

イギリスにおいてもスウェーデンにおいても、社会民主主義政党がこの三次元でどのような政策オプションの組み合わせを選択するかによって、社会民主主義の政治的連合の可能性、あるいは広義の社会民主主義ブロックの構成が決まっていくであろう。そしてその展開は、二一世紀における先進工業国の福祉政策の在り方を方向付けるばかりか、社会民主主義のマイデンティティのゆくえと、その政治的持続性を決めるといっても過言ではない。

参考文献

- Alcock, Pete and Scott, Duncan (2002) "Partnerships with the voluntary Sector: Can Compact Work?", C. Glendinning, M. Powell and Rummery, K. eds., *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*, Bristol: The Policy Press.
- Amin, Ash, Cameron, Angus and Hudson, Ray (2002) *Placing the Social Economy*, London: Routledge.
- Annesley, Claire and Gamble, Andrew (2004) "Economic and Welfare Policy" S. Ludlam and M. J. Smith eds., *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Atkinson, A. B. (1995) *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bader, Veit (2001) "Introduction", P. Hirst and V. Bader eds., *Associative Democracy: The Real Third Way*, London; Portland: Frank Cass.
- Barry, Brian (2001) "UBI and the Work Ethic", P. Van Parijs, et. al., *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, M.: Beacon Press.
- Deakin, Nicholas (2002) "Public-Private Partnerships: a UK Case Study", *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2.
- Employment Agency (2001) *New Deal: Facts and the Future*, Employment Agency.
- Esping-Andersen, Gøsta (2002) "Towards the Good Society, Once Again?", G. Esping-Andersen, et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Finn, Dan (2004) "Employment First: Labour's Welfare to Work Strategy and New Deals for the Unemployed", prepared for the

めの政策としては、広義のベーシックインカムが、民間非営利組織の発展と連動していくという方向が浮上する。たとえばハーストは、ベーシックインカムを活用して市民が、民間非営利組織から社会サービスを購入するといふかたちを提案する。その結果、市民は福祉サービスを選択することが可能になり、民間非営利組織には持続的活動のための料金収入が提供される。こうして経済基盤を得た非営利組織は、狭義の労働市場の外にあつた無償労働の事業化とその社会的評価を実現していく。

本章が検討してきたように、イギリスではニューレーバーが（変化の兆しはあるものの）前者のパターンから出発し、これに対して、後者のパターンが「もう一つの第三の道」「真の第三の道」として掲げられる、という構図になっている。

もつとも、社会的包摂をめぐる三次元のパターンはこの二つに限定されるわけではない。イギリスの外に目を向けると、また別の組み合わせも見出すことができる。たとえば、大きなコストを投入しながら、就労中心の自立支援を行い、民間非営利組織はあくまで部分的に、たとえば就労自立が困難な人々を対象とした政策領域に限定して活用する、といったパターンである。これは、ある意味で社会的包摂戦略を先取りしていたスウェーデンなど、北欧の社会民主主義レジームに見られるパターンである。

ただしそのスウェーデンでも、左派連合政権内部では環境党が脱生産中心主義を掲げベーシックインカムの導入を目指している。スウェーデンにおける環境党の路線は、明らかにイギリスにおいて脱生産中心主義を掲げる「もう一つの第三の道」論と強く共鳴している。この社民党と環境党の対立と妥協は、福祉国家のスウェーデンモデルを揺るがせている。たとえば、二〇〇五年度から正式に導入されたフリトイヤー制度は、失業保険の受給資格のある市民に従前所得の七割弱の所得保障をして最長一年の休職を認めるものであり、一種の時間限定型のベーシックインカムといふべきものだが、これは明らかにスウェーデン社民党と環境党の妥協の帰結であつた。

5 結論と展望

本章は、「第三の道」の福祉政策を概観すると同時に、その継承発展、あるいは乗り越えを目指す議論と対応する政策展開を検討してきた。それは、社会的包摂のための支援の強度、社会的包摂の場、そして社会的包摂のための政策手段の構成、とくに民間非営利、営利企業の役割という三つの次元であった。この三次元にわたる政策オプションをいかに組み合わせるかは、「第三の道」以後の福祉政治の主要な争点の一つとなるであろう。ただし、以上の三次元が、新しい福祉政治の争点をすべてカバーしているというのではない。本章がとらえようとしたのは、あくまで社会的包摂にかかわるオプション群であり、年金、医療、教育などの領域には、社会的包摂の戦略とは無関係ではないにせよ、また相対的に独立した政策空間が存在する。

そのような限定を付した上で、この三次元でのオプションの組み合わせについて最後にいくつかの点を補足したい。オプションの組み合わせとして、一方ではあくまで就労を自立の基準とした、支援の水準の低い、強制の度合いの強い政策が、民間営利企業あるいは事業規模の大きな（したがってアソシエーションとしての柔軟性を失った）非営利組織を動員しながら展開される、というケースが想定できる。民間非営利組織の組み込みが、アソシエーションの自律性を犠牲にする方向ですすむならば、そのきめ細かな支援能力を期待することは難しくなる。しかし、もし福祉政策が就労支援、自立支援よりも就労義務を優先させるのであれば、それはそれで平仄が合っていることになる。

他方では、自立のための支援に力点を置いた政策が、就労の外での自立支援も重視しながら、とくに柔軟なアソシエーションとしての民間非営利組織を活用しながら展開するというケースも考えられる。この場合、そのた

フェアを批判する一方で、福祉のニューディール政策においても支援よりも強制の要素が先行しがちであることに懸念を表明する。民間営利企業、非営利組織における正規雇用というかたちをとって就労支援を行う利点は、当事者の自立へのニーズにより細かく、臨機応変に対応できるからである。媒介的労働市場組織の多くはイギリスの法人格上は有限会社であるが、むしろそのアソシエーションとしての質と自律性が活かされているのである。ここからは、アソシエーションが提供する組織内部のデモクラシーを、一方では自立支援政策に活かしながら、他方ではこれをローカル、ナショナルな政策形成プロセスにおけるデモクラシーに繋げていくという展望が現れる。この展望は、近年アソシエーティブ・デモクラシーと呼ばれる構想と重なっている。アソシエーティブ・デモクラシーは、議会制民主主義の隘路を、民間非営利組織等がその内部で、または他の組織との間で形成する「コミュニケーションとしてのデモクラシー」(Hirst 1994: 34)あるいは「協調・熟議デモクラシー」(Associo-Deliberative Democracy) (Perczynski 2001: 81-82) によって打開していかうとするものである。その上で、各組織の政策過程あるいは執行過程への関与を強め、政労使に限定されていたこれまでのネオ・コーポラティズムに比べて、よりすそ野が広い開かれた協議体制を実現しようとする。

媒介的労働市場組織の戦略やアソシエーティブ・デモクラシーの構想は、民間非営利組織の組み込みという点ではニューレーバーのパートナーシップ政策と共通しても、アソシエーションの自律性や影響力という点で、ニューレーバーとは異なった理念に立脚するといつてよい。この点で、ベイダーらが、「第三の道」路線に対して、アソシエーティブ・デモクラシーを政府と市場の二者択一を越える「真の第三の道」と位置付けていることは興味深い (cf. Bader 2001)。

おして展開したグラスゴー・ワークスの経験と併せて、イギリス全国に知られるようになる (Amin, Cameron, and Hudson 2002)。

この媒介的労働市場組織が注目されたのは、その就労支援プログラムのパフォーマンスによってであった。媒介的労働市場は、通常の公的職業訓練プログラム (Training for Work) などを、様々な点で凌駕した。公的職業訓練プログラムが五〇%を超える中途離脱者を出しているのに対して、媒介的労働市場の場合は二〇%から三〇%に留まる。プログラム終了後の再就職率は、スコットランドとウェールズの公的職業訓練プログラムが終了後三年以内の就職が四九%であるのに対して、媒介的労働市場を経たものは、一三週間以内に六〇%以上が新しい仕事を得ている。また、グラスゴー・ワークスにおいてその後新しい仕事を得たものは、六ヵ月後にその五七%が、そして一二月月後にもその五五%が継続している。これは、「福祉のニューディール」関連のプログラム全体で見たときのデータより、三〇%高い継続率である。もともとブレア政権の「福祉のニューディール」プログラムには、いったん就労したものがすぐに失業保険に戻る回転ドア現象が指摘されてきたが、この点で媒介的労働市場は大きな成果を挙げている (Marshall and Macfarlane 2000)。

媒介的労働市場組織の財政のうち、事業収入は全体の約一割で、その他は多様な公的資金に依拠している。具体的には、福祉のニューディール関連のプログラムと欧州構造基金がそれぞれ約三割ずつを占め、「包括的地域開発補助 (SRB)」等の補助金がこれに加わる。しかし、多くの組織は、サイクル、給付対象、対象地域などが多様な複数のプログラムを束ねて財源として活用しており、こうした自律性と主体性は媒介的労働市場組織がすぐれたパフォーマンスを示す背景となっている (Marshall and Macfarlane 2000)。

ここで注目したいのは、媒介的労働市場組織の発展に決定的に寄与したグライムスが、就労支援がワークフェア的なアプローチで行われることを批判していることである (Grimes 1997)。グライムスは、アメリカのワーク

ところが、媒介的労働市場の特徴である。

一九八三年にグラスゴウのワイズグループが開始したことを嚆矢とし、一九九四年には、同じくグラスゴウの「グラスゴウ・ワークス」が、いくつかの社会的企業と委託契約を結び事業を開始した。さらにこの戦略は、マンチェスター、リヴァプール、バーミンガム、プリマスなど各地に拡がり、二〇〇〇年度では、少なくとも六五のプログラムが展開し、五三〇〇〇人を雇用している。(Marshall and Macfarlane 2000)。

グラスゴウは典型的な旧工業都市で、産業構造転換の打撃を被った他の工業都市と同様に、七〇年代初頭には失業率が急激に上昇した。スコットランドの失業者の二〇パーセントがグラスゴウに集中し、そのうち二五％が長期失業者で、三分の二が二五歳以上という事態に立ち至った。こうしたなかで、政府がスコットランド省をとおして投入した地域発展プログラムに基づいて、数百のいわゆるコミュニティ・ビジネスが現れたが、こうした団体の多くは、地域開発プログラムの財源にあまりに強く依存していたために、プログラムの改廃や行政組織の再編によってほとんどが衰退していったのである (Amin, Cameron and Hudson 2002)。

このようななかで、一九八三年に設立されたワイズグループは、行政への依存関係に陥ることなく、事業を展開してきた稀な例であった。そして、媒介的労働市場という考え方は、このワイズグループの活動をとおして形成されてきた。ワイズグループが行ったのは、スコットランド西部及び中部の公営住宅修繕および景観修復事業を展開しながら長期失業者に賃金を支払い、同時に彼らに約一年間のOJTを提供することであった。ワイズグループが展開した個別のプロジェクトは九〇〇カ所に及んだが、そこでとくに重視されたのは、長期的失業のために失われた対人的、社会的な交渉、行動スキル全般にわたるトレーニングであった。やがてワイズグループは、一方では労働市場の需要に即した個別技術の習得に、他方では学習障害をもった人々のトレーニングにと活動の幅を拡げながら、その方法を確立していった。やがてこのワイズグループの成功は、同様の活動を委託契約をと

が、単に再分配をとおしての所得保障におかれるのであれば、それは中央政府が集権的に遂行していくことは困難ではない。しかしながら、第一節、二節で指摘してきたように、福祉政策の課題が（労働市場であれその外部であれ）市民の自立を支援することに求められてくると、民間組織の貢献は不可欠のものとなる。市民の自立と参加の障壁となっている問題は、当事者ごとに一様ではなく、たとえば家族関係に端を発する内面的な困難から、近親者のケア、生活能力や技能の欠落など多岐にわたる。こうした個々のニーズを行政が掌握し対応していくことは容易ではない。当事者にすら必ずしも自明ではないニーズを掘り起こしていくコミュニケーションの回路が重要になっていく。また探り当てた多面的な問題に有機的に対応していく組織の柔軟性が求められる。この点で、民間非営利組織の役割はたいへん大きいのである。

二 アソシエーションの可能性

実際のところ、ニューレーバーがパートナーシップ政策を重視したのも、地域において社会的包摂を実現するうえで民間非営利組織の役割が不可欠であることをふまえてのことであった（Deakin 2002）。とくにスコットランドを中心とした媒介的労働市場組織の活動では、ニューレーバーの理念を準備した労働党の社会的公正委員会でも注目され、後には福祉のニューディール政策に大きな影響を与えた（なお、以下の叙述は「宮本 2004」と一部重複する）。

媒介的労働市場とは、グラスゴウの「ワイズグループ」の創立者の一人であったアリストア・グライムスによる造語で、長期的失業者あるいは就労上のなんらかの困難を抱える人々を主な対象として、彼らの雇用可能性を高め労働市場への架け橋を提供することである。その方法は、短期契約による雇用労働を提供し、これに職業訓練や職業紹介を組み合わせる、というかたちをとる。福祉プログラムではなく、正規の雇用契約であるという

団体がコンパクトを締結し、長期的視点になって価値とビジョンを共有しているという考え方である。コンパクトにおいては、行政は民間非営利組織の独立性を尊重すると同時に、こうした組織が政策形成に積極的にかかわるような配慮をしていくこと、他方で民間非営利組織は、組織運営のアカウントリビリティを強めつつ、交付された公的資金にみあったサービスの質を提供する努力をすることなどが謳われた。一九九八年にイングランドおよびスコットランドで、政府と民間非営利組織の連絡団体の間でコンパクトが締結され、これを受けて各自治体レベルでのコンパクトが次々にむすばれた (Alcock and Scott 2002)。二〇〇五年の段階では、イングランドだけでも二〇〇以上のコンパクトが各地で締結されている。さらには、一連のコンパクトの上に立って、内務省や内閣府が、非営利民間組織によるサービス供給の執行状況やその法的枠組みについてのレビューを行った。

しかしながら、「第三の道」路線におけるこうしたパートナーシップ政策が、行政と民間非営利組織の対等な関係をつくりだしたかといえ、これを疑問視する議論は少なくない。たとえばテイラーは、コンパクトがそれ自体として行政と民間非営利組織の関係を新しく相互的な関係に転換した例はほとんどないと見る。現在、両者の相互的な関係が形成されているところは、コンパクト以前からそのような関係を実現していたところなのである (テイラー 2005)。

また、こうしたパートナーシップ政策の下でも、かつての保守党政権の場合と同様に、福祉サービスを供給する民間非営利組織は、その事業規模を拡大し、組織を効率化して対応することを余儀なくされている。民間非営利組織は、こうしたなかで、かつての組織的特性であった柔軟性や多様性を失ってしまう場合が多い。一見、民間非営利組織の自主性が尊重されているように見える場合も、実際には、サービスの質や安全の名において、集権的に標準化がすすめられていることが多いのである。民間非営利セクター内部の階層化もすすむことになる。

もともと、福祉のニューディールにとって、民間非営利組織の役割は不可欠のものであった。福祉政策の課題

べき三番目の論点は、民間非営利組織を中心としたアソシエーションの位置付け方にかかわる。ここで民間非営利組織と呼ぶのは、一方における営利企業組織、他方における行政組織と区別される多様な社会集団を指し、欧州でヴォランタリー・セクターあるいは第三セクターと呼ばれる組織に対応する。具体的には、協同組合、共済組合、有限会社、任意団体などを含む。

一般にイギリスのような自由主義的レジームでは、民間非営利組織は、小さな政府を補完すると同時に、財源等の面では自立性が強いとされてきた。それでも戦後の福祉国家体制の整備にともない、政府のコントロールの範囲が拡大していったが、流れは七九年のサッチャー政権の登場によって逆転する。国民医療サービスの供給体制への内部市場の導入、公営住宅の民間売却、あるいはコミュニティ・ケアの導入による民間非営利組織への業務委託の拡大、公共サービスの一部への競争強制入札の導入が行われた。拡大を続けてきた政府の影響力は急速に縮小し、市場原理の拡大が追求されてきたのである(平岡 2003)。

「第三の道」は、サッチャリズムの志向した市場原理主義と一線を画そうとしたが、他方において公共サービスが民間の供給主体に担われることについては、これを積極的にとらえていた。したがって保守党政権の民営化路線を再度逆転するのではなく、行政と民間非営利組織、営利組織のパートナーシップを強化という方向に転じようとした。たとえば、自治体の公共事業の民間委託に関しては、競争強制入札に代えて「ベストバリュー」と呼ばれる方式が提案された。これは、コスト削減のみが強調されがちであった競争強制入札に対して、サービスの質や住民の要求、さらには労働コストなどより多様な条件を考慮した評価を行ったうえで、サービスの供給体制を決定したり見直したりしているものとするものである(ブレア 2000)。

さらに、民間非営利組織とのパートナーシップについては、保守党政権時に強まったコントラクトII委託契約をとおしての結びつきに代えて、コンパクトII協定が提唱された。つまり、行政と民間非営利組織の中央、地方

ランティア活動等を給付の対象として組み込んでいくとするものである。具体的には、育児にかかわることを条件として税額控除をおこなう「両親税額控除 (Parents Tax Credit)」、高齢者や障害者の介護を評価する「ケア提供者税額控除 (Carers Tax Credit)」さらには、コミュニティ活動に対する「コミュニティ活動者税額控除 (Community Workers Tax Credit)」の三つが提案される (Williams and Windbank, 2003: 175-178)。ウイリアムズとウィンデバンクは、こうした「上から」の制度改革と、地域通貨のような「下から」のイニシアティブが連動することで、フル活動社会への接近が可能になると考える。

参加所得の場合も、能動的クレジットの場合も、大きな問題は、労働市場の外部にあつてこれまで私的活動と見なされてきた育児、介護、ボランティア活動を制度的に評価の対象とするということにかかわる。とくにボランティア活動については、バリーが懸念するように、それをモニターする官僚制の恣意的な権力を増大させることにつながるかもしれない (Barry 2001: 66)。また育児や介護の社会的評価に関しては、女性のジェンダー役割を固定化することにつながるかもしれない (宮本 2005)。参加所得や能動的市民クレジットの導入に際しては、このような問題にいかに対処していくかも問われることになる。

4 パートナリシップとアソシエーション

一 パートナリシップ政策の展開

福祉のニューディールにおいて、失業者のトレーニングの場として、地域の民間非営利、営利組織が組み込まれたことは既述のとおりである。「働くための福祉」を推進したのは、ジョブセンター・プラスを軸とした民間非営利組織、営利企業のネットワークに他ならなかった。「第三の道」を乗り越えようとする試みとしてあげる

このような考え方に立ったベーシックインカムの変革のバリエーションの一つが、アトキンソンが提唱する「参加所得 (Participation Income)」である。アトキンソンは、既存の社会保障制度を大枠で維持しながら、各制度に共通する最低保障部分としてベーシックインカムを給付することを提案する。アトキンソンが一九九五年に行った提案では、税控除の全廃などによる財源調達で、現行制度の枠内でこれに一八歳以上の市民に対する週一八・二五ポンドの所得保障を加えることが可能となる。これによって、公的扶助の受給者は約五〇万人減少するとされる (Atkinson 1995 : 301-303)。同時に、この最低保障の給付は無条件とするのではなく、狭義の雇用労働以外に、退職年齢に達していること、労災認定などの他、介護、育児、ボランティア活動などへの参加を条件としようとするものである。アトキンソンは、ニューレーバーの戦略構想の起点の一つとなった社会的公正委員会のメンバーでもあり、その報告書には参加所得の構想についても取り上げられていた。

この参加所得と似かよった発想であるが、前項でふれたウイリアムズとウィンデバンクは、ニューレーバーによる税制と社会保障の統合という方向に沿いながら、税額控除制度の抜本的な拡大と「能動的市民クレジット (Active Citizen's Credit)」の導入を提唱する。既述のように、ニューレーバーは就労支援型の政策として、勤労家族税額控除の制度を導入し、二〇〇二年には、これが独身層や高齢層等にも対象を拡大するかたちで勤労税額控除に継承された。ウイリアムズとウィンデバンクは、二〇〇二年の改革の方向を支持しつつも、税額控除の適用対象をさらに拡大し、ここに障害者とフルタイムでの教育あるいは職業訓練を受けている人々を加えることを提案する (Williams and Windbank 2003 : 173)。

だが、ここでは依然として、失業者や就労時間が短いパートタイム労働者は対象から排除されている。ウイリアムズとウィンデバンクは、税額控除の制度をより包括的なものとするために、さらにこれに能動的市民クレジットを加えることを提案する。能動的市民クレジットは、育児や介護、あるいはコミュニティにおける多様なボ

二 全面活動社会への政策

労働市場の外での生活能力支援の意義を強調する人々にとって、掲げられるべき政策メニューの内容あるいはその優先順位は、就労自立を優先する人々とは異なっている。

今日、「全面活動社会」を志向する立場がもっとも重視する政策は、ベーシックインカムであろう。ベーシックインカムは、これまで就労を与件とした各種社会保険と、所得調査を伴う公的扶助から成ってきた社会保障制度を、所得調査を伴わない、一律で無条件の所得保障によって部分的にあるいは全体として置き換えていこうとする考え方である（小沢 2002）。ベーシックインカムの発想は、しばしばユートピア的であるとの批判を受けてきたが、オツフェによれば、脱工業社会の労働市場においては完全雇用を再興しようとする試みのほうがユートピア的である。したがって、労働市場の規模が制約されていることを前提にして、就労を与件としない所得保障の制度を設計することが求められているのであり、ベーシックインカムはそのような制度として有力なのである（Offe 1997）。

ベーシックインカムの問題点として共通して指摘されているのは、この制度が互酬的な関係を求める人々の公正感覚に反する、という点である。ジョーダンが指摘していたように、ナショナルな福祉の制度のなかで厳格な互酬性を求めるのは無理があり、場合によっては強制労働の制度に転換しかねない。しかし他方において、互酬性は人々が各々の条件で社会参加を行う、というようにゆるやかに解釈することも可能である（Hizpatrick 2003: 50）。社会的包摂は、そのような相互的な関係をとりむすぶための条件形成にかかわるものである。ベーシックインカムを、非労働市場領域での社会的包摂の手段として位置づけようとするならば、緩やかな互酬性原理を前提として、多様な社会参加の在り方を評価し、それを条件にベーシックインカムを提供していくという方法も成り立つ。

業国においては雇用率の長期的な逓減傾向が明らかになっている。今日、旧EU加盟一五カ国で、雇用率の平均は六一％にすぎず、六〇年代からの長期的変化をみると、デンマークなど一部の例外を除いて、基本的にどの国も減少傾向が続いている。これまでの完全雇用が男性稼得者の雇用充足を意味していたのに対して、今日の労働市場は両性の労働市場参加を前提としており、しかも労働生産性の上昇が続いていることが背景としてある。また、就労を実現したもののなかでも、貧困は必ずしも解消されていない。これはしばしばワーキングプアと呼ばれる層の増大に窺える。

ウイリアムズとウィンデバンクは、就労と貧困との関係を正確にとらえるために、清掃、家屋の保持、料理、子どもの世話など世帯がその生活を維持するうえで必要と思われる四四の項目を抽出する。そのうえで、サウスハンプトン、シェフィールドなどイギリスの一一の地域で、世帯の雇用状況ごとに各世帯が必要と考える項目がどれだけ実現できているかを見たのである。その調査の結果として注目されるのは、失業世帯において実現できていない項目は四三・三％であるのに対して、共稼ぎで低収入の世帯においては、実現できていない項目が四八・九％に及ぶことである (Williams and Windbank 2003: 90)。就労への圧力が世帯の生活能力や地域のネットワークを解体したために、世帯の様々な機能が充足されなくなっているのである。

ジョーダンにせよ、ウイリアムズとウィンデバンクにせよ、彼らの議論が共有するのは、ニューレーバーの「生産中心主義 (Productivism)」ともいうべき側面への批判である。フィッツパトリックによれば、福祉政策における生産中心主義とは、ケア活動や自然環境を含んだ再生産の領域を生産の論理に従属させる思考であり、この価値序列の逆転を図るのがポスト生産中心主義ということになる (Fitzpatrick 2004: 214-216)。つまり、社会的包摂の場をめぐる対立には、その背後に、社会民主主義のよって立つべき価値をめぐるより大きな対立が伏在していることになる。

たとえばジョーダンは、「第三の道」路線をクリントン改革と共通するワークフェア的な「新しい正統派」とした上で、その特徴を次の三点に要約する。すなわち第一に、国としての経済繁栄は、労働力の技能水準が決めるという考え方に立つこと。第二に、強い勤労倫理が社会全体を裨益するという前提に立つこと。そして第三に、権利と義務のバランスを重視し、互酬性原理を掲げて福祉受給者に就労を促すことである (Jordan 1998: 38-43)。

しかしながら、ジョーダンによれば、こうした考え方は、過ぎ去った産業主義の時代の価値に強く執着している点において妥当性を失っており、混乱をはらんでいる。第一の点にかかわっては、今日の労働市場においては、高度な教育と訓練を必要とする仕事は急速に減少している。日本や韓国からの製造業の投資がすんだイギリスはともかく、ドイツやフランスでは明らかに学卒者や技術者の長期的失業が増大している。増大しているのは、低熟練の対人サービス部門である。ここでは、教育、訓練の徹底がそのまま雇用可能性につながるという論理は妥当しない。また、第二の点にかかわっては、今日の市場経済では、一国の経済繁栄は、グローバルな産業配置のなかでの位置によって決まるのであって、内部の勤労倫理に依存する度合いは小さくなっている。さらに第三の点については、本来小さなコミュニティの中でこそ機能しうる互酬性の原理を、人々相互の貢献と受益の関係が明確に追跡できないナショナルな枠組みに導入すると、強制労働の制度になりかねない (Jordan 1998: 43-66)。

またウィリアムズとウィンデバンクは、ジョーダンと同様に「第三の道」を批判しつつも、その批判的継承を謳い、「もう一つの第三の道 (Alternative Third Way)」の像を示そうとする。彼らは貧困への対処が社会的包摂をおしてすすめられるべきと考える点で「第三の道」と視点を共有する。しかし、目指されるべきは「第三の道」が掲げる「完全雇用社会 (Full Employment Society)」ではない。社会的包摂の場を広く労働市場を越えて設定する「全面活動社会 (Full Engagement Society)」こそが目標となる (Williams and Windebank 2003: 137-140)。

「全面活動社会」が必要とされるのは、今日の労働市場に大きな変化が生じているからである。まず、先進工

以降のニューレーバーの福祉政策は、アメリカ型からスカンディナヴィア型に接近していると評価する論者もいる (Annesley and Gamble 2004: 156)。

また二〇〇五年から運用が開始された「児童基金制度 (Child Trust Fund)」は、とくに青年層の自立支援に対する新しいアプローチとして注目されている。これは、イギリスに在住し児童手当の対象となるすべての子供の出生時に、政府が親にバウチャーを送り口座を開設させ、二五〇ポンド (貧困世帯の場合五〇〇ポンド) を振り込むものである。両親や友人はこの口座に、年に一二〇〇ポンドまでを無税で振り込むことができる。子供が七歳になったときに、政府は再度この口座に給付を振り込むがまだその額は決定されていない。この口座は、本人が一八歳になるまで引き出すことはできない。ファンドの用途はとくに限定されているわけではないが、イギリス財務省が期待しているのは、「コンピュータの購入、職業を得るための訓練や移動費、住居費や本人の家族の扶養」などである (HM Treasury 2003)。

3 完全雇用社会か全面活動社会か

一 ポスト生産中心主義による「第三の道」批判

前節でみた「第三の道」批判は、社会的包摂を実現するにあたって、どれだけの資源を投入し、いかなる支援を提供するかという点にかかわる批判であった。これに対して別の論者たちは、「第三の道」が社会的包摂を目指すときに、労働市場における自立つまり就労のみを重視し、しかもそれを強制の度合いの強い手段によって追求することを批判する。そして、労働市場の外部における多様な社会活動、すなわち対人ケアや地域のボランティア活動、教育訓練などを含めて、社会的包摂の場を全面的に拡大していくことを主張する。

政策介入によって変化させるもの		
政策介入の焦点	問題のリスク	問題の効果
事態への遭遇	予防	保護
事態からの脱却	自立奨励	自立推進

表1 社会的包摂のための介入の4形態

(出典：Hills, John (2002), "Does Focus on 'Social Exclusion' Change the Policy Response?" J. Hills, J. Le Grand, and D. Pichaud eds., Understanding Social Exclusion, Oxford University Press.)

現実の政策は、このどれか一つだけの目的を掲げているのではなく、多かれ少なかれ複合的な機能を果たす。しかし、これまでの「第三の道」では、表1にいう「予防」および「自立奨励」に重点があり、「保護」や「自立推進」は軽視される傾向にあった。ヒルズによれば、この点が手厚いドイツの貧困有子家庭支援プログラムとイギリスの制度を比較すると、一年後に一人以上の正規雇用者をうみだした世帯の割合は、ドイツが六三%であるのに対して、イギリスは五二%となっている。「勤労家族税額控除」の場合にはたしかに「保護」や「離脱推進」の機能もカバーしていたが、その規模は不十分なのである (Hills 2002: 233)。

自立支援の強度をめぐるこうした批判は、ニューレーバーの「第三の道」路線の問題点をついたものであった。ただしその後、第一期の終わりから第二期をとおして、ニューレーバーが各種の所得保障の改善を行ってきたこと、また、自立支援のための新しいアプローチを政策化してきたことも併せて注目してよい。

勤労家族税額控除の受給世帯は、九七年の七九万世帯から二〇〇三年の一二九万世帯に増大し、その平均控除額も、九七年の週約五九ポンドから二〇〇三年には約八四ポンドに増大している (Finn 2004)。制度的には、二〇〇三年からは、勤労家族税額控除と児童税額控除の関係が整理されて、独身層、熟年層など有子世帯以外の人々にも対象を拡大した「勤労税額控除 (Working Tax Credit)」と「児童税額控除 (Child Tax Credit)」に再編された。併せて教育と医療を中心として、第二期以降、労働党政権の公共支出は拡大しており、こうした展開から、第二期

二 批判と変化

これに対して、就労促進のための福祉政策というアプローチに理解を示しつつも、そのためにこそ就労を直接の条件としない所得保障など、より支援度の高い政策展開が重要になるという議論も現れている。

たとえばエスピン＝アンデルセンは、「第三の道」政策について、就労を奨励することを重視するあまりに基礎的な所得保障が後景に退いていると見る。その結果として、時間をかけた技能習得などが困難になり、「第三の道」が目指した社会的投資戦略（福祉政策による人的資本の拡充）そのものに支障が生じている、と指摘する。エスピン＝アンデルセンによれば、「真に効果的な社会的投資戦略は、（貧困の出現を予め防ぐ）予防的な福祉政策と切り離されてはならない」のである（Esping-Andersen 2002: 5）。

同様の問題を、ヒルズはより理論的に表現している。ヒルズもまた、「第三の道」が掲げる積極的福祉という方向を基本的に承認する。しかしながら、積極的な福祉のための政策介入には、二つの次元の交差が描き出す四つのパターンがあると主張する。第一は、政策介入の焦点に関する軸で、失業や貧困など不運な事態への転落を防ぐことにかかわるか、そこからの離脱にかかわるかという次元である。そして第二は、政策介入がとらえる問題に関する次元で、失業や周辺化などといった状態それ自体か、あるいはそのような状態が引き起こす効果か、という次元である。この二つの次元の組み合わせにより、失業や周辺化そのものを予防する「予防（prevention）」、そのような事態に陥ってしまったときに自立を迫る「自立奨励（promotion）」、失業等の経済的効果（つまりは困窮）に対処する「保護（protection）」そしてさらに、困窮からの離脱のテコとなる経済的支援をおこなう「自立推進（propulsion）」が区別される。このことは表1のように表現される。ここで「自立奨励」がアムチ含めた就労へのインセンティブ形成を主に意味するのに対して、「自立推進」とは、就労を現実化するための付加的な経済支援などが主な内容となる（Hills 2002: 232）。

した。それまでイギリスでは、労働市場全体に適用される最低賃金制度は存在せず、一部の低賃金部門のみを対象としてその賃金水準を監視する「賃金審議会」が活動してきたが、保守党政権によって一九九三年にごく一部の職域をのぞいて廃止されていた。これに対してニューレーバーは、労働組合会議TUCの強い働きかけを受けて、またEU社会憲章を尊重する趣旨からも、最低賃金制度の導入に踏み切ったのである。一八歳未満の労働者と就職後一年以内の二六歳未満の労働者は対象から除外されたものの、導入直後の最低賃率は時給三・六ポンドとなった。また、一九九九年以来、低所得層への限界税率の引き下げが行われた(田口 2001)。

しかし、このような支援的な政策の展開には、多くの制約があった。「勤労家族税額控除」の制度も、給付対象者および給付の規模という点からは、一九九九年の導入時点でその低所得世帯に対する給付規模が一三億ポンドと決して大型のプログラムではなかった。加えて、最低賃金制度は、「勤労家族税額控除」などと連携しその財政負担を軽減することを意図したものであった。また、最低賃金制度の導入という点では保守党政権と一線を画したニューレーバーも、労使関係制度については、保守党の規制緩和路線の大枠を継承していた。二〇〇〇年には、EU指令に関連してパートタイム労働者の解雇規制が導入されたが、その対象は狭められ、非正規労働者の九割が適用対象外に置かれることになった。こうして、最低賃金制度の導入はパートタイム労働者の増大と一体となってすすんだ。最低賃金制が導入された一九九九年とその前年との間で、その適用対象となるパートタイム労働者は、一二〇万人から一三九万人に増大している(田口 2001: 47)。最低賃金制度の導入にもかかわらず雇用は増大したが、雇用増の多くはパートタイム労働者によって説明できるのである。

そのスタート時点を念頭に置く限りでは、ニューレーバーの福祉政策は、就労支援に力点を置く北欧式の政策よりは、就労義務を打ち出していくアメリカのワークフェア政策に近かったといわざるをえない。

新しいアプローチとして打ち出されたのは、一九九七年に首相直屬（二〇〇二年以後は副首相直屬）の省庁横断的な機関として設置された「社会的排除ユニット（Social Exclusion Unit）」である。社会的包摂あるいは社会的排除との闘いという理念は、失業や貧困という問題について、その要因を多元的にとらえるところに特徴がある。したがって、社会的排除ユニットが目指したのは、住宅問題、失業問題、健康問題、犯罪など「複合した問題に連携して対処する（joined up solution to joined up problems）」ということであった。このユニットは、地域での連携アプローチをすすめるためのプロジェクトやレポートを展開しているが、逆にいえばここでも支援の規模そのものが拡大されたわけではなかった（Deakin 2002）。

もちろん、ニューレーバーによる就労支援政策が、すべて支出増を伴わず、あるいはムチの要素で行われたわけではない。たとえば、ブラウン財務相の主導で導入されたとされる「勤労家族税額控除（WFTC）」は、就労への積極的インセンティブを形成していかうとする支援型の政策であった。「勤労家族税額控除」は、アメリカの「勤労所得税額控除（EITC）」同様の一種の負の所得税で、一定収入以下の世帯は、所得税を納入する代わりにある税額が補助金として給付される。ただし世帯構成員が週に一六時間以上就労していて資産が九〇〇〇ポンド以下の有子世帯であることが条件となる。また、手取り収入が所得の増額によって減少しないかたちで設計されており、従来の公的扶助制度にみられる失業の畏あるいは貧困の畏を回避しようとしていた。また週三〇時間以上の就労については税額控除が上積みされた。つまり、この制度は就労に向けた積極的インセンティブ形成を図るという点で、「働くための福祉」政策と最低限所得保障を両立させるためのものであった。勤労家族税額控除は一九九九年に導入され、また二〇〇一年には、子をもつすべての世帯を対象とした「児童税額控除」が導入された（橋本 2002）。

さらに、「勤労家族税額控除」と同じ一九九九年、ブレア政権はイギリスでは初めて全国最低賃金制度を導入

ただしその一方で、ニューディールプログラムのもとでの雇用拡大の多くが、不安定なパートタイム労働であり、離職率が高いという指摘もある（阪野 2002: 166）。その後、こうしたニューディールプログラムは、二五歳以上の成人、ひとり親、障害者などに対象を広げながら拡大されていった。一人親、障害者などについては、失業給付停止などのペナルティは外されたが、定期的な就労インタビュー（work focused interview）に臨むことが義務づけられた（Finn 2004）。

福祉のニューディール政策は、失業者の個別のニーズに対応するためにも、分権的な体制で、地域の雇用担当局が基軸になって展開される。二〇〇二年の改革以後は、雇用年金省管轄の「ジョブセクター・プラス」がその役割を担ってきた。全国に一五〇〇のオフィスを有するジョブセクター・プラスは、地域の事情に応じて、民間非営利組織、営利企業、経営者団体、労組などと連携をとりながら、ニューディール政策を遂行する。ここでは、地域における雇用創出にどれだけのリソースが動員されるかが問われてくるが、この点については、保守党政権以来の総合的地域補助金プログラムである「包括的地域開発補助（SRB）」などが継承されたものの、財源に関する抜本的拡大はなかった。少なくとも第一期のニューレーバーにあつては、目標はダイヤモンドサイドを含めた完全雇用ではなく、労働力のサプライサイドでの、雇用可能性の向上にこそあつたのである。

ここで問われてくるのは、このサプライサイドの雇用可能性向上のためには、それではどこまで実質的な支援がなされたかである。ブレア政権は、ニューディールプログラムのための財源として、民営化された旧公営事業へのウインドフォール税による税収のうち三六億ポンドを充てたが、これは暫定的措置であり、基本的に保守党政権の財政パラメーターを継承することを明らかにしていた。積極的労働市場政策への支出のGDP比を一九九九年度についてみると、イギリスの支出は〇・三八%であり、オランダの一・六四%、スウェーデンの一・八二%などと比べて依然として低い水準にあつた（OECD, Employment Outlook 2000）。