

1990年代イギリスの社会保障政策とワークフェア： メジャー政権の歴史的意義

平方, 裕久
九州大学大学院経済学府

<https://doi.org/10.15017/3000445>

出版情報：経済論究. 133, pp.105-121, 2009-03. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：

1990年代イギリスの社会保障政策とワークフェア

—メジャー政権の歴史的意義—

平 方 裕 久

1. はじめに

戦後イギリスの社会保障制度は、1970年代の経済危機を経て大きく転換された。国民への普遍的な保障を目指した戦後の社会保障体制は就労と結びつけられ、選別主義的な要素が色濃く打ち出された。それは、従来イギリスにおいて基本的に関連をもたなかった社会保障政策と雇用政策に新しい橋を架ける試みであった（阪野2002, 154）。福祉依存から就労へ国民を向かわせるため、就労を福祉受給の条件とするワークフェアがその中核に据えられた。サッチャー政権が打ち出した就労を促す福祉政策は、基本的に1997年に誕生したブレア政権にも継承された。ブレア政権はワークフェアをより広範な政策のなかで実施したが、サッチャー・ブレア両政権には政策目的や理念、それらを基礎づけた思想において違いがみられる。

サッチャー政権は市場競争を通じた経済効率性の向上を企図した。躍進するインフレの鎮静化を最大の課題として掲げ、そのために政府の経済介入を否定した。具体的には、財政支出を削減し、規制緩和・民営化を推進した。社会保障政策では、国民の福祉依存脱却と社会保障費抑制のため、給付の厳格化・選別主義化を推し進めた。他方、ブレア政権は、福祉を就労のために活用し、労働者の生涯にわたる就労能力向上のための制度（福祉の「ニュー・ディール」）を目指した。その基底には、長期的な就労を実

現するためには国民の技能向上が必要であり、これによって初めて社会保障費の抑制や経済成長が可能になる、という思想があった。その手段としてこれまで別個に整備された諸制度を包括的に再編し、国家・社会による積極的な国民への支援を意図した。

このような社会保障・福祉に関する思想・政策の展開において、サッチャー・ブレア両政権に挟まれたメジャー政権はどのような役割を果たしたと理解できるだろうか。経済政策では、メジャー政権はサッチャー政権との継続性が強調されてきた¹⁾。メジャー政権はサッチャリズムを強化・徹底化を遂行したが、それらの政策は単にサッチャー政権の思想や政策の継承や経済・社会の変化からの要請にとどまらず、メジャー政権自身の経済政策思想にも基づいていた。それは「階級なき社会 (classless society)」や「国民全員への機会提供 (opportunity for all)」というメジャーが掲げた理念を検討するとよりよく理解できるように思われる (Seldon 1998, 133)。なぜならこれらの理念には、変化する経済社会において、単に個人の努力に依拠するのみならず、国家は国民を指導・誘導する

1) 経済政策では、サッチャー政権のインフレ抑制政策がインフレ・ターゲットの設定というより明示的な方法でメジャー政権は継承した。このような政策から、メジャー政権は基本的にサッチャリズムの政策枠組を継承したと考えることができる (深井 2006, 196)。また、第三次サッチャー政権の着手した改革の実施を担当したという点から、よりラディカルにサッチャリズムを推進した政権とも考えられる (阪野 2002, 175-176)。

政策を打ち出すべきだ、という思想が垣間見られるからである。

本論文では、サッチャー政権以降のイギリス社会保障政策をワークフェアの展開と関連付けて検討し、その基底に孕まれている思想までさかのぼってその歴史的意義を検討する。これまでの研究では、主にブレア政権の誕生以降、ニュー・レイバーとサッチャリズムとの政策的類似性から両者を一体として理解し (Smith 2001, 1), またサッチャリズムとの対比のなかで研究が進められてきた (小堀 2005)。メジャー政権については独自色を前面に打ち出さず思想性のなさも指摘されてきた (Seldon 1998, 133)。しかし、メジャー政権はサッチャリズムからの政策の一部修正や変更を施し、その政策にはサッチャリズムからの新しい飛躍が看取できる。したがって、従来のサッチャリズムとニュー・レイバーという位置関係のなかで理解が十分になされてこなかったメジャー政権の政策・思想にも焦点をあて、結果的にメジャー政権が果たした役割を見直すことに意義があるように思われる。

第 2 節以降、議論は以下のように進められる。まず、ブレア政権の社会保障政策を取り上げ、その形成に多大な影響を与えた諸外国のワークフェア政策を検討する。その結果、イギリス社会保障政策と労働政策がどのように結びつけられ、どのように改善されたのか、議論を深める。第 3 節では、ブレア政権に先行するサッチャー政権とメジャー政権の改革を戦後の社会保障制度の発展と関連づけて吟味し、メジャー政権におけるサッチャリズムの継承・発展とブレア政権への示唆について考察する。第 4 節では、これまでの議論を踏まえて、メジャー政権が果たした歴史的な意義について考察・評価を加える。

2. ブレア政権とワークフェア

アメリカで誕生したワークフェアは、世界各国においても広く政策化され、独自の展開・発展を遂げた。ワークフェアは労働市場と福祉を積極的に結びつける役割を果たしたが、先進諸国で採用された制度は広範な内容を含んでおり、いくつかの形態に類型化できる。本節では、1990年代半ばに実施されたアメリカの福祉・社会保障改革と先行する諸国の政策、とりわけスウェーデンの積極的労働市場政策から学びつつ、イギリスにおいて体系的なワークフェア制度を築いたニュー・レイバー (ブレア政権) の思想・政策を検討する。

(1) ワークフェアの誕生と広がり

1996年にアメリカ・クリントン政権は、それまで連邦福祉政策の柱であった要扶養児童家族扶助 (ADFC) を貧困家族一時扶助 (TANF) に改編する福祉改革を断行した。というのは、公的扶助を中心としたアメリカの福祉制度では、行政コストの肥大化が大きな問題となったからであった (宮本 2004, 221)。クリントンは「現行福祉の終焉」を掲げて選挙を戦ったが、アメリカで問題視されたのは、福祉制度が「家族や勤労の価値をむしろ蝕んできた」 (新井 2005, 11) ことであった。つまり、福祉依存者や福祉予算の拡大は、福祉制度を通じた貧困問題の解決というよりは、「道徳的退廃や訓練不足といった個人的な行動上の問題」 (新井 2005, 11) を拡大したと受け止められた。このような問題意識の下で、民主・共和両党間で福祉改革についての政治的合意が形成された。

クリントン政権は、「現金給付の受給期間を生涯で 5 年に制限し、受給開始後 2 年以内での職

業教育・訓練への参加」(埋橋 2007, 17)を義務化した。これによって受給者は単に公的扶助の受給期間が制限されるだけでなく、就労に向けた取り組みも義務づけられることになった。改革以降、AFDC/TANFの受給件数は劇的に減少しており、その成果を確認することができる²⁾(埋橋 2007, 17)。クリントン改革以後広く注目を集めるようになったアメリカのワークフェアは、早くもニクソン政権期にはその萌芽がみられた。それらの改革は、連邦レベルでの改革ではなく、州レベルでの改革であった³⁾。これらの先行する改革は、深刻な福祉問題を抱えている大都市のスラム街ではなく、福祉問題とは無関係の地域で実施された。しかし、この成功によってワークフェアの有用性は広く認知されるようになった(新井 2005, 13)。このようなアメリカにおけるワークフェアは、「社会扶助給付の見返りとして、就労を求めるプログラムやスキーム」(宮本 2004, 218)として理解できる。

これに対して公的扶助や失業保険に関するアメリカ型のプログラムに留まらず、北欧諸国で展開されてきた労働者の就労可能性(employability)を高めるためのプログラムもまた、広義のワークフェアとしてみならず研究もなされている(宮本 2004, 219)。このような政策は積極的労働市場政策と理解することができ、その基底には、失業を未然に予防、または失業期

間を短縮化しようとする政策的意図があった(埋橋 2003, 328)。北欧型のワークフェアは、競争力の劣る部門の労働者に教育や職業訓練を施し、競争力のある部門に移動させ、経済全体の競争力・効率性を高めようとする政策である。失業期間は就労能力向上のための訓練期間として捉えられていた。しかし、このような制度が実現するためには、寛大な失業保険および訓練期間終了後の就職先の確保が必要となる。公共部門での雇用創出などを実施する積極的な政府がこれらの政策を支えていた(Cebulla 2005, 21)。このように、ワークフェアは内容が多岐にわたり、一義的な定義は困難である。次にワークフェアを理解するために、アメリカとスウェーデンの制度を基にその類型を確認しよう。

アメリカのワークフェアは「労働力拘束モデル」として特徴づけられる。それらは既に述べたように、公的扶助の受給者の拡大にともなう財政コストの肥大化に対応する手段として導入された。クリントン政府はTANFを導入し、受給期間の短縮や受給条件として国民に労働を求め、また各州にも福祉受給者の「5割を週30時間以上就労」させるといった制約を課した。つまり、財政の切り詰めに重心があり、就労忌避については何らかのペナルティを与える懲罰的内容をともなっていた。もし福祉制度を運営する各州が連邦政府の設定した参加率の目安を確保できない場合には、給付水準は引き下げられることになっていた(埋橋 2003, 322)。他方、スウェーデンの制度は「人的資本開発モデル」と特徴づけることができ、ここにも「福祉と就労との強い関係」をみることができ(宮本 2004, 223)。しかし、積極的労働市場政策の典型であるスウェーデンにおいても、1990年代後半の改革によって失業者を政府が雇う公的雇用

2) 埋橋は、福祉改革の成功の証とされる公的扶助受給者数の減少の要因を、単にワークフェア制度の導入という要素だけでなく、アメリカ経済の景気回復とそれともなう労働市場情勢の好転も看過すべきでない、と指摘している(埋橋 2007, 18)。

3) 州レベルでの改革には、例えば、カリフォルニア州のGAIN (Greater Avenue for Independence, 1982年～)、ウィスコンシン州のW2 (Wisconsin Works, 1987年～)、ニューヨーク市のWEP (Work Experience Program, 1982年～) などがある(埋橋 2007, 16)。

は廃止（1998年）され、職業訓練など供給指向型プログラムが拡大された。また、失業保険の給付に失業者登録が求められるようになり、就労拒否にともなう給付削減などの福祉給付の条件化がすすめられた（宮本 2004, 223-224）。

政策形成にあたり、ニュー・レイバーはクリントン政権から大きな影響を受けた。しかし、同時にスウェーデンやオーストラリアといった諸外国のワークフェアからも学習を積み重ねた（Cebulla 2005；新井 2005）。例えば、LSEのレイヤード（Richard Layard）らによるスウェーデンの制度研究が、ニュー・レイバーの政策形成において影響を及ぼした⁴⁾。ニュー・レイバーは、サッチャー政権のように福祉受給の制限によって国民をまず就労に向かわせる政策だけでは不十分だと考えた。というのは、労働市場で安定的な職に就くためには、技能水準や資格の取得が不可欠となるからだ。したがって、労働者の就労能力を高めるスウェーデンの施策は学ぶべき先行事例であった。しかし、同時にニュー・レイバーは、経済の安定のためには低くて安定的にインフレを統制する必要性を保守党政権から継承した。スウェーデンの人的資本開発モデルでは公共部門の果たすべき役割が大きいと、直接イギリスで政策化することはできない。ブレア政権誕生後、スウェーデンの政策からの学習は、公的雇用の拡大こそ実現しなかったものの、働く義務を強調し積極的な職業訓練と短期的な求職活動・職業紹介に特化する政策として結実した（Cebulla 2005, 23）。

(2) ブレア政権の社会保障政策

マクロ経済政策や民間企業・労働市場の作用

4) レイヤードは、ブレアらに野党時代から影響を与え、政権奪取後には大蔵省のアドバイザーとして政権を支えることになった（Cebulla 2005, 20）。

に依拠するサッチャリズムとは異なり、ブレア政権は失業者や経済非活動者を労働市場に参加させるため社会保障システムを再構築しようとした（Fothergill & Wilson 2007, 1007）。保守党政権下では、インフレを抑えるために財政支出は抑制され、社会保障支出もまたその抑制対象となった。GDPに占める社会保障費の割合は、戦後増大し続け、1980年代半ばには12%以上に達した（小堀 2005, 75）。政府は給付条件の厳格化によって全体として膨張する社会保障費の抑制を図った。社会保障の短期的給付の中心は、労働年齢層に対する失業給付である。失業給付ではスライド制度が見直され、その給付対象から若年失業者が除外された。福祉の受給に職業訓練や就労を課す制度が、若年失業者に導入され、段階的に拡大された。つまり、戦後の福祉国家が権利として保障してきた普遍的な社会保障受給の転換である。これは、国民は労働市場での競争を勝ち残るために自ら努力すべきだ、というサッチャー政府の信念を反映した政策であったといえる。

これに対しブレア政権は、市場における公正な競争を保障するためには、国家による一定の条件整備と後押しが必要だと認識していた。つまり、高くて安定した雇用を確保するために、国家が就労に向けた支援を積極的に行うべきだ、というのである（Fothergill & Wilson 2007, 1008）。しかしブレア政権にとって労働政策とは、戦後の福祉国家の目指した完全雇用ではなく、就労に向けて取り組む機会を国民に提供することに他ならない。ブレア政権は、失業者を社会保障の受給から追い出すだけでなく、低所得者向けの賃金・税控除を含めた包括的な制度の再構築によって脱福祉就労を促進しようとした。つまり、それは福祉依存よりも就労による賃金を魅力的にすることである（深井

2006, 208)。その就労を魅力的にするための手段として最低賃金制度と社会保障給付の拡大が打ち出された。

全国規模の最低賃金制度は、ブレア政権によって初めて制定されることになった。というのは、これまでのイギリスでは、賃金決定は労使間の自発的交渉によって決定すべきとされてきたからである。労働組合が力を高めた1960年代以降、政府は賃金上昇の圧力を和らげるため、所得政策によって生産性の範囲内に上昇に統制しようとした⁵⁾。しかし、このような国家の介入は労使双方から支持されず、基本的に自発的な賃金設定方法が継続された。低賃金部門の賃金を保障するために産業別の賃金審議会は設置されていたが、労使関係への国家介入を否定したサッチャー政権では賃金審議会の管轄から若年労働者を除外し、賃金決定をできる限り自由化しようとした(森嶋 1988, 137)。メジャー政権は、国家の果たすべき役割を強く意識していたが、最低賃金制度の制定には否定的であり、賃金審議会を正式に廃止してしまった。このことは、市場競争の効率性を評価するサッチャリズムのメジャー政権による強化の一端とみることができよう⁶⁾(田口 1995, 53)。なぜなら保守党政権にとって、労働市場の硬直性こそが問題であり、柔軟な労働市場を生み出すことでイギリス産業は国際競争力を獲得できるはずだっ

たからである。政労使の協調によってイギリス経済の成長を模索するコーポラティズムは、政府の経済思想、民営化にともなう公共部門の縮小、そして労働組合の権限・影響力喪失によって次第に政策形成の役割を喪失することになった。このような状況下で、ブレア政権が法律によって最低賃金を規定したことには意義深かった(Howell 2007, 180)。

最低賃金制度に加えて、ブレア政権は、低所得者に対する公的扶助の給付額を高め、所得税や国民保険料の負担を軽減した⁷⁾。というのは、1990年代にイギリスが享受した好況時にあっても低い技能水準や職業資格のためにその恩恵を受けることのできない貧困層が存在していたからであった。彼らは技能水準や職業資格、さらに長期的な失業の結果、賃金の高いより安定した職へ移る機会すら得ることができずにいた。この結果、貧困層は低賃金で不安定な雇用と失業とを行き来し、貧困から抜け出せなくなってしまふ(深井 2007, 212)。したがって労働市場に参入するインセンティブと機会を政府が提供すべきだということになる。国民への保障を拡充する一方で、ブレア政権は、サッチャー・メジャー政府に引き継がれてきた「労働第一」の思想も継承した。それはメジャー政権が設定した求職者手当を失業給付の基礎として受け入れたことから明らかである。ニュー・レイバーの特徴は、就労可能な失業者には、就労に向けた行動を促し、賃金で自活できるようにすることで貧困層を引き上げようとしたことにあったといえよう。

社会保障費は1990年代の初頭には、政府支出のほぼ5分の1を占めるまでに増大していた。

5) 1960年代に政労使の協力によって経済問題の解決を図るケインジアン・プラス経済政策が試みられ、自発的な所得政策が試みられた。1970年代になると、法律による所得政策や社会政策によってさらに強力に賃金上昇の抑制が試みられた。ケインジアン・プラスについてはPemberton (2004)を参照されたい。

6) メジャー政権はサッチャリズムを強化したが、他方でサッチャー政権が市場や国民の自主性に任せておけばよいとした問題にも、国家が目標の設定や法律を通して積極的に指針を示し国民を鼓舞しようとした。それは労働組合政策などサッチャー政権が重点をおいた政策においても看守できる(平方 2007, 121-122)。

7) この税制改革の成果は、所得階層が低くなるにつれて再分配効果が大きくなっていることから確認できる(小堀 2005, 162)。

サッチャー政府は「小さな国家」を目指したが、結果的に社会保障費を削減することはできなかった。社会保障費の増大の原因は、受給資格保持者の拡大、住居費の上昇にともなう補助金の増額、新しい給付の創設や給付水準の引き上げが考えられる (Goodman et al. 1997, 140)。1980年代初頭に発生した大量の失業者も社会保障費の増加の一因であった。この経済構造や社会構造の変化は、ベバリッジ以来のイギリス社会保障制度が想定してきた家族像にも大きな変化をもたらした。それは家計を担う男性ブルーカラー労働者と家事を担う女性、未婚の子供という家族モデルであった。家族形態の多様化はひとり親の急速な拡大を引き起こし、とりわけ有子世帯の貧困化が重大な問題となった。イギリスの社会保障でシングル・マザーは、最低限の生活保障である補足給付しか受給できない。このような家族形態の多様化もブレア政権の政策形成に大きな影響を与えた。

ブレア政権の社会保障改革では、新しく勤労家族控除 (Working Family Tax Credit) や障害者税控除 (Disabled Person's Tax Credit) が導入された。WFTCは従来の家族クレジット (Family Credit) に、DPTCは障害者就労手当 (Disability Working Allowance) に代えて制度化された。家族クレジットや障害者就労手当が給付金という形で支給されたのに対し、WFTCやDPTCは税控除であり、そして控除額は従来の給付額よりも寛大であった (小堀 2005, 162)。つまり、一定条件以上の就労世帯にとって有利になるような制度に改正されたのである。WFTCは低所得世帯の就労インセンティブを高めるため、16時間以上の労働する家庭に与えられる税控除であった。公的扶助を税控除として改編することは、「恥辱感」をなくし、制度の補足率を高めることができる。1980年代

以降、家族形態の多様化にともない有子世帯の貧困が問題となったが、政府は税控除に加えて、育児負担を軽減するために育児クレジット (Childcare Credit) を導入した。この育児クレジットは育児費用を70%まで保障するものであった。しかし、この制度は育児の「市場化」を促すことになった。というのは、市場で取引される育児サービスについてのみ適用されたからである (Johnson 2001, 70)。

こうしてみると、第一次ブレア政権の社会保障政策は、就労を促すための制度設計に充てられた。社会保障に依存するよりも就労による所得を魅力的にするために、最低賃金制度やWFTC・DPTCを導入し、低所得国民の生活支援を模索した。しかし、このようなインセンティブだけで十分ではない。次に重要になるのは、失業者や労働市場から退出した国民を再び労働市場と結びつけることであり、彼らの就労能力を高めることである。就労能力の向上なしに労働市場へ参加することは、低賃金労働で不安定な職にしか就くことができない。とりわけ1980年代以降のイギリス労働市場では若年失業者と長期失業者が問題であった。1980年代の産業構造の変化のなかで生まれた失業者は、容易に興隆するサービス産業への転換が進んでおらず、景気回復の恩恵を受けていない⁸⁾。サービス産業で新しく発生した職は、女性労働者やパートタイムなどの非正規雇用労働者であった。また、回復期に製造業では外国企業による対英直接投資が進められ、熟練労働力に対する需要は高まっていた⁹⁾。保守党政府も段階的に資格制度

8) 製造業の雇用縮小は、男性就業者の減少とその就業率の低下をもたらし、労働の質が異なるために、興隆するサービス産業などでの新規雇用に失業者が容易に就業できていない。このなかで男性労働者の労働市場からの退出、つまり非活動者が生み出されている (桜井 2002, 114)。

を整備し、政府が目標を設定することによって労働者のスキル向上へ向かうように促した。しかし、ブレア政府はこれをさらに押し進め、積極的に政府が関与しようとした。次にそのような体系的な脱福祉就労政策を検討する。

(3) 福祉のニュー・ディール

ブレア政権は最低賃金制度の創設や給付金制度の整備・拡充によって最低所得層の所得維持政策を発展させたが、同時に経済のサプライサイドの改善も企図した。そのためのプログラムが福祉の「ニュー・ディール」であった。もちろん、後でみるように、サッチャー・メジャー政権においても職業技能訓練はサプライサイドの改善手段として重要な政策であった。しかし、ブレア政権のプログラムでは職業斡旋・職業訓練を社会保障の受給と一体として捉え、より体系化しようとした。ニュー・ディールでは社会保障の受給条件として就職活動のためのコースに参加することが義務づけられた。もし参加を拒否すると給付金受給の削減というペナルティが課せられる。これはメジャー政権の求職者手当を継承した制度であった。しかしブレア政権においては、給付金の受給期間を就業能力向上の期間として定義し直し、職業訓練を経験できるようにしたことにニュー・ディールの新規性があった(関 2004, 241)。

それでは、ニュー・ディールについて詳しく検討しよう。ニュー・ディールでは非就労者を世代やその形態によって細分化したプログラムが用意されていた。それは18-24歳の若年失業

者、2年以上の長期失業者、高齢失業者、ひとり親、障害者、失業者の配偶者という分類である。最初に着手され、最も予算配分が大きかったのが若年失業者であった。18歳から24歳までの若年失業者は、6ヶ月以上失業すると「若年失業者向けのニュー・ディール」プログラムに参加を義務づけられる。プログラムの第一段階である当初4ヶ月のゲートウェイ期間ではアドバイザーとの面談と求職のためのサービスが提供される。その後就職できなかった場合には、政府が用意する4つのコースに参加することになる。すなわち補助金付き雇用、ボランティア団体での訓練を含む勤労体験、環境特別編成部隊での訓練を含む勤労体験、全日制の教育・訓練であった。全日制の教育・訓練だけでなく、雇用や勤労体験を選択した場合にも、週1日は参加者に訓練活動の機会が用意されていたことを見落としてはならない。これは、ブレア政権が就職活動期間、すなわち福祉の受給期間をスキル向上・再訓練の期間として捉えており、人的資本の養成を重視していた証であるからだ。この雇用や訓練期間を経て就職できなかった場合にも、さらに就職のためにフォロースルー期間が設けられていた。

失業者の就労に加えて、ブレア政権は、これまで経済非活動者として就労を求められてこなかった国民の労働力化も推し進めようとした。彼らは、具体的にはひとり親や障害者、失業者の配偶者である。しかし、若年向けのニュー・ディール対象者が強制的に参加を要請されたのに対し、これらのプログラムへの参加は任意であった。ひとり親は女性である場合が多く、育児の必要なひとり親は比較的優遇されてきた。アメリカでは未婚の母が有給雇用に就くことは当然視されてきたが、イギリスでは就労を要請されてこなかった¹⁰⁾。しかし、シングル・マザー

9) 1980年代後半には、アメリカ企業などに加え、日本企業による対英直接投資が進められ、1990年代初頭には他のアジア企業による投資が進められた(桜井2002, 48-49)。しかも、工場の立地は新興工業地帯であり、従来のイギリス企業とは異なる労使慣行が採られた(Towers 1989, 183-184)。

の享受できる給付は最低限の補足給付だけであり、貧困に陥りやすいという問題があった (Johnson 2001, 66)。ひとり親は、最後の子供が就学すると、地域の職業センターから参加を促されることになる。ここでも就労に向けた面談が重視される。参加者は就職、スキル開発、育児支援についてのアドバイスを受けることができる。就労率を高めることは、歴代政府にとって重要な課題であった。既に述べたように、ベバリッジも労働可能な国民は就労することを前提に福祉国家の設計図を描いた。しかし、1980年代以降になると経済構造が変化し、それとともない失業者の形態・特徴もまた変化した。これらの低所得層の生活水準を底上げし、福祉依存から離脱し、労働市場で職を得、自らの力で生きていくことを可能にする制度をニュー・レイバーは目指した。

2000年以降、失業者の配偶者（既婚・パートナー）かつ育児義務を有しない者を対象としたニュー・ディールが開始された。当初、18歳から24歳までを対象としており、任意であるが対象者に失業者としての登録、就業に向けたプログラムへの参加を求めた。若年者向けのニュー・ディール同様に面談を重視しているところに特徴がある。配偶者向けのニュー・ディールを策定した政府の目的は、これまでの給付金システムの基底に据えられていた「配偶者の従属 spouse dependency」を終焉させることにあった (Finn 2001, 79)。つまり、ベバリッジが想定した家族像からの脱却であった。

こうしたニュー・レイバーによる新しいプログラムはどのように評価されるべきであろう

か。ニュー・ディールでは、明確に福祉の受給と就労が結びつけられた。これは福祉・社会保障の受給期間に就労のための面談や技能訓練を政府が自ら提供することを意味する (Finn 2001, 79)。保守党は財政支出の抑制を前面に掲げ、財政制約のもとで就労能力・スキル水準の改善を企図した。しかし、ブレア政権ではイギリス経済の変化に対する洞察を基礎に、例えばひとり親に対する支援や配偶者への制度の確立にみられるように、就労可能な国民に働くインセンティブを与えようとした。

最後に、このニュー・ディールを開始するための財源をどのように確保したかという問題に言及する必要がある。サッチャー政権以降、社会保障政策は財政規律を優先する政府の経済政策に大きく制限されるようになった。これはブレア政権でも継承されており、大規模な支出拡大は許されることではない。政府はマニフェストにおいてこのプログラムが民営化された公益サービスに対する「1回限りの課税 (wind fall tax)」によって賄われることを示した (船場 1998, 136)。この資金の配分はその70%を若年失業者向けに振り向けられており、長期失業者、障害者やひとり親が続く (Finn 2001, 78)。このように考えると、サッチャー・メジャー政権の推し進めた福祉の選別主義化をブレア政権は、国民の就労可能性を高めるため積極的に活用したといえよう。

(4) ブレア政権の達成と限界

ブレア政権は、保守党の政策枠組を基本的に継承し、その上で自らの政策思想に基づいた制度を形成した。政府の新しい社会保障・福祉政策の基本的な目標には、サッチャー・メジャー政権による改革の結果生じた社会的排除を是正するため、失業者に加えて経済活動から遠ざ

10) 既婚女性の多くが就労しているアメリカとは異なり、イギリスでは未婚女性に就労要件を課すことは、児童の利益に反するという理由で社会的に認められてこなかった (新井 2005, 127-128)。

かっていた国民（経済非活動者）を就労させ、賃金労働で自活できるようにすることであった。この政策は一種の積極的労働市場政策として捉えることができ、ひとり親、障害者、長期失業者を含めた総合的で包括的な政策であった（Theodore 2007, 928）。サッチャー政権も新しい福祉国家・制度の構築を志向したが、市場原理を信奉するサッチャリズムでは市場で国民や経済主体が自らの意志によって競争を行い、勝ち残ることこそが重要であった。そこには国家による支援・援助は基本的に必要とされない。しかし、ブレア政権にとって、知識・スキルのない労働者は競争開始時点で不利な状況にあるため、その能力を社会のなかで開発することが重要と捉えた。したがって、労働や訓練への参加を強制しつつも、国民を鼓舞するようなニュー・ディール政策が生まれてきたのだ。

しかし、このニュー・ディールはサプライサイドの改善を企図した政策であったが、その成果は限定的にならざるを得なかった。1990年代の就労促進のプログラムは国民の「働く意志」を前提としており、働く意志を持たない国民は結果的に排除されるからである。ブレア政権の改革はサプライサイドの改善を実現したが、ディマンドサイドの改善なくして十分な労働市場の改善が果たせないという現実があった。

ニュー・ディール計画は、意欲ある国民を支援するという「内発的な動機づけを暗黙の前提」（居神 2007, 46）にしていた。とりわけ若年層への技能訓練を実施することは、従来の学校教育で十分な成果を挙げることができず「社会的に排除」されてきた国民を再び経済社会に組み入れることであった。この社会的包摂の問題は、ニュー・レイバーの思想からのみならず、中産階級の支持を得るといった政治的現実からも生まれていた。しかし、「就労・教育・訓練のい

ずれにも従事していない者（NEET）」の問題は、ニュー・レイバー政策の限界の一端を示している。というのは、NEETは教育、就労および訓練への参加を政府が強制する「政策意志に対する拒否」（居神 2007, 53）と考えることができるからである。また生産中心から消費中心の経済社会への変化は、労働形態の多様化をもたらした。同時に、この変化は国民間の所得の不平等化を促進し、二極化された国民のうち低所得層では貧困と消費社会における「価値剥奪」（居神 2007, 54）ということを強いられるようになったのである¹¹⁾。

また、セオドアが問題視しているように、確かに、ニュー・レイバーのプログラムは国民の不断のスキルを向上させ就労可能性を改善し、その結果、不平等と社会的排除を是正しようとした（Theodore 2007, 937）。しかし、このようなサプライサイドの改善だけでは経済振興の地域的な偏りおよび需要不足という問題を改善できていない。とりわけ、旧工業地帯にあたる北部イングランド、ウェールズやスコットランドでは、構造的な失業が存在し、1980年代の脱工業化の結果、製造業の沈滞が消費支出を縮小し、地域の他の産業にも影響するという負の連鎖がみられるからである（Theodore 2007, 932）。このように、ブレア政権はサプライサイドの改革に踏み出したが、依然として未解決の問題も残すことになった。

11) 生産社会から消費社会への転換は、メジャー政権の政策にも強く表れていた。メジャー政権は『市民憲章』において、市民・国民を公共サービスの消費者として捉え、公共サービスの質的向上を試みた。このことから、1990年代には生産者よりも消費者の利害を重視する政策が打ち出されたことがわかる（Cabinet Office 1991）。

3. サッチャー・メジャー政権の社会保障改革

本節では、戦後の社会保障制度を批判して登場したサッチャー・メジャー政権の社会保障政策を検討する。1980年代以降、社会保障費は保守党政権にとって二つの理由から抑制・削減されることになった。ひとつは、サッチャー政権以降の経済運営ではインフレ抑制が基調となり、その原因とみなされた財政支出の削減が政策課題となったからである。もうひとつは、ニュー・ライトと呼ばれたサッチャー派が「富の創造」を重視したためであった。というのは、社会が発展するためには「富の創造」が第一に必要であり、富が生み出されない限り再配分も福祉の維持も不可能だからである。そのためには個々人が勤勉・勤労であることが前提となる。ニュー・ライトは、戦後の福祉国家は福祉依存を生み出してしまった、と批判した。脱福祉就労のため、社会保障の支給額抑制のみならず、就労を福祉受給の条件とするワークフェアを基礎とする社会保障改革が実施された。メジャー政権でも、この求職・就労を条件づけるワークフェアは強化された。これらの改革は、言い換えると、戦後の普遍的な制度から選別的な制度への変更ということができる。まずは、戦後の社会保障制度を整理することから議論を始める。

(1) 戦後の社会保障制度

戦後一貫して拡張されてきた社会保障・福祉制度は、1970年代になると批判にさらされるようになった。というのは、寛大で普遍的な福祉制度は「就労なき福祉」といった福祉依存を生み出すことになったからであった。経済の変化、とりわけ脱工業化やグローバル化は草創期の福

祉国家が想定してきたリスク構造を変化させた¹²⁾。イギリスでは、『ベバリッジ報告』の示した社会の五大悪、なかでも「窮乏」の根絶のため、1940年代に社会保障制度が創設された。このような福祉制度は「条件型福祉」という形をとった。つまり、「あるリスク構造を所与として社会保険制度などで受給資格を設定し、想定されたりリスクが顕在化した場合に給付を行う、併せて所得調査付きの社会扶助によるセーフティーネットを張る」(宮本 2004, 216) 制度であった。

戦後のイギリス社会保障制度では、その基幹として社会保険方式の国民保険が据えられた。国民保険は基本的に国民が拠出する保険料によって賄われ、受給条件を満たす国民に所得保障を施すものであった。すなわちそれまでの労働の実績に受給条件を負っていた (McKay 1998, 117)。国民保険は老齢、失業および障害といったリスクに備える制度であり、包括的で普遍的であった¹³⁾。しかし、他方で国民保険の給付は必ずしも寛大な給付額ではなかった。というのは、国民保険は均一拠出、均一給付を原則とし、ナショナルミニマムを保障するための制度として位置づけられたからである。当然、最低限度以上の保障は、民間の保険によって担われるべきであった。しかし、社会保険制度は、拠出条件が課されるため、例えばシングル・マザーといった条件を満たせない低所得層を排除

12) 宮本 (2004) では、リスク構造の変化として局在化と偏在化が指摘されている (宮本 2004, 216-217)。例えば、競争セクター労使は次第に社会保険のコスト負担を重荷と感じ始め、不安定就業層や受給者団体との潜在的対立が強まっている。他方で、労働者の生涯にわたる安定した就労もまた次第に困難になってきている。

13) 多くの国では社会保険は対象ごとに区分されているが、イギリスの国民保険はリスクを総てカバーしており、また労働者も自営業者も単一の制度で保障を受ける点が特徴であった (小川 2005, 197)。

してしまうことになる。また国民の「ニーズ」に関する政府の考え方に強い影響を受ける制度であった (McKay 1998, 117)。

国民保険を補完する制度として社会扶助方式である公的扶助 (所得補助など) や社会手当 (児童給付, 住宅給付など) が整備された。公的扶助は租税を財源とし, 資力調査 (means-test) を経て支給される低所得層を対象とした給付金である。しかし, この資力調査は「恥辱感」をともなうために国民から嫌われていた。ベバリッジが国民保険を制度の中心として据えたのは, 社会保障給付を保険料拠出の義務にともなう権利として規定することによって, 受給者の恥辱感を取り払うことができるからであった。公的扶助は, 所得維持のためのセーフティーネットとして作用するものの, 上述したようにその恥辱感のため低い補足率にとどまるという欠点もあった (McKay 1998, 118)。社会扶助は条件を満たす居住者に支給される扶助であるが, 政策当局に裁量の余地があり, 所得の平等化という点では十分な効果を持たなかった (McKay 1998, 119)。

ベバリッジは社会保障制度を支える国民を「ある程度勤勉で, 自立可能」な市民として想定していた (小峯 2006, 225)。このような拠出と給付が長期的に安定するためには, 完全雇用の達成が不可欠となる。なぜなら就労を高めることは福祉給付を減らすことにつながるからである。すなわち完全雇用それ自体が「貧困に取り組む最善の手段」 (Clarke 2002, 邦訳293) であった。かくして戦後イギリスの経済政策目標として完全雇用が掲げられ, その達成のためにケインズ主義の総需要管理政策が採用された。しかし, ベバリッジの描いた国民保険中心の制度はその初期から実現しなかった。多くの年金受給者が, 比較的給付額の低く抑えられた

基礎年金しか受給できず, 国民生活扶助を申請していた (Clarke 2002, 邦訳295)。つまり, 社会保障制度では十分な生活水準を保障することができなかったのである。このような問題を解決するため, 1960年代以降, 社会保障給付に所得比例制度が導入された。1966年に疾病給付・失業給付に所得に比例した補足の給付が導入され, 1978年には所得比例国家年金制度 (SERPS) が創設された。これらのスライド制度の導入は, 国民保険中心の制度から離れるのみならず, 定額給付の原則からも離れることになった (Clarke 2002, 邦訳296)。

1970年代後半以降, イギリスの経済政策では, 経済自由主義を掲げるニュー・ライトが影響力を持つようになった。後で詳しく検討するが, 1980年代の改革は福祉財政の切り詰めと福祉依存の根絶を目指した改革となった¹⁴⁾。ニュー・レイバーもこの改革を基本的に継承した。1980年代後半に労働党は大規模な政策見直しを実施した。アトリー政権以来, 労働党政府は福祉国家の整備を推進し, より普遍的な制度とすべく尽力してきた。1980年代になると, 市場を重視するサッチャリズムに対抗するために「代替的経済戦略 (Alternative Economic Strategy)」を打ち出し, 国家主導の経済計画によってイギリス経済を立て直そうとした (小笠原 1993, 147)¹⁵⁾。しかし, 国民から支持を得ることができず, 本格的見直しを余儀なくされることになった。

14) 例えば, 福祉サービスにおいては, 従来 of ニーズに基礎づけられたサービスから, 財政規律優先のサービス提供へと変わり, 同時に公的部門はサービスの直接的提供者から提供されたサービスの管理者として立場を変えた (Means & Smith 1998, 1)

15) 代替的経済戦略では, 広範な輸入規制と輸入割当, ECからの脱退, 主要企業の国有化が掲げられた。その意図はイギリス経済を「世界経済から切り離し, 富の再分配を行いながら国内経済を拡大」 (小笠原 1993, 147) することであった。

(2) 社会保障改革

1970年代のイギリス経済は深刻なスタグフレーションに見舞われた。インフレが深刻化する状況下での失業者の増加は、貧困問題の中心を再び高齢者から労働年齢層へと戻した（深井 2006, 193）。経済危機が深刻化するなか、労働党政権は国際通貨基金（IMF）に融資を申請し、サッチャー政権成立前に既に労働党政権は、ケインズ主義を明示的に放棄せざるを得なくなった（Keegan 1984, 88）。サッチャリズムの原型は1970年代後半には実行されたのである。しかし、1978年に起こった「不満の冬」の結果、労働党政府は労働組合の統治能力のなさを露呈してしまった。この結果、総選挙でサッチャー率いる保守党に政権を譲り渡すことになったのである。

サッチャー政権は経済政策として第一にインフレの鎮静化を掲げた。キース・ジョセフ（Keith Joseph）の政策分析・政策提言にみられるように、サッチャーを支持したニュー・ライトは過大な政府支出こそが深刻なインフレの要因であると断定した（Joseph 1976, 37-44）。この分析から導き出される政策はマネタリズムに基づく貨幣供給の安定化であり、緊縮財政であった。当然、社会保障費もその抑制対象である。サッチャー政府は社会保障の歳出抑制を給付額の削減と受給条件の厳格化という二通りの手段で達成しようとした。

政府は既存の制度の給付抑制から着手した。1980年に失業保険の所得比例を廃止し、次いで年金のスライド制も物価スライド制を残すのみにした。さらに、長期の給付である年金は基礎部分を残して、二階部分を民間の年金保険に移行させようとした。この年金の民間保険への移行促進は、サッチャー政府が進めた公共サービスの民営化の一端であると理解できる。つまり、

政府が管理する年金は基礎部分だけにとどめようというのである（小川 2005, 199）。これは、政府の経済への介入は極力控えられるべきであり、公共サービスも市場の競争にさらすことによって高い効率性が達成されるはずだとするサッチャリズムを反映した措置であった。また、これまで普遍的に給付されていた家賃補助にも資力調査を課し、受給資格を制限する選別主義的な方針が打ち出された（Johnson 2000, 65）。

社会保障の短期給付である失業給付でも大きな制度改正がなされた。イギリスの失業給付は国民保険の受給資格を持つ失業者には失業給付を、そして資格を満たさない失業者には所得補助を支給してきた。社会保障制度の主要な機能は、「無就労時の所得保障」（深井 2006, 205）であった。そして給付は保険料を拠出した国民の権利として認められてきた。しかし、1980年代に大量に発生した失業者は容易に就労へと結びつかず、失業期間が長期化する傾向があった。12か月の保険支給期間を過ぎた長期失業者は最低限度の所得保障である補足給付が用意されるのみである。サッチャー政府の改革がもたらした結果は、失業給付や補足給付にみられる社会保障費の拡大にとどまらず、長期化した失業者が就労に戻れず、経済的に十分でない補足給付の受給に追い込まれる状況であった。同時に、補足給付への移行は、本来社会保障制度の創設時に避けようとした資力調査を基礎とする制度への高い依存を生み出すことになった。

サッチャー政権は多くの給付を選別主義化した。例えば児童手当（Child Benefit）のような社会扶助は、国民から支持され、受給率も高く、運営も容易であったが、費用がかかり、税金によって支出されるため限定的な再配分効果を生むにとどまっていた（McKay 1998, 119）。そのため、1988年の社会保障改革では、児童家族手

当 (Family Credit) が導入された。これは児童手当を資力調査付きの給付に改編することができなかつたために新たに設定された手当であった。このような資力調査付きの給付には、給付の対象を特定の貧困層に限定し、費用を引き下げることが期待された (McKay 1998, 119)。しかし、貧困層や長期失業者の拡大のために、サッチャー政府が企図した所期の目標は十分に達成されたとは言い難い (小堀 2005, 79)。

次に、メジャー政権における社会保障政策を検討しよう。メジャー政権の社会保障政策は基本的にサッチャー政権の踏襲であった。メジャー政権において社会保障政策を担当したのはサッチャーライトであるリリー (Peter Lilly) であった。リリーは増加する傾向のある社会保障費の展望について大きな危機感を抱いていた。社会保障支出のうち長期給付となるのが年金であるが、高齢化の進展は、すぐに年金支給額の増加とつながるからであった。実際に1990年代になると高齢者の割合は16%まで増加していた。高齢化の進展にともなう社会保障費の展望は、単に受給者数の増加だけではなく、新規の年金受給者の年金は既存の受給者よりも高い給付水準であったために長期にわたる拡大が予想された。したがって、財政抑制を重要な政策課題として考えるサッチャーライトにとって看過できない問題であった。

労働年齢層への給付では、長期疾病者への給付である疾病給付 (Invalidity Benefit) が問題となった。というのは、リリーによると、イギリス国民の健康状態は改善されているにも関わらず、疾病給付の申請者数は増加していたからであった (Hill 1999, 171)。1994年の社会保障 (就労不能) 法 (the Social Security (Incapacity for Work) Act) が制定され、疾病給付に代えて就労不能給付 (Incapacity Benefit) が創設

された。新制度では申請者は給付金局 (Benefit Agency) の医師によって「客観的な調査」を受けることが義務付けられた。疾病給付受給者の増加には、最低限度の所得補助より寛大である疾病給付を申請せざるを得なくなった長期失業者の増加が背景にあった (Hill 1999, 171)。

このようなメジャー政権による給付抑制政策は、所得補助に頼らざるを得ない低所得層を増やすことになった。扶養児童がいる世帯、とりわけひとり親世帯は厳しい状況におかれた。ペバリッジの設計図にも示されたように、児童手当などの有子世帯への社会手当は社会保障制度の草創期から重要な位置を占めていた。というのは、「賃金が夫の労働にもっぱら基づいている限り、大家族は相対的に窮乏化する」(小峯 2006, 224)からであった。ひとり親については伝統的に最も幼い子供が16歳になるまでは就労の義務が課されなかったが、受給できる給付は所得補助だけであり貧困に陥りやすかった。ひとり親は、1980年代以降増加している。少子化の進行によって「子供がいる世帯」は減少しているなか、0-4歳の「扶養対象の子供がいる単親」世帯のみが傾向的に増加している (桜井 2002, 364)。

メジャー政権はこのようなひとり親の増加や、有子低所得世帯の貧困に対処するためにサッチャー政権が整備した選別主義的な扶助を拡大した。児童家族手当には「30時間クレジット」が導入され、30時間以上の労働に対して給付額の加算も制度化された。従来家族所得補給給付と比較して家族クレジットは寛大な給付額であったが、有子世帯のフルタイム就業時の純所得を引き上げる効果を持った (深井 2006, 205)。また、家族クレジットの受給を受給するひとり親の就労を促すため、1994年には週40ポンドの養育費が加算された (Hill 1999, 172)。

メジャー政権は、1996年に失業時の所得保障に新しい改革を実施した。それは求職者手当 (Job Seeker's Allowance) の導入である。求職者手当は失業者の働く意思とそれに向けた活動の意思表示を給付条件として求めた。従来の失業給付は「拋出制求職者手当」となり、国民保険の受給要件と求職者手当によって追加された就労要件を満たす場合、6ヶ月間受給可能となった。ここでいう就労要件とは、週40時間以上の就労が可能であること、積極的な求職活動の実施、および雇用事務官への求職者同意書の提出、であった (深井 2006, 205)。当然、この同意書の内容を履行しない場合、手当支給が停止される。また国民保険の受給資格を欠く場合、および6ヶ月以上の受給者には「資力調査制求職者手当」が受給可能となる。いずれの場合も、明確な就労・求職活動が社会保障の受給条件となった。

このように、メジャー政権の社会保障政策は、サッチャリズムの継承・強化を基礎とした制度の拡充であった。とりわけ失業者の所得保障には明確な求職活動を義務づけ、受給期間を半減させた。この制度変更は、失業給付の圧搾を目指したサッチャリズムからの影響が大きかった。そして、労働が可能かつ労働の意思を有する労働者にのみ給付金を支給する一方で、就労能力およびその意思を欠く国民は所得補助を受給するほかなくなり、一段と「選別主義」の傾向が強くなった。一方で、サッチャー政権以上に、扶養児童を有する低所得世帯の貧困には目配りがなされていた。家族クレジットを拡充することで福祉依存よりも就労を有利にし、また長時間の就労を促す制度設計がなされた。メジャー政権では、所得保障を目指した社会保障制度の基底にあるベバリッジの思想を超えて、国家が就労へと国民を駆り立てる仕組みを確立

した。就労インセンティブを高めるための制度は、ブレア政権においてさらに整備されることになる。保守党政権としてその先鞭をつけたという点で、メジャー政権の意味を見出すことができる。

(3) メジャー政権とワークフェア

次にサッチャー・メジャー政権のワークフェアを社会保障政策との関連で検討する。すでに述べたようにサッチャー政権はイギリス経済の苦境を脱出するために市場重視の政策をとったが、メジャー政権の初期の課題は保守党政権の政権維持とそのための党内融和であった (Selton 1998, 133)。したがって首相になったメジャーには、サッチャーライトにも保守党左派にも配慮した政権運営が要請された (Evans 1999, 139)。メジャーは自身の経験より、「階級なき社会」や「国民への機会平等」の実現を掲げ、そのために教育・訓練政策を重要な柱として位置づけた。それは教育・訓練で就労能力を高めることによって社会において能力を発揮し、富を得ることを可能になるからであった。実際に、市場による効率性追求を模索した結果、社会的格差が顕在化し、とりわけ高等教育と職業訓練への進路による収入格差は顕著となっていた (Dept. of Education & Science 1991; McIntosh 2003, 258)。

ワークフェアは、職業斡旋・職業訓練・就労プログラムへの参加によって特徴づけられる (阪野 2002, 159)。サッチャー政府のワークフェア政策はマクロ経済政策の結果生じた大規模な失業者数への対処、そして財政規律を達成するために必要な歳出抑制・削減という観点から練られており、失業者向けの職業訓練制度の拡充は副次的な地位にあった。1980年代には、若年失業者、長期失業者、自営業奨励といった

政策が打ち出された。若年者訓練対策としては、若年者訓練計画 (Youth Training Scheme) が開始された。YTSでは16-17歳の非就労・非就学者を対象としており、職業資格の取得を目的としていた。1988年社会保障法で、18歳以下の若年者は所得補助の対象から外された。この制度変更によって若年失業者は、事実上、訓練手当の支給と引き換えにYTSへの参加を義務づけられることになった (阪野 2002, 160)。長期失業者向けとしては、地域就労事業が開始された。これは地域社会に貢献する仕事を提供し、地域の実勢賃金を支払うという制度であった。1988年の雇用法によって失業者は雇用訓練プログラムへの参加を義務づけられ、これを拒否した場合には失業給付の受給資格を失うという形でワークフェアが次第に形成された (阪野 2002, 159-160)。

このように、サッチャー政権期にはすでに後のブレア政権が開始する福祉のニュー・ディールの原型が描かれていた。サッチャー政権が描いたモデルでは、「短期的な訓練のプログラムによって給付受給者の労働市場への早期参入を重視」する労働第一モデルと類型化できる (阪野 2002, 161)。これは、ブレア政権のニュー・ディールにも見られる傾向である。しかし、これらの政策の目的やその思想的背景を考慮すると、スウェーデンなどで展開された積極的労働政策とは異なる。というのは、北欧型の積極的労働市場政策は市民のライフチャンスの拡大とその能力を高める「社会的投資戦略」として展開されたが、他方でサッチャー政権の職業技能訓練政策は、インフレ抑制を重視し、完全雇用を放棄した結果生じた失業への事後的処理という性格が強いからである (阪野 2002, 162-163)。

他方、メジャー政権は、サッチャー政権の積

み残した課題を追求した。求職者手当・就労不能給付では、従来の権利としての受給という要素は低下し、その適用範囲と給付水準は低減された (McKay 1998, 124)。同時に、求職者手当に見られるように、政府は従来の無就労時の所得保障に就労といった義務の履行を求めるようになった。換言すると、メジャー政府は、国民に対するセーフティーネットを提供するだけでなく、明確に次の人生のステップに進む意思の明確を求めた。これは、国家や政府が間接的に役割を果たすメジャー政権の国家の役割の思想と合致する。しかし、ブレア政権が目指したような、国家が包括的パッケージを示して国民のスキル向上を支援する体制を築く段階までには至っていなかった。

4. おわりに

1980年代以降、イギリスの社会保障制度ではサッチャー、メジャーそしてブレアの各政権によってワークフェアを基礎とする改革が実施された。ワークフェアはアメリカに起源をもつ言葉で社会扶助受給の条件として就労を課す「労働力拘束モデル」から雇用能力の高度化を施す「人的資本開発モデル」まで多岐にわたる。イギリスでは福祉依存や財政支出の削減といった政策目標を達成するためサッチャー政府によってワークフェアが開始された。サッチャー政府のワークフェアは政府の政策思想に基づいていた。財政規律を優先し、「富の創造」に力点をおく政府にとって福祉依存は問題であり、失業者をまず就労させることが重要であった。したがってこのようなワークフェアは「労働力拘束モデル」に分類できる。政府は給付の受給条件となった職業技能訓練にも力を入れたが、これは大量に生み出された失業者の救済という側面

が強かった。つまり、積極的な労働市場政策とは異なる。また、職業技能訓練の実施も雇用主が中心となって運営される政府から独立した訓練企業委員会 (TEC) にゆだねられた (King 1997, 401)。

ブレア政権でも就労が重視された。政府は就労に向けた「ニュー・ディール」プログラムを開始し、失業期間を国民の技能向上期間として明確に定義しなおした。つまり、これらのプログラムに参加せずに給付金を受給はできず、サッチャー政府が開始したワークフェアを厳格に実施したと理解できる。経済政策でもインフレ抑制を基調とする政策を受け継ぎ、社会政策への財政支出はサッチャー・メジャー時代以上に緊縮的な姿勢をとった¹⁶⁾ (小堀 2005, 161)。しかし、経済構造の変化や労働市場から要請されるスキル内容の変化にもブレア政権は目を配っていた。情報技術革命のように不断の技術革新に対応するためには労働者もスキルの更新が不可欠である。そのような認識の下、失業をスキル向上の契機として訓練を積み労働市場へ向かうという一連のプログラムを策定した点がニュー・レイバーの特徴である。また、就労を魅力的にすることによって国民を就労へと駆り立てるため、最低賃金の設定や税控除の整備を打ち出した。ブレア政権はサッチャー政権と違って、人的資本形成にまで目を配り、積極的な政府が積極的な役割を果たそうとした。

メジャー政権はこのような政策展開でどのよ

うな役割を果たしたのであろうか。メジャー政権が政権に就いた1990年にはすでに社会的格差が問題となっていた。メジャー政権はサッチャリズムを強化し、福祉の受給をさらに厳格化した。失業給付の求職者手当への改編がその典型である。個々の国民に労働市場へ参加するために行動を厳格な制度設計によって求めたのである。他方、メジャー政権はサッチャリズムが個人の自発性に委ねようとした問題にも、明確な国家の役割を見いだした。求職者手当の制度化は、給付の権利にとまなう就労の義務を明確化し、個々人の就労に向けた努力を促した。そしてそこには失業という危機に社会が手を伸ばして助けるという思想が基底にあった。一方でペバリッジが描いた権利としての社会保障受給は正式に終焉することになった。他方で、選別主義的な給付へ移行せざるを得なくなったが、権利と義務を明確化することで、逆にこのことは社会・国家と個人との関係を再構築することになった。

このようにサッチャー政権以降のイギリス社会保障政策の展開を再考察すると、メジャー政権は単にサッチャー政権を継承したというのみならず、ブレア政権へとつながる一連の改革で欠くことのできない重要な位置を占めているように思われる。

参考文献

- Cabinet Office, 1991, *The Citizen's Charter: Rising Standard*, Cm 1599, London: HMSO.
- Cebulla, A. 2005, 'The Road to Britain's "New Deal"', Cebulla, A., Ashworth, K., Greenberg, D. & Walter, R., *Welfare-to-Work: New Labour and the US Experience*, Aldershot: Ashgate, 17-33.
- Clarke, P. 2004, *Hope and Glory: Britain 1900-2000*, second edition, London: Penguin Books (西沢保他訳 2004, 『イギリス現代史 1900-2000』名古屋大学出版会).

16) サッチャリズムのインフレ抑制が強調されるなか、トムリンソンの研究では、1990年代以降、経済が安定化するにつれて、従来ケインズ主義の時代に追求されサッチャリズムによって否定された高くて安定した水準の雇用 (すなわち完全雇用) が政策化されていることが指摘されている。つまりつまり、ケインズ主義の政策である総需要管理というよりは、経済政策の目標という点からみると、1960年代の経済政策・思想は依然として継続されているというものである (Tomlinson 2007, 435)。

- Department of Education & Science, 1991, *Education and Training for the 21st Century*, Cm 1536, London: HMSO.
- Evans, B. 1999, *Thatcherism and British Politics 1975-1997*, Basingstoke: Macmillan.
- Finn, D. 2001, 'Welfare to Work?: New Labour and the Unemployed', Savage, S. & Atkinson, R. (eds), *Public Policy under Blair*, Basingstoke: Macmillan.
- Hill, M. 1999, 'Rolling Back the (Welfare) State: Major Governments and Social Security Reform', Dorey, P. (ed.), *The Major Premiership: Politics and Policies under John Major*, Basingstoke: Macmillan.
- Howell, C. [2005] 2007, *Trade Unions and the State: the construction of industrial relations institutions in Britain, 1890-2000*, Princeton, NJ; Woodstock: Princeton University Press (first paperback printing in 2007).
- Johnson, P. 2001, 'New Labour: a Distinctive Vision of Welfare Policy?', White, S. (ed.), *New Labour: The Progressive Future?*, Basingstoke: Palgrave, 63-76.
- Joseph, K. 1976, *Stranded on the Middle Ground?: Reflections on circumstances and policies*, London: CPS.
- Keegan, W., 1984, *Mrs Thatcher's Economic Experiment*, London: Penguin Books.
- King, D. 1997, 'Employers, Training Policy, and the Tenacity of Voluntarism in Britain', *Twentieth Century British History*, 8(3), 383-411.
- McIntosh, S. 2003, 'Skills in the UK7', Dickens, R., Gregg, P. & Wadsworth, J. (eds), I, Basingstoke: Macmillan.
- McKay, A. 1998, 'Social Policy', Ellison, N. & Pierson, C., *The Developments in British Social Policy*, Basingstoke: Macmillan, 248-261.
- Pemberton, H. 2004, *Policy Learning and British Governance in the 1960s*, Basingstoke: Macmillan.
- Seldon, A. 1998, *Major: A Political Life*, London: Phoenix.
- Smith, J. G. 2001, *There is a Better Way: A New Economic Agenda*, London: Anthem Press.
- Theodore, N. 2007, 'New Labour at work: long-term unemployment and the geography of opportunity', *Cambridge Journal of Economics*, 31, 937-939.
- Tomlinson, J. 2007, 'Tale of the Death Exaggerated: How Keynesian Policies Survived in the 1970s', *Contemporary British History*, 21(4), 429-448.
- Towers, B. 1989, 'Running the Gauntlet: British Trade Unions under Thatcher, 1979-1988', *Industrial and Labour Relations Review*, 42(2), 163-188.
- 新井光吉, 2005『勤労福祉政策の国際展開—アメリカからイギリス, カナダへ—』九州大学出版会.
- 居神浩, 2007「規律訓練型社会のアポリア」埋橋孝文編『ワークフェア—包摂から排除へ?—』法律文化社, 46-64.
- 埋橋孝文, 2007「ワークフェアの国際的席卷—その論理と問題点—」埋橋孝文編『ワークフェア—排除から包摂へ?—』法律文化社, 15-45.
- 小笠原欣幸, 1993,『衰退国家の政治経済学』勤草書房.
- 小川晃一, 2005『サッチャー主義』木鐸社.
- 小堀眞裕, 2005『サッチャリズムとブレア政治—コンセンサスの変容, 規制国家の強まり, そして新しい左右軸』晃洋書房.
- 小峯敦, 2006「ベバリッジの福祉社会論—三部作の統合—」小峯敦編『福祉国家の経済思想—自由と統制の統合』ナカニシヤ出版, 222-251.
- 阪野智一, 2002「自由主義的福祉国家からの脱却?—イギリスにおける二つの福祉改革—」宮本太郎編『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房, 149-182.
- 桜井幸男, 2002,『現代イギリス経済と労働市場の変容—サッチャーからブレアへ—』青木書店.
- 関源太郎, 2004「『ニュー・レイバー』の経済思想」小柳公洋・岡村東洋光編『イギリス経済思想史』ナカニシヤ出版, 231-250.
- 平方裕久, 2007,「イギリス労働政策の展開—メジャー政権に委ねられた歴史的役割—」『経済論究』(九州大学大学院), 129, 115-131.
- 深井英喜, 2006「サッチャー・ブレアの挑戦—労働市場観とワークフェア政策—」小峯敦編『福祉国家の経済思想—自由と統制の統合』ナカニシヤ出版, 191-233.
- 宮本太郎, 2004「勤労・福祉・ワークフェア—福祉国家再編をめぐる新しい対立軸—」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会, 215-233.
- 森嶋道夫, 1988『サッチャー時代のイギリス—その政治, 経済, 教育—』岩波新書.