

相互義務論：オーストラリアにおける政策と実務（2）

—イギリスとの比較をめぐって—

リチャード・カテイン

國武 輝久（訳）

新潟青陵大学看護福祉心理学部福祉心理学科

Mutual Obligation: Policy and Practice in Australia Compared with the UK

Richard Curtain

Teruhisa Kunitake (Translation)

NIIGATA SEIRYO UNIVERSITY DEPARTMENT OF SOCIAL WELFARE AND PSYCHOLOGY

キーワード

相互義務，ワークフェア，慈善的労働，オーストラリア，イギリス

Key words

Mutual Obligation , Workfare , Work for Dole , Australia , UK

目 次

- フォーラム議長による序文 ジャック・デュセルドープ
フォーラム運営委員会による論文概要
- 1、 相互義務とは何か
 - 2、 オーストラリアにおける相互義務論 どのように機能しているのか
 - 3、 オーストラリアとイギリスにおける相互義務プログラムの比較
 - (1) 類似性 強制的性格とケース・マネジメント
 - (2) 対象グループの相違性
 - (3) 雇用重点化とアウトカム評価の相違性
 - (4) 利用可能な選択肢の範囲の相違性
 - (5) プログラム・デザインの重要な相違性 ケース・マネジャーの役割
 - (6) 仲介機関の役割の相違性
 - (7) 使用者の関与の相違性（以上、『新潟青陵大学紀要』8号、217～229頁）
 - 4、 両国におけるアプローチの概観（以下、本号）
 - (1) アウトカム評価の相違性
 - 5、 慈善的労働プログラムと政策目的の競合
 - (1) 非協調的アウトカムに帰結する行政機能の分断化
 - 6、 結論
- < 訳者あとがき >

4、両国におけるアプローチの概観

以下に掲げる三つの表は、オーストラリアとイギリスの比較という視点から、両国の政策的アプローチの相違性を検証するために作成されている。これらの表では、主要なインプットとプロセスおよびアウトカムの指標を設定することを通じて、両国の政策プログラムの特徴を点数化（1 = 重要、2 = 少し重要、3 = 重要ではない）している。

表2は、インプットの視点から、両国の政策プログラムを比較している。イギリス政府は、ニュー・ディール政策を推進するに際して、極めて積極的な役割を果たしてきた。この意味において、この政策の基本的性格は、政府が積極的に指導力を発揮した政策プログラムとして位置づけられる。ニュー・ディール政策は、労働党が掲げた主要な選挙公約のひとつであり、選挙前に追加的予算措置（35億ポンド）を誓約した唯一の項目でもあった。この政策に基づくプロジェクトは、1997年5月の選挙直後から開始され、1998年1月には「開拓者（pathfinder）」と呼ばれるパイロット地域を指定した上で、1998年4月から全国レベルで事業展開されるに至っている。

このニュー・ディール政策における雇用重視の姿勢は、一連のパートナーシップ協定を通じて、民間部門の使用者の関与が拡大されたことによっても裏づけられる。同様に、イギリスにおける地域レベルの仲介機関は、オーストラリアで最近に至って設置された地域労働調整機関と比較すると、明らかにその役割と権限が大きくなっている。また、オーストラリアの慈善的労働プログラムでは、民間部門の営利企業の参入を排除するために、地域社会グループがその役割を担わされているように思われる。

表2 インプットの指標

関係者の役割	相互義務（オーストラリア）	ニュー・ディール（イギリス）
プログラム推進者としての政府の役割	2	1
使用者または企業	3	1
仲介機関	3	1
地域コミュニティ集団	1	2

表3は、政策プログラムのプロセスに焦点を合わせて、両国の相違性を表示している。ここでは、まず労働に対する政策的優先度に焦点を合わせて、ニュー・ディール政策における政策的対応と、オーストラリアにおける相互義務プログラムの「労働に対する態度の変化」ないし「労働経験」の優先度を比較している。また、集中的ケース・マネジメントは、両国ともに導入しているが、そのプロセスは非常に異なっている。イギリスの場合、集中的ケース・マネジメントの役割は非常に重視されており、プログラム参加者が利用できる五つの選択肢の中で最多の参加者が集中する結節点となっている。これに対してオーストラリアの集中的支援では、他の相互義務プログラム選択を義務づけられた求職者は、参加できない仕組みになっている。これらの求職者は、集中的支援プログラムに参加する前提として、他の相互義務の事前履行が義務づけられているからである。

表3 プロセスの指標

プロセス	相互義務（オーストラリア）	ニュー・ディール（イギリス）
労働に関する優先度	3	1
集中的ケース・マネジメントの役割	3	1
プログラム終了後の支援	2	1

表4は、政策プログラムのアウトカムについて、両国を比較している。地域社会ベースの就労機会は、オーストラリアでは参加可能な選択肢として顕著な特性を持っているが、イギリスではそうではない。イギリスでは、地域社会ベースの労働は、主として低技能の仕事であり、OJT型の価値ある職業訓練機会を提供するものではないと判断されている。

表4 アウトカムの指標

アウトカム	相互義務（オーストラリア）	ニュー・ディール（イギリス）
雇用	2	2
教育と職業訓練	2	2
地域社会ベース労働	1	2
OJT型訓練の役割	熟練労働では機能しない	重要な構成要素

（1）アウトカム評価の相違性

表5に示すデータは、比較されるべき対象設定が異なるために、両国の比較が困難な対象項目についてのアウトカム評価である。しかし、若年求職者に対する雇用保障を重視するイギリスのニュー・ディール政策は、オーストラリアの全年齢層を対象とする集中的支援や18歳から24歳までの若年者に対する慈善的労働プログラムと比較すると、かなり成功していることが示唆される³¹。にもかかわらず、このアウトカム評価の相違は、両国のプログラム・デザインの相違にどの程度まで依存するのか、またイギリスの労働市場の比較的良好な現状にどの程度まで由来するのか、データのみから検証することは不可能である。

表5 オーストラリアとイギリスにおける相互義務プログラムのアウトカム評価

アウトカム評価項目	相互義務（オーストラリア）	ニュー・ディール（イギリス）
雇用およびその他の活動	集中的支援（全年齢集団） 完全雇用29%、就労・教育期間が13週間継続12%（1998年5月1日～1999年6月4日） 慈善的労働プログラム 慈善的労働から離脱3月後に完全雇用34%、離脱3月後に補助金つき雇用23%、教育・訓練11%。	1999年4月時点（18歳から24歳の対象者） 補助金なしに雇用されたもの33%、補助金つきの就労11%、フルタイムの教育16%、環境タスク・フォース11%、ボランティア部門10%。
関与した使用者の数	ジョブ・ネットワークの集中的支援に関する情報はない。民間部門の使用者は、慈善的労働プログラムの補助金申請資格は認められていない。	6万人以上の使用者がニュー・ディール政策への協定参加に同意。

31 1999年8月の報道発表は、「若年の長期失業率は、1997年春と比較すると約75% 低下した」と記している。Department for Education and Employment, 1999, Blunkett Hails Record Employment Levels, 11 August press release 380/99.

表5で示したデータによれば、イギリスのニュー・ディール政策の雇用アウトカム評価は、オーストラリアにおけるそれと比較すると、相対的に良好な結果をもたらしたように見える。イギリスでは、補助金なし雇用と補助金付きの雇用を合計すると44%であるのに対して、オーストラリアの集中的支援による雇用アウトカムは29%にすぎないからである。とくに、オーストラリアにおける集中的支援による長期の就労・教育訓練（少なくとも13週間継続）アウトカムは、プログラム参加者の12%にすぎない。しかし、イギリスにおける関連統計データは不明である。また、イギリスにおける環境タスク・フォースやボランティア部門の参加者の長期雇用アウトカムも、データでは示されていない。

5、慈善的労働プログラムと政策目的の競合

オーストラリアの慈善的労働プログラムにおいて、地域社会の重要性は、以下の三つの目的の中の二つで地域社会の関与が強調されていることでも明らかになる。慈善的労働プログラムが目的として挙げているのは、若者自身による労働習慣を身につけるための自助努力に対する支援、若年層に提供される就労機会の保障と地域社会の関与、および地域社会に内在する価値を担保するプロジェクトの提供、の三つである。

これらの三つの目的は、雇用アウトカムに向けられた目的との関係では、不明瞭な部分があるが相互に矛盾をきたす可能性が極めて高い。これまでの慈善的労働プログラムの評価は、その矛盾に関する明らかな証拠を示している。地域社会のスポンサーは、プロジェクトのために最良の人材確保を期待するならば、被雇用可能性をすでに整えている人々を募集する必要がある。また、地域社会のスポンサーがプロジェクトに責任を負っているように見える場合もあるが、実際にはセンターリンクが多くの参加者を募集しているのが実態である。そして、センターリンク職員は、プロジェクト当事者の双方に対して、損失をもたらすことを予防する「配慮義務 (duty of care)」を負っている³²。また、慈善的労働プログラムの評価報告書によれば、スポンサーには、「不適切な人材と判断する場合には、任意的参加者を拒否する機会」が与えられているのである³³。

慈善的労働プログラムのスポンサーは、過去6ヶ月から12ヶ月も継続している失業者の高い比率（38%）を考慮して、正しい労働習慣を身につけている人材のみを選別したいという希望を持っている。慈善的労働プログラムの参加者比率をみると、1年以上2年以内の失業者が25%、2年以上の失業者が33%に達している³⁴。

慈善的労働プログラムのスポンサーは、ニュー・ディール政策の下におけるスポンサーとは異なり、職業訓練施設の提供や職業訓練カリキュラムに対する財政支援が保障されていない。慈善的労働プログラムの評価報告書は、以下のように述べている。

「多くのスポンサーは、慈善的労働プログラム参加者を支援するために、労働市場における雇用需要に適切に対応する職業訓練プログラムを提供したいと考えている。しかし、彼らは、その提供する職業訓練や就労体験が、慈善的労働プログラム以外の他の雇用機会を制約する可能性があることを危惧している。しかし、慈善的労働プログラムは、職業訓

32 DEWRB, 1999, op.cit., p8.

33 Ibid., p26.

34 Ibid., Table 1, p11.

練プログラムではないことに注意すべきである。³⁵

（１）非協調的アウトカムを帰結する行政機能の分断化

オーストラリアにおける相互義務プログラムは、雇用アウトカムを重視していない。このプログラム参加後に初めて集中的ケース・マネジメントを開始する政策は、相互義務プログラムの運営機関に対して、対象者の選定に関する広汎な裁量権を付与する結果を導いている。この裁量権は、特定の求職者が相互義務履行の適用除外に該当するか否か、慈善的労働プログラムの参加資格があるか否か、また集中的支援をいつから受けられるのかなどについて、センターリンク職員に決定権限を付与する行政ガイドラインで明確に示されている。慈善的労働プログラムの評価報告書は、センターリンク職員に付与されているこの広汎な裁量権限により、求職者に対するサービス提供の不統一という効果が生まれていると指摘している。

センターリンク職員は、慈善的労働プログラムの募集手続きにおけるその役割は限定的で、参加者との個人的信頼関係を構築する努力はほとんど要求されていない。慈善的労働プログラムの募集に関するセンターリンク職員の業務は、以下のようなものである。

「職員は、プロジェクト参加者に対して、彼らにその義務を自覚させるとともに所得支援プログラムへの依存から離脱させるという、重要な役割を遂行しなければならない。この職務遂行は、実務的にはかなり困難であるが、慈善的労働プログラムの参加資格に関するルールが相互義務の履行に関する効率的な業務運営に寄与するであろう。」³⁶

慈善的労働プログラムの評価報告書は、センターリンク職員による断片的で非協働的なその業務運営について、以下のように述べている。

「慈善的労働プログラム参加者を対象とするアンケート調査結果によれば、以下のことが明らかになる。センターリンク職員は、慈善的労働プログラムの参加者を募集するに際して、参加者との緊密な接触を通じてそのコミュニケーションを改善する必要がある。ケース・スタディで報告された困難事例の中には、複数のセンターリンク職員から不統一な助言を受けた参加者の事例も報告されている。しかし、参加者の中には、献身的なセンターリンク職員の助言が有益であったと回答したものもある。」³⁷

この報告書は、業務運営の改善のためには、相互義務プログラムに内在する複数の選択肢の優先順位を明確にすることと、ジョブ・ネットワークと相互義務プログラムの関係を明確に整理にすることが必要であるとして、以下のように指摘している。

「集中的支援を受ける資格のある参加者は、慈善的労働プログラムから離脱した後に、集中的支援のサービス提供事業者との連携を求められる。この事実は、求人募集と就労斡旋の業務をスポンサーに担わせることになる（これが慈善的労働プログラムが終了するまで参加者は集中的支援を受けられないとする改革が行われた理由である）。相互義務プログラムに内在する複数の参加資格の混在は、求職者に対して混乱したメッセージを送るとともに、多様で複雑なプログラムに対する参加者の予測を困難にしている。」³⁸

35 Ibid., p35.

36 Ibid., p29.

37 Ibid.

38 Ibid., p32.

6、結論

以上の分析結果で明らかなように、オーストラリアにおける相互義務論は、政策プログラム導入に関する政治的背景が実務的運営の方法を決定する重要な役割を果たしている。オーストラリアにおける相互義務の導入をめぐる政治的動機は、概して言えば、若年求職者の間における福祉依存の拡大現象を抑制することにある。この政治的動機は、黙示的であれ明示的であれ、失業給付の受給者に対する否定的評価を基礎としている。その他の政治的動機としては、若年世代を地域社会に引き止めるとともにその非行化を防止し、社会的に価値ある活動に参加させる必要があるとする説明もある。これらの動機づけは、そのいずれもが狭義かつ短期的な視点から相互義務プログラムの意義を強調するものである。

これに対して、イギリスにおける相互義務の概念は、国家と個人の間における社会契約に内在する義務に焦点を合わせて、市民としての受給資格 (citizen's entitlements) を含む広汎な新しい概念として再構築するものである。この相互義務論は、福祉国家の代名詞でもあった没个性的で官僚的な画一的アプローチに代えて、政府と市民の関係における個人化されたアプローチ (personalized approach) を導入する、福祉改革の新しい方向性を明らかにしている³⁹。ニュー・ディール政策は、一人ひとりの求職者に対して、個別的ニーズに適切に対応する継続的な雇用アウトカム達成を目標としているからである。

オーストラリアの相互義務プログラムの運営に内在する問題は、政策目的を明確にすることなしに、参加強制や義務履行のみが強調されている点にある。オーストラリアの相互義務プログラムは、求職者たちが求職活動を誠実に行っているか否かをテストする行政的ハードルとして、その主要な役割が設定されているように思われる。結果的に、相互義務プログラムの下で利用可能な選択肢は、それぞれ分断的な制度として位置づけられ、一人ひとりの求職者のニーズに適切に対処するための制度設計になっていないのである。

オーストラリアにおける慈善的労働プログラムは、相互義務の選択肢としては量的に最大のプログラムであるが、雇用アウトカムの達成が目標となっていないためにさまざまな困難に直面している。政策目的の不明確性は、プログラム参加者のニーズとの不一致のみならず、地域社会のスポンサーのニーズとも軋轢を派生させている。慈善的労働プログラムは、スポンサーに対して職業訓練その他の支援を通じて雇用アウトカムを達成する義務を課していないために、政策目的の不明確性に由来する問題が顕在化しているのである。

オーストラリアにおける相互義務論では、個人としての求職者の義務が強調されている。しかし、相互義務プログラムの成功いかんは、これらの個人の行動を指導・監視・監督する、実施主体の権限と責任のあり方に依存している⁴⁰。アンナ・イートマン教授は、政府と求職者の間における相互義務に基づく契約的關係の効率的処理のために、以下の三つの基本的な構成要素を考慮に入れるべきであると主張している⁴¹。

第一に、個人としての求職者の将来に向けた意思決定と生活設計に関して、彼または彼

39 See the British Government's Green Paper entitled *New Ambitions For Our Country: A New Contract For Welfare* released in March 1998.

40 Mead, L. 1997 'The Rise of Paternalism' in L. Mead ed., *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty*. Washington DC: Brookings Institute, p21 cited in Yeatman 1999.

41 Yeatman, A, 1999, "Mutual Obligation: What kind of contract is this?", Paper delivered at the National Social Policy Conference, UNSW, July 21-23.

女自身が直接的に関与し参加することの必要性である。

第二に、ケース・マネジャーと個々の申請者（client）の話し合いによる合意の必要性である。これは、サービス提供者の提案や指示は、可能な限り申請者の意見や選択を聞いたうえで、申請者との合意に基づいて提示されなければならないことを意味している。

第三に、このような合意が遵守されなかった場合の制裁に関しては、契約に内在する不可分な要素である、手続きの透明性を確保することが絶対的な前提条件となる。

イトマン教授によれば、契約に基づく交換の互酬性（reciprocity）を確保するのは、明示的な交渉と合意である。「このような明示性がなければ、当事者双方が相手方による互酬性の違反に際して、その時期や状況を自覚することは不可能である。⁴²」

イギリスでは、これらの契約に基づく諸条件は、相互義務プログラムの現実的機能を支える基盤となっている。イギリスにおける個人責任の強調は、市民の権利と受給資格に対する政府の承認について、強固な基盤があることを前提としていることが重要である。イギリス政府は、若年求職者の受給資格について、以下の4点を公的に確認している。

（1）18歳までの自由な教育を保障するために、イギリス政府は「16歳以降の学習に関する白書」（1999年6月）において、「全ての若者に対して、16歳を超えて学びの場にとどまることを奨励しかつ可能とする方策」を検討すると宣言している。

（2）「職業生活ガイダンス」は、「フルタイム教育もしくはフルタイムないしパートタイム職業教育を受けている全ての若者は、その地域における職業生活サービス機関による自由な情報提供とガイダンスを受ける資格を有する」と記している。

（3）16歳から17歳の雇用されている若者は、使用者から職業訓練休暇を得て認証された（基礎的レベルの）資格取得のために学習または訓練を受ける権利が保障される。「授業と高等教育に関する1998年法は、16歳と17歳の特定被用者に対して、職場に該当プログラムがない場合には、NVQ/SVQレベル2またはそれと同等の認証資格を取得するために、合理的な有給休暇を取得する資格を付与している。これらの学習または訓練は、職場や教育機関のみならず民間の職業訓練サービス事業者の下でも受けることができる。⁴³」

（4）教育や仕事についていない18歳未満の若者は、政府が支援する職業訓練を受けることが保障される。「雇用またフルタイムの教育も受けていない16歳と17歳の全ての若者は、職業訓練の受講を希望するならば、適切な職業訓練の場が提供される。この保障は、職業訓練の機会が特定の理由により遅延または中断された場合、18歳以上にまで拡大される。この保障の対象外である18歳から24歳の若者は、職業訓練・企業協会（Training and Enterprise Council）の裁量に基づいて、職業訓練を受けることが可能である。ただし、職業訓練生は、25歳の誕生日を超えて訓練を継続することはできない。⁴⁴」

しかし、イギリスに見られるような政府の責任に対応する、カウンター・バランスとしての教育・職業訓練に関する受給資格の強調は、オーストラリアでは明確に示されていない。オーストラリアでは、イギリス政府による上記の政策的関与に対応するような、政策レベルの対応は存在しない。オーストラリア政府の対応は、相互義務を履行した市民に対

42 Ibid, p12.

43 Raffe, D; Biggart, J; Howieson, C; Rodger ; J & Burniston, S., 1998, *Thematic Review of the Transition from Initial Education to Working Life: United Kingdom, Background Report*. Centre For Educational Sociology, University of Edinburgh and York Consulting Limited, July, p68.

44 Ibid, p69.

してのみ、教育その他のサービスへのアクセスを保障するにすぎない。

オーストラリアにおける政府と個々の求職者の相互義務に関する契約関係は、とくに慈善的労働プログラムの契約関係では、黙示的ないし間接的な関係であるように見える。

オーストラリアでは、相互義務に基づくプログラム運営のための主要なガイドラインとして、以下の三つの提案がなされている。

- (1) 相互義務プログラムの効率性評価は、参加者の雇用および稼働所得に関するアウトカム達成度を基準として、長期的な視点に立って判断すべきである。
- (2) 相互義務プログラムは、参加資格ある求職者に対して、その自立（依存ではなく）を積極的に促進・強化する環境の下で運営されるべきである。
- (3) 適切な支援措置は、求職者による継続的雇用の達成という視点に立って、相互義務プログラムに基づく多様な選択肢を準備することに向けられるべきである。

イギリスにおける福祉から就労に向けた政策プログラムの中で、以下の三つの基本的特徴は、オーストラリアでは採用されていない。すなわち、オーストラリアの政策プログラムには、政策目的に明確な雇用アウトカム達成が示されていない、個人ニーズに基づく多様な選択肢とその相互連携を図る統合的プログラムが存在しない、個人ベースのカウンセリングの強化と人格的配慮に向けた強い志向性が存在しない、という三つの欠陥がある。

オーストラリアにおける相互義務プログラムとりわけ慈善的労働プログラムの制度設計は、さまざまな欠陥が見うけられる。オーストラリアでも、イギリスに見られるような個々の求職者のニーズに対応した統一的で明確な政策視点に転換しなければ、社会契約に基づく相互義務に関する政策プログラムの成功は保証されないように思われる。

< 訳者あとがき >

本論文は、オーストラリアの著名な経営コンサルタントである、リチャード・カテイン（Richard Curtain）が「デュセルドープ能力開発フォーラム（Dusseldorp Skills Forum）」に提出した報告論文“Mutual Obligation: Policy and Practice in Australia compared with the UK”（Dusseldorp Skills Forum, <http://www.dsf.org.au/>）翻訳である。なお、本稿の訳出については、訳者の依頼に対して著者が早く承諾を与えてくれたことに感謝するとともに、その事実をここに付記しておく次第である。

著者であるリチャード・カテインの略歴は、彼の事務所のホームページによれば（http://www.curtain-consulting.net.au/principal_consultant1.html）以下のとおりである。彼は、オーストラリアのラトロップ大学の社会学部を卒業した後に、アメリカのラトガース大学に留学して社会学の修士号を取得した。その後、オーストラリア国立大学の大学院に進学して博士号（地理学）を取得した。その後、彼は、オーストラリア国立大学の研究員などを経た上で、モナッシュ大学の経営大学院に付属する国立労働関係研究所（National Key Centre in Industrial Relations）の准教授に就任した。しかし、彼は大学における研究教育関連の職務に長くとどまることなく、1993年にコンサルタント事務所を開設して、経営コンサルタントとして開業する道を選択した。彼は、国際的レベルでも著名なコンサルタントとして、技能訓練や雇用開発領域を中心とする調査研究などに従事して現在に至っている。

本稿は、その内容を一読すればわかるように、オーストラリアにおける最近の労働・社会保障分野におけるワークフェア（Workfare）政策の展開過程に焦点を合わせた、極めて注目すべき論述を展開する論

文である。また、本稿は、オーストラリアにおける政策展開をイギリスの政策動向と比較検証するという、極めて興味深い研究視点を含む意欲的な分析を提示する内容となっている。わが国においても、教育・雇用・社会保障分野における政策転換が焦眉の課題として浮上している折から、本稿は極めて示唆的な比較研究アプローチとして注目すべきであろう。

