

【特集】イギリスの福祉改革と〈排除〉： 福祉ショービニズムとコンディショナリティ ：イギリス連立政権期の政策と世論をめぐって

SUZUKI, Munenori / 鈴木, 宗徳

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

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

(巻 / Volume)

733

(開始ページ / Start Page)

19

(終了ページ / End Page)

27

(発行年 / Year)

2019-11-01

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00022502>

福祉ショービニズムとコンディショナリティ

——イギリス連立政権期の政策と世論をめぐって

鈴木 宗徳

はじめに

- 1 コンディショナリティと排外主義——問題提起
 - 2 移民受給者に対するコンディショナリティの導入
 - 3 福祉ショービニズムの現況
 - 4 移民当事者にとってのコンディショナリティ
- おわりに

はじめに

イギリスで貧困問題が深刻化していると言われているが、その例としてとくに言及されるのがフードバンク利用者の急増である。イギリス最大のフードバンクのネットワークを運営する慈善団体トラッセル・トラストによると、三日分の緊急用食糧の配給を受けたのべ人数について、2011～12年の一年間は約13万人にすぎなかったのが、12～13年には35万人に増え、13～14年になると91万人にまで急増しているという。それ以降も、108万人、111万人、118万人、133万人、158万人と毎年増えつづけている。なかでも2013年頃に見られた利用者の急増は、何が原因なのであろうか。

トラッセル・トラスト自身の報告書がその主たる原因として挙げているのが、2013年に導入された低所得者や失業者を対象とした福祉給付制度、ユニバーサル・クレジット（Universal Credit）である。2017～18年の一年間について調査すると、フードバンク利用者の増加はイギリス全体で平均13%であったが、ユニバーサル・クレジットがすでに完全に導入されている地域に限ると増加率は52%にまで上ったという（Trussell Trust 2018）。福祉改革にともなう給付の削減によって、緊急避難のためにフードバンクを利用する者が増えたというのである。

ユニバーサル・クレジットは、低所得者や失業者を対象とする六つの手当（所得補助、所得調査制求職者手当、所得調査制雇用・生活支援手当、住宅手当、勤労税額控除、児童税額控除）を統合したものである。失業中の受給者には、履歴書の作成、研修や職業訓練の受講、就業体験など一連の求職活動、および定期的な面談実施が義務づけられ（conditionality）、義務を履行しない場合は支給の減額や停止という制裁措置（sanction）が下される。先の調査で対象者が挙げたフードバン

クを利用する理由のなかにも、ユニバーサル・クレジットへの移行による手当の減額や支給の遅れに加え、サンクションを理由とする者が数多く含まれていた。

ユニバーサル・クレジットは、保守・自民連立政権（デーヴィッド・キャメロン政権）が2012年に成立させた福祉改革法の柱であった。この法律には、コンディショナリティ（福祉給付の条件付け）やサンクションに加え、各種給付の世帯当たりの合計額に年間2万6,000ポンドの上限（2016年からはロンドンを除き2万ポンド）を設けるという給付削減策も盛り込まれている。これらを正当化する論理は、受給者の就労インセンティブを高めることにある。緊縮を進めてきた連立政権は、労働党政権から引き継いだ就労促進策、すなわちワークフェア政策をこのように強化・拡大する一方で、たとえば前政権の遺産である育児支援（Sure Start）や児童信託基金の方は廃止している。福祉給付のなかでは、就労不能給付、重度障がい者への給付なども削減し、就労困難者には就労能力テストを課し、就労可能とされた者は受給資格を奪うといったことも行っている。ワークフェアは懲罰的な性格が与えられ、サッチャー政権時代から徐々に拡大してきたコンディショナリティはここに至って「ユビキタス・コンディショナリティ」（福祉全般に遍在するコンディショナリティ）と形容されるまでになったとされる（Dwyer & Wright 2014）。

こうした急進的なワークフェア改革は就労を通して貧困の克服を目指すものであるが、就労者の貧困（in-work poverty）が深刻化しているイギリスにおいて、それが成功する見込みは少ない。ジョセフ・ラウンTREE財団の調査によると、1996～97年に230万人であった就業中の貧困者は、2015～16年には370万人にまで増え、正社員はその半分に満たないとされる⁽¹⁾。ワーキングプアが増加しつづける現状では、失業者を強制的に労働市場に引き戻したところでその多くは劣悪な条件での就労を迫られるだけである（Crossley 2017）。「失業の罫」や「福祉依存の文化」といったもっともらしいレトリック⁽²⁾を用いてワークフェア政策を進めても、労働市場そのものの改善なくして就労インセンティブが高まるはずはない。一般化して述べるなら、公共財としての福祉政策を拡充して労働市場の「外部」を確保し、賃労働への依存度を低下させて労働力の脱商品化を進めなければ、そもそも労働市場の改善もありえないのである（鈴木 2015）。無理な就労の強制は、不安定雇用と失業との間を行き来する「ローペイ・ノーペイ・サイクル」（low-pay, no-pay cycle）に陥る者を増やすだけである（Schildrick et al. 2010）。

1 コンディショナリティと排外主義——問題提起

イギリスの福祉政策の研究者たちは、受給者へのインタビュー調査を通して一連の福祉改革が当事者にむしろ深刻なスティグマを付与してきたことを明らかにしている。筆者はすでに別稿において、イギリスのタブロイド紙やリアリティ番組など大衆メディアのなかで描かれる「福祉依存」や

(1) Joseph Rowntree Foundation, *Workers in Poverty*, (2019年8月17日取得, <https://www.jrf.org.uk/data/workers-poverty>).

(2) 「失業の罫」とは、失業が解消されないのは賃金水準に比して福祉給付が高すぎるためであるとする議論。「福祉依存の文化」とは、長期失業者やシングルマザー等について、勤労倫理に欠け怠惰な文化を内面化しているとする議論。

「壊れた家族」(broken family)といった表象が偏見を煽り、それらが連立政権による福祉改革を正当化してきたことを指摘している(鈴木 2018)。こうしたメディア表象に加えて、コンディショナリティが求める厳格な手続きそのものも受給者にスティグマを与えるのである。たとえば Ruth Patrick (2017) はインタビューを通して、給付条件の厳格化にともない申請者はくり返しアセスメント(就労能力テスト)を受けさせられるようになり、就労支援アドバイザーが申請者を見下した態度で接していることを指摘している。

福祉申請者や受給者に対するパターンリスティックな、あるいは差別的な制度運営は、彼らにスティグマを与えるばかりでない。さらにそれは、社会全体における求職活動や賃労働の条件の厳格化を自明なものとし、同時に、不正受給やフリーライダーと見なされる人々への視線をいっそう厳しくする危険性をはらんでいる。ブレア／ブラウン政権時代のワークフェア政策は、「排除から包摂へ」という政策目標が掲げられていたため、社会全体の分断を煽る言説の台頭はまだ食い止められていた。しかし「社会的包摂」という目標を捨ててワークフェアの急進化を進めたキャメロン政権では、ワーキングプアや失業者は互いに敵愾心をもつ競争的個人へと分断され、「排除」の空気が優勢となる社会が生み出されたと考えられるのである(Jordan 2018)。

本稿がキャメロン政権下のワークフェア政策に注目するのは、同じ時期に見られる排外主義の台頭との関連を探るためである。欧州懐疑主義を掲げ移民流入の制限を主張してきたイギリス独立党(UKIP)は、2014年の地方議会選挙で驚異的な躍進を遂げ、同年の欧州議会選挙では保守党を抜いて第一党となっている。彼らの躍進の背景には、同じネーションに所属する成員にのみ福祉給付を限定したいという福祉ショービニズム(福祉排外主義)の拡がりを見てとることができる(吉田 2018)。こうした世論が醸成された要因のひとつとして、福祉改革が唱道するコンディショナリティという思想が社会に分断や排除を持ち込んできたことが考えられるのである。

2 移民受給者に対するコンディショナリティの導入

コンディショナリティが前提としているのが、「救済に値する deserving／値しない undeserving」の二分法にしたがって福祉受給者個人を判別する思想である。先述のユニバーサル・クレジットでは、求職活動に不熱心な失業者を「救済に値しない undeserving」と判定するのがコンディショナリティである。たとえば、キャメロンが政権を獲得した年の党大会における彼の演説には、連立政権がこの二分法を打ち出して改革を進めようとした事実が見てとれる⁽³⁾。

「一日も欠かさず長時間の仕事に出かける人からお金を取り上げ、隣の家族は働かずに福祉手当に頼って生活が続けられる。これはフェア(公平)だろうか。違う。フェアであるとは、その人に値する(deserve)ものを人々に与えることであって、その人に値するものとは、その人の振る舞い方次第なのである。本当に働けないのであれば、いつでも面倒を見よう。しか

(3) The Guardian, *David Cameron's Speech to the Tory Conference: in Full*, Wed 6 Oct 2010 (2019年8月17日取得, <https://www.theguardian.com/politics/2010/oct/06/david-cameron-speech-tory-conference>).

し働けるのなら、そして働こうとしないのならば、われわれは他人のきつい仕事に頼って生活をさせはしない。」

こうした二分法や分断の思想は、のちに移民に対しても持ち込まれるようになる。先行研究によれば、貧困者のうち世論においてもっとも「救済に値する」と見なされやすいのが高齢者であり、次いで病人と障がい者、そして子どもを抱えた貧困家庭とつづくものの、移民が「値する」と見なされる可能性は低い (van Oorschot 2008, 津田 2016: 183)。こうした発想を背景に、連立政権は移民の福祉受給者の内部にも分断を持ち込むコンディショナリティを導入したのである。それは、UKIP および排外主義の台頭が目に見える形となってきた 2014 年のことである。

移民に対する給付の制限はいくつかの形をとっている。まず 2014 年 1 月、求職者手当 (Jobseeker's Allowance) を申請する EU 域内出身者は、イギリスを常居所として見なされるためには三ヶ月以上居住していなければならなくなった。また、申請と同時に求職中であることの証明を提出し、そのまま六ヶ月を超えて求職者手当を受給する場合、積極的に求職していて、仕事をする見込みが本物である (genuine prospect of work) という証拠を示さなくてはならない。さらに同年 3 月には週 153 ポンドという最低所得基準が設けられ、EU 域内出身者が働いているかどうかを判定する上でこれが用いられるようになった。求職活動に熱心かどうかという deservingness の論理が、移民にも適用されたのである。

こうした移民の福祉受給の制限は、人、モノ、サービスの「自由な移動」を目指してきた EU にとって深刻な挑戦であると言えるが、この間、各国政府は移動の制限のみならず移民の社会権の制限を打ち出してきたというのが実態である。2004 年の EU 東方拡大以降、イギリスでは EU 域内からの移民が増え、なかでもそのほぼ半数がポーランドおよびルーマニア出身であるとされる。キャメロン首相は、以上のコンディショナリティ導入の理由について「イギリスの福祉給付制度は磁石のような吸引力をもつ」と述べている⁽⁴⁾。しかしイギリスの福祉は移民にことさら寛大なわけではなく、これを移民流入の主たる理由と見なすのは誤りである。2014 年に首相がこうした発言をしたのは、UKIP はじめ右派勢力に支持を奪われることに保守党が危機感をもっていたことの表れであろう。

3 福祉ショービニズムの現況

イギリスにおける福祉ショービニズムの動向を数値で示すデータは多くはない。しかし先述の移民を対象としたコンディショナリティを世論がどのくらい支持していたかを理解する上で、British Social Attitudes survey (<http://bsa.natcen.ac.uk/>) から次の三つの調査データを紹介するのが有益であろう。

23 ～ 24 頁に示す三つのグラフのうち次頁の二つはまさに 2014 年の調査からのもので、移民が

(4) David Cameron, We're Building an Immigration System That Puts Britain First, *The Telegraph*, 28 July 2014 (2019 年 8 月 17 日取得, <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/immigration/10995875/David-Cameron-Were-building-an-immigration-system-that-puts-Britain-first.html>).

図1 EU域外からの移民が失業給付を受けられる期間(2014年)

(問い:失業したままイギリスに入国し、求職しているEU域外出身の移民は、失業中のイギリス市民と同じ福祉手当をどのくらいの期間受給できるべきだと思いますか。)

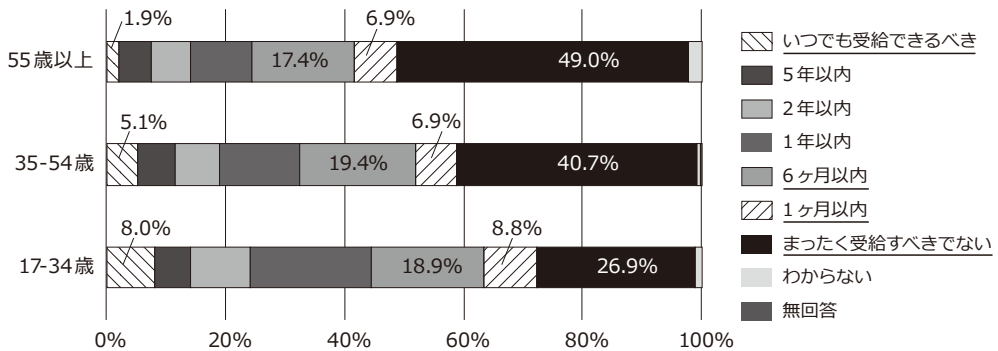
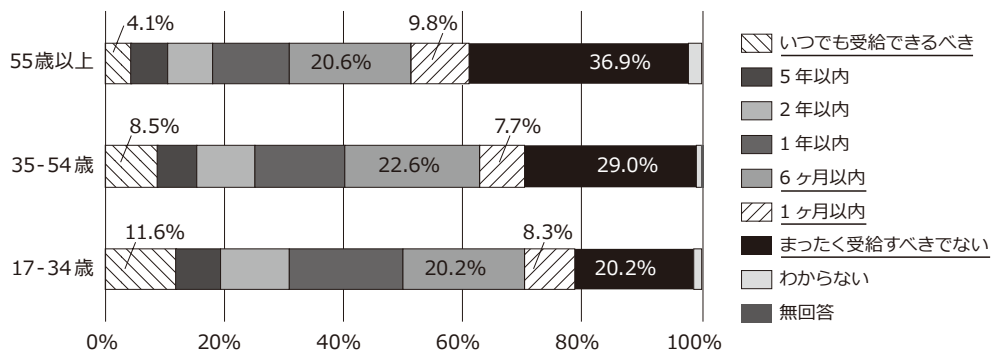


図2 EU域内からの移民が失業給付を受けられる期間(2014年)

(問い:失業したままイギリスに入国し、求職しているEU域内出身の移民は、失業中のイギリス市民と同じ福祉手当をどのくらいの期間受給できるべきだと思いますか。)



失業給付を受けられる期間について、EU域外(図1)とEU域内からの移民(図2)に分けて尋ねている。

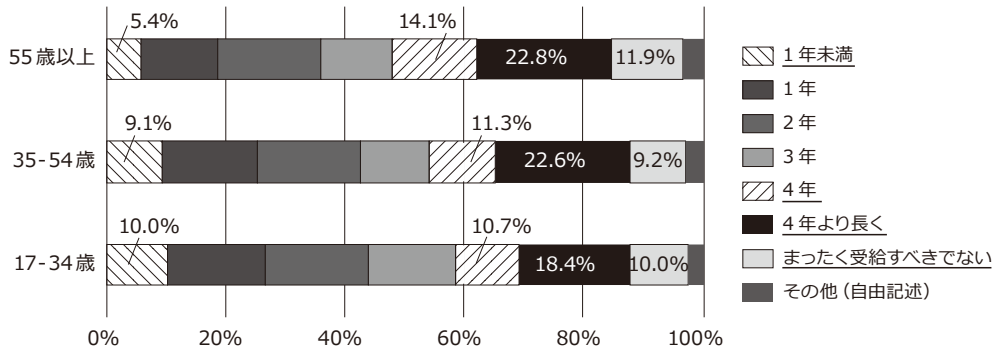
二つのデータを比べると、回答者の年齢層が高いほど移民を対象とする失業給付に否定的であること、EU域内よりも域外からの移民の方を否定的に捉えていることがわかる。「失業したままイギリスに入国した」移民について尋ねているためか、移民に対する福祉給付にかなり厳しい結果となっている。政府は六ヶ月をめどに「仕事をする本物の見込み」を要求するが、この回答ではむしろ「六ヶ月」ばかりか「一ヶ月」、さらに「まったく受給すべきでない」という厳しい回答が目立っている。高い割合で存在する「まったく受給すべきでない」と答えた者は、「失業したままイギリスに入国した」移民はそもそも入国を認めるべきではないと考えているのかもしれない。

次頁の調査結果は2016年のもので、すでにイギリスに居住している移民が何年間住んだら福祉を受給できると考えるべきかを尋ねた結果である。

こちらはEU域内からの移民についてのみ、福祉給付全般について尋ねたものであるが、前の二

図3 EU 域内からの移民が福祉給付を受けられるまでの居住期間（2016 年）

（問い：EU 域内出身でイギリスに居住している移民は、イギリス市民と同じ福祉手当を受給できるまでにどのくらいの期間居住している必要があると思いますか。あるいは、まったく受給すべきではないと思いますか。）



つのデータと同様、高年齢層の回答ほど移民に対する福祉給付に否定的であることがわかる。入国時に失業していることを前提としない質問であるため、「まったく受給すべきでない」という回答の割合は少なくなるが、イギリス国内に四年間以上居住しなければ「イギリス市民並み」の福祉給付は認めない（短期滞在の外国人に給付すべきでない）という厳しい回答がかなりの割合を占め、政府が求める「三ヶ月以上の居住」以上に世論が厳しかったことがわかる。

残念ながら経年的な変化や他国との比較を示すデータは入手できないが、2014～16年のイギリス世論が移民の福祉給付についてかなり厳しい捉え方をしており、UKIPの躍進や政府によるコンディショナリティの導入はこうした世論を反映したものであったと理解することができる。三つのデータのいずれからでも、移民の福祉受給を無条件の権利であると考える者はせいぜい1割前後しかないという、福祉ショービニズムの深刻な実態を垣間見ることができる。

4 移民当事者にとってのコンディショナリティ

しかし、福祉政策の研究者たちの調査によると、こうしたコンディショナリティの導入が申請者や受給者に深刻なスティグマを与える点については、移民の場合も同じである。Peter J. Dwyer らが行った調査を読むと（Dwyer et al. 2019）、彼らが申請時の対応に苦しめられた例がいくつも見つかることがわかる。たとえば「三ヶ月以上の居住」ルールについては、長年イギリスに住みながら、国外でのインターンシップ参加によって居住を中断したために認められなかったというケース、家賃が支払えず家主から退去を迫られたため認められなかったケースが挙げられている。「仕事をする本物の見込み」の証明に至っては、イギリス国内で長く安定した仕事についていても、突如として失業し、それ以降の「見込み」を証明する手段を失ってしまえば、あとは転落するほかないという例がいくつも紹介される。とくに脆い立場にあるのが、疾患を抱えていたり、パートナーによるDVを受けているケースである。

移民の福祉申請者が被る問題として Dwyer らがとくに強調しているのが、当人の英語能力の不

足と事務職員による無知で敵対的な態度である。与えられた要求を理解できないために不当なサンクションを課されたり、英語力向上の努力が不十分であるとしてサンクションを課されることもあるという。対応する職員の上司が「彼らは認められない。外国人だから福祉の受給は認められないと言ってくれ」と答えたというケースについて、Dwyerらは「職員個人の差別的態度によって不利な扱いを受けたと考えている者も少数いる」と述べている (Dwyer et al. 2019: 146)。

一方、近年イギリスでとくに問題視されている東欧出身の移民たちは、自分たちへ課される厳しい要求について、一般にどのように捉えているのであろうか。Dorota Osipoić (2015) は、ロンドン在住の 56 名のポーランド移民を対象に 2007 年から 2008 年にかけて行ったインタビューから、ホスト社会に貢献しなければならないという功績の原理 (principle of desert) を彼らがすでに内面化していると指摘している。英語能力の不足からホスト社会の政策論争からは相対的に隔離されているはずであるにもかかわらず、彼らは社会権の享受は労働と納税を通じた貢献の見返りであると考え、イギリスで失業しホームレスとなった他のポーランド人、さらには働こうとしない難民たちを「救済に値しない」と低く評価しているという。イギリスに来てほんの数ヶ月で福祉を申請するなど道徳的に問題だと答えた者もいれば、自分たちはゲストであるのだから、イギリス人とまったく同じ福祉受給権をもつわけではないと考える者もいた。

本稿が考察の対象とするコンディショナリティ導入の時期よりも少し前に行われた Osipoić の調査結果は、われわれを戸惑わせる。すでにその時期、ポーランド移民の間にはコンディショナリティの導入を受け入れる素地があったと解釈できてしまうからである。そもそもコンディショナリティ (福祉給付の条件付け) という思想は、道徳的な評価を前提としている。福祉受給者であるためには、法を守り (不正をせず)、就労を目指して積極的に活動することをアピールしつづけなければならない、それを強制するコンディショナリティおよびサンクションという手段は、個人の振る舞いを道徳的に改造する企てなのである。しかし言うまでもなく、福祉給付の水準とは、当事者の道徳や責任感についての他者による評価によって左右されるべきものではなく、ましてや道徳的評価の低い者を「制裁に値する」として差別することがあってはならない。福祉給付の条件は当事者のニーズ (必要性) のみを基準として測られなければならない、道徳を基準に「救済に値する／値しない」という判断を下すことがあってはならないはずである。

おわりに

前節で紹介した二つの研究は、調査時期が異なるため単純に比較することはできないが、移民当事者にとってコンディショナリティが厳しい要求でありながら、それを当事者が変えてゆく道筋が現状では塞がれていることを示している。むしろ問題は、ホスト社会に属するマジョリティが示す福祉ショービニズムの世論がどのようにして醸成され、これを変化させる余地はどのようにして生まれるのか、である。

福祉ショービニズムが、「救済に値する／値しない」という二分法を前提とするコンディショナリティの思想やワークフェア言説とどのように関連するのかについて、明確なことは述べられない。イギリス社会に分断や排除を持ち込んだ原因のひとつは、福祉改革が唱道したコンディショナ

リティという思想だったのかもしれない。これに関連して、Thiemo Fetzer と Sascha O. Becker の研究 (2018) によれば、2016 年の EU 離脱の賛否を問う国民投票において、離脱賛成が占める割合の多い自治体は、2000 年以降に生産年齢人口一人当たりの歳出削減の幅が大きい地域であるという傾向が見られるという。さらに、「平均的な緊縮ショックを受けた地域では、ショックがわずかった地域と比べて、2014 の欧州議会選挙における UKIP の得票率が平均して 3.58% 高く、国民投票前の直近の地方議会選挙における UKIP の得票率が平均して 11.62% 高い」という結果が見られるという。Fetzler と Becker は、緊縮ショックがなければ国民投票の結果は変わっていたかもしれないと述べている (Fetzer & Becker 2018: 6-7)。

こうした調査結果をどのように解釈すべきかの判断は難しい。歳出削減による生活水準の低下に対する不満が排外主義や自国中心主義を招いたとも解釈できるし、本稿がとり上げた「救済に値する／値しない」という二分法が緊縮政策の激しい地域ほど受け入れられやすかったという可能性も考えられる。いずれにせよ、一般に言われる福祉国家的再分配の低下が国民統合を危機に瀕せしめ、分断を招くという古典的なテーゼ (Taylor-Gooby 2016) は、ふたたび十分に吟味されるべきだろう。

(すずき・むねのり 法政大学社会学部教授)

【参考文献】

- Burnett, Jon & David Whyte, The Violence of Workfare, Vickie Cooper & David Whyte (eds.), 2017, *The Violence of Austerity*, London : Pluto Press, 59-66.
- Crossley, Stephen, 2017, The 'Official' Social Justice : An Examination of the Coalition Government's Concept of Social Justice, *Journal of Poverty and Social Justice*, 25(1), 21-33.
- Dwyer, Peter & Sharon Wright, 2014, Universal Credit, Ubiquitous Conditionality and its Implications for Social Citizenship, *Journal of Poverty and Social Justice*, 22(1), 27-35.
- Dwyer, Peter James, Lisa Scullion, Katy Jones & Alasdair Stewart, 2019, The Impact of Conditionality on the Welfare Rights of EU Migrants in the UK, *Policy and Politics*, 47(1), 133-150.
- Fetzer, Thiemo & Sascha O. Becker, 2018, *Austerity, Immigration or Globalisation : Was Brexit Predictable?* (2019 年 8 月 17 日取得, <http://www.smf.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/SMF-paper-austerity-immigration-or-globalisation-1.pdf>).
- Jordan, John David, 2018, Welfare Grunters and Workfare Monsters? An Empirical Review of the Operation of Two UK 'Work Programme' Centres, *Journal of Social Policy*, 47(3), 583-601.
- Osipovič, Dorota, 2015, Conceptualisations of Welfare Deservingness by Polish Migrants in the UK, *Journal of Social Policy*, 44(4), 1-18.
- Patrick, Ruth, 2017, *For Whose Benefit? : The Everyday Realities of Welfare Reform*, Bristol : Polity Press.
- Pring, John, 2018, Welfare Reforms and the Attack on Disabled People, Vickie Cooper & David Whyte (eds.), 2017, *The Violence of Austerity*, London : Pluto Press, 51-58.
- Sainsbury, Roy, 2017, Activation in the UK : The Frontline and the 'Black Box' of Employment Service Provision, Rik van Berkel, Dorte Caswell, Peter Kupka, & Flemming Larsen (eds.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe : Activating the Unemployed*, London : Routledge, 53-69.
- Shildrick, Tracy, Robert MacDonald, Colin Webster & Kayleigh Garthwaite, 2010, The Low-pay, No-pay Cycle : Understanding Recurrent Poverty, Joseph Rowntree Foundation (<https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/unemployment-pay-poverty-full.pdf>) .
- 鈴木宗徳, 2015, 「道徳による貧困層の分断統治——一九世紀福祉史と個人化」鈴木宗徳編『個人化するリスクと社会——ベック理論と現代日本』勁草書房, 221-255。

- , 2018, 「イギリスの大衆メディアにおける貧困報道——連立政権下の福祉改革への影響を中心に」『大原社会問題研究所雑誌』719, 71-85.
- Taylor-Gooby, Peter, 2016, The Divisive Welfare State, *Social Policy & Administration*, 50(6), 712-733.
- Trussell Trust, 2018, *The Next Stage of Universal Credit : Moving onto the New Benefit System and Foodbank Use* (2019年8月17日取得, <https://www.trusselltrust.org/wp-content/uploads/sites/2/2018/10/The-next-stage-of-Universal-Credit-Report-Final.pdf>).
- 津田正太郎, 2016, 『メディアは社会を変えるのか——メディア社会論入門』世界思想社。
- United Nations General Assembly, 2019, *Visit to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights* (2019年8月17日取得, <https://undocs.org/en/A/HRC/41/39/Add.1>).
- van Oorschot, Wim, 2008, Popular Deservingness Perceptions and Conditionality of Solidarity in Europe, Wim van Oorschot, Michael Opielka, Birgit Pfau-Effinger (eds.), *Culture And Welfare State : Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Cheltenham : Edward Elgar, 268-288.
- Walker, Robert, 1999, The Americanisation of British Welfare : A Case Study of Policy Transfer, *International Journal of Health Studies*, 29(4), 679-697.
- 吉田公記, 2018, 「ワークフェア型福祉国家における移民の包摂と排除——イギリスの排外主義政党UKIPの躍進背景の考察」関東社会学会『年報社会学論集』31, 48-59。