

不況下のイギリス社会保障

社会保障研究所 地主重美

「いま、英国には不況の台風が吹き荒れている。これに耐え、これを持ちこたえよう。日ならずして英国と英国人は、暗雲を脱し、新しい地平に立つであろう。」ウィルソン英首相は、こう言って大量失業と超インフレのはさみ打ちにあっていく英国人の自重を促している。2カ月あまりをロンドンで過し、経済危機のなかで呻吟しているイギリスの現実にふれたが、その影響はしだいに社会保障の分野にまで及んでいるように思われる。

しかし他面では、そのときどきの経済状態の好・不調にかかわりなく、長期展望に立った社会政策構想を探究し、足もとをみつめながら、着実にこれを現実政策に移している。漸進的改革を真髄とするイギリス経験主義のありように、今さらのように強い感銘をうけたものである。

長期的と短期的

1975年10月の半ばごろからはじまった若手病院医師連合（JHSA）による診療拒否闘争は、わが国の保健医総辞退にも比すべきものであり、一部には国民保健サービスの存立にかかわる事件として報道された。救急部門を除き、全国病院の機能をほとんどマヒ状態に追いこんだ若手病院勤務医による争議行為は、まぎれもない不況の産物である。政府は、さきに不況による歳入不足を理由に、病院に対する財政支出の枠を拡大しないことを決定したが、保健社会保障省は、これを前提にして勤務医の新しい給与体系を設定した。これによると、勤務

医の正常勤務時間をこれまでの週40時間から週44時間とし、これ以上の超過勤務に対しては、時間手当の料率を高めるというものである。この結果、週40～44時間の勤務医は、旧給与体系で超過勤務手当を支給されたが、新給与体系ではこれが支給されないことになり、その分だけ44時間以上勤務医にカネが流れるという、いわば超過勤務の再配案が新契約内容として提示されたわけである。この新契約によって、若手医師の約3分の2は利益にあづかるが、3分の1は収入減になるといわれ、これが若手勤務医、とりわけ戦闘的な医師グループの憤激を買ったというものである。英国経済の実情を考え、世論の動きをみて若手病院医師連合の執行部は当初、新契約に同意したが、その後強硬派のまきかえしで不信任され、強硬派執行部と保健社会保障省の激突になって、事態が悪化したことも否定できない。ない袖はふれぬ、という社会サービス相バーバラ・キャッスル女史と、年率20%のインフレ下で給与引下げに強硬に抗議する医師団との交渉は、難航に難航をつづけ、争議行為はいつ果つるともされない。不況の傷が、ついに保健部門にまで浸透しはじめたのである。しかし、この事件は、不況を直接のきっかけにはしているが、根は深くNHSの本質にふれるような問題にかかわっているようである。紛争のはじまる直前に、医師の海外流出の報告書が発表され、今年は従来とちがってコンサルタントとよばれる上級専門医の流出が見られることが明らかになり、NHSの将来に対する不安感が若手医師の間に高まっていた、という事情がある——医師流出の研究者として著名なサセックス大学のギッシュ（Oscar Gish）教授のように、流出した医師は数年後にもどってくるという傾向があるからあまり心配はいらぬ、という楽観論者もいるが——。これが第1の背景。第2に、キャッスル大臣が国会で、自由診療の範囲をせばめるため、現在総ベッド数の約5パーセントというプライベート・ベッドを大幅に削減する必要があることを強調し、これが病院勤務医に深刻な反応をよんだことである。プライベート・ベッドは、NHS発足の代償として、当時の担当大臣ベヴァンと英国医師会の妥協の産物であったことは周知のところであるが、それだけにこの存在は微妙な勢力バランスのお

もりであり、これを動かすことは、すなわち勢力バランスそのものを決定的に変えるほどの重大な意味を含んでいる。これをあえて持ち出したキャッスル大臣の真意は、党内外の複雑な政治的状況への政治的ジェスチャーのように思われるが、いずれにせよ、勤務医がこの発言をNHSの既定路線の変更と受取り、危機感を深めたことは否めない。第3に、やはりキャッスル大臣の国会答弁であるが、医療施設の地域差是正のため、医療密度の高い地域——主として大都市——の医療機関を部分的に廃止したいと述べたことである。この正論も、直接にその対象になるかもしれない、と噂された医療施設従事者から猛反撃をうけたばかりでなく、地域差の解消に政治の過剰介入の可能性を危惧して、勤務医に不安感を植えつけたことも事実である。したがって、今度の診療拒否も、NHSの在り方、その将来像をめぐる両者の疑惑と懸念に根ざしており、不況がその触媒になったとみるのが至当であろう。

不況の荒波をまともにかぶっているのは、社会福祉サービスである。イギリスのソーシャル・サービスが、主として地方自治体の管轄に属し、その財政支出に大きく依存していることは、いまさらいうまでもない。ところが地方財政は、この不況で窮迫し、また中央政府からの交付金・補助金も削減されている。失業者の増加でその対策に政策上の優先順位を与えなければならない地方自治体にとって、福祉サービス部門にしわ寄せがいくことはもはやさげがたい。ソーシャル・サービスが、支出削減の矢面に立たされているのは、社会福祉サービスにふりむけられる国民資源のシェアが、ここ数年来急速に拡大している、という事情によることはもちろんであるが、福祉サービスの質的な性格によることも少なくない。すなわち、福祉サービスを量的に表示することが、他の部門に比べて困難であり、それだけに削減の対象になりやすい。第2に、ソーシャル・サービスの削減は、教育や、住宅への支出削減ほど不人気ではないということ、第3に、ソーシャル・サービスは、教育や住宅等とちがって資本支出とのつながりが薄く、教師のいない学校にみられるような明白な社会的損失を一般市民に印象づけることが少ない、ということである。しかし福祉サービスの削減が、

不況による福祉サービスへのニード増大と対立するだけではなく、たとえばホーム・ナースや、ホーム・パースのサービス費用の削減によって、老人をかえってより高価な福祉施設に送りこまざるをえないという誤りをおかすことになる。これは、居宅主義か施設主義かという根本的かつ基本的問題をもちこむ、という点で、不況という短期的な視野からの接近ではすまされない問題を含んでいる。

このような不況への短期的な対応とは全くうらはらに、社会保障の改革を内容とする大胆な試みが進行している。その第1はNHSの再編成（1974年施行）であり、第2は「新年金改革—いわゆるベター・ペンション」（1975年実施）である。NHSの基本的な考え方が、医師と患者の間の直接的な経済関係を排除することと普遍主義にあることはよく知られている。ところが、20数年を経過したNHSは、組織の上で非能率性が目立ち、医療資源の効率的な活用がさまたげられ、さらに地域市民の意見を反映する点で不十分であった、との批判が強くなってきた。1973年に制度化され、74年から実施に移された「NHS再編成」は、このような欠陥の是正を目的として、根本的な改革を行ったものであり、すでにわが国でも紹介されている。簡単にイングランドの例でいうと、14の圏（region）保健機構、その下に90の地域（area）保健機構、さらにその下に保健区（Health District）を設け、その各々に、病院、開業医、地方自治体（住民を含む）の代表が構成する審議機関が設置されている。これによって保健組織の統合化、効率化が図られたばかりでなく、管理組織の強化によって民主的運営が阻害されないように、他方で審議機関の権限の強化と人選の民主化に最大の努力が払われている。「審議機関に多額のカネを使うのは、ムダの制度化だ」とする批判に対して、キャッスル大臣が、これこそ民主主義の費用であるやりかえしたが、そこに再編成のねらいの一端をくみとることができるであろう。再編成こそは、効率化と民主化という、公的制度によって宿命的な対立の解消をめざす1つの試みであったとみることができるであろう。

1975年4月からスタートしたいわゆる「ベター・ペンション」は、平均所得スライドの基礎年金と、物価スライドの個人所得比例年金から合成されたものであり、イギリスの年金観を大幅に軌道修正する、という思いきった内容をもりこんでいる。最低生活水準の保障を社会保障政策のゴールと考えていたベリッジ原則からの離脱が、この改革案に最もよく象徴されている。不況の渦中で、この改革をスタートさせたイギリスを、身のほど知らずと非難することもできようが、長期の問題をまさに長期展望に立って、着実にかつ計画的に押し進めるやり方にイギリス社会政策の本領があるとみるのはいいすぎであろうか。

さかんな平等化論

ここ2、3年このかた、「平等・不平等」に関する文献が急激に出版され、平等化論がさかんになったことも、イギリスの、イギリス人の考え方をさぐる上で興味がある。9月～10月といえば、イギリスの各政党が年次大会を開く時期であり、場所もまたブラックプールときまっている。今年は、不況を反映して、経済問題がメイン・トピックスになったが、他方では平等化論も例年になく活潑に討議された。国有化の推進、富裕税の創設、社会保障の充実、教育改革等で、イギリス社会の不平等化を大幅に是正しようという労働党に対して、サッチャー女史を党主に迎えて意気の上る保守党は、「不平等である権利」をもち出して、戦後30年間の平等化路線の変更を求め、これまで両党間で大筋のコンセンサスがあったと思われる社会的平等化に異議申立てをした。

また学界においても、最近の平等論の研究は、部外者にはやや異常と思われるほどの盛況であり、所得分布の分析研究にとどまらず、富の分布を対象にした広汎な研究が着々と進められている。その中心をなす若手の優秀アトキンソン教授は、これをイギリスにおける社会改革の一環であるとし、権力構造との関連にもメスをいれようとしている。さらに社会学者の不平等論、社会政策学者の不平等論など、社会科学の全領域にわたって、平等論が共通のテーマとして取扱われている。

わが国でもひところ社会的公正を旗じるしに、この問題への関心が高まっていたが、不況の嵐の前に現在では、やや沈静化しているように思われる。ところが英国では、まさに経済危機の中で、この問題を堂々と論じているのである。もちろん、その背景には英国特有の事情のあることも否めない。沈滞を社会的流動性の低さに由来するとする見方は、今日でも有力であり、したがって平等化論は、再生英国のための社会改革として大きな関心をつないでいる。このことは、いわゆる複合社会に対するきびしい批判が、産業組織、労働組織の改革を主張する意見として、かなり有力になっていることからもうかがい知ることができる。いま1つの理由は、おそらく、旧植民地系イギリス人の急増である。これらの英国人は、いわゆるダーティ・ワークの大半を受けもっているが、伝統的な社会秩序に大きな衝撃を与えていることは明らかである。彼らをインディグレートした英国社会の在り方を考えるとき、不平等化はさけて通ることのできない問題である。「植民地系英国人に社会保障費の大半を吸いとられている」といった、やや誇張した意見が保守党大会の舞台うらでしかれた、というが、これが、サッチャー党首の開き直り演説の一因とも考えられるが、異人種の統合化に深刻な問題がひそんでいるようである。

いずれにせよ、平等化論が、最低生活水準の保障に最高の優先順位を与えてきた社会保障政策を、より平等化政策に軌道修正させる発火点になる兆候は、すでにみえている。しかし、この政策をどのようなペースで、どの程度おしすすめていくかは、英国経済の動向と深くかかわっている。

社会改革を志向しながら、現実を見落さないイギリス経験主義が、社会保障改革の実験をどのようにやり終らせるか、注目したいものである。