

イギリスにおける 新自由主義的財政政策の失敗

岡本 英男

東京経済大学経済学部教授

暴動と大ストライキの社会経済的背景

2010年5月に保守党と自由民主党の連合政権が生まれてから、近年イギリスではほとんど経験しなかったようなさまざまな出来事が生じている。2010年には大学生による大規模なデモや大学占拠があり、2011年の夏には大規模な暴動が発生した。秋になると、「ロンドン証券取引所を占拠せよ (Occupy London Stock Exchange)」の抗議運動が、セントポール寺院の広場を今日にいたるまで (12月上旬) 占拠し続けている。また、ほぼ同時期に、1930年代の飢餓行進を思い起こさせるような「2011年ジャロー行進 (Jarrow's 2011 March)」があり、11月末には大規模な公務員ストがあった。

セントポール寺院前の広場を占拠する反資本主義運動も2011年ジャロー行進も、若者の深刻な失業

とすさまじい経済格差の現実を背景にして生じており、また運動論的にも非常に興味深いものであるが、ここでは約30年ぶりの出来事といわれる暴動と公務員ストに焦点を当ててみたい。

8月6日のロンドン北部のトッテナムでの暴動を皮切りに、イギリス全土の何千という若者が5日間にわたって、街頭に出て、店舗の窓を壊し、店の品物を盗み、警察と対峙した。この暴動のなかで、5人が死亡し、4000人以上が逮捕された。これはイングランドで過去30年間における最も深刻な暴動であり、この暴動の背景に何があったのかについて色んな推測がなされた。暴動直後の政府の見解は、その理由は何であろうとも、政治、貧困、疎外、または絶望から発したのもでは決してないというものであった。

しかし、その後調査が進むにつれて、このような政府の見解は誤っていることが明らかになった。まず、若い暴動者の多くが最貧困地域出身者であることが法務省の調査によってわかった。さらに、ガーディアン紙とロンドン・スクール・エコノミクス (LSE) の3ヵ月に及ぶ大規模な共同調査研究のなかで、日ごろの警察に対する不信と反感が彼らを暴動に駆り立てた中心的な力であること、参加者の多くが政治的不満を持っており、その不満の核心にあったのは経済的不公平感ともっと広範な社会的不公平感であることも判明した (*The Guardian*, 5 December ~ 11 December 2011を参照)。その調査のなかで最も印象的な事実は、あまりにも多くの若者が生まれて以

おかもと ひでお

1951年生。東北大学大学院経済学研究科博士後期課程単位取得退学。経済学博士 (東京大学)。

専門分野は、財政学、福祉国家論。東北大学経済学部助手、東北学院大学経済学部講師、助教授、教授を経て1997年より現職。

著書に、『福祉国家の可能性』(東京大学出版会、2007年)、『現代の比較福祉国家論』(共著、ミネルヴァ書房、2010年)、『福祉レジームの収斂と分岐』(共著、ミネルヴァ書房、2011年)など。

来ほとんどずっとまともなキャリアの機会などないといわれてきたがゆえに、失うものはなにも何もないと感じていることであった。若者の失業率がますます高くなっているイギリスは、このような若者を日々多数生みだしているといっても過言ではない。

11月30日に行われた公務員ストは、参加組合員が200万人にも達し、1979年の「不満の冬」以来30数年ぶりの大ストライキであった。争点は政府が計画している公務員の年金支給開始年齢の引上げと本人負担の掛け金の増額をめぐるものであったが、これだけ大規模なストに発展した背後には、公務員に対する給与凍結、人員削減計画など、政府の厳しい緊縮政策があった。

このストライキを際立たせたものは、その規模のみならず、その幅の広さであった。女性の参加が多かったことも特徴の一つであった。政府と保守系メディアによる「民間と比べて非常に恵まれた公務員年金」、「無責任の極み」といった攻撃にもかかわらず、比較的多くの国民の支持を集めたのも今回のストの特徴であった（BBC, 2011を参照）。なぜこれほどの支持が得られたのかという問いに対して、「公的および商業サービス労組」の書記長であるマーク・サーウォツカは「危機をもたらした責任を何らもたない人々が、危機のために支払いを強いられていることに人々がますます気づくようになり」、そして「正義に反しているという感覚、そして政府は仲間の大金持ちに肩入れをしているという認識が徐々に広まりつつある」（Serwotka 2011）からだと答えている。たしかに、公務員等の実質的所得は相当切下げられる一方で、実際に混乱を引き起こした金融セクターや大企業のセクターにいる人々の膨れ上がった所得は今なお膨張を続けているのである。

1980年代以降、先進資本主義諸国および新興諸国を問わず、各国において国民間の所得の格差はますます大きくなっている。それは、2011年11月に公刊されたOECDの『分裂した状態：なぜ格差は拡大し続けるのか（*Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*）』と題された報告書によって

明瞭に確認できる。このような世界的潮流のなかでも、過去30年におけるイギリスの所得格差の拡大には著しいものがある。この報告書は、先進諸国におけるトップ1%の層の所得上昇と貧困な人々の受け取る所得のシェアの低下について警告しているが、その警告が最もよく当てはまる国はアメリカとイギリスであった。

しかし、金融サービス部門の重役をはじめとした高額所得者と一般労働者の所得格差の拡大も、2001年から2007年までの一般労働者の所得が順調に伸びている間はそれほど大きな政治問題とはならなかった。バブルの崩壊によって「債務の山の上に築かれた成長」の限界が明らかになると、成長率は大きくマイナスになり、やや遅れて失業率も悪化し、2009年には7.6%、そして2010年には7.9%にも達した。

失業率は保守・自民連合政権下でさらに悪化した。労働党政権下で景気の転換の様子を見せていた経済も再び停止することになった。2011年第3四半期における失業者数は、1994年のジョン・メイジャー政権以来最高の262万人に達した。失業率も1996年以来最高の8.3%に達した。このなかで、失業拡大で最も被害を受けたのは16歳から24歳までの若者で、彼らの失業総数は100万人を突破し、その失業率は21.9%にもなった。

政府側、とくにオズボーン財務相とグレイリング雇用相は成長の停止と失業率の拡大をユーロ危機の責任にしたが、事実はそうではなかった。ユーロ危機が深刻化する以前からイギリス経済は停滞の様子を示していた。しかも、それは保守・自民連合政権の経済政策と深い関連があった。

新自由主義的財政政策とその失敗

1979年のサッチャー政権の成立以来、イギリスは世界で先頭を切って新自由主義的政策を採用してきた国である。1997年以降のニュー・レイバーによる「第3の道」路線を新自由主義的政策と位置付けるかどうかは議論が分かれるところであるが、2010年

5月に誕生した保守・自由民主の連合政権は明らかに新自由主義的色彩を濃厚に帯びた政権である。

新自由主義の主張は「自由な所有的个人主義」にその立脚基盤を置き、国家を国民の自由を抑圧するものとして見なす。とくに、福祉国家は自由の最大の敵である。新自由主義の考えによれば、福祉国家は経済への介入、富の再分配、ライフチャンスの普遍化、失業に対する攻撃、社会的弱者の保護、社会的不正義の是正をその任務としているが、これこそが誤りの根源である。というのは、その善をなそうとする姿勢が、そしてユートピア的なセンチメンタリティが国民の道徳的性格を弱め、個人の責任と貧困者の勤労の義務を侵食するからである。

この新自由主義の特徴に照らし合わせて考えると、保守・自民の連合政権は広範な分野で相当にラジカルな新自由主義的改革を目指そうとしている政権であると主張しうる。第1に、国家と公的サービスに結びついた、または依存しているすべての層を意識的に狙い撃ちしている。公的セクターの大規模な人員削減、賃金凍結、インフレ率以下の賃上げ率、年金改革、退職年齢の引上げがその典型的政策である。さらに、早期幼児教育プログラムや教育維持手当の縮小・廃止に見られるように、低所得層と社会的弱者に対する保護やサービスも大胆に削減しようとしている。第2に、大規模なNHS（国民保健サービス）の再編に典型的に見られるような民営化の推進。第3に、新自由主義的地方分権政策の積極的推進。コミュニティ及び地方政府担当相であるエリック・ピクルスは地方カウンシルを中央政府からの補助金から永続的に切り離す努力を続けている。その結果、公営住宅の建設は滞り、住宅手当は削減され、カウンシル住宅の家賃は都市部において商業水準まで上昇させてもいいことになった（以上については、Hall, 2011を参照）。

このような大胆な新自由主義的政策を実行するうえで連合政権に正当性を与えたのは、2008年金融危機によって膨れ上がった財政赤字であった。連合政権は「前の政府が残した混乱」を整理するために、

すなわち国民のために財政再建を達成する手段として、大胆な経費削減を伴うラジカルな構造改革を実行するのだと繰り返した。また、「債券市場と国際的評価機関を満足させるためには、深く迅速な削減が不可欠である」という信念を抱いていた。したがって、彼らの新自由主義的な政治と政策が国民の間で幅広い支持を獲得するかどうかは、何よりも新政権による財政政策を中心とした経済政策が成功するかどうかにかかっていた。

総選挙直後、保守党と自由民主党は連合協定を結び、「イギリスの直面する最も緊急の問題」として「財政赤字の削減と経済回復の保証を継続すること」を確認した（Conservative Party/ Liberal Democrat Party, 2010）。それからほぼ40日後に財政赤字に取り組み、かつ経済に自信を与えるための緊急予算が導入された。予算の骨格を貫くオズボーンの基本的考え方は「国は過剰に支出した。国は課税不足ではなかった」というものである。要するに、小さな政府こそが望ましいという新自由主義的信念であった。

この信念に基づいて、財政再建の77%は歳出の削減によって、そして23%は増税によって達成されることになった。2014–2015年までに、NHSと国際開発の予算を例外として、各省庁の一般歳出は4年間で実質額で平均25%が削減されることになった。また、福祉プログラムは110億ポンド削減されることになった。租税政策については、持続的な、雇用創出的な回復を促進するために、法人税は4年間に毎年1%ずつ削減されることによって24%まで引下げられることになった。とくに、中小企業に対しては21%に税率が引下げられることになった。これらの減税の大部分は、付加価値税（VAT）を17.5%から20%に引き上げることによって補填されることになった。消費に対する増税によって企業に対する減税を賄おうとしたのである。これらによって、純借入は2010–11年におけるGDPの10.1%にあたる1490億ポンドから2013–14年における600億ポンドへと、そして2015–16年における200億ポンド、すなわちGDP

の1.1%へと低下する、とされた (Osborne, 2010)。

この連合政権の予算計画によれば、国家がGDPの約6.3%も縮小するにもかかわらず、イギリス経済は2014-15年までに年率2.7%で成長することが想定されていた。これはあまりにも楽観主義的な予測であった。また、この予算計画がもたらす分配面での影響についていうと、所得の低い家庭にとって厳しいものであった (Crawford, 2010)。しかし、オズボーンとキャメロンを代表とする保守党と自由民主党の連合政権は2010年5月に政権についたとき、みずからの新自由主義的信念に基づいて、大きな経済的賭けに出た。すなわち、公的支出を大胆かつ早急に削減したとしても、その結果として経済が非常なダメージを受けることはない、という賭けに出たのであった。果たして、この賭けは成功したであろうか。

政権の発足後、1年半が経過すると、誰の目にとってもこの賭けは失敗であったことが明らかになってきた。労働党政権下では、イギリスは経済不況の縁から生還し、活気には欠けるものの一応の回復を享受していた。しかし、新政権の誕生とともに、企業と消費者のコンフィデンスがともに低下し、経済成長の伸びが止まった。2011年5月以降には失業が急上昇するようになり、11月には失業率は8.3%もの高さになった。

2011年11月29日にオズボーンが秋季財政声明を行った日に、予算責任局の『経済および財政概況』が発表された。その報告書のなかで、予算責任局は8ヵ月前の2011年3月の経済成長予測を大きく下方に修正し、2011年の成長率を1.7%から0.9%へと、そして2012年の成長率を2.5%から0.7%へと変更した (Office for Budget Responsibility, 2011)。ほぼ同様にイングランド銀行通貨政策委員会も2012年の成長予測をわずか3ヵ月の間に2.0%から0.8%へと大幅に引き下げた。OECDとEU委員会のイギリスの経済成長に関する秋季予測はもっと悲観的なものであった。

なぜ、イギリスは大きく経済成長率を下げたのであろうか。オズボーンは、先述のようにその理由をユーロ圏の経済的困難のせいにしたが、イギリスの成長

率の低下は1年前から始まっており、それは的を射た回答とはいえない。むしろ、党派的利害から、そのような事実はまったくなかったにもかかわらず、イギリスは破産直前であるという中傷を総選挙時に保守党が繰り返した。さらに政権奪取後もイギリス経済の困難さはギリシャ、イタリア、スペイン、ポルトガルといった国々と匹敵するという自国経済に対する中傷を繰り返したことが、企業のアニマル・スピリッツと消費者のコンフィデンスを喪失させ、イギリス経済を取り返しがつかないほどの停滞の悪循環に陥れたといったほうが正解に近い (Blanchflower, 2011を参照)。

しかし停滞の最大の理由は、イギリス経済が2008年と2009年に経験した産出高の低下の半分以下しかまだ回復していない時期に、新自由主義イデオロギーに基づいてあまりにも強い引締め政策をとったことにある。赤字削減政策はそれ自体で成長につながるものではない。また、赤字を削減することにもならない。支出の削減と増税によって赤字を削減しようとするのは、不況下にある経済がより多くの支出を必要としているときに、経済から購買力を取り上げることを意味するからである。実際、予算責任局はその成長予測の大幅低下とともに、2011-12会計年度の公的部門の純借入額を7.9%から8.4%へと、そしてそれ以降の純借入額の予測をさらに大幅に増やしている (Office for Budget Responsibility, 2011)。

オズボーンもその事実を一部認めて、秋季財政声明のなかで、住宅建設の支援、エネルギー集約産業に対する支援、鉄道運賃の値上げ制限、2012年1月に導入を予定していた3%の燃料課税の延期、その他道路建設と鉄道の現代化のためのインフラ支出を約束した。しかし、提案の声明とそれが経済に及ぼす影響までのタイムラグを考えれば、あまりにも小規模で遅すぎる提案である。しかも、これらの財源が勤労所得控除の一部凍結や低所得者に対する児童税額控除の縮小によって賄われることが判明したため、その予算の逆進的性格と子供の貧困に対する無関心ぶりがいつそう非難されるようになった (代表的な批判としてO' Hara, 2011がある)。

われわれはイギリスの経験から何を学ぶべきか

以上のようなイギリスの経験から、われわれは何を学ぶべきであろうか。学ぶべき点は多くあるが、次の3点をあげておきたい。

第1に、不況下で財政赤字削減を第1におく政策は、GDPの成長と税収を削減することによって、財政再建にとってすら反生産的であるということである。不況下では失業の削減を最優先せよ、そうすれば、予算についての心配は自然に解決されるものだ、というケインズの説、すなわち赤字削減プランは成長にかかっているという説が現在においてもやはり正しいのである。成長政策をとるばあいも、「量的緩和」に代表される金融政策だけでは不十分である。とくに、現在のイギリスのように企業や家計が過剰な債務を抱えているばあい、どんな低い利子率でも借入をしたいとは思わないからである。数年におよぶ停滞から経済を救出するには、財政による投資と成長の戦略が必要である¹。

第2に、若者の長期の失業を放置したり、経済危機の負担が公平に分配されていないという認識が市民の間に広まると、大規模なストライキや暴動のような社会不穏が生じやすいということである。ILOが2011年10月に出した報告書のなかで、グローバル経済における成長の鈍化によって引き起こされた雇用の危機によって、先進諸国と途上国の両方で広範な社会不穏の波を招きつつあると警告した (International Institute for Labour Studies, 2011の第1章を参照)。この警告は新自由主義的政策をとったイギリスのみならず、財政緊縮でもって経済危機を乗り越えようとしているユーロ圏諸国にも当てはまる。

最後の点は、今こそ野放図なグローバリゼーションではなく、各国福祉国家と共存可能な抑制されたグローバリゼーションの道、すなわち国家がグローバリゼーションを管理しうるような道を探る絶好の機会であるということである。イギリスにおけるニュー・レイバーによる「第3の道」が経済活動の多くを民間部

門に委ねることによって、とくに金融機関に対する甘い規制によって巨大なバブルを招いたことを教訓として、国家と市場の関係を再度見直す必要がある。ここでその具体的処方提案することはできないが、ブレトンウッズ体制下での福祉国家の在り方、国際経済の組織のされ方が一つの手本となりうると筆者は考えている。■

付記：本研究は、東京経済大学2009年度個人研究助成費A (研究課題番号09-04)による研究成果の一部である。

《注》

- 1 なお、筆者は成長至上主義者ではない。しかし、当面の不況脱出と雇用創出のためには成長戦略が必要であると考えている。長期的には、成長なしに社会が繁栄するシステムに向けたパラダイム・チェンジを用意すべきである。このチェンジについては、Jackson (2009) が参考になる。

《参考文献》

- BBC (2011), "Strike: BBC Poll Suggests Strong Support," *BBC News*, 28 November 2011.
- Blanchflower, David (2011), "The Destruction of Animal Spirits," *New Statesman*, 5 December 2011.
- Conservative Party/ Liberal Democrat Party (2010), *Conservative Liberal Democrat Coalition Negotiation Agreements Reached*, 11 May, London.
- Crawford, Rowena (2010), *Where Did the Axe Fall?*, London, Institute for Fiscal Studies
- Hall, Stuart (2011), "The Neoliberal Revolution: Thatcher, Blair, Cameron- The Long March of Neoliberalism Continues," *Soundings: A Journal of Politics and Culture*, No. 48, Summer 2011.
- International Institute for Labour Studies (2011), *World of Work Report 2011: Making Markets Work for Jobs*, ILO.
- Jackson, Tim (2009), *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*, Earthscan.
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris.
- O'Hara, Mary (2011), "What George Osborne Is Cutting Is Hope," *The Guardian*, 2 December 2011.
- Osborne, George (2010), *Budget Statement*, 22 June.
- Office for Budget Responsibility (2011), *Economic and Fiscal Outlook*, November 2011, Cm 8218.
- Serwotka, Mark (2011), "Paying for A Crisis We Didn't Create," *New Statesman*, 5 December 2011.