

イギリスにおける対人社会サービス供給システムの再編成の動き

—「パッチ・システム」の実験的導入の事例

平 岡 公 一

(社会保障研究所研究員)

I

近年のイギリスにおける社会政策をめぐる論議においては、社会サービスの供給において民間団体や地域社会、家族の果たす役割を重視するとともに意思決定の分権化を主張する「分権的多元主義(decentralized pluralist)アプローチ」が次第に注目を集めるようになり、社会政策・行政論(social policy and administration)のひとつの潮流としての地位を確立しつつある¹⁾。このアプローチが研究の対象として取り上げているのは、対人社会サービス(personal social services)のほか、医療・保健サービス、所得保障、教育サービス、住宅サービスなど社会サービスの全領域であるが、政策論としてこのアプローチの主唱者によって強く主張され、また広く論議をよんでいるのは、地方自治体における対人社会サービスの供給システムの改革の構想である²⁾。

その改革というのは、具体的には、社会サービス部のフィールド・ソーシャルワークの組織をパッチ基盤システム(Patch-based system)に再編成することをさしている(Hadley and Hatch, 1981, Chap. 9)。

すなわち、現在おおよそ人口25,000～50,000の地域を対象としてフィールドワークを担当している地区チーム(area team)を、人口5,000～10,000の「小地域(パッチ)」を担当する複数のチーム(パッチ・チーム)に分割し、ニーズの評価、サービス実施の方法、サービス提供の対象者の決定などについての意思決定の権限を可能な限りパッチレベルまで下ろすとともに、ホームヘルプなどの在宅サービス(domiciliary service)やコミュニティ・ワークを担当する部門もパッチ・チームの内部に編入し、これらのサービスとフィールドワークとの連携を強化することが提唱されているのである。

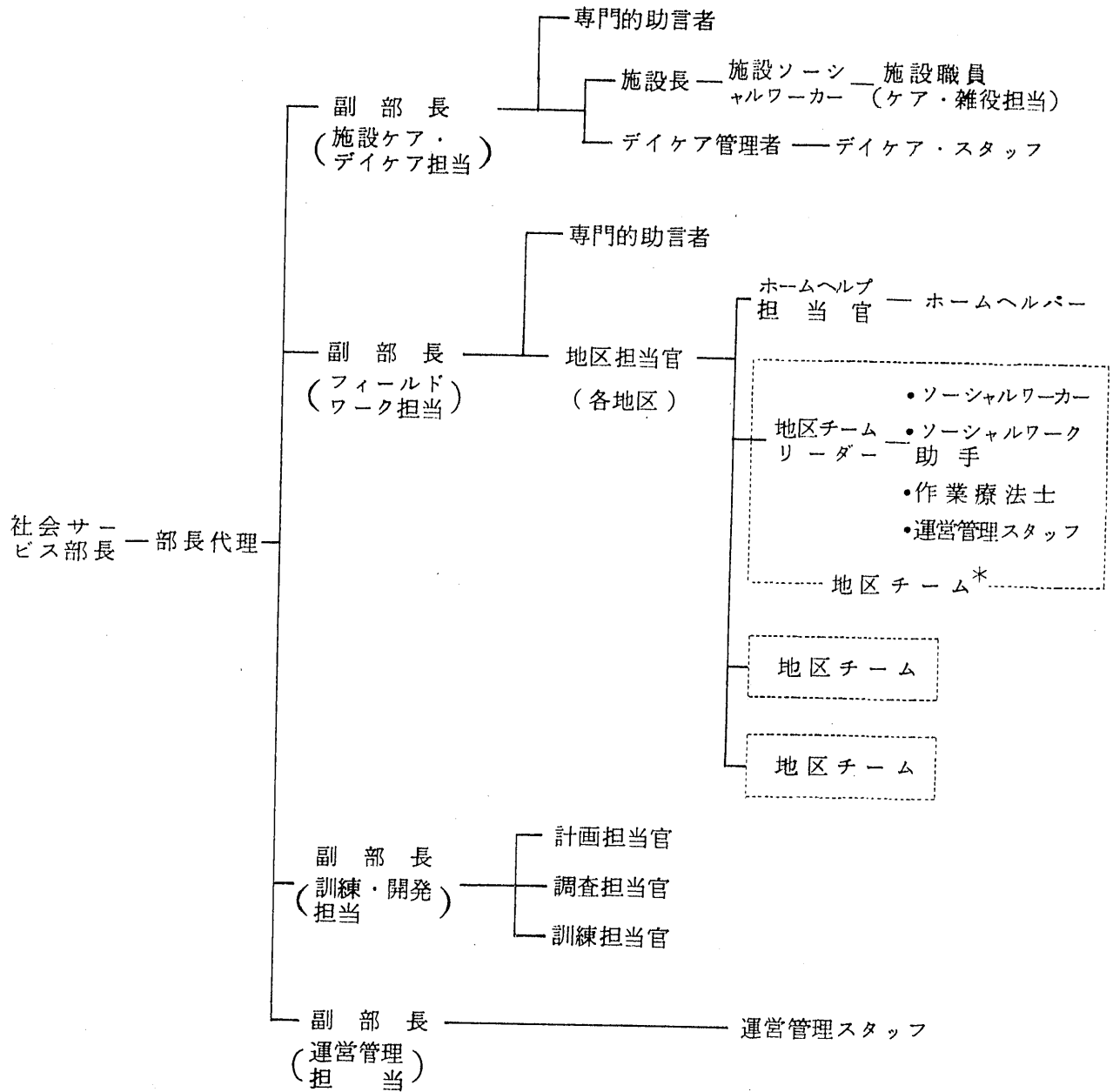
このような組織改革によって目指されているのは、次のような点である(ibid.; Hadley, 1981a)。その第一は、フィールドワークを担当するチームと地域住民との結びつきを強めることによって、ニーズの早期発見をはかるとともに、サービスを住民にとって利用しやすいものにする事である。第二には、パッチチームの権限・自律性を高めることによって、地域の実情に即してサービス資源を有効に活用し、また、ニーズに即応できるような柔軟な方法

でサービスを提供することを可能にすることである。第三には、第一線のスタッフが、インフォーマルなケアのネットワークや関係機関の活動の実態を初めとして地域社会の実情を熟知しうるようにすることによって、インフォーマルなケアや他の領域の公的サービス（保健医療、教育など）との連携を容易にするということである。第四には、在宅福祉サービスを担当するさまざまな職種のスタッフの役割配分のあり方を見直し、各職種の役割を開発・拡大するとともに、相互の連携・統合化をすすめ、専門職化（professionalization）と専門分化（specialization）による組織の硬直化の緩和を目指している。たとえば、有資格のソーシャル・ワーカーについては、ケースワークの技術を用いてクライアントに直接的な援助を行うという役割に限定するのではなく、パッチ・リーダーとして、チームを運営し、専門職の立場からパッチ・チームのメンバー（ソーシャル・ワーカーとしての資格をもたない者を従来よりも積極的に活用するものとされる）をサポートする役割を果たすことが期待されることになる。ホームヘルパーについては、家事援助にとどまらず、クライアントの健康状態や生活状況の変化を察知して報告するなどのより幅広い役割を果たすことが期待されることになる。³⁾

このようなパッチ基盤システム（パッチ・システム）を中心とする対人社会サービス供給組織の再編成は、まだ主として実験的な段階ではあるものの、すでにかかなりの数の自治体で実行に移されている。それは、

特に最近行われているものについては、「分権的多元主義アプローチ」の実践への適用という側面もあるが、多くのものは、「分権的多元主義」の理論化がすすめられる以前に、各地域の実情に即してサービス供給システムの改革を図るなかで、いわば自然発生的・同時発生的にさまざまな自治体ですすめられてきたものである。ハドレーら（Hadley and McGrath, 1980, Chap. 1）によれば、1980年までに11の自治体の20の地区チームでパッチ・システムへの再編成が試みられたとのことである。これらは、いずれも従来の地区チームを小地域（人口1万人以下）を担当する複数のパッチ・チームに分割するという点では共通しているものの、パッチ・チームの編成の方法は必ずしも一様ではない。とはいっても、パッチ・チームの構成メンバーは従来からフィールドワーク部門に属していたソーシャル・ワーカーとその助手のみからなる場合が大部分であって、補助スタッフやホームヘルパーまで含める場合は少ない。しかし、なかには、社会サービス部の枠をこえて、保護観察を担当するワーカーとの連携を強化したり、住宅部（housing department）のスタッフを正式にパッチ・ワークのメンバーに含めたりするというように行政のたて割り構造をのりこえようとする試みも行われている。また、パッチ・システムの実践事例の記述・分析をおこなっているモノグラフ⁴⁾をいくつか読んだかぎりでは、地域チームの再編成に取り組むに至った背景やそのねらいも多様であり、費用削減の要請に基づいてサービスの効率化を主たる目的とす

図 社会サービス部の組織構造



注：(Hallett, 1982) の図 2.1 より若干修正の上引用した。

* 地区チームの数は自治体により異なり、おおむね1から5までである。
(Hallett, 1982. P.40)。

るものもあれば、住民参加やサービスの接近性の改善に重点を置いているものもあるようである。しかし、重点の置き方に違いはあっても、いずれの場合でも、効率化・住民参加・サービスの接近性の改善・スタッフの能力開発・ニーズの早期発見など多様な効果が期待され、多様な観点から評価がなされている点は共通しているようである。

次に、パッチ・チームの構成と改革の背景・目的を異にする二つのパッチ・システムの実験的導入の事例を紹介することにした。

II

ロンドン・イズリントン区の事例(Hadley and McGrath, 1980, Chap. 6)……イズリントン区(London Borough of Islington)は、内ロンドン(Inner London)に属し、人口約20万人の地域である。内ロンドンの他の地域と同様に、この地域も、労働者階級に属する住民の割合が相対的に高く、失業率が高く、多くの都市問題を抱えている。人口減少も著しく1971年から1981年の間に20.4%の人口減となっている(Central Statistical Office, 1983)。政治的には労働党が強い地域でもある。この自治体では、地区チームが担当する地区は、10に分割されているが、このうちのひとつであるエセックス・ロード(Essex Road, 人口約2万)で1977年にパッチ・システムの導入が行われた。

この自治体では、各地区チームがサービス実施の方法について相当程度の自律性を

与えられており、エセックス・ロードで組織改革が行われたのも、特にこの地区が実験的プロジェクトに適している地域として選ばれたからということではなく、ここの地区チームが、従来から行ってきたさまざまな実践の成果を評価したうえで独自に判断した結果だとのことである。エセックス・ロードを担当する地区チームでは、かなり早い時期(60年代後半)から地域社会との協力関係の強化を志向するさまざまな試みが行われてきた。問題児童を持つ家庭を対象にした家庭相談センター(Family Advice Center)の運営にあたっては、相談のため、またボランティアな活動のため住民が気軽に利用できるよう十分に配慮するとともに、親たちを組織化して自主的な活動を推進してきた。また、母子家庭や老人・青少年のためのグループワークを実施したり、借家人を組織して自主的に児童・青少年の健全育成活動を行うのを援助するといった試みも行ってきた。また、地区チームの運営にあたっては、全員が対等の立場にたって討議を行い、相互に交替でスーパービジョンを行い、また、定期的にサービスの実施体制を総点検し、自主的に改革を行うという民主的な運営方式が定着していた。

このようなさまざまな自主的な取り組みの延長線上で、地区チームを4つのパッチ・チームに分割するという改革が1977年に行われた。地域を分割するにあたっては、全域を機械的に4等分するのではなく、できるかぎり地域生活の実態に即した地域区分を行うという方針がとられた。それぞれのチームには3名のワーカーが配置され、各

海外の動き

チーム間の連絡・調整は1名の上級ソーシャル・ワーカーが担当することになった。それぞれのチームは、定期的に会合を開いて処遇方針を決定するとともに、コミュニティ・ワーカー（パッチ・チームに属さない）と共同でコミュニティ・ワークの優先課題を独自に決定することとされた。このような改革を行うことは、前述のようなコミュニティ志向の実践の積み重ねがあったために、スタッフにとって「論理的にみて当然の次のステップ（next logical step）」のように思えたのであり、また人口2万人の地域では短期間でワーカーが地域の実情に熟知するのが極めて難しいと感じていたこともこのような改革が必要だと考えた理由であった。

このような改革を実施した結果、当初は、官僚制的な手続きに固執する他の機関との連絡・調整がスムーズにいかないなどの問題点も生じたが、期待していた成果が除々にあがりはじめ、ひとつのパッチに含まれる人口が5000人程度であることから、新任のワーカーが地域の実情を直ぐに熟知できること、他の機関との関係がスムーズになったこと、地域住民がチームに接近しやすくなったこと、などの成果があがっていると評価されている（Hadley, 1981b, p.44）。

イースト・サセックスの事例（Young and Hadly, 1983）……イースト・サセックス（East Sussex）におけるパッチ・システムの導入は、フィールドワーク部門だけではなく対人社会サービスを担当する社会サービス部の組織全体をパッチを単位と

する分権的システムに再編成するという大規模な改革を伴っていたこと、また「分権的多元主義アプローチ」の主要な理論家であるハドレーが改革の際に顧問として助言を与えていたという点からみて注目すべき改革の事例である。

イースト・サセックスは、イングランド南東部に位置し、ケント（Kent）およびウエスト・サセックス（West Sussex）に隣接するカウンティである。1981年現在の人口は666,700人、そのうち退職年齢人口（男子65歳、女子60歳以上）の比率は28.2%であり高齢化が特に進んでいる地域である（Central Statistical Office, 1983）。

イースト・サセックスにおける改革の端緒は、1978年に行われたフィールドワーク部門のみを対象とする限定的な分権化の実験的プロジェクトであった。このプロジェクトが成果をおさめたため、1980年には、カウンティ議会の要請を受けて、地域社会との結びつきを強めかつ費用効率を高めることを目的とする包括的な分権化の計画が立案された。その計画の内容は、フィールド・サービス、在宅サービス、デイ・サービス、施設サービスの担当部門をすべて一つの部門に統合し、それを人口16,000人（平均）の地域をカバーする45のパッチ・チーム（45のパッチ・チームから11のareaが構成され、それはさらに2つのdivisionにわかれる）に分割しようという極めて大胆なものであった。この計画案は、サービスの種類別に分化していた組織を、小地域レベルで統合し、できるだけサービス提供の現場に近いところに権限を下ろし、保健・

医療などの他の諸機関との連携，さまざまなタイプのボランティア・アクションとの協力関係の強化をはかりつつ，地域社会の実態に即した総合的・体系的なサービスを提供することを可能にすることをねらいとしていた。

このような組織改革を行うにあたっては，サービスの運営管理の仕組みを根本的に改めることが不可欠であると考えられ，特に管理職には，従来全く別個のものとして実施されていた諸サービスを統合的に管理し，行政組織の外部の（コミュニティ内の）資源を積極的に開発するという新しい能力が要求されることになる。そのため新組織における管理職のポストはすべて公募によって補充するものとされた。

パッチ（小地域）の境界設定は，「地域住民自身によるコミュニティの定義(local definition of community)」を尊重するとともに，パッチ・チームの規模をチーム・マネージャーの管理可能な範囲におさえるということを前提にして，プラグマティックに行われた。そのためパッチごとに人口にかなりばらつきができ，最低は3,896人，最高は25,178人であった。専門ワーカー（specialist worker）も各パッチ・チームのいずれかに配置されることとなり，児童・家庭センター（children and family center）以外のすべての施設もいずれかのパッチ・チームが管轄することとなった。ただし，施設の利用者は必ずしもそのパッチ内の住民に限られるわけではない。

パッチ・システムが有効に機能するためにはそのパッチ（小地域）内に，事務所

（建物）を確保することが不可欠だが，それは必ずしも容易ではない。しかし，3年以内にすべてのパッチで事務所をパッチ内に設置する予定となっている。

大規模な組織改革，分権化の実施に付随して起こりうるサービス水準の地域格差の拡大を防止し，新しい理念に即してサービス水準の維持・向上をはかるために，さまざまな措置がとられることになった。第一には，各クライアント集団（児童，老人，障害者など）ごとのガイドラインが設定された。第二には，職員の研修の充実がはかられた。各divisionに研修部門が設置され，各areaごとに訓練・開発担当官（training and development officer）が配置された。第三には，サービス実施状況の査察（monitoring）と管理（control）の改善のために，コンピューターに蓄積されたクライアント集団ごとのデータを定期的にレビューしたり，各サービス単位ごとのサービス単価を比較するといったシステムが導入された。

このように全面的でかつ体系的な組織改革の実施により，まだ最終的な評価を行なえる段階には至っていないものの，着実に成果が上がっているとのことである。

【注】

- 1) このアプローチの基本的な主張は，（Hadley and Hatch, 1981）に展開されている。この著書については，別なところできりあげて書評をしたのであわせて参照されたい（『季刊社会保障研究』第19巻第2

海外の動き

号(1983年9月), 164-170頁)。この他, 「分権的多元主義」の動向については, (Hurton and Hyde, 1982) が参考になる。

2) ここでとりあげられているのは主としてイングランドとウェールズの自治体である。イングランドとウェールズの地方制度は, カウンティ(county, 日本の県のレベル)とディストリクト(district, 日本の市町村のレベル)からなる二層制(ただしロンドン地域についてはやや制度が異なる)であり, 対人社会サービスは, 都市圏域ではディストリクト, 非都市圏域ではカウンティが担当している。なお, ロンドンでは, 特別区(borough)の担当となっている。地方自治体における対人社会サービスの供給組織(社会サービス部)の構造には自治体によってかなりの変異があるが, 図1に示したものは, 比較的標準的とされる組織構造である。詳しくは, (Hallet, 1982) (小林, 1978)を参照されたい。

3) 「分権的多元主義」の立場にたつ代表的な理論家のひとりであるハドレーは, 「パークレー報告」(Social Workers: Their Role and Tasks, published for the National Institute for Social Work by Bedford Square Press / NCVO, 1982)の「少数派報告」(同報告書に付された3名の委員による反対意見)においてパッチ・システムを中核とする「地域性基盤コミュニティー・ソーシャル・ワーク(community social work based upon locality)の推進を提唱して論議をよんだ。「パークレー報告」およびそれをめぐる論争については, (小田, 1983) (嶋田, 1983) (Bessell, 1983)が参考に

なる。

4) (Hadley and McGrath, 1980)にはそのようなモノグラフが7編収められている。このほか, (Hadley, 1981b)や以下で紹介する(Young and Hadley, 1983)をはじめとして, パッチ・システムの実践事例を紹介している文献は多い。

【文献】

- Bessel, R (1983) "The Report of Barclay Committee on the Role and Tasks of social Workers", in C. Jones and S. Stevenson (ed.) The Yearbook of Social Policy in Britain 1982, Rountledge and Kegan Paul, 社会福祉問題研究会訳(1984)「パークレー報告の批判的検討(上)・(下)」『月刊福祉』第67巻5号, 同6号。
- Central Statistical Office (1983) Regional Trends, HMSO.
- Hadley, R. (1981a) "Partnership in Care: organising to integrate statutory, voluntary, and informal action in the care of the elderly", in J. Brocklehurst et als. Health and Welfare Services for the Elderly: Initiatives in the 80's, Department of Social Administration, University of Lancaster.
- Hadley, R. (1981b) "Social Services Departments and the Community", in E.M. Goldberg and S. Hatch (ed.) A New Look at the Personal Social Services, Policy Studies Institute.
- Hadley, R. and S. Hatch (1981) Social Welfare and Failure of the State: Decent-

- ralized Social Services and Participatory Alternatives, George Allen and Unwin.
- Hadley, R. and M. McGrath (1980) Going Local Neighborhood Social Services, Bedford Square Press.
 - Hallett, C. (1981) The Personal Social Services in Local Government, George Allen and Unwin.
 - Hurton, N. and M. Hyde (1982) "Voluntary Sector in Remodelled Welfare State", in C. Jones and S. Stevenson (ed.) The Yearbook of Social Policy in Britain 1980-1981, Rountledge and Kegan Paul.
 - 小林良二 (1978) 「シーボーム改革と組織問題に関する若干の論点」『季刊社会保障研究』Vol.14, No.4。
 - 小田兼三 (1983) 「英国におけるソーシャル・ワーカーの役割と責任 — パークレー報告をもとにして」『社会福祉研究』第32号。
 - 嶋田啓一郎 (1983) 「社会福祉の発展とパークレー報告(1)～(4)」『月刊福祉』第66巻第1号～第4号。
 - Young, K. and R. Hadley (1983) "Decentralisation: Managing to go patch", Community Care, Sep.29.