

イギリスにおけるソーシャルワーク教育の政策と政治

保 坂 哲 哉

はじめに

イギリスにおいては、1968年のシーボーム委員会報告¹⁾が、いわゆる対人社会サービス、日本での用語でいえば狭義の福祉サービスに関して、ベヴァリジ報告が社会保障に対して果たしたのと同様な役割を果たしたとみることができよう。もっとも、シーボーム委員会に与えられた任務は、ベヴァリジ委員会に比べ、はるかに限定的でありかつ方向性を与えられたものであった。報告書本文の冒頭に記されているように、それは地方当局対人社会サービスの組織と責任について再検討すること、改革の方向としては効果的な家族サービスを目ざすべきこと、この2点であった²⁾。

ところがこのような制約は、委員会報告とそういう制約を課した政府の政策に対してさまざまな批判を招くことになったばかりでなく、対人社会サービスの将来に対しても少なからぬ問題を残すことになった。P. タウンゼンドは、1970年のフェビアン論集のなかで委員会の仕事をプランニングに見立てて、分析、推進力、ヴィジョンが欠け、目的も不十分にしか明示されていないと批判した。同時に地方当局社会サービス法案の提案理由に示された政府の政策——あまり支出も職員もふやさないという消極的政策——にも同じ欠陥が表れていると指摘している³⁾。

ベヴァリジ計画の場合に比べて、対人社会サービスの分野では、マンパワーの養成と確保が、供給されるサービスの量と質、そしてアウトプット、すなわちサービス利用者の福祉水準を規定する決

定的な要因となる。「すべての人々が利用できるコミュニティに根ざし家族を志向したサービスを提供する」⁴⁾ 統一的な地方当局社会サービス部という機構ができて、資金の裏付け、マンパワーとそれを支える物的、社会的資源がなければ意味がない。

対人社会サービスのマンパワーは多くの種類の職種によって構成されるが、なかでもソーシャルワーカーとケアワーカーは、直接クライアント、すなわちサービス利用者に接することを職務とし、その熟練のレベルがサービスの質を決定すること、また人数も多いことからみて重要である。しかし、これらの人々とは別に、あるいはこれら（とくにソーシャルワーカー）のなかから、組織、システムの管理者またはプランナーとして働く人々もいなければならない。こうした分業の形態と関係がどうあるべきか、そしてそれぞれの職員の職務内容、教育・訓練制度などをどのように決めるかは、マクロレベルでの政策、対人社会サービス政策の課題である。小論では、ソーシャルワーク教育に関する政策の展開、とくに1980年代における政策の展開とそれをめぐる議論を取り上げ、イギリスにおけるソーシャルポリシーとソーシャルワークの関係の一側面を明らかにしてみたい。イギリスのソーシャルポリシー研究の先駆者であり、ソーシャルワーク教育にも直接携わられた小山路男先生にかかわりの深いテーマを選んで、御退任記念号にこの試論を加えさせていただく。

I イギリスにおけるソーシャルワーク教育の歴史

イギリスにおけるソーシャルワークの発展は、ヤングハズバンドの報告書と著書を踏まえて、J. クーパーによって簡潔にまとめられている⁵⁾。ヤングハズバンドの著書『英国ソーシャルワーク史 1950—1975』は邦訳されており、訳者による解説も含めて有益かつ便利である⁶⁾。今日の対人社会サービスとソーシャルワークにとって、大変重要な影響を与えているシーボーム委員会報告がカバーされており、ヤングハズバンドの考え方との違いが訳者によって指摘されている。シーボーム委員会報告書そのものも、実は最近になって全文の小田兼三訳が公にされたうえ、同じ訳者によってさきに邦訳されたバークレー委員会報告、最近のグリフィス報告と邦訳が蓄積されるにいたった今日、戦後のイギリス対人社会サービスとソーシャルワークの歴史をあらためて記す必要はないと思われる。ここでは、クーパーの著書によって、まず第2次大戦前のソーシャルワークの始まりと初期の主要な発展を辿り、第2次大戦後についても、主要な立法やすでに一部言及した主要な報告書、著書、ならびに立法、改革を列挙するにとどめたい。ただその場合、ソーシャルワーカーを中心とする対人社会サービス、マンパワーの教育・訓練への関連と含意の大きさが選択の基準となる。

クーパーは、今日のソーシャルワークの発展が、宗教活動、博愛事業、医療サービスといった複数の源泉に発するという歴史が、その後におけるソーシャルワーク教育・訓練に関する考え方や訓練形態の分化、対人社会サービスの成立をめぐる対立に影響を与えているとみる。宗教的影響は、1850年代における英国教会による道徳的ソーシャルワーカーの創設で、1876年の警察裁判所教導師の任命を経て、1926年刑事訴訟法により国家公務員としての保護観察官 (Probation Officers) となり内務省直轄下に置かれ、1936年には保護観察諮問訓練委員会 (PATB) による訓練制度も確立する。しかし、保護観察官達は、1912年全国保護観

察官協会 (NAPO) という専門職団体を結成している。

博愛事業の一形態である大学セツルメント運動は S. A. バーネットの下で、その後国民的指導者となる人材をボランティアとして惹きつけたが、専門職としてのソーシャルワーク訓練に携わったのは、もっぱら婦人達であったようである。しかし、より組織的にソーシャルワーカーを雇用し、訓練を行って、ソーシャルワークとその教育・訓練の発展に貢献したのは1869年に創設された慈善組織協会 (COS) であった。セツルメントや COS ならびにチャーマズをはじめとする中ビクトリア期の慈善事業については、小山路男『西洋社会事業史論』に詳説され⁷⁾、1885年頃からのケースワークやケースワーカー訓練にも言及されている。クーパーは最初の COS 病院アーモナー (のちの MSW, 医療ソーシャルワーカー) が1895年に任命されたこと、1903年に専門職団体が結成され、1907年には病院アーモナー協議会が創設され、選抜と訓練の任に当たることになったこと、こうして MSW が COS の家族ケースワークの伝統から離れていったこと、などにもふれている。

保健分野で働くもうひとつのソーシャルワーカーのグループ、精神科ソーシャルワーカー (PSW) は、アメリカにおいてケースワークに心理学、精神分析、精神医学の知識、技術が導入されて、専門分化した職種であり、イギリスへはアメリカから伝来することになった。1927年ロンドンに最初の児童相談指導クリニックが開設され、1926年頃からアメリカで PSW の訓練を受けて帰国した人々がこの仕事に携わった。アメリカからの資金援助を受けて London School of Economics and Political Science (LSE) の社会科学・行政学部 (DSSA) に精神衛生コースが設けられたのが1929年であった。PSW の訓練には、LSE と児童相談指導協議会が当たり、PSW 協会 (APSW) が1930年に設立された。

話が前後するが、COS はソーシャルワーカーに対する新しい訓練機関を1903年に設立している。School of Sociology and Social Economics がそれ

である。この学校は1912年校長や教員とともに LSE・DSSA に引き継がれ、総合大学の内部組織としてははじめてのソーシャルワーク教育機関となる⁹⁾。COS は自らを「a general family casework agency」と性格づけていたが、1890年代以来の一般的家族ケースワーカーのための社会科学教育の伝統は、新校の校長として迎えられた E.J. アーウィック教授のもとで定着し、アーウィック自身とともに LSE・DSSA のソーシャルワーク教育に引き継がれた。COS それ自体は、慈善活動の組織化を目的として設立された団体であったから、ケースワーク実践よりは他団体のその指導・調整を主要任務とした。1946年家族福祉協会(FWA)と改称されて家族ケースワークの伝統を継承している。

地方政府のソーシャルワークは、救貧行政の伝統を引きずって、発達がもっとも遅れていた。救貧行政は歴史的には地方住民の間から選ばれて任命された人達による素人行政であった。救貧法委員会報告が出された直後の1911年救貧法試験委員会が設立され、救済官達(Relieving Officers)に免許証を交付する制度がスタートした。救済官はいわばフィールドワーカー兼コーディネーターとして、保健、教育、宿所など、救貧行政が関与するすべてのニーズを扱ったが、彼らに要求されたのは有給公務員として雇用機関の職務を忠実に果たすことと、関係法規に関する知識であった⁹⁾。第2次大戦後、救貧行政が名実ともに近代的専門社会行政へと変革するとともに、新社会サービス諸立法のもとで地方当局社会サービスに従事するさまざまなワーカーに対する訓練需要が発生した。

1948年の児童法に先立って新立法について検討したカーティス委員会は、1946年の報告書において、要養護児童の2つのケア領域で働く職員、施設ケア職員と里親家庭の訪問を任務とする里親家庭訪問主事(のちの児童ケア主事:CCO)ならびに各地方当局児童委員会による専門職として大学教育の資格をもった児童部長の任命を勧告した¹⁰⁾。1947年内務省が資金を提供する中央児童ケア研修協議会(CTCCC)が設置され、同じ頃に LSE をはじめとする数大学で児童ケアコースがスタート

した。

救貧法試験委員会が1948年に廃止されて生じた空白を埋めて、NHS や国民扶助制度のもとで求められる需要にこたえるため、新たな資格、訓練制度を緊急に必要としていた地方政府福祉ワーカーは、精神衛生主事(MWO)と福祉主事(WO)であった¹¹⁾。しかし、保健省は、保健・福祉サービス全般にわたるソーシャルワーカーの包括的な資格・訓練制度の検討が必要と考え、1955年地方当局保健・福祉サービスの枠内に限定してこの任務をヤングハズバンド委員会に託した。報告書は1959年に提出された¹²⁾。提案事項中の3点にふれておこう。まずもって委員会は保健・福祉サービスの利用者を3つのカテゴリーに分け、それぞれに主として責任をもつワーカーを対応させる。そのなかにはソーシャルワーカーのほかに福祉補助員も含まれた。訓練は大学と大学以外の2つの経路により、期間は2年の全日制とし、うち半分は実習に充てる。そしてもうひとつの提案は、大学合同協議会(Joint University Council: JUC)から出されたもので、公的財源によって運営される独立の中央訓練機関の設置、統一的ソーシャルワーカー資格の導入であった。政府は1962年の保健訪問・ソーシャルワーク(訓練)法によって2つの研修協議会を設置した。そのひとつがソーシャルワーク研修協議会(CTSW)である。ソーシャルワーク認定証(CSW)の授与、それに結びつくコースの認定、それに必要な諸々の事項の検討などが主要任務であった。ジェネリック・アプローチを採用することがいち早く決定され、2年制コースを連合王国の区域に25ヵ所設置することを目標とした。大学でのジェネリック・ソーシャルワークコースは、ヤングハズバンド自身のイニシャティヴで、カーネギー信託基金の援助のもとに、1954年 LSE の応用社会研究コースとしてすでにスタートしていた。

イギリスでは、以上に挙げた PSW, MSW, 保護観察官, CCO, MWO, WO のほかに、住宅福祉主事(HWO)と教育福祉主事(EWO)を加えた8種類のフィールドワーカーが専門分化しているが、このうち最初の4グループだけがシーボー

ム改革前において、完全な専門職的地位といえる状態へと近づいているといわれていた。そしてさまざまなフィールドワーカー達の養成・訓練、職務内容とくに専門職としての裁量権ないし自律性など、良くいえばバラエティに富み、悪くいえばバラバラで格差が大きかった。A. ウェップとG. ウィストウはシーボーム改革へと向かう要請に関して4点を挙げている。

- (1) 調整の問題
- (2) 非行問題と家族志向の政策の問題
- (3) 政策意図の重要表明としてのコミュニティケアの台頭
- (4) 専門職業としてのソーシャルワークの合同

専門職の合同とは、共通の専門職アイデンティティを追求することで、その成功は、組織機構の一元化とジェネリック訓練によってソーシャルワークの共通の核を共有することの2点にかかっていた¹³⁾。

シーボーム改革は、1970年の地方当局社会サービス法となって具体化し、1971年からイングランド・ウェールズの116の地方当局に社会サービス部(SSD)が設置されて、児童部、福祉部、保健部ないし保健福祉部の福祉職員が移された(保健部門福祉職員は、ホームヘルプを除いて1974年NHS組織改革以後)。SSDの部長(DSS)には、ごく少数の例外を除いて広義のソーシャルワークのバックグラウンドをもつ人々が任命された¹⁴⁾。しかし、大規模化したSSDを統轄して、一層複雑化した任務を、家族福祉とコミュニティワークという新しい方向へ向けて、計画的に推進していくためには、DSSの経営管理手腕のみならず、外部からの支援、外的条件の整備も不可欠であった。とくに、SSDの任務に適合した訓練を受けた職員の供給は、SSDの正常な機能にとって基礎的な条件であった。1971年既存の3つの訓練機構、CTSW, CTC, ACPACを合併して中央ソーシャルワーク教育・研修協議会(CCETSW)が設立され、保健社会保障省の財源を主とする独立機関として、ソーシャルワーク資格認定証(CQSW)という統一資格に結びつく諸コースの認可をはじ

め、教育・訓練に関する研究活動を含む幅広い業務を担当することとなった。こうして、ようやく対人社会サービスと職員の教育・訓練の両面にわたって、組織機構の一応の一元化が完了したのである。

シーボーム委員会は、研修機関の一元化と訓練の方向づけについての考え方を示し、資格の種類別有資格ソーシャルワーカー数を1967年時点で掲げた。けれども将来へ向けての研修需要の数量的予測・推計は行わなかった。この課題は、1976年に発表されたバーチ報告¹⁵⁾によって果たされ、1985年までの地方政府社会サービス(保護観察、教育福祉を含む)有資格職員数が、1973年をベースに年2%増加するものとして推計された。このなかにはCCETSWが1975年から導入した社会サービス認定証(CSS)資格も含まれている。要訓練人員は5万157人、年平均6,270人である。すべての職員が資格を保持するという前提に立っているのではなく、とくにデイケア、入所ケア職員の資格保有率は低い。もちろん児童相談ソーシャルワーカーのように、100%の資格保有を目標にしている職種もある¹⁶⁾。

1982年時点における教育機関における入学定員は、UK全体について3,574人であった。これを1971年、1975年と比較すると、それぞれ1,119人、234人の増加であり、年平均増員数は、約102人と33人である。1975年以後の伸びの鈍化、ないしは減少(1980年に比べて216人)が注目される¹⁷⁾。これらはいずれもCQSW取得のための訓練であり、CSSコースは含まないので、バーチ計画との比較は直ちにはできないが、計画目標より低い水準にレベルダウンしていることは間違いない。このようなソーシャルワーク教育・訓練計画の縮小は、サッチャー政権の登場とともに明示的な政策として、民営化政策と一体化されて進められていく。

II ソーシャルワーク教育政策の展開

すでに述べたとおり、シーボーム報告はソーシャルワーク教育に関して、CCETSWのような

公的だが独立の機関を創設して、ケア職員を含む広義の対人社会サービス職員の教育・訓練と資格の制度に関する責任の一元化を提案した。かくて成立した CCETSW は評議会によって管理され、そこにはソーシャルワーク教育・訓練に利害関係をもつグループが代表されており、そのなかにはソーシャルワーカーの雇用機関の代表も含まれており、大きな影響力を行使している。

イギリス中央政府の政策決定過程は、周知のように青書として生産物が公にされる調査検討委員会での検討が先行し、それを踏まえて政府が改革案とその考え方を関係団体や一般の人々に問う緑書が出され、寄せられた意見を考慮して最終案が白書としてまとめられるといった形で行われる。もっとも常にこのすべてのステップが必ずとられるわけではなく、いずれかが省略されることは少なくない。青書がまとめられる過程で、関係諸団体、専門家、学者が意見を求められることはむしろ普通である。むしろ、この過程は欠かせないといってもよいと思われる。

シーボーム報告は青書であり、本文中で随所に証言に言及されている。しかし、証言そのものは収録されてはおらず、どのような証言をどのような機関、団体、個人に求めたか、実際に証言を寄せたのは誰かが「補遺」に収められているだけである。シーボーム委員会報告ではこうして提出された証言を整理して、代替案についての検討を行い、自らの提案をまとめているのである。

1980年代に入ってから、対人社会サービスで働くソーシャルワーカーやケアワーカーの教育・訓練にかかわりの深い委員会報告が出されている。バークレー報告についてはさきに述べた。比較的最近のものでは、ファース報告(1987年)¹⁸⁾、ワグナー報告(1988年)¹⁹⁾、グリフィス報告(1988年)²⁰⁾がある。最後のものはコミュニティーケア政策、最初の2つは入所ケアを主題として取り上げた。このうちワグナー報告は、証言の集め方と整理の仕方に工夫がなされていて有益であり、また第2巻が委託研究の論文集になっていて型破りである。バークレー報告と同じく全国ソーシャルワーク研究所(NISW)の出版物となって

いるが、1985年保健・社会サービス相 N. ファウラーから委任された仕事である。証言の中には CCETSW のものも含まれているが、実は、CCETSW は1987年に自らのソーシャルワーク教育・訓練・資格制度改革案を発表している²¹⁾。ワグナー委員会はこの CCETSW 提案に対する証言も収録している。

CCETSW 提案は、これまでの経験と議論を踏まえて、ソーシャルワーク資格取得コースを2年から3年に延長し、CSS と CQSW 資格を新しいソーシャルワーク資格コース修了証(QDSW: Qualifying Diploma in Social Work)に統一する一方で、全国職業資格協議会(NCVQ)によって開発されるべきソーシャルケア認定証(CSC: Certificate in Social Care)という下位資格をケアワーカーのために新設すること、などを提案した。ワグナー委員会はこの提案の基本的方向に対し賛意を表しているが、2つの留保条件を付けていた²²⁾。なお、ワグナー報告は、地方政府研修委員会(LGTB)の1986年調査を引用して、入所・デイケア職員の有資格率を見守施設と成人施設に分けて、それぞれソーシャルワーク資格11.5%、7.5%、他の教員、看護婦資格など含めて34%、24%であり、フィールドソーシャルワークの有資格率67%、他の資格を加えて71.5%に比べてかなり低いことを嘆いている²³⁾。

ワグナー報告の入所施設職員の配置、訓練に関する勧告は9項目にわたっているが、有資格率改善にかかわりの深いものを3つ選んで列挙しておこう²⁴⁾。

- (1) すべての上級職務はソーシャルワーク資格保有者をあてるべきであり、各雇用機関は1993年までにそれを実現すること
- (2) 各施設はスタッフ訓練計画を作成するよう求められるべきであり、この計画は登録と監査手続きを受けるべきこと
- (3) ソーシャルワーク以外の資格保有者が異動してきた場合、資格切り替え訓練を受けるべきこと。上級ポストに就く場合には、できるだけ速やかにソーシャルワーク資格取得のための訓練を受けるべきこと

このように、ワーグナー報告は上級職員についての有資格率100%達成期限を明示したこと、その他のケア職員の資格取得についてより現実的な現場訓練の道を開くべきだとした点に提案のユニークさがある。

それに対してグリフィス報告は、保健サービス職員を含む広義のコミュニティワーカーを対象としている点で、より広い範囲の職種をカバーしているが、活動場面がコミュニティと施設という違いがある。なによりもコミュニティケアなるものの捉えどころのなさが、勧告それ自体になお反映しているように思われる。

病院部門のスタッフの地方当局への異動問題を論じた箇所もあるが、専門職の役割と訓練という小見出しのもとで、もっぱら保健・社会サービス職員の教育・訓練問題が論じられている。対人社会サービス関係を拾うと次のとおりである（カッコ内は para. 番号）。

- (1) 社会サービス当局の資格未取得ソーシャルワーカーを含むすべてのスタッフの、経営・管理の能力と経験をよりよく活用するよう、役割の重要な変革を行うこと。そのなかには（民間）サービスの購入技能、会計システムの設計とその情報の利用を含む。（8.1）
- (2) 会計監査委員会が勧告した「コミュニティ・ケアラー」という新職種創出案を考慮して、地方当局、ボランティア部門、営利（private）団体によって多目的在宅サービスの開発、そのための職務の明確化、スタッフの管理・支援計画が検討されるべきこと。（8.4）
- (3) 中央政府はこの報告書の提案が、すべての関係職員グループの訓練に対してもつ含意を十分に評価し、実施期間を通じて注意を払いつづけること。（8.5）
- (4) 中央・地方両レベルにおける専門職ソーシャルサービス職員の採用と現任訓練に当たっては、社会サービス当局の役割を変えるようにとの提案を考慮して経営・管理技能をより重視すること。ソーシャルワー

カーに対する資格取得訓練についても同様である。訓練に関するもうひとつの側面として、専門職スタッフの諸技能のインフォーマル・ケアラーへの移転がある。（8.6）

- (5) 「コミュニティ・ケアラー」の訓練ニーズについては、NCVQ, CCETSW, 保健訪問中央協議会（UKCC）, LGTB などによって定義される必要がある。（8.7）これが新しい職種として開発されれば、ひとりのケアラーが、ある個人が必要とするすべての種類の人的、実際の援助を可能なかぎり提供できるようになる。（1.6.6）

グリフィス報告では、繰り返し社会サービス当局と職員の役割変化に対応すべきことが強調されているが、その変化とは、与えられた任務であるコミュニティケアへ向けての行動を、多元主義的アプローチのもとで、効率的に推進するようという社会的要請の変化として捉えられているようである。

以上紹介した2つの報告が、サッチャー首相の問題発言「バクストン演説」（1988年3月19日）²⁵⁾の直前（同年2月）にまとまっていたことは、やや皮肉な気がする。

ところで、ワーグナー報告と関連して述べたように、CCETSW は1971年の創設以来、1970年代と1980年代を通じて、ソーシャルワーク教育と訓練に関する政策提案と政府政策の実施の主役の1人としての役割を果たすことになる。CQSW 制度の創設とコースの認可は、この政策領域での最初の仕事であった。これによって、これまでの専門分化したソーシャルワーク専門職の教育は廃止され、ジェネリック・ソーシャルワーク教育・訓練に一元化して、それを基礎的なソーシャルワーク専門職資格に結びつけるという新しい制度が実現した。

しかし、CCETSW には残された課題があった。CQSW 以外の職種についての資格・訓練制度をどうするのか。これらを合わせてシーボーム改革後のマンパワー需要にどうこたえていくのか。訓練されたマンパワーの供給の量の問題だけではな

く、教育・訓練の質的側面の問題がある。それには訓練内容の問題と有資格者に対する訓練 (post-qualifying training) の問題を少なくとも解決しなければならない。そしてこれらのすべてを通じて、異なる職種と異なる訓練レベルの関係をどう考えるべきかという基本問題に対して、明確な答えを与えていかなければならない。これらのすべての課題に対して CCETSW は取り組まざるをえないのであるが、ワーグナー報告との関連でもふれたように、第1の課題に対しても成果を上げていないのが現実である。この問題については、T.バンフォードが詳しく分析し、かつ論じているが、議論の内容については次節で取り上げることとし、ここでは CCETSW の政策提案を年代的にあとづけるにとどめよう。T.バンフォードは、1990年の著書の第4章のはじめの部分で、CCETSW の初期に存在した2つのプレッシャーについて述べている。ひとつは訓練の量とそれに関連する質への要求であり、第2は入所・デイケアスタッフに対する訓練の深刻な不足への取り組みである²⁶⁾。以下では第2のプレッシャーに対する CCETSW の対応の足跡が辿られる。

まず1973年入所施設ソーシャルワーク訓練に関する作業部会の報告書²⁷⁾が公にされる。そこでは、ソーシャルワークとウェルフェアワークが区別され、CQSW とは別の資格 CQWW の新設が提案される。前者の方が上級資格で上級ポストへの任命の前提条件となる。これに対してはソーシャルワークという専門職におけるエリート主義だときめつける批判が強く、修正を迫られた。

1974年修正提案²⁸⁾が出され、入所ケア分野での大部分のワークはソーシャルワークであることを確認する。そのうえで、ワークの種類ではなく、役割遂行に必要とされるスキルのレベルによる区別は可能であるとして、CQWW に代えてソーシャルワーク熟練認定証 (CPSW) が用意される。

しかし、この2つの新資格案の基本となる CQSW との区別については曖昧のまま、バンフォードの挙げた第1のプレッシャーを背景に1975年から CSS 取得のための訓練コースの新設が宣言され、そのカリキュラムからソーシャル

ワークを排除しながら、ソーシャルサービスはソーシャルワークとは対等だが異なる仕事と性格づけられた。

さきにも引用したバーチ委員会が上記決定後3ヵ月を経て発足している。1976年にはその報告書が出て CQSW と CSS の訓練定員について勧告を行った²⁹⁾。そこではソーシャルワーク任務の同一性と役割の違い、とくに CQSW 取得者の役割が確認された。ところがこのバーチ報告提案における2つの役割の区別が、再びエリート主義として批判された。

しかも、翌1977年にイギリスソーシャルワーカー協会 (BASW) が出版物³⁰⁾を公にして、有資格ソーシャルワーカーに要求されるスキルかどうかの3つの決定基準を開発したため、火に油を注ぐ結果となった。バンフォードは、反対論のひとつの流れとして、増加を続ける CSS 取得者が CQSW 取得者とは違う実践志向を彼らの仕事にもたらし、管理者にとって直接的な魅力となっていたうえ、上級ソーシャルワーカーに抵抗するロビーグループを創り出していたことを挙げている³¹⁾。

ソーシャルワーカーの役割と任務の再検討をすることを任務として与えられたパークレー委員会は、当然のことながらあらためて自らのソーシャルワーカーの役割と任務の定義を示さざるをえない。「ソーシャルワーク援助を必要とする状況のリスト」が5項目挙げられた。しかし同時に、「ソーシャルワーカーがやるべきでない」、「他のスタッフやボランティアがやれる任務」もリストアップされた。バンフォードは、委員会の主要テーマであるコミュニティワークをめぐるのソーシャルワークの価値体系の核心にふれた意見対立、報告に付された2つの留保意見、P. ブラウン、R. ハドリー および K. J. ホワイトの「近隣基盤ソーシャルワーク論」とソーシャルワークの核心をケースワークにみる R. ピンカーの「代替的見解」の陰に、本報告の有益な任務区分論が隠れてしまったことを惜しんだ³²⁾。ピンカーは CSS 取得者に CQSW への切り替えへの道を開く委員会案には賛意を表したが、2つの資格を同一視する

ことには強く反対した。それに対してハドリーらは、ソーシャルワーカー、その補助員、近隣ワーカーの間の役割の違いを曖昧にするような議論を展開した。

一方 CCETSW は、これらの動きのなかで、資格授与訓練政策の検討結果を、1983年に作業部会報告としてまとめ³³⁾、1985年協議文書³⁴⁾として世に問い、1987年公式の提案として政府に提出したのである。提案の主要なポイントについては、ワグナー報告に関連して述べたとおりである。

III ソーシャルワーク教育の将来像と政治

前II節のなかで、ソーシャルワーク教育に関する意思決定と実施に、多様な機関がかかわりをもっていることは、部分的、断片的に示された。シーボーム委員会、バークレー委員会、ワグナー委員会などに寄せられた証言は、関係者と関係機関の種類と数の多さを知る手がかりとなる。これらのなかから意思決定と実施に関与する度合いが直接的であるものと、資金面での影響力の大きい組織・団体のカテゴリーを挙げると、次のとおりである。

- (1) 教育・訓練機関
- (2) 雇用・サービス機関
- (3) 専門職団体
- (4) クライアント・グループ
- (5) ソーシャルアクション・グループ
- (6) 資金供給・配分機関
- (7) 政策決定機関

すべての関係機関・団体が以上7つのカテゴリーでカバーされるわけではなく（たとえば学生組織）、またひとつの機関がどれかひとつのカテゴリーにおさめられるわけでもない。とくに、CCETSW の場合には多機能をもっており、第1のカテゴリーに含まれるとしても、直接教育・訓練サービスを提供する大学などとは区別されなければならない。

この節では、これら諸機関の間で発生したソーシャルワーク教育をめぐる政治的状況のうち、焦点を比較的最近における CCETSW によるソー

シャルワーク改革案の少数項目に絞り、とくに上記(1)と(2)の機関の関係を中心に取り上げてみたい。もちろん、主題はソーシャルワーク教育であって、政治過程そのものではない。政治過程の研究には各関係機関・団体の公式・非公式文書その他1次資料の収集・分析が必要であるが、その用意はない。限られた研究論文を用い、その意味で情報源の片寄りを自覚しながら、論点を整理するだけにとどめざるをえない。

イギリスにおけるソーシャルワーク教育の歴史をたどってみると、とくにシーボーム改革以後の20年間、サービスと訓練の両面における組織改革にもかかわらず、また多くの再検討の企てにもかかわらず、基本問題についての将来展望が開けてこないばかりか、かえって混迷の度を深めているという印象を受ける。この経験は、わが国でのソーシャルワーク教育にとっても、教訓を与えてくれるのではないか、というのがこのテーマを選んだ動機であった。

前節までのところで、ソーシャルワーク教育・訓練政策をめぐる争点のひとつが、ソーシャルワーカーとその他のワーカーの資格・訓練制度の関係であることは明らかにされたと思う。エリート主義批判は、ソーシャルワーカー団体と教育・訓練機関ないし教員内部の対立である。むしろ、この問題の重要な側面は、雇用・サービス機関と教育・訓練機関（とくに大学）およびソーシャルワーカー（専門職）団体の教育・訓練内容、その雇用・サービスの場における実践に対する関連性ないし適切性（relevance）の問題として争われてきた。雇用機関は、雇用状態のもとでパートタイム制で行われ、現任訓練的な色彩をもつ CSS コースに魅力をもち、反面全日制で高等教育機関で訓練を受けた CQSW 取得者は役に立たないと批判する。

relevance 論争に関しては、CCETSW の教育・訓練機関代表メンバーである P. パースローが、4つの側面に分けて検討すべきことを提唱している³⁵⁾。第1は、新資格取得者の自信の問題で、とくに訓練における専門分化（specialization）と自信の関係である。訓練期間の延長問題とかかわり

が深い、QDSW（最近では DipSW と称す）コースは、ソーシャルワークの知識とスキルの核心部分と専門実践分野へのその応用とを区別して結合する方法をとる。しかし、ジェネリズムと専門分化主義というもうひとつの争点に対する解答は与えられない。それには有資格者教育と一体的に捉える必要があるが、雇用・サービス機関はそれには冷淡であるという。雇用機関は、むしろ CSS コースの運営・管理が、雇用、教育両機関のパートナーシップにより共同で行われるのに、CQSW コースはそうでない点に問題があると批判し、後者へのパートナーシップの導入を主張する。

この第2の側面、パースローのいうソーシャルワーク教育の構造に関しては、雇用機関の主張はたんなる仮定にすぎないとしながらも、医学教育における大学と NHS の協力関係を理想とすべきだとパースローはいう。

第3の側面は、ソーシャルワークの定義の拡大傾向である。パースローは2つの論点を取り上げている。ひとつは DipSW の3年制への延長問題、もうひとつは保護観察官の任務の拡大、とくに監視的・抑止的・報復的活動を含めるという方向での内務省の拡大案である。内務省の緑書³⁶⁾が出されたのが1988年であるから、サッチャーのバクストン演説と同じ年であったのは興味深い。成人教育の諸理論と題する第4の側面とともに、パースローの議論は省略する。最後の論点では、relevance 問題への経験主義的、理論的アプローチの手法が、討議の共通の認識基盤として論じられているのである。

パースローはこの問題の解決の方向として良きパートナーシップの確立を旨とすべきだと考えている。しかし、それは、あえて意識するというならば使われる者としての能力 (employment competencies) ではなく、有能な自律的実践家 (competent practitioners) を養成するという目的を共有することが前提とならなければならないという³⁷⁾。

relevance の問題が訓練コースの統制権力の問題と結びつけて論じられるとき、コミットメントの論点も、パースローはセットにして取り上げる。とくに、雇用機関は同時に実習担当機関として訓

練の一翼を担う (CQSW 2年コースの半分の時間) ことになる。そのために登録された実習教員 (practice teachers) は実習教育にコミットして熱心であるのに、機関側は予算削減のなかで、ますます CQSW 学生にスタッフの時間を割り当てることを渋るようになったことを問題視している。1988年までに事態が悪化して、ある地域ではかなりの割合の学生が、実習に入れない状況が現れているという。そして、現在のところ実習生配属問題 (実習基準に合った指導へのコミットメントを含めて) が、資金増額交渉での対抗手段として使われているとみる。

ところで、CCETSW 提案における CSS 資格の創出は、もうひとつの大きな政策論争の種になった。CSC 資格が NCVQ を中心に定義されるべきであるという提案についてはすでに述べた。この提案は、NCVQ の技能・能力レベル基準に対応して推計されたマンパワー需要総数42.5万人中、レベル2, 3, 4 各28万, 5.4万, 2.4万計35.8万人を埋めることを目的とした。バンフォードが引用した CCETSW の訓練・資格系統図によると、CSC は3レベルに対応して段階が分かれ、レベル3で DipSW に進めることになっている³⁸⁾。

バンフォードは、前節でも紹介した CQSW と CSS の区別をめぐる混乱を招いた過去の失敗の経験を念頭に置きながら、スタッフ・グループのニーズについての分析が不十分であったのではないかと懸念を示している。ソーシャルケアという仕事については、ウェッブとウィストウが、ソーシャルワーク、ソーシャルプランニングとともに、対人社会サービスの3主要ワークのひとつとして挙げた。そして、ソーシャルワークと対照させながら、入所・デイケアサービスの急速な拡張が、ソーシャルケアの成果の指標となっているにもかかわらず、それがなにを旨としているのか、またクライアントにとってどんな影響をもたらしているのか、といった基本問題について究明が必要であることを指摘した³⁹⁾。

この指摘をみても、ワーグナー報告が、CCETSW の提案のすべての訓練レベルに、ソーシャルワークの要素が含まれており、QDSW と

CSC の内容のはっきりした区別は不可能であると断定したこと⁴⁰⁾は支持されよう。

バンフォードは、この提案に関連して3つのR、現行訓練支出7,300万ポンドに対して4,000万ポンドの追加支出を要する計画のresource問題、CSC訓練で全レベルのスタッフの3分の2を訓練するのに必要な純追加費用が900万ポンドにすぎないというrealism、そしてすべての関係団体が資格付与訓練に対してやる気がないというreluctanceの3点を取り上げて論じている。しかし、将来へ向けての発展にとっての障害として、バンフォードが重視するのは最後の点である。すべての関係団体がシーボーム以後20年の教訓を反省して、次の5つの項目について明確な陳述をすることを、彼は将来へ向けての前進への基礎として要求する。

- (1) ソーシャルワークとグループワークは熟練活動で適当な訓練を要する
- (2) これらの役割に無資格職員を使い続けることは容認できず、2000年までにはやめる
- (3) 訓練のハイラーキーは必要かつ望ましく、一定のポストは特定された資格取得者にかぎるべきである
- (4) 「ソーシャルワーカー」という職名は、DSW またはそれに相当する者にかぎるべきである
- (5) 教育・訓練機能と専門職規制機能を組み合わせた新しい協議会が、ソーシャルワーカーをカバーするため設立されるべきである⁴¹⁾

以上の諸点について論じたあと、立法がむしろこの分野で先行する例として、1983年の精神保健法が、地方当局に一群のスタッフに対して、スペシャリスト有資格者訓練を計画することを求めていること、承認されたソーシャルワーカーの特定業務のための任命を義務づけたこと、を挙げている。しかし、この事例は、この分野での発展が果たして統一的構造のもとでの画一的な資格・訓練制度を用意することで実現するのか、という疑問を起こさせるようにも思える。

注

- 1) *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Cmnd. 3703 (London: HMSO, 1968), 小田兼三訳『地方自治体と対人福祉サービス——英国シーボーム委員会報告』, 相川書房, 1989年。
- 2) *Ibid.*, para. 1, p. 11.
- 3) Peter Townsend, et al., *The Fifth Social Service: Nine Fabian Essays* (London: Fabian Society, 1970), p. 7.
- 4) *Ibid.*, p. 11.
- 5) Joan Cooper, *The Creation of the British Personal Social Services, 1962—74* (London: Heinemann, 1983), 1962年までについてはCh. 1とくに17, 18, 26-32頁。
- 6) E. L. ヤングハズバンド (本出祐之監訳)『英国ソーシャルワーク史 1950—1975』上・下, 誠信書房, 1984, 1986年。
- 7) 小山路男『西洋社会事業史論』, 光生館, 1978年, 166-176頁。
- 8) José Harris, "The Webbs, the Charity Organisation Society and Ratan Tata Foundation: Social Policy from the Perspective of 1912," Martin Bulmer, Jane Lewis and David Piachaud (eds.), *The Goals of Social Policy* (London: Unwin Hyman, 1989).
- 9) John May, Anthony Forder and Olive Kuidan (eds.), *Penelope Hall's Social Services of England and Wales*, 7th ed, (London: Routledge, 1971), pp. 212, 213 and note 1 on p. 324.
- 10) Brian Watkin, *Documents on Health and Social Services, 1834 to the Present Day* (London: Methuen, 1975), pp. 420-429.
- 11) ヤングハズバンド, 上掲書(上), 253頁。
- 12) *Report of the Working Party on Social Workers in Local Authority Health and Social Services* (London: HMSO, 1959).
- 13) Adrian Webb and Gerald Wistow, *Social Work, Social Care and Social Planning: the Personal Social Services since Seebohm* (London: Longman, 1987), pp. 41-47.
- 14) *Ibid.*, p. 56.
- 15) *Report of the Working Party on Manpower and Training for the Social Services* (London: HMSO, 1976), ヤングハズバンド, 上掲書(上), 355-359頁に一部収録。以下の数字はそこから引用。T. バンフォードの引用では訓練コース入学定員はCSS 年9,000人, CQSW 年6,000人という数字が*Ibid.*, p. 11からの引用として挙げられている。ヤングハズバンドからの引用は付属統計表からで、引用箇所の違いが数字の差の原因であることは間違いはないが、筆者は原典について確認していない。なお、バンフォードについては次を参照のこと。

Terry Bamford, *The Future of Social Work* (London: Macmillan, 1990), p. 67.

- 16) ヤングハズバンド, 前掲書, 357頁の表15。イン
グランド・ウェールズが中心であるが, 一部 UK
や GB についての数字もある。
- 17) Brian Munday, "Social Work Education in
Britain," Hans-Jochen Braun and David Kramer
(eds.), *Social Work Education in Europe: a
Comparative Description of Social Work Edu-
cation in 21 European Countries* (Frankfurt am
Main: Eigenverlag des Deutschen Vereins für
öffentliche und private Fürsorge, 1986), p. 221.
- 18) Firth Report, *Public Support for Residential
Care: Report of Working Party* (London:
DHSS, 1987).
- 19) NISW, *Residential Care: a Positive Choice:
Report of the Independent Review of Residen-
tial Care Chaired by Gillian Wagner* (London:
HMSO, 1988).
- 20) *Community Care: Agenda for Action: a Re-
port to the Secretary of State for Social Ser-
vices by Sir Roy Griffiths* (London: HMSO,
1988).
- 21) Central Council for Education and Training in
Social Work, *Care for Tomorrow* (London:
CCETSW, 1987).
- 22) Wagner Report, *op. cit.*, p. 87, para. 19, 留保条
件の1つは第3節でふれる。
- 23) *Ibid.*, para. 18.
- 24) *Ibid.*, p. 119.
- 25) Mike Nellis, "Social Work," Phillip Brown
and Richard Sparks (eds.), *Beyond Thatcherism:
Social Policy, Politics and Society* (Milton
Keynes: Open University Press, 1989), p. 109 に
一部引用されている。
- 26) T. Bamford, *op. cit.*, Ch. 4 参照。CCETSW の
諸報告を筆者は利用できなかったで、以下すべて
CCETSW の提案については、前記をはじめとして
随時引用する諸文献に拠っている。
- 27) Central Council for Education and Training in
Social Work (CCETSW), *Training for Resi-
dential Work* (London: CCETSW, 1973).
- 28) CCETSW, *Residential Work is Part of Social
Work* (London: CCETSW, 1974).
- 29) 上掲注 14) 参照。
- 30) British Association of Social Workers, *The So-
cial Work Task* (Birmingham: BASW, 1977).
- 31) T. Bamford, *op. cit.*, p. 68.
- 32) *Ibid.*, p. 69.
- 33) CCETSW, *Review of Qualifying Training
Policy* (London: CCETSW, 1983).
- 34) CCETSW, *Policies for Qualifying Training:
Report on Consultation* (London: CCETSW,
1985).
- 35) Phyllida Parsloe, "Future of Social Work Edu-
cation: Recovering from *Care for Tomorrow*,"
Pam Carter, Tony Jeffs and Mark Smith (eds.),
Social Work and Social Welfare Yearbook 2
(Milton Keynes: Open University Press, 1990),
pp. 202-208.
- 36) Home Office, *Punishment, Custody and the
Community*, Cmd. 424 (London: HMSO, 1988).
- 37) Phyllida Parsloe, *op. cit.*, p. 209. なお、バン
フォードも relevance の問題に関する議論のなか
で「……探究的, 批判的精神は訓練の間に発展させ
るべきである。怒りっぽい DSS 達が, アカデミッ
クな研究に干渉することが許されるとすれば, 悲劇
的なことになる」と述べている。T. Bamford, *op.
cit.*, p. 82.
- 38) T. Bamford, *Ibid.*, pp. 72, 78.
- 39) Adrian Webb and Gerald Wistow, *op. cit.*, pp.
215-217.
- 40) Wagner Report, *op. cit.*, p. 87, para. 19.
- 41) T. Bamford, *op. cit.*, pp. 76-77.

(ほさか・てつや 上智大学教授)