

イギリスにおける福祉改革と家族

——「困難を抱えた家族プログラム (Troubled Families Programme)」とジェンダー

原 伸子

はじめに——「福祉と労働に関する新しい考え方」

- 1 福祉の契約主義と「アンダークラス」
- 2 福祉改革と「困難を抱えた家族プログラム (Troubled Families Programme)」
おわりに

はじめに——「福祉と労働に関する新しい考え方」

1980年代以降、福祉国家の縮減、家族の多様化そして労働市場の流動化を背景として「新しい社会的リスク」(Taylor-Gooby 2004)が生じた。それは、女性にとって仕事と家庭生活の両立が困難になること、人口の高齢化によって年金制度や医療や社会保障の機能不全と「社会的ケア」の不足が生じること、教育や労働市場の地位に結び付いた社会的排除が生じることなどである。福祉国家の変容とともに家族政策はしだいに主流の位置を占めるようになり、子どもの貧困対策、若者や長期失業者そしてシングルマザーに対する政策、さらに保育や介護などの「社会的ケア」に対する政策が相次いで政策の俎上に載せられるようになった。けれどもその特徴は、福祉の契約主義化である (Gerhard, Knijn and Lewis 2002: 106, White 2003)。福祉の契約主義とは新自由主義における市場主義と個人主義のもとで、従来の社会契約における、国家と市民との関係を国家と個人との「新しい契約」関係に組み替えることを意味する。それは、ワークフェア (welfare to work) という福祉国家の理念の変化の基礎をなす。そこでは福祉受給者は、就業状態や就業行動との関連において、さまざまなコンディショナリティを課されることになる。

ジェーン・ルイスは、そのような福祉国家の「理念」の変化を「福祉と労働に関する新しい考え方」(Lewis 1998: 4)と呼んでいるが、それは、ワークフェアという福祉国家の「残余モデル」が必然的に、道徳的な「依存の文化 (dependency culture)」(*ibid.*: 7)や「労働倫理」(*ibid.*: 8)というイデオロギーを伴うからである⁽¹⁾。つまり家族政策の主流化は、同時に、福祉のコンディ

(1) 本稿の「1」で検討するように、「ニューライト」においても「ニューレイバー」においても、政治的文脈の違いはあるが、シングルマザー世帯とその子どもは、政策の主要なターゲットとなる。イギリスにおいて、実際に、シングルマザーが政治課題に浮上するのは1980年代後半からであり、1995年予算案において一人親世帯に対する社会手当の削減が初めて提起された。そこでは「平等」という理念のもとで、一人親と二人親を「同等 (parity)」に扱うことが求められた。サッチャー時代には、74年の「一人親家庭に対するファイナー委員会報告」の影響もあり、一人親に対する社会手当の削減は行われていない ((Lewis 1998: 7)。

シヨナリティを通して家族介入を強化する過程でもあった。実際、イギリスにおいて2010年に成立した保守党と自由民主党の連立政権は、2012年に「福祉改革法」を制定したが、それは、ニューレイバーによる若者、長期失業者および一人親（とくにシングルマザー）に対するNew Dealプログラム（1997）やFlexible New Deal（2009）を継承するものであった。「ワーク・プログラム」（2011）の懲罰的就業プログラムは、雇用関連の福祉給付を統合する「ユニバーサル・クレジット」（2013）とともに「失業者および低就業者」の両者を、福祉のコンディショナリティの対象としている。そのため、シングルマザー世帯をはじめ社会の周辺に置かれた人々は、貧困であるだけでなく、雇用と失業の間を行き来するという経済的にも精神的にも不安定な状況に置かれている。現在、イギリスは深刻な貧困に直面している。最新の数値では相対的貧困率（AHC）22%、子どもの相対的貧困率29%という高い値を示している（House of Commons 2017：3, 17-18）⁽²⁾。また、2011年から14年までの4年間に人口の3分の1（32.5%）が少なくとも1年間、貧困を経験しており、この数値は2008年の31.5%から安定的に推移している（Office for National Statistics 2014：18）。一人親世帯の持続的貧困状態はさらに深刻であり、同期間に少なくとも一度は貧困状態に陥った割合は48%、2年以上貧困状態であった割合は33%に達している（*ibid.*：28）。

こうして福祉の契約主義はワークフェアによって、労働市場への統合を強化するのであるが、それは同時に福祉の市場化を促進し、「市場」による家族への介入を強化する点にも留意する必要がある。ニューレイバーの「第三の道」以降、「ニュー・パブリック・マネージメント」、すなわち公的福祉改革の市場化（「準市場」化）が進められていく。フランク・フィールドは、「第三の道」を「ステークホルダー社会」（Field 1996）と呼び、アンソニー・ギデンズは社会的投資にもとづく「ポジティブ・ウェルフェア社会」（ギデンズ 1999：196）と呼ぶ。けれどもそこで言われる「ステークホルダー」とは、市場における雇用労働につく人々のみを指している。したがって、家庭で無償のケア労働（育児や介護など）を行う人々は、「ステークホルダー」から排除される。まさに、ジュディス・シュクラールが言うように、「われわれは稼ぎを止めたとたん、コミュニティの一員の資格を失う。……働く権利がある場合にのみ市民である」（Shklar 1991：98-99）。ギデンズは「第三の道」における「社会的投資国家」を、以下の様に説明する。

「これからの福祉のあり方は、個人ならびに非政府組織が、富を創造するポジティブ・ウェルフェアの主役なのである。……指針とすべきなのは、生計費を直接支給するのではなく、できる限りの人的資本（human capital）に投資することである。私たちは、福祉国家のかわりに、ポジティブ・ウェルフェア社会という文脈の中で機能する社会的投資国家（social investment state）を構想しなければならない」（ギデンズ 1999：117）。

実際、ニューレイバーは、社会的投資によって、子どもの貧困対策、社会的排除政策を進めるのであるが、それは同時に、貧困な子どもの親であるシングルマザーを労働市場に統合するもので

(2) 社会全体の数値は2015/16、子どもの数値は2014/15による。相対的貧困率は平均所得中央値の60%以下。AHCは可処分所得から住居費を支払った後の数値である。低所得世帯は可処分所得に占める住居費の割合が高いので、AHCで測定した貧困率はBHC（住居費支払い前）のそれより高くなる傾向がある。

あった。一方、2010年に成立した連立政権は、福祉供給全般にわたって、PbR (Payment by Results) という成果主義を積極的に導入することによって、福祉の市場化による「ニュー・パブリック・マネジメント」を推進した。その結果、例えば、労働年金省による「子どものいる家庭の保育と親の就業に関する調査」報告書 (Borg and Stocks 2013) によれば、ケアの市場化は、その質と量さらに価格の「不安定性 (vulnerability)」を招くことによって、福祉の受給から排除される貧困層を拡大し、その生活をより一層困難に陥れている⁽³⁾。

以上に見られるように、福祉の契約主義は、一方で福祉のコンディショナリティの強化を通して、労働市場への統合と家族への介入を強化し、他方では福祉の市場化を推進するものであった。それは前述のように、「ニュー・ライト」における、新自由主義と新保守主義との関係を適切に表わしている。すなわち経済的リバタリアニズムである新自由主義と、国家的・権威主義的新保守主義は、ともに「ニューライト」の車の両輪をなす。新自由主義は「『自由』経済を社会に押し付け、擁護するためにも強い国家を必要とする」(Levitas 1998: 15)⁽⁴⁾。ルース・レヴィタスはサッチャー時代の新保守主義による「社会的規律」(ibid.)の根拠として、「市場に存在する失業の脅威」(ibid.)を掲げたのであるが、それは、まさにニューレイバー以降のワークフェアによるコンディショナリティの強化や懲罰的福祉政策に共通する。なぜなら、80年代以降のwelfare to workにおける労働とは、雇用労働を指しているからである。市場における雇用労働への統合を、福祉受給の条件にするという性格は、97年に政権についたニューレイバーにおいても、2010年以降に成立した連立政権および保守政権においても共通している。本稿が考察するようにニューレイバーによる、子どもの貧困対策も連立政権の「困難を抱えた家族プログラム (Troubled Families Programme)」(2012年)もまた、一人親の貧困家庭、とくにシングルマザー世帯にターゲットをあてた政策であった。

本稿の課題は、90年代後半に成立したニューレイバー以降の福祉改革に焦点をあてて、福祉の契約主義によるワークフェア政策が労働市場への統合を通じて、家族への介入を強化する過程であったことと、そのジェンダー的性格を明らかにすることである。わが国においても、第二次安倍政権の「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律 (女性活躍推進法)」(2015年)や「子ども・子育て支援新制度」(2015年4月1日施行)の性格をめぐって、「新自由主義的母性」(三浦2015: 53)の動員、「個人主義的/家族主義的立場」(湯澤2017: 13)、新自由主義による「『家族の価値 (の) …… 賛美』」(藤原2017: 44)など、新自由主義がなぜ家族やコミュニティに対する

(3) 本報告書によれば、低就業世帯の70%が無料保育を受けているが、それを超えた保育の支払いに対して48%の世帯が困難を抱えているという (原2018: 58)。

(4) レヴィタスは、サッチャー時代に発生した1984-85年の炭鉱ストライキ、人頭税反対などに対する労働組合の運動、社会的動揺などを取り上げながら、民営化をはじめ市場化を推し進める新自由主義は、新保守主義による強い国家によって支えられるという。そして、その「強い国家は、社会的規律の潜在的根拠として、市場に常に存在しつづける失業の脅威に基づいている」(Levitas 1998: 15)。サッチャー政権は政権発足後、所得政策の廃止、自由な賃金交渉への移行など相次いで「労働市場の『細分子化』(fragmentation)」(森1988: 177)を目指した。またサッチャー政権の蔵相、ナイジェル・ローソンによる「いかなる政府も完全雇用を保証しえず、政府が失業の水準に影響を与えることは、ごく限られている」(同上)という発言は、新自由主義と新保守主義が「ニューライト」の車の両輪であることと、レヴィタスが言うように、新保守主義が「失業の脅威」を基礎に家族の生活に介入することを明瞭に表している。

介入を強化するのかを問う分析が見られる。本稿では、新保守主義は、市場に存在する「失業への脅威」すなわち労働市場への統合を「社会的規律」の根拠にすることによって家族に介入し、新自由主義と連携してワークフェア政策を作り上げていると考える。その結果、社会の周辺に位置するシングルマザー世帯は、家庭内におけるケアの担い手であり、労働市場における稼ぎ手であるというダイコトミーのもとで、ますます脆弱な状態に陥っている。それは福祉の契約主義のジェンダー的性格を表している。

以下、「1」では、アメリカの「ニューライト」とニューレイバーを取り上げて、「福祉の契約主義」の思想的背景を明らかにする。「2」では、連立政権の「福祉改革」のターゲットが家族であることを、「困難を抱えた家族プログラム (Troubled Families Programme)」(2011) および、「ワーク・プログラム」(2011)、「ユニバーサル・クレジット」(2013)を取り上げながら明らかにする。それは、福祉のコンディショナリティがさらに強化されていく過程でもある。最後に、福祉の契約主義と家族・ジェンダーの関係についてまとめることにする。

1 福祉の契約主義と「アンダークラス」⁽⁵⁾

以下では、福祉の契約主義の二つの思想的背景として、80年代アメリカにおける「ニューライト」と90年代後半以降のイギリス、ニューレイバーの「第三の道」を取り上げることにしよう。前者は、黒人で十代の女性とその非嫡出子を「アンダークラス」と呼び、そこにおける貧困や暴力、麻薬などの問題を福祉国家が生み出した道徳的退廃ととらえるのに対して、後者は「ベバリッジ報告」に見られる伝統的な福祉国家に替わる「社会的投資国家」(「第三の道」)の道を目指す。このように「ニューライト」と「第三の道」は政治的指向を異にしている。それにもかかわらず、両者ともに、政治的課題の焦点をひとしく、一人親の女性とその子どもの貧困に置いている。しかも、ワークフェア政策のもとで、労働市場への参加による雇用を通じた社会統合を促進し、さらにそれが道徳的統合を伴うとする点において共通性を持っている。このようなコンテキストにおいて、両者は、1980年代以降の福祉国家の変容を主導する二つの思想的源流であると考えられるのである。

事実、アメリカ「ニューライト」のチャールズ・マレーは、1989年と1993年に、*Sunday Times*の招きでイギリスに滞在して「アンダークラス」の調査を行い、「イギリスにおける勃興しつつあるアンダークラス」(1989年)と「アンダークラス：危機の深化」(1994年)という報告書を作成した⁽⁶⁾(両者ともに、Murray (1996)に所収)。以下、両者の見解を検討することにしよう。

1 アメリカ「ニューライト」における福祉の契約主義

リバタリアンとして知られている、チャールズ・マレーは、衝撃的で論争的なその著書、*Losing Ground*, (Murray 1984)の中で、戦後のアメリカの政治的変遷を振り返って、60年代の政治変化

(5) 「1」の内容は、原(2012)(のちに原(2016a)第5章に収録)の一部を加筆・修正したものである。

(6) 1993年7月11日の*Sunday Times*には、シングルマザーは「男性と結婚するのか、それとも国家と結婚するのか」という記事がイラストとともに掲載されたという(Lewis 1998:7)。

が、福祉に依存する「無責任」な行動と、それゆえ「アンダークラス」を生み出したと述べた。「アンダークラス」とは単なる貧困ではなく、救済に「値しない (undeserving)」 「貧困のタイプ」を意味するものとされる。マレーが念頭に置いているのは、主として十代で、黒人で、妊娠した女性とその子どもたち（非嫡出子）を意味する。マレーは、一人親の女性たちを「ウェルフェアマザー」、その家族を「アンダークラス」と呼んだ。軽蔑的な意味合いが込められた「ウェルフェアマザー」や「アンダークラス」という名称が定着するのも、このころからである。マレーによれば、彼女らは一方で、貧困であるという理由で福祉の恩恵に浴しながらも、他方で、子どもを健全な「市民」に育てる能力に欠けており、さらにその子どもたちは怠惰、麻薬、暴力の温床になるというのだ。そして以下のように述べた。

「なぜわれわれは（ウェルフェア引用者）マザーを制度の例外扱いにしなければならないのか。福祉国家の制度はすべての国民にひとしく働くことを促しているのに。」（Murray 1984 : 231）

マレーは、89年の調査報告書の中で、イギリスにおいても、若者の間に、通常の「貧困」とは「異なる貧困」、すなわち「アンダークラス」が存在すると述べていたのであるが（Murray 1984 : 25）、93年にはさらに、その「深化」とともにイギリス福祉国家のあり方について次のように述べている。

「社会契約が受け入れられる限り、揺りかごから墓場まで、すべての人々を保護する社会的セーフティネットは可能であろう。政府は、あなた方個々の市民が、自らの自発的行為の帰結に責任を持つ限り、生涯にわたって保護を提供できる。妊娠すること、子どもを持つことは、現在では、自発的行為なのだ。……福祉国家には、もうそのような保護は受け入れがたい。……福祉国家に必要なのは、女性たちに対して、夫を見つけられないのなら積極的に妊娠を避けるように、また子どもを産みたいのなら相手の男性に結婚を求めることである。」（*ibid.* : 127-128）

以上に見られるように、マレーは、社会的保護を強く否定するラディカルな福祉国家批判を行う。一方、ローレンス・ミード（Lawrence Mead）は、福祉国家を否定するわけではないが、福祉の受給者はその見返りに、市民として支払い労働につく義務があり、国家にはそれをパターンリステックに強制する「道徳的権威」があると主張した（Mead 1986）。ミードはさらに、アメリカにおける、クリントン政権下、1996年の福祉改革以後の政治を振り返って次のように述べている。

「福祉改革はアメリカにおけるシチズンシップの意味と民主主義を変えた。成人の福祉受給者に労働を強制するという改革によって、シチズンシップには権利と義務が伴うことを生き生きと示した。……私が言いたいのは、労働を要求することは、貧困者に対する政府の援助を小さくする傾向があるのだが、それだけではない。それはまた、左翼に対しても政治的な影響を引

き起こすことになったのである。」(Mead and Beem (eds.) 2005 : 172)

ミードはこうして、平等な「シチズンシップ」を雇用(支払い労働)に結び付けることによって、「社会的統合」の道筋を描いた。実際、「ニューライト」は、1980年代のレーガン政権、ブッシュ政権の思想的基盤であったが、それが、明確な福祉改革に結び付いたのは、民主党クリントン政権のもとにおいてであった。ビル・クリントンは92年に大統領に選出されるにあたって「われわれの知っている福祉はやめよう(end welfare as we know it)」と宣言した。そして、その4年後に約束どおり「個人責任および就労機会調整法(PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Act)」を制定した。このPRWORAによって、アメリカでは史上初めて貧困状態に陥ることに対して期限が設けられた。1935年以來の「要扶養児童世帯扶助」(ADC: Aid to Dependent Children, のちにAFDC: Aid to Families with Dependent Children)は「貧困世帯一時扶助」(TANF: Temporary Assistance to Needy Families)に変わり、支給年限は5年間、継続受給は2年間という規定が導入された(江沢 2012: 117)。

このように、マレーやミードは、国家のパターナリスティックな「労働」の強制による社会の道徳的統合を主張したのであるが、そこで提起された「契約」の思想とワークフェアは、90年代後半から、ヨーロッパ各国の社会民主主義において推進される「福祉から就労へ(welfare to work)」の思想的基盤になったと考えられる。

マーガレット・ジョーンズとロドニー・ローは、1948年から98年までのイギリスの戦後福祉国家の50年の歩みと、その思想的変遷を概観した著書(Jones and Lowe 2002)の中で、1980年代のイギリスの思想と政治に最も大きな影響を与えたアメリカの思想家として、マレーをあげるとともに、彼が主張した「市民社会の復興(restoration of 'civic' society)」という考え方はニューレイバーに、また未婚の母を福祉改革のターゲットにすることに関してはメジャー政権にそれぞれ大きな影響を与えることになったと述べている(*ibid.*: 32)。

2 「第三の道」における「福祉の契約主義」と社会的包摂・社会的投資アプローチ

以上に見られるように、アメリカの「ニューライト」はワークフェアの思想にもとづいて、福祉受給者にパターナリスティックに労働を強制することによって、道徳的な社会統合を目指すものであった。この思想は、イギリス保守党だけではなく、97年以降のニューレイバーにも引き継がれることになる。けれども、後者は以下に見られるように、ワークフェアの政策を社会的包摂、および社会的投資アプローチに接合することになる。

(1) ニューレイバーにおける福祉の契約主義

イギリスにおいて労働党が1992年の総選挙で敗北した後に、当時の党首ジョン・スミスは社会正義に関する独立の委員会を設立した。この委員会はベバリッジ報告以来の50年間の社会政策を再検討し、94年に*Social Justice: Strategies for National Renewal* (『社会的正義——国民的再生のための戦略』)を発表した。そこでは、ワークフェアの理念が明確に述べられている。

「労働はわれわれの生活の中心であり、支払い労働も不払い労働もわれわれの必要を満たし、富と分配のための資源を生み出す。……しかし貧困から抜け出すためには支払い労働が最良の道であるとともにディーセントな生活水準の達成を望みうる唯一の方法である。……労働は福祉の一部である。……」（*Comission on Social Justice* 1994：151）。

また、以下は93年、Arnold Goodman Charity Lectureにおけるブレアの講演である。そこには「第三の道」における「福祉の契約主義」の考え方が簡潔に示されている。

「現代のシチズンシップの考え方は権利を与えるが義務を要求する。敬意を示すが見返りを要求する。機会（opportunity）を与えるが責任（responsibility）を求める……これらがすべて一緒になってコミュニティについての現在の見方を再構成する考え方を形づくる。そこでは相互依存と独立の双方が認められるし、強力で団結力のある社会の存在は個人の向上心の達成や進歩にとって本質的である。」（Blair 1996：218, 220, White 2004：27）

以上に見られるように、「第三の道」の基本コンセプトは個人主義にもとづく福祉の契約主義である。それは政府による労働「機会」の提供とそれに対する個人としての市民の労働の「責任」との関係である。そしてそれが福祉の契約主義の基本理念となっている。

（2）社会的投資アプローチと社会的包摂

ところで、ニューレイバーは、「福祉の契約主義」にもとづいて社会的包摂論と社会的投資アプローチを展開する。その基礎にあるのが、「第三の道」の独自の平等概念である「資産の平等主義」という考え方である。スチュアート・ホワイトは、「第三の道」の社会民主主義的性格をめぐるマーク・フリードランドやデスモンド・キングとの論争⁽⁷⁾の中で、次のように言う。「第三の道」には分配の正義という意味での明確な「平等」概念は存在しないけれども、ワークフェアの考え方の中に「資産ベースの平等主義」という独自の考え方が展開されている（White 2004：30）、と。それは以下のとおりである。

まず、国家による福祉の供給は単に不利な状況を軽減することに求められるのではなくて、人々が不利な状況に陥ることを避けることができる資産形成に向けられるべきである、と（*ibid.*）。ここで、二つの主要なターゲットが選ばれる。一つは、将来の労働者・市民である子どもへの人的投資。もう一つは、排除されたコミュニティへの投資である。すなわち将来の良質な教育を受けた労働力はポスト工業社会の知識経済にとって本質的であるとともに、所得の平等に資するということになる。子どもへの投資は「社会的投資戦略の中心」となる（Lister 2006：53）。具体的政策としては、「チャイルド・トラスト・ファンド（Child Trust Fund）」、「児童控除（Child Tax Credit）」や「シユア・スタート・プログラム（Sure Start Programme）」などがあげられる。すなわち、そ

(7) マーク・フリードランドとデスモンド・キング（Freedland and King 2003；King 1999）は、ニューレイバーの「福祉の契約主義」は不寛容な契約であり福祉受給者に対する「行動管理の道具」（Freedland and King 2003：470）になっていると言う。

れは社会的投資による社会的包摂論である。

ところで、このような社会的包摂論は前述のように、ワークフェア政策のもとで労働責任を通して社会へ参加することを要求するという権威主義的・道徳的包摂の性格を持っている (Levitas 1998 = 2005 : 27)。ニューレイバーは一方において、子どもに対して公的責任の所在を明確にしたのであるが、他方では、子どもへの社会的コントロールと親の行動への規制を強化するという顕著に「権威主義」的な性格を備えている ((Lister 2006 : 55)。例えば 98 年の「犯罪と騒乱に関する法律 (The Crime and Disorder Act)」や 2003 年の「反社会的行動に関する法律 (Anti Social Behaviour Act)」では、子どもに対する親の監督、子どもの夜間外出禁止や反社会的行動などが規定されている。その規定によれば、例えば子どものずる休みが続く場合には親は罰金を科せられ、投獄されうる場合もあるという。市民による自由に関する監視団体である「リバティ」は 97 年以降、16 歳以下の子どもたちの権利が浸食されつつあると述べている (*ibid.*)。

2 福祉改革と「困難を抱えた家族プログラム (Troubled Families Programme)」

ニューレイバーによる子どもの貧困対策は、一方でシングルマザーの労働市場参加による所得の増大と社会的包摂を目指すとともに、他方で、子どもに対する母親の監督責任を求めるものであった。つまり、雇用政策である New Deal for Lone Parent (1997 ~ 2011) は、「犯罪と騒乱に関する法律」(1998) や「反社会的行動に関する法律」(2003) を伴っていた。2010 年に成立した保守党と自民党の連立政権は、ニューレイバーによる「大きな政府」が「壊れた社会 (Broken Society)」を生み出したとして、それに替わる「大きな社会 (Big Society)」を提唱した。けれども、それは、ニューレイバーと同様にワークフェアのもと、福祉の市場化と家族への道徳的介入を一層強めるものであった。

1 「大きな社会 (Big Society)」と家族

デービッド・キャメロンはニューレイバーにおける福祉政策が「壊れた社会」を生み出したとして、「大きな社会」論を提唱した。それは、地方への権限移譲 (Local Act 2011)、脱中央集権化、コミュニティの重視、多様な経済主体 (市民、企業、ボランティア団体) の「パートナーシップ」によるガバナンスの変化を伴うものであった。しかし、これまで見てきたように、ニューレイバーにおける「第三の道」もまた、中央から地方への権限移譲、公私の多様な経済主体による福祉の供給、権利と義務の新しい契約関係とそれらの供給主体の「パートナーシップ」(Le Grand 1998 : 145) を目指すものであった。つまり、ニューレイバーにおいても、連立政権においても、福祉の契約主義という、福祉改革の理念は共通している。そしてそれは、ガヴァナンスにおける国家の比重の低下と、営利企業、非営利企業を含む多様な経済主体の「パートナーシップ」による福祉の供給という方向性を提起するものであった。

「大きな社会」論の理論家であるジル・カービーは、「壊れた家族から壊れた社会へ (From Broken Family to the Broken Society)」(Kirby 2009) の中で、保守党のウィリアム・ヘイグ、イアン・ダンカン・スミス、そしてキャメロンによる家族観を比較することによって、キャメロンが

従来の保守党のキリスト教的、道徳的家族観を超えて、「伝統的家族国家（pro-family country）だけが……イギリスの壊れた社会を修復できる」（*ibid.*: 247）と述べていることを評価している。それは、カービーが述べているように、福祉国家の「衰退」の原因を「貧困なコミュニティ」と「貧困な家族」そして「シングルマザー」に求めることを意味している。シングルマザーは福祉国家に対して財的に二つの「挑戦」を行っているという。一つは、その半数が「失業」状態であることによる、家族崩壊の財政的コストであり、二つ目は、その子どもたちは、父親不在の家庭で育つことによって、発達、教育、感情の面で将来の社会的コストとなるというのだ（*ibid.*: 244）。

キャメロンは「第三の道」と「大きな社会」との関係性を「壊れたイギリス／壊れた家族と大きな政府」対「大きな社会」という「レトリック」（Lister and Bennett 2010: 5）で表現する。けれども以下に見られるように、連立政権とさらに保守政権は、雇用政策や社会的ケア政策におけるニューレイバーの政策を継承するとともに、保守主義的規律を一層強化したのである。

2 「困難を抱えた家族プログラム（Troubled Families Programme）」（2011）

2011年8月4日、ロンドン北部トッテナムにおいて黒人男性マーク・ダガンが警察官に射殺された。その後、いわゆる「イギリス暴動（England riots）」が全土に広がった。休暇を切り上げてロンドンに戻ったキャメロンはイギリスの「壊れた社会（Broken Society）」について、以下のようなスピーチを行った。

「人々は先週、何度も問い返した。『親はどこにいるのか？ 彼らは暴動を起こしている子どもたちを家にとどめようとししないのか？』、と。……そう、点をつなげば全体像が鮮明に浮かび上がる。なぜ、このような人々はあんなにもひどい行動をとるのか、と。家庭に誰もいなくて面倒をみてもらっていないのか、あるいは彼らは抑制がきかないのか。家族が問題だ。先週の暴動を起こした子どもたちには間違いなく父親がいない。おそらく、彼らは、母親だけで父親がいない家族が標準的であるようなコミュニティの出身だ。彼ら若者にはお手本がないから、父親を求めてストリートに出て、暴力と怒りで満ちているのだ。だから、私たちが、私たちの壊れた社会（Broken Society）を修復する希望を持つならば、家族と両親の存在はわれわれの出発点なのだ。」（2011年8月15日）⁽⁸⁾

このキャメロンのスピーチは、文字どおり、シングルマザー世帯で育った子どもたちと、「反社会的行動（Anti Social Behaviour）」とを直接、結び付けるものである。その後、2011年12月には「困難を抱えた家族プログラム（Troubled Families Programme）」（以下、TFPと略記）が発足した。『困難を抱えた家族とともに（*Working with Troubled Families*）』（DCLG 2012）と題された報告書では、「イギリスにおける120,000⁽⁹⁾のトラブルを抱えた家族を、2015年には消滅させる」（*ibid.*: 9）としたうえで、以下の四つの定義のうち三つが当てはまった場合にはTFPの対象であるとされた。四つの定義とは「少年犯罪あるいは反社会的行動にまきこまれている家族、恒常

(8) GOV. UK, <https://www.gov.uk>.

(9) レヴィタス（Levitas 2012）は、この数値の誤りを指摘している。

的に無断欠席や不登校の子どもがいる家族、親が失業手当を受給している家族、税金の支払いに困っている家族」(ibid.:9)である。TFPは発足時、中央政府と地方政府が共同で4億4800万ポンドの予算枠を確保した(ibid.)。TFPの責任者であるルイズ・ケーシーは、TFPの地方への支払い方法について、次のように述べている。中央政府から地方政府への支払いは、PbR(Payment by Result)による成果主義であり、各地方自治体には計画が承認された時点で、80%の資金が支払われて、その後、TFPの対象である家族の親が仕事につくというような「成果(outcome)」が確認された後に、その成果に対して残額が支払われる(The Guardian, 9 July 2012), と。地方政府はコミッション機能を行い、実際の家族介入業務は供給業者に委託して、民間から雇用されたソーシャルワーカーなど「専門家」⁽¹⁰⁾が各家庭に入り込み個別に指導を行うという方式をとる。

このTFPの起源は、保守党時代の95年に発足した『ダンディ家族プロジェクト』に遡ることができる。このプロジェクトは、スコットランドの「子どもアクショングループ」とダンディ市によって「都市計画」の一環として実行に移された。このプロジェクトの対象は、子どもの「反社会的行動」によってコミュニティから排除され「ホームレス状態、あるいはホームレスになる危険性がある家族」⁽¹¹⁾であった。その後、ニューレイバーは、グラスゴー大学の「子どもと社会センター」に委託して『ダンディ家族計画評価報告書』(Dillane et al. 2001)を刊行した。1999年5月から2001年5月にかけて行われたこの調査の目的は、「ホームレスの家族支援および、反社会的行動とホームレスのリスクとの関連」(ibid.:v)を評価することであった。また2006年には、イングランド北西部の工業都市の六つの家族介入プロジェクト(ブラックバーンおよびダーウェン、ボルトン、マンチェスター、オールダム、ソルフォード、およびシェフィールド)の初期評価が行われ、「反社会的行動を削減するのに効果的であった」(DCLG 2012:11)という報告が行われている。

このように、連立政権のTFPは、子どもの貧困対策およびコミュニティへの投資政策という意味において、ニューレイバーの家族政策を引き継ぐものである。同時にそれは、「反社会的行動」とシングルマザー世帯をターゲットにしている。このTFPの性格をめぐっては前述のカービーのように、「大きな社会」論の立場から評価する論者がいる一方、「女性の規律化」(Hunter and Nixon 2009:7)、新自由主義的統治の「コアとしての家族」(Crossley 2015:1)、「新自由主義的家族介入モデル」(Bond-Taylor 2017:131)⁽¹²⁾、リスクを抱えた家族の『『隔離』政策』(Garett 2016:203)、「構造的不平等を不問に付す新自由主義」(Sayer 2017:155)など、多くの批判が提起されている。

ここでTFPの性格を次のように特徴付けることができるであろう。一つは、多くの論者が指摘

(10) この専門家については、「得体のしれない専門家」が家族に介入しているという批判が提起されている(Featherstone et al. 2013:1745)。

(11) イギリスにおける「ホームレス」は、「住宅法(Housing Act)」によって、地方政府による救済が義務付けられている。「ホームレス」とは、1. 占有する住居がない場合、2. 住居があっても立ち入れない場合、3. 28日以内にホームレスになる可能性がある場合とされている。地方政府は、対象者に対して、最低2年間の救済義務がある。それに対して、日本におけるホームレス(野宿者)は、イギリスでは「ラフスリーパー(rough sleeper)」と呼ばれ、その数の増大が社会問題となっている。

(12) ただし、ボンド＝テイラーは、TFPによる家族介入が、フェミニストによる「ケアの倫理」の観点によって「困難を抱えた家族」が抱えるジェンダー的規範を明るみに出すことに成功するならば、TFPに対して展望が開けるだろうと述べている(Bond-Taylor 2017:139)。

しているように TFP の新自由主義的、新保守主義的な性格である。すなわち、ニューレイバーも、連立政権も構造的な貧困や不平等を不問に付したままで、家族、とくにシングルマザー世帯に、道徳的に介入するという性格を持つ。そして重要であるのは、TFP の対象が、「反社会的行動」とともに、「親が失業手当を受給している家族」を含んでいることである。つまり福祉の契約主義によるワークフェアは、新自由主義と新保守主義によって、労働市場への包摂を道徳的權威によって進めているとも言えるだろう。ここでもまた、レヴィタスの言う「失業の脅威」による新保守主義の社会的統合という論理が、説得性を持つ。もう一つは、連立政権による TbR という成果主義の導入が、政府のコミッショニング機能のもとで、実際に家族介入を担う公的機関、営利企業、非営利企業間の競争を激化させ市場化を本格化させるとともに（Battye and Daly 2012 : 4）、対象となる家族間の差別、分断化を引き起こしているというものである（Carter and Whitworth 2014 : 278）。つまりプロジェクトの成果（outcome）達成に時間がかかり、コストがかさむ家族、つまりシングルマザー世帯や障がいを持つ世帯などと、労働市場包摂が容易な家族との間の分断化（segregation）である。ここでもまた、コスト・ベネフィットの論理が貫くことになる。TbR は連立政権による「福祉改革法」（2012 年）のもとで、雇用や社会的ケアなど福祉供給の多くの部面で導入されているのである⁽¹³⁾。

3 「ワーク・プログラム」（2011）と「ユニバーサル・クレジット」（2013）

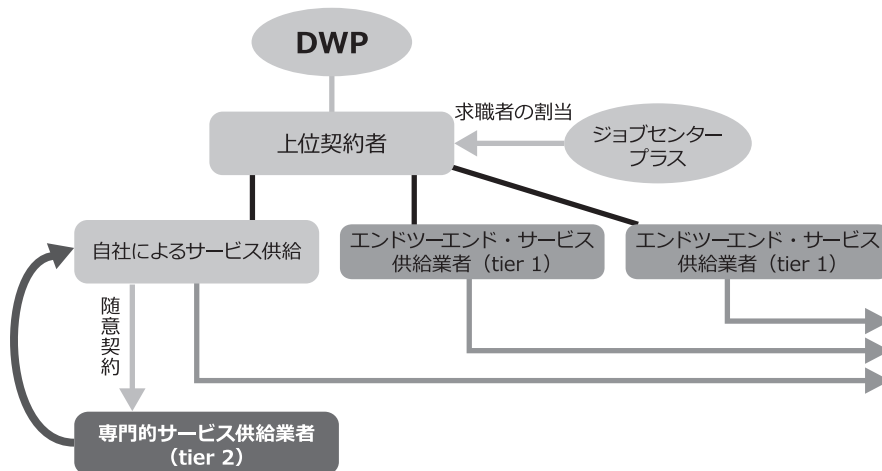
2010 年以降の連立政権による福祉改革の中心をなすのは、「ワーク・プログラム」と「ユニバーサル・クレジット」である。両者は連携しており、「ユニバーサル・クレジット」の受給者は「ワーク・プログラム」に参加しなければならない。ニューレイバーの「第三の道」以降、福祉の契約主義にもとづいて福祉の受給は「一定の行動条件にもとづいたコンディショナリティ（behavioural conditionality）」（Dwyer and Wright 2014 : 28）に結び付くようになるのだが、連立政権のもとで、その条件は一層強化された。ピーター・ドゥワイヤーとシャロン・ライトは、それをニューレイバーにおける「クリーピング・コンディショナリティ」（Dwyer 2004 : 265）から、連立政権下の「ユビキタス・コンディショナリティ」（Dwyer and Wright 2014 : 33）への移行と呼んでいる。コンディショナリティの強化は、同時に契約不履行に際して「懲罰」を伴うものであり、前節で述べたように、家族生活への介入をより強化するものとなっている。

(1) 「ワーク・プログラム」（2011）——雇用市場の分断化

2011 年に成立した「ワーク・プログラム」は、ニューレイバーにおける雇用政策である New Deal プログラム（1997）と Flexible New Deal（2009）を継承するものであり、その特徴は準市場による福祉供給モデルにある。すなわちニューレイバーによる雇用サービスはすでに、営利企業、非営利企業、地方政府からなるパートナーシップによって供給されており、さらに雇用労働省

(13) ジョン・ヒルによれば、「ワーク・プログラム」による雇用市場の準市場化によって、主契約者による「詐欺」が増えているという。また主要な福祉プロバイダーの入札は驚くほど「排他的」であるという。2013 年時点で、18 の主要なプロバイダーのうち、3 つだけが公的プロバイダーおよび第三セクターであって、残りはすべて大企業である（Hill 2013 : 204）。

図1 「ワーク・プログラム」のサプライチェーン・モデル



(出所) Rees et al. (2013 : 9) より、筆者作成。

(Department for Work and Pension, DWP, 以下, DWP と略記) は, 競争入札によって業者を選定するというメカニズムを用いていた。若者, 長期失業者, シングルマザーなどに対する New Deal プログラムに対しては, 2002 年時点ですでに 1 億ポンドの資金が投入されており, 2004 年には 2000 の供給者が存在していたという。しかし, 2006 年までの New Deal プログラムは「取引コスト」が大きく, その非効率さが指摘されていた (Finn 2011 : 11)。

2007 年には当時の雇用労働省大臣のデヴィッド・フロイトが、『依存の削減, 機会の増大: welfare to work の未来のための選択 (Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work)』(DWP 2017, 以下, 『フロイト・レポート』と略記) を発表し, さらなるワークフェアの方向性を提示した。そして, 2009 年には, 各種の New Deal プログラムを統一する Flexible New Deal が発表された。『フロイト・レポート』の特徴は, 以下の四点である。①アウトソーシングと競争の導入 (「上位契約者」制度の導入), ②「ブラックボックス・デリバリー」モデル (DWP は最低供給基準を提示するだけで実際のサービス供給はフレキシブルに行うという意味), ③パーソナライゼーション, ④ Payment by Results (成果 (outcome) に対する支払い, PbR)。これらの制度は, 各地域における公的機関であるジョブセンター・プラスの役割を求職者に関する管理を行うコミッショニング機能に限定して, 実際の雇用サービスをプロバイダー間の競争に任せる「準市場」にもとづくものである。

図1は「上位契約者 (Prime Contractor)」制度の導入による「ワーク・プログラム」のサプライチェーンを図示したものである。「上位契約者」とは, DWP による雇用サービスのアウトソーシングのための入札に参加できる企業である。入札に際しては, 財務状況, 過去の営業実績, 営業計画などが審査されるために, 大規模な営利企業が有利になってくる。2014 年には, 18 の地域 (Community Package Areas, CPA) を包括する, 40 の「ワーク・プログラム」を受託した「上位契約者」は 18 であり, そのうち営利企業が 15, ボランティアが 1, 公的機関が 1, 私企業とボラ

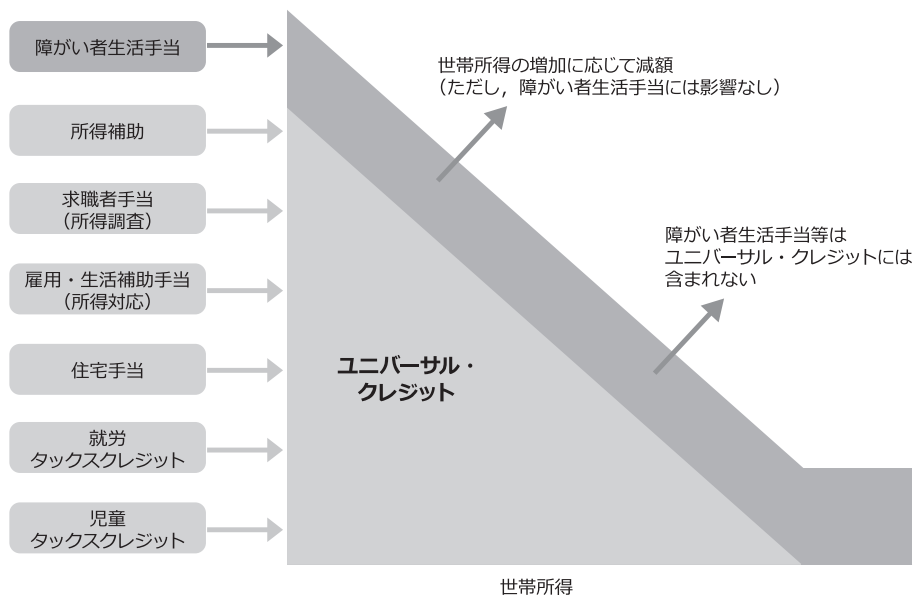
ンティアの共同企業が1という割合である。上位4社の市場集中度は54%（2011～2014年）である。各CPAには2から3の「上位契約者」がいる。また「上位契約者」によるサプライチェーンのエンドツーエンド・サービス供給業者（ネットワーク内下請け）および、随意契約の専門家によるサービス供給業者を含めた下請け会社は806である（Foster et al. 2014 : 30 ; Dar 2016 : 19）。

このような雇用サービスモデルは、「コミッションング・ストラテジー」、「管理された福祉市場」（Finn 2011 : 13）と呼ばれているが、実際には、サービス供給に際して「クリーミングとパーキング（Creaming and Parking）」が生じることによって、雇用サービスの市場化、分断化が起きているという（Newton et al. 2012 : 124 ; Rees et al. 2013 : 19, 2014 : 225 ; Foster et al. 2014 : 33）。「クリーミング」とは労働市場により早く参加できそうな人々にサービスを集中させ（クリームを掬い上げること）、PbRによる支払いを早く受けることであり、「パーキング」とはその逆である。雇用サービスは求職者を九つのグループに分類するが、その中で「求職者給付（Job Seekers Allowance, JSA と略記）」と障がいなどのために就労に困難を抱えた「雇用・支援給付（Employment and Support Allowance, ESA と略記）」を受給している求職者が主たる対象となる。ジェームズ・リーズ他は、2011年から2013年にかけて、二つの地域（CPA）を選び出して、第三セクター、私企業、「上位契約者」、「下請け企業」を調査して、その結果を分析している（Rees et al. 2013, 2014）。そこで明らかになったのは、障がいを抱えた求職者だけではなく、幼い子どもを抱えた若いシングルマザー（JSA 18-24）の雇用市場参加に関する「成果（outcome）」が、その他の求職者に比べて格段に低くなっていることである（Rees et al. 2014 : 234）。DWPの報告書（Newton et al. 2012 ; Foster et al. 2014）もその事実を認めており、このような分断化を防ぐために、困難を抱えた層には、雇用市場へ参加するという「成果（outcome）」に対して、より大きな報奨が与えられている。しかし、下請け企業間ではPbRにより、初期投資の負担や雇用プログラムの中で求職者が脱退した場合に報奨金が減額されるなどのために、できるだけ早く雇用市場に復帰できそうな人々に手厚く対応することになるという（Foster et al. 2014 : 32）。実際、リーズ他による報告では、以下のように、あるプロバイダーの発言として、顧客（求職者）対応の指針が描かれている。それは「準市場」制度のもとにおける利潤原理にもとづく私企業の対応を表している興味深い。「tier 2」のこのプロバイダーは、顧客（求職者）をRAGと呼ばれる三つの色（Red, Amber, Green）に分類している。それは信号の標識と同じ意味を持つという。

「それは普通に行われています。最初に顧客にあった時に、予想されるジョブ・スタートを決めて、赤色（Red）、琥珀色（Amber）、緑色（Green）にカテゴライズします……。それ以降、緑色の顧客には、仕事に向けてアクション・プランを作成します。そして週に一度か二度は面接するようにします。琥珀色を付けた顧客には、少なくとも2週間に一度は活動します。もし赤色を付けた場合は、月に一度は電話します。こうして、パーキングというのは、政策的には間違っているのですが、その言葉は使わないのですが、実際にはこのようなことが起きているのです。（tier 2のプロバイダー）」（Rees et al. 2014 : 228）

以上の事例は、準市場による「管理された市場」が実は、大規模私企業とそのサプライチェーン

図2 「ユニバーサル・クレジット」における雇用関連給付の統合



(出所) Kennedy (2011: 4), 井上 (2016: 110)。

による利潤原理によって支配されつつあることを明らかにしている。その結果、幼い子どもを持つシングルマザーや障がいのために困難を抱える人々は、分断化された雇用市場のマージナルな位置に置かれることになる。つまり、welfare to work の work が「支払い労働」中心であるために、家庭における無償のケア労働に重視する人々や、障がいなどのためにケアが必要な人々は、制度の外に追いやられることになる。

(2) 「ユニバーサル・クレジット」(2013) ——コンディショナリティの強化と「男性稼ぎ主モデル」
「ユニバーサル・クレジット」は、図2に見られるように、低所得層向けの六つの福祉制度（所得補助、求職者手当（所得調査）、雇用・生活補助手当（所得対応）、住宅手当、就労タックスクレジット、児童タックスクレジット）を統合するものであり、「ワーク・プログラム」とともに、連立政権の「福祉改革法」（2012年）の主要な柱をなしている。それが最初に登場するのは、2010年11月に発表された白書『ユニバーサル・クレジット：労働のための福祉（*Universal Credit: welfare that works*）』においてである。当時のダンカン・スミス雇用年金相は、「ユニバーサル・クレジット」の導入について次のよう述べている。「『ユニバーサル・クレジット：労働のための福祉』は福祉を受けている人々と福祉を受けていない人々との間の新しい契約の始まり意味している。その核心には、ユニバーサル・クレジットがあり、それはとてもシンプルで、労働は必ず支払われること、そして支払いがあるとみなされることを保証している」（DWP 2010: 1）。

つまりここで言われる「新しい契約」とは「福祉を受けている人々」と「福祉を受けていない人々」との関係である。1980年代以降、福祉の契約主義化のもとで福祉受給の権利と義務の関係

表1 受給の条件とその違反に対する罰則

条件の程度（適用範囲）	内容	違反した場合の罰則
低度の条件 (求職者手当受給者, 雇用・生活補助手当の就労関連活動グループ)	<ul style="list-style-type: none"> ・受給者に義務付けられた面談への出席 ・求職者に対する指示の実行 ・雇用関連プログラムへの参加 ・就労のための面談への出席(雇用・生活補助手当) ・就労関連活動の実施(同上) 	実施までと, 実施後の定められた期間の支給停止(1度目の違反は1週間, 2度目が2週間, 3度目が4週間)。うち2度目までの違反については, ジョブセンタープラスのアドバイザーが正当な理由があると判断した場合は適用しないことが可能
中度の条件(求職者手当受給者)	<ul style="list-style-type: none"> ・積極的な求職活動 ・常に就労可能であること 	1度目は4週間, 2度目は3カ月の支給停止
高度の条件(同上)	<ul style="list-style-type: none"> ・仕事への応募 ・斡旋された仕事を受けること ・12カ月以上の受給者に課せられた義務的就労への参加 	1度目は3カ月, 2度目は6カ月, 3度目は3年の支給停止
就労のための面談のみが義務付けられた受給者 (1歳以上～5歳未満の子どもを持つ一人親)	<ul style="list-style-type: none"> ・就労のための面談への出席 	義務の履行まで, 1度目は支給額の2割削減, 2度目は4割削減

(出所) JILPT (2010) より, 一部修正。(原典) DWP (2014: 24-31)

は国家と市民の関係から, 国家と個人の関係に転換した。そしてニューレイバーは, 福祉の市場化(「準市場」化)を進めることによって, 国家の機能を福祉供給のコミューニケーション機能に限定した。そして連立政権は「福祉の契約主義」に「新しい契約」を導入するという。それは「失業者の権利と義務を再定義」(Hill 2013: 197)することである。つまり, 失業者と低就業者は「福祉依存者」とみなされる。ダンカン・スミスは言う。「コミュニティにルーツをもつ福祉依存者は国中に出没し, 絶望と世代間貧困を生み出している」(DWP 2010: 1)。

「ユニバーサル・クレジット」受給者は必ず「ワーク・プログラム」に組み込まれ, より強化された懲罰システムのもと「義務的就労(Mandatory Work Activity)」につく必要がある(表1)。また, 雇用・生活補助手当のグループに対しては支給期間が現在の無期限から12カ月に限定されている。求職者手当については, 必要な活動に参加したにもかかわらず12カ月を超えて仕事につくことができている受給者に, 地域の非営利団体などで週30時間まで, 4週間にわたるフルタイム就労を義務付けられている。また, 抛出制の求職者手当並びに雇用・生活補助手当はこれまで所得額にかかわらず定額であったが, 所得額に応じた手当の減額が新たに導入される。さらに, 世帯ごとの給付額の上限が設定されて, 平均的な世帯の税引後所得(中央値を目安)を上回らないようにするなどである。また, 受給者に義務付けられた活動を行わない場合は, 最長3年間の支給停止となる(JILPT 2010)。

このように, 「ユニバーサル・クレジット」は一方で, 制度の統合による効率性を目指すもので

あるが⁽¹⁴⁾、他方ではより強い懲罰システムを持つワークフェアとなっている。それは、「労働倫理」にもとづく make work pay である (Dwyer and Wright 2013 : 33)。「ユニバーサル・クレジット」は低所得層の一部と、二人親の一方だけが稼ぎ手の世帯には所得増加を見込むと言われているが、その一方、一人親家庭や共稼ぎ家庭に対して所得減少をもたらす (IFS 2016 : 232)。さらにその支給は世帯の代表者一人に、月毎の支払いとなる。フラン・ベネット (Benett 2011) やスーザン・ヒメルワイト (Himmelweit 2012) は、「ユニバーサル・クレジット」が「男性稼ぎ主モデル」を強化するとともに、週毎の支払いを慣習とするイギリス貧困層の実態を無視した制度であると批判している。

おわりに

以上、本稿ではニューレイバー以降の福祉の契約主義に焦点をあてて、それが「福祉と労働の新しい考え方」(Lewis 1998 : 4)を生み出していることについて考察した。根底には、「ワークフェア」つまり welfare to work という、福祉国家の理念の変化がある。そこから、支払い労働につくことができない人々や、家族における無償のケア労働と市場労働のダイコトミーの間におかれているシングルマザーは「福祉依存者」と呼ばれて、「労働倫理」による懲罰的統制の対象となる。ジェーミー・ペックとニコラス・セオドアは、ニューレイバーによる「第三の道」の New Deal プログラムについて「work first は、労働市場の不安定性からくるリスクや負担を、国家から、失業者個人に強制的に再分配する」(Peck and Theodore 2000 : 119)と述べていたが、それは、連立政権以降の「ワーク・プログラム」や「ユニバーサル・クレジット」の性格に対しても当てはまるだろう。

以下、本稿の内容を要約することにしよう。

第一に、「はじめに」で述べたように、筆者は福祉の契約主義による「福祉と労働の新しい考え方」の中には、新自由主義的市場化と新保守主義的な規律の強化が明確に含まれていると考える。両者は一体化しており、切り離して考えることはできない。レヴィタスは 80 年代のサッチャーリズムの性格を、一方における新自由主義的規制緩和政策が、他方における新保守主義の「社会的規律の潜在的根拠」である「失業への脅威」を内在していると考えていたが、それは、ニューレイバー以降におけるワークフェア政策と重なり合う。とくに連立政権における「ユニバーサル・クレジット」や「ワーク・プログラム」は、懲罰的な労働市場統合を目指すものであった。

第二は、ワークフェアは「労働倫理」を介して、家族への道徳的介入をもたらす。それは、「1」で見たように、ローレンス・ミードが言うパターンリスティックな国家の「道徳的権威」である。保守党時代に開始された『ダンディ家族プロジェクト』(1995 年)とニューレイバー時代の『ダン

(14) イギリスでは、2010 年に 30 年振りに税制改革案、『マーリーズ・レビュー』が公表された。それは、ミード報告の後継報告書であり、この 30 年間の経済環境の変化を踏まえたものであるという。全体を貫くのは、就労インセンティブを高めるということである。その中で、PTR (participation tax rate) (1 - (働く場合の純所得 - 働かない場合の純所得) / 粗所得) と METR (marginal effective tax rate) (粗利益の限界的増加がどの程度税金として支払われるか) の両者を、「労働供給の反応が強い家計」(5 歳以上の子どもを持つ親、55 ~ 70 歳の労働者) に対して有利にすると述べられている (みずほ総合研究所 (2010 : 4), Dwyer and Wright (2014 : 30))。

『ディ家族計画評価報告書』（2001）は、連立政権による「困難を抱えた家族プログラム（Troubled Families Programme, TFP）」（2012）へと継承されていく。それは、子どもの貧困対策という性格を持ちながらも、その一方、「犯罪と騒乱に関する法律（The Crime and Disorder Act）」（1998年）や「反社会的行動に関する法律（Anti Social Behaviour Act）」（2003）に見られるように、子どもに対する親の監督、子どもの夜間外出や反社会的行動、不登校などに対する罰則を伴うものである。TFPは、キャメロンの「大きな社会」論のもとで、家族の復興を目指すと言われているが、それは、「ユニバーサル・クレジット」や「ワーク・プログラム」におけるワークフェア政策と表裏一体をなしている。

第三に、「福祉の契約主義」は文字どおり、福祉供給に契約関係を導入して「準市場」化を目指すものであった。けれども、「ワーク・プログラム」におけるコミッションングモデルで見たように、雇用サービス市場では「準市場」による「管理された市場」と言うよりも、むしろすでに雇用サービスのプロバイダー間で、市場競争が行われていると言えよう。その結果、ワークフェアのもとで、労働市場統合の対象となった、若いシングルマザーや障がいを抱えた人々が、分断化された市場で置き去りにになっている。ここでは、「ワークフェア」における市場労働中心の考え方と、そのジェンダー的性格が明らかになる。イギリスでは、ニューレイバーにおいても連立政権においても、一方で保育サービスの量的拡大が目指されているのであるが、そこでも「準市場」とPbR（Payment by Results）という成果主義の導入によって市場化が進み、保育から排除された若いシングルマザーの置かれた状況が指摘されている（原2018）。

第四に、このように見てくると、「福祉の契約主義」は、welfare to workを通じて、一方では家族に介入し、労働市場統合を強制する。そして他方では、「準市場」という市場化を通じて、労働市場のマージナルな位置に、ケアの担い手であり一家の稼ぎ手であるシングルマザーや、ケアを必要とする障害をもった人々を置き去りにする。ここで必要なのは、社会にとってのケア労働の持つ意味を認めた上での「新しい」社会政策の展開であろう。

（はら・のぶこ 法政大学経済学部教授）

【参考文献】

- 井上恒男（2016）「イギリスの社会保障と税制，財政対策議論」『健保海外医療保障』No. 1110, 17-21.
- 江沢あや（2012）「アメリカの福祉改革——福祉退出者研究の教訓と洞察」大原社会問題研究所／原伸子（編著）『福祉国家と家族』法政大学出版局。
- ギデンズ，アンソニー（1999）佐和隆光訳『第三の道——効率と公正の新たな同盟』（Giddens, A., *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Cambridge : Polity Press, 1998）。
- ギャンプル，アンドルー（1990）小笠原欣幸訳『自由経済と強い国家——サッチャーリズムの政治学』みすず書房（The Free Economy and the Strong State : The Politics of Thatcherism, Basingstoke and London : Macmillan Education Ltd., 1988）。
- JILPT（独立行政法人労働政策研究・研修機構）（2010）「新たな給付制度『ユニバーサル・クレジット』を発表——長期失業者に就労を義務化など，条件・罰則を強化」。
- 野辺英俊（2011）「子育て世帯に対する手当と税制上の措置——諸外国との比較」，国立国会図書館，Issue Brief, No. 704.
- 原伸子（2012）「福祉国家の変容と子どもの貧困——労働のフレキシビリティとケア」『大原社会問題研究

所雑誌』 No. 649, 30-46.

原伸子 (2016a) 『ジェンダーの政治経済学——福祉国家・市場・家族』 有斐閣。

原伸子 (2016b) 「社会的投資アプローチとジェンダー平等——批判的考察」『大原社会問題研究所雑誌』 695・696, 2-18 頁。

原伸子 (2018) 「福祉国家の変容とケアの市場化——イギリスにおける保育政策の展開とジェンダー」『社会政策』 第9巻第3号, 44-61 頁。

藤原千沙 (2017) 「新自由主義への抵抗軸としての反貧困とフェミニズム」松本 (2017) 所収, 35-56 頁。

ベネット, フラン (2017) (屋代通子・松本伊智朗訳) 「イギリスにおける近年の子どもの貧困対策から学べること」松本 (2017) 所収, 76-96 頁。

藤森克彦 (2011) 「英国キャメロン政権の『大きな社会』とは何か」『みずほ情報総研レポート』 1-6 頁。

松本伊智朗篇 (2017) 『子どもの貧困』を問い直す——家族・ジェンダーの視点から』法律文化社。

三浦まり (2015) 「新自由主義的母性——「女性の活躍」政策の矛盾」『ジェンダー研究』 第18号, 53-68 頁。

みずほ総合研究所 (2010) 『マリーズ・レビューの税制改革案——ミード報告以来30年ぶりの抜本的税制改革案』 2010年12月28日, 1-14 頁。

森恒夫 (1988) 「サッチャー政権下のイギリス経済」『社会科学研究所紀要』 (明治大学), 第26巻第2号, 167-187 頁。

湯澤直美 (2017) 「子どもの貧困対策の行方と家族主義の克服」松本 (2017) 所収, 11-34 頁。

(外国語文献)

Battye, F. and Daly, M. (2012) "Payment by Results in public service reform : silver bullet, dangerous weapon, neither, both?", *ICF GHK/DWP Paper*, 1-7.

Benett, F. (2011) *Universal credit : the gender impact*, CPAG, Issue 140, Child Action Poverty Group, 15-18.

Benett, F. and Himmelweit, S. (2013) *Universal Credit : The Gender Impact*, Equality and Diversity Forum Research Network "Welfare Reform : Issues and Impacts", 12 February 2013, Women's Budget Group.

Blair, T. (1996) *New Britain : My Vision of a Young Country*, London : Fourth Estate.

Bond-Taylor, S. (2017) "Tracing an Ethic of Care in the Policy & Practice of the Troubled Families Programme", *Social Policy & Society*, 16 : 1, 131-141.

Borg, I. and Stocks, A. (2013) *A survey of childcare and work decisions among families with children*, DWP.

Bredgaard, T. and Larsen, F. (2008) "Quasi-Markets in Employment Policy : Do They Deliver on Promises", *Social policy & Society*, 7-3, 341-352.

Browne, J. et al. (2016) *The (changing) effects of universal credit*, IFS (Institute of Fiscal Studies), Cabinet Office.

Carter, E. and Whitworth, A. (2015) "Creaming and Parking in Quasi-Marketised Welfare-to-Work Scheme : Designed Out or Designed In to the UK Work Programme?", *Journal of Social Policy*, Vol. 42, Issue 2, 276-296.

The Center for Social Justice (210) *The Green Paper on the Family*.

Carter, E. and Whitworth, A. (2015) "Creaming and Parking in Quasi-Marketised Welfare-to-Work Schemes : Designed Out of or Designed In to the UK Work Programme?", *Journal of Social Policy*, 44, 2, 277-296.

Cloke, P., Milbourne, P. and R. Widdowfield (2000) "Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance : Homelessness in Taunton", *Public Administration*, vol.78, No.1, 111-133.

Comission on Social Justice (1994) *Social Justice : Strategies for National Renewal*, London : Vintage.

- Crossley, S. (2015) "Realising the (troubled) family, crafting the neoliberal state", *Durham Research Online*, 11 August 2015, 1-24.
- Dar, A. (2016) *Work Programme : background and statistics*, House of Commons Library.
- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2012) *Working with Troubled Families : A guide to the evidence and good practice*, London.
- Dillane, J. et al. (2001) *Evaluation of the Dundee Families Project*, Final Report.
- Dorey, P. (2010) "A Poverty of Imagination : Blaming the Poor for Inequality", *The Political Quarterly*, Vol. 81, No. 3, 333-343
- DWP (2014) *Commissioning Strategy*.
- DWP (2010) *Universal Credit : welfare that works*.
- DWP (2011) *The Work Programme*.
- DWP (2012) *Listening to Troubled Families. A report by Louisa Casey CB, Department for Communities and Local Government*.
- DWP (2018) *Work Programme National Statistics*, data up to Decembr 2017.
- Dwyer, P. (2004) "Creeping conditionality in the UK : From welfare rights to conditional entitlements", *Canadian Journal of Sociology*, 29, 2, 265-87.
- Dwyer, P. and Wright, S. (2014) "Universal credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship", *Journal of Poverty and Social Justice*, Vol. 22, No. 1, 27-35.
- Feathestone et al. (2013) "A Marriage Made in Hell : Early Intervention Meets Child Protection", *British Journal of Social Work*, 44 (7), 1735-1749.
- Field, F. (1996) *Stakeholder Welfare*. With Pete Alcock, Alan Deacon (Editor), David G. Green and Melanie Phillips, London : The IEA Health and Welfare Unit.
- Finn, D. (2011) *Sub-Contracting in Public Employment Services : Review of research findings and literature on recent trends and business models*, The European Commission Mutual Programme for Public Employment Services.
- Foster, et al. (2014) *Work Programme evaluation : Operation of the commissioning model, finance and programme delivery*, Research Report No. 893, DWP.
- Fraud, D. (2007) *Reducing dependency, increasing opportunity : options for the future of welfare to work, an independent report to the Department for Work and Pensions*.
- Freedland, M. and D. King (2003) "Contractual governance and illiberal contract : Some problems of contractualism as an instrument of behaviour management by agencies of government", *Cambridge Journal of Economics*, 27, 465-477.
- Garett, P.M. (2016) "'Sinbin' solutions : The 'pioneer' projects for 'problem families and the forgetfulness of social policy research", *Critical Social Policy*, Vol.27 (2), 203-230.
- Gerhard, U., T.Knijin and L. Lewis (2002) "Contractualization", in Hobson, Lewis, and Siim eds., (2002).
- Gregg, D. (2010) *Family intervention projects : a classic case of policy evidence*.
- The Guardian (2012) "Casey defends payment-by-results model", 9 July 2012.
- Hill, J.G. (2013) "The Marketization of Employment Services and the British Work Programme", *Competition and Change*, Vol.17, No.2, 197-207.
- Himmelweit, S. (2012) "The welfare reform bill will erode women's financial independence", *The Guardian*, 23 January 2012.
- HM Government (2011) *Open Public Management White Paper*.
- Hobson, B., J. Lewis and B. Siim (eds.) *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Cheltenham, UK. and Northampton, MA., US. : Edward Elgar.
- House of Commons (2017) *Poverty in the UK Statistics*.
- Hunter, C. and Nixon, J. (2009) "Disciplining women : gender, silence and anti-social behavior", *Center for*

- Crime and Justice Studies*, No.75, 7-9.
- Jarvis, T. (1997) *Welfare to Work : The New Deal*, Research Paper 97/118, House of Commons Library.
- Jones, M. and Lowe, R. (2002) *From Beveridge to Blair*, Manchester and New York : Manchester University Press.
- Kennedy, S. (2011) *Welfare Reform and the Universal Credit*, House of Commons Library.
- King, D. (1999) *In the Name of Liberalism : Illiberal Social Policy in the United States and Britain*. New York : Oxford University Press.
- Kirby, J. (2009) "From Broken Family to the Broke Society", *The Political Quarterly*, Vol.80, No.2, 243-247.
- Le Grant, J. (1998) "The third way begins with Cora", *New Statesman*, Vol.127, issue 4375, 26.
- Levitas, R. (ed.) (1986) *The Ideology of the New Right*, Cambridge and New York : Polity Press.
- Levitas, R. (1998=2005) *The Inclusive Society? : Social Exclusion and New Labour*, Hounmills and New York : Palgrave Macmillan.
- Levitas, R. (2005) *The Inclusive Society? : Social Exclusion and New Labour*, Houndmills, UK. and New York : Palgrave Macmillan.
- Levitas, R. (2012) "There may be 'trouble' ahead : what we know about those 120,000 'troubled families'", *Policy Response Series*, No. 3, 1-13.
- Lewis, J. (1995) *The Voluntary Sector, the State and Social Work in Britain : The Charity Organisation Society/Family Welfare Association since 1869*, Cheltenham and Northampton : Edward Elgar.
- Lewis, J. (1998) "'Work', 'Welfare' and Lone Mothers", *The Political Quarterly*, Vol.69, Issue1, 4-13.
- Lewis, J. (2004) "What is New Labour? Can it Deliver on Social Policy?" in J. Lewis and R. Surender eds., *Welfare State Change : Towards a Third Way?*.
- Lewis, J. and Surender, R. (eds.) (2004) *Welfare State Change : Towards a Third Way?*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Lewis, J. and Gullari, S (2005) *The adult worker model family gender equality and care : The search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach*, *Economy and Society*, 34 (1), 76-104.
- Lewis, J. (2006) *Children, Changing Families and Welfare State*, Cheltenham, UK. and Northampton, MA. USA. : Edward Elgar.
- Lister, R. (2004) "The Third Way's Social Investment State", in Lewis, J. and Surender, R. (eds.) (2004).
- Lister, R. (2006) "An agenda for children : Investing in the future of promoting well-being in the present?" in Lewis ed. (2006)
- Lister, R. and Bennett, F. (2010) "The New 'champion of progressive ideals'?", *Renewal*, Vol.18, No.1/2, 1-12.
- Mead, L. (1986) *Beyond Entitlement : The Social Obligation of Citizenship*, New York : Free Press.
- Mead, L. (1997) *The New Paternalism*, Washington, DC : Brookings Institute.
- Mead, L. and Beem, C. (2005) *Welfare Reform and Political Theory*, New York : Russel Sage Foundation.
- Morgan, B. (2009) *Flexible New Deal*.
- Murray, C. (1984) *Losing Ground, American Social Policy 1950-1980*, New York : Basic Books.
- Murray, C. (1996) *Charles Murray and the Underclass : The Developing Debate*, With commentaries by Ruth Lister (Editor), Frank Field, Joan C. Brown, Alan Walker, Nicholas Deakin, Pete Alcock, Miriam David, Melanie Phillips and Sue Slipman, London : IEA Health and Welfare Unit.
- NAO (2012a) *The Introduction of the Work Programme*.
- NAO (2012b) *Preventing fraud in contracted employment programme*.
- Newton, B. et al. (2012) *Work Programme Evaluation : Findings from the first phase of qualitative*

- research on programme delivery*, DWP.
- OECD (1993) *Report on the Helsinki Conference on Women and Structural Change : A Mirror of the Future*, Paris.
- Office for National Statistics (2015) *Persistent Poverty in the UK and EU 2015*.
- Peck, J. and Theodore, N. (2000) “‘Work first’ : workfare and the regulation of contingent labour markets”, *Cambridge Journal of Economics*, 24, 119-138.
- Pennycook, M. and Whittaker, M. (2012) *Conditions Uncertain : assessing the implications of Universal Credit in-work conditionality*, Resolution Foundation.
- Rees, J. et al. (2013) *Does sector matter? Understanding the experiences of providers in the Work Programme*, Working Paper 92, TSRC.
- Rees, J. et al. (2014) “Support for All in the UK Work Programme? Differential Payment, Same Old Problem”, *Social Policy & Administration*, Vol. 48, No. 2, 222-239.
- Sayer, A. (2017) “Responding to the Troubled Families Programme : Framing the Injuries of Inequality”, *Social Policy & Society*, 16 : 1, 155-164.
- Shklar, J. (1991) *American Citizenship : The Quest for Inclusion*, Cambridge, M.A. and London : Harvard University Press.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004) *New Risks, New Welfare : Transformation of the European Welfare State*, New York : Oxford University Press.
- Walker, R. and Wiseman, M. (2003) “Making welfare work : UK activation policies under New Labour”, *International Social Security Review*, Vol.56, 1, 3-27.
- White, S. (2003) *The Civic Minimum : on the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, New York : Oxford University Press.
- White, S. (2004) “Welfare Philosophy and the Third Way”, in J. Lewis and R. Surender, eds. (2004).