

〔研究ノート〕

オランダにおける Cross Association の動向

渡 辺 武 男

はじめに

筆者は、一九八六年八月末から翌八七年八月末までの一年間、オランダの北部にある国立フローニンゲン大学で在外研究を続けることができた。この間、筆者が注目したのは、オランダには各地に十字協会 (the cross association) が設置され、国民の保健と福祉を増進する上で重要な役割を果たしているという事実であった。幸い筆者はいくつかの州十字協会及び地域十字協会の視察と関係者との面談の機会を持つことができ、また若干の資料を得ることができた。

ここでは、こうした視察と面談及び資料にもとづき、オランダの十字協会組織についての紹介と考察をしようとするものである。わが国におけるオランダ社会福祉研究は最近になってやっとはじめられたところである。また社会福祉分野の先行業績も少な

く、これからの研究が待たれているところである。

また、今日の日本の社会福祉情況に照らしてみると、高齢化社会に対応した保健・福祉・医療の連携、総合的な在宅ケアの推進は当面の重要課題といつてよい。

その意味からいえばここでは筆者の報告は、オランダの社会福祉研究にとっては限られた分野のものではあるが、先にのべた今後のわが国における保健福祉活動の展開にとっては一つの示唆を与えるものと考ええる。

一、歴史的展開

一九世紀及びそれ以前のオランダにおける保健福祉 (health care) はきわめて低レベルの状態であった。この時代には伝染病が大変流行し、コレラ、腸チフス、はしか、天然痘などによる死亡率は高く、特に子供達の間ではそれが顕著であった。これらの

オランダにおける Cross Association の動向

病気の原因は、とりわけ衛生学がなく、また適切な衛生施策がなかったことである。

二〇世紀に入って、医療機関で検査官をしていたメン (Jaac Penn) の時代にも腸チフスが流行していた。

こうした状況のなかで、一八七五年になって北ホラント州に最初の十字協会 (Cross-association) が設立され、それはヒルヴニルサム市に置かれ、その公式の名前は北ホラント白十字協会 (the White Cross Association) と呼ばれた。

間もなく十字協会は全国に設立され、その一つ一つにはそれぞれ独自の性格 (キリスト教) がそなわっていた。白黄十字 (the White-Yellow Cross) — その最初の支部は一九一六年に設立されている — はオランダ・カトリックが全力を注いだものであり、またオレンジ緑十字 (the Orange-Green Cross) — その最初の支部は一九三八年に設立されている — はプロテスタントが全力を注いだものである。白十字 (the White Cross) — これは北ホラント州ではそのように呼ばれていたが、他の州では緑十字 (the Green Cross) と呼ばれていた — は特定の宗派とはかわりがなかった。

これらの多種多様な協会はしばらくの間それぞれ地方レベルでその仕事を続けていった。傘下組織 (umbrella organization) が設立されるようになった一つの理由は中央のレベルで関心もあまりあがり、組織づくりが推進されたことである。一九一一年に全オランダ緑十字協会ができて (the General Dutch Green Cross Association) 一九二三年には全国白黄十字連盟 (the National

White-Yellow Cross Federation) 一九三八年にはオランダにおける地域看護に関するプロテスタント教徒協会連盟 (the Federation of Protestant-Christian Associations of District Nursing) が設立された。一九七四年にはこれらの全国傘下組織は全国十字活動センター (the National Cross Work Centre) となるために吸収されていった。その結果一九七七年には一つの全国協会が設立され、全国十字協会 (the National Cross Association) となった。全国十字協会の目的は、宗教上の信念や最も重要なものである人生観を考慮しつつ、各構成機関の利益を守り、保健福祉の促進、をめざすものである。

二、組織構成

(1) 全国十字協会 (the National Cross Association)

全国十字協会は三つの主要な任務を持っている。第一は事務局が全国レベルで効力を与えるような政策を立案することである。第二は傘下組織である全国十字協会は、議会の各政党、官公庁当局及び保健福祉領域における多種多様な諮問団体と接触をはかり、それを維持し、相談協議を行いつつ、十字活動 (cross work) の利益を守っていくことである。相談協議は、同時に第一線の保健福祉現場に影響を及ぼす他の組織とも行われる。第一線の保健福祉現場とは、例えば一般開業医、家族福祉 (family services) 及び社会福祉 (social work) 分野のことである。第三の重要な任務は、その構成員である州十字協会 (the provincial

cross association) に対してサービスを提供することである。

(2) 州十字協会 (The Provincial cross association)

一五の州十字協会は、地方協会 (local association) に対して、また同様に認可十字協会 (Recognized Cross Associations) に対して援助を与えている。援助の内容としては主として目標とする領域の遂行、経営管理及び政策実行に関することである。構成機関の理事会は、それぞれを最高議決機関に反さざるべきことができる。すなわち、構成員の総会が政策を承認することになっている。加えて、州十字協会を通して政策決定に参加するし、その理事会は全国十字協会以上に全体を統制している。

(3) 認可十字組織と地方十字協会 (The Recognized Cross Organization and the local cross association)

地方十字協会が提供するサービスのコストは、その大部分が特別医療給付法 (AWBZ) による社会保障費によってカヴァーされている⁽¹⁾。法的な認可資格を得ること、またこのいわゆる AWBZ による仕組みとしての財政措置の資格を得るためには、一つの十字協会 (若しくは連合したいくつかの地方協会) は最低限三万人の人口がいる活動範囲をカヴァーし、またある一定数の十字活動施策 (いわゆる基本的な施策の束) を保証するものでなければならぬ。これらの必要条件を満たすと、その十字協会は認可十字組織 (オランダでは EKO と呼ばれている) となり、法律上でいう

組織的実体となる。認可十字組織は、その組織が活動する範囲内における保健福祉の組織化及び連絡調整を行う。地方十字協会は、それぞれが意志決定を行い、大部分は独立して存続している。オランダには現在のところ二〇四の認可十字組織と約二二〇〇の地方協会がある。

三、活動内容

十字協会が行う活動は地方のニーズによって異なるが、すべての十字協会ではつぎのような活動をして、同じ活動範囲をカヴァーしている。

(1) 妊娠保護 (Care for pregnant women)

○ 助言と情報提供。個人を nucleus とした電話及びグループ・セッションを設けて実施している。そこでとりあげられる主題は、健康を害する要因、妊婦が守るべき生活規則、子供の出生準備、親としての心がまえなどである。

○ 妊婦のための体操教室。

○ 子供の出生後については、例えば赤ん坊の給食、育て方についてのアドバイスを受けたときに電話で十字協会に問い合わせをすることができる。

(2) 母性保護 (Maternity care)

自宅出産する母親の母性保護は助産センター (maternity

オランダにおける Cross Association の動向

centre)で提供している。助産センターは、家庭での母性保護を組織し、連絡調整する任務と母性保護をめざしたホームヘルプ (maternity home help) の質をかんたくする任務を持つ一つの部門がある。オランダには、上記したような助産センターが七七存在している。また、約四千人の妊婦ホームヘルプ (maternity home help) がいて、その人達は自宅でお産する婦人を援助するために雇用されている。母性保護には、出産時の付添い、母子の看護、家族の世話と保健福祉教育の実施がふくまれている。

(3) 青少年保護 (Youth health care)

十字活動の枠組のなかで組立てられる青少年保健福祉は〇才から四才の子供を対象としている。欠陥、病氣及び成長、発達上の不安を確認するため、医学的及び特殊専門的な予備検査を定期的に実施することになっている。加えて、例えばジフテリア、百日ぜき、破傷風、ポリオなどの伝染病の予防接種を実施している。青少年保健福祉活動としては、そのほか情報提供を行っている。この情報は主に親が自分の子供のことで相談とか検査を受けている幼児相談センター (the infant consultation centres) で提供している。これ以外にも電話相談や組織化された親の集いが行われている。

(4) 病人と障害者の保護 (Care for the sick and the disabled)

ここではつぎの事項がふくまれている。

○病人及び障害者への在宅看護と付添い。

○機能回復期にみる患者 (Clients) 及び特殊な症候群を示す患者への援助と助言の提供。

○例えば家庭で病人をどのように看護したらよいか、といった講座や特別集会の編成と開設。

○看護物品の貸し出し (例えば、病人用便器、車イス、松葉杖など)。各十字協会にはそれぞれ固有の貸し出しセンターが付設されている。

こうした重要な活動は、主に地区看護婦 (district nurses) 及び地区看護助手 (district attendants) によってなされている。

(5) 老人への予防的ケア (preventive care for the elderly)

六〇才以上の老年人口が年々増加している。⁽²⁰⁾ その結果、オランダの人口構造は次第に老令化しつつある。この範疇に入る人に注目して、十字協会ではその人達が住みなれた環境で生活ができるように、老人への身体的、精神的ケア及び社会福祉の援助を行うことをめざしている。この目的達成のため、十字協会はつぎのような活動に取りくんである。

○食物及び医療に関する情報提供。

○近隣や老人を世話する人はもちろん、それとともに多様な社会的接触 (social contacts) を持ち、確保するように老人を援助する (supporting) こと。

○老人の健康を害するような原因をつきとめ、指摘すること。こうした活動は、主に地区看護婦及び地区看護助手によって行われている。それらの人達は、家に電話をかけたなり、また討論の場や体操教室を開設している。

(6) 栄養情報とダイエット・フードバイス (Nutritional information and dietary advice)

十字協会にはおよそ二〇〇人の栄養士が雇用されている。その人達は次のようなナードビスを用意し、栄養に関する情報提供に努めている。

○例えばアレルギー体質といった特殊な症候群を有する人への個人的ダイエット・フードバイス。

○例えば妊婦とか糖尿病患者といった一定の対象集団への一般的な栄養情報の提供。

○十字協会に雇用されている職員の支援。

(7) 健康情報と教育 (Health information and education)

保健福祉の領域(母性保護、病人及び障害者の保護など)では、健康情報や教育が重要な役割を果たしている。すなわち、そうした分野で働いている従事者はいづれも保健福祉のこうした部門にあたらなければならない。十字協会には、健康情報及び教育担当者(オランダではGVOとよばれている)が関係職員を支援することを目的に雇用されている。

オランダにわたる Cross Association の動向

(8) 看護物品と救護 (Nursing articles and aids)

十字協会はおよそ一五〇〇の在庫品をもち、看護物品の貸し出しや救護の要請に応えている。ある物品は看護婦が使い(手当用品など)、ほかの物品は特別に貸し出されるようになっていく(車イスなど)。

貸し出しセンターにはつぎのような何種類もの物品が用意されている。

○治療及び訓練用物品(褥瘡防止用品、腕用浴槽など)

○看護及び介護用物品(傷口にさわらないようにする補助具、便器、特殊寝台など)

○移動用物品(松葉杖、車イスなど)

四、財政

十字協会が行っている活動の大部分の費用はオランダにおける特別医療給付法(A・W・B・Z)による融資を受けている。このAWBZは社会保障法の一つで、あらゆる人がこの法律の適用を受けている。保険料は税務署によって徴収されている。雇用主は従業員に課せられた保険料を支払っている。母性保護は健康保険基金または公私の健康保険法による融資を受けている。

十字協会の会員負担(会費)は三九一五〇ギルダーで平均四〇ギルダー五〇セント(一九八六年)である。この額は村や町によってもちがう。十字協会が特別医療給付基金に支払う額(三九

表1 母性保護センター（正規雇用者の基準）1985年末現在

助産婦	3,845人
教生助産婦	561人
指導員	79人
準指導員	523人
州看護婦	14人
事務職員・その他	約 110人
総 数	約 5,132人

（資料出所 N. C. A Report, The Cross Association, 1985）

表2 正規十字活動職員 1985年末現在

(A) 直接保健福祉担当職員	地区看護婦	4,873人	
	地域看護婦	239人	
	主任地区看護婦	520人	
	地区準看護婦	1,253人	
	地域開業医	34人	
	栄 養 士	163人	
	乳幼児福祉センター開業医	259人	
	乳幼児福祉センター職員	37人	
	妊産婦体操教室担当職員	29人	
	児童・教育専門家	2人	
小 計		7,409人	77%
(B) 補助職員	管理運営職員	61人	
	幹部職員	181人	
	部 長	55人	
	開 業 医	32人	
	常 勤 看 護 婦	53人	
	経 理 担 当 職 員	1,222人	
	機 械 担 当 職 員	36人	
小 計		1,641人	17%
(C)	技術・家政職員	589人	6%
総 合 計		9,639人	100%

（資料出所 N. C. A Report, The Cross Association, 1985）

ギルダー）である最少限度の額は基本的な施策の束（the basic packages of provisions）に充当されることになっている。基本的な施策の束に要する費用のおよそ半はこの最少限度額三九ギルダーでカバーされていて、残りの半がAWBZ徴収額でカバーされている。若し残余金が出た場合は、十字協会が特別活動（特別講座の編成など）に使ってよいことになっている。

若し、十字協会の会員にはなっていないが援助を受けたい場合には、その支払い額は最少限度額の二・五倍の費用を支払うことになっている。

なお、母性保護センター及び正規十字活動の職員数はそれぞれ表1、表2に示す通りである。

五、若干のコメント

以上、オランダにおける十字協会活動の歴史、組織、事業活動、財政について紹介してきた。最後に、この十字協会活動についての評価あるいは今後の研究課題について若干のコメントを付しておきたい。

(一) オランダの社会福祉事業もまた慈善事業から出発しているものであるが、十字協会活動はその一環としてはじまり、現在にまでその活動が受け継がれてきている。⁽³⁰⁾その意味で、十字協会活動はオランダの社会福祉史上きわめて重要な役割をこなうものといえる。

(二) なぜオランダに十字活動組織が生まれてきたのか、なぜオランダに定着し、国民に評価を受けているのか、という問いかけも重要である。この疑問に対する一つの回答は、オランダ社会が宗派による社会的派閥を軸に構成されていることと深くかわっているということである。オランダは宗教改革以来、宗教的には分割された国としての建国の歴史を持ち、今日においても信仰の自由が憲法で保証されている。⁽³¹⁾オランダの社会ではこうした長い歴史のなかで、この宗派あるいは信仰―非信仰の区分が、同時に社会、文化、政治、経済の分野におけるセクト別構成の原理(オランダではこれを *columnisation* = コラム化と呼んでいる)として機能し、全体として明確なタテ割りの組織に結びついている。十字協会の設立とその組織的活動も、実はこうしたオランダ

社会の構成原理を反映したものであり、またそうした原理にもとづく社会のなかで保健福祉の増進にとつて必要な組織として国民のなかに浸透し、地域に根づいていったものと思われる。

(三) 十字協会の活動内容は、妊娠時から始まり老後生活に到る人の一生にかかわっていること、また保健、福祉、医療がワンセットのものとしてプログラム化されていること、会員制をとり市民の手のとどことでサービスの提供が受けられること、が特徴となっている。また、地域での総合的な在宅ケアのための必要な人(専門職)、モノ(設備、看護物品など)、サービス(情報提供、在宅援助など)がそなわって、地域における保健福祉活動の一つのモデルを提供してくれているように思われる。

(四) 十字協会の設立はヒルヴニルサム市を最初として次第に全国に普及していくが、その特徴は、それが都市から農村にまで及んでいること、また小地域から州レベル、そして中央レベルへと組織化されてきたことである。この民間保健福祉組織の手堅い組織化の過程についてはその詳細はまだ明らかではない。保健福祉活動の組織化過程とそれにかかわる方法や原則についての分析検討及び他機関との相互援助関係の実態把握が今後必要とされる。

(五) オランダの社会福祉実施機関は、そのほとんどが民間主導によって成り立っているという特性をもっている。十字協会組織も宗派による設立を契機とし、その財源も教会の献金、宗派の基金、会員会費、そして公的助成という途をたどってきている。保健福祉事業における組織運営、財政のあり方、あるいは民間性の

オランダにおける Cross Association の動向

發揮、公私関係についても特異な関係が認められるように思う。

以上を要約していえば、今後オランダにおける十字活動組織の研究は、(一)歴史性、(二)土着性、(三)福祉性、(四)地域性と組織化、(五)民間性、という視点からさらに吟味されてよいと思っている。

(一九八八年三月)

注

(1) AWBZ (特別医療給付法) は、長期の疾病に対して、

患者の治療や看護等患者を保護する目的で一九六七年に制定されたものである。病院に入院の際には三六六日目から適用され、ナースング・ホームや精神障害者施設等の場合は入院一日目から適用される。尚、一九八〇年より在宅看護料にも適用されるようになった。

(2) オランダの老年人口比率は12・2% (一七七万人、一九八六年) である。オランダの老人福祉施策は、ヨーロッパ諸国ではじめてという老人ホーム法 (Residential Homes for the Elderly Act, 一九六三年) の制定以来、当初は収容型の福祉施策に力を注いできた。しかし一九七〇年代に入って老人福祉施策の方向は、例えば Policy memorandum for the elderly (一九七〇年) に示されているように、老人ホームの建設に力を入れるよりも、ホームヘルプ等いわゆる在宅福祉への転換がはかられ、老人が生活している身近な近隣でのサービス提供の方向へ変わってきている。

表3 Number of organizations in education, residential health care, and the social services grouped by denomination, 1977

	1	2	3	4	5	6
	Roman Catholic Number	Protestant Number	Percentage for columns 1 and 2	Non-denominational Number	Percent	Total Number
Education						
Primary ^a	5,730	5,050	65	5,900	35	16,680
Secondary ^b	1,355	981	60	1,541	40	3,877
Residential health care ^c	174	135	57	257	43	592
Social Services						
Home help	29	47	29	196	71	275
Old peoples' homes ^d	599	420	60	690	40	1,709

^a Compromises full-time nursery, primary, and special education.

^b Comprises full-time MAVO, HAVO, VWO schools (intermediate secondary, higher secondary, pre-university), and junior, senior, and higher vocational education

^c Comprises general special, and teaching hospitals, psychiatric hospitals, nursing homes (excluding nursing homes exclusively for somatic mental homes).

^d Figure refers to 1975

Source: P. van Wersch, *Demokratisering van het bestuur van non-profit-instellingen*, Alphen, 1979, p. 36.

(出典) Ashak K. Dutt and Frank J. Costa, "Public Planning in the Netherlands", 1985.

(3) オランダ社会福祉の歴史は、教会や非政府組織あるいはボランティアが中心の慈善事業からはじまり、国家に力を与える対応は、一八五三年救貧法、一九二二年救貧法を経て、一九六〇年や一九六三年の公的扶助法に受けつがれていき、社会福祉の現代化、福祉国家路線への歩みをはじめていった。しかし、宗派による教育、福祉活動はそれ以降もオランダ社会の中で重要な位置を占めているが、その一端は表すまでも明らかな通りである。

(4) オランダにおける国民の宗教分布は、一九八四年時点では、カトリック派 36・2%、プロテスタント派 26・4% (うちオランダ改革派 18・1%、カルウイン派 8・3%)、その他の宗派 4・3%、無宗教 34・7% となっている (中央統計局資料による)。

参考・引用文献資料

- Report by National Cross Association, "The Cross association", p.p. 1-7.
- Fact Sheet "Development in social welfare in the Netherlands", 1983.
- Fact Sheet "Policy for the elderly in the Netherlands", 1982.
- Fact Sheet "Care for the elderly", 1986.
- Statistical yearbook of the Netherlands 1986.
- Fred G. Staffen, "Private sector and Privatization in the

Netherlands", 1987.

Ely Van der Kooy, "Social Services in the Netherlands", 1986

Ashak K. Dutt and Frank J. Costa, "Public Planning in the Netherlands" Oxford University Press, 1985.

I. Gadourak, "Social change as redefinition of roles", Van Gorcum, 1980.

オランダ外務省発行「オランダバ 一九八四年」。

井上隆一郎『開放国家オランダ―戦略と歴史』、筑摩書房、一九八六年。

日本貿易振興会編『エトロ貿易市場シリーズ』一九九〇オランダ、昭和五五年。

拙稿「オランダの社会と福祉」(『社会福祉研究』第四二号)、鉄道弘済会、一九八八年四月。