

# 英国児童虐待防止研究<sup>\*</sup>

## 子ども投資の社会哲学的根拠と その実際 (児童貧困対策)

田 邊 泰 美

- 1 はじめに
- 2 子ども投資と社会投資国家
  - ①子ども投資の社会哲学的根拠
  - ②子ども投資の社会的基盤：社会投資国家における人的資本への投資
  - ③子ども投資の社会的基盤：人的資本への投資と社会的排除
- 3 子ども投資のシティズンシップの変化：社会的権利モデルから社会投資モデルへ
  - ①社会的権利に基づくシティズンシップ
  - ②社会投資に基づくシティズンシップ
  - ③2つのシティズンシップの比較検討
- 4 社会投資戦略の実際 (児童貧困対策を中心に)
  - ①ワークフェア (福祉から就労へ)
  - ②税制改革による再分配 (勤労に報いる)
  - ③子育て総合支援対策 (ワーク・ライフ・バランス)
    - ①1998年全国子育て総合戦略
    - ②2006年子育て総合支援法 (Childcare Law 2006)
- 5 考察：社会投資国家における子ども投資戦略の意義と限界
  - ①社会投資戦略の意義
  - ②社会投資戦略の限界
    - ①雇用／貧困対策：社会投資としての人的投資の意味
    - ②人的資本としての子ども
    - ③子ども投資の特徴)

### 1 はじめに

ギデンズが提唱する「第三の道」すなわち社会投資国家は、ケインズ・ベヴァリッジに象徴される戦後福祉国家の限界を克服し、ネオリベラリズムによる負の遺産 (貧困による社会的格差)

の解消を目的とする新たな国家ビジョンであった。それは人的資本への投資を特徴とする「将来志向アプローチ」(future-oriented approach)であり、子どもへの積極的な投資が行われた。子ども投資が行われる社会哲学的根拠及びイギリスでの展開(児童貧困対策)を考察し、子ども社会投資の意義と限界を明確にする。

## 2 子ども投資と社会投資国家

### ①子ども投資の社会哲学的根拠<sup>(1)</sup>

人的資本への投資を特徴とする「将来志向アプローチ」は、2000年3月、リスボン会議で検討された「新たなヨーロッパ社会民主主義モデル」に明確にされている。この新たなモデルが目指すところは、知識集約的経済において、持続可能な「経済成長」(雇用促進)とより強固な「社会連帯」(社会的包摂)を達成することである。人的資本への投資は、就労機会を高め経済成長をもたらすだけでなく、社会的排除を予防し社会連帯を達成する手段として認識される。ここで興味深いのは、ベルギー社会保障・年金大臣ヴァンデンブロークがロールズの社会哲学(「正義の二原理」)に言及したことである。ロールズの「格差原理」では、才能や能力など他者より優越した資質(の分配)は、偶然(自然の恵み)によるものであり、個人の所有物ではなく「共有資産」とされる。ところが格差原理は、事後的な資源の再分配に他ならない。そこでロールズは事前的な資源の再分配を提案する。それが財産所有デモクラシーである。事前的資源分配とは、生を規定する様々な偶然性、例えば生まれもった才能という自然的偶然性、家庭環境などの社会的偶然性などの予期しえぬ偶然性が及ぼす効果をできるかぎり緩和するための資源の分配である。とりわけ「負の偶然性」は各人にとって運命的・宿命的なものであり、各人の責任を問うことはできない。個人の責任を問う社会は、その前提条件をすなわち対等の立場でスタート地点に立てるよう制度的な保障を必要とする。このように事前的資源分配は、個人の不利な条件を是正するだけでなく、個人の潜在能力を開花させる機会を提供する。したがって、物的資本や制度設計だけでなく人的資本に対する積極的な資源分配が必要となる。それが「事前的」であるためには「幼少期」をターゲットにしなくてはならない。こうして子ども(その親も含む)投資の社会哲学的根拠が明確にされる。

### ②子ども投資の社会的基盤：社会投資国家における人的資本への投資

子ども投資の社会的基盤となる「社会投資国家の理念」と「人的資本への投資」の意味を明確にする。社会投資国家という理念(アプローチ)は労働党の社会正義委員会(Commission on Social Justice)で検討を重ねられてきた。1992年に設置された当委員会は社会正義の視点から福祉国家の近未来像を明らかにすること、すなわちサッチャー主義(新保守主義)に代わる新たなビジョン(対抗軸)の構築を目的としていた。しかしケインズ/ベヴァリッジ的戦後福祉国家への回帰は不可能であるという認識は明確であった<sup>(2)</sup>。当委員会の主張は、1994年に提出された報

告書『社会正義：国家再生のための戦略』（Social justice：strategies for national renewal）で明確にされる。この報告書では、投資によって機会の平等を担保し、その機会を積極的に活用することが自助自律とされる。したがって、そのための条件整備と人的能力の開発（教育や訓練）が投資サービスとして重視される<sup>(3)</sup>。戦後福祉国家では（所得）再分配制度の不備による格差の固定化が不平等とされた。しかし報告書では（所得）再分配制度に依存して生活することが社会的排除とされる。個人の自律的精神を育み、ライフチャンスを獲得できるよう支援し（人的資本への投資）、生活困窮を未然に予防することが国家の役割となる。すなわち国家の役割は「セーフティーネット」から「スプリングボード」になる<sup>(4)</sup>。このように再分配的福祉権の後景化と併行して、人的資本への投資が積極的に主張されるようになった。

### ③子ども投資の社会的基盤：人的資本への投資と社会的排除

このような脈絡における人的資本へ投資は、社会的排除との関連で検討されると、留意を必要とする。社会的排除という概念は、経済的状况から一元的に捉える貧困概念とは異なり、貧困状態におかれる個人や世帯の社会関係に焦点が当てられる<sup>(5)</sup>。それは、貧困の原因を個人や世帯の個別的要因ではなく社会的要因としてとして捉え、貧困対策としての社会政策の正当性を明確にさせる利点をもつ。しかし所得再分配による貧困対策は慎重に避けられる<sup>(6)</sup>。貧困状態そのものではなく、排除のリスクを管理統制する当事者の能力と社会との関係に焦点が当てられる<sup>(7)</sup>。すなわち、社会的排除分析の関心はミクロ・データに焦点が合わされ、排除されている当事者の属性が集計される。社会的排除は社会集団が経験した過程すなわち階級の問題とは考えられない。所得再分配へのコミットが慎重に避けられると、社会政策は逸脱した個人を包括的な価値観を代表するコミュニティに包摂・参加させることを目指すことにもなりかねない<sup>(8)</sup>。自助自律を奨励する新自由主義の補完的役割としてのコミュニティである。

このような危惧にはそれなりの根拠がある。前述した社会正義委員会は個人主義を肯定的に捉えている。生活水準が向上し人々の欲望が解放され価値観が多様化する消費社会では、個人主義や利己主義が蔓延するのは必然的結果であると認識する<sup>(9)</sup>。勿論、共同／連帯性を否定するのではない。個人主義や利己主義を肯定しつつ連帯性や共同性を担保しようとする。個人のリスクを放置するのではなく共同／連帯で管理すること、その場がコミュニティとなる。共同／連帯性の前提に自律した個人がおかれる。その個人を支援する手段が教育や訓練（人的資本への投資）であり、リスク共同管理の場がコミュニティとなる。それは国家を起点に共同／連帯性を担保するケインズ・ベヴァリッジ的福祉国家とは異なり、個人を起点とするという意味でサプライサイド的と言える<sup>(10)</sup>。但し、再分配的福祉権が後景化した脈絡では、人的資本への投資は個人の自助自律を強調する新自由主義ときわめて親和的な関係におかれるだけでなく、「共通善」による共同体への参画を重視する共同体主義とも同様な関係におかれる<sup>(11)</sup>ことにも留意が必要である。

### 3 子ども投資のシティズンシップの変化：社会的権利モデルから社会投資モデルへ

マーシャルは、シティズンシップを市民的・政治的・社会的要素に分類し、それに関連する権利を、市民的権利、政治的権利、社会的権利（social right）とした<sup>(12)</sup>。

社会的権利には、「経済的福祉と安全の最小限を請求する権利」から「社会的資産を完全に分かち合う権利」「社会の標準的な水準に照らして文化的存在としての生活を送る権利」をふくめた、広範な経済的かつ福祉的権利が含まれる<sup>(13)</sup>。社会的権利の充実は、失業の発生を可能な限り抑制する経済政策と、失業の影響を可能な限り縮小する社会保障を政策支柱とする福祉国家においてのみ可能となる。これは戦後福祉国家の社会的権利に基づくシティズンシップであり、社会投資に基づくシティズンシップと比較したのが図表である。

#### ①社会的権利に基づくシティズンシップ

1945年当時の社会的権利の構築は、1930年代の大恐慌による破壊的状況の繰り返しを避けるという社会的・政治的要請に国家が対応したものである。したがって「時間的展望」の焦点は常に「過去」であり、「現在」は歴史的災難や危機が適切なマクロ経済政策によって回避された瞬間となる。すべての国家は程度の差はあれケインズ政策を採用しており、それは経済的安定と社会的連帯を達成できるものと信じられていた。またヨーロッパでは、社会は「階級社会」として現われ、政治問題は階級を基盤としていた。生産をめぐる問題（労使関係）では、労働者の権利／利益は組合を通じて、すなわち階級を基盤とする社会集団の権利／利益として現わされていた<sup>(14)</sup>。国家の役割は、①完全雇用が可能となる経済政策、②市場の結果を修正し格差を是正する所得再分配、③平等を達成し社会連帯を前進させる社会政策（社会保障／社会福祉サービス）となる。戦後のケインズ／ベヴァリッジ体制と予防的家族福祉サービス（シーボーム改革）の確立はまさしくそうであった。国家は「閉鎖経済」の下で「需要サイド」の介入を通じて完全雇用を達成させようとした<sup>(15)</sup>。このような条件下におけるシティズンシップは、「家族／社会的権利」（familiar social rights）と言える。性的役割分業に基づく「男性稼主」（male breadwinner）モデルを基本とし、女性が家族内無償労働（育児や高齢者介護など）を担い、ニーズとしての顕在化が抑えられていた。

しかしながら、近年は「開放経済」の下で、社会／経済政策を統合／刷新し「供給サイド」の介入を通じて国際的な競争力を高めることが目的になった。社会投資国家では、社会政策は、労働市場の変化に柔軟に対応でき国際競争力に対応できる人的資源の育成（投資）という責任が負わされる。それは社会政策に「生産性」を持たせるという意味では「刷新」であるが、市場のニーズに適応できる人的資源の育成という意味では経済政策への統合とも言えなくない。

図表 シティズンシップの理念型：社会的権利モデルから社会投資モデルへ

社会的権利に基づくシティズンシップ		社会投資に基づくシティズンシップ	
基本的原理			
時間的展望	現在に焦点：過去の負の遺産を克服するために現在の改革	将来に焦点：将来に備えるために現在の改革	
社会的分層	階級と生産関係	包摂/排除、十分な所得/貧困	
政治制度	階級を基盤とする政治/政策	カテゴリーと（あるいは）ポピュリズムに基づく政治/政策、個人の参加	
富の生産	商品生産—産業経済	知識の生産—サービス経済	
市民の権利	「今この場」(here-and-now) の平等	将来の成功に備えて機会の平等	
<b>社会的シティズンシップの定義</b>			
主な福祉資源	労働市場、家族、普遍的権利または安全網の提供	労働市場、国家による低賃金の補足	
個人の主なリスク	ライフリスク(失業、子育て、高齢退職など)	技能の不足と排除（長期貧困、知識産業に適応しない技能による所得喪失など）、家族崩壊	
社会手当の対象者	市民労働者とその扶養者(労働力再生産あるいはシティズンシップを基盤とする)	将来に利益をもたらす人；子どもあるいは就労能力の改善に取組む大人	
社会保障の基本原理	ライフリスクに対する所得保障	労働市場への再チャレンジ、(就労能力の) 不足者に対する社会的保護	
<b>国益の制度</b>			
国家の主なマクロ対策	消費と支出の不均衡をもたらす経済循環および不況	グローバル市場で生き残れない 経済および社会紐帯の脅威に直面する社会	
国家の主な社会政策	所得保障の提供：失業手当、年金、家族手当、社会扶助など	高いレベルの雇用/参加と持続可能な年金制度	
公的支出の主な目的	均等財政を目的とする景気対策	経済競争力の強化と社会的紐帯の結束	
平等達成のための手段	完全雇用、所得再分配	人的資源を開発するサービス（幼少期教育など）、就労能力を開発するプログラム、ワーク・ライフ(家族)バランスが可能となるサービス	

出典：Jenson, J & Saint-Martin, D. (2003) New Routes to Cohesion? Citizenship and the Social Investment State, in *Canadian Journal of Sociology*, 28(1), p.89.

## ②社会投資に基づくシティズンシップ

「時間的展望」は「将来」を設計するために「現在」が改革の焦点となる。ブラウン（当時財務大臣）が児童対策に積極的なのは、子どもの「潜在能力」への投資はイギリスの「将来」を設計する「現在」の投資（改革）になると考えたからである。このような「時間的展望」の変化は平等の概念に変更をもたらす。戦後福祉国家は、再分配に焦点を「いま－ここ」に合わせ平等の達成をめざす。社会投資国家は「ライフチャンス」の平等に重点がおかれる。すなわち「資源」よりも「機会」と「潜在能力」の分配－再分配に重点がおかれる<sup>(16)</sup>。そして社会政策の目的は「平等」の達成よりも「排除」との闘いに焦点が移される。このことが意味するのは、一時的な貧困／剥奪や社会的不利は深刻な社会問題として認知されないということである。個人がそのような環境に足元を掬われ抜け出せなくなったり、反社会的／排他的行為に発展したりするような場合、あるいは子ども期全体に悪影響を及ぼしライフチャンスの活用に支障がでる場合、深刻な問題として認知される。すなわち、一時的な貧困／剥奪や社会的不利が固定化し、「将来のライフチャンス」「現在の社会的紐帯」に悪影響を与え、「世代に跨る悪循環」に発展する怖れがある場合、深刻な社会問題として認知される。それを予防するために、社会投資国家では「将来の設計」のために「機会の平等」と「人的資源（潜在能力）の投資」が行われる<sup>(17)</sup>。

社会投資モデルにおける社会支出は「出費に対する見返り」（ペイオフ）が期待できるものが対象となる。それは企業投資がより大きな利益が期待できるものを投資対象に選ぶのと同じである。そうすると様々な社会集団の間で「見返り」を期待できるものとそうでないもの間で、線引きあるいは序列がつけられる。このような視点にたてば、子どもとりわけ幼児期の子どもへの投資に関心が向けられる。そのような投資はペイオフが高い。反対に青少年、大人への投資はペイオフが悪いとされる<sup>(18)</sup>。

## ③2つのシティズンシップの比較検討

いずれのシティズンシップも国家は市場（労働市場）に信頼を置いている。労働市場へのアクセスは家族にとって最良の生活保障である。社会的権利モデルでは、国家は市場の結果としての社会的不平等を是正する責任が明確にされ、その有効な手段が所得再分配的課税制度や社会サービスとなる。しかし社会投資モデルでは、国家は「市場の結果」ではなく「市場への適応」に介入する。すなわち、国家は労働市場の変化に柔軟に対応できるよう（潜在的な）就労能力の開発に取り組む（人的資源への投資）。さらに「時間的展望」を引き延ばし、「将来」の労働力として子ども（子ども期）は重要な投資対象となる<sup>(19)</sup>。そうすると社会政策は「分配／再分配」よりも「生産」を志向することになる。

このように社会支出に対する「見返り」を期待する戦略は、新たな社会ビジョンを生み出した。戦後福祉国家における顕著な社会的分割は、資本と賃労働の矛盾すなわち階級にあった。一方、社会投資国家における社会的分割は社会的排除、すなわち「中心／周辺」「内側／外側」という対称的カテゴリーの帰属問題となる。したがってシティズンシップは「周辺／外側」に帰属

するものが「中心／内側」に包含されるよう労働市場へのアクセスを奨励あるいは支援されることになる。分割／格差の原因として「社会的なもの」は後景化され、「個人的なもの」が前景に押し出される<sup>(20)</sup>。

「周辺／外側」の包含は「必要な」社会支出である。しかしそれらが「子どものリスク」との関連が認められるとき、積極的な「投資」になる。というのは、知識基盤経済では人的資本への投資、とりわけ「子どもを抱える家族（単親）」への投資は、①（母）親の労働市場への参加の支援し、②貧困が子に及ぼす悪影響を遮断（世代に跨る貧困悪循環を断ち切る）することができる。それは③将来の社会的資源（子ども）への先行投資という効果をもつことになるからである<sup>(21)</sup>。

#### 4 社会投資戦略の実際（児童貧困対策を中心に）

社会投資モデルでは、労働市場への積極的な参加が奨励／支援される。雇用へのアクセスの促進は「貧困／社会的排除から抜け出す手段」としてだけでなく、「貧困／社会的排除を予防する手段」として認識される<sup>(22)</sup>。それだけではない。貧困／社会的排除の予防は反社会的／逸脱行為対策にも効果をもたらす<sup>(23)</sup>。そのために労働市場からの要請の変化に個人が柔軟に対応できる雇用能力の開発／促進を支援する政策（プログラム）が用意されることになる<sup>(24)</sup>。

イギリスの子育て支援は児童貧困対策であって、少子化対策という視点はない。したがって、子育て支援関連サービスの支出は、女性の就労機会を向上させるために増額される<sup>(25)</sup>。ヨーロッパ諸国が共通して「就労家族」や「子ども」を政策の焦点にするのは偶然ではない。社会扶助を必要とする「脆弱な家族」とりわけ女性単親家族は排除のリスクが高いとされる。児童貧困に陥り世代悪循環を断ち切るためにも、脆弱な家族とその子どもへの十分な生活（所得）保障、すなわち子どもの健全な成長と発達を保障しながら女性の就労参加を促進／支援することが重要になる<sup>(26)</sup>。以下では、児童貧困対策に関連する就労支援（ワークフェア、税制改革、子育て支援総合対策）について検討する。

##### ①ワークフェア（福祉から就労へ）

社会投資国家は就労支援による積極的な労働市場政策をとる。「福祉から労働へ」と称されるワークフェアでは、失業手当の給付と職業訓練がセットにされ、権利と責任が明確にされる<sup>(27)</sup>。すなわち、失業手当を受給するには職業訓練を受け、就労能力（エンプロイアビリティ）の向上に自ら積極的に取り組む姿勢を示さなくてはならない。政府の意図する就労支援すなわちワークフェアには、2つのパターンがある。一つはアメリカ型で、福祉受給に厳格な就労要件を課しその要件が満たされない場合は給付が打ち切られるというワークフェア（労働拘束モデル）、もう一つは北欧型で、職業紹介や訓練・教育など人的資本への投資によって就労可能性を高めるといふワークフェア（人的資本モデル）がある<sup>(28)</sup>。後述する給付つき税額控除の効果は、積極的な

労働市場政策の実施を前提とする。

イギリスでのワークフェアはニューディール政策として実施された。ニューディール政策は、①18歳～24歳の若年失業者向けプログラム、②25歳以上の長期失業者向けプログラム、③50歳以上の高齢失業者向けプログラム、④単親世帯向けプログラム、⑤障害者向けプログラム、⑥失業者の配偶者向けプログラムなど様々な内容がある<sup>(29)</sup>。各プログラムの歳出状況をみると、若年失業者向けプログラムへの支出割合が大きくなっており、若年者失業問題に優先順位が与えられている<sup>(30)</sup>。若年（18歳～24歳）失業者を対象としたニューディール政策を簡単に紹介しておこう。失業手当を6カ月以上受給し続けると公共職業安定所（ジョブセンタープラス。日本のハローワーク）への訪問が要請され、プログラムが開始される。第1階はゲートウェイと称する最長4カ月のプログラムに取り組む。各失業者にパーソナル・アドバイザーが紹介され、パーソナル・アドバイザーの協力を得て、具体的な就職活動の方法や計画を明確にする。それと並行して精神的なサポート（カウンセリング）も行われる。履歴書の作成など就職活動に必要な基本的知識のない者には指導も行われる<sup>(31)</sup>。この期間中に就職ができない場合、第2段階に進む。第2段階では4つの選択肢（民間部門での就労、ボランティア部門での就労、フルタイムの教育・職業訓練、環境保護団体での就労）のいずれか1つを選んで6カ月間の職業訓練を受ける。拒否すれば失業手当は支給されなくなる。無条件の給付ではなく、就労促進プログラムへの参加を義務付け、就労能力の向上が己責任において要請される<sup>(32)</sup>。

## ②制度改革による再分配（勤労に報いる）

ところで失業手当の受給に「就労能力の開発」（訓練の参加）が条件とされ、労働拘束モデルに近いワークフェアが実施される一方で、労働インセンティブを高めるために「勤労に報いる」（Making Working Pay）こと、すなわち就労による所得の増加が可処分所得の増加となるよう、税制と社会（所得）保障制度の調整（統合）が実施された<sup>(33)</sup>。それが給付付き税額控除の導入である。

給付付き税額控除とは「一定以上の勤労所得のある世帯に対して、勤労を条件に税額控除（減税）を与え、所得が低く控除しきれない場合には還付（社会保障給付）する。税額控除の額は、所得の増加とともに増加するが、一定の所得で頭打ちになり、それを超えると逡減し最終的には喪失する」という制度<sup>(34)</sup>である。すなわち、（所得税の課税最低限度以下の）低所得者に対して、かれらの就労意欲を促すよう労働時間の増加とともに手取り所得（勤労所得+給付額）が増加するよう設計された制度であり<sup>(35)</sup>、生活支援としての役割をもつ。

このような給付付き税額控除という構想を「労働と所得」との関係から整理すると次のようになる。「労働と所得を切り離す」構想としてベーシックインカムがある。有償労働に就いていなくても全員が給付の対象となり資産調査は必要としない<sup>(36)</sup>。「労働と所得を結びつける」構想として給付付き税額控除がある<sup>(37)</sup>。これはフリードマンの負の所得税に根拠をもつ。所得税は担税力が低下するような場合、所得税の負担が軽減される。その場合、所得から一定額を控除する



所得控除と、納税者の税額そのものを差し引く税額控除がある。所得控除は、累進税率のもとでは、高所得者の税負担がより多く軽減されるという逆進的な効果をもつ<sup>(38)</sup>。すなわち、給付付き税額控除は、①「労働と所得を結びつける」ことにより「貧困の罠」を回避することができ<sup>(39)</sup>、②一定の所得以下の納税者（世帯）を対象とするが、資産調査によるスティグマを回避し、税制の中で再分配機能を強化させる点で普遍的といえる<sup>(40)</sup>。

1999年に勤労世帯税額控除（Working Family Tax Credit：WFTC）が導入された。WFTCの給付要件は、①16時間以上の就労、②有子世帯であること、③資産調査（資産8000ポンド以下）。控除額は、労働時間、世帯類型、子どもの数、年齢、障害の有無などにより決定される。税額から控除してマイナスの値が算出された時、その差額は給付されるので課税最低限以下の世帯にも効果が及ぶことになる<sup>(41)</sup>。またWFTCには子育て加算（Childcare tax credit）があり、保育費用（国が認定した保育サービス）の70%を週135ポンドまで加味される<sup>(42)</sup>。WFTCでは、給付の基礎となる所得が、家族控除の算定に用いられてきた「純所得」とは異なり「課税所得」となるので、所得税との一体運用が必要となる。それを可能とするために、WFTCは家族控除を管轄していた社会保障省から所得税を管轄する内閣歳入庁に移管されることになった。それは税制と社会保障給付の一体運用であり、資産調査は残されたものの給付申請によるスティグマは回避されることになる<sup>(43)</sup>。確かにWFTCでは、家族控除（Family Credit：1988年に導入。WFTCの導入により廃止）の下で70%であった控除率が55%に引き下げられ、就労インセンティブが強化された<sup>(44)</sup>。しかしながらWFTCは低所得の就労有子世帯の税負担を軽減しており、税制による所得再分配として機能している。さらに子育て加算も考慮すれば、就労支援による児童貧困対策と言えるであろう<sup>(45)</sup>。

2001年には児童税額控除（Children's Tax Credit）導入された。低・中所得の有子世帯を対象とした税負担の軽減を目的としており、児童貧困対策として機能している<sup>(46)</sup>。2003年にはさらなる税制改革が実施された。1999年の勤労世帯税額控除（WFTC）、2001年の児童税額控除は、新たに勤労税額控除（Working Tax Credit：WTC）と児童税額控除（Children's Tax Credit：CTC）に衣替えされた。いずれも負の所得税型の税額控除である。WTCは就労を条件とした税額控除であるが、給付条件に有子世帯であることが含まれておらず、低所得の就労無子世帯まで受給が可能になった<sup>(47)</sup>。WFTCと違って、給付要件に資産調査及び子どもの有無は含まれていない。しかし保育費補助としての子育て加算は残されている。すなわちWTCは、低所得の就労有子世帯（単親）を主要な対象としているが、就労低所得層全体を対象とした税額控除（による就労支援）であると言える<sup>(48)</sup>。CTCは就労を給付要件としない税額控除で、非就労有子世帯も受給が可能になった。すなわち、給付条件に資産調査と就労は含まれていない。WFTCでは資産8000ポンドを有する世帯は受給資格を失っていたが、「勤労に報いる」という観点から貯蓄インセンティブを認めないのは矛盾するという判断である。また就労を給付条件にしないことは、すべての家族が児童手当のほかに負の所得税型の税額控除の（給付を受ける）資格を有することを意味する<sup>(49)</sup>。1999年、2003年の税制改革で手厚く保護（所得再分配の効果）を受けたのは、

低所得の就労有子世帯（単親世帯）である<sup>(50)</sup>。

### ③子育て総合支援対策（ワーク・ライフ・バランス）<sup>(51)</sup>

#### ㊤1998年全国子育て総合戦略

1998年に全国子育て総合戦略が実施された（緑書（1998年5月：教育雇用大臣、「児童ケアへの挑戦－枠組みと諮問文書」で具体案を提示）。この戦略の目的は次の2つである。一つは就学前教育の保証である。すべての4歳児への幼児教育（親が望む場合は3歳児全員）を保障する。教育はライフプランの設計（生活保障）に大きな影響を与えるので、子ども間における生まれながらの教育不利益をできる限りなくすことを目的とする。もう一つは仕事と家庭生活の調和である。親の就労支援は家庭生活の経済的安定をもたらし、児童貧困から子どもを守ることができるとは生まれながらの不平等・不利益をなくし、最良の人生のスタートを約束する。とりわけ有子単親（母親）の支援を充実することを目的とする<sup>(52)</sup>。具体的な戦略の基本柱は、児童ケアの質の向上（幼児教育と保育を統合し、統合されたサービスを提供する就学前児童モデルセンターの設置）、児童ケアの経済的負担の軽減（児童手当の増額、勤労税額控除の拡大）、児童ケアの定員増大（すべての4歳児が無料の幼児教育を受ける機会の保障）である<sup>(53)</sup>。

とくに注目すべきは、保育と幼児教育の統合である。就学前児童モデルセンターは全国児童ケア戦略に先立って貧困地域を対象に実施された。幼保統合サービスに加え親支援（早期予防介入から親の就労支援まで含む）まで、あらゆるニーズに対応するサービスを提供する。また1999年にはシュア・スタートの地方プログラム（政府プログラム）が実施された。地方プログラムは5歳未満の子のいる家庭を対象とした総合的な家族支援であり、幼保の統合だけでなく子どもへの保健医療サービスや親支援なども対象とする。当初は貧困地域を対象としていたが次第に拡大され全国規模に発展していった<sup>(54)</sup>。

これらの先行的な2つの事業を統合発展させたのがシュア・スタートの児童センターであり、2003年3月から実施された。5歳未満児とその家族を対象とした「包括的で」「継ぎ目のない」「統合された」サービスと情報の提供を目的とする。親の就労および就労準備（訓練）を支援するために、1日10時間、週5日間、年48週間運営される<sup>(55)</sup>。すなわち、親の就労に合わせた全日保育が実施された。これらの事業は、保育と幼児教育を統合させた就学前児童サービスに親支援や保健医療サービスを含めた総合的な家族支援サービスへと発展し、当初は貧困地域を対象としていたが事業内容の拡大とともに全国規模に発展して行った<sup>(56)</sup>。政府はこれらの施策に1997年の3倍（2004年時点）の予算を投入し、児童ケアの定員も52万5千人分も増加した。しかしながらそれでも達成は不十分であるとし、2004年12月、『全国子育て総合10カ年戦略』が発表される<sup>(57)</sup>。

#### ㊤2006年子育て総合支援法（Childcare Law 2006）<sup>(58)</sup>

2005年の総選挙では「子育て支援」（childcare）が政治争点となった。勝利したブレア政権（第3期）は、2006年7月子育て総合支援法を成立させる。本法によって、これまでは要保護児

童（1989年児童法による育成児：looked after child）を対象とした自治体のサービスが、乳幼児を含めたすべての子ども対象（一般の就労及び就労準備家庭を含む）とする普遍的サービスへと歩み出したことは、画期的なことであった<sup>(59)</sup>。

本法により、自治体はすべての乳幼児のウェル・ビーイングを向上させ、子ども間の不平等をなくす義務が課せられた（1条）。乳幼児とは満5歳の誕生日以後9月1日までの子である。ウェル・ビーイングとは『すべての子どもはかけがえのない存在である』（Every Child Matters）で示された5つの目標（健康、安全な生活、享受と達成、積極的貢献、経済的安寧の達成）である。そしてこれらの目標を達成するために、自治体は子、親、近く親になる者がアクセスし易いように統合された方法で就学前児童サービス（early childhood services）を提供し、彼（女）らに最大限の利益をもたらさなくてはならない（3条）とされた。就学前児童サービスには子育て支援だけでなく親の就労支援も含まれており、シユア・スタートの成果が制度化されたと考えてよい<sup>(60)</sup>。そして6条では、就労しているかあるいは就労準備のために訓練・教育を受ける場合、子育て支援を必要とするのであれば、その要請に応えられるよう（合理的に判断して実行可能な範囲で）十分な子育て支援を確保する義務が自治体に課せられた<sup>(61)</sup>。

次に注目すべき点は「就学前基礎段階」（Early Years Foundation Stage：EYFS）という「学習・発達基準」および「福祉基準」が導入された（39条～48条）ことである。これは就学前児童サービスを受けている子どもたちに達成が保障されなければならない学習や発達の目標値（基準）、さらに子どもの福祉のみならず就学前児童サービスを提供する組織やスタッフの質に及ぶものである。39条では、就学前児童サービスを受けている乳幼児のウェル・ビーイングの促進のために、教育技能大臣は「学習・発達基準」及び「福祉基準」を明確にする義務が課せられた。これらの義務は就学前児童サービス登録簿に記載されたすべてのサービス提供者に及ぶものである（40条）。「学習・発達基準」とは、(a) 人格的、社会的、情緒的発達、(b) 会話、言葉、読み書き、(c) 問題解決能力、論理性、数量計算、(d) 日常生活に関する知識と理解、(e) 身体的成長、(f) 創造性の発達の6つの領域である（41条3項）。これらの領域に関して、就学前学習到達目標、目標達成のための教育プログラム、目標達成度のアセスメント方法を策定することができる（41条2項）。そして就学前児童サービス提供者、校長、自治体はその到達度をアセスメントしなければならない（42条2項）。また「福祉基準」とは、(a) 就学前児童サービスを受ける子の福祉、(b) 子の虐待防止の取り決め、(c) 子を養育したり定期的に交流したりする、(d) 就学前児童サービス提供する者の資格と訓練、(e) 施設や設備の適性、(f) 就学前児童サービスが組織される方法、(g) 苦情処理手続き、(h) 記録の保持、(i) 情報の提供等、とされた（43条1項）<sup>(62)</sup>。

## 5 考察：社会投資国家における子ども投資戦略の意義と限界

### ①社会投資戦略の意義

イギリスでの展開を整理しておこう。ブレア政権では最初の2年間は厳しい財政支出規制がされた。支出額だけをみればサッチャー以上に厳しい財政措置であった。「増税と歳出増」という党のイメージを払拭し、労働党（ニューレイバー）の経済運営能力を証明する必要がある。何よりも経済の安定性が優先された。教育、医療、社会保障に関する財政支出の増大は2000年に入ってからである<sup>(63)</sup>。

まず雇用政策では、積極的労働市場政策が展開され、失業者に対してはニューディール政策が実施された。失業手当を受給するには職業訓練に参加し、就労能力の向上に自ら積極的に取り組む姿勢を示さないと、給付は打ち切りまたは減額される。それは労働拘束モデル型のワークフェアと言える。しかし失業者にはパーソナル・アドバイザーが紹介され、就労支援のみならずカウンセリングも行われる。それは若年・長期失業者にとって、技能習得以上に人的ネットワークの形成をもたらした点で大きな意義があった<sup>(64)</sup>。また職業訓練では国家認定職業資格の取得とリンクされ、失業者のモチベーションの維持向上にも配慮された<sup>(65)</sup>。

労働インセンティブを高める手段として、「勤労に報いる」という視点から就労による所得の増加が可処分所得の増加となるよう税制改革が実施された。負の所得税型の給付つき税額控除である。給付つき税額控除には、貧困の罟を回避し就労支援によって福祉依存者の自立を促し、社会保障費の削減を果たしたいという政府の意図があるのは確かである<sup>(66)</sup>。しかしながら、資産調査によるスティグマを排除し税制による所得再分配として機能している点は見逃してはならない<sup>(67)</sup>。さらに子育て加算も考慮すれば、就労支援による児童貧困対策と言えるであろう<sup>(68)</sup>。2003年の税制改革（WTC, CTCの導入）で手厚く保護（所得再分配の効果）を受けたのは、低所得の就労有子世帯（単親世帯）であった<sup>(69)</sup>。

さらに低所得の就労有子世帯（単親世帯）の就労支援および児童貧困対策をより効果的なものにするために、子育て総合支援法が制定された。本法により、保育／子育て支援サービスはすべての子どもを対象とすることになった。その目的を要約すれば次の3点を確認することができる。①親の就労支援により家庭生活の経済的安定をもたらす児童貧困から子どもを守る。②就学前教育はライフプランの設計（生活保障）に大きな影響を与える。保育と幼児教育を統合した質の高い就学前保育／教育サービスを提供する。そして③子ども間における生まれながらの教育格差や不平等をできる限りなくし、最良の人生のスタートを約束する。

### ②社会投資戦略の限界

#### ③雇用／貧困対策：社会投資としての人的投資の意味

このような取り組みをみれば、イギリスの社会投資国家におけるワークフェアは「北欧型」と

は言えないが、アメリカ型の「労働拘束モデル」とは随分異なるものである。しかしこのような素朴な評価にはいくつかの留意を必要とする。

若年失業者を対象としたニューディール政策は参加者の約4割が補助金なしの労働に就く(1998年～2005年)という成果を挙げている。このような成果の背景にはイギリス経済が好調であったことが少なからず影響している<sup>(70)</sup>。にもかかわらず所得格差が拡大したのは事実である。社会投資国家では、就労支援には積極的であるが、再分配による市場の結果の修正には消極的である。そうすると給付つき税額控除も就労所得との補完関係でしかなく「必要最低限度」の生活賃金保障にしかすぎない。スピーナムランド制度の現代版であると評価するものもある<sup>(71)</sup>

戦後福祉国家における労働集約型産業では、生産性の向上と利益の増大のために、より多くの労働力が必要とされた<sup>(72)</sup>。社会投資国家における資本／知識集約型産業では、成長はダウンサイズを意味し、労働者を生産性の向上と利益の増大に対する制約と考えられている<sup>(73)</sup>。利益だけでなく生産量も増やしながら、労働者とそのコストを減らす方法を学びとっている<sup>(74)</sup>。したがって存在するのは「失業者」(労働予備軍)ではなく「余剰者」である。「余剰者」とは「余計者で必要とされていない」「知識集約型産業では不必要となった」存在である。彼らが存在しなくても経済は健全に保たれる<sup>(75)</sup>。好況であっても彼らの労働力に対する需要は生まれてきそうにない。職業訓練を受けて就労できたとしても保障されるのは「必要最低限度」の生活賃金であり、「恒久的」ワーキングプアである。それでも恵まれている方かもしてない。そうでないものは「階級を超えていて、ヒエラルキーの外側に位置し、再承認の機会も必要性もない人々」<sup>(76)</sup>のイメージを市民に喚起させる。アンダークラスの存在である。

社会投資国家では、「自己統治」をなしうること、すなわち自己の資本化と同時に倫理的(道徳的)存在であることが市民の条件となる<sup>(77)</sup>。自己統治はこのような個人の次元とコミュニティなどの中間団体による自己統治がある。個人のリスクを放置するのではなく共同／連帯で管理する場所であり、「人称的で自発的な連帯」すなわち具体的な「顔の見える」連帯のことである。それは人々により確かな連帯の感覚を与えるが、個人の自助自律を強調する新自由主義と「共通善」による共同体への参画を重視する共同体主義は、きわめて親和的な関係におかれる<sup>(78)</sup>。自己統治の能力の欠いた人々は「余剰者」としてではなく「社会に脅威を与える存在」としてリスク管理の対象(アンダークラス)になりかねない<sup>(79)</sup>。

#### ⑥人的資本としての子ども

子ども投資では、乳幼児期への積極的な予防介入が実施される。保育／子育て支援サービスの対象がすべての子どもに拡大され、親の就労ニーズへ対応されただけでなく、保育と幼児教育が統合され乳幼児の「学習／発達」(教育)の向上を目的とした「就学前基礎段階」が導入された。とりわけ「就学前基礎段階」の導入は、国家による乳幼児期の教育支援／保障という側面をもつ。このような乳幼児期教育介入は「人的資本」という概念からすれば当然である。

人的資本とは1960年代に経済学者シュッツ、ベッカーを中心に展開された概念である<sup>(80)</sup>。シュッツは経済発展の一因として教育と技能の向上が重要であり、賃金格差は教育投資の違いによ

り説明できることを示した。もっとも人的投資の効果測定には困難を伴うが、学校教育を単なる消費活動とみなすのではなく、将来への投資と考えること、すなわち人的資本への投資という労働の質が重要であることを強調した<sup>(81)</sup>。人間は「労働力」という単なる生産要素ではなく、物的資本や社会資本と同様に、投資対象としての「資本」そのものであって、投資（教育等）によってその能力が高まるものであると考えたのである<sup>(82)</sup>。このような考え方は、先進諸国ではグローバル資本主義の中で国際競争力を強化し、経済成長を維持持続する戦略として復権された<sup>(83)</sup>。

OECD は（広義の）人的資本を「個々人の内在化された知識、技能、能力、諸属性で、個人的・社会的・経済的な幸福を増進するもの」（OECD、2001）と定義した<sup>(84)</sup>。とりわけ重要なのが人的資本の基本的な部分であり、それは「個々人の内在化された知識、技能、能力、諸属性」とされる。これらの始原は、家族（親）からの受容である。この時期は人的資本の主体である子どもは完全に受動的であるため、リスクを回避しうる責任は親になる<sup>(85)</sup>。

社会投資国家は子（とりわけ乳幼児期）に対する親の養育（教育）に積極的に介入する。しかしながら介入の手法は次に様な特徴をもつ。1998 年内務省は『家族を支持する：諮問文書』（Supporting Families : Consultation Document）を発行した。その中で、当時の国務大臣ジャック・ストロー（Jack Straw）は、子どもは「結婚した夫婦で構成される家族形態でもっともよく良く養育される」と論じ、婚姻関係を基盤とする家族構成（二人親家族）を評価した<sup>(86)</sup>。ブレア首相も同様である。ところが2年後、労働党は修正する。児童貧困対策の焦点は「家族や婚姻関係それ自体の強化」から「子のライフチャンスや機会の改善」という方向へ変化した<sup>(87)</sup>。「家族形態」への言及はなくなったが、同時に「家族の共同性」も弱められた。それは何を意味するのか。

幼少期における公的な教育・保育サービスの拡大（介入）は、家庭内保育／教育から家族（とりわけ母親）を解放する。母親は脱家族化され就労参加が期待される。同時に人的資本として子どもに対する家族の投資能力（養育力）にも関心が向けられ、教育／養育の質に関する統制が行われる（就学前基礎段階の導入）。このような脱家族化により、親は以前ほど子に対する養育に関わることができなくなる。親の労働市場への参加は子と共にする時間の減少をもたらす。子の福祉に関する親の貢献は就労による（物的）生活水準の向上（貧困克服）となる。国は親子のニーズを支援・充足（子の利益と家族の共同性を一致）させるのではなく、人的資本としての子の潜在的生産性を高めるために、親は国と協力して子の養育に取り組むこと（親責任の強調）が要請される。

#### ◎子ども投資の特徴<sup>(88)</sup>

人的資本としての子どもについてさらに考察を深めてみよう。労働党の児童社会サービス改革は、それがすべてではないにしても、イギリスの長期的経済安定を勧告し、将来の富の源泉として児童に投資が向けられたことは事実である。それは将来的経済自立を目的とした長期的介入戦略といえる<sup>(89)</sup>。児童への積極的な投資は、「未来への先行投資」である。しかしながら投資にはある特徴がみられる。すなわち、①社会投資国家は全体として子どもへの投資を積極的に支援す

る。その理由は、(a) 貧困で育てられた子どもは、成人に達してからもライフチャンスを活用できず、世代間に跨る貧困の連鎖を断ち切ることができない、(b) ライフチャンスを活かすための条件は認知能力であり、それは就労可能性を高める。しかし成人に達してからの認知能力の習得は、子ども期の介入と比較してコストと時間がかかる、からである<sup>(90)</sup>。しかし投資内容／対象は、(a)「未来の投資」と「現在の投資」に区別され、(b) 子ども期の「特定時期（幼少期）」と子どもの「特定集団」に集中する。

すなわち、こういうことである。社会投資国家では、早期（幼少期）予防介入が重視される。子の将来は幼少期の親業／養育にかかっており、それは雇用適格性を身につけるためにも、また非行や犯罪から社会を守るためにも必要な投資である。しかし、投資は「未来」と「現在」に区別される。未来投資は社会投資国家の重要戦略であり優先される。投資対象は、児童の健全育成すなわち健康の増進、学校不適応者の減少、犯罪予防、雇用適格能力の育成などである。一方、現在投資は反社会的行為集団（及びその予備軍）の予防対策となる<sup>(91)</sup>。そうすると、「未来投資」、「現在投資」、そして「未来投資」と「現在投資」の重なり合うところ、すなわち (a) 児童少年非行／犯罪、(b) 貧困（剥奪）地域に居住する子ども、(c) 育成児は、最優先投資対象になる。それは、「将来の労働力への投資、心身の健全な成長発達の保障、非行／犯罪の予防」という「未来投資」の視点から、また「非行／犯罪対策、社会的排除の克服、社会の安全保障」という「現在投資」の視点から、重要になる<sup>(92)</sup>。社会投資国家における児童投資戦略は、社会公正や不平等の是正といった社会理念に基づく普遍的サービスとは異なる。子ども期の「特定時期（幼少期）」と「特定集団」が選別／優先される。現在のニードに対する投資は、社会公正の視点からではなく社会への脅威からの予防となる<sup>(93)</sup>。

#### 註

※本稿の題名が「英国児童虐待防止研究」となっているのは、児童虐待防止政策／ソーシャルワークに関する継続研究のためである。児童貧困に関しては、1996年 NSPCC が出版した *Childhood Matters* では、虐待の定義に関して広義と狭義の2つ定義が明示され、広義の定義として児童貧困が認知されている。このような脈絡において、本題名と副題名の整合性を諒解して頂きたい。

- (1) 「子ども投資に関する社会哲学的根拠」では、次の文献の指定箇所を参照し要約引用した。①Esping-Andersen, G (ed) (2002) *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Foreword. ②川本隆史 (2005) 『ロールズ』講談社、pp.289-290. ③仲正昌樹 (2008) 『集中講義アメリカ現代思想』NHK ブックス、pp.97-102. ④齊藤純一 (2011) 「社会保障の理念をめぐって－それぞれの生き方の尊重」、齊藤純一・宮本太郎・近藤康史 (2011) 『社会保障と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版所収、pp.5-23. ⑤小林正弥 (2010) 『サンデルの政治哲学』平凡社、pp.130-140. ⑥Perkins, D. Nelms, L. & Smyth, P (2004) 'Beyond neo-liberalism : the social investment state?' Social Policy Working Paper No.3, The Centre for Public Policy. pp.9-10. ⑦Jenson, J. & Saint-Martin, D. (2003) 'New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment state' in *Canadian Journal of Sociology*, vol.28 (1). p.78.
- (2) 近藤康史 (2008) 『個人の連帯：「第三の道」以後の社会民主主義』、勁草書房、pp.52-53.
- (3) 同上、p.54.
- (4) 同上、p.56.
- (5) デイヴィット・バーン著、深井英喜、梶村泰久訳 (2010) 『社会的排除とは何か』、こぶし書房、

- p.381. 個人や世帯のある時点での経済的状況を静態的にみるのではなく、個人や世帯のライフコースがどのように推移するかを動態的に見ることに関心の中心がおかれる（同著 p.381）。
- (6) 同上、p.382.
- (7) 同上、p.383.
- (8) 同上、p.386.
- (9) 近藤、前掲書、p.58.
- (10) 同上、p.125.
- (11) 斉藤純一（2000）『公共性』、岩波書店、pp.79-79.
- (12) 金田耕一（2000）『現代福祉国家と自由：ポスト・リベラリズムの展望』、新評論、p.133. シティズンシップとは、マーシャルによれば「ある共同社会の完全な成員であるひとびとに与えられた地位身分」である。ここから市民であるための「資格条件」、および市民に耐えられる「権利」と「義務」という意味が生じる。しかしそれにとどまらずシティズンシップは市民が備えるべき「資質」「精神」、市民が涵養すべき「能力」「徳」、市民に期待される「活動」「生活」など、市民という地位に付随する様々な要素を包括する幅広い概念である（金田、同著、p.125）。
- (13) 同上、p.134.
- (14) Jenson, J. & Saint-Martin, D. (2003) 'New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment state' in *Canadian Journal of Sociology*, vol.28 (1). p.90.
- (15) *Ibid.*, p.91 そもそも戦後福祉国家は国民国家という閉鎖系（閉鎖経済）を前提とする。開放経済（市場経済のポーレス化）における頻繁な資本と労働力の国際移動は、国民国家の地位を低下させ、社会民主主義的な諸政策の実施を困難に陥れる。例えば、雇用拡大のために金利を引き下げると資本が流出してしまう。為替レートが下がり、輸出は拡大しても内需は伸びない可能性が生じる。完全雇用政策の効果は不透明になる。さらに資本の流出が資産価格を引き下げてしまい、それを避けようと税負担の軽減要求が高まる。すると所得再分配的課税制度の強化にブレーキがかかることになる（①金子勝（1999）『反経済学：市場主義リベラリズムの限界』新書館、p.236 を要約引用、②ジョン・グレイ著、石塚雅彦訳（1999）『グローバリズムという妄想』日本経済新聞社、p.125）。社会投資国家とは、開放経済を与件とし、市場原理と福祉主義（社会民主主義）の調和を図ろうとする挑戦と言える。
- (16) Jenson & Saint-Martin, *op.cit.*, p.91.
- (17) *Ibid.*, p.92.
- (18) *Ibid.*, p.92. もっともセカンドチャンスを活かすために職業訓練等のプログラムに積極的に参加し潜在的な就労能力を高めようとするものに対しては投資の対象となる。但し、そのペイオフの効果性に関しては議論が絶えない。いずれにせよ社会投資モデルの社会支出は「年齢」による選別基準があることは確かである。またそれは「世代間利害対立」すなわち「退職高齢者」対「子ども」という軋轢をもたらす恐れがある（*Ibid.*, 92）。
- (19) *Ibid.*, p.85.
- (20) *Ibid.*, pp.85-87.
- (21) *Ibid.*, p.88. ユニセフは、児童貧困の世代に跨る悪循環を明確にしている。「多くの貧困家族はわが子に人生におけるできる限り最良のスタートを与えるために、犠牲を厭わないことは真実である。しかし、一般的な姿は、貧困で育ったものは、学習到達の遅れ、退学・放校処分、薬物乱用、犯罪関与、失業、早期妊娠など、次世代に貧困と社会的不利を継承するような環境で生活している可能性が大きい。換言すれば、今日の先進諸国で直面する深刻な問題の多くは、将来の市民を育てる子ども期に見られる否定や否認そして剥奪にルーツをもつ」（*Ibid.*, p.88. UNICEF（2000：3）*A League Table of Child Poverty in Rich Nations*, Innocenti Report Card. Florence, Italy：Innocenti Research Centre, <http://www.unicef-icdc.org>）
- (22) *Ibid.*, p.94.
- (23) Perkins, D. Nelms, L. & Smyth, P. (2004) 'Beyond neo-liberalism: the social investment state?' *Social Pol-*



icy Working Paper No.3, The Centre for Public Policy. pp.2-3.

- (24) Jenson & Saint-Martin, *op.cit.*, p.94. そもそも社会投資という考え方は1960年代後期に現れた社会開発アプローチの別称でもある。開発途上国のアプローチとして理解されていたが、先進国における経済成長を持続させるもう一つの手段として採用された。それは、「消費」よりも「潜在能力」(capabilities)の観点から福祉社会を構想するアマルティア・センとも共通する。しかし社会投資モデルでは、市民は「責任あるリスクテイク」(responsible risk takers)として自助自律が求められる。それはライフプランを自ら設計しあらゆるリスクへの備えを万全にしておくこと、すなわち労働(経済)環境の変化に対応できるよう自らの「企業化」(entrepreneur)が要請されることを意味する。(生涯)教育や訓練が重視される社会投資モデルは、社会支出を浪費的で非効果的とみなすネオリベリズムへの左派からの有効な回答であり、左派によるサプライサイド・エコノミクス(供給経済学)と言える(Perkins, Nelms, & Smyth, *op.cit.*, pp.1-3, p.8.)。
- (25) Jenson & Saint-Martin, *op.cit.*, p.94.
- (26) *Ibid.*, p.95.
- (27) 藤森克彦(2002)『構造改革ブレイク流』TBSブリタニカ, p.214.
- (28) 諸富徹(2009)「グローバル化による貧困の拡大と給付付き税額控除」、諸富徹編著『グローバル時代の税制改革-公平性と財源確保の相克』所収、ミネルヴァ書房、p.205.
- (29) 藤森、前掲書、p.201.
- (30) 同上、p.202.
- (31) 同上、p.204.
- (32) ①山口二郎(2005)『ブレイク時代のイギリス』、岩波新書、p.36. ②田中聡一郎(2007)「ワークフェアと所得保障」、埋橋孝文編著『ワークフェア-排除から包摂へ?』所収、法律文化社、p.49. ③藤森、前掲書、pp.205-210.
- (33) 田中、前掲論文、p.66.
- (34) 森信茂樹編著(2008)『給付付き税額控除：日本型児童税額控除の提言』、中央経済社、p.9.
- (35) 諸富、前掲論文、p.204.
- (36) 齊藤、前掲書、p.133.
- (37) 同上、p.134.
- (38) 森、前掲書、p.15.
- (39) 「貧困の罟」とは、セーフティネット(生活保護・失業手当)が存在することで低所得者の勤労意欲を失わせ福祉依存を生み出し、貧困から抜け出せなくなるという状況である。というのも、就労して所得を得てもその追加的所得額に等しい生活保護給付が減額されてしまうからである。しかし、給付付き税額控除では、未就労の場合には所得は最低保障額となるが、労働時間が増えるにつれ追加的な給付が行われ、手取り所得が増えるのであればモラルハザードを回避することができる。就労しているが所得が課税最低限以下であるため、所得税の税額控除を受けられない場合には給付が与えられる(①齊藤、前掲書、p.134, p.136、②森、前掲書、p.16. ③諸富、前掲論文、p.204, p.208.)。
- (40) ①齊藤、前掲書、p.135. ②森、前掲書、p.15. もっとも給付付き税額控除には、貧困の罟を回避し就労支援によって福祉依存者の自立を促し、財政の健全化(社会保障の削減)を果たしたいという政府の意図がある(諸富、前掲論文、p.204, p.209.)。
- (41) 田中、前掲論文、p.66, p.70.
- (42) 同上、p.70.
- (43) ①齊藤、前掲書、pp.141-142. ②田中、前掲論文、p.70.
- (44) 諸富、前掲論文、p.215.
- (45) 田中、前掲論文、p.68, p.70.
- (46) 同上、p.70.
- (47) 同上、p.70.

- (48) 同上、pp.72-73.
- (49) ①同上、p.73. ②諸富、前掲論文、p.218.
- (50) 田中、前掲論文、p.83.
- (51) 「子育て総合支援対策（ワーク・ライフ・バランス）」に関する論述では、岩間大和子（2006）「英国ブレア政権の保育政策の展開－統合化、普遍化、質の確保へ－」『レファレンス』、No.663. pp.1-34. の論文に依拠している。
- (52) 岩間、前掲論文、p.11. The Secretary of State for Education and Employment, The Secretary of State for Social Services and Minister for Women (1998) *Meeting the Childcare Challenge – A Framework and Consultation Document*, Cm 3959.
- (53) 同上、p.12.
- (54) 同上、pp.16-17.
- (55) 同上、pp.16-17.
- (56) 同上、p.56.
- (57) 同上、p.25. Her Majesty Treasury, Dep. of Education and Skill, Dep. for Work and Pensions (2004) *Choice for Parents, the best start for children : a ten year strategy for childcare*. 就学前児童を対象とする総合的な家族支援への積極取り組みは、財務大臣ゴードン・ブラウンの影響が大きい。彼は子どもへの投資こそを将来のイギリス（経済的繁栄）を決定づけるもの、すなわち親の就労／保育・教育支援は①児童貧困への転落を予防し、世代間に跨る貧困悪循環を予防する、②子どものライフチャンスは5歳までに受ける養育（保育／教育）によって決まる、と考えているからである（岩間、前掲論文、p.25）。
- (58) 2006年子育て総合支援法に関する論述では、①CHILDCARE ACT 2006-SUMMARY (Childcare Act Summary. doc. webarchive. nationalarchives. gov. uk)、②CHILDCARE ACT EXPLANATORY NOTES、③内閣府政策統括官（2009）『英国の青少年育成施策の推進体制等に関する調査報告書』、pp.29-31、④岩間、前掲論文、pp.1-34. に依拠している。
- (59) 岩間、前掲論文、pp.27-28.
- (60) 就学前児童サービスとは（2条）、①就学前児童施策（統合された就学前教育・保育）、②乳幼児とその親に対する社会サービス（支援が必要な家族への専門的対応及び早期介入）、③乳幼児とその親に対する保健医療サービス（保健師サービス、出産前後ケア）、④親、近く親になる者に対する就労支援サービス、⑤親への子育て支援サービスに関する情報提供。
- (61) 岩間、前掲論文、p.28. 一般の児童の場合は満14歳後の9月1日前日までの児童、障害児の場合は満16歳後の9月1日前日までの児童となる。  
 もっともこれらのサービスを提供する主体は民間（営利／非営利）団体であり、自治体は財源援助や監督など条件整備が中心となる（8条）。その他に、親が希望する場合は、すべての3・4歳児に無料で必要最低限の幼児教育及び保育を提供すること（7条）、満20歳になるまで子どもの権利を満たすために必要なあらゆる情報を親あるいは近く親になる者が入手できるよう保障すること、とりわけ情報入手の困難な親にも届くよう積極的に働きかけること（12条）、子育て支援サービスの進捗／成果に関する（少なくとも3年に1度）内部評価を実施すること（11条）、首席学校監査官による外部監査を受けること（14・15条）なども自治体の義務とされた。
- (62) 同上、p.30.
- (63) 小堀真祐（2005）『サチャリズムとブレア政治』見洋書房、pp.153-158, pp.199-201.
- (64) 藤森、前掲書、p.215.
- (65) 同上、p.216. 社会投資国家（モデル）はニューケインジアンを経済学を基礎とする。すなわち市場は社会を組織し安定させる最も重要な原理（機能）であるとする。その点では新古典派経済学に近い。しかし無条件に評価しているわけではない。市場に対する国家の介入の必要性は認識しているが、資源配分としての市場機能には触れられない。市場がより効率的に資源配分ができるようその環境整備が必要であると考え。すなわち、市場機能を阻害する諸要因を取り除き（市場機能の効率化）、

人々が市場に参加できるよう条件整備し、市場から期待される役割を担える能力の涵養をすること（人的資本への投資）が社会保障／福祉の役割となる（①Perkins, Nelms, & Smyth, *op.cit.*, pp.1-3, p.8. ②デイヴィット・バーン、前掲書、pp.382-384.）。

- ⑥6 諸富、前掲論文、p.204, p.209.
- ⑥7 齊藤、前掲書、p.135.
- ⑥8 田中、前掲論文、p.68, p.70.
- ⑥9 同上、p.83.
- ⑦0 同上、p.50.
- ⑦1 デイヴィット・バーン、前掲書、p.290, p.293.
- ⑦2 ジグムント・バウマン著、伊藤茂訳(2008)『新しい貧困：労働・消費主義・ニューブア』、青土社、pp.122-123.
- ⑦3 同上、p.136.
- ⑦4 同上、pp.211-212.
- ⑦5 同上、pp.134-135.
- ⑦6 同上、p.137.
- ⑦7 齊藤、前掲書、p.78.
- ⑦8 同上、pp.78-79.
- ⑦9 同上、p.79.
- ⑧0 平田潤（2007）「日本のヒューマン・キャピタル・クライシス－先進諸国の『人的資本力』問題に関するノート No.1－」桜美林大学経営政策論集7(1), p.1.
- ⑧1 鈴木宏昌（2004）「人的投資理論と労働経済学」『早稲田商学』401号, p.349.
- ⑧2 平田、前掲論文、p.6.
- ⑧3 同上、p.29.
- ⑧4 同上、p.7.
- ⑧5 同上、p.9.
- ⑧6 Fawcett, B (ed) (2004) *Contemporary child care policy and practice*, Palgrave, p.40.
- ⑧7 ①樫原朗（2008）「イギリスにおける児童に焦点をあてた家族政策の移行」『神戸国際大学経済経営論集』28(1)、p.41、②Skinner, C. (2003) 'New Labour and Family Policy' in Bell, W. & Wilson, K (ed), *The Practitioner's Guide to Working with Families*. Palgrave, p.23. ③Fawcett, *op.cit.*, p.38.
- ⑧8 「⑤人的資本としての子ども」に関する論述では、本論文の論旨をより明快にさせるために、拙稿（2008）「英国児童虐待防止研究：児童社会サービス改革と児童虐待防止」『園田学園女子大学論文集第42号』p.262を要約引用した。
- ⑧9 Fawcett, *op.cit.*, p.164.
- ⑨0 *Ibid.*, pp.6-7.
- ⑨1 *Ibid.*, pp.159-160.
- ⑨2 *Ibid.*, pp.159-160.
- ⑨3 *Ibid.*, p.5.

---

[たなべ やすみ 児童福祉学]