

## イギリスの失業者支援政策

樋口 英夫

### ■ 要約

金融危機とその後の政権交代をはさんで、新政府による大規模な歳出削減の影響が、失業者や就労困難者に対する支援策に大きな影を落としている。受給者の削減や支給額の抑制による給付予算の圧縮と、民間の就業支援プロバイダーを活用した成果ベースの就業支援策を柱とする一連の制度改革により、所得格差の一層の拡大や支援サービスの劣化を懸念する声は強い。景気回復がおぼつかず、一時的には好調と見える雇用状況も持続は困難と見られる中、新政権による給付制度改革や新たな就業支援策の妥当性が問われている。

### ■ キーワード

イギリス 給付制度改革 就業支援 歳出削減

### I 失業給付制度の成立と変遷

イギリスでは、国民保険制度の一環として失業保険制度（「失業給付」）が1911年に導入され、対象者を順次拡大する一方で、そこから外れる失業者、すなわち保険未加入者や拠出実績が失業給付の支給要件を満たさない者、失業給付の支給期間の上限を超えて失業状態にある者に対しては、低所得層全般を対象とする公的扶助の枠内で90年代まで給付が行われていた。基本部分の給付水準は失業給付よりも低く抑えられ、家族構成などの条件に応じて追加の手当が支給された。

年金受給者の継続的な増加により、社会保障費の5割以上を占めて増え続ける公的年金支出に加え、数次の失業者の急激な増加に直面した80～90年代、当時の保守党政府は給付支出の抑制を目的とした数々の制度改革を実施している<sup>1)</sup>。82年には、従前賃金に比例して最初の6カ月間支払われていた手当を廃止、また84年には児童扶養加算手

当、86年には保険料拠出条件を満たさない者に対する減額給付をそれぞれ廃止した。支給条件についても、16～17歳層を支給対象から除外した（88年）ほか、自発的失業などを理由に受給資格が停止される期間を6週間から13週間（86年）、26週間（88年）と順次延長した。加えて、89年には失業給付の支給要件に「積極的に求職活動を行うこと」を追加するとともに、失業期間が1年を超える失業者に対して短期の訓練コースの受講を義務付けた。さらに、1996年の求職者手当の導入によって、従来の保険制度による拠出制と低所得層向けの所得調査制手当を単一の制度に統合、失業扶助の受給者にも就労への移行を明確に義務付けて就業への移行を図るとともに、給付基準を公的扶助に合わせるなど、さらなる給付支出の引き締めをはかった<sup>2)</sup>。

続く1997年に成立した労働党政権は、「給付から就労へ」とのスローガンのもとで、給付制度に長期失業者等の就労促進の仕組みを組み込むとともに、受給が長期化しがちな障害者や一人親など

の就労困難者についても、多くを就労に振り向けるための支援策および新たな給付制度を導入した。また、民間の就業支援プロバイダーを活用し、従来より柔軟な支援の提供をはかった。さらに、給付受給に対する就労の金銭的なメリットを高める（make work pay）狙いから、低賃金で就労する低所得層に対する給付制度として就労税額控除などを導入した<sup>3)</sup>。

民間活用と柔軟化の方向性は、金融危機とその後の政権交代を挟んで、現在の保守・自民連立政権によりさらに強化されている。ただし、給付制度や就業支援策に関する一連の制度改正は、政府が打ち出している大規模な歳出削減策の一環としての側面が強く、形式的には類似であっても、従来の失業者支援とは内実が大きく異なる。

本稿では以下、イギリスにおける給付制度ならびに就業支援策の近年の変化を概観する。ただし、新政権による給付制度改革は未だ途上にあり、既に導入された就業支援策についても限られた情報しか提供されていない。このため、大きくは現時点での方向性を確認するにとどめる。

## II 失業者・就労困難者向け給付制度の概要

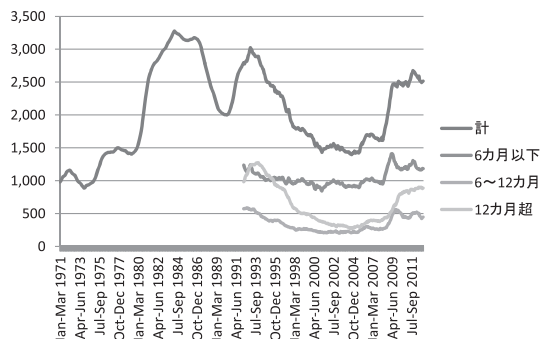
イギリスにおける金融危機の経済・雇用への影響は、政府が景気後退を公式に認めた2008年年央と前後して顕在化した。金融業のみならず、製造業、小売業、建設業などの企業が相次いで大規模な人員削減策を発表、一部では工場の操業短縮による雇用維持の取り組みも行われたが、失業者数は翌09年までに160万人から250万人へと100万人近く増加、特に若年層および成人層の失業者数が急増した。若年層の失業率は、2008年初頭の14%から20%を越えて上昇、現在も21%前後で推移している。

長期失業者の継続的な増加も特徴の一つである。失業期間6カ月未満の短期失業者が2009年前

半の141万人をピークに減少に転じる一方、12カ月を超える失業者はその後も緩やかに増加を続け、現在は90万人弱で横ばいの状態にある。この間、フルタイム就業者の大幅な減少に対してパートタイム就業者が増加<sup>4)</sup>、また被用者が減少する一方で自営業者が増加した。とりわけフルタイムの仕事が得られないことを理由とするパートタイム就業者は、2008年の70万人から2012年には140万人に達している。

その後、2011年年央以降は就業者数が再び増加に転じ、失業者数も低下傾向にあるものの、雇用の質や今後の動向をめぐっては懸念の声も多い<sup>5)</sup>。

金融危機後の多くの先進国と同様、イギリスでも2010年の総選挙により政権交代が生じた。早期の景気対策が奏功したこともあり、イギリスでは雇用状況の悪化は他国に比して小幅にとどまったものの、景気停滞や失業増に対する国民の不満が政府に向かったとみられる。同年に成立した保守党を首班とする新政権は、不況期に悪化した財政の健全化を標榜、2014年度までの5年間で総額810億ポンド（年間予算額の1割強）に及ぶ大規模な歳出削減策を打ち出し、社会保障予算でも180億ポンドを削減する方針を示した。その内容は、支給額の改定凍結や引き上げ率の抑制（給付全般）、支給上限額の設定（住宅給付など）、既存の受給者の再審査による給付停止・減額（就労不能給付、



出典：Office for National Statisticsウェブサイト

図表1 期間別失業者数の推移（千人）

障害生活手当)、支給期間の限定(拠出制雇用・生活補助手当)、一定以上の所得水準の世帯に対する支給停止(児童給付)、など多岐にわたるが、最も大きな影響を受けるのは、給付の受給により生活を支えている低所得層と見られている。これまでのところ、主要制度は維持しつつ給付条件や支給額の引き締めなどで支出抑制が進められてきたが、後述のとおり、2013年度には大幅な給付制度の統合が予定されている。

現在実施されている主要な給付制度の概要を以下にまとめる。

### ① 求職者手当

仕事に就いていないか、就業時間が週16時間未満の18歳(特例的に16~17歳)から年金受給開始年齢(男性65歳、女性60歳)未満の求職者に適用される制度。国民保険料の一定期間の拠出<sup>6)</sup>に基づいて定額が支給される拠出制と、拠出制手当の受給資格がない低所得層向けの所得調査制に分かれる。後者については、資産が1万6000ポンド以下で、有給の仕事に週24時間以上従事している配偶者がいないことなどの要件に基づき、受給資格が審査される。また、拠出制求職者手当の受給者についても、家族構成や資産状況が要件を満たすと認められた場合は、所得調査制手当からの追加給付が行われる。双方とも、国内在住者で、就労能力を有し、基本的には常に就労可能な状況にある(例えばフルタイムの教育訓練を受けていない)こと、また求職活動を積極的に行うことといった条件が課される。支給額は、拠出制・所得調査制とも16-24歳が週56.80ポンド、25歳以上が71.70ポンドを基本額とし、家族構成や収入等の状況により加算または減額がなされる(いずれも2013年4月現在)。

申請に際しては、ジョブセンター・プラス(公共職業紹介機関)に設置された「パーソナル・アドバイザー」との面談を通じて「求職者協定」を

作成し、これに合意することが義務付けられる。内容は、就職を希望する職種のほか、就職機会の拡大のために行う活動(週当たりの企業に対する求職の応募・訪問等の件数、新聞・業界紙の求人広告に目を通す頻度)や、就業可能な時間帯や時間数に関する制限などの条件である。受給開始以降、受給者には少なくとも2週間に一度、ジョブセンター・プラスに来所し、アドバイザーとの面談により求職活動の実施状況についてチェックを受けることが義務付けられている。アドバイザーは、履歴書の作成や面接の準備、仕事に必要な技能などについてアドバイスや、必要に応じて職業訓練コースに関する情報提供などを行う。また、就業に必要な物品の購入や交通費などを支給する場合もある<sup>7)</sup>。支援内容や義務化する求職活動について、アドバイザーには裁量権が与えられており、任意のタイミングで重点的な面談やグループセッション、政府の提供する就業体験などのプログラム<sup>8)</sup>への参加を促すことができる。

自主的な離職のほか、求職者協定に沿った活動や面談への出席、アドバイザーの指示など、求職者に課された義務が履行されなかったとアドバイザーが判断した場合、制裁措置として手当が支給停止となる。2012年10月の制度改正により内容が厳格化され、従来は1~26週間であった制裁期間について最短で4週間、最長で3年間となった(違反内容により異なる)<sup>9)</sup>。こうした制裁措置の実施件数は2012年10月時点で4万7480件、うちおよそ3分の1ずつがそれぞれ面談への不参加とワーク・プログラムへの不参加を理由とするものである。なお、制裁措置の判断に対しては異議申し立てを行うことができるほか、手当の支給停止により生活に支障をきたすとの申立てが認められた場合は、減額された手当(hardship payment)の支給を受けることができる。

なお、所定の期間(成人で12カ月、若年層で9カ月など)を超えて給付を受給している失業者に

については、外部の就業支援プロバイダーが提供する「ワーク・プログラム」（後述）への参加が義務付けられている。

## ② 就労不能給付

長期の疾病や障害により就労が困難になった16歳以上～年金支給年齢未満の者に対して適用される給付制度である。認定を受けた専門評価者による就労能力評価により、4日間連続の就労や7日当たり2日以上就労が難しいと認められることなどが条件となる。また、45歳より以前に就労できなくなった者には年齢に応じた加算がある。支給期間は、条件を満たす限り無期限となっていたが、2008年に導入された雇用・生活補助手当への移行に伴い、再審査が進められている。

## ③ 所得補助

年齢が16歳以上～年金支給年齢未満の一人親や障害者、高齢者などの介護を行う者について、週当たりの労働時間が16時間未満かつ貯蓄額が1万6000ポンド以下の場合に適用される。また、病気などで就労できなくなった者で、法定傷病手当の額が所得補助の給付額を下回る場合、本人もしくは配偶者・パートナーが育児休暇中の場合にも申請資格が認められる。支給基準等は所得調査制求職者手当と同等で、支給期間は、条件を満たす限り無期限となっている。

疾病・障害を理由とする受給者については、就労不能給付と同様、雇用・生活補助手当への移行が進められている。また、一人親の受給条件である末子年齢が段階的に引き下げられ、2008年の12歳から2012年には5歳となった。

## ④ 雇用・生活補助手当

就労困難者向けの新たな給付制度として、2008年10月に導入された。法定傷病手当を受給していない年金支給開始年齢未満の者で、国民保険料を

支払っていて、傷病等により就労不能となってから4日間以上経過しており、また連続した7日間のうち2日以上就業することができない者が対象となる。前身となる就労不能給付と所得補助(疾病・障害を理由とする給付)の制度内容を引き継いで、国民保険への拠出を条件とする拠出制と、低所得層向けの所得連動制が設けられている。後者については、貯蓄額が1万6000ポンド以下であること、配偶者・パートナーの週当たり労働時間が24時間未満であることなどが条件となる。また求職者手当と同様、要件を満たせば拠出制手当の受給者も所得連動制手当による追加給付を受けることができる。

申請に際しては、就労能力評価と呼ばれる審査を受ける。就労不能給付における受給資格の審査は、健康上の問題に重点が置かれていたが、就労能力評価は就労に必要な能力の有無に焦点を絞った内容となっており、申請者は「どのような就労なら可能か」という観点から評価される。

支給基準は、就労能力評価の審査期間と本支給期間に分かれる。審査の結果、申請者は障害などの程度が比較的低い「就労関連活動グループ」と、就労に向けてより多くの支援を必要とする「支援グループ」に区分され、前者については就労に向けた面談や訓練などへの参加が義務付けられる。なお、拠出制の就労関連活動グループには、2012年4月の制度改正により12カ月の受給期間の上限が設けられ、13カ月目以降は所得連動制手当の要件を満たす場合のみ受給が可能となった。また、従来は拠出期間の足りない16～19歳（20歳になる直前に教育訓練を受けていた場合は25歳未満）の傷病等による就労困難者に対しても拠出制手当の受給が認められていたが、就労関連活動グループの受給者については廃止となった（新規の申請は不可、現在の受給者も13カ月目以降は所得調査制のみ申請可能）。支給額は、最初の13週（審査期間）が求職者手当と同等、14週目からは、就労関連活

動グループが最高で週99.15ポンド、支援グループが105.05ポンドである。

### ⑤ その他

低所得層向け手当の受給者には、各種の給付制度が併せて適用される。代表的なものは住宅給付と地方税給付で、前者は住宅の借料、後者は地方税（住居に対する課税）を、最高で全額支給する制度である。雇用年金省によれば、2012年5月時点の受給者数は住宅給付503万人（うち4分の3が就労可能年齢）、地方税給付592万人（同6割）となっており、週あたりの平均給付額はそれぞれ89.46ポンドと15.76ポンドであった。なお、基本的には再就職などによって収入要件を満たさなくなった場合、給付が停止されるが、所得水準によっては就業開始後も4週間まで、失業期間中と同額の支給が延長される場合がある。ただし地方税給付については、2013年4月以降、予算額を削減したうえ地方自治体へ実施が移譲されており、自治体では適用対象や額の見直しが行われている。

このほか、就業による収入が低い層に対しては、就労税額控除が適用される。25歳以上の成人で週

30時間以上の就業を4週間以上継続することが見込まれる場合、収入額や子供の数などに応じて控除を受けることができる。また子供を持つ親に対しては、児童税額控除が適用されるほか、収入・資産の額にかかわらず児童給付が支給される。

加えて、失業や疾病などで収入がなくなった国民保険の被保険者に対しては、無収入の期間の国民保険料の支払いが免除される国民保険免除の制度があり、拠出制・所得調査制給付の要件を満たさない者でも適用を受けることができる。

## Ⅲ 労働党政権下での就業支援策

労働党政権による「ニューディール」は、その中核である若者および成人（25歳以上）の長期失業者向けプログラムが98年に導入されて以降、高齢者や一人親など対象別のプログラムにより対象が順次拡大された。ジョブセンター・プラスのアドバイザーが、求職者手当の受給者との面談を通じて求職活動の方針を決定、以降は参加期間に応じた各ステージにおいて、個々の求職者のニーズに応じて職業訓練や就業体験、助成付き雇用など

図表2 主要な給付制度の受給者数と支給総額の推移（千人）

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度 (予測)	2012年度支給額 (予測・百万ポンド)
求職者手当（拠出制）	155	265	351	256	226	213	639
（所得調査制）	609	695	1,072	1,069	1,207	1,226	4,625
（国民保険料免除のみ）	54	66	114	90	81	99	-
就労不能給付（拠出制）	1,413	1,346	1,177	1,054	889	525	3,222
（国民保険料免除のみ）	1,002	986	854	773	670	424	-
所得補助	2,117	2,087	1,935	1,803	1,619	1,239	5,316
雇用・生活補助手当（拠出制）	-	65	167	239	332	493	2,167
（所得調査制）	-	56	168	270	413	708	4,366
（国民保険料免除のみ）	-	16	56	69	67	132	-
住宅給付	4,036	4,166	4,547	4,798	4,932	5,046	23,838
地方税給付	5,068	5,158	5,571	5,805	5,874	5,908	4,921
障害生活手当	2,941	3,034	3,133	3,205	3,311	3,351	13,436

注：求職者手当および雇用・生活補助手当の拠出制受給者数には、所得調査（連動）制による併給を受けている者を含む。また、雇用年金省の所管外のため表中には含まれていないが、シンクタンク財政研究所の報告書によれば、就労税額控除の11年度の支出額は68億8900万ポンド、受給者数は251万6000人。

出典：Department for Work and Pensions Benefit Expenditure Tables, Institute for Fiscal Studies “Survey of the UK Benefit System” (2012)

の機会を提供した。導入から12年間で、若者向けニューディールではのべ157万人の参加者のうち94万人が、成人向けでは89万人のうち38万人が、それぞれプログラムを通じて仕事に就いた。ニューディールの導入以降、一部の高失業地域で導入された「エンプロイメント・ゾーン」や、既存のニューディール・プログラムに替えて2009年より導入が進められていた「フレキシブル・ニューディール」など、民間委託を通じてより自由度の高い支援を認める方向に、プログラムの傾向は変化していった<sup>10)</sup>。

若者向け・長期失業者向けニューディールの修了・離脱者（leaver）の状況について、雇用年金省が提供するデータによれば、若者向けニューディールでは離脱者のうち44%が直後に就業、多くはゲートウェイ（最初の16週間）の段階で離脱して仕事に就いている。一方、半数はプログラムの支援が就業に結びつかないまま、何らかの給付の受給に戻るか、給付自体から離脱している。また長期失業者向けでも、プログラム離脱直後に就業している32%の離脱者の多くが同様にゲートウェイ段階から仕事に就いている。離脱後に給付の受

図表3 各種ニューディールプログラム

プログラム	対象者・参加者	概要
若年失業者向け (1998年導入)	18～24歳で、求職者手当を過去6か月間申請している者(参加義務あり)	①ゲートウェイ（16週間） 就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ②オプション（13週間） 助成付き雇用、フルタイムの教育訓練、民間、非営利部門での就業体験など ③フォロースルー（16～26週間） アドバイザーによる求職活動支援、フルタイムの教育訓練
長期失業者向け (1998年導入)	25歳以上で、求職者手当を18か月間申請している者（参加義務あり）	①ゲートウェイ（16週間） 就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ②集中活動期（最短13週間） 助成付き雇用、就業を前提とした短期訓練、職業訓練など ③フォロースルー（6～13週間） アドバイザーによる求職活動支援、短期訓練コースの受講
一人親向け (1998年導入)	16歳未満の子供を持つ一人親で、所得補助受給者、非就労者もしくは16時間未満の就労する者（任意参加）	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援
高齢者向け (2000年導入)	50歳以上の失業者で、過去6か月以上求職者手当などを受給している者（任意参加）	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援
障害者向け (2001年導入)	就労不能給付受給者（任意参加）	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ・就業準備、体調管理のサービスなど
パートナー向け (1999年導入)	求職者手当等の給付受給者のパートナー（任意参加）	・就業のための面談、アドバイザーによる支援
エンプロイメント・ゾーン (1999年導入)	高失業地域の長期失業者・若者など	①ステージ1（28日間） アドバイザーとの面談を通じてアクション・プランを作成 ②ステージ2（26週間） アクション・プランを実行（就職できた場合は、13週にわたり就業上の支援を受けることができる） ③ステージ3（22週間） オプションとしてさらに支援を継続
フレキシブル・ニューディール (2009年導入)	長期失業者・若者など	ジョブセンター・プラスの支援内容の見直しにより、求職者手当の受給開始からそれぞれ3・6・12か月目までをステージ1～3として、順次支援内容を強化。12か月を超える受給者に「フレキシブル・ニューディール」として民間プロバイダー等による1年間の支援を提供（6か月の延長が可能）、期間終了後も仕事を得られない場合は再びジョブセンター・プラスの支援を受ける。参加当初に作成するアクションプランには、最低4週間の連続したフルタイムの仕事に関連する活動を含むことが求められる。

出典：労働政策研究・研修機構（2010）ほか

給に戻る比率（45%）は、若年向けニューディールからの離脱者に比べて高い。このほか、段階別の離脱者の状況をみると、若者向け・長期失業者向けの双方とも「助成つき雇用」からの離脱者の就業率が相対的に高い。

#### IV 新政権による就業支援策の改革

続く保守・自民連立政権は、前政権による「ニューディール」などの施策は硬直的かつ高コストであるとの理由により大半を廃止、支援機関に支援内容やその時期に関する裁量を認め、対象者のニーズに即したより柔軟な支援を行うとして、「ゲット・ブリテン・ワーキング」と総称される各種の施策を順次導入した。給付の受給を継続しながら企業などで一定期間就労するプログラムが軸となっており、従来からある「就業体験」<sup>11)</sup>に加えて、エンプロイアビリティの向上のため一定

期間ボランティアに従事する「ワーク・トゥキャザー」、小売、ホスピタリティ、介護などの業種における基礎的な資格の取得を目標に、官民の教育訓練機関（継続教育カレッジや民間訓練プロバイダ等）による訓練と就業体験が提供され、終了時には実際の求人との面接機会が与えられる「業種別ワーク・アカデミー」などが新たに加えられた<sup>12)</sup>。このほか、地域組織が設置する失業者間の情報交換の場に補助を行う「ワーク・クラブ」、起業に関心のある失業者のための「エンタープライズ・クラブ」、一定の起業準備期間に支払われる「新規起業手当」などのサービスが含まれる。さらに、不況から脱した後も若年層の雇用が改善しない状況を受けて、「ユース・コントラクト」と呼ばれる政策パッケージが2011年に導入され、上記の各種就業体験やアプレントイスシップ（見習い訓練）など既存のサービスの拡充のほか、一端は廃止された助成つき雇用が再導入され、3年間で50万人

図表4 ワーク・プログラムのグループ別対象者

グループ	対象者	開始時期*	参加義務
1	失業者（求職者手当受給者）	18～24歳	9カ月後**
2		25歳以上	12カ月後**
3		非常に不利な条件から早期の参加が必要な者（大きな困難を抱える若者、ニート、犯罪歴のある者）	3カ月後
4		就労不能給付から最近移行した者	3カ月後
5	就労困難者（雇用・生活補助手当受給者）	抛出制または所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループに属するが短期的には就労が困難な者、または支援グループに属する者	随時
6		所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループ（3～6カ月のうちに就労可能になると見込まれる場合）または支援グループに属する者	随時
7		就労不能給付から最近移行した所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループ（3～6カ月のうちに就労可能になると見込まれる場合）または支援グループに属する者	随時
8	就労困難者（就労不能給付または所得補助受給者）	就労能力評価を受けていない者***	随時
9	元受刑者		出所直後

\* 各種手当の受給開始からの期間。

\*\* 従来のプログラムでは、若者向けニューディールが6カ月後、成人向けが18カ月後、これらを統合したフレキシブル・ニューディールが12カ月後となっていた。

\*\*\* 2014年までに求職者手当もしくは雇用・生活補助手当に移行予定。

参考：Department for Work and Pensions “The Work Programme - Invitation to Tender, Specification and Supporting Information” (2010)、“Notification to bidders on changes to requirements in work programme - 28 January” (2011)

近く支援が目指されている。

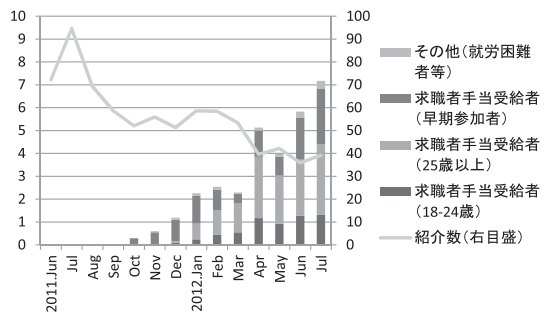
一方、旧政権による各種ニューディールや就労困難者向けの就業支援策に替わる新たな就業支援プログラムとしては、「ワーク・プログラム」が2011年6月から導入された。このプログラムは、前政権が導入した民間に対するサービス委託の手法をさらに推し進めた内容となっている。民間企業や非営利の支援組織に7年単位で支援事業を委託し、支援内容は事業者に一任する形を取る。プログラムの対象者は、参加が義務付けられている求職者手当の長期受給者のほか、就労困難の度合いにより義務または任意参加となる雇用・生活補助手当など年齢や境遇など就職が困難な度合いに応じて9グループに分けられ、ジョブセンター・プラスから地域ごとに入札によって決定される元請事業者に紹介される。各元請事業者はさらに企業・非営利団体の下請け組織を通じて支援を実施する仕組みである。参加期間は最長で104週（2年間）で、これを超えて仕事を得られずさらに給付を申請する場合は、再びジョブセンター・プラスによる支援に戻ることになる。

新たなプログラムの大きな特徴は、成果に基づいた委託費の支払い制度を新たに導入した点にある。支援内容ではなく、参加者の就職と雇用の継続に対して支払額が決定されるシステムで、対象者の参加時点、雇用の継続・累積期間が基準に達した時点および以降の雇用継続により支払額が加算され、金額はグループごとの就職の困難度に応じて異なる。若年・成人の長期失業者については、継続的な雇用（断続的な就業も合算）とみなす期間を6カ月間と設定しているが、健康上の問題などで就業が困難な層については、これを3カ月間とし、かつより高い支払額を設定することでインセンティブの向上を図っている。なお、参加時点や一定の雇用期間の達成に対する支払いは年を経るごとに減額・廃止され、継続的な雇用に支払い基準がシフトする予定である。

プログラムを通じた就業支援の実績は、導入から約一年半を経た2012年11月に初めて公表された。2011年6月から2012年7月までにジョブセンターからプロバイダーに紹介された87万7880人のうち、継続的な（6カ月または3カ月以上の）仕事に就いている参加者は3万1240人（3.6%）にとどまった<sup>13)</sup>。

この実績をうけて、議会決算委員会が2013年2月に公表した報告書は、プログラムの設計や運用、さらに結果に関する政府の説明不足を指摘し、是正を求める内容となった。同報告書によれば、委託事業者による継続的雇用の実績は、政府の当初予測に基づく水準（ジョブセンターからの紹介件数の11.9%）はもとより、委託に際して設定された最低基準（同5.5%）すら下回っている。また、継続的雇用の実績は支援の容易な層に偏っており、若者や就労困難者など支援が困難な層については極めて低い結果にとどまることから、困難度に応じたインセンティブ制度（相対的に高い報酬の設定）が機能していない可能性があるとしている。とりわけ実績が不振な事業者は、財務状況の悪化から倒産する事態も生じかねず、このため実施面での改善策と併せて、必要に応じて契約解除などの対応を行うため、事業者のモニターを行うことを雇用年金省に要請している<sup>14)</sup>。

プログラムを巡っては、当初から成果に基づく支払い制度の有効性を疑問視する声が強くなり、雇用



参考：DWP Work Programme Statistical Release

図表5 主要カテゴリの紹介数と月ごとの継続的雇用の達成件数（千件）



状況が未だ厳しい中で、就職や継続的雇用の実績を上げやすい参加者・地域が優先され、就職困難者や高失業地域の支援が放置される（難易度に応じた支払い条件がインセンティブにつながっていない）可能性や、支払い条件の厳しさから実際の支援にあたる下請け組織の参加が難しくなっていることなどが指摘されていた。このため、データ公表以前からこの結果は予測の範囲内であったといえる。下請け組織の中には、事業からの撤退にとどまらず、財務状況の悪化から解体するところも出ている。

## V 失業者の就業への移行の実態

失業者はどのような困難に直面しているのか。Hasluck and Green (2007) は、長期失業者にみられる特徴として、①基礎的技術の不足、②給付依存・経済的困難、③薬物依存、④犯罪歴、⑤自信のなさ、努力不足、⑥モチベーション不足、⑦移動に関する困難を挙げ、失業期間が長期化する労働者には複数の要因が影響して就業の妨げとなっているケースが少なくないとしている。特に失業期間が長期にわたる者の多くは、過去に政府による就業支援や訓練プログラムに参加した経験があったが、内容の妥当性に関しては総じて評価が低いとしている。Hasluckらは、長期失業者に必要なのは自信の回復であり、このためには就業体験などを通じて実際の仕事に就かせることが肝要であると結論づけている。

ただし、Carpenter (2006) は、求職者手当の回復受給者に関する分析により、短期の仕事しか得られないことが、彼らが就業と失業を繰り返す大きな要因となっているとして、訓練や昇給・昇進などの機会は正規従業員にしか与えられない傾向にあることが、その一因であると述べている。会計検査院 (National Audit Office) が2007年に公表した報告書も、これを裏付ける結果を示している。

同報告書によれば、求職者給付から就業した人々の4割は、半年後には再び失業して受給者となっており、こうした反復受給者が毎年の新規申請者数240万件の約3分の1を占めている。失業給付の受給と就業との間を行き来する人々の割合は、1980年代から変わっていないという。こうした反復受給者の多くを占める低資格層の収入や生産性を高めるには、職場での訓練を通じた資格取得が最も効果があるとみられるが、実際にはこうした層の訓練受講の比率は平均を大きく下回っていると指摘している。

なおAdamsほか (2012) は、最近の手当離脱者に関するより詳細な状況を分析している。2011年2-3月の求職者手当からの離脱者3400人のうち、直後に有給の仕事に就いた者は全体の68% (自営業者を含む)、うち8カ月後に何らかの給付の受給に戻った比率は2割弱であった (1割弱は就労も受給もしていない)<sup>15)</sup>。離脱直後の仕事は、41%がフルタイム、18%がパートタイム、9%が自営業で、仕事を通じた所得額は平均で1万3800ポンド (年換算)、3割が1万ポンド未満、4割が1万~2万ポンド未満となっている<sup>16)</sup>。パートタイム労働者のみでみると平均7250ポンド、うち74%が1万ポンド未満である。また、離脱直後に就いた最初の仕事を辞めたと回答した者 (次の仕事を見つけた者を含む) の過半数 (52%) は、有期の仕事・雇用契約の終了を理由に挙げている (このほか、16%は他の仕事を見つけたため、9%が給与が低かった、など)<sup>17)</sup>。

## VI さらなる給付削減策

給付制度のさらなる改正に向けて、2013年10月から、低所得層向けの各種給付制度を統合した「ユニバーサル・クレジット」の導入が予定されている<sup>18)</sup>。政府は、現行の給付制度はその複雑さや手続きの煩瑣さなどから受給者の就労を妨げ、結果

的に給付への依存を助長してきたと批判、制度の簡素化により、就労所得の増加に伴う給付の削減によって所得総額が減少しないことを受給者に明確に示すことで、就労促進を図るとしている。具体的には、所得調査(連動)制の求職者手当や雇用・生活補助手当のほか、住宅給付や地方税額控除などを統合、2013年の導入開始以降、旧制度の受給者を順次移行させ、2015年の完了が目指されている。政府は制度導入により、低所得層280万世帯の所得が増加し(200万世帯では所得が減少)、全世帯の平均では週29ポンドの所得増になるとの試算を示している。

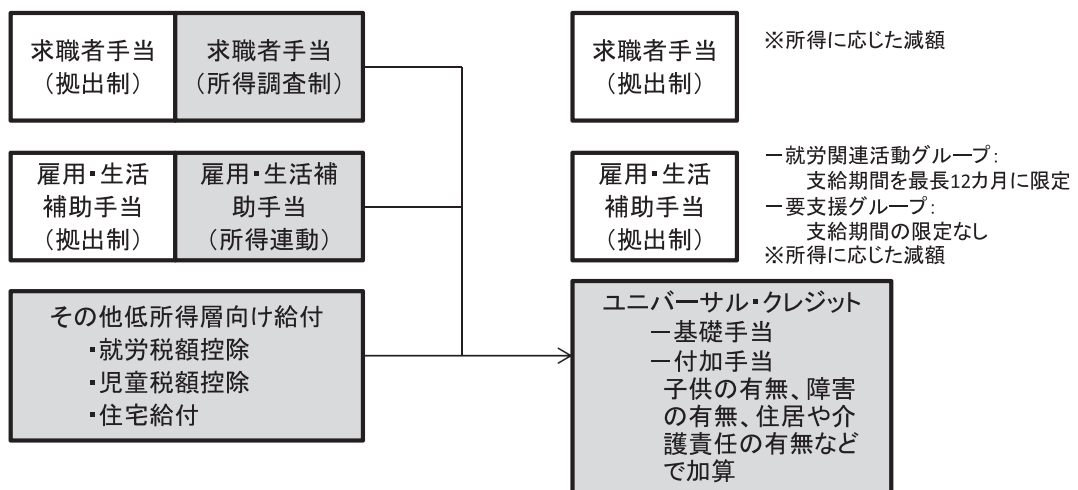
一方で、既存の給付制度に関する一層の削減策も予定されている。その一環として、世帯あたりの給付受給額の合計に年間2万6000ポンドの上限を設定する措置が2013年4月から導入された。政府の試算では、6万7000世帯が対象となると見られる。また住宅給付の関連でも、使用していないとみられる寝室相当分の給付額が削減される。このほか、財政負担の大きい障害生活手当の新制度(個人自立手当)への移行により、受給者の大幅な圧縮がはかられる見込みである。

制度改正の効果に関する政府の主張とは裏腹

に、シンクタンク等からは、「ユニバーサル・クレジット」やその他の給付削減策の実施により、低所得層の一層の所得低下や貧困の深刻化を招くとの予測が相次いでいる。また、給付額の上限設定により、ロンドンなど住宅の賃貸価格の高い地域を中心に、現在の住居を追われる世帯が増加する可能性が指摘されている。低所得層向けの住宅の提供業務は地方自治体の所管となっているが、予算削減の影響から、自治体の中には住民をより賃貸価格の低い地域に移転させる動きが進んでいるほか、社会的住宅の供給不足の問題から「一次的な宿泊先」として廉価なホテルに收容される世帯が増加していることが報じられている。不況の影響もあり、イングランドではここ10年近く減少が続いていたホームレス申請者数が、2010年以降再び増加傾向にある<sup>19)</sup>。

## VII おわりに

政権交代をはさんで、給付受給者に関する政府の言説は大きく様変わりした。受給者はほぼ常に、給付制度の悪用者(不正に受給、不当に高い給付を受給)か、給付制度により働かずに生活できる



図表6 ユニバーサル・クレジットへの再編

がゆえに、結果として働く機会を奪われた者として形容される。長期の失業や貧困は努力不足によるものであり、努力した（＝給付を受給していない）人々が彼らの給付生活を支えるのは公正なあり方ではない、と政府は主張して憚らない。

実際には、多くの給付受給者が低賃金のために就労の報酬のみでは生活を維持できない人々であり、こうした層が直面する低賃金や就業機会の乏しさ、あるいは低所得層向けに貸与される民間住宅の賃貸料の高騰に起因する給付の高額化<sup>20)</sup>といった問題も、彼らの努力が及びうる範囲を超えているともみえる。政府による給付制度改革がそうした問題への対応を考慮することなく、ひたすら受給者の削減を目指すことの影響が懸念される。

また就業支援制度についても、労働党政権が失業者や就労困難者の属性に合わせて個別の支援プログラムを導入し、支援内容に関する一定程度の規定（いつ・何を実施するか）を設けることで質の維持を図ったのに対して、新政権はこれらを統合して外部に委託し、業績のみを評価する制度設計を行った。これまでのところ、その結果は芳しいものではない。政府自身の予測でも、雇用状況は今後数年再び停滞するとみられ、長期失業者や就労困難者は引き続き難しい状況に直面するとみられる。

注

- 1) この時期、政府は失業者数を見かけ上削減するために、当時の就労困難者向け給付であったIncapacity Benefitの受給を奨励したと言われる。受給者は80年代後半から90年代前半にかけて倍増、94年には243万人に達し、以降は緩やかな増加に転じている。現在、現政権が問題視する就労困難者向け給付受給者の多さは、大半がこの時期に生じた問題と見てよい。
- 2) Bryson (1995)によれば、政府は求職者手当導入に関する政策方針文書“Jobseeker's Allowance” (1994)の中で、新制度導入の目的として①求職

支援を通じた労働市場の機能の向上と受給者の支給条件への理解・実行の徹底、②運営組織の改革、金銭的補助が必要とする個人に合わせた支援の実施、復職への効果的支援体制など、費用対効果の向上、③失業者に対する簡素・明確かつ一貫性のある給付構造などを通じたサービスの向上、を挙げている。

- 3) こうした低賃金労働者に対する給付と並行して、1999年には全国最低賃金制度も導入している。
- 4) フルタイム就業者数は2008年3-5月期（2207万7000人）をピークに、2年間で約100万人減少。この間、パートタイム就業者数は約33万人増加した。
- 5) 最近の報道によれば、政権交代以降の2年間に50万人分純増したと政府が主張する雇用のうち、統計上5分の1は政府の就業体験プログラム等の参加者であったことが指摘されている。こうしたプログラムは多くが短期間、無給で行われているもので（求職者手当等の受給は継続）、本来は雇用とは異なる。政権交代後、プログラムの参加者は顕著に増加している。
- 6) 国民保険（National Insurance）は、失業者・就労困難者向けの給付および年金を包括した社会保障制度。求職者手当の受給には、週当たりの収入が所定額（2013年度は週109ポンドで加入資格が発生、ただし149ポンドまでは拠出は不要）を超える被用者に適用される第1種保険料率（労働者12.0%、雇用主13.8%）を、過去2年度のうちの1年分拠出していることが条件となる。
- 7) 2011年の制度改正により、こうした費用補助に係る予算が統合され、その配分に関する権限が地域レベルの統括者に委任された。結果として、従来アドバイザーの裁量により行われていた各種の費用補助（面接のための交通費やスーツの購入費用、また雇用主が提供しない仕事道具の購入費用等の支給）が制限されたとみられるが、詳細は明らかにされていない。
- 8) 例えば、2011年5月に導入された「義務的就労活動」（Mandatory Work Activity）は、アドバイザーが受給者に対して、最長4週間・週30時間におよぶ就労を義務付けることができる。プロバイダにより仕事が紹介され、参加中の託児費用などが支給される。
- 9) 違反内容・度合いや一定期間内の違反回数などに応じて、給付停止の期間が延長される仕組みで、面談等への参加を怠るなど、違反が軽-中度の場合は1回目が4週、2回目が13週、3回目が13週、また紹介された仕事を拒否するなど重大な違反（あるいは自己都合の離職）の場合は、13週・26週・156週となる。後述の雇用・生活補助手当について

も同様の制裁措置の導入が検討されている。

なお、受給者に対する制裁措置の適用をめぐるのは、個々のジョブセンターに対して組織的にノルマが課されている疑いも生じている。結果として英語の不得意な者や学習困難者など、立場の弱い受給者が制裁措置のターゲットになっているとの声や、受給者が求職活動や面談など義務付けられた活動を怠るように仕向けて、制裁措置の対象としているといった声も、ジョブセンター職員から聞かれるという。

- 10) なお不況期にはニューディールとは別途、追加的な雇用対策として「未来の雇用のための基金」(Future Jobs Fund)も実施された。長期失業者や若年層を主な対象とするもので、10億ポンドを投じて若年失業者などの6か月間の雇用に対する賃金補助や、訓練または企業における就業体験等に助成を行った。Department for Work and Pensions(2012)によれば、同施策は一定の効果があつたと評価されている。
- 11) 失業期間が9か月未満の16-24歳層の失業者が対象となる。民間企業や非営利団体が最長8週間、週25-30時間就業、この間、給付は継続されるが、就労に対する賃金は支払われない。
- 12) 一連の新たなプログラムをめぐるのは、過去の対象者が司法審査の申し立てを行っていた。原告は、直接の根拠法である2011年求職者手当(雇用・技能・企業スキーム)規則における各プログラムに関する規定内容が不十分であること、プログラムの実施に際して対象者に必要な情報提供が行われていないこと、また無給での労働を強制しており人権侵害にあたる(欧州人権条約に反する)ことなどを理由に、プログラムと2011年規則の無効を主張していた。高等法院は、運用上の問題(情報提供の不十分さ)に関する原告側の主張は認められたものの、人権侵害その他の主張は却下し、プログラムおよび2011年規則は適法であるとした。しかし、上告を受けた控訴院が2013年2月に示した判決は、根拠法に関する原告側の主張を認め、2011年規則を無効とする判決を示した。1995年求職者法は、各種プログラムに関する具体的な規定を規則に盛り込むことを定めているが、2011年規則には個別のプログラムに関する具体的な規定がなく、一次法の規定する要件を満たしていないことが理由として挙げられている。

なお、原告の一人である大卒者は、「ワーク・アカデミー」に参加、安売り店で商品陳列に従事した。制度上は任意参加にもかかわらず、参加は義務であり断れば制裁措置の対象となるとアドバイザーの説明を受けたためだが、内実は単なる労働

で、訓練の要素はほとんどなかったという。上述の義務的就労活動を含めて、プログラムが無給の労働力の調達先として企業に悪用されているとの批判もあり、2012年には複数の大手企業が不参加を表明する事態となっている。

- 13) ダンカン=スミス雇用年金相はこの結果について、プログラムは導入初期の段階にあるため、現時点での評価は尚早であると述べている。また、委託費は実績ベースで支払われるため税金は無駄になっていないこと、さらにプログラム参加者の半数以上が少なくとも1度は給付から離脱していることなどを挙げ、理解を求めている。またホーバン雇用担当大臣は、雇用実績の不振の要因として、不況の影響や、受託事業者側での支援のための資金不足、さらに政府の設定した目標値自体も高すぎたことなどが可能性として考えられるとしている。なお雇用年金省は、事業者ごとの実績に大きなばらつきがある点について、経済状況の違いによるものではなく、支援手法やマネージメントの差によるものであるとしている。
- 14) 決算委は2012年にも、受託事業者による不正なプログラム運営(支援実績を偽装した委託費の受け取りなど)への対処を要請する報告書をまとめている。直接的には、前政権下での受託事業者による不正を問題とする内容だが、こうした不正から警察当局による捜査を受けている事業者が現在実施されているプログラムの委託先となっていることに強い懸念を示している。なお2013年2月のBBCの報道は、現行のワーク・プログラムにおいても、「自営業者」または「起業家」であるとの虚偽の申告により給付から離脱すれば、より高い給付を受けられると受給者を説得して、就業実績の水増しをはかる受託事業者が複数存在すると報告している("Work advisers 'pushing jobless into self-employment'" (3 February 2013))。
- 15) 同報告書は雇用・生活補助手当および所得補助の離脱者についても同様の分析を行っている。前者では37%が離脱直後に就業、1割が給付に戻っている。また所得補助の場合、離脱直後の就業比率は28%で、給付に戻る比率は1割強。ただしいづれについても、離脱直後と8か月後の就業比率はほぼ変わらない(直後に就業しなかった層が8か月後に就業)点や、求職者手当からの離脱者(就業比率は直後の68%から8か月後には50%に低下)とは異なる。
- 16) 収入に関する回答を拒否した15%を含む比率。
- 17) 自営業を含むデータが提供されていないため比較が難しいが、離脱直後に雇用された者の初職の雇用契約種別をみると、期間の定めのない雇用が45

％、1年超の有期雇用が3％、6カ月～1年未満の有期雇用が12％、6カ月未満の有期雇用が6％、臨時雇用が31％。

- 18) なお、4月から先行的に導入が予定されていた4地域のうち3地域で開始が7月に延期となった。原因は公表されていないが、システム整備の遅滞が以前から指摘されているところであり、導入後の混乱が予想されている。
- 19) 申請受理件数は2011年と2012年にそれぞれに14％と10％増加（2012年通年では53450件）。
- 20) 給付の相当部分は住宅給付が占めている。公的住宅の供給不足や、以前実施されていた賃貸料規制の廃止が一因とみられる。

#### 参考文献

- 労働政策研究・研修機構 2010『ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査』JILPT資料シリーズ No.70
- Adams, L., Oldfield, K., Riley, C., and A. S. James 2012. "Destinations of Jobseeker's Allowance, Income

Support and Employment and Support Allowance Leavers 2011." Department for Work and Pensions Research Report No.791.

- Bryson, A. 1995. "The Jobseekers' Allowance: Help or Hindrance to the Unemployed?" *Industrial Law Journal* Vol.24, No.2.
- Carpenter, H. 2006. "Repeat Jobseeker's Allowance spells." Department for Work and Pensions.
- Department for Work and Pensions. 2012. "Impacts and costs and benefits of the Future Jobs Fund."
- Hasluck, C. and A.E. Green 2007. "What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions." Department for Work and Pensions Research Report No.407.
- National Audit Office. 2007. "Sustainable employment: supporting people to stay in work and advance."

(ひぐち・ひでお 労働政策研究・研修機構主任  
調査員補佐)