

ブレア政権による若年雇用政策の展開

若年失業者をめぐる国際的な議論との関連で

伊藤 大 一

目 次

- I . はじめに
- II . 若年失業者をめぐる国際的な議論
- III . ブレア政権のニューディール
- IV . ニューディール以外の諸政策
- V . おわりに

I . はじめに

1970年代に生じたオイルショックを契機とした世界的な不況以来、ヨーロッパ諸国は若年失業者の存在に苦しみ、この問題に対して様々な取り組みを行ってきた。現在、この若年失業者をめぐる議論が国際的に大きく変化している。これまで中心であった OECD による議論は、失業に対する基本認識を構造的失業、摩擦的失業として捉えている。そのため、この基本認識から展開される対応策は、職業訓練によるエンプロイアビリティ向上などの供給面における改革と、労働費用の軽減および雇用の弾力化を目的とした雇用保護法制の緩和などの需要面における改革であった。

この新自由主義的とも言われる OECD の議論に対して、現在では欧州委員会 (European Commission) における議論が注目を集めている。欧州委員会による若年失業者に対する議論とは、失業を単に就業していない状態として捉えるのではなく、社会的要因により市民権を剥奪ないしは制限されている状態、社会的排除の状態として捉える議論である。またこの議論では、目指すべき方向性を、若年者が就業を通して経済的に自立し、権利と義務を兼ね備えた市民として社会参加を実現した状態、社会的包摂の実現であるとする。

このような認識のもとでは、雇用政策の対象者として、失業者だけでなく、労働市場にも、教育制度にも、そして訓練制度にも参加していない若年層、いわゆる「アンダークラス (Underclass)」、「ステイタス・ゼロ (Status Zero)」、「ニート (NEET: Not in Employment, Education or Training)」などと呼ばれる若年無業者層も対象として強く意識されることになる。また、具体的な政策実施の過程では、若年層の主体性を大事にし、そのモチベーションを重要視することが強調される。

この社会民主主義的とも形容される欧州委員会の議論は、「ワークフェア (Workfare)」の議論

とも関わって注目を集めている。¹⁾ 現に「第三の道」を掲げるブレア政権のもとで実施されている若年雇用政策は、政権の中核政策（flagship policy）として位置づけられており、その第一義的な目的は労働市場への参加と復帰に焦点が当てられており、「有給雇用＝社会的参加＝完全な市民」という構図になっている。そのため、このニューディールと呼ばれる雇用政策の内容は、ニューディール参加者のモチベーションを引き出すために、個人アドバイザーのカウンセリング・ガイダンスを受けながら、求職活動を展開する期間や、労働市場に参加するために基本技能が不足している者には教育コースが位置付くなどしている。

このように、ブレア政権のもとで実施されている若年雇用政策は、社会民主主義的と形容される欧州委員会の議論に強く影響を受けているようにも見える。しかし、エスピン・アンデルセンのモデルに従うならば、自由主義モデルに分類されるイギリスにおいて、社会民主主義的な雇用政策が政権の中核政策になっているのであろうか。

本稿の課題は、現在イギリスで実施されている若年雇用政策を念頭に置き、なぜこのような若年雇用政策が政権の中核政策となっているのかを、労働市場の変化との関連で明らかにしたうえで、ニューディールの展開や、それが果たしている役割や機能を明らかにすることである。

Ⅱ．若年失業者をめぐる国際的な議論

1970年代に発生したオイルショックを期に、戦後続いた経済成長は終わりを告げ、世界的な不況に突入した。この世界的な不況は、特にヨーロッパ諸国においては、若年失業率の上昇という形で現れ、「福祉国家」の再編なども含む深刻な問題を、もたらすことになった。この不況を契機として現れた若年失業の問題は、当初みられた少子化の影響や情報技術の発展を根拠とする楽観的予測を裏切り、²⁾ 現在までも続く問題となっている。この若年失業の問題に対して、ヨーロッパ各国政府は様々な取り組みを行い、また国際機関などの主要議題ともなっている。

この若年失業の問題に対してOECDは、1994年に各国政府に対して失業問題に関する政策提言を行った。この内容は、失業を構造的失業、摩擦的失業として捉え、労働市場の弾力化を目的とした雇用保護法制の緩和や法定最低賃金の緩和や、労働市場のニーズが教育に反映されるよう産学のパートナーシップなどが提案されるなど、新自由主義的な内容であった。

さらに、1999年にはOECDとアメリカの教育省・労働省共催で若年失業者に焦点を絞った会議が開かれた。この会議と同名の報告書によると、基調は法定最低賃金の緩和や雇用保護法制の改変により、労働費用の引き上げが議論されており、これまでの新自由主義的な議論を基本的に継承している。しかし、次の点において、新たな展開もみられる。

第一に、義務教育制度から労働市場への移行を円滑にする、職業訓練制度や職業教育の充実である。これは、義務教育制度から直接労働市場に移行する階層において失業発生リスクが高まっているとし、教育制度内において職業教育と普通教育を自由に行き来できる政策を提案したのである。第二に、義務教育制度からドロップアウトする階層をいかに減らすかに関する提案である。これは、上記の点とも関わるが、若年失業者になる階層が特定の階層に集中しているという認識がその背景にはある。つまり、若年失業は、義務教育をドロップアウトしないしは卒業して、

すぐに低賃金雇用につく階層、低学歴階層に集中しているという認識である。この低学歴層について OECD（1999）は次のように述べている、「家庭環境や学校、地域社会によって、労働市場が要求する技能や資格、態度ないしはモチベーションを身につけられなかった若年者は、永続的ないしは断続的な失業にさらされる危険性が特に高い³⁾」。

このように若年失業者に対する OECD の議論は、雇用保護法制の改変をとおした労働費用の削減などこれまで通りの新自由主義的な議論を基調としながらも、若年失業が特定の階層に集中していること、およびこの階層に対して職業訓練や教育制度の改革などを提案しているのである。

この OECD の議論に対して、社会民主主義的とも形容される欧州委員会の議論が近年注目を集めている。European Commission（2002）によると、まず何よりも若年者を権利と義務を兼ね備えた完全な市民として認め、若年者に対する投資は将来的にヨーロッパがより豊かな社会を築くための投資であるとの認識が示される。そして雇用に対する位置づけは、仕事を単に所得を得るための手段としてではなく、若年者が社会の中で自らの位置を理解し、経済的自立を獲得し、完全な市民となるための不可欠な要因として、ひいては経済成長と社会の安定に寄与するものとして理解される⁴⁾。

このような認識のもとで出される若年失業者に対する政策は、主に次の二点である。第一の政策はすべての若年失業者が、失業期間が6ヶ月に達するよりまえに、「新たなスタート」を切れるような施策の実施である。第二の政策は、若年者に労働市場に関連した基本技能（basic skills）を身につけさせるために、また教育制度から早期にドロップアウトした若年者に再び教育の機会を与えるために、包括的な生涯学習政策の実施である⁵⁾。

このように欧州委員会の議論は、何よりも若年者を市民として認め、若年失業者はその市民権が制限されている状態として捉える点に特徴があり、OECD にみられたように雇用保護規制の撤廃などの議論は全くない。しかし、政策の対象者は、OECD の議論と同様に、教育制度から早期にドロップアウトした層や低学歴層を中心としている。これは特に低学歴層において、「若者から大人への移行」が、これまで想定されてきた移行過程の標準から大きく変化しているという認識がある。つまり、この移行過程は、教育の機会や就業の形態がこれまでとは大きく異なり、失業や就業、そして教育・訓練制度などを移動しながら、複雑な軌道を描き、標準的な移行過程をもはや想定できないという認識である。ここから若年者に対する政策は、若年者の主体性を大事にし、カウンセリング・ガイダンスを通して彼らの意見を尊重することが強調される⁶⁾。

「第三の道」をかかげるブレア政権も、ニューディールと呼ばれる若年雇用政策を政権の「中核政策」と位置づけ実施している。このニューディールは、半年間失業関連手当を受給した18歳から24歳までの若年失業者を対象とし、その内容は、個人アドバイザーのカウンセリング・ガイダンスを受けながら求職活動を展開する期間や、基本技能が不足するものには最長一年の教育コース受講などから成っている。

このように1990年代以降展開されている若年雇用政策は、基本技能が不足している者、低学歴層を対象とし、さらに雇用政策の内容として若年失業者との面接を通じたカウンセリング・ガイダンスを強調している点にその特徴がある。問題は、なぜこのような若年雇用政策が国際的に議論され、特にイギリスにおいては政権の「中核政策」として実施されなければならないかである。この背景には、現在イギリスにおいて、「アンダークラス」、「ステイタス・ゼロ」や「ニート」

として議論されている，1980年代後半から若年失業者が身につけてきた新たな特徴がある。

この新たに若年失業者が身につけた特徴とは，求職意志の喪失により長期的に社会保障制度の中に固定化する点，義務教育課程からのドロップアウトにより「リテラシー」「ニューメラシー」レベルの基本技能が不足している点などである。そして両親が長期的な失業状態にあるとその子供達も失業者になりやすいという失業の世代間継承も問題となっている。⁷⁾

このような「アンダークラス」とも呼ばれる若年失業者に対して，MacDonald, R. (1997) は，主に1980年代に生じた若年労働市場崩壊によってもたらされた問題であるとして，次のように述べている。「アンダークラス」とは，「社会的，経済的变化 特に脱工業化（de-industrialisation）

や，文化的行動の諸パターンを通して，一般に正規に雇用された労働者階級や社会から，構造的に分化され，文化的に区別されるようになった階級構造の底辺に位置付く人々の社会グループないしは階級であり，かつ現在では，固定的に福祉給付に頼り，ほぼ永続的により貧しい諸条件や地域の中で，生活するように限定された社会グループないしは階級の⁸⁾ことである。」

このように現在イギリスにおいては，若年失業者を単に所得の中断状態にある者としてではなく，就労に対して非常に大きな困難を抱えた階層として議論されている。このような階層が形成された背景には，MacDonald も指摘しているように，若年労働市場における大きな変化がある。

第二次世界大戦後，イギリス労働市場は失業率12%台の「完全雇用」を実現し，失業問題は個別地域における局所的な問題にしかならなかった。しかし「完全雇用」も，オイルショックを契機に動揺し，1983年には失業率13%，失業者300万人を超える大量失業時代を迎えたのである。このオイルショックを契機に生じたイギリス労働市場の変化を，労働力需要構造，つまり産業構造からみると次のことがいえる。

1971年のイギリスの産業構造は，産業別従事者数で見ると，約760万人，全体の約30%の人が製造業に従事していた。しかし，オイルショック，大量失業を経験する中で，1996年には製造業従事者約430万人，全体に占める割合が約16%まで低下した。このように1971年から1996年までの25年間に製造業に従事する人々は約330万人減少し，全体に占める割合もほぼ半減するに至った。この製造業従事者の減少に変わって拡大したのが，金融業なども含むサービス業従事者である。

この製造業の衰退は，比較的賃金水準もよく，安定的な雇用先の衰退を意味しており，一方で，サービス業種の拡大は，高学歴・高技能・高賃金を特徴とした金融業や低学歴・低賃金・不安定雇用を特徴とした業種の拡大を意味していた。このようにイギリス労働市場は，オイルショックを契機として，フルタイム雇用で比較的賃金水準も高く，安定した雇用を提供していた製造業種が解体され，金融業などに代表される高技能・高学歴・高賃金を特徴とした業種と，低技能・低学歴・低賃金，そして不安定雇用を特徴とした業種への二極化⁹⁾が進行したのである。

この労働市場の二極化こそが，低学歴層の若年者に失業が集中するようになった要因なのである。つまり，労働市場の二極化が進む以前，製造業種は低学歴層の若年者が義務教育から労働市場へスムーズに移行するための主流なルート¹⁰⁾を形成していたのである。このルートを通して，低学歴の若年層は比較的賃金も高く，安定的な雇用先を獲得し，そしてかつてのイギリスを特徴づけていた労働組合運動の中核を担っていたのである。¹¹⁾しかし，製造業種の衰退はこの「学校から労働へ」の移転過程における主要なルートが失われる結果をもたらした。そして労働市場の分極

化が進展した現在において、多くの低学歴若年者に示される選択肢は、低賃金、不安定雇用、そして仕事の内容も単調なサービス業種に就業するか、それとも失業者として労働市場に参入するか、就労意欲を失い非労働力化するかである。

このように、労働市場の二極化は、低学歴層の「学校から労働へ」の移転過程を大きく変え、彼らの将来に対する不確実性を増大させたのである。このような変化が低学歴若年層に、「アンダークラス」として議論されている特徴をもたらし、その結果ブレア政権は、カウンセリング・ガイダンスを強調し、若年失業者に再教育の機会を与える雇用政策を実施せざるを得なかったのである。次章では、このような背景を持つブレア政権のニューディールが、どのように展開し、そしてイギリス経済全体に対してどのような機能・役割を果たしてきているのかについて論じていきたい。

II. ブレア政権のニューディール

ブレア政権のニューディール¹²⁾は、1998年1月に12の地域で試験的に導入され、続いて4月以降全国的に実施された。このニューディールの対象者は求職者手当（Job Seekers' Allowance）を半年以上受給した18歳から24歳までの若年失業者である。ニューディールの対象者となった若年失業者は、まず公共職業安定所であるジョブセンターに呼び出され、ニューディールの参加の意思を問われる。この時点で参加を拒否した者には、ニューディールへの参加を表明するまで社会保障給付が停止されるという罰則が科される。この厳しい罰則規定はニューディールに参加している間続き、参加の意思なしとみなされた者はその時点で給付を打ち切られる。この給付受給の条件としてニューディールへの参加を実質的に義務化している点は、ニューディールの特徴の一つとなっている。

このニューディールの概略を述べると、次のような過程となっている。まずニューディール参加者は、最長4ヶ月続くゲートウェイと呼ばれる期間に入る。このゲートウェイにおいて、ニューディール参加者は、ジョブセンターの職員などからなる個人アドバイザーのカウンセリング・ガイダンスを受けながら求職活動を展開する期間として位置付いている。このゲートウェイでは、若年失業者のモチベーションをどのように引き出すかが重視されており、参加者の必要に応じて、求職活動を行うためにスーツ代や携帯電話代などを貸し出す。さらにこのゲートウェイ期間内に、参加者は企業面接の練習や履歴書作成の訓練なども受ける。

このゲートウェイ期間内の求職活動で就職が決まらなかった者は、(1)補助金付き就労、(2)ボランティア団体での就労、(3)環境保護団体での就労、(4)フルタイムの教育・訓練、この四つ選択肢のうち一つを選択するオプション課程に進む。補助金付き就労とは、最長半年続き、ニューディール参加者がニューディール参加企業で労働経験を積む選択肢であり、ニューディール参加者を受け入れた企業には週60ポンドの補助金と、参加者一人あたり750ポンドの訓練補助金が支給される。ボランティア団体、環境保護団体での就労も最長半年続き、就労経験を積むための選択肢である。四番目の選択肢であるフルタイムの教育・訓練とは、各種学校で「リテラシー（literacy）」、「ニューメラシー（numeracy）」レベルの基本技能獲得や、NVQs（National Vocational

Qualifications）と呼ばれる職業資格取得を目的とした選択肢である。さらにこのオプション課程でも就労が決まらなかった者にはゲートウェイと同内容の、フォロースルー（Follow-Through）に進むことになる。

図表1 ニューディールの実績

単位：千

		補助金 なし就労	オプション課程					その他	
			総オプシ ョン参加者	補助金 付き就労	教育・訓練	ボランテ ィア団体	環境保 護団体	不明者	その他 ⁽¹⁾
総参加者	899.3	233.8	336.5	61.1	133.5	73.4	68.5	164.5	164.5
男性	643.8	171.4	240.2	48.1	94.2	44.0	63.5	114.2	108.3
女性	254.7	63.4	87.5	15.7	36.8	30.2	4.7	41.3	62.5

出所：DWP(2003) Table4a より作図。

(1)その他とは、その他の社会保障制度や訓練制度に移行した者。

このような内容で行われているニューディールであるが、実施から7年目に入り、その実績は図表1より次のようになっている。2003年3月の時点でゲートウェイを終了した者は、約90万人となっており、そのうちゲートウェイ期間内で就業が決まり補助金なし就労へ移行した者は、約23万人となっている。そして約33万人がゲートウェイ中に就労が決まらず、オプション課程に進んだ。このオプション課程の内訳は、補助金付き就労に約6万人、ボランティア団体、環境保護団体での就労がそれぞれ約7万人となり、そしてオプション課程に進んだ者の約30%に当たる13万人がフルタイム教育・訓練課程を履修した。ただしこのニューディールは、参加者の約15%に相当する約16万人が不明者となっており、大きな問題となっている。この事態に対して担当閣外相は、不明者区分の約半数が何らかの形で就労して¹³⁾おり、ニューディールが失敗していることを表しているのではないと議会に対して報告している。

ニューディールはこのような実績を示しており、ブレア政権はこのニューディールによって多くの若年者が就業へと転化し、ここ数十年で最も低い若年失業率を記録したと自賛している。しかし、このニューディールを通して、若年失業者がどのような雇用先に就業し、どのような水準の「エンployアビリティ」や技能を獲得したのかが問題となる。

このニューディールを通してどの程度の「エンployアビリティ」や技能形成がなされているのかという問題は、ブレア政権全体の評価とも関わって現在議論されている点である。例えば、宮本太郎(2001)はこのニューディールを、スウェーデンで実施されている「ワークフェア」型の改革として理解し、「第三の道」におけるワークフェア論は、自由主義レジームのなかの社会民主主義勢力がレジームシフトを目指して¹⁴⁾実施している政策であるとした。これはブレア政権が、それまでの保守党政権とは異なり、人的資本への投資を重視し、職業教育を重視し、市民のライフチャンス¹⁴⁾を拡大し、その能力を高める「社会的投資戦略」への方向性へと転換したことをその内容としている。

しかし、ニューディールのもとで実施されている教育・訓練の内容は、市民のライフチャンスを拡大し、安定的な雇用が得られるような技能を付与するのではなく、労働市場へ参入するための最低限の「リテラシー」、「ニューメラシー」や最低限の職業資格がその主流を占めているのである。例えばこのニューディールを審議する教育・雇用委員会(Education and Employment Committee: EEC)において、ニューディール参加者の約40%が「リテラシー」、「ニューメラシ

一」の基本技能に問題を抱えており、この問題への対応の必要性が指摘されている。¹⁵⁾ さらに職業資格をみると、フルタイム教育・訓練コースにおいて、目的とした資格が取得できる者はこのコース参加者のわずか20%以下であり、半数以上が途中でドロップアウトしている。¹⁶⁾ さらに職業資格取得率向上のための具体的な方策は何ら議論されていない。このようにニューディールのもとで育成される労働能力とは、労働市場へ参入するために最低限の基本技能を中心に行われているのである。

また、このニューディールを通して、若年失業者が就業する雇用の内容であるが、ブレア政権は13週間続いた雇用に「継続的な雇用 (sustained employment)」として発表しているのみで、13週間を超えた雇用の継続性については統計が存在していない。それゆえ、ニューディールを通して、若年失業者が13週間を超え、安定的な雇用先に就業できているかどうか確かめることは非常に困難である。しかし、Riley, R. and Young, G. (2001) は、統計的手法によるモデル分析を用いて、若年失業者がニューディールによって長期失業者区分から流出しても、再び短期失業者としてニューディールに再流入していることを明らかにした。また、パーミンガムにおいて、ニューディールを通して就業した者の約20%が、週給100ポンド以下の低賃金職に就業していることから、¹⁷⁾ ニューディールによる就業先は、低技能、低賃金を特徴とした不安定雇用が中心であると思われる。

このようにニューディールは、若年失業者に安定的な雇用に準備し、市民のライフチャンスを広げるようなものではなく、「リテラシー」、「ニューメラシー」を中心とした最低限の基本技能を付与し、低技能、低賃金で、短期的に就労と失業を繰り返す不安定雇用層として労働市場に送り出す機能を果たしている。EEC (2001) において、短期的な就労と失業を繰り返す、いわゆる「回転ドア」状態におかれた若年失業者が、ニューディールに幻滅し、積極的な求職活動を取りやめるのではないかと指摘を受けた担当閣外相は次のように答えている、「継続的な雇用を持たない若年者にとって、労働経験は就労への自信と能力を形作る。そしてその労働経験は、次の雇用主に対してアピールするものとなり、次の職を得る可能性を押し広げる。それゆえ政府の見解は、継続的でない雇用でも、若年者に対して価値があるというものである」¹⁸⁾

確かに、若年失業者の一定数は、労働経験を通して技能を向上させ、安定的な雇用を得る者もいるであろう。しかし、労働市場における二極化の進展を前提にすると、基本技能と労働経験の獲得だけでは、いわゆる「アンダーエンプロイメント (Underemployment)」として、不安定雇用に縛り付けられ短期的な就労と失業を長期間繰り返す層がその主軸になるであろう。現に、現状で最も労働力不足が指摘されている IT 技能者は、失業者の再訓練などではなく、大学や大学院などの高等教育機関を卒業する人材で供給されることが早くから検討されてきた。¹⁹⁾

ニューディールが実施される以前は、就労と失業を繰り返すうちに、就労意欲を喪失し、社会保障制度の中に固定化し、非労働力化する層も存在してきた。男性の就業率は1970年に90%強を示していたが、1990年代初頭の不況期には約75%まで低下するなど、労働市場の分極化の進展にあわせて顕著な動向を示してきた。²⁰⁾ しかし、ブレア政権のニューディールにより、失業者として社会保障制度の中に固定化されることは、原則的に不可能となり、「アンダーエンプロイメント」として労働市場への参加が半ば強制されることになった。

この背景には、保守党政権と同様に、社会保障制度に固定化された人々を「依存の文化」にと

らわれた階層としてみなす考えがある。²¹⁾さらに、グローバル化を特徴とする現代において、世界的に競争する企業が、このような社会保障制度に固定化している人々に対するコストの負担、つまりそのような「産業負担」をもはや許容できないということも背景にある。

また、このニューディールは、社会保障費の削減や「産業負担」の軽減だけではなく、より積極的な位置づけがブレア政権により与えられている。その位置づけとは、安定的な経済成長のために、ニューディールを通して労働供給を増やすことで、賃金下方圧力を増大させ、賃金上昇を抑えることである。

よく知られているように、ブレア政権の金融政策は、保守党政権の政策を引き継ぎ、インフレ抑制を第一義的な目的にしている。だが、現在のイギリス労働市場は、失業率約5%程度と、非常に良好な状態を示すと同時に、労働力需給関係は逼迫した状態にあり、賃金上昇圧力が増しているはずである。しかし、これほど良好な労働市場を誇りながら、この好景気においても賃金上昇がほとんどみられないという現状はイギリスでも議論となっている。²²⁾賃金インフレの発生を防ぎ、マクロ経済の安定と発展のための手段として、ニューディールは位置付けているのである。つまりニューディールは、労働供給を増大させ、賃金上昇圧力を緩和させるための手段としての役割も持たされているのである。

雇用政策がこのように賃金抑制としての側面もあわせ持つのは、非常に特異な点である。しかし、EEC(2001)のなかで、担当閣外相はニューディールが持つ賃金抑制の側面を、次のように明確に述べている、「長期失業者は、短期失業者に比べて、賃金率に対する下方圧力をより少なくしかかけない。ニューディールの目的の一つは、長期失業者が積極的に求職活動をするように奨励することであり、こうして長期失業者がより短期失業者にちかい行動をとるように奨励することである。ニューディールは短期失業者と比べると長期失業者を低下させてきた。それゆえ、賃金に対する下方圧力の増大をかなり期待しうる」²³⁾。続けて、担当閣外相はニューディールなどの効果により1998年から1999年の間に、賃金上昇の伸びを0.1%以下に押さえ込むことに成功し、このことはGDPに換算すると5億ポンドの効果があったと述べている。

もちろん、このニューディールがGDPの成長にどれほど寄与したかについては慎重に検討しなければならない。しかし、ニューディールは、一面では社会保障費や「産業負担」の軽減を目的とし、社会保障制度に固定化している層を半ば強制的に労働市場へ「参加・復帰」させるとともに、他面では、マクロ的な経済成長のために、労働供給を増大させ、賃金上昇圧力を緩和させる役割も担っているのである。

Ⅲ．ニューディール以外の諸政策

このようにニューディールは、イギリス経済全体に対して、二側面の役割を持たされている。そしてこのニューディールの二側面の役割が十全に機能するためには、失業者が就業者に、そして非労働力人口が労働市場に対してスムーズに流入することが条件となる。最後に、このニューディールの役割が、十全に機能するために、労働市場への移行をスムーズにし、ニューディールの機能を補完し条件付けている諸政策について論じていきたい。具体的に検討される諸政策は、

最低賃金制度の再構築や「就労家族タックスクレジット（Working Family Tax Credit）」などの、ブレア政権になってから導入された諸政策であり、このどれもがブレア政権を特徴づけている政策である。

ブレア政権のもとで実施された最低賃金制度の再構築は、メイジャー政権時に廃止された最低賃金制度を「復活」させたものとして、またこの最低賃金制度は、保守党政権が受け入れを拒み続けた欧州憲章受託によって導入されたという経緯からブレア政権の独自性を示す政策として注目を集めた。

最低賃金制度は、一般に賃金水準を下支えし、その上昇をもたらす効果があるとされており、また確かに、ブレア政権が導入した最低賃金制度は、全労働者の約4.5%にあたる、約130万人の労働者に正の効果を与えているとされている²⁴⁾。しかし、この最低賃金の導入は低賃金層の賃金水準に正の効果をもたらしたばかりではなく、パートタイマーなどの不安定雇用を積極的に作り出したのである。

例えば、田口典男（2000）は、最低賃金制度の導入が、低賃金層に対してわずかな賃金水準の上昇をもたらしたのと同時に、低賃金層を拡大したとして次のように述べている。「全国最低賃金制度の導入は、表面的には過重な企業負担の回避と雇用の増加という相反する二つのことを実現させた。しかし、上述したように、雇用の増加の多くの部分は正規労働者の増加ではなく、パートタイマーの増加によって実現されたものである。また、全国最低賃金制度導入による過重な企業負担の回避は、低賃金層の拡大と労働者のパートタイマー化によるコスト削減によって実現されたものである。全国最低賃金制度の導入は低賃金層の賃金低下に歯止めをかけ雇を増加させることには成功したが、一方では低賃金層を拡大し労働者のパートタイマー化＝雇用の流動化を一層進展させることになった²⁵⁾」。

このようにブレア政権のもとで実施された最低賃金制度は、低賃金層の賃金下落に歯止めをかけ、わずかながら賃金水準を向上させ、同時にその低賃金層の拡大をもたらした。このことは、失業状態や社会保障制度の中に固定化している人々に対して、低賃金パートタイマー労働者として労働市場へ引き戻すための需要を作り出したことを意味している。また、その賃金水準を下支えすることで、稼働所得である賃金収入と非稼働所得である社会保障給付の間に格差を設け、就労に対するインセンティブを確保したのである。

就労へのインセンティブを刺激する政策は、他にもあり例えば、「貧困の罠」や「失業の罠」を解消し、労働市場への参加を促すために、1999年から「就労家族タックスクレジット（Working Family Tax Credit）」が、「家族クレジット（Family Credit）」に代わり導入された。これは一定額まで稼働所得に対して税控除を有利に設定することで、より多くの稼働所得が手元に残ることになり、就労へのインセンティブを刺激する制度である²⁶⁾。この「就労家族タックスクレジット」の導入は、失業者ばかりではなく、特にシングルマザーの就業率の変化に多大な効果を生み出したとされている²⁷⁾。

このようにブレア政権の諸政策は、失業者や長期的に社会保障制度に固定化している階層を、低賃金パートタイマーなどの不安定就労層として、労働市場へ参加させることを基本としている。確かに、「有給雇用＝社会的参加＝完全な市民」という構図のもとにおいて、ニューディールをはじめとするこれらの諸政策は、労働市場から長期間離れ、また一度も労働市場に参入したこと

もない階層に対して、就労経験を積ませ、労働規律を身につけさせ、次の就労への可能性を広げるといった側面を持つ。しかし、労働市場の分極化を前提とするとき、この構図は、あくまでも短期的な就労と失業を繰り返す不安定雇用層として「社会的参加」を実現し、その範囲内で「完全な市民」として認められるということになる。つまり、ブレア政権の若年雇用政策は、欧州委員会において議論されていた内容を一定含みつつも、その基軸はあくまでも、若年失業者や非労働力化している階層を、不安定就労として活用する新自由主義的な政策なのである。

ブレア政権は、長期的に社会保障制度の中に固定化される階層に対して、一面では、社会保障費の削減、「産業負担」の軽減のために、不安定就労層として半ば強制的に労働市場に参加させ、他面では、むしろ積極的に短期的な失業と就労を繰り返す層を作りだし、労働供給を増大させることで、賃金下方圧力を強め、マクロ的な経済成長を達成するための手段としてこれらの諸政策を実施しているのである。

V. おわりに

本稿で明らかにしたのは次の二点である。第一に、若年失業をめぐる問題は、国際的に大きな問題となっており、特にこれまで OECD を中心に議論されてきた新自由主義的なアプローチの他に、現在ではヨーロッパ委員会を中心に、若年失業者の主体的な関わりを重視し、カウンセリング・ガイダンスなどの手段を強調するアプローチが注目されている。第二に、現在ブレア政権が実施している若年雇用政策も、このカウンセリング・ガイダンスをその内容としている政策であるが、この政策は、若年失業者をパートタイマーなどの低賃金不安定就労層として、半ば強制的に労働市場に送り出すとともに、労働供給を増大させ、賃金下方圧力を強め、賃金上昇を防ぐ機能・役割を有している。

このニューディールと呼ばれる雇用政策は、ブレア政権による「福祉国家」改革の中核政策として実施されている。その「福祉国家」改革の基本的な方向性は、「Welfare-to-Work」や「Workfare」であるとされ、このニューディールに典型とされるように、社会保障制度と雇用政策を組み合わせた方向性になっている。なぜ、このような政策がブレア政権のもとで実施されているのか明らかにするには、戦後「福祉国家」とも呼ばれた体制がどのように変化してきているのかを明らかにせねばならない。

簡単に述べると、戦後「福祉国家」とも呼ばれた体制は、ケインズ主義的経済政策による高度成長を背景とした「完全雇用」の実現を、その成立の前提としていた。つまり男性フルタイム労働者を標準とし、彼らの90%以上が雇用されている状態を前提としたうえで、「福祉国家」の制度的基礎である社会保障制度や福祉制度が成立していたのである。しかし、オイルショックを契機とし、戦後の高度成長は終焉を迎え、低成長時代を迎えることになった。この低成長時代において、失業も大量、高率、そして長期化を特徴とするようになり、「福祉国家」の前提となっていた「完全雇用」が動揺を迎えた。この「完全雇用」の動揺により、「完全雇用」を前提として制度設計されていた社会保障制度も、増大する失業に対して対応できなくなった。いわゆる「福祉国家の危機」である。

この「福祉国家の危機」に対して、イギリスではサッチャー政権が、それまでのケインズ主義的経済政策から新自由主義的経済政策に転化することで、その対応に当たった。その内容は、大量の不安定就労層を生み出すことで形式的に「完全雇用」を維持し、社会保障制度にたいしては受給期間や給付水準の削減、そして受給者に対する選別化の強化であった。このサッチャー政権による新自由主義的な経済政策を用いた改革は、同時に労働市場の分極化を推し進め、失業が特定の階層に集中し、「アンダークラス」と呼ばれる若年失業者を生み出した。このようにサッチャー政権の改革は、社会保障制度の中に固定化し、また将来的にもそこから抜け出すのが困難な階層を生み出したのである。この新たに生み出された階層に対する対応を行っているのがブレア政権なのである。

このようにブレア政権の基本的性格を議論するには、戦後のイギリスを特徴づけてきた「福祉国家」やサッチャー政権の「福祉国家」改革との関わりで述べなくてはならない。しかし、本稿では紙幅の関係からこの点について十分論ずることができなかった。この点については、次稿に譲りたい。

注

- 1) 「ワークフェア (Workfare)」とは、労働 (Work) と福祉 (Welfare) を組み合わせた言葉であり、福祉受給の条件として職業訓練への参加などを課す政策である。1990年代に入り、この「ワークフェア」を内容とした改革が各国で行われており、現在注目を集めている。詳しくは三谷直紀 (2001) や坂野智一 (2002) を参照。
- 2) 当初の若年失業者をめぐる議論は、OECD (1978) を参照。
- 3) OECD (1999) p. 8.
- 4) European Commission (2002) p. 49.
- 5) European Commission (2002) p. 85.
- 6) この欧州委員会についての議論は、Walther, A. and Stauber, B. et. al. (2002) や日本労働研究機構編 (2003) を参照した。
- 7) このニューディールの対象者ともなっている若年失業者についてイギリスでは次のように報道されている。「失業者に対する政府のニューディール政策は、当初安易に成功した。このスキームから利益を得た当初の若年層は、簡単に就労へと転化していった。つまり彼らは最も就労に対して熱心であり、最も雇用されやすかったのである。しかし今や、新生労働党の中核政策を実施している人々は、就労を望まず、またどうして働いたらよいかわからない、ないしはすでに地下経済 (the black economy) に従事している、最も困難な対象に直面している。... (中略) ... 「求職者」の中には、単に求職活動をどのようにスタートしたらよいかわからないものもいる。しかし一度も就労したことのない両親の元で育てられては、就労の基本的な規律を理解できないかもしれない。彼らは朝の起き方や、見苦しくない格好の仕方、仲間に対して上品に振る舞い、共同の仕方を学ばなくてはならない」。The Times, 7 February 2000.
- 8) MacDonald, R. (1997) pp. 3-4.
- 9) 伊藤大一 (2002) 参照。
- 10) Maguire, M. and Maguire, S. (1997) によると、1979年時点で16歳時の義務教育終了と同時に就労する男性の24%が「鉄・電気工職 (Metal and Electrical Processing and Machining)」に、17%が「その他加工職 (Other Processing and Machining)」に就職していることを指摘している。
- 11) Willis, P. (1977) p. 113, (訳書 pp. 279-280) は、低学歴の若年者が、義務教育を終了して労働市場へ移行する過程について次のように述べている。「手労働こそが彼らの人生観をかたちづくる要素

ともなり、また人生観を具現しているのだ。それは、それ以外の生き様を批判するばかりか、世間的な評価とは逆に軽蔑してさえおり、どこかうんさくさいところのある出世競争にわが身を投じることばかかっているとみなす。こうした感情は、まさに手の労働としてみずからの「労働力」を認識するところから生まれてくる。その「労働力」観は、反学校文化の根っこから芽を吹き、対抗文化を伸張させる認識の養分を作り、公認の制度と角をつき合わせる過程で階級的な文化としての様相を整えてゆくのだ。

- 12) 本来的にニューディールとは、ブレア政権の雇用政策の総称であり、長期失業者、シングルマザーなどの若年者以外を対象とするニューディールも現在行われている。しかし、その内容は対象者に応じて大きく異なっているので、本稿では煩雑さをさけるため「若年失業者に対するニューディール (New Deal for Young People)」をニューディールとして表記した。
- 13) EEC (2000) paragraph 14.
- 14) 宮本太郎 (2001) p. 17.
- 15) EEC (2000) paragraph 9.
- 16) EEC (2001) paragraph 59.
- 17) *The Financial Times*, 15 April 1999.
- 18) EEC (2001) paragraph 39.
- 19) DfEE (1998) を参照。
- 20) 伊藤大一 (2002) 参照。
- 21) MacDonald, R. (1998) 参照。
- 22) Dickens, R., Gregg, P and Wadsworth, J. (2001) 参照。
- 23) EEC (2001) paragraph 28.
- 24) Dickens, R. (2001) 参照。
- 25) 田口典男 (2000) pp. 47-48.
- 26) 詳しくは、武川正吾・塩野谷祐一編 (1999) pp. 177-179を参照。
- 27) Brewer, M. and Gregg, P. (2001) によると、1993年に38%であったシングルマザーの就業率が、2000年には50%を超え、特に「就労家族タックスクレジット」が導入された1999年以降の伸びが著しいとされている。

参考文献

- Beard, J. and Breen, E. (1998) 'IT Labour Market Assessment: A Review of Available Information' DfEE Research Report No 71
- Dickens, R. (2001) 'The National Minimum Wage', in Dickens, R., Wadsworth, J. and Gregg, P. (eds.) *The State of Working Britain Update 2001*, Center for Economic Performance, London School of Economics, London
- Dickens, R., Wadsworth, J. and Gregg, P. (2001) 'Overview of the British Labour Market in Recovery', in Dickens, R., Wadsworth, J. and Gregg, P. (eds.) *The State of Working Britain Update 2001*, Center for Economic Performance, London School of Economics, London
- DWP (2003) *New Deal for Young People and Long-term Unemployed People Aged 25+*, DWP
<http://www.dwp.gov.uk> より取得
- EEC (1997) *Second Report: The New Deal Volume 1*, The Stationery Office, London
- EEC (2000) *Eighth Report: New Deal for Young People*, The Stationery Office, London
- EEC (2001) *Fifth Report: New Deal: An Evaluation*, The Stationery Office, London
- European Commission (2002) *A New Impetus for European Youth*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg

- OECD (1978) *Youth Unemployment: A Report on the High Level Conference*, OECD, Paris
- OECD (1994) *The OECD Jobs Study: Facts Analysis Strategies*, OECD, Paris
- OECD (1999) *Preparing Youth for the 21st Century*, OECD, Paris
- MacDonald, R. (1997) 'Dangerous Youth and the Dangerous Class', in MacDonald, R. (ed.) *Youth, the 'Underclass' and Social Exclusion*, Routledge, London
- MacDonald, R. (1998) 'Youth, Transitions and Social Exclusion: Some Issues for Youth Research in the UK', *Journal of Youth Studies*, Vol. 1, No. 2
- Maguire, M. and Maguire, S. (1997) 'Young People and the Labour Market', in MacDonald, R. (ed.) *Youth, the 'Underclass' and Social Exclusion*, Routledge, London
- Walther, A. and Stauber, B. et al. (eds.) (2002). *Misleading Trajectories: Integration Policies for Young Adults in Europe ?*, EGRIS Publication, Leske + Budrich, Opladen
- Williamson, H. (1997) 'Status Zero Youth and The 'Underclass': Some Considerations', in MacDonald, R. (ed.) *Youth, the 'Underclass' and Social Exclusion*, Routledge, London
- Wills, P. (1977) *Learning to Labour*, Saxon House, Farnborough, (熊沢誠・山田潤訳 (1996), 『ハマータウンの野郎ども』, ちくま学芸文庫)
- Riley, R. and Young, G. (2001) 'Does Welfare-to-Work Policy Increase Employment?: Evidence from the UK New Deal for Young People', NISER Discussion Paper No. 183, National Institute of Economic and Social Research
- DWP: Department for Work and Pensions
- EEC: Education and Employment Committee
- DfEE: Department for Education and Employment
- 伊藤大一 (2002). 「イギリス労働市場における経済非活動者の動向」, 『立命館経済学』, 第51巻, 第3号
- 坂野智一 (2002). 「自由主義的福祉国家からの脱却?」, 宮本太郎編 『福祉国家再編の政治』, ミネルヴァ書房
- 田口典男 (2000). 「イギリスにおける賃金審議会の廃止と全国最低賃金制度の導入」, 『大原社会問題研究所雑誌』, No. 502
- 武川正吾・塩野谷祐一編 (1999). 『先進諸国の社会保障① イギリス』, 東京大学出版会
- 日本労働研究機構編 (2003). 『諸外国の若年就業支援政策の展開』, 資料シリーズ No. 131, 日本労働研究機構
- 三谷直紀 (2001). 「若年労働市場の構造変化と雇用政策」, 『日本労働研究雑誌』, No. 490
- 宮本太郎 (2001). 「比較福祉国家論への可能性」, 社会政策学会編 『「福祉国家」の射程』, ミネルヴァ書房

Abstract

The New Deal for Young People (NDYP) is one of the main components of New Labour government's employment policy aimed at reducing young unemployment. The purpose of this paper is to clarify how NDYP plays a role in UK economy.

We find the following conclusion: (1) NDYP aims to reduce the cost of social security by transferring from youth unemployed to peripheral worker. (2) NDYP plays the role to increase downward pressure on wages by increase labour supply.