

## 続・イギリスの老人福祉印象記

武川正吾

(社会保障研究所研究員)

わたしは、1985年の秋、イギリスに2ヶ月ほど滞在し、老人福祉サービスについて見学する機会を得た。その時の印象記を「イギリスの老人福祉印象記」として本誌75号(1986年7月刊)に掲載した。当分イギリスを訪ねる機会はないだろうと思っていたら、1986年の9月にも、社会保障研究所のプロジェクト「イギリスの社会保障」の資料集めのために、再びイギリスを訪ねることになった。今度の旅は3週間弱の日程で、前回にくらべると多少忙しかったが、それでも資料収集の合間に2、3の福祉施設の見学をすることができた。そこで前回の報告を補う意味で、そのときの印象をここにまとめておきたい。

今回の旅もブリティッシュ・カウンシルの社会科学担当のジェンキンス氏にお世話になった。彼はミドルセックスに住むミズ・キャンブリングを紹介してくれ、彼女にプログラムを頼むように言った。彼女は日本ではあまり知られていないが、フリーの社会政策専門の編集者で彼女が編んだ叢書類は日本にも多く輸入されている。また、イギリスの『社会政策雑』(*Journal of Social Policy*)に掲載されている「社会行政の動

向」*Social Administration Digest* 欄の執筆者である、と言えは心当たりのある方も多いただろう。わたしは、彼女に手紙を書いて、前回訪問することのできなかった非公的部門の老人福祉施設や在宅サービスの現場、さらに老人病院などを見学したい旨を伝えた。彼女は、いくつかの訪問先を紹介してくれた。しかし、何分にも利用可能な時間が短かったので、それらのうち実際に訪問できたのは、民間の老人ホーム兼ナーシング・ホームと、キングストン区のデイ・センターだけだった。デイ・センターは前回ワズワースで見学したものと大差はなかったので、ここでは割愛し、民間の老人ホーム兼ナーシング・ホームについて紹介したい。

### I 公務員済生基金 (Civil Service Benevolent Fund)

わが国の社会保障では、非公的部門はすべて民間部門として一括され、そこにはヴォランティア団体と営利企業という原理的に異なるものが含まれることが多い。例えば、厚生省が社会保障における民間活力という

## 海外の動き

とき、私企業の活力を指すことが多いが、また、他方でヴォランティア団体の活力もそこに含めることもあるようである。これに対して、イギリスでは非公的部門は利潤追求型の private sector と非営利型の voluntary sector に区別して考えることが多いように思う。

ミズ・キャンプリングが紹介してくれたのは、公務員済生基金 (Civil Service Benevolent Fund) という後者の民間団体だった。施設見学の日程を予約するために、わたしはまずこの団体の本部にブラザーウッド嬢を訪ねた。そこで小1時間にわたって、この団体の概況を聞いた。

この団体は、中央政府の公務員や扶養家族が困難に陥った場合に援助を与えることを目的として、1886年に設立された。財政的には中央官庁の現役公務員の寄付によってまかなわれている。寄付とは言っても、給料から自動的に天引される仕組みになっているというから、わたしははじめ、この団体はわが国の国家公務員共済組合のようなものかとも思った。しかし、あくまでも拠出は任意であって強制ではないというし、また、国共済の本部にしては、その建物はあまりに小さいと思われたので、誤解はすぐに解けた。あくまでも自発的な団体なのである。

この団体は慈善団体 (Charity) として登録されているが、サービスの対象者は公務員本人とその関係者——配偶者、両親、まれには伯父伯母——に限定されている。拠出者も主に公務員であるから、公務員同士の共済組合 (Friendly Society) として

の性格も強い。法律に基づいて共済組合としての認可も受けている。

この団体が提供するサービスは、老人ホーム、障害者用ホーム、療養所であり、老人および障害者用のサービスが中心となっている。老人向けには、1985年現在、6つのホームを運営しており、約260人の老人が入所している。約500人のウェイティング・リストがあるという。ホームの利用料金は週1人で270ポンド (約62,000円)、実際の費用は300ポンド (約69,000円) にかかるというから、30ポンド (約7,000円) は基金が入所者に援助していることになる。ブラザーウッド嬢の話だと、約40%の老人は利用料をすべて自分で払っているが、残りの60%は政府や地方当局から何らかの援助を受けているという。一昨年訪ねた公的部門のホームでは、料金はここより安いにもかかわらず、フル・コストを支払っているひとはほとんどいなかったから、この4割という数字は相当なものだと言える。と同時に、私的部門のナーシング・ホーム入所者のうち、補給給付の世話になっているのは約4割だという推計もあるから、非公的部門としては平均的な姿であろう。

イギリスでは、老人ホームの性格がここ数十年間に変わってきた。国民扶助法の第3部 (パート3) において老人ホームが規定されたとき、それは主として救貧のためのものであったから、そこに入所する老人のなかには健康なひとが多かった。わたしは、はじめイギリスの老人ホームを漠然とわが国の養護老人ホームに等置し、ナーシング・ホームを特別養護老人ホームに等置

していたが、85年に実際にこちらを見学してみても、それが誤りであることに気づいた。イギリスの老人ホームはむしろ特養ホームの方に近かったのである。つまり、イギリスの老人ホームは徐々に経済的理由で困窮状態にあるひとのものから、身体的に見て日常動作能力の足りないひとのものへと、当初の性格を変えていったのである。

こうしたことの背景には、人口の高齢化が進んだために、老人ホームの供給が需要に追いつかず、結局、入所者を重度の介護ニーズを有する者に限定していったという事情があると思われるが、そうした費用面以外の理由もある。かつては、ちょっとした援助があれば十分自立できる老人でも、その「ちょっとした援助」が得られなかったために、老人ホームに入所したがる傾向があった。例えば、長年専業主婦に専念してきた女性は、夫を喪い、寡婦となったとき、自分の家の修理や財産管理などができなくなってしまうことが多かったため、他の面では一人で十分やっていける場合でも老人ホームに入所したがる傾向があったようだ。ところが、そうした「ちょっとした援助」をおこなうためのサービスは行政当局やヴォランティア部門によって整備されてきたため、必ずしも老人ホームに入らなくても自立した生活を送れる人びとの数が増えてきたことも事実である。

これと同じ動きが、ここヴォランティア部門の老人ホームでも生じている。公務員済生基金も70年代には健康な老人向けのホーム (for able-bodied) を2つ経営していたが、現在では、それらも対象者を変えた

という。つまり、ここでも健康な人びとのためのホーム (Homes for fit people) から健康のすぐれない人びとのためのホーム (Homes for frail people) へと老人ホームの性格が変わってきており、さらに現在は、訪問看護やホームヘルプなどホーム以外のサービス (extra home services) へと重点を移しているところだという。とはいっても、給付の対象者が全国に散らばっているというこの組織の性格から考えて、これらのサービスを現物給付することは不可能で、看護やホームヘルプのための手当を渡すにとどまっている。

ブラザーウッド嬢は説明を終えると、見学日時についてはおって連絡すると言った。そして、用意してあった記念品をわたくしにくれた。公務員済生基金は1886年に創設され、わたくしが訪問したときはちょうど100周年にあたっていたため、いくつかの記念品を作成し、それを訪問者に配っていたのである。

## II クリーディ・ハウス

わたくしは指定された見学日に、この基金が経営するクリーディ・ハウスというナーシング・ホーム兼老人ホームを訪ねた。クリーディ・ハウスはイギリス南部のケント州リトルストーン・オン・シーのニュー・ロムニーというところにある。ケント州は気候も温暖なため、多くの老人ホームが集まっている。クリーディ・ハウスは海に面しており、夏は保養客も多いようである。

わたくしは昼近くにアシュフォードとい

## 海外の動き

り駅でクリーディ・ハウスの婦長と待ち合わせた。ちょうどこの日はホーム入所者の外出日に当たっていたらしく、彼女は老人たちを乗せたマイクロ・バスで駅まで迎えに来てくれた。30分位バスにゆられると、ニュー・ロムニーに着いた。海岸沿いの道をドライブするために、バスは少し遠回りをしてから、煉瓦づくりのクリーディ・ハウスに到着した。女性の事務長と、男性の看護師が出迎えてくれた。

私たちが着く直前に入所者が1人亡くなられたらしく、そのことを看護師が婦長に告げた。婦長は、そうしたことには慣れているらしく、きわめて事務的に家族や医師への連絡を開始した。それがすむまで、私と事務長は、シェリー酒を飲みながら別室で待った。そして、婦長の仕事が一段落するとランチを御馳走になり、その後、施設内を一周しながら、ここクリーディ・ハウスに関する説明を受けた。

クリーディ・ハウスはもともとチャーチルだったか誰だったかの秘書が所有していた一軒家を、基金が買い取って老人ホームに改装したものである。立派な邸宅だったらしく部屋数は相当多く、施設としてもけっして小さくない。敷地の隣りに職員宿舎があって、ここの職員の何人かはそこに住んでいる。また、歩いて一分もかからないところに、運転手の宿舎と、来客用の宿泊施設が用意されている。ここリトルストーンはロンドンからけっして日帰りできない距離にあるのではないが、面会に訪れる入所者の家族が全国に散らばっているため、こうした宿泊施設が必要となるのである。ま

た、クリーディ・ハウスの周辺は夏になると一般の人から保養地として利用されており、入所者の家族もここを利用して、老人への面会と休暇を兼ねてやって来ることも多いらしい。

クリーディ・ハウスは老人ホーム兼ナーシング・ホームだと言ったが、このことを理解するためには、イギリスにおける老人ホームとナーシング・ホームの関係を知っておく必要がある。イギリスでは自立可能な人間はできるかぎり自宅で暮らすというのが原則であるから、老人ホームもナーシング・ホームも日常生活を独立しておこなうのが困難な人びとが入所することになっており、その意味では両者は異ならない。異なるのは、ナーシング・ホームが言葉のとおり看護婦による看護が中心であるのに対し、老人ホームは介護人による介護が中心だということである。ということは、両者の機能は事実上重複する部分が多いが、どちらかというと前者の方により重症な老人が多いということである。また、制度上は前者は医療に近いからNHSという国の機関が管轄しており、後者は福祉に近いということで地方自治体が管轄している。さらに、経営主体もナーシング・ホームはほとんどのばあい私企業やヴォランティアな団体であることが多い。老人ホームは地方当局であることが多い。両者は機能的には大した差がないとはいえ、制度的にはこのような区別がある。

非公的部門の社会福祉施設が増えてくるにつれて、イギリスでは老人ホームもナーシング・ホームも1980年代に入ってから、

それぞれの監督官庁に登録をすることになった。それぞれの設置基準は異なっているが、両者の機能は重複することが多いために、同じ1つの施設が地方当局に老人ホームとして登録すると同時に、NHS当局にナーシング・ホームとしても登録するという、二重登録（dual registration）のケースが増えてきた。ここクリーディ・ハウスも、こうした二重登録の例である。わたくしは、老人ホームとナーシング・ホームとの関係について興味を持っていたので、二重登録に質問の重点をおくことにした。

二重登録とはいっても、まったく同じ部屋が老人ホームとして登録され、かつナーシング・ホームとして登録されているというわけではなく、それぞれの部屋は別々に登録されている。つまり、1つの施設が老人ホームの部分とナーシング・ホームの部分とから成り立っているのである。クリーディ・ハウスの場合は、フロアによって両者が区別されていた。

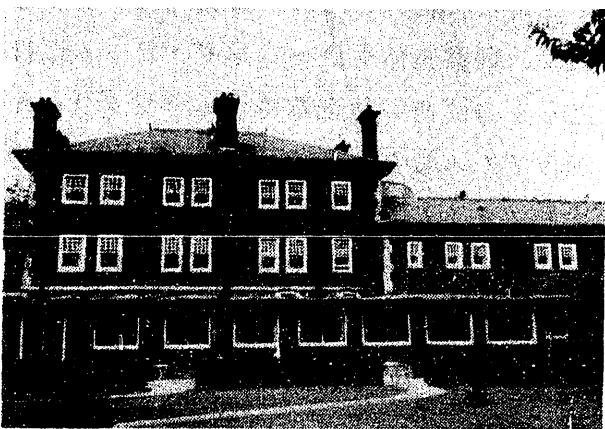
ということはクリーディ・ハウスの住人はナーシング・ホームの住人と老人ホーム

の住人との二通りいることになる。一般的に言えば、前者の方が身体的ハンディの大きい老人が多いと言える。したがって身体的状態が悪化すると、老人ホームの部屋からナーシング・ホームの部屋へと移される場合もあり、現にここでもパーキンソン病患者がそのような移動をしたことがあった。しかし、双方が必ずしも厳密に区別されているわけではない。同じクリーディ・ハウスのなかでさえも、何人かのナーシング・ホーム入所者は老人ホーム入所者よりも自立的（able-bodied）だと言う。

要員配置や設備の面で両者の基準は異なっているのだろうが、一見したところでは、老人ホームのフロアとナーシング・ホームのフロアとでそれほど違った印象は受けなかった。ナーシング・ホームの方にワックス・バスといって蠟で皮膚を掃除するとかいう風呂があるなど、後者の方が設備が手厚くなっているとは言えなくもないが、それが決定的な違いとは思えなかった。

ナーシング・ホームのフロアと老人ホームのフロアが別々だとは言え、前者の職員が後者の老人を見ないとか、あるいはその逆はない。つまり、クリーディ・ハウスは、制度上2つの施設から成り立っているが、事実上は1つの施設として機能しているのである。このことは、両者の比率を変えることによって、ホーム全体のケアの水準を自由に変えることができることを意味している。各施設はみずからの判断で、それぞれの施設の入所者のニーズに応じた介護を提供できるわけである。

こうした二重登録を当局はどのように見



正面から見たクリーディ・ハウス

ているだろうか。この点をたずねてみたところ保健医療担当のNHS当局は、すべての部屋をナーシング・ホームとして登録するように求めているが、社会福祉担当の地方当局の方はかならずしもそうではない、ということだった。NHS当局としては、二重登録されると看護婦が老人ホームの老人の看護まですることになり、ナーシング・ホームとしての基準が実質的に切り下げられるのを警戒しているかもしれない。また、地方当局としては、二重登録によって施設の保健医療的側面が充実され、通常の老人ホームよりも介護の質が向上されるのを歓迎しているのかもしれない。

すでに述べたように、ナーシング・ホームの入所者と老人ホームの入所者とのあいだには担当重複があり、また、両施設がそれぞれ想定している老人のあいだにも多くの要介護の段階があるだろうから、両者のギャップを埋める方法として、二重登録はきわめて実際的な解決法といえるのではないか。

クリーディ・ハウスはともとも個人の家だったところだけあって、各部屋は同じ家のなかの部屋という感じで、施設臭さは少なかった。とはいえ、各部屋はそれまでわたくしが見た老人ホームやナーシング・ホームと比べて異なるという印象は受けなかった。息子家族の写真が飾ってあるツインの部屋では夫婦が一緒に暮らしていたし、別の部屋の老人は読書にふけていたし、廊下は清掃職員や介護職員が忙しく動きまわっていた。コモン・ルームでは何人かの老人が集まって雑談を交わしていた。すべて、

コモン・ルームでくつろぐ老人たち



他のホームで見た光景と同じだった。数時間の外来者にとっては、それ以上のものを見ることはできないだろう。

一通りの説明と見学が終わると、またマイクロ・バスで駅まで送ってもらった。別れ際に、婦長と事務長は、「この辺は夏は素敵ですよ。今度は夏に家族を連れていらっしゃい。宿泊施設は提供しますから。」と言った。わたくしは「お願いします」と応えた。

### III ヴォランティア部門と公的部門

85年の旅行のときに訪問することができた施設は、公的部門の老人福祉施設と私的(private)部門のナーシング・ホームだった。そこで今回はヴォランティア部門の施設を見学しながら、この部門と他部門との関係や相違についても知りたいと思っていた。そこで公務員済生基金の本部を訪ねたとき、ブラザーウッド嬢に、このことも訊いてみた。最後に、彼女の話と、それを聞

いて考えたことを記しておこう。

彼女はヴォランティア部門の利点——というよりは、ここ公務員済生基金の利点だが——をいくつか指摘してくれた。彼女がまず指摘したのは、公的部門よりもこの方が高い水準のサービスを維持できる、ということだった。公立の老人ホームの場合は、最近改善が進んでいるとはいえ、まだ相部屋も多い。しかし、この団体が運営するホームではすべてが個室だという。また、そうしたことの結果として、ホームから出たいと思っているひとの割合は、公立のばあいよりもはるかに少ない、という。

次に彼女が指摘したのは、入所者がすべて同じ職業だという点から来る気楽さがこの団体の経営するホームには見られる、ということだった。これは、ヴォランティア部門すべてに当てはまるわけではないが、公的部門に比べて入所者が社会経済的に、あるいは民族的に非常に似通った人びとから成ることが多い、とはいえるのかもしれない。例えば、ユダヤ人などの少数派のコミュニティが自分たちのためのホームを作ることもある、という話を他で聞いたことがあるからだ。

さらに彼女が指摘したのは、この団体の入所者にはスティグマ感がない、ということである。イギリスでは、現在の老人にはまだ救貧法におけるワークハウスの記憶が残っており、それを公的部門のホームに投射しがちだという。実際、ワークハウスを改良して老人ホームにしている自治体もすくなくならずあるようだ。これに対して、この団体のホームの入所者は、ほとんどのば

あいスティグマ感を抱くことはない。ヴォランティア部門のホームと公的部門のホームとでは、名前は同じでもまったく別のものとする傾向があるのだろうか。

また、彼女はヴォランティア部門の方が公的部門に比べて行動が自由なため、創意工夫をして入所者のニーズに応えやすいことも強調した。この団体の運営する多くのホームが老人ホームとナーシング・ホームに二重登録された施設だということも、そのことの例である。

彼女は、公的部門にではなくヴォランティア部門にあることの難点、というよりはこの基金の抱える難点も指摘してくれたが、それはすべて財政的余裕がないこと、という1点に尽きるように思う。この基金は全国規模で運営されており、経営するホームも全国的に散らばっている。しかし、その数は非常に限られているので、老人たちは自分が育った地域コミュニティから離れたホームに入所しなければならない。そのため、家族の訪問も少なくなり、ホームがそれだけ「施設」的になってしまうのである。他方、入所した老人たちを最後まで介護したいが、身体的に衰弱した場合は病院へと移さざるをえない、という。介護のコストを負担できなくなるからである。

イギリスでは、わが国に比べて、社会福祉の分野におけるヴォランティア部門の役割が非常に大きいということが、しばしば強調される。しかし、ブラザーウッド嬢の話を知っているうちに、わたくしは公私の役割の大きさの違いというよりは、公私が果たしている役割の中身についていくつか

のことを考えた。

第1に、イギリスでヴォランティア部門の役割が大きいといっても、それは施設のようなストックの面においてのことではないということである。最近イギリスでも非公的部門における施設の数が増えてきているが、それでも施設の大半は地方自治体の直営によるものであり、その点、日本の方が民間施設の比重は大きいのではないだろうか。これに対して、エイジ・コンサーンをはじめとするイギリス全国にある無数のヴォランティア団体は、日常の相談事業からはじまって給食サービスにいたるまで、さまざまなフロー的分野で活躍しているのである。

第2に、これはまだ印象の域を出ないが、ヴォランティア部門の経営する施設に対する公的規制は日本よりも弱いのではないかと、いうことである。日本の場合は、民間の社会福祉施設も公立のそれと質の面において全く劣ることのないような規程が細かく行われている。これに対して、イギリスのばあいは各団体の自発性（ヴォランティアズム）に大きな信頼が寄せられている。そのため、日本の場合以上に、施設間の介護水準に大きな開きが出るかもしれないが——公務員済生基金のような条件の恵まれているばあいは公的施設を上回る水準を維持できるだろうが、そうでないところも少なくはないだろう——、それだけ各団体に創意工夫の余地も大きいだろう。

第3に、イギリスでは、ヴォランティア部門の自由な活動を公的部門が下から支えているということである。ヴォランティア

団体が社会サービスのフロー面で活躍できるのは、すでに述べたような公的部門におけるストック面での充実があるからだろう。そうした支えがなくなれば、ヴォランティア団体も地方当局によって担われているような法制化されたようなサービスに専念せざるをえなくなり、結局、社会サービスにおけるイノベーションは生まれなくなるだろう。また、ストック面においても、ブラザーウッド嬢が示唆したように、ヴォランティア団体の能力の限界を超えた事態が発生したとき、それを引き受けてくれるような公的部門が確立されていなければ、ヴォランティア部門自体が萎縮してしまいうだろう。このようなミニマム水準を支える公的部門が存在していなければ、言葉の本来の意味でのヴォランティア部門も存在しえないのではないかと。

厚生白書は、社会保障における民間活力の意義を強調している。その意味で、イギリスから私たちは多い学ぶべき点があると思う。白書が主として念頭にしているのは、市場の論理に従って行動する民間企業の活力のようであり、イギリスでも現在、社会政策の分野で同様の政策 privatisation が採られている。しかし、わたくしが言いたいのはそういうことではない。イギリスから学ぶ必要があると思うのは、前稿でもふれた privatisation としての民間活力ではなくて、voluntaryism としての民間活力である。なぜなら、それが日本社会には欠けている、というよりは不足しているからである。公的部門の肩代わりとしてヴォランティア部門を考えるのではなくて、ヴォ



ランタリズムを発揮できるように公的部門  
を充実することが、真の民間活力への道だ  
と思えるのである。

〔お詫びと訂正〕

前稿「イギリスの老人福祉印象記」（本誌No.75掲載）で、ある日本のシンクタンクの報告書の記述を鵜呑みにして、自宅、シェルタード・ハウジング、老人ホームという居住形態をイギリスではそれぞれパートI、パートII、パートIIIと呼ぶと書いてしまったが、これはどうも正確ではなかった。国民扶助法の第III部に由来する老人ホームが「パートIII」と呼ばれることは間違いないが、最初の2つの方は必ずしもそうした呼び方は一般的でない。公務員済生基金で会っ

た専門家の話では、住宅政策を管轄する環境省が、老人向け住宅のうち、コモン・ルームや洗濯場などが設置されている管理人（ワーデン）がいるものを「カテゴリーII」、そうでないのを「カテゴリーI」と呼んでいるという。どうも、この両者を混同したため上のような記述になってしまったようだ。とはいえ、カテゴリーI、カテゴリーIIという呼び方もそれほど一般に浸透しているようには思えなかった。以上、この場を借りて、お詫びと訂正をしたい。