

井上恒男著

『英国所得保障政策の潮流』

——就労を軸とした改革の動向』

評者：伊藤 善典

1 はじめに

イギリスでは、従来、ベバリッジ報告に基づき創設された、老齢、失業、障害等のリスクを包含する国民保険制度が所得保障において中心的な役割を果たしてきた。しかし、近年、税財源によるミーンズテスト付の福祉給付や給付付税額控除（タックス・クレジット）が拡大し、また、私的年金が普及したため、イギリスの所得保障は、日本と同様、様々な目的や受給要件を持つ給付が錯綜し、複雑な制度体系となっている。2010年、キャメロン保守党・自民党連立政権が発足したが、就労世代に対する様々な福祉給付と給付付税額控除を統合した、簡素なユニバーサル・クレジットを導入しようとしており、制度全体が様変わりする可能性がある。

本書は、このように急速に変化している近年のイギリスの所得保障政策の動向、すなわち、1997～2010年の労働党政権（ブレア、ブラウン）とその後の連立政権における就労世代、障害者、高齢者及び児童に対する所得保障政策の流れを、就労との関係を軸として整理、分析したものである。

著者は、イギリスでの滞在経験も豊富で、長年、同国の社会政策の研究に携わってこられたが、本書を改めて執筆した意図は、外国研究が多様化している中でも、絶えず挑戦を続けるイ

ギリスに学ぶ意義は依然として大きいと感じているからと言う。一口に所得保障政策といっても、就労支援から、失業給付、生活保護、年金、障害者や児童に対する手当、税控除など様々な制度が存在する。また、二大政党が政策の違いを明確にして選挙を戦うイギリスでは、政治的な意思決定が迅速に行われることもあり、あらゆる政策が日本と比較にならない速さで変化する。このため、幅広い政策分野において、個々の制度を正確に、かつ、直近の動向まで把握して整理し、一冊の本にまとめるという作業は、大変な熱意と手間暇が必要となる。最近の文献では、ニューディールや年金改革など個別の分野を採りあげた論文はあっても、全体の動きを就労支援との関係も含めて総合的に論じた類書は見当たらない。また、本書は、与野党のマニフェストから政府の緑書・白書まで膨大な一次資料を丁寧にチェックし、整理を行っているため、読者にとって信頼感のある記述となっている。そのような意味で、本書は大変な労作であり、その資料的価値は高い。

以下、本書の内容について紹介を行った後、若干の論点と課題を述べることにしたい。

2 本書の内容

本書は、6章からなるが、第1章の総論部分を除けば、対象となるグループごとに縦割りで記述されている。第1章「英国所得保障政策の俯瞰」では、1980年代以降の政策の変化が、公共支出の削減、民間部門の活用、選別主義化、社会保険原理の希薄化、所得の不平等の拡大及び就労への指向という面から要約されている。特に、労働党政権の時代には、年金クレジットや給付付税額控除の導入など保守党政権以上に選別主義的手法が多用されたこと、国民保険料は所得比例であるにもかかわらず、保険給付の定額化やミーンズテスト付支出への置換えが進

み、保険料と給付との牽連性が小さくなったこと、所得保障制度のワークフェア的性格が強まり、就労を軸とした政策展開が顕著に見られる点が以前の保守党政権と異なる特徴であること等を指摘している。また、連立政権の主要課題は財政赤字の縮小であったが、老齢年金と児童貧困対策を除き、集中的な給付削減が行われるとともに、その方向性として、ユニバーサル・クレジットによる選別主義の強化、国民保険料の社会保障税化、児童貧困対策における所得格差是正から機会格差是正へのシフト、「福祉から就労へ」の徹底等が見られることを指摘している。

第2章「就労世代に対する所得保障政策」では、労働党政権が所得保障政策と就労重視路線を一体的に展開してきたことを論じている。所得保障が必要となる就労世代とは、求職者、ひとり親、ワーキングプア、就労困難による貧困者などであるが、ブレア政権は、貧困に対応する最善の方法は人々の就労を支援することという考えの下、従来は就労が期待されなかったような層にも就労支援を拡張した。最低賃金や税クレジットの整備に加え、「福祉から就労へ」政策を展開し、ニューディール事業を強力に推進した。その際、「メイク・ワーク・ペイ」や「働ける者には仕事を、働けない者には安心を」というフレーズが多用されたが、前者では、給付を受けるよりも就労の方が報われることを説明しつつ、後者により、働けない者は給付を受ける権利があるが、そうでなくなれば、真剣に職探しを行う義務があることが強調された。労働党政権の終盤には、就労支援の早期化、個別化が進むとともに、所得保障制度自体が就労支援の役割を果たすよう変容し、求職活動等に取り組むことが給付の条件になっていったと指摘している。社会的包摂を指向しつつも義務が強調されるようになり、連立政権もこの路線を

徹底しようとしているとする。

第3章「連立政権による福祉・就労対策の展開」では、連立政権が新たに導入したワークプログラムとユニバーサル・クレジットが詳述されている。ワークプログラムは、労働党政権のニューディール事業を置き換えたものである。就労困難な求職者に対しては、成果主義で報酬が支払われる民間プロバイダーによる個別支援を早期に行うこととし、求職者にはその指示に従う義務が課された。ユニバーサル・クレジットは、所得補助、求職者給付、就労・支援給付、住宅給付、税クレジット等を統合し、簡素で申請しやすい仕組みとすることを目的とした連立政権の看板政策であるが、一方で、全ての受給者は就労可能性により区分され、斡旋された仕事への従事など就労に向けた努力を行わなければ支給停止の制裁を受けるという制度でもある。ユニバーサル・クレジットの実施は遅れているが、今後注目すべきはワークプログラムとの連動であるとする。

第4章「障害者に対する所得保障政策」では、労働党政権が行った就労不能給付の就労・支援給付への抜本的見直し、障害者ニューディール、パスウェイ事業が紹介されている。労働党政権は、以前の保守党政権と異なり、障害者に対しても就労支援を行うとともに、給付の権利と就労の義務との関係を強調した。連立政権も、障害者関連給付のユニバーサル・クレジットへの統合に向け、これらの政策を踏襲していると指摘する。

第5章「高齢者に対する所得保障政策」は、ターナー年金委員会の報告を踏まえた年金制度改革の解説が中心である。労働党政権は、貧しい受給者に対する最低所得保障として年金クレジットを導入するとともに、低中所得者対策として、国家第2年金、ステークホルダー年金、国民職域貯蓄トラストを導入したほか、基礎年

金の拡充や支給開始年齢の引上げなどの改革を行った。さらに、最低保障年金的機能を持たせるため、国家第2年金のフラット化が進められる一方、中所得者以上には私的年金への加入が強力に促されたが、これにより従来の保守党政権の路線との隔たりは小さくなったと指摘する。他方、連立政権は、支給開始年齢引上げスケジュールの前倒しなど、労働党政権の方向を継承しつつ、その改革スピードを速めようとしており、また、国家第2年金を基礎年金と統合することにより、単層の定額年金に衣替えさせる方針である。

最後の第6章「児童に対する所得保障政策」では、児童貧困対策が中心である。労働党政権は、児童を養育する親の就労を重視するとともに、就労していない親にも児童税額控除という形で経済的支援を行った。連立政権は、児童貧困対策の推進には賛成しているが、取り組むべきことは、就労による貧困からの脱出という根本要因へのご入力であり、労働党政権の所得保障中心主義を批判し、児童手当を3年間凍結するとともに、所得制限を導入した。ただし、厳しい経済情勢の下、最も援助を必要とする者を保護する必要があるとして、児童税額控除を引き上げた。

3 本書の論点と課題

著者は、本書の執筆に当たり、長期の大局的な潮流と個々の具体的な制度の動向の実際を押さえるとともに、新しい政策の動向や論点を、日本の政策への比較検討としてできる限り具体的に紹介するよう心掛けたという。

そのような視点から本書を見てみると、まず、大局的な潮流についてであるが、著者は、労働党政権は以前の保守党政権の政策を継承したが、連立政権も所得保障の各分野を通じて労働党政権の政策を引き継ぎ、それを徹底したと指

摘する。ブレア労働党政権は、保守党政権の政策をかなりの程度継承しつつ、労働党独自の理念を加味して、貧困や社会的排除の撲滅、「福祉から就労へ」といった新たな政策を打ち出してきた。他方、キャメロン連立政権は、経済危機と大幅な財政赤字を背景に誕生した政権であり、発足の日から公共支出の削減に取り組まざるを得ない状況に置かれていた。仮に労働党政権が続いていたとしても、程度の差はあれ、削減はなされたと思われる。仮に選挙前に危機が生じていなければ、それでも保守党はマニフェストに大規模な歳出削減を掲げたのであろうか。評者も、イギリスでは、拠って立つ基本的な理念や価値には違いがあるものの、実際の政策上、二大政党間の違いは縮小してきた、あるいは、政治的に採りうる選択肢が少なくなってきたと考えており、危機がなければ、両政権の政策の違いはもっと小さかったのではないかとと思われる。

しかし、著者は、一方において、「連立政権がイデオロギーとして小さな政府を目指しているかどうかは明らかでないが、「大きな政府」の時代は終わったとし、「大きな社会」を目指すスタンスは、いわゆる福祉国家の縮小路線を伺わせる」（20頁）と指摘し、「財政再建といういわば非常事態中で行われていることではあるものの、…かつての保守党政権の路線に戻ろうとしているのだろうか」（111頁）と懸念する。労働党政権は、福祉給付の効率化には力を入れたものの、児童貧困対策など増加が必要とされる部分を増やすことにより、旧来型の福祉国家の再編を行おうとしたのであって、その縮小までは意図していなかったと考えられる。連立政権では、巨額の財政赤字を前にして、給付削減の規模は大きく、取組みの姿勢や手法は急進的なものとなったが、児童貧困対策に配慮し、年金の賃金スライドを復活させるという一

面も見せている。とすると、連立政権は、労働党政権の政策を徹底するだけでなく、一線を越えてその先に進もうとしているのかどうか。例えば、Tailor-Gooby (2012) は、連立政権が大規模な削減を行った理由の一つは、削減を埋め込み、恒久的に公的支出水準を引き上げるための構造改革を行うことであるという。連立政権は労働党政権の政策を引き継いだにすぎず、給付削減は危機への対処にすぎないのか、それとも恒久的な変化を生じさせようとしているのか、著者から明快な答えが欲しいところだが、その判断にはもう少し時間が必要かもしれない。更なる研究の進展に期待したい。

次に、日本の政策との比較検討の参考になるかどうかであるが、イギリスでは、政権が実施したい政策に沿って行政組織を柔軟かつ迅速に再編することが可能であり、政府内の様々な資源や手段を組み合わせ、ユニバーサル・クレジットのような総合的な政策を実施することができる基盤がある。他方、日本では、社会保障制度と税制は、制度、財源、行政組織から与野党の部会、国会の所管委員会に至るまで完全に縦割りであり、それぞれに強固な利害関係者が存在するため、政策が相互に未調のまま、実施されてしまうことが多い。子ども手当が創設できなかったにもかかわらず、年少扶養控除が廃止されてしまったのが典型例である。社会保障と税の一体改革でも、給付付税額控除が検討されることになっているが、国と自治体との関係を含め、所得税・住民税、児童手当、生活保護等の関係を整理することは容易ではないだろう。しかし、そうであっても、今後、少子高齢化により国民負担が高まり、労働力不足が深刻化する中では、就労と福祉給付の関係強化などは参考にすることができよう。また、選別主義の強化は、財政健全化が喫緊の課題となっている中で、日本にも取り入れるべき政策として恰好の

例とされるかもしれない。他方、児童貧困対策が連立政権でも重視され、その手法が試行錯誤されている様は、効率化の趣旨があるとはいえ、イギリスの政治家の良心を見る思いがする。日本では、児童貧困対策は政権交代とともに忘れ去られてしまったようだ。著者には、本書で紹介された政策の効果がどうであったのか、どのような政策が日本の参考になると考えられるのか、ぜひ次の機会に具体的に論じて欲しいものだ。

なお、本書について若干の注文があるとすれば、その構成である。本書では、障害者、高齢者などの対象グループ別に、保守党政権から連立政権までの政策を縦割りで整理してあるが、この場合、グループごとに各政権の理念や背景を繰り返し説明せざるを得なくなり、記述に重複が生じやすい。また、労働党政権と連立政権の違いが全体としてどこにあるのか把握するのに時間がかかることになる。このため、全体の構成を横割りとし、政権ごと（時代ごと）に政策を整理するという構成も考えられる。どちらがよいかは、グループごとの政策の流れを重視するのか、各政権の政策の違いに関心があるのかもよるであろう。ただし、縦割りであっても、総論を充実させれば、理解しやすくなる。第1章「英国所得保障政策の俯瞰」については、所得保障制度の体系や概況にもう少し頁数を割くとともに、各政党・政権の理念や価値、社会経済の状況等について解説があったら、よりバランスがとれたものになったのではないかと思われる。筆者も、あとがきで、「事実関係を確認する記述的部分が増え、大局的な分析という観点が弱くなった」（225頁）と率直に述べているが、構成を工夫すれば、そのような部分を補強できたかもしれない。これとも関連するが、本書の縦割りの構成の中で、第3章「連立政権による福祉・就労対策の展開」の位置づけが中

途半端な感じがする。第1章と合わせて総論として整理し、その後、グループごとの各論が続くという構成でもよかったのではないだろうか。

いずれにしても、本書は、イギリスの所得保障制度のあり方について、最新の情報を含め、体系的かつ正確に整理された貴重な資料である。イギリスの社会保障制度を研究する者にとっては、常に傍らに置いて参考にしたい保存版の一冊である。

(井上恒男著『英国所得保障政策の潮流一就

労を軸とした改革の動向』ミネルヴァ書房、2014年3月、ix+250p、6,000円+税)
(いとう・よしのり 一橋大学経済研究所教授)

【引用文献】

Taylor-Gooby, P.(2012) “*Root and Branch Restructuring to Achieve Major Cut: The Social Policy Programme of the 2010 UK Coalition Government*”, *Social Policy & Administration* 46 (1): pp.61-82.

戦間期の企業の実態を伝える希少資料

法政大学大原社会問題研究所所蔵

協調会・企業調査資料集

カラー DVD 版

2枚 定価 ¥230,000 [本体価格]

本資料は、協調会が、労使協調を目的に、社会政策・社会運動、社会政策推進、労働争議の仲裁・和解など、多岐にわたって進めた調査研究の成果である。

調査期間は、大正5年から昭和15年に至る4半世紀に及び、調査の対象企業は32業種165社にものぼり、各企業の労役規則、扶助規則、就業規則とともに、産業別の労働事情を調査し、「社会政策時報」の原資料ともなった労働事情調査報告書など、貴重な資料群が含まれている。

第一次大戦から戦間期に至る激動期の主要産業・中枢企業の研究に新生面を拓く資料として、経済史・経営史・労働史研究をはじめ、広く近代史の研究者にお勧めします。

「大正中期の紡績工場」(毎日新聞社提供)

 **MARUZEN**

丸善株式会社 学術情報ソリューション事業部 企画開発センター 商品開発グループ
〒105-0022 東京都港区海岸1丁目9番18号 国際浜松町ビル TEL.03-6367-6078 FAX.03-6367-6184