

第2章 イギリスの概要

寺島彰 (2.1 障害者に対する雇用・就業支援)

西村淳 (2.2 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する雇用・就業支援)

2. 1 障害者に対する雇用・就業支援

2. 1. 1 はじめに

2010年7月に、政府の福祉制度改革案を掲げた緑書「21世紀の福祉 (21st Century Welfare)」の発表以降、2012年3月の「2012年福祉改革法 (Welfare Reform Act 2012)」の成立など、イギリスの福祉改革は、ドラスティックに進行している。

改革の中心は、福祉改革法に基づき既存の複数の福祉手当を統合した「ユニバーサル・クレジット (Universal credit)」の創設と、「障害者生活支援手当 (Disability Living Allowance)」に代わる新しい福祉手当として「個人独立支援手当 (Personal Independence Payment)」を導入したことであるが、障害者雇用支援制度も大きく変化している。本稿では、その動向について紹介する。

2. 1. 2 近年の障害者雇用支援政策の推移

2.1.2.1. ワークチョイスへの統合の流れ

2010年5月キャメロン保守党・自由民主党連立内閣が成立した。そして、すぐに2010年10月より、職業準備 (Work Preparation)、ワークステップ (WORKSTEP)、職業導入制度 (Job Introduction Scheme) が、「ワークチョイス (Work Choice)」に統合された¹。

職業準備 (Work Preparation) の始まりは、1944年に始まった産業リハビリテーション・ユニット (Industrial Rehabilitation Units) における職業準備プログラムであったが、同ユニットが1973年に職業リハビリテーションセンターと改称されたことにより1991年に職業リハビリテーション・プログラムになり、さらに、2001年から職業準備 (Work Preparation) と呼ばれていた。

このプログラムは6～12週間の職業訓練プログラムで、他の就労支援プログラムで支援しきれなかった重度障害者が対象になっていた²。

ワークステップ (WORKSTEP) は、もともと、一般雇用の現場においてグループ単位で働く障害者を支援する保護産業グループ制度 (Sheltered industrial Group Scheme) であった。それが、1973年に一般雇用での保護グループ (Sheltered Groups in open employment) と呼ばれるようになり、1985年には、個別の労働者を対象とする保護職業紹介制度 (Sheltered Placement Scheme (SPS)) に変わり、1994年には、支援付き雇用プ

¹小川喜道「第4章イギリス」独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター『欧米の障害者雇用法制及び施策の動向と課題』,147-193,千葉,2012年4月

²寺島彰、前記

プログラム (Supported Employment Programme)、2001 年にワークステップ (WORKSTEP) という制度に変更された。

この制度は、重度障害者のための一般雇用への移行促進プログラムであり、障害者が一般企業で補助を受けながら働く制度である。ホストと呼ばれる事業主は、援助付雇用の労働者に仕事、道具および訓練を提供し、毎日監督する責任はあるが、雇用関係は結ばない。労働者はスポンサーである地方自治体または民間団体に雇用され、同様の仕事をする非障害労働者と同額の賃金(給料)の支払を受ける。

かつては、ホスト事業所はその労働者の生産性に見合った賃金だけを支払い、雇用サービス庁が助成していたこともあったが、近年は労働年金省 (Department for Work and Pension) の管轄にある公的職業紹介機関 (日本のハローワークに相当) であるジョブセンター・プラス (Jobcentre Plus) から、雇用主に支払われていた。

金銭的支援のほかに、ジョブセンター・プラスのワークステップの担当者は、スムーズに就労できているかの確認をしたり、雇用主と支援対象者を仲介しながらスキルアップの計画立案の支援を行ったりしていた³。

職業導入制度 (Job Introduction Scheme) は、障害者を新たに雇用する民間事業主に対して支払われる助成金で、1977 年に制度化された。最初の 6 週間 (障害者雇用アドバイザー (DEA) が認めた場合には 13 週間まで)、週 75 ポンドが事業主に支払われる。雇用する前に申請を行い、フルタイムでもパートタイムでも、26 週以上雇用を継続することが条件であった⁴。

ワークチョイス (Work Choice) は、「専門職による障害者雇用プログラム」 (Specialist Disability Employment Programme) とも呼ばれており、障害者に対する専門的な支援を行うことで、あらゆる種類の障害者が自分で職業選択と職業管理を行うことができるようにすることを目指すものである。エントリーサポートから就労後の作業支援まで 2 年間の長期のサポートを受けられる特徴があった。⁵

ワークチョイスのプログラム全体の管理運営はジョブセンター・プラスが行っているが、雇用支援は、ジョブセンター・プラスから委託を受けた公的機関、民間団体、非営利団体がサービスを提供していた⁶。

ワークチョイスへの統合の流れは、職業訓練、就職支援において、障害者自身の能力向上と自立を重視する流れであったと考えられる。

³ 同上

⁴ 小川喜道、前記

⁵ 同上

⁶ 同上

2.1.2.2 雇用と健康プログラムへの統合

2011年3月、「仕事への道（(Pathways to Work)」が終了した。仕事への道は、就労不能により、就労不能手当（Incapacity Benefit）、重度障害手当（Severe Disablement Allowance）、所得補助（Income Support）を受けている障害者を一般就労に導こうとするために、幅広い支援を提供するパイロット・スキームであり、2003年に始まった。

就労不能給付等の新規申請者あるいは更新者が対象であり、対象者は就労アドバイザーの面接を受けた後、月に1度の面接を5回受ける。面接では、将来設計を支援し、就労への障害を乗り越える方法を検討する。就労直前まで13週間以上就労不能給付を受けており、プログラムを受けていた対象者が就職し、週16時間5週以上働き、年収15,000ポンド以下の場合、週40ポンドの復職奨励金(Return to Work Credit)が52週支払われる⁷。

2011年6月、雇用ゾーン（Employment Zones）、ニューディール（New Deal）、フレキシブル・ニューディール（Flexible New Deal）、フューチャー・ジョブ・ファンド（Future Jobs Fund）に代わってワークプログラム（Work Programme : WP）が導入された。

ニューディールのうち、障害者のためのニューディール（New Deals for Disabled People : NDDP）は、就労不能手当（Incapacity Benefit）の受給者の就労を促すためのプログラムで、1998年にパイロットプログラムとして始まった。ジョブ・ブローカー（Job Broker）が、就業希望者の能力やスキルを分析し、その人に適した職業を紹介するとともに、応募書類や履歴書の作成支援・アドバイス、面接試験の準備の支援、必要な職業訓練のコーディネートなどをするほか、就職してから最初の半年間のサポートや雇用主との調整などをも行うというものであった。

対象者は就労不能手当（Incapacity Benefit）、重度障害者手当（Severe Disablement Allowance）、所得補助（Income Support）・住宅給付金（Housing Benefit）・自治体税給付金（Council Tax Benefit）の障害割増、障害者生活手当（Disability Living Allowance）、非就労補助（Unemployability Supplement）、または、就労不能国民保険控除（National Insurance Credit for incapacity for work）のいずれかの受給者であった⁸。

ワークプログラムは、キャメロン連立政権の福祉から労働へ（Welfare to Work）の中心となる政策で、長期失業者を仕事に就かせるために、公共機関、民間機関、および第三セクターの組織に外注された。しかし、2017年4月1日に、雇用と健康プログラム（Work and Health Programme）の開始に伴い事業が終了した⁹。

2012年3月7日、政府が、レンプロイの保護工場への予算カットを発表した。Sayce Review というレポートでは、障害者が分離された雇用ではなく、あらゆる部門であらゆる役割をもって働くことを支援するための政府の政策の変更を勧告しており、その勧告を政府が受け入れ、2012年中にレンプロイの54の工場のうち、不採算の36の工場への補

⁷寺島彰、前記

⁸ 同上

⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/work-programme-dwp-provider-guidance>

助金をカットしたために、これらの工場が閉鎖された。また、残った18の工場のうち、15は売りに出され、最後に残った3つの家具工場が2013年10月31日に閉鎖され、67年に及ぶ政府が運営する保護工場の歴史が幕を閉じた¹⁰、¹¹。

2015年5月キャメロン保守党内閣が成立し、2015年11月に、労働年金省は、ワークプログラムとワークチョイスを2017年から雇用と健康プログラム（Work and Health Programme）に代えることを発表した。より密接に障害者や慢性病患者の就労を支援するためであるとされている¹²。

そして、実際、2017年4月1日には、ワークプログラムとワークチョイスは終了し、雇用と健康プログラムがはじまった。

雇用と健康プログラムへの流れは、障害者関連手当受給者を就労に結びつけようとする政策の発展プロセスであるといえる。この新しい政策については、次節で紹介する。

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/news/sayce-review-response-government-to-support-thousands-more-disabled-people-into-mainstream-employment>

¹¹ <http://www.theguardian.com/society/2013/oct/30/remploy-factories-close-disabled-workers>

¹² <https://www.gov.uk/work-health-programme>

2.1.2.3. 集中的個別雇用支援プログラムの提案

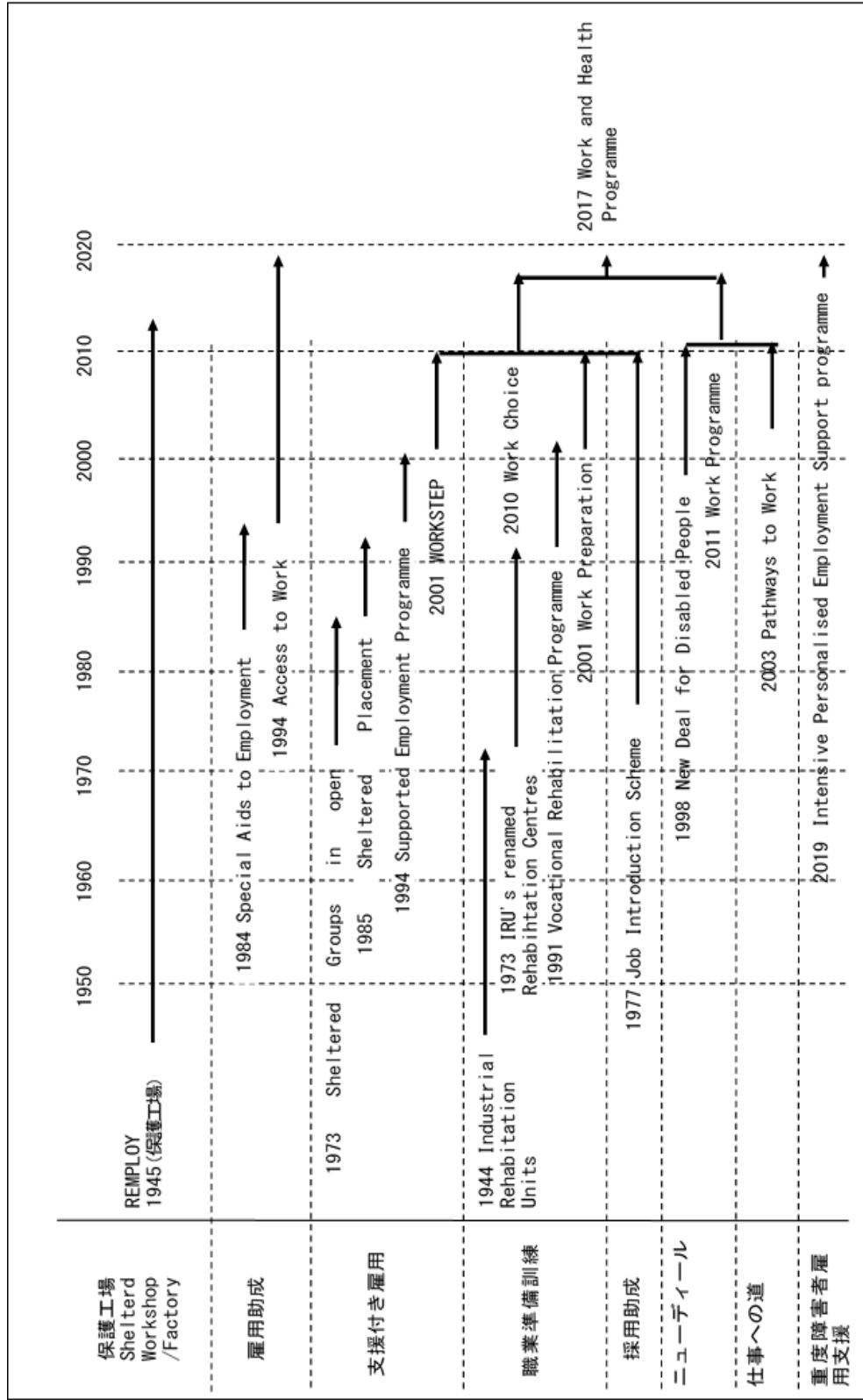
2018年12月には、労働年金省が2019年中に集中的個別雇用支援プログラム(Intensive Personalised Employment Support programme : IPES) をイングランドとウェールズで開始することを発表した。これについては、後述する。

以上の障害者雇用支援政策・制度の流れは、図表2-1、図表2-2のようになる。

図表2-1 イギリスの障害者雇用支援政策（近年の動き）

2010年 5月	キャメロン保守党・自由民主党連立内閣成立。
2010年 10月	職業準備(Work Preparation)、ワークステップ(WORKSTEP)、職業導入制度(Job Introduction Scheme)を「ワークチョイス(Work Choice)」に統合。
2011年 3月	仕事への道 (Pathways to Work) 終了。
2011年 6月	雇用ゾーン (Employment Zones)、ニューディール (New Deal)、フレキシブル・ニューディール (Flexible New Deal)、フューチャー・ジョブファンド (Future Jobs Fund) に代わって、ワークプログラム (Work Programme : WP)が導入された。
2012年 3月	保護工場への予算カットを政府が発表。
2013年 10月	レンプロイの保護工場をすべて閉鎖。
2015年 5月	キャメロン保守党内閣が成立。
2015年 11月	労働年金省は、ワークプログラムとワークチョイスを2017年から雇用と健康プログラム (Work and Health Programme) に代えることを発表した。
2017年 4月	雇用と健康プログラムの開始。
2018年 12月	労働年金省が2019年中に集中的個別雇用支援プログラム (Intensive Personalised Employment Support programme : IPES) をイングランドとウェールズで開始することを発表。
2019年 7月	ジョンソン保守党内閣成立。

図表 2-2 障害者雇用施策の歴史的経過



2. 1. 3 現在の障害者雇用支援制度

2.1.3.1 アクセス・トウ・ワーク (Access to Work scheme) ¹³

①開始年

従来の「施設設備援助制度」や「雇用に要する特別補助機器援助制度」等を置き換えた制度として、1994年に「アクセス・トウ・ワーク」が創設された。

②支援内容

(i) 支援ワーカー (Support Workers) の配置

聴覚障害者のための手話通訳者(communicator)、視覚障害者のための朗読者、その他、障害のある労働者が働くために必要な補助者を雇用するための費用を提供する。

(ii) 通勤支援 (Travel to work)

通勤に公共交通機関を利用できない障害者のための自動車、タクシー等に係わる費用

(iii) 福祉機器 (Aids and equipment)

障害者のニーズに適合した用具の配置や設備改造のための費用

(iv) 施設改修 (Adaptation to premise)

障害者のニーズに適合した施設の建築・改築、障害者の就労のために必要な職場における施設改造のための費用

③支援対象

(i) イギリスに居住しイギリスで働いている。

(ii) 障害または慢性病のため、仕事をするために財政的または人間的支援が必要。

(iii) 16歳以上。

(iv) すでに有給の仕事をしている、仕事を始めようとしている、または自営業者になる予定。

(v) Jobcentre Plus を通じて、試し雇用を開始するか、仕事を始めようとしている。

④申請

オンライン申請またはジョブセンター・プラスに申請する。

2.1.3.2 雇用と健康プログラム (Work and Health Programme) ¹⁴

①開始年

2017年11月にイングランド北西部とウェールズで開始。

2018年1月からイギリス全土に展開

②支援内容

雇用ニーズの評価

職業適性の判定

¹³ <https://www.gov.uk/government/publications/access-to-work-factsheet/access-to-work-factsheet-for-customers>

¹⁴ <https://www.gov.uk/work-health-programme>

職業斡旋

必要な訓練の実施

仕事における健康上の配慮 等の個別支援

③対象者

障害者

失業し、24 か月間の失業手当 (jobseeker's allowance 又は universal credit) を請求している者

介護者または元介護者

ホームレス

元軍人または軍隊予備役

現役又は元軍人のパートナー

難民

家庭内暴力の被害者

薬物やアルコール依存のため仕事に就けない人

元犯罪者で刑期を完了した人 等

④申請

自分のワークコーチに申し出る。または、ジョブセンタープラスのワークコーチに申し出る。

失業して 24 か月間失業手当を請求している場合を除き、任意。

⑤サービスプロバイダー

イングランドとウェールズの 6 つの地域で次の 5 つのサービスプロバイダーがサービスを提供する。

ショートラスト (中央イングランドおよびホーム郡)

リードインパートナーシップ (北東)

インゲウス (北西)

プラス (南部)

レンプロイ (ウェールズ)

2.1.3.3. 集中的個別雇用支援プログラム (Intensive Personalised Employment Support programme : IPES) ¹⁵

①開始年

2019 年中にイングランドとウェールズで開始

②支援内容

専任のキーワーカーと協力して、重度の障害者の個別のサポートを実施

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/news/40-million-personalised-support-package-for-long-term-unemployed-disabled-people-launched>

6か月の就労支援を含む、最大21か月の支援を受ける。

2027年までに、100万人の障害者を雇用する計画。

③対象

1年以上仕事に就いていない障害者

2. 1. 4 考察

イギリスでは、1995年の障害者差別禁止法（DDA）成立時に障害者雇用率は廃止され、また、保護雇用についても2012年に政府の判断で保護工場を廃止した。また、以前は、手当制度と職業サービスが分離されていたために障害者の就労が進まないという反省から、手当制度と職業サービスを1か所で管理するジョブセンター・プラスという機関をつくった。それにより、障害者就労支援の中心は、手当と職業サービスの組み合わせにより障害者の雇用を支援するという制度になっている。

以前は、さまざまな制度が並立していたが、最近になってかなりすっきりしてきた。図1にも示したが、政府のプログラムとしては、大きく、アクセス・トゥー・ワーク（Access to Work）、雇用と健康プログラム（Work and Health Programme）と、集中的個別雇用支援プログラム（Intensive Personalised Employment Support programme : IPES）の3つに整理された。

この障害者雇用支援の流れを総括すると、別々に実施されてきた障害者の職業訓練と職業斡旋の流れが統合され、さらに、障害関連手当受給者の就労支援もそれに統合され、雇用と健康プログラムに統合された。

一方で、福祉機器の給付や職場環境の整備など障害者の就労継続のための制度は、アクセス・トゥー・ワークとして継続されている。

また、重度障害者の就労支援に重点をおいた集中的個別雇用支援プログラムが新たに導入された。

一方、雇用と健康プログラムは、障害者だけの制度ではなく、就労支援の必要ないろいろな対象者の1類型として障害者を含んでいる。

こういった政策により、どのような障害者雇用支援体制を構築しようとしているのだろうか。

ヨーロッパ大陸の伝統として、障害者は働けない人であり、障害手当を支給するという考え方があった。特に重度の障害者の雇用は想定していなかった。しかし、これらの改革の中で、障害者も働ける存在であり、より重度の障害者にも就労を支援するという意図が感じられる。

現在進行中の障害者雇用政策がどのような考え方によって実施されているのか、今後の研究課題としたい。

2. 2 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する雇用・就業支援

2. 2. 1 歴史と現状

2. 2. 1. 1 歴史

はじめに公的扶助と雇用保険制度の歴史を概観する¹⁶。19世紀以来の新救貧法は、労働能力者に対する院外救済の廃止と、ワークハウスにおける劣等処遇原則を特色としていたが、20世紀に入ってからの失業者の増加に対応し、職業紹介法(1909年)と、国民保険法(1911年)における失業保険制度が創設された。第一次大戦後の失業の増加に対応し、失業保険に失業扶助が追加され、拋出制と無拋出制の区別や、求職要件の緩和が行われていった。第二次大戦中のベヴァリッジ報告(1942年)に基づき、戦後になって国民保険法と国民扶助法が創設され、求職及び職業訓練を要件とする失業保険、フルタイム労働に従事していない低所得者に対する国民扶助、民間事業者を通じた職業訓練、という仕組みが成立した。完全雇用・正規雇用を前提として、短期の失業や就労できない者に対し社会保障給付を行うという仕組みであった¹⁷。

経済成長期には、失業給付への所得比例部分の追加による給付の拡充(1966年国民保険法)、補足給付の創設による権利性の強化(1966年社会保障法)、公共職業訓練の実施(1973年雇用訓練法)などが行われた。この間の制度においても、フルタイム勤務労働者は受給できず、完全雇用・正規雇用を前提としていた¹⁸。

1970年代からの失業の増加に対し、保守政権(1979年にサッチャー政権成立)は、職業訓練の民営化と長期失業者・若年者のための職業訓練事業の開始、国民扶助から所得補助への移行による求職活動義務の強化、拋出制と無拋出制の求職者手当の創設(就労能力のない者に対する所得補助との区別)による求職義務の強化などを行った¹⁹。完全雇用を前提にできない状況に直面するようになったのである。

20世紀末からの労働党政権(1997年ブレア政権成立)は、「福祉から就労へ」をキャッチフレーズに就労促進的な社会保障政策を行った。就労支援と所得保障給付をおこなう公的機関であるジョブセンター・プラスの創設、全国職業資格(NVQ)に基づく職業訓練、求職者手当受給者に対する就労支援の強化、就労促進的な給付付き税額控除(タックスクレジット)の創設などが行われた。中心的な制度がニューディールであり、内閣府の社会的排除対策局(Social Exclusion Unit)で行われた。この中では、若年者向け・長期失業者向け・ひとり親向けなどのニューディールがあり(対象者別プログラムであることが特色)、求職者手当の受給者がカウンセリング付きの求職活動(一定期間終了後は職業訓練や保護雇用)を行うことを義務付けた。求職者手当制度も改正され、長期失業者に対する給付条件の厳格化が行われた。また、多くの者が障害者を本来の対象とする就労不能給付に流れ

¹⁶ 丸谷(2015)、井上(2014)、西村(2013)参照。

¹⁷ 西村(2013)p35

¹⁸ 西村(2013)p76

¹⁹ 西村(2013)p94

ていたものを、雇用支援手当に改め（2007年法）、労働能力評価と求職活動を要件とした。

リーマンショック後の2010年に成立した保守政権の政策は、前の労働党政権の政策を基本的には継承している。従来の各種公的扶助（社会保険給付を除く）をユニバーサル・クレジットに統合し、就労努力をしない者に対する給付制限をより強化した（2011年法）。就労支援策としては、すべての求職者を対象としたワークプログラムにより、社会保障給付の受給者を対象に参加義務を課した。2017年には、ワークプログラムから健康と雇用プログラムへと移行した。これらの制度は、所得保障・就労支援それぞれにおいて対象者類型別の制度になっていたものを統合し、就労支援という観点から多様性をもつ生活困窮者に対して総合的な対応をしようとするものであると解することができる。

2.2.1.2 現状の概況

生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対しては、就労可能な者に対しては対象者別でなく多様な者を総合的に対象とする公的扶助制度であるユニバーサル・クレジットで所得保障を行うとともに、雇用と健康プログラムを中心とする雇用・就業支援を行っている。

2013年から順次施行されているユニバーサル・クレジットは、就労によって給付が削減されることで就労意欲が阻害されることができるだけないように、勤労控除等を設けた設計にするとともに、ジョブセンター・プラスに対する受給者誓約によって就労努力を義務付けることで就労支援を行っている。また、2年以上長期失業している受給者、障害者や健康上の問題をもつ者、その他介護者、退役軍人、ホームレス、難民などの多様な就職困難者に対して、2017年から雇用と健康プログラムにより就労支援が行われている。ただし、強制参加は2年以上の社会保障給付受給者だけで、従来の就労支援プログラムよりも強制度が弱く、事業規模も小さくなっている。

2.2.2 ユニバーサル・クレジット (Universal Credit)

2.2.2.1 ユニバーサル・クレジットとは何か

ユニバーサル・クレジットは、低所得者を総合的に取り扱う公的扶助制度で、従来の6つの所得保障給付を統合してつくられた。2013年10月から段階的に導入が始まり、2023年12月までに移行を完了する予定である。

受給者資格は、原則として18歳から年金支給開始年齢までの就労世代で、貯蓄額が16,000ポンド以下の者である。基準額は、25歳未満の単身者で月額£251.77、25歳以上の単身者で£317.82、両者とも25歳未満の夫婦£395.20、いずれかが25歳以上の夫婦£498.89である。就労中の場合は、賃金収入が一定の額（居住費支援を受けている場合は月£198、受けていない場合は月£409）を超えた部分について、1ポンドについて63ペ

ンスが支給停止となる²⁰。ほかに勤労控除の仕組みも設けられ、できるだけ就労意欲を阻害しないような仕組みとなっている。

受給者は、受給者誓約(Claimant Commitment)に署名し、最大週 35 時間の就労努力が求められる。これには、履歴書の作成・職探し・求職の申請・家族や友人とのネットワーク・面接の準備・就職活動の記録など、および職業訓練への参加が含まれる。求職活動を拒否した場合には手当の支給停止等の 4 段階 (High/Medium/Low/Lowest Level) の制裁措置が課される。就労義務の程度は、受給者の能力と状況に応じて、全面的就労活動 (All work-related requirements)・就労面談・就労準備活動のみ (Work-focused interview and work preparation requirements only)・就労面談のみ (Work-focused interview requirements only)・就労活動義務なし (No work-related activity requirements) の 4 段階に分かれている²¹。

図表 2-3 受給者誓約の例²² (抜粋)

受給者誓約

ジョアンナ・ブラウン(Joanne Brown)

1 私の誓約

私は職探しのためにできることを何でも行い、その支援のためにユニバーサル・クレジットを受給します。

2 求職

私は時給 6.19 ポンド以上で家から 1 時間以内の仕事を探すためにできることを何でも行います。週 40 時間、何時でも何日でも働くことができます。

私は申し込むように言われた求人に応じ、面接に行き、受け入れられるオファーを受けます。

もし理由なくこれらをしなかった場合は、ユニバーサル・クレジットの減額を受け入れます。

3 求職のための活動

私は毎週 35 時間を求職と準備のために使います。

私は別紙の求職準備計画にできることをすべて記入します。求められた面会に参加します。

もし理由なくこれらをしなかった場合は、ユニバーサル・クレジットの減額を受け入れます。

4 状況変更

私は就労後離職した場合は、5 日以内に報告します。また、すべての収入を報告します。

²⁰ Gov.UK(2020a)

²¹ Gov.UK(2020b)

²² Gov.UK(2020c)

もし理由なくこれらをしなかった場合は、ユニバーサル・クレジットの減額を受け入れます。

5 誓約の順守

ジョブセンター・プラスは私の支援のために援助と助言を与え、私は連絡先を知っています。

受給者誓約に記載されたことを遵守できない場合は、ユニバーサル・クレジットの減額を受け入れます。

(別紙) 私の求職準備計画(My work search and preparation plan)

<通常の求職活動>

- ・毎週水曜と土曜の〇〇新聞の求人欄のチェック、〇〇エージェントとの面会、求人ウェブサイトを〇〇のチェックを週 2 回行う
- ・自宅から 90 分以内の企業への訪問・電話・履歴書送付を週 4 回行う

<特別な活動>

- ・2月13日から始まる IT コースに週 1 回参加する
- ・〇社と〇店に履歴書を見せる

<その他の就労関連活動>

- ・団体のボランティア活動を週 2 回 8 時間行う
- ・地域活動クラブに週 2 回参加する

2019年7月現在の状況を見ると²³、230万人が受給し、そのうち33%が就労している。また、就労義務の程度別では、41%が求職中、29%が就労中、22%が就労義務なし、8%が就労準備または計画中となっている。性別で見ると53%は女子で、年齢別でみると25～49歳が62%、16～24歳が21%、50～65歳が16%となっている。

2.2.2.2 従来の手当からの移行と相違点

従来は、所得補助(Income Support)・所得調査付求職者給付(Income-based Jobseeker's Allowance)・所得調査付雇用支援給付(Income-based Employment and Support Allowance)・就労税額控除(Working Tax Credit)・児童税額控除(Child Tax Credit)・住宅手当(Housing Benefit)があったが、順次ユニバーサル・クレジットに移行中である。

従来の各種手当は、それまでの歴史を引いた対象者別の制度であったが、ユニバーサル・クレジットは多様な生活困窮者を総合的に対象とし、就労支援を強化したものとなっている。就労していない者を対象とした求職者手当などと、就労している者を対象とした税額控除の制度を統合することで、半福祉・半就労の者も対象とした総合的な制度となったこ

²³ Universal Credit statistics: 29 April 2013 to 11 July 2019 published 13 August 2019

とが特徴である²⁴。また、従来の求職者手当における求職者協定(jobseekers' agreement)は、ジョブセンター・プラスとの契約の形であり、またその違反が即座に給付の減額停止に結びつくものではなかったのに対し、ユニバーサル・クレジットにおいては、大臣によって定められた受給者誓約の順守が法律上の義務になっており、就労義務が強化されたものと解されている²⁵。

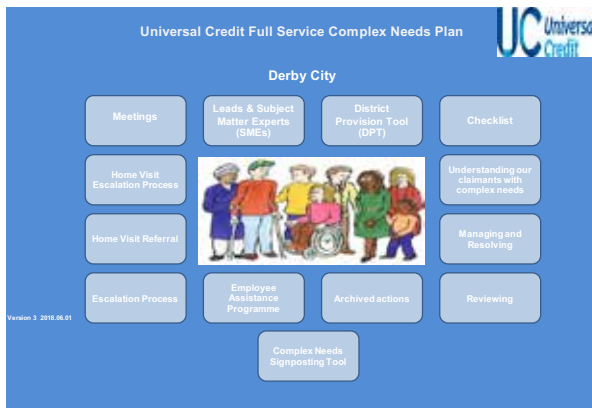
2. 2. 3 就労支援

2.2.3.1 ジョブセンター・プラス(Jobcentre Plus)

所得保障と就労支援は国の雇用年金省の業務であり、第一線の機関であるジョブセンター・プラスがその双方を担当している。ワークコーチ(Work Coach)が配置されている(従来はパーソナル・アドバイザーと呼ばれていた)。ワークコーチは、12週間の研修を受け、NVQ(全国職業資格)のレベル3~4を求められているものの、ソーシャルワーカー(Social Worker)の資格を持っているものはほとんどなく、専門職であるとは解しにくい。

依存症・障害・要介護・育児・認知症・債務・糖尿病・DV・刑余者・難民など複雑なニーズを持っている者に対しては、センターごとに複雑ニーズ計画(Complex Needs Plan)を策定している。複雑ニーズ計画では関係機関との連携を重視し、対象者ごとに最も適切な対応が行われるようにされている。

図表 2-4 Complex Needs Plan の例(表紙)



出典：Department of Work and Pensions

2.2.3.2 雇用と健康プログラム(Work and Health Programme)

2017年に、従来のワーク・プログラム(求職者対象)とワーク・チョイス(障害者向け)に代わり導入された。長期失業者や障害者など多様な対象者に対し、個人のニーズに合わせて支援を行うもので、2年以上所得保障給付を受けている長期失業者のみが強制参加で

²⁴ 井上(2014)p89

²⁵ 丸谷(2015)p180

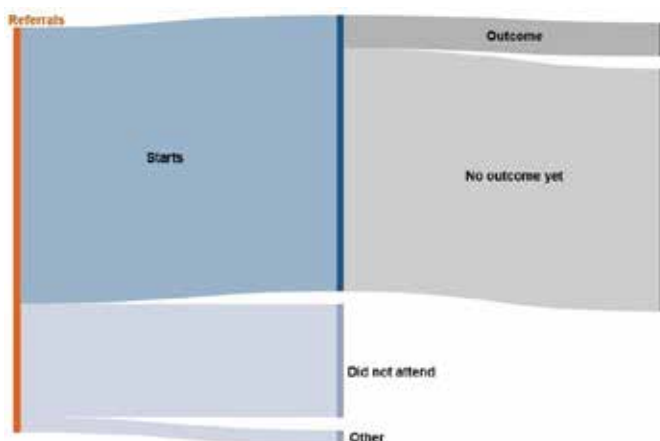
(従来は給付開始 1 年以内に義務付けられていた)、他は任意参加となっている。したがって従来よりも規模は小さくなっている。

対象者は以下の通りである²⁶。

- ①長期失業者（2 年間以上給付を受けている）
- ②障害者
- ③その他の対応が必要な者
 - ・介護者
 - ・ホームレス
 - ・退役軍人
 - ・社会的養護経験者
 - ・非行少年
 - ・難民
 - ・薬物・アルコール依存者
 - ・刑余者

実際の対象者は、2019 年 8 月の統計によると、障害者が 73%、長期失業者が 18%、その他 8%となっており、健康上問題がある人に対する就労支援策という制度の趣旨から、従来に比べかなり対象者が限定されたものとなっている。また、就労支援の効果は、ジョブセンター・プラスから送られた者のうちの 68%がプログラムに参加し、そのうち 12%が職についている。年齢別に見ると、25～59 歳が 83%、18～24 歳が 13%、60 歳以上が 10%となっている。性別で見ると 63%が男性である²⁷。

図表 2-5 雇用と健康プログラムの参加者の流れ（2019 年 2 月までの者の 8 月現在の状況）



²⁶ Gov.UK(2020d)

²⁷ Work and Health Programme statistics to August 2019 published 28 November 2019

事業の実施は、ジョブセンター・プラスから委託を受けた民間事業者が行う。プログラム参加から15か月経過しても仕事が見つからない場合は、再びジョブセンター・プラスに戻される。手順は、①ジョブセンター・プラスのワークコーチ(Work Coach)がプログラムを紹介する、②事業者のサポート・マネジャー(Support Manager)が参加者の状況とニーズを把握する、③参加者とサポートマネジャーが、スキルの取得、就業体験などのアクションプランを作成する、④参加者はアクションプランに従って就労支援を受ける、ということになっている。

就労支援サービス事業者は、5年間の契約で政府の入札で決められている。ロンドン周辺(Shaw Trust)、イングランド中部(Shaw Trust)、イングランド北東部(Reed In Partnership)、イングランド北西部(Ingeus)、イングランド南部(Pluss)、ウェールズ(Remploy)の各地域ごとに、福祉団体、人材サービス会社、社会的企業、非政府機関などが受託している²⁸。ロンドンでは、西ロンドン(Shaw Trust)、中央ロンドン(Ingeus)、地方ロンドン(Maximus)、南ロンドン(Reed In Partnetship)の4つのサブリージョンの複数の自治体ごとに契約されている。マンチェスターでは国との協定により、自治体から InWork GM が受託している²⁹。

2.2.3.3 就業体験等

業種別ワーク・アカデミー(Sector-based work academies)は、採用前訓練・就業体験・就職面接を組み合わせて行われるもので、社会保障給付受給者を対象に、建設・小売・運輸など特定の産業分野で、継続教育カレッジ(Further Education College)や訓練事業者により、最長6週間提供される。参加は任意だが、理由なく中止する場合は社会保障給付が支給停止される。

トライアル雇用(Work Trial)は、最長30日間、実際に募集されている仕事を体験するものである。期間中賃金は支払われず、社会保障給付が継続して支給される。参加は任意で、参加しなくても、中断しても、受給資格は喪失しない³⁰。

2.2.3.4 ナショナル・キャリア・サービス(National Careers Service)

2012年から開始されたもので、仕事、職業訓練、学習などに関するアドバイスやガイダンスをオンラインや面接で提供するものである。教育省所管で、民間事業者に委託されている。履歴書作成、スキルチェック、アクションプラン作成、求職活動支援、訓練コースの紹介などをおこなう。

²⁸ Powell(2018)

²⁹ Gulliford(2017)

³⁰ Gov.UK(2017)

2.2.3.5 ユース・オブリゲーション(Youth Obligation)

2017年から開始された若者向け就労支援プログラムで、ユニバーサル・クレジットを新規に受給する18～21歳の若者を対象に、職業訓練、養成訓練のための集中的な支援を行う。

給付の申請日から3週間、集中活動プログラムに参加し、自分のスキルや目標を考え、訓練を特定したり、履歴書の書き方、面接スキル、就職活動などの支援を行う。

集中活動プログラム終了後6か月間、ジョブセンター・プラスのワークコーチとの定期的面談をおこない、求職活動の見直しをする。この間、職業別ワークアカデミー(Sector-based Work Academies)やトレイニーシップなどの職業訓練、就業体験などを紹介される。6か月経過後も参加を奨励される。

2.2.3.6 トレイニーシップ(Traineeship)

2013年に開始された16～24歳の若者向けの教育訓練・就業体験を組み合わせたものである。適切なスキルや就業体験がないため、養成訓練や仕事に就けない者に対し、最長6か月間、訓練事業者による就業準備訓練や雇用主による就業体験が提供される。期間終了時に就業体験先の雇用主との面接が保障されている。任意参加である。

2.2.3.7 養成訓練(Apprenticeship)

16歳以上の者に対し、働きながら職務別スキルや知識の取得のための職業資格を目指す養成訓練を提供するものである。多くは職場で、週1回はoff-JTの訓練を受ける。事業主に雇用され、賃金の支払いを受けるもので、期間は1年以上5年以内である。レベルとしては中級・上級・高等・学位がある。

教育省所管で、制度は全国養成訓練サービス(National Apprenticeship Service)が運営している。実際の訓練は、継続教育カレッジなどの訓練事業者により提供される。

2017年導入の養成訓練負担金制度により、年間の給与支払額が300万ポンド以上の事業主は、給与支払総額の0.5%の養成訓練負担金を納める義務がある。各事業主の養成訓練サービス口座に積み立てられ、2年間、訓練や評価に用いられる。納付額の10%が政府から助成される³¹。

2.2.4 地方自治体の福祉サービスとの関係

イギリスの地方自治体の福祉部門のソーシャルワーカーは、障害者・高齢者・児童を含む生活支援ニーズを有する者のニーズをアセスメントし、本人及び介護者等に必要なケアやサポートのためのCare and Support Planを策定し、関係機関につなぐ専門職である。従来の仕組みでは法に規定された介護サービスをアレンジすることを中心的な役割として

³¹ 厚生労働省(2019)pp166-167、リクルートワークス研究所(2019)

いたが、とくにケア新法（Care Act 2014）以降は、介護ニーズだけでなく広範な生活ニーズに対応することとなった³²。

ケア・サポートプランは就労支援も含むため、ジョブセンター・プラスや非営利団体などに紹介(refer)することもある。しかし、複雑なケースを特に扱っているため、ケアニーズが少ない場合などを扱うことは実際には少ない。ジョブセンター・プラスとソーシャルワーカーが連携するのは、実際には社会的養護終了者（Care Leaver）など 25 歳未満の場合に限られている³³。

一方で、ジョブセンター・プラスは、就労支援の観点から、ユニバーサル・クレジット受給者の中で複雑なニーズを有する者に関し複雑ニーズプラン（Complex Needs Plan）を策定し、関係機関との連携を進めている。ただし、自治体のソーシャルワーカーとの関係は、ほぼ 25 歳未満の場合に限られている³⁴。

2. 2. 5 日本との違い

2.2.5.1 所得保障と就労支援の関係

わが国の生活困窮者に対する就労支援制度（生活困窮者自立支援制度及び求職者支援制度）は、イギリスの求職者手当（Jobseekers Allowance）の時代のワーク・プログラム（Work Programme）をモデルにつくられたもので、所得保障制度（日本の生活保護、イギリスのユニバーサル・クレジット）と就労支援制度（日本の生活困窮者自立支援制度及び求職者支援制度、イギリスの雇用と健康プログラム）の関係は両国で共通点がある。

一方、イギリスのユニバーサル・クレジットは、従来の対象者別の制度を改め、わが国の生活保護と同様に、多様な生活困窮者を対象として総合的に対応する所得保障制度となったが、就労支援を行う必要がないと考えられている高齢者等に対する制度と分離して、就労支援のための制度として創設され、日本の最低生活保障のための生活保護よりも強く就労支援が行われていることは、大きな違いである。ただし、イギリスの制度は求職活動をしないと手当を停止するものと日本では理解されてきたが、実際には、法律上はその面が以前より強化されていても、就労プログラムへの参加強制については 2 年以上の受給者に限られるなど、従来よりも強制性が弱くなっているといえる。

また、イギリスの場合、就労困難者に対する就労支援として、16～24 歳までの若者向けの施策が分離されて積極的に行われていて、そのため一般的な就労支援・職業訓練策と統合し、営利企業や専門学校などの民間事業者を使って大規模に行われている。その点、わが国の生活困窮者向け就労支援策の対象者には中高年が多く、民間事業者も福祉関係事業者が多いことは大きな違いのように思われる。

³² 西村(2016)

³³ 2019 年 9 月のロンドンのソーシャルワーカーへのヒアリングによる

³⁴ 2019 年 9 月のロンドンのジョブセンタープラスへのヒアリングによる

2.2.5.2 関係機関の分担と連携

わが国では公的扶助と介護福祉等は地方自治体の福祉部局の役割であり、雇用支援は国のハローワークの役割であるのに対し、イギリスでは公的扶助と雇用支援は国のジョブセンター・プラスの役割であり、介護福祉等は地方自治体の福祉部局（ソーシャルワーカー）の役割である。特に複雑なニーズを有する生活困窮者の場合は、自治体のソーシャルワーカーがかかわることがあるが、基本的にはジョブセンター・プラスの業務となっており、わが国においてハローワークとの連携を図りながらも、生活困窮者の就労支援は自治体の業務とされていることと対照的である。

また、わが国では自治体のケースワーカーは生活保護受給者を主な対象者とし、有資格のソーシャルワーカーは居宅介護支援員（ケアマネジャー）、障害者相談支援専門員、生活困窮者自立支援の支援員など民間にいる場合が多く、有資格のソーシャルワーカーは行政（自治体）だけにいるイギリスと異なっている。

さらに、イギリスでは公的扶助もジョブセンター・プラスが担当しており、自治体の福祉部局と就労支援を協力して行っているのは基本的に若者を対象とする場合に限定されている点は、中高年齢者の就労支援と公的扶助との連携を主たる課題に設定しているわが国の生活困窮者支援とは対照的となっている。

2.3 小括

2.3.1 障害者に対する雇用・就業支援

2010年以降の福祉制度改革に伴うイギリスの障害者雇用支援制度の変遷をまとめた。いろいろな制度が急速に統合され、アクセス・トゥー・ワーク（Access to Work）、雇用と健康プログラム（Work and Health Programme）と、集中的個別雇用支援プログラム（Intensive Personalised Employment Support programme : IPES）の3つに整理された。

別々に実施されてきた障害者の職業訓練と職業斡旋の流れが統合され、さらに、障害関連手当受給者の就労支援もそれに統合され、雇用と健康プログラムに統合された。

一方で、福祉機器の給付や職場環境の整備など障害者の就労継続のための制度は、アクセス・トゥー・ワークとして継続されている。

また、重度障害者の就労支援に重点をおいた集中的個別雇用支援プログラムが新たに導入された。

ヨーロッパ大陸の伝統として、障害者は働けない人であり、障害手当を支給するという考え方がある。特に重度の障害者の雇用は想定していなかった。しかし、これらの改革の中で、障害者も働ける存在であり、より重度の障害者にも就労を支援するという意図が感じられる。

2. 3. 2 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する雇用・就業支援

イギリスの生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対しては、就労可能な者に対しては対象者別でなく多様な者を総合的に対象とする公的扶助制度であるユニバーサル・クレジットで所得保障を行うとともに、雇用と健康プログラムを中心とする雇用・就業支援を行っている。

2013年から順次施行されているユニバーサル・クレジットは、就労によって給付が削減されることで就労意欲が阻害されることができるだけないように、勤労控除等を設けた設計にするとともに、ジョブセンター・プラスに対する受給者誓約によって就労努力を義務付けることで就労支援を行っている。また、2年以上長期失業している受給者、障害者や健康上の問題をもつ者、その他介護者、退役軍人、ホームレス、難民などの多様な就職困難者に対して、2017年から雇用と健康プログラムなどにより就労支援が行われている。ただし、同プログラムに対する強制参加は2年以上の社会保障給付受給者だけで、従来の就労支援プログラムよりも強制度が弱く、事業規模も小さくなっている。

<参考文献>

Gov.UK(2017) ‘Gov.UK(2020a) ‘Sector-based work academies: employer guide’ および ‘Jobcentre Plus help for recruiters’ (2020年3月29日閲覧)

<https://www.gov.uk/government/publications/sector-based-work-academies-employer-guide/sector-based-work-academies-employer-guide#an-introduction-to-sector-based-work-academies>

<https://www.gov.uk/jobcentre-plus-help-for-recruiters/work-trials>

——(2020a) ‘Universal Credit: What you’ll get’ (2020年3月29日閲覧)

<https://www.gov.uk/universal-credit/what-youll-get>

——(2020b) ‘Universal Credit and you’ (2020年3月29日閲覧)

<https://www.gov.uk/government/publications/universal-credit-and-you/draft-uc-and-you>

——(2020c) ‘Universal Credit: Claimant Commitment’ (2020年3月29日閲覧)

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/548838/foi-3786-13-eg-claimant-commitment-annex1.pdf#search=%27claimant+committment+sample%27

——(2020d) ‘Work and Health Programme’ (2020年3月29日閲覧)

<https://www.gov.uk/work-health-programme>

Gulliford, Jenny(2017) ‘The Work and Health Programme in London’ (2020年3月29日閲覧)

<https://www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/economic-development/increasing-employment-and-skills/work-and-health-programme-London>

井上恒男(2014)『イギリス所得保障政策の潮流—就労を軸とした改革の動向』、
ミネルヴァ書房

厚生労働省(2019)『世界の厚生労働 2019—2018 年海外情勢報告』正陽文庫

丸谷浩介(2015)『求職者支援と社会保障—イギリスにおける労働権保障の法政策分析』、
法律文化社

西村淳(2013)『所得保障の法的構造—英豪両国の年金と生活保護の制度史と法理念』、
信山社

——(2016)「社会保障と公共政策—多元化する地域ケアにおける公的責任」西村淳編
『公共政策学の将来—理論と実践の架橋をめざして』北海道大学出版会

Powell, Andrew(2018)'Work and Health Programme: House of Commons Library
Briefing Paper No.7845'

リクルートワークス研究所(2019)「英国の労働政策」

https://www.works-i.com/research/university/item/190327_wu_uk.pdf