

公益財団法人鉄道弘済会
第59回社会福祉セミナー 講座②
海外との比較で考える「攻めの福祉」の可能性

イギリスの福祉制度から考える「攻めの福祉」

2023年7月9日（日）

日野原由未（岩手県立大学社会福祉学部准教授）

報告内容

1. イギリスの福祉制度の概要

- ▶ 福祉国家のお手本としてのイギリス：ベヴァリッジ報告に基づく戦後の福祉国家建設
- ▶ イギリスの戦後福祉国家建設が目指したこと
- ▶ 民間組織・非営利組織による福祉供給：二つの回路による環境の整備

2. イギリスにおける福祉制度の利用

- ▶ 申請主義を基本とした制度設計
- ▶ ユニバーサル・クレジット
- ▶ 医療

3. 申請主義を支える制度

- ▶ 意思決定能力法
- ▶ 任意後見制度
- ▶ イギリスの権利擁護制度に見る自立・自律と社会連帯

4. 申請主義を支える人材

- ▶ アウトリーチ（ケース）ワーカーとは
- ▶ リンクワーカーとは

5. まとめにかえて：日本への示唆

1. イギリスの福祉制度の概要

- ▶ 福祉国家のお手本としてのイギリス：ベヴァリッジ報告に基づく戦後の福祉国家建設
- ベヴァリッジ報告の概要
 - ・ 第二次世界大戦下のイギリスで1942年11月に提出された社会保障制度の新しいあり方を示す報告書→社会保障の思想と体系の原点
 - ・ 「**ゆりかごから墓場まで**」 = 全ライフステージにわたる包括的な社会保障計画を提示
- ▶ イギリスの戦後福祉国家建設が目指したこと
 - ・ 社会保障制度の確立 + 重要産業の国有化（←公共セクター化 = 公的な雇用保障を拡大）
= **社会保障 + 雇用保障**による福祉国家建設
 - ・ 普遍主義の理念に立った制度設計：**スティグマ**の抑制
⇒ **申請のしやすさ**を意識した制度設計 平岡（2003：267）がDeacon and Bradshaw(1983:81,86)を翻訳
e.g.) ・ 公的扶助の申請書を郵便局に置き、郵送での申請を可能に。
 - ・ 社会サービス担当大臣がすべてのソーシャル・ワーカーに私信を送り扶助の申請を奨励するよう求めた。
 - ・ 家賃減額・家賃手当制度の導入に際し、テレビ・新聞等で制度の周知徹底を図る広報活動を実施。

1. イギリスの福祉制度の概要

▶ 民間組織・非営利組織による福祉供給：二つの回路による環境の整備

回路①チャリティの伝統

イギリスでは歴史的に、非営利のボランティアセクターであるチャリティ(charity)が、政府による公的な救済を補完する社会福祉の担い手として機能。

e.g.)セツルメントで知られるトインビー・ホール

チャリティに関するもっとも古い法律は、1601年公益ユース（信託）法であり、現行法は2022年チャリティ法。

→福祉多元主義を可能にする土壌。

※福祉多元主義...「社会保障体制における供給主体と財源が国家と並んで市場（民間営利企業）、第三セクター、非営利組織、コミュニティ（地域社会）、ボランティア、家族などに多様化・多元化していくシステム（毛利 1999：34）」。こんにちでは、「レジームの如何を問わず、協同組合も含めた広義の非営利セクターや社会的企業などが、社会サービス供給において大きな役割を果たすようになっている（宮本 2013：65）」。

1. イギリスの福祉制度の概要

- ▶ 民間組織・非営利組織による福祉供給：二つの回路による環境の整備

回路②国民保健サービス及びコミュニティケア法（1990年）～

サービス供給の効率性という点で民間組織の事業者が提供するサービスの方が優れている場合には、自治体はそれらの事業者からサービスを購入し、住民に提供するという、**福祉多元主義の理念に沿った改革**が進められた。国民保健サービス及びコミュニティケア法の施行以降、自治体の役割は、サービスの供給主体から民間事業者も参入する市場（準市場）を整備する主体へと変化。

→福祉多元主義の推進 ※背景には、「当事者によるサービス選択の保障」の尊重

- ▶ 民間組織・非営利組織による福祉供給：二つの回路による環境の整備（補足）

- ケアの質委員会(Care Quality Commission)の役割 日野原（2021:234-235）

準市場化とともに進められてきたのが、サービスの**質保証**のための改革である。社会サービスの質保証のための現行の施策は、2008年の医療社会的ケア法(Health and Social Care Act 2008)に基づいて2009年に創設された、ケアの質委員会(Care Quality Commission:CQC)によるサービス事業者の監査と評価によって実施されている。イングランドにあるすべての医療サービスと社会的ケアサービスの供給事業者は、CQCへの登録が求められる。CQCでは、**利用者中心のケア、尊厳と尊重の下でのケア、同意の下でのケア、ケアの安全性、職員配置等に関する基準**の下でサービス事業者の評価を行う。各事業者に対する評価は「優れている」「良い」「改善を要する」「不十分」の4段階の格付けによって行われ、この結果は**公表**される。

⇒**評価と情報公開**によって、準市場の下での多様な供給主体によるサービスの中から利用者が選択し、申請することを可能にする仕組み。

2. イギリスにおける福祉制度の利用

▶ 申請主義を基本とした制度設計

→福祉プログラム申請に至るプロセスに関する研究 (Kerr,1982)

- ①ニードを認識していること
- ②福祉プログラムやその申請に関する基礎知識があること
- ③受給資格を認識していること
- ④受給による効果を認識していること
- ⑤申請の手続き的・社会的成果に関する信念や感情のバランスが取れていること
(申請の費用対効果)
- ⑥個人が置かれる社会経済的状況の安定の認識
(バランスが取れている状況が継続すること)

⇒情報発信、アウトリーチ、わかりやすい制度であること

2. イギリスにおける福祉制度の利用

▶ ユニバーサル・クレジット

- 根拠法：2012年福祉改革法
- 制度の概要：

旧公的扶助制度である所得補助（Income Supprt:IS）、その他の非拠出制給付である求職者手当、雇用生活補助手当、児童税額控除、勤労税額控除、住宅給付に代わって導入。かつては、これらの支給対象が異なる各制度への申請が必要であったが、支給ミスや不正受給の是正、長期的には財政負担の軽減を目的に、ユニバーサル・クレジットの下で制度を簡素化し、合理的な制度の運用を開始。また、受給者誓約による就労促進も期待された。受給者は、受給資格のある手当を別々に申請する必要がなく、ユニバーサル・クレジットの基本額を受給。それ以外に、年齢や障害の有無、子どもの有無など個人の状況に応じて追加額が支給。

※稼働年齢層の扶助はユニバーサル・クレジットへと統合し、高齢者の扶助は年金クレジットへ

- 申請方法：オンライン申請

2. イギリスにおける福祉制度の利用

- ユニバーサル・クレジットにおける受給者誓約

ユニバーサル・クレジットの受給者には、**受給者誓約**(claimant commitment) が求められる(2012年福祉改革法第14条)。受給者誓約では、ユニバーサル・クレジットの受給者に対して**求職活動**や**職業訓練**への参加などを**義務として誓約**することを求める。

⇒受給者は、受給者誓約で契約した求職活動や職業訓練への参加を怠ると**手当支給の減額**や**停止の制裁措置**を受ける。

=ユニバーサル・クレジットの受給を、国家と受給者との間の**契約**に基づくものとした。

→権利と義務を表裏一体にとらえるイギリスの**Citizenship概念**も影響しているのでは？

⇒ニューレイバー政権(1997年～)以降進んだ「**能動的市民性(active citizenship)**」の重視

「イギリスにおいて、能動的市民性とはコミュニティへの積極的参加と結びつく概念であり、文化的多様性が進む現代社会で人びとの間に紐帯をつくり差異を尊重する社会となるための概念として取り上げられてきた。能動的市民性を提示する具体的な手段としては、たとえば、ボランティア活動への参加などが挙げられる。能動的(active)とは、社会とのつながりを自発的にもつことを意味しており、こうした行動は、コミュニティに対する**義務**や**責任**という概念と結びついている。能動的市民性には、義務を強調する効果があることが指摘される。」日野原(2019:19)

2. イギリスにおける福祉制度の利用

- ▶ 医療：NHS(National Health Service)による全住民を対象とした公的医療制度の継続（1948年～）
- 根拠法：1946年国民保健サービス法
- 制度の概要：

プライマリ・ケアを担うかかりつけ医（GP、家庭医）を病院・専門医サービスへとつなぐゲートキーパーに位置づける医療供給体制（≠フリーアクセス）。患者の自己負担はほぼなく、基本的に**税財源**で公的に負担するシステムとして運営。歯科・眼科診療、薬は有料。

2015年4月以降、6カ月以上滞在する外国人がNHSを利用するためにはビザ申請時にヘルス・サーチャージの支払いが必要に。短期滞在の外国人のNHS利用については医療費が請求される。

- 利用（申請）方法：NHSのウェブサイト（Find a GP）等を用いて登録するGPを探す。新規登録（引越し等）するGPを決めたら、初診予約をして受診し、そこでGP登録手続きを行う。登録が済むと後日、NHSの利用に必要なNHSナンバーが送付される。引越し等で登録GPを変更する場合は、その都度登録手続きを行う。

3. 申請主義を支える制度

▶ 意思決定能力法（Mental Capacity Act 2005） 菅（2010）

財産管理だけでなく、当事者自身による生活全般（e.g.）どこに住むか、どんな福祉サービスを申請するか、どんな治療を受ける/受けないetc.）に関わる種々の**意思決定を支援**することを目的とした法律。

=本人を中心に据えた「**ベスト・インタレスト**（本人にとっての最善の利益）」の追求。

⇒「保護」ありきというよりは「**エンパワメントを通じた保護**」の実現を目指す

▶ 任意後見制度：自らの意思で判断することができない状態に備えて、事前に後見人を選任する仕組み

▶ イギリスの権利擁護制度に見る自立・自律と社会連帯

● 自立・自律を支えるための権利擁護制度

→エンパワメントによって当事者の意思決定をサポート。福祉サービスの利用における申請を可能にするための仕組み。

● 共助を前提とした自助

→自立・自律を支えるための権利擁護制度は、**社会連帯**を前提とした仕組みでもある。

⇒一人一人の「ベスト・インタレスト」としての意思決定に協力する社会

4. 申請主義を支える人材

- ▶ アウトリーチ（ケース）ワーカー(Outreach Case Worker)とは
訪問活動等の実施により、**潜在的なニーズや課題を発見**し、必要な支援につなぐ担い手。
コミュニティワーカーとも呼ぶ。
→イギリス生まれではあるが、日本のコミュニティソーシャルワーカー（CSW）、地域福祉
コーディネーターのような存在。
- 活動領域：メンタルヘルス、子どもの貧困、ヤングケアラー、虐待、ホームレス・野宿者（ラ
フ・スリーパー）、移民・難民、認知症、若者（ユースワーク） etc.
e.g.)子どもの貧困対策の拠点である各地域のチルドレンズ・センターにおけるアウトリーチ
（ケース）ワーカー
→センターでの活動だけでなく、子育て世帯への訪問活動によってニーズや課題の
発掘を行う。
- 所属先：自治体、民間・非営利組織（チャリティや赤十字etc.）

4. 申請主義を支える人材

▶ リンクワーカー(Link Worker)とは

健康とウェルビーイングの向上を目的に行われる、GP（NHSにおける家庭医）によるプライマリ・ケアから地域の社会資源に患者をつなげる**社会的処方**の担い手となる人材。

- 業務内容：GP等の医療従事者から紹介を受けた患者への面談等によるアセスメントを通して、**当事者に必要な非医療的な社会的資源**（趣味活動のクラブ、ボランティア、職業訓練、自助グループ、行政サービス等）**につなげる**こと。
- 所属先：診療所、チャリティ等
- 導入の背景：プライマリ・ケアの患者には、非医学的問題（**孤独・孤立**等）についてGPに相談するケースも多い。効率的な医療供給の観点から、こうした問題にGPが対応することは望ましくない場合もある。また、そもそも医療ではない対応（社会的処方）が必要な場合もある。一方で、患者はどのような資源を自分が利用（申請）したらよいかわかっていないことが多いため、プライマリ・ケアを窓口として適切な社会的資源につなぐことで当事者にとっても医療供給にとっても望ましい仕組みを築くために社会的処方が取り入れられた。

5. まとめにかえて：日本への示唆

- ▶ 公私ミックス・多元的な福祉供給体制の形成
- サービスの選択肢が多様であること
 - 選択肢の幅を広げるだけでなく、実際に**選択可能**で**申請可能**であることが重要
- ▶ 選択可能で申請可能であるためには
- 当事者の意思決定権の保障
 - 本人の意思に基づく申請をサポートする仕組みによって、選択可能な制度にすること
- アクセシビリティの保障
 - 情報発信やアウトリーチ、制度につなぐ人材配置によって、申請可能な制度にすること

参考文献

- 菅富美枝（2010）『イギリス成年後見制度にみる自律支援の法理－ベスト・インタレストを追求する社会へ』ミネルヴァ書房
- 日野原由未（2019）『帝国の遺産としてのイギリス福祉国家と移民－脱国民国家化と新しい紐帯』ミネルヴァ書房
- 日野原由未（2021）「グローバルな社会サービス供給の模索－イングランドの成人社会的ケアを事例として」『公正社会のビジョン－学際的アプローチによる理論・思想・現状分析』明石書店
- 平岡公一（2003）『イギリスの社会福祉と政策研究－イギリスモデルの持続と変化』ミネルヴァ書房
- 宮本太郎（2013）「福祉国家転換と「新しい公共」－脱商品化・脱家族化・脱集権化のガバナンス」『社会政策』第5巻第1号
- 毛利健三（1999）「社会保障の歴史（1945-95年）－古典的福祉国家から多元的福祉国家へ」武川正吾・塩野谷祐一編『イギリス』東京大学出版会
- Deacon, A. and Bradshaw, J. (1983), "Reserved for the Poor: The Means Test in British Social Policy", *Basil Blackwell and Martin Robertson*
- Kerr, S. A. (1982), "Deciding about Supplementary Pensions: A provisional Model", *Journal of Social Policy*, vol. 11(4)

Thank you for your kind attention

