

現代イギリス福祉国家の変容に関する研究・序説（二）

——ブレア労働党政権についての比較政治学的分析

近 藤 康 史

目 次

はじめに

第1章 イギリス福祉国家を見る視角

第1節 収斂・分岐・維持——福祉国家は変化しているのか？

第2節 アイデア・理念と構築主義

（以上第32号）

第2章 イギリス福祉国家の文脈

第1節 戦後イギリス福祉国家とサッチャリズム

(1) 戦後イギリス福祉国家の性格

(2) サッチャー保守党による福祉国家改革

(3) サッチャリズムの意義

第2節 ブレア労働党政権と福祉国家

第3章 イギリス福祉国家の変容

第1節 福祉国家改革のアイデア・理念

（以上本号）

第2節 社会保障・福祉政策の変容——年金・

医療を中心として

第3節 変容の過程とその位相

おわりに

第2章 イギリス福祉国家の文脈

本章では、戦後イギリス福祉国家の性格およびサッチャーによる改革の意義、そしてブレア期の福祉国家改革に関してこれまで行われてきた評価について検討する。ブレア政権期における福祉国家の変容を見る際の前提的文脈を押しさへ、検討すべき論点を析出することが本章の目的である。

第1節 戦後イギリス福祉国家とサッチャリズム

(1) 戦後イギリス福祉国家の性格

政治学・社会学・経済学・歴史学など学問領域を問わず、一般に福祉国家研究において、イギリス福祉国家は最も代表的な研究対象となってきた。日本においても、イギリス単独に焦点を当てた福祉国家研究は数多い¹⁾。また、比較福祉国家研究のシリーズや論文集においても、イギリスが取り上げられないことはまずなく、それどころか第一に検討すべき国家としての地位を与えられることが多いと言えよう²⁾。

このようにイギリスは福祉国家研究の代表的対象の一つとして捉えられてきたが、その第一の理由として、戦後イギリス福祉国家が持った理念的・制度的モデルとしての性格が挙げられるであろう。とりわけ、第二次世界大戦中および大戦直後の福祉国家の形成期は重要な意味を持った。一九四二年にW・ベヴァリッジによって提出された報告書『社会保険および関連サービス』は、イギリス福祉国家を理念的に支える支柱となり、イギリスを戦後福祉国家の代表国としての地位に押し上げた。よく知られているように、ベヴァリッジは其中で、窮乏・疾病・無知・陋隘・無

為の五つを攻撃すべき「五つの巨人」として挙げ、それらからの解放を国家の責任において保証していくことを説いたのである。その報告書は、普遍性、包括性、十分性を原則として掲げ、それまで救貧的発想に基づいていた社会保障を普遍的な位置まで高めたという意味を持っている。さらに、その手段として所得再分配の原則を掲げたのであった。ベヴァリッジ報告自体は主に社会保障に焦点を定めたものだったが、それらの原則・手段に基づき、上に挙げた「五つの巨人」への攻撃は、それぞれ社会保障、医療・保健、教育、住宅、完全雇用という形で、その後のイギリス福祉国家を支える各政策へと発展していった。

それらの数ある社会政策・福祉政策の中でも、制度的な面においてその福祉「国家」的性格を際立たせたものとして、とりわけNHS（国民保健サービス *National Health Service*）が挙げられる。医療・保健サービスに関して、ドイツやフランス、日本といった他の先進諸国においては主に社会保険システムがとられているのに対して、イギリスのNHSは、租税を財政的基盤として国家支出によって運営され、国家によって供給される医療を、全ての人々が無料で受けられるという特徴を持つ。このように国家が主体となる医療・保健サービスは、「多元的な政治的環境」を持つ国の中では唯一のシステムである。したがってNHSは、大衆の間では福祉国家と同義と捉えられるほど、その中核としての意味を与えられ、その支持も絶大であった。このNHSは、イギリスの福祉国家を、他国との比較の中でも最も代表的なものとした制度の一つであると言える。

また、公営住宅中心の住宅政策においても、その国家的責任の大きさは際立っており、これもまたイギリス福祉国家に独特の制度であった。さらに、社会保険の制度をとったものでも、年金などの国民保険制度は、均一抛出・均一給付のシステムや、単一の制度下で全てのリスク（失業や疾病など）をカバーする点、公務員を含め全ての社会層をカバーする点など、包括性・普遍性に基づいた経済的な所得再分配制度としての性格を持っていた。各政策領域を見

でも、戦後のイギリス福祉国家は、ベヴァリッジ報告の理念にも基づき、その国家的責任の大きさ、包括性・普遍性、経済的な所得再分配などの点において、福祉国家としてふさわしい制度を備えて出発したと言える。

しかしながら、イギリス福祉国家はこれらの理念・制度を備えつつも、その後の展開は決して順調なものではなかった。国民保険における均一拠出・均一給付のシステムは財源不足へと陥り、給付は低水準のものにとどまった。例えば年金は、ミーンズ・テスト（資力調査）を条件とする国民扶助以下の低額にとどまるなど、「十分性」の原理は既に満たされなくなっていた。この状況を打破するために、一九五九年には年金分野において、一九六六年には疾病給付や失業給付においても、所得に応じて拠出額と給付額が変わる所得関連制度が導入された。しかし、財源不足と低水準という問題は、経済停滞の影響もあって、その後も続いていくことになる。

イギリス福祉国家を象徴する制度であったNHSもまた、その問題性を顕在化させていく。一つはやはり財政的な問題であった。NHSは無料原則を基本とし、主な財源を国庫支出でまかなうシステムであるため、経済停滞や予算抑制政策の影響を直接的に受け、財政的に逼迫しそのサービスを質量ともに低下させる結果となった。

それに加え、NHSがその国家中心性ゆえに持つこととなった供給者優位の性格は、それらの傾向をさらに悪化させる原因となった。R・クラインによれば、NHSという国家中心的な医療・保健システムを可能としたのは、医療・保健を科学的問題と考え、それへの対応の中で合理的計画の役割を強調し、したがってその計画の担い手として、国家官僚制や医師等の専門性を信頼するという信念であった。その結果NHSにおいては、中央集権的なシステムが築かれるとともに、供給者優位の体制を伴うことになった。

これらの供給者優位の体制は、患者のニードに対する十分な対応を妨げる一因となり、予算不足の状況はこれに拍車をかけた。病院や入院用のベッドの不足は慢性的なものとなり、ウェイティング・リスト、つまり入院待ちの状況

は、イギリス福祉国家の負の側面として象徴的にクローズ・アップされた。これらは、国家を財政・供給主体とするというNHSの性格ゆえに生じた問題でもあり、それゆえ、福祉「国家」それ自体が持つ本質的な問題を浮き彫りにする面も持っていたと言える。

ここまで見てきたように、戦後のイギリス福祉国家においては、国家的責任の大きさ、包括性・普遍性、経済的再分配などの点に見られる理念的・制度的モデル性と、低水準の給付やサービスといったその現実との間に乖離が生じていた。それも一因となって、イギリス福祉国家に対する評価は割れることになる。その評価の困難性は、例えば、『福祉資本主義の三つの世界』を著し、世界の福祉国家を三つのレジームに分類したG・エスピン＝アンデルセンも、イギリスに関してはその分類の中にクリアに位置付けることができない点などにも表れていると言えよう。

しかしその後の展開は、イギリス福祉国家に対する評価の振幅をさらに大きくすることになる。その契機は、数ある福祉国家の中でも特にイギリスが注目を集めている第二の要因でもあるが、サッチャリズムによるその解体への試みである。イギリス福祉国家を論ずる中で、サッチャリズムを避けて通ることはできない。それが先進諸国の中でも、またイギリスの福祉国家史上においても、最も大胆な改革への試みだったからであり、その成否の評価が、八〇年代以降のイギリス福祉国家に対する評価にも影響していくからである。つまり、サッチャリズムは福祉国家を解体しえたのかどうかという問題であり、これは、前章で論点として提起した、収斂か分岐か、福祉国家の解体か維持かという問題に関わる重要なモメントでもある。もちろん、ブレア政権におけるイギリス福祉国家を検討する上でも、その前段階として重要な論点となる。

(2) サッチャー保守党による福祉国家改革

先に述べたように、イギリス福祉国家は形成直後から次第にその問題性を顕在化させていった。まず第一に、その規模の増大とともに、国家財政を圧迫していく傾向は明らかであった。表2-1に掲げたように、社会福祉政策における支出は着実に上昇しており、他の政策領域に比べてもその傾向は顕著である。加えてNHSの例のように、患者のニーズに即応できない硬直的な行政構造や官僚制的性質、非効率性への批判も生じていたし、国民保険の領域においては、受給者に生じる依存性なども批判の対象となっていた。一九七九年の総選挙で勝利したサッチャー保守党は、これらの福祉政策に対して大胆にメスを入れていくことになる。

第一に、社会保障の領域について述べよう。イギリスの社会保障が、国民保険という形で少なくとも理念的・制度的には包括性・普遍性を備え、所得再分配としての性格を保ったものであることについて述べたが、サッチャー保守党の改革はまさにこの性格を根本的に転換しようとするものであった。彼女らの改革戦略は次のような三つの柱を持っていた。つまり、①給付の量の削減、②給付の対象の限定、③行政コストの削減である。¹⁴⁾

例えば年金においては、一九八五年のファウラー改革を契機として民間年金の導入が図られた。その中で、これまで所得関連制度によって保障されていた年金の二階部分、つまりSERPS（国家所得関連年金制度）の廃止が目指されたのである。結局、この試みは実現せず廃止には至らなかったものの、民間年金の奨励という形でSERPSは縮小された。このことにより、国家が責任を負う年金給付の量を縮小するとともに、行政コストを削減しようとしたのである。また他の社会保障においても、ミーンズ・テストを強化したり、失業給付の対象者を限定していくことによって、給付の対象を絞り込む戦略もとられた。

これらの社会保障関連の改革の目標は、イギリス福祉国家が持つ所得再分配的機能を弱めることであり、その包括

表 2-1 イギリスにおける主な社会的サービスへの支出 1951-75

	1951		1961		1966		1971		1975	
	£ (m)	%	£ (m)	%	£ (m)	%	£ (m)	%	£ (m)	%
社会保障	707	12.1	1628	15.8	2577	16.8	4309	17.8	8918	16.4
福祉サービス	96	1.6	158	1.5	262	1.7				
N H S	498	8.4	930	9.0	1395	9.1	2784	11.4	6707	12.3
教育	398	6.8	1013	9.8	1768	11.6	3023	12.4	6840	12.5
住居	404	6.9	555	5.4	968	6.3	1240	5.2	4291	7.9

出所：R.Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, 2nd ed., Macmillan, 1999, p.351.
より作成

性・普遍性の破棄であった。民間年金の奨励は、所得再分配の縮小を目指すものであったし、ミーンズ・テストの強化は、救貧的・選別的な発想の復活であった。前出のエスピノーアンデルセンの分類で言えば、ミーンズ・テストによる選別や、民間市場の導入による「商品化」をその指標とする、「自由主義レジーム」⁽¹⁵⁾への移行を目指したとも言える。

後にも述べるように、社会保障政策においては、新中間層の増加や受給者の依存性批判などもあって、従来の政策に対して大衆の支持が揺らいでいた部分があった。しかしながらサッチャー政権の改革は、社会保障以上に大衆の支持が確固としており、またイギリス福祉「国家」を象徴する制度であったNHSにも及ぶことになる。

NHS改革の課題は、財政難と供給者優位の体制による患者のニードへの非対応性に基づき、「公共支出を抑制しつつ、改善され、より反応的なサービスへの要求を満足させること」⁽¹⁶⁾に定められた。その改革の重要な基点となったのは、イギリスで最も成功しているスーパーマーケット・チェーンの代表経営者、R・グリフィスを中心とする委員会によって、一九八三年に提出された「グリフィス報告」である。その中では、患者が医療・保健サービスの「消費者」として位置付けられ、医療の質や効率性の向上のために、個人の選択の保障と消費者優位のシステムの構築が必要であると強調された。この報告書は、NHS

の供給者・生産者優位のシステムに対する重大な挑戦としての意味を内包していたのである。⁽¹⁷⁾

この報告書を契機として、NHSに対しても様々な改革が実行されていくが、その中でも最もインパクトを持ったのは、一九八九年に白書『患者のための医療』⁽¹⁸⁾によって提起され、その後一九九一年に施行された、「内部市場」の導入である。大衆的支持が強固な医療・保健制度において、完全な市場化による解決は政治的に大きなリスクを抱えるため、基本的な財政基盤と行政構造には手をつけずに部分的に市場的競争原理を導入することで、財政的負担の削減を目指すとともに、消費者中心の制度への転換を狙ったのである。⁽¹⁹⁾

その改革の中心は、医療・保健サービスの供給者と購買者（予算保持者）との分離であった。旧NHSにおいて供給者としての役割も果たしていた保健当局は、分配された予算をもって、質のよい医療機関から医療・保健サービスを「購買」する役割のみを担う。その結果、供給者たる医療機関の側では、予算を保持している保健当局や一部の一般医（general practitioner）に医療・保健サービスを購入してもらうために、その質や効率性の面で「競争」することになるのである。国庫支出という財政基盤や、保健当局などの行政機構には手をつけずに、医療機関の間には市場的な競争を促すことによって、効率性と質の向上が目指されたのであった。その中では、「消費者」的言語が一つのポイントとなる。⁽²⁰⁾ 内部市場の導入により、NHSが購買者や消費者の論理で動くことが目標とされ、戦後四〇年間のNHSを特徴付けてきた供給者優位の体制が転換されようとしたのである。⁽²¹⁾ それゆえ、この内部市場の導入は、クラインが「新しい医療パラダイム」と呼ぶほどの、大きな転換の試みとしての意味を内包していた。

このように、社会保障のみならず、イギリス福祉国家の福祉「国家」たる一つの所以としてとりあげられてきたNHSにも、部分的であれ市場原理の導入が図られた。また、他の福祉国家に比べてイギリスに特徴的であった住宅政策もまた、公営住宅の民間払い下げなどによって公共支出を削減しつつ市場化されるなど、ベヴァリッジ報告に端を

発するイギリス福祉国家の各政策領域は、サッチャー保守党政府の手によって、市場化を軸とする形で改革されていったのである。ベヴァリッジが指摘した五つの巨人——窮乏・疾病・無知・陋隘・無為——を再び想起するならば、それらに対応した政策——社会保障、医療・保健、教育、住宅、完全雇用——の大部分が、国家の責任を縮小する形へと改革されつつあったことが理解できるであろう。普遍性・包括性をその特徴とし、先進諸国の間でも代表的な福祉国家の一つとされたイギリス福祉国家は、根本的な改革に直面し、解体されようとしていたのである。

しかしながら、サッチャー保守党による福祉国家改革が、真に実効的なものであったか、または本当に福祉国家を解体したと言えるものであったか、そしてその試みが後のイギリス福祉国家に対して及ぼした影響の射程とその意義という論点に関しては、評価が分かれている。次項ではこの点について検討し、サッチャー改革に対する評価を定めておきたい。

(3) サッチャリズムの意義

例えばエスピンドルセンは、サッチャー保守党政権期においてイギリス福祉国家は、「社会民主主義」から「自由主義」へのレジーム変化を経験したとしている。⁽²³⁾このようにサッチャー改革のインパクトを強調する論者が存在する一方で、サッチャー改革を経てもなお、イギリス福祉国家は変化していないと論ずる者もいる。本稿でも既に取り上げた、P・ピアソンがその代表的論者である。

ピアソンは、サッチャー改革とイギリス福祉国家の変容について、次のように述べる。

「住宅政策や年金政策に顕著なように、重要な縮小の個別の例も存在するが、これらは標準というよりも、例外

をなすものであった。イギリス福祉国家は、叩かれたとしても、無傷なままであった⁽²⁴⁾」

つまり、民営化などにより社会保障・福祉関連の公共支出を縮小しようとするサッチャー保守党の試みは周縁的な部分でしか成功しておらず、その改革を経てもおイギリス福祉国家は不変であるとされる。前述したようにその根柢は、社会保障・福祉に好意的な世論や受給者などの既得権益集団が、拒否権プレーヤーとして作用することに求められた。

ピアソンの議論は主に社会保障・福祉関連の公共支出の増減に的を絞った分析であったが、その点のみならず、イギリス福祉国家の構造そのものにおいても改革が目的どおりには達成されず、その意味で福祉国家が解体されたかどうかという点においても、疑問符がつく部分は確かに存在する。年金改革において、当初目指された二階部分の完全な民営化が達成されなかったことについては既に述べたが、NHS改革に関しても、財政的な面だけではなく、多くの点で目標が達成されていないという指摘がある。

その中でも最もよく指摘されることは、「内部市場」というシステムが持った矛盾である。つまり、医療・保健の責任を国家が持ちつつ、部分的に競争的市場を導入するシステムは、その内部市場の理想的な機能を促進・管理するための国家介入を必要としたため、結局のところイギリス福祉国家の特徴であった中央集権的な構造を維持し、それゆえ行政コストも削減されなかったという評価である。クラインによれば、競争の理念を、中央集権的・ハイラーキー的な組織構造と「接木」したそのハイブリッドな性格ゆえに生じた問題であった⁽²⁵⁾。また、購買者を保健当局や一部の一般医に定めたことで、消費者たる患者本人よりも、それらの当局や一般医をエンパワーメントすることとなったという問題も指摘された⁽²⁶⁾。それらの結果、財政的な面のみならずウェイティング・リストなどの問題も、根本的には解

決されることがなかったのである。

これらの原因としては、次のような点を指摘することもできる。NHSを完全な市場化ではなく「内部市場」化にとどめる原因となった、医療・保健を国家が保障するシステムへの、世論の人氣。改革に対して生じた、供給者たる医療機関側の激しい反発。さらに、中央集権的な国家構造が制度的パスとして機能した点。つまり、ピアソンが根拠としたような「世論の人氣」「既得権益」「制度的パス」が、NHS制度においても改革の障害として働いたと論ずることも可能である。

しかしながら、これらの点をもつて、サッチャー保守党政府による福祉国家改革の意味を過小評価することもできない。とりわけ、その改革が後のイギリス福祉国家に対して残した遺産という点から見ると、一定程度の改革を達成しつつ、更なる変容への基盤を作り上げていったという点を見逃すことはできないだろう。その改革は、「消費者」「市場化」などのアイデア・理念を用いることによって、短期的にも様々な改革を行うとともに、長期的な観点からすれば、さらなる転換への共鳴盤を徐々に構築していったという側面を持つと思われるのである。短期的には失敗であったり目的を達成していないという問題を抱えるとしても、長期的には確実に地ならしを進め、後の改革への「パス形成」としての意義を持っていた可能性がある。

この点に関して、豊永によるサッチャリズム研究を見ておきたい。豊永はその研究において、「支持を受けていない」あるいは「経済を好転させられなかった」ことを根拠としてサッチャリズムを過小評価する諸研究を批判しつつ、「パフォーマンス《結果評価》の政治」の観点から、サッチャリズムが持ったインパクトを測定する。彼女によれば、「『パフォーマンス《結果評価》の政治』とは、政府の『統治能力』を国民が評価する際に国民が依拠する基準や枠組への作用を意味する概念⁽²⁷⁾」である。すなわち豊永は、サッチャリズムが、経済や政府に関する国民のパーセプション

ン（認知構造）を変化させた点を重視するのである。

豊永は、福祉国家の一つの柱であった住宅政策に焦点を定めてこの点を分析していく。サッチャリズム期において、公営住宅の払い下げなどによって、住宅政策もまた市場化された点については本稿でも触れたが、この改革が果たした役割は単なる国家財政の削減にとどまるものではなかった、と彼女は論ずる。つまり、「ポピュラー・キャピタリズム」というアイデア・理念を用いつつ、公営住宅の払い下げを通じて国民に「（住宅を）買う権利」を与えることによって、一部の富裕者だけではなく一般の国民が所有をもって資本主義のダイナミズムに直接参加する可能性が与えられた。⁽²⁸⁾ この過程は、国家が非効率率のものであり市場経済は優越的なものであるとする感覚へと、国民の認知構造を変化させる意味も持ったのである。その結果、経済的デュアリズムを是認し、「小さな政府」という枠組をもって政府の役割を期待するという国民の認知構造を構築していった点にこそ、サッチャリズムの住宅政策の意義が求められる。⁽²⁹⁾

この議論が持つ含意は、サッチャリズムがフレーミンギ的な意義を有していたという点にあると言えよう。前章で述べたように、フレーミンギとは、人々の認知的・理念的次元に訴えつつ、世界や自己に対する共通理解を生み出していくことを通じて、彼らを社会的共鳴盤として構築していく試みであった。まさにサッチャリズムは、改革のアイデアを通じてこれらの社会的共鳴盤を構築し、短期的にも改革を達成しながら、長期的にも「パス形成」を行い、後の政権が（肯定的であれ否定的であれ）前提とせざるを得ない機会構造を生み出すという意味を内包していたのである。

豊永の研究においては、個別的には住宅政策が取り上げられてきたわけだが、その他の社会保障・福祉政策に関しても、この観点からサッチャリズムの持つ意義を指摘することが可能である。例えば、年金や失業給付などを中心と

表 2-2 特別支出への優先性の評価 (2つ選択：%)

	1983	1986	1990	1991	1993	1995	1996
医療	63	75	81	74	70	77	80
教育	50	57	60	62	57	66	66
住宅	20	21	20	21	22	14	12
警察	8	7	7	6	10	10	11
産業支援	29	16	6	10	14	9	9
社会保障	12	11	13	11	13	11	8

R. Joell et al. eds, *British Social Attitudes the 14th report*, Ashgate, 1997, p.53.

表 2-3 (社会保障支出に優先順位を与えた人々の中での)
特に優先されるべき分野の回答 (%)

	1983	1989	1995
年金	64	67	68
障害者給付	57	60	58
失業給付	33	25	25
児童給付	21	30	33
一人親給付	21	17	11

H. Dean, *Poverty, Riches and Social Citizenship*, Macmillan, 1999, p.97.

する社会保障政策におけるサッチャー改革は、市場化・民営化に基づいた再分配政策からの脱却というアイデア・理念に基づき、福祉依存者の例などをレトリックとして用いるなどして、ある程度の成功を収めた。表2-2に見られるように、このことは、国家が支出すべき分野として優先されるべきものを二つ選択させる問いにおいて、「社会保障給付」が、一九八三年から九三年にかけては、11-13%の支持しか集めていないという、世論の状態に⁽³⁰⁾支えられると同時に、またそれを維持していくものであった。中でも、表2-3に示されているように、社会保障給付を支持すると答えた者の中でも、失業給付と一人親給付に対する支持は、保守党政権期において着実に低下しており、これらの再分配政策に否定的な共鳴盤が構築されつつあったと言える。

これらの失業問題は、サッチャリズム期において経済的問題としてよりも社会的・道徳的問題としてフレージングされた結果、その否定的評価を増加させたと言える。つまり失業問題を、所得再分配の課題としてではなく、福祉依存の問題として捉えることにより、失業者への経済的再分配に否定的な共鳴盤を構築していったのである。⁽³³⁾

この過程は長期的な観点からは一つの「パス形成」となり、後の政治勢力はこの状況を正／負の機会構造としつつ新たな政策アイデアを構築する必要性に迫られる。後のブレア政権の目玉の一つである、従来型の再分配から脱却した社会保障システムとしてのウェルフェア・トゥ・ワーク政策や年金改革は、これらの状況を機会構造としつつ形成されたと考えることができる。

他方、NHSに関しては状況が異なる。先の質問に対して、医療・保健政策を国家が支出すべき分野として挙げた者は、サッチャリズム期を通じても70〜80%の高率であった(表2-2)⁽³³⁾。したがって、社会保障政策とは逆にNHSに関しては、市場化や民営化のアイデアに対する共鳴盤は十分に構築されえなかったと言える。この状況ゆえに、ブレアのNHS政策は、社会保障とは逆に、「内部市場」の廃止を訴え、公的負担の維持という政策へ向かうということになる。

しかしながら、サッチャー改革がNHSに及ぼした影響を過小評価することもできない。国家が医療・保健サービスに支出すべき、とする世論は変わらないものの、他の部分での認知構造の変化はありうるからである。C・ペイトンは、サッチャーのNHS改革は多くの問題点を残したものの幾つかの展開を見せたと述べ、次の点を挙げている。まず第一に、消費者的な関心の増大であり、これは後の「患者憲章」の基盤となった。第二には、NHSのアカウンタビリティへの関心の増大である。⁽³⁴⁾このようにNHSにおいても、内部市場を導いた「消費者」のアイデア・理念によって、供給者優位の体制への批判、および消費者本位のシステムの志向へと、社会的共鳴盤が構築される側面もあつ

た。したがって後の課題は、一方では国家による保障を確保しつつ、消費者的な観点を導入した、より効率的で良質なサービスの提供を行うという点に定められていくことになる。

したがって、フリーミングの観点から見た場合、社会保障・福祉政策の領域におけるサッチャー改革のインパクトは、過小評価できるものではない。短期的な意味でいくつかの改革を達成したのみならず、長期的な観点からしても、フリーミングを通じて「パス形成」を行っていったという意義を含んでいるとも言える。ブレア政権期の福祉国家改革を見る場合には、この文脈を踏まえる必要がある。

しかしながら、ブレア政権が、サッチャー政権との間での完全な連続性の上に分析できるというわけではない。NH S改革のように、サッチャー政権の狙った「パス形成」が十分達成されなかった事例においては、ブレア政権がまさに新たなアイデア・理念をもって、改革を推進することが必要となる。また、成功した「パス形成」を受けた場合であっても、改革のアイデア・理念はその機会構造によって一つの方向へと規定されるわけではない。前章で述べたように、その機会構造を受けつつも、それらに対応した新たなアイデア・理念をもって、新たに共鳴盤を構築するという戦略こそが、主体と構造との相互作用の中で問われてくるからである。

ブレア政権の営みはこのような相互作用を持つものであったのだろうか。ここまでの議論を踏まえ、分析対象はブレア政権へと移っていく。その分析の端緒として、次節ではブレア政権評価の現状を検討しておきたい。

第2節 ブレア労働党政権と福祉国家

「ニュー・レイバー」の旗を掲げ、一九九七年五月総選挙で勝利したブレア労働党については、これまでも様々

な評価がなされてきている。大まかに言つてその評価は、サッチャリズムの継続³⁴ニネオ・リベラル政策の踏襲とするものと、そうではなく「第三の道」のオルタナティヴ性を強調するものとに二分されているが、前者を大勢としていふというのが現状と言つても過言ではないだろう。³⁵ それらの評価は多くの場合経済政策に焦点を定めたものであるが、本稿の主たるテーマとする福祉国家評価とも無関係ではない。

例えばD・コース／C・ヘイは、ブレア政権期の経済政策について、国内的には労働市場のフレキシビリティを追求し、対外的には貿易と金融の自由化を中心としてグローバリゼーションを積極的に推進することにより、経済的競争性を増加させる試みであると分析する。³⁶

その中で彼らは、ニュー・レイバーによる労働市場のフレキシビリティ化について次のように述べる。

「サッチャー時代から引き継がれた、労働慣例の穩健なりセットは、福祉給付のスケールと範囲についても、より強力なりセットをもたらした。³⁷」

つまり、経済政策的な要請による労働市場のフレキシビリティ化の追求が、福祉政策の様々な縮小へと結びついている点で、その影響は福祉国家の領域にも及んでおり、それがサッチャリズムからの連続性の上に成立しているといえるのである。ここでは、ウエルフェア・トゥ・ワークなど労働関係に関する福祉政策の転換が、グローバリゼーション下における経済政策の一環として、サッチャリズムとの連続性を保ちつつブレア政権下において行われているとされており、ブレア政権³⁸ニネオ・リベラルという評価がその福祉国家政策にも拡大されて論じられている。

コース／ヘイの分析はあくまで経済政策に関するものであり、ブレア政権の福祉国家政策に固有に焦点を定めた

ものではない。その点で、「福祉国家」評価の観点からすれば、それを経済政策に従属させた形で分析している点において問題も残している。しかしながら、経済政策の観点からではなく「福祉国家」そのものに焦点を当てた研究も最近出始めているが、⁽³⁸⁾それらの中においてもやはり、ブレア政権の福祉国家改革を、ネオ・リベラル的縮小ないしは解体と評価するものが多く見受けられる。そういった評価の一つの典型をなすものであり、かつ本稿の目指す方法論的提起と接点を持つものとして、F・ロスによる分析を取り上げて検討してみよう。⁽³⁹⁾

ロスは、ブレア労働党政権の福祉国家改革について、ネオ・リベラル的な方向へとラディカルに転換するものと評価する。その中で、変容の要因として彼女が決定的に重視するのが、政治的リーダーや政党といった政治的主体の果たす役割である。つまり、シンボルの政治や政治言説の戦略的展開、政治的アイデア・理念のエリートへの伝播、政策フレーミングなどの手法による、「政治的リーダーが世論を形成し、利害を集約し、制約の条件の下でリーダーシップのオプションを拡大するメカニズム」に注目することで、政治的主体がその統治制度を根本的に変革することが可能であり、ブレア政権による福祉国家改革こそこれらの要因によって達成されたものであるとする。⁽⁴⁰⁾

P・ピアソンの議論においては、サッチャー期においてなぜ福祉は縮小できないかという問いに対して、国民の選好からすればそれが「不人気」政策であるから、という答えが用意されていた。しかしロスによれば、ブレア政権においては実際に福祉が削減されているし、しかもその結果人気も保たれている。⁽⁴¹⁾したがって現状はピアソンの議論とは全く正反対になっているが、それはなぜか。ロスはその理由を政治的リーダーや政党などの政治的主体の役割に求める。つまり、それらがアイデア・理念の要素をもって国民の選好を変化させ、福祉の削減を「人気」政策にするというフレーミング戦略を行いたためにこのような削減は可能となったのであり、またこのようなフレーミングは、サッチャー期から行われることによりブレア期における福祉国家縮小を準備していたとするのである。⁽⁴²⁾

ロスの議論は、ブレア政権期の福祉国家改革をネオ・リベラルなものとし、そこにサッチャリズムとの連続性を定める点において、ブレア政権Ⅱネオ・リベラルという典型的評価を福祉国家という論点において行ったものでもあるが、ここでまず注目すべきは、その分析の方法である。すなわちロスは、アイデア・理念の要素によるフレーミング行為を中心的要素としてブレア期の福祉国家改革を読み解き、またその結果、政治的主体の役割を救い出しつつ、構造的・制度的要因に規定されない変容のダイナミズムを抽出した。

したがってその議論の中には、前章で取り上げた二つの潮流に対する批判が込められている。一方では、ブレア期労働党政権においてこそ福祉国家の「縮小の政治」が実現していると主張することによって、ピアソンを批判する。他方では、グローバリゼーションによる「収斂」⁽⁴³⁾によってイギリス福祉国家が縮小へ向かったとする議論も、それは構造主義的なものであるとして退けられる。

ロスの分析においては、現代の福祉国家政治は、グローバリゼーションや歴史的パスといった構造的・制度的要因からの単なる「受動性」や、国民の「選好」を所与とした「不平回避」の戦略から説明できるものではない。そうではなく、政党や政治的リーダーがそのアイデア・理念をもって国民の間の選好を変容させ、新たな形への制度変化をもたらしている局面を見ることが重要である。その点において、「変化しつつある福祉国家の政治は、利益、選択、アイデア・理念によって条件づけ」⁽⁴⁴⁾られており、「党派のリーダーシップ、アイデア・理念、利益、選択という意味で、政治こそが福祉国家の再構築や拡大にとつて重要である」⁽⁴⁵⁾とされる。

このようにロスは、ブレア政権期の福祉国家の変容を、アイデア・理念の要素に着目しつつ、「政治」的主体の役割を救い出す形で分析した。この点で本稿の目指す分析と接点を持つものであり、ブレア期における福祉国家改革のダイナミズムを抽出する意義を持った業績と言える。その上でロスは、ネオ・リベラルを前面に押し出したサッチャ

リズムでさえ十分になしえなかった福祉国家の縮小を、政治的左派であるブレア労働党政権こそが達成したという点を強調し、まさに「縮小」こそがブレア政権期の福祉国家の変容の特徴だとするのである。

しかし、この結論には疑問符がつく部分も少なくない。ロスの議論において、「縮小」の根拠は、主にはブレア政権によるウェルフェア・トゥ・ワーク政策に求められる。つまり、社会保障や福祉が必要な人々に対して、様々な給付を行うのではなく、就労を援助することによって自立を促すという政策である。とりわけ、一人親給付の廃止や障害者手当の削減などは、ブレア政権における社会保障削減の象徴としてクローズ・アップされてきたが、ロスが「縮小」の最も大きな根拠としているのも、これらの政策である⁽⁴⁶⁾。

確かにこれらの政策は、それらの給付に関する支出を削減する意図を持ち、その意味で「縮小」の事例であると言える。しかしながらその事例をもって、ブレア政権期の福祉国家政策全体を、ネオ・リベラル的な「縮小」あるいは「解体」という点からのみ性格付けることが妥当かどうかについては議論の余地が残る。つまり、ブレア政権期における福祉国家の変容は、「縮小」「解体」という視角のみによって読み解きうる変化なのである⁽⁴⁷⁾。

ロスがその分析の根拠とする「ウェルフェア・トゥ・ワーク」をスローガンとしたワークフェア政策は、前章で取りあげたジェソップの「ワークフェア国家」の議論からも読み取れるように、福祉国家のネオ・リベラル的解体の象徴として理解される場合が多い⁽⁴⁸⁾。多くの批判者にとって、それらの改革は社会改良のためのラディカルなプロジェクトというよりも市場のルールへの服従であり、サッチャリズムの踏襲であるとされる。その中で、イギリス福祉国家は、より残余的でアメリカ的な福祉レジームへと移行したと評価されることもある⁽⁴⁹⁾。

しかしながら、ブレア政権の福祉国家改革のアイデア・理念に注目するならば、このような評価に一定の留保も必要である。例えば、C・アネズリーは、「ニュー・レイバーの福祉エートスは、社会正義や社会的包摂には全く関心

を示さなかった前の保守党政府による、市場主導のネオ・リベラル的政策からは明確に区別される⁽⁵⁰⁾」とし、ブレア労働党政権の福祉国家政策のアイデア・理念が、従来の福祉国家観に基づいた形での「縮小」にとどまらない、新たな福祉国家観そのものの構築を目指しているという点を強調している。

例えばワークフェア政策においても、その契機となるアイデア・理念の要素に注目するならば、また違った評価も可能となる。ブレア労働党政権においてこのワークフェア政策は、「排除」ではなく「包摂」の言説をもつて、アイデア・理念的には根拠付けられている。上述した一人親家庭への給付削減の問題にしても、それは就労給付のさらなる援助など、それらの親を労働市場に「包摂」する政策を伴うものであった。そのことによって一人親の自立を促すのであって、特権的な一人親給付こそ彼／彼女らを「自立できない者」として「排除」してしまうことを問題点としたのである。また、失業給付においても、様々なサポートによって就労を促進することによって（包摂）、ミーンズ・テスト的な失業給付（排除）からの離陸を目指すという意味が込められている。

ベヴァリッジ報告で強調されていたような所得再分配的な発想を前提として平等／不平等の軸を見るならば、これらの政策は給付削減＝不平等という結論へと繋がる。しかし、ブレア政権の試みは、包摂／排除という新たなアイデア・理念を提起することによって、福祉国家に対して新たな意味づけを行い、これまで前提とされてきた福祉国家を判定する基準そのものを転換しようという試みを内包しているように思われるのである。

これらの福祉国家の性格そのものを転換させるアイデア・理念やそれらに基づいた政策提起（詳しくは次章で述べる）が、国家の財政支出の問題や受給者に対する依存性批判と共鳴したために、ブレア労働党政権における福祉国家の変容は可能となった。それゆえその変容は、確かに「縮小」を含みつつも、しかし単なる「縮小」にとどまらない、福祉国家の根本的性格の転換を伴うものであったとも解釈可能であろう。

このようにワークフェア政策をアイデア・理念的に捉えるならば、それを単純に「福祉国家の解体・縮小」としてのみ括することもまた困難となるのではないだろうか。例えば宮本は、ワークフェア改革に関する研究の中で、ワークフェア政策そのものは、戦後スウェーデン福祉国家の積極的労働市場政策を支えたものであり、必ずしもネオ・リベラルのみに結びつくものでない点を指摘している⁵¹。また、ブレア政権によるワークフェア改革の導入を、デンマークやスウェーデンといったヨーロッパ福祉国家と平行なものであるとする評価も見られる⁵²。そのような評価の妥当性には立入らないが、少なくとも、ワークフェア政策一つをとっても、それが目指すアイデア・理念に注目するならば、単なる「縮小」にとどまらない福祉国家の転換の可能性をそこに見出すことも可能となる。

さらに、現代イギリスの福祉国家の変容が単なる「縮小」にとどまらないと思われる根拠として、「縮小」の事例が社会保障政策の一部に限定されているという点も考慮に入れる必要がある。例えば、福祉国家関連の政策の中でも、医療や教育に関するサービスの供給に関してはこのような「縮小」が行われず、その普遍主義性が存続していることに関してはロスも認めている⁵³。また、一人親給付を削減する一方で、児童給付を増加させる点など、必ずしも全般的に社会保障給付そのものを縮小しているとは言いがたい。これらの傾向は、本稿の「はじめに」でも述べたように、二〇〇一年の労働党の選挙マニフェストを見ても、継続して見られる立場である。

したがって、問題はより複雑となる。一人親や失業者といった社会保障領域に関しては、ワークフェア改革を伴いつつ次第に最貧困層にのみ向けた給付へと移行しつつあるとしても、他方、医療や教育、児童給付に関わる領域においては普遍的給付を維持している。つまり、ブレア政権には、諸社会政策・福祉政策の間で重点の置き方を変化させながら、やはり「福祉国家」そのものの意味と性格を転換させるような試みが内包されているとも言えるのではないだろうか。少なくとも、「縮小」か「普遍主義」かといった一元的な単純化では、ブレア政権の福祉国家改革が持つ

複雑さとダイナミズムを、十全には描き出しえないように思われる。

ブレア労働党政権期におけるイギリス福祉国家の変容を検討するためには、より詳細にそれが提起したアイデア・理念の要素の新しいさを読み解きつつ、それがどのような福祉国家像の転換を目指しているのかを整理することが必要となってくるであろう。ロスの議論は、アイデア・理念の要素に注目することによってイギリス福祉国家の変容を分析したという点において重要であるものの、そのアイデア・理念の持つ新しいさとインパクトを十分には捉えなかったために、イギリス福祉国家がどのような方向へ変容しつつあるのかについては、議論の余地を残しているのである。

それでは、イギリス福祉国家はどのようなアイデア・理念に基づき、どのような方向へ変容しつつあるのか。その際、アイデア・理念の要素はどのような役割を果たしたのか。次章ではこれらの論点に基づいて、ブレア政権期におけるイギリス福祉国家の変容を読み解いていくことにしたい。

注

(1) 例えば、最近のものとして次のような業績が挙げられる。毛利健三『イギリス福祉国家の研究』、東京大学出版会、一九九〇年、武川正吾『福祉国家と市民社会』、法律文化社、一九九二年、毛利健三編著『イギリス社会政策史』、ミネルヴァ書房、一九九九年、美馬孝人『イギリス社会政策の展開』、日本経済評論社、二〇〇一年。

(2) 例えば、最近のものとして次のような業績が挙げられる。東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家(上)』、東京大学出版会、一九八八年、岡沢憲美・宮本太郎編『比較福祉国家論』、法律文化社、一九九七年、武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障①イギリス』、東京大学出版会、一九九九年。

(3) W. H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, 1942, para.8. (山田雄三監訳『ベヴァリッジ報告：社会保険および関連サービス』、至誠堂、一九七五年、五―六頁)。

- (4) R. Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945*, 2nd ed., Macmillan, 1999, p.127.
- (5) Beveridge, *op.cit.*, para.445, 449 (前掲訳書「二五六」二五九頁)。
- (6) イギリスで「社会保障 (Social Security)」と言う場合、日本の場合とは範囲が異なる。日本で「社会保障」と言う場合には、年金や失業給付などの現金給付に加え医療などのサービス給付も含むが、イギリスで「社会保障」と言う場合、現金給付に限定されサービス給付はそれの中には含まない。本稿で「社会保障」と言う場合も、このイギリス的な定義に従っている。
- (7) R. Klein, *The New Politics of the National Health Service*, 3rd ed., Longman, 1995, p.1. 以下では本書を「Klein, 1995」略す。
- (8) *Ibid.*, p.vii.
- (9) Lowe, *op.cit.*, p.167.
- (10) 毛利健三「社会政策と戦後政治——アトリー政権からサッチャー政権まで——」、毛利健三編著『イギリス社会政策史』、ミネルヴァ書房、一九九九年、一三頁。
- (11) 一部サービスには有料制がとられていたという事実もあるが、基本的には無料原則が貫かれていた。武田文祥「医療保険政策——成功と挫折の交錯——」、毛利前掲編著、一七二頁。
- (12) Klein, *op.cit.*, p.xii.
- (13) G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Basil Blackwell, 1990. (岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』、ミネルヴァ書房、二〇〇一年)。
- (14) Lowe, *op.cit.*, pp.321-323.
- (15) Esping-Andersen, *op.cit.*, pp.135f. (前掲訳書「一四六頁」)。大沢真里「社会保障政策」、毛利前掲編著、一四八頁。
- (16) R. Klein, "Self-inventing Institutions: Institutional Design and the U.K. Welfare State", in R. E. Goodin ed., *The*

Theory of Institutional Design, Cambridge University Press, 1996, p.242. 以下では本論文を「Klein, 1996」と略す。

- (17) Klein, 1995, pp.151f.
- (18) Department of Health, *Working for Patients*, Cmnd 555, 1989.
- (19) Klein, 1996, p.242.
- (20) C. Paton, "New Labour's Health Policy: the New Healthcare State", in M. Powell ed., *New Labour, New Welfare State? —The 'Third Way' in British Social Policy*, The Policy Press, 1999, p.54.
- (21) Klein, 1995, p.205.
- (22) *Ibid.*, p.210.
- (23) G. Esping-Andersen, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999, p.87. (後掲註男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎』、桜井書店、二〇〇〇年、一三二頁)。
- (24) P. Pierson, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48, 1996, p.161.
- (25) Klein, 1996, p.241.
- (26) J. Mohan, *A National Health Service? The Restructuring of Health Care in Britain since 1979*, St. Martin's Press, 1995, pp.227f.
- (27) 豊永郁子『サッチャリズムの世紀——作用の政治学へ——』、創文社、一九九八年、一七頁。
- (28) 同上、一七一頁。
- (29) 同上、一二三—一二五頁。
- (30) R. Jowell, J. Curtice, A. Park, L. Brook, K. Thomson, and C. Bryson eds., *British Social Attitudes, the 14th Report —The End of Conservative Values?*, Ashgate, 1997, p.53.
- (31) H. Dean, *Poverty, Riches and Social Citizenship*, Macmillan, 1999, p.97.

- (32) J. Rentoul, *Me and Mine—The Triumph of the New Individualism?*, Unwin Hyman, 1989, pp.118f.
- (33) R. Jowell et al. eds., *op.cit.*, p.53.
- (34) Paton, *op.cit.*, p.55.
- (35) これらのブレア評価の現状、また筆者による基本的評価については、拙著『左派の挑戦——理論的刷新からニュー・レーバーへ——』（木鐸社、二〇〇一年）よりわけ第三部を参照。
- (36) D. Coates and C. Hay, “The Internal and External Face of New Labour’s Political Economy”, *Government and Opposition*, vol.36, no.4, 2001, pp.448-454.
- (37) *Ibid.*, p.451.
- (38) 例えば、以下のものを参照のこと。なお、これらの著作や所収の諸論文については、本稿でも適宜取り上げているところがある。M. Powell ed., *op.cit.*; S. P. Savage and R. Atkinson eds., *Public Policy under Blair*, Palgrave, 2001; *The Political Quarterly*, vol.72, no.1, 2001; J. Newman, *Modernising Governance: New Labour Policy and Society*, Sage, 2001.
- (39) F. Ross, “Interest and Choices in the ‘Not Quite so New’ Politics of Welfare”, in M. Ferrera and M. Rhodes eds., *Recasting European Welfare State*, Frank Cass Publishers, 2000; do., “Beyond Left and Right: The New Partisan Politics of Welfare”, *Governance*, vol.13, no.2, 2000. ここで述べられている Ross, 2000a; Ross, 2000b を論ず。
- (40) Ross, 2000a, pp.12f.
- (41) Ross, 2000b, p.162.
- (42) Ross, 2000a, p.28.
- (43) *Ibid.*, p.30.
- (44) *Ibid.*

- (45) *Ibid.*
- (46) *Ibid.*, p.26; Ross, 2000b, p.161.
- (47) B. Jessop, "The Transition to Post-Fordism and Schumpeterian Welfare State", in R. Burrows and B. Loader eds., *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, Routledge, 1994; M. Hewitt, "New Labour and Social Security", in M. Powell, ed., *op.cit.*, p.153; Dean, *op.cit.*, p.128.
- (48) R. Lister, "Fighting Social Exclusion... with one hand tied behind our back", *New Economy*, vol.5, no.1, 1998.
- (49) C. Annesley, "New Labour and Welfare", in S. Ludlam and M. J. Smith eds., *New Labour in Government*, Macmillan, 2001, p.213.
- (50) *Ibid.*, p.217.
- (51) 宮本太郎「社会民主主義の転換とワークフェア改革」、日本政治学会編『三つのデモクラシー——自由民主主義・社会民主主義・キリスト教民主主義——』、岩波書店、二〇〇二年。ただし宮本は、こういった議論をした上で、イギリスのワークフェア改革の場合にはよりネオ・リベラルに近い「ワークファースト・モデル」であると述べている。
- (52) Annesley, *op.cit.*, p.214.
- (53) Ross, 2000a, p.27.

第3章 イギリス福祉国家の変容

日本においても、政治学にとどまらず様々な社会科学の分野において、福祉国家の変容に関しては多くの文献が出ているが、ブレア政権期のイギリス福祉国家の変容に焦点を定めて論じたものは決して多くはない。本章では、ブレ

ア政権期においてイギリス福祉国家がどのように変容しつつあるかを検討し、その方向性を分析していく。

第1節では、福祉国家に関するアイデア・理念の形成をとりあげ、その改革の基本的発想を描く。第2節では、それらのアイデア・理念に基づき、ブレア政権期において具体的にどのような政策転換が生じているのかについて、特に年金政策および医療・保健政策を取り上げて議論する。第3節では、その変容の持つ意味について、本稿全体の視角に対応させる形で整理する。

第1節 福祉国家改革のアイデア・理念

いわゆる「ニュー・レイバー」ととって、福祉国家をどのような方向へ改革するかは、その初期の段階から中心的課題となっていた。一九九二年、ブレアの前の労働党党首であるJ・スミスによって、労働党系シンクタンクである公共政策研究所 Institute for Public Policy Research (以下IPPRと略記)の下部組織として、社会正義委員会 (Commission of Social Justice (以下CSJと略記)) が設立されたが、この委員会は、社会正義の観点から福祉国家の将来像を検討することをその中心的任務の一つとしていた。ブレア政権期の福祉国家改革は、労働党が野党であった時期から、周到に準備されてきたと言うことができる。したがって、この段階からそのアイデア・理念の形成を見いく必要がある。

ではなぜ、福祉国家改革はそれほど重要なテーマとされたのであろうか。福祉国家改革のアイデア・理念を見る前にその背景を確認しておきたい。

第一に重視すべきは、サッチャリズム批判の文脈である。CSJが設立されたのが総選挙で敗れた年である一九九

二年であることにも示唆されているように、そこで検討される福祉国家改革のアイデア・理念は、政權獲得のための戦略の一つとなるものであった。⁽²⁾したがって、福祉国家改革をめぐって、サッチャー保守党にどのような対立軸を設定しつつアイデア・理念を形成するかは、その重要な課題であったと言える。

CSJは、サッチャー改革の失敗の象徴として貧富の差の増大を強調し、保守党政権下のイギリスを「六つの巨悪」に支配された状態にあると診断する。六つとは、①欠乏、②無為、③無知、④疾病、⑤不潔、⑥人種差別である。⁽³⁾容易に想起されるように、⑥を除いては、ベヴァリッジ報告で挙げられた「五つの巨人」を意識している。つまり、サッチャー改革による福祉国家の解体の試みに対抗し、今なお福祉充実の必要性を認めるというのが、「社会正義」の立場から福祉国家を再検討するCSJの基本的認識であった。

しかしながら、ベヴァリッジ報告に象徴される戦後イギリス福祉国家型の対応もはや不十分かつ不可能というところも、CSJの基本的認識であり、⁽⁴⁾このことが福祉国家改革を重要なテーマとした第二の要因でもある。その理由の第一は、言うまでもなく、財政面の問題である。財政的肥大、とりわけ社会保障負担の大きさにどのように対処するかは、CSJのみならず労働党の福祉国家構想の中で重要な位置を占めていた。⁽⁵⁾現状だけではなく、来るべき高齢社会を前にして、とりわけ年金、医療・保健を中心として将来的にも重い負担が待っていることは容易に予想でき、この財政的負担を税・給付システムでまかなっていくことには、遠からず限界が訪れるという認識が存在した。

またその第二の理由として、経済的・社会的変化への対応が強調される。経済グローバリゼーションの進展、女性の進出、一人親の増加、高齢化といった事態は、ベヴァリッジ報告が有効性を持った時代状況とは全く異なっており、フレキシビリティ化や、男性ブレッド・ウィナー・モデルからの脱却、現金給付よりむしろサービスの充実、多様化するニードへの対応といった新たな問題を生み出していた。⁽⁶⁾加えて、前章で述べたような消費者的アイデンティティ

の高まりの中で、受給者は単なる受動的な立場を脱却し、より効率的で良質な福祉サービスを積極的に求める側面もあり、こういった社会的基盤の変化に対応する必要がある。前章で述べたようにこれらの変化が一面においてはサッチャー改革のパス形成の結果でもあることを想起するならば、単にサッチャー改革を否定するだけではなく、それが残した遺産に対応する改革アイデア・理念を提起する必要性にも迫られたと言えよう。

したがって、財政的負担を増大させることなく、フレキシビリティや多様性といった新たな状況に対応させつつ福祉を充実するという重い課題を背負って——それは同時に、サッチャー改革の遺産を受け継ぎつつ、サッチャー改革に対抗するという課題でもあった——労働党における福祉改革へのアイデア・理念の形成は出発した。福祉国家の「縮小」を一つの課題としつつも、単にそれにとどまらず、いかに新たな形で福祉国家を充実・変容させていくかということが求められたのである。

この課題に対する処方箋のひとつは、一言で言えば、貧困を「予防」するという点、つまり「投資」によって「機会の平等」を保証することに求められた。この背景にある基本的発想は、貧困層の増大と財政的負担の増大は、実は繋がった問題であるという認識に基づいている。つまり、サッチャー改革による貧困層の増大も一因となって、失業給付や一人親給付が増えたのみならず、年金給付が不十分な高齢者も含めてミーンズ・テスト的所得補助も増加していることが、財政的圧迫の原因になっているのである。したがって、財政的圧迫を緩和するためには、逆にこれらの層の貧困を「予防」し、給付に依存させるのではなく自立・自律を促進することこそが重要であり、そのために、年金の充実や、教育・職業訓練などの「投資」的サービスが必要となるという論理である。

C S Jの掲げるアイデア・理念においては、「投資」や「機会」が明確な軸となっており、それが「投資者のイギリス」という将来像を目指した点にもそのことはうかがえる。また、C S Jのみならず、例えばニュー・レイバーの

ブレーンの存在として知られているA・ギデンズの「社会的投資国家」⁽¹²⁾という概念も同様の意味を含んでおり、ブレア労働党が目指す方向は、共通してここに定められたと言える。

これらの発想は、前章で述べたワークフェア政策などへと結びついていくわけであるが、多くの論者が指摘するように、⁽¹³⁾これらのアイデア・理念は、従来型の税・給付システムによる所得再分配を縮小することによって、財政再建を目指すという方向性を持っていることは否定しがたい事実である。実際、CSJ自体も様々な形で税・給付システムの限界を挙げ、それだけにとどまらない社会保障や福祉のあり方を模索している。⁽¹⁴⁾言わば、P・ピアソンの言う「不人気政策」に切り込もうとしたわけだが、しかしCSJは、これらの政策提言を、「削減」「縮小」といったネガティブな概念からとらえるのではなく、「包摂」や「投資」といったポジティブなアイデア・理念を基点として形成していった。そのことにより、単なる「縮小」にとどまらない意味を持つ福祉国家改革のアイデア・理念を構築するとともに（むしろ、構築したからこそ）、これらを「不人気政策」としてではなく共鳴盤を獲得しうる政策として打ち出すことが可能になったと考えられる。

上で述べたように、福祉国家の財政的負担の大きさの原因として、ミーンズ・テストの所得補助や失業給付などが挙げられるが、CSJの言説において、これらはむしろ「排除」を生み出す原因として捉えられた。例えばCSJは、ミーンズ・テストを伴う給付を、それは受給者に依存性をもたらしたり、インセンティヴを弱めたりする逆効果を持つため、「尊厳やセキユリテイ、あるいは自立性を決して与えることではない」⁽¹⁵⁾と批判し、それはむしろ社会的排除の問題をより深化させてしまうとする。その結果、所得補助の増額は、一時的には状況を好転させるかもしれないが、依存する人々の数が増えるなど、状況を根本的に改善することにはならないとするのである。⁽¹⁶⁾

従来型の福祉国家の発想から言えば、所得保障や失業給付、一人親給付などの給付が保障されていることが平等で

あり、それらの所得再分配の制度が整っていないことが不平等と捉えられるであろう。しかし、CSJのアイデア・理念においては、それらの給付に頼って生活しなければならないことが「社会的排除」であるという形で、不平等観が転換される。その中では、社会的に排除されている層を、自律性を持ちライフ・チャンスを獲得する形へと支援していくことが「包摂」⁽¹⁷⁾であり、人々の自立・自律性を高める方向へと福祉国家の機能は再構成されなければならない。CSJの言葉を引用すれば、福祉国家は「セーフティ・ネット」から「跳躍台」⁽¹⁸⁾へと転換し、「個人の選択や人間的自律を促進するようデザイン」⁽¹⁹⁾されなければならないのである。その中では、税・給付システムを通じて従来型の所得再分配ではなく、またサッチャー改革に見られたような再分配政策への真面向からの否定でもなく、教育や職業訓練などのサービスを通じて「投資」「機会の再分配」への再分配観の転換こそが、この目的に適合的であるとされる。この転換によって、ピアソンの「不人気政策」にあてはまる政策をポジティブなアイデア・理念に基づいて肯定化し、従来型の福祉国家の発想に基づいた「縮小」「維持」の軸を超えた新たな福祉国家の像を描いたがゆえに、それらを社会的共鳴盤構築の鍵とすることも可能となったと言えよう。

こういった言説戦略は、本稿がその中心的対象の一つとする年金改革においても明確に存在するものであった。年金は、国家の福祉支出の中でも最も負担が大きい分野であるにも関わらず、その給付レベルは低く貧困の原因の一つとなつていると同時に、今後の高齢化社会の進展に伴いますます今後の拡大が予想される点で、何らかの改革が最も必要な分野である。

やはりここでもCSJの提起する改革アイデア・理念から見ていこう。そこに見られる最も基本的な発想は、賦課料（pay-as-you-go）方式から積立（fund）方式への転換である。⁽²⁰⁾前者は、毎年の年金給付をそのときの加入者の保険料でまかなうシステムであり、ある時点の勤労者の所得を、その時点での退職後の高齢者に分配するという点で、所

得再分配の性格が強い。他方、後者においては、ある人が積み立てた保険料が、その人が高齢者となり退職した後に年金として給付されることになり、個人の貯蓄という性格を持ち再分配的な意味がより弱くなる。この賦課方式から積立方式への転換を、CSJは強く提案しているのである。

より具体的には、所得比例型で賦課方式をとっている国家第二年金（SERPS）を将来的には廃止し、積立方式をとる第二年金を新たに創設するとともに、もともと積立型である職業年金や個人年金を、管理しながら利用していくことを提言する。これらの提言は、後に述べるように、市場主義への転換とは一言では片付けられない性格を持っているものの、所得再分配からの脱却による国家負担の縮小を目指したものであることは明確である。したがって、やはりピアソンの言う「不人気政策」に当てはまると考えられるが、これは社会的基盤の傾向に反したリスクの大きい提言だったのであろうか。

結論は否であり、やはりその鍵となるのは、それらの政策を積極的に肯定化し社会的共鳴盤を構築するアイデア・理念の構築であった。これらの提言の背景にあるアイデア・理念として重要であるものは、個人主義、あるいは自己利益の積極的肯定であり、その発想が社会的共鳴盤の構築の際に大きな役割を果たしたと思われる。この点を論ずるために、後の福祉改革担当相であり、ブレア政権期の福祉国家改革を支えた人物と言ってもよいF・フィールドの議論を見てみよう。

彼が、福祉改革の最も根本的な「哲学」として掲げるのは、自己利益の中心性や個人主義である。これについては、彼の次のような著述を見よう。

「人間の本質の根本的に重要な部分は、自己利益の促進である。…必要な道德的秩序の一部は、我々の自己利益

を非難したり阻止したりすることではなく、公共善と一致する方法でそれを満たすことである。²²」

したがって福祉再構築は、これらの自己利益を起動力にする形で進められなければならないのであり、彼が最も重視する年金改革においても、個人の責任を明確にした保険方式、しかも積立型のシステムが望ましいとされるのである。

ここには、個人主義や自己利益を、「ミイイズム」のような形で否定的に捉えるのではなく、人間の本質という形でポジティブに解放しつつ、福祉改革の起動力としようとする意図が込められている。このアイデア・理念は、個人の自律や選択を重視し、より個人化されフレキシブルな福祉国家を志向するCSJの立場とも符合する。²³また、ギデンスが提起する「新しい個人主義」²⁴などとも共通し、選択の自由や個々人のライフ・チャンスの拡大、努力や勤労に報いる社会といった発想とも結び付けられ、ブレア政権期の福祉国家改革の基底にあるアイデア・理念の一つとなつたと言える。

これらの個人主義や自己利益を肯定するアイデア・理念こそが、再分配の「縮小」ともなる社会保障改革への共鳴盤を構築した一つのポイントでもあったと思われる。前章で述べたように、特に年金を中心とした社会保障分野においては、サッチャー政権によるフレミングの影響も受けながら、所得再分配に否定的な共鳴盤が構成されつつあった。その背景には、自らの納めた保険料や税金が福祉に依存する層へと使われてしまうという、その利他主義的側面への不満が、中間層を中心として存在したことが挙げられるだろう。また個人の選択を重視する「消費者」的アイデンティティも高まりつつあった。個人主義や自己利益をアイデア・理念の基底に据えることは、これらの層を社会的共鳴盤として構築することを意図しており、またそれゆえに、再分配の縮小を伴う年金改革が、「不人気政策」にと

どまることなく実現可能性を帯びたものとなったと思われる。

フィールド自身も、サッチャリズムとの連続性の中で、このことを明確に意識していた。彼は、サッチャー統治によってもたらされた変化に関し、「これらの変化の全てではなくとも多くの結果として生じた、より大きな自由と選択への動きは動かしえないものとなっております、よい生活のための根本的部分として理解されている」として、それらの変化に対応しうるアイデア・理念の必要性を論じている。

しかし、このようなサッチャリズムとの連続性を踏まえつつも、サッチャーとは異なった形での共鳴盤構築が、労働党に課せられた課題であった。この点に関して重要であることは、これらの改革アイデアは、個人主義や自己利益を強調したからといって、連帯性や利他主義を捨象してしまっているのではなく、逆に、新たな連帯性の構築の論理へと向けられている点である。先の引用においてフィールドが述べているように、問題となっていることは、単に自己利益を解放することにとどまるのではなく、それらの自己利益を公共善の形成へとどのように結びつけるかである。つまり、従来型福祉国家が前提とする税・給付システムを通じた所得再分配に見られるような、国家を通じた上からの利他主義や連帯性の強制ではなく、自己利益や個人主義を前提とした上でそこから自発的性格を持った連帯性を新たに構築し、その連帯性に基づいて新たな社会保障や福祉給付のあり方を再考していくことが目指されていると言える。フィールド自身、コレクティヴィズム自体を否定はしないし、アトム化した社会を描いてもいない。彼が目指すのは、「個人主義とコミュニティ」の両立であり、国家的コレクティヴィズムに対抗する、「社会的コレクティヴィズム」である。²⁶⁾

個人主義や自己利益を積極的に肯定しつつ、そこから連帯性や共同性を再構築しようとする発想は、個人の選択や自律性を強調しそれに応えうる福祉国家改革を目指しつつも、彼らを単に個人的消費者としてのみならず、公共サー

ビスの共同生産者に関わる市民として位置付けることによってサッチャリズムとの差異化を図ろうとする点で、CSJのアイデア・理念の中でも強調されているものである。⁽²⁷⁾その意味で、フィールド一個人を超えて、広く共有されたアイデア・理念であったと言えるだろう。

それらの発想は、例えば年金分野においては、積立型のシステムをとりつつも、その運営に関しては拋出者の意思を反映していくような、ステークホルダー保険スキームの提案などへと具体化されている。⁽²⁸⁾また、CSJからブレアにいたるまで、多くの福祉国家改革のアイデア・理念の中で強調される、ボランティア組織などのアソシエーションやコミュニティの役割も、⁽²⁹⁾こういった観点と関わりを持つものと言える。これらの点については、次節以降でより具体的に見ていくことになる。

こうしたアイデア・理念の形成の結果、一方では、個人主義や自己利益の積極的肯定を通じて、現状に不満を持つ層に広えつつ、他方では、それを通じて連帯や共同性の再構築の可能性を盛り込み、リスクの集団的管理という社会保障や福祉が本来持っている側面を維持することによって、福祉の解体には不安を抱く層に訴えかけ、サッチャー保守党とは異なった形で共鳴盤の構築を目指した。したがって、これらのアイデア・理念は、自己利益や利己主義を解放しつつ、それを通じて新たに連帯性や共同性の再構築を目指したという点において、「縮小」を含みつつも単なる「縮小」にとどまらない福祉国家の転換を、サッチャリズムとの連続と対抗という形で目指したものであると言える。

ここまで、社会保障政策を中心として、ブレア政権期における福祉国家改革が、一方で福祉国家の「縮小」をその課題の一つとして内包しつつも、それにとどまらない改革のアイデア・理念を形成することによって、福祉国家像の転換を試みるものでもあるという点を見てきた。したがって、その改革を単なる福祉国家の「縮小」としてのみ結論

付けた場合、その改革の持つ意義を十分に捉えることはできない。また、この改革が単に中間層のみを狙い、貧困層を切り捨てようとする試みであると評価することも、大雑把であるとの批判を免れないと思われる。これらの点に関してさらに次の二つの理由が挙げられる。

第一に、特に年金改革においては、国家が運営する基礎年金を充実するなど、低所得者向けの再分配政策の充実も提言として伴っており、その意味で中間層のみならず低所得者層にも配慮したアイデア・理念が存在していたことが挙げられる。したがって、年金分野において、再分配の否定というよりは、再分配の対象を絞り、真にニードを持つ層に十分なリソースが振り向けられることを目指した面がある。この点については、次節で年金政策をより具体的に見る中でも触れる。

第二に、福祉国家政策の中でも医療・保険に関する部分における動向が挙げられる。ここで主に取り上げたCSJも、改革のアイデア・理念の提示においては、年金を含む社会保障政策を第一の目的としており、NHSに関しては多くを述べていないが、そのスタンスはNHS維持であり、国家の財政でまかないつつもいかにサービスの質を上げるかという問題に直面している。

例えばCSJは、NHSが財源不足であり、その結果長いウェイティング・リストなどに見られるように質が低下していることを挙げ、そのサービス重視の観点からNHSにおいては改革が必要不可欠であるとするが、NHS廃止や縮小などに向かうのではなく、問題は「どの程度、国家的リソースをNHSに振り向けるか」³⁰であるとして、国家予算でNHSを運営していく姿勢は崩していない。

またその他に、ブレア政権に関わるいくつかの文書を見ても、サッチャー改革への批判を伴いつつ、NHSにおける内部市場を廃止するという姿勢は明確である。例えば、一九九七年の総選挙に向けての労働党のマニフェストにお

いては、保守党による内部市場改革は、サービス受給者に対する応答性を高めるよりむしろ、コスト高の官僚的形式主義 (red tape) を招いており、したがって労働党は「トップ・ダウン型管理には戻りえないが、保守党によって行われた医療における内部市場も終わらせる」⁽³¹⁾とされている。また、ブレア自身も、教育政策と並んで医療政策はより多くの国家的投資を必要とする鍵的な公的サービスであり、内部市場のようなニュー・ライトのドグマは終焉させる必要があると述べている。⁽³²⁾

いずれにしろ、年金などの社会保障政策と医療・保険政策との間では、「縮小」か「維持」かという視点から見る限りではスタンスの違いが存在することは明らかであろう。⁽³³⁾その理由の一つは、前章でも述べたとおり、社会保障政策とは異なつて、NHSに関しては社会的基盤からの支持が非常に厚いということが挙げられる。しかしながら、NHSに関して改革が必要ではないということではない。NHSにおいてサービスの質が低いことは明らかであり、受給者の側の消費者意識の高まりや、サービスの充実やニードへの的確な対応といった、CSJを初めとして形成された福祉改革のアイデア・理念の根本からすれば、最も改革が必要とされる領域でもある。したがって、NHSの枠組を守りつつ、他方ではサービスの質を高めるといふ、社会保障政策以上に難しい舵取りを迫られたと言えよう。

ただし、CSJを初めとしたニュー・レイバーの準備段階においては、NHSに関する改革アイデア・理念は明確な形を持つておらず、社会保障政策に比べるとこの段階だけで議論を進めることには限界がある。したがって、そのNHS改革を論ずるためには、ブレア政権における具体的な政策形成を見ていく必要がある。

次節においては、九七年以降政権についたブレア労働党の主として年金政策とNHS政策の具体像を見ながら、本節で議論し残した論点を含め、ブレア政権期のイギリス福祉国家の変容に関してより詳しく論じていくことにしたい。その中で、本節で議論したような改革のアイデア・理念がどのような形で実際の政策へと具体化された(あるいは具

体化されなかった) のかも検討課題となる。

注

- (1) プレア政権期の福祉政策に言及した日本語文献として例えば以下のものが挙げられるが、中心的な分析対象となっていないわけではない。武川正吾・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障① イギリス』、東京大学出版会、一九九九年、右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史 政策と運動の展開〔新版〕』、有斐閣、二〇〇二年。
- (2) CSJのアイデア・理念にも基づき、ニュー・レイバーのヘゲモニック・プロジェクトの形成について述べたものとして、拙著『左派の挑戦——理論的刷新からニュー・レイバーへ——』、木鐸社、二〇〇一年を参照。
- (3) The Commission of Social Justice, *Social Justice: Strategies for National Renewal*, Vintage, 1994, pp.27-52.
- (4) *Ibid.*, pp.110-113.
- (5) 例えば F. Field, *Making Welfare Work: Reconstructing Welfare for the Millenium*, Transaction Publisher, 2001, p.2.
- (6) The Commission of Social Justice, *op.cit.*, pp.61-83.
- (7) 表3-1に掲げたように、公的扶助の対象者は一九六二年(国民扶助)の二九七万人から一九九三年(所得補助)には九八二万人へと増加しており、またその割合も、失業者(二七・七%↓三三・八%)が急増し、一人親(データなし↓二八・八%)の占める割合も多くなっている。Field, *op.cit.*, p.97.
- (8) The Commission of Social Justice, *op.cit.*, p.223.
- (9) *Ibid.*, pp.119-150.
- (10) *Ibid.*, pp.151-220.
- (11) *Ibid.*, p.95

表3-1 1962年と1993年における国民扶助／所得保障の対象者数

1962			1993		
国民扶助	数(千人)	%	所得保障	数(千人)	%
年金受給者	1340	45.0	60歳以上	2044	20.8
失業者	528	17.7	失業者	3315	33.8
疾病／障害者	340	11.4	疾病／障害者	904	9.2
その他(年金受給年齢以上)	225	7.6	一人親 ⁽¹⁾	2829	28.8
未亡人	123	4.1	未亡人 ⁽²⁾	25	0.3
その他(年金受給年齢以下)	419	14.1	その他	730	7.4
全体	2975		全体 ⁽³⁾	9822	

注：(1) ほかのグループに属する者を除く

(2) 1987年のデータ：その後はデータなし

(3) 1987年の未亡人のデータを除く

出所：F.Field, *Making Welfare Work*, p.97.

(12) A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998, pp.99-128. (佐和隆光訳『第三の道 効率と公正の新たな同盟』、日本経済新聞社、一九九九年、一六八―二二三頁)。

(13) 例えば M. Hewitt, "New Labour and Social Security", in M. Powell ed., *New Labour, New Welfare State?*, The Policy Press, 1999, p.163; J. Le Grand, "New Approaches to the Welfare State", in A. Gamble and T. Wright eds., *The New Social Democracy*, Blackwell Publishers, 1999, p.142.

(14) 例えば The Commission of Social Justice, *op.cit.*, p.223. また C.S.J. は、近年福祉国家の新たなオルタナティブとして理論的に注目を集めつつある「基礎所得制度」の可能性についても言及しているが、否定的なスタンスである。 *Ibid.*, pp.261-264.

(15) *Ibid.*, p.248.

(16) *Ibid.*, p.251.

(17) 「社会的排除」もまた、ブレア政権の福祉国家改革のキーワードの一つであり、その問題を検討する機関として「社会的排除ユニット」が作られたほどである。その報告書においても、自立性を失い国家からの給付に頼らざるを得ない状況

こそが「社会的排除」であり、その処方箋はニュー・ディールに代表されるワークフェア政策や、教育・職業訓練といった「再統合」の試みであると考えられる。Social Exclusion Unit, *Preventing Social Exclusion*, Cabinet Office, 2001.

- (18) The Commission of Social Justice, *op.cit.*, p.20.
- (19) *Ibid.*, p.223.
- (20) *Ibid.*, p.265.
- (21) *Ibid.*, p.277.
- (22) Field, *op.cit.*, p.143.
- (23) The Commission of Social Justice, *op.cit.*, p.105.
- (24) Giddens, *op.cit.*, pp.34-37. (邦訳六七～七三頁)。
- (25) Field, *op.cit.*, p.16.
- (26) *Ibid.*, p.22.
- (27) The Commission of Social Justice, *op.cit.*, p.88.
- (28) *Ibid.*, pp.152f.
- (29) ニュー・レイバーとコミュニティの関係については様々な評価がなされているが、それに対する筆者の評価については、前掲拙著、二八六～二九一頁を参照していただきたい。また、英米のコミュニティアン思想を背景としながら、ニュー・レイバーとコミュニティとの関係を論じたものとして、菊池理夫「英米のコミュニティアンリズムと地域政策」、『松阪大学地域社会研究所報』第一三号、二〇〇一年、同「英米のコミュニティリアニズムと『第三の道』」、『松阪大学政策研究』第二卷第一号、二〇〇二年をも参照。この論点については、本稿の第3章第3節でより詳しく考察する。
- (30) *Ibid.*, p.291.
- (31) Labour Party, *New Labour: Because Britain Deserves Better*, Labour Party, 1997, p.20.

(22) F. Blair, *The Third Way*, Fabian, p.16.

(33) ただし、本稿で取り上げた論者の中でもフィールドは、医療・保健政策に関しても保険方式が望ましいと議論しているが、やはり彼の議論の中心は年金改革であり、それと比べて煮詰まった議論を行っているわけではない。Field, *op.cit.*, p.17.