

「社会的排除」問題と「21世紀型完全雇用」構想

、——ブレア福祉国家改革の射程と限界——

深 井 英 喜

1 本稿の課題とブレア「21世紀型完全雇用」構想

福祉国家の再編の試みがさまざまになされているなかで、イギリスの T. ブレア率いる労働党政権による「第3の道」に基づく試みは、多くの人びとの関心を呼び日本でも研究が始まっている。しかし、日本における研究の多くは、ブレア政府の福祉国家改革に理念的影響を与えたとされている A. ギデンズの社会思想を研究対象としているものが多く、ブレア政府による福祉国家改革の実体を描いたものは少ない。本稿は、イギリスにおいて政策の計画書となる緑書および白書やその他の政府文書を材料にして、ブレアの福祉国家改革の射程、すなわちブレア政府はどのような問題に直面していて、その問題にどのような価値観で臨み、そしてどのような政策を描いているかを考察する。本稿では、ブレア政府の実績の評価は今後の課題として行っていない。

ブレアは、「全ての人びとに機会を opportunity for all」ないしは「全ての人びとに雇用機会を employment opportunity for all」を福祉国家改革のスローガンとして、その具体的体系を「21世紀型完全雇用 the modern definition of full employment for the 21st」と表現している。「21世紀型完全雇用」は、「就労に対して十分な報酬を保障し、そして就労を促すような枠組みのなかで、変化する環境に適応するのに十分な技能を人びとに与える」¹⁾と述べられている。つまり、「21世紀型完全雇用」を実現するために、ブレア政府が政府のなすべきこととして挙げているのは、就労に対して十分な報酬を保障する枠組み、就労を促進する枠組み、そして技能の提供の3点である。ブレア政府はこれを政策体系に

発展させて、①マクロ経済の安定性と成長 (macroeconomics stability and growth), ②柔軟で順応性に富んだ労働市場 (flexible and adaptable labour market), ③教育と訓練への投資 (investment in education and skills), ④給付型福祉から就労促進型福祉へ²⁾ (welfare to work), ⑤就労を魅力的にする政策 (making work pay) の5点を「政府責任」として挙げている。これらの5つの政府責任は、労働市場に関わる雇用政策と、社会保障制度や税制に関わる所得保障政策とに大別することができる。そこで、本稿はブレアの福祉国家改革を、雇用政策と所得保障政策に分けて、この2政策の連関のなかで検討する。

「21世紀型完全雇用」構想が示した、福祉国家を労働市場問題と所得問題との連関で捉える枠組みは、ベヴァリッジにすでに見られるもので新しいものではない³⁾。現在の福祉国家再編の議論では、年金や社会保険そして医療など特定の福祉制度のあり方ではなく、福祉国家の根幹である、「家族」「労働市場」「社会(国家)」の連関によって行われる現代資本主義における再生産構造のあり方が今一度問われている。本稿を通じて私たちは、ベヴァリッジが彼の社会保険制度を描くためにあらかじめ取り組んだ失業問題という、古くて新しい課題に直面していることを再確認するだろう。

2 「社会的排除」としての貧困問題と「第3の道」の平等概念

(1) 「社会的排除」としての貧困問題

ブレア政府は、「社会的排除 social exclusion」概念によって貧困問題を認識している。ブレア政府において「社会的排除」は、「折り重なった諸問題が、通常の仕事や社会的な生活、そして本来利用できる公的サービスから人びとや地域を事実上遮断している」⁴⁾ 状況と定義されている。つまり社会的排除とは、①諸問題が複合的に絡み合っている問題であり、②特定の個人もしくは集団が公的空間から遮断されることを貧困とする概念である。

ブレアの福祉国家改革において取り組むべき貧困の1つに挙げられているのは、世帯間で就労状況が2分化していることである。イギリスにおける労働年齢世帯⁵⁾の就労状況を見ると、労働年齢層の構成員が誰ひとり就労していない無就労

図表 労働年齢者世帯¹⁾における無就労世帯の推移²⁾。および失業率と経済的非活動の推移。

(UK)

	労働年齢世帯における無就労世帯の推移						失業率と経済的非活動の推移						
	無就労世帯				労働年齢構成員が複数就労している世帯		失業率 (ILO定義) (%)	経済的非活動者					
	(千世帯)		(%) ³⁾	全体				男性 (%) ⁶⁾	女性 (%) ⁶⁾				
		内長期無就労世帯数 ⁴⁾		(千世帯)	(%) ³⁾	(千人)				(%) ⁵⁾			
							内就労希望者数						
1981	(1,530)	—	(10.6)	(7,996)	(55.4)	8.6	7,631	—	23.7	9.6	39.1		
1985	(2,370)	—	(15.7)	(8,025)	(53.6)	11.2	—	—	—	—	—		
1990	(2,180)	—	(13.3)	(10,340)	(63.1)	6.9	6,931	—	19.8	11.7	28.7		
1996	(3,350)	3,444	2,129 (17.4)	18.9	(10,567)	9,686 (61.5)	53.2	8.3	7,790	2,340	21.8	15.4	28.9
1997		3,271	2,105	17.9		9,986	54.5	7.2	7,818	2,424	21.8	15.6	28.6
1998		3,237	2,108	17.5		10,227	55.3	6.3	7,929	2,437	22.0	16.1	28.5
1999		3,156	2,043	17.0		10,376	56.0	6.1	7,818	2,366	21.6	15.9	27.9
2000		3,066	2,028	16.4		10,693	57.3	5.6	7,744	2,364	21.3	15.7	27.5
2001		3,063	2,060	16.2		10,887	57.6	4.9	7,911	2,245	21.6	16.2	27.6

1) 労働年齢者世帯とは、少なくとも1人の労働年齢構成員をもつ世帯のこと。労働年齢については、文末脚注5を参照。

2) 図表内 () 表示は Gregg & Wadsworth [1999] , p 77, Table 5.1. からの借用であり、それ以外は政府統計からである。いずれも LFS の四半期春データを資料としているが、2つの出所の間に値のずれがある。参考のため96年は両方を併記した。少々見苦しいが、前保守党政権時代も含めての長期動向を見るためにそのままにした。

3) 全労働年齢者世帯に対する比率。

4) 2年以上無就労世帯状態にある世帯数。

5) 労働年齢人口に対する比率。労働年齢の定義については、文末脚注5を参照。

6) 労働年齢男性数(女性数)に対する比率。労働年齢の定義については、文末脚注5を参照。

資料) LFS; Labour Force Survey, Spring quarter.

出所) 無就労世帯関連は、ONS. [autumn 2000] [spring 2002] (<http://www.statistics.gov.uk>)および Gregg & Wadsworth [1999] より。「長期無就労世帯数」及び「経済的非活動者の内就労を希望している者」については、<http://www.poverty.org.uk> より。失業及び経済的非活動関連は、ONS(CSO) *Annual Abstract of Statistics* 各年度版より。

世帯と、逆に労働年齢層の構成員が複数就労している世帯の比率が増加し、一般的とされる稼ぎ手と家事労働従事者からなる世帯は30%に満たない（図表）。つまり、就労機会を豊富に持つ世帯と就労機会を全く持たない世帯とに、世帯間の就労機会が2分化している。就労機会の2分化の要因としてブレア政府は、単身者世帯の増加・長期失業の増加と恒常化・貧困地域を挙げている。

単身者世帯の増加は、高等教育への進学増加にもよるが、より重要なのは未婚の母親や離婚の増加によるひとり親世帯の増加である。ひとり親で無就労世帯の約90%が貧困状態（1996年現在）⁶⁾ にあり、ひとり親世帯の増加は、福祉関連費用の増加の主要因として無視できなくなっている。次に長期失業問題であるが、ブレアが直面している失業問題は失業率の数字に現れない失業問題、すなわち経済的非活動者⁷⁾が恒常化している問題である。失業率は景気の変動に合わせて推移しているが、経済的非活動者の比率は90年代に入り21%前後で恒常化している（図表）。特に男性の経済的非活動者が増加し、逆に女性は減少していて、世帯間の就労状況の2分化は、特定の世帯の男性労働者が職を失って無就労世帯に陥る一方で、既に職を得ている配偶者を持つ女性の就労が増加することによって生じていると推測できる⁸⁾。経済的非活動者がこのような推移を示すことについて、ブレア政府は貧困地域との結びつきで捉える。近年の急速な産業構造の転換が、従来型産業に依存していた地域の主要産業を衰退させ地域の貧困化を生み出し、そしてその結果失業した人びとが、低技能のために産業構造の転換に適応できないために、さらには地域の交通や職業斡旋サービスの不備が原因で、失業者が近年の好景気で創出されている雇用を利用できないために経済的非活動者が恒常化しているとブレア政府は考えている⁹⁾。

以上のように、ブレア政府は社会的排除の観点から、産業構造の転換・地域の社会インフラの不整備・個人の低技能といった諸問題が複合的に絡み合って、公的空間、特に労働市場に参加する機会を特定の地域および個人から奪われている状況を労働年齢層における貧困問題と考えている。特に個人レベルでは、「低技能→無就労→低所得（貧困）→低技能」の悪循環として貧困を捉えている。

(2)「第3の道」の「機会の平等」

ブレア政府は、以上のような社会的排除問題に対して、「第3の道」の社会政策思想で取り組もうとしている。ブレアは、エリザベス救貧法以来の福祉国家を3つの世代に分けて、現在(1997年)の福祉国家は選択の岐路にいとす¹⁰⁾。ブレアが直面している岐路とは、一方は給付制度を中心とした従来型福祉国家への回帰であり、もう一方はサッチャリズム¹¹⁾的福祉国家改革の推進である。この岐路に立ってブレアは前者でも後者でもない選択肢、すなわち第3の道を取ると謳っている。「第3の道」の福祉国家の機能は「機会の促進と潜在能力の発展」と表され、「第3の道」の福祉国家は「人びとに彼らの潜在能力を実現する機会を与える」¹²⁾と述べられている。つまり、「第3の道」の福祉国家の役割は、人びとが潜在能力を実現する機会を保障することであり、その価値の中心は「機会の平等」である。

ブレア政府は従来型福祉国家への批判点として、①社会保障経費の増大にも関わらず不平等と社会的排除が拡大している、②給付制度による負のインセンティブ効果を含めて就労に対する障壁を作り出している、そして③不正受給問題が真に救済を必要とするところに資源が行くのを阻害している、の3点を挙げている¹³⁾。このようにブレア政府は、富の分配・再分配を目的に給付制度の運用を中心的役割とする福祉政策は効果が低いと批判するだけでなく、2点目の批判では社会的排除の一因であるとさえ述べている。すなわち、ブレアの「機会の平等」は、旧労働党の福祉国家の理念であった「結果の平等」とは異なる。

一方ブレアは、サッチャリズムの福祉改革は社会的排除を生み出すと批判している。サッチャリズムは、市場を「選択の自由」と「自立的個人の自己決定」の唯一の機構とみなす市場原理主義に基づき、「選択の自由」と「自己決定」のための実体的諸条件、すなわち市場機能が保障されていなければそのような社会は幻想に過ぎないと見る。つまり、サッチャリズムの平等とは「選択の自由」と同義であり、サッチャリズムは「平等なスタートよりも開かれた道」を志向する¹⁴⁾。すでに見たように、ブレア政府の社会的排除概念は、人びとが公的空間から遮断されていることを問題にするのであり、「機会の平等」は人びとが公的空間に等

しく参加できるように国家が保障することを政策目標にしている。したがって、「機会の平等」はむしろ平等なスタートを重視している。

つまり、ブレアの「機会の平等」概念は、公的空間・労働市場に参加する実質的平等の言い換えであり、その特徴は、公的空間に参加する平等を実質的に保障するために、富の分配・再分配だけに着目するのではなく、一連の財やサービスの初期配分を重視するところにある¹⁵⁾。そしてまたブレアは、市場は社会的諸目的を満たし、社会正義を促進し、そして機会を生み出す手段であるとみなすが、同時に市場には市場の失敗があり社会的排除を生み出すと見ている¹⁶⁾。したがって、適切な舵取りによって市場機能を社会の諸目的に供させることがブレアの福祉国家の機能である。このようなブレアの福祉国家の機能は、「条件整備国家」と呼ばれる。節を改めて、条件整備国家の内容である「21世紀型完全雇用」構想の検討に移ろう。

3 「機会の平等」のための所得保障政策

(1) 「就労を魅力的にする」所得保障政策

ブレア福祉国家改革において示されている所得保障政策の主な内容は、所得税減税、国民保険拠出制度 (National Insurance Contributions; NICs) 改革、勤労世帯税控除制度 (Working Family Tax Credit; WFTC) の導入、そして全国最低賃金制度 (National Minimum Wage; NMW) の導入である。

ブレア政府の下で、所得税の最低税率が20%から10%に引き下げられ、またこの最低税率が適用される所得階層が拡張された。また NICs についても、被雇用者の保険料の拠出義務が生じる最低所得を、週給£64から所得税控除が適応される£80まで引き上げられた。このような所得税減税と NICs 改革は、低給与所得者層が直面する限界税率を軽減する。

さらにブレア政府は、週16時間以上就労している構成員がいる勤労世帯に対する社会保障制度として、それまでの公的扶助制度である家族クレジット (Family Credit; FC) を WFTC に置き換える。WFTC の特徴の第1は、税控除制度であって社会保障制度ではないことである。それまで公的扶助として支給されて

いた部分を税控除として給与所得との抱き合わせで支給することで、公的扶助を受給することにもなう恥辱感 (stigma) が取り除かれるとともに、人びとの労働インセンティブが改善されることを期待している。第2に、WFTCの打切り率は前身のFCよりも低く設定され、給与所得の上昇分をWFTCの打切り分が相殺しないように工夫されている。そして第3にWFTCは、「最低賃金 (minimum wage) の水準に関わり無く就労世帯の最低所得 (minimum income) を保障」¹⁷⁾ し、また計画されている給付水準においてもFCよりも寛大である。

以上から窺えるブレア政府による所得保障政策の特徴の1つは、低給与所得者層を優遇していることである。しかし、「働けるものには就労を、働けないものには福祉を」¹⁸⁾ のスローガンに基づいて、一方でブレア政府は必要な給付を拡張しているが、他方では前保守党政府の計画した給付削減策を継承している。ブレア政府は、前保守党政府の下で1996年に失業給付に置き換えられた求職者手当 (Jobseeker's Allowance; JSA) を継続していて、失業関連の所得保障制度については、就労要件の義務付けと給付期間の短縮という workfare 路線の強化を継承している。また、例えば、無就労者に支給される公的扶助である所得補助における世帯割増金のひとり親率の廃止など、前政権によってなされた給付廃止・削減の決定がブレア政府によって執行されている。ブレア政府による給付削減政策の特徴は、無就労にある人びとに対する所得保障を主に削減している点にある。

前述したようにブレア政府は、給付制度は支出の割には効果が無いだけではなく労働インセンティブを阻害すると従来の福祉制度の問題点を指摘する。そしてブレアによる所得保障政策の課題は、人びとの労働インセンティブを回復させることに置かれている¹⁹⁾。したがってブレアの所得保障政策は、サッチャリズムと同じ問題意識に基づいていると言える²⁰⁾。サッチャリズムとブレアの相違点は、所得保障政策によって人びとに与えられるインセンティブが逆を向いていることである。サッチャリズムは、福祉は「失業の畏」「貧困の畏」といった道徳的頹廢の原因であると考えて、給付を残余的なものに縮小して、福祉を利用することに懲罰的性格を加えた。ブレア政府の所得保障政策では、無就労状態にいるよりも低賃金であろうとも就労する方が優遇され、そしてWFTCの特徴に見たよう

に、一定水準に給与所得が達しない限りは、その優遇措置が継続されるように計画されている。ブレアの所得保障政策は、就労能力があるにも関わらず無就労である場合には懲罰的性格を有するが、低給与所得者は優遇する。つまり、「就労を魅力的にする」所得保障政策とは、就労を条件に世帯所得を保障することで就労を促すことを指している。

(2) 所得保障政策と労働市場—「柔軟性に富んだ労働市場」の構築に向けて—
ブレアによる所得保障政策が、就労している低所得者世帯を優遇する政策であることを述べてきたが、ブレアの所得保障政策は非正規労働者および低賃金労働者を保護するだけでなく、雇用創出のためにこれら周辺労働市場を積極的に拡大する意図を持つ。

例えば、NICs 改革は雇用者に向けても行われ、同じく拠出義務が生じる最低所得額を週給£80に引き上げられた。これらの雇用者向け NICs 改革は、雇用者にかかる NICs の管理負担を軽減し、労働者を雇用することによる付加給付を軽減して雇用を促進することが目的である。また、イギリスで初めて全国一律の全国最低賃金 (NMW) がブレア政府によって導入されたが、労働組合の力がこれまでになく低下している現在において導入された背景には、「最低賃金はフルタイム労働者になんら影響しないが、例えば育児と時間的に両立できる仕事を探す女性などのように、フレキシブルな雇用形態にある人びとにとっては重要な問題である」²¹⁾と述べられているように、周辺労働市場を活用するための条件整備の観点が含まれている。90年代のイギリス資本主義は、規制緩和によって数量的フレキシビリティを高めることで生産性を上昇させてきた²²⁾が、ブレアの所得保障政策もまた、労働市場における低賃金化・不安定雇用化を雇用拡大のために促進することを意図している。

もう一点、ブレア政府の所得保障制度で注目すべきは、労働市場を柔軟化する条件を考える上で、単に労働市場の規制緩和を図るだけではなく、ひとり親世帯の増加など多様化する家族形態の問題についての認識を深化させていることである。WFTC には育児控除 (Childcare Tax Credit; CTC) が設けられ、保育施

設の利用など育児費用を控除の対象にしている。イギリスではこれまで、育児費用は考慮されていなかったためこれは画期的なことである。ブレア政府は、世帯の貧困を子供の貧困と捉えていて、世帯の形態に関わり無く子供の貧困に取り組むことは、政府がなしえる最善の投資であると述べている²³⁾。このことは、ひとり親を福祉国家による道徳的頹廃の結果としたサッチャリズムと明確な一線を画すものである。ただし、ブレア政府の家族政策は同時に、先の NMW と同じく要扶養児童をもつ世帯の特に女性が労働市場に出やすくするための条件整備という一面を持つ。

ブレアの所得保障政策が、条件整備国家としての役割を担いつつ、労働市場における数量的フレキシビリティの拡大を図るものであることを述べてきた。これら所得保障政策は導入される最中でもあり、その評価は別に譲る。しかし、ブレアの所得保障政策が、労働市場に十分な雇用量が存在することを前提にしていることは指摘できる。ブレア政府は、就労能力のある無就労の人びとに対しては、給付削減と労働要件の強化という前保守党政府の路線を継承している。したがって、非自発的失業者は残余的な福祉制度に押し込められて、社会的排除の状態に陥ることになる。

4 「機会の平等」のための雇用政策

(1) 「マクロ経済の安定性と成長」と裁量的雇用政策

サッチャー政府においてマクロ経済政策は、均衡財政とインフレ抑制が政策課題の第1であった。このマクロ政策のマネタリズムへの転換は、従来型福祉国家の政策課題である完全雇用の放棄であり、サッチャー政府の反福祉国家的姿勢の表れであった²⁴⁾。ブレアは、「21世紀型完全雇用」が示すように、完全雇用を再度政治課題に挙げているが、マクロ経済政策においては基本的に前保守党政権を継承している。まず金融政策において、目標とされるインフレ率は政府が決定するが、インフレ目標を達成するための政策権限およびその責任は、イングランド銀行の金融政策委員会に委譲されていて、ブレアは前保守党政権よりも中央銀行の独立性を強めている。財政政策においても、ブレアは財政支出における「黄金

律」と政府借入における「持続可能なルール」を設けて、投資のためには政府借入を財源とする政府支出を認めるが、その借入幅にもGDP比40%までとする制限を加えている。また、1997年総選挙でブレアは、2年間は保守党政府が計画した歳出削減計画を踏襲することを公約し、これに基づいて給付の削減および打ち切りが行われた。

以上のように「21世紀型完全雇用」に言われる「マクロ経済の安定性と成長」は、財政政策においては基本的に均衡財政、そして金融政策においてはインフレ目標の達成のことである。つまり雇用政策の観点から述べれば、ブレアのマクロ政策は雇用量の確保を意図していない。ブレアのマクロ経済政策は、グローバル経済の下でイギリスに国際資本が活発に投資されて雇用が創出される条件を整備することが目的であり、投資リスクをなくすために安定したインフレ率を保つことを意図している²⁵⁾。

(2) 給付型福祉から就労促進型福祉へ ——welfare to work——

ブレアは雇用政策としてミクロ経済政策に力を入れていて、その具体的政策がニューディール政策(New Deal; ND)である。NDは、①ゲートウェイ、②オプション、③フォロースルー・プログラムの3段階からなる。ゲートウェイとフォロースルー・プログラムは内容が同じである。ND第1段階のゲートウェイは、雇用政策としては求職支援の性格を持つ。この段階で参加者個々人に「個人アドバイザー」が紹介され、個人アドバイザーは基本的に参加者が自立するまで支援を続ける。個人アドバイザーは、担当する参加者との面談を通して、参加者が就労する際に直面している障壁や参加者の潜在能力を特定して、参加者に可能な仕事を斡旋し、また参加者が利用できる福祉制度を提示する。さらに個人アドバイザーはカウンセリング機能も担い、社会生活に対する自信を喪失している参加者の精神的ケアを行う。そして、ゲートウェイの段階で職を得られなかった参加者はオプションの段階に進む。オプションでは、補助金付きの民間企業での就労・フルタイムの職業訓練および教育・ボランティア部門での就労・環境保護団体での活動の4つから選択ができる²⁶⁾。オプション段階に見られる雇用政策上の

性格は、雇用補助金政策と職業訓練・教育である。以上のように、NDは雇用政策として「求職活動支援」「雇用補助金政策」「職業訓練および教育」の性格を持ち、労働市場でのサプライサイド政策に重点を置いている。

このようなサプライサイド政策を重視するブレアの雇用政策は、前保守党政府によって行われた雇用政策における転換を引き継ぐものと言える。また、ブレア政府は、運営決定権が企業家主導である職業訓練・教育の運営機構をも引き継いでいる²⁷⁾。しかし、NDに見られるブレア福祉国家改革の条件整備国家としての特徴は、制度構築上の基本思想における転換にある。NDは先に触れたように参加者に個人アドバイザーを紹介し、参加者個人が抱えている問題に個別に対応する。ブレアは、人びとをカテゴリーに分けて給付を支給する従来型福祉国家は、個々人が就労に際して直面している障壁を特定しないため、本来適切な支援を行えば自立できる人をも福祉に依存させて、人びとの労働インセンティブを奪っていたと見ている。個人アドバイザー制度は、給付制度の運用を福祉と見るこれまでの文化から、就労を通じて人びとが自立するための支援を福祉と見る文化(「新しい文化」²⁸⁾)への転換、すなわち‘welfare to work’の骨格をなす部分であると言える。

以上に見てきたように、ブレアの雇用政策は労働力供給側の雇用確保力(employability)を維持・改善することに力を入れている。この意味で「21世紀型完全雇用」構想は、労働市場における量的フレキシビリティだけではなく質的フレキシビリティの向上をも意図していると言えよう²⁹⁾。ブレア政府は、自然失業率仮説(NAIRU)に基づいて失業を説明し³⁰⁾、失業問題の原因を低技能が原因で産業構造の転換に人びとが適応できないためであると考えている。そしてブレアの福祉国家改革は、社会的排除の個人レベルにおけるメカニズムである「失業→低所得→低技能→失業」の悪循環を断ち切るために「低技能」の解消を図り、「教育と訓練への投資」を挙げて雇用政策だけではなく教育改革をも重視する³¹⁾。

5 終わりに ——ブレア福祉国家改革の画期性と課題——

ブレア福祉国家改革における所得保障政策のあり方を提言したティラー・レポートには、「(一連の所得保障政策は)登録されている失業者以上に深刻な人びとに影響を与える。これら(所得保障政策)の試みは、経済的非活動者が登録失業者の段階を経て雇用に復帰していく過程で、発表される失業率を高めることになるだろう。一連の政策によって生じる外見上好ましくないこの統計的効果のために、政府がこれらの改革を思いとどまらないように私(ティラー)は切に願う」³²⁾と述べられている。このように、現在イギリスが直面しているのは長期失業問題・経済的非活動の恒常化の問題であり、言い換えると、市場の効率化の代償として失業を容認し、失業は経済成長によって吸収される一時的問題として半ば放置してきた前保守党政権の負の遺産そのものである。

ブレアの政策が失業率の低下という効果を現在示しているのは、個人アドバイザーによるところが大きいと考えられる。社会生活に対する自信を喪失した人びとの精神的ケアを担当し、また複雑な労働市場機構および福祉機構を利用するための助言を行う個人アドバイザーは、適切な支援があれば就労が可能な長期失業者や経済的非活動者に有効だろう。しかし、それは就労条件の整った人びとを労働市場に復帰させるには有効であろうが、社会的排除の解決にまで至るかは疑問が残る。たとえば、労働市場に参加しても底辺労働市場に留められるならば、実質的には貧困の問題は残るだろう。

労働市場のミスマッチを失業の原因とするサプライサイド重視の雇用政策は、雇用確保力の維持・改善のために労働者個人の技能・教育を重視する。しかし、知的集約的産業が要となるポスト工業化社会において、雇用確保力を維持・発展するために基礎教育では不十分である。NDを評価する意見も、NDの教育効果よりも、むしろ体験就労プログラム通して就職のための人的ネットワークが形成されることを重視している。雇用確保力を維持するためには中長期の高度専門教育が必要であり、貧困が次世代に連鎖する状況を教育によって断ち切るには、「結果の平等」は依然軽視できない問題であると指摘されている³³⁾。

「21世紀型完全雇用」構想にはもう一つ重要な論点がある。本稿に見たようにブレアの所得保障政策は、労働市場に十分な雇用量が存在することを前提にしている。しかし、ブレアが構想する完全雇用は、雇用量の確保を意味するものではない。「21世紀型完全雇用」構想において雇用量の決定は民間部門の投資に委ねられ、国家の役割は投資促進のためにインフレ率を安定させることにある。失業をNAIRUによって認識する「21世紀型完全雇用」構想においては、非自発的失業の存在は理論的には無視される。しかし、現実の非自発的失業者は、「就労を魅力的にする」所得保障政策の下で残余的な福祉制度に閉じ込められて、社会的排除の状態に陥る可能性がある。

就労を通して人びとの自立を支援することが福祉国家の役割であるとして、「新しい文化」への転換を唱えるブレアの福祉国家改革は、「機会の平等」の価値の下に、個人に応じた支援を行うための制度工夫や、世帯問題についての認識の深化など画期的な要素を多くもっている。しかし、70年代になされた福祉国家の危機の議論における論点の1つは、福祉国家が雇用を確保できなくなったことにあったが、「21世紀型完全雇用」構想もまた、雇用が不確実であるという福祉国家が直面する根本問題を乗り越えられていない。

1) HM Treasury. [1997], p.37.

2) ‘welfare to work’は「働くための福祉」と訳されることがある。しかしブレア政府の文書のなかでは、‘help move people from welfare to work, ...’ (*Ibid.*, p. 35.)の文脈で用いられている。したがって直訳するなら「福祉から就労へ」であるが、本稿後段で述べる「新しい文化」においてブレア政府が含意しているところを踏まえて、「給付型福祉から就労促進型福祉へ」と訳したい。

3) ベヴァリッジについては拙稿[2002]で詳しく述べた。

4) DSS. [1998-a], p.63.「社会的排除」について本稿では、本稿の関心に沿ってブレア政府による概念規定のみを用いている。Lister. [1998], 榎原[2002-a, b]を参照。

5) 労働年齢世帯とは、世帯構成員に少なくとも1人以上の労働年齢層の人を含む世帯である。労働年齢とは、男性16-64歳、女性16-59歳である。

6) Gregg and Wadsworth. (eds) [1999], p.80, Table 5.3. 参照。

- 7) 経済的非活動者とは、労働年齢者で就業者でも就業希望者でもない者を指す。したがって、ここには学生や主婦そして年金生活者も含められる。しかし、近年イギリスでは就労意思の喪失によって経済的非活動者となる長期失業者が多く問題となっている(図表を参照)。
- 8) HM Treasury. [1997], pp.22-24. and DWP. [2001], pp.7-8. 現代イギリスにおける労働市場の変化と経済的非活動の動向については、伊藤 [2002] が詳しい。
- 9) HM Treasury. [1997], pp.19-25. 産業構造の転換についてブレア政府が具体的に念頭に置いているのは、経済のグローバル化と IT 革命である。
- 10) DSS. [1998-a], pp.17-21.
- 11) サッチャーの政策理念と実際の政策は区別する必要がある。サッチャリズムとは、自立自助を強調する市場原理主義とバタナリズムを強調する権威主義的保守主義とによって作り出されたイデオロギー、そしてそれに基づく政策プログラムを指す。
- 12) DSS. [1998-a], p.20.
- 13) *Ibid.*, p.9.
- 14) 毛利 [2001-a] 59頁および Powell, M. 'Introduction', in Powell. (ed.) [1999], p.18.
- 15) 榎原 [2002-b] 25頁。
- 16) Blair. [1998] 訳書124頁。またブレアの「第3の道」を経済理論から読み解いたものとして、Arestis and Sawyer, 'Economics of the 'Third Way': introduction', in Arestis and Sawyer. (eds.) [2001].
- 17) HM Treasury. [1998-b], p.3.
- 18) 例えば、DSS. & DfEE. [1998] および DSS. [1998-c] を参照。
- 19) 所得保障改革を提言した特別委員会は、97年労働党のマニフェストの「労働インセンティブを回復し、貧困と福祉依存を減らすために…税制と給付制度を結びつけるように試みる」という公約に基づいて設置された (HM Treasury. [1998-a], p. 5)。
- 20) サッチャリズムによる福祉国家批判については、毛利 [1990], Pierson. [1998] を参照。
- 21) HM Treasury. [1998-a], p.12.
- 22) 80年代以降におけるイギリス経済については櫻井 [2002] を参照。
- 23) DSS. [1998-a], p.57.
- 24) 毛利 [1990] 295頁。
- 25) ブレア政府のマクロ政策については、<http://www.hm-treasury.gov.uk/> および関 [2001], また Arestis and Sawyer, 'Economics of the British New Labour; an Assessment', in Arestis & Sawyer. (eds.), op. cit. を参照。ちなみに「黄金

- 律」に従うと、社会保障の現金給付も経常支出に分類されて、このための政府借入は許されない。
- 26) ただし、ボランティア分門での就労および環境保護団体での活動は、若年失業者向け ND だけの選択肢である。ND については、<http://www.newdeal.gov.uk/> を参照。
- 27) イギリスの雇用政策および職業訓練・教育機構については、駒村 [1999] 武川・塩野谷編所収および毛利編著 [1999] 第1章を参照。
- 28) 「新しい文化」とは、①福祉政策において労働を第1に置くこと、②福祉の利用者をカテゴリー別に扱うのではなく個人として扱うことである (DSS. & DfEE. [1998], p.3)。
- 29) Cressey, P. 'Employment, training and employee relations', in Powell. (ed.), *op. cit.*, p.181.
- 30) HM Treasury. [1997], pp.7-8.
- 31) ブレアの教育改革については本稿では詳しく立ち入れなかった。例えば, Muschamp, Jamieson and Lauder, 'Education education education', in Powell. (ed.), *op. cit.* を参照。
- 32) HM Treasury. [1998-a], p.7.
- 33) 藤森 [2000] 57頁および藤森 [2002] 214-216頁。

引用文献

- Arestis, A. and Sawyer, M. (eds.) [2001], *The Economics of the Third Way*, Edward Elgar.
- Blair, T. [1998], *The Third Way: New Politics for the New Century*, The Fabian Society. (高嶋正晴他訳 [2000] 「第三の道——新世紀のための新しい政治——」『立命館産業社会論集』第35巻第4号)
- DSS; Department for Social Security. [1998-a], *New Ambitions for Our Country: A NEW CONTRACT FOR WELFARE*, Cm 3805, The Stationery Office.
- _____ [1998-b], *A New Contract for Welfare: Principles Into Practice*, Cm 4101, The Stationery Office.
- DSS. and DfEE; Department for Education and Employment. [1998], *A New Contract for Welfare: The Gateway to Work*, Cm 4102, The Stationery Office.
- DSS. [2000], *The Changing Welfare State: Social Security Spending*, UK.
- DWP; Department for Work and Pensions. [2001], *The Changing Welfare State: employment opportunity for all*, UK.
- _____ [2002], *Households Below Average Income 1994/95-2000/01*, UK.

- Ellison, N. and Pierson, C. [1998] *Developments in British Social Policy*, palgrave.
- Esping-Anderson, G. [1999], *Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford University Press. (渡辺雅男・渡辺景子訳 [2000]『ポスト工業経済の社会的基礎』桜井書店)
- Gregg, P. and Wadsworth, J. (eds.) [1999], *The State of Working Britain*, Manchester University Press.
- HM Treasury. [1997], *THE MODERNISATION OF BRITISH'S TAX AND BENEFIT SYSTEM: Number One. Employment Opportunity in a Changing Labour Market*, UK.
- _____ [1998-a], *THE MODERNISATION OF BRITISH'S TAX AND BENEFIT SYSTEM: Number Two. Working incentives: A Report by Martin Taylor*, UK.
- _____ [1998-b], *THE MODERNISATION OF BRITISH'S TAX AND BENEFIT SYSTEM: Number Three. Working incentives: The Working Family Tax Credit and Work incentives*, UK.
- Labour Party. [1997], *1997 Manifesto*, London.
- Lister, R. [1998], 'From equality to social inclusion: New Labour and the welfare state', *Critical Social Policy*, 55.
- Meadows, P. [1998], 'The Working Families Tax Credit', *National Institute Economic Review*, No.166.
- ONS; The Office for National Statistics (CSO). [1993, 1999, 2002], *Annual Abstract of Statistics*, The Stationery Office.
- _____ [Autumn 2000], *Labour Force Survey; household data*, National Statistics.
- _____ [Spring 2002], *Work and Worklessness among households*, National Statistics.
- Pierson, C. [1998], *Beyond the Welfare State? 2nd*, Polity Press. (初版: 田中浩・神谷直樹訳 [1996]『曲がり角にきた福祉国家』未来社)
- Powell, M. (ed) [1999], *New Labour, New Welfare State?*, The Policy Press: University of Bristol.
- 伊藤大一 [2002]「イギリス労働市場における経済非活動者の動向」『立命館経済学』第51号第3号
- 岡田章宏 [2002]「ブレア労働党政権の「第三の道」」『ポリティーク 04』旬報社
- 樫原朗 [Winter 1998]「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』No.125.

- _____ [2002-a, b] 「イギリスの福祉の第三の道と社会的排除 (上) (下)」『週刊社会保障』No.2174, 2175.
- 角田修一 [2001] 「イギリスにおける福祉国家および社会政策の動向と課題」『立命館経済学』第50巻1号
- 関源太郎 [2001] 「「ニュー・レイバー」の経済政策思想」九州大学院経済学研究院政策評価研究会『政策分析2001』九州大学出版会
- 櫻井幸男 [2002] 『現代イギリス経済と労働市場の変容』青木書店
- 武川正吾・塩野谷祐一編 [1999] 『先進諸国の社会保障①イギリス』東京大学出版会
- 深井英喜 [2002] 「イギリス福祉国家の再編過程」『法経論叢』(三重大学) 第19巻第2号
- 藤森克彦 [2000-a] 「英国のブレア労働党政権の「第三の道」と社会保障改革」『富士総研論集』IV号
- _____ [2000-b] 「貧困層の増大と「機会の平等」の確保に悩む英国」『時の法令』1609
- _____ [2002] 『構造改革ブレア流』TBS ブリタニカ
- 毛利健三 [1990] 『イギリス福祉国家の研究』東京大学出版会
- _____ 編著 [1999] 『現代イギリス社会政策史 1945～1990』ミネルヴァ書房
- _____ [2001-a] 「ネオリベラリズムと福祉国家」『土地制度史学』第171号
- _____ [2001-b] 「福祉国家と市民社会——アマルティア・センと「第三の道」の批判——」『聖学院大学総合研究所紀要』20号

[2003年7月4日受稿
2003年7月14日レフェリーの審査をへて掲載決定]

(一橋大学大学院博士課程)