

イギリスの社会保障の動向

三 和 治

は じ め に

“社会保障の国際的動向”の一環としてイギリスのそれを検討することが課題であるが、本稿は社会保障を広義にとらえイギリス社会保障を構成する柱としての国家扶助——今日的な制度である補助給付 Supplementary Benefit と社会福祉¹⁾ Social Welfare を主として行政の実態からみた動向を問題として取り上げたい。それは制度の内容、その法源としての各種の法律や提供される給付額など、さらにその理論などはすでに多くの人達から紹介、論究されており、改めて記述する必要はないと思われること、しかし制度を動かしている行政機構およびその担い手である職員の問題、さらに行政の行われる過程などの紹介は寡聞にして、述べられることが少いように思われること、わが国の生活保護行政に従事した経験からみて、短期間ながらイギリスの保健・社会保障事務所の現業活動に接して考えさせられるものが多かったこと、またこれらのことがらを通じてわれわれの社会生活における制度の存在意義を単なる法律のあることや、その施行のために従事者の数だけを

満たすことだけでは終るものでないことを感じたこと、などによっている。

しかし、イギリスのそれらを短期間の滞在で知ることとは不可能であったばかりか、むしろますますわからなくなったものも多いので、全体的に記述できるとは思われない。そればかりか社会的、文化的背景が異り、伝統的に慣習法の影響の大きい制度や行政が行われているこの国の社会保障の実態を取り上げること自体、大それたことであるとおそれながら、さらに帰国後、文献資料の整理が不十分のままの記述で、引用文献も明確さを欠いているため単なる見聞記ないしは感想にすぎないかも知れないことを、あらかじめおことわりしておかなければならない。

また本稿でのイギリスと言っても正式に連合王国 United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland と呼ばれる国の中の England と Wales の場合が中心であることも併せておことわりしなければならぬ。

課題に入る前提として戦後のイギリスにおける社会保障制度の成立と、その後の展開を概観しておくことが必要と思われるので、以下に社会保障制度を構成する主要な法律を中心にみたい。

イギリスは第2次世界大戦後、1942年のビヴァリッジ報告に基づく諸施策を具体化して社会保障制度を成立させたが、その主要な構成要素である法律は家族手当法 Family Allowance Act (1945年制定、1946年実施)、国民保険法 National Insurance Act (1946年制定、1948年完全実施)、国民保健事業法 National Health Service Act (1946年制定、1948年実施)、国家扶助法 National Assistance Act (1948年) があげられるほか、関連のものとしては、新都市の創設とその土地指定につい

1) 社会福祉という言葉はイギリスの Social Services にあてるとき、Social Welfare にあてるときがあるが、前者の場合を “Social Services in Britain” (1970) によってみれば、Social Security, Health and Welfare Services (これについては後述)、Child Care, Education, Youth Services, Planning and Housing, Employment, Treatment of Offenders, Legal Aid and Advice など広範な内容を指し、後者は Services for Mothers and Young Children, The Elderly, The Mentally Disordered, The Physically Handicapped, Health Centres, Family Welfare などを内容としている。前者は比較的中央政府によって提供されるサービスの傾向が強いのに対し、後者は地方政府によってなされるものが多いと言える。

て規定した新都市法 New Town (1946 年), イギリス全土の土地使用の形態——調和のとれた土地使用の計画化, 住宅建設用土地の買収や開発に対する地方府の権限の拡大と国庫負担額の増大, 開発事業への地方府の統制による土地の保護など——を規定した都市・地方計画法 Town and County Planning Act (1949 年), 正常な家庭保育が行われない状態におかれている 17 歳以下の児童を保護育成を行う児童法 Children Act (1948 年), 地域住民に賃貸住宅の提供ができるよう地方府の権限を改めるとともに住宅建築の国家補助金増額を認めた住宅法 Housing Act (1946 年) があげられる。

これらの法律は施行以後ほぼ次のような経過をたどって現在にいたっている。すなわち家族手当給付は現在も 1946 年施行の法規定によって行われており, 給付額が増額されてきたにすぎない。国民年金法は施行当時, 拠出料および給付額の定額制をとっていたが, 1961 年改正で所得比例年金制を導入し, さらに 1966 年改正によって疾病, 失業, 寡婦年金について所得関連加算計画を導入したので, 当初の性格からかなり変更されている。国民保健事業法は制定当初, 医療行為の提供は特定のものを除いて無償であったが, 1949 年, 1951 年, 1952 年の各年における改正によって, 処方箋料, 歯科の医療, 眼鏡購入費用などが利用者負担に変更されている。しかし, これらを低所得者が利用するときには費用免除の取扱いをうける。

国家扶助法は制定当時の規定のうち, 生活扶助的な部分が 1966 年施行の社会保障省法 Ministry of Social Security Act に引継がれ, 補助給付 Supplementally Benefits として実施されているが, 国家扶助という救貧法につながる名称と, 屈辱感を与えているという means test の名称の消滅など大きく変更されたといってもよいであろう。

一方, 社会福祉の分野では後述に見られるように国家扶助法の規定による地方府および民間社会福祉事業団体の援助活動——これらはほとんどが国家責任による財政的援助を除いたサービス提供である——が実施されてきているが, 19 世紀の

慈善事業組織化活動 Charity Organization Movement 以来の伝統を持っている民間社会福祉団体は全国的な規模のものから, 小地域的なものまで多数存在し, その活動は依然として活発であると見てよいであろう。地方府のそれも各地方によってかなりの差があるものの, 地域を中心とした民間団体の活動と関連を持っている場合も多いから全般的にみて社会福祉活動が展開されてきていると言えるであろう。国家扶助法, 児童法の制定による地方府への社会福祉活動要請だけではなく, 後述のシーボーム報告に代表されるように各種の問題の存在が前提となっていると考えられるからである。このような状態からみて今日のイギリスの社会福祉活動を全体的に示したものとして, 1968 年のシーボーム委員会報告と, その提言に基づいて制定された地方公共団体社会福祉法 Local Authority Social Services Act (1970 年) があげられる。これによってイギリス (England と Wales) 内の各地方府に社会福祉局 Department of Social Welfare (または Social Services)²⁾ の創設が義務づけられ, 対象に対して提供される地方府や民間団体からの活動が再編成され強化される方向がうち出された。

以上の経過に見られるようにイギリス社会保障制度を構成していた諸法律のうち, 幾つかのものはビヴァリッジ計画に基づいた提案と全く同一の規定のまま, 給付額だけが増額されてきているが, 制定当初の規定に比較してその原則まで変更されるようになっているものがある。しかし「いずれの場合でもイギリスの児童, 市民はすべて, その出生条件に関係なく貧困や不安定な状態からの解放が保障され, 保健, 教育, 雇用の機会の平等が保障されなければならないという, 基本的な, 不変の考え方にたって行われてきた」³⁾ ことが政府によって強調されている。

近年においては国民年金制度と企業年金を発展, 関連づけようとする年金制度の関連施策 “Strategy for Pension” が発表され (1971 年 9

2) スコットランドはすでに 1970 年, Social Work (Scotland) Act を制定し, England Wales より 1 年前に社会福祉局を創設し実施している。

3) Social Services in Britain, 1968, p. 6.

月), さらに, それ以前, 重症疾病者障害者法 Chronically Sick and Disabled Person Act (1970 年) が重症疾病者障害者に対する諸種の援助の提供を趣旨として制定されているなど, 政府の強調は別として諸種の施策が具体化されてきていると言ってよいであろう。

I 補助給付と国家扶助法

前述にみたように国家扶助法は 1948 年施行以後, 18 ヶ年を経て補助給付制度と代ったのであるが, 国家扶助法は 400 年に及ぶ救貧法 Poor Law に系統づけられる存在であっただけに, 国民の意識にかかわっている問題も少なくなかったことが容易に想像されることである。国家扶助から補助給付に代った理由の 1 つに, 受給者の抵抗感があげられているのもその現れと考えられる。すなわち, 国家扶助施行時の受給者の多くが, 老齢者つまり年金受給者であったこと, ある調査によるとそれにもかかわらず国家扶助の基準額以下の所得状況にある老齢者の約 3 分の 2 が国家扶助を受給していなかったこと, 老齢者の受給申請をしない理由として老齢者の means test と救貧法からの汚辱感 stigma があげられているのは, それであろう。このことは 1960 年初期, すでに「扶助」という言葉の保護を受けることに抵抗を感じている老人が多くいること, 国家扶助の申請書や関係文書を「年金の補助」とか「週手当」という用語に代えていると紹介されていることなどから知られる。

ただこの補助給付の制度の創設が, すぐ国家扶助の廃止を確定づけているように考え易く, またそのように伝えられている向きもあるが, 国家扶助法は一部改正された後, 現在も施行されている現行法であることに留意する必要がある。具体的には国家扶助法が 1966 年の社会保障法 Ministry of Social Security Act の施行とともに, 後述のようにその一部分が削除され, 移されるのであるが, 一般に国家扶助を公的扶助と同一のものと見ており, わが国でも国家扶助即公的扶助, そしてさらに公的扶助を生活保護法の規定する貧困者保護と考えられているから, 国家扶助法すなわち生

活保護法=貧困者保護と理解することは当然のことであるかも知れない。しかし, イギリスの国家扶助法の構成とその内容は次の通りであって, わが国の生活保護法のそれとはかなり違っていることが知られる。すなわち本法は 4 章と 10 個の見出しと 68 ヶ条の規定から構成されているが, それらを略記すれば次の通りである。〔〕は原文の欄外にあり見出しに当るものである。

第 1 章 序文

第 1 条 現行救貧法の廃止

第 2 章 国家扶助

〔国家扶助委員会〕

第 2 条 国家扶助委員会の機能, 第 3 条 諮問委員会の機能。

〔委員会によって提供される扶助〕

第 4 条 国家扶助委員会の任務, 第 5 条 必要とされる扶助の決定, 第 6 条 第 5 条に関する規則作成と実施, 第 7 条 扶助申請の要件, 第 8 条 扶助金支給の規定, 第 9 条 扶助金の条件, 第 10 条 特別扶助, 第 11 条 緊急扶助の条件, 第 12 条 現物扶助について, 第 13 条 二重払いの防止について, 第 14 条 上訴について, 第 15 条 扶助の補則

〔更生補導所と一時保護所〕

第 16, 17, 18, 19 条 厚生補導所と一時保護所およびそれらの設備・管理について, 第 20 条 民間団体が維持する機関への寄付について。

第 3 章 地方政府のサービス

〔収容施設の準備〕

第 21, 22, 23, 24 条 これらの施設を設ける地方政府の任務とその管理について, 第 25 条 委員会とこれらの施設設置及び地方政府との関係, 第 26 条 民間団体の施設について, 第 27, 28 条 これらの施設の財政についての委員会の任務。

〔福祉サービス〕 Welfare Services

第 29 条 身体障害者とその他の者に対する福祉措置, 第 30 条 身体障害者のための民間団体について, 第 31 条 老齢者のための団体への寄付。

〔地方政府間の費用の精算〕

第32条 施設を持っている地方政府と居住地管轄の地方政府の費用の精算について。

〔地方政府と中央政府〕

第33条 第3章に規定する諸目的のために果す地方政府、第34条 地方政府の計画について、第35条 本法第3章に規定される目的と中央政府、第36条 大臣の地方政府に対する審査と権限について。

第4章 総則と補則

〔身体障害者ホーム、老人ホーム及び身障者のための慈善事業の登録など〕

第37条 身障者ホーム及び老人ホームの登録について——罰則を含む——、第38条 登録拒否、登録取消しの不服申立て、第39条 身障者ホーム、老人ホームの検査、第40条 これらホームの管理規則について、第41条 身障者のための慈善事業の登録。

〔費用の回収〕

第42条 扶養義務について、第43条 扶養義務者からの費用の回収、第44条 非嫡出子について、第45条 虚偽の申立てなどの場合の回収について。

〔雑則〕

第46条 1963年養老年金法の改正について、第47条 保護や看護を要する人の住居移転について、第48、49条 病院その他の施設収容者の財産保護について、第50条 死者の取扱い、第51条 扶養の不履行のときの取扱い、第52条 虚偽の申立ての取扱い。

〔補則〕

第53～61条 上訴審判所の活動について、第62条 経過規定、第63条 規則、規程、命令について、第64条 辞句の説明、第65条 スコットランドに適用のための一般的規定、第66条 シンリー島への適用について、第67条 北アイルランドについて、第68条 法の略名と施行期日。

このような国家扶助法が規定する内容を、わが国の場合にあてはめてみれば、生活保護法、老人福祉法、身体障害者福祉法が規定している業務の内容に匹敵する。その実施のための行政の体系もわが国の生活保護法にあたる場面は中央政府の機

関である国家扶助事務所によって実施されているのに対し、他の二法にあたる業務に関しては地方政府の活動が規定されていることも、国家扶助法の持っている多様な業務を例証していると言える。

社会保障省法は、このなかの第2章国家扶助の規定する業務——具体的には国家扶助委員会 The National Assistance Board (これに関連する条文は第2条から第3条)、委員会による扶助の提供 Giving of Assistance by Board (関連条文は第4条から第15条まで)、厚生補導所と一時保護所 Reestablishment Centres and Reception Centres (関連条文は第16条から第20条)——を補助給付制度に引継ぐのであるが、一方、これらが削除されたあとの国家扶助法は第21条以下の条文による援助活動を行って今日に及んでいる。それらは前述の諸規定に見られるように、老人や身体障害者を対象とする援助活動を内容としているものであるから、イギリスにおける現行国家扶助法は、いわば老人福祉法および身体障害者福祉法としての役割を果たしていることになる。

行政機構の面では国家扶助法の改正によって現業機関である国家扶助事務所そのものはなくなり、新しい現業機関として保健・社会保障事務所が創設されたが、国家扶助法による援助活動を実施する地方政府に対する査察指導業務は、社会保障省の保健局 Department of Health に配置されているソーシャル・ワーカー・グループ Social worker's group によって担当されている。このグループは中央政府に所属する公務員としては唯一的存在で、メンバーであるソーシャル・ワーカーは約800名である。

II 補助給付の取扱いの実際

(1) 申請手続き

どんなにすぐれた理念を持った制度でも、その理念にふさわしい運営が実際に行われているかどうかは問題であるが、制度の運営の実際では先ず第一に、この制度の利用者が利用でき易いかどうかは問題となろう。補助給付では申請することが要求されているのであるから、この場合、申請

ができ易い状態になっているか、どうか重要な要因になると考えられる。

イギリスの国家扶助制度では要扶助者が国家扶助事務所へ扶助申請書を提出することで、申請の手続きが終るのであったが、申請書は国家扶助事務所のほか郵便局などにも備えられ、必要な人は必要な時に、申請書を入手できていた。要扶助者はこれに氏名、住所、申請理由を記入し、必要な事項をチェックし、郵便局から提供される郵送料無料の封筒で投函することで申請は終了することになっていた。補助給付の場合も基本的には国家扶助のそれと同一であるが、情報提供などかなり改良されてきていると言われている。国家扶助時代の状況が現在のそれと比較できる条件を持合わせていないので検討はできないが、保健・社会保障事務所はもちろん、郵便局、市民生活相談所 Citizen's Advice Bureaux の待合室などに年金（産業傷害補償年金）、疾病給付、死亡時の補助、学校卒業生の手引き、青少年のためのサービス、身体障害者の職業訓練補助給付の案内とその手続きなど30種前後のリーフレットがおかれ、自由に入手できる状態にある。

さらに年金額やその他の手当額の引上げや受給資格要件の変更があった場合は、それらの要旨を記載したポスターが申請書類のおかれた場所に張り出されるなど、情報の伝達をはかられていると判断される。これらは後述のような国家扶助から補助給付の変化した事情に対応して、行われているものとも考えられるが、これらのリーフレットがある程度、関連諸法の抜萃であること、補助給付関係のそれに述べるように給付基準額や申請手続きの方法などの説明が記載されているのも、日本の生活保護の取扱いからは考えられないのが実感である。補助給付は年金受給年齢に達している申請者には補助年金 Supplementary Pension それ以下の年齢の者には補助手当 Supplementary Allowance が適用されるため、申請用紙を兼ねたリーフレットは別々であるが、それぞれは補助給付の制度の目的、手続き方法、給付基準額、資産の保有限度と保有資産に対する収入認定額などが印刷された4つ折りのものであって、最終頁がミシン

線で切離しのできる申請用紙となっている。

申請者はこれらのリーフレットによって制度と手続き方法を具体的に理解することができる。必要あるときは申請書を切離して氏名・住所・申請理由を記入し、署名して提出すれば申請手続きは終了することになる。保健・社会保障事務所では窓口へ提出し、郵便局や市民生活相談所では郵送料無料の封筒の提供を受けて投函する。申請書には、事務所訪問官が申請者宅への来訪することを希望するかどうかの意思表示する欄があるので必要に応じて利用できる。しかし申請は必ずこの定められた書式によって手続きしなければならないということではなく、手紙や電話による意思表示によっても補助給付の申請手続きが行われることになる。

市民生活相談所は第2次世界大戦の開始前後、イギリス全土にわたって創設された民間団体の活動で、創設以来、民間奉仕者⁴⁾を主体に現在も続いて行われているから、申請者からみて比較的訪問し易い場所であることも予想される。

統計の示すところによれば、市民生活相談所の取扱い件数は全国で約100万件で、このうちの約10%程度が補助給付関係であるから市民生活相談所の取扱い件数としては多くないものの、補助給付受給者数28万人に比較すればかなりの比重を示していると見てよいであろう。

しかし一般に国家扶助法、救貧法が現行のそれとともによく知られていると言われていることは、郵便局における関係印刷物の陳列とあわせ、事実と考えてよいように思われる。それとともに郵便局の数がロンドンの場合など比較的多いように思われること、郵便局は2～3名程度の局員が勤務し、郵便事業の外に文房具、日用品などを販売しているものが多いことなど、地域住民にとって利用し易い存在であることは確かであるので、申請手続きにも比較的容易に利用されているようにも思われる。

1970年、補助給付案内 Supplementary Benefits Handbook が、補助給付委員会と保健・社会保障

4) National Council of Social Services: *A History of Citizen's Advice Bureaux*, p. 10

省によって作成・公開され、この事業の内容、取扱い状況が説明されている。1971年版も引続き公開、市販されているが、制度の概要が知らされている反面、実際の取扱い規則 code の内容が明らかでないとするかなり強い批判も出されている。

(2) 申請の取扱いと決定過程

直接にせよ郵送にせよ保健・社会保障事務所に受け付けられた申請書は、事務所の文書係を通して選択され補助給付に送付される。直接事務所を来訪して申請した人はすでに面接を終了しているので、この面接記録と申請書は補助給付課に送付されている。さらにこの中の訪問係に関係書類が送られるが、係長である上級係官は申請者の居住地区、訪問時間の希望などをもとに各訪問係官の翌日の訪問計画を立てる。訪問係官はわが国のように地区担当制ではなく、また受給決定の受給者を常時担当する形態をとっていないので、その日によって訪問する地域が変わることが普通ある。訪問は事務所の自動車を利用したものが多く、特に地方の事務所では訪問官の自動車運転免許取得のための手当が支給されていることもある。初めて面接する申請者については氏名・家族状態・住所・健康状態・居住状況・就業状況・扶養状況（ここでの扶養義務は夫婦間、父・母として子に対する扶養）等を主体に、申請者の主訴を聞くことの努力が強調される。これらの面接結果は訪問係官が事務所に帰ったあと整理され、その確認のための調査が行われる。例えば氏名、職業、住所などは中央政府の保健・社会保険省事務局の年金登録部に問合せられる。これは北部のイングランドの New Castle に設置されたコンピューター・システムによるものであって、特定の氏名を除き極めて短時間で応答が得られるので⁵⁾、身許、住所、職業期間、納付掛金などは容易に確認できるわけである。

直接、保健・社会保障事務所に来訪した申請者の場合は、訪問の以前に身元などの確認はなされ、家庭訪問はいわゆる実態調査となる。

5) ここでいう特定の氏名と表現されているのは同名異人のことで、England と Wales を通じ約 50 万人の John Smith がいて、本人を確認するのに混乱をもたらしているといわれる。

保健・社会保障事務所も、週休 2 日であるから、月曜から金曜までの午前 10 時から午後 4 時まで開かれているが、それ以外の時間は中央事務局が開かれて、緊急の取扱いを必要とする申請者に備えている。このようにして実態調査を終了した訪問官は、調査報告をまとめ関係書類とともに査定係 Assessment Section に送付する。関係書類として申請書、面接記録の要約、これから取入認定に関連する事柄を転記したケース記録用のケース・ファイル（訪問係で作成される）などが含まれている。

査定係は送付されてきた書類の点検と収入の確認、家族構成員数と生活基準を算定し、収入と基準の比較査定を行う。そのあと査定係主任がこれらを確認し、補助給付支給の認否を決定することになる。査定係で決定されたケースは庶務係に回送されて決定通知、その通知状を送付する封筒などの書類が作成されたあと、これらの書類と一括されて経理係に送られ支給金額の確認を受け、Giro と呼ばれる補助給付手帳が作成される。こうして作られた書類と Giro は、審査係 Review に送られ、再確認されたあと正式決定を受け、再び庶務係に回ってきて、決定通知書、Giro、不服申立て用紙とともに本人に郵送される。補助給付は失業の場合以外は、申請者が給付決定通知とともに送付された Giro を郵便局に持参することによって、毎週、受給できるが、この小切手帳は発行者の Minister of Health & Social Security だけ印刷されたもので National Insurance からの老齢年金と同一のものであるため補助給付かどうかの区別は発見できない。補助給付は年金受給年齢に達している人には補助年金の形で、達していない人に対しては補助手当の形をとるが、前者は長期にわたって受給することが多い。後者のうち疾病の場合は医師の診断書によって、治療を要する期間中、給付が支給され、その期間が達する時期に事務所の訪問員が面接することになるが、疾病が治癒していないときには医師の診断書によって延長するという方法をとっている。

失業の場合は職業安定所に登録し、就労の機会のない間、給付の対象になるが、支給は職業安定

所を通してなされる。失業者は職業安定所で求職の申込みを行い、適当な就労機会がないことが認定されてから支給される。補助給付が認められなかった場合は、その通知が不服申立の用紙と同封されて本人に郵送される。

(3) 不服申立て

補助給付の申請が却下されたり、受給に決定されても支給額に納得できないなどの場合、その本人は上訴審判所 Tribunal に申立てることができる。決定通知と同じく送付された書類（所長あての住所が印刷された封緘葉書状の大きさの川紙）に氏名、理由を記入してサインし、申請時と同様に郵送無料のそれを投函すれば、不服申立ては成立することになる。

不服申立てに対する上訴審判所は政府の任命した3名の委員で構成され、委員長は通常、弁護士などの法律家であるが、他の名は地域の代表と労働者の代表として任命される。審判所は専任の事務官がいて事務処理を行う。申立てがあったときは決定機関に対して決定の根拠、経過を記述した書類の報告を求める一方、申立て者に対し、申立ての理由を陳述させる。審判は非公開であるが、申立て者は代理人を指定して陳述させてもよいし、代理人とともに出席して陳述してもよい。申立て者の陳述には保健・社会保障事務所の上級係官が立ち会い、求められたときは審判所委員の質疑に答え、両方の陳述が終って委員会は両者の証拠書類を検討し、事務所の側の決定に違法行為があるかどうかを判定するのである。最近では審判所の委員に社会事業家が地域の代表として任命されることがふえてきているといわれる。上訴審判所は申立て件数によって違いはあるが、一般的にロンドンの北西部区内では月当たり2～3回程度開催され1回に5～6件の不服申立てが審査されている。

不服申立ての代理人には申立て者の所属する労働組合の代表であることが多いのが伝統的な傾向であると言われている。

1969年度の不服申立て件数は18,193件でこの審査のため全国153の上訴審判所が3,877回開かれ、また1970年度では23,593件の申立てで、上訴審判所は4,596回開かれたと報告されていて、

件数は増加の傾向にある⁶⁾。

III 補助給付の行政組織

(1) 保健・社会保障事務所

補助給付行政は保健・社会保障省 Department of Health and Social Security に設置された補助給付委員会 Supplementary Benefits Commission (行政の指導と給付額の決定に責任を持ち、月1回開催される) のもとに、保健・社会保障省がその行政を行い、その監督下にイギリス全土を12管区にわけ、それぞれに管区事務局 Regional Office を設置し、現業機関としての地方保健・社会保障事務所 Local Office of Health and Social Security が設置されている。これらの行政官は国家公務員であることはもちろんであるが、このような行政の仕組みは国家扶助のそれと類似している。管区事務局には老齢年金部、家族手当部、戦争年金部、補助給付部、現在訓練部のほか総務部などがあり、専門官グループ Specialist group として医師からなる医療班 Medical officer's group, ソーシャル・ワーカーからなる社会福祉官班 Special Welfare officer's group があり、地方事務所のそれぞれの業務の助言、相談、研修指導に直接の責任を持っている。地方事務所は1969年度で1,038カ所、1970年度では986カ所を数え、国家扶助事務所数1,217カ所(1960年度の地方国家扶助事務所数430カ所、地方出張所817カ所)に比較して、減少の傾向をたどっていることが示されている。これは説明するまでもなく補助給付創設以後の変化でそれまでの年金保険事務所などとの合併、ないしは合同庁舎建設に伴う移転、統合による結果であり、国家扶助事務所の建物それ自体の老朽化、地域の統合などの事情もあって、保健・社会保障事務所の創設を契機に1969年からすすめられている地方事務所の統合化5ヵ年計画によるものである。

国家扶助事務所は救貧法以来の系統にあると思われることと、数も多く、それだけに老朽化や地域的な問題もあったとされているので政府は

6) Department of Health and Social Security Annual Report, 1969, 1970.

統合化の計画を推進しているものの、年金保障事務所の設置されている地域性などの条件などから、必ずしも円滑に進まなかったようである。しかし、今日では新築の庁舎に社会保険制度を全体に取扱う現業機関として統合されつつある現状といっていよいであろう。現在の保健・社会保障事務所は、以上の事情を反映しているためと思われるが、その機能からみて、ほぼ3つの型に整理できると思われる。第1の型は管区事務局とほとんど同一のもの、つまり関連の部門を持ち、いわば総合型とも呼ぶべきものであり、第2の型は年金部門と補助給付部門、庶務部門の3つを持つ複合型ともいふべき事務所、第3の型は補助給付部門と庶務部門を持つ単独型とも呼ぶべき事務所である。第1の型の保健・社会保障事務所は職員数200名、所長は中央政府の部長クラスに相当する地位の者である。第2の型の場合は60~70名、所長は課長クラス、第3の型は20~30名程度で所長は係長クラスに相当すると思われる。

(2) 職員の訓練

イギリスにおける保健・社会保障省に勤務する者は国家公務員で採用される。採用試験は高等学校卒業、大学卒業とそれぞれの資格のもので受験するものの、いずれのコースでも合格者は保健・社会保障事務所に勤務は可能であるが新卒採用者は初めの4週間前後、保健・社会保障事務所にいる訓練担当官 training officer の監督のもとに、その訓練計画に従って実習的な訓練を受けたあと、特定の係に配置されることになる。この訓練担当官は大規模の事務所では専任者として、小規模の場合には所長が兼任であることが多い。訓練計画はおもに事務所を構成する各部門毎の業務とそれぞれの関係を理解し、職員としての役割、機能を明らかにすることを目的に立案され、一定の期間各部門に配置されて責任者の説明を受け、見学・実習を行う。訓練担当官は、それを推進しながら、随時助言、指導に当り、各部門毎での見学・実習のレポート提出を求め、それについて討論を行う役割を持っている。

新卒者は、最初は書記補または書記として採用されるため配置されて行う業務は、比較的単純な

内容のものが多いが、勤務後3ヵ月以後、地方管区事務局研修部の計画する新卒者現任訓練コースを受講しなければならない。このコースも4週間の教科課程が中心であるが、原則として事務所勤務時間に従って実施されるので、受講期間中は事務所での職務は免除される。各管区事務局は研修部門と研修施設を持っているが、宿泊設備はないので受講者は通勤である。研修部門には訓練コースの立案とセミナー担当も兼ねた専任の上級係官が3名前後勤務している。コースのカリキュラムは社会保障制度、面接の技術、記録のとり方、関係法令の解釈と運用などのほか、時事問題などにわたり外部からの講師（大学教師が多い）と地方管区事務局の幹部クラスが担当し、上級係官はセミナーを主宰する。そしてこの訓練コースではセミナー方式の討議が大きな比率を占めているのが特徴であり、研修施設もそれに応じたように演習室の数が講義用教室の数よりも多い。

セミナーではレポート提出が随時、要求されるので、受講生にとってもセミナー指導官にとっても、かなりきついものであると言われている。このような訓練コースを終了して、はじめて保健・社会保障事務所の正式の公務員として任命され、さらに1年後、程度を高めた中級コース、次いで一定の年限を経て上級コースを受講するようになっているが、各コースとも15名前後の少数単位で行われる。またこれと別に保健・社会保障省の研修班が立案、実施する訓練コースがあるが、主として特定の職能を中心にした訓練で、講義が中心におかれている。

このような補助給付関係業務に従事している公務員の数は、保健・社会保障省年次報告によれば1969年度は約11,000名、1970年度もほぼ同数であるが、国家扶助事務所の場合の1,200名（1960年度）に比較すれば減少している。しかし、前述のような保健・社会保障事務所の再統合などの条件による事務所数の減少を考慮すればある程度、安定した数と思われる。

IV 社会福祉活動の状況

イギリスは現在、社会福祉の分野でも大きく転

換ないし展開しつつあると言えよう。慈善事業組織化運動に見られるように、イギリスは伝統的に地域社会や個人を対象とした援助活動が盛んであり、現在もそうであるが、第2次世界大戦後の社会保障制度（つまり経済的な援助を主体とした）の成立によって経済的な側面の援助に主体をおいた社会福祉活動の存在が薄らいだといった方が適切な表現であるかも知れない。

事実としては依然として数多くの民間団体による社会福祉活動が活発であったし、さらに国家扶助法や児童法などに見られるように地方政府のになうべき社会福祉活動が必要とされていたのであったことは、それらの再編成を要求する根拠を生み出していたともいえよう。それらの要求の理由はいろいろあげられようが、一般的にはこの計画の基礎となったシーボーム報告の目的があげられよう。このシーボーム報告と言われているものはF. シーボーム Frederic Seeborn を委員長とする「地方政府と関連諸サービスに関する委員会」The Committee on Local Authority and Allied Social Service の報告である。委員会は10人の委員から成り、「イングランドとウェールズにおける個人を対象として地方政府から提供される社会福祉サービスの組織と責任のあり方と、家庭福祉活動を効果的に実施するため望ましい改革案を考察する」ことを目的に1965年12月、政府により任命された。1966年1月の第1回委員会が開かれて以後、74回の全委員会、さらに17回にわたる地方政府の社会福祉活動の現業訪問や多数の小委員会開催による討論の結果を作成し、1968年7月、関係大臣から国会に提出された。

この委員会任命の先ぶれとなったのは「児童、家族及び青少年犯罪者」白書であったが、この白書は増加の傾向にある青少年非行の防止、犯罪者の処置について公私団体の行った報告や要望事項のまとめと、家庭崩壊の危機を減少させるために地方政府の関係部局が実施している諸事業の紹介と青少年の非行化防止への有効性を内容としていた。そして白書は政府の要望事項として家族を維持し、犯罪を事前防止し絶滅させ、21歳までの犯罪者に関連する法律と実際活動を改正するための

実際の改革案を述べ、一般の論議を期待したのであった。この中でシーボーム委員会創設の直接的な要点となったのは公的に記録された非行の増加への関心、資源を集中することの必要性への関心、家族と共になされる予防的な働きが基本的に重要であるという確信への関心であった。これに加えて、広範囲にわたる個別的社会的諸サービスに関連している多くの人達の間に変化しつつある社会的ニードが適切に満たされるとすれば、社会的諸サービスへの新鮮にして総合的な検討が必要であるという確信が次第に高まっていた。

特に相互に関連していながら、分離された形で実施されている諸サービスの協同の問題は、繰返し強調されたし、同様に、援助を必要としているすべての対象に対応するサービスの失敗も強調されている問題であった。このような討議の背景には、すでにふれた問題の存在とともに、伝統的な民間団体の活動の、自発性の故に強い独自性、さらに各地方政府間のこの種の活動のアンバランス（それは民間団体にも言えることであろうが……）があげられると思われる。

民間団体について言えばイギリスにおける民間団体の数は数え切れないと聞かされる。もちろん、それぞれに、全国的な組織を持っているものもあるが、反面、特定の地域にのみ支持されている小団体も無数にあると言われている。特定の地域というのは、その地域の人々から、そこに必要な活動として認められたものが、その人々の物心の援助のもとに行われているからで、それがなければそのような民間活動が行われないのが原則である。こうして住民の支持を得てある期間、この活動が継続でき、さらに地方政府や他の地区から、この活動が有用のものとして評価され、その結果としてそれへの参加や対象の必要が要求されたとき、その地方政府から補助金を受けるようになるのが民間団体と地方政府の関係の典型である。このことは民間団体にとって地方政府からの補助を必ずしも必要としないことを意味し、また民間団体自体は独自の方法で寄付を募っているのが普通である。それだけに独自性と自信を持っていると言えるであろう。例えばロンドンに本部をおく全国児

童ホーム協会 National Children's Home Associationの収入は約46%が寄付などによるものであり、ほぼ同じ比率がいわゆる地方政府からの措置費、その他は利用料であったし、さらに予算は2年後のものを現在年で計画し児童を送致する地方政府に対し措置費について協議するという手順をふんでいる。この場合は地方政府に対する要求であり、相互に資料を提示しあい、1年程度、検討しあって結論を出すというのが慣例であるとされている。地方政府に対しては国家扶助法でふれたように戦後、いち早く地域住民に対する非物質的援助が強調されていたものの、このような民間団体の存在することと、それ以上に戦後の復興が主要な課題であったため、ごく一部を除いては不十分な体制のまま今日にいたったと言つてよいであろう。それが民間団体の活動が活発な地区では代替されるものの、戦後のイギリスも過疎化地帯が増加するにつれ、シーボーム報告に見られる問題の発生を見、またそのような地区では民間団体活動が乏しいとすればいきおい何らかの措置が必要になってきたといえよう。1961年以降、当時の国家扶助事務所の上部機構である管区事務局に特別社会福祉官がおかれ、主として国家扶助受給者を対象に集中する長期間にわたる専門的処置を行ったとされているのも、この一つの例として理解されるのではないだろうか⁷⁾。

このような問題の発生、存在と、これらに対応する民間団体や地方政府の行う社会福祉サービスのアンバランス、さらに地方政府間の格差などが、地方政府に社会福祉局設置を義務づけることになったとも思われるのである。地方政府社会福祉法 Local Authority Social Services Act (1970年)の施行によって1971年4月から、それまで各地方政府に児童福祉官、身体障害者福祉官、老人福祉担当官がおのおの個別に活動していたのが、1つの局に組織され、チームワークの努力を続けながら現業活動を続けなければならない現状におかれている⁸⁾。ソーシャル・ワーカーの数の不足、具体

的にはシーボーム報告の推計で約2万人必要とされるのが、1970年現在のそれは3,180名であり、さらに局長としてのソーシャル・ワーカーも人材難と言われるなどの課題をかかえている。

V 今後の方向

労働党政権から保守党政権に代ったあとのイギリスは経済状態の悪化、失業者数の増加と多くの社会問題をかかえて今日に及んでいるが、保守党政権の経済政策は「保守党支持の人々も驚かされた」といわれる古典経済学的なものであったといわれる。賃金抑制策、物価抑止策が当面の課題への対策とされ、1971年の戦後最大の郵便ストにも賃金上昇率8%限度策をとるなどの努力がなされたものの依然として不況の状態が続いている。この間、歯科治療の無償から実費負担への変更(1971年4月から)、学校給食費の扶養者負担など、低所得者の費用免除はあるものの、かなりの変更が行われた。また老齢年金受給者や補助給付受給者の予算編成時におけるデモ行進やテレビ放映による彼らの訴え、The Child Poverty Action Groupの活動の展開、さらに前述の補助給付の決定に対する不服申立て件数の増加なども、このようなイギリスの経済的条件を反映しているものであろう。補助給付についての不服申立てについても地方政府社会福祉局のソーシャル・ワーカーの収入認定が厳しいので……と述べていることも、政府の方針を暗示するものであろう。

イギリス政府は新年度にこれまでの経済政策を継承しながらも、社会保障の給付額を、過去の上昇率を上回る増額を実施し、これによって購買力を高める経済状態の好転を期待していると言われるが、経済的な問題ではECへの加盟などを絡めた今後の課題であろう。こういった条件のなかでも、補助給付に限って言えば、すでにふれたように基準額保有資産の収入認定額などの公開や情報提供など、かなり配慮されていることが1年の動きのなかで感じられ、さらに不服申立てなど取扱いへの疑問が容易に行われていることにも意義が感じられる。今後の問題は、このようなことがら

7) Department of Health and Social Security Annual Report, 1970, p. 98.

8) Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, p. 17~19.

替が容易に行われるイギリスではそのための具体的な計画がポイントとなろう。EC への加盟が全国民の絶対的数の反対を押しきって実現したことも、この克服への礎石の1つであると考えられる。それとともに社会福祉に関して極めて非公式な意見として、1950年代末から始まった旧植民地からの移民に関連した問題があげられている。現在ロンドン、リバプールなどの工業地帯にある小学校で1クラス最高25%、最低10%程度の英語を理解できない移民学童が見られること、さらに怠学、非行などの予測、家層の過密化、不潔化などがそれである。政府は移入民を抑制する施策とともに入国5年以上の移民を帰国させるため、1971年奨励金支給の方針を具体化して促進したものの成果は上がっていないと言われている。

このことは低賃金にも関連するが全体として生活費ひいては貧困問題への施策について数年来、フェビアン系の人達と経済問題研究所Institute for Economic Affairsの人達との間に行われた“普通主義か、選別主義か” Universal or Selectivity の論争は、今後の社会保障の施策に関してある示唆を与えるものであろう。普通主義は全国民に均一的に平等に国家からのサービスが与えられるべきであるというのに対し、選別主義は財政に限度がある現状では負担能力のある者が負担し、ない者は無料でサービスを受けるよう選別される必要があるという主張である。現在のイギリスのそれは後者に基づく施策であろうことは、すでに見た通りであるが、この主張にも財政に限度がある現状では、止むを得ないとしているのであるから経済的条件による施策の転換の可能性は充分考えられる。このような条件はむしろ明るくなりつつある

のが現状とも思われるが、その中での社会保障は伝統的なイギリスの政策からみて当分、このままの施策が進められるのではないかと思われる。

本稿での課題の補助給付について言えば労働事情の変化の有無に関係なく、現在の制度が“誇りを以て進められていくと思われる。それは means test の消滅、National Assistance から Supplementary Benefits への転換を誇るイギリス人の多いことさらに、長い期間に検討して作り上げた制度は長い目でみてじっくり実施してみるというイギリス流の考え方ばかりでなく、国家予算の収入の45%前後が海外財産からの利益という財政事情からの裏打ちがあるからでもある。社会福祉の分野で言えば地方政府社会福祉局の充実、特に職員としてのソーシャル・ワーカーの採用、養成（地方政府からの学資支給で資格取得のため大学進学もかなり行われている）が、実行されており、その局長もかなりの高給でスカウトされるなど意欲的に取り組まれているので、当分このような状態が続くと思われ、従って地方政府の活動の評価は今後を待たざるを得ないであろう。

民間団体についても言えば地方政府との再編成があったとしても、依然としてこのまま活動が続けられていくことになろう。それは単にその民間団体の歴史性だけでなく、地域毎の問題の違いと対策の必要の違いがあり、さらに重要なことはその活動を支えるボランティアが高年代だけでなく低年代層にも数多く存在しているからである。

このような国家、地方、民間の3者の力学的関係と政治の現実性を見ても、イギリスはイギリス独自の道をめざして歩みつづけるであろうことを思わざるを得ない。