

英国の若年就業政策と社会保障改革

— 1980-2000年代の展開と構想 —

卯月 由佳

■ 要約

本稿は、英国で1980年代から2000年代に見られた若年就業政策と社会保障改革の展開について、何が問題とされ、それに対しどのような政策的対応がなされてきたかをレビューし、日本へのインプリケーションを検討する。英国の積極的労働市場プログラムは失業者数を削減した点で一定の評価を得ているが、「制度疲労」にも直面している。また、16-17歳の失業者を対象とする就業政策や社会保障がなく、年齢上は政策の対象となっている18-24歳の失業者にも就業政策と社会保障のどちらも利用できない者がいるという限界もある。このような従来の限界をどのように乗り越えようとするのか、2000年代後半に提示された新しい構想である、個別条件付き給付および支援制度 (personalised conditionality and support regime) を取り上げ、その可能性を考察する。

■ キーワード

若年失業、積極的労働市場政策、受給条件

I はじめに

英国では、積極的労働市場政策と就業インセンティブ (making work pay) 政策を通じた就業促進が、1990年代以降の社会保障改革の中心的な役割を果たしている。低技能労働者の長期的な収入保障を、失業時の給付を拡充するよりも、就業促進と就業を通じた収入向上によって達成しようとするのは、近年の英国で堅持された政策目標である¹⁾。当然、財政支出の削減と就業率の上昇という英国政府のねらいが反映している。だが、この政策目標がより広範な支持を受ける背景には、1980、90年代の不況期に失業した人々の多くが安定した就業に戻るための支援を受けられず、景気が回復した後も低賃金労働と失業の繰り返しや長期失業を経験し、結果として貧困世帯が増加した

ことへの反省があると考えられる。

これらの政策は、若年者の就業促進の手段としても実施されている。1998年に導入された若年者向けの積極的労働市場プログラム (New Deal for Young People: NDYP) は、ほかの失業者グループを対象としたものに比べて遥かに大きな財政支出が投じられた²⁾。NDYPは、1996年に導入された求職者手当 (Jobseeker's Allowance: JSA) とともに、特に導入当初は短期・長期の失業者数を削減するのに一定の成功を取めたと見られている。しかし、2003-04年の時点でJSAの受給を開始した者の半数以上が過去にもJSAを受給したことがあり³⁾、その中にはNDYPの利用経験者も多い (Carpenter, 2006)。積極的労働市場政策が単なる就業ではなく持続的で発展的な就業への道を開くには、プログラム・デザインの刷新が必要とされている

(McKnight, 2009)。

また、英国の積極的労働市場政策は若年者にとって2つの意味で包摂性に欠けている。第1に、英国では16-17歳と18-24歳の失業を区別して考えるが、現在、16-17歳の失業者を対象とする就業政策や社会保障がない。この年齢の若年者は就業より教育や職業訓練に参加することが期待されており、現に存在する失業者への対応が極めて不十分である。第2に、年齢上は政策の対象となっている18-24歳の失業者にも、JSAの給付条件を満たすだけの求職活動に取り組みないため就業政策と社会保障のどちらも利用できない者がいる。

本稿は、まず英国で1980年代から2000年代に見られた若年就業政策と社会保障改革の展開について、何が問題とされ、それに対しどのような対応が実行されてきたかをレビューする。続いて、2000年代後半に提示された新しい構想である、個別条件付き給付および支援制度 (personalised conditionality and support regime) を取り上げ、これが従来の就業政策と社会保障の限界をどのように乗り越えようとするのか、その可能性を考察する。英国では2010年5月に労働党政権から保守党と自由民主党の連立政権へと交代し、現在、就業政策と社会保障にも改革が実行、計画されている。そこには、2000年代の政策評価や構想に依拠している部分と、現政権の財政支出削減に向けた強固な目標に従っている部分が共存していると考えられる。ただし本稿執筆時点ではその新しい動向について評価を加えることはできないため、現政権の取り組みへの言及は最小限にとどめる。

次の第Ⅱ節で、英国の若年失業の推移、若年就業政策と社会保障改革を概観し、これらに内在する課題を明らかにする。第Ⅲ節でNDYPの政策評価を行った先行研究をもとに、積極的労働市場プログラムの効果的なデザインについて探る。第Ⅳ節で個別条件付き給付および支援制度の構想について取り上げる。第Ⅴ節では日本の若年就業政策

と社会保障に関する議論を展開する上で、英国の事例が示唆的な点について考察する。

Ⅱ 英国の若年失業と若年就業政策

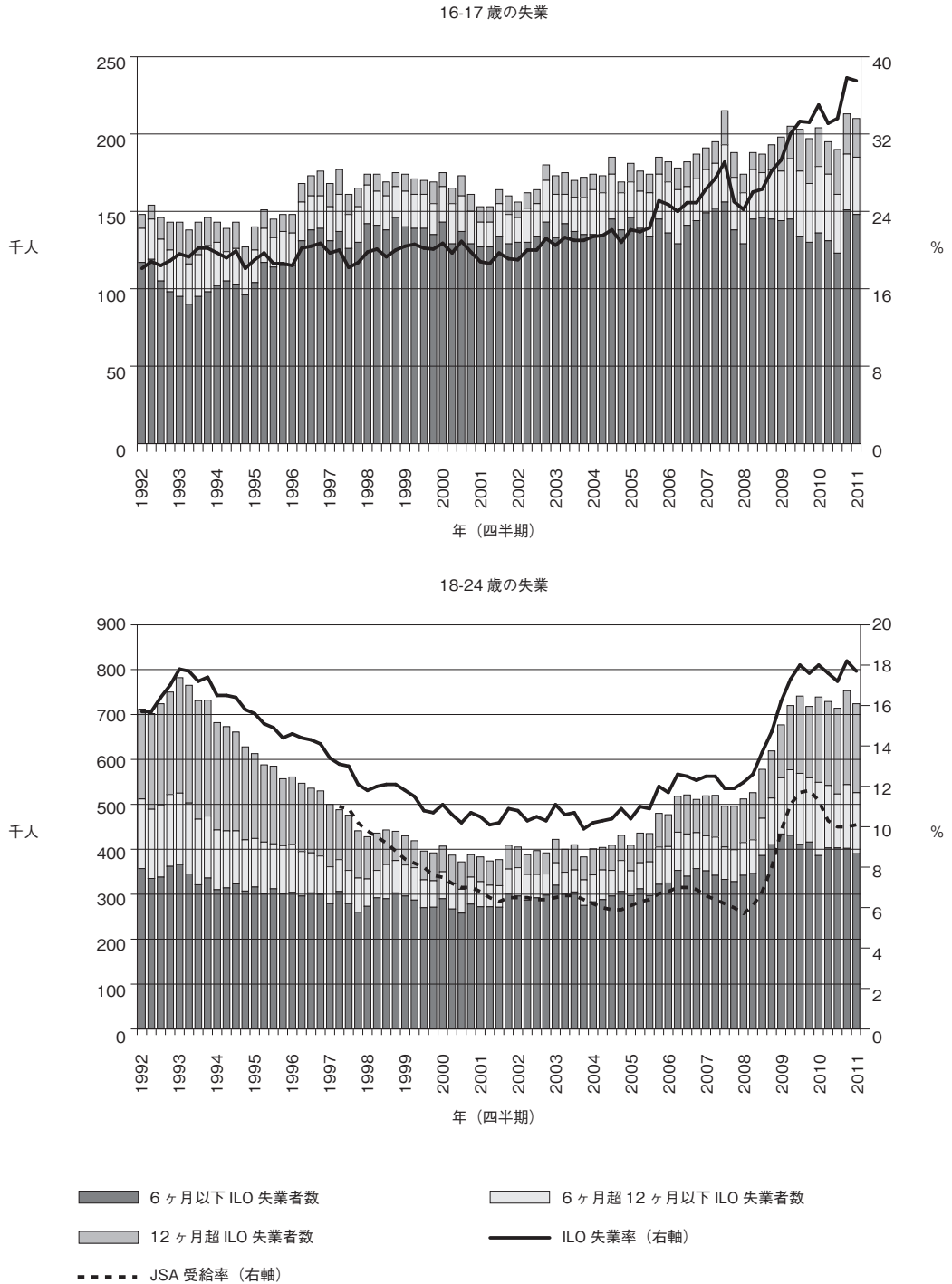
1 若年失業の推移

2008年の金融危機の後、英国でも高い若年失業率を記録している。2011年の第1四半期、16-17歳の失業者数は21万人で失業率38%、18-24歳の失業者数は72万人で失業率18%であった (ILO定義)⁴⁾。図1は、年齢別のデータが公表されている1992年以降の失業者数と失業率の推移を示している⁵⁾。

16-17歳の失業率は、1992年以降2000年代半ばまで景気変動の影響を受けることなく常に20%程度だった。しかし2000年代半ば以降、失業率は上昇し始めた。失業者数の増加に比べて失業率の上昇幅が大きいのは、16-17歳の就学率が高まり労働力率が低下したことも関連している。とはいえ失業者数で見ても、金融危機以降は前回の不況期である1990年代前半と比べて約5万人多い。12ヶ月以上の長期失業者数も増加しており、不況の影響は若年失業の長期化にも表れていると言える。

18-24歳の失業率は、過去20年間で11%から18%の間を推移している。25歳以上の失業率 (データの提示は省略) よりも常に5%ポイント程高く、好景気のときでも10%を超え、不況期には25歳以上よりも大幅に上昇する。金融危機以降に12ヶ月以上の長期失業者数が増加している傾向は、16-17歳で見られた以上に顕著である。ただし、1990年代前半の不況期の状況と比べると、2008年の金融危機が若年失業に与えた影響が特別に大きいわけではないことも読み取れる。

労働力率が低下した16-17歳とは当然異なる理由によると考えられるが、18-24歳の失業率も金融危機以前の2000年代半ばから上昇し始めている。好景気の最中の2004年頃には若年失業問題がほぼ



出所：Labour Force Survey および Claimant Count Data, Office for National Statistics

図1 英国の若年失業

解決したと見なされ、雇用サービスのスタッフは若年失業者よりも、非労働力化していたシングル・ペアレントや就業不能給付 (Incapacity Benefit) 受給者の就業促進に重点を置くインセンティブを与えられたことが関連しているのではないかと指摘されている⁶⁾ (Centre for Economic Performance, 2010)。

2 16-17歳の失業者をめぐる問題

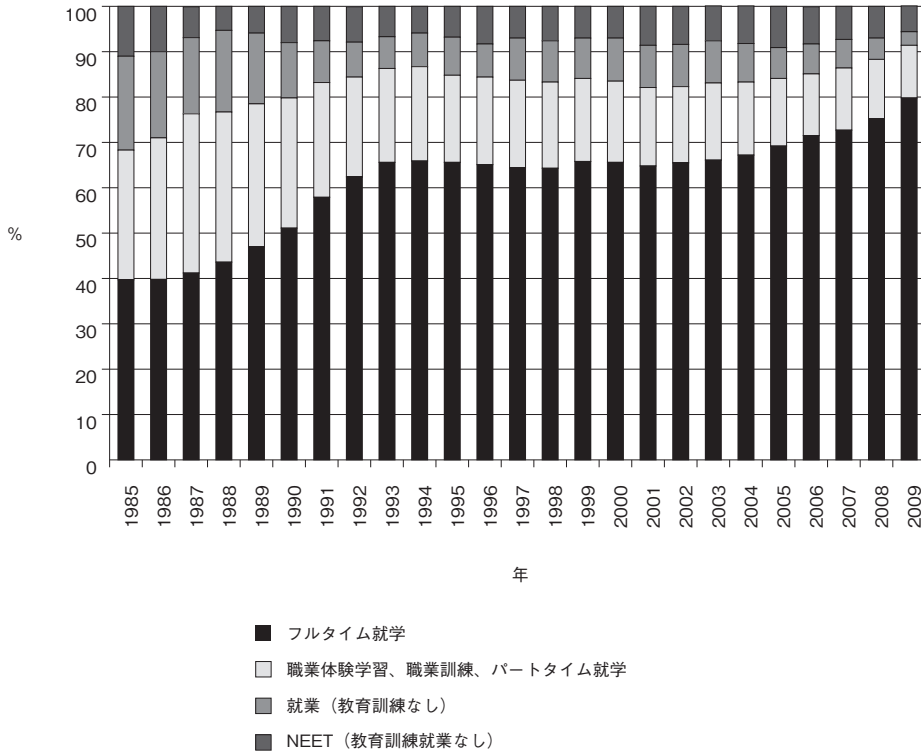
現在、英国の若年就業政策は18-24歳を対象としており、就業より教育や職業訓練に参加することが期待される16-17歳は対象から外されている。かつては16-17歳の就業促進を目指した施策が存在したが、それは1970年代半ばから1980年代初めまでの短い期間だった。1975年、それまで徒弟制のもとで養成されていた職人的技能への需要が縮小したのに伴い、16-17歳の学卒者の多くが失業したため、英国政府は初めて若年者の雇用創出を実施した。しかし、単なる雇用創出では若年者の就業見込みを長期的に向上させることはできないという見解のもと、1983年にYouth Training Scheme (YTS: 1989年にYouth Trainingに移行)を導入した。このとき、16-17歳の学卒者に関わる政策は雇用創出から職業訓練へと大きく転換したとらえられている (Deakin, 1996)。

しかし、1980年代の職業訓練政策は良い評価を得られていない。1～2年の政府助成の職業訓練は、3～5年を要していた徒弟制に比べて短く、社会的な地位は低かった (Coles, 2000)。複数の定量的評価を要約したO'Higgins (1997) は、YTSは参加者の就職確率を上昇させたが、参加者が人的資本を高めたからではなく、留保賃金を下げたからだろうとの結論を導いている。低学力の参加者は職業訓練の後で (途中で脱落した場合も含め) 失業するリスクが、そうでない参加者に比べて高かった。職業訓練が成果を上げられなかった理由のひとつとして、政府が若年失業の要因を若年者

のスキル不足あるいは高い留保賃金に求める傾向が強く、労働市場の需要側にある要因を看過したことが指摘されている (Dolton, 1993; O'Higgins, 1997)。

一方、社会保障も16-17歳の失業者に教育や職業訓練に参加するインセンティブを与えるものへと変更されていった。1988年まで、16-17歳の失業者は資力調査付きの公的扶助である補足給付 (Supplementary Benefit) を受給できた⁷⁾。しかし、1988年に補足給付が廃止され、所得扶助 (Income Support) が導入されると、基本的に16-17歳の失業者は公的扶助の受給資格を失った⁸⁾。そのかわり、フルタイムで教育または職業訓練を受ける場合に限り、親の被扶養者として児童手当 (Child Benefit) の受給対象となった。さらに、2004年にはフルタイムの教育または職業訓練を受ける16-18歳の若年者を対象に、世帯所得制限付きの教育扶助手当 (Educational Maintenance Allowance) が導入された (ただし、財政支出削減のため2011年に廃止された)。

以上の社会保障改革に加え、1988年の教育改革の影響も重なり、図2が示すように16-17歳のフルタイム就学率は急速に上昇した。しかし、現在に至るまで常に一定の割合 (同年齢人口の5-10%程度) の若年者は教育、職業訓練、就業のいずれにも参加しないNEETの状態にある。先の図1でも、16-17歳の失業者が無視できない規模で存在することが浮き彫りにされた。失業者を含むNEETの若年者は人的資本投資を行っていないだけでなく、学校教育制度にも労働市場にも社会保障制度にも包摂されていないことが、英国では深刻な問題と見なされてきた。一度でもそれらの制度から完全に切り離された人々を再度包摂して支援を提供するのは難しいためである。前政権が計画した義務教育修了年齢の16歳から18歳への引き上げは現政権も支持しており (HM Treasury, 2010)、2015年までに実現される可能性がある。しかし、法制



出所：Statistical First Release 15/2011, Department for Education

図2 イングランドの16-17歳の教育訓練等参加率

化までは別の対策が必要であり、また法制化された後も16-17歳の若年者の全員が実質的に教育や職業訓練に参加するとは限らないため、16-17歳を対象とした社会保障の整備は依然として重要な課題である。

3 18-24歳を対象とした積極的労働市場政策

18-24歳の失業者は積極的労働市場政策の対象となっている。これが英国で本格的に展開したのは、1996年に受給条件付きのJSAが導入されたときである。JSAは18歳から年金受給年齢未満の失業者を対象としており、受給者には、積極的に求職活動をする事、求職活動の妨げにならないようパートタイム就業やボランティア活動を1週間あたり平均16時間未満に制限することを求めている。英国では1911年に国民保険が導入されたとき

から求職活動が失業給付の受給条件となっていたが、JSAの特徴は受給者の求職活動状況を細かくモニターすることにある。

JSAには拠出ベースと所得ベースがある。前者は就業中に一定額以上の社会保険を納めた場合に受給でき、それ以前の失業手当 (Unemployment Benefit) に対応するが、受給期限は失業手当が12ヶ月だったのに対し、拠出ベースJSAでは6ヶ月に短縮された。所得ベースJSAは資力調査で条件を満たした低所得者が受給でき、また拠出ベースとは異なり就業経験がない場合や社会保険納付が不十分な場合でも受給資格が生じる。従来は所得扶助によってカバーされていた部分である⁹⁾。拠出ベースの受給者も、6ヶ月が経過した後は資力調査を受け、条件を満たす場合に所得ベースJSAを受給できる。この所得条件を満たす限り所

得ベースJSAに受給期限はないが、求職活動条件を満たさなければ受給（一時）停止のサンクションを受け、一定期間受給した若年者には後述の義務が発生する。

積極的労働市場政策は、1998年、労働党が公約に掲げていた長期失業者対策であるニューディールの導入により、さらに強化された。18-24歳の失業者は、JSAの受給開始後6ヶ月経過したとき、就業するか、受給を諦める場合以外は、NDYPの就業支援プログラムに参加することが義務付けられることとなった。NDYPのプログラムは雇用年金省と契約した民間企業や非営利団体により、次のようなプロセスで運営される¹⁰⁾。第1ステージはゲートウェイと呼ばれ、求職活動支援と基礎的なスキル（履歴書の書き方など）を習得するコースが用意されている。個々の参加者にパーソナル・アドバイザーが割り当てられ、少なくとも2週間に1度の面談が求められる。期間は4ヶ月である。

その4ヶ月間に就職できなかった参加者は第2ステージへ移行し、以下の4つのオプションを与えられる。

- ① 雇用助成付きの仕事：NDYP参加者を採用した雇用主には、6ヶ月間、1週間当たり60ポンドの賃金補助と750ポンドの職業訓練費用が支払われる。
- ② フルタイムの教育または職業訓練：12ヶ月間、JSAが支給される。
- ③ ボランティア団体での仕事：6ヶ月間、JSAと400ポンドの支援金、さらに資格取得につながる職業訓練を受ける場合には750ポンドが支給される。
- ④ 政府の環境事業の仕事：支給額は③と同じ。

オプション期間の終了時点で仕事を確保できていない場合には、フォロースルーと呼ばれる第3ステージへ移行し、13週間まで求職活動支援を受

ける。

それ以前の職業訓練政策に対する評価が低かったのに比べると、NDYPが若年失業者を減少させた点について一般的には高く評価された（Millar, 2000）。ただし、1990年代末から2000年代初めの若年失業者の減少は好景気の影響もあり、本当にNDYPに効果があったかどうか検証するには適切な方法を用いた実証分析が必要である。この点については次節で取り上げる。

NDYPの開始から終了までに157万人が参加し、そのうち94万人がNDYPを通じて就職した（DWP, 2011）。2009年10月、ニューディールに替わりフレキシブル・ニューディール（Flexible New Deal: FND）が、2011年6月にはFNDに替わり現政権が公約に掲げていたワーク・プログラム（Work Programme）がそれぞれ導入された。これらは、参加者の個別ニーズに一層柔軟に対応するため、Jobcentre Plus（稼働年齢者向けの雇用サービスと失業給付などを扱うエージェンシー）やプログラム供給者により大きな裁量を認めること、単なる就業ではなく、持続的な就業を重視することなどを特徴としている（DWP, 2008b, 2010）。これら近年のプログラムを評価するのは今後の課題とする。

これまでの積極的労働市場プログラムには、必ずしも大部分の18-24歳の失業者がそれを活用してきたとは言えない点で限界がある。図1には、18-24歳のILO失業率とともに、JSA受給率¹¹⁾を示している。年齢別に公表されている1997年以降のデータのみ提示するが、1996年のJSA導入以降、時間が経つにつれてILO失業率とJSA受給率の乖離が大きくなっており、2011年には1/2強のILO失業者がJSAを受給していない。この中には、シングル・ペアレントや、疾病・障害のためJSA以外の給付を受けている人も含まれるが、JSAの受給条件を満たす水準での求職活動をしていない失業者も多く含まれると推察される。

4 就業インセンティブ政策

就業促進を図るため、政府が積極的労働市場政策と同時に取り組んできたのは、就業時の収入が非就業時の収入よりも高くなるよう公的扶助制度を設計すること、つまり就業インセンティブを確保することである。若年者には、単身で健康な場合、基礎的な失業給付以外に受給可能な公的扶助がほとんどないため、失業時の給付額に比べて就業時の収入が低くなるという問題は起きにくい。2003年に導入された就労税額控除（Working Tax Credit）は低所得の就業者を対象とした給付で、子どものいない単身者も対象に含める点で画期的だったが、25歳未満には受給資格が与えられなかった。しかし、若年者にとっても就業インセンティブの不足が問題となる場合もある。たとえば親と同居している若年者は、低賃金労働で稼げる収入に魅力を感じず、JSAを繰り返し受給する傾向があると指摘されている（Carpenter, 2006）。また、たとえ就業インセンティブがあると認められた場合でも、低賃金労働者の不十分な収入に上乘せするものがなければ、貧困削減にはつながらないという問題もある。

もうひとつの就業インセンティブ政策として、1999年に導入された最低賃金（National Minimum Wage）がある。これにより、政府の財政支出を増加させることなく低賃金労働者の収入を増加させることができる。低賃金労働者の占める割合が相対的に高い若年者に対しては特にインパクトが大きい。18歳以上の若年者は最低賃金導入当初からその対象とされたが、21歳以上よりも低い金額が設定された。18-20歳の間は雇用主から職業訓練を受けている場合が多く、生産性に釣り合わない賃金上昇により失業リスクが高まる可能性が懸念されたためである。16-17歳は、教育または職業訓練を受けるのが望ましいという立場から、最低賃金導入当初は適用除外とされた（Low Pay Commission, 1998）。しかし、16-17歳の就業者が極めて低

い賃金で雇われ、ほとんど職業訓練も与えられていないケースが問題視され、この年齢にも2004年から最低賃金が導入された。ただし、16-17歳の若年者が教育や職業訓練へ参加する意欲を失わないよう、18-20歳よりも低い金額が設定された¹²⁾（Low Pay Commission, 2004）。

III 政策評価

本節は、積極的労働市場プログラムのどのような側面が受給者の就業を促進するのにプラス効果をもつか探るため、NDYPのデザインの特徴に着目した定量的な実証研究の知見を整理する¹³⁾。NDYPでは各地域の内部で参加者を無作為抽出するような社会実験は行われていないため、その効果を測定する研究では、研究者がトリートメント・グループ（T）とコントロール・グループ（C）を慎重に特定している。もしNDYPが導入されていなかったならば、2つのグループが失業時に仕事を見つける確率は等しかったという仮定が成り立つよう、比較可能なグループを特定する必要がある。以下に挙げる研究でよく行われるのは、次のグループ間比較である。

- ① NDYPが1998年4月に全国展開する前に1998年1月から12のパイロット地域で導入された際の、パイロット地域の18-24歳（C）に対し、パイロット地域と類似の特徴や労働市場動向をもった非パイロット地域の18-24歳（T）
- ② NDYPが全国展開した後の19-24歳（C）に対し、類似の特徴をもつがNDYPの参加資格がない25-30歳（T）

Blundell et al. (2004) は、JSA受給者全体の5%のサンプルの行政パネルデータ（Joint Unemployment and Vacancies Operating System）とNDYP参加

者のほぼ全員から収集された行政パネルデータ (New Deal Evaluation Database: NDED) を用い、Difference in Differences と傾向スコアマッチングの方法で、NDYP 参加者にとっての NDYP の効果の平均値を推計した。その結果、JSA を 6 ヶ月受給していた若年男性が、次の 4 ヶ月以内に就職する確率は、NDYP への参加により 5% ポイント高くなることを明らかにした¹⁴⁾。これはゲートウェイの求職活動支援による効果と、ゲートウェイ開始 4 ヶ月後に雇用助成付きの仕事を得た効果を合わせた値であるが、そのうち少なくとも 1% ポイントはゲートウェイの求職活動支援によるものだという知見も導いている。ただし、Blundell et al. (2004) は NDYP 導入初期のほうが時間経過後よりも NDYP の効果が高いことも明らかにしたため、このプログラムが長期的に効果をもつかどうか疑問を残していた。

より長期的な効果については、De Giorgi (2005) が同様のデータを分析した結果、JSA を 6 ヶ月受給していた若年男性が次の 12 ヶ月以内に就職する確率は、NDYP への参加により 4.6% 高くなることを明らかにした。これは、求職活動支援、雇用助成、職業訓練、就業経験プログラムなどの効果をすべて一括した値である。また、Blundell et al. (2004) が 1999 年 4 月までのデータを分析していたのに対し、De Giorgi (2005) は 2001 年 12 月までに NDYP に参加した若年者について分析し、NDYP の効果が小さくなる時期もあるが、時間とともに効果が小さくなる傾向はないことを確認した。

NDYP の 4 つのオプションのうち、どのオプションが参加者の就職率を最も高めるかについては、Dorsett (2006) が分析している。Dorsett (2006) は NDED のデータを用い、個人属性、人的資本、就業経験、地理情報、地域の NDYP の運営方法、NDYP 開始のタイミングなどの変数を用いて各オプションを選択する傾向スコアを推計し、

各オプション選択者をマッチングした。そしてオプション m の選択者にとって、オプション l ではなくオプション m を選んだことが就職確率に与える効果の平均値を推計した。その結果、どのようなオプションを選択した人にとっても、ゲートウェイの後は雇用助成付きの仕事を選ぶほうがその後本格的な就業へと移行する確率が高くなることを明らかにした。また、環境事業のオプションは最も効果が小さかった。これらの結果は、Beale et al. (2008) も支持している。ただし、教育や職業訓練の効果はより長い時間が経過した後で大きくなる可能性がある。

興味深いことに、Dorsett (2006) はデータから、公的なルールとは異なりゲートウェイに 4 ヶ月以上とどまる参加者が多くいることを確認した。そこで、ゲートウェイ開始 4 ヶ月後に 4 つのオプションのいずれにも移行せず、ゲートウェイにとどまった場合を第 5 のオプションとして、その効果を分析した。すると、ゲートウェイにとどまるほうが、雇用助成付きの仕事以外のオプションへと移行するよりも就業確率を高めることが明らかになった。ひとつの解釈として、オプションに移行すると求職活動の頻度が落ちるからではないかと指摘されている。

以上の知見をまとめると、NDYP の経験からは、積極的労働市場プログラムは求職活動支援と雇用助成を行う場合に、参加者の就職確率を高める効果をもつことが示唆される。これを部分的に裏付けするように、求職活動支援を提供せず、求職活動のモニターだけを行うのは逆効果であることを示す研究もある。Petrongolo (2007) は、失業手当受給者の 1% のランダムサンプルの情報を含む Lifetime Labour Market Database を利用し、JSA 受給者はそれ以前の失業手当や所得扶助受給者に比べ、6 ヶ月以内に JSA の受給を終了してほかの給付へと移行する確率が高く、16-24 歳の場合 3.4% 高いことを明らかにしている。Manning (2009) は、

表 1 個別条件付き給付および支援制度の3つのグループ

	対象者	受給条件	支援内容
就業可能グループ	仕事が見つければすぐに就業開始可能な者。現行のJSA受給者など。	積極的な求職活動に取り組むこと。	一定期間が経過した後で、求職活動支援を受けられる。
就業準備グループ	すぐに就業開始可能ではないが、一定の時間をかけ、適切な激励や支援を受ければ就業可能になると見込まれる者。現行のESA受給者のうち長期的には就業可能だと判断される人々、1-7歳の子どもがいる親など。	時機を見計らいアドバイザーと面談し、就業準備に向けた活動計画を立て、合意すること。合意内容に取り組むこと。	最初から個別化された支援を受けられる。
無条件グループ	就業に戻るための活動を求められない者。現行のESA受給者のうち長期的に就業不可能だと判断される人々、シングル・ペアレント、1歳未満の子どもがいる親、介護従事者など。	なし	ほかの2グループを対象とした支援を、希望があれば受けられる。

出所：Gregg（2008）を参照して筆者作成。

60000世帯を5四半期にわたり追跡するLabour Force Surveyのデータを分析し、JSAの導入により失業給付受給者は8%減少したが、求職活動を積極的に行っていない人々の間で特に受給者が減少したことを明らかにしている。また、JSA導入の意図とは異なり、JSAによる失業から就業への移行確率の上昇や、求職活動の活発化を示す証拠がないことも指摘した。

IV 個別条件付き給付および支援制度

以上より、積極的労働市場プログラムは、適切な就業支援が伴った場合のみ、若年者の就業を促進する可能性をもつことが示唆される。ただし、前節で示した先行研究の知見はNDYPがNDYP参加者にもたらした効果であるため、JSAの受給を諦めNDYPにも参加していない若年失業者にとってどのような支援が効果的か、定量的には不明確

な部分も多い。また、JSAの受給やNDYPへの参加を繰り返す者が増えるにつれ、プログラムの参加者も供給者も「制度疲労」から来る停滞感を感じるようになる（McKnight, 2009）。こうした状況の中、雇用年金省は2000年代後半、就業に戻るためにはより個別化された支援を必要とする人々がいることを前提に、稼動年齢層の就業政策と社会保障を抜本的に改革する方針を明確にした（DWP, 2008a）。この動きの中で、Gregg（2008）が個別条件付き給付および支援制度の創設を提案している。本節では、この新たな構想が、これまでの積極的労働市場政策に見られた問題を、どのように解決しようとするかに着目する。

個別条件付き給付および支援制度の原則は、公的扶助を受給する非就業者のすべてに就業への道筋を確保することである。これまで、求職活動を求められる人々とそうでない人々は受給可能な給付の種類が異なり、後者には就業に戻るための支

援がほとんど与えられなかった。これを解決するため、Gregg (2008) はすべての非就業者を単一の制度に包摂し、その内部で個々人の状況の多様性に配慮した対応を可能にする仕組みを検討している。その制度の中で受給者は、就業可能性の程度 (distance from the labour market) に応じて、表1に示す3つのグループに分けられる。

第1に、現行のJSA受給者など、仕事が見つかればすぐに就業開始可能な就業可能 (‘Work-Ready’) グループである。第2に、現行の雇用・生活補助手当 (Employment and Support Allowance: ESA)¹⁵⁾ 受給者のうち長期的には就業可能だと判断される人々、1-7歳の子どもがいる親など、すぐに就業開始可能ではないが、一定の時間をかけ、適切な激励や支援を受ければ就業可能になると見込まれる、就業準備 (‘Progression to Work’) グループである。第3に、ESA受給者のうち健康上の理由で長期的に就業不可能だと判断される人々、シングル・ペアレント、1歳未満の子どもがいる親、介護従事者など、就業に戻るための活動を求められない、無条件 (‘No Conditionality’) グループである。

これらの各グループは、失業給付や公的扶助を受けるための条件と、就業に戻るための支援の内容が異なる。就業可能グループは現行のJSA受給者と類似の受給条件を設定され、ある程度自律的に求職活動を進めることを求められるが、一定期間が過ぎた後は求職活動支援を受ける。特に不利な状況にある場合や健康上の必要がある場合には、なるべく早く個別支援を受けられるようにする。就業準備グループは、すぐに求職活動に入ることは求められず、時機を見計らってアドバイザーと面談し、就業準備に向けた活動計画を立て、合意する。この活動計画には個々人の状況や就業への障壁の種類に応じてさまざまなものが含まれる。たとえば、借金、ホームレス状況、アルコール、ドラッグなどの問題の解決に取り組むこ

と、スキルの向上に取り組むこと、職場体験などを通じて体を慣らすことなどである。NDYPへの参加経験をもつ、ある若年者 (Ali, 2005) によれば、失業以外にも多重の問題を抱えた若年者には、まず自分自身に対する肯定的な感情や自信をもつことが必要であり、求職活動を始める準備ができていないか確認する手続きも必要である。就業準備グループのアドバイザーとの面談は、こうしたニーズにも対応するものだろう。無条件グループには求職活動に関わる受給条件が設けられず、また就業支援を受けることも求められないが、希望があれば上記2つのグループと同様に就業支援を受けることもできる。

先程、各グループの受給者のおよその属性や現行制度との対応を示したが、誰がどのグループに入るかは、原則として、一般的な属性よりも、個別の状況を柔軟に考慮に入れた評価方法で決めるべきだと提案されている。これにより、JSAの基準に従えば就業可能グループに分類されたかもしれない人を、就業準備グループに分類し、より早く適切な支援を提供することもできる。個別条件付き給付および支援制度が従来の英国の失業給付制度と異なるのは、一般的なルールに基づいて誰がどの給付を受けるべきか決めるのではなく、個々の失業者の就業可能性の程度とニーズに基づいて、どのような受給条件を設け、どのような支援を提供するか決める点にある。

Gregg (2008) はこの制度における若年者の位置付けについて次の点を補足している。基本的に18-24歳はこの制度のもとで25歳以上と同様に扱われるべきだが、特に職業訓練を伴う仕事に就くことが重要である。そのため雇用主に、若年者に職業訓練を提供するインセンティブを与えるよう提案する。若年者が再度失業することになっても、一度始めた職業訓練が途切れないよう政府が責任をもつべきことも指摘する。16-17歳については、18歳以上とは区別し、単一の若年者扶助

(Single Youth Allowance) を創設して社会保障制度への再包摂を図ることを提案する。基本的には教育や職業訓練への参加を受給条件としながらも、すぐに参加できない若年者には、就業準備グループに相当する仕組みで個別支援を提供し、その支援を利用して参加に向けた準備に取り組むことを受給条件とする¹⁶⁾。ただし、現行のESA受給者は18歳以上と同様に扱う。

この制度構想において、Gregg (2008) は就業支援の供給者に適切なインセンティブを与えることと、実質的な就業促進のため雇用主を巻き込むことの重要性も指摘している。従来、供給者は何人の失業者を就業させたとしても、失業者1人につき均一の金額が支払われていたため、就業がより容易な失業者を優先的に支援し、より困難な失業者への支援を滞らせる傾向があった。この問題を回避するため、就業させた失業者数が多いほど、供給者に支払われる失業者1人あたりの金額が上昇する仕組みを提案している。他方、雇用主は、長期失業者など特に不利な失業者に対し、時には事実上反したネガティブな先入観をもち、彼ら/彼女たちを雇うのをためらう傾向がある。この状況を克服するには、雇用主に、就職口や就業経験の提供、求職活動支援など一連の就業支援への関与を求める必要がある。関連する取り組みは、既にいくつか実施されている。全体として相当な政府支出を要すると見込まれるが、現状分析と政策評価を継続しながら積極的労働市場プログラムのデザインを刷新し、より多くの失業者の個別ニーズに対応した支援を提供することが、今後の課題として重視されている。

V おわりに

個別条件付き給付および支援制度の構想は、就業政策と社会保障の対象外となっている16-17歳の失業者と、従来の積極的労働市場プログラムが

要求する水準の求職活動に取り組めずにいる18-24歳の失業者の、それぞれの問題に対応する可能性をもっている。日本の政策に対してインプリケーションを導く際には、英国の政策が依拠する前提に着目し、日本で同じような前提に立って政策を推進できるか改めて検討する必要がある。また、必ずしもすべての就業が生活の質の向上につながっていない現状では、就業促進を図るにあたり、適切な賃金を支払い、健康に配慮した労働条件を保障し、ワークライフバランスを保つ柔軟性のある就業機会を増やすことも重要な課題である。これらを念頭に置き、日本でも英国のように就業政策と社会保障の連携による就業促進を目指すならば、英国の経験や構想が示唆的なのは以下の点だと考えられる。

積極的労働市場政策は、稼働年齢層への社会保障支出の削減を目指す立場から支持されることも多い。しかし、英国の事例に基づく、短期的な財政支出削減を一義的な目標としてそのプログラム・デザインを妥協するのは効果的でないばかりか、一部の若年失業者を置き去りにすることが懸念される。積極的労働市場政策の効果を引き出すには、失業者の求職活動状況を単にモニターするのではなく、適切な求職活動支援や雇用助成を行う必要がある。本稿では施策にかかる費用を検討していないが、積極的労働市場政策にはある程度費用がかかると想定すべきだろう。その上で、若年就業政策と社会保障にかかる短期的な費用は、それを負担しなかった場合に個人と社会全体にもたらされる長期的な問題の大きさと比較する必要がある。

積極的労働市場政策を導入する場合でも、就業不可能な人々には求職活動を条件付けない社会保障給付が必要だという原則は、若年者に関してどこまで実現しているかは別として、現代の先進国でそれほど論争にならないだろう。より難しい問題は、就業が可能か不可能か単純に線引きできな

いことにあり、英国の従来の積極的労働市場政策のもとでは少なくとも次の2点が見過ごされていた。まず、失業者の現時点の就業可能性の程度はさまざまであること、そして現時点で就業不可能な失業者にも今後の就業可能性を見込んだ対応が必要だということである。個別条件付き給付および支援制度は、一定の時間をかければ就業可能になるであろう失業者を、就業可能グループでも無条件グループでもなく、就業準備グループへと分類することで、それらの点を考慮している。多様なタイプの失業者が無条件グループに分類されるほど、社会保障制度による個人の生活への介入が弱まるという利点はあるかもしれない。しかし、英国ではその利点に比重を置くより、これまで就業政策も社会保障も利用できなかった若年失業者は基本的に就業準備グループに分類し、給付と引き換えに個々のニーズに応じた支援を受けて行動するよう促すことが、経験に根差した新たな制度構想の主眼となっている。

注

- 1) 英国で政治的立場を超えて広く支持される政策目標は、このように表現できるだろう。ただし、前労働党政権が収入増加だけでなく、健康の維持、選択肢の拡大、社会参加の促進、地域再生などさまざまな面での生活の質の向上の手段として就業促進を重視したことと(DWP, 2008a)、現連立政権が公的扶助受給の削減を目指していることは(HM Treasury, 2010)、積極的労働市場政策のデザインや非就業者の収入水準に異なる影響を及ぼしうするため区別する必要がある。
- 2) 若年者は特に高い失業リスクに直面しているだけでなく、若年期の失業はその後の就業チャンスや賃金に長期的なマイナス影響を及ぼすことが先行研究で明らかにされている(Burgess et al., 2003; Gregg and Machin, 1999; Gregg and Tominey, 2005; Narendranathan and Elias, 1993)。そのため、英国政府も若年失業の削減を極めて重要な政策課題として受けとめている。
- 3) Carpenter (2006) が報告している数値をもとに、2003-04年における25歳未満のJSA再受給者は約13万人と推計される。Claimant Countのデータより、25

歳未満のJSA受給開始者数は、6ヶ月未満の受給者数以下なので、約20万人以下である。それゆえ、受給開始者のうち再受給者の占める割合は約65%以上である。

- 4) Labour Force SurveyのデータをもとにOffice for National Statisticsが公表している、ILO(国際労働機関)の定義による失業者数と失業率である。ILO失業者とは、現在就業しておらず、過去4週間にわたり求職活動をしているか既に仕事が見つかっていて、2週間以内に就業開始可能な者のことである。
- 5) 紙幅の都合上、男女合計の失業者数と失業率を示すが、16-17歳も18-24歳も男性のほうが失業率が高い。
- 6) 同レポートは、2004年のEU拡大による移民の増加が要因であると示す強い証拠がないことも報告している。
- 7) YTSが導入された際、職業訓練を受けない場合は補給給付を40%減額するという一定期間のサンクションが導入されたようだが(Bell and Jones, 2002)、それが厳格に実行されていたか定かではない。
- 8) 16-17歳でも、子どもを養育している場合や、長期的な疾病・障害をもつ場合には公的扶助の受給資格が認められることがある。また、1996年まで存続した失業手当は、年齢の上では16-17歳にも受給資格があったが、社会保険の拠出に応じて支払われるため、学卒後に就業経験のない若年失業者は受給できなかった。
- 9) 所得扶助は、求職中の失業者を対象とする部分はJSAに置き換えられたが、非労働力化したシングル・ペアレントや障害者を対象とする部分は、2008年に雇用・生活補助手当(Employment and Support Allowance)に置き換えられるまで存続した。
- 10) NDYPについて日本語で説明および検討した文献として、藤森(2006)、居神(2007)などがある。
- 11) 18-24歳の労働力人口のうち、JSAを受給している者の割合で、Claimant Countの失業率のことである。
- 12) 現在の最低賃金は、21歳以上で5.93ポンド、18-20歳で4.92ポンド、16-17歳で3.64ポンドである。また、19歳未満で徒弟制の職業訓練を受けている場合の最低賃金は2.50ポンドである(Directgov, 2011)。
- 13) 本文中では扱わないが、積極的労働市場プログラムの効果を検討する際にはマクロ経済への影響を考慮することの重要性も指摘されている(Blundell et al., 2003)。すなわち、プログラムの参加者が、プログラムが導入されていなければ参加者以外の人々が就いていたはずの仕事に就くことによる「代替効果」や、プログラムの効果により労働供給が増加し、労働需要に変化がない場合、均衡賃金が下がり、結果的に就業者数が増えるという「一般均衡効果」の検証である。De Giorgi (2005)は、NDYPにはどちらの

効果もないことを示している。Riley and Young (2001) と Anderton and Riley (1999) も NDYP に代替効果が無いことを示している。

- 14) Blundell et al. (2004) は女性の分析も試み、男女で結果が異なることはなさそうだと確認しているが、女性の結果は推計方法によって変わりやすいことを指摘している。
- 15) ESA は就業不能給付と所得扶助に替わり 2008 年に導入された、現在就業不可能な人々への給付である。
- 16) 16-17 歳で 20 週間以上 NEET 状態にあった若年者を対象に、教育や職業訓練に参加するインセンティブとして給付を支給し、パーソナル・アドバイザーによる支援を提供するプログラム Activity Agreements のパイロットが 2006 年から実施された (Hillage et al., 2008)。一定の成功は収めており、16-17 歳の個別条件付き給付および支援制度もこの取り組みを活かして発展させるべきだと提案されている (Gregg, 2008)。

参考文献

- Ali, C. (2005) 'Postscript on Unemployment', in M. Barry (Ed.), *Youth Policy and Social Inclusion: Critical Debates with Young People*, Oxford: Routledge.
- Anderton, B., and Riley, R. (1999) *The New Deal for Young People: Early Findings from the Pathfinder Areas*, Employment Service Research and Development Report, London: National Institute of Economic and Social Research.
- Beale, I., Bloss, C., and Thomas, A. (2008) *The Longer-term Impact of the New Deal for Young People*, DWP Working Paper 23, London: Department for Work and Pensions.
- Bell, R., and Jones, G. (2002) *Youth Policies in the UK: A Chronological Map*, from <http://www.keele.ac.uk/depts/so/youthchron/about/chronadobe.pdf>
- Blundell, R., Dias, M. C., and Meghir, C. (2003) *The Overall Impact of Wage Subsidies under Idiosyncratic Uncertainty*, Working Paper, London: Institute for Fiscal Studies.
- Blundell, R., Dias, M. C., Meghir, C., and Reenen, J. (2004) 'Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program', *Journal of the European Economic Association*, 2 (4), pp.569-606.
- Burgess, S., Propper, C., Rees, H., and Shearer, A. (2003) 'The Class of 1981: The Effects of Early Career Unemployment on Subsequent Unemployment Experiences', *Labour Economics*, 10 (3), pp.291-309.
- Carpenter, H. (2006) *Repeat Jobseeker's Allowance Spells*, DWP Research Report 394, London: Department for Work and Pensions.
- Centre for Economic Performance (2010) *Jobs and Youth Unemployment: It's Bad, but Not as Bad as You Might Think*, CEP Election Analysis, London: London School of Economics and Political Science.
- Coles, B. (2000) *Joined-up Youth Research, Policy and Practice: A New Agenda for Change?*, Leicester: Youth Work Press.
- De Giorgi, G. (2005) 'The New Deal for Young People Five Years On', *Fiscal Studies*, 26 (3), pp.371-383.
- Deakin, B. M. (1996) *The Youth Labour Market in Britain: The Role of Intervention*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Directgov (2011) The National Minimum Wage Rates, from http://www.direct.gov.uk/en/Employment/Employees/TheNationalMinimumWage/DG_10027201
- Dolton, P. J. (1993) 'The Economics of Youth Training in Britain', *The Economic Journal*, 103 (420), pp.1261-1278.
- Dorsett, R. (2006) 'The New Deal for Young People: Effect on the Labour Market Status of Young Men', *Labour Economics*, 13 (3), pp.405-422.
- DWP (2008a) *No One Written Off: Reforming Welfare to Reward Responsibility*, London: Department for Work and Pensions.
- DWP (2008b) *Transforming Britain's Labour Market: Ten Years of the New Deal*, London: Department for Work and Pensions.
- DWP (2010) *The Work Programme: Prospectus November 2010*. London: Department for Work and Pensions.
- DWP (2011) *DWP Quarterly Statistical Summary*, London: Department for Work and Pensions.
- Gregg, P. (2008) *Realising Potential: A Vision for Personalised Conditionality and Support*, London: Department for Work and Pensions.
- Gregg, P., and Machin, S. (1999) 'Child Development and Success or Failure in the Labour Market', in D. Blanchflower and R. B. Freeman (Eds.), *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gregg, P., and Tominey, E. (2005) 'The Wage Scar from Male Youth Unemployment', *Labour Economics*, 12 (4), pp.487-509.
- Hillage, J., Johnson, C., Newton, B., Maguire, S., Tanner, E., and Purdon, S. (2008) *Activity Agreements Evaluation: Synthesis Report*, London: Department for Children, Schools and Families.
- HM Treasury (2010) *Spending Review 2010*, London: HM Treasury.
- Low Pay Commission (1998) *The National Minimum Wage:*

- First Report of the Low Pay Commission*, London: Low Pay Commission.
- Low Pay Commission (2004) *The National Minimum Wage: Protecting Young Workers*, London: Low Pay Commission.
- Manning, A. (2009) 'You Can't Always Get What You Want: The Impact of the UK Jobseeker's Allowance', *Labour Economics*, 16 (3), pp.239-250.
- McKnight, A. (2009) 'More Equal Working Lives? An Assessment of New Labour Policies', in J. Hills, T. Sefton and K. Stewart (Eds.), *Towards a More Equal Society?: Poverty, Inequality and Policy since 1997*, Bristol: The Policy Press.
- Millar, J. (2000) *Keeping Track of Welfare Reform: The New Deal Programmes*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Narendranathan, W., and Elias, P. (1993) 'Influences of Past History on the Incidence of Youth Unemployment: Empirical Findings for the UK', *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 55: pp.161-185.
- O'Higgins, N. (1997) 'The Challenge of Youth Unemployment', *International Social Security Review*, 50 (4), pp.63-93.
- Petrongolo, B. (2007) *What are the Long-term Effects of UI? Evidence from the UK JSA Reform*, CEP Discussion Paper 841, London: London School of Economics and Political Science.
- Riley, R., and Young, G. (2001), *Does Welfare-to-work Policy Increase Employment?: Evidence from the UK New Deal for Young People*, London: National Institute of Economic and Social Research.
- 居神浩 (2007) 「規律訓練型社会政策のアポリア：イギリス若年就労支援政策からの教訓」埋橋孝文編，『ワークフェア：排除から包摂へ』法律文化社。
- 藤森克彦 (2006) 「英国の若年雇用対策から学ぶこと」Discussion Paper, みずほ情報総研。
- (うづき・ゆか 文部科学省生涯学習政策局
調査企画課専門職)