

国際的な見方

The International Perspective

正義、進歩、未来世代の幸福、聖なる使命、民族・人種・階級の解放、あるいは、自由それ自体、これら歴史の偉大なる理想の祭壇の上で、人々が虐殺されるその責任は、他の何にもまして、一つの信念にある。それは、社会の自由のために個人の犠牲を求めている。過去に、未来に、神の啓示に、人の心のうちに、歴史や科学の宣言のなかに、あるいは、墮落なき良き人の素直な心の中 であるかもしれないが、どこかには最後の解法がある、という信念である。この古き信仰は、人が信じる善い価値はすべて、ついには、矛盾なく両立するはずであり、 おそらく互いを必要とすることさえある、という確信のうえに安住しているのだ。＜1＞

良いものすべてが両立できる、ということはありません。人類の理想すべてが共存できることは、もっと難しいでしょう。そのことは、人間生活の他の分野がそうであるように、社会政策にも当てはまります。社会政策とは何でしょうか。社会政策と経済政策を区別することは可能でしょうか。

私たちは、「大いなる簡略化」と呼ばれる時代に生きており、そのことには大量消費社会が関係しています。簡略化は、マスメディア、すなわち、新聞、とりわけ、テレビに支配されています。すべてを黒か白で見たがって、普遍主義対選別主義、過保護対自立、個人選択対配給国家というように、対立を分極化したものとして娯楽のように扱いたがるのです。

政治の問題や道徳の問題をこのように簡略化し、陳腐化してしまうのは、多くの理由が考えられます。スター・レポーターの記事に、編集者はいったいどれほどの統制力を発揮できるでしょうか。（もはや匿名ではなくなった）ジャーナリストの昇進と報酬が、かつてないほど、スキャンダルや暴力、例えば生徒の暴力を 記事にすることに、どれほど左右されるようになったのでしょうか＜2＞。視聴率競争によって、深刻な問題を陳腐な娯楽にするよう、どれほど駆り立てているのでしょうか。広告収入が減るかもしれないという恐れのために、どれほど私的市場への批判が抑えられているのでしょうか。民間のスキャンダルより、政府スキャンダルにニュース価値があるのは、こうした理由によるのではないのでしょうか。

権力や権限や政治家のすべては邪悪なものだ、と信ずるのが流行なのです。（かつてトニーが「暗黒を創造しそれを研究と呼ぶ」と述べたように）学問の自由によって、

すべてが正当化されてしまうとか、アメリカ合衆国で、臨床の自由の名目によって私的診療や利潤動機の病院が正当化されているのと同じように、報道の自由の名によって、大衆娯楽、性の商品化そしてプライバシーの商品化が正当化されているのです。無制限の自由がヨリ一層浸透するにつれ、社会、とりわけこの時代のアメリカ社会を統治するのは、ますます難しくなっています。一九七一年の前半六ヶ月間にニューヨークで殺された人の数が、同じ期間にベトナムで死んだアメリカ兵よりも多い、ということはあまり知られていません。公的扶助事務官が武装しなければならないほど、暴力と窃盗が多発しています。ニューヨーク大学のスクール・オブ・ソーシャル・ワークでさえ、タイプライターや計算機やテープレコーダー等の設備には、チェーンをつけて床に結びつけなければならないほどなのです。

アメリカ合衆国では、荒廃したゲットーに住む貧しい人々は、もはや家屋の火災や家財の盗難・破壊に備えた保険に加入できません。資産総額二〇八〇億ドル以上に及ぶ保険業界が、都市の中心部を保険の対象地域から除外すると宣言したからです。このため、黒人にせよ白人にせよ、この地域のすべての住民が、暴力、破壊、暴動、火事、死亡に対して保険をかけられない「不良リスク」とみなされています。最近、大統領に提出された報告書では<3>、政府が救済策を講ずるべきであると提言していますが、まだ実現されていません。つまり、世界史上最も裕福な国の「不良リスク」を政府が引き受けるべきだ、ということです。これこそは、まさに、社会政策であり、理論的かつ实际的に社会政策の範囲を定義づける問題の一例といえるでしょう。

ここにはひとつの教訓があります。すなわち、自由とその乱用、法と監督、正義と罰、貧困とスティグマ、公平と平等の問題を理解しようとする時に学ぶべき、歴史からの教訓です。社会政策はどこで始まり、どこで終わるのでしょうか。社会政策の範囲、意味、内容、形式、実施、原理そして理論を述べるにはどうすればよいのでしょうか。

ともかくも明らかにいえることは、社会政策の研究は、全体としての社会がもつ多様な社会的、経済的、政治的側面の研究から切り離されてはならない、ということです。社会政策の研究にとって、つぎのようなものは不可欠の背景知識といえるでしょう。すなわち、人口変動の過去、現在、未来における動向、制度としての家族と女性の地位、社会階層と階級、カースト、地位及び移動の概念、社会変動と産業化、都市化及び社会的諸条件の影響、政治構造、労働の倫理と産業関係の社会学、マイノリティ集団と人種偏見、社会統制、同調と逸脱、そして政治的地位を維持するための社会学の活用といったものです。

どのような政策でも、それが効果的であるためには、目標を選択しなければなりませんし、選択にあたってはジレンマに立ち向かわなければなりません。しかし、政策を理解し、目的(われわれの欲するもの、ないし、欲していると思っているもの)と手段(目的を達成する方法)を区別するためには、国や文化、また、歴史の一定期間といった特定の状況の中でそれを検討しなければなりません。別の言葉でいえば、ロビンソン・ク

ルーソーのような理念的経済人を考えるのとは違って、社会政策を社会的真空のなかで議論することも概念化することも不可能なのです。

本書で取り扱うのは、その大部分がイギリス社会の政策です。資料や事例の大半はイギリスの経験を参照しています。しかし、他国の資料も比較のために用いています。イギリスだけが、「福祉」を考案した国ではありませんし、特殊でもありません。今日では、先進諸国、開発途上国を問わず、福祉のシステムに関連する文献が国際的に非常に広範にみられるようになっていきます。

過去一〇年の間に、アメリカ合衆国では「貧困」や「剥奪」や「福祉権」という主題について一〇〇冊以上の書物が刊行されました。しかし、その多くは簡略化が行き過ぎているようです。貧困を著すことで多額の金が稼ぎ出されています。貧しい人々へのサービスを改善するために公務員として働くよりも、書物を書いたほうが経済的には割がいいのです。ですから、シカゴやニューヨークの貧しい人々、特に黒人の貧困者が、貧困や環境汚染や「ヘッドスタート」事業やコミュニティ参加評価事業などの研究対象者として担ぎ出されるのも、驚くにはあたりません。「あんたたちは俺たちのことを本に書き、博士号を稼いだけれども、俺たちは何を得たのだろう」という貧困者の言葉は辛らつです。これは、博士号スーパーマーケットをめぐる、分別のある消費者の疑問といえるでしょう。

国際的な文献から、違った国の社会政策諸制度を学ぶにつれ、その多様性と複雑さに気が付きます。この複雑さを理解するにつれ、国の違いにより、社会サービスが果たすであろう役割や、実際に果たしている役割を一般化する（事実上、簡略化する）ことが難しくなります。

例えば、ソビエト・ロシアの社会福祉モデルは、労働成果、業績、能力主義による選別原則に基づいています。公務員のトップとボトムの間の賃金・給料格差は、イギリスのそれよりも大きいのです。（中央アジア及びコーカサスのイスラム教徒は共産黨員になれないので、東部及び南部出身の黒人口ロシア人がわずかですが公務員に含まれます）。社会保障制度はこうした格差を正当化する傾向、もしくは、強化する傾向があります。このことは、（道路の清掃や便所係のような）汚れ仕事、不熟練労働に携わっている労働者階級の女性に、特によく当てはまります。共産主義が女性を開放するというレーニンの信念は、まだ実現されていません。ロシアの公的扶助制度では、ドイツやフランスがそうであるように、孫や祖父母にまで親族扶養責任を求めています。彼らの資力は、扶助請求者を扶養するに足るかどうか、という観点から評価されています。イギリスでは、「同居の夫と妻ならびに未成年の児童の収入が夫の名前で加算される」だけになっています<4>。

ソビエトのその他の社会サービスは、精神保健サービスのように、部分的に、反逆者、非同調者、異常者、能率の低い者への（警察機能を遂行する）社会統制機構になっています。また、（性格形成や重い肉体労働の価値を植え付けるのに躍起になっている、ロ

シアの寄宿学校がそうであるように)、部分的に、労働倫理を維持し賞賛する機能を遂行しています。

しかし、ロシアとイギリスについて、社会サービスの全支出を合計し、個人貨幣所得に占めるパーセンテージで表現した結果、ワイルズ教授とマルコフスキー氏は、一九五〇年代末のロシアにおける支出は、イギリスよりも再分配的であると述べています<5>。しかし、再分配といっても、それが高所得層に向かったのか、低所得層に向かったのかは、明らかにされていません。(この点がワイルズ教授の統計の問題点です。)社会保障制度の効果は(だけを取り上げると)高所得層ほどそれに比例してより高い見返りを受けていることが示されています。要するに、目標と結果が労働の成果と稼得収入に基づいているのです。

社会保障の分野では、西ドイツの年金制度がソビエト連邦のものと似ていなくもありません。もう一度いえば、基本的に、労働への報酬、生産性、業績及び能力に基づいて作られた制度だということです。事実上、再分配の要素が制度に組み込まれていないのです。これは、私保険市場を見習ったモデルなのであります。

この労働 - 報酬システムを背後から支えているものは、二二五万人に及ぶ外国人労働者の存在です。彼らは、トルコ、ギリシャ、北アフリカ、南イタリア、ユーゴスラビア、スペイン及びポルトガルから集められ、本国にいる間にドイツの医師から健康審査を受けた「訪問労働者」です。二〇〇万人以上に及ぶ人々の大半は、本国に家族を残して単身出稼ぎに来た人々で、約七五パーセントが男性、ほぼ全員が現代経済の中の汚れ仕事や雑用や家事などの不熟練労働に従事しています。一年限りの滞在許可を受けて入国し、行状が良い場合とか、(就業成績により)雇い主の権限によって、更新が認められるのです。

重い病気、障害、けが、精神疾患、アルコール依存、ホームレス、薬物中毒になるとか罪を犯してしまうと、汽車や飛行機に乘せられて本国に送還されます。同じように、独身の女性労働者が妊娠ないし非嫡出子を産むと、送還されてしまいます。選挙権も福祉権も公的扶助の受給権もないのです。スカンジナビア諸国及び欧州共同体諸国でもそうですが、一九三〇年代以前のイギリスがそうであったように、ドイツでは、公的扶助が地方自治体の権限とされていて、権利も地方によって違ってきます。仮に受給資格があったとしても、社会扶助の水準は非常に低く、(アイルランド共和国がそうであるように)この制度は受給抑制の機能を果たしているのです。

アイルランドからイギリスに来ている移民は(その配偶者と大家族を含めて)一〇〇万人程度になりますが、彼らの置かれた状況は、これとは違ってきます。補足給付の水準並びに家族手当に上乗せされる手当の水準は、アイルランド共和国の不熟練労働者の収入よりはるかに高いのです。ですから、教区からの救済とか教会の慈善に頼っている貧しいアイルランド人家族(特に「落ちた女」といわれる類の人々)にとって、そうした給付が磁石の役割を果たすのです。近年、補足給付の申請者や受給者が増えている

のは、一時滞在にせよ永住にせよ、アイルランドからの移民によるところが大きいし、イギリス全体の「困窮」者ないしボーダーライン状態にある成人、児童数の推計を複雑なものにしています。

アイルランド共和国に国が運営する公的扶助制度がないことも関連して、公的扶助受給者ないし受給相当者の一部をイギリスに輸出している、という状況が生まれているのです。西ドイツは、これとは非常に違った理由で、またアイルランド共和国よりも遥かに高い生活水準であるために、公的扶助問題の大きな部分を輸出しています。しかし、それは自分たちよりももっと貧しい国に輸出しているのです。それは、社会的なハンディキャップを受けた人々、新たに障害を負った人々、慢性疾患の患者、受刑者であった人々とその家族、アルコール依存者、棄てられた妻、非婚の母などに資力調査つきの現金給付を提供する問題、として単純化できる問題ではないのです。（アメリカのある社会学者が「下層階級」と表現した）これらの人々の多くは、同時に、保育や福祉サービス、ホームレス対策、ソーシャルワーク援助、そしてより寛大な教育を求めています。

二〇〇万人にのぼる不熟練労働者の貯槽を都合よく保持でき、かつ、相対的に小さな規模の公的扶助や福祉事業を維持できる国が、高い経済成長率を維持するうえで経済的に有利な位置にあることは、疑いのないことです。また、不熟練の一時的な労働者、労働組合活動を通じて賃金格差の縮小を求めて圧力を加える、ということもありそうありません。結果として、インフレーションを引き起こす危険性も小さいのです。

近年、国際的に、とりわけ欧州共同体諸国間における国民総生産の成長率の違いが論議を集めていますが、どの議論においても、経済学者たちは上記の問題を無視しています。これは、経済学者たちが、少なくとも理論的には、経済政策と社会政策の構成要素の違いを明確に区別していることに一部原因があります。もちろん、社会政策や社会サービスの研究者の側でも、その多くが、自分たちの主題を囲い込みがちであるということもいえます。例えば、社会サービスの教科書で、失業の社会的費用や地域経済政策（そうした政策は地域間の社会面や教育面の不平等を小さくするのに基本的な重要性をもっていると思われますが）、あるいは、不熟練労働市場と公的扶助施策の役割との相互関連に関して、私がこれまで述べてきた例に言及したものはほとんどありません。その中で例外といえるのが、経済政策と社会政策の研究者である、ケネス・ボールディング教授です。彼は、著書『経済政策原理』<6>や論文「社会政策の境界」<7>の中で、政策の経済的要素と社会的要素の両方を総合的に分析し、それを実際に応用する試みをしています<8>。

これまで、ソビエト連邦、アイルランド及び西ドイツの例を述べてきましたが、そのねらいは、いかなる普遍的な感覚においても、社会政策を一般化するのは難しい、ということを示すことでした。また、そうした政策（ないし特定の施策）が、国が変わると違った役割を果たし、かつ、役割相互間に多くの矛盾があることを示すことでした。この他にも多くの事例をあげることができますし、社会的施策のより広範な意味合いにつ

いて、疑問を提起することもできます。イスラエルの家族手当制度で、アラブ人と軍に属さないユダヤ人に対する差別が行われることになった変化の目的はなんでしょうか<9>。三人以上の子を持つ者により高い老齢年金を支給している、フランスの年金制度の目的はなんでしょうか。アメリカ合衆国やその他の国々の公的扶助制度において、非婚の母や棄てられた妻で、子が三歳以上になったら就労登録させ労働省が紹介するどんな仕事にも就かねばならないと強制するとしたら、それは社会政策の一要素であるといえるでしょうか。労働統制機構としての位置付け、そしてまた、イギリスの一八三四年救貧法改正法による対策と似ていなくもない、労働倫理を重んじる価値体系の一部をなすものとして、分類されるべきではないでしょうか。最後に、自立、労働及び村落の共同開発を強調したタンザニアのアルーシャ宣言（一九六七年）は、同国にとって経済政策なのでしょうか、それとも、社会政策なのでしょうか<10>。

これまで述べたような問題について、国際連合は、「社会福祉施策」、「世界の社会状況」、「社会サービスの行政運営」、「社会計画と社会開発」といったラベルで、世界規模の文献を提供しています。これらの表題には、共通して「社会」という言葉（社会学と間違えてはいけませんが）が使われています。富裕国であると貧困国であるとを問わず、どの国の政府にとっても、目的と手段をめぐる中心的な政治的問題が、経済の言葉だけで語り尽くされるものではないことを暗示しているのです。

ですから、「社会政策」は、より広範な政治的かつ地理的な枠組みにおいて分析されなければなりません。比較研究からもたらされるこのような見方は、自国の社会政策を理解する助けになるのです。今や、無視できない多くの異なる国々の社会政策や福祉施策に関して、より大きい、また、増大する知識が蓄積されています。他国の福祉制度を研究する場合には、それらの社会の支配的な文化や政治的特性を反映したものであることがわかるでしょう。しかし、それにもかかわらず、私たちは、それらが、基本的には人間共通のニーズと問題に関心を寄せていることを知る必要があるのです。