

解説

イギリスにおける社会福祉
とシーボーム委員会報告

社会保障研究所 三浦文夫

1

1968年「地方行政体とそれに関連する個人を対象にしたソーシャル・サービスに関する委員会報告」“Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services”（通称シーボーム委員会報告）が公にされ、イギリスにおける公福祉の運営管理についての改革が主張された。この委員会は、1965年12月に任命され、その任務は「第1には、イングランドおよびウェールズにおける地方当局の個人を対象とした社会的サービスの組織・責任はいかにあるべきかを再検討することであり、第2には、家庭福祉の活動を効果的に実施するための保障として、何らかの望ましい

改革案を考察すること」⁽¹⁾であった。そしてこのために同委員会は2年半にわたって調査研究を行い、この間74回の委員会に加えて、数多くの小委員会、実地調査などを積重ねて、上記の報告書をまとめ上げたものである。

この委員会の中心的課題の1つであった地方当局における対人的社会サービスの組織問題というのは、永年にわたって、改革の必要が各方面から繰返し主張されていた問題であった。かつてR・テイマスも、地方当局における保健、福祉、社会サービスの組織が「あまりにもこまぎれの部局に分かれ、そのための分野はあまりにも多く、小国分立的、対抗関係に苦しんでいる」として、この組織の再編成を重ねて注告しているが、このよう

なソーシャル・サービスの「小国分立的」対抗関係は、1つにはイギリスにおける社会的諸サービスの発生と展開に深い係りをもっていたのである。

この点について、シーボーム委員会報告は第一部第4章でつぎのように述べている。すなわち「地方当局における対人的サービス」はその起源の1つを地方当局の代行として、民間団体の努力に負うところが大きく、「地方当局が機関単位に民間団体を援助し、活用するように、かなりの配慮をしていること」、そしてさらに救貧法のカテゴリー的分化と解体の過程で、対人的社会諸サービスが、次第に救貧法から分離していったこと、また「現在の対人的社会諸サービスのあるものはまた、元々、他の保健、教育、住宅等の地方主要事業の枝葉として発達してきたこと」などによるとしているのである。

こうしてイギリスにおける「主な福祉活動は、あるものは、民間団体の仕事の結果として、あるいはその上に立脚したものとして、またあるものは、救貧法から次第に分離して、またあるものは他の地方当局の業務を行

うに当って逢着した困難に対応して育ってきたもので、それぞれ異った観点から発達し、このことが「小国分立状態」を生み出したのであった。

このような「小国分立」状況に対する反省は、さらに社会的諸サービスにおけるコミュニティ・ケア的発想が具体化されるなかで、とくに重要なものとなっていった。たとえば精神衛生の分野では、1959年の精神衛生法によって、地方当局の当該地域での精神病及び精神薄弱者に対する責任を明確にし、それまで徐々に定着していったコミュニティ・ケアの実施責任を明らかにしていつている。また1963年の児童・青少年法改正でも地方当局は、児童の福祉を促進するような助言、指導、援助を与えることが義務づけられたとされている。

こうした一連の動きはさらに1962年の保健省による『保健、福祉分野におけるコミュニティ・ケアの進展』という青書でより具体化された。この青書は老人、精神障害者、母子、心身障害者その他に対してコミュニティ・ケアの立場に立つ施設、サービスを強化す

る必要を明らかにすると同時に、これらの施策強化を計画にもとづいて、地方当局が実施することを求めたのである。そしてこのようなコミュニティ・ケアの強化という立場でみると、従来の地方当局における社会諸サービスの乱立は、その効果を改めることが明らかであり、何らかの地方当局の組織の再編と連絡調整の体制を確保する必要があったのである。

2

シーボーム委員会が企図したねらいの他の1つは、家族福祉サービスの強化ということである。この点は直接的には1968年8月に明らかにされた白書『児童、家族および青少年非行』によって提起された問題の1つでもあった。すなわちこの白書では、「青少年非行に関する法律と訴訟手続きを改革すべきであると要望することは、家族を保障し、青少年非行を防止するための各種の福祉事業の体系を改善することである。政府としては、これらの福祉事業は家族福祉サービスとして組織されるべきであると信じているが、その形態

や活動の範囲については、細密な検討が必要であろう」とし、とくに家族と結びついた予防的事業の重要性が主張されたのである。

この点を今少し解説しておく、従来の対人的社会諸サービスは、焦点を個人にあて、その保護、救済、援助に力点がおかれ、このための対策も個人を中心として、それらをカテゴリー化して考えられがちであった。しかし児童問題あるいは青少年非行の問題についていうならば、児童あるいは青少年を個人として把握、その政策を強化するだけでなく、児童、青少年をそれぞれの属する家庭と一体化して把握、その政策を強化する必要があります自覚されるようになったのである。

その端的な例はいわゆる「多問題家族」あるいは「問題家族」に対する接近法の反省である。これらの問題家族は多面的な問題を持ちながら、既存の資源、機関をたらい廻しにされたりして、結果的にそのニーズの解決ができず、福祉サービスの「お荷物」として取残されがちであった。このために1950年代に入って、家族中心的処遇とか家族ケース・ワーク (Family-centered service) が注目される

ようになり、関係機関、団体が現場で互いに照会、協力し合ったり、ケース会議を開いたりする必要が認識されるようになったのである。

こうした経験は1つには従来の個人中心のサービスではなく、家族に焦点をあてたサービスの強化を促し、同時に従来の対人諸サービスの連絡・調整の必要を認識させることになったのである。したがってこの必要性は上記の地方当局のパーソナル・ソーシャル・サービスにみられる「小国分立状況」の調整と関連していくのである。

3

ではシーボーム委員会によって提案された改革案とは如何なるものであろうか。この点について、本誌第5号(1969年1月刊)の海外文献紹介欄に「社会福祉サービスの総合的運営の提案」というテーマで簡単な紹介が行なわれているので参考にさせていただきたい。この紹介でも分るように改革案は広汎多岐にわたっているが、ここでは上記のシーボーム委員会の問題意識と関連して、やや詳しくその

内容をみておきたい。

まず第1に社会的諸サービスの行政組織についての提案が挙げられる。この組織は「社会サービス部」(Social Service Department)と称せられるもので、現在の地方自治体が担当している児童、福祉サービス部門を統合するだけでなく、他の部局で行われている社会的諸サービス——たとえば教育、保健、住宅の部局——の業務を併せもつものである。したがってこの社会サービス部に含まれる事業はつぎのようになる。

- (1) 現在児童部によって実施されている事業
- (2) 1948年の国民扶助法によって行われてきた社会福祉事業
- (3) 教育福祉事業と児童相談事業
- (4) 地方の保健部によって行われているホーム・ヘルプ・サービス、精神衛生に関するソーシャル・ワーク・サービス、成人訓練センター、その他のソーシャル・ワーク・サービス
- (5) 住宅部局によって行われている社会福祉サービス

この組織改革のねらいは、いうまでもなく、従来、地方自治体の各セクションでばらばらに行われていた社会的諸サービスを総合化し、いわゆる「小国分立的対抗状態」をなくすことであり、住民の社会福祉ニーズに対して、総合的に接近をはかろうとすることであった。そしてそのことは対象者の側からいうと、必要とされる社会的諸サービスの利用を、より容易にすることにもなるのである。

ところでこれらの社会サービス部はどれほどの規模の範域に設置されるべきか。この範域は地域の構成、社会資源の配置その他の条件によって画一的に決めることはできないが、1つのモデルとして、この報告は少なくとも人口5~10万人の規模に1つの事務所を設けることを提案している。この規模はたんに人口規模というだけではなく、人口5~10万人の範域において必要とされるサービスの量、そしてこのためのソーシャル・ワーカーの数と関連する、そしてその数は $\dot{\cdot}$ $\dot{\cdot}$ $\dot{\cdot}$ $\dot{\cdot}$ 10~12人のソーシャル・ワーカーが1つのチームをもつこととし、これ以下では地域を中心とする社会サービスの効果は十分に挙げることが

できないとしているのである。もっともこのワーカーの数は現状にもとづいて割り出されたものであり、将来ソーシャル・ワーカーの数が増えればこの領域はより少さくなることが望まれている。

したがって現状では5～10万人規模をモデルとしながらも、当面、可能なところではこの事務所の機能の1つとされる相談、情報機能をより狭域にまで下し、地域住民の接近をより容易ならしめることを提案する一方、社会サービス事務所を支援すべきより高度の機能をもつ中央社会サービス部をより広域に設けることも提案されているのである。

このように人口5～10万人規模の社会サービス事務所を中核にして、これを補完する形でより狭域の相談、情報センター、そして他方ではより広域の中央社会サービス部が配され、その間の相互関連性が求められることになっているのである。

4

シーボーム報告のあと1つの特徴は、家族中心の社会サービスと地域に根差すサービス

の強化ということである。このために委員会はそれまでの児童、老人、身体障害者、精神薄弱者及び精神病患者、病人などに対する社会サービスを批判し、その上に立って今後の政策とサービスの改善強化を訴えているのである。

たとえば児童に対しては、児童の福祉ニーズの増大に対して、十分な資源が用意されず、またこの政策がバラバラである点を批判しこの改善を5歳未満の児童、未婚の母親と子ども、学校におけるサービス、青少年のためのサービス、保護観察下における青少年などの政策を具体的に訴えているのである。

ところでこのなかで注意しなければならないのは、児童に対する責任の明確化である。この報告では児童に対する第一義的責任は両親にあるとし、公社の社会サービスは両親と子の養育について、両親を助けるために特別の責任を有するものであるとし、この上に立って、特殊な問題をもつ児童に対する社会的保護の必要性が検討されているのである。また児童に対するサービスとして、とくに相談・指導サービスの重要性を明らかにし、従

来、児童相談所、一時保護所、教護院その他で行われている相談、指導の業務を社会サービス事務所に集中し、効果的な家族サービスを行なうことを勧告しているのである。

また老人に関しては、医療と社会の両面のニーズを早期に把握、保健・社会サービス部門のもとでサービスの提供が必要とされている。これと同時に老人政策にあたっては、住宅及び収容施設の提供が前提とされるとして、とくに住宅関係部局との協働が求められている。

ところで老人に対するケアにおいて、地方自治体の各部局の協調をはかるだけでなく、コミュニティ、家族との関係をとくに重視しなければならないとされている。たとえばコミュニティの協力と同時に「家族による老人のケアが最も重要なのであり、他の何物かをもってしてもこれに代えることはできないのである。したがって、社会サービスやその他の担当部局はとくに、老人を扶養している家族の援助にあらゆる努力を払うべきである」とし、社会サービスにおける公私の協力を強く打ち出している点が注目される。

同様な見地は身体あるいは精神薄弱者、障害者に対する社会サービスについてもいうことができるのであって、それぞれの対策サービスの改善、強化を訴えるなかで、たとえば「身体障害者個人をその家族とかコミュニティという背景の中で、援護するという点に重点がおかれなければならない」とか、精神障害者についてはコミュニティ・ケアを発展させるという考え方が強く打ち出されているのである。

以上のような社会サービスを強化するに当り、その基盤ともなるべきものとして、住宅の確保、予防活動、調査活動などが充実されなければならないとされている。そしてこの文脈のなかで、とくに注意しなければならないことは、コミュニティの果す役割についての指摘である。ここではコミュニティは社会的サービスの受給者であると同時に提供者であるという考えの上に立って、コミュニティ意識、相互扶助の発展、コミュニティ開発の努力、コミュニティへの住民参加などが論じられている。

とくにコミュニティへの住民参加は、社会

サービスの計画、組織、準備に住民が参加することを通して実現されるが、それは「民主的諸理念を地方レベルで実現することを期すだけでなく、ニードを自らのものとしてとらえ、諸サービスの欠陥の発見と新しい資源の動員に係わりをもつもの」とされているのである。またコミュニティ活動の強化は、この他ボランティア、民間団体の援助、支援を抜きにしては決して効果を挙げえないとし、この育成、強化を勧告している点も見落すことはできないのである。

このように社会サービスの強化と改善は、対象ごとに詳しく、しかも、現実的内容をもって提案されているが、このような社会サービスの量的拡大と質的向上の要請が、第1の提案である社会サービスの組織機構の改革提案の条件をなすのである。その意味では組織についての改革と社会サービスの充実と改善の提案は、表裏の関係にあることが理解できる。

なおこれらと同時に上記の提案を真に実現していくために欠くことのできない条件の1つは、ソーシャル・ワーカーの養成であり、

その質の向上ということになる。このためにこの報告は「専門化と教育・訓練」という章を独立しておき、ソーシャル・ワーカーの専門化と教育・訓練を詳しく論じているのである。

この提言のなかで注目すべきことは、現行の分野別ワーカー（たとえば児童福祉司 Child Care Officer, 精神衛生福祉司, 医療ソーシャル・ワーカー, 精神医学ソーシャル・ワーカー, 社会福祉司 Social Welfare Officer）は、家族中心の社会サービスの動向に照してみても必ずしも妥当ではないとしている点であろう。そしてこの報告ではジェネリック・ソーシャル・ワーカーの方向での専門化をはかる必要が指摘され、これにもとづく職務体系が提案されているのである。

そしてこれらのジェネリック・ソーシャル・ワーカーの訓練・教育を将来、研究し、体系化する必要が強調されているが、その1つの試案として、個人、家族地域社会の3つの分野での教育体系を打ち出している。

以上簡単にシーボーム報告の内容をみてきたが、紹介すべき重要な諸点はこれにつぎるわけではない。この他上記の提案をどのように具体化するという点で、実施、時期、及び段階を一つ一つ明らかにする一方、この勧告に関連して、社会サービス部門以外の機関、——補足給付委員会、病院における医療社会事業、医師、精神医学サービス、保護観察事業などにも言及している。紙巾の関係で紹介を省略しなければならなかったが、この報告の翻訳も国際社会福祉協議会日本国内委員会から公にされているので、参照していただきたい。

またこれと同時にこの報告書と前後して、イギリスの地方自治体の改革問題を取扱った、いわゆるモード＝マラベイ委員会報告が出されているが、シーボーム報告の社会サービス部の案を、地方自治体の行政機構改革のなかに取り入れ、具体化している。その意味でモードマラベイ委員会報告も参照にする必要があるだろう。

ところで上記の紹介でも理解できるように、シーボーム報告は、イギリスにおける社

会福祉の今後にとって、きわめて重大な意義をもっている。それはたんに社会サービス機構の改編、整備とか、家族中心あるいはコミュニティ中心の社会福祉の方向を明らかにしたというだけでなく、報告に含まれる個別的提言のなかにもいろいろの問題が含まれている。それと同時に今日のわが国の社会福祉にとっても他山の石としなければならない多くの問題が含まれている。

たとえば社会サービス事務所の提言は、別の形ではわが国が当面している福祉事務所の再編成の課題にとっても何らかの示唆を与えるものであろう。あるいは社会サービスにおける家族中心コミュニティ志向は、現在わが国で主張されているコミュニティ・ケア的発想にもとづく社会福祉の展開にとって参考になるものであろう。そしてまたソーシャル・ワーカーの専門化・教育・訓練の問題は、現在中央社会福祉審議会が検証されている「社会福祉士」制度にとっても他山の石とすることができよう。

このようにシーボーム委員会報告は、イギリスの社会福祉にとって重要であるだけでな

く、わが国の社会福祉の今後を考える上で、多くの示唆を与えてくれるものである。

- 参考 1. Report of the Committee on Social Authority and Allied Personal Social Service, 1968. (国際社会福祉協議会日本国内委員会訳「シーボーム委員会報告書」)
2. R. Titmuss "The Welfare Complex in a Changing Society" 1966. ("Commitment to Welfare" . . .)
3. Mand=Marby Report, *Report of Royal Commission on the Future of Social Government*, 1968.
4. *The Development of Community Care*, HMSO, 1963.