

山本隆先生との思い出

ー地域再生・社会的企業の英国共同研究調査ー

京都女子大学 正 野 良 幸

1. 山本隆先生との思い出

1) はじめての出会い

私と山本先生との出会いは、約 20 年前に遡る。初めて山本先生と出会ったのは、2002 年の春である。その前年、私は介護福祉士の専門学校に通い資格取得を目指していた。その時、英国の福祉国家や福祉政策に興味をもち、大学院の修士課程に進むことにした。英国の福祉を研究している先生を探していたところ、立命館大学大学院社会学研究科に山本先生が所属していた。そこで、立命館大学大学院を受験し、山本先生の指導を仰ぐことになった。

修士課程の研究テーマは、「イギリスのコミュニティケア改革と自治体介護政策－介護サービスの変容を考察する」である。地方自治体の業績比較を検証するため、山本先生の英国調査に同行させていただいた。都市と地方の比較をするため、都市部ではロンドンのウォルサムフォレスト区（London Borough of Waltham Forest）の自治体、地方はイングランド南西部に位置するドーセット（Dorset）を訪問した。自治体担当者からのヒアリング調査や資料収集を行い、本格的な英国調査を体験させていただいた。

その後、博士課程に進み、日英の福祉政策の比較を深めることにした。博士論文の研究テーマは、「高齢者ケアにおける新たなパートナーシップ－イギリスの地方自治体における展開を中心に」である。高齢者ケアと地域再生を調査するために、山本先生と一緒に英国へ渡り、ロンドンのハックニー区（London Borough of Hackney）やニューアム区（London Borough of Newham）等を訪問した。

2) ニューレイバー時代の福祉政策

ブレア元首相は、伝統的な右か左かといった議論の中で、自らを「中道」ではなく「第三の道」という新しいポジションに位置づけた。ただし、これが労働党の急激な方針転換なのか否かは、政府や政党といったものが、競合する価値が交錯する連続的な政治プロセスの中で構成される複雑な組織体であることを著者は意識した。本稿が焦点を当てる地域再生は、政府が方針を定める上で最も強力な存在であり、当時のゴードン・ブラウン蔵相はしばしば、伝統的な社会民主主義により近い人物であるとみなされていた。彼ら二人の間で福祉政策のあり方の多くが決まるという状況であった。

3) 英国の地域再生

さて地域再生調査であるが、ロンドンを中心にしてフィールド作業を行った。1990 年代以降の英国の地域再生では、地方が中央政府から資金を受けるためには、地域レベルでのパートナーシップが条件とされていた。2000 年の地方自治法改正後、地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership: LSP）やコミュニティ戦略（Community Strategy）が導入された。この戦略の中で、地方自治体が優先的に取り組む課題が提示され、地域エリア協定（Local Area Agreement: LAA）が政府と地域との間で結ばれていた¹⁾。英国では貧困率を測定する際に、①所得、②雇用、③健康、④教育、⑤住宅、⑥犯罪、⑦環境問題、などの指標と関連している²⁾。

1) 正野良幸著 [2007], 「LAA を通じた地域再生への取り組み－ニューアムの場合」 賃金と社会保障 No.1448, p 20.

2) London Borough Of Newham (LBM) 2006, Focus on Newham – local people and local conditions 2006 –, pp 38-39.

これらの指標を改善するためには、各地域での政策や取り組みが重要となる。英国のLSPは、地域再生の財源である近隣地域再生基金（Neighbourhood Renewal Fund：NRF）を活用し、パートナーシップを通じてサービス供給を高めていた。さらに、住民参加が強調され、地域住民の意見を取り入れながら問題解決に向けた取り組みが実践されていた。

このように英国の地域再生では、優先的に取り組む課題を明確にし、国と地方とのパートナーシップやNRFの財源供給、そして住民参加の強調が行われていた。このような制度・政策の仕組みを、今後の日本の地域再生を考えていくうえで重要な示唆とした。

対象地のハックニー区は、ロンドンのなかでも貧困地区に該当する地域である。電車の駅周辺や大きな道路に面している場所はビルが立ち並んでおり、一見したところでは貧困地区には見えない場所である。しかし、路地裏に入るとゴミが散らかっており、壁に落書きがされるなど、荒廃した雰囲気が漂っていた。この地域で、薬物や犯罪などで警察に捕まり、出処してきた若者を支援する社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）の活躍があった。その名前は「ホクストン・アプレンティス」であり、若者の就労支援を行うレストランである。見学を兼ねて、山本先生と一緒にレストランを訪問し食事をとった。我々のテーブルを担当してくれたウェイターは、大柄な黒人男性であった。お水を運んでくる時、その男性の手が少し震えていたが、懸命に社会復帰を果たそうと努力している姿をうかがうことができた。

次に訪問したニューアム区の民族構成は、非白人グループが人口の約3分の2を占め、同じく貧困指数が高いことが特徴的である。高齢者の健康状態が悪く、収入に関してもロンドンの中では最低レベルである。その他、ロンドン以外の地域再生の取り組みを調査するため、バーミンガムでのヒアリング調査も行った（写真1）。このように、英国調査で得られた資料をもとに研究を深め、博士論文を書き上げていった。

4) 社会的企業の調査

博士論文を提出後、関西学院大学の山本ゼミの生徒さんが英国調査をするため、私も同行させていただいた。この時は、英国の社会的企業に焦点を当て、社会的企業の役割、行政および民間企業との関係性などについて調査を行った。

当時の英国では、社会的企業の数が増大し、影響力を強めていた。この20年における社会的企業の増加や重要性の高まりは、イギリスの社会政策上のもっとも顕著な発展のひとつである。市民社会セクターに生じている変化、それらのセクターと中央や地方の政府との関係の変容を調べる場合、社会的企業は興味深い研究領域である。公共サービスの供給やその改革において、社会的企業の役割は高まっている。それは、人権キャンペーン活動を行ったり、地域コミュニティや排除されている人たちの声を拾い上げたりするといった重要な役割であり、また市民社会を発展させたり、市民社会の再生を進めたりすることに多大な貢献をしている点である³⁾。

社会的企業の一つである「フィフティーン」は、若者の就労に向けた訓練や教育を重視したレストランであり、イギリスの人気シェフであるジェイミー・オリヴァーが手掛けたものである。ここでは、山本先生とゼミの生徒さんとともに、昼食をいただいた。ここで働く若者達は就労訓練を行い、自分の将来に向



写真1 2006年バーミンガム地域再生本部の前にて 正面から、左はコンパクト・チャンピオン。正面右が山本先生。左が著者。

3) 山本隆編著 [2014], 『社会的企業論－もうひとつの経済』法律文化社, p 93.



写真2 2010年「フィフティーン」の前で山本ゼミ生と記念写真

かって一生懸命に働いていた（写真2）。

このように、2002年以降の英国における福祉の変容を、山本先生と一緒に調査させていただくことができた。英国は、戦後に福祉国家を築き上げたが、経済の流れとともに市場原理が福祉分野に導入され、福祉のあり方が変化した。ここからは、福祉国家の分類や英国の歴史的展開について検討してみたい。

2. イギリスの階級に関する社会科学的興味深さ

1) 階級論に依拠するワークフェア

英国におけるワークフェアは、給付はするが、働くことを条件としている。施行機関はジョブセンター・プラス（Jobcentre Plus）であり、日本のハローワークである。ジョブセンター・プラスは国の機関であり、福祉給付も提供している。ワークフェア、なかんずくアクティベーション（activation）は広い概念であり、給付を条件としている。そこでは就労指導があり、寄り添った支援が展開される。基本的には、支援を提供しながらトレーニングを進めていくのが、アクティベーションである。

問題は失業者の年齢で、16～17歳である。まさに学校年齢と重なっている。しかし、英国では失業率に含まれる。16～17歳という年齢は、学校を何らかの形で卒業しているか、または中退しているかである。この若者の就業問題が、長らく国の課題であった。アプレンティス（apprentice：見習い）の学校制度があるが、うまく機能していない。16歳から各個人に住宅手当が支給されるため、若者は家を出ていく。理由は様々であるが、家庭崩壊などが原因である。

経済的活動はしておらず、雇用されていない若者が実に多い。求職活動もしていない状況である。女性は、求職活動や雇用が難しい立場であり、学生も同じ状況である。障がいを抱える人、一人親の女性、長期に障がいの手当を受けている人などにも当てはまる。社会保障の申請者は、働けることが条件となっている。常に就活証明書が必要となり、履歴書を書くことが求められる。これは、映画「ダニエル・ブレイク」の中でも表現されている。英国には、パーソナル・アドバイザー（personal adviser）がおり、ワーク・ファースト（就労第一）を奨める役割を担っている。

ジョブセンターの中には、外注をして、民間企業が自主的な団体を利用して就労支援を行っている。実質的に、この業務を請け負っているのは請負業者（sub-contractor）であり、プロバイダーと呼ばれる。このプロバイダーには、営利企業と非営利セクターがある。実勢としては、圧倒的に営利団体が多い。その理由は、報酬が成果払いであるためである。要するに、結果さえ出せば支払いが認められ、プロセスや方法論は請負に任されている。就労の教育施設では、何人が、どれくらいの期間で働いているかが問われ、継続者がいれば積み増し支払いがある。障がいのある人は、英国でも日本の法定雇用率があり、それに従って受け入れている。ただし、障がい雇用をしても国からの補助金はない。最低賃金を守らなければなら

ないため、企業にとっては経営面での厳しさがある。この就労支援の出来高払い、障がいのある人を仕事に就かせると、ポイントが高くなるシステムである。

2) コンディショナリティの福祉

英国で給付を受けるためには、求職することが絶対条件である。JSA (Jobseeker's Allowance) は、求職することを条件とした手当である。対象は18歳から24歳で、7ヶ月間の義務である。求職した実態の証明は、サインをもらうことである。

就労支援では、最初に自分の行動計画を立て、次にパーソナル・アドバイザーが寄り添うことになる。ただし、パーソナル・アドバイザーは専属ではない。重要なのは、ワーク・ファースト・アプローチは単純に仕事を探すことで、ヒューマン・キャピタルとして育成しているわけではないことである。

就労支援事業の評価についてであるが、一般的に80%の人は、ワーク・プログラムで自分のスキルに合う仕事をしている。逆に、パーソナル・アドバイザーの支援を受けたケースは、十分ではなかった。相談の機会を増やすことや関わりを強化するなどの要望が多く、再訓練する機会も必要である。ここでは、成果主義が貫かれている。この場合の成果とは、良い人材をとる意味である。英国の障がいの者の法定雇用率は、5%である。障がいのある人の中でも、能力のある者が目標を達成することになる。就業体験（ブレイスメント）は週30時間で、リサイクルで古い家具を売ることや、スポーツクラブのチャリティで働くことなどが挙げられる⁴⁾。

3) ユニバーサル・クレジットの導入 ―給付一元化と給付制限のカップリング―

英国では、生活扶助や教育扶助などをバラバラに支給されていたが、ユニバーサル・クレジットで一本化された。これは包括パッケージで、従来通り制裁もある。この制裁が厳しすぎる場合には、フードバンクで食料調達することになる。こちら、映画「ダニエル・ブレイク」の中で表現されている。

英国では、IT、医者、特殊業の人は、セルフ・エンプロイメント（個人業）と言うが、不安定就労の人々も多い。英国は最低賃金が高い国であり、雇用する側からすると、雇う可能性が低くなる。そのこともセルフ・エンプロイメントに反映されている。

一方、英国の捕捉率は高く、福祉権の意識や知識が専門団体から奨励されている。福祉権の先鋒に立つのが医師である。病気にかかった際に、ドクターが生活保護の説明をする。スクールワーカーも支援する。現在は、スティグマの感覚はあまりない。資産を持っている場合は、1万6,000ポンド（224万円：1ポンド140円計算、2020年10月現在）までは認められ、それ以上の人々は資産処分をしなければならない。年金クレジットは、低年金者を救っており、ほとんど手当てに近い制度である。

3. まとめ

英国は戦後、いち早く福祉国家を築き上げた国であるが、1980年代のサッチャー政権以降、市場原理の導入や福祉サービスの民営化が進められた。その結果、格差が広がり、貧富の差が拡大した。1997年以降のブレア労働党政権では、これまでの保守党および労働党の路線ではなく、「第三の道」という新しい戦略で、格差社会の是正や福祉の改善を図ってきた。しかし、現在の保守党政権下では、緊縮財政による影響で、国民は厳しい現状に立たされている。

このような中、英国では失業率が高まり、貧困問題が浮上している。特に、若者の失業が課題であり、

4) ヘルプ・トゥ・ワーク (Help to Work) という制度も重要であった。それは福祉と雇用の接合のためのもので、訓練を終えて雇用に就こうとしたものの、再度ジョブセンターに戻ってくる人たちのプログラムである。業務内容は、コミュニティ活動、ごみ収集、チャリティショップでの手伝いなどである。このワークフェア・プログラムは、現在では終了している。廃止の理由は、訓練生を低賃金労働に追いやっているためである。

新たな就労支援を実施している。ニーズを抱える人々に対して給付を行うが、求職することが条件とされている。また、資産を持っている場合は、それを処分することが余儀なくされている。緊縮財政が与える影響は、低所得者層にとっては厳しいものである。また、地域再生で採用されたネットワーク・ガバナンス論は資源の調整や市民のエンパワメントに力点を置くもので、構造的権力を変化させるという点にまで発想は至らなかった。福祉国家後退のなかで、新たな福祉ガバナンスの構築が求められる論拠になっている。

上記のように、山本先生とは2002年から現在に至るまで、英国調査を共に歩ませていただいた。英国の福祉国家の変遷を、山本先生と一緒に見させていただいたことは、私の人生にとっての宝物である。

参考文献

- ・山本隆著 [2002], 『福祉行財政論 国と地方からみた福祉の制度・政策』中央法規.
- ・山本隆編著 [2014], 『社会的企業論—もうひとつの経済』法律文化社.
- ・山本隆著 [2019], 『貧困ガバナンス論 日本と英国』晃洋書房.
- ・Kitty Stewart, [2019], Child Poverty in the UK, London School of Economics and Political Science, ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスのキティ・スチュワート氏の講演資料「英国における子どもの貧困」2019年.
- ・London Borough Of Newham (LBM) 2006, Focus on Newham-local people and local conditions 2006.
- ・London Borough of Newham: Local Area Agreement 2007-2010.
- ・Mike savage, [2015], SOCIAL CLASS IN THE 21st. (マイク・サヴィジ著／船山むつみ訳 [2019], 『7つの階級 英国階級調査報告』東洋経済新報社.)
- ・Owen Jones, [2012], THE DEMONIZATION OF THE WORKING CLASS. (オーウェン・ジョーンズ著／依田卓巳訳 [2019], 『チャヴ 弱者を敵視する社会』海と月社.)