Three Critical Essays' Fabian Research Series No. 231, 1962, p. 5
- 19) 7th Report of Home Office Children's Department, HMSO, 1955, p. 24
- 20) Council for Children's Welfare, A Family Service and A Family Court, 1965, p. 7 なおここでは調整機構の実際のあり方など詳細に論ずる余裕はないので省くが, 最も詳しい議論は Case Conference Vol. 4 No. 2~No. 4 (1957) にある Gordon Rose の3論文および同誌 Vol. 9 No. 8 (1963) の Olive Stevenson による論文などにある。
- 21) Seebohm Report, パラグラフ 70
- 22) J. Parker, Local Health and Welfare Services, G. Allen and Unwin, 1965, pp. 54~58
- 23) E. Younghusband, Social Work in Britain, Vol. 1, 1978, p. 229
- 24) P. Boss, Exploration into Child Care, RKP, 1971, p. 67
- 25) M. Stewart and D. Donnison, The Child and the Social Services, Fabian Research Series No. 196, 1958, なお同グループの構成メンバーは, 上記2人のほか Mrs. Hilary Halpin, Mrs. Peggy Jay, James MacColl M.P., Peter Townsend などである。
- 26) Ibid. p. 7
- 27) Report of the Committee on Children and Young Persons (Ingleby Report), HMSO, 1960, パラグラフ 1
- 28) Ibid. パラグラフ 12
- 29) Ibid. パラグラフ 38
- 30) Ibid. パラグラフ 48
- 31) Ibid. パラグラフ 44
- 32) Ibid. パラグラフ 14, しかし, こうした家族相談センターは地方自治体の Clerk's Department (総務部) に属するべきであるとイングルビー報告書が提案していることには, ドニソンが「この分野における緊急な要請は, 既存のサービスの統合および単一化であるのに, また新たな別の部局によるサービスが出現することは最も望まれぬことである」(Donnison, op. cit. p. 7) と批判している。
- 33) Ibid. パラグラフ 47, この指摘によって同委員会は「1968年シーボーム報告において最終的に表明された統合化された家族福祉サービス (unified family service) を制度化するために家族に関する諸サービスを再編するという考え方を公的に宣言した初めての公的団体となった」(P. Boss, op. cit. p. 73) のである。
- 34) Hilary Land and Roy Parker, Chapter on United Kingdom in 'Family Policy' ed. by S. Kammerman and A. Kahn, Columbia Univ. Press, 1978, P. 358
- 35) Ibid. p. 359

- 36) 8th Report of Home Office Children's Department, HMSO, 1961, p. 1
- 37) 9th Report of Home Office Children's Department, HMSO, 1964, pp. 1~10
- 38) Younghusband, op. cit. p. 231
- 39) Report of Labour Party's Study Group, Crime—A Challenge to us all, 1964, p. 16
- 40) Ibid. pp. 16~17
- 41) Younghusband, op. cit. p. 35
- 42) このことも戦後英国児童福祉の展開において、特筆すべき動向であったが、本稿ではこれ以上触れない。詳細は拙稿「英国児童福祉サービス統合の試み」ソーシャルワーク研究 Vol. 6, No. 2, 1980 参照のこと。
- 43) White Paper, 'The Child, the Family and Young Offenders' 1965, HMSO, p. 5
- 44) Seeborn Report, op. cit. パラグラフ 30
- 45) Standing Conference of Organization of Social Workers, Discussion Paper in 'Case Conference' Vol. 12, No. 4, 1965
- 46) Council for Children's Welfare and Fisher Group, Families with Problem, 1958
- 47) A Study Group of the Council for Children's Welfare, A Family Service and A Family Court, 1965, の第1部の要約である。
- 48) R. Titmuss, Social Work and Social Services—A Challenge to Local Authority, in 'Commitment to Welfare' G. Allen and Unwin, 1968, 三浦文夫監訳「社会福祉と社会保障」東京大学出版会, 1971, 102~109頁
- 49) 前掲書「変動する社会における福祉の諸問題」99頁
- 50) 前掲書 107~109頁
- 51) 前掲書 98頁
- 52) 前掲書 109頁
- 53) P. Boss, op. cit. pp. 82~83
- 54) P. Boss, 'Child Care and the Development of a Family Service' in Penelope Hall's Social Services of England and Wales, ed. by Anthony Forder, RKP, 1969, p. 276 および Younghusband, op. cit. p. 232
- 55) A. Sinfield, Which Way for Social Work, Fabian Research Series 393, 1969, p. 3

(付記 本稿掲載の機会を与えて下さった岡村重夫先生に感謝いたします。)

(つざき てつお・日本学術振興会
奨励研究員・大阪市立大学)