

## 研究会ヒアリング概要

# 英国労働党政権における「福祉から雇用へプログラム」

## ——若年失業者ニューディールを中心に

講師：みずほ情報総研（株） 主席研究員 藤森克彦

日本における非正規雇用をめぐる雇用問題を考える際に、海外における雇用政策、雇用をめぐる制度設計の実例を検証することは、今後の日本における政策対応や制度設計の検討にとって重要な情報を提供するものと期待される。

本研究会の議論の中でも若年雇用対策として英国のニューディール政策に対する関心が高く、みずほ情報総研（株）の藤森克彦主席研究員をお招きしてヒアリングを実施した。

今回のヒアリングでは、ニューディール政策については、若年雇用問題について雇用分野をこえて社会的な仕組みまで含む包括的な観点から政策対応を行っている点について高い関心が寄せられた。ニューディールの具体的なプログラムについても、ワークフェアという仕組みでプログラム参加に強い動機づけが与えられており、きめ細かい就業支援がなされている点についても評価が高かった。実際に、巨額の財政支援の結果、若年雇用については改善がみられ、プログラムの実績については一定の評価が得られた。

一方、英国が対象としている若年失業者の状況が日本の若年失業者やフリーターとはかなり異なるために、日本の雇用対策への直接的な応用は難しい点があること、ニューディールによって生まれた若年雇用は短期雇用が中心で、必ずしも質の高い雇用を生み出しているわけではないことなどについての指摘もあった。

英国では雇用問題に限定せずに社会全体を通じての政府の役割が議論されており、社会保障、社会保険、雇用制度などを総合して制度を設計するという発想が明確に示されている点については、日本としても十分参考にすべきであるとの意見が多かった。

以下、藤森主席研究員からの説明と質疑応答の概要を紹介する。

## はじめに

日本の若者の雇用問題に対する政策を考える際、参考事例として英国のニューディール政策に言及されることが多い。ニューディール政策は、労働党政権が「福祉から雇用へプログラム（Welfare to Work）」の大きな柱として打ち出したものであり、全体として高い評価を得ている。

本日は、最初にニューディールの基本となる「福祉から雇用へプログラム」という考え

方について紹介する。次にニューディール政策の中から若年失業者ニューディールについて考察し、さらに賃金を魅力的にするための施策（最低賃金制と勤労税額控除）、働く環境の整備（ワークライフバランス）などにも触れて、「福祉から雇用へプログラム」の全体像を概観していく。続いて「福祉から雇用へプログラム」の成果をみた上で、このような英国の取り組みから日本の若者の雇用政策に対し、どのような示唆が得られるのかについて考える。

## I 英国労働党政権の「福祉から雇用へプログラム」

### ■社会構造問題として再認識された貧困問題

「福祉から雇用へプログラム」は、労働党が野党時代の 90 年代前半から検討してきた新しい福祉政策の考え方である。「大きな政府」路線、「小さな政府」路線はともに限界があるとの認識から、社会保障政策と雇用政策をリンクさせて、スキルの取得を支援することにより、福祉手当に依存せずに各自が働くことによって生活防衛を図ろうというものだ。そしてこのような新しい福祉政策が登場した背景には、サッチャー政権とは異なるブレア政権の貧困問題の捉え方が影響している。

サッチャー政権では、貧困問題は「就労意欲が乏しい」といった貧困者個人の資質を問題にし、福祉手当の受給要件を厳格にするなど、ムチ的な政策によって労働市場へ押し出そうとした。新古典派では、福祉手当に依存する人々を道徳的な批判を込めて「アンダークラス」と呼んだが、これが基本的なサッチャー政権の見方である。

これに対しブレア政権では、むしろ貧困の背後にある社会構造を問題にし、特に「社会的排除」に対する問題意識を強く持っていた。社会的排除とは、「低所得、スキル不足、失業、家庭の崩壊、健康の悪化、劣悪な住宅環境、地域の治安の悪化といった問題が絡み合い、個人や地域がそこから抜け出せない状況」をいう（90 年代後半の英国社会保障省による定義）。「社会的排除」は、貧困問題を単に経済的な側面から捉えるのではなく、スキル不足や家庭の崩壊など多面的に捉えている。また、社会的排除の状況にひとたび陥ってしまうと、個人の努力だけでは容易に抜け出せない。こうした構造に着目して、ブレア政権では「福祉から雇用へプログラム」を打ち出した。貧困問題の捉え方が従来とは異なっている。

余談になるが、日本のフリーター問題の捉え方も、若者の就業意欲が乏しいといった資質を問題にする捉え方と、正規と非正規の二極構造といった社会構造を問題にする捉え方がある。どちらの考え方にウエイトを置くかによって対応も異なるように思う。

### ■能力開発支援中心の「福祉から雇用へプログラム」

ではそもそも「福祉から雇用へプログラム」とはどういったものなのか。

サッチャー政権の「悔しかったら頑張りなさい」流の自助努力を重視するやり方では、社会的排除の問題に対応できない。一方、70 年代までの労働党政権が行ってきた、所得を再分配して低所得者を救済する「現金給付型の再分配政策」も財政的に問題がある。また、

福祉依存の問題も生じてしまう。そこで打ち出されたのが、「トランポリン型福祉」（スプリングボード）という概念である。

「トランポリン型福祉」は、お金ではなく、いわば能力開発の再分配である。図表 1 は、「低所得であるがゆえにスキルがない、スキルがないから仕事がない、仕事がないから低所得」という社会的排除の代表的な悪循環を示したものである。トランポリン型福祉では、スキル不足の克服に重点を置いてこの悪循環を断ち切ろうとする。具体的には職業訓練等を行って、労働市場に送り出していこうとの考え方であり、労働党の福祉政策の新機軸となった。

### ■若年雇用問題への有効策としての「トランポリン型福祉」

では、スキル取得に重点を置く「トランポリン型福祉」は、従来の所得再分配政策に比べてどのような点が優れているのか。

第 1 に、働くことが何よりの生活防衛であり、貧困から抜け出す最も確実な方法だと考えられることである。単純労働は機械で代替され、発展途上国に移行している。こうした中では、スキルをつけてエンプロイアビリティ（就労可能性）を高めていくことが、失業を防ぎ、生活防衛になる。これは、ブレア政権が教育政策を重視した一つの背景にもなっている。

第 2 に、「トランポリン型福祉」は「経済の担い手」を育成し、経済成長にもつながるからである。英国の社会学者 A. ギデンズは人的資本の形成に積極的な国家を「社会投資国家」と呼んで、人的資本形成への支援はコストではなく「投資」と考えている。

第 3 に、福祉依存者の減少は、財政負担の軽減にも寄与することである。しかも、経済の担い手として、福祉依存者を納税者に変えていくことにもなる。

### ■「福祉から雇用へプログラム」の主なポイント

では、「福祉から雇用へプログラム」とは、どのようなものか。主なポイントをあげると、以下の 4 点があげられる。

第 1 に、就職活動の支援と職業能力開発の強化である。それを具体化したのがニューディール政策であり、対象グループごとにさまざまなプログラムがある（図表 2）。

「若年失業者ニューディール」は、18～24 歳で半年以上求職者手当を受給する若者を対象とする。年齢で区分したプログラムとしては、それ以外にも、「長期失業者ニューディール」（25～49 歳で 2 年以上の求職者手当受給者）、「高年失業者ニューディール」（50 歳以上で半年間の求職者手当受給者）がある。若年失業者ニューディールと長期失業者ニューディールは、就職活動の支援と職業能力開発をプログラムの内容とする点で同様のスキームになっている。これに対し、高年失業者ニューディールは、就職活動支援のみならず、就労者自身に賃金補助や訓練費用への助成金を支払うスキームとなっている。

この他、「一人親世帯ニューディール」は、所得扶助（Income Support）を受けている一人親が対象である。就職や保育などについての相談機能を重視し、育児費用や保育支援も含めたプログラムとなっている。さらに、「障害者ニューディール」や「失業者のパートナーに対するニューディール」もある。このように失業者の類型に応じた支援策を打ち出している。

第2に、所得保障給付の条件化（ワークフェア）である。ジョブセンター・プラス（職業安定所）での就職相談や職業訓練に参加しなければ、求職者手当を支給しない。ニューディールのプログラムに参加しないと求職者手当がもらえないことは、若年失業者のプログラム参加への強い動機づけとなった。

なお、就職活動や職業訓練の義務づけは、若年失業者ニューディールと長期失業者ニューディールのみであり、他のプログラムは任意参加になっている。

第3が、就労によって得られる賃金を魅力的なものにして、就労へのインセンティブを高めていくことである。具体的には、「最低賃金制」と「勤労税額控除」が導入された。

第4が、働く環境の整備であり、労働時間規制などの労働規制、保育所整備、ワークライフバランス・キャンペーンなどが行なわれてきた。以下では、各々についてみていくことにする。

## II 若年失業者ニューディール

### ■巨額の予算措置が取られたニューディール政策

ニューディール政策は労働党政権の目玉政策であり、1997～2003年の間に52億ポンド（1兆2,000万円、1ポンド＝230円で換算、以下同じ）が投入された（図表3）。財源は、余剰利益をもつ民営化企業への課税（ウィンドホール税）である。サッチャー政権下で多くの国有企業が民営化されたが、民営化企業は当初競争がなく余剰利益が発生しているとして、課税の対象となった。ただし、ウィンドホール税は一回限りの課税である。97～98年にかけて民営化企業に課税され、その財源で2003年までのニューディール政策の全費用が賄われた。

そしてニューディール政策の各プログラムの中で、最も力が入れたのが、若年失業者ニューディールである。若年失業者ニューディールには、ニューディール政策の費用全体の約44%（14.8億ポンド、約3,400億円）が使われた。年平均にすれば、486億円という額になる。

### ■深刻な英国の若年失業者の状況

各プログラムの中で、若年失業者ニューディールが優先されたのは以下の理由があげられる。

第1に、スキルが乏しく資金もない若者は、社会的排除に陥りやすいという点だ。

第2に、若者の失業問題の背景には、機会の不平等との関係があることだ。「低所得→スキル不足→無職」といった社会的排除の悪循環は、世代間で移転する。すなわち、所得の低い親から生まれた子供たちは、十分な教育を受ける機会に恵まれず、スキル不足になりがちである。その結果、いわゆる「良い職」に就くことが難しく、貧困が続くという悪循環が起こる。英国は競争社会であるが、その前提であるはずの「機会の平等」が崩れているという強い問題意識がある。

余談になるが、英国では、今「子供の貧困」が大きな問題となっている。英国政府は、2010年までに子供の貧困を2000年の水準から「半減」させ、さらに2020年までに「根

絶」することを目標に掲げている。「機会の不平等」の是正を急がなくてはいけないという強い認識がある。

第3に、求職者手当の受給者には若年失業者が多く、財政的な側面からも手を打つ必要があったことや、若者は吸収が早いと政策効果もあげやすいと考えられた点である。

なお、英国の若年失業率の長期的な推移をみると、基本的に90年代半ば頃からの景気回復の影響を受けながら改善している。しかし、05年と06年に上昇に転じている\*1（図表4）。

### ■若年失業者ニューディールのプログラムの実際の流れ

若年失業者ニューディールの全体的な流れをみてみたい（図表5）。

まず、求職者手当を半年以上受給している18歳から24歳の若者に、ジョブセンター・プラス（職業安定所）に来るようにという通知が届く。

#### ゲートウェイ

そしてジョブセンター・プラスでは、最初にゲートウェイという、最長4カ月間の就職活動を行う。この間パーソナル・アドバイザーが失業者に一人つき、本人の保有スキルや就職希望を確認し、就職活動計画を立てる。履歴書の書き方を指導したり、読み書きができなければ8週間の短期集中基礎学力コースへの紹介もする。また、英国では地下鉄の初乗り運賃（約1,000円）が高いなど、失業者にとって交通費負担は重い。そこで必要であれば就職活動のために交通費の補助なども行っている。余談であるが、刺青をするのが若者の間で人気だが、就職の妨げにならないように刺青を取る費用を出した例もある。

各若年失業者を担当するパーソナル・アドバイザーはゲートウェイの期間中、原則として交代がなく、一人のアドバイザーが継続的に担当する。そのため、若年失業者の状況をよく理解して、就職活動を支援できる。また、パーソナル・アドバイザーは基本的にはジョブセンター・プラスのスタッフであり、研修を受けなくてはならないが特別な資格を要するわけではない。給与は、インセンティブ措置として、失業者を就職\*2させればそれに応じてボーナスが上乗せされるポイント制となっている。なお、各地のジョブセンター・プラスにも就職者数上昇などの目標があり、目標が達成できないと3年ぐらいでトップが解雇させられることもある。

なお、英国では、職業相談・職業斡旋業務をジョブセンター・プラス\*3という公的機関が担い、職業訓練を民間で行うという役割分担がある。ただし、貧困が深刻な地域は、「エンプロイメント・ゾーン」という「特区」に指定され、民間企業やNGOが職業相談・就職斡旋業務の委託を受けている。なお、民間部門とジョブセンター・プラスのどちらが成果を上げているかは、一概に比較できない。

#### 就職にいたらなかった場合のオプション

ゲートウェイの段階で、多くの若年失業者は就職している。しかし、就職できなかった者は、「オプション」と呼ばれる次の段階に進む（図表5）。

オプションの段階では、職業・教育訓練の選択肢が四つ与えられて、そこから一つ選んで、原則半年間の職業・教育訓練を行う（図表6）。

民間部門での就労では、基本的に企業における OJT (on-the-job training : 実地訓練) を行っている。事業主には政府から週 60 ポンド\*4 (1 万 4,000 円) の助成金が半年間出される。また、事業主は訓練生に対し、国家認定資格制度 (NVQ) に向けた教育訓練を週 1 回行うことが義務づけられているが、その費用として政府から事業主に 750 ポンド (17 万円) が一括支給される。

一方、訓練生には、賃金が事業主から支給される。英国の最低賃金は現在、時給 4.6 ポンドであり、週 30 時間就労すれば最低でも週 138 ポンド以上の賃金が得られる。仮に、求職者手当をもらい続けた場合には週 46.85 ポンドのままであり、ニューディール政策に参加すれば 3 倍の賃金がもらえることになる。

ボランティア部門での就労では、事業主が賃金を支払っている場合には、求職者手当に週 15 ポンド加えた助成金が事業主に支給される。また、民間部門と同様、訓練費用として 750 ポンドが事業主に一括支給される。一方、訓練生は政府からの手当 (求職者手当 + 週 15 ポンド) か、ボランティア団体の報酬かのいずれかを受給できる。

フルタイムの職業・教育訓練は、1 年間のプログラムである。職業・教育訓練を受け、国家認定職業資格を取得する。訓練費用は国が負担する。この場合、訓練生は求職者手当を継続して受給する。

環境保護団体での活動の場合は、ボランティア部門と同様のスキームである。具体的な活動としては、駅前の花壇や地方自治体が行っている植木の手入れなどである。

#### ■中小企業が多い訓練生の引き受け事業主

「若年失業者ニューディール」と「長期失業者ニューディール」に協力する事業主は、8 万人にのぼっている。訓練生を引き受ける民間部門の事業主は中小企業が多く、就労内容としては事務職、熟練肉体労働の比率が高い。

補助金付き就労についての雇用主の意識調査 (99 年～00 年) によれば、参加企業の 75% が従業員 25 人以下の中小企業であり、建設業と製造業が多い。英国の場合、90 年代半ばからずっと景気が良いため求人難となっており、83% の企業が求人を埋められないと回答している。こうした状況が、企業が訓練生を引き受けるインセンティブになったと考えられる (図表 7)。

補助金付き就労の内容としては、事務職 (24%)、熟練肉体労働 (24%) の割合が高くなっている。事業主が考える求職者への有益な効果としては、職務経験を与えること (67%)、自信をつけさせること (62%)、スキルの取得 (61%) などである。

#### ■若年失業者ニューディールへの参加者と就業者数

若年失業者ニューディールの成果としては、1998 年～2006 年 11 月までに延べ 149 万人の若年失業者がプログラムに参加し、延べ 60 万人 (全体の 40%) が、補助金のない通常の形で就職している。

就職した 60 万人について、どの段階で就職したのかをみると、面談前の段階が 9.4%、ゲートウェイの段階で 60.2%、オプションの段階 17.9% となっている。また、オプションが終わっても就職できない若者は、「フォロー・スルー」と呼ばれる段階に入り、ゲートウェイと似た就職活動を行う。この段階で就職したのは 12.5% である。したがって、全過程

をみるとゲートウェイの段階で最も多くの人々が就職した。

次にオプションのメニューごとに就職できた若者の割合をみると、民間部門での就労が68%、フルタイムの教育・技能訓練が44%、ボランティア団体での就労が49%、環境保護団体での活動が50%となっている。民間部門で訓練を受けた若者が、最も高い割合となっている。これは、訓練後に事業主から「せっかく訓練をしたのだから、継続して働かないか」といった声かけが多いためである。

### ■英国の若年労働者と日本のフリーターの違い

ここで留意したいのは、ニューディール政策が対象としている若年失業者は、読み書きに問題がある者が相当数含まれていると言われており、日本の若年失業者やフリーターとは質が異なっている点である。

英国の場合、所得格差が日本よりも大きく、居住地域ごとに貧富の差がはっきり現れる傾向がある。貧困地域の公立学校は荒廃し、学力面でも問題にされていることがある。また、素行に問題があれば特別学校に行かされるが、結局学校へ行かず、読み書きに問題が残る者もいる。さらに家庭が崩壊して家族からの支援を得られないため、ホームレスになったり、薬物依存に陥る者もいる。実際、若年失業者ニューディールのゲートウェイでは、パーソナル・アドバイザーが規則正しい生活を指導することから始めることも多いと聞く。

それに比べて、日本のフリーターは「失業者」ではないし、学歴や読み書きのレベルも英国とは異なっているように思われる。

### ■若年失業者ニューディールに対する評価

若年失業者ニューディールへの評価は割れているが、全体的には以下の点で積極的な評価が多いように思う。

第1に、求職者手当受給者が大幅に減少したことである。特に長期失業者が減少し、若年失業者に占める長期失業者の割合が、98年ごろから急激に下がっている（図表8）。ただし、オプションの段階で「民間部門の就労」を選択した場合、賃金をもらいながら訓練しているため、その期間は「失業期間」に分類されていない。つまり、オプションの段階で一旦「失業」がストップするため、長期失業者の割合が下がった面もある。

第2に、社会的排除に陥っている者に、「社会との接点」を構築したことである。特に若年失業者が社会的排除に陥ってしまった場合、社会との接点がない。この点、ワークフェアによって若者を半ば強制的にスキームに乗せ、事業主などと接触させていくことに意味がある。半年間に得られるスキルはたいしたことはないとの見方はあるが、それよりもこうした人的関係を構築できる点で評価されている。

### ■ニューディールの実績とマクロ経済動向

一方でニューディール政策に対する批判としては、失業者の減少は好調なマクロ経済によるもので、ニューディール政策の効果は乏しいという指摘である。例えば、98年4月～00年3月の間に求職者手当受給者が20万人減少している。NIESRというシンクタンクが行った推計によれば、このうちニューディール政策による失業者減少効果は3万5,000人、雇用増加効果は1万5,000人だという。ニューディール政策自体は求職者手当受給者

減少にそれほど大きな効果はなかったと指摘している。

ただし、この NIESR のレポートでも、この政策がなかった場合に比べて、より多くの若年失業者がより早期に失業から脱することができた点については評価している。ニューディール政策の効果は、労働党政権が宣伝するほどの大きな効果ではないにしても、不要であったとは考えられていない。

#### ■若年失業者ニューディールの課題

それから直近では、2007年11月にNAO（National Audit Office：政策の費用対効果などを監査し、議会に報告する機関）がニューディール政策についてレポートを発表している。同政策は就業者の増加に大きな成果があったと評価する一方で、就職しても雇用期間が短く、再び福祉手当の受給者に戻る者が多い点を問題にしている。例えば2002年度に若年失業者ニューディールに参加して直接雇用された者のうち、雇用期間が1年以上の者は26%にすぎない。平均雇用期間は28週間である。持続性のある雇用ではなく、雇用の質が新たな課題となっている。

雇用が短期で終わってしまう要因としては、ニューディールプログラム参加者のうち、臨時雇用を希望している人はわずか6%にすぎず、臨時雇用（テンポラリー・ワーク）しか見つけられないことが指摘されている。また、単純労働も多く、仕事を発展させる機会も乏しい。一方、労働者側の要因としては、健康上の問題、育児・介護の問題、経済的インセンティブの不足などが指摘されている。

#### ■「持続性のある雇用」に向けて改善が望まれる点

NAO レポートでは、「持続性のある雇用」に向けたニューディール政策の改善点として、主に以下の5点が指摘されている。

第1に、質・量に富んだ情報（データ）の整備である。日本に比べれば英国はこの分野でデータが豊富だと思うが、就労期間、早期退職者の属性、安定就労に向けた支援策の効果などについて、さらに調査が必要であると指摘されている。

第2に、「雇用期間に関する目標」の延長である。ジョブセンタープラス（職業安定所）では、現在13週間続けて働けば「就業者」にカウントされる。しかし、この雇用期間は短かすぎ、長期の目標を設定すべきであるとしている。なお、デビット・フロイドが、政府からの諮問を受け“Welfare to Work”についての答申を2007年3月に出しているが、雇用期間に関する目標の延長は其中でも提言されている。

第3に、雇用後のサポートの必要性である。これまでは、就職させることを重視してきたが、就職後のサポートが不足している。電話連絡や面談、長期雇用への経済的な支援、職業訓練、相談相手、トラブルの仲介役など、就職後もこうした相談場所を用意していく必要がある。

第4に、地域で必要とされるスキルの習得である。地域の事業主が必要とするスキルを身につけるため、事業主と一体となって訓練プログラムを開発していく必要がある。この点、「地域雇用パートナーシップ（Local Employment Partnerships）」が始まっている。これは英国に5社ほどある大きなスーパーマーケットがジョブセンター・プラスと契約し、トライアル雇用や職業訓練を、地域の福祉手当受給者に提供していこうというものである。

企業の担当者はジョブセンター・プラスに協力して、就職前の訓練プログラムを設計する。あるいは、長期の福祉手当受給者が就職できるように、従業員の中から相談相手を募るといったスキームを始めている。

第 5 が、就職支援プログラムとスキルアップ・プログラムの連携である。「イノベーション・大学・技能省」と「雇用年金省」とが目標を共有し、下部機関の連携を図っていく必要がある。特に、現場で若年失業者の就職支援を行なっている機関では、ジョブセンター・プラス、地方政府、技能訓練校、NGO といった関係機関の連携が重要になっている。

#### ■若年失業者ニューディールのポイント

若年失業者ニューディールが成果をあげた要因を整理すると、以下の点が指摘できる。

第 1 に、求職者手当の支給と、就職活動・職業訓練をセットにしていることである（ワークフェア）。これが、若年失業者をニューディール政策に参加させる要因となっている。

ただし、この点を日本に応用していくことは難しいと思われる。というのは、英国の場合、失業者に対するセーフティネットは二種類ある（図表 9）。一つが「拋出制求職者手当」（保険料拋出）である。これは日本の雇用保険に該当し、保険料を支払ったことに基づいて、加入者が給付を受けられる仕組みである。金額は年齢によって異なるが、18 歳～24 歳の場合、週 46.85 ポンド（定額）が半年間支給される。しかし、若年失業者の多くは保険料を支払っていないため、受給できない。

もう一つが、「所得調査制求職者手当」（無拋出）である。これは日本の生活保護に該当し、いわば失業者用の生活保護制度である。こちらは、資力調査を受けた上で、拋出制求職者手当と同額（週 46.85 ポンド：18～24 歳の場合）が無期限に支払われる。「プログラムに参加しなかったら手当をもらえない」として支給を止められるのは、この手当である。

ところで日本では、若年失業者が雇用保険料を払っていれば、失業給付を受けられる。しかし、失業手当の受給は、雇用保険料を払ったことに基づく給付であるため、プログラムに参加しないからといって止めることはできないように思う。一方、生活保護はかなり受給資格が厳しく、若年失業者は基本的にももらえない。結局、日本の若年失業者は家族に依存して暮らしている場合が多く、「プログラムに参加しなければ給付を止める」という強制力のある動機づけが働きにくい。この点で、若年失業者にこうしたプログラムへの参加を促す方策が日本では欠けており、課題になるように思う。

この他、若年失業者ニューディールから学ぶべきポイントとして、個人アドバイザー制度などのカウンセリング機能を充実させること、職業訓練を民間部門の OJT 等に委ねること、教育・職業訓練と国家認定職業資格制度（NVQ）の取得とを連携させることをあげることができる。

### III 賃金を魅力的にする施策

「福祉から雇用へプログラム」では、賃金を魅力的にするための施策として、「最低賃金制」と「勤労税額控除」が導入されている。

#### ■最低賃金制の導入

最低賃金制は1999年から導入された。現在の英国の最低賃金は22歳以上の労働者で時給5.52ポンド（約1,270円）と高い水準になっている。物価水準が高い（ロンドンの地下鉄の初乗りが1,000円を超える）こともあるが、最低賃金の水準は平均賃金上昇率を上回るペースで最低賃金が引き上げられてきた（図表10）。なお賃金改定を決定しているのは、労働組合3名、経営者団体3名、学識2名、議長1名からなる低賃金委員会である。

#### ■勤労税額控除（Working Tax Credit）の導入

勤労税額控除は「負の所得税」の考え方を反映した政策である。一般に税額控除は、課税最低限以上の所得がある場合に税額控除が認められ、納税しない課税最低限以下の低所得就業者はその恩恵を被ることはない。これに対し英国では、課税最低限よりも所得が低い就業者（いわゆるワーキング・プア）に対しては、税額控除の代わりに、補助金として社会保障給付を与えていく（図表11）。その結果、失業手当をもらい続けるよりも、働いた方が最終的な収入が増える。手当を得るために就労調整するといった非効率性を減らせる。また労働時間と給付額とをリンクさせることにより、就労のインセンティブも上げることができる。

勤労税額控除には受給要件がある。16歳以上で本人あるいは配偶者がフルタイムの有償労働をしていること、最低でも週16時間以上の就労をしていること（ただし、25歳以上で子供がいない場合は週30時間以上就労していること）、収入が一定水準以下であることである。なお、2003年の改革で子供の有無に関わりなく、低所得世帯を対象を拡大している。

給付額は、受給資格者であれば受けとれる「基礎要素」が年1,620ポンド（約37万円）である。それに、1人親、あるいは30時間以上就労しているなど、受給者の状況に応じて要素ごとに加算される（図表12）。加算後の総額が支給基準額（2005年の場合、年収5,220ポンド：約120万円）以下の場合、全額が給付される。所得が支給基準額を上回るそれ以上の場合には、「就労税額控除と子供税額控除の合計額」から、「グロス所得から支給基準額を引いて37%をかけた額」を差し引いた額が給付される。（図表13）。

#### ■子供税額控除

勤労税額控除とは別に、子供がいる場合には子供税額控除という制度がある（図表14）。子供が多ければ、それに応じてさらに加算される。子供の貧困に対する対策となっている。

## IV 働く環境の整備

### ■柔軟な就業形態によるワークライフバランスの実現

英国では、柔軟な就業形態を活用し、ワークライフバランスを実現する被用者が増えている。フレックスタイム、年間労働時間契約制（年間の労働時間を決め、いつ働くかを自由に任せる制度）、週 4 日半労働、学期間労働（子供が夏休みになれば親も休む、つまり学校が開いている間だけ親が就業する）など、さまざまな就業形態がある。これを利用する被用者の割合は、フルタイムの男性で 18.2%、女性で 28.5%、全体で 22.1%である（2005 年現在）。パートの場合も全体で 25.0%である。年々柔軟な就業形態を活用して働く者が増えている（図表 15）。

柔軟な就業形態が増加した背景には、英国が 90 年代半ばからずっと景気拡大し、労働需給が逼迫してきたことがある。このため、事業主はなるべく多くの労働者を雇いたいと考えていた。一方、労働者側をみると、80 年代から一人親や共働き世帯が増加して、働く時間帯や場所に縛られない柔軟な働き方へのニーズが高まった。事業主と労働者のニーズが一致し、柔軟な就業形態が広がってきたのである。実際、90 年代後半から大企業が中心となって柔軟な就業形態を広げ、後から政府がワークライフバランスをサポートするといった形でワークライフバランスが広がってきた。

### ■労働規制

政府の取組としては、まずワークライフバランスに関連する労働規制があげられる（図表 16）。例えば、EU 指令との関係から、1998 年に週 48 時間労働時間規制が導入された。ただし、労働者の承諾を得れば、48 時間以上の労働が認められる適用除外の規定が認められている。

また、2000 年にはパートタイム労働規制が導入された。パートタイマーは、比較可能なフルタイマーと「時間比例」という観点から均衡処遇をしなくてはならないというものだ。例えば、時間当たり賃金、企業年金、有給休暇（週 3 日働く場合、有給休暇は 5 分の 3 与えなければならないなど）、育児休暇と手当、昇進・リストラの選抜基準などが、均衡処遇の対象となっている。

さらに 2002 年には柔軟な働き方への申請権が認められた。6 歳以下の子供、または 18 歳以下の障害者をもつ親は、柔軟な雇用形態で働くことを事業主に申請する権利をもつというものである。ただし、事業主が申請を拒否できる理由もかなり広く認められている（追加的な費用負担が必要になること、顧客対応能力への悪影響、既存の従業員間で調整ができないこと、業績悪化への影響など）。しかし、03 年 4 月以降の申請では、事業主の 86% が、全部あるいは一部を認めていた。

### ■ワークライフバランス・キャンペーン

こうした規制のほか、英国政府はワークライフバランスを普及させるため、ワークライフバランス・キャンペーンを 2000 年から 3 年間始めた。ワークライフバランスは企業にとってもプラスになることを事業主に啓蒙することを目的に、「チャレンジ基金プログラム

「The Challenge Fund」を導入した（図表 17）。具体的な内容としてはワークライフバランスの導入を検討する企業に、政府がコンサルタントを無料で派遣するというものだ。コンサルタントは、従業員と企業のニーズを掘り下げ、各企業の実情にあった最適なワークライフバランスの施策を検討していく。なお、コンサルタントは最長 1 年間である。

特徴的なのは、ワークライフバランスによる効果を数量化している点である。離職率の低下といったいくつかの基本的な指標とともに、各企業に合った特別な指標を設定し、その効果を数値で測ろうとしている。事業主は、具体的な数値から、ワークライフバランスが企業にとってもプラスになることを把握できる。

チャレンジ基金プログラムは、2000～2003 年の間に 23 億円が投入されて、448 企業が支援を受けた。事業主の 8 割が「ためになった」と回答しており、比較的評判がよい政策である。ただし、1 年間という期間が短すぎるという批判もある。

### ■子育て支援策のためのワークライフバランス施策

この他、子育て支援策として、子育て世帯に対する経済的な支援、出生・育児等のための休暇制度の拡充なども行われた（図表 18）。ユニークな施策としては、「チャイルド・トラスト・ファンド（CTF）」（2005 年）がある。これは、2002 年 9 月以降に生まれたすべての子供を対象に、子供名義の口座を親に作らせ、政府が 250 ポンド（約 5 万 7 千円）を 1 回だけ振り込むものである。親も同口座に振り込むことが期待されている。なお、口座に入れた資金は子供が 18 歳になるまで引き出せない。

この狙いは、子供が 18 歳になったときに、職業訓練や企業など経済的自立を資金面から支援することにある。「機会の平等」を目標とする政策である。

## V 「福祉から雇用へプログラム」の成果

「福祉から雇用へプログラム」の成果として、政府は以下の点をあげている。

第 1 に、就業率の上昇である。英国の就業率は、現在主要先進国の中で最も高くなっている（図表 19）。特に生産年齢人口（15～64 歳）のグループ別就業率の変化を見ると、一人親の就業率が高まっている（図表 20）。

第 2 に、貧困率の低下である。「絶対的貧困率」、「相対的貧困率」とともに低下しているが、特に絶対的貧困率が大きく低下している（図表 21）。グループごとの貧困率の推移をみると、年金生活者用の特別の生活保護制度（年金クレジット）を導入したことにより、年金生活者の貧困率が下がっている（図表 22）。

第 3 に、貧困の固定化の改善である。過去 4 年間のうち 3 年以上、世帯所得中央値 60% 以下で生活する人々の割合は、ブレア政権下で低下している（図表 23）。

第 4 に、福祉手当受給者の減少である。特に、求職者手当受給者数が、大きく減った（図表 24）。

## VI 日本への示唆

最後に、「福祉から雇用へプログラム」からの日本への示唆をまとめていく。

第 1 に、「トランポリン型福祉」の考え方である。人的資本形成への支援を「コスト」ではなく「投資」と見る考え方は重要である。

第 2 に、「福祉から雇用へプログラム」における各要素が一体となって導入された点である。具体的には、①就職活動支援と職業訓練の強化、②所得保障給付の条件化（ワークフェア）、③賃金を魅力的にするための勤労税額控除、④働く環境の整備としてのワークライフバランスといった点である。

第 3 に、貧困問題を社会的排除といった社会構造の問題と捉え、多面的な対策が打たれていることである。最低限度の生活保障は、公的扶助だけでなく、教育や雇用などを含めた社会政策全体で達成されると考えられている<sup>55</sup>（図表 34）。

なお、社会保障給付の体系は、受給者の態様に合わせて多様である（図表 25）。英国の「社会保障給付」は、日本でいう社会保険、社会手当、公的扶助の 3 種類がある。このうち、公的扶助は資力調査があるが、日本の公的扶助は生活保護制度しかないのに対して、英国では、失業者には「所得調査制求職者手当」、低所得就業者には「勤労税額控除」、高齢者には「年金クレジット」など、多様な制度が準備されている。セーフティネットが多様であるだけに、ワークフェアを活用できる。

日本の場合、社会保障の給付水準は低い、家族や企業からの支援によって低福祉の水準が補完されてきた。しかし、現在、家族や企業が変わり、従来の支援を期待するのが難しくなってきた。ニューディール政策のような積極的雇用政策の導入を検討すると共に、社会保障制度のあり方についても考え直す必要がある。

## 質疑応答

（問）1998 年から 2006 年の間で 149 万人がプログラムに参加して 60 万人が就職したという実績がある。これは 40 パーセントもの多くの人就職したという評価になるのか、依然として 60 パーセントもの人が就職できずにいるという評価になるのか？

（答）積極的雇用政策によって失業者の 40%が就業者に変わったことは、この種の政策の成果としては高いように思う。

他方、6 割は失業者のままなので、今後一層の政策対応が求められている。また、失業者を対象にした「求職者手当」と「一人親向けの所得扶助」の受給者は減少しているが、「就労不能給付」の受給者は増加している（図表 24）。これまでは比較的就職しやすい人から労働市場に移っていったが、就職が難しい人々が残っていると考えられる。この点、民間の創意工夫で就職支援や教育訓練をすべきという意見があるが、民間企業や NGO が採算をとるのが難しいのではないかと懸念をもっている。

これに対して、英国の社会保障研究者の話では、「就労不能手当」は「求職者手当」より

も給付額が高いと共に、受給期間の長期化に伴って給付額が増加する仕組みになっている。同手当に向けた政府支出は大きいので、就労不能手当受給者を労働市場に移すために、政府は相当の予算をつけることが予想される。したがって、民間部門であっても採算は採れるのではないかと語っていた。

(問) 就職できた 60 万人は就業を継続しているのか？

(答) できていない。先述の通り、13 週間の就業をもって「就業者」とカウントしている。実際は、再び福祉手当受給者になっている者が多い。これまでのニューディール政策は、「職に就くこと」を第一に考えてきたが、今後は雇用の質も考慮して「安定的な雇用」を実現する必要がある。

(問) 若年失業者ニューディールについては、数値目標の管理が厳しく、現場では数値目標の達成でゆがみが出ていると批判する人がいるようだが、そのような批判をする人たちからの代替案の提出はあるのか？

(答) 代替案は出されていないと思う。確かに、若年失業者の減少は良好な経済によるもので、ニューディール政策の効果はそれほど大きくないという批判はある。しかし、そういう批判をする人でもニューディール政策は無用であるという見方は少ない。実際、ブレア政権で多くの若年失業者をプログラムに参加させ、求職者手当受給者を減少させてきた。これは、良好なマクロ経済とニューディール政策が、車の両輪として機能してきた結果だと思う。無論、雇用の質などの点で改善を進める必要はあるが、ニューディール政策の継続を前提にした上での修正である。

(問) 1 回限りの新税でニューディール予算の財源を手当てしたということだが、2004 年以降の仕組みはどうなっているのか？

(答) ニューディール政策は 2004 年以降も実施しており、一般会計から予算が出ている。なお、昨年 11 月に発表された NAO の報告には、ニューディール政策にかかるコストと、失業者が就職して納税したことによる税収増の効果を比較して、同政策の費用対効果を分析している。それによると、若年失業者が 2 年程度就業を継続すれば、財政的にバランスがとれるという試算になっている (図表 33)。しかし雇用期間が短いために、試算上はほとんどのプログラムが赤字となっている。

(問) ワークフェアという仕組みで若年失業者にプログラム参加への動機づけを行っている点は、日本でも参考になるのではないかと？

(答) 日本の場合、若年失業者やフリーターの多くは親の経済的な支援のもとで生活している。「プログラムに参加しなければ、給付を止める」という仕組みを入れたくとも、対象となる公的給付がないので、プログラム参加に向けた強い動機づけが欠けてしまうことが

懸念される。

また、失業保険給付に対してワークフェアを導入しようとしても、保険給付は保険料納付によって受給権が発生したものであるため、「プログラムに参加しないと支払わない」という仕組みを導入することは難しいように思う。

英国では公的扶助制度が充実しており、低所得就業者に対して「勤労税額控除」という社会保障給付まで用意されている。こうした公的扶助制度が多様で充実しているから、ワークフェアの仕組みが導入できている。

(問) トランポリン型で跳ねあがれといわれても、ニューディールで実際に就職できる職業はスキルの低い分野で、結局はワーキングプアが生まれる。スキルを付けてジャンプ・アップするという考え方にリアリティがあるのか？

(答) 試行錯誤している段階であり、確かに難しい問題だと思う。ニューディール政策の下で職を得ても「安定的な雇用」でないと批判されており、スキルの取得という点では課題がある。リアリティの点では確かに疑問もあるが、英国政府は諦めていない。地域ごとに企業と一緒に進んでいく、「地域雇用パートナーシップ (Local Employment Partnerships)」などを始めている。

余談になるが、英国のニューディール政策は、職業訓練をしっかりやるスウェーデンの手法と、訓練を受けなかったら生活手当を支払わないというアメリカのワークフェアの手法を両方合わせたものである。

この点、スウェーデンは最低賃金を高めに設定して、最低賃金を支払えない付加価値の低い分野の企業はつぶれても構わないという考え方をしていると聞いたことがある。その代わりに、政府は、生産性の高い産業分野で職を得られるように、国民に高度な職業・教育訓練を行なっているようだ。ただし、英国政府がどこまでスウェーデンを意識しているかどうかはわからない。

(問) スウェーデンでは就業人口の 4 割が国家公務員という特殊な事情もある。ただ 60 万人が労働市場の底辺から抜け出れば、そこでの賃金には上昇圧力が働く可能性もある。

(問) ニューディールの対象者は、就職先が建設業などの低スキルの労働者を対象にしているように見受けられる。日本の若年失業者、非正規雇用者は、通常は就職できるようなレベルでも、就職氷河期という特殊事情でたまたまそういう状態になってしまったという人が多く、ニューディールの具体的な就業支援メニューが、このような日本の若年雇用者に適合していない感じがする。

(答) 同じ問題意識を持っている。そもそも日本でフリーターが増加したのは、スキル不足といった供給サイドの問題というよりも、新卒採用抑制といった需要サイドから生じていると思う。英国の若年失業者の問題は、読み書きの技能が足りないといったレベルの問題も大きいので、その点で、英国の若年失業者ニューディールのメニューを変更する必要があると思う。

他方、日本のフリーターや若年失業者は企業内の OJT を受けていないので、今後就職には企業の求める技能を身につける必要がある。この点、英国では外部労働市場が発達しており、ニューディール政策のように、労働者の職業・教育訓練については企業の外で様々な取り組みがなされている。こうした企業外の職業訓練の取り組みは、日本としても参考にすべきだと考えている。

(問) 英国ではフリーターについてどのようにとらえているのか？

(答) これまでは、職に就くことを優先してきたので、労働時間が短いか長いかという点はそれほど重要な基準にはなっていないように思う。パートであっても、失業よりはよっぽど良いという見方をしてきたと思う。ただし、勤労税額控除などでは、週 30 時間以上労働することによって給付額が増えているので、政府としてフルタイムで働くように誘導はしている。

なお、正規・非正規の処遇格差は日本ほど大きくなく、英国では正規雇用であっても、解雇されるリスクを抱えている\*6。

(問) 英国では非正規社員から正規社員への転換は容易なのか？

(答) パートタイムからフルタイムへの転換は、比較的容易だと思う。短時間正社員という位置づけの人もある。この背景には、英国では正社員と非正規社員との差が日本ほど大きくないことが影響していると思われる。

(問) 英国でパートタイムとフルタイムとの違いを設ける背景として、日本のような社会保険制度の影響はあるのか？

(答) 英国のパートタイム労働者の8割弱が国民保険の適用対象になっており、社会保険制度の影響によって、パートとフルタイムの区別がされているとは考えられない。

英国の社会保険は、公的年金、抛出制求職者手当、労災などを包括した「国民保険」となっている。年4,368ポンド(約100万円)未満の低所得者は、国民保険料抛出義務が生じない代わりに、公的年金などの受給はできない。

この点、パートタイム労働者の約25%が年収4,368ポンド未満となっているので、換言すれば、パートタイマーの4人のうち3人は公的年金の対象者になっていると考えられる。

なお、国民年金保険の未加入者は、税金を財源にした資力調査付き給付(公的扶助)で救済されることになる。また、基準所得は日本よりも低いですが、その前後で就業調整が行われる点は同様だと思われる。

(問) 英国の場合はパートタイムとはいっても、正社員で労働時間が短いということになるのか？

(答) 正社員のパートタイム労働者もいれば、非正規社員のパートタイム労働者もいる。

また、日本と比べて正社員であっても雇用が安定しているわけではない。例えば、大卒であっても、最初の半年はトレーニーで、その後1年単位の雇用契約を数年間更新して、「期限の定めのない契約」に移行することなどが増えていると聞く\*7。

(問) 英国はフレキシキュリティという方向に政策転換していこうとしているのではないか？

(答) フレキシキュリティはデンマークで実際に政策として採用されており、英国もそこを目指そうとしているように思われる。図表 34 に示したが、教育、家庭、退職・障害、失業という四つの局面と労働市場の間で、行ったり来たりできる「架け橋的な政策」を入れていけると捉えることができる。そして、労働市場自体も、魅力的なものにしようとしている。

(問) スキルの話としては日本では外部労働市場が発達していなくて、企業はそこから能力判断して人材を調達する意欲はあまりない。日本では資格制度はあっても、企業が採用の際の情報としてあまり評価していないから活用されない。英国では外部労働市場が発達している状態で、資格についても企業が採用情報として活用するから機能しているのではないか？日本で英国のコピーのような形でジョブカードの導入が主張されているのはなぜか？

(答) 英国では外部労働市場が発達しており、NVQ の資格制度が活用されている。この資格制度は企業の積極的な関与のもとで成立しているもので、労働組合中心で作られたものではない。経営者中心に資格基準などを決めているので、実用的で企業も使いやすいという。

なお、英国の社会保障専門家の話では、英国企業もコミュニケーション能力などの「ソフト・スキル」を重視しているようである。近年、景気が減退する中で、若年失業率のみが上昇しているが、この要因として、若者はソフト・スキルが欠けているので、企業の求める能力との間でミスマッチが生じているのではないかと、という見方をする英国人の研究者がいる。

(問) 職種ごとに非常に細かい設定で基準が決められている点では能力評価として利用できるという利点がある一方で、あまりにも細部にわたって職種内容を規定してしまっているため、雇用者側からすると産業構造の変化に対応した業種転換が困難になるという側面もある。

(答) 確かにその点はあるが、英国では NVQ の基準の変更頻度も高い。学ぶ内容も頻繁に変わっているように思う。

(問) 日本では正社員でもサービス残業などで厳しい状況にある。英国ではどうなっているのか？

(答) 確かに、低賃金労働などで、サービス残業が行われているという話は聞く。しかし、英国人は権利意識が強く、終身雇用の意識も乏しいことから、強制的なサービス残業に対しては抗議をするし、最終的には労働裁判所に訴える傾向も日本よりも強いと思う。

#### 【注】

\*1 2005年以降、若年失業率の上昇をもたらした要因については、未だ解明されていない。緩やかな景気減速が一因という見方もあるが、他の年齢階層の失業率は横ばいなのでこれだけで説明できない。この点、民間シンクタンク（IPPR）の研究者は、若年者は、学業資格はあるが、コミュニケーション能力などの「ソフト・スキル」が欠けているため、企業の求める能力との間にミスマッチが生じていることが一因ではないか、という見方をしている。

\*2 ニューディールプログラムの参加者が、13週間連続して雇用されれば、「就職」とカウントされる。

\*3 雇用年金省の下部組織。2002年に公共職業紹介機関である「ジョブセンター（Jobcentre）」と、各種福祉給付業務を担ってきた「給付庁（Benefit Agency）」を統合して、ジョブセンター・プラスを創設。ジョブセンター・プラスでは、公共職業紹介業務だけでなく、各種福祉手当の給付業務も担う。

\*4 訓練生がパートタイム（週24～29時間）で働いた場合には、政府から事業主への助成金は週40ポンドを上限とする。

\*5 英国では、現金給付のみを「社会保障」という。他方、「社会政策」は、社会保障（現金給付）、②ヘルスケア、③教育、④住宅、⑤雇用、⑥対人社会サービス、といった六つの領域を対象とする。

\*6 ただし、労働法の専門家からは、「英国の解雇法制の整理解雇の要件は、日本の判例法理に示された4要件と大きな違いはない」というコメントを受けている。日英の経営者のマインドの違いなどが大きいのではないかと思われる。

\*7 なお、有期契約については、EUの有期労働指令により、契約期間が反復して4年を超えた場合には「期間の定めのない契約」に転化するという規則が2002年に定められた。

## 英国労働党政権における「福祉から雇用へプログラム」

### —若年失業者ニューディールを中心に—

2008月2日8日

みずほ情報総研(株)

主席研究員 藤森 克彦

#### <構成>

I. 英国労働党政権の「福祉から雇用へプログラム」	P. 82
II. 若年失業者ニューディール	P. 84
III. 賃金を魅力的にする施策——最低賃金制、勤労税額控除	P. 89
IV. 働く環境の整備——ワークライフバランス	P. 92
V. 「福祉から雇用へプログラム」の成果	P. 94
VI. 日本への示唆	P. 97
ご参考資料	P. 98

# I. 英国労働党政権の「福祉から雇用へプログラム」

## 1. 貧困問題の捉え方

- (1) サッチャー政権：貧困問題は、就労意欲が乏しいなど個人の資質を問題
- (2) ブレア政権：貧困の背後にある社会構造を問題＝「社会的排除」
  - ・ 「社会的排除」とは
    - 「低所得、スキル不足、失業、家庭崩壊、健康の悪化、劣悪な住宅環境、地域の治安の悪化といった問題が絡み合い、個人や地域がそこから抜け出せない状況」  
(英国社会保障省による定義)

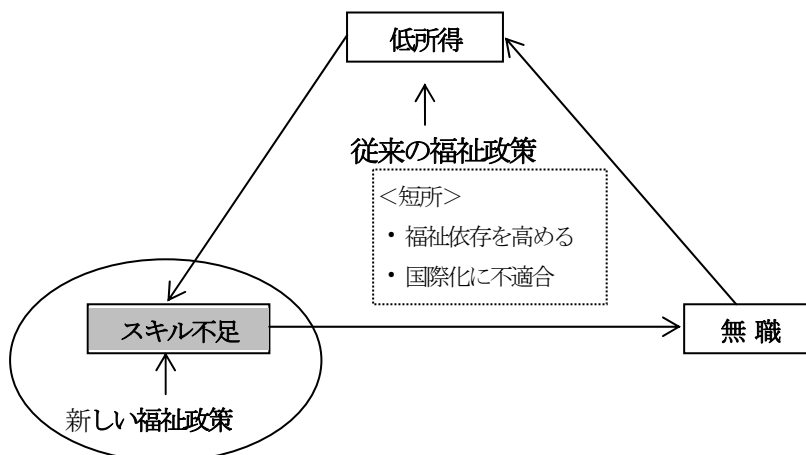
## 2. 「福祉から雇用へプログラム」とは何か

- ・ 「働くことができる人には仕事を、働くことのできない人には保障を」 (福祉改革の理念)
- ・ 「現金給付型の再分配政策」：低所得者に福祉手当を支給して最低限の生活を保障
  - ↓ 重点を移す
- ・ 「能力開発型の再分配政策」：低所得者に職業訓練等を行なって、労働市場に送り出す (図表1) → 「トランポリン型福祉」

## 3. なぜ「トランポリン型福祉」なのか

- (1) 働くことが何よりの生活防衛であり、貧困から抜け出す最も確実な方法
  - ・ スキルをつけてエンプロイアビリティを高める
- (2) 「経済の担い手」を増やす
  - ・ 人的資本形成への支援は、コストではなく「投資」 (A. ギデンズ「社会投資国家」)
- (3) 福祉依存者が減少して、財政負担の軽減に寄与

(図表1) ニューレーバーの福祉政策の重点



(資料) 社会保障省, "Opportunity for all", The Stationary Office, Sep. 1999 などにより作成。

#### 4. 「福祉から雇用へプログラム」における具体的施策のポイント

(1) 就職活動支援と職業能力開発の強化

- ・ニューディール政策（図表2）

(2) 所得保障給付の条件化（ワークフェア）：就職活動/職業訓練などの義務付け

- ・ニューディール政策：若年失業者ND、長期失業者ND

(3) 就労によって得られる賃金を魅力のあるものにして、就労インセンティブの向上

- ・最低賃金制
- ・勤労税額控除

(4) 働く環境の整備

- ・ワークライフバランス、保育所の整備など

(図表2) ニューディール政策の主なプログラム

若年失業者 ND	対 象	18～24歳で、半年以上の求職者手当受給者
	参 加	強制
	内 容	就職活動支援、職業能力開発(後述)
	開始時期	1998年1月～
長期失業者 ND	対 象	25歳以上で、2年間以上の求職者手当受給者
	参 加	強制
	内 容	就職活動支援+職業能力開発(選択肢3つ)
	開始時期	1998年6月より試験的導入、2001年4月から全国展開
高年失業者 ND	対 象	50歳以上で、半年以上の求職者手当受給者
	参 加	任意
	内 容	就職活動支援、就労者に賃金補助、訓練費用への助成金
	開始時期	1999年10月に試験的導入、2000年4月より全国展開
一人親世帯 ND	対 象	所得扶助を受けている一人親
	参 加	任意（末子5歳未満の所得扶助受給者は職安での面談義務付け）
	内 容	就職活動支援、職業能力開発、育児費用支援、保育支援
	開始時期	1997年に試験的に導入、98年10月より全国展開
障害者ND	対 象	就労不能給付を受給している障害者や長期療養者
	参 加	任意
	内 容	就職活動支援、職業能力開発
	開始時期	1998年1月～
失業者のパート ナーに対するND	対 象	半年以上失業している失業者の配偶者
	参 加	任意
	内 容	就職相談、試行就職

(資料) 拙著『構造改革ブレイク流』TBSブリタニカ、2002年など、各種資料を参考に作成。

## II. 若年失業者ニューディール

### 1. ニューディール政策の予算

- ・労働党政権の目玉政策。1997～2003 年度までに、52 億ポンド（約1兆2千万円）を投入。財源は余剰利益をもつ民営化企業への一回限りの新税（ウィンドフォール税）による（図表3）。
- ・ニューディール政策のプログラム費用合計のうち、44%程度（14.8 億ポンド、約3,400 億円、年平均486 億円）を若年失業者対策に投入。

### 2. 英国の若年失業者の状況

- ・英国の若年失業率は、93年から04年にかけて低下したが、その後若干上昇傾向（図表4）

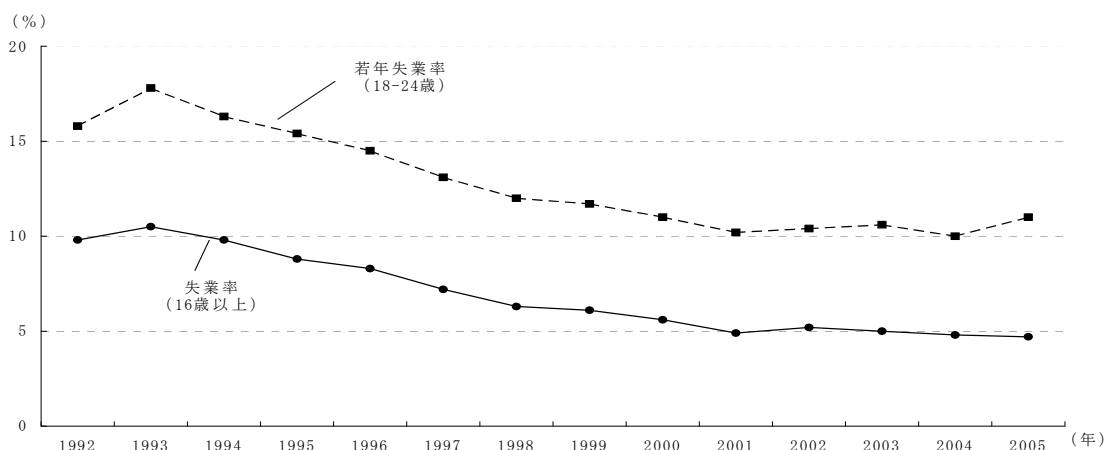
（図表3）ニューディール政策の財源規模（単位：百万ポンド）

	1997年度	98	99	2000	2001	2002	2003	合計	各支出割合 (%)
歳入 (ウィンドフォール税)	2600	2600	-	-	-	-	-	5200	
歳出合計(a+b)	140	530	740	1310	1045	920	520	5205	
プログラム合計(a)	50	260	480	560	595	920	520	3385	
若年失業者	50	200	310	300	220	290	110	1480	43.7
長期失業者	0	10	90	110	210	300	100	820	24.2
50歳以上の失業者	0	0	5	20	10	20	10	65	1.9
一人親世帯	0	20	40	40	40	140	80	360	10.6
障害者	0	5	20	10	20	50	20	125	3.7
失業者のパートナー	0	0	5	10	10	30	10	65	1.9
その他	0	25	10	70	85	90	190	470	13.9
学校整備等資本コスト(b)	90	270	260	750	450	0	0	1820	

（注）「支出割合」とは、97年から03年までのプログラムの支出合計（33.85億ポンド）に占める同期間の各プログラムの支出合計額の割合。なお2003年度は概算。不足分は一般会計から支出。

（資料）英国財務省, Pre-Budget 2003, Nov. 2003

（図表4）英国の若年失業率の推移

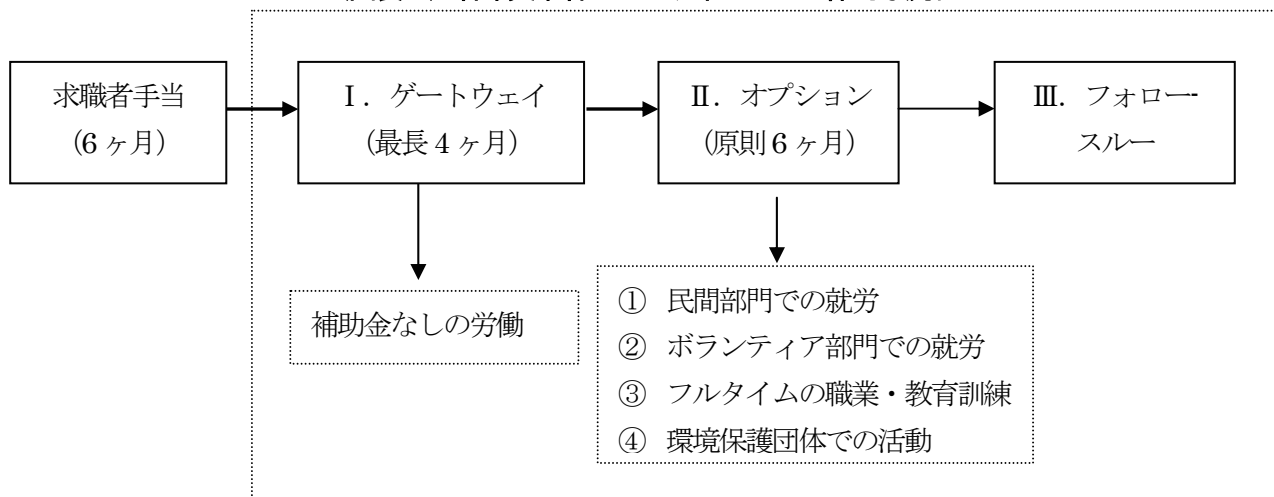


（資料）Labour Force Survey（<http://www.statistics.gov.uk/>）により作成

### 3. 若年失業者ニューディールの制度的枠組み

- (1) 全体的な流れ (図表 5)
- (2) オプション：職業訓練の各選択肢の内容 (図表 6)

(図表 5) 若年失業者ニューディールの全体的な流れ



上記スキームへの不参加は  
手当の停止 (ワークフェア)

(資料) 雇用年金省ホームページ (www.newdeal.gov.uk) により作成。

(図表 6) 若年失業者ニューディールにおける4つの選択肢の内容

選択肢	内容
①民間部門での就労	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業主：政府から事業主に週 60 ポンド (1 万 4 千円) の助成金 (半年間) 国家認定資格 (NVQ) 取得に向けた教育訓練費 750 ポンド (17 万円) を一括支給</li> <li>・訓練生：事業主から賃金支給 (最低賃金 4.6 ポンド、30 時間就労で週 138 ポンド程度) (cf. 求職者手当：週 46.85 ポンド)</li> </ul>
②ボランティア部門での活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業主：参加者に賃金を与えていれば、求職者手当に週 15 ポンドを加えた助成金が支給。 訓練費用として雇用主に 750 ポンドを一括支給。</li> <li>・訓練生：①政府からの報酬 (求職者手当+15 ポンド)、②ボランティア団体の報酬、のどちらかを選択</li> </ul>
③フルタイムの教育・技能訓練	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1 年間の教育・訓練を受け、国家認定職業資格を取得。</li> <li>・コースは、社会人大学や民間訓練機関など。</li> <li>・訓練生は、求職者手当と同額の手当を受給。また、訓練費用は国が負担。</li> </ul>
④環境保護団体での就業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域コミュニティの環境の改善活動。荒廃した家屋の修繕や、リサイクル活動などを行う。</li> <li>・その他は、ボランティア部門と同様。</li> </ul>

(資料) Employment Service, "What is New Deal?", 1998 年などにより作成。

#### 4. 訓練生を引き受ける事業主の特徴

- ・若年失業者・長期失業者を訓練生として採用した事業主は8万人に及ぶ
- ・中小企業が多い（図表7）

#### 5. 若年失業者ニューディールへの参加者と就業者数

##### (1) 就業者数

- ・98年から2006年11月までの間に、149万人の若年失業者が同プログラムに参加し、延べ60万人（40%）が通常の就職（補助金なしの就労）をした。

##### (2) どの段階で就職したか（60万人について）

- ・面談前9.4%、ゲートウェイ60.2%、オプション17.9%、フォロースルー12.5%

##### (3) オプションのメニューごとの就職者の割合

- ・民間企業68%、フルタイムの教育訓練44%、ボランティア団体49%、環境保護団体50%

### (図表7) 若年失業者、長期失業者プログラムにおける雇用主の意識調査（99年～00年）

—「補助金付き就労」について—

<b>(1) 雇用主の特徴</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・参加企業の75%が従業員数25人以下の中小企業。</li> <li>・民間セクターとの契約が86%。職種は、卸売業、小売業、製造業、建設業、ビジネスサービスが多い。中でも、<u>建設業と製造業が多い</u></li> <li>・57%の企業がビジネスを拡大中。縮小している企業は8%</li> <li>・求人難の企業が多い。<u>83%の企業が「求人を埋められない」と回答。</u></li> <li>・応募者を選定する際には、①勤労意欲（80%）、②スキル（64%）、②類似業務についての職務経験（64%）を重視。</li> </ul>
<b>(2) 補助金つき就労の内容</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事務職（24%）、熟練肉体労働（24%）の割合が高い</li> <li>・週30時間以上の就労（92%）。</li> </ul>
<b>(3) 事業主がニューディール政策に協力する理由</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・労働コストの削減（51%）、失業者の救済（18%）</li> <li>・大企業には、雇用サービス庁のスタッフの依頼がきっかけになることが多い</li> </ul>
<b>(4) その他</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・72%の事業主は、「補助金がなくとも、同一の人物を採用した」と報告。</li> <li>・失業者の雇用に積極的になった雇用主が多い（40%）</li> <li>・事業主の考える求職者への有益な効果とは               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 職務経験（67%）、②自信（62%）、③スキルの取得（61%）</li> </ul> </li> </ul>

(注) 1. 3208人の雇用主に対する調査。回収率は84%。調査時期：99年9月～2000年1月

2. NDYPは若年失業者ニューディール。NDLTUは長期失業者ニューディール。

(資料) Jone Hales etc, *New Deal for Young People and for Long Term Unemployed - Survey of Employer*, National Centre for Social Research, 2000

## 6. 若年失業者ニューディールに対する評価

### (1) 積極的な評価

- ・求職者手当受給者の大幅な減少。特に、長期失業者の減少（図表8）
- ・社会的排除に陥っている者に「社会との接点」を構築した点で一定の効果

### (2) 課題

A. 失業者NDによる効果よりも、マクロ経済が好調であることが大きい

（例）同政策が雇用改善に与えた直接的効果（シンクタンク NIESR の推計）

- ・98年4月～00年3月までに20万人が求職者手当を受給しなくなった

→ND政策による失業者減少効果：3万5千人

→ND政策による雇用増加効果：1万5千人

- ・ただし、この政策がなかった場合に比べて、より多くの若年失業者がより早期に失業を脱することができた点は評価。

B. 就職をしても雇用期間が短期。再び福祉手当受給生活に戻る者が多い（NAO レポート、2007）

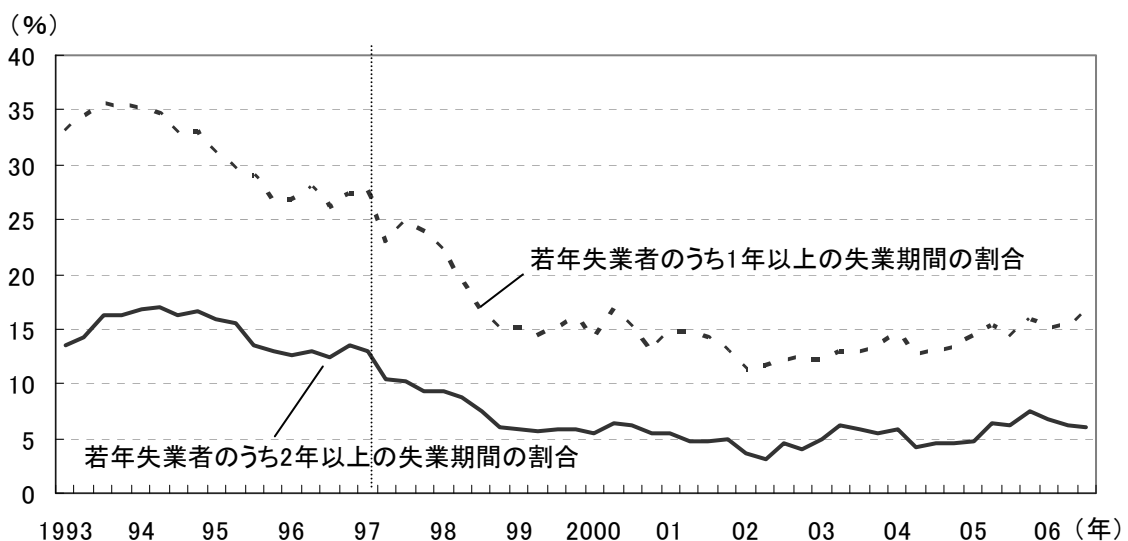
→2002年度の若年失業者ND参加後に雇用された者の就業期間

- ・雇用期間1年以上の者の割合：26%
- ・平均雇用期間：28週間

<要因>

- ①臨時雇用しか見つけられない（臨時雇用の希望者はND全体で6%にすぎない）
- ②仕事を発展させる機会に乏しい
- ③労働者側の問題（健康上の問題、育児・介護、経済的インセンティブ不足など）

（図表8）若年失業者（18～24歳）に占める長期失業者の割合の推移



（資料）Labour Force Survey: Unemployment by Age and Duration により作成。

## 7. 「持続性のある雇用」に向けてNDが改善すべき点（NAOレポート、2007年11月）

### (1) 質・量に富んだ情報の整備

- ・就労期間、早期退職者の属性、安定就労に向けた支援策の効果

### (2) 目標の改善

- ・雇用期間13週間という現在の目標は短すぎる。
- ・雇用期間3年間以内の長期目標を設定すべき(D. Freud)

### (3) 雇用後のサポートの必要性

- ・これまでのプログラムは、雇用後のサポートが不足。
- ・電話連絡、面談、長期雇用への経済的支援、職業訓練、相談相手、トラブルの仲介役など

### (4) 地域で必要とされるスキルの習得

- ・地域の事業主が必要とするスキルを身につけるため、事業主と共にプログラム開発。
- ・Local Employment Partnerships: 大手スーパー5社とジョブセンタープラスの契約
  - ・地域の長期福祉手当受給者に、トライアル雇用やNDプログラムの訓練期間の提供。
  - ・企業担当者がジョブセンタープラスなどと共に、就職前訓練プログラムの設計。
  - ・長期福祉手当受給者が就職できるように、従業員の中から相談者を募ること

### (5) 就職支援プログラムとスキルアッププログラムの連携

- ・「イノベーション・大学・技能省」と「雇用年金省」の目標の共有。下部機関の連携。

## 8. 若年失業者NDのポイント

- (1) 求職者手当の支給と、就職活動・職業訓練のセット（ワークフェア）  
→日本への導入は難しい（図表9）
- (2) 個人アドバイザー制度などのカウンセリング機能の充実
- (3) 職業訓練を民間部門の実地のOJTに委ねる点
- (4) 教育・職業訓練と国家認定職業資格制度（NVQ）の取得と連携

（図表9）英国と日本における失業者に向けたセーフティネットの相違

<英国>		<日本>	
	若年失業者		若年失業者
① 拠出制求職者手当（保険料拠出）	×	①雇用保険（保険料拠出）	△
→週46.85ポンド（18歳～24歳）、6ヶ月間		②生活保護（無拠出）	×
②「所得調査制求職者手当」（無拠出）	○	↓若年失業者は主に家族に依存	
→週46.85ポンド（18歳～24歳）、無制限		・ワークフェアは難しい	

（資料）みずほ情報総研作成

### Ⅲ. 賃金を魅力的にする施策

#### 1. 最低賃金制の導入 (99年～) (図表 10)

・低賃金委員会：制度導入当時は低い水準であったが、近年は平均賃金率を上回るペースで改定。

#### 2. 勤労税額控除 (Working Tax Credit) の導入

##### (1) 「負の所得税」の考え方を反映 (図表 11)

・低所得就労者には、国が税額控除として社会保障給付を支給

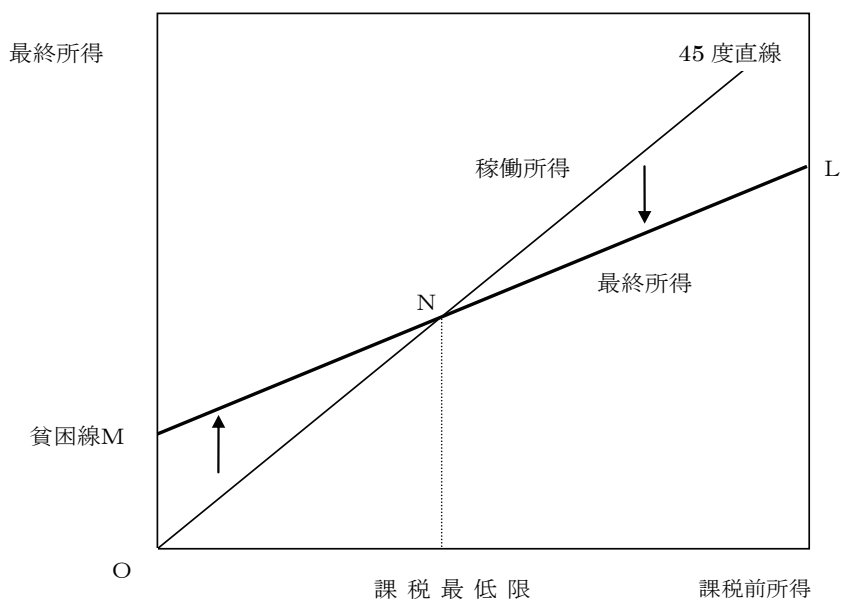
(図表 10) 英国の最低賃金水準の推移 (単位：時間当たり)

	22歳以上 労働者	18～21歳 労働者	16～17歳 労働者
1999年4月	£ 3.60	£ 3.00	-
2000年10月	£ 3.70	£ 3.20	-
2001年10月	£ 4.10	£ 3.50	-
2002年10月	£ 4.20	£ 3.60	-
2003年10月	£ 4.50	£ 3.80	-
2004年10月	£ 4.85	£ 4.10	£ 3.00
2005年10月	£ 5.05	£ 4.25	£ 3.00
2006年10月	£ 5.35	£ 4.45	£ 3.30
2007年10月	£ 5.52 (約 1,270 円)	£ 4.60 (約 1,060 円)	£ 3.40 (約 780 円)

(注) 括弧内は、1ポンド=230円で換算。

(資料) 低賃金委員会 HP (<http://www.lowpay.gov.uk/>) より作成。

(図表 11) 「負の所得税」の概念図



## (2) 勤労税額控除の内容

①対象：課税最低限以下の所得の就業者（いわゆるワーキング・プア）

②目的：低所得者の就労を促進するための制度

→2003年の改革で子供の有無に関わりなく低所得世帯に対象を拡大した

③勤労税額控除の受給要件

- ・ 16歳以上で本人あるいは配偶者がフルタイムの有償労働をしていること、
- ・ 最低でも週16時間以上の就労をしていること（子供のいない25歳以上の者は週30時間以上の就労が必要）
- ・ 収入が一定水準以下であること

④給付額：受給資格者であれば受給できる要素：「基礎要素」

受給者の状況に応じて加算要素（図表12、13、14）

⑤備考

- ・ 支給基準額（2005年：年収5,220ポンド≒約120万円）以下の所得

→基礎要素と該当要素を加えた全額が給付

- ・ グロス所得が支給基準額を超えた場合

$$= \frac{\text{就労税額控除合計額} + \text{子供税控除合計額}}{\text{グロス所得} - \text{支給基準額 (5,220ポンド)}} \times 37\%$$

(図表12) 就労税額控除の各要素（最大年間額）

(単位：ポンド)

要素	最大年間額 (2005年度)	円換算
基礎要素	1,620	37万3千円
一人親要素（基礎控除に付加）	1,595	36万7千円
30時間要素	660	15万2千円
障害者就労要素	2,165	49万8千円
重度障害者要素	920	21万2千円
50歳以上再就職手当： 16-29時間	1,110	25万5千円
30時間以上	1,660	38万2千円
保育要素 (子供数：1人)	上限175/週	2万8千円
(子供数：2人以上)	上限300/週	4万8千円
控除対象となる保育費割合	70%	

(注) 1. 各支給額は年間最大額

2. 2005年度の値

(資料) HM Revenue & Customs, *Child Tax Credit and Working Tax Credit: A Guide*, 2005

(図表 13) 勤労税額控除の年間給付額 (2005 年度)

グロス年収		25 歳以上の単身者 週 30 時間以上の就労 子供なし		25 歳以上の夫婦 週 30 時間以上の就労 子供なし	
		年間給付額		年間給付額	
£	万円	£	万円	£	万円
7,566 (注1)	174	1,410	32	3,005	69
8,000	184	1,250	29	2,845	65
10,000	230	510	12	2,105	48
12,000	276	0	0	1,365	31
14,000	322	0	0	625	14
16,000	368	0	0	0	0

- (注) 1. 「年収 7,566 ポンド」とは、25 歳以上の者が、週 30 時間働いて最低賃金を得た場合。  
 2. ちなみに、25 歳以上の単身者が「所得調査制求職者手当」あるいは「生活保護」を一年間受給した場合の受給総額は、3,076 ポンド (約 70 万 7 千円)。

(資料) HM Revenue& Customs, *Child Tax Credit and Working Tax Credit: A Guide*, 2005

(図表 14) 子供税控除と勤労税額控除の年間給付額 (2005 年度)

グロス年収		子供 1 人		子供 2 人		子供 3 人	
		£	万円	£	万円	£	万円
5,000 (注1)	115	5,455	125	7,150	164	8,840	203
8,000 (注2)	184	5,085	117	6,780	156	8,475	195
10,500	242	4,160	96	5,855	135	7,550	174
15,000	345	2,495	57	4,190	96	5,885	135
20,000	460	645	15	2,340	54	4,035	93
25,000	575	545	13	545	13	2,185	50
30,000	690	545	13	545	13	545	13
35,000	805	545	13	545	13	545	13
40,000	920	545	13	545	13	545	13
45,000	1,035	545	13	545	13	545	13
50,000	1,150	545	13	545	13	545	13
55,000	1,265	210	5	210	5	210	5
60,000	1,380	—	—	—	—	—	—

- (注) 1. 年収 5 千ポンドで、パートタイム (週 16~30 時間) 就労した場合。  
 2. 年収 8 千ポンド以上で、少なくとも一人が週 30 時間以上就労。

(資料) HM Revenue& Customs, *Child Tax Credit and Working Tax Credit: A Guide*, 2005

#### IV. 働く環境の整備

##### 1. 柔軟な就業形態によるワークライフバランスの実現 (図表 15)

##### 2. 労働規制 (図表 16)

- ・週 48 時間労働時間規制、パートタイム労働規制、柔軟な働き方への申請権

##### 3. ワークライフバランスキャンペーン：

- ・チャレンジ基金プログラム：企業に多様な働き方を啓発 (図表 17、次頁)

##### 4. 子育て世帯への経済的支援、出産・育児休暇、保育所の整備 (図表 18、次頁)

(図表 15) 柔軟な就業形態を活用する雇用者の割合 (2005 年)

(単位：%)

<フルタイム>	男性	女性	全体	<パートタイム>	男性	女性	全体
柔軟な就業形態の利用者：05 年	18.2	28.5	22.1	柔軟な就業形態の利用者：05 年	15.8	27.3	25.0
(99 年)	(15.5)	(23.5)	(18.3)	(99 年)	(15.1)	(24.2)	(22.6)
05 年 - 99 年	2.7	5.0	3.8	05 年 - 99 年	0.7	3.1	2.4
フレックスタイム	10.2	16.1	12.5	フレックスタイム	6.8	9.3	8.9
年間労働時間契約制	4.9	5.1	5.0	年間労働時間契約制	3.0	4.1	3.9
週 4 日半労働	1.4	0.9	1.2	学期間労働	4.2	10.9	9.6
学期間労働	1.2	5.9	3.0	ジョブシェア	0.8	2.2	1.9
2 週間内 9 日勤務労働	0.3	0.3	0.3				

(注) 「柔軟な就業形態の利用者」には、内訳に示された就業形態以外の利用者も含む。

(資料) Office for National Statistics, *Social Trends*, No. 30 & No. 36, HMSO (2000, 2006)

(図表 16) ワークライフバランスに関連する労働規制

労働時間規制 (1998 年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 週 48 時間労働規制等。</li> <li>・ ただし例外規定 (個別オプトアウト)</li> </ul>
パートタイム労働規制 (2000 年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ パートタイムは比較可能なフルタイム労働者よりも不利な扱いを受けない (「時間比例」という観点から均衡処遇)</li> <li>→ 時間あたり賃金、企業年金、有給休暇、育児休暇と手当、昇進・リストラの選抜基準など</li> </ul>
柔軟な働き方への申請権 (2002 年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 6 歳以下の子供か、あるいは 18 歳以下の障害者をもつ親は、柔軟な雇用形態で働くことを申請する権利をもつ</li> <li>・ ただし、事業主が申請拒否できる理由を広範に容認</li> <li>(例) 追加的な費用負担が必要になること、顧客対応能力への悪影響、既存の従業員間で調整ができないこと、業績への悪影響など</li> </ul>

(資料) HM Treasury & DTI, *Balancing work and family life*, Jan. 2003, HM Treasury, *Budget 2003*, March 2003. など  
を参考にみずほ情報総研作成。

(図表 17) チャレンジ基金(The Challenge Fund) プログラム

内 容	<ul style="list-style-type: none"> <li>両立支援策の導入を検討する経営者に対して、<b>無料コンサルティングの機会</b>を付与</li> <li>コンサルタントは、<b>従業員と企業のニーズを掘り下げ</b>、実情に合った最適な両立支援策の導入を検討</li> <li>コンサルティング機関として、政府が 24 機関を選定</li> <li>最長 1 年間のコンサルティング。WLB の効果を数値化</li> <li><b>最適な両立支援策についての情報を収集・分析。他企業に情報提供</b></li> </ul>
利用手続き	<ul style="list-style-type: none"> <li>事業主は、<b>申請書を貿易産業省に提出→同省の審査</b>                      &lt;審査基準&gt;                     <ul style="list-style-type: none"> <li>① 業績向上させようとしている業務領域、②コンサルタントからの便益を受ける方法</li> <li>③ プロジェクトに充てられる人材や時間、④測定可能な効果など</li> </ul> </li> </ul>
利用状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>「チャレンジ基金」には、<b>1,150 万ポンド (約 23 億円) が投入</b> (2000 年から 2003 年)</li> <li>同期間内に <b>448 企業が支援を受け</b>、120 万人の従業員が影響を受けた</li> </ul>

(資料) 各種資料により筆者作成。

(図表 18) 英国のワークライフバランス施策／子育て支援策

経済的支援	「児童給付」の引き上げ	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 歳未満の子供のいる全ての家族を対象。所得制限はない。</li> <li>&lt;2007 年度の支給額&gt;                      第一子：週 18.10 ポンド (約 4,160 円程度)                      第二子以降：一人当たり週 12.10 ポンド (約 2,800 円程度)。</li> </ul>
	「勤労税額控除」の新設	略
	「児童税額控除」の新設	略
	「チャイルド・トラスト・ファンド (CTF)」の導入 (2005 年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済的自立を支援するために、2002 年 9 月以降に生まれた全ての子供を対象に、子ども名義の口座を作り 250 ポンド (低所得世帯の子供は 500 ポンド) が支給。家族も同口座に拠出可。</li> <li>利子等の非課税枠あり。子どもは 18 歳になれば引き出し可。</li> </ul>
出生・育児に伴う休暇	出産休暇手当の引き上げ (2002 年雇用法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>出産を理由に就労継続できない女性に対して、事業主は「法定出産給付」を支給する。法定出産給付は、2007 年 4 月から週 112.75 ポンドに引き上げられた。また、有給期間も 39 週間に延長。</li> </ul>
	追加的出産休暇 (無給) (2002 年雇用法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>26 週間の「有給出産休暇」に加えて、「無給出産休暇」を 26 週間とする。これにより、母親の法定出産休暇は最長 1 年間となる。</li> <li>2007 年度からは、有給出産休暇は 39 週間に延長。</li> </ul>
	父親休暇の創設 (2002 年雇用法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>2003 年 4 月より、子供誕生にあたり、父親にも 2 週間の「法定父親休暇」を定め、法定出産給付と同額の給与が支払われる。ただし父親が同休暇を取得できるのは、子供の誕生から 8 週間以内に限る。</li> </ul>
	男女を対象にした育児休暇の創設 (1999 年雇用法)	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 年以上勤続する男女労働者は、子供が 5 歳になるまでに合計で 13 週間の育児休暇 (無給) を取得できる。</li> <li>障害児をもつ親は、子供が 18 歳になるまで 18 週間 (無給) 取得可能。</li> </ul>
保育所整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005 年度までに保育予算を 15 億ポンドまで増加させる。</li> <li>2004 年 4 月までにイングランドで 160 万人分の保育所を創出。</li> <li>4 歳以下の児童を抱える低所得世帯を援助するための「シユア・スタート」プログラムの実施。</li> </ul>	

(資料) HM Treasury & DTI, *Balancing work and family life*, Jan. 2003, HM Treasury, *Budget 2003*, March 2003.

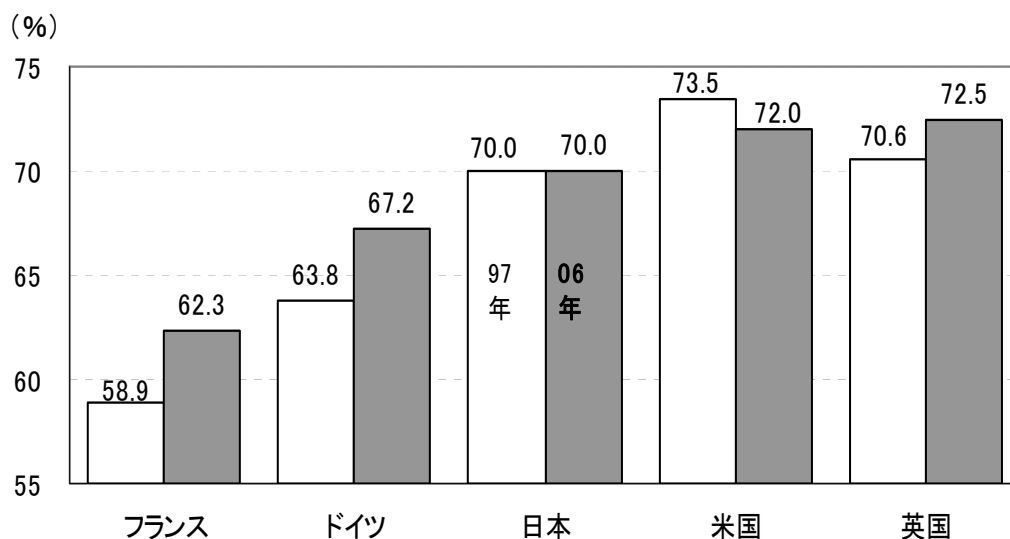
などを参考にみずほ情報総研作成。

## V. 「福祉から雇用へプログラム」の成果

### 1. 就業率の上昇

- ・生産年齢人口（15～64歳）の就業率（図表19）
- ・生産年齢人口のグループ別就業率（図表20）

（図表19）生産年齢人口（15～64歳）の就業率（97年と06年の比較）



（資料）OECD 統計により筆者作成

（図表20）生産年齢人口のグループ別就業率の変化（97年と06年の比較）

<就業率>	グループ	1997年	2006年	増減ポイント	
				増減率	傾向
<就業率>	全体	72.6%	74.4%	+1.8%	○
	一人親	45.3%	56.6%	+11.3%	○
	障害者	38.1% <sup>(注)</sup>	47.4%	+9.3%	○
	50歳以上	64.7%	70.9%	+6.2%	○
	マイノリティ	56.2%	60.6%	+4.4%	○
	低技能者	51.7%	49.4%	-2.3%	×

（注）98年の就業率

（資料）雇用年金省, *Opportunity for all, Eighth Annual Report 2006 Indicators document*, Cm6915-ii, Oct. 2006.

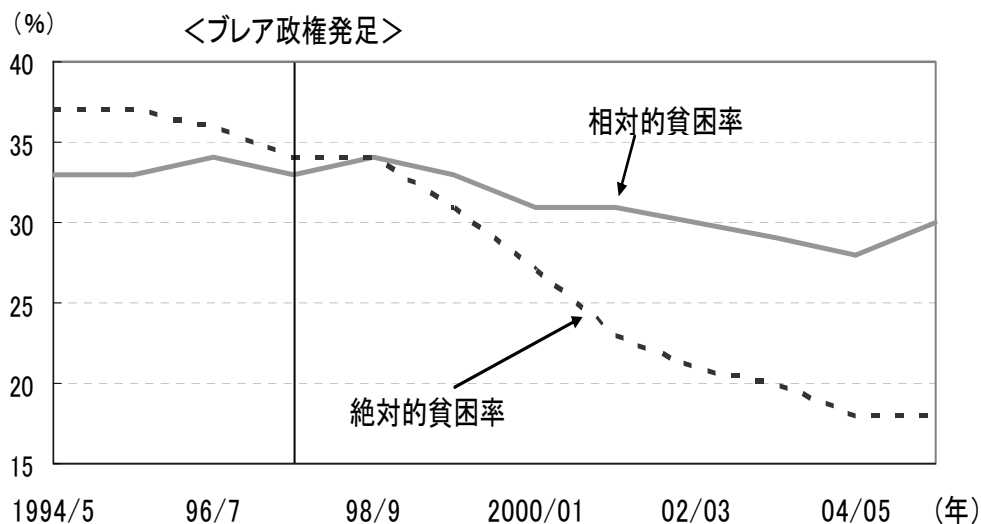
## 2. 貧困率の低下

### (1) 全人口からみた貧困率 (図表 21)

- ・ ブレア政権では、相対的貧困率が若干低下。他方、絶対的貧困率は大幅に低下

### (2) グループ別貧困率 (図表 22)

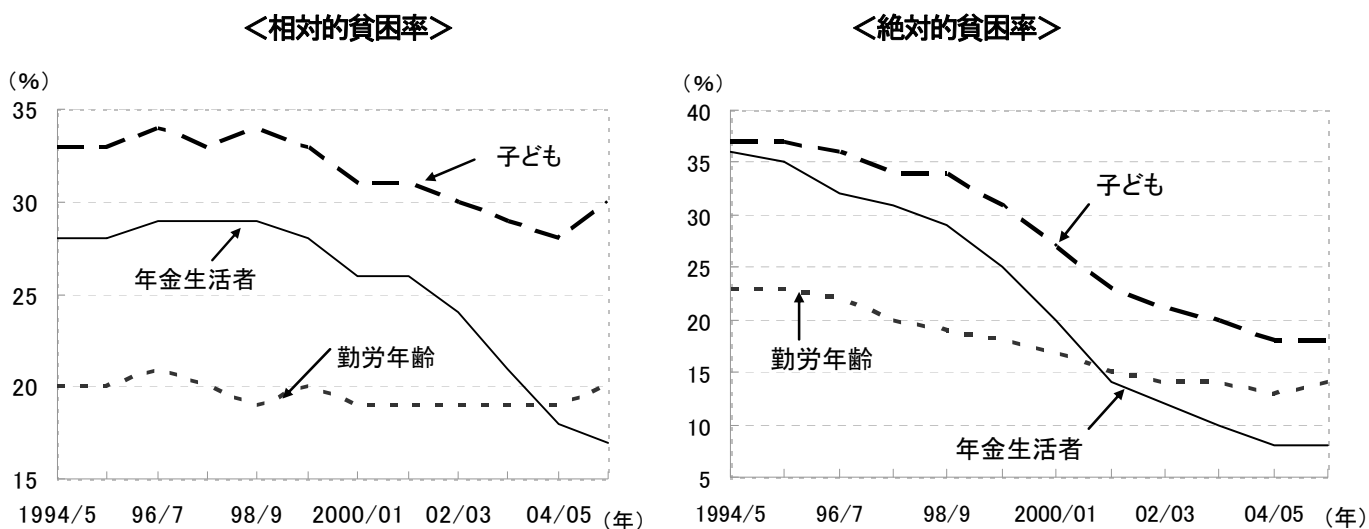
(図表 21) 「絶対的貧困率」と「相対的貧困率」の推移 (世帯所得中央値 60%以下)



(注) 住宅費控除後所得。世帯所得中央値の60%を貧困ラインと設定。

(資料) Department for Work and Pension, *Households Below Average Income Statistics 2005/6*, March 2007. により作成。

(図表 22) グループごとの貧困率



(資料) DWP, *Households Below Average Income*, (HBAI), 2006

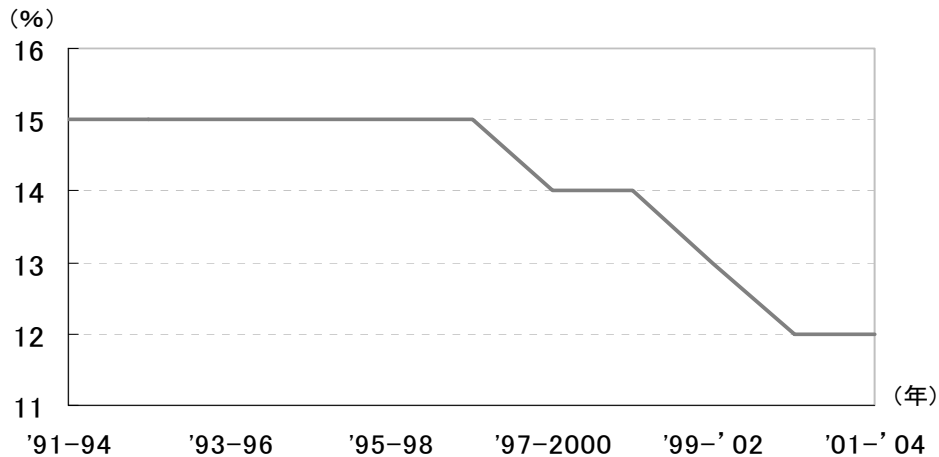
### 3. 貧困の固定化の改善

- ・ 過去4年間のうち3年間以上、世帯所得中央値60%以下で生活する人々の割合はブレア政権では低下（図表23）。

### 4. 福祉手当受給者の減少（図表24）

（図表23） 貧困のダイナミクス

—過去4年間のうち3年間以上所得中央値60%以下の人々の割合—

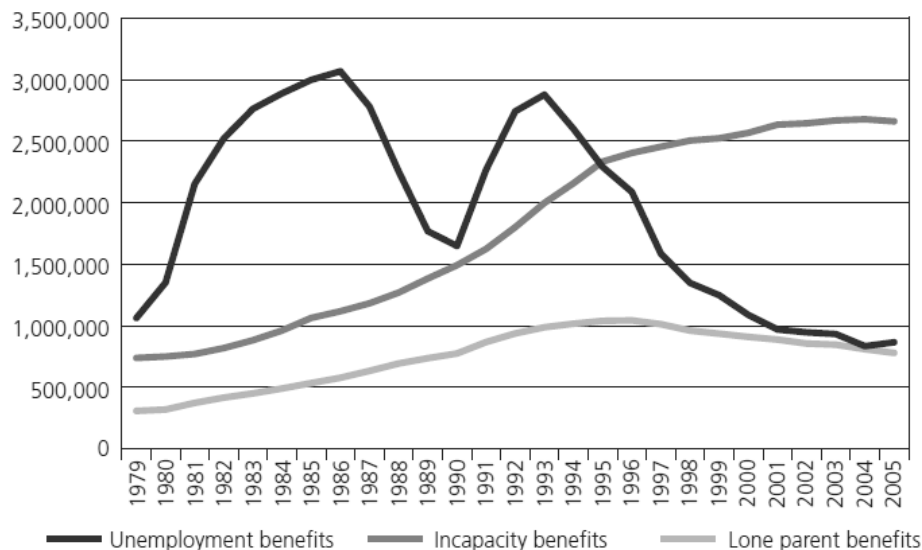


（注）住宅費控除後所得でみた場合

（資料） Department for Work and Pension, *Households Below Average Income Statistics 2005/6*, March 2007. により作成。

（図表24） 「求職者手当」「就労不能給付」「一人親向け所得扶助」の受給者数の推移

Figure 1.2: Numbers of people on benefits, 1979-2005



Source: Office for National Statistics, Department for Work and Pensions Information Directorate, *Work and Pensions Longitudinal Study*

（資料） Freud, David. 2007. *Reducing dependency: increasing opportunity: options for the future of welfare to work—An Independent report to the Department for Work and Pension*, Department for Work and Pension, March 2007, p.42

## VI. 日本への示唆

### 1. 「トランポリン型福祉」の考え方

- ・「コスト」ではなく「投資」という見方

### 2. 「福祉から雇用へプログラム」の各ポイント

- ・ 就職活動支援と職業訓練の強化
- ・ 所得保障の条件化（ワークフェア）→日本への導入には難しい面もある
- ・ 賃金を魅力的にする：勤労税額控除
- ・ 働く環境の整備：ワークライフバランス

### 3. 多面的な対策

- ・ 最低限度の生活保障は、公的扶助によってのみ達成されるのではなく、教育や雇用などを含めた社会政策全体で達成されるという視点。特に「社会的排除」が問題になる中で、こうした視点は重要。
- ・ 最低所得保障制度の重層化（図表 25）
- ・ 各機関の連携：内閣の各省庁を掌握。給付機関＋就職斡旋機関＋訓練機関の一体化

（図表 25） 英国の社会保障給付の体系

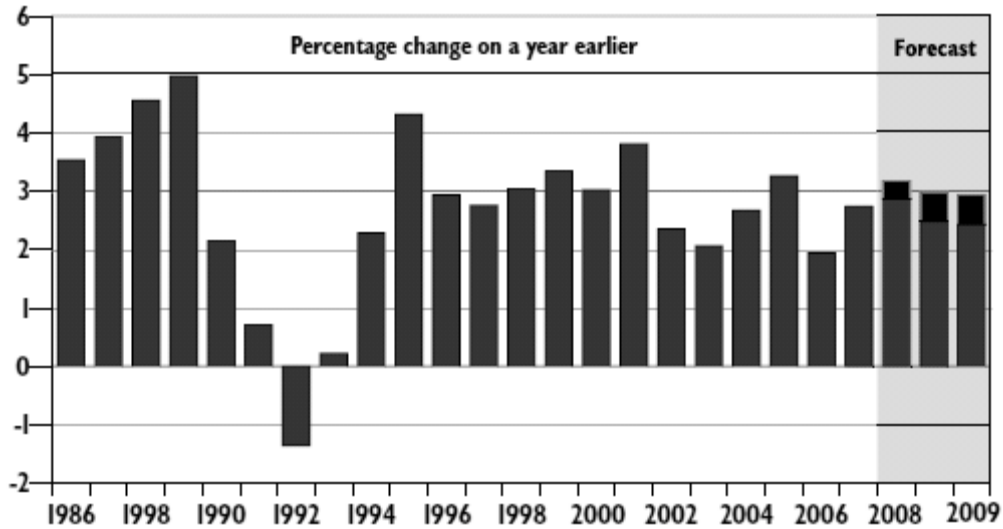
	拠出制／ 無拠出制	資力 調査	財源	具体的手当
<b>拠出制給付</b> (社会保険)	拠出制	なし	保険料	<b>拠出制求職者手当</b> 、就労不能給付、退職年金、 出産手当、遺族手当、生別母子・父子世帯手当、 遺族一時金、保護者手当
<b>無拠出制給付</b> (社会手当)	無拠出制	なし	一般財源 (注)	児童給付、障害者生活手当、付添手当、業務災 害障害年金、無拠出制退職年金(80歳以上)な ど
<b>資力調査付き給付</b> (公的扶助)	無拠出制	あり	一般財源	<b>所得扶助</b> 、社会基金、 <b>所得調査制求職者手当</b> 、 <b>勤労税額控除(WTC)</b> 、児童税額控除、年金 クレジット、住宅給付、カウンスル税給付

(注) 「無拠出制給付」の「業務災害障害年金」は、例外的に国民保険を財源とする。

(図表) 武川正吾「イギリスの最低生活保障制度」(栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望』第一法規、2006年)、Child Poverty Action Group, *Welfare benefits and tax credits handbook* 2007/2008, 2007. を参考に筆者作成。

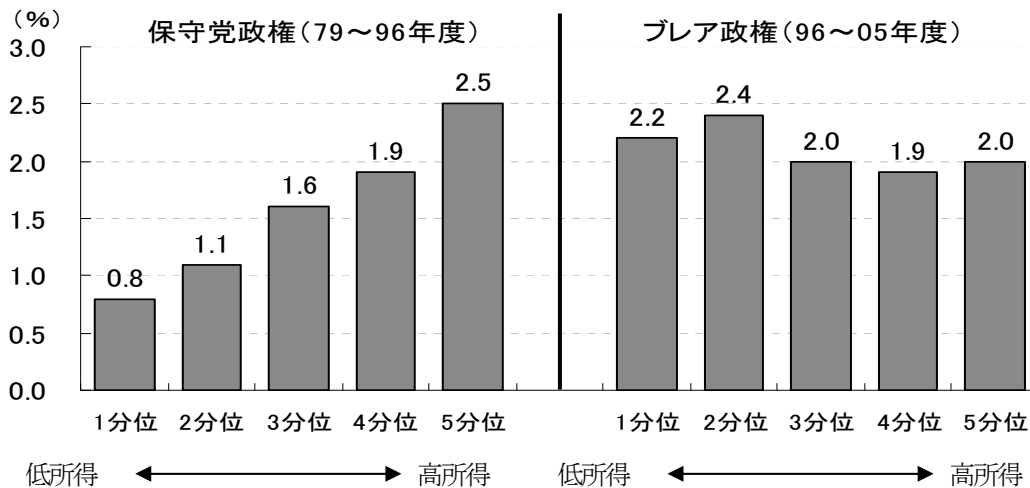
<ご参考資料>

(図表 26) 英国のGDP成長率 (対前年比)



(資料) HM. Treasury, *Budget 2007*, March 2007, p. 253

(図表 27) 所得5分位別にみた実質所得の伸び率



(注) 所得5分位とは、低所得者から高所得者まで所得順に並び、5等分したもの。最も所得の低いグループを「第1分位」、最も所得の高いグループを「第5分位」とよぶ。

(資料) Institute for Fiscal Studies, *Poverty and inequality in the UK: 2007*, により筆者作成。

(図表 28) 英国における就業率とパートタイマー比率

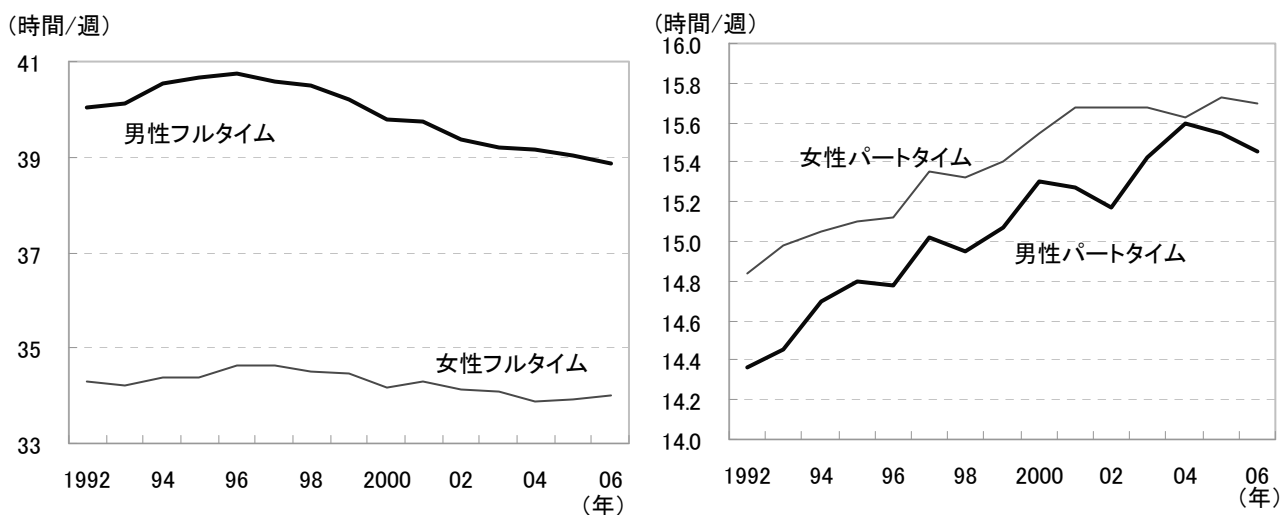
(単位：%)

	英 国			日 本 (ご参考)		
	1994年	2005年	05年-94年	1994年	2005年	05年-94年
①就業率 (15～64歳)	68.7	72.6	3.9	69.3	69.3	0
②男性の就業率	75.3	78.6	3.3	81.9	80.4	-1.5
③女性の就業率	62.1	66.8	4.7	56.5	58.1	1.6
④全雇用者に占めるパートタイマーの割合	22.4	23.6	1.2	21.4	25.8	4.4
⑤男性雇用者に占めるパートタイマーの割合	7.0	10.0	3.0	11.7	14.2	2.5
⑥女性雇用者に占めるパートタイマーの割合	41.2	39.3	-1.9	35.7	42.3	6.6
⑦パートタイマーに占める女性の割合	82.7	77.3	-5.4	67.6	67.7	0.1

(注) 英国と日本では「パートタイマー」の定義が異なる点に注意。英国は「週30時間未満の労働者」であるのに対して、日本では「週35時間未満の労働者」となっている。

(資料) OECD, *Employment Outlook 2006*

(図表 29) フルタイム労働者とパートタイム労働者の実働労働時間の推移 (男女別)



(注) 「実働労働時間」は、残業時間 (有給・無給) を含むが、休憩時間を除く。各年の四半期データの平均値。

(資料) National Statistics, *Labour Force Survey: Actual Hours Worked*

(図表 30) 英国におけるパートタイム労働者の処遇 (2006 年)

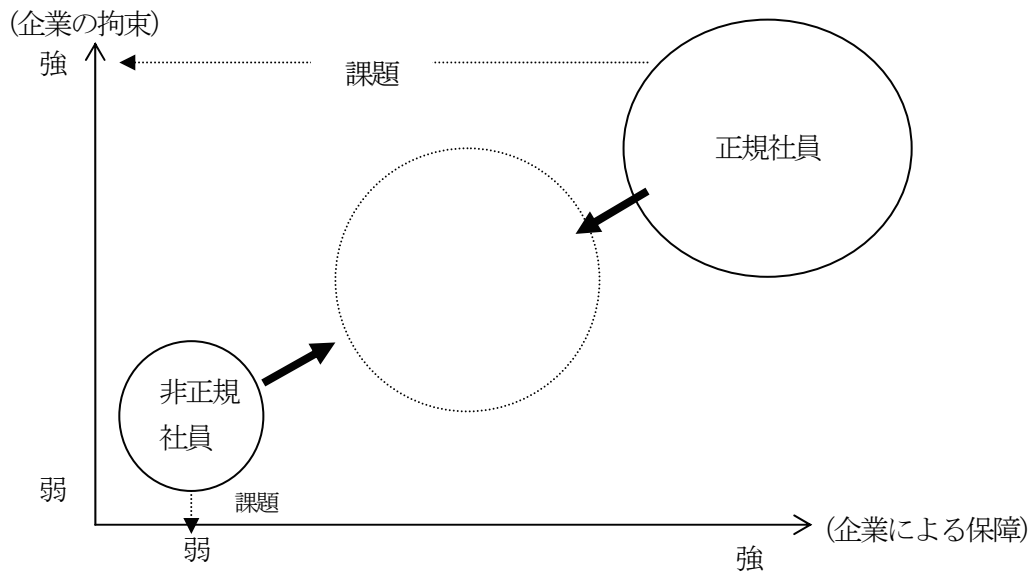
	グロス週給 (中央値) (単位: ポンド)		時間当たり賃金 (注) (単位: ポンド)		週あたり平均労働時間 (単位: 時間)	
	フルタイム	パートタイム	フルタイム	パートタイム	フルタイム	パートタイム
男性	487.4	126.6	11.71	6.85	40.7	17.8
女性	386.8	139.1	10.24	7.00	37.6	18.5
全体	447.1 (約10万3千円)	136.6 (約3万1千円)	11.12 (約2,560円)	6.99 (約1,610円)	39.5	18.4

(注) 1. 残業代を除く。

2. 「全体」における括弧内は、1ポンド=230円で円換算した場合の金額

(資料) National Statistics, *First Release:2006 Annual Survey of Hours and Earnings*, Oct. 2006

(図表 31) 日本における労働者の二極構造



(資料) 厚生労働省『多様で柔軟な働き方を選択できる雇用システムのあり方に関する研究会報告書』(2002年6月)を参考に、筆者が加工し作成。

(図表 32) 「拠出制求職者手当」と「所得調査制求職者手当」の受給要件と給付水準

(1) 拠出制求職者手当(contribution-based Jobseeker's Allowance) —国民保険—

A. 主な受給要件

- ① 国民保険料の拠出要件を満たしていること、
- ② フルタイムの学生でないこと、
- ③ 18歳以上であり、かつ公的年金の支給開始年齢に達していないこと
- ④ 本人が収入のある仕事に週16時間以上従事していないこと
- ⑤ 労働能力を保有すること、
- ⑥ 実際に仕事を行える状況にあること
- ⑦ 求職活動をしていること

B. 受給期間：6ヶ月間

C. 給付水準

拠出制求職者手当の給付額 (2007年度)

年 齢	給付水準	給付期間 (上限)
18-24 歳	£ 46.85/週 (約 1 万 800 円/週)	半年間
25 歳以上	£ 59.15/週 (約 1 万 3,600 円/週)	半年間

(2) 所得調査制求職者手当 —資力調査付給付—

A. 主な受給要件

- ① 拠出制求職者手当の①以外の要件を満たすこと
- ② 収入が基準額未満であること
- ③ 資産額が 16,000 ポンド (約 368 万円) 以下であること
- ④ 他の資力調査付き給付を受け取っていないこと
- ⑤ 配偶者が収入のある仕事に週 24 時間以上従事していないこと

B. 受給期間：無期限

C. 給付水準

所得調査制求職者手当の給付額 (2007年度)

類 型		給付水準 (上限)
単身者	18-24 歳	£ 46.85/週 (約 1 万 800 円/週)
	25 歳以上	£ 59.15/週 (約 1 万 3,600 円/週)
夫婦世帯 (共に 18 歳以上)		£ 92.80 (約 2 万 1,300 円/週)
1 人親世帯		£ 59.15/週 (約 1 万 3,600 円/週)

(注) 括弧内の日本円への換算は、1 ポンド=230 円で計算

(資料) DirectGov HP を参照。

(図表 33) ニューディール政策への投資を回収するために必要な雇用期間

	総コスト (05年度) (百万ポンド)	雇用創出 (件数)	財政的なネット収支 (注) (百万ポンド)			
			3ヶ月	6ヶ月	12ヶ月	2年
障害者ND	75.0	11,064	▲54.9	▲34.8	5.5	83.2
一人親ND	77.6	15,684	▲60.3	▲43.1	▲8.5	58.2
長期失業者ND	125.7	10,324	▲105.9	▲86.1	▲46.4	30.2
若年失業者ND	204.5	17,457	▲176.4	▲148.2	▲91.8	17.2
高年者ND	8.2	2,263	▲5.3	▲2.5	3.3	14.4
Pathway to Work	3.5	14,010	▲26.5	▲18.8	▲3.6	11.4
失業者のパートナーND	4.7	61	▲4.7	▲4.7	▲4.7	▲4.8

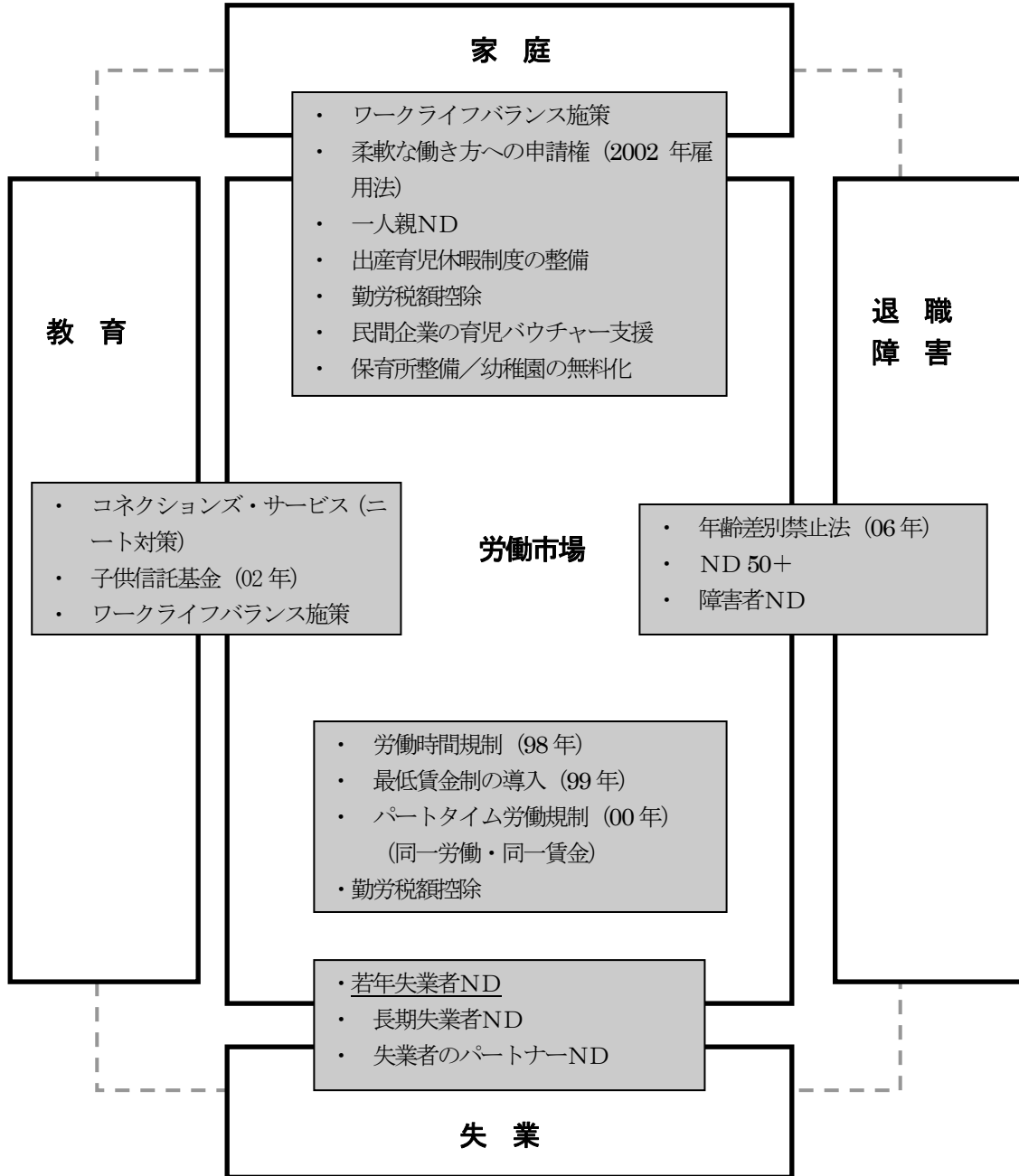
(注) 1. 雇用創出は、このプログラムがなければ減少したであろう雇用件数の推計。

2. 財政的なネット収支は、プログラムや給付にかかるコストと、雇用から生じる税収入（税額控除分は除く）との差。

3. ▲は、ネット収支が赤字の部分。

(資料) National Audit Office, Sustainable employment: supporting people to stay in work and advance, The Stationary Office, Nov. 2007

(図表 34) 「福祉から雇用へプログラム」に関連した主な政策の整理  
—福祉政策と雇用政策の連動—



(注) 1. 上記表は、Günter Schmid 氏の「移行労働市場」の枠組みを使って、英国の「福祉から雇用へプログラム」に関連した主な施策（網掛け部分）の整理を目的にしたもの。必ずしも、英国における「移行労働市場」を説明するものではない点に注意。

2. NDとは、ニューディール政策のこと

(資料) Günter Schmid, Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy, Discussion Paper FSI 98-206, 1998 を参考に、英国の施策（網掛け部分）を筆者が加えたもの。