

イギリス福祉国家の社会的投資への展開と政党間対立

近藤 康史

(名古屋大学)

1. はじめに

本報告の目的は、主に2000年代以降のイギリス福祉国家の変化を、政党間対立や政党システムの変化と結びつけながら、検討することである。イギリスの政党システムは、近年において様々な変化にさらされつつも、基本的には保守党と労働党との二大政党の対立・競争に基づいてきた。両政党とも、議会における過半数の議席の獲得、つまりは政権の維持あるいは交代を目標とし、より多くの有権者からの支持調達を目指す。その支持調達の核となるのが、重要な争点に関する政策提案であり、政権についての政党（与党）は、その政策を実現しようとする。この政党間対立・競争と政策実現との結びつきが、イギリスにおける政策変化のダイナミズムを生み出しており、福祉国家に関する政策も例外ではない。

この政党間対立・競争に関し、イギリスを含む近年のヨーロッパ政治において議論されているのが、対立構造の二次元化である。詳細は後述するが、戦後のヨーロッパ政治の核となってきた経済的対立軸に加え、特に2000年代以降には文化的対立軸のセイリエンスが増し、対立構造が二次元化してきた。それによって、政党間の対立構造も二次元化する形で変化しており、そのことが各国の政党システムの変化の要因になっているのである。イギリスの場合もその典型例の一つであり、そのことによって、保守党や労働党の支持調達戦略も変化を見せてきた。その結果、本報告の対象である福祉国家に関しては、「社会的投資」と呼ばれる福祉のあり方への変化が、特に労働党において見られ、またそれが、イギリスの福祉国家の変化の核となってきているのである。

2. 政党間対立の変化と福祉国家

上でも触れたように、近年のヨーロッパ政治研究においては、政治的対立構造が二次元化していることを示す分析が多くなされている。従来のヨーロッパ政治においては、「大きな政府」による再分配の拡大を目指す「左」と、市場の役割を重視し「小さな政府」を目指す「右」からなる経済的次元が、主な対立軸を形成してきた。イギリスの労働党と保守党の対立はその典型例であった。

しかし近年においては、これに加えて、「文化的対立軸」のセリエンスが高まってきているとされる。「グローバルな統合」対「国境化」(Kriesi et al. 2012)、「リバータリアン」対「権威主義」(Kitschelt 1994)、「グリーン、オルタナティブ、リベラリズム」対「伝統、権威主義、ナショナリズム」(Marks et al. 2006) 等、研究者によって枠組の違いはあるが、概ね「文化的リベラリズム」対「権威主義・ナショナリズム」の対立を描く点では共通している。「文化的リベラリズム」は、環境やジェンダー平等、多文化の承認など、脱物質主義の争点を重視し、また地方分権や市民社会、EUなど、国家の役割の相対化を目指す点で共通している。またこの文化的リベラリズムの主な支持層は、高学歴な中間層や女性である点も、様々な分析において示されている。

この対立の二次元化は、福祉国家政策にも大きなインパクトをもたらしている。特に問題となるのは、これまで福祉国家の主要な支持基盤であった労働者層が、文化的対立軸の高まりに伴い、二分化されてきている点である。つまり、労働による賃金によって生計を立てている人々の間でも、高学歴でサービス業や知識産業に属し、比較的豊かな中間層に位置づけられる社会文化的専門家と呼ばれる層は、経済的には大きな政府を支持するが、文化的にはリベラリズムを支持する傾向がある。それに対し、低学歴で肉体労働につき、雇用が不安定な低技能労働者は、同じ労働者の中でも、文化的には権威主義・ナショナリズムの志向を持つ場合も多い(図1)。

このような労働者層の二分化に伴い、福祉や再分配の争点に関しても、選好の分断が見られるようになってきている。一方で、社会文化的専門家に位置づけられる層は、福祉の中でも、就労支援や教育といった人的資本への投資や、それも含め事前に貧困を予防するような分配の仕方を重視するようになった。これは後述するように、「社会的投資」として、近年の福祉国家論の中でも議論されているものである。他方、不安定雇用で相対的に貧困である場合の多い低技能労働者層は、従来型の再分配を求める。これらは、失業に陥ったら失業給付、貧困に陥ったら生活保護といった事後的な補償を核とした手法であるため、「社会的補償」と呼ばれる場合もある。「社会的投資」か「社会的補償」かという点で労働者層の選好が分かれ、それは福祉国家に何を求めるかの違いを形成している(図2)。

このような状況の中で、近年、新しい福祉国家のあり方という観点から注目を集めているのは「社会的投資」である。上でも述べたように、人的資本への投資やスキル支援という点で未来への志向を持ち(Hemerijck 2015)、「事後的な保護」よりも「事前的な予防」(Jenson 2012)を重視する点に特徴がある。具体的な政策としては、未来を担う子どもへの分配や母親への就労支援、

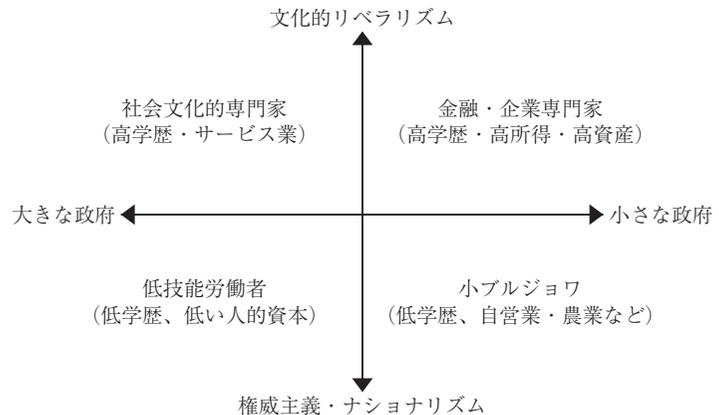


図1 対立軸の二次元化

出所：(Kriesi et al. 2012, Beramendi et al. 2015)などを参考に筆者作成。

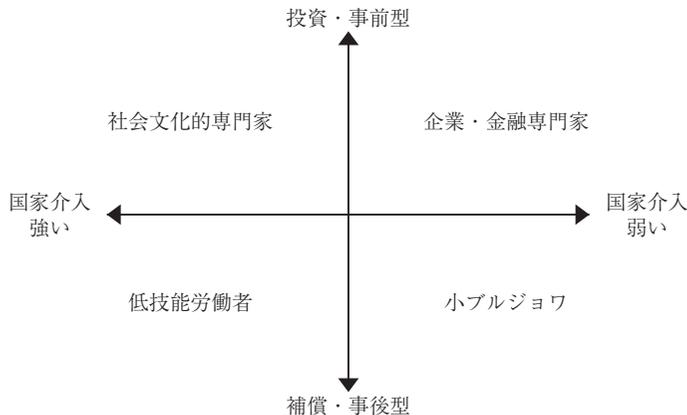


図2 福祉国家における対立軸の二次元化と支持構造

出所：(Beramendi et al. 2015) を一部修正。

保育所などの充実を図る点で、福祉政策の中でも「家族政策」に重点をおくことが多い。また、失業者に対して就労支援を積極的に図っていく就労支援政策へのシフトも、この社会的投資の特徴である。さらに、特にプレ・スクールや高等教育を中心として、教育を重視しようとする視点も、この社会的投資には見られる。

さて、政党勢力の中で、特にこの社会的投資を重視する方向へとシフトしたのが、社会民主主義政党であった。産業構造の変化の中で、従来の肉体労働者の支持だけでは多数派の形成が困難となった社会民主主義政党は、高学歴な社会文化的専門家層を支持層として開拓するために、社会的投資型の政策を強調し始めたのである(近藤 2021)。支持調達としての効果は実際にあり、社会民主主義政党における中間層の投票者の割合と、社会的投資政策の強調とは相関があるといった研究が見られる(Häusermann 2018)。つまり、社会的投資へとその福祉国家政策をシフトした社会民主主義政党ほど、社会文化的専門家を含む中間層へと支持層を広げているのである。

イギリスにおける社会民主主義政党である労働党は、その典型である。1990年代のブレア党首以降の労働党は、この社会的投資政策へのシフトをいち早く進めた。それは、社会文化的専門家層への支持の拡大を図るものであり、その結果、1997年には労働党は政権を奪取することになる。その後、2010年まで、ブレア首相・ブラウン首相のもと労働党政権は続くが、その間にイギリスの福祉国家は、社会的投資としての特徴を強める形で変化していくのである。次節では、この点について検討してみたい。

3. ブレア・ブラウン労働党政権(1997~2010年)における社会的投資政策

先に社会的投資政策の特徴として、家族政策、就労支援政策、教育政策の重視を挙げた。本報告ではその中でも家族政策と教育政策に焦点を当てよう。労働党の社会的投資政策の主軸のひとつは家族政策であった。中でも、子どもをターゲットにした形での分配と、主に母親の両立支援の重視が顕著である。いくつか典型的な政策を見ていこう。

第一に挙げられるべきは、1999年の就労世帯税額控除(Working family tax credit)である。税額控除とは、所得に対する控除という形をとるが、課税最低限を下回る場合は給付となる方法であり、貧困層を中心に一定の再分配効果がある。ブレア政権において、この就労世帯税額控除に関してミーンズ・テストが不要となり、週16時間の就労と子どもがいることだけが条件となった。家族を通じた給付という形をとることで、子どもを目標に定めて所得保障を果たそうとする

ものであった。

ブレア政権期の2期目である2003年に、就労世帯税額控除は「子ども税額控除 Child Tax Credit」と「就労税額控除 Working Tax Credit」とに再編された。前者はさらに家族部分と子ども部分とに分けられ、家族部分に関しては所得制限の下ではあるが一定額が各家族に給付される。また子ども部分に関しては、子ども一人につき一定額が給付される。より「家族・子ども」へと特化した形での分配が強化される形となったのである。

さらに2005年には、「子ども信託基金 Child Trust Fund」が導入された。これは、新しく生まれたすべての子どもに対して、親の所得額に応じて段階的に一定額を給付するものである。この給付は、子ども自身の口座に振り込まれ、親は引き出すことはできず、子どもは18歳になると引き出すことができる。したがって、子どもに対するより直接的な「投資」という意味を持っており、その点で「社会的投資」としての性格が強いと言える。

さてここまで取り上げてきた諸政策は、家族や子どもへの給付という点で再分配の手法を変化させるものであるが、基本的には現金給付である。これらに並行して、サービスも含めて子育てを支援する政策も、ブレア労働党政権期においては様々に試みられている。中でも代表的な政策としてよく取り上げられるのが、「シユア・スタート Sure Start」である。これは、4歳以下の幼児を対象とした保育支援政策である。もともと貧困層の多い荒廃地域において、子どもの貧困を防ぎ、効果的な就学前教育を実現することが目的であったが、その後シユア・スタートは、イングランド地域のすべての親を対象とするようになり、財政支出も拡大されている。

さらに保育に関しては、3・4歳児に対して一定の無料保育プログラムを提供したり、これらの保育サービスへの十分なアクセスを保証する義務を地方当局に課すなどしている。また、産休・育休に関してはその期間を拡大するとともに、有給期間も39週間保障されることとなった。これらは男性にも適用されている (Morgan 2013)。

これらの保育政策の特徴はいくつかある。一つは、子どもへの支援や女性の両立支援という点で、「社会的投資」としての特徴が明確な点である。それに加えて、その支援が貧困層に限られない点も特徴的である。これまでイギリス福祉国家は、給付の対象を貧困層に限定する「選別主義」としての性格が強かったが、これらの保育政策は、中間層も含めて多くの人々に恩恵があり、どのような階層も福祉国家の受給者となる「普遍主義」の性格を持つ。そのため「シユア・スタート」をはじめとする保育政策は、高学歴中間層や女性からの支持が高い。その点で、労働党の支持調達戦略の変化を示すものでもあった。

以上のように、ブレア・ブラウン労働党政権期において、イギリスの福祉国家は家族政策を拡充する方向へと大きく舵を切った。これは財政支出の面からも明確に現れている。図3に示したように、1997年から2010年の労働党政権の間に、家族政策への支出は2倍程度に増えている。高齢化の中で、医療や年金への支出が増えていることは先進国に共通する状況だが、家族政策への支出が増えているのは、やはりイギリスに特徴的と言えよう。イギリスはもともと「家族政策のない」国として認識されてきたこともあり (Daguerre 2006)、これらの家族政策の拡充は、「経路移行」をもたらすような大きな変化であると評価されてもいる (Morgan 2013)。

また、「社会的投資」という点では、教育政策も労働党政権に特徴的であった。もともとブレ

ア首相は、野党党首であった時期より演説で「教育」を連呼するなど、教育を重視していた。その姿勢は政権獲得後も変わらず、例えば財政的に見ても、教育予算は1999年のGDP比4.5%から、2007/8年の5.6%へと拡大されている。また、試験の得点や教員数といった他の指標でも改善があった (Smithers 2007)。政策的には、アカデミー校など学校の多様化と選択制の導入、高等教育の拡大などを行な

っている。これらの政策は、アカデミー校への民間資金の導入や大学授業料の引き上げなどを伴っており、その点で批判もあったが、教育を「社会的投資」の手段として重視する性格は明確であった。

4. 福祉国家をめぐる政治的対抗の再編？

2010年のイギリス総選挙で労働党は敗北し、保守党のキャメロンを首相とする保守党・自由民主党連立政権が形成された。この選挙でキャメロン保守党は「緊縮財政」を掲げて勝利しており、政権の課題もまずは緊縮財政に定められることとなった。

キャメロン政権において、緊縮財政の最大のターゲットは、福祉・公共サービスであった。キャメロン政権における代表的な福祉政策としては「ユニバーサル・クレジット」が挙げられる。これは、勤労世代に対する様々な既存の給付を一つの現金給付の制度へと統合したものである。その中で、様々な給付が実質的には削減され、ミーンズ・テストの復活や就労条件性の強化が見られた。先に取り上げた「子ども税額控除」を含めた税額控除も、大幅な削減の対象となった。

この削減は、労働党政権期に実行された「社会的投資」としての性格を持つその他の家族政策にも及んだ。「子ども信託基金」は廃止され、「シユア・スタート」に関しても、削減されたり民営化されたりしている。これらの点は、財政的な面からも明らかである。前掲の図3に示されているように、労働党政権期に拡大された家族政策は、2010年以降右肩下がりとなった。その結果、5歳以下の子どもについて親が負担する保育費用は、キャメロン政権の5年間の間に、3分の1上昇し、OECD諸国の中でも最も高い水準となった (Taylor-Gooby et al. 2017)。また、教育予算も頭打ちの状況となった。

したがって、キャメロン政権の特徴は、単に福祉国家の縮小だけでなく、社会的投資政策の縮

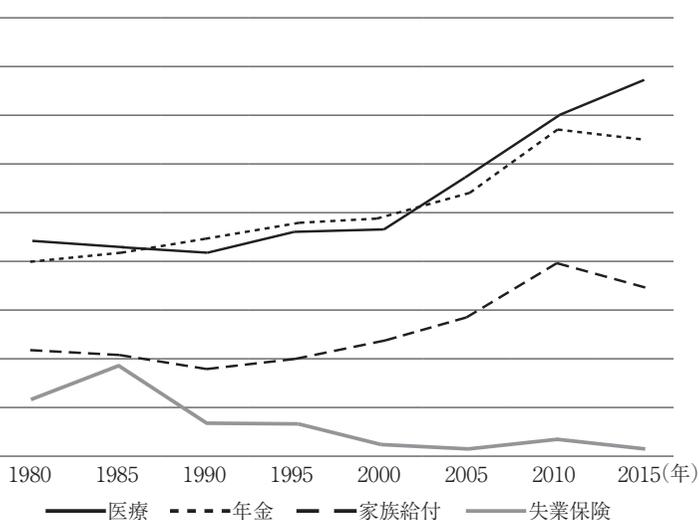


図3 イギリスにおける各福祉分野への財政支出の推移 (GDP比: %)
出所: OECD Stats.

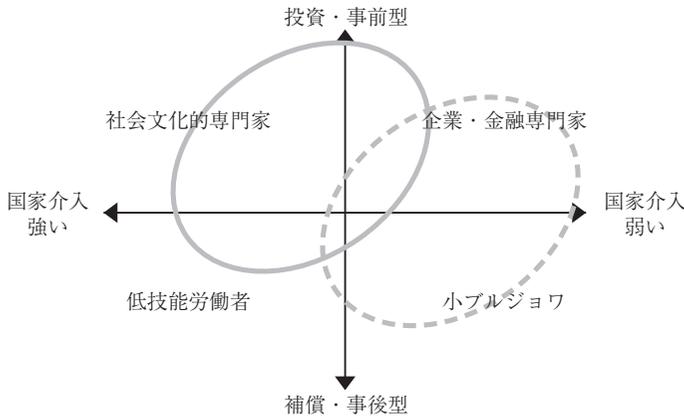


図4 二大政党の支持調達構造

実線：労働党の支持調達 点線：保守党の支持調達
出所：(Beramendi et al. 2015) より、筆者作成。

小という面も持ったと言えるだろう。この点を踏まえ、イギリスにおける福祉国家をめぐる政党間の対立構造はどのように変化したと考えられるだろうか。図4は、前掲の図2に基づき、両政党の支持調達戦略の位置を示したものである。前述のように、ブレア党首以降の労働党は、高学歴な中間層である社会文化的専門家からの支持を拡大するために、社会的投資型の福祉政策へと舵を切った。それは従来

型の補償型再分配から変化したものであるが、先述の税額控除など再分配的性格は維持し、低技能労働者層からの支持も維持しようとしたものであった。したがって、労働党の支持調達戦略は、横軸上では国家介入の側面を維持しつつも、縦軸上では投資型へと重心を移していくものであったと考えられる。

他方、保守党の側の戦略は、社会的投資も含めた福祉国家的介入を縮減するものであったと言える。ただし保守党の戦略は、福祉における就労条件性を強めるなど、いわゆるワークフェア的な性格を持っており、その意味では縦軸上での「投資型」に位置づけることは可能である。加えて、従来の支持基盤であった農村部の支持なども維持しようとしている。その結果、福祉国家をめぐる政党間の対立構造は、全般的には投資型へと移動しつつも、それをどの程度「社会的な」投資へと結びつけるか、また国家による保障を行うかという対立へと変化してきているといえよう。

このような社会的投資をめぐる対立構造の変化の中で、両政党の支持調達戦略から外されつつあるのが、低技能労働者層であった。先述したとおりこれらの層は、従来型の補償型の福祉を求める傾向があるが、従来の支持政党であった労働党は社会的投資の方向へと舵を切っている。そのことに不満を持つ低技能労働者層の一部は労働党を見限り、EU離脱などの「権威主義・ナショナリズム」的主張を打ち出すUKIPや保守党の支持へと、文化的対立軸における親和性から流出していく傾向を見せたのである。

その問題に対し、再び低技能労働者層の支持を回復させようと試みたのが、2015年以降のコービン労働党であった。コービン労働党は、産業の再国有化など、経済的次元で極めて左傾化した公約を打ち出すことによって、これらの流出しつつある労働者の支持をつなぎとめようとした。ただしコービン労働党は、保育政策を重視しシュア・スタートを再拡充することや、学校への投資や質の保証を打ち出すなど、社会的投資政策については、ブレア労働党期の政策との連続性を持つ面もあった。

2017年の総選挙でコービン労働党は、その左傾的な公約から想定された大敗予想を覆し、得

票率40%を超える善戦を見せた。その要因は、経済的には左傾化した公約でありながらも、若年層や高学歴層からの支持をつなぎとめた点にあるが、それは、社会的投資やEU離脱への批判など、文化的リベラリズムに親和的な政策を維持していた点にも求められるだろう。その意味で労働党への支持構造は、ブレア労働党期からのそれと大きく変化したわけではない。ただしそのことは逆に、低技能労働者層の支持を回復することにはつながらず、EU離脱を掲げる保守党支持へとますます流出させることになったのである。その結果が、2019年総選挙での労働党の大敗であった（近藤 2020）。

5. イギリス福祉国家の展望

これまでの議論を踏まえ、最後に今後の展望について議論しておきたい。福祉政策をめぐる支持調達の焦点は、低技能労働者層となるだろう。EU離脱という争点がひとまず決着した現在、その争点をもって低技能労働者の支持を維持することは、保守党にとって困難である。また労働党にとっては、社会的投資や文化的リベラリズムの観点から高学歴中間層からの支持のつなぎとめには成功している現在、この低技能労働者層からの支持を拡大できるかが鍵となる。またこれは、単に支持調達の問題だけではなく、どのような福祉国家に向かうかという問題とリンクしてくる。

2019年総選挙での大敗を受け、労働党ではスターマーに党首が交代した。その政策的全体像は依然として明確な形を取っていないが、少なくとも社会的投資を重視する姿勢が変化するとは考えづらい。労働党にとって大きな課題になるのは、従来からの「社会的投資」に、どのような形で「社会的補償」を組み合わせ、中間層と労働者層との接合を図っていくかであろう。他方、保守党の側では、EU離脱という争点を軸に労働党から奪い取った低技能労働者層の支持をどのようにつなぎとめるかが課題となる。ジョンソン保守党には、福祉や再分配ではなく、そういった層の多い地域への補助金をもって、支持拡大を図ろうとする向きもある。この戦略に対しては保守党内でも対立が見られるが、いずれにしろ、福祉国家に関しては縮小的な傾向を保ったままということになるだろう。

このような状況に対して、現在、Covid-19への対応も、大きな問題を投げかけている。Covid-19に対して、ヨーロッパ各国は軒並み「緊急事態ケインズ主義」と呼ばれるような補償型の再分配を拡大していった（Béland et al. 2021）。これは従来型の「社会的補償」に焦点が当たっていることを示すものであり、Covid-19以後もこのような政策が続くならば、「社会的投資」から「社会的補償」への再シフトや、両者の接合といった状況が生まれる可能性がある。他方、リーマン・ショックやユーロ危機における財政拡大の後に「緊縮財政」が行われたことを想起するならば、Covid-19に伴う財政拡大の後にも、「緊縮財政」が待ち受けているのかもしれない。イギリス福祉国家の展望もこのように流動的であるが、政党間対立のダイナミズムを踏まえながら、動向を考えていくことが重要となるだろう。

【参考文献】

- 近藤康史 (2020) 「イギリス市民の選択——コービン労働党敗北の背景」『世界』931号、岩波書店。
- 近藤康史 (2021) 「ヨーロッパの社会民主主義／労働勢力」伊藤武・網谷龍介編『ヨーロッパ・デモクラシーの論点』ナカニシヤ出版。
- Beramandi, Pablo et al. (2015) *The Politics of Advances Capitalism*, Cambridge University Press.
- Béland, Daniel, Bea Cantillon, Rod Hick and Amilcar Moreira (2021) “Social Policy in the Face of a Global Pandemic : Policy Responses to the COVID-19 Crisis,” *Social Policy and Administration*, 55 (2), Blackwell Publishing.
- Daguerre, Anne (2006) “Childcare policies in diverse European welfare states : Switzerland, Sweden, France and Britain,” in Klaus Armingeon and Giulano Bonoli eds., *The Politics of Post-Industrial Welfare State : Adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge.
- Häusermann, Silja (2018) “Social Democracy and the Welfare State in Context : The Conditioning Effect of Institutional Legacies and Party Competition,” in Philip Manow, Bruno Palier and Hanna Schwander eds. *Welfare Democracy & Party Politics : Explaining Electoral Dynamics in Times of Changing Welfare Capitalism*, Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton (2015) “The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment,” *Social Politics* 22 (2), the University of Illinois Press in cooperation with the Swedish Council for Social Research.
- Jenson, Jane (2012) “A New Politics for the Social Investment Perspective : Object, Instruments, and Areas of Intervention in Welfare Regimes,” in Giulano Bonoli and David Natali eds., *The Politics of the New Welfare State*, Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert (1994) *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter et al. (2012) *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge University Press.
- Marks, Gary et al. (2006) “Party Competition and European Integration in East and West,” *Comparative Political Studies*, 39 (2), Sage Publications.
- Morgan, Kimberly (2013) “Path Shifting of the Welfare State : Electoral Competition and Expansion of Work-Family Policies in Western Europe,” *World Politics* 65 (1), Cambridge University Press.
- Smithers, Alan (2007) “Schools,” in Anthony Seldon eds., *Blair’s Britain*, Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, Peter, Benjamin Leruth and Heejung Chung (2017) “Where Next for the UK Welfare State?,” in Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth and Heerjung Chung ed., *After Austerity : Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford University Press.