

英国の福祉改革の概観：「Welfare to work」を中心として

OYAMA, Hiroshi / 大山, 博

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

560

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

21

(発行年 / Year)

2005-07-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00007402>

英国の福祉改革の概観

— 「Welfare to work」を中心として

大山 博

はじめに

- 1 ブレア政権の政策の理論的根拠—サッチャーリズムと古典的社会民主主義の比較を通じて
- 2 ブレア政権のサッチャーリズムの継続性と非継続性
- 3 ブレア政権の福祉改革の特徴
- 4 むすびにかえて—ブレア政権の福祉改革の到達点：Welfare to workの政策を中心として

はじめに

1997年、ブレア労働党政権が発足し、今年2期目を終えることになる。ブレア首相はギデンズの説く「第3の道」を政策の基調として「社会的公正と経済的繁栄の両立」を掲げて改革を進めてきた。この改革は新労働党といわれ、かつて労働党政権時代に福祉国家を建設した社会民主主義（これを旧社会民主主義とか旧労働党といわれている）に立脚するのでもなく、新自由主義に基づく「小さな政府」を推進してきた保守党のサッチャー・メージャー政権（これをサッチャーリズムといわれる）の政策に立脚するのでもなく、その中道の「第3の道」といわれた。しかしながら、サッチャー政権の改革の多くを継続していることから、“サッチャーの愛息子”とか、「ブレアリズム」と呼ばれるような一貫した哲学がなく、単なる現実路線的な中道ではないのかといった批判も一部ではあがっているほどである。

そこで、ブレア政権の2期目が終わる時点で、サッチャー・メージャー政権の政策の何をどのよう継続したのか、ブレア政権の第3の道に基づく独自の政策は何であったのか、この8年間の福祉改革を通じて、その到達点について、本特集において検証してみることにする。

日本でもこの間、ブレア政権の改革については数多く著書、論文等で発表されているが、新しい資料を用いて、その到達点を評価したものは案外少ないのではないかと思われる。

本特集の各執筆者は、榊原毅が2002年6月から滞英、伊藤善典が2002年8月から滞英（いずれも2005年7月帰国予定）、中島恵理が1999年7月から2001年6月まで滞英し、現地で調査、資料を収集している。筆者も2004年4月から9月まで滞英し、資料収集を行なった。

こうした滞英経験や現地での資料収集したものを基にしてブレア政権の改革を現時点でまとめておくのは有意義であると思われる。

ただ、8年間のブレア政権の改革は広範囲であるため、その特徴的な改革が行なわれている所得保障制度の改革、NHSの改革と医療・福祉の官民関係、さらに、EU諸国で取り組まれ、英国でも活発に展開されているソーシャル・インクルージョンを図るためのソーシャルエコノミーの施策に焦点をおいて取り上げることにする。

こうした構成によって展開していくことにするが、政策には理論的な肉付けがあり、それを評価するためには、それをふまえておかなければならない。

ここでは、まずブレア政権の政策が右でも左でもない第3の道といわれているだけに、サッチャーリズム（新右派）と古典的社会民主主義（オールドレイバーといわれる旧左派）のそれぞれの理論の骨格と思われる事項を比較して、第3の道の特徴を整理しておきたい。そして、ブレア政権が、サッチャーリズムの多くを継続しているといわれているが、なぜ継続したのか、継続していない第3の道はどのような政策であるのかについて検討してみることにする。とくにこの点は、別稿で詳細に論じられるので、ごく基本的なことにとどめる。ただ、福祉改革の中でも中心的な改革といわれている「welfare to work」（とくにニューディール政策）については、それが新自由主義的なワークフェアなのかどうか評価が分かれており、別稿でも予定されていないために、ここでとりあげて検討してみることにしたい。

1 ブレア政権の政策の理論的根拠 —サッチャーリズムと古典的社会民主主義の比較を通じて

ブレア政権の改革は、どういう方向で何を目標としているのか、それを正当づける理論的な根拠はどこにあるのであろうか。この点について、第1表を基に検討しておこう。

第3の道の理論については、ギデンズをはじめ日本でもすでに数多く紹介されているので、本特集での改革の社会的文脈をとらえる範囲で整理しておくことにする。

第1表 新右派、中道左派、旧左派の政策の比較

サッチャーリズム, 新自由主義 (新右派)	ブレア政権の政策, 第3の道 (中道左派)	古典的社会民主主義 (旧左派)
①小さな政府	①市場, 市民社会が機能を発揮できるための条件整備型国家	①社会生活, 経済生活への広範な国家の関与 (大きな政府)
②反集団主義 (伝統的なナショナリズム) 自由を重視 ・機会の平等 ・選択の自由 (競争) ・経済成長 ・経済的効率 ・個人責任	②コスモポリタリズム, コミュニティを重視 平等を社会的包摂 (social inclusion), 不平等を社会的排除 (social exclusion) と定義 ・機会の平等 ・選択の自由 ・社会的公正と経済的繁栄の両立 ・権利と責任 ・コミュニティ (ステークホルダー・ソサイエティ) を重視した社会連帯	②集団主義 (collectivism), 平等を重視 ・結果の平等 ・社会的統合 ・経済的均衡 ・社会的公正 ・社会連帯

<p>③市場とのかかわり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市場原理主義 ・市場と擬似市場 (quasi-markets) を重視 ・民営化推進 <p>④福祉政策</p> <p>1) 反福祉国家 最小限度の公的手段による生存の保障 (セーフティネット)</p> <p>2) 選別主義を重視 (対象のしぼり込み targeting)</p> <p>3) 権利性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・消極的な権利 ・個人責任を重視 <p>4) サービスの提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福祉の多元化に対するマネジメント ・ボランティア団体の自助努力を原則とするが、残余的な財政保障を行なう (奨励) ・ボランティア団体には委託契約によって民間委託を行なう (契約文化) <p>5) 雇用政策との関係</p> <ul style="list-style-type: none"> ・労働市場の需給をバランスさせる ・ワークフェア ・最低賃金制廃止 	<p>③市場とのかかわり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新しい福祉の混合経済 ・市場の力を活用し、公民のパートナーシップによって相乗効果を発揮させる ・グローバル市場への介入 ・市場と擬似市場—敵視でもなく、過度の重視でもない <p>④福祉政策</p> <p>1) 社会投資国家 生計費の直接支給よりは人的資本への投資を重視、コミュニティの再生への投資を重視</p> <p>2) 福祉依存文化を生まないように targetingを行なう (選別主義)</p> <p>3) 権利性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・権利と責任の強調 ・シティズンシップ (市民権) の尊重 ・公共空間への参加の権利 ・仕事への権利 ・自助、共助への責任 <p>4) サービスの提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治体への分権化とボランティア団体等とのパートナーシップを重視 ・条件整備と社会投資の役割 ・ポジティブ・ウェルフェア ・資金ではなくリスクの共同管理、ベヴァレッジのネガティブなリスクを「不足を自主性に、病気を健康に、無知を生涯にわたる教育に、惨めを幸福に、怠惰をイニシアティブ」とポジティブに置き換える ・個人の自主性を尊重した政府と個人とが契約 <p>5) 雇用政策との関係</p> <ul style="list-style-type: none"> ・労働のための福祉 (welfare to work)、ニューディール政策 (教育・訓練重視) ・最低賃金制復活 	<p>③市場とのかかわり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市場の役割を限定した混合経済 ・国営中心で市場は周位的 <p>④福祉政策</p> <p>1) 福祉国家 個人および集団への絶対的・相対的な生活保障</p> <p>2) 普遍主義を重視、ベヴァレッジ型福祉政策</p> <p>3) 権利性</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人間の尊厳を重視 ・シティズンシップを強調 ・社会権の保障 <p>4) サービスの提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ・社会変化に対応した福祉政策のマネジメント (ボランティア団体等は軽視) ・ニーズに対応した財政的保障 ・社会権についての立法と保障 ・サービスの基盤整備と供給 <p>5) 雇用政策との関係</p> <ul style="list-style-type: none"> ・完全雇用 ・最低賃金制
---	---	--

備考：本表は拙稿「福祉国家研究の課題」、大山他編著『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房、2000年所収、および佐和隆光訳アンソニー・ギデンズ著『第3の道』、日本経済新聞社、1999年を基に、さらにその他の文献などを参考にして作成した。

(1) ブレア政権の方向性と目標

英国でのこれまでのおよそ20年間の福祉の変化をとらえ、説明するための用語として、グローバルイゼーション、ポストフォード主義、現代化 (modernization)、ポスト官僚組織、新パブリックマネジメント、福祉の混合経済、などがしばしば使われてきた。また、国家の性格の変化を見極める用語としては、契約国家、空洞 (hollow) 国家、条件整備 (enabling) 国家、夜警国家、評価する

(evaluative) 国家, 小さな国家, 福祉国家, 強い国家などが使われてきたといわれている⁽¹⁾。

これらの用語には, それぞれ理論的な根拠がある。

国家の方向性や性格については, プレア政権は, 社会生活, 経済生活への積極的な国家の関与を行なう福祉国家 (大きな政府), 国家の関与は最小限に (小さな政府) という, 旧左派, 新右派の路線をとらないで, 市場, 市民社会が機能をするための条件整備において関与するといった条件整備国家を目指すといったまさに第3の道の考え方を示している。

では, この条件整備国家の目標なり, 社会的価値は何であろうか。

プレア政権は, 新右派の自由の重視でもなく, 旧左派の平等の重視でもなく, 平等を社会的包摂 (social inclusion), 不平等を社会的排除 (social exclusion) と読み替える。

その社会的価値の内容をみると, 旧左派よりも機会の平等, 選択の自由といった新右派に近い。ただ, 新右派と異なるのは, 社会的公正と経済的繁栄の両立, 権利と責任といったように, 本来両立しがたい価値を組み合わせていることである。こうしたことからすると, 第3の道は, 新右派に近づきながらも旧左派とを組み合わせており, 本来的にプラグマティックな性格が強いともいえる⁽²⁾。

さらに, 新右派の個人責任, 旧左派の社会連帯と異なり, 社会的包摂に関連してインクルーシブなコミュニティの構築を重視しているのは第3の道の大きな特徴である。

この社会的包摂と社会的排除の概念は, プレア政権の政策においてかなり重要な位置づけがされているので, 詳しくは後述するが, また中島論文でも展開される場所であるがここではとくに, 文脈の関係で社会的包摂についてのみ, その意味をふまえておくことにする。

ギデンズによると, 社会的包摂とは, 「市民権の尊重を意味する。市民としての権利・義務, 政治的な権利・義務を尊重することである。またそれは, 機会を与えること, 公共空間に参加する権利を保障することを意味する。…… 労働が中心的な役割を果たす社会では, 仕事へのアクセスが, 機会を拡大する要因の一つに数えられる。また, 教育は必ずしも雇用の可能性を広げるわけではないにせよ, 機会を拡大する効果を間違いなく有している」としている⁽³⁾。

プレア政権は, 貧困の悪循環を断ち切るためには, シティズンシップ (市民権) を尊重し, 教育, 医療, 雇用などの社会サービスからの社会的排除を防ぎ, 公共空間への参加権を保障し, とくに教育と訓練によって仕事への権利を重視している。

この点, 旧左派の結果の平等でなく, 新右派の機会の平等, 選択の自由にコミットしているが, その意味内容は異なる。

新右派は, 単なる機会の平等で権利性においては消極的で, むしろ個人責任を重視しているのに対して, 社会的包摂の観点から, 自助, 共助への責任を強調しているものの, 旧左派の人間の尊厳, シティズンシップ, 社会権の考え方を取り入れている。

このようにみると, 雇用政策との関係で福祉改革の中心と位置づけているプレア政権のwelfare

(1) Martin, Powell and Martin, Hewitt, *Welfare State and Welfare Change*, Open University Press, 2002, pp.166-167.

(2) 阪野智一「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——」, 宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房, 2002年, p.173.

to work は、新右派の福祉を抑制するためのワークフェアに近いのではないかという疑問が生ずるが、この点、詳細は後にニューディール政策の内容に立ち入って検討しておきたい。

（2）福祉政策と市場との関係

旧左派は、福祉国家政策により、社会サービス分野への市場原理の導入については限定的であった。これに対して新右派は、市場原理主義に基づいて、公共事業、国営事業の民営化・規制緩和、公共支出の抑制、社会サービス分野への市場メカニズムの導入を積極的に推進した。

特に、福祉政策との関係では、サッチャリズムが明確に反映され、過去40年間でかつてないドラスティックな改革といわれた1985年の緑書「社会保障改革案」がある。これは、後述するように一部修正されて、1986年社会保障法として成立した。

この緑書のニュー・アプローチとして、①急激に上昇している社会保障費を抑制すること、②給付の規則が複雑になり、国民に理解しにくいこと、行政効率が悪く、行政改革が必要なこと、③社会保障制度において、国家の責任だけでなく、個人の責任を明確にすること、の3つをあげている。そして、これに基づいて、改革の3つの目標として、①社会保障制度は真のニーズをカバーできるものでなくてはならないこと、②社会保障制度は、経済政策とリンクしなければならないこと、個人や企業の負担が増大すると経済成長にダメージを与える、失業者への給付も雇用の創出、職業移動、新規の労働力に障壁になってはならないこと、③社会保障制度の管理を能率的なものにしなければならないこと、を掲げている⁽⁴⁾。

このニュー・アプローチにみられるように市場を活性化し経済成長を重視すること、個人の責任とワークフェアを強調すること、真のニーズを充足するために選別主義を基にミーンズテストを強

(3) Anthony, Giddens, *The Third Way -- The Renewal of Social Democracy*, 1998, 佐和隆光訳『第3の道——効率と公正の新たな同盟』, 日本経済新聞社, 1999年, p.174.

尚、欧州委員会の社会的包摂の概念は次のとおりである。「社会的包摂のための包括的かつ整合的なアプローチは、経済と社会の変化から取り残された人びとに受動的給付を支払うといった方法による繁栄の再分配をはるかに超えるものでなければならない。試みられるべきは、再分配の規模を拡大することにあるというよりは、むしろ万人の完全な参加と良質な生活とを保障する潜在力を最大化するような仕方であり、われわれの経済と社会を運営することである。焦点は活発な参加を促すことにおかれるべきであり、そうすることで人的資源の浪費を少なくし、機会の公正な分配を達成することができる。(中略) 今日における経済およびテクノロジーの変化のダイナミズムを考慮するならば、このような先を見越した観点が社会的包摂を実現するために重要になっている。(中略) すべての市民に変化への備えを用意させるような前向きの適応過程を促し支援することこそ、連帯と社会的結束を強化するための最良の見通しを与えてくれる」

小玉 徹他編著『欧米のホームレス問題』, 法律文化社, 2003年, pp.13~14所収。

また、英国の下記の文献では、インクルージョンの価値として、統合 (Integration) と社会的結束 (Social cohesion) の問題に重点をおき、とくにコミュニティでのシティズンシップの尊重と参加のための機会の最大化を重視し、さらに、地方、国家、国際的なレベルでの階級、性別、人種、宗教、世代等での不平等に目を向けなければならないといった広い視野から研究されたものもみられる。

Peter, Askonas and Angus, Stewart, *Social Inclusion--Possibilities and Tensions*, Palgrave, 2000.

(4) DHSS (Department of Health and Social Security), *Reform of Social Security*, vol.1, HMSO, Cmnd 9517, 1985.

化し、最小限度のセーフティネットとすること、行政効率を高めることなど、サッチャーリズムがよく反映されている。

このようなことから、サッチャーリズムは福祉への“依存文化からエンタープライズ文化への移行”ともいわれている⁽⁵⁾。

さらに、1987年以後のサッチャー政権の第3期に社会サービスの購入者と供給者を分離し、市場メカニズムの要素を導入する擬似市場 (quasi-markets) が多くの分野で取り入れられた。

この擬似市場は、公共サービスの民営化と規制緩和によって、サービスの供給主体を多元化し、供給者間の競争と利用者の選択の自由を保障し、サービスの質の向上と効率を高めようとするものである。国家は必要な財政支出をし、そのマネジメントを行なう。

このように、新右派は、市場原理主義に立ち、民営化を推進し、市場と擬似市場を重視した。

また、民営化の一環として、ボランティア団体に対しては、奨励し、残余的な補助を行なうほか、国や自治体と委託契約を結んで民間委託を進め、「契約文化」という言葉が生まれてきた。

これに対して、ブレア政権は、市場と擬似市場については敵視でもなく過度の重視でもないというスタンスをとり、市場の力を活用し、公民のパートナーシップ (PPPs: Public Private Partnerships) によって相乗効果を発揮させるという新しい福祉の混合経済の政策を取り入れた。

この点、政府は、パブリックセクターが常にベストか、民営化が唯一の答えなのかといった古い議論は時代遅れである、パブリックセクターとプライベートセクターからモダンで質の高いサービスを引き出すことの方が重要であると説明している。

そして、政府は、サービスの安全性、品質、パフォーマンス基準を設定し、モニタリングを行なうなどの監視を行い、必要な財政的な支援をする、これらに反する場合は打ち切りを行なう、また、利用者に対して適切な情報を提供する説明責任を負う、といった役割を果たすとしている。

このPPPsを用いて、ブレア政権は、公共サービスの分野に民間資金によって社会資本を整備するために、民間のマネジメントのスキルを利用し、パブリックセクターが長期間高品質のサービスを購入する契約を行なう方法で、1992年メージャー政権の時に開発されたPFI (Private Finance Initiative) を継承し発展させることとした⁽⁶⁾。

このように、ブレア政権は、市場とのかかわりでは新右派の市場原理主義でもなく、旧左派の国営中心主義でもないプラグマティックな政策を取り入れているのが特徴である。

福祉政策との関係では、ブレア政権は、社会保障関係費用の増大にもかかわらず、所得格差の拡大や福祉への依存の高まり、教育や訓練の不足による貧困の悪循環などにみられるように、制度が十分に機能していないとして、福祉改革を最重要課題の一つに位置づけた。

その福祉改革の政策として、①新右派のような過度な個人責任、自助の強調ではなく、また旧左派の普遍主義によるベヴァレッジ型の福祉政策でもなく、社会的公正の観点から権利と自助・共助の責任のバランスを図ること、②貧困の悪循環を断ち切るために、生計費の直接支給よりは、教

(5) Powell and Hewitt, *op. cit.* p.169.

(6) HM Treasury, *Public Private Partnership - The Government's Approach*, TSO(The Stationery Office),2000, pp.8-11.

育・訓練のための人的資本への投資を重視した、また社会的包摂を図るために地方分権化とボランティア団体等とのパートナーシップを築き、コミュニティの再生への投資を重視したこと、③福祉依存文化を生まないように選別主義をとり、低所得者や就労困難者層への重点的な財源配分を行なうこと、④ベヴァレッジのネガティブな5つの巨悪をトランボリンの役割を果たすポジティブ・ウェルフェアに置き換えること、などを目標に掲げた。

このような福祉政策は、選別主義によって社会的不利者層へのセーフティーネットを強化するものの、基本的には政府の役割を市場、市民社会が機能を発揮できるための条件整備と社会投資に重点をおいたwelfare to workを特徴とするものであるといえる。

以上のように、サッチャーリズムと古典的社会民主主義とを比較しながら第3の道を検討してみると、ブレア政権は“jackdaw politics”（よくなつき人語をまねる鳥）といわれ、左でもなく右でもないように違ってみえるが、よくまねた非常にプラグマティックなのが大きな特徴であるといえる。

このよくまねたということでは、“サッチャーの愛息子”といわれるようにサッチャーリズムの継続性の方が非継続より重いと一般的には論じられている⁽⁷⁾。

では、サッチャーリズムのなにが継続されたのか、またなにが非継続でブレア政権の独自性を発揮しているのかについて次に検討しておこう。

2 ブレア政権のサッチャーリズムの継続性と非継続性

(1) サッチャーリズムによる福祉政策の特徴

サッチャー元首相は、“鉄の女”とか社会支出を削減する“カッター首相”と呼ばれ、反福祉国家を掲げ、「依存文化からエンタープライズ文化への移行」の政策を強調した。

特にその特徴的なこととして、まず、①住宅政策の民営化で公営住宅の建設の抑制と公営住宅の入居者への売却を行い財政支出を大幅に削減したことがあげられる。②年金改革の民営化では、公的な所得比例年金（SERPS）を廃止し、私的年金への移行を1985年の緑書（「社会保障改革」）で提案したが、反対が多く実現しなかった。そのかわりに、所得比例年金は存続するものの、その水準を引き下げることと、個人年金や職域年金の私的年金加入者には適用除外し、私的年金への奨励策を講じることで1986年社会保障法として成立した。この法律で、公的扶助制度である補足給付制度が廃止されて、そのかわりに所得補足と社会基金（突発的・非日常的な必要に対して給付あるいは貸付のかたちで支給されるもの）制度に改められて、選別主義と不正受給者の取り締まりが強化された。③NHSに市場メカニズムの導入と私的診療、民間医療保険の規制緩和と拡大政策を行なったこと。サッチャー政権は、当初民営化を進めることであったが、NHSには約100万人の従業員を抱えており、存続に対する既得権益の存在があったことと、世論調査でも常に国民の支持の第一位であったことから総選挙で敗北を強いられる可能性があり挫折したといわれている⁽⁸⁾。

(7) Powell and Hewitt, *op. cit.* p.170.

(8) 武川正吾「私的年金と私的医療——社会保障、民営化の実験」、武川、塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障①イギリス』、東大出版会、1999年、p.376.

そこで次善の策として、NHSの給食、清掃部門などでの補助的サービスの民間委託を行なった。そしてNHSの経営の中に市場メカニズム的なものを導入するために供給と購入を分離する擬似市場といわれる「内部市場」(internal market)政策を取り入れた。^④この擬似市場は、1990年の「NHSとコミュニティケア法」(National Health Service and Community Care Act 1990)によって実施されることになった。

この1990年法はNHSとコミュニティケアの改革を一体的に行なうもので、コミュニティケアにおいても、自治体の役割をサービスの供給主体から条件整備主体(enabler)へと転換し、自治体組織におけるサービス購入部門と供給部門の分離をする擬似市場を導入することになった⁽⁹⁾。

(2) ブレア政権の福祉政策の特徴とサッチャーリズムの継続性と非継続性

ブレア政権は、英国では有名な児童貧困の運動団体(Child Poverty Action Group)、低賃金ユニット(Low Pay Unit)の民間団体の代表を務めた経験があり、「ステークホルダー福祉」の提唱者の一人であるフランク・フィールド(Frank Field)を福祉改革担当大臣に任命し、その大臣のもとで福祉改革の緑書が1998年3月、『わが国の新たな野心—福祉のための新しい契約』(New Ambitious for Our Country: A New Contract for Welfare)と題して公表された。

この緑書では、まず現行の社会保障制度には次のような3つの問題があると指摘している。①不平等と社会的排除が拡大している。②有給の仕事に就くよりも給付への依存を強めている(「給付の罠」(benefit trap))。③不正受給による多額の損失がある。

こうした問題に対して、緑書は今後の改革の方向として8つの原則を提示している。

①就労の重視、②公共部門と民間部門のパートナーシップ、③現金給付だけでなく、質の高い公共サービスの提供、④障害者の尊厳ある生活への支援、⑤児童の貧困や家族、子どもへの支援、⑥社会的排除への取り組み、⑦不正受給への対策、⑧福祉制度の柔軟で能率的な運用。

この緑書を見ると、①の就労の重視、⑦の不正受給への対策、⑧の福祉制度の能率的な運用は、サッチャーリズムの継続である。⑧は行政改革で企業の経営手法を取り入れて、行政の効率化を図るもので新しいパブリックマネジメントと呼ばれ、市場のメカニズム的要素を導入するものである。

②の公と民のパートナーシップ、③の現金給付だけでなく質の高い公共サービスは、まさに第3の道であるが、市場原理主義ではないが市場の力を取り入れるものであり、「現金給付だけでなく」は、就労の重視につながる人的資本への投資という条件整備であり、旧左派よりは、どちらかといえば、サッチャーリズムの方にコミットしている。

④の障害者の尊厳、⑤の貧困児童や家族への支援、⑥の社会的排除の問題は、旧左派の政策にコミットするものである。ただ⑥の社会的排除に対する社会的包摂は、旧左派の結果の平等を重視するものでなく、雇用と教育の機会の平等であることからすると、むしろサッチャーリズムにもコミ

(9) 本特集、伊藤論文で詳しく論じられている。

尚、NHSとコミュニティケア法については、平岡公一著『イギリスの社会福祉と政策研究』、ミネルヴァ書房、2003年、田端光美著『イギリス地域福祉の形成と展開』有斐閣、2003年で詳しく論じられている。

ットしているものである⁽¹⁰⁾。

こうしてみると、ブレア政権は、旧左派よりはサッチャーリズムの継続の方が強いというイメージが浮かび上がってくる。

では、なぜブレア政権は労働党でありながら、ニュー・レイバーといわれるように旧左派と距離を置いてサッチャーリズムを継続したのであろうか。

サッチャーリズムは、政治的勢力としての社会民主主義を事実上、破壊し、そのかつぎ手である英国労働党に彼女のイメージの中でそれ自身を作り直させた、といわれている⁽¹¹⁾。

この点、榎原 朗は、「1990年代の後半には、考え方の基礎は異なるものの、現実にはかなりのものが継承された。というよりも新労働党の政策はサッチャー改革の上になされたといってよい」として、その理由として、ほぼ次のような説明をしている。

「1983年以来、労働党は変化する環境を再考し、適応せしめようとしていた。これまでの古い社会主義の考え方の拒否へ向かいつつあった。キノック（Neil Kinnock）は官僚的な国家ではなく条件整備的な国家に重点を置いたコミュニティの価値を復活することを試みた。こうした考え方をブレアとブラウンは強調し続けた。

その転換点は1992年の総選挙であった。労働党は優位であるとされていたにもかかわらず、悲惨な敗北をした。労働党のリーダーだったジョン・スミスは社会正義に関する独立の委員会を立ち上げた。この委員会はベヴァレッジ報告以来50年の社会政策を再検討し、社会的経済的再生のための新協議事項を設定する課題を負った」。1994年『社会正義—国民的再生のための戦略』（Social Justice Strategies for National Renewal）の報告書が発表された。

この報告書において、社会正義の価値は「すべての市民の平等な権利、出来るだけ広範な機会とライフチャンスを広げる必要、そして最後に正当化されない不平等を出来るだけ少なくし、可能な場合、除去すること」と定められた。

「これらの価値は経済的成功、教育・訓練へのアクセスの改善とすべての人々の才能への投資、方法、雇用、家族、教育、レジャー、退職そして社会的富の構築のバランスにおいて男女のライフサイクルにわたる真の選択の増進」を意味する⁽¹²⁾。

このように総選挙の敗北を契機に社会正義の価値を基に先述した「社会的公正と経済的繁栄の両立」といった第3の道の政策が展開されることになり、サッチャーリズムを継続しながらプラグマティックな政策を取り入れることになった。

その具体的な継続の内容および非継続の内容については伊藤論文、榎原論文、中島論文で分析されるところである。

(10) 武川正吾、前掲書、p.24、阪野智一、前掲書、p.164を参照。

(11) Powell and Hewitt, *op. cit.* p.172.

(12) 榎原 朗「イギリス社会保障の動向と現在」、『大原社会問題研究所雑誌』517号、2001年12月、法政大学出版局、p.14。

3 ブレア政権の福祉改革の特徴

ブレア政権の先述した1998年の福祉改革の緑書で指摘されたように、18年間におよぶサッチャー・メージャー政権の負の遺産として不平等と社会的排除が大きな社会問題となっていた。

この社会的排除の概念は、必ずしも確定したものではないが、EUで経済のグローバリゼーションが進む中で、失業や貧困問題への対応策として生み出されたものである。EU加盟国は「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン」の提出を求められることになった。

ブレア政権は、最優先課題として1997年12月、「社会的排除対策室 (Social Exclusion Unit:SEU) を首相直属の内閣府に設置した (2002年から副首相の所管となった)。

SEUは、社会的排除を「失業、低熟練、低所得、劣悪な住宅、高い犯罪発生率、健康状態の悪さ、家族崩壊といった相互に関連する問題が組み合わさった状態にさらされている個人または地域に生じうる問題に対する簡潔な表現」と定義している。

このように社会的排除を定義して、それに取り組む鍵となるテーマ戦略として次のようなことをあげている。

①幼い頃から子どもたちの国語能力、算数能力、学ぶ興味を向上させ子どもの貧困問題に取り組むこと

②雇用支援と訓練を受けられやすくすること

③医療の不平等の軽減

④高齢者家庭の貧困問題への取り組み

⑤見苦しくない住宅の供給を増やすこと

これらの戦略的な取り組みは、貧困の悪循環を未然に防止するために機会の平等の観点から教育・訓練・雇用に力を注ぎ、個人的資産 (人的投資) を形成することとしている⁽¹³⁾。

そして、このような社会的排除に対して社会的包摂を進めていくために先述した第3の道の1998年の緑書による福祉改革に着手していくことになった。

そこで、ここでは、ブレア政権の第1期 (1997~2001年)、第2期 (2001~2005年) を通じて、ブレア色がよく現れている特徴的な政策に焦点をおいて展開していくことにする。

その第1は、権利と責任の強調である。これは98年の緑書のサブタイトルでも現されているように、21世紀の福祉は国と市民の契約として権利と同時に責任を負っていることを強調していることである。

第2は、サッチャー政権では軽視されていたコミュニティについてインクルーシブなコミュニティの構築と市民参加の観点から重視したこと。

(13) イギリスの社会的排除の概念については、小笠原浩一「イギリスの『社会的排除』対策と社会政策 (市民主義化) の現地点」、EUにおける社会的排除については、中村健吾「EUにおける『社会的排除』への取り組み」で詳細に論じられている。両論文とも、国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』No.141, winter2002に掲載。

第3は、福祉の混合経済（mixed economy of welfare）といわれるようにPPPsと呼ばれる協働によるいわば福祉と経済の融合化である。

これらは、実際の政策では相互に関連し合っているため、これらの3つの視点を基に特徴的な政策として、①福祉改革の中心に位置付けられているニューディール政策、②コミュニティ政策、③官民のパートナーシップ（PPPs）の構築、についてとりあげることにする。

（1）ニューディール政策について

ブレア政権は、サッチャーリズムの遺産として、低所得層などの増大による不平等を解消するための児童の貧困と年金受給者の貧困の改善を図ると同時に、機会の平等を権利と責任の観点から「働くための福祉」として1998年からニューディール政策を実施した。

この実施にあたり、政府は、新しく「雇用・年金省」（Department for Work and Pensions）を置き、雇用支援と各種手当の両方を取り扱う事務所として「ジョブセンター・プラス」（Jobcenter Plus）を開設し、2006年までには全国に普及することとしている。

また、失業が深刻な貧困地域を選んで「雇用ゾーン」（Employment Zone）を置き、ジョブセンター・プラスの仕事を官民の共同出資会社（例、ワーキングリンクス：Working Links）や民間企業に委託している。

そこでまず、ニューディールプログラムの概観を第2表を基にみておこう。この第2表については、雇用サービス局と社会保障省と協力して調査された報告書⁽¹⁴⁾（代表 Jane Millar）によると次のように説明されている。

①New Deal for Young People（NDYP）は一番最初のプログラムで、いまでも予算（2620million）においても、これまでの参加者の数においても最も大きい。さらに最も広範囲のオプションのリストがある。六ヶ月（あるいはある条件のもとではもっと短い期間）継続して失業している18～24歳のものには強制的なものである。4ヶ月のアセスメントとガイダンス期間（gateway）から始まる。この期間に雇用を見つけれなかった者のために次に4つのオプションがある。補助金付きの雇用、トレーニングを含むボランティア組織での労働経験、トレーニングを含む環境仕事での経験、フルタイムの教育あるいはトレーニングである。最初の3つのオプションはどれも最低週1日の所定のトレーニングを含む。補助金付き雇用のオプションでは、雇用主は6ヶ月まで週60ポンドまで（2000年4月から75ポンドに上がる）とトレーニングコストとして750ポンドまでの補助金を受け取る。また、自営業のオプションもある。雇用を見つけれずにオプションが終了するもののために、サポート、ガイダンス、もし必要ならトレーニングのフォロー経過期間がある。ナショナルプログラムが1998年4月に導入されたが、12の新しいエリアでは1998年1月に最初に導入された。

(14) Jane, Miller, *Keeping Track of Welfare Reform - The New Deal Programmes*, Joseph Rowntree Foundation, 2000, pp.1~5.

第2表 ニューディールプログラムの概観

プログラム	対象グループ	対象グループへの要求	人数 (万人)	予算(ポンド) 1997~02	開始日 ①試験的導入地域 ②全国的導入地域	オプション
若者 (NDYP)	18~24歳で6ヶ月継続して求職者手当を申請している；不利益のあるグループはもっと早く登録	強制	40万人	2620m	①1998.1 12の新しい地域で ②1998.4	パーソナルアドバイザー、ガイダンス (gateway)、4つのオプション (補助金付きの雇用；ボランティアワーク；環境の仕事；フルタイムのトレーニング又は教育)；フォロー経過期間
長期失業者 (NDLUU)	25歳以上、2年以上求職者手当を申請している；試験地域にいる人はもっと早く登録	National initial 面接は強制	50万人	450m	①1998.1 ②28箇所 1998.6	パーソナルアドバイザー；ガイダンス；4つのオプション (補助金付きの雇用；12ヶ月までのトレーニング；トレーニング補助金；試験地域での13週間のアドバイザーの面接) 2001.4から4つのオプション；補助金付き雇用，職業訓練，ボランティアワーク，環境の仕事
ひとり親 (NDLP)	5歳以上の児童をもつひとり親で最低3ヶ月所得補足を申請している	2000.1からoneエリアで面接	50万人	190m以上 1999.1から 8地域で 10m	①8つの原型エリアで1997.7 ②4月(新) 1998.10(全)	パーソナルアドバイザー 試験地域で補助金付き訓練
パートナー (NDP)	6ヶ月以上失業中で求職者手当を申請しているものパートナー	任意 子どものいない18-24歳には 2000.10から	20万人	60m	①3つの新しい地域では1999.4 ②1999.4	①18~24歳で子どもなしの者にはNDYPへアクセス ②その他のものにはパーソナルアドバイザー
障害者 (NDDP)	就労不能給付，SDA，所得補足の障害者プレミアムを申請している	任意 2000.10からoneエリアで面接	90万人	200m	①6つの雇用サービスエリアで 1998.10 6つの革新的プログラムで1999.4 ②2000.4	パーソナルアドバイザー 革新的プログラムではその他様々なサービス
50歳以上	6ヶ月就労不能給付，所得補足，求職者手当を申請している，プラス上記のパートナー	任意	200万人	270m	①9つの新しい地域で1999.10 ②2000.4	パーソナルアドバイザー トレーニング補助 52週間の雇用クレジット

出典：Statistical First Release, 24 June 1999; NI Labour Market Bulletin; TUC New Deal Briefings

Jane, Miller, *Keeping Track of Welfare Reform — The New Deal Programmes*, Joseph Rowntree Foundation, 2000, pp.2-3より引用して作成した。

②New Deal for Long-term Unemployed(NDLTU) は1998年6月に導入された。それは2年以上失業している25歳以上を対象としたナショナルプログラムと、国の28エリアで実施している試験的プログラムからなっていて、そのエリアでは12ヵ月あるいは18ヵ月間失業中のものにも資格が拡大される。国の制度の主な特徴はパーソナルアドバイザーとの面接であり、そのあと参加者ごとにあつらえたプログラムに引き継がれる。利用できる2つのメインオプションは補助金つき雇用（雇用主は六ヵ月まで週75ポンド、パートタイム労働者には週50ポンドの補助金を受けとる）と求職者手当を受け取りながらの1年間までの職業訓練である。ナショナルプログラムのアドバイザーは強制的なものであるが、それ以上の参加は強制ではない。試験的プログラムはさまざまであるが、どれも（6～13週）援助のガイダンス期間とその後の13週までの集中活動期間によるサポートを含んでいる。後者の参加は強制である。いくつかのパイロットエリアでは、参加者は追加ペイメント（求職者手当に上乗せ、週15ポンド）を受け取ることができ、週75ポンド（ナショナルプログラムのよ）の雇用補助金の受給資格がある。フォロー経過期間のサポートも全参加者が利用できる。2つのパイロットエリアではオプションへの適当な指定がある。2000年4月から4つの利用可能なオプションがあり（補助金つき雇用、work-based トレーニング、ボランティアの仕事と環境の仕事）、それらのうちの一つを選択することが強制される。

③New Deal for Lone Parent (NDLP) は4年間で190 million の基金がある。1997年7月に8つの原型のエリアで導入され、所得補足を新規に、あるいは繰り返して申請するすべてのひとり親を含むよう、1998年4月に全国的に拡大された。1998年10月から、既存のひとり親も、六ヵ月以上所得補足を受け、5歳3ヵ月以上の子どもの持つものあるいは招聘状を送られているものとともにプログラムに含まれた。プログラムは最初の面接、一定期間の対応、仕事探し、就職サポートから構成される。

対象グループのなかにいるひとり親は、一番末の子どもの年齢が5歳になったとき、面接に出席するよう雇用サービス局から招聘状を受け取る（対象グループは2000年夏から3歳以上の子どもをもつすべてのひとり親に拡大されることになっている）。パーソナルアドバイザーがニューディールの仕組みを説明し、ひとり親の状況と雇用への障壁についての情報を記録する。ひとり親が仕事から離れているほうがよいかどうかをみるために就労手当の計算が行われる。もしもひとり親がそのスキームへの参加に同意するならアクションプランが作成される。ひとり親が職探しやトレーニングやその他のサポートを通してスキルを向上させる援助が行われるときには、フォローアップ面接を通じて参加者との定期的なコンタクトが続けられる。就職できた参加者は期間の制限無しに就労サポートを受ける資格がある。

④The New Deal for Partners of Unemployed People (NDPU) は最も小さいプログラムで、失業中で職探しをしていて最低6ヵ月間、求職者手当を受けている者のパートナーを対象としている。強制的なものではなく、2つのオルターナティブを提示している。18歳～24歳で持ちと25歳以上の者にはパーソナルアドバイザーからアドバイスとガイダンスが受けられる。2000年4月から25歳以下で子どものいない若者には参加は強制になる。

⑤The New Deal for Disabled People (NDDP) もパーソナルアドバイザーを通じてアドバイスと情報を提供する。障害のある人々の雇用のニーズを雇用主やサービス提供者に理解させることも意図している。プログラムは教育・雇用省 (Department for Education and Employment : DfEE) と社会保障省によって一緒に開発されている。プログラムの対象とされているのは、就労不可能給付、重度障害手当、障害プレミアムのついた所得補足を受給している申請者である。最初の試験は1998年10月に6つのエリアではじまった、そのすべてのエリアは雇用サービス局によって管理されていた。さらに6つの試験が1999年4月にはじまり、これらは革新的なプログラムであり、民間の事業者によって運営されていて、競争が働いている。ナショナルプログラムは2000年4月に始まった。

⑥New Deal for People Aged 50 and Above (ND50+) は任意のプログラムで、50歳以上で最低6ヵ月間求職者手当、所得補足または就労不能給付を受けている者を対象グループとしている。彼らのパートナーも資格がある。1999年10月から9つの新しいエリアで実施していて、2000年4月から全国になった。参加するとアドバイスやサポートをしてくれるパーソナルアドバイザーの利用ができる。52週間までの間、750ポンドまでのトレーニング助成金、フルタイム者には週60ポンド、パートタイマーには週40ポンドの雇用クレジットがある。

以上がニューディールプログラムの概要であるが、この内容が福祉を抑制するためのワークフェアであるかどうか、あとで検討することにした。

つぎにコミュニティ政策についてみておこう。

(2) コミュニティ政策について

コミュニティを重視することにおいて、SEUは、イングランド内の最も貧しい地域を調査し、その地域の改善を行うために「近隣地域再生全国戦略」(National Strategy for Neighborhood Renewal,2001)を策定し、サービスの最低基準を定め、犯罪率、住宅基準、医療、雇用などの格差を縮小する基本目標が導入された。これを推進するために「コミュニティのためのニューディール」(New Deal for Communities)が実施されることになった。この目的は、PPPs方式で専門的なアドバイザーを置き、最も貧しい地域に資金を集中させ、失業、健康、犯罪、教育の改善、コミュニティのキャパシティの構築、人種的な不利益の改善、ビジネスを奨励することである。

さらに、政府は最貧困地域で、1998年からPPPs方式でパーソナルアドバイザーをおき、長期失業者やとくに複合的な社会問題を抱えている者を援助し、継続的な雇用あるいは自営を開業するための雇用の可能性を高めることを目的とした「雇用ゾーン」(Employment Zones:EZs)の制度を、1998年2月にグラスゴーなど5つの地域で実施し、2000年4月から15の地域で実施している⁽¹⁵⁾。

このほかに、近年、SWUで大きな柱のひとつとして位置づけられているニート (Not in Education Employment or Training:NEET) 対策として、コミュニティに根ざした「コネクションズ」(Connexions) のシステムを2001年に試験的に導入し、2003年から全国的に開始している。ニ

(15) Jane, Miller, *op. cit.* p.9.

ートは16～18歳で六ヶ月以上、社会から排除された者と定義され、推定で約18万人（2002年）とされている。

コネクションズは、中央政府の教育、雇用、保健など6つの省庁が横断的な政策を立案し、47の地域ごとに公的機関、ボランティア団体、民間企業が共同運営する「コネクションズ・パートナーシップ」という民間会社を設立する。そして地域単位で事業計画を作り、実際のサービスは地域の運営委員会が担う。各コネクションズは相談窓口として「ワン・ストップ・ショップ」を開設することができる。

支援対象は、予防的な面から義務教育終了年齢の16歳以前の13歳からとし、19歳までのすべての若者としている。

具体的な支援の中心となるのは、パーソナルアドバイザーで、地域のネットワークを活用して、幅広い相談や情報提供、若者の個別的なニーズに応じて、包括的、継続的な支援を行うものである。

このコネクションズについて、政策評価を行う会計検査院は、「若者への助言、指導を劇的に変化させた」と評価しているとのこと。また日本でもマスコミで取り上げられ評価されている⁽¹⁶⁾。

（3）官民のパートナーシップ（PPPs）の構築

①ボランティアセクター（第三セクター）の重視

コミュニティを重視して社会的排除の問題に取り組むためには、地域の実情を把握し、市民参加によって柔軟なサービスが提供できるボランティアセクターの役割が重要である。

サッチャー・メージャー政権下では、ボランティアセクターに対して、奨励、委託契約の相手として位置づけられていた。とくに公的部門からの委託は「契約文化」という言葉を生み出したが、その委託費に依存する傾向が強まり、ボランティアセクターの主体性や長所が失われていく面がみられた。

そこでブレア政権は、ボランティアセクターをコミュニティ形成と公共サービスの提供において有力な担い手として評価し、パートナーシップを構築していく方針を明確にした。

なお、このボランティアセクターとは、市民が参加する民間非営利活動部門の総称を意味する。英国では、歴史的経緯からこの言葉がよく使われているが、ヨーロッパ大陸を中心として使われている「社会的経済」(Social economy) とか「第三セクター」(the third sector) にほぼ近いもので、公的セクターと企業セクターとの中間領域に位置づけられるものである。

これには、チャリティ委員会に登録されたチャリティ、コミュニティ・グループ、協同組合、共済組合、社会的企業 (social enterprise) などが含まれる。

ブレア政権は、1998年、政府とボランティアセクターの代表によって「コンパクト」(Home Office/Working Group on Government Relations,1998) と呼ばれる協定書を結んだ。このコンパクトでは、公共サービスの提供において、ボランティアセクターを政府と対等なパートナーとして位置づけ、政府の下請けと化するのではなく、独立性を尊重し、支援を行うことによってその長所を活かす、ということが確認された。このコンパクトは、基本的な枠組みを示したガイドラインであ

(16) 『朝日新聞』2005年2月8日付。

り、法的拘束力はない。自治体レベルでは、自治体と地域のボランタリーセクターとの間でローカル・コンパクトが締結されており、2004年4月時点でイングランドの388自治体のうち344自治体ですでに締結されているか、交渉中という状況であるとのことである⁽¹⁷⁾。

ここに「契約文化」(Contract culture)から「パートナーシップ文化」(Partnership culture)になったといわれている⁽¹⁸⁾。

しかし、コンパクトが締結されても、自治体の財政難、委託費水準の低さ、契約期間の問題などが指摘されている。

そこで、現在、ブレア政権は長期的に安定した活動を可能にするための制度的、経済的基盤を確立するという観点から、ボランタリーセクターの法的枠組みの見直し(チャリティ法の見直し、新法人格創設など)の支援策に重点的に取り組んでいる。

②福祉と経済の融合化

PPPsはボランタリーセクターとの協働を図るほか、企業との協働や公共サービスにビジネスの手法を取り入れるといった、いわゆる福祉の混合経済といわれる面がある。

企業との協働では、PFI方式のほか、「企業の社会的責任」(Corporate Social Responsibility:CSR)による企業組織との協働もある。

英国では、「コミュニティにおけるビジネス」(Business in the Community:BITC)が、1982年に、高い失業率と地域の荒廃に対応するために、チャリティ団体として設立されている。当初はスポーツや文化的なイベントの主としてスポンサーの役割を果たすことから始められた。現在、約700社の企業が加盟し、チャールズ皇太子がプレジデントとなっている。

このBITCは、「整合性」(Integrity)、「激励」(Inspiration)、「統合」(Integration)、「革新」(Innovation)、「効果」(Impact)の5つを活動原則とし、環境改善や貧困地域への投資、雇用に恵まれない人の雇用、地域の改善計画の支援などを行っている⁽¹⁹⁾。

政府は、貿易産業省(Department of Trade and Industry)にこの「企業の社会的責任」の所管部局を設置し、協働している。貿易産業省は、このBITCのコミュニティの中での活動としてマーケットの拡張の促進、イメージの改善、異なる業種との協働などビジネスの事例を紹介し、高く評価している。

公共サービスにビジネスの手法を取り入れることについては、1980年代、造船業などの衰退で高い失業率に苦しむスコットランドで広がった「事業として自立でき、コミュニティによってコントロールされ、所有される企業」という意味で「コミュニティ・ビジネス」といわれた流れがある。英国では、このほか協同組合、共済組合、チャリティなどがあり、その概念は明確ではなかった⁽²⁰⁾。

(17) 日本貿易振興機構ロンドンセンター『英国におけるボランタリーセクターの資金調達に関する調査報告書』、2005年1月、p.36.

(18) 塚本一郎「イギリスにおける社会的企業の台頭」、『経営論集』、50巻第3号、2003年3月、明治大学経営学研究所、p.128.

(19) *Business in the Community, A guide to Social Responsibility Business Impact Task Force*, July 2003.

(20) 細内信孝『コミュニティ・ビジネス』、中央大学出版部、1999年10月、p.76.

その後、EU諸国などで社会的排除へのたたかいが大きな問題となり、第三セクターを意味する社会的経済の活動が、社会的包摂を進めていく活動として注目されるようになり、1990年代半ば頃から、その起業組織を示すものとして「社会的企業」という言葉が登場してきた⁽²¹⁾。

ブレア政権は、貿易産業省に2001年、社会的企業対策室（Social Enterprise Unit）を設置し、2002年7月、『社会的企業：成功への戦略』（Social Enterprise: a strategy for success）を公表した。

そこでは、「社会的企業とは、社会的目的で行う事業のことを言い、その利益は株主や経営者のためではなく、事業やコミュニティに再投資することを目的とする」と定義されている。そして、政府は、「社会的企業は社会問題や環境問題に取り組み、経済のすべての局面に影響を与えており、強力かつ持続的でインクルーシブな経済を創造するために、明確かつ価値のある役割を果たしていると信じている」と評価している⁽²²⁾。

伊藤善典の調査によると、社会的企業の形態には、有限責任保証会社（会社の清算時に社員が事前に同意した保証を超えて責任を負わないとする形態であり、株式発行はできない。非営利事業に利用されている）、株式会社、産業共済組合等の法人格を持つものと法人格を持たない権利能力なき社団とがあり、約70%が有限責任保証会社、株式会社が10%、産業共済組合6%、その他（個人等）11%となっている。

その活動分野は、教育、環境、高齢者・障害者ケア、職業訓練、保育などが中心となっている⁽²³⁾。その実践事例は、貿易産業省の『社会的企業』に紹介されており、また、日本でも、CAN（Community Action Network）のような中間支援団体やロンドンのプロムリ・バイ・ボウ（Bromley By Bow）などの地域での実践事例が紹介されている。

また、本特集において、中島恵理が詳しく論じるところである。

以上のように、ブレア政権のNHSと所得保障の改革を除いて特徴的な政策として、ニューディール政策、コミュニティ政策、官民のパートナーシップをとりあげて、その概観をしてきたが、2期目が終わる8年間でその到達点はいかなるものであったか、そのまとめを次にしておきたい。

4 むすびにかえて—ブレア政権の福祉改革の到達点：Welfare to workの政策を中心として

ブレア政権の福祉改革の中心に「働くための福祉」が位置付けられ、その具体的な政策がニューディールであった。

このニューディールが、サッチャーリズムのワークフェアの継続なのかどうか、それが福祉改革の効果として、どのような成果があがっているのかを分析して、むすびにかえておくことにする。

(21) Garlo, Borzaga and Jacques, Detourny, *The Emergence of Social Enterprise*, 2001, 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業——雇用・福祉のEUサードセクター』, 日本経済評論社, 2004年7月, p. 1.

(22) Department of Trade and Industry, *Social Enterprise -a Strategy for Success*, July 2002, p.14.

(23) 伊藤善典「英国の社会企業の動向」, 『週刊社会保障』, 法研, 2005年4月。

(1) ニューディール政策の到達点

雇用サービス局、社会保障省の協力によって行われた前述の調査によると、次のような結果が示されている。

①労働市場への効果

2000年2月までに、若者を対象としたNDYPを経て約20万人が就職できた。そのうち約14万6000人が13週間以上継続する仕事であった。

長期失業者を対象としたNDLUUでは2000年2月までで、約23万8000人のうち、約3万8000人が就職できた。そのうち約3万2000人が13週間以上継続する仕事であった。就職できなかった者の半数以上は再び求職者手当か所得補足を受給することになった。

ひとり親を対象としたNDLPでは2000年2月までに13万3000人が面接に参加した。そのうち54%が学齡児童をもつ女性であった。プログラムを経て39%が就職したが、そのうち約半数がパーソナルアドバイザーのサポートを継続している。43%が再び所得補足を受給することになった。

障害者と50歳以上を対象としたプログラムはまだ比較的用户数が少ない。

50歳以上のプログラムでは最初の3ヵ月では約1400人が面接を受け、6%が就職できた。

障害者の革新的なプログラムで1万人以上が面接を受け、約6600人がパーソナルアクションプランを作成し、そのうち2000人が就職できた。

②個人へのインパクト

すべてのグループにとって仕事へのバリアはスキルと仕事の経験がないこと、仕事探しの未熟さ、心理的要因（自信のなさ、現実的な目標のないこと）、雇用主側の姿勢などに集中している。

グループ別では、若者の主なバリアはスキルと経験の欠如、仕事探しの未熟さ、低賃金、交通問題である。長期失業者は、要求されるスキルとのミスマッチが大きい。障害者は、障害に伴う特別なニーズと雇用主の姿勢である。ひとり親は、子どものケアと収入の問題が大きい。

このようなバリアに対してプログラムの中で重要なのは、パーソナルアドバイザーの役割である。効果的なアドバイザーは、フレンドリーで助けになって、ニーズへの柔軟な対応と接触しやすい人と見られている。アドバイザーのスキル不足も一部には指摘されているが、全体的には、自信を持たせ、仕事探しを高め、スキルを改善させる方向に向かっており、個人へのインパクトを与えている。

しかし、福祉の担当者とパーソナルアドバイザーの間には潜在的な緊張があり、強制力が含まれる時には高くなる。強制力は常に逆効果と論じる人と、強制はプログラムに参加しようとする人へに援助することができ、むしろ効果的だと論じる人もいる。

プログラムの最初の面接への強制は、特定のオプションをさせる強制よりは好意的にみられている。また、若者や長期失業者への強制もそれほど抵抗を感じているとは思われなかった。

その強制に対する受け止め方の違いは、各グループのニーズとケアの関わり方に関係している⁽²⁴⁾。

(24) Jane, Miller, *op. cit.* pp.5-8.

以上のように、ニューディールプログラムを検討してみると、「労働のための福祉」はワークフェアといえるのかどうかである。

宮本太郎は、ワークフェアを3つのモデルに分けている。

「労働力拘束アプローチ」：自由主義モデルで、就労を福祉給付の条件として労働市場への緊縛を強めるもの（ワークファーストモデル，例：アメリカ）

「労働市場再統合アプローチ」：保守主義モデルで、職域別のプログラムで格差を維持しながら、労働市場へのコミットメントを強める形でのワークフェアである。

「人的資本アプローチ」：スウェーデンなどの社会民主主義モデルで、職業訓練サービスなどで就労可能性を高めることに力点をおくもの（就労と福祉を連関させる「アクティベーション」ともいわれる⁽²⁵⁾）。

ニューディールプログラムの目的は、社会的包摂であり、働けるものに労働を通じて自立、自己実現を図るもので、個人の尊厳を尊重するものである。したがって、プログラムも教育と訓練によって人的資本への投資を重視しており、「人的資本アプローチ」に該当するとも考えられる。

強制力も、グループのニーズとケアの方法によって行われるもので、好意的に受け入れられている。

自立の場が労働市場へのコミットを強めているともみられ、「労働市場再統合アプローチ」の面もあるのではないかという疑問もでてくるが、社会的包摂を進めていくためにコミュニティを重視している。コミュニティ政策も、コミュニティのためのニューディールや社会的企業にみられるように、就労を重視したワークフェアではないかともみえるが、就労の場の確保とともに、かつてスラム街であったブロムリ・バイ・ボウ地域の再生の事例などにみられるように、コミュニティの再生にも結び付けられている。

このように検討してみると、「労働のための福祉」の意義は「人的資本アプローチ」のみでなく、就労と福祉を連関づける「アクティベーション」の両面をもっているといえる。

（2）PPPsとコミュニティ政策の到達点

ブレア政権はコミュニティを重視して、「近隣地域再生全国戦略」の策定やボランタリーセクターとの「コンパクト」という協定を結び、PPPs方式によって第3セクターの活性化を目指している。

その中で、「多くのチャリティ団体の考え方が70年代から80年代にかけて硬直していて、住民の間から不満が集積されていた」といわれ、地域の中から「社会起業家」(Social entrepreneur)というコンセプトが生まれてきた。この社会起業家によって、1998年、ロンドンでCANが創設され、中間支援機関の役割をもち、地域性をいかした市民社会・企業・行政のセクターの協働活動を目指している。CANは、「社会起業家とは、地域の社会問題に対し、住民の積極的な参画を促しながら、行政や企業などさまざまな団体と協働して、創造的な解決を図ることを支援する人である」と定義している。このCANは、各地に支部を立ち上げて、現在、18カ所で600人の会員が参加している。

⁽²⁵⁾ 宮本太郎「福祉レジーム論の展開と課題」、埋橋孝文編著『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房、2003年1月、pp.29-30、および宮本太郎「ワークフェア改革とその対案——新しい連携へ」、国立社会保障・人口問題研究所、『海外社会保障研究』No.147, Summer 2004, 参照。

このような中間支援機関がCAN以外にも各地で広がってきており、社会的企業の起業化を支援している。

このCANの実践事例として、ロンドンのマイノリティ民族が多く住み社会的に排除された貧困地域の問題を解決したブロムリ・バイ・ボウは有名である。現在、各国から視察者が訪ねている。筆者も視察したが、スラムが公園に変わり、健康生活センターが建設され、さまざまな地域活動の拠点となっている。その中でカフェ、レストラン、アウトリーチサービス、家具の修理・製造、エステ、コミュニティ・ガーデンなど社会的企業が設立され、住民が現在116人雇用されており、生き生きと働いていたのが印象的であった⁽²⁶⁾。このような事例は、全国に、今、急速に広がっている。

ブレア政権は、この社会的企業に対して、社会的包摂を推進することにおいて、公共サービスの選択肢の拡大、雇用創出、コミュニティの再生につながるものとして、積極的に支援する政策をとっている。

社会的企業は、社会的使命と利益とのバランスを図る、いわばボランティア精神と企業家精神のミックスされたものである。ブレア政権は、「Value For Money」とか「Best Value」の考え方を取り入れ、プラグマティックに進めている。

この社会的企業を支援するために、ブレア政権は、一つには、2004年会社法を改正し、新たな法人格として「コミュニティ利益会社」(Community Interest Company)を創設し、社会的信用を高めることとした。二つには、政府の金融支援策として2003年、コミュニティ開発金融機関や民間団体と協力して、官民出資ファンドであるフューチャービルダーズ(Future builders)を設立するとともに、民間の投資ファンドに対して、運営費補助や税制の優遇措置を行っている。

この社会的企業は、従来の公的部門、企業、伝統的なチャリティ団体に次ぐ第4の主体として期待されている⁽²⁷⁾。

以上のようにブレア政権の福祉改革の到達点についてみてきたが、政権発足時、サッチャー・メジャー政権下で不平等と社会的排除が拡大しているとして、政策の重点課題として取り組んできたが、その効果を若干のデータでみてむすびとしたい。

その一つは、EUの国際比較のベースとして作成されたもので、また、英国では貧困と社会的排除と取り組む政府の政策をモニターするために『Opportunity For All⁽²⁸⁾』のレポートの中で使われ

(26) Bromley By Bow Center, Information Pack 2004.

炭谷 茂, 大山 博, 細内信孝編著『ソーシャル・インクルージョンと社会起業の役割——地域福祉計画推進のために』ぎょうせい, 2004年12月, にCANの実践事例がブロムリ・バイ・ボウのほか, 収録されている。

尚, 社会的企業に含まれる障害者を雇用したSocial Farmsについては, 日英高齢者・障害者ケア開発協力機構日本委員会日英セミナー報告書『障害者のための社会的な仕事と雇用の創出』, 日本障害者リハビリテーション協会, 2005年4月で詳しく実態が報告されている。

(27) 伊藤善典, 前掲論文。

(28) The Secretary of State for Social Security, *Opportunity for All-Tackling Poverty and Social Exclusion*, First Annual Report 1999 Cm 4445, TSO.

貧困と社会的排除への取り組み状況として1999年から毎年公表されている。

ている指標として「低所得」の定義がある。この定義によると、「低所得とは、家庭の可処分所得の中央値の60%以下をいう」とされている。この定義によるデータを見ると、低所得は1992年に人口の21%のピークであったが、2001/2年では17%に減少し、改善されている。

しかし、子どものいる低所得世帯は、1997/98年で住宅費控除前の所得中間値の60%以下に25%分布していたが、2001/2年では21%に減少している。しかし、依然として高く、約270万人の子どもが貧困児童である。

その二つに失業率をみると、1993年のピーク時に300万人で10%を超える水準であったが、2003年春には148万人になり、5%にとどまっている⁽²⁹⁾。

このようにみると、英国経済の好調さとニューディール政策などの政策の効果が現れているともいえる。しかし、伊藤論文、榊原論文で指摘されているように、NHS改革や所得保障改革は、財政負担の問題も大きく、若干の改善はなされているものの困難な課題が山積している。

5月5日、総選挙で労働党が勝利し、これまでの福祉改革は国民の支持を得られたかたちになったが、まだ道半ばであり、むしろ3期目の改革がかなり重要になってくると思われる。

(おおやま・ひろし 法政大学現代福祉学部教授)

参考文献

- ・ "A Survey of Retirement", *The Economist*, March 27, 2004
- ・ David, Robinson, Kathryn, Dunnand Scott, Ballintyne, *Social Enterprise Zones - Building Innovation into Regeneration*, Joseph Rountree Foundation, 1998
- ・ Deirdre, Madden, *Food, Home and Society*, Gill & Macmillan, 1999
- ・ DfEE (Department for Education and Employment), *Opportunity for All in a World of Change*, cm 5052, 2001
- ・ Stephen, Moor, *Social Welfare Alive*, Third Edition, Nelson Thornes, 2002
- ・ The Secretary of State for Health, *Modernising Social Services - Promoting Independence, Improving Protection, Raising Standards*, cm4169, TSO, 1998
- ・ 粕谷信次「社会的経済の促進・世界の動向」、『大原社会問題研究所雑誌』554号，2005年1月，法政大学出版局
- ・ 渋谷博史，平岡公一編著『福祉の市場化を見る眼』ミネルヴァ書房，2004年10月
- ・ 社会政策研究編集委員会『社会政策研究5——NPMと社会政策』東信堂，2005年2月
- ・ 日英高齢者・障害者ケア開発協力機構日本委員会日英セミナー報告書『障害者のためのソーシャルインクルージョン』，日本リハビリテーション協会，2003年11月。

⁽²⁹⁾ National Statistics, *Social Trends*, No.34, 2004, pp.63-66, pp.84-86.