

英国労働党政権と高齢者福祉政策

北 村 彰

I 労働党政権の誕生と 新「福祉国家」の理念

1 現在の政治状況

英国では、1997年5月の総選挙でブレア党首率いる労働党が保守党に大勝し、18年ぶりに安定政権として政権に復帰した〔英国庶民院の議席配分数は労働党417、保守党162（1997年7月現在）〕。

(1) 高支持率を保つブレア政権

若くてスマートな政治スタイルのブレア党首の支持率は総選挙後一貫して高い。1997年10月のタイムズ紙の世論調査では、労働党支持率は59%、一方、保守党支持率は25%。今回のブレア首相の人気はフォークランド紛争解決直後のサッチャー元首相より高いものである。

一般的に、英国では新政権誕生直後には蜜月（ハネムーン）時期と言って特段の政策上の得点がなくとも高支持率が続く時期がある。また、それに加えて、ダイアナ元妃の死去に伴うブレア党首のパフォーマンスの良さ、野党保守党に対する国民の飽きと激化する保守党内の内部分裂状態、ヘイグ保守党党首個人の不人気等に助けられている部分も大きい。今後引き続きブレア党首が健闘すれば2期10年の政権維持は堅いと言われている。

ただし、1997年11月のF1レーシングでの煙

草の広告規制強化にからんだ労働党への政治献金をめぐるスキャンダルの出現に象徴されるように、現実には蜜月（ハネムーン）時期はもはや去りつつあるように見える。

(2) 好景気とブレア党首の経済政策優先の姿勢

英国経済は、1990年代初期に比べて、1997年末現在好況であり、失業率も低い。メージャー前首相は1997年5月の退任演説で近年最も経済の良くなった時点で政権交代せざるをえないことを嘆いたが、その後も引き続き英国経済は活況を呈している。現在の好況の理由は、英国のERM（欧州通貨メカニズム）離脱による他の欧州諸国との景気循環サイクルの相違等の要因も大きい。構造的要因としては、サッチャー元政権時代に労働組合法制改正やリストラの結果として生産性の向上、雇用条件や雇用形態の多様化、賃金コストの相対的低下による部分が大きいと思われる。

英国経済界及び英国民は現在の好況の持続を望んでおり、ブレア現政権は経済安定及び均衡財政を最重要政策課題として、経済界との良好な関係の持続に最大限の神経を払っている。ブレア労働党政権の最大の公約の一つは、今後5年間は増税せず、本年度及び来年度の国家予算総額は増額しない、と言うものである。

ブレア労働党政権が経済安定及び均衡財政に強くこだわる理由は、経済界及び国民の間に労働党では良好な経済運営が出来ないという根強

い不信感があるため、早期に経済状態が悪化する事はブレア労働党政権の政権基盤を大きく揺るがすことが予想されるためである（1992年の総選挙でメジャー前首相が率いる保守党が事前の大半の予想を覆して労働党に勝った最大の原因は、労働党では経済運営が出来ないという国民の間の根強い不信感にあったと言われている）。

ブレア政権は5年以内に実施される次期総選挙にも勝利し、少なくとも今後10年間は政権を運営する姿勢を明らかにしており、その政策運営は経済運営の重視と現実路線の推進を最大の特徴としている。1970年代の労働党政権は性急な政策実現にあせり失敗したが、ブレア政権はその轍を踏まないように現実路線を歩み、(一部の最優先課題以外の)多くのテーマについては政策実現に時間が要するのやむをえないとの考え方をとっている。

(3) 保守党長期政権の結果としてのひずみ現象

これまでの18年に及ぶ保守党長期政権は、その末期において色々な政治スキャンダルを起こし国民に飽きられた。さらに、その長期にわたる政権運営の結果として、いわゆる利己主義の一層の浸透、就労者間の収入格差の増大(庶民的感情として許容されない程度の低賃金労働者の増大)、犯罪増加等の社会の不安定要因を増大させたことも見逃すことの出来ない事実である。

2 ニュー・レーバー(新しい労働党)の新「福祉国家」の基本理念

(1) ニュー・レーバー(新しい労働党)

労働党はこの10年以上の間にわたり長い苦難の道のりを経て右寄りに路線を変更してきた。ブレア労働党政権は、自らの路線をニュー・レ

ーバー(新しい労働党)と呼び、戦後まもなくの労働党や1970年代の労働党の政策をオールド・レーバー(古い労働党)と呼び、古い路線との決別を明確に打ち出している。

両者の違いの代表的な例としては、例えば、1)産業の国有化の方向は取らず、産業界と協調した政策を実施する、2)労働党の基盤を労働組合に求めず、サッチャー元首相時代に実施された労働組合法規改正等についての見直しは行わない(労働組合は政府や産業界と協調していくべきであり、古典的な、旧守的な、活動家主導的な労使対立はあってはならない、とする)、3)結果の平等ではなく機会の平等を重視する、等の点が挙げられる。

換言すれば、ニュー・レーバー(新しい労働党)は、新しい時代に対応した新しい現実的な政策を打ち出すべきであり、時代を過去に戻すような不可能なことは実現しようとし、という姿勢を明確に示している。

しかし、一方において留意すべき点は、市場に全てを委ねることが正しいといういわゆる極端な「サッチャー主義」とも全く考え方を異にする点である。ブレア首相は「英国の近代化」という標語を用いながら、労働者は「公平」に扱われるべきであるとの理念の下に、雇用の創出、極端な低賃金の排除、勤労者へのより良い機会の創出、を重点施策として推進しようとしている。

要約すれば、ニュー・レーバー(新しい労働党)は個人の責任と社会(政府)の責任のバランスが重要であるとの理念であり、保守党は個人の責任に焦点を当てすぎており、オールド・レーバー(古い労働党)は政府の責任に焦点を当てすぎていた、としているのである。

したがって、ブレア労働党政権は、1)オール

ド・レーバー（古い労働党）の考え方との違い、
2) サッチャー主義を代表とする保守党の考え方との違い、を常に強調せざるをえない立場にある。

(2) ニュー・レーバー（新しい労働党）の 新「福祉国家」の理念

ブレア首相は、首相就任前の1997年1月の党首演説で、21世紀に向けた新「福祉国家」の建設を提言しているが、新「福祉国家」の理念として次の3点を挙げている。これは1997年5月の政権交代以前の演説であり、政権交代後の現実が全てその理念にしたがって進められているわけではないことに十分留意する必要があるが、ニュー・レーバー（新しい労働党）の社会保障の基本理念を知る上で参考となるものである。

① 新「福祉国家」は「受動的」でなく「能動的」でなければならない。

「現金給付」ではなく「サービス」に重点が置かれるべきである。

例えば、現在英国では片親家庭で給付を受けている無職の者が約100万人いるが、現在行われているような現金給付ではなく、それに代えて適切な訓練及び雇用の機会を与えるべきであり、彼らの就労のために必要な保育サービス(学童保育を含む)を提供すべきである。

② 「機会」と「責任」を併せ持つ共同体社会を創るべきである。

現在、社会から排除されている人々を社会の中に戻し、一方で、その人々にも社会の義務を果たさせるべきである。

例えば、まず、長期失業者問題の解消のため、25万人の若年失業者に職を与えるためのプログラムを優先施策として実施する必要がある。

③ 簡素な政府によるサービスの提供を行うべ

きである。

公共サービスは公的分野が供給主体であるべきという教条的な考え方は排除されるべきである。

例えば老人福祉サービスなどの分野において、公共と民間の供給主体によるサービスの適切な供給が図られるべきである。年金についても公的主体と私的主体の組み合わせによる新しい年金制度が創設されるべきである。

II 長期介護問題についての検討 (介護保険制度創設の可能性を含む)

高齢者介護に関して、ナーシング・ホームに入所するために高齢者が自宅を売却したり貯蓄を使い果たすケースの増加がかねてより大きな社会問題となっている。ブレア労働党党首は、1997年5月の総選挙以前より、高齢者長期介護問題の解決のために検討を行い提案を行うことを約束している（ただし、ブレア党首は具体的な施策の方向については何も明言していない）。

一方、フィールド社会保障改革担当閣外大臣は、かねてより、ドイツの介護保険制度を参考に、税方式ではなく、持分年金類似方式による新しい介護保険制度を創設すべきであるという考え方を示している。全労働者を対象に拠出義務を課す保険制度を創設（そのために国民保険料を増額する）し、国民保険料の一部を民間保険会社等に支出し、民間保険会社等が施設ケア及び在宅ケアのアレンジを提供するというアイデアである。

しかし、労働党事務局によれば、この問題については、過去これまでに労働党内で十分踏み込んだ議論は行われてきていない模様であり（ただし、日本やドイツの介護保険制度には労

働党としても大いに関心を持っている模様)、この問題は労働党政権においては、NHS、年金等の社会保障給付の改革に比べると政策として緊急度が低いと思われる。換言すれば、この問題は新しい財源を必要とする難しい課題であり、世論の喚起を起こすまで議論を重ねることが重要であるとする冷静な見方が労働党政権内に根強いいため、現時点では労働党主導で早急に制度改革案をまとめるとは考えにくい。

労働党政権では、1997年12月に長期介護に関する審議会(ロイヤル・コミッション)を発足させ、約1年をかけて検討が行われる見込みであるが、その後の目途は立っていない状況にある。

III コミュニティ・ケア改革

1 コミュニティ・ケア改革の現状

(1) サッチャー政権のコミュニティ・ケア改革

高齢者や障害者が可能な限り自宅又は地域の中の家庭的な環境の中で過ごすことが出来るような必要なサポート体制を総合的に提供するという観点から見れば、1980年代の英国の社会福祉関連の入所施設サービスや在宅サービスの提供

の方法は問題が多いとの認識の下に、サッチャー政権は1989年コミュニティ・ケア白書(Caring for People)を発表、同年この白書に基づいたコミュニティ・ケア法案を国会に提出、翌1990年コミュニティ・ケア法が国会で成立、1993年から本格施行された。

コミュニティ・ケアのポイントは以下のとおりであるが、その財政的側面における狙いは、1)それまでナーシング・ホーム入所者に直接支給されていた社会保障給付の中止による歳出削減、2)内部市場方式(福祉サービスの購入主体と提供主体を分離することにより競争原理が働く方式)による効率的な民間中心の福祉サービスの提供による歳出削減、にあった(図1参照)。

- ① 地方公共団体は、コミュニティ・ケア・サービスの提供に関し、民間のコミュニティ・ケア・サービス提供者(非営利団体及び営利団体)と必要な取り決めを結ぶ権限を持つこと。
- ② 地方公共団体は、地区保健当局等の関係機関に意見を聞いた上で、地域のコミュニティ・ケア計画を作成公表し、定期的に改訂しなければならないこと。
- ③ 地方公共団体は、コミュニティ・ケア・サ

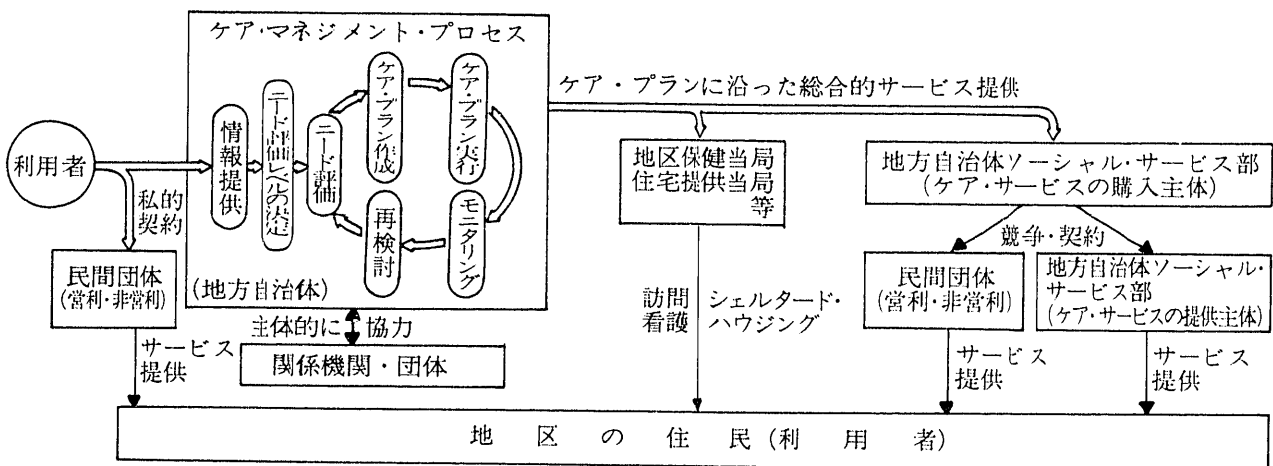


図1 ケア・サービス利用のフローチャート並びに「ケア・マネジメント・プロセス」の位置付け

ービスの提供が必要と認められる者に対し、コミュニティ・ケア・ニードの評価を行い、その結果に基づき、提供されるべきサービスの決定を行わなければならないこと。

- ④ 不服関連手続き及びコミュニティ・ケア・サービスに使用される公的施設及び民間施設に関する監査規定が設けられたこと。
- ⑤ 精神障害者のケア・プログラム・アプローチ関連の国庫補助に関する規定が設けられたこと。

(2) コミュニティ・ケア改革の影響

① 民間委託の積極的推進

コミュニティ・ケア改革の影響による近年の変化の最大の特徴は、福祉サービスの運営の民間委託の積極的推進である。

入所施設については、ナーシング・ホームは英国では元来民間営利団体の運営によるものが大多数を占めてきたが、レジデンシャル・ホーム(日本の養護老人ホームに相当)についても、地方公共団体が運営する施設の全施設に占める割合は1993年の8割から1995年に5割を切り込んだ。

デイ・センターは、地方公共団体が運営する施設は、1995年(前年)に比べて1996年は、施設数にして56%から52%、定員数にして82%から79%に、それぞれ低下している(なお、民間のナーシング・ホームやレジデンシャル・ホームがデイ・ケア、デイ・サービス、ショート・ステイを提供する例も増えており、この場合には地方公共団体は利用定数の一部を購入するという契約方法が取られている)。

ホームヘルプ・サービスについては、民間(営利・非営利)セクターに対する運営委託の割合が1993年の5%以下から1996年には36%に急増している。これは、かつてはホームヘルプ・サ

ービスは地方公共団体が直接サービス提供を行う方式が一般に普及していたが、近年、その経営形態を地方公共団体から営利団体に委託するところが増えていることによる。

② 民間委託の積極的推進の原因

福祉サービスの民間委託が急速に進んだ理由としては、1) コミュニティ・ケア改革法の円滑な施行のために国から地方公共団体に交付された「特別移行補助金(STG)」の交付条件として、民間団体(営利・非営利)のサービスの購入比率を高率(サービス全体の85%以上)にすることを義務づけたこと、また、2) コミュニティ・ケア改革の結果として、福祉サービスの提供主体と購入主体が完全に分離されたため、地方公共団体が同内容の条件でサービス購入のための競争入札を行った結果として、公営サービスに比べ民間サービスが落札されることが多いこと、3) 一般的に地方公共団体は厳しい財政事情にあり積極的に民間委託を進めざるをえない事情があること(民間のサービスは公営のサービスと比べて、人件費単価が安い上、土地・建物に対する投資制限がない等運営上の自由度が高い、と言われている)、等が挙げられる²⁾³⁾。

2 コミュニティ・ケア改革の効果

(1) ケア・マネジメント方式の定着

コミュニティ・ケア法の施行によりケア・マネジメント方式が導入されてから4年が経過し、一般的には各地方公共団体ではケア・マネジメントの経験を積み重ね、より効果的・効率的なケア・マネジメントが進められるようになってきている。ただし、英国ではケア・マネジャーの資格要件が全くなく、担当者が(上司と相談しつつ)個々のケアプランを作成する方法が取られる場合がほとんどであるので、担当者

によるケア・マネジメントのばらつきが大きい、と言われている。また、一般的には、ケア・マネジメントの各プロセスの中では「再評価」の部分の弱いとされている（新規の対応に追われ再評価まで手が回らないケースもある）。

(2) 効率的なサービスの提供、サービスの多様化

国の地方公共団体や民間福祉団体に対する福祉サービスの補助金は年々低下している。厳しい財政状況の中で地方公共団体は効率的なサービスを提供する必要があるため、競争入札方式によるサービスの購入は効率的なサービスの購入に役立っている。

ただし、地方公共団体は、高齢化等に伴うニーズの増大への対応のため、これまで施設・在宅サービスの絶対量を増大させてきたが、全国的に見れば、いまなお、福祉サービスのニーズの増加に供給が対応出来ていない状況にある。

また、民間委託の活用により、地方公共団体が運営していたサービスに比べ、サービスの多様性が增大している。例えば、ホームヘルプ・サービスでは民間サービスの利用が推進されるようになったため、従来よりは夜間・休日のニーズに対応出来るようになった、と言われている。

(3) 管理費用の増大

NHS改革と同様、コミュニティ・ケア改革により内部市場が創設された結果、事務費の増大及び関係職員の管理業務量の増大が批判されている。特に、サービス提供側の管理責任者（施設長等）は、従来と比べ、提供するケアの内容より業務管理と交渉に時間を取られるようになった上、厳しい財政状況の下では、現在のサービスのコスト削減方策の検討に多大の時間を割かなければならない状態に追い込まれている。これは、地方公共団体のサービス購入部門が、

予算削減に対処するため、運営を委託している民間団体等に対し、契約解除やより安い契約への改定を求める交渉を行うところが増えているからである。

(4) 経済効率のみを重視したサービスの提供

本来、コミュニティ・ケア改革の理念は、在宅で過ごすことが出来るようなサポート体制の整備であったが、現実には、施設入所の方が在宅サービスより経費が安い場合には、たとえ理想的には在宅サービスが望まれる場合であっても、地方公共団体は施設入所サービスの提供を行うケースが出ている、と批判されている。

また、提供するサービスの内容についても効率性が重視されすぎており、質の問題が生じているケースが出ている。例えば、ホーム・ヘルプでは、一般的に、かつては高齢者にお話をしたり年金を取りにいたり掃除をしたり、といったゆとりを持ったサービスが行われていたが、現在は非常勤のヘルパーが出来るだけ一人の人に時間をかけないで最低限の必要なサービスを必要とする人だけを対象に次々に巡回して行うようになった、という印象を語るホーム・ヘルパーが多い。また、地区を担当する複数のヘルパーを管理する地区担当のケア・マネジャーについてもその数を削減する傾向にある。特に、民間委託のホームヘルプについては、適正なサービスの質の確保のためのサービス契約内容の改善が課題とされている。

3 コミュニティ・ケア改革の見直しの今後の方向

新しい労働党政権は、福祉サービスの分野では効率の良いコスト意識を持った運営を強調しており、地方公共団体側に対しても、病院入院患者の退院の促進などのために、増大したニ-

ズに対応出来るような効率的な運営を迫っている。上述したように、長期介護のあり方についての検討が今後行われていくことになっているが、サッチャー政権時代に導入された内部市場方式によるコミュニティ・ケア改革の骨格が早急に見直されるとは予想しにくい⁴⁾⁵⁾。

地方公共団体関係者によれば、労働党政権は、コミュニティ・ケア改革の効果については、今後引き続き監査の実施により公営と民営によるサービスの内容等の評価を実施していくこととしているが、民間委託自体は引き続き推進する、とする見方が強い。

また、労働党政権は医療(NHS)については1998年度の国家予算を増額することを発表しているが、福祉サービス関係国家予算の総枠を増大させない予定であり、地方公共団体や民間団体にとっては引き続き厳しい財政事情が続くことが予想されている。地方公共団体の中には、サービスについて新たな利用料の徴収や利用料の増額、施設の閉鎖や利用定員の削減、公立施設の民間への移管、申請の審査基準の厳格化(最も困難を抱えている人に限定して重点的にサービスを提供する)、サービスの内容の限定等の措置を事実上強化せざるをえないところが増加すると見込まれる。

注

1) 実際には、ニュー・レーバー(新しい労働党)の用語はスローガンのように用いられており、定義があるわけではなく、労働党内部では主流派の中でもその考え方にはかなりの相違があることに留意する必要がある。また、①現実路線及び国民参加のプロセスを重視すること、②各論に関しては、実質的には保守党の穏健派の路線と類似する部分が多いことから、今後のブレア労働党政権の政策変化一般について前保守党政権と違う政策がどの程

度早急に打ち出されるのかどうか読みづらい部分が多い。

- 2) レジデンシャル・ホーム(日本の養護老人ホームに相当)等の入所施設については、コミュニティ・ケア改革施行以前より地方公共団体立の古い大型施設が非効率的で最近の施設運営基準にも合致しないため、かなり以前より廃止または改築し民間委託される傾向があった。一方、地方公共団体の中には、現行法の解釈として、公設公営のレジデンシャル・ホームを残さなければならないとする立場に立つところもあったが、この点については、レジデンシャル・ホームは完全に民営で現行法上問題がないという判例が近年確立された。
- 3) 施設の運営が地方公共団体から民間に変更される場合には、変更当初は従業員は引き続き雇用されなければならないことがEU規則で定められている。しかし、変更後一定期間以上経過すれば経済環境の変化を理由に雇用条件を変更することが可能となり、その結果、経済環境悪化の中でより効率的な経営を行うためという理由の下に、施設長(管理職)の交代、職員の人件費(福利厚生費を含む)の削減が行われるケースが増加している。なお、この点に関しては、この数年解雇者から訴訟や審判請求が続き取扱いに混乱が見られたが、一定期間後に雇用条件の変更を認める判例が1997年に出されている。
- 4) 前保守党政権下ではコミュニティ・ケアの内部市場方式を一步踏み出し、今後の方向性として、民間部門の活用の義務の法制化等を盛り込んだ「社会サービス改革法」の制定を目指していたが、この点に関しては、政権交代に伴い、白紙に戻され、競争入札方式の義務付け、「特別移行補助金(STG)」の85%ルール等も廃止された。
- 5) 1997年末に「ウィンター・プレッシャー・マネー」と呼ばれる暫定的な特別補助金が保健省(地方保健局)を通して配分され、保健医療福祉の連携のためのモデル事業等に活用されている。保健省は1997年12月NHSに関する白書を発表し、保健医療福祉の連携に取り組む姿勢をみせている。

参考文献

- 北村彰 1993 「英国社会保障の現状と今後の動向」『自治体国際化協会クレアレポート』
- 北村彰 1998 「英国労働党政権の医療政策」『地域医療』第35巻第4号
- Labour Party. 1997 *New Labour New Britain*
- Labour Party. 1997 *Because Britain Deserves Better*

Labour Party. 1997 “*The 21st Century Welfare State*” Speech by the Rt Hon Tony Blair

Field, F. 1997 *Reforming Welfare*, The Social Market Foundation

(きたむら・あきら)

ジェトロ・ロンドン・センター部長,
元在英国日本大使館一等書記官)