

## 《論文》

## イギリス「ニュー・ディール」にみる家族理念の変容

——ひとり親に対する争点をめぐって——

岩 上 真 珠

はじめに

1. 「ニュー・ディール」の基本戦略
  - 1) 福祉から就労へ
  - 2) 若者、長期失業者、ひとり親への対策
2. ひとり親への政策の焦点化
  - 1) イギリスにおけるひとり親をめぐる状況
  - 2) 子育て責任
  - 3) 子どもをもつ母親の就労
3. ニュー・ディールにみるイギリス「家族」政策の今後
  - 1) 「母か就労者か」から「母で就労者 (mother-and-worker)」モデルへ
  - 2) 就労の促進と多様な家族の容認

はじめに

1997年の総選挙で政権を握った労働党は、政権政党として、総選挙での公約を国の政策として次々と実施し始めた。かくしてブレア新政権のもと、1997年から1998年にかけて「ニュー・ディール」と呼ばれる新たな対失業政策が、矢継ぎ早に実施されることになった。このニュー・ディールには、「福祉から就労へ (welfare-to-work)」という基本理念が掲げられている。ここ数年改善されてきたとはいえ、これまで頑固な失業率と失業者への社会保障費の重い負担に苦しんできたイギリスは、「自立」支援を掲げて、失業者の福祉依存からの脱皮を図っているが、政府としては、これまでの失業者に対する厚い保護に代えて、就労への意欲を後押しし、

そのための具体的なプログラムを策定して就労復帰への支援を厚くする政策を推進中である。

この計画では、次の3つに強調点が置かれている。第1に、長期失業状態を防止することを企図した採用助成、第2に、若者が長期失業に陥るリスクを減ずるための若者に対する労働体験および訓練による技術の向上、第3に、ひとり親に対する給付、子育て、訓練および職探しへの助言、である。これらの提言は向こう2年間に実施の予定である。ひとり親に対するニュー・ディールのパイロット・スタディが1997年7月に、若者に対するニュー・ディールは1998年1月に、それぞれ開始されたのを手始めに、すべての措置が1998年8月までに全国規模で開始された。

ところで、これらのニュー・ディールを「家

族」政策との関連の点からみると、もっとも大きく関わるのが、ひとり親への就労支援政策であろう。そこで本稿では、サッチャー政権下の1980年代以降、伝統的な家族理念を支持し、公的な子育て支援をほとんど行わず、母親である女性の社会進出には冷淡だといわれてきた女性政策、家族政策に対して、旧体制の社会主義と放任的な資本主義の間をゆく「第三の道」<sup>(1)</sup>を標榜するブレア政権が、どのような取り組みをしようとしているのか、ニュー・ディールにおけるひとり親をめぐる政策を中心に考察してみることにする。

## 1. 「ニュー・ディール」の基本戦略

### 1) 福祉から就労へ

すでに紹介したように、1997年に発足したイギリスの新政権は、いくつかのグループにターゲットをしばって、「ニュー・ディール」と名付けた雇用促進政策を打ち出した。「福祉から就労へ」という基本理念に支えられたニュー・ディールの戦略は、社会福祉の給付依存から離れて労働市場への積極的な参加を奨励するというものである。政府はその支援のための財政基盤として、1997-9年に公共事業の民営化に伴う臨時特別税52億ポンドの増収を見込み、うち、「福祉から就労へ」プロジェクトの費用として、1997-2002年までの5年間で、総額39億ポンド（およそ10兆円）を充てる計画である。

労働党政府の新しい社会政策の基本にあるのは「行動的福祉国家 (active welfare state)」というビジョンであるが、こうした福祉国家における政策の主たる役割は、国民が自らを支えることを可能にすることだとみなされている。トニー・ブレアは首相就任演説で次のように述べている。「労働は福祉の最高の形態、すなわち、人々のニーズを購う最善の方法であり、

人々に資金を与える最良の方法である」。つまりこれは、自らの要求するものは自らの労働によって購うべきというモラル・アジェンダであり、政府は「市民の自己責任に基づく自立」を支援するというものである。これは、基本的には前政権から引き継いだ国の福祉提供の財政縮小の方向性に沿うものではあるが、新政権はさらに、財政支出の緊縮という目標だけではなく、社会福祉の質の変化、すなわち、国の役割の縮小と市民の福祉の追求という、新たな目標を設定している。近ごろ発行されたグリーンペーパー、「福祉のための新たな契約」において、変革への道筋のために提示された8つの基本原則の最初は、「新しい福祉国家は働く年齢にある人々にたいして、彼らが働ける場所で働くことを援助し推奨すべきである」(DSS, 1998) というものであった。イギリスの失業に関しては他のEU諸国同様に依然として深刻とはいえ、1993年以降徐々に改善され、男性の失業率は、ここ数年EUの中では平均を下回っている。イギリスではこのところ経済が上向いているが、そうした中で、次のステップとして新労働党政権が打ち出した積極的な対策が「ニュー・ディール」なのである。

さて、ニュー・ディールの主たるターゲットは、若者、長期失業者、ひとり親、そして障害者である。これまで社会保障援助に依存することの多かった人々（およびその予備軍）に、新政権は雇用をめぐる支援態勢を整えることで、「市民の福祉」をめざす新しい福祉国家のビジョンを打ち出そうとしている。ニュー・ディールにおいて政府が提案しているのは主として、教育、技術習得、職業体験であり、そのほかに、職探しの助言、就職カウンセリング、および子育て支援などが含まれている。そこで次に、これらのターゲットに対しての具体的なプログラムを概観しておく。

## 2) 若者、長期失業者、ひとり親への対策

### A. 若者に対するニュー・ディール

失業中の若者に対する政策は、以前から労働党がもっとも力を入れてきたものである。1997年総選挙における5つの選挙公約のうちの最大の1つは、「公共事業民営化の臨時特別税からの収入を基に、25歳以下の若者25万人を社会保障（失業手当）受給者から就労者へ変えること」であった。新しい福祉国家ビジョンで強調された点は、「すべての国民が機会（opportunity）を与えられるべきである」というシティズンシップ（社会的市民権）<sup>(2)</sup>に関する基本的考え方であったが、就労に関しては、それは次の3点に要約される。第1に、働くニーズのあるすべての人が働く機会をもつべきである、第2に、そうした労働には賃金が保障されなければならない、第3に、雇用と教育を通じて向上しようとする人は誰でも、向上の手段を与えられるべきである。

若者に対するニュー・ディールは、1998年1月に、まず12のパイオニア地域で着手され、4月に全国規模で導入された。このプログラムは18-25歳の失業手当（JSA）を請求中のすべての若者に適用されるが、大きく分けるとそれは、①職探し（若者へのヒアリング、助言を含む）、②試験的雇用機会の提供、③教育・訓練機会の提供からなっており、たいてい6ヶ月を1期間として次のプログラムもしくはあたらしいオプションに進むようになっている。また、プログラムに参加期間中、失業手当は凍結される。このための費用として政府は、1997-2002年までの期間に、臨時特別税から総額31億5000万ポンドを充てる計画である。

B. 長期失業者に対するニュー・ディール  
労働党は公約で「2年以上失業しており、6

ヶ月間週75ポンドの税金の還付を受けている人を雇用するよう、雇用主を促す」ことを約束した。このプログラムは、1998年6月にスタートしたが、それは、次の2つの事柄を含んでいる。すなわち、①25歳以上で過去2年以上失業している人を新規雇用する雇用主に対して、26週間週75ポンドの支払いをする、また、②2年以上の失業者が12ヶ月を上限として雇用関連の訓練を受ける機会を用意する。なお、このプログラムのための財源として、臨時特別税からは向こう5年間に総額3億5000万ポンドが充てられる。

### C. ひとり親に対するニュー・ディール

ひとり親に対するニュー・ディールのもとで、養育期の子どもをもつひとり親は、各地方の職業センターに招かれ、仕事や、職業訓練、子育てに関して支援や助言を提供されることになる。それぞれの対象者は各自の就労への計画を推進し、公的な雇用提供サービスを受けられるように、個人的なケースワーカーがつくことになる。社会保障の給付を受けているひとり親は現在約100万人おり、そのうちの半数には養育期の子どもがいて、この措置の対象となっている。この計画は、1997年7月にパイロット・スタディとして、まず国内の8つの地方で4万人のひとり親を対象にスタートし、全国規模の計画は1998年10月にスタートした。政府は、家族クレジット<sup>(3)</sup>、住宅手当、地方税の控除のいかにかわらず、ひとり親の就労への復帰を促すために子育てに関して次の2点を改善すると発表した。①2人以上の子どもをもつ家族に対して、子育て費用の最大支給額を60ポンドから100ポンドに引き上げる。②上記の対象となる子どもの最長年齢を11歳から12歳に引き上げる。この変更は、1998年夏に実施された。

ひとり親に対するこの政府の計画は強制的なものではない。したがって、彼らが就労復帰プ

プログラムに加わらないからといって、現在受けている手当がカットされたりすることはない。しかし、計画に参加した場合には、家族クレジットの援助や子ども支援機関による子どもの世話などの便宜が図られ、より早く就労復帰が可能になると見込まれている。このプログラムの実施に当たっては、1997-2002年までの間に、臨時特別税から総額2億ポンドが充てられる見込みである。

以上のように、失業者の雇用促進、もしくは就労復帰促進のために、政府は並々ならぬ決意で取り組んでいるが、こうした労働市場への参加促進政策は、家族政策、とりわけ親の役割の位置づけとどのように関連するのだろうか。そこで次に、ひとり親をめぐるニュー・ディールを取り上げて、家族政策およびその前提となる家族理念との関連をみていくことにしたい。

## 2. ひとり親<sup>(4)</sup> への政策の焦点化

ニュー・ディールの主要ターゲットに、なぜひとり親が登場することになったのか、もちろん、そのグループで社会保障給付の受給率が高かったこともあるが、一方で、家族変動の結果ひとり親世帯が増大し、無視できない社会グループとなっていることも大きな要因である。しかも、後述するように、これまでサッチャリズム下の家族政策の影響で、母親の就労支援が貧弱で、経済的に追いつめられている養育期の子どもをもつ母子世帯が増大していることも見逃せない。イギリスでは、他のEU諸国と比較して、また国内の結婚している母親と比較しても、ひとり親の就労率が低い。

イギリスの社会保障制度は従来、男性が有償の雇用に従事し、女性が家事をするという「伝統的な」分業を行っている家族のニーズに見合うように設計されている (Miller, 1998 ; ペング, 1998)。つまり、結婚した女性と子どもの

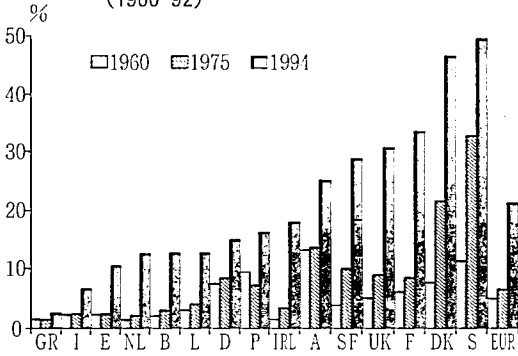
扶養者は、基本的に、夫であり父親であるという認識に基づいている。ミラーが指摘しているように、「保守党政府は『基本形に戻る』ことを望み、結婚と家族を支援した。一方、新しい労働党政府は、強力なコミュニティの基盤として、安定した家族と『ペアレンティング=親業』へのかかわりを期待している。両者とも政府の政策が、このもっとも個人的な関係の領域における態度や行動に影響を与えると確信しているようにみえる。こうした干渉を行う難しさとジレンマは、(ひとり親に関する) 最近の2種類の立法化に現れている。すなわち、保守党政府では家族支援問題に焦点が当てられ、一方、労働党政府の福祉改革では雇用問題に焦点が当てられている」(Miller, 1998)。

ニュー・ディール政策のひとり親への焦点化は、就労に対してひとり親が抱える固有の問題を浮かび上がらせると同時に、これまでの「夫が妻子を養う」という伝統的なモラル・アジェンダを見直し、家族政策の枠組みを変えていくことを必然的に伴うことになろう。

### 1) イギリスにおけるひとり親をめぐる状況

近年 (80年代以降)、多くの先進諸国は家族形成および家族構造パターンにおいて重要な変化を経験している。イギリスもまた、晩婚と低出生率、高い同棲率と婚外出生率、晩産と小家族、高い10代の母親率、別居率、離婚率などに特徴づけられる家族形成の点で、これらの変化が著しい国の1つである。EU諸国でみると、イギリスはスカンジナビアと並んでこうした傾向が顕著である (図-1、図-2、図-3 参照)。国内の60年代以降の趨勢をみても、結婚数は低下しているのに対して離婚数は上昇しており (図-4)、95年の離婚率はEUの中ではベルギーに次いで2番目に高い (ちなみに、この年のベルギーでは離婚制度の改定があり離婚率が急

図-1 EU諸国の出生率中に占める婚外出生率(1960-92)



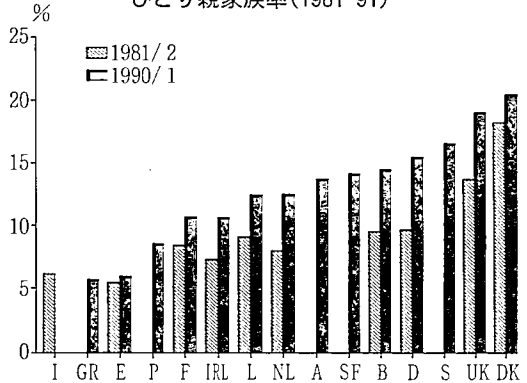
Source: Eurostat (1995a), table E-4.

Note: 1991 figure for Belgium.

出所: Families and Family Policies in Europe, p.18

記号: A オーストリア、B ベルギー、DK デンマーク、SF フィンランド、F フランス、D ドイツ、GR ギリシャ、IRL アイルランド、I イタリア、L ルクセンブルグ、NL オランダ、P ポルトガル、E スペイン、S スウェーデン、UK イギリス、EUR EU平均

図-3 EU諸国の15歳以上の子どもをもつひとり親家族率(1981-91)

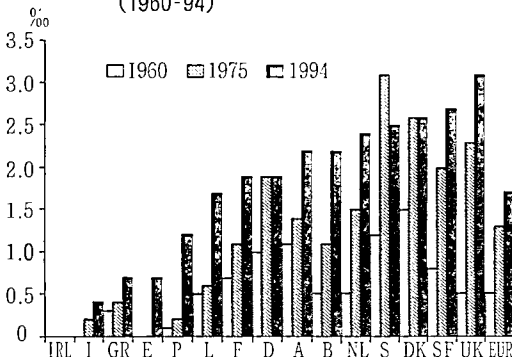


Source: Data supplied by Eurostat.

出所: Families and Family Policies in Europe, p.19

記号: A オーストリア、B ベルギー、DK デンマーク、SF フィンランド、F フランス、D ドイツ、GR ギリシャ、IRL アイルランド、I イタリア、L ルクセンブルグ、NL オランダ、P ポルトガル、E スペイン、S スウェーデン、UK イギリス、EUR EU平均

図-2 EU諸国の粗離婚率(1000人に対する)(1960-94)



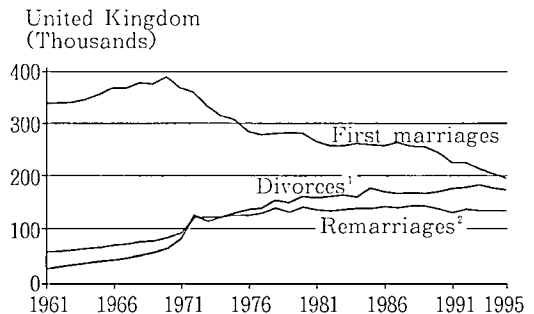
Sources: Eurostat (1995a), table F-19; Eurostat (1995e), table 2.

Note: 1993 figures for France, Germany, Italy, Portugal, Spain the United Kingdom.

出所: Families and Family Policies in Europe, p.19

記号: A オーストリア、B ベルギー、DK デンマーク、SF フィンランド、F フランス、D ドイツ、GR ギリシャ、IRL アイルランド、I イタリア、L ルクセンブルグ、NL オランダ、P ポルトガル、E スペイン、S スウェーデン、UK イギリス、EUR EU平均

図-4 結婚数と離婚数の推移



1 Includes annulments.

2 For one or both partners.

Source: Office for National Statistics; General Register Office for Scotland; Northern Ireland Statistics and Research Agency

出所: Social Trends 28, p.50

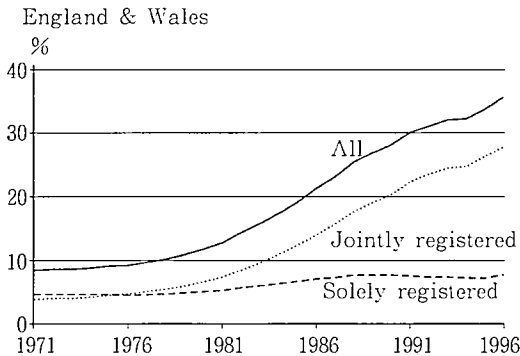
上昇したが、翌年はまた下がっている。したがって近年の平均では、イギリスが最も高い)。また、婚外子出生率も80年代以降急速に上昇し、96年には、71年当時の約4倍に達している(図-

5)。

こうした変動を受けて、ひとり親世帯も増加している。最近の統計では、世帯主が16-59歳のすべての家族のうち、28%が同棲カップルか、ひとり親であり(表-1)、また、養育期の子ども(イギリスでは16歳未満)がいる家族のうち、22%がひとり親である(表-2、図-6)。

また、現在イギリスには、児童手当、退職年金、地方税控除、住宅手当、所得補助、失業手

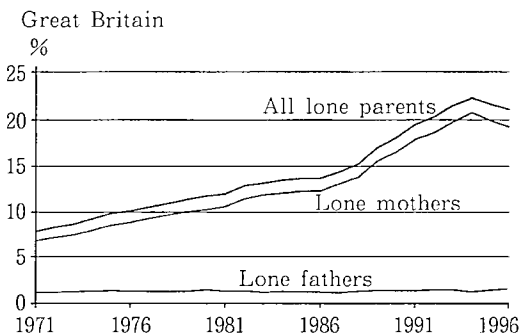
図-5 出生率中に占める婚外出生率の推移



Source: Office for National Statistics

出所: Social Trends 28, p.53

図-6 16歳未満の子どもがいる全家族中に占めるひとり親家族の推移



1 Three year moving average used (apart from 1996).

Source: General Household Survey, Office for National Statistics

出所: Social Trends 28, p.41

表-1 3時点で比較した家族タイプ

Great Britain	Percentages		
	1990-91	1995-96	1996-97
Married couple families			
No children	22	23	20
With dependent children <sup>2</sup>	44	41	42
With non-dependent children only	11	9	9
All married couple families	77	73	72
Cohabiting couple families			
No children	5	7	7
With dependent children <sup>2</sup>	3	4	5
With non-dependent children only	—	—	—
All cohabiting couple families	8	11	12
Lone parent families			
With dependent children <sup>2</sup>	12	13	13
With non-dependent children only	4	3	3
All lone parent families	15	16	16
All families <sup>1</sup>	100	100	100

1 Head of family aged 16 to 59.

2 May also include non-dependent children.

Source: General Household Survey, Office for National Statistics

出所: Social Trends 28, p.44

表-2 養育期の子どもがいるひとり親(1995-96)

sex/marital status	Number of families ('000s)	% of all families <sup>(a)</sup>	Number of dependent children ('000s)	% of all dependent children
Lone mothers	1,400		2,380	19%
single	560	20%	780	6%
widowed	70	8%	110	1%
divorced	490	1%	880	7%
separated	350	7%	630	5%
Lone fathers	140	5%	210	2%
All lone parents	1,540	2%	2,620	21%

a) Families with dependent children.

Sources: DSS Quarterly Child Benefit and One Parent Benefit Statistics

ONS Living in Britain: Report on the 1995 General Household Survey

出所: Research Paper 97/93, p.25

表-3 ひとり親と社会保障給付(1995-96)

	Number of claimants (thousands) <sup>(a)</sup>	Average weekly benefit (£)	Estimated expenditure (£ millions)
Income support <sup>(a)</sup>	1,060	£76.50	4,201
Family credit	283	£54.40	776
One parent benefit	1,002	£6.30	312
Housing benefit <sup>(b)</sup>	899	£51.70	2,418
Council tax benefit <sup>(b)</sup>	956	£7.00	381

a) At a point in the year.

b) Claimants with a lone parent premium

Sources: Income Support / Family Credit Quarterly Statistical Enquiries

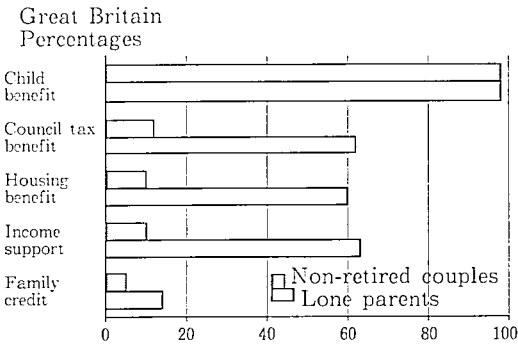
HB and CTB Summary Statistics 1996

DSS Departmental Report 1997

HC Deb 16 October 1996 c1003w

出所: Research Paper 97/93, p.26

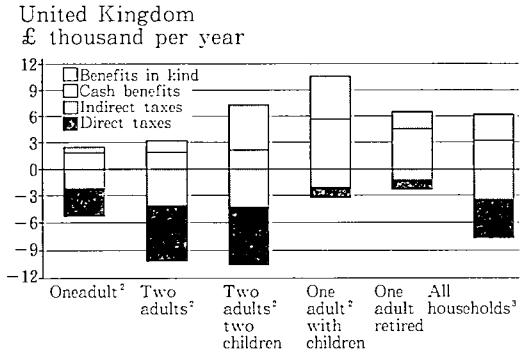
図-7 社会保障給付を受けている養育期の子どもがいる家族(1995-96)



Source: Family Resources Survey, Department of Social Security

出所: social Focus on Families, p.39

図-8 世帯タイプ別にみた税と給付(1995-96)



1 Average taxes and benefits per household.

2 Non-retired households only.

3 Includes other household types.

Source: Office for National Statistics

出所: Social Trends 28, p.102

表-4 家族タイプ別にみた社会保障給付の受給状況(1995-96)

Great Britain	Percentages						
	Child benefit	Retire- ment pension	Council tax benefit	Housing benefit	Income support	Unemp- loyment benefit	Any benefit
Retired couples	1	96	22	14	7	—	100
Non-retired couples							
Dependent children	98	—	12	10	10	2	99
No dependent children	—	7	8	5	6	2	30
Lone parents							
Dependent children	98	0	62	60	63	—	99
All families	48	19	18	15	14	1	75

Source: Family Resources Survey, Department of Social Security

出所: Social Focus on Families, p.39

当など、さまざまな社会保障給付があるが(表-3参照)、ひとり親世帯では、夫婦のいる世帯に比べてそうした給付の受給率が一般的に高く、とくに所得補助や家族クレジットなどの受給率が高い(図-7、表-4)。世帯タイプ別に給付と税の状況をみると、ひとり親で子どもがいる世帯は、手当等の福祉の受給がもっとも高く、税の納入がもっとも低くなっている(図-8)。今回のニュー・ディールの柱の1つとして、ひとり親世帯が位置づけられたことには、こうした現実が背景にあると思われる。

2) 子育て責任

イギリスで「子ども扶養法(Child Support Act=CSA)」が最初に制定されたのは、1991年である。これは、別居中のすべての父親に対して、それまでよりも高いレベルで子どもの養育費を支払わせることを目的としたものであった。これにより、すべての父親は、彼らの置かれている状況にかかわらず、つまり、別居の状況がどうであれ、自分の子どもの養育費を支払うことを請求されることとなった。これは、一般的に言えば、1989年に国連で子どもの権利条約が採択され、翌1990年に子どもの権利に関するヨーロッパ憲章が採択されたのを受けたものである。子どもの「権利」とは、とりまなお大人の「義務」でもある。子ども扶養法(CSA)は、子どもはケアおよび保護される権利をもち、親はケアおよび保護する義務をもつ、という基本的な立場に立っており、そうした「義務」の遂行を国家が監視しようというものである。これは、「ペアレンティング=親業」の強調であるとともに、父親の扶養責任の再確認でもある。こうした法制定の背景には、EU

の男女機会均等推進計画におけるケア責任の男女平等化のEUレベルでのアクションの影響と、前述したように、イギリスを含めたEU諸国での離婚や同棲、および婚外出生の増加に対して、誰が子どもの養育に責任をもつのかという議論が起こり、現実問題として、何らかの法的措置を打ち出さざるを得なかったことがある。

さて、CSAの特徴は3点ある。第1は、CSAはあらゆる父親に適用される。つまり、過去に結婚していたかどうかは問われない。もっとも、こうした生物学的な父性だけでは必ずしも子どもに対する無条件の金銭援助を課すことはできないという批判もある。第2は、CSAは純粋に金銭的な面での父親の権利と義務を規定しており、ケア責任および別居している親子の恒常的な接触の問題には触れていない。それゆえ、これに対しても、もし別居後、子育てに関して父親により大きな役割を期待するのであれば、金銭面と同様、親子の接触に関してもそれを促すよう規定に明示すべきだという批判がある。第3に、養育費の実際の支払い（額）には国家の保障がないので、女性の収入は、男性がどれくらい支払うかに直接的に左右される。ジェーン・ミラーは、この点で、結婚している夫婦と同様、女性は依然として金銭的には男性に依存していると述べ、CSAは親業というジェンダー中立的な問題に焦点を当てたが、実際には、基本的な問題、すなわち「依存」の問題に関してジェンダーは残り続けていることを指摘している（Miller, 1994 ; 1998）。

CSAは確かに父親の責任を明確にした。子どもの福祉の観点からいえば、結婚の有無にかかわらず、婚外子に対しても同等の扶養責任を認めた意義は大きい。こうした動きをみる限り、イギリスでは、「責任」を規定するにあたって、「結婚」はより重要さを減じ、「親であること」がより重要さを増しているように思われる。離

婚あるいは別居している「父親」からの養育費の獲得は、相対的に貧困に陥りがちなひとり親家庭にとって、生活の安定のための支えとなることが期待されている。しかし、当の「父親」自身が相当の収入を得ている、もしくは雇用されているとは限らない。そして十分な経済的支援を「妻子」にする保障はないのである。実際、もっとも新しいデータでみると、養育期の子どもをもつひとり親世帯の所得は相対的に低く、5分位中最低の第1分位に半数近くが所属し、次の第2分位を合わせると75%がこれに含まれる（表-5）。同様に、平均所得の半分以下の家族も、ひとり親では4割を超えている（表-6）。

表-5 タイプ別所得階層(1993-95)

United Kingdom	Percentages					
	Bottom fifth	Next fifth	Middle fifth	Next fifth	Top fifth	All
Retired couples	24	31	21	12	12	100
Non-retired couples						
Dependent children	20	18	24	22	17	100
No dependent children	10	11	16	26	37	100
Lone parents						
Dependent children	44	32	14	7	3	100
All families	20	20	20	20	20	100

1 Equivalised household disposable income has been used for ranking all individuals into quintile groups.

2 Combined years: 1993-94 and 1994-95.

3 Includes single people with no dependent children and single retired people as well as individuals in the family types.

Source: Department of Social Security from Family Expenditure Survey

出所: Social Focus on Families, p.36

表-6 平均所得の半分以下のタイプ別家族の割合(16歳未満の子どもをもつ家族)

United Kingdom	Percentages		
	1981	1990-91	1993-1995 <sup>2</sup>
Non-retired couples	12	21	21
Dependent children	13	52	43
All families	12	26	25

1: Before housing costs.

2: Combined years: 1993-94 and 1994-95.

Source: Department of Social Security from Family Expenditure Survey

interviewing the same sample of people annually since 1991, has been used in Table 2.13 to examine year-on-year changes in the income and family circumstances of adults in Great Britain for the period 1991 to 1995.

出所: Social Focus on Families, p.37



表-7 家族タイプ別貯蓄状況

Great Britain			Percentages			
	No savings	Less than £3,000	£3,000 but less than £10,000	£10,000 but less than £20,000	£20,000 or more	All
Retired couples	20	21	16	12	31	100
Non-retired couples	33	34	18	7	8	100
Dependent children	22	29	21	10	18	100
No dependent children						
Lone parents	73	22	3	1	1	100
Dependent children						
All families	32	28	17	8	15	100

Source: Family Resources Survey, Department of Social Security  
出所: Social Focus on Families, p.40

図-9 家族タイプ別にみた家計の支出(1995-96)



1 Excludes retired families.

2 Excludes lone parent families living with other families.

Source: Family Expenditure Survey, Office for National Statistics

出所: Social Focus on Families, p.41

また、養育期の子どもをもつひとり親の7割以上は貯蓄がなく(表-7)、支出も家族タイプ中もっとも低い(図-9)。要するに、多くのひとり親世帯は、経済的にきわめて厳しい状況にあることがわかる。

CSAの基本的な考え方の背後にあるのは、いまだ「男性が妻を養う」という構図である。ミラーたち多くの研究者が指摘しているように、もし、ひとり親の貧困および依存状態からの脱却を真に実現しようとするのであれば、母親の就労および子育てサービスへの公的な支援が不可欠である。そうでなければ、女性がひとり親

になった場合、好むと好まざるとにかかわらず、子どもの父親に依存するか、社会保障給付に依存するかしか選択肢がないという結果になる。

### 3) 養育期の子どもをもつ母親の就労

なぜ、ひとり親の福祉給付受給率が高いのか、なぜひとり親は相対的に貧困なのかという問題は、養育期の子どもをもつ母親が、就労しやすいか就労しにくいのか、また就労に伴って相応の収入が得られるかということにかかわってくる。

現在、イギリスの女性全体の労働力率はそれほど低くはない。働ける年齢層(16-59歳)の女性労働力率は70%以上で、うち就労率もフルタイムとパートタイムを合わせて67%に達する。16歳未満の子どもがいる母親に限ってみた場合でも、6割近くが就労している。もっとも、母親の就労の場合には、いずれの末子年齢のグループでもパートタイム就労率がフルタイム就労率を上回っており、また、末子年齢が4歳以下の場合には、就労率は半数以下に落ち込んでいる(表-8)。このことは、ひとり親の場合にはより端的に現れており、同じ年齢の子どもをもつひとり親と配偶者がいる母親とを比べると、配偶者がいる母親では、末子の年齢が4歳以下で51%、同じく5-10歳で70%がともかくも(パ

表-8 末子年齢別にみた女性の就労状況(1997)

United kingdom	Percentages				
	Age of youngest dependent child			No dependent children <sup>2</sup>	All women <sup>1</sup>
	0-4	5-10	11-15		
Working full time	18	23	34	48	38
Working part time	33	43	40	24	29
Unemployed <sup>1</sup>	4	5	4	4	4
Economically inactive	45	29	22	25	29
All women (=100%) (millions)	3.0	2.2	1.5	10.3	17.0

1 Aged 16 to 59.

2 Aged under 16.

3 Based on the ILO definition, See Appendix, Part 4: Unemployment-ILO definition.

Source: Labour Force Survey, Office for National Statistics

出所: Social Trends 28, p.80

表－9 末子年齢別にみた母親の就労状況(1994)

United kingdom	Percentages		
	Loss mothers	Married mothers	All mothers <sup>1</sup>
0-4years			
Working full time	9	18	16
Working part time	14	33	29
Unemployed <sup>2</sup>	8	5	6
Inactive	69	44	49
5-10years	16	21	20
Working full time	28	49	44
Working part time	10	5	6
Unemployed <sup>2</sup>	46	25	30
Inactive			
11-15years	32	34	34
Working full time	29	42	40
Working part time	9	3	4
Unemployed <sup>2</sup>	30	20	22
Inactive			

1 Aged 16 to 59.

2 Includes those cohabiting.

3 Based on the ILO definition.

Source: Employment Department

出所: Social Focus on Women, p.26

ートタイム就労が大半とはいえ）就労しているのに対して、ひとり親の場合には、同じ末子年齢では就労率は23%、同じく44%であり、配偶者のいる母親に比べきわめて低いことがわかる（表-9）。

なぜ、こうしたことが起こるかといえば、その要因の一部は、学歴、地域性、民族性など、ひとり親の社会構造的な問題に帰せられるが、なんといってもその最大の要因は、母親が就労中の子どもの世話の支援態勢が貧弱なことであろう。ジェーン・ルイスも「おそらくイギリスで提供されてきた子育て支援はヨーロッパで最低のものだった、それゆえ子育ての費用はきわめて高いものについて」と述べている（Lewis, 1997 : 63）。政府の報告書ですら、「働いていない母親の5分の4が、もし子育ての調整がうまくいくなら働きたいといっている。このことは、適切な子育て支援がないことが、女性が就労できない大きな障害となっていることを示している」と指摘している（ONS, 1997 : 33）。実際、就労している母親が子育てをどう調整しているかをみると、6割以上は親族（夫もしくは

はパートナーを含む）に任せており、次に多いのは、子どもが学校へ行っている間だけ就労する、というものであった。この回答は、学齢期の子どもをもつ母親にはきわめて一般的で、3分の1以上の母親がそう答えている。あとは、友人や近所に頼むというものである。要するに、母親が就労中の子育ての調整は、親族や友人といった個人的なネットワークにもっぱら依存しており、公的な子育て支援態勢はほとんどなかったといってよい。したがって、そうした調整がつかない親の場合には、就労はおぼつかないという結果になる。6割以上が夫を含む親族に頼っている現状は、ひとり親の就労には厳しい環境であろう。

また、就労と子育てとの調整を母親自身の働き方によって行うという選択肢の結果として、子育て期間中はパートタイム就労の母親が必然的に多くならざるを得ない。「子どもが学校に行っている間だけ」といった短時間のパートタイム就労を比較的容易にしたのは、実状に後押しされる格好で社会保障給付の受給資格の改訂を行ったことにもよる。たとえば、1989年に導入された家族クレジットは、1992年にパートタイム就労者にも拡大された。家族クレジットとは、子どものいる低所得労働者に支払われる付加賃金のことで、当初は週24時間以上の労働が条件であったが、1992年に週16時間以上に適用が拡大された。これにより、福祉受給かフルタイム就労かというオール・オア・ナッシングの選択から、社会保障給付からの収入とパートタイム就労からの収入とを組み合わせやすくなった。ちなみに、家族クレジットを受給しているひとり親世帯は、1992年以降急激に増大し、1996年までに、およそ31万6000人の母親が家族クレジットを受給している。家族クレジットの受給額は、子ども1人の家族は週49ポンド、子ども4人以上の家族は週95ポンドと、子どもの

人数に応じて幅がある (DSS, 1997)。さらに、イギリスでは11歳以下の子どもの学校への送り迎えは親の責任とされており、実際問題として、そうした年齢層の子どもをもつ母親がフルタイムで働くことはきわめて困難である。

ところで、イギリスでのパートタイム就労の増加については、評価が相半ばする。スカンジナビア諸国の高い女性の就労率は、パートタイム就労に依存するところが大きいし、たいいていの先進諸国において、女性の労働市場への参加の促進は、パートタイム就労に大いに負っていることも事実である。イギリスも例外ではない。それゆえ、パートタイム就労の形態で女性が働くことは、必ずしも労働市場にとって（場合によっては就労者自身にとっても）不都合なことではない。オランダやデンマークでは、むしろ近年、積極的にパートタイム就労政策をジェンダーを問わず推進している (岩上, 1998)。しかし、労働市場におけるフルタイム就労とパートタイム就労との社会的格差は正策を同時に打ち出している、あるいは徹底した普遍主義的な社会保障政策を進めるこれらの国々と異なり、イギリスの場合には（日本も同様であるが）、同じ労働力ではあるものの、労働市場においては後者はあくまで低地位、低賃金の補助的、周辺の扱いであり、社会的保護は小さい。しかも、「男性は主たる稼ぎ手として家族を扶養する、女性は家庭内で家族員のケアに従事する」というモラル・アジェンダに沿った、あるいはその延長上の選択であり（これも日本と同じ）、そうした枠組みの中で、「(女性の役割とされる) ケア役割と折り合いをつける」限りでの就労とその結果としての就労率の上昇は、必ずしも女性の「自立」を測る指標にはなりえないと思われる。

すでに述べたように、イギリスにおいては、社会保障給付の仕組みも保険制度も、これまで

強固な「男性家計支持者モデル (male breadwinner model)」に則っており、政府は従来、男性の労働市場への参加を促しこそすれ、女性の就労支援にはきわめて冷淡であった。それはこれまでの政権が、EUの男女機会平等化方針に基本的に対立的な姿勢をとり続けたことにも現れている。したがって新政権が、もし女性の、とりわけひとり母親の就労を促す政策をとうとするのなら、労働市場における、男女の賃金および扱いの格差を是正し、パートタイム就労を保護するなどの雇用における平等化を促進する政策を同時に進める必要がある。そのためにはさらに、これまでの女性の貧困および不就労の大きな要因となっていた伝統的な家族アジェンダを見直し、男性家計支持者モデルに代わる新たな雇用者モデルをうち立てることが求められている。もし、それを手つかずのままにしておくのならば、ひとり親のためのニューディールも、単に新政権の福祉改革ポーズ、もしくは、悪くすれば社会保障給付削減の手だてとしてだけに終わる危惧すらあるのである。

### 3. ニュー・ディールにみるイギリスの「家族」政策の今後

ニュー・ディールは、働ける年齢層にありながら、現在職をもたない人々に雇用を提供しようとする政策である。この、職をもたない人々は、自らの生活を社会保障給付に依存しているか、「夫もしくはパートナー」に依存しているかのどちらかである。「福祉から就労へ」というニュー・ディールの基本戦略は、夫に依存している（したがって社会保障給付を受給していない）不就労者（＝いうところの専業主婦）は、当面この政策の圏外に置かれているように思われる。しかし、ひとり親（稼働者が一人）であるという条件であれ、母親の就労を促す政策は、当然子育て責任のあり方と、女性の有償労働へ

のかかわりを変容させる方向性をもたざるを得ない。新政権は、被用者としての母親をどのように位置づけ、これからの家族アジェンダをどのようににリードしようとしているのだろうか。

1) 「母が就労者か」から「母で就労者  
(mother-and-worker)」モデルへ

現在、多くの先進諸国において、おそらく幼い子どもをもつ母親を例外とすれば、「母親であること」と「就労すること」とは、もはや両立しえない項目ではないと考えられている。実際、ほとんどのEU諸国、US、およびカナダ、オーストラリア、ニュージーランドで、90年代以降、これらの母親たちを労働市場へ促すための数多くの政策が実施されてきた。ここ数年は、比較的出足の遅かった国においてもその動きは急である（たとえば、オーストラリア、オランダ、ルクセンブルグなど）。イギリスだけがこうした動きに背を向けていた。16歳未満の子どもがいる場合、母親による子育てを条件とした社会保障給付は、多くの母親たちを労働力から遠ざけた。十分な収入のある夫がいれば、さしたる問題はない。就労したくなければそれでいいし、もし就労したければ、たとえそのために諸給付がカットされても、自らの費用で子育て調整をして、働く妻になることはできたのである。しかし、多くのひとり親の場合、長い間、母親が就労者かのジレンマに悩まされ続けたとルイスは指摘する（Lewis, 1989）。夫からの十分な収入が期待できない妻やひとり親は、所得調査を伴う社会保障の給付を受けるには、その資格条件内で働くか、もしくは働くわけにはいかない。しかも、公的な子育て支援体制が全くなく、子育て担当者自身が働くことがきわめて高い費用につく中ではなおさらである。こうして、多くのひとり親が不就労の福祉受給者の立場に甘んじたのである。少なくとも前政権下では、女性

の就労とそのための子育ての調整は私的な問題であり、政府や企業が何らかの役割を果たすような事柄ではないと位置づけられていた。新政権は、この見方を一変し、「国民子育て戦略 (national child-care strategy)」を提案し、子育て支援を（重要なヒューマン・リソースとしての）子どもの教育支援の一環と位置づけ、それは、地方自治体と、民間団体と企業の連携の下で行われるべきだとの考えを示した。この戦略は、「福祉の混合経済」モデルに基づく考え方と軌を一にするものであり、したがって、これまでのイギリスにおける家族と国家の責任の境界を再設定するものである。この再設定は、親（とりわけ母親）の義務とされてきた子育てを社会化し、公的な支援体制を整えていこうとする第一歩である。具体的な法案の整備や成果はこれからだが、基本的な方向性としては、EU全体の就労と子育ての両立の流れに沿う政策を、イギリス政府としてはじめて打ち出したといえよう。

2) 就労の促進と多様な家族の容認

ニュー・ディールで打ち出されたひとり親の就労促進の政策は、それをめぐる諸問題、すなわち、母親が働くことの位置づけ、子育ての担い手、扶養の責任者の議論を通じて、フルタイムとパートタイム、フレックスタイムといった労働市場における就労構造の枠組みと、それと連動する家族における有償労働の担い手モデルに、新たな視座を必然的に導入することになる。いまや、「小さな子どもがいる母親は働くべきではない」から、「小さな子どもがいる母親はどうすれば働けるのか」に、議論の焦点は移りつつある。先にミラーが指摘したように、ひとり親への支援の問題は、子どもの扶養責任や男性稼働者の不在といった「家族問題」のレベルから、就労形態や就労時間、賃金、就労中

の子育ての支援といった「雇用問題」のレベルへと、ニュー・ディールにおいて議論の焦点をシフトさせることになったのである。

そこにおいてはすでに、「妻は夫の被扶養者」を前提とする伝統的なモラル・アジェンダからの離陸が始まっている。ニュー・ディール政策を打ち出した政権の思惑がどのようなものであれ、事実として、働ける年齢のあらゆる個人は「自らを扶養する」責任と権利をもつことを割り当てられるような社会の枠組みづくりが始まったのである。つまり、有償労働に参入して「自立する」ことが、男女ともに求められ始めたといえる。ひとり母親に対して期待された就労－自立の構図は、同じ論理で、母親全般に、ひいては女性全般に拡大されることになるだろう。

すでに述べたとおり、離婚率はEUで1、2を争う高率であり、また、同棲率も婚外子出生率も高いイギリスで、政府が「夫／父を家計の支持者とする」伝統的家族構造の維持に固執し、過去半世紀にわたって、あらゆる社会保障の枠組みの基盤としていたこと自体、矛盾に満ちたものであった。現在失業中を含む頑固な不就労への取り組みを始めた際に、ひとり親を主たるターゲットの一環に加えた段階から、政府は、これまでの矛盾と向き合い、福祉国家を支える新たなアジェンダをスタートさせたといつてよい。なぜなら、ひとり親（大多数はひとり母親だが）の貧困と社会保障依存率の高さこそ、現実に行進している家族変動と旧態依然の家族モデルとの矛盾の噴出そのものであったからである。その意味で、「母親」の就労を組み込んだ新たな家族理念が投影された、ひとり親へのニュー・ディールが今後どのような方向をたどるのか、その成否とともに高い関心をもって見守りたいと思う。

注（１）「第三の道」とは、Tony Blair を首班とする新労働党の政策理念で、労働組合に依存した旧態の社会主義から脱皮し、社民主義に基づく新しい市民社会の実現を目指そうとするものであり、その基本的な考えは、ブレア政権の政策ブレンでもあるAnthony Giddensの“The Third Way”（1998）に示されている。

（３）家族クレジットとは、イギリス社会保障政策の1つで、低所得世帯に対する所得保障。

（２）シティズンシップとは、社会の正当な一員としての権利と責任のことであり、福祉国家における「権利の個人化」の流れの中で、あらためて注目されるようになった概念である。近年EUでは、ジェンダーとシティズンシップの観点から、男女におけるシティズンシップの平等化の議論が活発である。

（４）ここでいう「ひとり親」とは、父子家庭もしくは母子家庭における「親」のことで、必ずしもlone motherだけを指してはいないが、婚外出生および離婚の増大につれて注目されるようになったひとり親は、あきらかに母親の方である。したがって、ニュー・ディールのターゲットも実質的にはlone motherにあるといつてよい。

#### 参考文献

- 岩上真珠、1998、「特集 先進諸国における家族政策と雇用政策の関係；オランダのパートタイム就労政策－ジェンダーとシティズンシップの視点から－」、『家族社会学研究』10、2、43-54。
- ペング・イト、1998、「特集 先進諸国における家族政策と雇用政策の関係；イギリスにおける女性の雇用と家族政策」、『家族社会学研究』10、2、31-42。

Central Stationery office, 1995, *Social Focus for Women*, London : HMSO.

- Department of Education and Employment, 1997, *Evaluation of Lone Parent Employment Strategy; Research Studies RS49*, London:DfEE.
- Department of Education and Employment, 1998, *Childcare : a framework and consultation document*, London:DfEE.
- Department of Social Security, 1997, *Social Security Statistics*, London:The Stationery Office.
- Department of Social Security, 1998, *New Ambitions for Our Country ; A New Contract for Welfare*, London:The Stationery Office.
- Giddens,A., 1998, *The Third Way;The Renewal of Social Democracy*, Polity Press.
- HM Treasury, 1998, *Budget 98;New Ambitions for Britain*, London: The Stationery Office.
- Hantrais, L, & Letablier, M.T., 1996, *Families and Family Policy in Europe*, Longman.
- Lewis, J.,1989,'Lone Parent Families : Politics and Economics', *Journal of Social Policy*, 18, 4., 595-600.
- Lewis, J.,1997,' Lone Mother : British Case', Lewis J.(ed.), *Lone Mothers in Welfare Regimes : Shifting Policy Logics*, Jessica Kingsley Publishers.
- Library Research Papers 97/93, 1997,'Social Security Bill 1997/98', London : House of Commons Library.
- Library Research Papers 97/118, 1997,'Welfare-to-Work : The New Deal',London : House of Commons Library.
- Miller, J., 1994,' State, Family and Personal Responsibility: The Changing Balance for Lone Mothers in the UK', *Feminist Review*, 48, 24-39.
- Miller, J., 1996, 'Mothers, Workers, Wives: Comparing Policy Approaches to Supporting Lone Mothers', Silva, E.(ed.), *Good Enough Mothering?*, Routledge.
- Miller, J., 1998, ' Family Obligations and Social Policy : Attitude, Behaviour and Policy Change' The Paper of 14th World Congress of Sociology.
- Office for National Statistics, 1997, *Social Focus on Families*, London: The Stationery Office.
- Office for National Statistics, 1998, *Social Trends* 28, London: The Stationery Office.
- Office for National Statistics, 1998, *Labour Market Trends*, London : The Stationery Office.
- Office for National Statistics, 1998, *Annual Abstract of Statistics*, London: The Stationery Office.
- The Economist, March 28th – April 3rd 1998, 15. 29-40.
- 注記：本稿は、社会保障・人口問題政策研究事業、平成9年度厚生科学研究「先進諸国における家族政策と雇用政策の関係」（研究代表者 小島宏）の一環として1998年8月に厚生省に提出した拙稿を、加筆修正したものである。
- (いわかみ まみ、本学科助教授)