

サッチャー政権下の

英国国民生活と福祉政策の動向

大 山 博

(法 政 大 学 教 授)

はじめに

1年間にわたったイギリスの炭鉱ストの収束を報じた朝日新聞（1985年3月4日付、朝刊）は、特派員報告として“英社会分断の傷深く”と見出しを大きく掲げ次のようなことを述べている。

「反対勢力を認めないサッチャー首相の姿勢は、NUM（全国鉱山労組）を分裂させたように、英国の社会全体を分断しつつある。豊かな南部と貧しい北部、失業者と有職者、社会福祉カットの影響を強く受ける低所得層とますます富める高所得層……。

“国内の対立を和らげることこそ首相の務めなのに”と英国国教会からも分断を憂える声が高い」。

「炭鉱ストに勝ったサッチャー首相は自信を強め、弱者切り捨ての経済効率追求と英国社会の分断がさらに深まる恐れも強い」と。

また、社会福祉カットの影響の例として、朝日新聞（1985年1月11日付、夕刊）では次のような事件が報じられている。

オックスフォードの公立病院で週2回腎臓の人工透析を受けていた施設暮らしのS

氏（44歳）が新年早々「彼は知恵遅れで精神分裂病、透析の基準に合わない」という理由で打ち切られた。生命線を絶たれたS氏の容体は悪化した。この連絡を受けた英腎臓病患者協会が治療費を全額負担、ロンドンの私立病院に入院させてひとまず急場を切り抜けた、というもの。この事件が報じられた当公立病院に非難が集中しており、患者協会や労働党は、政府に調査を要求しているとのこと。

この事件で福祉見直しによって、医師が救うべき患者の選別を迫られている実態がさらけ出され、「揺りかごから墓場まで」という社会保障を誇りにしてきた英国国民は大きな衝撃を受けていると。

周知のようにサッチャー首相はマネタリズム政策を採用し、“小さな政府論”を掲げ公共支出の削減をドラスティックに進めている。

それは、ベヴァリッジによる福祉国家政策を捨てる方向でもある。

しかし、イギリスの長い歴史の試練の中で育まれてきたグラス・ルーツ・デモクラシーの精神やそれに基づく福祉国家政策はイギリス人のナショナル・プライドの1つ

ともいわれている。それだけに福祉国家政策は、イギリス人の国民生活に根をおろし定着しているものと思われる。とすると、次のような疑問にかられてくるのである。

つまり、いかに“鉄の女”サッチャー首相といえどもそれを根底からくつがえすことができるのだろうか、もしくはくつがえすものなら国民生活は混乱し、やがて首相自身の政治生命にもかかわることになるであろう。とすれば、政治生命にふれないギリギリの線の戦略がとられるだろう。その戦略とはいかなるものであろうか。その戦略に福祉削減をはじめいろいろな方法があろうが、それが実施されていく過程で国民生活にいろいろインパクトが与えられるであろう。さきの朝日新聞の2つの報道のようにイギリスは分断された社会の方向に向かい、そして弱者を切り捨てていき形骸化された福祉国家をめざしているのか。こういったところに私はサッチャー政権が登場して以来注目をしてきた。ちょうど昨年9月まで約1年半足らずであるがロンドンに滞在する機会を得、いくばくかのそれらの問題について感触をつかむことができたように思う。その一端をここで紹介しておきたいと思うが、まだ資料の整理がつかず、資料的に不十分さが残る。そこで私なりの滞英期間中に見聞きしたことや感触をもとにできるだけ資料をたどりながら私の着目した点について若干検討しておくことにしたい。その検討にあたり、まず、国民生活にどのような変化が見られるか、さきの「分断社会」になってきているかどうかを考察しておきたい。そして、その中でサッチャー

政権の、福祉政策がどのようなかわりをもっているか、その結果、福祉国家はどのような方向に向かっているのかといったことについて、明らかにしていきたいと思う。

I 国民生活の動向

1. 失業と貧困の拡大

失業と貧困は今日のイギリス社会においてずっしりとした重荷となって暗い影を投げかけている。1979年のサッチャー政権発足以来失業者数はうなぎ登りで、雇用省統計によると79年129万1,000人、失業率5.3%が83年9月328万4,000人、失業率13.6%に激増している。¹⁾

しかし、この統計は82年から60歳以上の失業者が削除されたものである。そこで労働党側はこの高齢失業者約16万2,000人と青年職業訓練計画で訓練中の者及び訓練計画から漏れている者を含めると約100万人となり、これを加算すると失業者数は400万人以上となると発表している。

こうした、失業者の増大とともに低所得・貧困層の増大も著しくなっている。補足給付の基準額を貧困線として、政府の「家族消費調査」(Family Expenditure Survey, F E S)などを基に、貧困層の測定が低賃金問題研究所(Low Pay Unit)児童貧困運動団体(Child Poverty Action Group, C P A G)や研究者などによってよく行われている。

これらの研究によってみると、1979年に補足給付基準以下のものが213万人、基準該当者が398万人、基準より40%上のレベ

ルが547万人、合計1,158万人であるとされる。これが1981年では、それぞれ264万人、484万人、721万人、合計1,469万人と著しく増加しているといわれる。

補足給付基準より40%のレベルまでを低所得といい、貧困層ととらえられている。この貧困層は1981年で全人口の26%に達する。²⁾

この貧困層の中でも、フルタイムの労働者と自営業者の割合が最も高く42%を占めている。次いで3カ月以上の失業者が約28%、3カ月以上の疾病、障害にある者が8%となっている。

とりわけフルタイムの労働者は全フルタイム労働者のうち約10.7%がこの貧困層、とくに補足給付基準からその140%以下に属し（基準額以下が約2%）この低賃金労働者がサッチャー政権になってから急増してきている。これは失業者の増加による賃金抑制とともにサッチャー政権の行政改革によって最低賃金審議会が形骸化されたことにあるともいわれている。³⁾

こうしたことから労働党側は“貧困戦争（Poverty War）”を唱え、次期労働党政権の最優先課題として全国最低賃金制の確立を掲げている。

2. 広がる所得格差

労働党の社会保障担当スポークスマン、ミカエル・メッチャー議員は、党大会で全国執行委員会を代表して、社会保障に関する論議を締めくくる際、保守党の政策に対して、「過去5年間になされたことといえば、この福祉国家にあって社会保障給付を

表1 夫婦と子供2人の労働者の税率の動向

	手取所得年額 5,333ポンド	8,000 ポンド	40,000 ポンド	80,000 ポンド
1978年 1979年 税率	12%	21.2%	49.2%	65.9%
1983年 税率	14.2%	22.5%	42.3%	51.2%

資料：The Times, 1983年11月25日付

削減し金持たちに減税を与えることであった」、「金持たちは、交際費の名目で多くは無料で昼食をとり、必要経費の名目で外国旅行をし、社用で車を使い、無税の特典を得ている」と指摘したと伝えられている。また、大会では富より公平な再分配および貧困の根絶をめざした長い動議を可決したと。⁴⁾

メッチャー議員の指摘する「金持たちに減税を与えること」については、1983年11月24日の下院議会で労働党のジェフ・ルーカー議員が質問をし、大蔵省当局が次のようなことを明らかにしている（表1参照）。

これによると、1983年現在の夫婦と子供2人の労働者の平均的な手取所得（税金と国家保険の保険料を差引いたもの）は年額8,000ポンドである。これは、週当りにすると153.40ポンドとなり、1982年の平均的な世帯消費支出は週134.05ポンド（FES, HMSO, 1983年による）であった。この消費支出水準は、1983年11月の補足給付の夫婦と子供2人の基準額61.80ポンドの約2倍強に該当する。低所得といわれる基準額の140%は週86.50ポンドである。労働者の平均手取所得8,000ポンドの3分の2である。5,333ポンドは、ちょうど基準額の160%で週102.30ポンドである。さきにもみたフルタイムの労働者でさえ基準額の140%以下が10.7%を占めており、多くの労働

者は平均手取所得の8,000ポンドよりむしろ、この基準額の160%レベル付近に分布するものと思われる。

大蔵省当局の説明によると、1978-79年から83年までで手取所得80,000ポンドの層は54%所得がアップした。これに反し、労働者の平均所得である8,000ポンドの層は、5.7%のアップにすぎず、ここに10倍の格差が生じることになった。さらに5,333ポンドの層は4.8%のアップにすぎない。このような格差が生じたおもな理由は、表1にみられるように、所得の低い層で税率が高くされ、逆に所得が高い層ほど、ルーカーク労働党議員の言葉を借りるとドラマティックな減税がされていることである。⁵⁾

このように、サッチャー政権になってから、所得の格差が拡大してきている。メッチャー議員が指摘する「金持に減税を与えた」、「富より公平な再分配および貧困の根絶」は、こうしてみるとそれなりに根拠のあることであると思われる。

ここに、豊かなものは増々豊かになり、貧しいものは増々貧しくなっていくといった「分断社会」のイメージが浮かびあがってさえるのである。こうした格差を是正するのが福祉政策でもあるが、サッチャー政権はどのように対応しているのであろうか。次に見ていこう。

II 福祉政策の動向

1. サッチャーリズムと社会政策

社会政策におけるサッチャーリズムとは、1つには、社会立法においても個人主義を

基本とすること、2つには、オープンな能力主義社会においては、集団主義による社会保障においても、価値のない者、怠慢な者はとびあがることのできないだろうが、“ソファーではなく踏みきり板”でなければならないこと、3つには、経済効率を追求すること、すなわち福祉国家の重荷に束縛されないで、繁栄したビクトリア時代の節検と創造性という美德をモデルにすることである。“もしより良い病院を望むなら、より競争的な産業を必要とする、制度的サービスは安全ネットであるべきで、独創力や自立をつつみこんでしまう毛布であってはならないこと。

CPAGは雑誌『貧困』の特集号で「サッチャーリズムと貧困」⁶⁾を刊行し、その中でサッチャー首相の言動をもとに、サッチャーリズムをこのようにとらえている。さらにこのサッチャーリズムの基本的な構成要素として次のようなことが指摘されている。

- (1) 民営化：効率性と選択性において、国営よりも民間セクターの方がすぐれている。テレコム、オイル、さらに医療から教育までの公的サービスにおいてこれを追求していくこと。
- (2) インフォーマルなセクターを奨励する： “自立”を奨励し、ボランティアがより効果的に仕事を行うことができるように法的な措置をとること。
- (3) 家庭主義：働く女性を家庭に帰らせること。制度的な家庭サービスは家庭と家族の適切な機能を発揮させることにマイナスになっている。
- (4) 選択性：容赦のない失業の増加につれ

論 文

てミーンズテストへの告発はそれほどひんぱんではなくなっている。保守党のジル・ナイト議員は、ミーンズテストの強化を訴えて次のように述べている。

「ミーンズテストという言葉は、とかく感情的にとらえられがちである。大衆は手のひらを差しだし、その詰め物を要求する。その詰め物、手のひらはどんどんふえていく。明確な基準なくして彼らに物を与えることは容易に許されるべきでない」と。

- (5) マーケティング福祉：選択の自由と真実のニードを明確にすることは市場の価格メカニズムを福祉に適用することによって最もよく保障されるものである。まだその適用は限定されているが、それでもなおソーシャルサービス、処方箋、教育費のチャージの増加はすでに多くの貧困家庭に自由な市場福祉の味をもたらしている。
- (6) コントロール：福祉の機構が濫用されるべきでないものならば、それが気前よく奨励している食欲はコントロールされなければならない。国家はあまりにも多くのことを約束しすぎており、またあまりにも無原則的に配分しすぎている。社会保障においては、不正行為だけでなく、過度な依存性をも取締まらなければならない。不正行為と濫用を取締まるための費用は大幅に増加してきているが、反面会計監査、最低賃金の監査官は減少してきている。
- (7) 福祉地図の再作成：貧困問題の1つの解決策はそれを見えなくすることである。

表2 1978年9月～1984年5月と1973年4月～1978年9月における公共支出の変化

	1978/9 £ million	1984/5	Conservative growth %	Labour growth 1973/4-1978/9 %
防衛	9,026	11,799	+30.1	-3.4
産業(1)	2,293	2,408	+ 5.0	-54.4
道路と交通	2,915	2,834	- 2.8	-11.0
法と秩序	2,596	3,206	+23.5	+15.1
社会支出	42,753	45,861	+ 7.3	+17.9
総公共支出	77,951	80,302	+ 3.0	+ 9.4

〈注1〉 国営産業と雇用、トレーニングへの貸出は除く。(後者は社会支出に含まれている)

資料出所: *Thatcherism and The Poor*, CPAG (April, 1983) D. Bull and P. Wilding(eds)

表3 1978年9月～1984年5月と1973年4月～1978年9月における社会支出の変化

	1978/9 £ million	1984/5	Conservative growth %	Labour growth 1973/4-1978/9 %
社会保障	18,644	24,139	+29.5	+36.3
住 宅	4,728	1,430	-69.8	+ 7.3
教 育	9,171	8,158	-11.0	- 0.6
保 健	7,653	8,160	+ 6.6	+ 7.0
対人社会サービス	1,320	1,464	+10.9	+15.9
雇用とトレーニング	1,237	2,510	+102.9	+165.5
総社会支出	42,753	45,861	+ 7.3	+17.9
社会保障を除いた合計	24,109	21,722	- 9.9	+ 7.2

資料出所: *Thatcherism and The Poor*, CPAG (April 1983), D. Bull and P. Wilding(eds)

オフィシャルな統計の最近の発展は貧困地図をぼんやりさせてきた。税金と物価指数などは積極的に公表されているが、給付の補足率とかポバティーライン以下で暮らしている人々の数などは公表の頻度が減少してきている。このことは、最近のポリシイに反対するための正当な証拠の準備を妨げていると同時に、そのポリシイプログラムで貧困の重要性が減退してきていることを表わしている。

このように社会政策におけるサッチャーリズムについて説明がなされている。そしてこれらは具体的な政策としてすでに実行

されてきている。それは、基本的には福祉国家政策に別れをつけ自立、民間活力を奨励して“小さな政府”をめざすことである。そのためおもいきった公共支出の削減が行われてきている。

表2は、労働党政権時代とサッチャー政権の公共支出の変化を表わしたものであるが、きわだった変化を示している。公共支出抑制政策が全体的に行われているが、サッチャー政権になってからフォークランド紛争もあってか防衛費が一段と突出し、次いで産業関係費が労働党時代と比べれば著しい伸び率を示している。そして、コントロール強化に呼応してか、法秩序関係費もかなりの伸び率となっている。これに反し、福祉関係の社会支出費は労働党時代よりも一段と低い伸び率となっている。こうしてみると、サッチャーリズムの政策がよく反映

しており、労働党政権時代とは対照的な動きを示している。

また表3は、労働党政権時代とサッチャー政権の社会支出の変化を示したものであるが、これまたサッチャーリズムをよく反映している。社会支出が全体的に大幅に削減されてきている中で、とりわけ著しい変化をみせているのが住宅関係費である。これは、サッチャーリズムの家庭主義による公営住宅の分譲をはじめ持家政策が促進されてきたことを反映したものであると思われる。

こうしてみると、サッチャーリズムと労働党政権時代とは、その政策変化があまりにも著しく異なり、それだけに国民生活への影響も大きく、労働党側では“福祉国家の危機”とか“サッチャー政権は救貧法時代に帰ろうとしている。ベヴァリジに帰れ”



- (注) ● The Guardian, 1983, 8. 25. より引用。
 ● LAWSONは、大蔵大臣である。火を吹いているのがサッチャー首相である。
 ● この風刺漫画は、公共支出を削減し、弱者を切り捨て、福祉国家を形骸化していることを風刺したものと解される。

などと福祉国家政策の維持・発展を主張しているのもこうしたことが根拠になっているものと思われる。

そこで、次にこうした社会政策におけるサッチャーリズムが具体的にどのように展開され、国民生活にどのようなインパクトを与えているかについて、特に最近、特徴的な動きが見られるNHSと社会保障（とりわけ補給給付制度）をとりあげて、ここでは検討しておこう。

2. NHSの動向 — とくに民営化をめぐる

社会支出の中でも、社会保障費に次いで巨額な財政負担になっているのがNHS関係費である。1981—82年では133億7,400万ポンドの支出であった。そのうち86%が税収入に依存しており、国家保険10%、チャージ4%の割合であった。そしてその支出先は病院63%、コミュニティ・ヘルス・サービス10%、歯科・眼科12%、薬剤10%がおもなものである。このうち病院とコミュニティ・ヘルス・サービスで91億7,600万ポンドを占め、その内訳は、人件費67%、サービス費25%、キャピタル・コスト8%であった。⁷⁾

NHS全体で約83万5,600人のスタッフ（1980年9月）を抱えており、支出の大半が人件費に費されている。そこで、サッチャー政権はまずNHSをやり玉に上げ、予算の抑制、82年の職員給与の引下げ、人員削減、病院封鎖、民営化と矢つぎばやに行政改革を実施してきている。

世論調査によるとNHSの充実を望むも

のが70%以上を占めている。それだけにNHSをめぐる問題には国民の関心も高い。私の滞英中の新聞記事の切り抜きもNHS関係の記事が最も多かった。とくに病院封鎖、民営化問題、そしてそれに伴うストライキ、またこうした影響を受けて入院待ち患者の長いウェイティングリストの問題はしばしば新聞・テレビでもお目にかかった。⁸⁾

小さな政府を目指すサッチャー政権は、こうしたNHSの削減を図るほか、NHSの効率を高めるためのコントロールを強めている。

その方法として、1つには、全国を14の地域に分けて設置された地方保健当局のメンバーの選出において少数の地方自治体の指名を除いて保健社会保障大臣によって指名できること。さらに地方保健当局の下に全国で183設置されている、地区保健当局においても議長は保健社会保障大臣が指名、メンバーは地方保健当局によって指名できることになっていること。2つには、キャッシュ・リミット制を導入していること。これは当初に予算を決めて地方保健当局に配分しそれ以上支出しない仕組みのことで、とくに病院予算の伸びを抑えるために効果をあげている。3つには、グリフィス・レポート（Roy Griffiths、彼は大手のスーパー・マーケットであるセンスベリィの経営者で1983年10月、NHSの管理機構のあり方について報告した。彼の名前をとってグリフィス・レポートと呼ばれる）に基づいて、1984年からDHSの下にNHSマネジメント委員会を設置して管理のヒエラルヒー制を取り入れた。これによって、マ

ネージャーによる財政的なコントロールが強化されることになった。⁹⁾

こうして、サッチャーリズムは一方ではNHSの合理化を図ることに向けられ、他方では民間活力の導入を図ることに向けられている。

サッチャーリズムにおける民営化政策はさきにみたように、国ができることは、民間ならもっとよりよくできるはずということをも前提にしている。そこで、オックスフォードのラスキン・カレッジのレヴィ (Hugo Levie) 氏によると、サッチャー政権の民営化政策を進める理由を整理すると次のようなことがあげられると指摘している。

その1つには、市場の活力は開発力をもっており、新しい領域を開拓できること、2つには、正当な公私役割分担が望ましいこと。とくに政府と企業のCo-Operationが事業の活性化を生み出すこと。3つには、競争によって消費者の選択の自由が拡大すること、4つには財政的負担の軽減を図ることができること、とされている。

そして、サッチャー政権の民営化政策を進めるにあたっての戦略としては、1つには現行法の改正が必要であるが、これは議会の手続きを要し困難な問題があるので避けること、2つにはタンゴを踊るにもパートナーが必要なように民営化にもパートナーが必要であり、パートナーに魅力を引きつけるものにしなければならないこと。このような問題に対してサッチャー政権は、パートナーが買いやすくするために収益の良い部門を“hive off”方式で売りに出すかあるいは「開放」することと、パートナー自

体を特別な力を与えて育成するといった戦略をとっている。

そこでサッチャー政権はNHSの民営化において、1つには病院の清掃、給食、クリーニングといったドメスティック部門を入札方式で民間委託させるとか、あるいはそれらの部門に民間会社から労働者を派遣させる方式を奨励している。2つには、私立病院、民間保険を奨励して民間医療の拡充を図ることである。¹⁰⁾

とくに前者については83年に政府は通達を出し、各地の病院で実験が試みられている。しかし、NHS職員の賃金カット、人員削減などを伴うだけにストライキや反対運動がしばしば行われている。TUCも¹¹⁾ “Who Cares?” キャンペーンを展開している。

この実験の結果について、整理されたものはまだみあたらないが、政府は年間650万ポンド節約できたとして評価している。しかし、新聞等では賛否両論が報道されている。

例えば、ガーディアン紙(1984年3月23日付、および27日付)には次のようなことが報道されていた。

コーンウォール地方・地区保健当局は2年前に全国的に支社をもつ大規模なクリーニング会社J社と入札によってランドリーサービスの契約を行い実施してきた。しかし、コーンウォールには10の病院があり、全ての病院で実施するとなれば、コストと質の面で効率があがらない。そこで、NHS職員による病院設備の改善と自発的な賃金カットの申し出があり、これによると5

論文

年間で少なくとも200万ポンドの節約になり、しかも大幅な人員削減をしなくてもよいことから、地方当局はJ社との契約を撤回し、この申し出を受け入れることを決議した。ところが保健社会保障省は3月26日この決議に異義申立てを行い契約の撤回を拒否すると発表した。保健社会保障省当局のその説明によると、コストを下げるのが単に労働組合との関係や職員に仕事を継続して与えるための手段に使われてはならない。また、コストを下げることは、これを民間会社に押しつけることになり公平ではない。さらに民間ランドリーで働く人々に与える影響を無視することはできないというもの。

ガーディアン紙は、この説明は不可解な点が残っていると、J社は1982年に460万ポンドの営業利益をあげている。また1980年から82年の間に保守党に1,535ポンドの寄付をしていること、さらに、2年前の入札時に地方当局は別のC社の方がより良く、より安く仕事ができると認めていたにもかかわらずJ社に決定したことなどを明らかにしている。

これは一例かもしれないが、サッチャー政権のNHS合理化政策にもいろいろ問題をはらんでいるようである。

次に、後者の民間医療の拡充政策の動向についてふれておこう。

現在、イギリスでは民間保険会社はBU PA, PPA, WPAのビッグスリーといわれるものをはじめ12社をかぞえるにいたっている。これらの保険会社は70年代の初めから次第に被保険者数を伸ばしていたが、

サッチャー政権は積極的にこれを奨励し、加入の企業や被保険者には減税を図り後押しをした。その結果80年には28%の増加、その後も年10%以上という飛躍的な加入者の増加がみられた。これに伴って、アメリカ、アラブ資本の進出もあって私立病院の建設が急テンポで進んだ。1971年の私立病院のベッド数は25,300床であったが、1982年には36,000床にふくれあがり、イギリスの総ベッド数の9%を占めるにいたった。¹²⁾

これに対し、民間医療に反対する運動団体(A Committee to Combat Private Medicine)は、私立病院や民間保険会社は、公費で育成した医師、看護婦等のメディカル・スタッフをNHSから引きぬき、またNHSの施設を利用し、金持ちの患者だけを診療してうまい汁を吸っている。民間医療はNHSに対して脅威だと主張している。この団体は、82年に「NHS Unlimited - The Threat From Private Medicine To The NHS」というリーフレットを発行しているが、その中で民間医療保険の加入者は個人としては約420万人にとどまり約15%をカバーできるものにしかすぎないだろうと指摘していた。それは所得の分布状況と消費支出の分析を大まかではあるが考慮して試算したものであった。

オブザーバー紙(1984年10月14日付、週刊社会保障, No.1302, 10月29日に紹介)によると、「専門家たちは、1986年頃までには、1,200万人が被保険者になるだろうと予測していた。しかし83年の増加率は2%にすぎず今年まで450万人にすぎない」と。また、調査によると「82年において民

間保険加入者の入院者のうち半数以上がNHSで治療を受けている」、「現在、ベッドの利用率はNHS77%に比べ私立病院は65%未満であり、三分の一の空きベッドをかかえ、中小の病院はつぶれるか、合併されるだろうと予想されている」とのことである。

こうしてみると、サッチャー政権の民間医療の奨励政策は450万人あたりでかげりが見え、しかもこの層でもNHSの依存が高いということからすると、選択の自由の問題はごく一部の層の問題で、やはりNHSは国民生活の中に相当程度定着しているとも考えられる。

NHSの削減もこのあたりがギリギリのところであるかもしれない。

3. 社会保障の動向—とくに補足給付をめぐって

サッチャー政権は、昨年、ファウラー保健社会保障大臣を中心に社会保障制度の全面的見直しを図るための委員会を設置して検討をしており、その結果が近く発表されるものと予測されている。とくにその焦点は、将来財政の時限爆弾であるといわれている年金制度に置かれ、付加年金の見直し、支給開始年齢の繰り下げ、支給額抑制、スライド制の再検討などにおかれているといわれている。さらに見直しは、補足給付、児童手当、住宅給付にも照準が合わされているといわれている。

そこで、これに対して労働党は、この政府の委員会はアビー・ナショナル・ビルディング・ソシエティやナビスコの会長など

経営者グループで構成されており、TUCや福祉団体などの代表が全く含まれてないと批判をし、労働党としても独自に福祉国家の将来について調査研究する委員会を設置すると発表した。労働党の社会保障担当スポークスマンであるメッチャー議員は、タウンゼント、ウェッダーバーン、ブラッドショウの学識経験者の他、CPAG、障害者同盟、TUC、Nalgo、住宅アドバイス・センターなどの代表も含めて委員会を構成し、1984年6月からスタートすることを明らかにした(ガーディアン紙、1984年5月21日付による)。労働党も政府の委員会に対応しているだけに政府の委員会報告と前後して報告が発表され、与野党の政策論争に拍車をかけるものと予測されている。

このように社会保障をめぐる最近の大きな動向は、この両委員会の報告待ちといった面がある。そこで、失業と貧困が拡大してきているおり、これにサッチャー政権がどう対応しているかは興味深いところである。それにはまず補足給付制度に目を向ける必要があると思われる。ここではその特徴的な動きについて若干ふれておきたい。

補足給付制度におけるサッチャーリズムは、基本的には、コストを抑えることと管理を強化することに向けられている。そのため、制度の簡略化を図るということで、バラエティな給付を画一化することと、給付における自由裁量を制限すること。そして給付をとりあつかうスタッフを削減すること、などが行われている。さらに他方では、ミーンズテストを強化することも行われている。こうしたことから、申請者、

論文

受給者にはいろいろな影響があらわれてきている。その1つは、給付額のアップ率が低く抑えられ、79年以来、アップ率より物価の上昇率の方が上まわっており、実質的には給付額のレベルダウンになっている。さらに地域性やニードに応じたバラエティな給付がなくなったこともレベルダウンに大きな影響を与えている。

L S Eのピアシヨウ(David Piachaud)は政府のF E Sを用いて、1981年11月の単身世帯の給付額週23.25ポンドでどのような生活をしているかを分析している。その結果、食費10.55ポンド、光熱費3.75、タバコ2.20、アルコール1.75、新聞・雑誌1.00、交通1.00、トイレット用品・洗濯0.85、衣服0.70、その他1.45となっており、この水準は明らかに最低限の生活を満たすには充分とはいえないものであると指摘している。もし、新しい服あるいは新しい靴を必要としていても、それはとうてい無理である。少なくとも、申請者はもう10ポンドは必要であると言うだろうと述べている。¹³⁾さらに、1983年8月25日のロンドン・ウィークエンド・テレビジョンはインタビューや世論調査をもとに低所得・貧困層の暮らしぶりを放映していた。その内容は、調査対象の3分の2が、ベッドルームやベッドが充分でないこと、週1回家族が肉を食べられることと、子供に毎日3食の食事が与えられることができること、全天候型の2足のシューズおよび冬のコートと防水コートが必要であること、クリスマスのための費用が必要であること、子供のおもちゃなどの費用がないこと

などを指摘していたというものであった。そして、こうした貧困の深まりと拡大を報じていた。

失業と貧困は補足給付制度の上に重くのしかかってきており、歴大な失業者の3分の1以上が補足給付を申請、さらに年金年齢以下の層で79年以降、申請者が急増していることなどから申請者数は79年の520万人から82年に608万人に増えている。しかし、その捕捉率は79年74%から82年71%に下がってきている。受給者の中には、年金受給者の67%、無年金者の75%が受給しているが、尚かつ、81万人の年金者、58万人の無年金者が受給資格がありながら申請をしていないという状況である。¹⁴⁾

こうした状況から、補足給付は年金の2階部分で水増部分(topping up)であると位置づけられたにもかかわらず、現在では逆転してメイン・リソースになってきているといわれる。

つまり補足給付が補足でなくなり、セイフティ・ネットになってきていることである。しかし、このセイフティ・ネットも給付額、捕捉率の低下などから“the sinking safety net”と言われ、いわばザルになっていることが指摘されている。¹⁵⁾

捕捉率の低下は、政府の説明では給付を受けることがいまだに恥だと思っている人が多いとされているが、確かにこうした一面も根強く残っていると思われるが、ミーンズテストの強化、不正受給者の取締り強化の影響も大きいものと思われる。また、これらの強化によってスティグマの問題がクローズアップされ、さらに給付を受

けることが恥だと思ふ人々を増加させている面がある。

不正受給者の取締りは保健社会保障省がプロジェクトをつくり強化している。

1982年9月2日、オックスフォードでは住所不定者が給付を二重取りしているという事で283名という大量逮捕が行われた。この逮捕は事前に地元のマスコミ関係に通告されていたといわれているが、事件の直後、地元の大衆紙は“Scroungers”に対して“The Sting”といったタイトルで報じている。

この事件に対してその不当性を追求し被逮捕者を支援するグループは、この一連の経過は救貧法時代のやり方だときびしく批判している。そして、これらの支援グループは、この不正受給の取締りによって得られた当局の利益は58,564ポンドであるのに対して、大量逮捕に要した警察関係、刑務所、裁判官、保健社会保障省関係の費用は180,546ポンドになると試算している。そのうえで、この費用はなんのためになるのか、住所不定者の給付額が不当に低く抑えられていることや、ポバーティ・トラップなどの社会保障システムの不合理性、さらに失業問題、住宅問題などもっと根本的な問題に目を向けなければほとんど意味がないと指摘している。¹⁶⁾

そして、“Scroungers”の問題はごくマイノリティの問題であり、調査によると失業者や受給者の90%以上は給付よりも仕事を望んでいることと、残りの大部分はポバーティ・トラップにはめられていることに問題があると指摘している。

以上のようにみると、補足給付におけるコストの抑制とコントロールの強化は、いわゆる弱者の切り捨ての方向に向かっていると見える。しかし、こうした方向は国民生活に大きな影響を与えるだけに、すでにギリギリのところきていると思われる。

補足給付制度も委員会で見直しされているが、その報告が注目される場所である。

むすびにかえて

さて、紙幅をかなり超えてしまったが、以上のように検討してみると、私の感触や一面的な観察の域を超えないものかも知れないが、やはり、失業と貧困の拡大がずっしりとした重みをもっており、しかも貧富の格差が倍加し、“分断された社会”のイメージが色濃く描きだされてくる。そして、福祉政策がその分断を是正していく機能をもつどころか、逆に低所得・貧困層を増大させ、それを固定化あるいは切り捨ての方向に働いているといえよう。まさにガーディアン紙の風刺漫画が描いているような、福祉国家の形骸化であろう。

しかし、その形骸化の方向は、国民生活においてはかなり大きなインパクトを与えており、福祉国家を誇りに思い、その政策を生活の中に定着させているイギリス国民にとっては、両手をあげて見守ることにはならない。

NHSの民営化にも見られるように、政府が旗を振ったからといっても、進むものは進むが、頑固に進まないものもある。すでにそのギリギリの境界線のようなものが

論文

サッチャー政権の福祉政策には浮かびあがってきているようにも思える。

滞英中、タイムズ紙や、ガーディアン紙の世論調査にしばしばお目にかかったが、1983年の保守党圧勝の総選挙以来、サッチャー人気にもかげりがみえ、しかも保守党と労働党はすでに支持率において互角になってきている。

つい最近のロンドンの特派員の報告の一節に次のような指摘がされている。

「サッチャー主義のように産業・経済の効率化というモノサシを福祉に持ち込むことには限界がある。何事も効率で切っていくたら福祉の理念そのものが吹き飛びかねないからだ」（朝日新聞、1985年4月13日付、一攻防ヨーロッパの福祉<下>）と。

経済的効率と福祉、この両者のチェックアンドバランスの感覚は、長い歴史の試練を経ているだけにイギリス人独特のものがあるように思われる。このバランス感覚といい、イギリスの福祉を見る場合、確かに歴史の厚さ、深さを考慮しなければ見誤ってしまうだろう。滞英中、私もしばしば大学のスタッフから社会史の研究を勧められた。今後、こうした視点からの分析が一層重要になると思われる。

(注)

- 1) Central Statistical Office. *Social Trends 15*, 1985 Edition, HMSO.
- 2) Frank Field. "A Poor Show in the Poverty War", *The Time* 1983.11.3 付.
- 3) CPAG, *Poverty What Poverty?* 1984.
- 4) *The Times* 1984. 10. 3, 「労働党の社会

保障改善要求」『週刊社会保障』No.1303. 1984. 11.5 号

- 5) *The Times*, 1983. 11. 25 付
- 6) D. Bull and P. Wilding, (eds) *That cherism and The Poor*. CPAG (April 1983)
- 7) DHSS, *Health and Personal Social Services Statistics for England 1982*. HMSO
- 8) *The Guardian*. 1984. 3. 9 付, によると, ファウラー保健社会保障大臣は, 「1982年の職員給与の引下げなどをめぐって病院ストが続発し, その影響で約10万人以上がウェイティング・リストに加わった。しかし, 昨年3月以来, 約2万人以上少なくなり, 83年9月末現在で70万4,500人となった」と発表している。
- 9) John Rentoul (ed) *Who Cares? - The Future of the NHS*. New Statesman 1984.
- 10) S. Hastings and H. Levie (eds) *Privatisation?*, Spokesman, 1983
- 11) このキャンペーンについては拙稿「イギリスTUCの社会保障運動-オックスフォードの“Who Cares?”キャンペーンを事例として-」『賃金と社会保障』No.913 (1985年5月)労働旬報社, を参照されたい。
- 12) 注1)に同じ。
- 13) *The Times*. 1981. 5. 27 付
- 14) DHSS. *Social Security Statistics*, HMSO, 1983.
- 15) 注6)に同じ。
- 16) Ros Franey (ed). *Poor Law-The Mass arrest of Homeless Claimants in Oxford*, 1983. Campaign for Single Homeless People, CPAG, Claimant's Defence Committee, National Association of Probation Officers, National Council for Civil Liberties.

海外社会保障情報№71

これらの団体が被逮捕者の支援グループ
となっている。

参考資料

・炭谷 茂，海外レポート「イギリスの社会
保障政策探訪」『週刊社会保障』 No.1302～
No.1316