

イギリスにおける就労促進政策と社会保障

檜原 朗

■ 要約

もともと保守党は就労促進と給付の詐欺抑制による社会保障費用の抑制に熱心であった。そこで1986年社会保障法（サッチャーのもとでの大改革）以後の失業給付その他の給付の問題と就労促進ならびに雇用創出の問題にふれ、メジャー政権の求職者手当の導入とその内容をみた。こうした福祉の問題については80年代には保守党と労働党の考え方には大きな差があったが、最近では縮小された。新労働党政府は求職者手当も受け継いだ。新労働党政府は福祉国家の「第三の道」をうたい、グリーン・ペーパーは「働ける人は働き 働けない人には十分な給付を」を強調した。福祉雇用政策では可能なかぎり積極的に仕事を創出し、働くことによりむくわれるような社会保障改革を行い、詐欺の除去と受給の罫を除去するようにしようとしている。のみならず、社会保障のニューディールは正式には失業と定義されえない片親へのニューディールをも含むものであった。こうした考えを生み出す過程も明らかにした。こうした政策は「福祉から就労へ」であるが、同時に「福祉のための就労」であった。

■ キーワード

社会保障のニューディール(福祉の第三の道)、福祉から就労へ、国と市民との新契約

1. 労働のインセンティブの強化を旨として

ー 1986年社会保障法以後

ベヴァリジ報告、白書、それらをもとに社会保障関係の法律が制定され、1948年に実施されて以来50年を経過した。50年間にイギリスの社会構造が変化し、老人が増加し、片親の家族も多く見られるようになった。就労世代の家庭で5世帯に1世帯は賃金所得がない。労働市場の変化にともなって失業が増え(最近では減少し4%程度であるが80年代半ばは300万人を超えていた)、ことに若年者の失業が目につく。また母親が働かざるを得なくなって(ベヴァリジは女性が働くことを考慮していなかった)家族援助の必要性が強くなってきた。そしてことに重要なことは、最低限の生活の糧を提供することから、いかなるときでも、あらゆる人びとに一定水準以上の暮らしを保証しようと

う方向に福祉制度の焦点が推移してきた。しかし、こうなるとそのままでは負担しきれない膨大な費用が必要となる。高度経済成長が終息した70年代半ば以後、費用の問題は多くの国で大きな問題となり、80年代初期には福祉国家の危機がいわれて、費用抑制の法律ができた。

イギリスでは、1986年社会保障法以来、給付は最も貧困な層に援助をしほりこむことが求められた。それは必然的に資力調査を重視する方向に向かった。資力調査のある給付は10年間で2倍以上になった。政府も個人の約 $\frac{1}{3}$ (30%)は一つあるいは二つの資力調査のある給付を受けている世帯にいると推定した。ピアショウ(Piachaud)は、資力調査のある給付は1979年のすべての給付の17%から1993年には33%に上昇したといった。

社会保障委員会(1995)が強調したように、資力

調査は基本的に他の政府の政策の主義と矛盾する。それはインセンティブを減じ、複雑さを増し、民間の準備を引き出すのにディスインセンティブとして働き、自立を増加する目標に対して詐欺の一層大きい余地をつくる¹⁾。

こうしてインセンティブに関する関心は常に社会保障政策の関心であった。ことに保守政権のもとでは明白な目標となった。それが最も明瞭にできたのが失業給付であった。

イギリスでは1987年には失業者は減少しはじめていたが、82年から86年にかけては急激に増加し、84年半ばから87年初めまで300万人を超えていた。それとともに失業給付で気楽な生活をする人も *scrounger* と呼ばれて問題となり、詐欺の問題も起こっていた。積極的な雇用政策と仕事へのインセンティブが必要とも感ぜられた。1980年代の間に社会保障事務所に雇用される職員の数は減少したけれども、詐欺の調査官については例外で増加しつづけ、雇用省は地域給付調査チームを作り、同時に長期失業者のカウンセリングをするための *Restart Programme* を作成し、1986年に出発した。それは最初少なくとも12カ月以上失業していた人を対象とすることとされていたが、87年には6カ月以上失業していた人に適用されることとなった。さらに失業者に対する給付の支払い規則は1980年代の間に段階的に強化された。1986年にもテストはさらに強化された。そして1989年の社会保障法は、申請者は「活動的に仕事を求めている」(*actively seeking work*)ことを示すべきであるとの規定をした。89年法とその付帯規則は同年10月に実施されたが、それは63年以前にとり去られたものを再導入したのであった²⁾。

実際には「活動的に仕事を探している」という規定に違反して給付の支給を拒否されたものの件数はきわめて少なかった。それらは5,227件で比率としては0.14%、92年で0.005%であった。しかし、面接や *Restart Programme* で導入されたことにより、

申請をあきらめる者も相当いたようである³⁾。

ところで、長期失業者は最終的には所得補助にたよることになっていた。そうした人びとは所得補助の罠にはまり、容易に脱出しない。そこで社会保障省は所得補助からの離脱を妨げあるいは容易にする要因の調査をするよう命じた。全国調査のために1,020人を対象に面接したりした。1996年に発表された報告書『所得補助からの離脱一障害と橋わたし』によると、所得補助を去るときの問題は上位のみをみると、364件のうち生活費の支出22件、家賃の支払い(14%)とローンの支払い(8%)で22件であった⁴⁾。申請者が所得補助をやめるのを妨げる要因については、710の回答のうち賃金があまりに低いことについての悩み35件、払わねばならない市税の額が32件、住宅給付あるいは住宅ローンへの援助を失うことが31件であり⁵⁾、また最低の賃金に対する所得補助をやめたならば考えねばならない悩みは、673の回答のうち払わねばならない市税の額が47件、住宅給付と住宅ローンの援助が45件であった⁶⁾。住宅問題は常に上位であった。政府は長期失業者を仕事に戻すことの奨励を意図したインセンティブの対策の一環として拡大支払い(*extended payment*)を導入した。この制度の目的は所得補助あるいは所得ベースの求職者手当の最後の支払いと最初の賃金の間の期間、住宅費を補助するものである。1998年のグリーン・ペーパーによると住宅給付費は社会保障予算の12.5%をしめ、470万人が住宅給付を受給していたが、その額は1990/91年に比べ20%多かった。その受給者の40%は年金受給者であり、16%が失業者、14%は疾病・障害者であった。グリーン・ペーパーは住宅給付は申請者から責任感をとり去るといった。給付を得ているテナントは、もし、それが地方の最高額をみたとすれば家賃に殆ど関心をもたない。そして家主は最高の給付が支払われる家賃に固定することを目ざして住宅給付を利用する。さらに住宅給付は労

働への抑止力として働く。多くのテナントは、所得補助水準以上にかせぐ所得1ポンドにつき、住宅給付の65ペンスを失う。この低所得者の直面する高い限界税率は、もし彼らが家族クレジットと市税給付を受けていればさらに拡大される。そして高い家賃とより多くの申請者は、多くの方がより深い給付の罫にとらわれていることを意味するとした。そして推定して10億ポンドが毎年、住宅給付の詐欺で失われているとした。そこで政府は予算で公表された就労世帯の租税クレジットと他の変更は、こうした住宅給付と家族クレジットの結合により引き起こされた逆の動機づけを減ずるであろうとし、また長期的には住宅政策と住宅給付の間の基本的な関係を検討するとした⁷⁾。なお、グリーン・ペーパーの長期失業等に対する対策は、オランダの制度をまねた補助金をともなった制度を1998年に導入したが、これは後に述べよう。

こうして、失業給付の不正利用等はある程度抑制されたが、以上のことは直接失業給付にだけかかわるものではない。しかも単に直接的失業者だけではなく片親や障害者の問題にまで広がっていた。もちろん、保守党のもとでも、労働へのインセンティブの強化のために、さまざまな道具が使われていた。これらは四つの範疇に入る。給付水準の削減、低賃金の補助、制裁の強化、福祉から就労への対策であった。そしてメジャー政権のもとでさらに強化された。社会保障大臣リリー(Lilley)のもとで年々発表される新対策で、詐欺防止運動は予算節約の中心的な源となった。詐欺防止のイニシアティブは1998/99年には25億ポンドを生み出すと推定されていた⁸⁾。給付の削減についてはリリーは、失業者に給付を削減することによりインセンティブを増加することは望まないといっていた。しかし、実際にはそうした対策が多くとられていた。収入比例や扶養加算の廃止、求職者手当(Jobseeker's Allowance)を受けている若年者の給付の削減、拠出制求職者給付の6カ月への制限な

どである⁹⁾。

2. メジャー政権下での考え方

ところで、インセンティブとからみあっていたのが権利という言葉から義務という言葉へのより深淵な哲学的な移行であった。メジャー政権のもとで、いくつかの新しい政策あるいは立法がなされているが、そのなかに、新労働不能給付(new incapacity benefit)―申請者のより厳密な医療的評価をとまなう―と児童扶助法(Child Support Act)と求職者手当がある。児童扶助法の核心には不在の親(通常は父)に彼らの児童を扶養する義務がある。この法律では、国は不在の親(通常は父)による養育する親(通常は母)への支払いを強行することを企てる。この責任の強行は父ということを拒否する養育する親から給付を差し引く権限と所得補助を受けている不在の親からの控除に関して明白に述べられている¹⁰⁾。また求職者手当のホワイト・ペーパーは求職者契約の導入に関して、以下のようになっている¹¹⁾。

給付の彼らの受給と、彼らに置かれた義務の間のつながりを失業者に明確にするために、変更が必要とされる。

実際に責任と義務の概念を履行するには困難をとまない、ことに失業の場合、高失業率の風土のなかで職を求める義務を強行するのは困難である。それにもかかわらず、政府はその強制的な訓練と求職プログラム―強制的な労働体験の最新のものはProject Workといわれるものである―を拡大しつづけた¹²⁾。そして少し考え方は異なるが求職者手当の政策は受け継がれることとなった。そこでまず失業給付にかかわる求職者手当とインセンティブについて述べよう。

3. 1995年の求職者手当 (Jobseeker's Allowance) の導入と内容

① 求職者手当が失業給付と所得補助に置きかわる

求職者手当の制度はメジャー政権末期の1996年10月7日に導入された。求職者手当は失業している人びとあるいは週16時間以下しか働いておらず、そしてフルタイムの労働を探している人びとに対する社会保障給付である。求職者手当は非資力調査である失業給付と資力調査のある所得補助 (Income Support) に置きかわることにより、失業給付は1996年10月7日から廃止された。そしてその日から所得補助はその資格を得るのに職を探す必要のない人びとによってのみ請求されることとなった。

要するに、拠出ベースの求職者手当は失業給付に置きかわり、所得ベースの求職者手当は失業者に対する所得補助に置きかわった。後者については当然、資力調査にパスすれば支払われる。

所得ベースの求職者手当は三つの型の支払いからなりたっている(①個人的手当②加算③住宅費用の支払い)。条件をみたした申請者は個人的手当の資格を有する。しかし、加算や住宅費用が得られるか否かは事情による(後にわかるように住宅給付は大きな詐欺の対象になっていた)。所得ベースの求職者手当の額は資格を有する各項目の支払いを合計することにより計算され、そこから稼得している所得を差し引く¹³⁾。ひとたび求職者手当の資格を得ると、拠出ベースの求職者手当の場合、求職者期間の最初の26週間支払われる¹⁴⁾。所得ベースの求職者手当の場合、求職期間のすべてについて支払われる。住宅給付及び市税給付目的のために、所得ベースの求職者手当は所得補助と同様な方法で扱われる。所得ベースの求職者給付を受けておれば、住宅給付と市税給付は自動的にえられる。拠出ベースの場合は自動的に、地方当局に申請をしなければならない¹⁵⁾。

② 求職者手当の申請と求職について

求職者給付は二つの政府部門すなわち雇用サービス (ES) (教育・雇用省の一部分) と給付庁 (Benefit Agency) (社会保障省の一部分) の共働により管理される。求職者手当のために両機関の職員は手当の申請をする Job Center と呼ばれる一つの事務所で働く。18歳以上の人は事務所で申請する。求職者手当の申請については二つの型の専門官がいる。雇用官 (employment officers) と裁定官 (adjudication officers) である。彼らは新求職者インタビューに人がいくとき会う人である。彼らの仕事は求職について実際的な援助をし忠告する。決裁官は雇用サービスあるいは給付庁のために働く。申請者が「労働市場条件」をみたしているかどうかの決定が雇用サービス決裁官によってなされる。申請書式を書き終えると新申請者アドバイザーと呼ばれる雇用官により新求職者面接が行われる。約30分続く。面接の目的は、できるだけ早く仕事に戻れるようにする、求職者給付を申請する資格があることを確認する、仕事を見出す最良の機会が得られるような求職者協定 (Jobseeker's agreement) を作成することである。協定書は仕事を得るために行う対策の記録であり、2週間ごとに求職者が署名し、チェックされる。それは活動的に仕事を探していることを証明するものである¹⁶⁾。13週間後、依然、失業しているとき、申請者はさらに完全な勧告の面接に出席することを求められる。雇用官が仕事を見出すために十分やっていないと考えると、「求職者指令」を発行することができ、求職者が仕事を手に入れるものとして資格があり、活動的に仕事を求めているかを決定するために裁定官に申請を回付することができる。6カ月後まだ失業している場合、再出発インタビュー (Restart Interview) に出席することが求められる。そして、「受け入れるよう準備している賃金水準 (level of pay) にもはや制限をつけることができない」と申し渡される。そして申請者は、自発的雇用プログラム、Job

Interview Guarantee Scheme、Job Club、Work Trials と Training for work に資格があるとされる¹⁷⁾。以後6カ月ごとに面接があり18カ月後には Restart course が利用できる。2年後 Restart course は強制となる¹⁸⁾。そのほか Project Work がある。Project Work はもともと Hull、Medway 及び Mardstone においてパイロット企画として始められ、1997年に新地域へ拡大された。10万人まで、雇用サービスによって回付されることが期待されている。Project Work は強制的であり、参加への拒否などは制裁をとまなうこととなる¹⁹⁾。

4. 労働党の考え方と総選挙

1992年の総選挙の間、失業率はほぼ10%であった。それから低下した。そして1997年の選挙に先立つ2年間にさらに低下し、1997年2月は6.2%となった。保守党政府は仕事をつくり出し、失業を削減することに成功したことを宣伝した²⁰⁾。比較的にリベラルなクリントン政権が、保守党とほぼ同様の線で運営したという事実は、労働党にとって二つのことを意味した。一方で、雇用政策における劇的な変化の提案は勝利している方式に反して行うことを意味する。他方で、この政策方向は労働党が密接な関係をもつ民主党の支配によって裏付けられることにより、ある程度正当化されていると考えられた。選挙の運動において失業者の問題は両党の政策の大きな争点ではなくなっていた。保守党のキャンペーンの主要なテーマは失業を低下させ、18カ月の間に新しい仕事をつくり出し、経済成長を達成したことを強調することであった。「労働党は柔軟な労働市場を『福祉から就労へ』のイニシアティブにおける強制的な政策要素を荷造りし直すという基本的な教義に固執した」²¹⁾。労働党は彼らの「福祉から就労への政策」、ことに長期失業者との関連に言及しながら若年失業者(学校を卒業した後、1回も仕事についていない人もかなり多い)を仕事に戻すのを援助する様々な対

策を目立たせることに熱心になっていた。しかも、給付の異常な増加は失業に関するものだけではなく住宅給付等にもその傾向がでていた。それゆえ、労働へのインセンティブの強化は必要であった。「福祉から就労へ」のキャッチフレーズは失業と福祉のもとにある人数が同時に削減されるという含意をカプセルのなかに包んでいた²²⁾。

二大政党は柔軟な労働市場が有利であることに同意した。しかし、最低賃金制の導入を求めている労働党はより厳格でない労働市場の解釈が必要であると考えていた。賢明にも最低賃金制を導入することは低賃金が蔓延している最悪の状態をとり去るであろう(ことに女性については有利であるであろう)。他方で、「それによって納税者が非常に低賃金を払う会社に援助している40億ポンドの余剰の給付のいくらかを削減することになる」といった。また労働党の綱領は1990年におけるよりも100万仕事の口が少なくなっており、5家族に1家族は働き手がないといった。目標は高度な安定した雇用水準であった。綱領は、失業者は「訓練の機会と労働の場を得る責任がある。……労働党の福祉から就労へのプログラムは失業を攻撃し社会保障へのエスカレートする支出の螺旋状進行過程を断ち切るであろう」といった²³⁾。「福祉から就労へ」はもともと若年失業にかかわるものであった。25万人の若年失業者は以下の4項目のオプションの一つを提供されるべきであった。

- 若年失業労働者を引き受ける場合、6カ月間週60ポンドを受ける民間セクターの雇主のもとで働くこと。
- 給付プラス6カ月間のレートを受けてボランティア・セクターの雇主のもとで働くこと。
- 認可されたコースでのフルタイムの教育。
- 環境作戦部隊 (Environmental Task Force) での仕事。

完全な給付を得て生活をする第5の選択はないはずであった。18歳以下の者はパートタイムかフ

ルタイムの教育が与えられるとしていた。2年以上就労していない長期失業者は6カ月に75ポンドの課税のリベートを雇主に与えることにより、援助されるはずであった。これらの福祉から就労への政策は民営化された公営事業の一日きりの特別利得税により資金をつくることにしていた²⁴⁾。

1997年5月、労働党は選挙に大勝して、政権に復帰した。女王の演説の6項目の主要な目標のなかに「若者を仕事に戻す」項目が入っていた。若年者が給付を得ずに就労するように、民営化された公共事業の超過利潤への臨時課税の導入は財政法案のなかに含まれた²⁵⁾。

ところで選挙期間の間に、失業率の減少も手伝ってであるが、失業は中心的な論点でなくなっていった。訓練と労働経験に対する労働党の政策処方箋は細部は別として、その接近において保守党とそう違わなくなっていた。成長と仕事を増加するための古い労働党の戦略は、経済が保守党によって計画されたと同じ原理にもとづいて、そして同じ公的支出水準で新労働党によって運営される予定であったので、慎重にさげられた²⁶⁾。「福祉から就労へ」の戦略は単に直接的な失業者問題としてだけでなく、そのためのインセンティブの問題を含めて広く社会保障の問題へ拡大されることとなる。

5. 何故、福祉から就労なのか—ブレア政権の考え方の形成

近年、「福祉から就労へ」の関心の顕著な大波が押し寄せていた。それはオッペンハイム (Oppenheim) がいうように「政治的な分断をまたがるクラリオンコールとなった」²⁷⁾。政党、シンクタンク、アカデミックな評論家、個々の国会議員によってとりあげられたが、「福祉から就労へ」の一般的な原理は社会正義委員会、下院雇用委員会、イギリス工業連盟、ブリテン及びアイルランド教会委員会などのさまざまな機関によって是認された。一般的には「福祉から就労への戦略」は三つの相関

連した目的をもつ。最初は雇用補助金、仕事の創出対策あるいは訓練と仕事の経験制度によって福祉の申請者に役立てうる職業機会を促進すること、第2は教育や訓練供与とともに個人的なカウンセリングや勧告サービスの拡大を通じて、ことに長期失業者の動機づけと技能を改善すること、第3がそうしたことにより創出された機会を利用すべく、申請者により大きな財政的インセンティブを与えるように社会保障の構造を改革することである。この第3の目標は就労している者に支払われる給付を高めることにより、そして制度に参加することを拒否する者に一層きびしい制裁を課することにより、あるいはこれらの両者の結合によって達成される²⁸⁾。「福祉から就労へ」の現在夢中になるようになったのには四つの主要な理由があるといわれる。第1が20年あるいは30年以前に唱えられた失業に対する救済策の多くは、「グローバリゼーション」と世界的な競争の圧力により現在では事実上阻害されているという、単純ではあるが重要な論点である。国際市場の成長は、一国の政府が財政・貨幣政策を通じて雇用水準に影響を及ぼし得ないことを意味することが、一般に共通する分別となった。「福祉から就労へ」が目された第2の理由は、ある種のエコノミストにとっては少なくともこのような制度への強力な合理的な根拠を提供するようと思われる経済思考の発展である。これらの思想の最も重要なものがいわゆる履歴現象 (hysteresis theory) である。この理論のエッセンスは、高失業の時期はその高い率の失業の初期の原因が逆転されたとしてさえも残る労働市場に影響を及ぼすことである。これらの効果の最も重要なものは、それがいくらかの人びとを、労働の一般的な需要の増加があっても、のがれることが事実上非常に困難になる長期失業の罫におちいらせることになることである。この最も明白な例が、欧州で最も急速な仕事の増加がありながら高率の長期失業率に見まわられているアイルランド共和国によって提

供されているという²⁹⁾。

イギリスでも同様な問題が明らかであるという。この長期依存は長期のそして「再発する失業をこうむった人々の技能と労働習慣の退化」「失業者が低下した生活水準になれ親しむようになるにつれて、労働へのインセンティブあるいは職業を求める効果の減少」をもたらす。そして「それにもまして重要な要因は雇主によって失業を募集のフィルターとしますます使用することとなることである」。人が1年以上失業すると、彼らは雇主によって疑いの目で見られるといわれる(ドイツなどでも以前からいわれていた)。こうしたことは1997年のグリーン・ペーパー『福祉から就労へ』でも「受給の罫」としてとりあげられている。それゆえ、「福祉から就労へ」への対策は長期失業者に労働記録と新技能と動機づけを獲得させることを可能にすることにより、この問題にねらいを定めるものであった³⁰⁾。

「福祉から就労へ」の支援において進められた議論は単に経済的なものではなかった。ディーコン(Alan Deacon)によるとある種の人びとにとって、「福祉から就労へ」の最も魅力的な特徴はそれが申請者の権利とともに義務を強調していることであった。受動的に給付を受けるかわりに、彼らの雇用可能性(employability)を改善し仕事を求めるべく、活動的な対策をとることが求められる。この重点の移行はイギリス及びアメリカにおける考え方の重要な変化を示すものであった。

これらの変化はディーコンによると、中道と左派に最も顕著であったが、ここでは二つの影響がことに重要であった。第1はコミュニタリアン運動(communitarian movement)のそれと、その主たる唱導者アミタイ・エチオニ(Amitai Etzioni)の著作である。「コミュニタリアニズムの中心的な議論は個人の権利は社会的な責任とバランスさせられる必要があるということである。」³¹⁾すなわち、権利が強調される一方で、現代産業社会は市民社会を支えるコミュニンの義務にあまりにも重点

を置かなかったことへの反省である。こうした考え方の影響はブレアの考え方にことにはっきりあらわれているという。彼は「我々が享受する権利は我々が有する義務を反映する」という講演において、「労働能力のある人びとの間の福祉依存の社会的弊害」の除去の必要性についてふれている³²⁾。

しかし、同時にブレアの不屈さは単にエチオニの影響の反映ばかりではなく、キリスト教社会主義への長期の付託から生じてきているという。キリスト教社会主義の基礎的な教義は、すべては創造主への彼らの共通の関係によって平等な尊敬(equality of respect)を享受すべきであるというその主張において深く平等主義的である。

ディーコンはいう。「コミュニティアリアニズム(communitarianism)とキリスト教社会主義(Christian socialism)の両者は『福祉から就労へ』において示された関心において重要な要素であり、それが正当化されるレトリックに対して大きな影響を行使した。しかし、政府と失業者は相互にあるいは互恵的な義務をもつとの考え方は、広範な政治的なスペクトルを横断して受け入れられていることを強調することが重要である」³³⁾。そして、相互義務の概念はもともと福祉のリベラルな擁護者と、給付制度の寛大さが失業の増加の主要な原因としてみた保守的な批評家の間の妥協をあらわすものであった。そしてこれが「福祉から就労へ」の議論の重要なテーマであり、給付の詐欺と自発的な失業の有効な抑止力を構成するものであった。中道及び左派と、給付の詐欺への態度において変貌があった。こうして再び「福祉から就労へ」は申請者の稼得力を高めることにおいて、そして彼らの仕事を見つけるインセンティブや圧力を維持することにおいて果たすべき重要な役割をもっているとみられたのである。もちろん、定義的な「福祉から就労へ」の戦略を構成している単一の、あるいは一連の対策はない。むしろ「福祉から就労へ」の異なった(多面体の)

面を強調し、申請者の異なったグループで標的とされる一連のイニシアティブであるといわれる³⁴⁾。

こうした場合の一つのオプションは公共政策研究機構によって振興されている一連の仕事の創設プログラムの導入である。この提案は地方政府における50万のパートタイムの仕事の創出である。この計画を通じて雇用された人は通常の賃率で週25時間の仕事に対してのみ支払われる。この制度の困難な問題は、標準的な賃金率での週25時間の労働は、失業者の多くが給付を捨てることを可能にせしめる程高い賃金を生み出さず、真に長期的な就労へのインセンティブを生み出さないことである。仕事創出計画への積年の批判は適切な訓練を提供しないことである。このことは創出された仕事は「袋小路」の仕事であり、それ故に、参加者は失業者の列に戻ることを意味する³⁵⁾。スウェーデンでは積極的な雇用対策がとられているのに、イギリスはそうではないといわれたのはこうしたところにあるといえよう。

労働の経験と訓練を統合化する革新的な、そして高度に尊重された企画がグラスゴウのWISEグループによってなされた。WISEグループの接近への鍵は仲介的な労働市場の考え方であるという。その仕事とされるものは、するだけの価値はあるが、現在十分な金銭的な収益を生まないために行われていないものである。その例は、公的セクターの住宅の安全装置やエネルギー保全施設の据え付けである。

こうして、焦点は公的およびボランティア・セクターにおける就労と訓練の新しい機会を生み出すことに向けられた。提案のもう一つの重要なものは、民間セクターの雇主に長期に失業している人びとを引き受けるよう説得するための補助金の使用と関連する。こうした賃金補助制度の一つが政府によって実験的に行われたWorkstartである。この制度では、少なくとも2年間以上失業していた人を募集する雇主に、労働者が雇用される最初の6カ月

間は週に60ポンド、つぎの60日間は30ポンド与えることとしていた。当初の計画は規模が小さかったが、以後拡大された³⁶⁾。

こうした事情を背景に、1955年には、労働党は次の選挙で政権に復帰すれば、18歳から24歳の若年失業者の削減を直接的優先課題とするとした。労働党の計画では若年者は四つのオプションをもつものであった。フルタイムの教育、週6ポンドの租税リベイトにより援助される民間部門の仕事、ボランティア機関での仕事、環境作戦部隊(Environmental Task Force)での仕事である。賃金と訓練の条件は民間、ボランティア、あるいは公的セクターで同一であり、給付と週20ポンドの加算と各週1回の訓練であった。四つのオプションを拒否した若年者は給付の40%が削減されるとした。こうして若年者のみならず雇主にもインセンティブを与え、同時に訓練をして技能を改善することを目標とし、同時に拒否には給付の削減という条件を若年者に課した。当時の影の内閣の蔵相は「単に失業者にとどまること及び永久に給付を受けることはもはやオプションではありえない」といった。こうした考え方を、政権復帰の労働党が、失業者だけではなくその範囲を広げて「福祉から就労へ」の戦略として具体化して出してゆくこととなったのである³⁷⁾。

保守党は1997年に「われわれの優先は仕事の創出である。これはまさに経済的優先ではなく、社会的道徳的なものである」といった。労働党は同じ年に、綱領で「貧困にとり組む最善の方法は人びとが仕事—真の仕事—に入るのを助けることである」といった。この点において労働党はより野心的であった。それは労働のインセンティブを増進するために租税と給付制度を最新式かつ現代的にし、貧困と福祉依存を削減し家族とコミュニティ生活を強化することを目的とした³⁸⁾。こうした考え方はシンクタンクや社会正義委員会(Commission on Social Justice—1994年に『社会主義：国民再生のための戦略』という報告書が出ているが、IPPR

の意見を反映している)から出ている。シンクタンクはいかなる政党からも独立している(中道左派)公共政策研究機構(Institute for Public Policy Research—IPPR)である。IPPRはその政策展開を知らせる顕著な政治的及び概念的な枠組みを展開した。それは民主的リベラルなアプローチと漠然と述べられている。これは新リベラル右派の考え方も伝統的な左派の考え方も、また90年代のコミュニティの責任を個人の権利以上に評価するコミュニティリアン・アプローチとも異なるものであった。労働党政府は少なくとも部分的にはこの新しい枠組みのなかで活動するものとみられている³⁹⁾。

6. 社会保障給付費の増加と受給の罨

1948年以来、120以上の法や制度を修正するための、継続的に出された何千もの付帯的な立法があった。福祉制度は必要なとき最低限の生活の糧を提供することから、いかなるときにでもあらゆる人びとに一定水準以上の暮らしを提供しようとする方向に移行してきた。その結果、

- ① 二階建ての年金制度を通じ、老人により高額
の給付が支払われるようになった。

- ② ベヴァリジ報告書では殆ど無視されていた高度障害者も制度のなかに組みこまれるようになった。
- ③ 低所得者に対しては、より大きな援助、特に住宅面での補助が与えられるようになった。
- ④ 大量失業の増加と長期失業の増加、パートタイム労働の増加、伝統的な一人労働者家族の衰退、そして収入はますます不平等になり、低賃金が広まってきた。
- ⑤ 片親家族が大幅に増加した。片親家族は必然的に国家給付への依存を結果した。片親家族の $\frac{2}{3}$ 以上が所得補助に依存し、80%以上は所得補助、住宅給付、あるいは家族クレジットによって支えられている。これに対し、すでに片母親を働かせしめるような対策が講じられたにもかかわらずである⁴⁰⁾。

いくつかの政策変更が児童のある低賃金労働者の生活水準をそこなうことなしに仕事を引き受けるのを奨励する3条を導入していた。これらには、家族クレジットや就業しても4週間まで住宅給付を継続するなどの措置があった。しかし、これに対して働かない逆のインセンティブを生み出す

表1 主な社会保障給付

1996/97会計年度各種給付	受給者(100万人)	経費10億ポンド	割合(%)
退職年金	10.4	31.9	34
所得補助	4.1	11.8	13
住宅給付*	4.8	11.5	12
就業不能給付	1.8	7.8	8
児童手当	7.0	6.7	7
高度障害手当*	1.8	4.4	5
付き添い手当*	1.1	2.4	3
失業給付	1.4	2.4	3
市税給付*	5.6	2.4	3

*印は1948年になかったもの。失業給付は失業による所得補助も含めて求職者手当として出るのが通例である。次頁の図参照、失業給付は図ではその他に入っている。
出所：ジョン・ドウ「英国の福祉改革—能力ある者は働き、ない者にのみ保障を—」

『ニッセイ基礎研Report』1998.7 p.21.

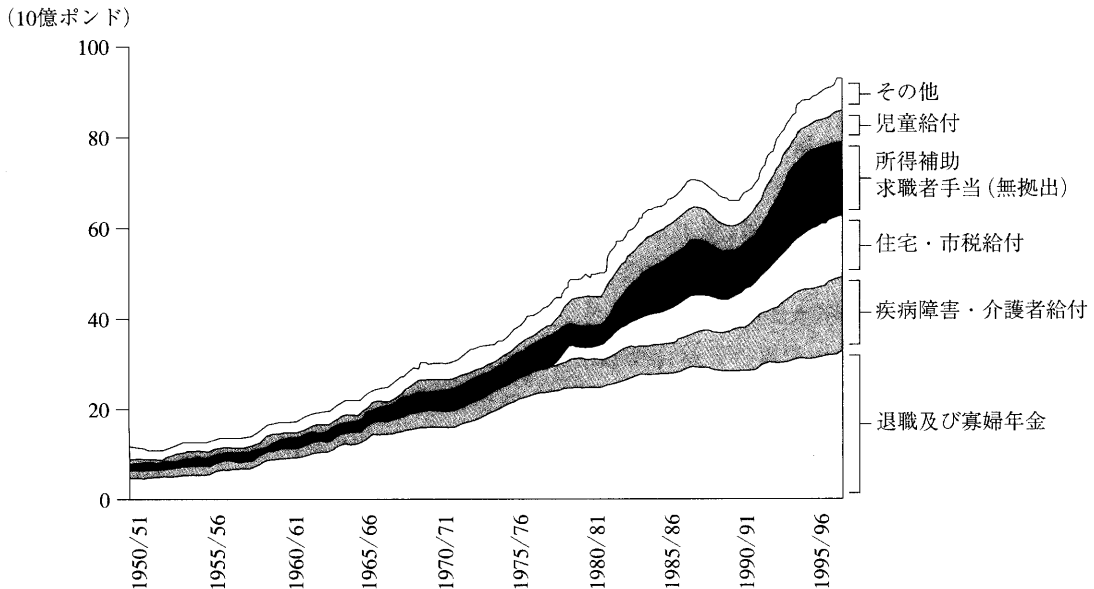
資力調査のある給付を生み出すこともあった(貧困の罫や失業の罫)。当然給付の種類も増えてきた。社会保障省が提供している給付金は最低でも25存在する。そして受給者数と給付費用は近年大幅に増加した。現在の主な社会保障の受給者とその費用は以下のとおりである。1996/97年度の社会保障給付費総額はその他のものも合わせて930億ポンドである。社会保障の完全な年度である1949/50年度は現在価格にすると約120億ポンドとなり、それ以来給付は実質でほぼ8倍に上昇した。ことに1979年から96年度にかけては430億ポンド上昇した。2000年には1000億ポンドに達すると予想されている。給付費は週あたり世帯あたりほぼ80ポンドである。支出には国民保健サービス(NHS)と社会サービスは除外されており、NHSと社会サービス費の約2倍、教育の3倍である。資力調査のある給付への支出のみでNHSのそののほぼ80%をあらわしている。

また以下の図表は過去50年間にいかに給付による支出額が増えたかを示している。現在の福祉

制度が完全に実施されるようになった1949年時点で、政府支出に占める割合は5%であった。現在この比率は13%を越えている⁴¹⁾。これに国民保健サービスを加えると全政府支出の約半分になる。このなかで、公的年金は依然として全支給額の $\frac{1}{3}$ をしめている。しかし、80年代初めから全給付にしめる割合は低下している。この理由の一つは、公的年金の所得スライド制を80年以降物価スライド制に改められたためである。それでも、今日の公的年金は実質ベースで49年度の約2.5倍になっている。

社会保障費の増大は①給付対象者数の増加②新しい給付の導入(住宅給付や就業不能給付など)とともに③給付水準の上昇である⁴²⁾。

これらのなかで、上昇しつづけているのが病人と障害者に対する給付である。このうち就業不能給付がこれらのうちの最大の項目で44%をしめるが、近年、件数、金額ともやや減少している。これに対しウェイトは低いが、高度障害者給付の受給者は過去20年間大きな変化はないが、これらの人びとに支払われた給付額は4倍になっている。そ



出所：Welfare Reform Focus File. 1998. p. 3.

図1 給付支出

して奇妙なことが起こっているという。ある福祉制度において、すべての有資格の受給者への受給を確実にしようとするれば、なかには受ける資格のない者にまで支給されるということが起こりうることである⁴³⁾。こうした虚偽の申告による給付は社会保障にかかわる支出のおよそ5%をしめている。住宅給付も問題が大きい。住宅給付は低所得者の家賃を援助するものである。それは地方当局により実施されるが、その資金はおおよそは中央政府の支出による。所得補助あるいは所得ベースの求職者手当に資格のある人は給付として完全に資格のある家賃を受け取る。低所得の他の人は彼らの家賃について資力調査のある援助を受ける。住宅給付は1996/97年度で470万人以上の受給者がおり、1990/91年度に比べて20%の増加である。総住宅給付支出は115億ポンドで総社会保障支出の12.5%であり、実質で年4%増加している⁴⁴⁾。受給者は高齢者が最も多く1990年で41%をしめるが、趨勢的には減少しておりこれに反して長期疾病者や障害者、片親家族が急速に増加している。この増加には住宅家賃の規制緩和等の政策が大きく影響しているが、詐欺によるものが相当大きい。

以上のように費用は大幅に上昇してきた。そして詐欺による不正受給や運営効率の悪さも常にいわれてきた。それでも種々の新しい制度の導入等も含めての全体としての社会福祉制度が貧困の軽減に大いに役立っているのであれば、それはそれで認められるであろう。しかし、最近20年間はそうはいっていない。貧富の格差はかえって増加した。

- ① 平均所得の半分以下の所得の人が10%以下から25%以上に増加した。
- ② 平均所得の半分以下の所得の世帯で育つ児童の数も、10%から32%へ増加した。

こうしたことは福祉国家の考え方の基本に反する。現実には、社会保障予算はより所得額の多い受給者に流れるようになる。所得の第5分位層(最も所得の少ない層)の世帯に対する給付が総給付

にしめる割合は20年前の42%から30%へと低下している。さらに新しい種々の制度の導入により福祉制度はきわめて複雑化しており、約100万人にのぼる年金受給者が有資格にもかかわらず完全な給付を受けられないという⁴⁵⁾。さらに多くの無計画なつぎはぎの改革と税制との関係により、つとに「貧困の罠」あるいは「失業の罠」にはまり、働く意欲をなくしていた。グリーン・ペーパー『わが国にとっての新しい野望—福祉のための新契約』の「受給の罠」(benefit trap)でつぎのようにいう。「現在福祉国家は人びとが自身を扶養するのを助けるよりも、人びとの扶養に集中する。ある給付の規則は申請者に仕事を探すことを求め、そして彼らが見返りにそうするのを助けるべく提供するが、他の規則は申請者の他のグループが労働市場に入るのに失敗し、あるいは訓練あるいはボランティアな仕事を引き受けるのに失敗している。例えば給付を裁定された片親(母親)は子供が16歳になるまで効果的に仕事を得なくてもよくなった。おまけに、人びとは時には手当を受けるよりも有給労働に従事して、裕福でなくなった。収入が生活水準の比較的にほんのわずかの実質的な向上をみるようになるや、すぐに給付はしばしば撤回された」⁴⁶⁾。そして74万人は、彼らは1ポンド稼ぐと給付の撤回により1ポンドにつき70ペンスを失ったとしている⁴⁷⁾。片母親ばかりではない。申請した資格のある障害者も仕事のインタビューは提供されそうにはない(ある程度働ける場合)。就業不能給付についてもいえる。就業不能給付を得る手段—All Work Test—は逆効果をもっている。「それは1か零かのテストである。その結果、再び働くことができるであろう幾人かの人は一彼らの労働生活の残余を給付を支出して終わってしまう。」⁴⁸⁾そして詐欺については、申請者の大多数は正直であるが、失業者や住宅給付の受給者その他においても相当あり、それらが眞の申請者から資金を奪い去り、制度への公的な支援を台なしにするとした。

納税者にかかっている詐欺は毎年40億ポンドと推定され、これだけで児童のある家族に週10ポンド余分に与えるにたるものであるとした⁴⁹⁾。

最もきびしい批判は福祉制度への依存傾向を強めてきたかもしれないということである。働いてもそれほど豊かになれない。それならば「福祉を受ける『貧困』のなかで生活していたとしても、それはそれで悪くはない選択だと考える人々も存在する。社会保険で生活ができる、あるいは所得補助で何とか生活費をまかなうことができるという性格が、働く意欲を減退させた」とみられる面もある⁵⁰⁾。しかし、それは福祉制度の根幹に影響し、ひいては台なしにする。同時に国際競争の激化とグローバルゼーションのなかで、それではやっていけない。「働ける人は働き、働いた方が働いていないときよりも生活をよくし、働けない人には十分な給付を支給する」という目標がかかげられた。そうしたことが福祉国家の新しい第三の道へと労働党を導いたといえよう。それは単に求職者給付だけの問題ではなくなっていた。

7. 社会保障のニューディールと労働のインセンティブ グリーン・ペーパー『わが国にとって の新しい野望—福祉のための新契約』

1997年5月、ブレア(Tony Blair)を党首とする労働党は保守党にかわって政権の座についた。社会保障大臣は女性法律家であり、影の内閣の社会保障大臣をつとめたハーマン(Harriet Harman)であったが、閣外大臣にフランク・フィールド(Frank Field)がなった。彼は貧困児童救済団体出身で政治的実績に乏しく新労働党の思想からもはみ出る部分をもつ人物であるが、ブレアから「考えられないことを考える」(thinking the unthinkable)よう激励されて、社会保障改革に大変な熱意をもって閣外大臣に就任した(ただし7月末に辞任)。労働党政府は1998年1月15日『福祉改革論点資料(Welfare Reform Focus Files)』を提出、現在の社会保障制

度の現状と問題を指摘した。そして3月21日、イギリス福祉改革のグリーン・ペーパー『わが国にとっての新しい野望—福祉のための新契約』がフランク・フィールドにより発表された。

ブレアはグリーン・ペーパーの序文において「福祉制度は変化に歩調をあわせていない。結果として、より公正なそしてより繁栄した社会をつくるというその歴史的な使命に失敗している。現在の制度は三つの基本的な問題がある」とした。

その第1が不平等がきわだって増加し、多数の人—ことに年金受給者と児童—が貧困な生活をしていることである。第2に制度は仕事を欲する人に対してしばしば不利に働く。第3に制度は濫用の余地があるために緊急に改革の必要があることであった。「われわれは第1原則にもどり福祉国家に達成することを求めているものを問わねばならない。これがグリーン・ペーパーが答えることを求めている問題である。基本的にそれは第三の道を述べる⁵¹⁾」。福祉を解体するのではなく、それを改革しないまま残すのではなく、「市民と国家の新しい契約の基礎の上にそれを改革する」と。そしてまた「第三の道とは現代的な社会民主主義を刷新と成功に導く道筋である」「『第三の道』は中道左派の中からの新たな出発に注目する」とし、「福祉雇用政策では『第三の道』は、可能なかぎり職を生み出すような社会保障の改革を意味する。労働意欲をなくすような税を減らすことで雇用創出し、公平な労働基準をつくり出す」といった⁵²⁾。

グリーン・ペーパーでは現行の制度の根本的問題として①不平等・社会的排除が増大し、社会保障費用の増大にもかかわらず、ことに児童と年金受給者の間で悪化している②現在の制度は有給の労働へ向かう仕事について逆の動機づけをしている③詐欺が制度を台なしにしている、をあげている⁵³⁾。そして、変革が基づくべき8原則を順次あげ、章ごとにそれぞれの原則を扱っている。第3章—原則1—労働の重要性、第4章—原則2—福

社のための新しいパートナーシップ、第5章—原則3—福祉サービスの重要性、第6章—原則4—障害者に対する支援、第7章—原則5—家族及び児童に対する支援、第8章—原則6—社会的排除への攻撃、第9章—原則7—詐欺の根絶、第10章—原則8—現代的サービスを取り扱っている⁵⁴⁾。年金などの具体的なことは今後の白書などにゆだねられ、まだ具体性が乏しいが、その根幹は働けるものは働き、障害者などには手厚い保護をとという「福祉から就労へ」の戦略である。そうした対策はニューディール(New Deal)としてとりあげられ、ニューディールは「福祉から就労へ」の戦略の核心部分とされている。それは単に失業者の問題としてのみならず、片親、障害者、年少者の問題に及び、住宅給付にもかかわっている。

第1原則は、「新福祉国家は労働年齢にある人びとが、働くことができる場合、働くよう援助し奨励すべきである」である。すなわちニューディールと雇用ゾーン(Employment Zone)を通じて福祉から就労へ人びとが移動するのを助けるようにして、例えば、労働家族の租税クレジット(Working Families Tax Credit—1999年10月から家族クレジットに置きかわる—と提案されている、児童のある労働家族により寛大な支援を提供するもの)を含め、租税と給付制度を改革することにより労働をペイするものとした⁵⁵⁾。「総合的な福祉から就労へのプログラムは古い、受動的な給付制度の鑄型を打破することを目的とする。」⁵⁶⁾ そのニューディールは「若年失業者」「長期失業者」「片親」「障害あるいは長期疾病のある人」「失業者のパートナー」を対象とする。

「若年者に対するニューディールはそれが質、選択、及びとりわけ個人のニーズをみとすことを強調するために、前進のための急進的な手段である。」⁵⁷⁾ 若年者(18～24歳)に対するニューディールは彼らに潜在的能力を発展させ、技能と経験を得させ、仕事をみつけさせる。雇用サービス(ES)と広汎な組織のパートナーシップがニューディール

の成功のため重要であるとする。それは①週60ポンドまでの補助金を受ける雇主での仕事②フルタイムの教育あるいは訓練③ボランティアセクター組織での労働④環境機動部隊(Environmental Task Force)での仕事をあげた。そして6カ月間、仕事を確保することなしに求職者手当(JSA)を受ける人は、ニューディールの入口(Gateway)に入るとした。「長期失業者に対するニューディールは、長期失業によって表される才能と資源の浪費への初めての重大な攻撃をあらわす」⁵⁸⁾。2年以上失業している長期失業者(25歳以上)に対するニューディールは1998年6月に導入した。これは初期投資として3億5千万ポンドを投入し、6カ月間、雇主に対して実質週75ポンドの補助金をつけて雇ってもらい、技能訓練を行っている。またフルタイムの教育あるいは訓練へのアクセスを改善するために給付規則をかえるとしている。これは企業は補助金を得て職場での技術指導を行うやり方で、オランダで採用され実績をあげていたやり方である。前雇用相の名前で「メルケルト・ジョブ」と呼ばれているが、この方式をブレア政権がとり入れたものである。1998年11月にも追加的な措置がとられる。

片親についても、1997年7月から8地域で4万人の片親世帯の援助のための制度が始まっており、1998年10月から所得補助を受けているすべての片親世帯に利用できるようにする。なお就労促進と複雑な役所手続きを直す対策として国民保険拠出を近代化する決定をしたとするが、その目標は雇主が職員を導入するインセンティブを促進することとすべての被用者にとって就労がペイするものにするものであるとしている(1999年4月実施)。さらに全国的な最低賃金制を導入した⁵⁹⁾。

原則2は年金問題である。最も貧困にある年金生活者に対してはより大きな支援を行うとしている年金については、公私のパートナーシップを強調するとともに、民間の貧弱な価値の私的年金にかわって現在適用されていない人びとに民間の

強制第二年金のために節約する機会を与える低費用の利害関係者年金制度 (stakeholder pension scheme) を導入するとしている。また介護者に対する年金はないので、市民年金 (citizenship pension) の創設を検討しているとしている。しかし、全体としてあまり明瞭ではない。年金のグリーン・ペーパーは98年後半に出される予定である⁶⁰⁾。

第3原則では現金給付と同様、高品質な公的サービスを供給すべきであるとし、育児システムの大幅な改革を求めている。

第4原則では、多くの働く意思と可能性をもった障害者には就労を支援し、現在のテストにかえて雇用可能性の程度を強化し、インセンティブを強めて再就労に必要な支援を受ける機会を与えたとした。障害者生活手当と付き添い手当は、普遍的な国家給付のままである。

障害者については、就労すると給付の喪失のためにしばしば生活が悪化することを意味する失業の罠がある。仕事を見つけない障害者に一層の財政的支援を与えることにより失業の罠の問題にとり組むとした。そして1999年10月から現在の障害労働手当 (disability working allowance) にかえて障害者租税クレジット (disabled person's tax credit) を導入するとした。さらに就労不能給付 (incapacity benefit) は78億ポンドで、受給者は175万人で79年の3倍になっている。それはある場合には、寛大な形の失業給付の特徴をおびているとする。就業不能給付の重要な問題は全労働テスト (all work test) であるが、それはすべてか否かのテストである。そのため適正な援助とリハビリで幾らかの仕事ができる多くの人が給付を得て生活をしている。審査の重大な引き締めをし、より多くの人が労働に戻れるように就業不能給付を改革する。一方、毎年44億ポンドの経費を要する障害者生活手当 (disability living allowance) は調査によると申請のケースの $\frac{2}{3}$ は給付申請の取り扱いが不十分であった。そこで正当な受給者に支給されているかどうかを確かめ

るための新たな審査が行われることとなる⁶¹⁾。

第5原則では家族および児童の支援の必要性を述べ、適格な育児費用の70%までをカバーする育児税クレジット (childcare tax credit) や両親休暇 (両親の育児のための休暇) を主張している。メジャー時代の児童援護庁 (Child Support Agency) については失敗であったことを認め、ことごとく再検討するとした⁶²⁾。

第6原則は社会的排除を攻撃し貧困者を救助するため特別の行動をとるとする。

第7原則は詐欺ことに住宅給付の詐欺の問題である。40億ポンドにのぼるとみられる詐欺のうち10億ポンドは住宅給付の詐欺である。詐欺は欺く雇主、不正直な家主等によってひき起こされる。発表されるであろう詐欺対抗戦略のもと、1997年の社会保障管理 (詐欺) 法における権力を使って制度のモニターを改変し制裁を改善するとして (告発にかわるものとして金銭的ペナルティを課す)、より効果的な抑止力とするとしている。そしてさらに社会保障省と地方当局住宅給付事務所の間のより良いコンピューターの連結をめざすとしている⁶³⁾。

第8原則は現代の福祉を供与する体制は柔軟で、効率的で、人びとが使いやすいことである。そのために積極的な現代的なサービスを構築することである⁶⁴⁾。

以上が福祉国家改造のための原則である。ただ、グリーン・ペーパーは改革のための選択を明らかにした文書というよりもグリーンフィールドであることが明らかになった。その多くはまだイメージの段階であり、詳細な設計図は用意されていない文書である。詳細は今後に表示されるものを待つ外ない。3月26日にフランク・フィールドはそれは「人びとを貧困と依存から尊厳と独立へと引き上げることを目的とする」といったが、その中心となっているテーマは「福祉から就労へ」であり、現在給付を受けている人びとにインセンティブの強化により再度労働市場へ戻るよう促すことである⁶⁵⁾。すでに

長期失業者には種々の対策が講じられているし、また児童給付を増やして家族を援助することにより両親が仕事をみつけやすくすることなどが計画されている。

1998年の新年度に入り、さらにニューディールの具体策が打ち出された。ニューディールは政府の「福祉から就労へ」の戦略の主要部分であるが、雇用のアクションプランが出された。そのなかには「教育と訓練の役割」「ニューディール」「労働市場の柔軟性」「労働を引き合うものにする」「構造基金の貢献」(職業訓練に財政的な援助を与える「欧州社会基金」など三つの基金が地域的競争や雇用可能にすることに貢献している)などがある。「ニューディール」の項では、「福祉に対する受動的な依存から、働くことができるすべての人がそうする機会をもつ積極的な制度へ向かうことに決定した」とされ、ことにその柱として若手失業者、長期失業者、片親の問題をとりあげ、以後具体策が打ち出された。

これまで仕事を欲する多くの人が就労が引き合わないのではと悩んでいた。そこで就労給付 (working benefit) が働くことによる損失の差額を補償することにした。これには家族クレジットや障害者就労手当など幾種類かのものがある。週に16時間以上働いている人で児童を養育している人に家族クレジットが与えられるとした。週に16時間以上働く人で、彼らの稼働力を制限する病気や障害がある場合、障害者就労手当 (disability working allowance) が一層の援助を与える。30時間以上働く人は、家族クレジットと障害者就労手当を余分に得ることができるとした。この追加の給付は住宅給付及び市税給付に影響を及ぼさないとした。その他、所得補助あるいは所得ベースの求職者手当を6カ月以上得ていたならば、住宅給付と市税給付を働き始めて以来4週間、現行率で受け続けることができるとした。その他、「就労へのボーナス」(back to work bonus)「児童扶養ボーナス」もある。

さらに、新たに片親に対するニューディールの

運営も具体化されている。「あなたが片親であるならば、仕事を得ることは、ポケットにより多くの資金を、新しい技術を学び雇用可能性を改善する機会を、信頼をうちたて新しい人に出会う機会を、将来の計画をたてるのに必要とする安定性を意味する」とした。そして現在、片親に対するニューディールは、少なくとも学齢期の児童の面倒を見ている人で、所得補助を新規にあるいは継続的に得ている人に利用できる。1998年10月からすでに所得補助を得ているすべての片親に利用できるようにした。さらに空席の仕事や訓練に関して、ニューディール個人アドバイザーの面接を受けて援助を得ることができるようにした。単に働き口だけではなく、片親が児童ケアを見出すのを援助することなど多方面にわたる。

さらにニューディールは18～24歳、25歳以上、片親及び障害を有する人に、彼らの能力を展開し技術や経験を得るのに有利であることを強調したが、同時に雇主としても新しい労働力を利用する大きな機会を得ることになるとした。そこで雇用サービスと広範な組織の間のパートナーシップがニューディール成功の鍵となるとしており、すでに22,000以上の企業がニューディール雇用者協定 (New Deal employer agreements) に署名したとしている。

こうした考え方と政策の変化の背景には、50年をへて制度の複雑化・重複化とともに適正な給付対象者に適正な給付が行われていない問題と、高齢化の進行するなかでの財政問題がある。そこで給付体系のスリム化と全体にわたって働く能力がある人の就労を促進し、福祉国家を維持していこうというのが、労働党の考えである。

注

- 1) Carey Oppenheim and Ruth Lister, "Ten Years after the 1986 Social Security Act", edited by Margaret May, Edward Brunson and Gary Craig, *Social Policy Review* 8, 1996, p. 92.
- 2) John Jacobs, "The scroungers who never were; the effect

- of the 1989 Social Security Act,” edited by Robert Page and John Baldock, *Social Policy Review* 6, 1994, p. 128.
- 3) Ibid., p. 133.
 - 4) Andrew Shaw, Robert Walker, Karl Ashworth, Stephen Jenkins and Sue Middleton, *Moving off Income Support: Barriers and Bridges* (Department of Social Security Research Report No. 53), 1996, p. 118.
 - 5) Ibid., p. 126.
 - 6) Ibid., p. 128.
 - 7) *New ambitions for our country, New Contract for Welfare*, Cm 3805, 1998, p. 49.
 - 8) Oppenheim and Lister, “Ten years after the 1986 Social Security Act,” *ibid.*, p. 89.
 - 9) Ibid., pp. 92–3.
 - 10) Ibid., p. 94.
 - 11) Ibid., p. 94.
 - 12) Ibid., p. 94.
 - 13) Martin Barnes and Richard Poynter, *Jobseeker's Allowance Handbook* (2nd ed.) 1997, p. 6.
 - 14) Ibid., p. 14.
 - 15) Ibid., p. 17.
 - 16) Ibid., p. 27.
 - 17) Ibid., pp. 50–52.
 - 18) Ibid., pp. 58–59.
 - 19) Ibid., p. 59.
 - 20) Valerie Symes, “Jobs, unemployment and the European Union,” edited by Helen Jones and Susanne Macgregor, *Social Issues and Party Politics*, 1998, p. 57.
 - 21) Ibid., p. 58.
 - 22) Ibid., p. 60.
 - 23) Ibid., p. 61.
 - 24) Ibid., p. 61.
 - 25) Ibid., p. 65.
 - 26) Ibid., p. 70.
 - 27) C. Oppenheim “Welfare to work,” *Renewal* Vol. 5. No. 1. 1997, p. 50.
 - 28) A. Daecon, “Welfare to Work” Options and Issues, edited by Margaret May, Edward Brunson and Gary Craig, *Social Policy Review* 9, 1997, pp. 34–35.
 - 29) Ibid., p. 35.
 - 30) Ibid., p. 36.
 - 31) Ibid., p. 36.
 - 32) Ibid., p. 37.
 - 33) Ibid., p. 37.
 - 34) Ibid., p. 38.
 - 35) Ibid., p. 39.
 - 36) Ibid., p. 40.
 - 37) Ibid., p. 41.
 - 38) Carey Oppenheim, “Poverty and social security in changing Britain,” edited by Helen Jones and Susanne Macgregor, *Social Issues and Party Politics*, 1998, p. 146.
 - 39) Edited by Jane Franklin, *Social Policy and Social Justice*, 1988, pp. 1–2.
 - 40) 片母親の雇用に影響を与える給付の変化には以下のものがある。1988年に家族所得補足を家族クレジットで置きかえ、時間の規則も24時間から16時間に低下した。1991年の児童扶養法(Child Support Act)の明白な目標の一つは片親の雇用を奨励することであったこと。児童のケア無視(child care disregard—ある種の児童ケアコストの手当)が1995年に家族クレジットに導入された。仕事復帰ボーナス所得補助から切り離され、パートタイム収入の半分(1000ポンド)まで無税のボーナスとして受けられること。児童扶養ボーナスが1997年4月から導入された。
 - 41) *Welfare Reform Focus Files*, 1998, p. 3.
 - 42) Ibid., p. 4.
 - 43) ジョン・ドウ「英国の福祉改革—能力ある者は働き、ない者にのみ保障を—」『ニッセイ基礎研Report』1998.7 p. 26.
 - 44) *Welfare Reform Focus Files*, 05; pp. 2–3.
 - 45) ジョン・ドウ前掲論文 p. 26.
 - 46) *New ambitions for our country: A New Contract for Welfare*, (cm 3805) 1998, p. 11 (para. 15).
 - 47) Ibid., p. 12.
 - 48) Ibid., p. 12.
 - 49) Ibid., p. 12.
 - 50) ジョン・ドウ前掲論文 p. 26.
 - 51) *New ambitions for our country: A New Contract for Welfare*, Foreword and Instruction, p. III-V.
 - 52) 朝日新聞1998年9月21日「第三の道とは—ブレア英首相寄稿全文」。なおガーディアン紙は同19日に「第三の道はない」という社説を掲げ、ブレア理論を批判したが、論文の発表はこうした批判に対し自らの政治理念を改めて示すものであるとされている。(百瀬和之)
 - 53) Ibid., p. 1.
 - 54) Ibid., p. 2.
 - 55) Ibid., p. 23.
 - 56) Ibid., p. 24.
 - 57) Ibid., p. 24.
 - 58) Ibid., p. 24.
 - 59) Ibid., p. 26.
 - 60) Ibid., pp. 35–37.
 - 61) Ibid., pp. 53–56.
 - 62) Ibid., pp. 57–60.
 - 63) Ibid., pp. 67–68.
 - 64) Ibid., pp. 71–73.
 - 65) Welcome to the Department of Social Security's Green

Paper, "New Ambition for our Country, A New Contract for Welfare," Statement by Minister for

Welfare Reform, 1998, p. 1.

(かしはら・あきら 神戸学院大学教授)