

ニューレイバーの社会保障の10年

所 道彦

■ 要約

イギリスでは労働党の下、10年以上にわたって社会保障制度改革が行われてきた。その内容は分野ごと多岐に渡っているが、所得保障の分野では、最低賃金制度やタックス・クレジットの導入、保育サービスの拡大、ニューディール・プログラムなどにより、自助・自立を基本とし雇用・就労による貧困問題解決のアプローチが展開されることとなった。その結果、有子家庭の貧困状況の改善などに一定の効果があったことが認められる一方、就労を強調する姿勢は、社会保障に関する国民の権利性や、ケアラーとしての家族の役割などに関して摩擦と疑問を生じさせる結果となっている。ギデンスの「第三の道」論などと合わせて日本に影響を与えてきたイギリスの改革も一つの区切りを迎えようとしているが、2008年の国際的な経済危機を経て総選挙を控えた現在も、これに対する明確な対立軸や対案は見出されていない状況にある。

■ キーワード

ニューレイバー、社会保障改革、ワークフェア、家族政策、福祉国家

はじめに

1997年春、総選挙圧勝の熱気の中で、ブレア率いるニューレイバー（新労働党）政権が誕生してから、早くも12年が経過した。この間、2回の総選挙が行われ、新労働党は政権の維持に成功してきた。2007年6月ブレアは首相を退任し、彼の長年のライバルであるブラウンが政権を継承している。しかしながら、その支持率は低調であり、2010年に行われる総選挙においてキャメロン率いる保守党の優勢と13年ぶりの政権交代の予想が日本にも伝えられている。

イギリスの社会政策は、日本にとって非常に大きな影響力を持ってきた。日本の現政権の政策をめぐる議論に関しても、イギリスの事例がよく引用されている。ニューレイバーの政策やアイデアの一部は賞味期限が切れている感は否めない一方

で、その社会政策について正当な評価を行うには、まだ数年が必要である。今回のイギリス特集においては、その領域での専門家の方々によって現状分析が行われている。本稿では、主にブレア政権10年間（1997-2007）のイギリスの社会保障について全体像をレビューしてみたい。

1. ブレア政権の社会政策の展開

ブレア政権の登場後、ほぼすべての社会政策の領域で大規模な制度改革が行われている。そのすべてを概観することは不可能であり、主なものだけ述べておきたい。

おそらく最も重要な政策は、最低賃金制度（National Minimum Wage: NMW）の導入である。1997年政権交代当時、イギリスは、主要先進国で最低賃金制度を持たない例外的な国となっていた。低賃金労働者を多数雇用する業界の雇用主が

反対し、また、国際競争力を低下させ失業を増加させるとしてサッチャーおよびメージャー保守党政権が反対していたからであるが、総選挙から2年後の1999年、ブレア政権は公約どおりこれを導入した。当初、最低賃金は、時給3.6ポンド(22歳以上)でスタートし、2000年には3.7ポンド、2001年には4.1ポンドと徐々に引き上げられ、ブレア退任時の最低賃金は5.35ポンドとなった。経済状況に関わらず、制度導入以来一貫して引き上げられてきたが、直近の引き上げ幅は7ペンスにとどまり、現在(2009年10月から)5.80ポンドである。

最低賃金制度は、サッチャー時代の市場原理主義に対する修正(国家による介入)のシンボリックな意味からも評価されてきた。一方で、その水準については失望の声が当初から上がっていた。ヨーロッパ諸国のレートと比べて大幅に見劣りするものであり、それだけで最低生活を保障するに十分な賃金ではないからである。

次に、「子どもの貧困」への対策である。貧困対策についても、政権担当前からその積極的な姿勢を示していたが、1999年3月ブレア自身によって行われた「2020年までに子どもの貧困問題を撲滅するという宣言」は、その後のイギリスの社会政策に大きな影響を与えることとなった。この10年間の労働党政府の子どもの貧困対策の特徴について、民間団体のChild Poverty Action Group (CPAG)は、次の3点に集約する。第一に、雇用を増やし、より多くの親を就労させ、サービスの改善や、最低賃金、就労タックス・クレジット(Working Tax Credit)の導入を通じて、「就労を通じての所得(make work pay)」を実現するとともに、未就労の者に求職活動への義務を強化すること、第2に、児童タックス・クレジット(Child Tax Credit)や所得補助の子ども分の給付の増加を通じての「子どもに対する給付」を増加すること、第3に、シユアスタートプログラム(Sure Start)などの初期教育に資源を投入することによって子どもの発達や成

長を改善し、豊かな家庭の子どもと貧しい家庭の子どもとの間の格差を縮小すること、の3点である(CPAG 2009: 18-19)。

タックス・クレジットは、ニューレイバーの所得保障政策の要となっている。子どもの貧困に関しては、現在、有子家庭に支給される児童タックス・クレジットと就労タックス・クレジットの2種類がある。前者は、就労状況にかかわらず低所得の有子家庭を支援するものであり、後者は就労している低所得者に対して支援を行うものである。タックス・クレジットでは、保育に要する費用の80%が算定の際に考慮される。その狙いは、就労していることが報われることを明確にする点にある。

このほか就労を通しての貧困対策としてはニューディール・プログラムがあげられる。ニューディール・プログラムは、直接的に就労と福祉給付をリンクさせるシステムである。ジョブセンタープラス(JPS)において運営され、対象者別に、①18歳から24歳で6カ月以上失業している者、②25歳以上で18カ月以上失業している者、③ひとり親世帯、④障害者、⑤失業者の配偶者、⑥50歳以上で6カ月以上失業している者などのプログラムが展開されてきた。ジョブセンタープラスにおいては、個別にアドバイザー(personal adviser)が任命され、職を見つけるためのアドバイスや指導を行い、地域で契約した事業主での実習訓練が行われる。例えば、若年失業者を対象としたプログラムでは、まず、対象者に「パーソナル・アドバイザー」がつけられ、就労に向けてのプラン作成、求職活動の指導や支援などを行われる。次の段階では、教育訓練か就労体験が用意されており、求職者手当と同額のニューディール手当(New Deal Allowance)が支給され、その後も継続的な就労支援が行われる(Jobcentre Plus 2008ab)。ジョブセンタープラスでは、所得保障に関して、手当の申請手続きも行われるが、その際

や一定期間中に就労に向けたインタビュー (work-focused interview)」に依ることが求められており、従わない場合の給付削減などのペナルティも強化されてきた (所 2007, 2009)。

貧困をめぐる対策は、広義には「社会的排除対策」としても行われている。サッチャー以来の保守党政権下で、社会の格差が拡大し、一部の社会階層や地域社会、民族が社会のメインストリームから排除されていることを大きな問題として労働党は指摘してきた。ブレア政権が誕生すると、早速、社会的排除対策局 (Social Exclusion Unit) が設置され、包括的な対策が試みられることとなった。直接的な雇用問題だけでなく、コミュニティに着目した対策も展開されており、コミュニティニューディール (NDC) と呼ばれる。

雇用や貧困対策のほか、年金、保健医療 (NHS)、住宅政策などでも改革が行われてきた。保健医療 (NHS) 制度は、保守党政権時代から、NHSの資源不足による診療の順番待ちの長さ (待機患者の問題) など多くの問題を抱えていた。ブレア政権は、2000年にNHSプランを発表し、以降、巨額の財源がNHSに投入されてきた。本格的な年金改革は近年になってから行われており、政府は、2006年にホワイトペーパー「老後の保障：新たな年金制度に向けて (Security in Retirement: towards a new pension system)」を発表し、年金法 (2007) が成立した。これは主に公的年金に関する改革であり、基礎年金 (Basic State Pension: BSP) では、満額年金を受給するのに必要な年数を、男性44年、女性39年から、男女ともに30年に引き下げるとともに、物価スライドから賃金スライドへの変更 (復活)、加入条件の緩和による受給権保持者の拡大、子ども (12歳未満) や障害者などの介護を行っている者への保険料のクレジット制度の導入などが行われ、国家第2年金 (State Second Pension: S2P) では、障害者や介護者に対して保険料のクレジット制度の導入による年金受給権の付

与などの改革を行った。一方、公的年金の支給開始年齢は、2024年から2046年までの期間に、男女とも68歳までに引き上げられる。これらの改革と並行して、2006年には「Personal Accounts: a new way to save」というホワイトペーパーが発表され、これをベースに年金法 (2008年) が成立した。2008年法の狙いは、個人貯蓄を奨励するところであり、雇用主に、従業員を職域年金に加入させること、また、最低限度の拠出 (3%) を行うことを義務付けた。また、こういった職域年金へのアクセスができない場合に対し、個人勘定制度 (personal accounts scheme) を容易に設立できるようにした。そして、2012年以降、被用者は、自動的に職域年金か個人勘定制度に加入することになる (DWP 2009)。

また、パーソナルソーシャルサービス部門でも改革が行われている。特に、労働党が政権につく前から注目していたのは、「保育サービス」であり、この10年間、保育サービスの拡大が、子どもの貧困対策の一部として位置づけられ、展開することとなった。よく知られているように、長年、公的保育サービスの不十分さがイギリスの福祉システムにおける最大の問題点の一つであり、女性の労働市場参加にとって高いハードルとなっていた。政権第1期目において、ブレア政権は、National Child Care Strategyを制定し、2003年までに100万人分の保育所定員を確保することを目標として掲げた。その後、保育所は拡大を続け、10年で保育サービスの定員は126万人と1997年時と比較して倍増し、全国ほとんどの地域で十分なサービス量を確保したとしている (DWP 2006)。高齢者など成人へのケアの分野では、生活コストとパーソナルケアのコストの分離について改革が行われた。パーソナルケアとナーシングケアを分離し、ナーシングケアのみを無料とするか、あるいはパーソナルケア全体を無料とするかという点について、スコットランドなどでは異なる方針が

取られ、ケア供給の仕組みは複雑なものとなっている。

ニューレイバーの下では、サービス供給システムの組織の再編も行われている。たとえば、先に述べた社会的排除対策局（SEU）のほか、1997年以前の所得保障の所管官庁であった社会保障と雇用省を統合した年金雇用省（Department of Work and Pension）をはじめ、Department for Children, Schools and FamiliesやMinster for Childrenなどが置かれている。また、2006年には、コミュニティおよび地方政府省（Department of Communities and Local Government: DCLG）が設立され、副首相府（Office of the Deputy Prime Minister）が担当していた地方自治とコミュニティ政策の業務を引き継ぐこととなった。

ソーシャルケアに関する直接的な責任は、基本的に地方自治体が担っているが、その内部の機構改革も重要である。ニューレイバーの制度改革によって、成人担当の部署と、子どもおよび家庭を担当する部署の2つに再編されることとなった。この改革については、1970年代以降のイギリスの地方自治体が担ってきた個別サービス提供のあり方について根本的に大きく変更する意味を持っている。たとえば、1960年代のスペシフィックなサービス提供システム（高齢者には高齢者専門のソーシャルワーカー、子どもには子ども専門のソーシャルワーカーが別々に対応すること）への批判から、家族を基盤に総合的に対応するジェネラリストのソーシャルワーカーを配置することを決めたのが1968年のシーボーム改革であった。今回の改革は、この流れを大きく修正する第一歩となる可能性がある。また、ケアの分野では、その管理の仕組みが整備されることとなった。ケア水準法（Care Standards Act 2000）によって、National Care Standards Commissionが設立され、施設および在宅サービスの査察を担当することになった。また、General Social Care Councilが設置され、ソー

シャルケアにかかわる専門職の教育訓練を統括することとなっている。さらに、地方自治体のサービスなどには、評価の仕組みが取り入れられ、指標化されて、自治体間での競争が行われるようになった。

2. ニューレイバーの政策の背景と

「第三の道」論

ニューレイバーの政策を理解する上で、ギデンスによる「第三の道」がよく引用されてきた。旧来の社会主義でもなく、市場原理主義でもないアプローチを目指す考え方は、福祉国家の危機とサッチャー政権以降の格差・貧困の拡大という経緯を踏まえたイギリス社会にある程度の説得力を持って受け入れられることとなったことは事実である。細部を見ていくと、多くのアイデアが含まれており、そのキーワードだけでも、「人的資源への投資」、「社会投資国家」、「ポジティブウェルフェア」、「民主的家族」など、その後、影響力をもったものがいくつも浮かび上がる。その後もギデンスを含め多くの議論が行われ、日本でも広く検討されてきた。以下、その原点に戻ってニューレイバーの社会政策との関連を再確認してみたい。

2-1 福祉システムの「現代化(modernisation)」と「効率化」

「第三の道」の議論は、従来の福祉のシステムを急速に変化する現代社会に適合させることであり、単純に右派や左派の中間のルートを進もうとするものではない。むしろ変化への対応が重視され、新たなアイデアの実施を評価するというものであった。ギデンスによれば、新自由主義者の志向する小さい政府と社会民主主義者の志向する大きい政府という図式を乗り越えることが「第三の道」であり、大きな政府か小さな政府かを問うのではなく、グローバル時代という新しい環境に統治を適応させ、国家の正統性等の権威を積極的に

刷新する必要性を認めることが肝心であるとする。そして、国家が正統性を保持回復するためには、行政を効率化する必要がある (Giddens 1998: 70-75 佐和訳: 124-130)。単なる小さな政府への志向、すなわち行政の削減ではなく、労働党政府は、効率化や対費用効果を重視する政策を展開した。キーワード的には、「モダナイズ (modernise)」である。このために、重視された手法は、政府機関を統合・再編成したり、国や自治体の行うサービスの質を測定し、それを公表することで、質向上へ向けての競争を行わせるというものである。

2-2 権利と義務

「第三の道」の中では、福祉システムにおける「義務」と「権利」のバランスが取られるべきであると論じられている。ギデンスの「権利は責任を伴う (no rights without responsibilities)」 (Giddens 1998: 65 佐和訳: 116) というフレーズは良く引用される (Deacon 2002: 105)。

この考え方を実現する方策としては、まず、第一に「就労を通じた問題解決」という点があげられる。これまで、多くの論者たちが述べてきたように、福祉国家ではなく、就労国家への展開が、労働党政権登場以来の最も大きな変化である。この背景には、無拠出制の現金給付の拡大によって、いわゆる「福祉依存層」が増大することで、福祉国家システムへの支持が崩壊することへの危機感がある。先に述べた福祉国家政策の正統性を示すためにも、福祉依存からの脱却について成果をあげることが必要と考えられていた。

先に述べてきたような最低賃金制度も、また就労とリンクしたタックス・クレジット制度もこの政策の中核部分である。最低賃金の役割は、それによって経済的に十分な生活が可能かどうかという点だけでなく、「就労インセンティブ」を付与するに十分かという点で検討されることになる。ま

た、保育サービスの拡大も、「子どもの福祉のため」ではなく、「母親の就労を支援するため」のものとして理解されていることになる。

これらの政策は、旧労働党の福祉国家路線や、保守党時代も含めた現金給付中心の政策とは、対照的なアプローチであったことは間違いない。「福祉から就労」へという転換を、スローガンのレベルから現実のレベルで実現するためには、様々な工夫が必要である。イギリスのワークフェアのモデルの制度的特徴は、雇用担当部門であるジョブセンタープラスが就労支援プログラムを展開していることである。「雇用」の側に、「所得保障」が統合されており、両者をつなぐ役割として「パーソナル・アドバイザー」が配置されている点があげられる。日本のように生活保護を申請するために福祉事務所へ行き、保護を受給し、それから、就労支援のプログラムをアドバイスされるモデルとは異なるものである。

2-3 市民社会の再生

よく知られているように、ギデンスの「第三の道」の中には、コミュニティというものへの期待の高さが示されている。「政府が取り組むべき主要な課題の一つは、貧困層における市民の秩序の回復を支援することである」 (Giddens 1998: 82 佐和訳: 143)。コミュニティの再生が、犯罪や貧困対策のカギであるというものであり、現実にコミュニティ再生のためのニューディール政策が実施されている。地域住民や民間非営利セクターを巻き込んだ問題解決という点も、労働党政権の特徴の一つである。コミュニティニューディールはその看板プログラムの一つであるが、犯罪や環境などの地域の生活問題に対して、住民主体のアプローチで問題を解決しようとしたものである。コミュニティに対する施策では、地域の企業や民間非営利組織や近隣組織と協働で地域のサービスを向上させるとともに、地域の責任や社会的企業

の精神を推進することを目指し、長期にわたる資源が投下されることとなった(Wallace 2009: 249)。

現在では、労働党と保守党が、どちらが多様な仕組みを推進する真の政党かを競い合うような状況が継続している。両者とも営利セクターや準市場を評価しつつも市場原理主義からは距離を置き、多様な福祉システムの一部であるという点に限定し、非営利セクターを活用して、個別化したサービスを提供しようとしている点など共通している点がほとんどとなっている(Wallace 2009: 248)。

2-4 民主的な家族

「家族」の位置づけも重要である。「第三の道の成否は、家族政策のいかににかかわっている」(Giddens 1998: 89 佐和訳: 154)からである。ギデンスは、戦後の家族の変化・多様化について指摘した上で、まず保守主義者が主張してきたような「伝統的家族への回帰」を非現実的か過去の理想化に過ぎないものとして退けるが、家族の多様化が問題をもたらしていること、例えば、ひとり親家庭の貧困問題を指摘する。そこで登場するのが、「民主的な家族」という言葉である。離婚のような家族の変化が、子どものウェルビーイングや親子関係の安定・継続を損なわないための取り組みを家族政策に求めているが、同時に、家族内における民主化、男女の平等、共同での子育て、親子関係の生涯契約、家族の絆が強固な市民的絆の基礎となるような、あるいは社会生活の中の一部としての家族生活(社会的に統合された家族)などが必要であるとする。「民主的な家族関係は、男女間の、そして親と親でない人との間の、育児責任の分担の見直しを迫ることになる」という(Giddens 1998: 94 佐和訳: 162)。

ニューレイバーの政策は、男性稼ぎ主モデル(male breadwinner model)からの脱却を前提としていたことは広く認識されている。家族のかたちに

対して、リベラルな態度をとる一方で、女性に対して、親としての責任とともに、雇用についての責任を問うこととなった。自分たちや子どもを自らの収入で養い、自分の老後の年金は自分で支払うべきであるという姿勢である(Pascall 2008: 215)。

3. ニューレイバーの社会政策への評価と批判

このように労働党政権下で、さまざまなアイデアが試行されることとなった。雇用からサービスまでその改革は広範囲に及んでおり、その評価を行うことは容易ではない。社会政策の領域によって、論者によって評価は異なることになる(本特集においてもおそらくそうである)。また当然のことであるが、現状に課題を多く抱えていることで成果がなかったとしてしまうか、それとも、スタート時点での状況を前提に大幅に改善されたと考えるかという違いもある。最低賃金の水準が依然として低いことを問題視するか、あるいは、最低賃金制度自体が導入されたことを評価すべきかなどがその例である。

データなどからは、労働党政権下で、貧困の状況が改善してきたことが示されている。OECD(2008)のデータでは、1980年代中から1990年代中にかけて、イギリスは貧困が拡大しているのに対して、1990年代中から2000年代中までの期間では、貧困が減少した数少ない国の一つとなっている。相対的貧困率(中位所得の50%)では、イギリスは、低い方から13位(30カ国中)である(なお、日本は27位であった)。1999年に宣言した「2020年までに子どもの貧困を撲滅する」についてはどうであろうか? 2020年までに撲滅という最終目標を達成するために、2010年までに貧困を半減させることを暫定的な目標とした。すでに、60万人の子どもが貧困を脱したとされているが、この暫定的な目標の達成が現在危ぶまれている

(CPAG 2009)。

こういった「成果」に対して、懐疑的な意見も存在する。ブレア政権は、2000年にNHSプランを発表し、以降、巨額の財源がNHSに投入されたが、待機患者の問題は依然として存在する。1997年と比較して、NHSの状況は幾分改善されているが、それが、投入された資源の量に見合うものかどうかは明確とは言えないと指摘されている(Powell 2009: 82)。

そして「雇用・就労」を通じた問題の解決という立場は、「雇用」と「社会保障」との接点、および「雇用」と「家族」との接点において、多くの摩擦を生み出している。以下、この2局面における批判を中心に紹介したい。

3-1 「雇用」と「社会保障」

ニューディールをはじめとして就労による貧困解決を促進する姿勢に対して、早くから批判が行われてきた。例えば、就労を強調し、この雇用についている者だけを支援することによって、何らかの事情で、就労できない者に対するスティグマが増加することが考えられる。就労支援策を大々的に行っている状況で、就労しない者は、就労できないのではなく、「就労したくない(work shy)者」、あるいは、「義務をはたしていない者」というレッテルが貼られてしまうという危険性である。

就労を強調する政策は、Welfare Reform Act 2007などによって年々強化されており、現在では、「社会保障給付を申請するすべての成人は、潜在的な求職者と見なすべきである」という立場が基本となっている(Hill 2009: 24)。障害者に対しても、就労可能かどうかのテストが強化され、また、母子世帯に対しても、就学前児童をもつ母親には就労を義務付けるべきではないというこれまでの姿勢の転換がされるなど、「求職者手当(Job Seekers Allowance)」へシフトが進む一方、将来的には包括的な公的扶助制度であった所得補助制度が解体

されていくことになる予想されている(Hill 2009: 24)。

これには、就労支援策の中で、就労可能な者へののみ政策の焦点が当てられ、ほかは排除される危険性があることに注意しなければならないだろう。近年、障害者に対する就労支援策も強化されているが、その対象は、軽度で就労可能な障害者である。就労可能な障害者にだけ関心が集まって、それ以外の障害者が取り残されていくという危険性がある。また、日本の場合もそうであるが、年齢的、あるいは身体的に就労可能と見なされても、実際には、心理的・精神的に問題を抱えている場合もある。社会保障手当受給者の就労促進によって福祉制度への合意を回復するとしても、逆に新たな排除を生み出す危険性について理解する必要があるだろう。

また、長期にわたって手当に依存して生活している受給者に対して、動機付けや自信の回復など就労への準備に有効な面はあるとしても、就労を「強制」という面そのものについての批判もある。「就労による貧困解決」の強調が、本人の自己決定やウェルビーイングにとってマイナスの影響を与えないか検討しなければならない。

さらに、その「就労」の中身についての問題が存在する。不安定な仕事であれ、短期雇用であれ、まず「就労」することが重要であるとするメッセージをどう受け取るかという問題である。これについては、まず安定した雇用を提供すべきであるという考え方や、方向性は間違っておらず最低賃金等を引き上げることで対応すべきであるとする考え方など多様な意見が存在する。ここで問われているのは、「生活保障」の中で「就労」「雇用」をどう位置づけるかという点であるが、単に、所得、賃金、社会保障の金銭的な不足とその不足分の保障のあり方といった経済面だけではなく、労働の意味、人間の尊厳、社会参加とは何かという点まで議論が必要となっている。

就労の中身については、ジェンダーの問題が依然として存在することも批判されている。例えば、フルタイムの職における男女の賃金格差は減少したが、イギリスでは高い割合の女性がパートタイムの職についており、賃金や労働時間の格差が存在する。新労働党は、男性稼ぎ主モデルからのシフトについては明確であるが、雇用におけるジェンダー格差を解消するところまで到達していないという評価である。パートタイムの仕事では、就労していても貧困 (in-work poverty) を解消できないということは、母親に対する現在の就労支援による貧困対策は、成果が上がらない可能性がある (Pascall 2008 : 219-220, Land 2009 : 44-45)。

就労とのリンクを強く意識した社会保障制度である「タックス・クレジット」についても批判がある。第一に、システムが複雑であるという点である。タックス・クレジットは、当初から、「緩和されたミーンズテスト」(lighter touch means testing) が特徴とされた。所得補助のように、年金雇用省が週ごとのミーンズテストを行うのではなく、国税庁が年間収入をベースに制度を管理する。所得保障の一元化によるコスト削減という意味でも、また、給付申請者の負担を軽減する上でも効果があるとされてきた。しかしながら、実際には、所得によって給付額が変動するため、給付申請者には依然として難解な制度となっており、給付手続きをめぐってもトラブルが発生している。第二に、所得保障制度自体が、低賃金経済を固定化するというものであった。賃金水準が低い状況で、所得保障を行うのであるから、低賃金の不足分を自動的に補てんする仕組みと解釈することもできる。この問題を回避するには、最低賃金の水準自体を引き上げていくほかない。しかしながら、最低賃金の引き上げのペースについては批判的な意見が多い。第三に、どのような収入をもカウントした上で給付を行うということになれば、その給付額自体が一定化せず、不安定なもの

となるということである。また、従来からの選別主義的給付の短所である捕捉率の低さも問題とされており、雇用をめぐる男女の不平等が存在する状況下で就労を強調する政策は、結局女性を貧困のリスクに追いやる危険性がある (Pascall 2008 : 231)。また、有力な貧困ロビーである CPAG は、タックス・クレジットやミーンズテスト付き手当に対しては否定的で、累進課税と普遍主義的児童手当の組み合わせによる解決を求めている (CPAG 2009 : 6)。

加えて、ブレア政権登場時から2期までのイギリスの経済状況は、比較的恵まれていたことにも留意する必要がある。失業が増加し、「就労していない者」への手当が不十分な状況では、政府の子どもの貧困を撲滅するといった宣言の履行が危ぶまれることになる (Hill 2009 : 25)。2008年以降の世界同時経済危機の中で、ニューレイバーの社会政策がどの程度耐えられるものかは今後の検証を必要としている。

3-2 「雇用」と「家族」

親 (母親含む) の第一義的な役割が、「ケアラー」でなく、「稼ぎ主」であることを前提とする以上、保育など「ケア」の社会化や「民主的な家族」が、「就労」の前提条件であった。新労働党の政策によって、保育サービスの供給量は増加したが、現在はその「質」をめぐって問題が指摘されている。保育のシステムが、大幅に民間のプロバイダーに依存している一方、17.7%のプロバイダーが倒産するなど、安定したサービス提供システムとはなっていない。また、育児休業制度についても、取得できる期間が延長されたり、出産休業の一部を父親の側に移すことができるような法改正が行われるなど、全体としては拡大しているが、父親の育児参加は進んでいない (Pascall 2008 : 222-223)。

さらに、work (「就労」すること) が、優先され

ることで、careに関する本質的な議論が、あいまいになる、あるいは、workのための手段やその障害としてとらえられてしまうという問題がある。労働党政権下において、旧来の男性稼ぎ主モデルを前提とした政策は大きく後退した。一方、例えば、母子家庭の母親の役割は、第一に就労して、収入を得ることであると位置づけられた観がある。では、ほかの選択肢は許されないのか、あるいは「(母)親」、あるいは「ケアラー」としての役割はどう評価すべきなのか依然として議論が続いている。

労働党政権下では、就労こそが最善の福祉の形であると位置づけられ、社会保障給付の仕組みは、受給者たちの技術を高め、その能力を最大限に引き出し、本人や家族の生活を改善するために用いられるべきであるとされていることに対し、アンペイドワークの重要性が全く無視されている点が批判されている。「(男性稼ぎ主モデルの)ベヴァリッジも自助自立の重要性は強調していたが、少なくとも、就労が個人の義務を果たす「唯一」の方法であるとは考えていなかったし、女性が家庭で果たしている役割について認識していたのとは比べて、新労働党は一方的で厳しい選択を母親たちに迫っている」という指摘である(Land 2009 : 41-42)。

現実的には、ケアラーの状況を考えて「就労による貧困対策」を進めていくことは容易ではない。先に述べたように、就労の中身が、パートタイムなどの低賃金・不安定な雇用では、問題が解決しないことになるが、そもそもなぜパートタイム雇用なのかという点に立ちかえて考えてみれば、いうまでもなく、母親たちの置かれている状況、「雇用」と「家族」との両立の議論と関係している。この25年に拡大した、「長時間労働をよしとする風潮(long hours culture)」は、短時間・フレキシブルな雇用や休暇を必要とする者(この大多数は女性である)にとって不利な状況を作り出して

いる。さらに、通勤時間が長くなる傾向にあるが、その一方で、小学校の子どもの送迎を大人が行うことが定着化しており、この点も安定した雇用への障害となるという指摘もある(Land 2009 : 45)。

「自助」や「就労」を強調する施策は、従来から「保守勢力」が基盤としてきた思想と異なるものではないが、この10年がインフォーマルなケアの認識について大きな転換点となったことは否定できない。

このほか、コミュニティの取り組みやエンパワメントを掲げ、市民社会を再生しようとする政策についても懐疑的な意見が存在する。地域のプロセスは複雑であり、容易に市民個人の自治オートノミーを強化拡大することにはならない。もともとコミュニティの本質について、合意的で、協力的で、アクティブな市民社会の空間といった前提自体に問題があるという指摘もある(Wallace 2009 : 263)。さらに、アメリカでの同時多発テロ以降、国内のエスニック・グループ間の融和と協調が大きな政治課題となっていることは、コミュニティ内だけではなく、コミュニティ間関係の理想と現実のギャップを示すものとなっている。

4. 福祉国家の変容：ニューレイバーの10年

ニューレイバーが政権に就いた際に、単なる選挙におけるメディア戦略の勝利であるとする世評があることに対し、ギデンスは、政策の中身がないのであれば、新労働党は短期間で政権から退場するだろうと述べていた(Giddens 1998 : 155 佐和訳 : 256)。もしこの言葉を率直に解釈するのであれば、10年以上政権の維持に成功している新労働党の政策には、評価されるべき内容があったということになる。ブレア政権の10年が与えたインパクトは広範囲であるが、少なくとも、次の点が指摘できよう。

第一に、貧困問題への取り組みを強調してきたことにより、子どもの貧困問題などの社会問題が

広く認知されることとなったという点である。子どもの貧困問題については、すべての政党が取り組むことでコンセンサスが作られている。CPAGは、過去10年間で「子どもの貧困問題」が政治課題として定着し、その撲滅という目標について保守党を含む全政党の合意が得られたことを評価している（CPAG 2009）。サッチャー時代に、貧困は存在しない（正確には絶対的貧困だけが貧困であるという理解であるが）としていたことと比較するとこれは大きな変化であろう。

第二に、労働党の下で1970年代の意味での「福祉国家」が拡大したのではなくこれまでとは異なる国家へと変容したということになる。福祉改革の中で行われた手法は、70年代までの旧来の福祉国家の拡大路線とは異なるものであったということである。イギリスは「福祉国家」から「就労国家」「ワークフェア国家」へと転換したと考えることもできる。

また、これは、政策を変更したり、法律を改正したりといった技術的なことだけではなく、国家と個人との関係や個人に対する見方の問題をも含んでいる。例えば、「親」の位置づけは、「就労して所得を得る者」という形で定義された。なんとしてでも就労させ、貧困からの脱却を図らせるのが国家の役割である。保育サービスはそのための手段である。これに関する批判（の一方）は、先に述べたように親・養育者としての役割が軽視されている点である。同時に保育や初期教育への投資は、子どもの将来の見通しを改善すると言う意味ではもちろん肯定的に解釈されうるものであるが、「子の福祉・ウェルビーイング」の向上に貢献しているかどうかは慎重に見極める必要があるだろう。「就労を通じた貧困の解決」と「子や家庭の福祉」との間のギャップについてよく検討する必要がある。

多くの論者によって批判されてきたように「就労」を中心にシステムを構築する中で、国民の

「権利」と「義務」をめぐる考え方も大きく変化しようとしている。社会的に「義務」を果たしていない者に対しては、その「権利」を規制することが正当化され、国家の側に強い権限が付与されることとなった。この考え方は、サッチャーの思想とそれほど変わらないものである。

また、公的機関による福祉だけでなく、コミュニティや非営利団体など多様な関係組織などと連携して福祉を進めていくという手法も福祉多元主義の継承と理解できる。現在では、労働党も保守党も、国家の独占とパターナリスティックな福祉からの離脱と、ステークホルダーによる決定を基盤とするシチズンシップの純粋な形を志向しているという点で差異はない（Wallace 2009：248）。

最後に、この10年の労働党政権の福祉改革によって、保守党と労働党の間のスペースが埋められてしまうことになり、社会政策において明確な独自性や対抗軸を示すことが困難になったと言える。日本では依然として「小さな政府」対「大きな政府」といった図式での議論が行われているが、もはやイギリスにおいては、あまり意味のない議論の枠組みとなった。この点に関しては、10年前、ギデンスが「第三の道」の中で論じているように「大きな政府か小さな政府かを問うのではなく、グローバルな時代という新しい環境に統治を適応させ、国家の正統性などの権威を積極的に刷新する必要性を認めることが肝心である」（Giddens 1998：72 佐和訳：126-127）と指摘している点が想起されるべきであろう。

現在、ブレアの後継であるブラウン首相は、支持率の低下など、次の総選挙に向けて苦境に立っている。9月の労働党大会では、出席者の減少・関心の低下が報じられており、1997年政権を奪取した当時の熱気は全く感じられない。子どもの貧困の撲滅、公的サービスの質の向上などは常に大きな政策課題である。ニューレイバーが新しいアイ

デアを持って正面から取り組んだ点は評価できるとしても、アイデア自体が枯渇し、エンジンの燃料が切れつつあるのかもしれない。労働党が次の総選挙でアピールできる点は、80年代の保守党による市場原理主義への回帰によって、金融業界の一部の者だけが高額なボーナスを手にしたたり、貧困などの社会問題が深刻化することへの危機意識を国民に訴えるところしかないのが現状のようである。

日本の現在の政治状況は、政権交代という意味では1997年当時のイギリスに類似している点があるようにも感じられるが、当初の熱気がどの程度継続するかは、政権自体の努力だけでなく、それを見守る国民の今後の姿勢にも左右される。政策課題を正しく認識し、説明し、最も妥当な政策を選択する能力が、国全体に広く求められている。

引用文献

- CPAG (2009) Ending Child Poverty: A manifesto for success, Child Poverty Action Group.
- Deacon, A (2002) Perspective on Welfare: Ideologies, and policy debates, Buckingham Open University Press
- Department of Work and Pension (2006) Opportunity for all: Eighth Annual Report 2006, TSO Cm 6915
- DWP (2009) Pensions Reform-2010 onwards, <http://www.dwp.gov.uk/policy/pension-reform>
- Giddens, A(1998) The Third Way, Polity Press (佐和隆光(訳)(1999) 第三の道, 日本経済新聞社)
- Hill, M (2009) Freedom from Want: 60 years on, Social Policy Review 21, pp. 11-28
- Howard, M. (2004) Tax Credits: one year on London, CPAG
- Jobcentre Plus (2008a) New Deal for young people: Help finding work if you're 18-24 (leaflet): DWP 1012
- Jobcentre Plus (2008b) New Deal 25 plus: Help finding work if you are 25 or over (leaflet): DWP 1010
- Land, H (2009) Slaying idleness without killing care: a challenge for the British welfare state, Social Policy Review 21, pp. 29-47
- Lewis, J and Campbell, M (2007) Work / Family Balance Policies in the UK since 1997: A New Departure?, Journal of Social Policy Vol. 36-3, pp. 365-381
- OECD (2008) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD.
- Pascall, G (2008) Gender and New Labour ; after the male breadwinner model? , Social Policy Review 21, pp. 215-239
- Powell, M (2009) Beveridge's giant of disease, Social Policy Review 21, pp. 67-86
- Wallace, A (2009) Governance at a distance?: The turn to the local in UK social policy, Social Policy Review 21, pp. 235-266
- 所 道彦 (2007) ブレア政権の子育て支援策の展開と到達点, 海外社会保障研究 160号 国立社会保障・人口問題研究所, pp. 87-98
- 所 道彦 (2009) 生活保護制度改革と就労支援体制の検討: イギリスとの比較を通じて, 市政研究 No162 大阪市政調査会, pp. 46-63 (ところ・みちひこ 大阪市立大学准教授)