

社会政策における〈Privatisation〉—上—

武川正吾

I はじめに

1970年代末、イギリスは、キャラバン労働党政府による所得政策の結果、完全治癒とまではいかないが、少なくとも症状の安定化には成功しているように見えた。1970年代半ばの苦境に比べれば、イギリス経済は好転の兆しを示していた。75年には24%を超えていた物価上昇率が、78年には7%台にまで下がっていたし、かつて暴落したポンドもこの頃までには、その力を回復した。

しかし、そのことがかえって、それまで賃上げを抑制されてきた労働者の不満をつのらせることになった。78年秋のフォード社の労使紛争が山猫ストにも助けられて大幅な賃上げとして終わって以来、多くの労働組合は、政府が賃上げの指針として示す5%を大きく上回る水準の賃上げを要求して相次いでストに突入した。

このため市民生活は混乱した。なかでも大型トラックの運転手を中心とする運輸労組のストによる影響は深刻だった。このときの様子は、わが国でも、次のように報じられた。「ロンドンの大半のガソリンスタンドが閉鎖となり、マンチェスター市は都市バスが完全にストップ、重油暖房の学校が閉鎖に追い込まれ、その数は百校以上に達している。港湾ピケでカナリヤ諸島からのトマト、キュウリなど、フランス、イタリアからの果物がストップ、ミルクの輸送が止まり、各都市で砂糖や肉の買いだめのための混乱が始まっている」¹⁾。また、国鉄が24年ぶりの全面ストに突入し、大型トラックだけではなく鉄道も止まった。救急隊員、看護婦、病院の補助労働者、清掃労働者、学校の

用務員など公的部門の労働者も賃上げを要求してストライキに打って出た²⁾。このため、病院や学校は閉鎖され、救急車の救援は拒否された。街はゴミであふれ、死体は埋葬されずに腐敗した。そして厳冬というおまけがついた。こうしたすべてによって、1978年から1979年のイギリスの冬は「不満の冬」(winter of discontent)と呼ばれた。

とりわけ病院をはじめとする公共サービスのストと暴力的なピケによって、おそらく多くのイギリス国民が憤りを抱いていたとき、労働党政府は、別の失敗(「スコットランドとウェールズの分権をめぐる住民投票の失敗」³⁾)によって、総選挙に追い込まれた。「不満の冬」が労働党政府を倒した直接の原因ではなかったが、「不満の冬」の記憶がまた鮮やかななかで総選挙は戦われた。1979年5月、サッチャー夫人の率いる保守党が選挙で勝利した。最初の勝利は必ずしも圧倒的なものではなかったが、これから以後、10年以上の長きにわたってサッチャー夫人の率いる保守党が政権に就いている。

サッチャー政府が成立した当初の80~81年、イギリス経済は再びstagflationに見舞われ、物価と失業率の上昇に悩んだ。ところが、82年以降、イギリスの景気は回復し始めた⁴⁾。実質成長率が伸び、とくに1985~88年の4年間は、戦後最高の水準を示している。70年代のイギリスはEC諸国の中でも最低の成長率を記録していたが、この時期は、西ドイツやフランスを抜き、EC諸国の中でも最高水準を達成した。労働生産性(とくに鉱工業)が上昇し、その伸び率は、最悪の70年代と比較した場合はもちろん、60年代と比較しても改善された。失業の方の成果は芳しくなかった

が、インフレは収束の方向に向かった。80年4月、5月に20%を超えていた物価上昇率（小売価格指数の前年同月比）も、87年5月、6月には3.7%を記録した。これは、当時の先進国の中では最低水準である。また、慢性的に赤字続きだった国家財政も87年度には黒字に転じた。これはじつに18年ぶりのことである。これらの成果を、1978～79年の「不満の冬」との比較において見ると、その意味するところは大きい⁵⁾。

サッチャー政府が、それ以前の労働党政ととも保守党政ともまったく異なる経済政策を採用していることは自他ともに認めるところであったから、彼女以前のイギリス政府にとって成し遂げることのできなかった87年当時のこうした良好な経済パフォーマンスが、サッチャー政府のマネタリズムに基づく経済政策に結びつけて考えられるのは自然のことだった。サッチャー政府の初期の経済政策の中心は、「中期金融財政戦略」(MTFS)に集約される。これは通貨供給量を削減することによってインフレ抑制を最優先課題としたものである。インフレの抑制にある程度成功して以降もサッチャー政府は「中期金融財政戦略」を継続するが、やがて経済政策の中心は、〈Privatisation〉へと移っていく。

〈Privatisation〉は、市場の論理を貫徹させることによって、イギリスの産業の長期的な衰退を逆転させるための産業政策であり、それにともなって国家財政の健全化をはかるための財政政策であった。つまり、何よりも経済政策であった。しかし、イギリスの場合、〈Privatisation〉は経済政策に限定されていたわけではない。経済政策における衝撃の大きさも手伝って、社会政策の領域においても〈Privatisation〉が追求された。それは、伝統的な福祉国家のひとつの支柱であるケインズ主義的経済政策をマネタリズム的経済政策に取り換えたときに福祉国家がどのような変容を示すかを知るための素材である。また、もともと市場機構によっては解決しえないはずの領域だった社会政策のなかに市場の論理をどこまで持ち込むことができるかを知るための素材でもある。

1980年代、先進諸国は共通して民営化の潮流に

流された。わが国でも「民間活力」という政治的象徴が多く用いられた。それは社会保障の領域でも例外ではなかった。おそらくイギリスはこの時期、世界で最も徹底して〈Privatisation〉を進めた国である。また、福祉国家の解体と社会政策の〈Privatisation〉を80年代に断行しようとしたことでも希有な国である。この国において、〈Privatisation〉は最も先進的な形でおこなわれた。また、これまで、わが国でも、この国の経済政策における〈Privatisation〉についてはすでにいくつかの研究がなされているが、社会政策における〈Privatisation〉についてはまだ十分に明らかになっていいるとは思われない。そこで本稿の課題は、社会政策における〈Privatisation〉を、こうしたイギリスの実験のなかに見ることである。それによって社会政策における〈Privatisation〉の可能性とその限界、すなわち、社会政策における市場の論理の可能性と限界を検討することができると信じるからである。

II 経済政策における〈Privatisation〉

第2次大戦後アトリー労働党政が大規模な産業の国有化を断行して以来、1979年にサッチャー政府が成立するまでの間、イギリス経済において国有産業の占める位置は大きなものであり続けた。労働党が国有化の拡大を、保守党が非国有化を主張して選挙を争ってきたが、実際には、保守党が政権に就いても労働党が政権に就いても、国有産業の重みに変化はなかった。それどころか、森恒夫氏の言葉を借りれば、「労働党政による国家の経済過程への介入強化——保守党政によるその振り戻しの試みという波動を繰り返しながら、結局は国家介入が深まって」⁶⁾きたのである。

その結果、イギリスの国有産業は、サッチャー政府が成立する1979年には、「国内総生産の10.5%，資本形成の15.2%，実質資本ストックの17.2%，雇用の8.1%を占める」までになっていた⁷⁾。しかも国有産業の業種は、いわゆる「自然独占」の成立する電力・ガス・電信電話・郵便・鉄道のみならず、石炭・石油・鉄鋼・造船・自動車など

の資源・エネルギー産業や基幹的製造業にも及んでいた⁸⁾。そして、それらのなかには経営不振のゆえに国有化され、依然として赤字経営を続いているものが多くなった。こうした大規模の不生産的な公的部門をどうするかということが、イギリス経済を「英國病」から回復させるにあたっての重要な課題のひとつであった。

1979年に成立したサッチャー政府にとって、この問題の解決方法は単純であった。国有化(nationalization)がすべての過ちの原因なのであるから、非国有化、すなわち〈Privatisation〉が問題を根本的に解決する手段であった。1979年の保守党選挙綱領は、のちにあれほど頻繁に用いられるようになる〈Privatisation〉という言葉こそ用いていなかったが⁹⁾、造船、航空宇宙産業、貨物などの分野における国有産業の非国有化を約束していた。また、同じ時期の『リドレイレポート』という保守党の内部文書は、さらに徹底して、全国有産業の〈Privatisation〉を提案していた。

経済政策における〈Privatisation〉の目的は、第1に、非市場的部門の市場化である。公的部門や公的規制を強く受けている私的部門のなかにある企業に対して、国家干渉を廃し、競争を促すことによって市場の自動調整機構を有効に機能させることができが、少なくとも公式的に言明された〈Privatisation〉の直接の目的である。市場原理が機能すれば、一方で当該企業は効率を回復して経営状態を改善することができるであろうし、他方で、消費者の選択の自由が拡大して消費者主権が回復するはずである。

第2の目的は、国家財政の好転である。〈Privatisation〉は、ひとつには経済への國家介入を縮小することによって補助金支出を削減し、2つには公的部門のなかの不採算企業を私的部門に移行することによって赤字部門を整理し、3つには、これの寄与が最も大きいが、国有企業の売却によって膨大な収入を政府にもたらし、国家財政の好転に貢献するはずである。当初、少なくともサッチャー政府は公式的には、競争と効率を〈Privatisation〉の主目的とし、国家財政の好転については副次的目的としていたが¹⁰⁾、〈Privatisa-

tion〉によって予想外の収入を政府が手にしたこともある、そうした区別はやがて曖昧になっていった。

サッチャー政府はインフレの抑制を経済政策上の最大の課題とし、そのため貨幣供給量の抑制に努めていたから、金融引き締めとともに財政赤字の解消は政府にとって緊急の課題であった。おそらくサッチャー政府は、その新保守主義の政治哲学からして、歳入の増大よりも歳出の減少(すなわち福祉国家の解体)による国家財政の好転を望んでいたであろうが、実際にはそれは不可能なことであった¹¹⁾。このため、〈Privatisation〉による思いがけない国家収入の増加——もっとも政府は民営化収入をマイナスの支出として歳出項目に計上していた——は大歓迎であり、〈Privatisation〉のこの側面を競争と効率よりも重視するようになったのは、ある意味で当然のことであった。

このほか、〈Privatisation〉によって株式所有の大衆化をはかり「財産所有民主主義」、のちに好まれた表現を用いれば「民衆資本主義」を実現することも、新保守主義の政治哲学からして〈Privatisation〉の重要な目的のひとつであった。

以上のような目的をもつ経済政策における〈Privatisation〉は、規制緩和と国有企業の売却という手段によっておこなわれた¹²⁾。

サッチャー政府による一連の国有企業の売却の結果、1988年初頭までに国有企業の約40%が民有化され、政権の発足当初150万人以上いた公的部門の労働者のうち、約65万人は私的部門に移動し¹³⁾、イギリス経済における国有産業の比重は大きく低下した。その結果、①かつての国有企業は〈Privatisation〉後、概して業績が好調であり、多くの企業は税引き前利益を大幅に増大させた。なかには〈Privatisation〉の翌年に3倍の利益を計上した企業もある¹⁴⁾。また、②政府は国有企業の売却によって総額180億ポンドもの収入を獲得し¹⁵⁾、1987年度には18年ぶりに財政赤字を解消した。1979/80年度には国内総生産の4.8%にも及んだ「公共部門借入額」(PSBR)は、86/87年度には0.9%にまで減じた。他方、③個人株主の数も増加し、株式所有の大衆化も進展した。1987年時点での株主

数は920万人（成人男子の23%）に達しているが、これは他の先進諸国（「フランスの10人に1人、日本の20人に1人」）に比べると、相当高い株式所有比率である¹⁶⁾。こうした成果のゆえ、経済政策における〈Privatisation〉は、当初の目的であった競争と効率（市場化）、国家財政の好転、民衆資本主義の確立をすべて達成しているかに見えた。このため、サッチャー政府は、おおいに〈Privatisation〉の成功を宣伝した。

しかし、こうした国有企業売却の成果に対して、多くの疑問や批判が寄せられていることも事実である。それらは、〈Privatisation〉の目的との関連で、おおむね3種類に大別することができるようと思われる。

非市場的部門の市場化との関連で提出された疑問の第1は、競争の促進に関するものである。イギリス政府は、国有企業の〈Privatisation〉によって、当該企業を市場競争のなかに置くことを企てたはずだった。少なくとも公式にはそのように表明された。ところが実際に生じたことは「公的独占から私的独占への転換」（ティーマイヤー）にすぎなかった¹⁷⁾。かつての独占企業は依然として独占企業であり続けた。それどころか、政府は売却の条件を有利にするため、意図的に競争を制限し独占を維持させようとした節もある。また、売却後競争企業と合併したり、売却先が競争企業であった場合もある。独占が緩和されて新規参入企業が現れても、それが、ブリティッシュ・テレコムとマーキュリー社のように、「ライオンとネズミとの競争」にすぎなかった場合もある。このように見てみると、〈Privatisation〉は「独占の廃止」というよりは「独占の再編」という性格を否めない。

第2は、非介入主義に関するものである。経済政策における〈Privatisation〉は、市場の自動調整機能を保障するため、経済活動における政府の介入を廃止することを企図したはずだった。しかし、〈Privatisation〉後も、依然としてかつての国有企業に対する介入は存続している。「黄金株」——重要な案件に関しては、その持ち主（すなわち政府）の同意を必要とする——の制度を設け

たり、あるいは新たな規制機関を設立することによって、企業活動の自由に制約を残した。この点において、〈Privatisation〉は必ずしも非市場的部門の市場化を実現したわけではなかったのである¹⁸⁾。

第3は、効率に関するものである。〈Privatisation〉の実施された企業は概して業績が好調であるため、このことが〈Privatisation〉による効率向上の事例として引き合いに出される。これに対して、ただちに寄せられる批判は、もともと好業績の国有企業を売却したにすぎないのであって、〈Privatisation〉による業績改善ではないというものである。たしかに、国有企業の業績が芳しくなく「民間部門あまり食指を動かしそうにない」^{18a)}ため、比較的経営状態の良い国有企業から売りに出されたということはある。しかし、同じ企業が〈Privatisation〉の後に業績改善をしていることも事実である¹⁹⁾。ただし、これに対しても、効率にとっては所有形態よりも経営形態の方が重要で、〈Privatisation〉の成功例と見なされるブリティッシュ・テレコムも西ドイツやフランスの同種の国有企業に比べればはるかに生産性が低く、かりにこの企業の収益が〈Privatisation〉後に改善されたとしても、〈Privatisation〉そのものによるというよりは、国有時代になされた改革によるものだという指摘もある²⁰⁾。

次に、国家財政の好転との関連でも、いくつかの問題点が指摘される。

第1は、サッチャー政府は自らの利益を得るために、長期的な利益を失っているというものである。政府が〈Privatisation〉を実行した国有企業は、すでに述べたように、もともと高収益だった。これらは公的部門のなかにとどまれば、毎年確実に、政府に利益をもたらすはずのものである。これらの多くを失ったいま、将来の利益の減少は必至である。これは、資産の取り崩しにすぎず、眞の意味での国家財政の好転ではない。

第2は、国有企業は不当に安い価格で売却されたため、政府が売却によって入手した利益は、売却企業が正当に評価された場合と比べれば、短期的にみても、むしろ「損失」に当たるのではない

かというものである。このため、サッチャー政府の〈Privatisation〉を「海賊行為」「バーゲン」「公的資産の浪費」などと批判する向きもある。マクミラン元首相をはじめ、保守党内の批判派は、こうした〈Privatisation〉を、没落した名家が家宝を古道具屋に手放すことに譬えた。

第3は、国家財政に貢献してきた優良企業のみが売却され、国家財政にとって重荷となっていた不良企業の多くが売却されずに公的部門のなかにとどまっているということである。しかも、これらの赤字企業の多くは製造業であり、本来ならば、市場における競争のなかで効率向上を期待できる分野である。

さらに、株主数の増加に対する疑問も存在する。株式売却のさいに少額株主を優先したことによって、各企業の〈Privatisation〉直後、多数の個人株主が生まれた。しかし、「それぞれの土壇場で政府が大投資家を確保しようと試みた」²¹⁾。また、新たに生まれた個人株主の多くも、キャピタル・ゲインを得ることによって、比較的短期間のうちに所有していた株式を手放した。このため株主数は激減し、機関投資家の保有株式数が増大した。従業員株主の数もそれほど多いわけではない。「民衆資本主義」についても額面通りに受け取るわけにはいかないというわけである。

経済政策における〈Privatisation〉のもうひとつの手段は「規制緩和」である。これによって自由な競争が生まれ、市場機構がよく機能するはずである。非市場的部門の市場化という観点からすれば、「規制緩和」ないし「自由化」は積極的に採られてしかるべき措置である。ところが、この点に関するサッチャー政府の措置はささやかなものだった。1980年に交通法を改正してバス会社の免許を緩和し、1982年に石油・ガス事業法を改正して、ガス供給の独占を緩和したほかは、見るべきものがない。しかも、自由化された領域においても、新規参入が相次ぎ競争が激化したというには程遠い状況だった。

経済政策における〈Privatisation〉は、経済システムにおける非市場的部門の市場化（競争と効率）、政治システムにおける国家財政の好転、文

化システムにおける「民衆資本主義」の確立を目的としながら、規制緩和と国有企業の売却を手段としながら実行された。しかし、これら2つの手段のうちサッチャー政府によって力を入れられたのは、国有企業の売却であった。国有企業の売却によって〈Privatisation〉の目的が達成されたというには、あまりにも問題が多い。それでも、少なくとも短期的には国家財政の好転を促したということは否定できない。このため、〈Privatisation〉は、本来、市場原理が適さないはずの社会政策の領域にも波及していったのである。

III 雇用政策における〈Privatisation〉

第2次大戦後、保守党労働党を問わず、イギリス政府の雇用政策における合意は、ながらく完全雇用であった。歴代政府は、『ベヴァリッジ報告』以来、社会政策の大前提としての完全雇用という考え方方に疑いの眼を向けたことはなかった。70年代に入って、インフレへの挑戦が課題となったときでも、インフレと失業の代替関係が存在し、最優先課題としての完全雇用が存在する限りにおいて、反インフレ政策は失業の増大によって挫折することが宿命づけられていた。

ところが、1979年、サッチャー夫人の率いる保守党は、70年代の保守党政府および労働党政府による所得政策の失敗の経験を見据え、完全雇用の約束を選挙綱領のなかで注意深く避けながら総選挙にのぞんだ。また、その後成立した同夫人の政府も、完全雇用を正面に出すことを控えた。この点に関して、サッチャー政府は「第2次大戦後それをやった初めての政府であった」²²⁾。

完全雇用に代わって保守党およびその後の保守党政府が掲げた雇用政策の課題は、労働組合の弱体化であった。1979年の保守党の選挙綱領は、冒頭、選挙後の保守党政府が最初に手がけるべき「5つの仕事」を宣言しているが、そのなかの第1は「われわれ〔英國〕の経済的および社会的生活の健康を回復すること」であり、これは「インフレーションの統制」と「労働組合運動における権利と義務の公平なバランスの追求」という2つ

の方途によって達成されることになっている²³⁾。自由な労働市場の形成の妨げとなっている労働組合の力を抑えることは、インフレの脅威を抑えることとともに、保守党政府がなすべき最優先課題であり、事実、選挙の勝利後、サッチャー政府は、この政策を着々と実施に移していった。

労働組合の弱体化は、第一義的には、市場価格以上の「高賃金」と争議件数の増大によって「労働損失」に悩まされていたイギリス産業の生産性を回復するための手段であったが、それと同時に、「完全雇用」を達成するための手段でもあった。サッチャー政府が依拠したマネタリストの理論によれば、労働市場には市場機構が決定する自然失業率というものが存在し、市場の自動調整機構が機能している限り、これを大幅に上回る失業率も、また、これを大幅に下回る失業率も長期的には維持できない。しかるに、イギリスの「強すぎる」労働組合は労働者の賃金を市場価格以上につりあげることによって、失業率を自然失業率を超える水準にまで押し上げた²⁴⁾。言い換えれば、高失業の真の原因是「強すぎる」労働組合ということになる。したがって、雇用を回復するための政策は、硬直的な賃金決定方法を廃し、賃金の彈力性を回復することによって、労働市場をその自動調整機能が有効に作用するよう、可能なかぎり競争的なものに変えていくことである。このような前提に立てば、最初に手をつけなければならないのが、労働市場を逆機能させている労働組合の力を抑え込むことであることは言うまでもない。

サッチャー政府の雇用政策の企図するところは、それまでなされてきた需要管理を国家の手から解放し、労働市場における自動調整機能を回復することにある。これは、規制緩和と国営企業の売却によって市場機構の利点を再生させようとした経済政策における〈Privatisation〉の論理に対応する。言い換えれば、労働組合の弱体化は、雇用政策における〈Privatisation〉のあらわれである。しかし、これは労働市場の領域における国家介入から自由放任への転換ではない。それはむしろ国家介入の強化である。それまで有効需要を創出するためになされていた国家介入が、自発主義

(voluntarism) の領域にある労働組合の力を殺ぐため、方向を変え、より強力になされたからである。

サッチャー政府による労働組合弱体化は、1979年の『労使関係の提案』に基づき立法化された「1980年雇用法」(the Employment Act of 1980), 1981年の緑書『労働組合の免責』に基づき立法化された「1982年雇用法」(the Employment Act of 1982), 1983年の緑書『労働組合における民主主義』に基づき立法化された「1984年労働組合法」(the Trade Union Act of 1984) という3つの法律によって進められた²⁵⁾。ここで形成された法的枠組みによって、組合権力の源泉となっていると見られるクローズド・ショップ、意思決定方法、争議方法などに規制の網がかぶせられることになった。

サッチャー政府は、まず、1980年雇用法において、①職場内の非組合員を排除することによって組合の職場支配力を高めるのに役立ってきたクローズド・ショップを規制するため、新規のクローズド・ショップ協定に関しては秘密投票で当事者の80%以上の支持を得ることを義務づけ、クローズド・ショップ協定の成立要件を厳格化した。また、②集団圧力によって強硬方針への同調を生みやすい従来の組合選挙における公開投票制を改め、一般組合員の「穏健な」意思が十分反映することができるようにするため、役員選挙、組合規約の改正、スト権などの投票に際しては、その費用を政府が補助することによって、秘密投票の普及をはかることにした。さらに、③労使紛争の場が拡大して労働組合の交渉力が強まるのを抑えるため、合法的なピケや同情ストの範囲を制限した。

また、1982年雇用法において、サッチャー政府は1980年法の改革をさらに推し進め、①クローズド・ショップ協定の成立要件を、クローズド・ショップ協定に基づいて解雇された労働者に対する補償の引き上げ、クローズド・ショップ継続の是非を秘密投票による定期的確認、就業条件としての組合員資格要求の禁止などによって、さらに厳格化した。また、②秘密投票への公費補助の対象

の拡大を賃金交渉にも拡大した。③合法的な争議の範囲を狭めたうえで、違法な争議に対しては、労働組合の免責を廃止した。

そして、1984年労働組合法で、サッチャー政府は、①組合役員を少なくとも5年に1回秘密投票によって改選することを義務づけた。②ストライキは4週間以前に秘密投票によって組合員から承認されたもののみを合法とし、それ以外のストライキは違法とした。③政治資金の徴収については少なくとも10年に1回秘密投票によって組合員から承認を得ることを義務づけた。

以上に共通するのは、サッチャー政府が組合活動において組合員が個人の良心を貫く権利を認めただということであり、組合活動の「民主化」を推し進めたということである。しかし、このことはまた、サッチャー政府が、労働組合を直接統制することによって、その力を抑えつけようとしたのではなくて、組合内部の異議申立者を支継することによって、組合の力を抑えつけようとしたということでもある。結局、サッチャー政府は、従来の一般組合員と組合幹部の協調した労使対決路線から、一般組合員と組合幹部の対決した労使協調路線への転換を促進するような法的枠組みを形成したのである。

こうした法的枠組みの形成に加えて、イギリスの労働組合の力を弱めるうえで決定的な役割を果たしたのが、1984年から1年間にかけておこなわれた炭鉱労働組合(NUM)のストライキの結果である。戦闘的なスカーギル委員長の率いる炭鉱労組は、炭坑の閉鎖に反対して、全国ストに突入した。すでに政権に就く前から炭鉱労組との衝突を予想していたサッチャー夫人は、炭鉱労組のストに備えて、ストによってイギリス経済が混乱することのないよう周到な準備をすすめていた。このため、74年には同じくスト戦術によってヒース保守党政府を倒すことのできた炭鉱労組も、今度は大敗北を喫すことになった。

こうした労組弱体化政策の結果、労働組合の力は確かに弱体化した。80年代に入ってから労働組合の数および労働組合員の人数は目立って減り始めた。当然、組織率も低下した²⁶⁾。また、労働組

合の戦闘性を示す指標である争議件数も、それへの参加人員も、労働損失日数も80年代以降、とりわけ84~85年の炭鉱スト以来、減少の傾向にある²⁷⁾。さらに労働運動内部において「ニューリアリズム」と呼ばれる労使協調路線が擡頭してきた。こうした意味において、サッチャー政府は、労働組合の弱体化に完全に成功したと言える。

当初、サッチャー政府は、労働組合の力を弱め、労働市場を弾力化することによって、失業の削減をはかろうとした。このため、サッチャー政府はマクロの需要管理による伝統的な雇用創出政策はもちろんのこと、ミクロの労働市場政策に対しても積極的ではなかった。その結果、労働組合の方は弱体化されたが、失業の方は少なくとも短期的には減る気配がなかった。失業の定義を変更して見かけだけでも失業率を減らそうと画策したことからも察せられるように、サッチャー政府といえども失業の存在それ自体を好ましいものとは考えていなかった。そこでサッチャー政府は、政権担当第2期に入つてから、失業問題を緩和するため、ミクロ的労働市場政策に力を入れるようになった。

サッチャー政府が最も力を入れている労働市場政策は「若年者訓練事業」(Youth Training Scheme)である。これは16~17歳の労働者および失業者に対して、通常2年間、少額の手当とともに職業経験と訓練の機会を提供するものであり、年間30万人以上の若年者がこの事業に参加している。次いで実施規模が大きいのは「地域就労事業」(Community Programme)であり、これは、長期失業者に臨時の仕事や訓練機会を与えるため、有給で地域社会に貢献する事業に従事させることを目的としている。このほかにも種々ある上述の「訓練事業」や「雇用対策」に加えて、労働移動を容易にするため就職面接の旅費を補助したり、再就職を容易にするためカウンセリングを提供したり、といった「労働市場の効率化」、余剰労働者や失業者が自営業を開始するさいに援助を施す「企業及び職業の創出」などの措置がとられている²⁸⁾。

しかし、ここで注意しなければならないのは、こうしたサッチャー政府の労働市場政策自体が、失業問題の緩和を企図しているだけでなく、労働

市場の弾力化を企図したものでもあり、すでに述べた労働組合の弱体化と軌を一にしているということである。下平氏によれば、70年代の労働党政の労働市場政策が、総需要管理政策を補完するものとして、「競争力に欠ける労働者を保護する」ことにねらいがあったのに対し、サッチャー政府のそれは「労働供給構造を完全競争市場の状態にできるだけ近づけて、労働市場の弾力化を図る」ことにねらいがある²⁹⁾。その意味で、これらの労働市場政策は、労働組合の弱体化と並んで、雇用政策における〈Privatisation〉の現れである。サッチャー政府においては、需要管理政策が衰退した分、労働市場政策が重視されているが、これもそうした意味でにおいてある。また、サッチャー政府の労働市場政策は、「若年者訓練事業」に典型的に見られるように、これまで公的部門によっておこなわれていた職業訓練のなかに私的部門の関与が増大してきたという意味においても〈Privatisation〉の現れである。

労働市場の自動調整機能を回復するにあたって、サッチャー政府が最も力を入れてきたのは、市場を機能不全に陥らせている労働組合の強大な対抗権力を弱体化することであったが、それは（とりわけ83年以降）さまざまな局面における労働市場政策によって補完された。

第1は、低賃金奨励策である。市場価格以上の高賃金が雇用の機会を奪うと見なすサッチャー政府は、さまざまな手段によって（とりわけ若年労働者の）低賃金を奨励した。イギリスには団体交渉による賃金交渉の機会を持たない労働者の最低賃金を決定する賃金審議会が存在しているが、サッチャー政府は、若年労働者の雇用機会を増やすため、彼らをこの審議会の対象から外した。若年の新規採用者や若年失業者を一定水準以下の賃金で雇い入れた使用者に対し、一定の賃金補助をおこなう制度を設けた (Young Workers Scheme; New Workers Scheme)³⁰⁾。

第2は、「貧困の罠」の解消である。失業時の収入が就業時の収入をうわまわることによって、あるいはまた、失業時の収入と就業時の収入とのあいだに大きな差がないことによって、失業者の

求職活動が妨げられていると見るサッチャー政府は、失業給付の所得比例部分を廃止するとともに、失業給付自体を課税の対象とした。これによって就業者と失業者との所得の差を拡大され、「貧困の罠」の解消がはかられた。

第3は、労働市場の二重化である。イギリスでは、80年代、サービス経済化によって雇用形態が多様化し、労働市場の二重化が進んだ。さらに、クローズド・ショップの規制とともに労働組合の弱体化によって、パートタイム労働者が増大した。また、大量失業をまえにして人びとは周辺労働力となることをみずから進んで引き受けざるをえない。さらにまた、エスニシティやジェンダーが、この問題を複雑化させている。サッチャー政府は、こうした労働市場の二重化を放置した。それどころか、所得の少ないパート労働者を国民保険の適用から除外することによってパートタイムの雇用を容易にしたり、失業者や高齢労働者のパート労働者への転換を促している (Part Time Job Release Scheme)。労働力の硬直的な供給構造を打ち破り、労働市場における弾力性を高めるものとして、サッチャー政府は労働市場の二重化を積極的に進めているのである³¹⁾。

そのほか、「公正賃金決議」を廃止したり、「不当解雇」の規定を緩和することによっても、労働市場の弾力化をはかった。

こうしたさまざまな措置によって、労働市場における完全競争を実現することが試みられたが、労働市場の弾力化には一定の限界があることも明らかである。第1は、労働組合の存在である。確かに、労働組合の力は弱められたが、労使の交渉による賃金決定という方法に変化はない。合法的な争議の範囲は狭められたが、争議自体が違法となつたわけではない。労働組合が交渉力を担保するためストに訴えることが法的に保障されている以上、賃金が需要と供給に応じて弾力的に決定されるということはないだろう。そして、先進資本主義社会において、こうしたことを禁止することは、政治的に不可能である。第2は、労働需要に応じた労働者の移動の困難である。ここには、資本が瞬時のうちに移動できるのに対して、労働の

移動は容易ではないという本質的な理由に加えて、住宅や企業年金の通算など社会政策上の問題もある。労働者の生活構造という問題もある。われわれはここで労働力商品の特殊性という古典的問題に逢着せざるをえないものである。

(以下、続く)

注

- 1) 『朝日新聞』1979年1月9日。
- 2) 79年1月の地方当局の労働者のストには100万人以上が参加したが、これは1926年のゼネスト以来最大規模のストとなった。G. C. ピーデン『イギリス経済社会政策史』梓出版社、1990年、202ページ。
- 3) A. ギャンブル『自由経済と強い国家』みすず書房、1990年、134ページ。
- 4) サッチャー政府の経済的成果については、G. メイナード『サッチャーの経済革命』新保生二訳、日本経済新聞社、1989年(原著1988年)、三橋規宏『サッチャリズム』中央公論社、1989年、高畠昭男『サッチャー革命』築地書館、1989年、鬼塚豊吉「イギリス」馬場宏二編『シリーズ世界経済Ⅲヨーロッパ』1988年、御茶の水書房などを参照。
- 5) もっとも、こうしたサッチャー政府の経済的成功に対する否定的見解も存在する。イギリスの景気回復やインフレ鎮静化は、アメリカの貿易赤字と財政赤字に由来する世界的な景気回復の一環であり、サッチャー政府の独自の経済政策によるものではない(A. ギャンブル、前掲書)。イギリスの工業製品は世界市場におけるシェアを低下させ製造業が衰退した。輸出が輸入以上に伸び貿易収支が悪化した。減税を唱えたにもかかわらず国民負担率は増加した。インフレ鎮静化の代償として大量の失業者を創出した、等々。代表的な文献としては、森嶋通夫・能勢哲也編『サービス産業と福祉政策』創文社、1987年、森嶋通夫『サッチャー時代のイギリス』岩波新書、1988年、梅川正美「福祉国家の危機とサッチャー政府」田口富久治編著『ケインズ主義的福祉国家』青木書店、1989年など。
- 6) 森 恒夫「サッチャー主義の成功」『経済学批判』14号、103ページ。
- 7) 林堅太郎『プライバタイゼーション』法律文化社、1990年、16ページ、Vickers, John and George Yarrow, *Privatization*, The MIT Press, 1988, p. 140.
- 8) わが国でも1980年代に「民間活力」が議論の俎上にのぼり、3公社の「民営化」が実現されたが、わが国の場合、基幹産業はおろか「自然独占」の成立する分野においても80年代以前にすでに民営であったから、同じく〈Privatisation〉=民営化といっても、それが実施される環境条件はイギリスとはまったく異なっていた。イギリスは日本より相当大規模な〈Privatisation〉=民営化の可能性が存在し、現にそれがなされた。逆に言えば、もはや民営化すべきものがほとんど残っていないほど日本の民営化の方が徹底していたともいえる。
- 9) サッチャー政府が当初どれだけ〈Privatisation〉に関する明白なプログラムを有していたかは大いに疑問のあるところであり、アプロマイトによれば、少なくとも公式文書としてはそのようなものは存在していない。アプロマイト「イギリスの民営化」ティーマイヤーほか編『民営化の世界的潮流』御茶の水書房、1987年、38ページ。おそらく、サッチャー政府は、当初、〈Privatisation〉に関する一般的方針は持っていたものの、次節でふれる労働組合の弱体化などにくらべれば〈Privatisation〉にそれほど高い優先順位を与えていなかったが、その意図せざる反響と効果の大きさのなかで、〈Privatisation〉の優先順位を高めていったものと思われる。
- 10) もっとも、次のような見解もある。「当初政府は、国営産業を民間企業のように經營したいのか……、あるいは、大蔵省のドル箱にしたいのか、あるいは、産業再編成の実験場にしたいのか決められずにいるようであった。」A. ギャンブル、前掲書、169ページ。
- 11) 拙稿「『福祉国家の危機』その後」社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会、1989年を参照。
- 12) このほかに私企業の經營方法を公企業に導入する「疑似民営化」(cold privatization)を、経済政策におけるもうひとつの〈Privatisation〉の手段と見ることもできる。
- 13) 林、前掲書、16ページ。
- 14) 嶋田 巧「民営化政策」、内田勝敏編『イギリス経済』世界思想社、1989年、106ページ以下。HM Treasury, *Privatisation in the United Kingdom*, 1987.
- 15) 林、前掲書、18ページ。
- 16) 同上書、20ページ。Vickers, John and George Yarrow, *op. cit.*, 1988, p. 189.
- 17) ティーマイヤー他編、前掲書、24ページ。嶋田、前掲論文、102ページ。林、前掲書、24ページ以下。
- 18) もっとも、政府は、〈Privatisation〉の不徹底という批判に応え、一部企業の「黄金株」を放棄した。
- 18 a) メイナード前掲書、114ページ。
- 19) 嶋田、前掲論文、106ページ以下。
- 20) 同上。
- 21) ティーマイヤー他編、前掲書、43ページ。
- 22) G. C. ピーデン、前掲書、214ページ。
- 23) *The Conservative Manifesto*, 1979
- 24) イギリスはOECD諸国の中でも実質賃金が最も硬直的な国と言われている。下平好博「福祉国家と労働市場政策」社会保障研究所編『社会政策の社会学』東京大学出版会、1989年、164ページ。
- 25) 以下、栗田 健「労使関係政策の展開」栗田 健編著『現代イギリスの経済と労働』御茶の水書房、1985年、99-127ページを参照。
- 26) CSO, *Annual Abstract of Statistics*, 1989.

- 27) *Employment Gazette*, April 1989.
- 28) *Public Expenditure White Papers (PEWP)*, 1983-87. G. メイナード, 前掲書, 188-189ページに引用。なお, サッチャー政府の労働市場政策については, 下平好博「失業保険と労働市場政策」社会保障研究所編『イギリスの社会保障』東京大学出版会, 1987年, および, 同「福祉国家と労働市場政策」(前掲)を参照。
- 29) 前掲下平論文 (1989), 164ページ。
- 30) もっともこれらの制度は, 労働団体からの反発を受けたこともあるが, 利用する企業も少ないとから88年には廃止された。前掲下平論文 (1987), 120ページ, 前掲下平論文 (1989), 172, 186ページ。
- 31) 前掲, 下平論文 (1989), 165-166ページ, J. H. ゴールドソープ編『収斂の終焉』稻上 賢・下平好博・武川正吾・平岡公一訳, 有信堂, 37-38ページ。
(たけがわ・しうご 中央大学助教授)