

# イギリスにおける低所得者対策の現状と課題

菊地 英明

はじめに

本日は、「イギリスにおける低所得者対策の現状と課題」というタイトルでお話しさせていただきます。このテーマについては、関係する論文をこれまですでに二度発表してきました。

一つは、「イギリスの社会保障―ニューレイバーの10年」という特集を組んだ『海外社会保障研究(一六九)』(国立社会保障・人口問題研究所、二〇〇九年冬)掲載の「イギリスにおける低所得者対策―所得保障と就労支援―」です。労働党のニューレイバーへの政権交代(一九九七年)から一〇年を経過した時点で、その間にどのような低所得者対策が取り組まれてきたのか、中間総括的に振り返るかたちで書きました。

もう一つは、『貧困研究(七)』(明石書店、二〇一一年一月)掲載の「イギリスにおける低所得者向

け所得保障と就労支援」です。こちらは、二〇一〇年の労働党から保守党+自由民主党の連立政権への政権交代以降、低所得者対策や就労支援にどのような影響があったのか、という観点で書いています。

本日は、これら二つの論文に基づき、イギリスにおける低所得者向け所得保障や就労支援の動向についてお話しさせていただきます。

私自身の主要な問題関心は、イギリスの低所得者対策は、二〇一〇年の政権交代という表面的には大きな変化の前後で、基本的な考え方において、決定的に断絶しているのか、それとも、一定の連続性をもっているのか、という点です。先に言ってしまうえば、低所得者向け給付は、政権交代によって制度の名称などは変わったとしても、基本的な考え方には連続性があるのではないかと考えています。雇用や家族が不安定になり、失業給付や公的扶助の受給者が増加し、それが国の財政

を圧迫するという状況は、近年いくつかの先進国に共通する流れであり、そうした状況への対応策として、現在、ワークフェアという考え方に基づく取り組みが広がっています。ワークフェアの実践のしかたは様々ですが、福祉の受給の下に留め置かず、より積極的に就労につなげていくことが基本になっています。

例えばイギリスの場合、日本の職業安定所に相当する機関にアドバイザーを配置し、一対一できめ細かに就労支援を行うという取り組みがあり、それが一定の成果を挙げたと評価される一方で、特にリーマンショック以降、景気が悪化し、失業が増加すると、そもそも就労支援のプログラムが上手く行っていないのではないか、支援にコストがかかりすぎ、財政を圧迫しているのではないかと、といった批判もされるようになっていきます。

就労支援のコスト問題は、前ブラウン政権期においても、現キャメロン政権の下でも、政治の大

きな焦点になっていきます。支援のコストをできるだけ安価に抑えつつ、いかに就労を促すか、という問題関心は、二〇一〇年の政権交代を経ても共通していると思われまます。

以上について現状を説明したうえで、イギリスの低所得者対策の動向から日本はどのような示唆が得られるのか、という点についてもお話ししたいと思います。

## 1. リスク社会化と社会政策のゆらぎ

最初に、私がバックボーンとしている社会学の枠組みを用いて、現代社会がどのような状況になっているか、それが社会政策にどのように影響しているか説明したいと思います。

社会学という学問分野では、「近代化」をどのように読み解くかが最も重要な関心事になっており、現在は「リスク社会」という概念に基づく解釈が有力になっています。

この「リスク社会」という概念を提唱したのは、二〇世紀を代表するドイツの社会学者ウルリヒ・ベック (Ulrich Beck) です。ベックは一九八六年に『リスク社会』という著書を発表し、日本でも『危険社会―新しい近代への道』(法政大学出版会、一九九八年) というタイトルで邦訳が刊行されています。

ベックが『リスク社会』で問題提起したのは、近代社会は、チェルノブイリ原発事故(一九八六

年四月二六日)を主要な契機として、それまでとは質的に異なる局面に入ったのではないかと、いうことです。近代社会は、前近代対近代という単純な対立軸だけで理解されるべきものではなく、それ自身が「第一の近代」と「第二の近代」に区別され、チェルノブイリ以降、新たな近代である「第二の近代」に突入しているのではないかと、という問題意識です。

通例、社会科学で単純に近代化と言われるのは、ベックの区分に従えば「第一の近代」を指します。ベックのいう「第一の近代」とは、科学技術の進歩、人間の思考の合理主義化などを背景に、社会の生産力が拡大し、豊かになることです。そして、豊かな社会の到来は、以下のような状況を惹起します。一つは、格差・貧困問題です。富の集積は、その恩恵に与れる者と与れない者の格差を生じ、貧困問題や階級問題への対策が必要とされます。第二に、個人にかかるリスクの増大です。近代化は伝統的な制約から個人を解放し、自由をもたらし半面、自由な個人であるからこそ、様々な人生のリスクを個人で引き受けることとなり、ハイリスク・ハイリターン博打のような人生をもたらし可能性があります。そして第三に、以上のような問題の発生により人生が不安定化することから、様々な家族、雇用、社会保障・福祉の制度を導入することによって、個人のライフサイクルの安定化が図られました。

これに対し、「第一の近代」とは質的に異なる

「第二の近代」は、「再帰的近代」という言い方もされますが、例えば東日本大震災に伴う福島第一原発事故の被害に端的に見られるように、近代社会のつくり出してきた科学技術の営みや発展が、私たちの社会そのものを破壊することもあり得るという認識に立ちます。また、「第一の近代」において人生の安定化のためにつくられてきた諸制度が機能不全に陥り、あるいは、それら諸制度に対する異議申し立てが出され、個人と国家・社会との関係の再構築が求められる段階に来ていると言われます。

こうした状況下、社会政策の分野でも大きな変化が起きています。例えば、医療保険、雇用保険、老齢年金といった諸々の社会保険制度は、人生のリスクを罹病、失業、高齢化などと類型化したうえで、被保険者たる個人の間でリスクをシェアするものです。雇用や家族の不安定化とともに、それらによって支えられている社会保険が不安定化するということは、リスク社会化に伴う一つの現象と言われます。

このような社会保障の不安定化に対し、広義のワークフェアと称される諸政策が広く行われるようになっていきます。これはつまり、失業者に失業給付や公的扶助を安易に受給させず、職業教育や技能訓練などを伴う就労支援を実施するなどして、失業者を労働市場につなぎ止めておこうとする取り組みです。

一方で、それに伴って社会政策をめぐる問題が

どのように推移するかと言うと、失業給付や公的

扶助の受給者が増えて、その部分の支出が増え、財政を圧迫するという問題から、その処方箋としてワークフェア政策が行われるわけですが、とはいえ、労働市場の状況が抜本的に改善するわけでもありません。そうであれば、就労支援をどれだけ積極的に行おうとも、なかなか就職先が見つからない、いったん就職しても再び失業するといった問題が起き、就労支援にかかるコストが問題視されるようになります。こうしたことが、「第二の近代」における社会政策の問題として、日本含め先進諸国にほぼ共通して描きうるのではないかと考えます。

## 2. ワークフェアで一貫するイギリスの社会

### 政策

ベックによる「リスク社会化」の問題提起を踏まえ、次にイギリスにおける社会政策の推移を見ていきたいと思えます。

かつてのイギリスでは、政府は、比較的安定した状態にある雇用や家族を前提に、階級に起因する格差、分断、不平等を縮小ないし是正するために、様々な政策的介入を行っていました。これが近年では、労働市場の不安定化によって、若年層の雇用問題の深刻化や家族の不安定化などの問題が発生し、それらに伴い失業給付や公的扶助への負担が肥大化して財政を圧迫するようになりまし

た。

このような状況への対応として、この二〇〇三〇年の間にイギリスで実施された社会政策の基本的な路線は、私見では、一貫して「広義のワークフェア」と呼ぶうる手法に包含されるものです。つまり、この間の二度の政権交代（一九九七年…保守党↓労働党/二〇一〇年…労働党↓保守党+自由民主党）を経て、ワークフェアという基本路線は一貫しており、連続性を指摘できるということです。

代表的な事例を一つ紹介すると、保守党メージャー政権（一九九〇年一月～一九九七年五月）下の一九九六年に導入された「求職者手当」という制度があります。これは国民保険の失業給付に代えて導入されたもので、以後、稼働能力のある失業者は公的扶助（所得補助）の対象から外されました。求職者手当の対象とされた場合、その給付を受けるためには、求職活動をしていることなどが要件となります。

このようなワークフェア的な社会政策は、労働党政権にも継承されました。ブレア政権（一九九七年五月～二〇〇七年六月）では「第三の道」が提唱されましたが、私の理解では、ここでいう「第三」とは、元来は相容れなかった労働党と保守党のそれぞれのスタンスを折衷し、折り合いのつくところで政治を進めていこうとする考え方です。それが労働党政権下の社会政策では、「所得保障から就労支援へのシフト」というかたちで現れた

ということですが。

いずれの政権も、社会政策ではワークフェアの思考を基本とし、各党の独自性は基本思考の上に付加されてきたのであり、その部分は政権交代とともに変動するものです。例えばブレア政権下では、「社会的排除」への対策を打ち出しましたが、これはワークフェアというベースの上に労働党的な色合いを付加した特徴であると思えます。

社会的排除とは、多次元的な困難に陥っている特定の個人や社会には存在しており、それは現代社会の構造に根ざしている、とする問題関心から成る概念です。そうした問題関心のもと、ブレア政権期には「社会的排除対策室」（Social Exclusion Unit）という組織が設置されましたが、これは後述するように二〇一〇年政権交代とともに廃止されています。関連して、仕事に就かず、教育も訓練も受けていない若者などを指す「二一ト」（Not in Education, Employment or Training… NEED）という概念は、日本にも輸入されて広まりましたが、これは元々社会的排除対策室が打ち出した概念でした。

労働党政権期の特徴は、就労支援を基本的な問題としつつも、そのなかで、子どもの貧困問題や、社会的弱者の救済などにも比較的積極的に取り組んできたことに見出せるかと思えます。

イギリス社会政策の基本路線が政権交代を経てなおワークフェアで一貫しているということの背景には、ベックが「リスク社会化」というかたち

で提起した、先進諸国に共通の背景があると見ます。社会政策の本身は、政権交代によって変動する可能性がありますが、「リスク社会化」の状況がその変動の幅を抑制し、連続性をつくっているということなのです。

### 3. ブレア政権期のワークフェア政策の特徴

前節で述べたとおり、イギリスにおいても、リスク社会化を背景に、政権交代にかかわらず、ワークフェアを基本とする社会政策が続けられてきたのであり、労働党ブレア政権も、前任の保守党政権の実施したワークフェア政策を継承しました。ブレア政権の実施した主なワークフェア政策は、以下の三項目に整理されるかと思えます。

第一に、「ジョブセンター・プラス」という、日本でいうところの職業安定所と福祉事務所の機能を併せ持った行政機関を創設（二〇〇一年）したことです。同機関の設置には、行政機関の縦割りの弊害を乗り越え、給付と就労支援を一体的に実施し、それによって人々の就労と福祉の増進につなげることが企図されています。

第二に、いわゆるワーキングプアや勤労・子育て世帯を救済するため、所得を底上げする所得保障の方策として「給付つき税額控除」を拡大させたことです。給付つき税額控除とは、一言で言えば、税の控除額が算出税額を上回る場合には、その差額が給付ないし還付される制度で、近年は低

所得者対策の文脈で日本でもその導入の是非が議論されているところです。

そして第三に、就労支援の方策として、各種の「ニューディール」政策を行ったことです。この就労支援政策は、前政権下で導入された求職者手当の受給者のうち概ね受給一年以内の者を中心に、対象者を若年者、二五歳以上の成人、貧困の特に深刻な地域など様々に類型化したうえで、多種多様な政策を実施しました。

若年向けのニューディールの施策を大まかに整理すると、以下の三つの段階に分けられます。二の矢、三の矢を継いで、就労困難な若者たちを支援するかたちになっています。

第一段階（ゲートウェイ）は、最大一六週までを対象とし、一人の失業者にマンツーマンで職員（パーソナル・アドバイザー）が付き、面談を通じて失業者自身の希望を明確化したり、適職診断を実施したりしていました。

第二段階（オプシオン）は、一三週以上を対象とし、補助金つきの雇用や職業訓練の受講を中心とする支援を実施しました。

第三段階（フォロースルー）は、第一・第二段階を経てなお就労できない者を対象とし、一八〜二四歳の若年者の場合、個別にアドバイザー面接を再度実施する一方、二五歳以上の成人の場合、求職者手当の受給に加え、ジョブセンター・プラスの実施する就労支援を行うこととしていました。これらの政策は当初、好況に支えられたことも

あり、比較的成功したと評価された時期もありましたが、後にはこうした評価に疑念が出されています。

### 4. ブラウン政権による所得保障・就労支援の改革

労働党ブラウン政権期（二〇〇七年五月〜二〇一〇年六月）に入ると、景気が悪化するなかで、前政権期には高い評価を得ていたニューディール政策などに対しても、問題点があるのではないかとする意識が社会的に強まってきました。こうしたなかで、ブラウン政権期には社会政策の分野で様々な改革が行われました。

#### (1) 低所得者向け所得保障の改革

当時の低所得者向け所得保障制度は、①週一六時間以上就労しているにもかかわらず所得水準の低い者（いわゆるワーキングプア）を対象とする「給付付き税額控除」（就労税額控除、児童税額控除）、②失業者および週一六時間未満の短時間労働者を対象とする「求職者手当」、③不就労者および就労に支障のある者を対象とする「雇用及び生活補助手当」、④就労を要件としない公的扶助である「所得補助・就労不能給付」——の四つが分立している状態でした。日本で言えば、所得補助は生活保護、就労不能給付は障がい者等への給



付にそれぞれ相当します。

ブラウン政権による改革では、就労を要件としない公的扶助の廃止方針に基づいて「所得補助・就労不能給付」を廃止し、残り三つの制度に再編したうえで、「所得補助・就労不能給付」の受給者については、先述の「求職者手当」か、二〇〇八年導入の「雇用及び生活補助手当」に徐々に移行させることとしました。

例えば、何らかの障がいを持ち、従前は就労不能給付を受給していた人であっても、改革を経て「雇用及び生活補助手当」の対象とされた場合、まず就労能力がどれだけあるかが評価されます。そのうえで、就労の可能性があると判定された者については、支援を受けながら就労する方向につなげることとされました。

つまり、この改革の意図は、低所得者向け給付を何らかのかたちで働くことと結びつけ、就労をより促進していこうとすることにあり、先ほどから何度も述べているように、これもワークフェアの路線に乗る手法と評価できます。

## (2) フレキシブル・ニューデール

先述したとおり、ブレア政権期には一定の成功を収めたと評されたニューデール政策は、ブラウン政権期には見直しの気運が高まりました。従前のやり方を続けているだけでは上手く行かない問題が出てきたからです。

就労支援は失業者等に働いてもらうために行われますが、労働市場の状況が悪くなってくると、職業訓練などをして、結果的に就労に結びつかないとか、一度就労してもすぐに失業するといった問題は早晩起こり得ることです。かつてニュー

デール政策が高く評価された時期、比較的就労に結びつきやすい者、抱える問題が根深くない者であれば、支援を受ければ就労に結びつく可能性が比較的高いのは当然ですが、そのような人たちの就労が達成された後には、就労しようにもなかなか一筋縄では行かない、多くの問題を抱えた人たちが残されます。さらに景気の悪化はそうした人たちを増やす大きな要因になります。

こうした状況下で新たに導入されたのが「フレキシブル・ニューデール」であり、求職者手当の受給者のうち、手当受給開始後一年を経過した長期失業者の支援をどうするかという観点から、二〇〇九年一〇月から始まりました。

従前のニューデールにはなかったフレキシブル・ニューデールの特徴としては、▽民間事業者の積極的な活用、▽事業者の報酬に成功報酬の要素を導入したこと——の二点が挙げられ、後述するように、これらの特徴は現キャメロン政権の就労支援の施策にも継承されています。

ここでいう「事業者への成功報酬の要素」とは、事業者による支援事業によって就労した者が、就職先でどの程度の期間働き続けたか、といった尺度から判定されるものです。これを民間事業者へ

の一つのインセンティブとして、就労困難な長期失業者であっても、可能な限り就労に結びつけていこうとすることが志向されています。

## (3) 保守党によるニューデール批判

このような労働党のニューデール政策のあり方について、保守党は二〇〇八年、労働党政権に対し、その効果とともに、高コスト体質を批判しました。当時、一五三〇ポンドあれば就労に結びつく労働党政権では試算されていましたが、保守党の試算によると、実際には約二〇倍の三万ポンドかかっているとされました。コストが高いうえに、いったん就労しても再び失業するという問題（いわゆる「回転ドア問題」）があり、ニューデールであれ、フレキシブル・ニューデールであれ、労働党政権が言うほどの成果はあがっていないのではないかと批判したわけです。

保守党はまた、ブラウン政権末期、労働党の「大きな政府」路線について、ニューデールを含めた社会政策の分野をターゲットに、歳出額の高さの割に効率の悪い施策を行っていると強く批判し、自らがそれを改革すると主張しました。こうした主張が一定の支持を集め、二〇一〇年の労働党から保守党＋自由民主党への政権交代を実現する一つの原動力となりました。

## 5. 現キヤメロン政権の社会政策の特徴

ニューレイバー政権の十数年を経て、二〇一〇年五月、保守党・自由民主党の連立による現キヤメロン政権がスタートしました。以下、現政権の社会政策の特徴について、何を指し、旧労働党政権のそれとどのように違うのか、説明したいと思います。

### (1) 財政再建の理念としての「大きな社会」

労働党政権のキャッチフレーズは、「第三の道」あるいは「社会的排除の撲滅／社会的包摂の推進」でしたが、政権交代とともに、これら労働党的な理念は払拭されてしまいました。これらに代わって提示されたキヤメロン政権のキャッチフレーズは「大きな社会」(Big Society)です。

この「大きな社会」というキャッチフレーズは、旧労働党政権の「大きな政府」に対抗して提示されたものです。キヤメロン首相に言わせれば、労働党のいう「大きな政府」は、歳出ばかりが大きく、その割に大した効果をあげていない政府、を意味しているとされます。深刻な財政問題を抱えるなかで現政権が目指すのは、無駄な歳出を削減し、効率の良い政府をつくることであるとされています。そして、現政権が無駄な歳出を削減するとい

うとき、その主要なターゲットになったのは、医療分野(NHS)を除く社会政策の分野であり、大鉦が振るわれています。

「大きな社会」の理念のもと、どのような方法をもって歳出の削減が行われているかと言え、最終的には財政再建が目指されているところ、一つは、消費税などの付加価値税を増税して歳入を増やすこと、もう一つは、社会、すなわち、民間企業、民間非営利セクター、チャリティ(慈善組織)などを活用するということです。

社会の活用については、政府が自らの責任を放棄し、社会にそれを押しつけるのか、という批判的な見方も可能である一方、イギリスは日本とは比べものにならないほど、民間非営利組織やチャリティの層が分厚く存在しており、その歴史的な活動実績が積み上がっているため、これを活用することには一定程度理に適った側面もあります。いずれにしても、政府が歳出を削減する分、民間の企業や非営利組織の側にもう少し協力してもらうということが考えられています。このことは就労支援の分野でより積極的であり、これについては後に詳述します。

関係して、先ほども若干触れたとおり、政権交代により、労働党政権の追求した「社会的排除の撲滅／社会的包摂の推進」の理念は完全に払拭されてしまいました。ブレア政権期に設置された社会的排除対策室は、労働政権期に社会的排除タスクフォースに改編されて活動を続けていたのですが、それが解散となり、政府の組織上は市民政府

局という一部局に編入されたことになっています。近年の政府の文書にも、社会的排除／包摂の文言は一切見られなくなっています。底流にあるワークフェア志向は変わりませんが、労働党的な色合いである社会的排除／包摂の部分は政権交代で塗り替えられたということです。

### (2) ワーク・プログラム

現政権による就労支援の施策として、新たに「ワーク・プログラム」(Work Programme)が導入されました。

前政権下で始まったフレキシブル・ニューディールは、二〇〇九年一〇月より第一段階(フェーズ1)として一部の地域での先行実施からスタートし、そのうえで二〇一一年六月より第二段階(フェーズ2)として全国展開する予定で進められてきましたが、フェーズ2への移行を中止し、これに代えて導入されたのがワーク・プログラムです。その特徴としては以下の二点が挙げられます。

一つは、民間組織の活用であり、長期失業者に対する就労支援は基本的に民間組織に任せることが考えられています。事業の実施体制は二段構えになっており、元請けと下請けに分かれています。元請けを担うのは民間企業や比較的規模の大きな非営利組織などです。元請けを担う事業者は、一定の規模(全国を十数ブロックに分割した規模)

を持った地域ごとにそれぞれ事業を一括受託し、スケールメリットを生かして、低いコストでできるだけ大きな成果を挙げることが図られています。しかし、元請けが全ての支援を実施することはできないので、個別具体の支援の実施については、各地域の元請けの判断で下請けに出されます。下請けを担う団体は、地域に根ざした組織が多く、地域の実情に応じた支援を可能にすると考えられています。事業者の契約は基本的に五年契約です。プラス二年のオプションがあり、長くても七年契約です。

もう一つは、民間事業者に対する成功報酬制への傾斜が強化され、極めてラディカルなたちで導入されたことです。その背景には、就労支援の高コスト体質化への対応があります。景気が悪化し、社会変動の中で労働市場の状況も大きく変わるなかで、就労困難な者や就労と失業を繰り返す者が増えてくると、就労支援をいくら進めても、コストばかりが膨れあがる割には成果があがらないという状況は当然に起きうることです。そうしたときに発生するリスクやコストを公が全面的に引き受けるのは限界があるため、就労支援の運営上のリスクを民間に転嫁することが、ここでいう成功報酬制の本質ではないかと思えます。成功報酬制をとれば、政府からの支出額を限定し、就労後のリスクを民間との間でシェアすることができるところからです。

いずれの特徴も、前政権下で始まっていたフレ

キシブル・ニューディールの方向性を継続しつつ、より徹底することにあるのではないかと、現時点では考えています。

ワーク・プログラムにおいて、長期失業者の就労支援の付託を受けた民間事業者が受ける成功報酬は、基本的に以下の三種類があります。

一つは、ジョブセンター・プラスが自らの実施する支援では就労に結びつかない求職者が出た場合、その求職者に対する支援の実施を民間事業者に付託した際に支払われる「付託費」です。

第二に、就労訓練の結果、上手く就労に辿り着いた場合、その後一定の期間を経過した段階で支払われる「就労結果報酬」です。一定の期間とは具体的には一三〜二六週とされており、これは受給者グループの属性によって異なります。

そして第三に、就労結果報酬が支払われて以降、その後も就労が維持されている場合、月ごとに「就労維持報酬」が支払われます。支払われる回数は最大一三〜二六回で、これも受給者グループの属性によって異なります。

このうち付託費および就労結果報酬は、事業の付託開始から年を追うごとに年々減っていくような制度設計がされています。したがって、何年か経過すると、就労維持報酬が事業者の収入の大部分を占めることとなります。すなわち、労働市場の状況によって左右される就労支援事業のリスクを、政府だけでなく民間事業者も負うかたちで成り立っていると言えます。

### (3) ユニバーサル・クレジット

現政権下では、所得保障にかかる制度も、表面上は大きな改革が進められています。先ほども述べたとおり、前ブラウン政権下では低所得者向け所得保障の制度を、「給付付き税額控除」、「求職者手当」、「雇用及び生活補助手当」という三つのカテゴリーに再編しましたが、現政権はさらにその方向性を推し進め、三つのカテゴリーも廃止し、「ユニバーサル・クレジット」というかたちで、低所得者向け所得保障を一元化していくことを構想しています。現在、関連法案の審議が進められているところです（注：法案は二〇一二年三月に成立し、二〇一三年にユニバーサル・クレジットへの再編が実施される予定である）。

この制度は、給付を個人単位とし、基礎部分と付加部分の二段で設計されています。付加部分は特定のニーズがある場合に基礎部分にプラスして支給されるもので、ニーズとしては、「障害」、「ケア」、「住宅」、「子ども」が想定されています。あわせて、イギリスの高名な児童給付も所得制限が入り、高所得者は打ち切りとなりました。

現政権の批判によれば、前政権の方針である三つのカテゴリーへの再編は、就労能力や労働時間などの要素によって、低所得者を三つのタイプに分類し、制度を複雑化する側面があつて、失業者当人の就労意欲を損ねる結果を招くほか、不正受

給や事務上のミスなどを招いて無駄な支出につながる可能性があると考えられています。

したがって、就労能力や労働時間などによる制度の分断を解消し、低所得者向け所得保障制度を一元化するユニバーサル・クレジットの制度を導入することによって、就労時の給付の減額率を統一し、手取りがなだらかに増えるようにすることや、制度への理解をより容易にすることを図るほか、違反者や不正者に対する罰則の強化も企図されています。

本制度は現段階では実際の運用に至っていないので、低所得者にどのような影響を及ぼすのかまだわかりませんが、少なくとも制度構想の内容から次のことが言えるのではないかと思います。前ブ라운政権下では、ワークフェア的とは言えない給付制度も含めて、それまで乱立していた所得保障制度を、ワークフェア的な路線に乗せて整理統合し合理化しようとしていたのであり、現政権は旧政権を強く批判していても、基本的な改革の方向性は継承し、より徹底しようとしているということです。

## 6. イギリスの低所得者対策から見えること

### (1) 社会政策の三段階―暫定的議論として

以上、ベックの提起する「リスク社会化」ないし「第二の近代」を下敷きに、イギリスにおける

社会政策の動向、その中でも特に低所得者向けの所得保障と就労支援の制度動向を中心にこの二〇〜三〇年の動向を見てきました。

ここから、未だ試論の域を脱しませんが、低所得者向けの所得保障と就労支援に限定すると、社会政策は以下の三段階に整理されるのではないかと考えています。

第一段階は、脱工業化やグローバル化といった社会情勢を背景に、労働市場が不安定化することです。いったん就職したからといって、全ての人が長期にわたって安定的に働き続けられるわけではない時代が訪れ、それに伴い、社会保険を中心とする所得保障ないし社会政策のパラダイムが揺らぎ、従前は補足的な位置づけであったはずの失業給付や公的扶助が膨張し、財政への負荷が高まります。こうした状況は、早いところでは一九七〇年代から始まり、八〇年代から九〇年代前半にかけて多くの国々に広がることになりました。

第二段階は、第一段階の対応としての社会政策の再編であり、現状から見て、その再編のキーワードとして多くの国々に広まっているのがワークフェアです。その背後には、失業者等が失業給付や公的扶助に依存することを問題視し、給付の支給要件の厳格化によって就労へと迫り立てるハードな考え方から、就労支援や職業訓練の充実化によって個人の労働能力を高め就労につなげようとするソフトな考え方まで、幅をもって存在していると思います。

そして第三段階は、就労支援による財政負荷が高まる段階です。労働市場の不安定化という前提が変わらないなかで、ワークフェア的政策を進めていくと、抱える問題が軽微な者は就労に結びつきやすいかもしれませんが、職業訓練等を受けてもなかなか就労できない者や、いったん就労しても再度失業して給付を受ける状態に戻ってくる者が長期失業者として取り残されることになり、この部分にかかる財政の負荷が高まってきます。

イギリスの場合、この第三段階に至って、「大きな政府」に代えて「大きな社会」の理念を打ち出し、就労支援にかかる運営リスクの全てを政府が引き受けるのではなく、社会（民間企業や非営利組織など）にそれを転嫁していく方策を取り始めています。これが抜本的な解決策になるかどうかは不明ですが、とりあえずの回答を与えようとしているとも言えると思います。

### (2) イギリス低所得者対策の課題

イギリスの低所得者対策の課題としては、以下の三点に整理されるかと思っています。

一点目は、政府の歳出削減路線の可否です。歳出削減路線は、前ブ라운政権期においても始められていましたが、現キャメロン政権下においてさらに積極化しています。歳出の削減自体は可能だと思えますが、それによって将来的に必ずしも良い結果が得られるかどうかは疑わしい部分もある



ります。

第二に、就労支援策はこの先も果たして持続可能なのかという問題です。就労支援の運営リスクの全てを政府が引き受けられないという事情は理解できるにしても、それを民間事業者などへ転嫁したからといって必ず上手く行くという保証があるわけでもありません。

そして第三に、ワークフェアは決してバラ色ではないということです。確かに稼働能力を有する者が就労しないでいることは、社会的損失であるだけでなく、自己実現の機会を逸しているという意味では当該個人にとっても損失であると考えられるので、何らかのかたちで就労支援を行うことには積極的な側面があるのも事実です。しかし、就労支援を呼び続けるだけで問題が解決するわけでもなく、労働市場が改善しないなかにあつては、ワークフェアにはどこかで限界が出てくるのではないかと思えます。先ほど暫定的に整理した「社会政策の三段階」が、イギリスのみならず、先進諸国に共通する構造であるとするならば、ワークフェアの限界という問題は普遍的な文脈として指摘できるのではないかと思えます。

### (3) 今後の日本への示唆

最後に、イギリスの低所得者対策の動向から得られる日本への示唆について考えてみたいと思います。

日本の低所得者向け所得保障や就労支援をめぐる状況は、近年、大きな変動期にあります。

例えば、報道によると、生活保護の受給者数は年々増加傾向にあり、二〇一一年三月末の時点で、戦後混乱期の昭和二十七年以来五九年ぶりに、二〇〇万人を突破したとされています。この二〇〇万人という数字をどう評価するかは議論が分かれるところで、これで直ちに財政への圧迫ばかりを強調することには問題があると考えますが、いずれにせよ、現役層向けの支援は依然として手薄であろうと思えます。

その一方で、二〇一一年一〇月から、雇用保険を受給できない失業者を対象に、「求職者支援制度」が施行されました。対象者は、無料で職業訓練（求職者支援訓練）を受けられるほか、収入や資産の面で一定の要件を満たす場合には、訓練期間中、「職業訓練受講給付金」が支給されます。これは低所得者向け給付の充実化をより積極的に図るための取り組みとして評価できます。

とはいえ、先ほど整理した「社会政策の三段階」から日本の状況を見るならば、日本はまた第三段階には至っておらず、第二段階どころか、ようやく第一段階に辿り着いたという段階かもしれませぬ。私の視点から日本の状況を分析すると、労働市場が不安定化していることは明らかですが、そもそも失業給付なり公的扶助なりが十分にセーフティネットとして機能していたかどうかは疑わしく、むしろ自己責任や家族への依存というかたち

で、政府が責任を果たしてこなかったのではないかと、どこまでまともに負担していたのか、という問題があり、議論の余地があります。

したがって、日本の場合、第一段階から第二段階へ進み、ワークフェア的な就労支援や所得保障の諸方策が実施されるようになることが一定の前進として見られるような段階に依然とどまっているのではないかと思えます。第三段階に至っているイギリスでは、就労支援の運営リスクを政府から社会へ転嫁していくという動きが出ていますが、日本の場合はまず国家ないし政府の役割を強化し、公的なセーフティネットを整備することが急がれると思えます。

ただ、日本の場合、先進諸国の中でも特に財政状況が悪いという問題を抱えていることも考えなければなりません。そのため、就労支援プログラムの拡充などをもって第一段階から第二段階への移行が急がれるとともに、現下の財政状況を踏まえるならば、就労支援の財政圧迫の問題への対応も同時に追求し、ワークフェアの拡充が財政圧迫を伴わないような体制を整備していくという難しい状況に置かれていると考えています。

〈きくち ひであき・武蔵大学社会学部社会学科准教授〉

本稿は、二〇一一年一月一日に開催した「第一七回生活権研究会」の内容をまとめたものです。  
文責・編集部