

21世紀初頭の イギリスの社会保障の革新 (1)

——障害給付関係を中心に——

榎 原 朗

1. 21世紀にむけての問題の解決

イギリスの新労働党政府の福祉国家の近代化の一部を形作るグリーンペーパー『わが国に対する新しい野望』で、ニューディールという形で改革のための政策の原理やビジョンの輪郭を示した。その広範な政策意図は、人びとが有給の雇用を見出すことを助けることを通じて、貧困（ことに児童の貧困）と社会的排除に取り組み、労働市場能率を改善し、福祉の改善とともに、イギリス経済をより国際的に競争力あるものにするることである。有給の雇用は貧困と社会的排除から脱する最も確実なルートとされ、独立を確保する。ニューディールは「福祉から就労へ (welfare to work)」である。働くことのできない人は就労、そして働くことのできない人は保障である。

労働党は1997年に総選挙に勝利すると、6カ月以上失業している18～24歳の約25万人に就労するよう援助することを約束していた。若年者に対するニューディール (New Deal for Young People: NDYP) はそれゆえ、財政費用についても重点を置いたが、つづいてニューディールは長期失業者、1人親・障害給付を得ている人についてもなされた。2001年までのその範囲50歳以上の人々の適用に拡大された。

ところが、2001年以後ニューディールはやや異なった性格をおびてくる。労働党の第一期においては、福祉政策は明確に「就労」（働くことのできる人）と

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新（1）

保障（働くことの出来ない人）に明確に分断されていた。障害者はこの分断の両面にあらわれ、おそらく多くは中間におちいていた。ある種の障害者はすでに有給の雇用にあり、国民最低賃金を高められた就労中の給付を通じて仕事をペイするものにする政府の努力により利益をえていた。他の障害者は積極的に求職していた。そして障害者に対するニューディール（New Deal for Disabled People: NDDP）を通じて追加的援助の資格があった。この分断の他の面で、幾らかの重度の障害者と障害のある児童は特殊な給付の拡大により利益をえた。これらのグループの間で、表面的に「就労」にも、「保障」にも資格のない広範な損傷や環境のある多数の人がいた。彼らは、もし、労働市場が異なった構造がとられ、雇主がより非差別的な態度をとっていれば、働くことができたのかもしれないという。しかも、20世紀末には労働不能として不当に給付を得ているいわゆるかくれた失業者も多くいた。

労働党の第二期は福祉政策の組織の変更の合図を出した。

新労働党は第二の総選挙の勝利の日の2001年6月8日、社会保障省（Department of Social Security）を「労働および年金省」（Department for Work and Pension: DWP）に変更した。殆ど一世代の間一つまたは別の型で存在した社会保障省にかわった新「労働および年金省」は以前の社会保障省の一部と教育雇用省（Department for Education and Employment: DfEE）の一部分および新しい二つの機関 Jobcentre Plus と年金サービス（Pension Service）を総合化した。

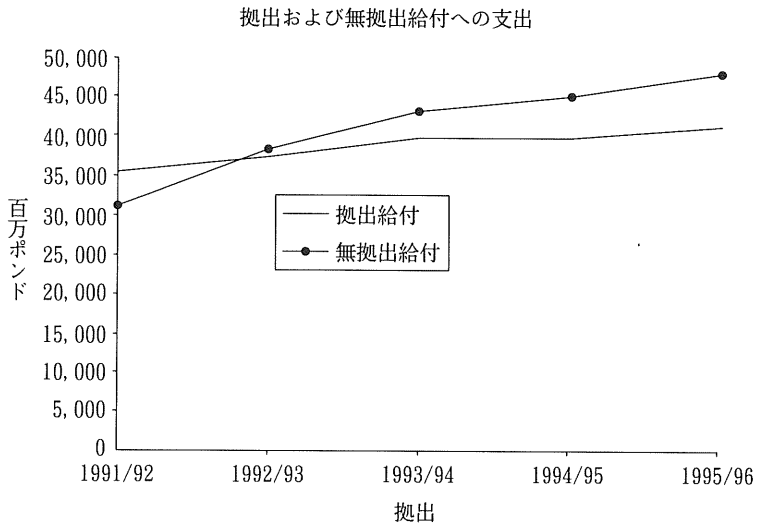
労働党の第二期は福祉政策の一層の改革のためにまず組織の変更の信号を發したのである。新「労働および年金省」では、三部分からなる区分が年齢を基礎に導入された。児童に対する給付は内国歳入庁により管理された租税クレジットにまとめられた（児童給付は別）。年金サービスは国の年金、年金受給者に対する資力調査のある給付を扱い、より一般的に年金供与に関して勧告するために設立された。労働年齢にある人びとについて、Jobcentre Plus は給付を管理し、直接的なクレイマントに、仕事と最も適切な援助の源について助言する

ために設立された。それは労働年齢の障害者に対して、「仕事」と「保障」の岸を単一の組織に統合する潜在的利益がある。障害の主流のプログラムに統合することは、良い場合は障害者が雇用に入ることの障害を解体し、就労能力と就労不能の間の区別を取り去ることを意味する。しかし、悪くすると、障害関連の問題を殆ど理解なしに、ゼネラリストのスタッフに対し、彼らの要件を正当化するのにまかせることになるであろうという⁽¹⁾。

労働党政府は障害者に対する支援のバラバラの制度をひきついでいた。しかも、それとともに、就労不能給付の大きな問題もあった。そこでまず、この問題からみよう。

2. 労働不能給付とかくれた失業

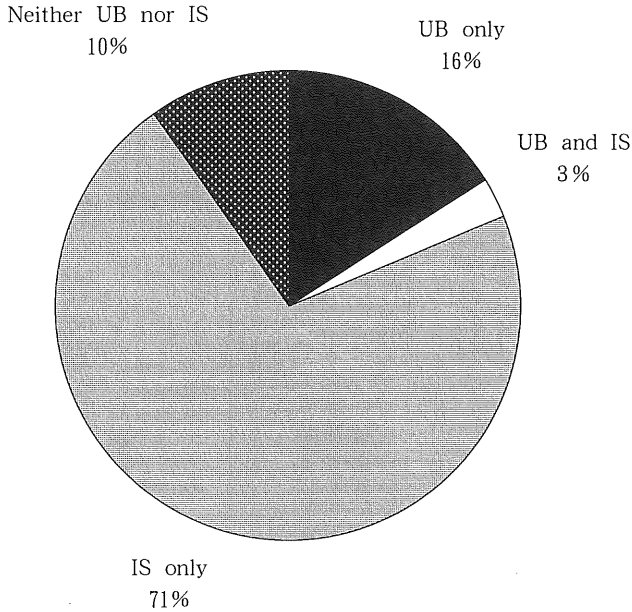
サッチャーは政権につくと社会保障給付を徹底的に抑えるといった。実際に



Stephen McKay and Karen Rowlingson, *Social Security in Britain*, 1999, p. 85.

(1) Tania Burchardt, *Disability, capability and social exclusion*, edited by Jane Millar, *Understanding Social Security*, 2003, p. 146.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)



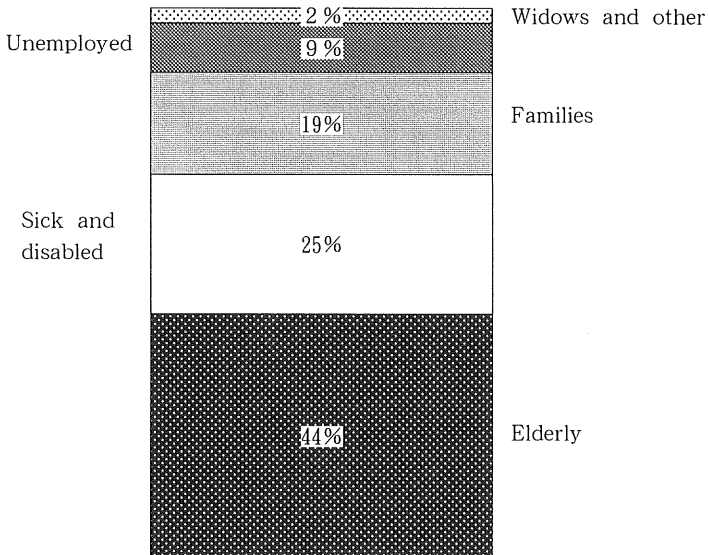
1996年に失業者の受けた給付 UB = 失業保険, IS = 所得補助
Stephen Mckay and Karen Rowlingson, *ibid.*, p. 120.

多くの制御がなされた。年金給付も制御され、失業給付も制御された。こうしたレトリックにもかかわらず、10年間、社会福祉費は増加し続けた。ことに制御されただけ社会扶助は増加した。そして社会経済的变化と資力調査を重視する政府の政策とも重なって、無拠出給付（大部分が資力調査のある給付）への支出が1992-3年には拠出給付を上回るようになった。当然失業者に対する給付も圧倒的に所得補助 (IS) が大きな部分を占め、例えば1997年には所得補助のみが71%⁽²⁾をしめた。

失業者に対する支出はリセッションとともに大きく変動したけれども、一般的には他の型の給付への支出よりもかなり低い水準にとどまった。家族への支

(2) Stephen Mckay and Karen Rowlingson, *Social Security in Britain*, 1999, p. 85.

出は年々増加した。それは部分的には一人親家族の増加のためであった。一方、疾病及び障害者の給付は劇的に増加した。年金受給者の資金は社会保障支出の最大の比率を占めた。図でみるように高齢者は1995－6年の44%を占めた。そして次の資金の大きなものは、疾病および障害者を対象とするものであった。社会保障に関するイメージは失業者であり、政府も人々が給付から離れて就労するよう多くの注意を払う。ことに若年者の失業は弊害も多い。しかし、失業者給付の受給者への支出は社会保障支出の100ポンドのなかでせいぜい9ポンド⁽³⁾でしかないことを図は示している。



Ibid., p. 86.

完全雇用が終息した1970年代以来、就労機会の不足は労働力の大きな部分を労働市場のマージンに追いやった。イギリスは長期失業者に対する非資力調査の給付を持っていない。限界化した労働力の大部分は資力調査のない疾病給付

(3) *Ibid.*, p. 86.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

という次善の物事に結びついた。そうなることにより、彼らは失業申請者数からはずれた。求職はあまり良い結果を生まないと考えられたし、それはまた給付の要件でもなかったので、全体的に積極的な労働市場からはずれた、長期の給付受給者になっていた。

1990年11月のサッチャーの退陣とメジャーの登場、その後のブレアの新労働党政権で政治領域におけるイデオロギー的な闘争は一般的にいて減退したが、これは社会保障領域でも生じた。もちろん、1992年から97年の社会保障大臣であるピーター・リリー (Peter Lilley) は強力な右派の観念主義者であり、福祉に対して厳しい態度をとり続けたが、彼の時代には制度の根こそぎの改革は終わりを告げ、セクターごとに費用の削減を目指したが、彼らは給付をより正確に的を絞込み、あるいは給付の水準そのものを削減するよりも、資格の制限をしようとした。⁽⁴⁾

この間1990年の「前進への道」に続いて障害者に対する2つの新しい社会保障給付—障害生活手当 (Disability Living Allowance) と障害就労働手当 (Disability Working Allowance)—が導入される。前者は65歳以下の者に対する付き添い手当と移動手当を廃止するものであった。障害生活手当は障害者が直面している余分の生活費用を満たすのを助けることを意図していた。障害労働手当は就労している障害者が家族クレジットと同様な線にそって低賃金に上積みすることを認めた給付であった。障害生活手当の申請者はあふれるようになり、決定される前に相当な時間を要し、評判は良くなかった。

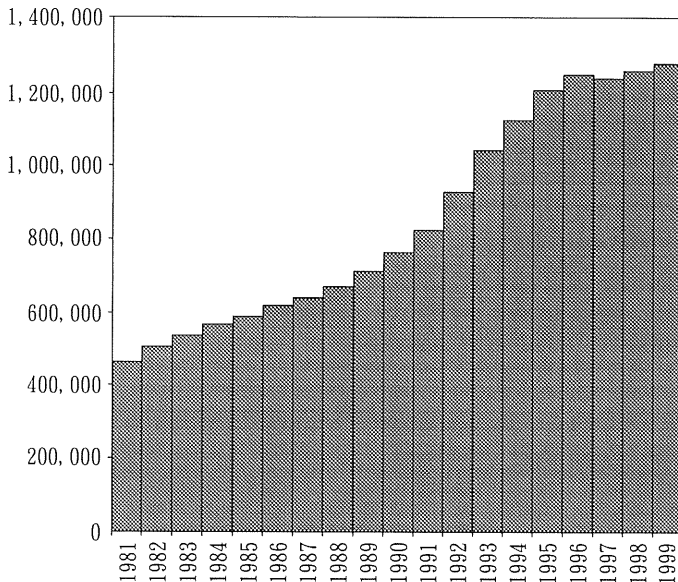
ところで、1990年代に、政府は当時の廃疾給付 (Invalidity Benefit: IVB) の増加を懸念するに至る。1995年、廃疾給付は就労の適正さについてより厳密なテストをともなった就労不能給付に置き換えられた。労働党政府は就労不能給付の利用可能性をさらに減ずることにより、さらに就労の可能性を模索する雇用アドバイザーとのインタビューの取り決めを展開することにより、その対策

(4) *Ibid.*, p. 69.

を追随した。

ところで、図は1981年から1999年までの各年の4月に労働年齢にある人で、就労不能給付（Incapacity Benefit: IB）あるいはその前身である廃疾給付（Invalidity Benefit）を請求した人数を示している。就労不能給付は不健康、傷害、労働不能のために働くことができない人に支払われる主要な社会保障給付である。この給付の規則では、就労不能給付と求職者給付の両方を請求することはできない。即ち人は「疾病であり同時に失業していると考えられない」。それで全ての就労不能給付の申請者は求職者給付（JSA）にもとづいた失業の申請者数からはずさされている。それは不健康あるいは傷害のために長期間働くことができず、そして彼らが以前の雇用を去る前に国民保険拠出を支払っていた

長期^a 就労不能給付申請者，男子グレートブリテン



Note : 6カ月以上（数字は各年の4月のもの）

Source : Social security statistics.

Pete Alcock, Christina Beatty, Stephen Fothergill, Rob Macmillan and Sue Yeandle, *Work to Welfare*, 2003, p. 112. による。

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

国民保険基金の収入と支出 (1999/2000)

単位10億ポンド

収 入	
繰越金*	12,635
事業主及び従業員の拠出	51,852
租税からの移転	0,853
⋮	⋮
合 計	66,206
* 失業が急上昇したときのクッションの役割を果たされる目的で以前からの累積繰越金	
支 出	
退職年金	41,157
寡婦年金	1,020
就労不能給付 (Incapacity Benefit)	7,206 (約150万人)
管理費等	0,847
求職者給付 (Jobseeker's Allowance)	0,475
⋮	⋮
合 計	56,297
余 剰	19,909

Howard Glennerster, *Understanding the Finance of Welfare*, 2003.
p. 135. Source DWP 2002

無拠出給付には児童給付710万人 家族, 児童数1250万人(180億ポンド)
所得補助380万人 (150億ポンド) 住宅給付390万人 (110億ポンド)
地方給付470万人 (26億ポンド) 就労家族租税クレジット (WFTC)
150万人 (46億ポンド) がある。

人々に所得を与える。そして失業者に対する給付は原理的に似ている。⁽⁵⁾

しかし就労不能給付には2つの利点があった。第一はこの給付は時間的な制限がなかったことである。そして退職年金を受け始める前まで受けることができた。そして第二に金額は失業給付の額よりもやや高かったことである。

(5) Pete Alcock, Christina Beatty, Stephen Forthergill, Bob Macmillan and Sue Yeandle, *Work to Welfare, : How Men Become Detached from the Labour Market*, 2003, p. 112.

もちろん、以前の廃疾給付に1995年にかわったとき条件は厳しくなった。

まず、資格は厳格な医療証明に基づくものとされた。医学的判断の責任は申請者自身の意思から給付庁に働く医師（公的）に移転された。さらに、年金年齢以後の資格は廃止された。児童を有する家族に対する扶助加算は制限された。

人口調査局の1985年の障害者に対する研究は、退職老齢年齢以下の失業障害者の約半分が廃疾給付を受けていた。それは幾つかの他の社会保障給付よりも高い率で支払われた。それで、それは申請者を極端な貧困から守るのに比較的に成功したといわれる。廃疾給付の9%のみが所得補助で彼らの所得に追加しなければならなかったが、重度障害手当（拠出制限ではない）は50%程度であった。1996～97年までに、所得補助を受けるものの比率は就労不能給付の受給者については12%であったが、重度障害手当を受ける者は92%であった。

驚くべきことは長期の就労不能給付 (Incapacity Benefit: IB) / 廃疾給付 (Invalidity Benefit: IVB) の申請者数の増加である。1981年には労働年齢にある463,000人であった。そして1997年を除いて継続的に上昇した。1997年の若干の落ち込みは1995年法による IB への転換が影響している。不健康についてより徹底的なテストを導入したためである。1999年4月までには、1,276,000人に達した。女性も人数は少ないが同様な傾向にある。1999年には女性は71万人である。⁽⁶⁾ 全体で200万人弱となった。

もちろん、申請者に関するものであり、受給者は若干低い。男性102万人と女性49万9千人である。(短期申請者も含めて) 資格を得られない人も、労働不能については国民保険クレジットが与えられる。

そしてそれゆえに、失業した申請者は、求職者給付を得るのに失敗した幾らかの人を含む。しかし、失業に対する国民保険クレジットを請求し続ける IB の資格を得るのに失敗したこれらの申請者の大抵は資力調査のある所得補助を代わりに受ける。しかし、就労不適格として申請し続ける財政的インセンティブ

(6) *Ibid.*, pp. 112-3.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

を維持する障害加算をともっている。

1999年の「福祉改革と年金法」に先立つ時期に障害給付の将来について考慮された。法は改善と削減の混合したものを導入した。就労不能給付への資格は3年以上失業した人から取り去られた。そして私的及び職域年金所得に対するミーンズテストが導入された。⁽⁷⁾ 同時期に重度障害者手当は廃止された。

21世紀のはじめに、労働年齢にある200万人（その2/3は男性）が長期の就労不能給付（IB）の申請者である。しかし、これですべてではない。短期の就労不能給付の受給者と重度障害者手当の受給者などを加えると、疾病関連給付の受給者はほぼ250万人となる。これらの人の全てが有給の雇用から離脱しているが、それらの人の誰もが失業申請者数に含まれていない。こうした数字を考慮すると、21世紀のはじめのイギリスの疾病関連給付を申請している労働年齢にある人数は失業を申請している人の2倍以上である。そこに「隠れた失業」(hidden unemployment)があつた。⁽⁸⁾ あるいはそれは隠蔽された失業 (concealed unemployment) の一形態といわれた。⁽⁹⁾ しかも50台などの人は新しい技能を身に付けることなくそのまま年金受給につなげようとしていたともいわれる。この疾病関連給付の申請者数の増加は人口の保健の一般的な水準が改善されているときに、保健要因のみに帰することは不可能であるといわれた。イギリスで疾病関連給付を請求する250万人は全労働人口の約7%である。15歳を超える全ての経済的に不適切な人について、その不適切をイギリスでは1999年に21%が疾病あるいは障害に帰したが、EU平均では8%であり、ドイツでは5%であつた。⁽¹⁰⁾

全体的にイギリスの隠れた失業はEU諸国よりも一層多いように思われる。

離職した男性労働者の正規のフルタイム雇用のない25-64歳の間の最大の単

(7) Edited by Jane Millar, *Understanding Social Security*, 2003, p. 156.

(8) *Ibid.*, p. 156.

(9) Edited by Robert Walker and Michael Wiseman, *The Welfare We want?: The British challenge for American Reform*, 2003. p. 149.

(10) Pete Alcock, *ibid.*, p. 118.

一グループが長期疾病であった。もちろん、これらの人々の行動に詐欺らしき行動はないという。殆ど全ての就労不能給付の申請者は何らかの健康上の制約を言う。しかし、わずかに1/4のみが全くいかなる仕事も出来ないという。もっとも、彼ら自身が認めるように常に完全に雇用される経済においては就労していたであろうという。その意味でまさに隠れた失業である。こうした支出趨勢の懸念が現実に就労不能関連給付の補足の増加は隠れた失業の一部分となるという信条と結びついて、障害者に対するニューディール (New Deal for Disabled people) を導入する弾みの重要な部分を提供した。⁽¹¹⁾ 就労不能給付は長期失業者に対する代替的支援を提供し、多くの長期失業者は厳しい求職者手当から就労不能給付へと、より高い給付の恩恵を得て移行しており、ある人については就労不能給付は早期退職に対する道が Top-up Income を提供する。

いくらかの評論家は報告された労働年齢者の増加はよりストレスの多いライフスタイルやより高い生産を求める要求の副産物の結果であるかもしれないとした。その根本原因が何であれ、イギリス障害者を雇用に戻すのを助ける就労思考のモデルとなるケースワークを見出すべく政策実験に従事することとなる。⁽¹²⁾

3. 「福祉から就労へ」 (Welfare to Work) —— かくれた失業から脱出する道

新労働党のアプローチはその大見出し (headlines) にくつつく政策の4つのパッケージを参照してよく説明される。最初の二つは「福祉から就労へ」と「仕事を引き合うものにする」 (making work pay) で、第二のものは「社会的排除に取り組むこと」と「児童の貧困の終焉」⁽¹³⁾ である。

(11) Edited by Robert Walker and Michael Wiseman, *ibid.*, p. 149 (DSS, *A New contract for Welfare: Support for Disabled People*. 1998. もっとも障害者に対するニューディールの意図は就労不能給付を受けている多くの人は適切な援助と支援で有給労働を得、あるいは有給労働にとどまるというということである。

(12) *Ibid.*, p. 182.

(13) Edited by Walker and Wiseman, *ibid.*, p. 16.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

イギリスでは「福祉から就労へ」は1997年以來の労働党政府によって履行された改革と密接に結びつき、改革と同義になっている。ただ、福祉から就労へのルーツはずっと遡り、しかも、このアプローチはイギリスにユニークなものではない。ことにアメリカは福祉から就労への要素を長く実施した。しかし、イギリス労働党の「福祉から就労へ」のプログラムは人々を仕事に戻すことに重点をおいた段階的変化 (step change) を代表するものである。それは給付を削減するのみならず、雇用への参加を通じて社会的結合を促進することであった。労働党の「福祉から就労へ」のプログラムの核心には、ニューディール—日常的に雇用から離れている給付の特定の申請者のグループに的を絞った一連の施策—がある。最大のもは25歳未満の失業者を標的にしている。25歳以上を目的としたものの第一は長期に失業した求職者給付の申請者に対するものである。第二は長期の給付の申請者の50歳以上を対象とするものである。この場合、求職者給付のみでなく、疾病関連給付を含む広範な支給を対象とする。第三は障害をもつ人に対するものである。25歳未満と同様、これら三つのもは勧告、雇用への財政的支援、訓練へのアクセスの混合である。

ニューディールは幾つかの重要な段階において前進をもたらした。ことに各々の参加者に割り当てられた個人的アドバイザーは個人のニーズにサービスを合うようにすることにおいて大きな前進をみせた。

ニューディール自体は労働市場への愛着心を促進することを目指した広範なパッケージの一部分になる。さらにその重点を教育水準とその成果におく。さらに機会を含む。

ニューディールの基本的仮説は失業の原因は失業者が十分雇用可能性がないか、彼らの賃金期待が彼らの低生産性に比して非現実的なほど高すぎることであり、それゆえ、この見解によると、失業の解決は教育および訓練を通じて雇用可能性を増すことにある。それゆえ租税と給付の制度が就労へのインセンティブを創出するか保証することとなり、こうした見解は大蔵省文書『完全雇用の目標：イギリスを通じて全ての人に対する機会』(The Goal of Full-Em-

ployment of Opportunity for all throughout Britain (HM, Treasury 2000) と雇用のグリーペーパー『現代社会における完全雇用に向けて』(Toward Full Employment in a Modern Society, Cm5084 DJEE, 2001) において明瞭にされた。ニューディールにおいて具体化された失業の供給サイドのアプローチは一層雇用可能な労働、より良い供給、最終的にはそれ自身の需要を作り出すというものであった。

1995年の廃疾給付から就労不能給付への転換の理由は給付の急増にあった。そしてこの改革の効果は1998年以來の対策もあって効果があらわれてきた。

新労働党の社会保障政策は単に社会保障給付によるものではなく、国民最低賃金と有給の労働、労働への技能の訓練、そして租税クレジットを組み合わせることである。

以上との関連で重要なのは貧困の問題である。その中でも特に重視したのが児童の貧困であった。これは社会的排除の問題と結びつく。新労働党政府は貧困に高度の優先性を与えた。1999年3月ブレアは「われわれの歴史的目標はわれわれにとって児童の貧困を終焉せしめる第一世代であるべきことだ。……それは20年の使命である」といった⁽¹⁴⁾。

福祉改革の全体的な戦略は「働くことのできる人には就労を、できない人には保障」を確保する目標を有する。児童貧困を削減する主たる対策は以下の三つである。

- ・租税と給付制度を通じて直接的に所得水準を変える政策
- ・有給の労働を促進する政策
- ・長期の不利益に取り組む政策

この目標のために二つの種類の政策が導入された。すなわち、家族に対する追加的財政支援とさまざまな種類の目標を定めたプログラムである。

追加的財政支援は実質的であった。

(14) Edited by John Hills, Julian Le Grand and David Piachaud, *Understanding Social Exclusion*, 2002, p. 146.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

2001年4月までに、新労働党により導入された児童に対する租税と給付制度は以下のとおりである。⁽¹⁵⁾

- ・児童給付の増加、1997年が第1子に対し、週あたり11.05ポンド、2000年までに15ポンドにした。
- ・児童に対し、所得補助率の増加、若年児童に対し、1997年から2001年の間に実質的に80%増加。

1999年10月に就労家族租税クレジット (Working Families Tax Credit – WFTC) が導入された。この租税クレジットは賃金を通じて支払われ、家族に直接支払われていた資力調査のある給付である家族クレジットに置き換わる。租税クレジットは所得の増とともに少なくなる。WFTCはより高い最高支払額があり、より寛大である。資格を得るためには週16時間以上働き、8000ポンド以下の資本である。⁽¹⁶⁾

児童租税クレジット (Children's Tax Credit) は2001年4月に導入された。この租税クレジットは既婚夫婦租税控除と1人親に対するそれに対応する租税控除で、所得税を払う16歳以下の児童を有する家族の親に支払われる。

もとは、標準税率の納税者につき、週につき、家族あたり10ポンドの価値、2002年4月から児童誕生の年に週あたり10ポンドの追加。

2003年までに、政府は児童および成人に対する給付の別個の支払に影響する租税クレジットへの重要な修正を導入した。まず、児童租税クレジット (Children's Tax Credit) および WFTC に対する児童率、所得補助、求職者手当、就労不能給付は統合された児童給付 (Integrated Child Credit) に含まれることとなった。第2に、新雇用租税クレジット (New Employment Tax Credit) が WFTC および DPTC の成人要素におきかわり、租税クレジットを低賃金労働の単身者および児童のない夫婦に拡大することとなった。⁽¹⁷⁾

(15) *Ibid.*, p. 146.

(16) *Ibid.*, p. 147.

(17) Edited by Martin Powell, *ibid.*, p. 193.

こうして労働党の予算における租税と給付対策全体で児童の貧困が25.9%から15.8%まで10.1%低下する効果を持つとされる。最大の絶対的な低落は就労する親のない児童の間の減少であるといわれる。

アメリカでは1人親の就労対策は強制でワークフェアだといわれているが、イギリスは奨励はするが強制していない。それでもかなりの就労により効果が出ている。しかし、25歳以下の若者についての対策の効果はまだ十分出していない。それとともに、この時期が労働市場が好転したことも大きいと考えられる。

4. 障害者に対する福祉政策——児童

現在の福祉の規模は三つの年齢グループ——児童、労働年齢者、そして年金受給者——に分けられている。

障害のある児童は政府により導入された反児童貧困対策により利益を受けるようになってきた。児童給付の水準の上昇と所得補助への児童加算は障害のある児童のある多くの家族の所得をひき上げたであろう。しかし、こうした家族の直面する追加的費用に応ずる対策は比較的になかった。障害生活手当の移動部分は歩行に重度の困難をともなう三歳および四歳児について2001年に拡大された。障害要素部分 (Components) は新しい児童租税クレジットの設計のなかに組み入れられた。しかし、障害のない児童に対する給付に比べて多くはな⁽¹⁸⁾かった。

より広範な社会的包含の問題に関して、1997年以来の主要なイニシアティブは2001年に国王の承認を得た「特別教育ニーズおよび障害法」(Special Education Needs and Disability Act: SENDA) であった。社会的包含のため

Jane Millar and Tess Ridge, Parents, children, families and New Labour, edited by Martin Powell, *Evaluating New Labour's welfare Reforms*, 2002, p. 88; Martin Hewitt, New Labour and the redefinition of social security, edited by Martin Powell, *Evaluating New Labour's welfare Reforms*, 2002, p. 193.

(18) Tania Burchardt, Disability, capability and social exclusion, edited by Jane Millar, *Understanding Social Security*, 2003, p. 150.

障害政策における主要な展開

- 1997年 障害者に対するニューディールの個人アドバイザーサービスおよび革新的制度のパイロットが始まる。
- 1999年 「福祉改革と年金法」通過。児童に対する障害生活手当を拡大し、重度障害手当を廃止し、就労不能給付に対する資格を変更した。
- 2000年 障害権利委員会 (Disability Rights Commission) が運営されるようになる。1995年の障害差別法の履行を監視し、障害問題に関して政府にアドバイスする責任を有する。
- 2001年 障害者に対するニューディールの Job brokers サービス (個人アドバイザーに似た) が全国的に拡大する。
- 2001年 特殊教育ニーズおよび障害法が成立。障害児童が通常の教育を受ける権利を強化し、教育に対する障害差別法の範囲を拡大。
- 2001年 「人びとを評価する：21世紀の学習障害に対する新戦略」のホワイトペーパー発表
- 2001年・労働および年金省が社会保障省と教育雇用省 (DfEE) の一部から作られる。
- ・56の先導の Jobcentre Plus の事業所運営される。
- 2002年・強制的な就労に焦点をあてたインタビューが所得補助の新しい申請者に求められる。
- ・ニューディール25+が若年者に対するニューディールに一致するように長期失業者に対するニューディールにおきかわる。
 - ・45歳以下の児童のない夫婦に対する結合クレイムの拡大
- 2002年 Jobcentre Plus と年金サービス始まる。(以前、DfEEの雇用サービスにより運営されていた旧 Jobcentre にかわる。Jobcentre Plus は就労年齢のクレイマントに対する給付庁におきかわる。すなわち、雇用サービスと給付庁の合併)
- 2002年 就労租税クレジット (Working Tax Credit) および児童租税クレジット (Child Tax Credit) 発表、両者とも障害に対する追加的部分を含む。
- 2003年 児童給付の運営は内国歳入庁に移転
- 2003年 児童租税クレジットおよび就労租税クレジット導入、年金クレジット導入

Tania Burchardt, Disability, capability and social exclusion, edited by Jane Millar, *Understanding Social Security*, 2003, p. 148.

の必要な条件として政府の高度な質の強調は障害のある児童および若年者に拡大されるべきだという考えに基づいていた。すべての障害のある児童のおよそ半分は、何らの教育的資格をもたずに卒業していた。それはすべての児童の八人に一人の比率であった。隔離された教育は障害のある若い人のアカデミックな包含を奨励し、支援するのに失敗し、社会的排除から守るのに失敗したと非難された。SENDA は特殊な教育的ニーズのある児童の権利はそれが両親の希望であり、学校の他の児童の利益が守られる場合、主流の施設で教育されるべきことを強調している。そしてより有意義なことは SENDA が、1995年の障害差別法 (Disability Discrimination Act) が教育施設をカバーすべく拡大されていることである。

全体として障害のある児童に対する政府の戦略は給付の提供（新租税クレジットに児童障害要素を含めること）および教育に関して、特殊な教育ニーズを有する児童を通常の準備 (Provision) に含めることにおいても通常⁽¹⁹⁾の方向に向けることであった。

しかし、まだ道半ばである。児童に対する障害生活手当は児童に対する他の給付に統合されなかった。しかし、新しく作られた「障害およびケアラーサービス」(Disability and Carers Service) により管理される。他の型の支援は学校、保健当局および社会サービスにより管理されつづける。

5. 労働年齢者

労働年齢者——就労可能な人に対する仕事

障害者に対する雇用機会を増進する政府の努力は以下の三項目で考えられる。仕事を見出すのを援助すること、就労中と失業中の所得のギャップが仕事へのインセンティブを提供するにただ大きいこと、仕事の雑事の援助であった。

障害者に対するニューディール (New Deal for Disabled People: NDDP) の

(19) *Ibid.*, pp. 150-1.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

第一局面は1997年に個人的アドバイザー・サービスを指導するプロジェクトと障害者が仕事を見出すための革新的な企画をもって始められた。パイロットは公、私およびボランティアセクターの間のパートナーシップとして打ち立てられた。NDDP への障害者の参加は任意であった。そして当然、当初の捕捉率はきわめて低かった。インタビューに出席を求められた人の3%であった。給付を失うおそれと健康の貧弱な状態が貢献する要素であったとされる。革新的な制度と個人的アドバイザーサービスの経験は雇用主との密接な接触が成功のために必要であった。NDDP は2001年に全国的に拡大されたとき、個人的なアドバイザーは Job broker と再命名され、手に入れうる仕事を確認するために、さまざまな雇用主に密接に働きかけることが期待された。これは障害者に対する以前の「福祉から就労へ」のプログラムからのレトリックにおける重要な変化であった。すなわち、障害者が雇用されるために何をしなければならないかではなく、雇用主が障害者を雇うために何をしなければならないかへ移った。⁽²⁰⁾

大抵の障害者のクレイマントにとって、Jobcentre Plus (雇用サービスおよび給付庁の一部の再編成により2002年に作られた) は NDDP などの他のサービスへの入口として行動することとなる。以前の取りきめとの最も重要な相違は疾病および障害給付のすべての新しい申請者に対する就労に焦点をあてたインタビューであり、それゆえに、失業と就労不能給付の提供における一層の統合をめざすものであった。

障害者に対する雇用から十分な所得を保証するよう設計された二つのイニシアティブが認められる。一つは一般的なものであり、もう一つは特殊なものである。一般的なイニシアティブは1999年4月の国民最低賃金の導入であった。就労している障害者は一般に技能が低く低賃金の職業についている。それゆえに、賃金に床を設けることは彼らの利益になる。しかし、学習困難や精神衛生問題を有する人びとを代表する幾つかの障害組織により、もし雇用主が彼らの

(20) *Ibid.*, pp. 151-2.

生産性が賃金の増加を保証しないと信ずるならば、限界労働者は解雇されるか、時間を減らされないかと懸念を表明していた。しかし、導入期間にわたっての障害者と非障害者の雇用保持率の差はわずかであるという⁽²¹⁾。

障害者に対する「仕事を引き合うものにする」ことを意図した特殊なイニシアティブは1999年の障害労働手当（Disability Working Allowance）の障害者租税クレジット（Disabled Person's Tax Credit: DPTC）への転換であり、障害要素を一般的な就労租税クレジットに含める提案によりともなわれた。1992年に保守党のもとで導入された障害労働手当は資格のルールおよび運営においても複雑かつ曖昧で、かつ給付の水準も低かった。DPTCはこれらの欠陥のいくらかを救済し、捕捉も増加した。すなわち1999年は19,445件であったのに、2年後には32,070件になっていた⁽²²⁾。

最後に、既に就労している障害者が彼らの雇用にとどまるのを助けることを意図した一連の対策があった。主たる NDDP からの回転（spin-off）は仕事の保持とリハビリテーションパイロットであり、雇用にいる間疾病あるいは障害におちいった人が彼らの仕事を保つのを援助するであろう。仕事場と保健ケア入の様々な形をテストすることであった⁽²³⁾。

障害差別法の雇用規定の履行と施行（enforcement）は継続された。再び原則的に障害差別法は募集をカバーするけれども、実際には、それは解雇あるいは不公平な処遇に挑戦する個人によって最大限に使われた。

障害者の間の雇用の促進についての政府の考え方は2002年のグリーンペーパー『就労への道：人びとの雇用を助ける』（Department for Work and Pensions, Pathways to Work: Helping People into employment, Cm 5690, 2002.）において統合された。これは教育的資格の欠如および長期間の失業を含めて障害者の直面するバリアーの要約を規定した。しかし、これらのバリアーに直接的に

(21) *Ibid.*, p. 152.

(22) *Ibid.*, p. 152.

(23) *Ibid.*, p. 154.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

とり組む解決策としては十分ではなかったという。提案された新しい対策は最初のインタビューの後の Job brokers とクレイマントの間の継続的接触・アドバイザーに利用できる基金の求職および仕事への復帰をカバーすべく拡大、就労のため就労不能給付を去る者への12カ月間支払われる「就労復帰」クレジット ('Return to Work' Credit) を入れるべく拡大した⁽²⁴⁾ことのである。

こうした結果、障害者に対する雇用率は男性についても、女性についても、1997年以来上昇した。そして増加は非障害人口に対するものよりも早かった。1997年秋と2001年秋の間に、障害のある男性および女性の雇用率はそれぞれ32%と23%上昇した。一方、非障害者についてはそれぞれ3%および4%であった。

働くことのできない人に対する保障

1999年の「福祉改革と年金法」は単に年金のみでなく他の福祉や以前から議論のあった障害給付の問題にもかかわっていた。法は費用の削減と改善の双方を含んでおり、就労年齢にある人に対するいかなる一貫したプログラムを見出すことは不可能ともいわれた。就労不能給付への資格は3年以上失業している人から取り去られた。そして私的および職域年金所得に対する資力調査が導入された。これらの措置は「かくれた失業」と不健康を理由にした早期退職を制限しようとしているとみられた。しかし奇妙な標的化であった。すなわち、長期失業者は慢性的不健康になるリスクが大きい⁽²⁵⁾が、一方で年金所得を有する就労不能給付の申請者の数は少ないのが現実であった。

同時に、重度障害手当は廃止されて、児童の間に障害者になった人に対しては就労不能給付への新しい資格で置きかえられた。就労不能給付は重度障害手当よりも高い率で支払われるので、これは児童の間に障害者になった人にとっては有利であった。成人として障害者になった人、単身の申請者あるいはそのパートナーが働いていない人は所得補助の資格はあるが、この場合往々、重度

(24) *Ibid.*, p. 154.

(25) *Ibid.*, p. 156.

障害手当よりも高い率で支払われた。唯一の敗者は家の外で働かず、それゆえ、就労不能給付への資格をつくるにたる国民保険拠出あるいはクレジットを持たない寡婦であった。それゆえ、「働くことの出来ない者に対する保障」の約束に、1999年の改革がいかにしてこたえるかするのは困難であるという。長期失業者、早期退職者、専業主婦は罰せられた。一方、児童の間に障害者となった個人は利益をえた。⁽²⁶⁾

2001年に、保健省は障害をもつ人びとに対する新しい戦略のホワイトペーパー『人びとを評価する：21世紀の学習障害に対する新しい戦略』（Department of Health, Valuing People: A new strategy for learning disability for the 21st century, 2001.）を発表した。保健省がこうした戦略を生み出すもっとも適切な機関であるかは疑問があるけれども、戦略は学習困難を有する人に対する態度において「医療」から「社会」モデルへの、そして問題の封じ込めから「権利、独立、選択と包含」の促進への変貌を画した。戦略に含まれる11の目標は学習障害を有する人びとに以下のことを可能にするものである。すなわち、彼らの生涯にわたって出来るかぎり多くの選択やコントロールを有すること、完全な強力な生活にみちびき一連の友情や活動および関係を展開すること、有給の仕事をする事、高度な質の住宅および保健ケアへのアクセスをもつことであった。

こうして、障害者に対する雇用機会は労働党が政権について以来、改善されたという。ただ、労働力調査によると、働きたく、そして働くつもりであるが仕事がない障害者は39万人いるという。⁽²⁷⁾

年金受給者

国の年金年齢以上の人びとは障害のある成人のほぼ半数をしめる。それでも障害者としての彼らの地位はしばしば看過されているという。

この年齢グループに対する政府の一般的反貧困政策は、障害のある児童に有

(26) *Ibid.*, p. 156.

(27) *Ibid.*, p. 157.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

利にしたように、ことに障害のある年金受給者を有利にした。1996-7年に、すべての単身の年金受給者の $\frac{1}{4}$ 以下に比べて、障害のある単身の年金受給者のなかで所得補助を受けたのは $\frac{1}{3}$ 以下であった。障害のある年金受給者は低所得者の間で過大になっている。資力調査のある給付の捕捉を増加し、いわゆる最低所得保証 (MIG) を通じて年金受給者の中の資力調査のある給付を引き上げる努力は多くの障害のある年金受給者の所得を増すことになった。⁽²⁸⁾

労働年齢者と同様、幾らかの障害のある年金受給者は彼らの障害の結果として余分の費用を要する。これは余分の暖房、衣服、洗濯、大小便を自制できないことなどにもよる。イギリスは75歳および80歳で支払われる資力調査のある給付率の自動的加算、80歳での基礎国家年金の加算があることにおいて国際的には異例に属する。この一つの解釈はそれらが健康に肉体的および精神的機能の低下と結びついた費用の増加を反映していると考えられることである。これは年金受給者の利用できる障害特殊給付への追加すなわち付添い手当 (Attendance Allowance — 介護ニーズを有する人に対する) および資力調査のある給付に追加された障害加算 (disability premium) である。⁽²⁹⁾

ソーシャル・サービスは障害のある年金受給者の日常生活を容易にするために重要である。無給のケアラーによってなされる大きな貢献とともに、ソーシャル・サービスはコミュニティにおけるケアのバックボーンである。この重要な役割にかかわらず、労働党が1999年以来履行した公的サービスの資金の実質的な増加は殆どみられなかった。NHS の計画された支出は1996/7年と2001/2002年の間に現金条件で43%上昇したが、それに応じる対人ソーシャル・サービスは単に13%であった。⁽³⁰⁾

なお、2002年に就労租税クレジットおよび児童租税クレジットが発表され、2003年に導入されたが、この新租税クレジットは別個の障害給付をつくるより

(28) *Ibid.*, p. 158.

(29) *Ibid.*, p. 158.

(30) *Ibid.*, pp. 158-9.

も、障害を主要な給付への追加的な構成部分として含めるものである。労働年齢の障害のあるクレイマントは Jobcentre Plus を通じて他のグループと同じルートにもともと追いつくものである。

部門を横断しての統合と「仕事」および「保障」を横断しての統合

社会保障、課税および雇用支援は2002年には5年以前と比べてはるかに良く統合された。しかし、障害者にとって、就労不能あるいは減少した労働能力を示すことを通じて給付およびクレジットの資格を得ること、「就労に焦点をあてたインタビュー」および福祉から就労へのプログラムに招かれることの間には基本的な緊張が解決されずに残っているという。

もう一つの障害者に特殊な意味をもつ部門間の境界は一方で財政支援と他方でソーシャル・ケアの間にある。この境界は原理的には硬直的であるが、実際にはますます⁽³¹⁾ばやけている。

また「仕事」と「保障」を横断しての結合は、障害者に対する給付と就労の間の移行をスムーズにすべく政府により相当な努力がなされた。就労不能給付を受けている間に、企てられる仕事の型と量を支配するルールはクレイマントが漸次彼ら自身雇用に入るのを容易にするべく解体された。就業中の給付はより寛大にされ、より複雑でなくなった。

逆に、反対方向すなわち就業的給付への移行をする人びとは所得における潜在的に大幅な下落に直面する。就労不能給付のような国民保険給付はもとも収入比例部分を含めることにより生活標準へのクッションを与えていた。しかし、これらの部分の除去および国民保険給付に対する資格の新しい制限以来、この機能は消滅した。失業の支援（out of work support）の方法として資力調査のある給付への依存は配偶者に対する失業のワナをつくり出す追加的な不利益を有する。もし、一人のパートナーは不健康あるいは障害を通じて仕事を停止しなければならぬとすれば、他の人は彼あるいは彼女の仕事を家族が所

(31) *Ibid.*, p. 161.

得補助を資格をえるために、捨てねばならないかもしれない。

最後に、幾らかの人は「仕事」と「保障」の踏み台の間におち入っているのを見出すかもしれない。仕事が出来ると思われるが、しかし仕事を見つけることが出来ないと思われる人は一方で重度の障害のある人に対する改善された支援を利用できないし、他方で働いている障害のある人についても利用できない。失業者、早期退職者および家庭で働いている障害者はこの状況におち入るかもしれない。給付の提供と Jobcentre Plus を通じての障害者に対する雇用支援の結合した供給はこの問題を全面に出してくる。しかし、それは組織の再構築のみに⁽³²⁾によって対応することは出来ない。

6. 給付の支給方法の改革

市場の外にいる労働年齢者に対する給付の供与は複雑である。個人および家族が資格を得る数多くの異なった給付がある。そしてこれらは異なった伝統のある資金調達や資格を基礎にしている。これらの給付の管理もまた近年大きな変化をこうむった。社会保障省は社会保障政策の展開に責任をもつけれども幾つかの Next Steps Agencies を含めてさまざまな組織に置かれた。Next Steps 庁は1980年代にさまざまな公的な組織を「半民営化する」(semi-privatising) とともに、政策と実行の間の区別を秘める方法として保守党により導入された。Next Steps 庁はいまだ公的な手のなかにあるけれども、主任執行者 (Chief Executives) は、以前社会保障省のなかでの管理者の場合よりも一層大きな程度の自治権⁽³³⁾をえている。給付管理に責任をおう Next Steps 庁の最大のものは給付庁である。1996-97年には、給付庁は二つの領域にわかれ、148地区を含む13地域の執事をともなっていた。

なお、1998年の総合的支出再検討 (Comprehensive Spending Review) はつぎの費用を計画した。給付の管理費用は大きく給付支出の3.3-3.4%にとどめる

(32) *Ibid.*, p. 162.

(33) Mckay and Rowlingson, *ibid.*, p. 142.

	1998-99	1999-2000	2000-2001	2001-2002
給 付 支 出	92,267	97,119	99,529	105,274
管 理 費	2,880	3,330	3,410	3,490
合 計	95,147	100,449	102,939	108,764

Stephen Mckay and Karen Rowlingson, *Social Security in Britain*, 1999, p. 143.

⁽³⁴⁾
とされた。

給付管理に責任をおう Next Steps 庁の最大のものは給付庁であり、それは1996-97年にそれは72,333人の職員（フルタイム担当）を雇用した。

こうして Next Steps 改革は社会保障省から給付の管理を取り去り、もともとは独立の行政法人給付庁に渡した。失業に対する供与の管理は雇用省（後の教育および雇用省）にとどまった。もともと、ここでは Jobcentres を通じて運営される別の機関、雇用サービスのもとにおいてであった。⁽³⁵⁾

2001年6月、社会保障省と教育雇用省は再構築された。雇用政策に対する責任と失業者に対する支援は教育および雇用省から外された。それは教育技能省（Department for Education and Skills）になった。そして新しい労働および年金省（Department for Work and Pensions: DWP）において社会保障と結合された。これにつづき、Jobcentre Plus と呼ばれる新しい独立行政法人をつくるために年金を管理する別の給付庁をともなって雇用サービスと給付庁の行政運営を統合することが計画された。これは多くの人にとってクレイムする過程を単純化するものであった。もともと住宅および地方税給付（Housing and Council Benefits）は地方政府により全く別に管理され続ける。⁽³⁶⁾

社会保険失業給付は1996年に求職者手当（Jobseeker's Allowance - JSA）にとってかわられた。その変化は有給の労働を彼らが探しているという条件のもとにのみ、クレイマントは支援されるべきだという明瞭な期待を強調する重要

(34) *Ibid.*, p. 143.

(35) Pete Alcock, *The Benefits system*, edited by Pete Alcock..., *ibid.*, p. 63.

(36) *Ibid.*, p. 63.

21世紀初頭のイギリスの社会保障の革新 (1)

な象徴的なパラダイムの移行であった。資格期間は12カ月から6カ月に削減され、クレイマントは仕事を積極的に求めていることが要求され、雇用サービスの係官との協定において彼がこれを行っている手段 (steps) を概括することが期待された。彼らはまた、一定期間の給付の後、仕事をえる努力をしていることを検討するためにインタビューのために出席することも求められた。これは給付管理を通じての求職へのより積極的な実行への重要な変化であり、その結果、一層早く給付依存からたち去る方向にむかわせた。その結果、拠出ベースの手当を求める人数は1996-97年以後30万人以上から20万人以下へ、そして所得ベースに関しては130万人以上から90万人へと低下した。もっとも、この時期は失業の一般的減少の時期であった⁽³⁷⁾。

1996年の改革はまた求職者手当とそれにとまなう管理過程を資力調査を受ける所得補助を請求する失業者をカバーすべく拡大された。変更以前は失業給付の申請者が12カ月以上失業しているならば所得補助に移ることとなる。これは国民保険の援助から資力調査のある所得補助への移行を意味した。こうした動きは改革以後も生じた。しかし、それは6カ月以後となり、形式的にはクレイマントは (所得関連の) 求職者手当にとどまる。管理は雇用サービスにとどまった。

資力調査のある給付を申請する失業者は所得関連求職者給付に移ったので、所得補助は十分な国民保険保護のない1人親や障害者のいる他の理由のために労働市場の外にいる者にのみ利用される。依存水準は高どまりしており、1990年代を通じてほぼ400万人である。しかし、失業者にもまた利用できる他の資力調査のある給付がある。住宅給付および地方税給付 (Council Tax Benefit) が所得関連の求職者手当に依存する家賃と地方税支払いのすべてをカバーしている。そして就労不能給付のような少し高い所得を得られる人や私的あるいは職域年金保護を得られる人に資力調査のある貢献をしている⁽³⁸⁾。

(37) *Ibid.*, pp. 63-4.

(38) *Ibid.*, p. 66.

なお、労働市場の外で、労働年齢にある人のかかりの人は求職者手当は受けなくて、就労不能給付を受けているが、この問題はすでに述べた。