

第Ⅱ部 権威使用の実際

第3章 機関の概念

1962年に公表された権威とケースワーク関係とに関するプリンス(Prins, H. A.)⁽¹⁾の論文は、次のように結んでいる。

最後に、権威の問題は、ソーシャルケースワークのそれぞれの分野で相互関連なく論じられてよいものかどうか問われなければならない。権威は、ソーシャルワークのあらゆる分野におけるワーカー・クライアント関係に関与しているように思われるが、もしそうであるとするならば、それはどのような形で関与するのが問われなければならないだろう。これを理論的に明らかにしていくためには、さまざまな分野で行われているケースワークについて、どの領域に共通した問題があるのか、広く徹底した検討を行うことが必要である。

ティムス(Timms, N.)⁽²⁾は、これを受けて、“権威の問題”はどの機関のソーシャルワークの実務にも共通して生じているので、それを一般的見地から見るのでは不十分であると指摘し、個々の特定の場面における権威の特有の現われ方を理解することがより実りある接近の方法であろう、と示唆している。

そこで、われわれは以下の6つの章で、次のことを検討したいと思う。即ち、①それぞれ異なるケースワーク場面におけるワーカーの役割と機能のなかには、どのような権威が存在しているか、②ワーカーが持っている権威の種類に対して、場面の性質(および機関の機能)はどのように影響を与え、決定することになるのか、③そうした権威の使用について機関はどのように介入したり制限したりするのか。

しかしながら、特定の場面について検討する前に、機関の機能の概念一般について1章を割くことは有意義であろう。何故なら、それは時にはケースワークの実務において決定的なものとなるからである。例えば、ティムス⁽²⁾は、この概念がソーシャルケースワークにおいて極めて重要なものであるとし、「最近の英国の刊行物では、あまり十分には扱われておらず……単純に見過ごされたり、「関係」を強調するのあまり、これが軽視され、無視されている」と嘆いている。「ケースワークは、関係から始まるのではなく、特定の社会機関(social agency)にお

けるワーカーとクライアントとの出会いから始まるのである⁽³⁾」と述べるとともに、ティムスは最近のソーシャルワークの著作において、ソーシャルワーカーが活動する機関の“限界(limitation)”に関して触れ、“限界”という言葉のなかに、ケースワークはそれぞれが行われている機関を無視してでも遂行されるものであるとする仮定のあることを見て取って、痛烈な非難を行っている。その場面が限界あるいは制約を伴うことは当然明らかであり、ティムス自身続く文章で、「何事でもなし得るといような機関はない。……機関の機能という概念に内在する専門化ということは、クライアントにとってもワーカーにとっても助けとなるであろう」と述べている。もっとも、ソーシャルワーカーにとって、厳密にはその機関が行うべきではない余分の仕事やサービスを行うことは稀ではない。プロベーションオフィサーは、時々“任意”の事件を引き受けたり、プロベーション命令の失効後もプロベーション対象者に対する仕事を続けることがある。しかし、この場合でも、彼らが行うサービスはその機関の倫理に合致していなければならない。おそらく“機関の機能”という言葉は、こうした活動をも含むものとして拡大することができよう。それは、ワーカーは彼らの判断でそのような業務を行う権限を与えられているからである。しかし、このことは次の問題を提起する。①機関とは何か(定義)、②どのような人達が働いているか(構成)、③機関の機能に関する決定はどのようになされるのか(決定)。

ケースワーカーとは偶然ある機関で働くようになった者を言うのではないというティムスの主張は、もちろん正しい。ワーカーがクライアントとの間に持つ専門的関係は、“機関および機関の機能に深く根ざし”ていることが必要なのである。実際、機関が存在し、それを代表してケースワーク・サービスを行うことが正当づけられて初めて、クライアントを担当することになるのである。

ティムスはこう述べている。

ケースワークと心理療法とを区別する最も簡単な方法の1つは、機関の機能がどのように考えられているかを見ることである。心理治療家は、自らの目的をいろいろな言い方で表現するが、それは機関の目的の達成とか、機関の機能の実現といったこととの関連では言わないであろう。

ケースワーカーと心理治療家とを厳密に区別しようとするティムスに全面的に同調することはできない。もちろん、心理治療家とケースワーカーの仕事の間には、多くの差異が認められる。しかし、機関に属さずプライベートな仕事をしている心理治療家を除けば⁽⁴⁾、所属している機関との関連で両者を区別するものはほとんどないのである。例えば、児童相談所(child guidance clinic)に勤務する心理治療家は、所属する機関に対して契約上、機能上、倫理上、サイキアトリック・ソーシャルワーカーとどれだけ異なるのであろうか。彼の責任は、クライアントに対してだけ持たれていると言っているのか。それとも、サイキアトリック・ソーシャルワーカーと同様に機関の枠内で仕事をしなければならないということはないのであろうか。心理治療家が主としてクライアントの生活の内部的・精神的側面に関与することになるのに対し、サイキアトリック・ソーシャルワーカーの領域が外部的、人間関係的側面にあることは事実であろう。しかし児童相談所での責任分担は、通例、児童に対する治療業務は心理治療家が行い、親に対する作業のすべて(あるいは大部分)をサイキアトリック・ソーシャルワーカーが行うことになっている。したがって、制限を課したり、相談所の機能を児童に理解させることが必要であるとすれば、それを行うのは心理治療家ということになる。心理治療家はその機関のチームの一員としてその役割を行うことになるのである。

パールマン(Perlman, H.)⁽⁵⁾は、機関の機能を論じて、以下の諸点を指摘している。

- (1) 社会機関は、社会福祉に関して、社会またはその社会のなかにある団体の意志を表現するために形成された組織である。
- (2) 各社会機関は、その機関が扱うものとして設定した特定領域のニーズを満たすためのプログラムを開発する。
- (3) 社会機関は、その職責と業務を組織し代表する機構を持ち、また、その活動を安定させ、体系づける基本方針と手続きとを持っている。
- (4) 社会機関は、容易に了解され、柔軟に変化する生きた、適応力のある有機体である。
- (5) 機関の各職員は、すべて、機関の諸機能のある一部を代理・代行しているが、そのうち、ケースワーカーは問題解決への個別的援助を行うことによって機関を代行するものである。

(6) ケースワーカーは、機関を代表するが、それよりも先に、まず第一に、自己の専門職の代表者である。

しかしながら、「機関」の定義と構成についての初めの2つの問題、即ち、機関とは何か、そこでどのような人たちが働いているのかに対して答を得るまでは、もう1つの極めて重要な問題、即ち機関の機能または方針はどのように決定され、あるいはどのように変化するのか⁽⁶⁾ということに答えることはできない。理想的な条件のもとでは、ワーカーは間違いなく機関の方針に完全に従い、その方針の基礎をなす哲理にも全く合致しており、クライアントに対する働きかけにおいては、機関の機能の実現にかなうものとして、ワーカーと機関の両者が一致して認める目的を（過不足なく）達成するために、機関が承認する方法や技法のみを用いることであろう⁽⁷⁾。しかし、このように言うてはみたものの、そうした条件が現実の場面ではけっして得られるものではないことは明白である。ワーカーと機関との関係を論じる時、若干の混乱が見られる。ワーカーと機関とは関係によって繋がる別々の存在ではない。多くの組織においては、使用者と従業員とは別個の存在であるが、これはソーシャルワーク機関の様式とは異なっている。ソーシャルワーク機関は、（大体において間違いなく）ワーカーを内包した組織である。したがって、ある「機関の機能」（即ち存在目的）、または、ある「機関の方針」（広義の実現方法）について論じる場合には、使用者はもちろん、多数の従業員も含めた大勢の人々から成る組織の目的と方法を論じることになる。一般に、この組織の幹部職員もソーシャルワーカーであろうが、事務官その他等はそうではない。ピーター・レオナルド(Leonard, P.)⁽⁸⁾は次のように指摘している。

特殊な専門的知識のために、専門家は一定の分野における権威であり、したがってその専門的判断は、組織によっていちいち承認される必要はないのである。

レオナルドは、現在のソーシャルワーカーが「半専門家」(semi-profession)より上のものであるかどうかについて若干の疑問を表明している。しかし、彼は専門的訓練を受けたソーシャルワーカーは、第一義的には、機関への所属よりも専門家たらしめる傾向があるとする調査を引用している⁽⁹⁾。これが事実とすれば、(最近の調査では、これは確認されていないが⁽¹⁰⁾) 専門家としてのケースワカ

一が方針の形成に強い影響力を持つような機関は、それほど階層化されず官僚化されていない機関であることになるように思われる⁽¹¹⁾。

例えば、州区の地方局児童部と管区倫理福祉団体のようなボランティア機関とを比較してみよう。前者においては、構成は極めて複雑であり、活動はかなり形式化されている。後者においては、組織の構成は比較的単純で、決定権は相当程度現場のワーカーに委ねられている。地方局児童部は、業務を行うほかにいろいろな役割を与えられているが⁽¹²⁾、倫理福祉機関はそうではない⁽¹³⁾。児童部は、ほとんどの場合、チャイルド・ケア・オフィサー(現場職員)のほかに、他の専門職ケースワーカー(例えば、上席チャイルド・ケア・オフィサー)と、チャイルド・ケア・オフィサー自身を含めて他階層にわたるたくさんの行政職員をも含んでいる。児童部は、多分いくつかの地区に分けられて、そこで現場の職員は働くことになっており、各地区は、専門的ケースワーク訓練を受けているかどうかはともかく、地区または区分のチャイルド・ケア・オフィサーが主管することになるだろう。第一線の組織の背後には、本部職員(主として管理職)があり、その背後には地方局の児童委員会が存在する。後者は州会議員から成り、もちろん一方においては州議会、他方においては有権者に対して責任を負っている。内務省児童局および査察官も、また、方針の決定、職責の代表および施設の設置についてある役割のもとに関与するであろう。

対照的に、倫理福祉機関は、一般には、2,3名の専門職ケースワーカーと、機関の日常業務や専門職の行うケースワークの細部については、通常関与しない素人の委員から成る委員会とで構成されている⁽¹⁴⁾。もちろん、素人の委員も、機関の存在目的の決定や、必要ないし相当と思われる変化なり発展なりを認めることについて(当然、専門職員に相談しながらであろうが)責任を負うものである。

この種の比較的単純な組織においては、機関の機能は、(認められたニーズに対応するものではあるが)その機関によって決定されるものであり、機関は素人の委員と専門職ワーカーとから成ると言ってもよいであろう。しかし、組織がさらに複雑なものになれば、状況はより不鮮明になり、どこからどこまでが(ソーシ

ャルワークを行う) 機関であるのかを決定することが困難になってくる。地方局児童部においては、機関の範囲を正確に決定することは困難のように思われる。州議会はある意味では児童部のなかに含まれると言えるのではなかろうか。もしそうだとすれば、内務省の査察官はどうか。通例、メディカル・ソーシャルワーカーは、病院のなかで働いている。彼女が働いている機関は、病院のソーシャルワーカー部であるのか、病院ということになるのか、判別は困難である。率直に言って、機関について論じる時は、ある程度はソーシャルワーク部を意味することになっていよう。しかし別の時点、別の目的では、病院管理委員会とか、地区病院評議会あるいは“傘下”の某々コンサルタントまでを含めようとすることもあるのである。

第1章(21 ページ)で、クライアントはある意味では機関の一員と見做すことができるとするスタット(Studd)の見解に触れ、そういうことが意味をなすのかということに疑問を提起した。今ここで、機関の境界線をどこに引くべきかについても同様に混乱をきたしているように思われる。多分、それは、“顔面”と“鼻”とを区別するところはどこかを決定することに少しばかり似ているが、それはどのような目的で知りたいのかによっても結論が異なるのである。

ドニソンとチャップマン(Donnison, D. V. and Chapman, V.)⁽¹⁵⁾は、ソーシャルサービスについて考える場合、3つのグループ、即ち“サービスの提供者”、“資源の管理者”および“要求の決定者”に分けて考えることが有効であることを示唆している。これは、必要上区分した人々のグループというよりは、“活動の領域”から考えられたものである。何故なら、関係者の間にはっきりした境界線がないことが稀ではないからである。その上、提供者と資源の管理者との間の境界線は変化することもあり得るのであり、サービスを構成する活動は、時の経過につれて、あるいはいろいろな討議の目的に応じて変化することもあり得るのである。地方局児童部に関する研究において、ドニソンとチャップマンは、方針の変更や役割の再配分は関係するグループによって、いろいろに解釈されることが稀ではないと見ている。彼らによれば、ある新計画について、

行政官の多くは、役所間における責任の再配分であると受け取った。委員会のメンバ

一は、行政区にまたがっての児童の再配分と見る傾向があった。そしてポリシーおよびケースワーク部のソーシャルワーカー、調査官、管理職の間では、児童保護への新しい、より総合的なやり方への道として見られたのであった。

目的についての若干のあいまいさは、ドニソンとチャップマンによれば、大規模かつ多様な人々の集団においては、しばしば合意と協力を維持するために欠くことのできないものであることになる。

目的は決して完全にはないが、徐々に地区事務所の日常業務を通して明確にされていく。関係者達は、共通の問題に対し過去の経験や訓練、組織における現在の地位や責任に従って、異なる角度から接近し、異なる方法で定義する。こうして、いろいろな人々がいろいろに意味づけ、発展への有意義なものもたらされる。これは行政的研究所において繰り返される特徴でもあるが、新しくかつ発展的な業務を伴う機関においては、特別に意義のあることであろう。

彼らはまた、階層上における上位者による“方針決定”と下位者による“方針実行”との間に明白な区別があると仮定することは、特にサービスの“提供者”に相当な裁量権が与えられているような組織においては、問題を見誤ることになる、と示唆している。方針の決定、機能の明確化、役割の設定といったことは、極めて複雑でダイナミックな過程なのである。

この過程においては、第一線の実務家が重要な役割を演じ、機能の拡大、新しい役割の取得、新しい方法でのサービスの提供などを通して、しばしば新しい進展を始めるのである。例えば、19世紀の終わりに、メアリー・スチュアート(Stewart, M.)が、王立無料病院(the Royal Free Hospital)の管理者が企図した方針に忠実に従っていたならば、メディカル・ケースワークは、どのようなことになったであろうか⁽¹⁶⁾。

ドニソンとチャップマン⁽¹⁵⁾は、ソーシャルワーク機関における変化のダイナミクスに触れて、次のように述べている。

……ソーシャルワークの管理の過程に従事する人達は、自分達の行うサービスに関して3枚の“絵”を心に抱いている。第1は、関係文献に公的に示されたものとしての業務の絵である。第2は、現にあるがままのものとしての業務について考えたものである。そして、第3は、あるべきものとしての業務についての展望である。この3種の業務に関する認識は、映画の連続する駒に似ている。しかし、そのフィルムは、誰にとっても同じ公的に示されたイメージから始まるのにも拘らず、その後は、異なる速度で異なる

方向へ動いていくのである。サービスの提供者が変化をもたらす、常にそれを遂行すべきものと結論づけることが正しければ、彼らの多くは、そうした「映画」を心に抱いているに違いない。しかし、彼らの目的と熱望がすべて明らかにされたならば、同僚間の協力や公共サービスの秩序ある発展は妨げられることになるであろう。かくして、関係者の多くは、目的を明確にしないことについて尊重さるべき（即ち、正当な）理由を有しているのである。この3つの不明瞭なもの——“裁量”，“あいまいさ”，“不明確性”——が、ソーシャルサービスの目的を必然的に特徴づけるのであり、その発展を促すことになるのである。

そして、その少し後で、こう述べている。

……(資源の増加を意味する)成長の過程と、(サービスの向上と変化を意味する)発展の過程とは、以下のようなことで繋がる傾向が見られる。即ち、革新的活動は集中化や専門化された機関においてではなく、むしろ、相当数の専門的訓練を受けた職員の積極的寄与に多くを負っているようなタイプの機関においてこそ、成長を促す発展となるのである。

しかし、成長は組織における尺度を統一する方向に働くものではない。それは、関係者の地位、権限、裁量権、満足度などに深く厳しく関わってサービスの内容とそれを提供する人々との間に不均衡をもたらす。そして、さらに展開すると、機関の現実の状態は、当初の公式に認められた記述からはるかに離れて行くことが認められ、当初の型のために作られた構造や手続きは、新たな緊張を生むことになる。早晩、組織の公的な（または、「明示された」）ものと現実（または「現存」）のものとの調和を図るために方針と重点目標の再評価が要請される。こうした面は、可及的に延期されることが少なくない。それは、苦痛を伴い、既述した不明確性がそうしたニーズを隠すことになるからである。しかし結局、サービスの提供者は、何らかのそうした再評価を強いられることになっていくのである。

もちろん、機能における大幅な変化は、実務家の活動よりは利害関係者の圧力、あるいはニーズの型の変化に伴う政府の反応に関連して見られることがある。その1例を挙げれば、任意的更生保護(voluntary prison after-care)に対する責任を、篤志刑余者保護協会(the voluntary discharged prisoners aid societies)からプロベーション機関に移管する決定であり、青少年非行者の処遇手続きを抜本的に変更しようという政府の計画はもう1つの例である。

いずれにせよ“機関”という概念が正確に定義、明確化し難いものであることは、十分なまでに言われて来ている。それは、時が移り、目的が変化するにつれて、異なるものを表現するからである。われわれが述べてきたように、その“機

能”が内外からの圧力の変化に応じてダイナミックに変化する傾向があるものとすれば、(ケースワーク過程のまさに中心をなす)“機関の機能”という概念は、ソーシャルケースワークについての著者の幾人かがわれわれにそう思わせようとしているよりも、必ずやはるかに動的かつ複雑なものにならざるを得ないものと結論せざるを得ないであろう。

しかし、このことは、この概念が無価値であることを意味しているものではない。特定の機関において、ワーカーがクライアントに対して行う業務が、それが行われる場面によってどのように“形成”されるかを以下のページで明らかにしようとするのが、まさにわれわれの目的なのである。例えば、ウィニコット(Winnicott, C.)⁽¹⁷⁾によれば、プロベーションオフィサーは、その機関の機能が反社会的衝動の制御について援助を求めているクライアントのニーズと、こうしたニーズに対する社会の反応の双方を反映することに気づいている。また、児童保護サービスにおける“機関の機能”は、概して言えば、両親が一時的または永久的に親としての責任を果たし得ない子どもに対する、社会に内在する責任感を表現した親権者的なものであり、病院のアーモナー⁽¹⁸⁾(almoner: メディカル・ソーシャルワーカー)にとっての機関の機能は、クライアントがその病気について必要な医療と処理を十分に活用し、回復と一般生活への復帰を容易にするように援助することにある。

もちろん、こうした表現は極めてあいまいで不明確であり、さほど掘り下げたものではない。プロベーションオフィサーは、ケースによっては、親が一時的に親の役割を果たせないために、“親”の役割を行うこともあろう。確かに、クライアントは、まさに偶然のようにある機関にやって来て、全く別の場面におけると同じように、ケースワーカーによる援助を有効に受けることがある。しかも、そうしたことはそれほど珍しいことでもない。クライアントの機関の選定の仕方には、より深いニーズにからまる無意識の要因があるように思われる。それ故、この要因が表面化した問題の症状をもたらすのに作用していることが考えられる。そうだとするならば、その意味するところは考慮すべきものであり、“受託事業”の全問題は再検討に値するものとなるであろう。しかし、既述のようにケ

ースワークは、多くは場面により“形成”されるのであり、いろいろな機関において行われるケースワークに内在すると思われる“権威”のいろいろなあり方についての検討を続けることにしたい。“形成(shaped)”という語は、“制限(limited)”という語の不明確で忌まわしい語義を避けるために用いているものである。まずはプロベーション場面から始めたい。これは、われわれ著者二人が、最もよく知るものであり、その場面は日常的に権威と結びついていると思われるからである。

【第3章 注】

1) Prins, H. A., “Authority and the Casework Relationship”, *Social Work (U.K.)*, Vol.19, No.2, 1962.

2) Timms, N., “Social Casework — Principles and Practice”, Routledge and Kegan Paul, London, 1964.

3) この点は、ウィニコット(Winnicott, C.)の次の論文にも指摘されている。“Casework and Agency Function”, *Case Conference*, Vol.8, No.1, 1962; reprinted in *Child Care and Social Work*, Codicote Press, Welwyn, 1964.

4) わが国では、ケースワーカーが私的に行うことはほとんどない。しかし原則としてそうしてはならないという理由はないように思える。アメリカでは、クライアントに料金を請求する機関もあり、私的営業もさほど珍しくはない。

5) Perlman, H., *Social Casework — A Problem-solving Process*, University of Chicago Press, 1957.

6) Winnicott, C., “Casework and Agency Function”, *Case Conference*, Vol.8, No.1, 1962.

「社会状況の変化によって、クライアントの社会的ニーズも新しい形で表現されることになるのであり、ニーズに対処する機関の機能が継続されるべきものとすれば、新知識に従って認められ理解されるべきものなのである」

7) “役割喪失”の語は、ワーカーに対する機関の現実の要求と職務遂行に関する自身の個人的あるいは専門家としての好みとの間の分離を測定し、概念化するものとして用いられている。参照：“The Role of the Social Worker in a Child Protective Agency”, *Child Welfare*, Vol.43, No.9, 1964.

8) Leonard, P., “Social Workers and Bureaucracy”, *New Society*, No.192, 1966.

9) Blau, P. M. and Scott, R. W., *Formal Organisations*, Routledge and Kegan Paul, London, 1963.

もっとも、この研究では、機関に対する忠実度は、目的や方法について同意するか否かの観点ではなく、現在の仕事から私的な家庭サービス機関(private family-service agency)に

移りたい気持があるかどうかの観点から測定されている。これで見ると、あまり訓練されていないワーカー達よりも、より訓練され、専門職たらしとするワーカー達の方が、非忠実度(即ち、転職への欲求)が高い。それにも拘わらず、そこで得られた資料の多くは、「専門職への同一性と組織に対する忠実性との間には負の関係がある」という仮説を支持するよう思われるのであり、このことは、わが国におけるソーシャルワークの場面について、われわれ自身の認める主観的印象とも一致しているようである。

10) ビリングスレー(Billingsley, A.)は、“Bureaucratic and Professional Orientation Patterns in Social Casework”, *Social Service Review*, Vol.38, 1964において、マサチューセッツ州の2つの機関における110名の専門訓練を受けたケースワーカーとケースワーク・スーパーバイザーについての調査を検討している。即ち、(a)クライアントのニーズ対機関の方針、(b)クライアント対専門家の基準、(c)クライアントのニーズ対社会の期待、(d)機関の方針対専門家の基準、(e)機関の方針対社会の期待、および(f)専門家の基準対社会の期待である。この調査は、現実のケースワーク場面に即して得られたものではなく、仮定の質問に対する反応なので、どの程度現実を反映しているかは疑問な点はある。しかし、この結果は驚くべきものであり、次に見るように、被験者は葛藤のある場合には、専門家としてのやり方を行うよりは、機関の方針や手続きによって進める傾向を示しているのである。結果は次の通りである。

葛藤場面	肯定するワーカーの数	百分率
ケースワーカーは		
(a) 明らかに機関の方針に反することを要求された時でもクライアントのニーズに応ずべきである。	27	25
(b) 専門家的基準に違反してもクライアントのニーズに応ずべきである。	63	57
(c) 社会の期待に反してもクライアントのニーズに応ずべきである。	105	95
(d) 専門家の基準に反しても機関の方針を実行すべきである。	67	61
(e) 社会の期待に反しても機関の方針を実行すべきである。	107	97
(f) 社会の期待に反しても専門家的基準に従って行動すべきである。	108	98

* 110名全員がすべての問題に回答している。“絶対すべきである”および“多分そうすべきである”を肯定的回答に、“多分そうすべきではない”および“絶対そうすべきではない”を否定的回答としている。

11) 参照: Vinter, R. D., “The Social Structure of Service”, in *Issues in American Social*

Work, (Alfred J. Kahn, Ed.) Columbia University Press, 1959.

- 12) 例えば、宿泊保護を供与し、管理する。
- 13) この種の機関のなかには、公の養子縁組協会として公認されているものがある。
- 14) “素人”とは、ソーシャルワーカーや専門的管理者ではないことを言う。事実、その多くは、牧師である。
- 15) Donnison, D. V. and Chapman, V. et al., *Social Policy and Administration*, Allen & Unwin, 1965.
 - 16) 王立無料病院の当局が彼女に与えた義務は以下のものである。
 - i) 医療費を支払うことのできる者による病院の濫用の防止。
 - ii) すでに教区の救助対象とされている者や窮乏者を救貧法当局に託すこと。
 - iii) 適当な者に予防施薬所 (provident dispensaries) に参加するよう勧告すること。
 - 17) Winnicott, C. 前出。
 - 18) 現在の“メディカル・ソーシャルワーカー”。

第Ⅱ部 権威使用の実際