

ブレア政権の子育て支援策の展開と到達点

所 道彦

■ 要約

ブレア政権の子育て支援策は、社会保障政策、特に就労を通じた貧困対策の面から理解する必要がある。生別母子世帯をはじめとする低所得の子育て家族に対して、就労を促進する観点から、保育サービスなどの整備が進められ、この10年間でサービス供給量は増加した。また、子育て支援に関する経済的な支援策についても、タックスクレジットなど就労とのリンクが意識されており、その中で保育サービスの費用の控除システムが組み入れられている。また、貧困地域などに子育ての拠点を展開するなど社会的排除問題対策としての位置づけも行われている。

これらは、少子化対策として子育て支援策を展開する日本とは異なっているが、日本でも低所得の生別母子世帯の増加などイギリスと同様の問題を抱えている。家族の多様化と関連した生活困窮問題への対策という視点から「子育て支援策」を位置づける必要がある。

■ キーワード

イギリス、家族政策、社会保障、母子世帯、社会的排除

はじめに

2007年6月末に、トニー・ブレアは10年間務めた首相のポストから降板した。その在任期間中の政策の評価は、外交・内政とも現時点では確定しておらず、今後時間の経過とともに徐々に形づけられていくものと考えられる。しかしながら、ブレアの行った社会政策、特に貧困対策において、「子育て支援」をめぐる施策が重要な位置を占めてきたことは事実である。本稿ではブレアの行った家族政策を検証する。

I 戦後の家族変動と政策的対応の基盤

1. イギリスにおける家族の多様化

イギリスにおける「子育て支援」の現状を検討

するにあたっては、子どもを取り巻く状況の変化を確認しておくこと、特に以下の2つが重要である。第一に、女性の社会進出である。ベヴァリッジは、いわゆる「男性稼ぎ主モデル」を想定した福祉国家システムを構想していたが、戦後、女性の労働市場参加は進んできた。統計庁(ONS)によれば、2005年、子どものいない女性の就労率は73%、子どものいる女性の就労率は68%となっている。このうち、末子の年齢が5歳未満の場合の女性の就労率は56%、5歳-10歳の場合は71%、11歳-15歳の場合は77%と、子どもの年齢に大きく左右されることが指摘されている。また、子どものいる場合の女性の就労形態は、39%がパートタイムであり、子どもがいない場合の22%と比較して高いことが指摘されている。

第二に、離婚の急増である。1969年の離婚法改正によって「破綻主義」が導入され、一定期間

を以て有責配偶者からの離婚請求が認められることとなり、離婚が急速に増加した。離婚法改正前と比較して、離婚件数は1980年代までに3倍になり、婚姻カップル1000あたりの離婚率は2.1(1961)から11.9(1981)へと上昇した(非婚カップルの存在もあり、データは単純に比較できない)。ただし、2005年のイングランドおよびウェールズの離婚率は13.0であるが、2004年の14.1から減少しており、今後の動向が注目されている(ONS 2006)。

そして、離婚の増加にともなってひとり親家庭も増加している。ひとり親という環境で生活する子どもは増えており、その割合は、1972年には子どもの約14人に1人であったのが、2004年、子どもの約4人に1人(母子22%、父子2%)となっている。また、出生数に占める婚外子の割合も増加しており、出生数の40%が婚外子であり、このうち3/4は事実婚のカップルである。このように、現代イギリスにおいて家族関係はますます多様化・複雑化しており、特定の家族像を描くことは大変困難になっている。

さて、子育て支援策の背景として、子どもの貧困の問題がある。現在の貧困児童のプロフィールを見ると、貧困状態にある子どもの半数が「仕事のない世帯」に暮らしている。また、2/5の子どもはひとり親家庭で生活しており、その大多数が無職である。その一方で、就労している家族もまた貧困状況にあり、低賃金や限られた労働時間などにより、貧困状態にある子どもの残り半数は、「少なくとも一人の大人が就労している世帯」にいる。これらの背景にはさらに民族ごとの差異(特定のエスニックグループでは就労率が低い)などの問題がある(DWP 2006a p.31)。一方、合計特殊出生率については、2004年に1.77となっており、この5年間で約0.1ポイント増加している。多民族・移民国家であるイギリスにおいては、少子化の問題は日本ほど懸念されてはいない。

2. 「第三の道」と家族政策

イギリスにおける家族の多様化に対する政策スタンスを概観しておきたい。特に、ひとり親家庭は、女性の就労の現状と主たる生計者の喪失、社会的な保育システムの欠如によって生活困窮に陥るリスクが高い。ひとり親家庭、特に母子家庭の貧困問題は、この30年間イギリスにおける家族政策の焦点となってきた。

1970年代までは、ひとり親に対して「働きたいのであればそうすればいいし、それが無理なら働く必要はない」という姿勢が示され、児童手当の母子加算(別名母子手当)や補足給付における母子加算、パート労働による収入の勤労控除など、経済的な支援を中心に支援が行われた。一方で、公的な保育サービスの拡大などは行われず、実質的に男性稼ぎ主モデルの基本的な枠組みを変更することはなかった。これに対して、伝統的な家族を理想とする保守主義の立場からは、ひとり親家庭は家族の崩壊の象徴であり、子どもの養育の場としては望ましくなく、まして未婚の母は社会的モラルの低下の象徴的な存在といった見方がなされ「福祉国家そのものが母子家庭を増加させる」という批判が展開されるようになった。この批判が、社会保障給付が拡大し、イギリス経済の停滞や国際競争力の低下を招いているという新自由主義的な批判と結びつき、1979年サッチャーにはじまる保守党政府の政策の基盤を形成することとなった。自立・自助の奨励と国家福祉の縮小、市場と競争の促進と再分配システムへの批判をベースにいわゆる小さな政府を目指すプロセスの中で、母子家庭は、給付の削減の最大のターゲットの一つと見なされてきた。

1990年代後半から政権を担当した労働党のブレア政権では、80年代のサッチャリズムに代わるイデオロギーとして、アンソニー・ギデンズの「第三の道」がとり上げられてきた。これは、「社会投資国家」「ポジティブ・ウェルフェア」などの概念

も登場し、現労働党政権の社会政策の基本的立場と密接に関連しているものである。家族については、「民主的家族 (the democratic family)」の節の冒頭で、「家族は市民社会の基本単位である。第三の道の成否は、家族政策のいかんにかかっている」とする。また、伝統的な核家族モデルが急速に崩壊し、多様な家族が存在していることについて、ギデンスは、伝統的回帰を目指す考え方も、家族の多様化を問題なしとして放置することも間違いであるとし、目指すべき家族像として「民主的な家族」という概念を示し、「男女の平等」、「協働した子育て」、「子どもを守り育てることこそが、家族政策における最優先の課題である」とした。そして、強い安定した家族が存在することが社会的な連帯を強化するという考え方に対して、ギデンスは、強く支えあう力が家族内だけでなく、家族の外に及ぶことではじめて社会的な連帯が確保されると指摘する (Giddens 1998 佐和隆光訳 pp.154-167)。また、福祉施策は経済発展に寄与するものとされる。「社会的投資」という考え方も家族政策の背景として存在し、初期教育も含めた子どもに社会支出を向けることを正当化するレトリックとして用いられてきた点が指摘されている (Lewis and Campbell 2007)。家族を支えることの必要性は、Supporting Families (1998) をはじめとする政府の文書でも繰り返し強調されてきた。

さらに、ブレア政権の社会政策を理解する上でキーワードに「ソーシャル・エクスクルージョン (社会的排除)」がある。経済的な欠乏だけではなく、社会的排除を問題解決の対象とする場合、単に金銭給付を行うだけでは不十分であるだけでなく福祉依存、差別や排除を助長しかねないという点が政策の基本となる。そこで、排除に対して「参加」が強調されるようになり、その具体的な形として「就労」が浮上することとなる。ブレア政権は、母親の就労について、それまでの中立ないし反対の姿勢を転換し、政府として女性の社会進

出を全面的に歓迎した戦後初の政権である点が指摘されている (Cohen 2004 p.61)。イギリスの子育て支援策を理解するためには、貧困・社会的排除の問題の背景としての家族多様化があり、問題解決策の一環として子育て支援策が位置づけられていることに注意する必要がある。

II 個別制度の概要：現行制度の概要

1. 現在のイギリスにおける子育て支援のフレームワーク

イギリスにおいても、「子育て支援」には多くの政府機関が関与しているが、その中でも中心となるのが、教育訓練省 (Department for Education and Skills: DfES) と、雇用年金省 (Department of Work and Pension: DWP) の2つである。このほか、タックス・クレジットに関しては歳入関税庁 (HM Revenue & Customs: HMRC)、児童向けサービスについては各地方自治体、就労支援のニューディール・プログラムおよび各種手当については Jobcentre Plus が管轄する。

このうち、DfES は、これまでの、子どものソーシャルサービス、家族政策に関する部局を統合する形で設置されており、集権化が進んでいる。教育訓練担当大臣の下には、児童・青少年・家族担当副大臣 (Minister for Children, Young People and Families) と学校担当副大臣 (Minister of State for Schools and 14-19 learners) が置かれている。

2003年には、グリーンペーパー「Every Child Matters」が発表された。児童虐待による事件の原因、特に早期の介入に失敗した理由として、関係当局の連携の問題、情報の共有化の問題、責任の不在、そして前線のワーカーの人員不足、マネジメントの不十分さ、そしてトレーニングの不十分さなどを挙げ、政府は、すべての子どもが利用するユニバーサルなサービスと、付加的なニードを持つ子どものための重点化されたサービスの

両面に焦点を当てるべきであるとしている。このグリーンペーパーでは、すべての児童・若者を対象とする政策のアウトカム・フレームワークとして①健康 (being healthy)、②安全 (staying safe)、③達成 (enjoying and achieving)、④参加 (making a positive contribution)、⑤経済的なウェルビーイング (economic well-being) の5つを掲げている。

2. 個別施策

(1) 就労支援策

イギリスにおいて「就労との両立」は、多くの場合「貧困問題」の文脈で議論される。就任直後、ブレア首相が子どもの貧困問題を20年以内に解決することを宣言したことはよく知られている。子どもの貧困を、2004年までに1/4減少、2010年までに1/2減少、そして2020年までに消滅させるというのがその行程表であった。

DWPによれば、その基本戦略は、就労による問題解決であり、現金給付やサービス給付も、就労支援に寄与するようにデザインされている。DWPによれば、子どもの貧困問題解決のための戦略は、

- ・ 働ける者は就労できるよう、親が労働市場に参加できるよう支援する
- ・ 最も必要な者に対して最も必要なタイミングで家族に対する経済的支援を行う。
- ・ 子どもの人生におけるチャンスを拡大し、貧困の再生産のサイクルを打破するための質の高い公的サービスを提供する。
- ・ 親が、子どもたちが節目となる人生の各段階において、自信をもってガイドできるよう「親の役割」を果たせるように支援する。

の4つが掲げられている (DWP 2006a p.5, p.29)。

この中で、就労支援を軸にした貧困問題解決を進める中で、特に焦点が当てられるのは、ひとり親家庭である。政府の目標は、2010年までにひとり親家庭の就労率を70%にすることで20万人

の子どもが貧困から脱出できるとしている (DWP 2006a p.33)。

就労支援策の中核はニューディール・プログラムである。「福祉依存層」に対してスキルアップと就労を促進し、社会的な統合を進めるとともに給付の削減を目指すものであり、それぞれ対象者別に分かれている。現在は、①18歳から24歳で6カ月以上失業している者、②25歳以上で2年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ある。ニューディール・プログラムの運営はJobcentre Plusによって行われる。Jobcentre Plusでは、対象者ごとに個人アドバイザー (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。現在、所得扶助受給者などには、申請の段階で、「就労に向けたインタビュー (work-focused interview)」に応じることで、その後、最初の1年間は半年ごと、その後は年1回、インタビューを受けることが義務付けられている。2005年10月からは、一番下の子どもの年齢が14歳に達したひとり親の場合には、その子どもが16歳に達した際に就労への移行が可能となるように、年4回のインタビューを義務付けている。DWPは、ニューディール・プログラムについて、動機付けや自信の回復など就労への準備に有効であるだけでなく、実際に2人に1人のひとり親が、実際に就労につながっていると、今後、この就労に向けたインタビューを、低年齢の子どもを持つひとり親にも拡大するとしている (DWP 2006a p.33)。

ニューディール・プログラムは、就労を通じた貧困解決策の看板プログラムであるが、就労で得られる賃金の水準が生活保障につながるかが大きなカギとなる。これに関連して、ブレア政権は1999年に最低賃金の導入を行った。2006年10月の段階で時給5.35ポンドである。

(2) 保育サービス・チャイルド・ケア政策

ベヴァリッジ以来、福祉サービスの領域で特に遅れていた分野が公的保育サービスである。事実上、チャイルド・マインダー (child minder) が主要なサービス供給形態であったが、質・量ともに問題とされてきた。

チャイルド・ケアの問題は、親の就労促進の点から重要である。ブレア政権は、就任当初からこの問題に取り組む姿勢を強調してきており、1998年のNational Childcare Strategyを皮切りに保育サービスの拡大を進めてきた。2004年には、チャイルド・ケア整備のための10カ年戦略を示している。

チャイルド・ケアの仕組みとしては、チャイルド・マインダー、保育所 (day nurseries)、初期教育 (nursery schools and nursery classes) などがある。このうち、保育所は、自治体、事業所、民間組織などによって運営されており、開所時間は、7時から19時 (保育所によって異なる)、年間50週となっている。初期教育は、小学校において、その開校時間に合わせて、3歳から5歳 (小学校入学まで) の児童に初期教育を行うものであり、9時から15時30分ごろまで実施されるものである (状況に応じて延長される場合もある)。

このほか、地域でのプレイグループや、学校における学童保育——8時から (breakfast club)、15時30分から18時まで、(after school club)、休日の8時から18時まで (holiday play scheme) ——などがあり、それぞれの組み合わせなどが存在するため多様なシステムとなっている。現在、すべての3歳児、4歳児には、これら上記の多様なサービスを用いた一定期間の初期教育が無料で保障されており、2006年からは、その期間が年間33週から38週に拡大された。さらに、政府は、3歳から14歳までの児童すべてに対して、平日朝8時から夕方6時までの間のチャイルド・ケアの提供を2010年までに実施するという目標を立てている。2006年6月時点でのチャイルド・ケアの定員は

126万人であり、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 2006a p.42)。

チャイルド・ケアの費用であるが、タイプや地域などによって大きく異なっている。DfESのガイドブックによれば、一般に、チャイルド・マインダーの場合には、一時間あたり平均2ポンド80ペンス (2ポンド50ペンスから7ポンドの幅がある)、保育所は週あたり平均152ポンド (127ポンドから205ポンドの幅がある) とされている。

これらのチャイルド・ケアおよび初期教育の間接的な支援のために、保育サービスを提供する事業主に対する税制および社会保険上の優遇措置、親に対するタックス・クレジット上のチャイルド・ケアコストの控除措置などを行っている。2006年4月以降、チャイルド・ケアコストの最大80%の控除が可能となっている。

1999年に育児休業が、2003年に有給の父親休業が法定化された。出産休業については、2003年4月以降、法定の休業期間は、52週に延長されたが、この期間のうち46週は無給か低い水準の定額保障となっている。育児休業については、子どもが5歳になるまで13週取得可能であるが、無給で、フレキシブルでなく、フルタイムベースの被用者に限定され、1年間4週間のみ認められるなどの点が問題視されてきた。なお、2003年から、6歳以下の子どもを持つ親は、よりフレキシブルな雇用条件を求める権利を有している (Cohen 他 2004 p.31, p.61)。さらに、Work and Families Act (2006) によって、母親が就労に復帰する場合に、その出産休業を父親が受け継ぐことができるよう2010年までに制度の整備が進められることになった (Lewis and Campbell 2007 p.373)。子どもが1歳になるまでは、1対1の家族ケアを奨励し、その後は保育サービスの整備やフレキシブルな労働時間などを通じて、母親の労働インセンティブを高める施策を行うという点では、他のヨーロッパ諸国と共通して

いる。しかしながら、有給の育児休業よりも長期間の出産休業を重視している点、親に対して労働時間の短縮を保障していない点はイギリスの特徴と指摘されている (Lewis and Campbell 2007 p.378)。

(3) 所得保障

子育ての経済的支援のシンボリックなものは児童手当である。イギリスの児童手当は、16歳未満のすべての子どもに支給される。児童手当 (Child Benefit) は、現在週17.45ポンド (1人目)、11.70ポンド (2人目) が支給される。従来、児童手当は、16歳未満の児童 (就学中の場合は19歳未満) を対象にしてきたが、2006年4月から、CTCや児童手当の対象年齢も在学中などのケースに応じて19歳 (20歳未満) まで拡大している。かつては、母子についての加算があったが、1998年以降の新規ケースについては認められていない。

次に、イギリスの子育て支援策を「就労」とリンクさせる中で、タックス・クレジットが拡大されてきた。まず、はじめに、1999年に低所得の有子世帯に対する給付である Family Credit に代えて WFTC が導入され、2003年4月からはこれを就労タックス・クレジット (Working Tax Credit: WTC) と児童タックス・クレジット (Child Tax Credit: CTC) という就労とリンクした給付システムに再編された。

CTCは、親の就労の有無にかかわらず支払われる給付である。CTCは、家族部分 (Family Element) と子ども部分 (Child Element) から成る。年収50,000ポンドまでの有子世帯には、家族部分として各家庭に545ポンド (1歳未満の場合は1090ポンド) が支給される。これに加えて、年収14155ポンド以下の家庭には、子ども部分から満額の1765ポンドが子ども一人につき支給され、年収が14155ポンド以上の家庭には、年収の増加分に応じて減額された給付が行われる。給付につい

ては、直接養育者に支払われる。

WTCは、子どもの有無にかかわらず就労している家庭に給付される。WTCは基本部分、ひとり親・夫婦部分 (lone parent/couple element)、保育部分 (childcare element) などから構成されている。このうち保育部分については、16時間以上就労しているひとり親や夫婦に適用され、こども1人の場合は週175ポンド、2人以上の場合は週300ポンドを上限に、保育コストの80%を支給するものである。WTCは、給与に上乘せして支給される。各基準額を組み合わせると所得制限ラインを算出し、世帯の所得がこれを下回った場合に支給される。一定以上の所得がある場合には、超過分につきクレジットの満額 (5220ポンド) から37%が減額される。

このほか、出産手当金 (Statutory Maternity Pay: SMP, Maternity Allowance: MA) が108.85ポンドを基準額として26週間支給される。SMPの場合は、最初の6週間は、平均所得の90%が支給され、その後の20週は、108.85ポンドか平均所得の90%の少ないほうの額が雇用主によって支給される。MAは、SMPを受給できない者 (自営業者など) を対象にした手当で、DWPによって支給される。

(4) 扶養義務と養育費

離婚の増加に伴い、ひとり親世帯が一般化する一方で、私的扶養・家族責任と公的扶養・国家責任との境界をめぐる議論も、1980年代以降展開してきた。多くの生別母子世帯が貧困で社会保障給付に依存して生活していること、また多くの母子世帯が養育費を得ていないことについて、納税者からは父親の責任を問う声が強まる。本来、養育する責任がある父親が何もしないで、国家が給付を拡大することの批判がある。

家族責任を強調しつつ社会的給付を減らすという観点から、保守党政権が開始した政策としてチャイルドサポート法 (Child Support Act 1991)

が重要である。これは、養育費を受け取ったことのないひとり親（母親）の比率が高いことへの対策として、子と別に暮らしている親（多くが父親）から強制的に養育費を回収するための手段を創設したものである。全国一律の養育費計算方法が導入され、実施機関としてチャイルドサポート局（Child Support Agency：CSA）という新たな専門機関が社会保障省内（当時）に設置され、離別・別居中の親（absent parent）を追跡し、養育費を算定・請求・回収し、ひとり親家庭に手渡す役割を担ってきた。これに対して、離別・子と別居中の親からは、個々の事情に関係なく国の基準額まで支給するよう求められること、簡単なケースだけを狙い撃ちにしているという点、過去の離婚時の夫婦間の取り決めを考慮しない点、再婚している場合に新しい家庭の方も相対的に貧困化するなどの問題が指摘された。一方、母親側からも「生みの親子関係」を半強制的に維持させることによる精神的な負担が大きい（相手方の暴力などが原因で母子家庭となっている場合）には、回収のための「協力」を拒んだ場合の罰則、さらに養育費を受け取った場合、所得補助の支給額はその養育費の分だけ減額され、社会保障給付だけで生計を維持しているような低所得家庭の場合、新制度のもとでも総収入は変わらないなどについての批判が出された（所 1998；畑本 2004）。

「親の子どもに対する責任」については、「第三の道」を掲げる労働党も前保守党政府と変わらない。ブレア政権下でも、養育費の算定方式を修正しつつ制度自体は維持されてきた。近年のDWPの報告書でも、定期的な養育費の支払いがひとり親世帯にとって重要であることを指摘しており、約10万人の子どもが養育費によって貧困から脱出しているとし、政府の方針は、子どもの貧困への取り組み、親の責任の推進、そして、納税者のために、効果的な養育費支払いシステムを提供することであるとしている。

その一方、養育費システムの見直しの動きも始まっている。2006年6月には養育費支払いシステム改革のための報告書が発表された。そこでは、3人に1人しか養育費を得ていないこと、養育費を確保することで社会保障費などを節約することが目的で設置されたはずのCSAが依然としてシステムの管理維持コストの方が高くなっていること、少額の養育費の徴収のために多額の公費が投入される結果となっていることなどを指摘している。その原因は、CSAによって回収された養育費の分について結果として社会保障給付の減額につながることから、親の側にCSAに積極的に協力しようとするインセンティブがないこと、社会保障給付受給者はCSAを利用することが義務付けられているために、養育費に関して私的に自分たちの取り決めを行わなくなっていること、また、失業や再就職、複雑な家族関係などのために個別のケースに対応することが困難であることなどをあげている。この報告書では、当事者同士が養育費の合意に達しない場合にのみCSAのサービスが用いられるようにして、公的システムはもっと困難なケースに重点化すべきであること、回収した養育費をひとり親の側がキープできるようにすることで、養育費の回収を拡大することなどが提言されている。ここで提言されている「親の選択」という点については、①完全な私的な当事者間の合意に基づく養育費の取り決め、②裁判所の審判を通じての養育費の取り決め、③これら2つのルートで養育費のアレンジができなかった場合のバックアップとしての公的システムの関与の3つのルートからも自分たちの養育費のアレンジを行うべきということである（Henshaw 2006）。

これらの提言については、当事者間の合意を重視するという意味では、基本的に1991年以前のシステムへの回帰の要素が含まれていると言えよう。2007年中にホワイトペーパーの提示が予定されており、どの程度これらの提言が取り入れられ

るかが注目されるが、これまでのCSAによる養育費回収システム自体は維持されることになる。

(5) 地域政策など

ブレア政権の家族多様化への対策は、所得保障政策以外にも見ることができる。その代表的なものは、地域再生のための政策である。社会的排除問題の解決のために設置されたSEU (Social Exclusion Unit) では、その主要な領域の一つとしてコミュニティをめぐる生活問題の解決に力を入れてきた。その基本的立場は、「建物ではなく人に投資」、「地域に押し付けるのではなく、地域を巻き込む」などの方向性のもと、地域ベースのプログラムを行うようになった (SEU 1998)。2000年には、「近隣再生のための国家戦略NSNR」が打ち出され、「10年から20年の間に、どこに住むのかによって不利益を受ける者がいなくなるようにする」ことを目標として、近隣マネジメントから教育プログラムまでを含む多機関が関与する包括的な地域ベースが実施された (SEU 2001)。例えば、これらには、「New Deal for Communities」(コミュニティをベースにした様々なプログラムの支援や、地域住民、ボランティア団体、公的機関、企業などをまとめ、地域問題に対処するためのイニチアチブ)、Sure Start、Health、Education、and Employment Zonesなど、地域レベルで社会的排除の問題に取り組む施策が展開されてきた。

このうち、Sure Startプログラムは、貧困地域の子どもに焦点を当てた初期教育、保育、保健、家庭支援サービスなどを組み合わせた援助プログラム群の総称であり、地域単位で多様なサービスが実施されてきた。これらには、育児相談や教育支援などが含まれ、民間の非営利組織などとのパートナーシップによって実施されてきた (埋橋 2007)。

近年の政策動向としては、Sure Startプログラムの拠点となる児童センターを2008年までに、2500

カ所全国に展開するというものがある。児童センターは、デイケア、初期教育、保健サービス、家族への相談援助など主要なサービスを1つの拠点で提供するものであり、地方自治体が実施するものとされている。ただし、これまでのSure Startプログラムの看板の変更に過ぎない部分もあると指摘されている (Skinner 2005)。

埋橋は、チャイルド・ケアの変化について、公的保育サービスの拡大によって、チャイルド・マインダーが減少している傾向にある点、子育てが家庭、実施的に女性のアンパイドワークによって実施されるべきという立場が専門性の認識とサービスの質の保障へと転換してきた点、Sure Startプログラムに見られるように、公的な保育サービスは、貧困地域を優先して展開されていることから、依然として普遍的なものではなく、ステイグマ性を帯びている点を指摘している (埋橋 2007 pp.159-161)。

III ブレアによる家族政策の評価

イラク政策など外交面での批判が高まったブレア政権ではあるが、内政に関してはこれまで自らの成果を主張してきた。特に、労働党政権下における子育て支援政策の特徴はその評価のシステムにみることができる。関係省庁では、目標概念、基準値 (政策開始前の数値)、目標値、現在の達成度などについて数十項目からなる評価を毎年報告書の形で公表している。

DWPの最新の年次報告書における評価では、「子どもの貧困」については、2004/2005年、270万人の子どもがグレートブリテンにおいて、「相対的低所得」で暮らしており、1998/1999年と比較すると、60万人の減少となった。DWPは、「景気拡大期にあって全体の所得の伸びが著しい状況下であったことを考えると評価に値する数字ではあるが、当初の行程、すなわち2004年までに子

どもの貧困を1/4減少させるという目標には届かなかった」と指摘している (DWP 2006a p.30)。

これらのほか、報告書で用いられている56項目からなる政府の指標を見る限り、子どもの貧困やケアをめぐる状況は全体としては徐々に改善しているように見える。例えば、非就労世帯で生活する子どもの割合は、1997年に18.4%だったものが、2006年には15.3%に減少している。先に述べたように政策目標には届かなかったものの、低所得世帯で生活する子どもの数は、60%の中位水準以下のラインを基準に見た場合には、1996年度の25%から2004年度の19% (住宅費控除前)、1996年度の33%から、2004年度の27% (住宅費控除後) に減少している。ひとり親家庭の就労率は、年々上昇しており、1997年に45.3%だったものが、2001年には51.5%、2006年には56.6%になった (DWP 2006b p.13, p.15, p.45)。教育の指標においては、11歳の児童についての英語と数学の成績 (key stage 2においてレベル4以上の成績を取めた児童の割合) は1997年の63% (英語)、62% (数学) から、79%、76%へと上昇している。一方、乳幼児死亡率は悪化し、一時的な保護所に入所した子どもを持つホームレスの家族の数は近年減少傾向にあるものの5年前と比較して実数で増加している。

同様に、2007年5月のDfESの年次報告書では、2004年に設定された目標値について、どの程度達成できているかについて報告を行っている。例えば、「教育水準を向上させ学校間格差を縮小する」という領域では、「数学と英語の水準を高め、2006年までに、11歳の児童の85%がレベル4以上の成績をおさめ、これを2008年まで継続する」といった目標を示し、レベル4以上の成績に達した児童の割合は英語で78%、数学で74%でという2003/04年度の数値を基準値としている。これに対して、2005/06年度は、79% (英語)、76% (数学) という結果となっており、目標に到達できなかったという評価が示された。

このほか、「10代の妊娠を減らす」「ニート (NEET) の数を減らす」「高等教育機関への進学率の上昇」、「薬物依存の若者を減らす」「学校への出席率の改善」などが掲げられており、毎年の評価が行われている。2007年度の報告書では、多くの項目で「改善はしているものの期待されたほどのペースではない (Slippage)」という評価が行われている (DfES 2007)。なお、これらの評価項目の多くが、DWPの目標値と重複している。

ブレア政権の社会政策が多くの面で成果を挙げていると評価する意見は多く見られる。この10年間取り組んできた子どもの貧困状況の改善については、一定の成果が上がってきている点は多くの論者の一致するところである (Bradshaw 2005; Stewart 2005)。例えば、ウォーカーは、1979年から現在までの子どもの貧困率 (貧困ラインは平均世帯所得の60%) を比較し、貧困率が約5パーセント以上も低下した点、また、国際比較の観点からは、他のヨーロッパ諸国の中で、イギリスは、この10年間で最も貧困率を低下させた (28%から21%) 国であることを指摘し、ブレア政権の所得保障政策に対して一定の評価を与えている (Walker 2006)。

一方、これらの改善をブレア政府の政策イニシアチブによる成果と判断することには慎重な姿勢をとる考え方もある。特にこの10年間、イギリスが好景気であったことを考えると、ニューディール・プログラムの成果について、政府の報告をそのまま受け入れるべきかについては議論の余地があろう (Hill 2006)。すなわち、就労につながった理由が、このプログラムによるものか、単に雇用が拡大しているかの判断ができない。犯罪の低下や企業活動の活性化、失業率の改善などは、景気の拡大と切り離して議論することは難しい。

次に、雇用につながるものが、安定した雇用への定着や生活の安定を意味するわけではない点が指摘されている。女性は依然としてパートタイム

の仕事に着くケースが多く、生活の安定をもたらす賃金の面、また、年金加入の面でも問題がある(Hill 2006)。この点については、安定した就労への移行を援助する Advancement Support Adviser の配置、17週のうち13週間最低30時間フルタイムの就労を継続した者には、ボーナスなどの支給を行う、などの対策が採られているが、今後、景気が後退した時期において、どのような変化が見られるかに注目する必要がある。

さらに、ブラッドショーは、イギリスが依然としてヨーロッパの中では、貧困率が高い点(北欧諸国の倍)、また、経済的な側面だけでなく、健康や主観的な幸福感などを含めたチャイルド・ウェルビーイングのインデックスの比較でも、25カ国中21位であることなどを示して、政府による貧困対策は不十分であると指摘している(Bradshaw 2006)。

加えて、ワークフェア的色彩が強まる社会保障政策についてはその権利性をめぐって懸念も存在することにも注意する必要がある。イギリス最大の貧困ロビーであるCPAG (Child Poverty Action Group) の責任者グリーンは、次のように述べる。

「労働党政府の政策——子どもの貧困の減少、歴史的にも低い失業率など——がいくつかの大きな成果を収めたことは事実であろう。しかし、こういった成果は、市民の権利と引き換えにもたらされたものである。特に、この現代福祉国家において、申請者の権利が低く見られていること——権利と義務とのバランスを取る——に懸念がある。(中略)。タックス・クレジットシステムの複雑さ、当局の裁量権の拡大、『就労関係の活動を行う、さもなければ、手当支給停止といった制裁の適用』といった条件づけの拡大、Jobcentre Plusの機能の民間営利・非営利組織への外部委託化の拡大など、すべてが懸念材料である。さらに、公的な援助に依存する者たちに対して、容易に「たかり屋(scrounger)」

とレッテルが貼られるような雰囲気づくりを政治家がする時、この懸念は強まる。先の総選挙において、労働党が「ハードワーキング家族(hard-working families)」という言葉を強調していたことをすべての有権者が記憶しているところである。これは、就労していない親は、自ら望んで生活困窮の状態にあるのだという意識と重なるものである」(CPAG 2006 p.v 前書)

子どもの貧困問題を解決するという目標を掲げていても、実質的には単なる自助強調の施策ではないかという懸念は根強く存在する。本当に現在の社会政策がイギリスにおける「子どものウェルビーイング」にプラスの影響を与えていることが示されない限り、この懸念は払拭できないことになろう。

IV おわりに

DfESの報告書には、「われわれの目標は、競争力のある経済とインクルーシブな社会を構築することにある」と明記されている。イギリスにおけるこの10年の「子育て支援策」は、「貧困対策」「社会的排除問題への対策」という面が強い。同時に、経済的な側面だけでなく、子どもの発達や教育などへの関心も高まりつつある。そして、これらに関連する施策は、「国の経済」の発展に寄与するものとして正当化される。

21世紀初頭のイギリスは、「男性稼ぎ主モデル」が崩壊し、福祉国家システムの再建が試みられている過渡期と考えることができる。その中核にあるのは、「仕事が可能な者には仕事を、できない者には安全を」という政策理念である。家族に対して特定の立場はなく「特に形態は問題ではないが、経済的に自立すること」というのが現在のスタンスと言える。その先にあるのは、「夫婦がともに働くモデル」ではなく、「世帯内で誰かが働いているモデル」である。

よく知られているようにニューディールに代表されるワークフェアのプログラムは、アメリカの影響を強く受けたものであるが、「2020年までに子どもの貧困を撲滅する」「どこに住むのかによって不利益を受ける者をなくす」という宣言に見られるように、格差の縮小、貧困の再生産を阻むことや社会的包含が政策目標として掲げられているなど、イギリス的要素が加えられている点が特徴的である。少なくとも、自助努力を強調し、残余主義的な「セーフティネット」だけを用意するシステムとは異なるものである。これは、階級社会・他民族国家という社会状況を意識し、「福祉国家」を正当化するために社会的統合機能がしばしば強調されてきた「伝統」と関係があるように思われる。

また、イギリスの家族政策は、ヨーロッパ諸国との間で「仕事と家庭の両立施策」などについて相違点があることに留意する必要がある。ブレア政権は、EUの社会憲章を受け入れることを掲げてきたが、産業界との微妙な関係の中で「仕事と家庭の両立」施策を進め、保育ケアの整備は重視されたが、雇用関係に影響を持つ有給の育児休業は控え目な変化にとどまってきた。これには、民間企業における労使関係への国家不介入を原則とする伝統的な考え方 (voluntarism) の影響があることが指摘されている (Lewis and Campbell 2007)。家族政策や子育て支援策を比較検討する場合には、国家と企業との関係に着目する必要がある。「国の経済発展に資する」ことを掲げた中で、子育て支援策を実施する場合には、政策の内容に影響がでる可能性がある。

日本との最大の相違点は、「少子化問題」がほとんど正面から取り上げられていない点である。さらに、子育て支援をめぐるそれぞれの領域では、数値目標が掲げられ、その到達度が評価される仕組みが整備されている。その尺度として採用されている各指標については議論の余地があるが、自らがやっている政策の現状について国民へ

の説明を果たすことは、子育て支援策について国民全体のコンセンサスを得るためには必要なことであろう。

このほか、日本への政策的インプリケーションとしては、イギリスのように「格差」・「貧困」の視点から「子育て支援」を議論することの重要性があげられる。「貧困の再生産」を防止するといった視点、親の所得によって子どもの将来が左右されるという危険性などについて、もっと正面から議論すべきであろう。近年、「少子化問題」を背景に子育て支援が次々と打ち出される一方で、増加する母子世帯への支援についてイギリスほど力が入れているとは言えない。まずは、「子育て支援策」の前提としての、日本における子育て層の多様性や階層分化についての現状について認識することが必要である。「低賃金」「パートタイム」で「長時間労働」せざるを得ない子育て家庭にとって「仕事と家庭の両立」の意味とは何かが問われている。

イギリスにおいては、「就労」を強調する政策によって、チャイルド・ケアや初期教育の整備が拡大し、貧困地域において重点的な取り組みも行われるようになった。子どもの貧困問題の解決という目標に向けて関連分野の改善が進んでいるのは事実である。しかしながら、福祉国家 (welfare state) から就労支援国家 (workfare state) への転換の中で、イギリスにおける子育て支援策の本質 (誰のため? 何のため?) をどう理解すべきかについては、今後も検討が必要であろう。

参考文献

- Bradshaw, J (2005) Child Poverty and deprivation, in Bradshaw, J and Mayhew, E. (ed) *The Well-being of Children in the UK* (2nd), Save the Children, London
- Bradshaw, J (2006) *Child well-being in the UK in a comparative perspective*, presentation materials at CRSP conference in Loughborough University (September 2006)
- Child Poverty Action Group (2006) *Welfare benefits and tax*

- credits handbook 2006/2007, London, Child Poverty Action Group.
- Cohen, B, Moss, P, Petrie, P and Wallace, J (2004) *A New Deal for Children?: Re-forming education, and care in England, Scotland, and Sweden*, Bristol, Policy Press.
- Department for Education and Skills (2003) *Every Child Matters*, TSO, Cm5860
- Department for Education and Skills (2007) *Departmental Report 2007*, TSO, Cm7092
- Department of Work and Pension (2006a) *Opportunity for all: Eighth Annual Report 2006 Strategy Document*, TSO, Cm6915-i
- Department of Work and Pension (2006b) *Opportunity for all: Eighth Annual Report 2006 indicators document*, TSO, Cm6915-ii
- Giddens, A (1998) *The Third Way* 佐和隆光 (訳) (1999) 第三の道, 日本経済新聞社
- Henshaw, D (2006) *Recovering child support: routes to responsibility*, TSO, Cm6894
- Hill, M (2006) *British Social Policy under the Blair Government*, 社会政策学会編「社会政策学会誌第15号」法律文化社 pp.146-173
- Lewis, J and Campbell, M (2007) *Work/Family Balance Policies in the UK since 1997: A New Departure?*, *Journal of Social Policy* Vol.36 No.3, pp.365-381
- Office for National Statistics (2006) *Divorces in England and Wales during 2005*, *Population Trends* No.125 pp.93-97
- Skinner, C (2005) *Childcare*, in Bradshaw, J and Mayhew, E. (ed) *The Well-being of Children in the UK (2nd)*, Save the Children, London
- Social Exclusion Unit (1998) *Bringing Britain together: a national strategy for neighbourhoods renewal*, London, Cm4045
- Social Exclusion Unit (2004) *Breaking the Cycle: Taking stock of progress and priorities for the future*, ODPM publications, London
- Stewart, K (2005) *Towards an equal start? Addressing childhood poverty and deprivation*, in Hills, J and Stewart, K (ed) *A More Equal Society? : New Labour, poverty, inequality, and exclusion*, Policy Press.
- Walker, R (2006) *Suffer the little children: on anti-child poverty policies since 1997*, presentation materials at CRSP conference in Loughborough University (September 2006)
- 新井利民 (2007) 英国における専門職連携教育の展開, 日本社会福祉学会「社会福祉学」Vol.48, No.1 pp.142-152
- 埋橋玲子 (2007) チャイルドケア・チャレンジ: イギリスからの教訓, 法律文化社
- 所道彦 (1998) 「増加するワンペアレント・ファミリーと福祉国家—1990年代英国の家族政策の展開」, 『季刊家計経済研究』第37号, 家計経済研究所, pp.51-58
- 所道彦 (2002) 「福祉国家と社会統合: イギリス社会政策の展開と文化的一側面」, 福祉文化学会編『福祉文化研究』, pp.37-49
- 所道彦 (2003) 比較のなかの家族政策, 埋橋孝文編『比較のなかの福祉国家』, ミネルヴァ書房, pp.267-296
- 所道彦 (2004) ソーシャル・エクスクルージョンの展開と課題, 同志社大学社会福祉学会編『社会福祉の思想・理論と今日的課題』筒井書房, pp.21-29
- 所道彦 (2005) 「少子化社会対策と経済的支援—国際比較からみた日本の特徴」, 社会政策学会編『少子化, 家族, 社会政策 (社会政策学会学会誌第14号)』法律文化社, pp.52-74
- 畑本裕介 (2004) 「ブレア第三の道の社会政策とその批判」, 『社会政策研究』4, 東信堂, pp. 205-225
(ところ・みちひこ 大阪市立大学大学院講師)