

図7 公的年金加入状況：男女別，年齢階層別(2007)

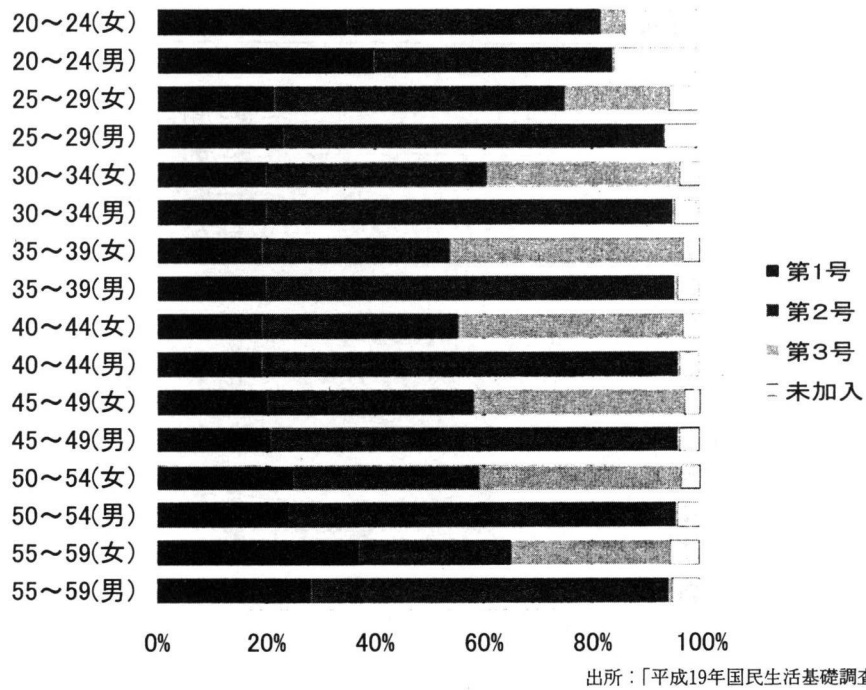
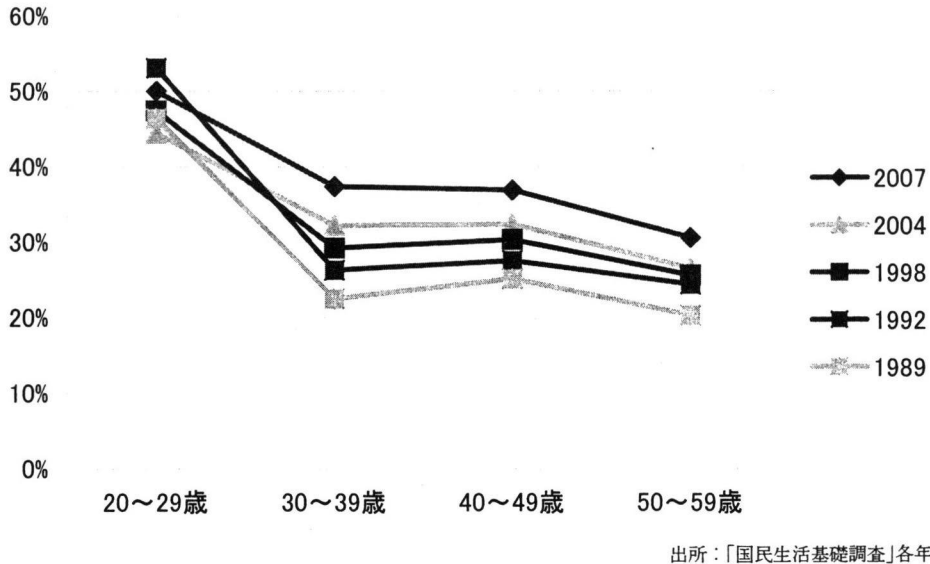


図8 女性の第2号被保険者の割合



性の方が若干高いものの、大きな差はない²⁾。25歳以降は、未加入率は男女ともに約3~4%となっている。

2) 女性の公的年金への加入パターン

一般的に、女性は、その一生において就労が切断了り、結婚することによって、公的年金との関わり合いが変化する割合が、男性よりも多い。そのた

め、第1号、第2号、第3号といった公的年金の加入状況も女性の人生の中で変化する。これを実際に見るためには、女性の生涯を通した公的年金加入状況のデータが必要であるが、図7は、これを間接的に見るためにクロス・データからみた年齢と公的年金加入状況を男女別に見たものである(2007年値)。これを見ると、20歳代前半においては、女性は男性

よりも第2号被保険者である割合が若干多く（女性46.3%，男性43.9%），第1号被保険者である割合が少ない（女性34.9%，男性39.7%）。これは，女性の方が男性よりも比較的早い時期に就労するからと考えられる。しかし，20歳代後半になると，男性の第2号被保険者の割合が急増し（69.4%），女性の第2号被保険者の割合も増加するもの（53.4%），男女格差が大きくなっている。また，女性の第3号被保険者の割合が目立って高くなっていくのもこの年齢層である。30歳代からは，女性の第2号被保険者の割合は減少し始め，30歳代前半（40.4%），後半（34.5%），40歳代前半（36.2%），後半（37.6%），50歳代前半（33.9%）と減少し，50歳代後半では28.0%まで減少する。このパターンは，依然と残る女性のM字型の就労パターンと第2号被保険者とならない形での再就職を著実に表している。

次に，女性の公的年金加入状況の時系列の動きを見てみることにする。女性の労働市場は，一方で男女雇用機会均等法などの効果により，女性の社会進出が促される一方で，1990年代からは非正規就労の増加の影響が特に女性に顕著に表れている。女性の労働者に占める非正規労働者が半数を超えることは（55.3%，平成19年就業構造基本調査）よく知られ

ているが，非正規労働者の割合の増加は女性の公的年金の加入状況にも表れているのであろうか。

これを見るために女性の第2号被保険者（正規雇用と推測される）の割合を時系列，年齢別で見たものが図8である。これによると，どの年度においても20歳代においては約半数の女性が第2号被保険者であるが，30歳代になるとその率が大きく減少し，その後緩やかに減少し続ける傾向には変わりがない。20歳代の第2号の割合は，最高の1992年（53.1%）から2004年（44.4%）と9%近い差があるものの，2007年には1992年に近い数値となっており，時系列を通して見られる傾向はない。しかしながら，30歳代以上の年齢層については，年度とともに確実に第2号被保険者の割合が増えてきている。たとえば，40歳代を見ると，1989年（25.1%）と2007年（36.9%）には12%近い差があり，これは女性の労働市場における地位の向上を示している。

3) 国民年金の未納

女性の中で第2号被保険者の割合が増えているとはいえ，現在でも，女性の多くは第1号ないしは第3号被保険者である。ここでは，第1号被保険者の保険料の未納と免除の動向を男女別に観察しながら，国民年金に入っている女性の状況を検討したい。

国民年金は1986年から強制適用となっているため，

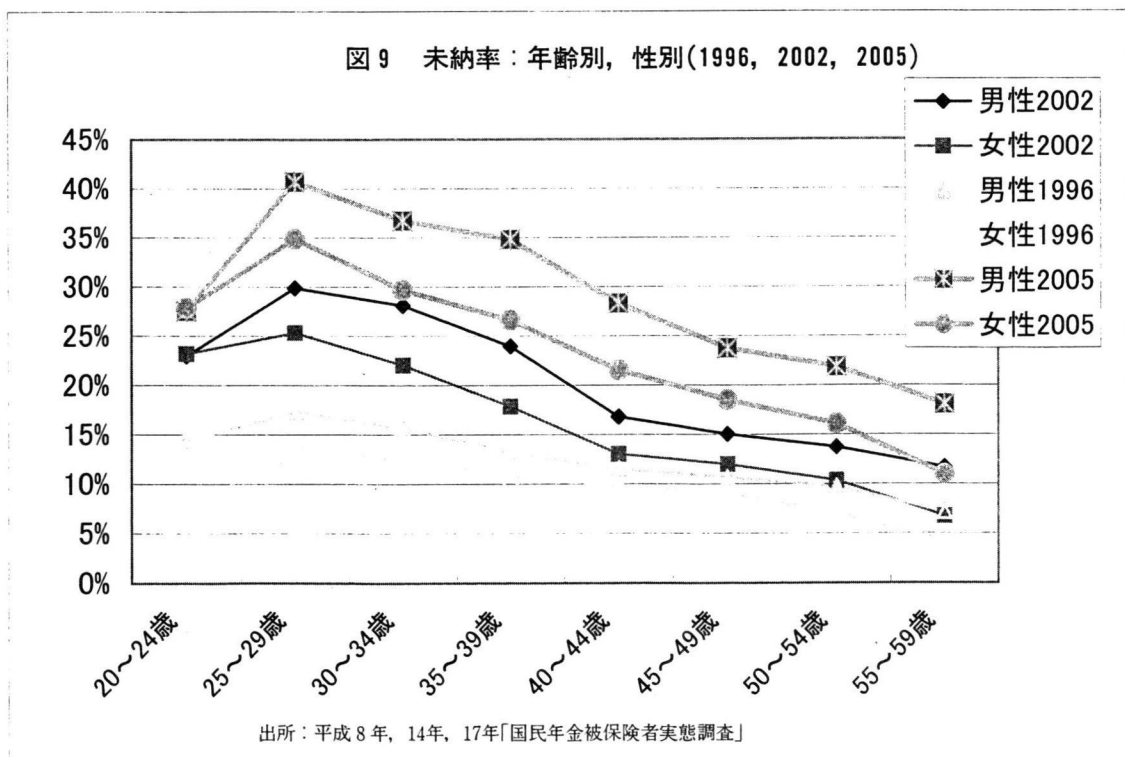
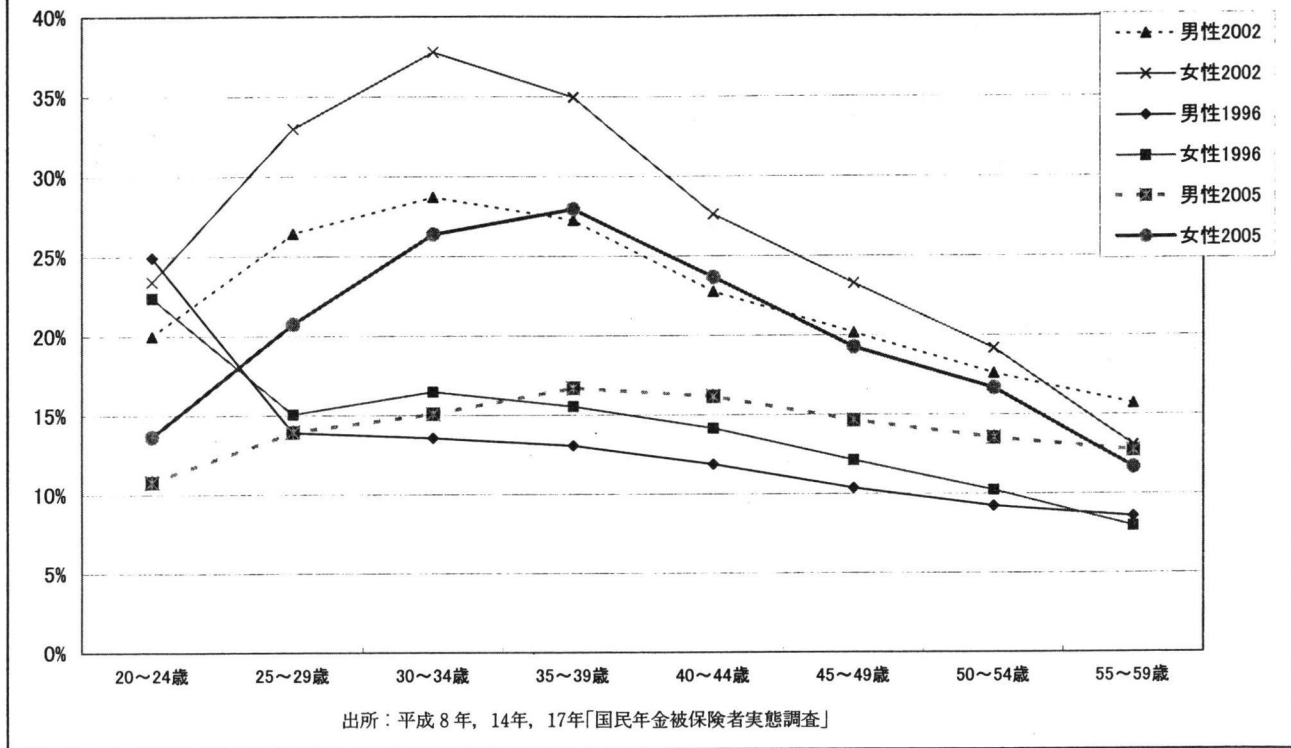


図10 免除率：年齢別、性別



本人の意思や保険料の支払い能力に関係なく成人となれば一律に加入することとなっている。しかし、たとえ制度上は加入していても、保険料を納めているのかはまた別の問題である。そこで、保険料の未納率の男女格差について平成8年、14年、17年の厚生労働省「国民年金被保険者実態調査」を見たものが図9である。これによる大きな所見は二つである。一つは、男女ともに未納率が上昇しており、どの年齢層においても、2005年には1996年を大きく上回る数値となっていることである。二つ目は、未納率は、どの年齢層においても、女性より男性の方が高く、しかも、その男女格差は拡大しているということである。最新の2005年のデータにおいては、約5%程度の男女格差がどの年齢層にも生じている。

女性より男性の方が未納率が高く、しかも、その差が拡大していることは、先に述べたような経済的格差や就労状態の男女格差を考えると矛盾する結果である。これは、単に、女性のほうが、男性よりも、まじめであり、保険料もきちんと払うという性質があるのかもしれない。また、阿部(2008)は、その理由として、男性のほうが年齢上昇とともに厚生年金に入る確率が多くなっていくことを挙げる。つま

り、もともと国民年金の被保険者(第1号被保険者)は、厚生年金の被保険者(第2号被保険者)に比べて、低所得者が多いというバイアスが存在するが、そのバイアスの大きさが男性のほうが女性よりも大きい可能性がある。

4) 国民年金の免除

次に、国民年金の保険料の免除率を見てみると(図10)、1996年には男女差が殆どなかったものの、2002年、2005年には大きな格差が生じている。女性は、特に20歳代後半から30歳代にかけて、男性を大きく上回る率で免除されており、この差は2002年では最大9%、2005年では最大11%ともなる。女性の方が、男性に比べて、経済弱者が多いことは、このように未納率ではなく、免除率の男女格差に顕著に表れているのである。

免除率の時系列の動向を見ると、2000年代に入ってから次々と改革がなされ、半額免除や(2002年度より)、1/4、3/4免除制度が導入された(2006年度より)ことにより、免除率にも大きな動きがある。1996年から2002年にかけて、男女ともに、どの年齢層においても免除率が大きく上昇し、2005年にかけては下降している。しかし、女性に限ってみると、

免除率は1996年に比べて高いレベルとなっている。2005年の女性の免除率のピークは、35～39歳となっており、既に学生納付特例や若年者免除制度が適用とならない時期である。この年齢層の免除率は3割に近い数値となり、国民年金の被保険者の女性の多くが保険料を免除されているといえる。保険料を免除されることは、当面の金銭的な困窮には対応することができるものの、将来的には年金の受給額が減少することを意味する。

5. 女性の最低生活保障と公的年金のあり方

ここまで見てきたように、高齢期の女性は貧困に陥る確率が非常に高く、4人に1人は貧困状況にあると推計される。この率は、男性に比べると7%近くの差があり、高齢期において日本の男女格差は拡大している。他の先進諸国においては、公的年金の拡充とともに高齢者の貧困率が減少するケースが多いが、我が国においては、公的年金が成熟期を迎え、現在は縮小傾向にある中でも、高齢者の貧困率は依然として高いレベルである。

高齢期の貧困を防止する一番大きなセーフティ・ネットは公的年金制度である。しかしながら、高齢期の女性が受け取る年金額は、男性のそれに大きく見劣りし、女性の49%が年間80万円以下の年金しか受け取っていない。

そこで、女性と公的年金の関わり方を検証すると、公的年金制度そのものへの加入という意味では、男女差はないものの、第1号、第2号、第3号（被保険者）といった公的年金加入状況は依然として、従来の女性の労働パターンに大きく左右されることがわかった。しかし、女性の第2号被保険者の割合は確実に増加してきており、女性の中でも男性と同等のセーフティ・ネットを享受するものが増えてきている。その上で、国民年金加入者（第1号被保険者）としての女性を見ると、近年増加率が激しく空洞化が懸念される原因となっている保険料の未納については、女性は男性よりも少なく、しかも、その格差は広がっている。経済的に弱い立場である女性は、むしろ、保険料を免除されている割合が多く、35～39歳の女性の免除率（第1号被保険者）は25%にも達する。

公的年金が、高齢期の女性の最低生活を保障する

ためには、どのような改革が必要なのであろうか。現行の制度の大枠を残したままに女性の年金受給額を増やす手段は、①より多くの女性を第1号、第3号の基礎年金しか受け取れない状況から、第2号となる厚生年金に移行させること、②女性が受け取る基礎年金額を増加させること、の2点に集約される。

前者については、従来から言われてきている、非正規労働者の厚生年金適用が、女性の第2号被保険者となる割合を増加させるために有効であろう。また、「130万円の壁」など女性の就労そのものを抑制する政策の見直しも不可欠である。しかし、厚生年金に加入したとしても、賃金そのものが低い場合は、年金額も低くなってしまうので、非正規雇用の待遇（社会保険加入や賃金格差の是正を含め）全体の改善が必要であろう。

しかし、前者の案は、働く女性のみにも有効な案であり、専業主婦の問題は依然として残るであろうし、また、自営業など国民年金に残る労働形態も存在する。そのため、基礎年金の最低生活機能を拡充することは女性の高齢期を守る上で欠かせない改革である。国民年金は納付率の低下によって空洞化していると言われているものの、女性は、男性に比べ、免除されている割合が高く、また、免除されていれば、保険料を納付している割合も高いのである。まず、このように制度を厳守している免除者のウェル・ビーイングを改善することが必要であろう。具体的には、国民年金の保険料が免除された際の年金額の算定方法の改訂である。現在、保険料を免除されていた期間は、全額免除では1/3、3/4免除では1/2、半額免除では2/3、1/4免除では5/6分の年数として算定される。免除を受けるためには、正式な手続きをして、免除に値すると判定されなければならないので、そう言った場合は免除年数を100%カウントしてもよいのではないか。そうすることにより、より多くの高齢期の女性が満額により近い額の基礎年金を受け取ることができる。しかし、免除期間が100%カウントされたとしても、基礎年金の満額が最低生活保障を満たすレベルでない問題は残る。そのためには、特に、単身女性（未婚、離別・死別女性）の貧困率が高いことを考慮すると、世帯単位で考えた場合の最低生活保障機能を基礎年金に持たせるべきである。

.....

<注>

- ¹ 貧困率の定義は、等価世帯所得（可処分所得）の中央値の50%未満の世帯に属する人数の割合。
- ² 公的年金の未加入率の男女格差が認められないことは、1986年から2005年の『国民生活基礎調査』を用いた阿部（2008）にても確認されている。

<参考文献>

阿部彩（2008）「国民年金の未加入・未納問題と生活保護」
國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』東京
大学出版会，2008.3.21.

白波瀬佐和子（2005）「高齢期をひとりで暮らすということ
－これからの社会保障制度をさぐる」『季刊社会保障研究』
Vol.41, No.2, pp.111-121.

山田篤裕（2000）「社会保障制度の安全網と高齢者の経済的
地位」国立社会保障・人口問題研究所編『家族・世帯の
変容と生活保障機能』東京大学出版会.

山田篤裕（2006）「日本における高齢者の相対的貧困・低所
得の分析－公的年金制度とそれ以外の所得要素の影響」
日本年金学会『日本年金学会誌』第25号，pp.40-46.

山田篤裕（2009）「高年齢者雇用と年金の接続のための政策
課題」駒村康平編著『年金を選択する－参加インセンテ
ィブから考える－』慶応義塾大学出版会，pp.89-114.

「子ども手当」は社会手当か、公的扶助か

阿部 彩

国立社会保障・人口問題研究所
国際関係部第2室長

はじめに

アメリカの大学で初めて社会政策論を習った時、教授になぜ普遍的に国民に給付を配布するプログラムが多いスウェーデンの方が、ミーンズテストを課すプログラムが多いアメリカよりも貧困率が低いのか質問したことがある。スウェーデン出身のその教授は、「普遍的制度のほうが中流層の支持を継続して受けられるのに対し、貧困層に対する公的扶助は縮小圧力を受けやすい」と答えた。彼は政治学者であり、政策に対する国民意識の重要性を重んじていたからであろう。しかし、工学部出身であった私は高所得者に対しても給付を行うことが無駄に思えて納得できなかった記憶がある。奇しくも、それから10数年たった今、まったく同じ問題が日本の現実の政策立案過程で論じられている。民主党政権のマニフェストの目

玉である「子ども手当」や「高校無償化」に所得制限をつけるかどうかの議論である。これについては、新聞の社説からテレビ討論、インターネットのブログまで実に活発に意見が出されており、まさに、国民的議論となっている。残念なことに、今日に至っても、私の中で100%納得する回答は得られていない。そこで、本稿では、普遍的給付（所得制限なし）と選別的給付（所得制限あり）の両者を訴える論点を整理し、「子ども手当」における議論の材料としていただきたい。

1. さまざまな論点

(1) 政治的議論

まず、注目するのは政治的な観点からの国民の支持である。10数年前の教授の回答に反して、日本の世論は所得制限を設ける意見が圧倒的に多い。11月に行われた毎日新聞の全国世論調査では、「所得制限を設けるべき」との回答が57%、「一律支給」は15%であった（毎日新聞2009年11月25日朝刊）。同様に産経新聞が報じた世論調査でも、「一定の所得制限を設けるべきだ」との回答が64.1%、「公約通り一律の給付を行うべきだ」は19.3%であった（産経ニュース、2009年11月23日）。また、ライブドアのネットリサーチでは「所得制限なし」に反対が69.5%、賛成が30.5%であった（ライブドア2009）。一般国民の多くは普遍的給付を「ばらまき」と感じており、高所得層への給付を快く思っていないようである。

あべ あや

タフツ大学フレッチャー法律外交大学院卒。博士。専攻は開発経済。国際連合、海外経済協力基金（現国際協力機構）を経て1999年より現職。

著書に、『子どもの貧困』（岩波書店2008）、『生活保護の経済分析』（共著 東京大学出版2008）、「日本の経済格差と貧困：研究の蓄積」（福原宏幸編『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社2007）など。

(2) 理念的議論

一方で、普遍的給付を支持する人々の多くが挙げ
る理論的正統性 (justification) は、子どもを私的財
産としてのみ見るのではなく、社会全体に価値がある
ものと認識し、子ども手当や高校無償化は、子育ての
負担を社会全体の役割として行うことを体現するもの
である、というものである。民主党のマニフェストでは、
子ども手当を「次代の社会を担う子ども1人ひとりの
育ちを社会全体で応援する」ものとしており、正にこ
の理論的正統性に所得制限を設けないとする基軸を
おいている。これに対する反論は、そもそも、日本にお
いては子育てを社会共有の役割として国民的合意が
あるとも言えない状況であるという指摘であろう。実
際に、前掲の毎日新聞の調査でも、「子ども手当」そ
のものの賛否についてさえ、国民の支持を圧倒的に
得られているという状況ではない。すでに導入がほと
んど確実となった11月の時点での調査であるにもか
かわらず、子ども手当に対する賛成が54%、反対が
39%であり、その差はわずか15%である (毎日新聞
2009年11月25日朝刊)。

(3) 労働に対する影響

また、所得制限に対する反論は、労働経済学から
も指摘される。所得制限は、どのような形であっても、
人々 (特に女性) の労働供給を歪める結果となりかね
ないからである。たとえ給付額を所得が上がるにつ
れて給付を減額する制度設計にし、限界税率を一定
範囲内に収めるとしたとしても、労働供給への影響が
生じる可能性があることは否定しようもない。しかし、
このような問題は現行の児童手当や保育所の保育料
設定、そして何よりも社会保障制度や税制に既に
存在するさまざまな歪みの影響に比べて、どれほど子
ども手当のそれが大きいのか、それほど大きいのでな
ければ、まず、その他の現行制度を直すべきではない
か、という反論もあろう。

(4) 運用面に関する議論

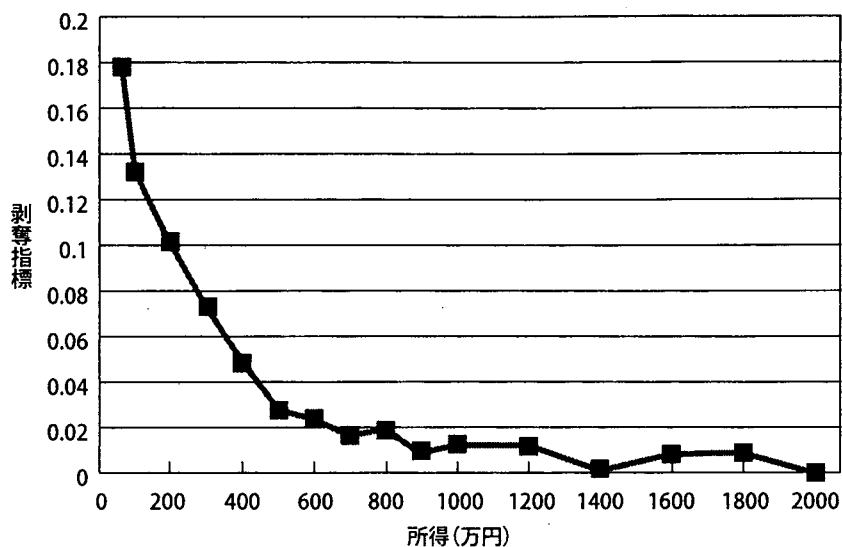
所得制限に対しては、運用面からも批判されてい
る。この議論は、「真の貧困者」を把握することが難
しいという点に集約される。例えば、「真の貧困者」
を判定するためには、所得だけではなく、資産をきち
んと把握する必要があり、それには行政的コストがか
かるし不正確であるという指摘、日本ではそもそも自
営業者などの所得の捕捉が不十分であるという指
摘、などである。このような指摘は真実であるとはい
え、生活保護制度など所得以外にもさまざまなミーン
ズテスト (貯蓄、住宅などの財産、労働能力、扶養義務
のある家族など) を課する制度以外の、すべての低所得
者に対する制度に共通する問題であり、そのみを
理由に子ども手当や高校無償化に所得制限を課すこ
とをよしとしない理由とはならないであろう。実際
には、生活水準と所得はかなり高い相関があり、低所得
は万全ではないものの貧困を表すよい代替変数であ
る。しかし、このような指摘が、低所得者向けの制度
に対する国民の支持を脅かす要因となっていることも
事実である。

2. 子どもの貧困と格差の視点から

子ども手当を普遍的に給付することに対する一番
大きな批判は、それが子どもの貧困の解消や子ども
間の格差の緩和という観点からは、効率的ではない
という点であろう。これについては、筆者の専門分野
でもあり、詳しく述べたい。

この議論は、換言すると、子ども手当が社会手当
か、公的扶助か、という議論である。前述のように、「子
ども手当」を、子育ては社会全体の責任であるという
発想に基づき、子ども一人ひとりの権利としての社会
手当であると理解すれば、所得制限は課さず全ての
子どもを対象とする設計となる。逆に、「子ども手
当」は子どもの貧困対策や低・中間層の子育て費用
の軽減を図る「低所得者対策」と理解すると、高所
得層へ多額の給付を行う合理的理由付けが難しくな

図1 所得階級別 平均剥奪指標



出所:阿部(2006)

る。むしろ、同じ財源規模であるならば、所得制限を課して、より多くの資源をニーズの高い子どもに給付すべきであるという主張がなされるであろう。これは、ニーズを根拠として公的給付を行う「公的扶助」の理論である。

(1) 子どもの貧困「率」への影響

それでは、普遍的な子ども手当は、子どもの貧困・子ども間の格差に役にたつのであろうか。この議論をするために、いくつかの論点に分けて考えてみることにしたい。まず、子ども手当は子どもの相対的貧困を削減することにどこまで寄与するか、という論点である。議論を始める前に相対的貧困の概念を確認しておこう。相対的貧困の概念では、人々がある社会において機能するためにはその社会において一般的に享受されている「普通」の生活レベルから一定距離内の生活レベルが必要と考え、そのような生活を享受することができない状態を相対的貧困と定義する。一般的に用いられる所得ベースの相対的貧困率は、世帯人数で調整した世帯所得（等価世帯所得）が社会全体の中央値の50%に満たない世帯に属する人数の（総人口に占める）割合（社会全体の貧困率）または、子どもの（総子ども数に占める）割合（子どもの貧困率）と定義されている。この方法で計算された子

どもの貧困率は、子ども手当によって若干減少する。何故なら、普遍的子ども手当の支給によって社会全体の所得分布が変化するものの、子どものある世帯は全世帯の3分の1ほどに過ぎないため、子ども手当によって、子どものある全ての世帯の社会全体における所得ポジションが上昇するからである。しかし、これは、80歳の高齢者や、23歳の若者などに比べて、子どもの相対的状況が上昇するということを示しており、むしろ、子どもの観点からは、このような比較よりも同年齢層のほかの子どもに比べてのrelative positionのほうが重要かもしれない。ほかの子どもに比べて著しく生活水準が低いこと、それが子どもの貧困だからである。

(2) 相対的剥奪 (Relative deprivation) に対する影響

それでは、普遍的給付は、子どもの貧困に意味がないのか。筆者はそう考えていない。その根拠は、相対的剥奪と所得との関係にある（図1）。同図における相対的剥奪指標とは、「必要な時に医者に行くことができない」「1年に1回程度も家族旅行に行くことができない」「家族専用のトイレがない」など実質的な生活の必需品（必需項目）と判断される項目の充足度を表す（詳細は阿部2006を参照のこと）。こ

れら必需項目は、一般国民の過半数が「現在の日本の社会において普通に生活するために絶対に必要なもの」とする項目であり、具体的な最低生活に不可欠なものといえることができる。この指標と所得の関係は線形ではなく、ある一定の所得以下においては剥奪指標が急速に上昇する。このことから、同じ給付額であっても、高所得層に対する最低生活の充足度の変化に比べ、低所得層では大きな上昇をもたらすことが示唆される。もちろんこれは、高所得層においてはほとんどこれら必需項目が満たされているからであるが、最低生活を享受できていない世帯にとって、子ども手当は（他の世帯よりも）大きな意味をもつことが示唆される。

関西社会経済研究所が行った調査¹によると、15歳以下の子どもがいる世帯（サンプル数=267）が子ども手当の用途としたのは「貯蓄」が最も多く（37.0%）、次に「子どもの保育・教育サービス」（30.6%）となっている（関西社会経済研究所2009）。また、所得階層別には高所得層ほど「保育・教育サービス」が多くなっており、関西社会経済研究所（2009）はこれを「教育投資の格差拡大」として教育クーポンを提唱している。しかしながら、貧困による不利は必ずしも教育投資という経路によるものではない（阿部2008）。むしろ、高所得層であれば当然享受しているであろう子どもための物品購入や家族の旅行、レジャーなどの「生活のゆとり」が、家庭内のストレスの解消や、子どもの疎外感の解消には、教育投資と同様に重要なのである。

（3）財政的な観点から

子どもの貧困に関して、普遍的な子ども手当が望ましくない一番大きい理由は財政的なものである。原案の子ども手当の26,000円という額は、児童扶養手当の半額ほどにしかならず児童扶養手当の所得制限以下に暮らしているふた親世帯や父子世帯²にとっても不十分であろう。母子世帯であっても、児童扶養手当を約7割が受給しているが、それをもってしても貧困率が6割を超えること（内閣府2009）を考え

ると、26,000円が貧困世帯にとっては如何に不十分な額であるか想像がつく。貧困の解消という観点からは、教育や保育、医療サービスなどの現物給付も欠かせないが、これらが子どもの貧困に十分に対処していないことは既に指摘済みである（阿部2008）。

しかしながら、普遍的子ども手当には5.3兆円という財源が必要であり、貧困の子どもに対する「底上げ」の政策、貧困世帯に対する追加的給付や、そのほかの現物給付の拡充を不可能にしてしまう可能性がある。ましてや、子ども手当をもって子どもの貧困対策をしていると過信し、そのほかの対策を打たなくなってしまうことが怖いのである。

3. 普遍的サービスと累進的負担構造

しかしながら、上記の論争は、いささか短絡的である。何故なら、上記の論争は「給付」という同じ大きさのパイをどのように分割するか、という話だけをしており、そもそも、そのパイをどれくらいの大きさにし、どのように調達するか、という話にはいっさい触れていないからである。パイの大きさと調達方法とは、負担の大きさと分配を表す。普遍的な「社会手当」と累進的な税制（社会保険料も含む）を組み合わせることによって、貧困層にやさしく、かつ、給付面では一律なシステムを構築することは可能である。つまり、格差是正は負担の側面に対応し、給付の側面は普遍的に行うこととなる。もちろん、普遍的な制度は大きな財源を必要とするので、税制もそれ相応に累進性が高いものとする必要があり、結果として（子どもがある世帯であっても）高所得層の負担増となることも十分に考えられる。

ところが、日本の税制を顧みると、国民負担率は低く、税の再分配度もOECD諸国の中でも最低レベルにある。そのような中で、社会手当を拡充しようというのが、混乱のもとなのである。増税まで視野に含めて、子ども手当の所得制限の可否をたずねた時、どれくらいの人々が自分には便益がないとわかっている制度のために増税を納得するか、それは疑問である。

4. 子どもの貧困の解消に向けて

これらを総合して判断をすると、普遍的子ども手当は子どもの貧困に対して一定の効果はあると考えられる。しかし、子ども手当と高校無償化だけでは不十分であることも確かである。子どもの基本的人権として保障されるべき衣食住、子どもの健全な発育に不可欠な安定的環境、医療サービス、保育サービス、そして、義務教育を、全ての子どもに確実に保障するためには、現金給付ではなく、現物給付が必要であろう。これには、子どもの医療費の無償化³、給食（できれば朝食）の無償提供、そして、現在、義務教育であっても諸費用がかかる学校生活そのものの保障⁴なども含まれる。一方で、家庭の貧困による悪影響（例えば、親の金銭的ストレスや親が多重労働することによるケア不足）は現金給付のみでしか緩和できないものもある。現金給付と現物給付の両輪が必要なのである。

さらに、普遍的な給付だけではなく、追加的な「底上げ」対策も不可欠である。アメリカの初等・中等教育の長官補佐を務めたニューマンは、その著書の中で貧困の子どものアウトカムを改善するためには、不利を負っている子どもたちに対して、通常の子どもに対するプログラムよりも、より集中的（intensive）で、より質の高いプログラムが必要であると言う（Neuman2009）。市場経済の結末として、家庭における不利が生じるのであれば、それを積極的に解消するのが政府の役割である。■

（本資料のデータ・見解はすべて筆者個人のものであり、筆者の属するいかなる団体のもではありません。）

《参考文献》

- 阿部彩(2008)『子どもの貧困 - 日本の不公平を考える -』岩波書店。
- 阿部彩(2006)「相対的剥奪の実態と分析：日本のマイクログデータをを用いた実証研究」社会政策学会編『社会政策における福祉と就労（社会政策学会誌第16号）』法律文化社：pp.251-275.
- 関西社会経済研究所(2009)『子ども手当等に関する全国1,000世帯アンケート調査結果』2009.12.1., KISER HP.
- 毎日新聞 2009年11月25日朝刊
- 産経ニュース 2009年11月23日
<http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/091123/plc0911231726005-n1.htm>
- ライブドア(2009)「子ども手当の所得制限なし：反対？賛成？」
<http://research.news.livedoor.com/r/34522>
- Neuman, Susan (2009) *Changing the Odds for Children at Risk*, Westport: Praeger Publishers.

《注》

- 1 「子ども手当等に関する調査」（2009年11月7日～8日、ウェブアンケートによる全国の20歳代から60歳代の1,000人を対象とした調査（関西社会経済研究所2009）
- 2 父子世帯については児童扶養手当の支給対象となることが既に決まっている
- 3 子どもの医療費無償化については、既に自治体によって取り組まれているが、その対象年齢、所得制限などの制度設計は各自治体によって異なり、全国的な取組の必要性が指摘されている（乳幼児医療費無料制度を国に求める全国ネットワーク HP）。基本的には就学前の児童を対象としているが、2008年4月現在にて、全国の自治体の86.1%は就学後の児童についても通院を、97.2%が入院を助成している。
- 4 イギリスの著名な団体 Child Poverty Action Group が発表している「子どもの貧困ゼロ社会への10のステップ」は、ステップの一つとして「全ての子どもが教育の必需品（給食費、制服、活動費）への完全なアクセスがあること」を挙げており、授業料や教科書だけでは教育が保障されないことを訴えている。

イギリスにおける低所得者対策

—所得保障と就労支援¹⁾—

菊地 英明

■ 要約

本稿では、イギリスにおける稼働年齢にある低所得者対策について検討する。改革動向は①給付制度の単純化、②就労していない者の給付への就労促進策の導入・強化、③就労中の者への所得底上げ、と要約できる。このような就労を核にした制度再編は、保守党政権以来のものであり、労働党政権はそれをより徹底するとともに、全国一律最低賃金の導入・引き上げや給付の導入などによって、所得の引き上げを図ったところに特徴がある（第三の道、社会的包摂）。最近では、若年者や長期失業者への強制的就労支援プログラムの効果の限界が指摘されており、民間活力の導入・プログラムの延長などの対応がなされている。

■ キーワード

イギリス、低所得者対策、所得保障、就労支援、公的扶助

I 問題の所在

イギリスで労働党が政権を奪取してから10年以上になる。1997年5月にトニー・ブレア政権が誕生し、「第三の道」や「社会的排除の解消」などをうたった改革は、低所得者対策のあり方をも大きく変えることになった。その後2007年6月に、財務大臣としてブレアを支えるとともに、子どもの貧困対策を強調してきたゴードン・ブラウンへの禪譲が行われた（それはブレア首相の退場であるとともに、社会的排除対策に尽力したプレスコット副首相の退場でもある）。しかし、イラク戦争への対応や最近の政治的スキャンダル、リーマンショック後の経済不況に加えて、労働党の長期政権に対する倦怠感の高まり、などを背景に、2010年の総選挙での政権交代の可能性が指摘される状況である。本稿では、労働党政権期の社会政策のうち、主に稼働年齢層にある低所得者への対策に

絞って取り上げ、暫定的な評価と検証を行いたい。

II 政治イデオロギーとしての就労 ＝社会的包摂

1990年代以降、今日に至るまで、各国では、就労の促進を目的とする制度改革が行われてきた。第一に、アメリカ、特にクリントン政権におけるTANFの導入に代表されるワークフェア改革があげられる。第二に、EUにおいても各国に就業率を引き上げを求めた雇用戦略が相次いで打ち出されている（労働政策研究・研修機構編2004）。イギリスにおいても、世界的な潮流の影響を受ける形で、保守党政権期以降、就労を重んじる改革が相次いで実施されてきた。

もっとも、「第三の道」や「社会的排除の克服/社会的包摂の推進」を掲げるブレア以降の労働党政権の改革は、さまざまな要素が入りこんでい

て、評価が難しい。日本との社会情勢の違いや、これらの政策理念が労働党内の多様な立場の葛藤を経て構築されたものであるため、視点や力点の置きようによって、評価が正反対になる可能性がある。レヴィタスは、ニュー・レイバーの社会的排除－ここでは失業者やエスニック・マイノリティなどの特定の人びとが、社会の中心・主流から切り離されること＝分断に関する概念である、と理解しておこう－言説が、党内政治の影響で、RED（再分配言説）・MUD（道徳・アンダークラス言説）・SID（社会統合言説）の三つが混ざり合った多様なものである、とする（Levitas 2005）。すなわち、順に、「貧困が排除の原因である」（＝所得再分配が処方箋）、「福祉に依存するアンダークラスが排除の典型である」（＝福祉打ち切りや治安対策が処方箋）、「賃労働に従事していないことが排除である」（＝就労支援が処方箋）と理解する。

周知のとおり、労働党内においてニュー・レイバーが主流になる過程では、党綱領中の国有化条項（第4条）を放棄するなどして現実路線への転化が見られたわけだが、レヴィタスによれば、これは社会政策においては、貧困を問題視して再分配を重視するREDのアプローチから、賃労働の就労を重視するSID（と福祉依存を問題視するMUD）のアプローチへの転換であった（Levitas 2005: 28）。しかしREDのアプローチが消滅したわけではなく、子どもなどの貧困の解消のための再分配政策への目配りもなされていた（Levitas 2005: 206）。すなわち、労働党の社会政策（特に低所得者向けのもの）は、賃労働への就労支援を核としつつも、所得再分配や福祉依存対策をも含む多様なものであった。

本稿の終わりで改めて指摘することになるが、就労という方向での改革は、現在の各国の社会経済情勢では不可避のものであり、イギリスにおいても方法は違うものの、保守党と労働党ともに、従来の福祉国家や給付を批判し、就労させるとい

う方向性は共通であった。その路線の上で、労働党は独自の味付け（最低賃金や子どもの貧困対策の充実などの低所得者対策）を行っている、と理解する方がいいように思われる。そこで、以下では、近年行われた改革について具体的に見ていくことにしたい。

III 低所得者向けの所得保障における改革

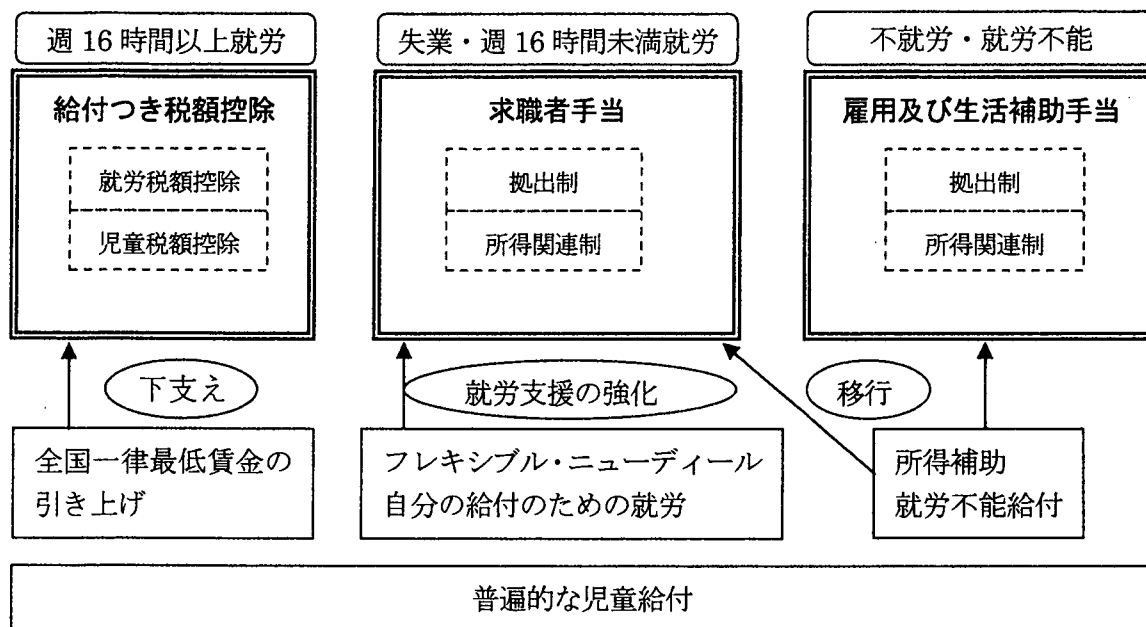
1. 改革の方向性

従来の稼働年齢にある低所得者向け給付は、社会保険（国民保険）を原則とし、その受給権を有さない/喪失した者に限って公的扶助（所得補助）を受給する、という仕組みを取っていた。すなわち、財源（保険料（拠出）－税（所得関連））、あるいは社会政策の基本原則（貢献－必要）によって制度が構築されてきたことになる。しかし、さまざまな給付がつぎはぎに創設されるなどして制度が複雑となったこと、長期にわたる受給者（若年者を含む）が増加したこと、特に子育て中の世帯の貧困が問題となったことから、

- ① 給付制度を就労能力・時間に基づくシンプルなものへに再編する
- ② 就労していない人への給付に、就労を促す仕組みを導入する（求職者手当・雇用及び生活補助手当、ニューディール政策）
- ③ 就労中の人への給付に、所得を底上げする仕組みを導入する（給付つき税額控除）

の三つの内容を含む改革が行われている²⁾。すなわち、受給者に就労のための活動を課さない従来の公的扶助などのプログラムは、廃止または縮小の方向にあり、そのような改革の完了後には、低所得者は就労能力や時間に応じて「給付つき税額控除－求職者手当－雇用及び生活補助手当」のいずれかから給付を受けることになる（図1を参照）。

現行の公的扶助である所得補助（Income Support）³⁾制度の創設（1988年に補足給付にかわって



出所：筆者作成

図1 稼働年齢にある低所得者向け給付の改革完了後の姿

創設)以降の歴史を見ると、当初は社会保険の受給権を有さない/喪失したあらゆる人々を対象にしていたが、失業者(1996年から求職者手当に移行)、高齢者(1999年から最低所得保証に移行。2003年からは年金クレジット)、障害者(2008年から雇用及び生活補助手当に移行中)の各カテゴリーを別制度に切り離しており、今後、既存の受給者を求職者手当と雇用及び生活補助手当のいずれかに移行させる形で廃止する予定である(Department of Work and Pensions 2008b)。現在はひとり親世帯について、末子の最大年齢を段階的に引き下げる等の形で受給制限を始めている⁴⁾。

2. 就労していない者への給付の改革

(1) 「求職者手当」の導入

ここでは、長期間の受給者や若年者などの就労の促進策について論じる。

保守党政権は、充実した福祉給付や各種の規制が就労阻害要因である、という認識のもと、特に長期受給者に向けた各種の対策を講じてきた⁵⁾。

求職者手当もそのひとつであり、1996年10月に、国民保険の失業給付にかわって導入され、同月以降、働ける者は所得補助(公的扶助)の対象から外されることになった。

求職者手当の対象は、求職可能で求職活動をしており、18歳以上(=原則として16、17歳は対象外)年金受給年齢までの間にあり、週平均労働時間が16時間未満の者である。制度は「拠出制」(国民保険の拠出者に対し、最大182日≒26週≒6か月給付される)と「所得関連制」(182日経過後の者、または保険料拠出要件を満たさない者等)とに分けられる⁶⁾。

求職者手当の受給申請に当たっては、ジョブセンター・プラスで面接を行い、パーソナル・アドバイザーとの間で誠実に求職活動をすることやそのために取り組むべきことなどを含んだ「求職者協定」(Jobseeker's Agreement)を締結することが求められる。受給者はその後も2週間に1回以上の頻度で、パーソナル・アドバイザーとの面接を受けなければならない。

(2) 「若年者向けニューディール」

－求職者手当の長期受給者対策

イギリスでは、労働党政権のもとで大学進学率が60%台にまで上昇し、知識社会の中で生き抜いていけるような、高度な職業人の育成が図られている一方で、スキルの低い労働者の失業や、それによる長期受給が社会的排除論の文脈から問題視されてきた。前項で見た通り、求職者手当の受給直後から、受給者には就職に向けた各種の働きかけがなされるが、受給開始から6カ月経過しても就職していない場合、ニューディール・プログラムやその他の施策の対象となる。

特に18～24歳の若年受給者(6カ月以上)や25歳以上の長期受給者(原則として18カ月以上)は、就労支援プログラムの対象となり、参加を拒否した者は求職者給付の受給資格が剥奪されることになる。このプログラムについては、最近大きな制度変更が行われつつあるが、説明の便宜上ここではまず、従来の「若年者向けニューディール」(New Deal for Young People)と「25歳以上向けニューディール」(New Deal for 25+)の流れについて見ていくことにする⁷⁾。

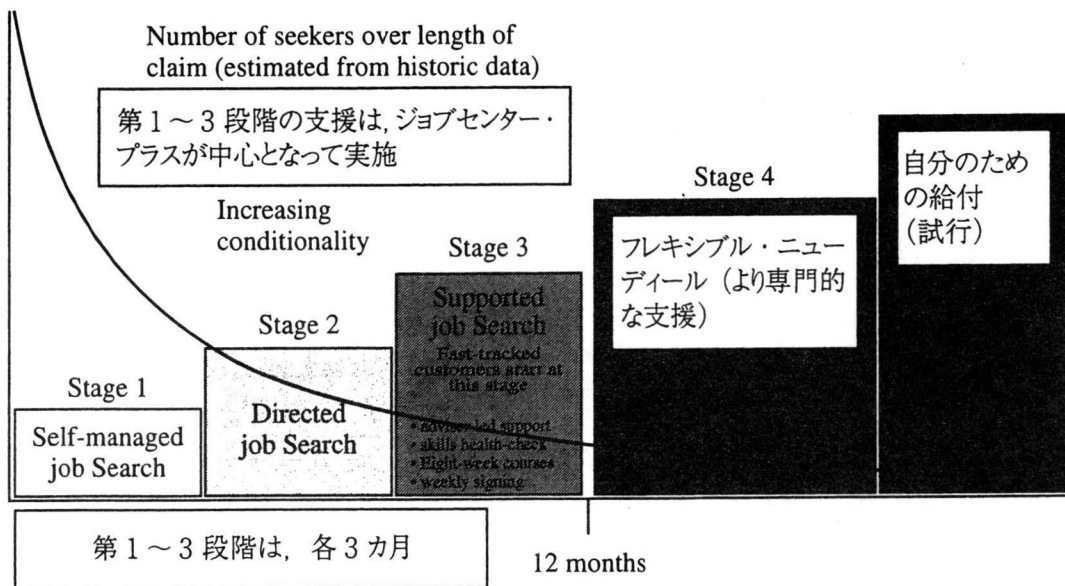
これらのニューディールは三段階からなり、第一段階(最大16週)では、パーソナル・アドバイザーとの面接が継続的に行われ、本人の希望を明確にするとともに、適職診断や就労計画の明確化などの作業が行われる。この期間に就職していない場合に進む第二段階(13週以上。60歳以上の者にはこの段階に進むことは義務づけられない)では、補助金つき雇用への従事、または教育・訓練の受講などが行われる。第三段階では、18～24歳の場合、最大26週の間、アドバイザーとの面接などの形で、就労支援が継続的に実施される。25歳以上の場合、求職者手当の新規申請を行った上で、6～13週の間、ジョブセンター・プラスによる就労支援が継続的に実施される。

(3) 「フレキシブル・ニューディール」と「自分の給付のための就労」プログラムの創設

2009年10月から、これら二つのニューディール・プログラムとエンプロイメント・ゾーン(長期失業の多いいくつかの地域において、2000年から実施されている就労支援プログラム)から、「フレキシブル・ニューディール」(Flexible New Deal; fND)と呼ばれる新プログラムへの移行が、国内の多くの地域で進められている。開始直後の本プログラムについて、実施状況や効果についての評価を行うことは不可能であるので、以下、雇用年金省の公式見解(Department for Work and Pensions 2008a; 2008b)に依拠して、プログラムの概略についてのみ説明する(図2を参照)。

「フレキシブル・ニューディール」は求職者手当を12カ月以上受給している者を対象とする、強制的なプログラムである。求職者手当の新規受給者に対して、最初の12カ月間は従来どおりジョブセンター・プラスが就労支援を行う。しかし、12カ月経過後の「フレキシブル・ニューディール」の段階に入ると、民間の「プロバイダー」による、個別のニーズに即したより専門的な就労支援を行う、というものである。この制度変更の背景として、10年間の若年者向けニューディールによって、25万人(全ニューディール・プログラムでは180万人)もの失業者が就労したが、労働市場の変化によって、就労への困難を抱える者が増えていること、エスニック・マイノリティ、女性、技能を身につけていない者に対する効果が限定的であること、一時的な就労ではなく持続的な就労に結びつける必要があること、などがある。

さらに、「自分の給付のための就労」(Work for Your Benefit; WfYB)プログラムは、2010年10月から2年間の予定で、国内2地域(グレーター・マンチェスターとノーフォーク、ケンブリッジシャー、サフォーク)で試行されることになっている。求職者手当受給開始後2年間で就職に至ら



出所：Department for Work and Pensions (2008b)に筆者が加筆

図2 フレキシブル・ニューディールと「自分の給付のための就労」の概念図

なかった者を対象に、フルタイム（週30時間）の職業経験を積ませるための6カ月間のプログラムであり、参加を拒否した者には給付の上でペナルティを受けることになる。

(4)「雇用及び生活支援手当」の創設—疾病・障害のある受給者の就労促進

疾病や障害によって就労できない者は、2008年10月以降、従来の国民保険の就労不能給付⁸⁾にかわって、「雇用及び生活支援手当」(Employment and Support Allowance; ESA)の対象となる。その給付額は求職者手当の水準をもととするが、各種の加算を受給するためには、就労や自立と関連した活動に従事しなければならないこととされている。

雇用及び生活補助手当は、当面、2008年10月27日以降の新規申請を対象とする。その受給要件は、疾病または障害がある16歳以上年金支給開始年齢未満の者で、失業中、自営、就労中だが法定疾病給与(Statutory Sick Pay)の支給を受けられない、法定疾病給与の支給が止まった、のいずれかに該当する場合である。支給開始から13週間は、

受給者の就労能力が評価される「評価フェーズ」(Assessment Phase)とされる。14週間以降の「メイン・フェーズ」(Main Phase)においては、就労可能性が比較的高いと判断された「就労関連活動グループ」と、就労により困難を抱えた「支援グループ」とに分けて処遇が行われる。週当たり給付額は、単身者は£50.95(評価フェーズの25歳未満)または£64.30(評価フェーズの25歳以上とメイン・フェーズの全員)、ひとり親は£50.95(評価フェーズの18歳未満)または£64.30(評価フェーズの18歳以上とメイン・フェーズの全員)、カップル(所得関連ESAのみ)は二人や子どもの年齢に応じて£50.95～£100.95となっている。これに加えて、メイン・フェーズにおける就労関連活動要素(£25.50)または支援要素(£30.85)や、年金受給者加算・重度障害者加算などが支給される(Department for Work and Pensions 2009a)。

3. ワーキング・プアへの支援—給付つき 税額控除

(1) 就労税額控除

イギリスでは前述したとおり、給付つき税額控除 (Refundable Tax Credit) が導入されており、収入が課税最低限に満たないワーキング・プアの所得の底上げが図られている。2003年4月に導入された就労税額控除 (Working Tax Credit; WTC) と児童税額控除 (Child Tax Credit; CTC) がそれである⁹⁾。

就労税額控除は、週平均16時間以上就労しており、子育て中の16歳以上の者、障害のある16歳以上の者、または週平均30時間以上就労している25歳以上の者 (単身者も可) に給付される。2009年現在の年間控除 (= 給付) 額は、一世帯当たり£1,890であり、これに夫婦やひとり親 (各£1,860)、30時間以上の就労 (£775)、障害者 (£2530) 等の要素に対して加算が行われる。また、最大で保育料の80%が税額控除される。ただし、所得が一定額を超えると給付が徐々に減額され、£16,040を超えると支給額がゼロになる。

(2) 児童税額控除

児童税額控除は、16歳未満の子ども (または19歳未満の全日制の学生) を育てている者に、就労の有無を問わず給付される。2009年現在の年間控除 (= 給付) 額は、一世帯当たり£545 (ただし1歳未満の乳児についてはさらに£545が加算される) であり、これに子ども一人当たり£2,235、障害児一人当たり£2,670等の加算が行われる。

ただし、これらの給付は、収入が年£6,420を超えると、超過分のうち39%が減額される。さらに収入が年£50,000を超えると、超過分のうち6.67%が減額される。

(3) 児童給付と全国一律最低賃金

これらの税額控除とは別に、児童給付 (Child Benefit) が16歳未満の子 (ただし法定の教育・訓

練を受けている場合、20歳未満の子) を養育している者に、所得制限なしで支給されている。週当たりの支給額は第1子£20、第2子以降£13.20である。

これに加えて、1999年に全国一律最低賃金が導入されるとともに、その引き上げによって労働者の所得の底上げが図られてきたといえる。2009年10月以降の一時間当たり最低賃金は、22歳以上が£5.80、18～21歳が£4.83、16～17歳以下が£3.57となっている¹⁰⁾。

IV まとめと考察

1. イギリスにおける改革の暫定的評価

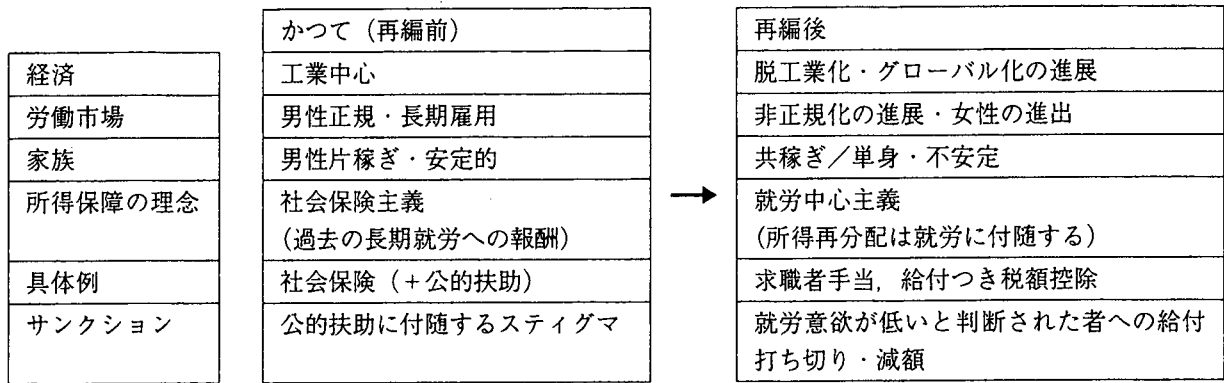
(1) 社会経済変動に応じた給付原理の変更

従来の社会保障制度は、長期雇用の職に比較的容易につけ、男性片稼ぎが一般的であった工業化時代の労働市場や家族を前提としてきた。すなわち、過去に長期間働いてきたこと = 貢献・拠出に基づく社会保険を主たる制度とし、公的扶助には、そこからの脱落者としてスティグマをかけてきたのである。

近年、先進諸国では脱工業化・グローバル化の進行によって、生活を営む上で十分な賃金が安定して得られる雇用に就くことが自明のものではなくなっている。そのことによって、家族の変化 (離婚率の上昇、単身者の増加) や、従来の社会保障制度の機能不全 (社会保険の未納、公的扶助への負荷) といった影響が生じることになるが、イギリスもこの例外ではない。

本稿で見てきたとおり、イギリスの改革は、弥縫策に終わるものではなく、給付原理を社会保険主義から、就労能力・就労時間を軸にしたものへと大幅に切り替えたものと解釈できる (ただし財源・原理の区分は、就労を軸とした制度の内部において残存している)。

ここで注目すべきは、前提とする家族像の変化



出所：筆者作成

図3 イギリスの低所得者対策からみる福祉国家の再編

である。就労する限りにおいて、従来の男性片稼ぎ世帯から外れる、単身者（就労税額控除は、30時間以上就労している単身者も対象となる）や共稼ぎ世帯（保育サービスの拡充、保育料の控除）も政策的支援、特に所得保障の対象となることである。片稼ぎ型家族の揺らぎと雇用の不安定化という状況に、旧来からの労働党の再分配を重んじるイデオロギーをうまくマッチさせたものとして解釈できる。このような就労を重視する方向性が社会経済変動への適応であるとすれば、仮に次期総選挙で政権が交替しても、政策が極端に変わることは考えづらい状況である。

以上をまとめると、図3になる。

(2) 問題点

以上で述べたことを踏まえて、ここでは問題点を二つ指摘したい。第一に、就労=社会への包摂という、ニュー・レイバーの主流を占める認識は、デュルケムの社会的連帯論—そのことによって、各人はアノミー状態を回避し、アイデンティティを確立する—にまで遡ることができるが（Silver 1994, Levitas 2005）、このような認識がこんにちにおいて強まっているのは、良質な雇用が減少しているからこそである。たしかに賃労働によってしか得られない経験やスキルはあるだろう。しかし、このような状況下では、就労支援を行っても

安定的な就労に至らない者が出るのは必然である。本稿で見たとおり、2009年現在の政策の焦点は、ブレア政権期の景気拡大や既存のニューディール・プログラムによっても就労に至らなかった人々に対する二の矢・三の矢や、これまでそれほど就労が期待されていなかった人々（障害者など）への対応となっている。就労=社会への包摂ととらえる見方を徹底することに無理があるならば、賃労働を超えた社会参加を容認し、それに伴う形での所得保障—事実上の参加所得（Participation Income）—を行う方向に行き着かざるをえないのではないか。

第二に、就労促進という方向性はかなりの国で共通するものの、就労を阻害する社会・構造的な要因を除去する方向ばかりではなく、個人や特定集団の道徳性の欠如を攻撃する方向（Levitasのいうところの「MUD言説」）に向かうケースがしばしば見られた。それは「誰に」就労を強いるかということと関連するものであり、アメリカではひとり親が就労の主たる対象であったのに対し、イギリスでは若者に関心が払われていた（新井 2005）。もっとも、それは「若者」（その多くは貧困地域のエスニック・マイノリティである）に問題があるというよりも、「社会的包摂=就労」の名のもとに、彼らをスケープゴート化して安心を得ようとするマジョリティの自分勝手な論理として

見たほうがよい、とする指摘もある (Young 2007=2008)。ひとり親の就労にしても、イギリスでは従来、小さな子どもを親が育てるべきという規範が強かったこと、公的な保育サービスの供給が貧弱で、かつ保育料が非常に高かったこと、といった互いに依存し合う阻害要因があり (伊藤 2006)、単なる福祉依存として片付けられない状況にあったことを見落としてはならない。

2. わが国への示唆

次に、わが国への示唆を三点ほど記すことにする。第一に、就労促進的な政策は、批判の対象となることも多いが、少なくとも稼働年齢層への所得保障が十分とはいえないわが国に限っては、本稿で見たようなワークフェア的な制度の導入すら、「改善」でありうる (菊地 2008)。生活保護の受給率は1%台であり (イギリスの所得補助は約7%である)、その中に占める稼働層の割合は10%強に過ぎない。現在の受給者は就労可能性の乏しい高齢者が主体であり、「福祉依存」の余地はもとも低い。母子世帯の母の就業率の高さや、相対的貧困率の高さは、このような状況の反映と考えることができる¹¹⁾。最低賃金の引き上げや給付つき税額控除の導入など、ワーキング・プアの所得引き上げ策を真剣に議論しなければならない。

第二に、社会経済変動の影響は、わが国の場合、家族への負担や、未婚・少子化問題の形で現れていると考えることができる。それは雇用や家族が安定的だった時代の、男性片稼ぎモデルに依拠した社会制度 (社会保障制度を含む) が残存しているためである。しかしながら、若者にまつわる言説—フリーター、ニート、パラサイト・シングル等—を見る限り、社会制度や社会構造の問題というよりは、彼らの社会性のなさや道徳性の欠如 (これも Levitas のいう MUD 言説に相当する) に片付けられがちである (本田他 2006)。ワーキング・プアの問題への対処に当たっては、片稼

ぎ家族にかわって、共稼ぎ家族・単身者を前提にした制度再編が行われなければならない。

第三に、行政の機構や運営において、改善可能な事項がいくつも存在する。本稿で掲げた給付や支援の多くはジョブセンター・プラスを通じてなされるが、これはわが国で言えば職業安定所と福祉事務所の機能を統合したものであり、受給者の負担軽減や就労支援の効果を高めることを図ったものである。労働党政権での社会的排除対策は、省庁間の横断的な取り組みによって実施されている¹²⁾。給付の実施に当たっても、捕捉率を高める目的から、所得関連制給付の捕捉率の推計が毎年行われ、かつ広く公開されている¹³⁾。

ここで指摘した、所得保障のあり方、家族像のあり方、行政のあり方は、イギリス的な文脈でしか成り立ち得ない、特殊な事例ではない。イギリスの経験を直視し、わが国におけるよりよい政策的実践のあり方について、検討すべき時期に来ていると言える。

注

- 1) 本稿において「イギリス」とは、連合王国全体を指す。連邦国家であるが、社会保障制度については全国共通である。なお、紙幅の関係で、本稿では、稼働年齢層の所得保障と就労支援にかかわる記述に絞らざるを得ない。住宅保障、高齢者の所得保障 (年金クレジット)、子どもの貧困の解消策 (Sure Start やチャイルド・トラスト・ファンド) 等は、本誌既刊号において特集されているので、そちらを参照されたい。
- 2) 以下の説明の便宜のため、ここで掲げた分類は、DSS (1998) および檉原 (2009) で掲げられた三つの改革の方向性 (求職者給付の強化、ニューディール政策の導入、就労することが見合うようにする (make work pay)) と微妙にずれていることをお断りしておきたい。
- 3) 所得補助の詳細については山田 (1999) もあわせて参照のこと。2009年11月現在の所得補助の受給要件は、疾病または障害、10歳未満の子どもを養育するひとり親、介護者、視覚障害者のうち、16～59歳で、基準以下の所得、週の就労時間が16時間未満、フルタイムの教育を受けていない、求職者手当を受

けていない、資産が£16,000以下、英国内に居住のすべてを満たすこととされている。所得補助は個人手当・加算・住宅費の三つの部分からなり、このうち個人手当の2009年8月現在の週当たり給付額は以下の通りである。単身者は£50.95（16～24歳）または£64.30（25歳以上）、カップルは£50.95（少なくとも片方が18歳未満）または£100.95（両方が18歳以上）、ひとり親は£50.95（16～17歳）または£64.30（18歳以上）、扶養されている子どもは£56.11（20歳の誕生日の前日まで）、となっている（Department for Work and Pensions 2009a）。なお、2009年2月現在において、受給者は205万人であり、内訳は、就労不能給付受給者114万人（56%）、ひとり親74万人（36%）、介護者9万人（4%）などとなっている。

- 4) ひとり親世帯は、かつては末子が16歳に到達する前日まで受給可能であったが、同12歳の前日（2008年11月24日より）、同10歳の前日（2009年10月26日より）、同7歳の前日（2010年10月25日より）にそれぞれ到達すると、所得補助の受給資格を喪失し、求職者手当または雇用及び生活補助手当に移行することとされている（Jobcentreplus 2008）。
- 5) 賃金審議会の廃止（1993）、16～17歳の若年失業者の失業給付（国民保険）受給資格喪失（1988）、正当な理由がない場合にジョブセンターから紹介された職につくことを拒否した場合の失業給付停止（1989）などがあげられる。なお、求職者手当創設に関する経緯の詳細は堀（1999）を参照されたい。
- 6) 求職者手当の2009年8月現在の週当たり給付額（上限額）は以下の通りである。拠出制求職者手当については、£50.95（16～24歳）または£64.30（25歳以上）。所得関連求職者手当については、単身者は£50.95（25歳未満）または£64.30（25歳以上）、カップルやシビルパートナーシップ（同性婚）は£100.95（両方が18歳以上）、ひとり親は£50.95（16～17歳）または£64.30（18歳以上）（Department for Work and Pensions 2009a）。
- 7) ここに記したほかに、障害者・ひとり親・給付を受ける人のパートナー・50歳以上の者を対象としたニューディール・プログラムがあるが、参加は義務づけられていない。
- 8) 疾病のために就労できない者は、使用者から支払われる法定疾病給与（Statutory Sick Pay）を受け、受給資格のない者または支給期間終了後に、就労不能給付を受けることとされてきた。法定疾病給付は、疾病のために4日以上就労できず、平均して週£95以上の収入がある者に、最長28週間にわたって、使用者から標準額は週£79.15が支払われる。ただし、法定疾病給与の支給要件を満たさない者や、給付終了

後の者は、就労不能給付（Incapacity Benefit）の対象となってきた。就労不能給付は、16歳以上年金受給年齢未満の、国民保険拠出者で、働けない者に給付される。最初の28週間（ただし最初の3日間の待期（waiting days）には支給されない）は、£67.75（短期低額：法定疾病給与を受けられない者が対象）が給付される。29週以降52週までの者や法定疾病給与終了後の者は、£80.15（短期高額）が支給される。53週以降については、£89.80（高額）が支給される（Department for Work and Pensions 2009a）。

- 9) 本稿における就労税額控除と児童税額控除の給付額は2009年現在のものであり、HM Revenues & Customs（2009）の情報に基づく。これらの給付つき税額控除は、2003年に就労家族税額控除（Working Families' Tax Credit）、障害者税額控除（Disabled Person's Tax Credit）、（旧）児童税額控除（Children's Tax Credit）を整理統合する形で導入された。なお、2003年までの制度の歴史、及び所得再分配効果については、田中（2007）を参照のこと。
- 10) 保守党政権期の1993年に、最低賃金の決定を担っていた賃金審議会が廃止されるとともに、それが一因となって貧困率が上昇したといわれる。保守党政権期から給付つき税額控除は導入されていたが、最低賃金が廃止されたことによって、かえって賃金の抑制がもたらされるようになったという。労働党政権では1999年に全国一律最低賃金を創設し、2004年からは16～17歳向けの最低賃金も創設している。その経緯についての詳細は、労働政策研究・研修機構（2008）を参照のこと。
- 11) 厚生労働省「全国母子世帯等調査」によれば2006年時点で84.5%が就業しており、このうち「臨時・パート」が43.6%と最も多い。また、厚生労働省が国民生活基礎調査をもとに算出した2007年現在の相対的貧困率は15.7%（子どもの相対的貧困率は14.2%）と、先進国の中では高い部類である。
- 12) プレア政権のもとで設置された「社会的排除対策室」（Social Exclusion Unit）は、1997年当初は内閣府（Cabinet Office）に設置されていたが、2002年にプレスコット副首相のもと（副首相府）に移された。2006年6月からは地域社会・自治省へ移管されるとともに、「社会的排除タスクフォース」と改称されて現在に至っている。（http://www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/）
- 13) 2009年6月に雇用年金省によって発表された2007-08年における捕捉率（推計値/取扱件数ベース）のうち、主要なものは以下の通りである（Department for Work and Pensions 2009b）。所得補助：78～88%（前年：81～90%）、求職者手当（所得関連）：52～60%（前年：49～60%）、年金クレジット：62～68%（前

年：63～69%）。

文献リスト

- Department for Work and Pensions (2008a) No One Written Off: Reforming Welfare to Reward Responsibility, London: The Stationery Office, Cm7363.
- _____ (2008b) Raising Expectations and Increasing Support: Reforming Welfare for the Future, London: The Stationery Office, Cm7506.
- _____ (2009a) Benefit and Pension Rates: August 2009. (http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/websitecontent/dev_015666.pdf)
- _____ (2009b) Income Related Benefits Estimates of Take-Up in 2007-08.
- Department of Social Security (2008) New Ambitions for Our Country: a New Contract for Welfare, London: Stationery Office, Cm3085.
- HM Revenues & Customs (2009) Child Tax Credit and Working Tax Credit: An introduction: WTC1.
- Jobcentreplus (2008) Changes to Income Support for lone parents and Jobseeker's Allowance for all parents Information pack (http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/websitecontent/dev_016029.pdf)
- Levitas, Ruth (2005) The Inclusive Society?: Social Exclusion and New Labour [2nd ed.], Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Silver, Hilary (1994) 'Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paraedigms', *International Labour Review* Vol. 133(5-6), pp. 531-578.
- Young, Jock (2007) *The Vertigo of Late Modernity*, London: Sage. (=木下ちがや, 中村好孝, 丸山真央訳(2008)『後期近代の眩暈-排除から過剰包摂へ』青土社)
- 新井光吉 (2005)『勤労福祉政策の国際展開-アメリカからイギリス、カナダへ』九州大学出版会.
- 本田由紀, 内藤朝雄, 後藤和智 (2006)『「ニート」って言うな!』光文社.
- 堀勝洋 (1999)「国民保険-年金, 失業給付, 傷病給付」武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障1 イギリス』pp. 131-162.
- 伊藤善典 (2006)『ブレア政権の医療福祉改革-市場機能の活用と社会的排除への取組み』ミネルヴァ書房.
- 榎原朗 (2009)「イギリス新労働党の社会保障改革-『福祉から就労へ』『働けない人には社会保障を!』」『山口県立大学学術情報』第2号, pp. 132-150.
- 菊地英明 (2008)「ベーシック・インカム論が日本の公的扶助に投げかけるもの-就労インセンティブをめぐって-」武川正吾編著『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社, pp. 115-133.
- 労働政策研究・研修機構編 (2004)『先進諸国の雇用戦略に関する研究』労働政策研究・研修機構.
- _____ (2008)『欧米諸国における最低賃金制度』労働政策研究・研修機構.
- 田中聡一郎 (2007)「ワークフェアと所得保障-ブレア政権下の負の所得税型の税額控除の変遷」埋橋孝文編著『ワークフェア-排除から包摂へ?』法律文化社, pp. 65-87.
- 山田篤裕 (1999)「所得補助・社会基金」武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障1 イギリス』pp. 199-225.

(きくち・ひであき 武蔵大学准教授)