

## 9

# 公的サービスと公的責任

## Public Services and Public Responsibility

再分配並びに社会的費用の移転を行う代理人として、第六章では、法廷の役割、第七章では保険の役割を考えてきました。また、第八章では、英国の二つの年金計画を検討しましたが、それは、異なる社会的価値のもつ深い意味合いを明らかにするためでした。この章では、社会政策の目的をめぐる問題にもう一度戻って、社会的費用を持ち運ぶ代理人としての政府の役割を検討することにします。

ここで、もう一度、社会政策の三つのモデルをみておきましょう。すなわち、モデルA：残余的福祉モデル、モデルB：産業的業績達成モデル、モデルC：制度的再分配モデル、であります。

最初の二つのモデル（AとB）において、有力な役割を果たすのは、法律と私的市場制度であります。特に、所得維持、住宅、高齢者医療、寡婦、病人、業務傷害、失業、児童その他の依存状態について、そういえるでしょう。モデルA、すなわち、残余的福祉モデルでは、政府には周辺的な役割、すなわち、集産主義的社会政策の役割しか与えられていませんし、極貧者ないし公的扶助部門といった、人口の中のわずかな部分だけに関わるものと考えられているのです。ですから、このモデルには再分配ないし移転支出をめぐって、生活手段の調査をした上で行われる、一般の人々から公的扶助部門への比較的小さな流れの要素が組み込まれています。

このモデルでは、一般の人々が依存状態となり所得維持のニーズが生じても、市場原理による様々な民間の諸制度からなる通路を通じて充足される、と仮定しているのです。これらの通路は、実際には、分配的正義を「値打ち」ないし「仕事」の最大化によって達成しようとする再分配機構として作用します。しかし、それは、個人の観点のみから立てられた仮説なのです。私的社会政策の個人的倫理ともいうべきもので、このシステムの中での個々人は、自分が出した分だけを受け取れると仮定しているのです。ケインズ派には、経済的犠牲としての「待つ」という概念がありますが、上記の仮定の背後にはこの概念があるのです。「待つ」人々、すなわち、現時点での満足を得るための消費という動物的欲望を抑えて、（老年期のためとか、家を持つためとか、まだ生まれていない孫のためなどに）貯蓄をする人々は、せめて、自分が出した分だけは受け取らなければなりません。ですから、このような私的社会政策や制度には、他人への無償の補助という要素が入り込む余地はないのです。さもなければ、満足を将来の社会的時間まで延期し「待つ」ことには何の魅力もないのです。

他人への無償の補助があってはならないという仮定の他に、このモデルにはもう一つの仮定が

潜んでいます。それは、「待つ」人々には、「待ったこと」や「貯蓄したこと」への報酬として、国家（政府や一般国民）から、いわば特別ボーナスというべきものが与えられて然るべきという考えです。他の国もそうですが、英国には、この種のボーナス（ないし補助金）の幅広い制度があります。それは、住宅所有、生命保険やその他の貯蓄、職域年金制度などを対象にした税控除による財政制度を通じて作用しています。しかしながら、ここで指摘しておかなければならないのは、納税者に貯蓄や財産形成や精勤を誘うために政府が行う介入の直接の結果として、私的市場部門の一部として再分配が行われるということです。

残余の福祉（ないし公的扶助）モデルと業績達成（報酬）モデルの両方とも、政府の介入があり、そして市場の作用として行われる分配パターンに影響を及ぼしこれを変化させるのです。現代社会のすべての政府が介入し、あるいは、介入への期待が高まっている一つの特殊な分野として、公的アメニティ・サービスと一般に呼ばれている広範な施策があります。これには、肯定的な面ばかりでなく否定的な面もあります。例えば、都市計画、公共交通機関、自動車駐車場、道路、レクリエーション施設、公園、下水道、公衆衛生、上水道、大気汚染防止補助金、騒音防止補助金、（堅牢な公衆電話ボックスの設置とか、サッカー観戦者やポップ・フェスティバルの観客を整理する警察官の増員<1>のような）暴力行為防止策、公共図書館、美術館、博物館、コベントガーデンオペラとバレエ（これには相当補助されている）に至るまで、ともかく、コミュニティが全額負担したり補助している社会環境面や芸術面やアメニティ面の対策リストはまさに際限がありません。しかし、公的サービスと呼ばれるこれらのものを実際に提供しても、それによって社会環境や物的環境が必ずしも改善されるとは限らないことに注意しなければなりません。それは、ただ単に、悪化のスピードにブレーキをかけるだけかもしれないのです。

さて、集産的に組織された社会サービスと公的サービスの間にはどのような違いがあるのでしょうか。あるいは、その違いはどうあるべきなのでしょう。つまり、「社会サービス」とは何であり、また、「公的サービス」とは何なのでしょう。ある意味では、両者はほとんど同じともいえます。あるいは、集産的に組織され財源が提供されるサービスは全部、「公的サービス」と呼ぶべき、という意見もありえます。今日では、もし、それがだれにでも提供されることになっているのなら、だれにでも提供しなければならないサービスが幅広く存在していますし、その多くは集産的に財源が負担されなければ手に入れることはできません。どうしたら、それらが社会的であるとわかるのでしょうか。

かつての英国では（別の国では話がちがいますが）、「社会的」という言葉と「公共的」という言葉は、区別しないででたらめに使われていました。政府や地方の役所の部局の所管事項が変わったからとか、国家会計と簿記とでは方法が違うからとか、世論の変化の結果ということが言われてきました。国家会計の中身を顕微鏡で見ると<2>、とても不思議な分類があるのがわかります。例えば、国の政府支出についてみると、公共博物館と大学教育は社会サービスになっています。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクスは社会サービスですし、イートン校やハーロー校は公的な補助を受けた慈善です。しかし、保護観察事業は「社会サービス」ではありません（思うに、内務省の所管だからでしょう）。不思議なことは他にもあります。医師の訓練は社

会サービスに分類されていますが、青年雇用サービスは違います（おそらく、雇用省の所管だからでしょう）。これをどこまでやっても、社会政策分野における公共支出の変化を調べる上では重要かもしれませんが、「社会サービス」の操作的な定義には、首尾一貫した原則を発見することはできないでしょう。

現実に起こっていることとは対照的に、理論的にみると、現物によるサービスについては、次のような一定の分類を施すことは可能です。（現金ないし移転支出については、受給者を一般的に確定できるので、分類はあまり難しくありません。）

一． 個人の便益のためだけに行われるサービス、それがコミュニティ全体に便益をもたらすかどうかには関係なく行われたり、個人の生活状況とは無関係に提供されるサービス。老齢年金受給者へのホームヘルプの提供はその例です。それらは、対個人向けで、直接的であり、生産性との関係で提供されるものではありません。能力とか就労成績とは関係なしにニーズを基盤として提供されています。

二． 個人ばかりでなくコミュニティにも便益を及ぼすサービス。性病患者への医療はその例です。こうした病気の蔓延を予防することには、明らかにコミュニティとしての（私的市場で購入できない）便益があります。世界保健機構（WHO）の一九六九年の統計では、英国並びにある他の国では、淋（りん）病はまったく手をつけられない状態にあることが示されています。発症報告数でみると、淋病は今や英国において第二位ないし第三位に位置する最も重大な伝染病になっており（ロンドン他の都市では年五〇パーセント増加しました）、このためにNHSに向けられる資金増加分の大半を食いつぶしているのです。アメリカ合衆国では、風邪を除けば、淋病が一番多い伝染病です。というわけで、これは、社会的価値の変化によって社会政策の優先順位を決定し、目的と手段について私たちを混乱させる一因になっていることの事例なのです。淋病の蔓延の結果、妊娠中絶への需要がもう一つの「成長産業」<3>となっています。こうした公衆衛生の隆盛は、まったく予測外のことだったことも、興味をそそられます。人間集団の行動の主な変化を、一定の限界内で、予測する能力があると、その一部の人々が主張する社会学者たちで、この事態を予測できたものは、どの研究をとってみても、ありませんでした。

三． 個人にとっては必ずしも便益はないが、コミュニティにとっては便益をもたらすと思われるサービス。例えば、保護観察事業がそれにあたります。個別ケースワーク・サービスと結びついた「法と秩序」（ないし、社会統制）への関心が見て取れます。

四． 都市計画や公園のように、コミュニティの便益と見られるが、その便益が特定個人に帰属しないサービス。この種のサービスは、無差別性が特質です。利用する人としらない人の間で、費用と便益を分けることはできません。交通規制、法と秩序の維持、消防団、工場や事業所等の衛生確保、水道水へのフッ素添加など幅広いサービスに同じ原理が当てはまります。サービスの利用者として識別された人々、あるいは、ディスプレイを引き起こしたものから料金を取ることもありえない訳ではありませんが、料金の徴収にかかる費用の方が受けた便益より高くなってしまっ、かえって不経済である、という事実は無視できません。

「社会サービス」と「公的サービス」を分けるにあたって、上記の四つのカテゴリーがある程度役に立つのではないのでしょうか。これを適用する上で最も重要な基準は、差別化すなわち無差別化に対立する個別化機能です。しかし、社会が複雑になり専門化するにつれ、これらの機能を明確に分けることはますます難しくなっています。現代社会では、個別化的・差別化的サービスと非個別化的・無差別的サービスという二つの概念の違いを曖昧にし、複雑にしてしまう多くの力が、経済学的にも技術的にも社会的にも働いているのです。それらの諸力は、諸分野を定義したり名前を付けたり分類したりという学問的な作業との関連で重要であるばかりでなく、社会政策の役割・機能を明らかにする上でそれらの諸力を理解していることが役に立つという意味でも重要なのです。それによって、不平等や欠乏の原因に光を照らし、その結果として、世代間での資源の分配と再分配の問題にも寄与するものといえます。さらに、いろいろな社会政策を批判的に分析するうえで役に立つでしょう。

政府は、公的サービスや社会サービスの提供という形で介入するほかに、財政政策を通じても介入しています。公的サービスの資金を獲得するには課税が必要ですが、個人や世帯への租税負担の配分それ自身は、社会政策の問題です。ここでは、国民保険料のような個人税を含む個人所得税、すなわち、直接税の役割を簡単に検討することを通して、社会政策としての租税負担配分の例を示したいと思います。

七〇年ばかり前までは、直接税を負担していたのは、ごく一部の人々にしか過ぎませんでした。税金の使い道は、国防、大英帝国、「法と秩序」、「財産の保護」(消防団)そして、わずかな公的扶助(当時は、公共秩序維持費用として正当化されていました)といったものでした。

今日の英国では、所得税は、九〇パーセント以上の世帯が負担している、大衆課税となっています。課税標準は、「最低生活水準」とか「貧困線」と呼ばれる水準を下回っているのです。ちなみに、「貧困線」は、議会が定め、補足給付委員会が運営している給付や手当の水準のことです。ここで一つの問題、すなわち、労働党政府の貧困線設定が、生活費や平均的工場労働者の手取り賃金の上昇分を超えていたことも関連して、英国の貧困線は高すぎるのか、それとも、課税標準が低すぎるのか、という議論が起こるのです。もしも、補足給付が課税対象になったら(実際には違いますが)、受給者のかなりの部分は、税金を支払うことで生活水準が下がってしまうでしょう。

貧しい人々は、様々な方法で税金逃れをしています。「内職」(あるいは、副業)をしたり、現金収入を物に替えたり、所得隠しをしたりなど、いろいろあります。低所得者がこのように税金逃れに励んでいるために、それが一因となって、現政府のキャンペーンである、家族所得補足(Family Income Supplement)やその他の給付の「受給」を高めようとする取り組みは失敗いたしました。「受給」するためには、夫と妻の全部の収入を申告しなくてはならないことを意味するからです(それは、このインフレ時代に、夫が自分の本当の稼ぎを妻に告白しなければならないということでもありますし、逆もまた真なり、であります)。

しかし、低所得者のやっている税金逃れや節税は、実は、自分たちの憧れであり、そうした生活スタイルや物質水準に近づきたいと願っている、裕福な人々がやっていることを見習ったり真

似たりしているだけなのです。自営業者や企業家や金持ちの高齢者がやっている所得税や財産税の税金逃れについては、近年、多くの研究で明らかにされています。その多くが三〇歳未満の、新興金持ちが行っている税金逃れについては、あまり研究されていないようですが、二つのポップ・グループの累積財産は、一億五千万ポンドを超えることが報告されています。そのうちの一つである、ローリング・ストーンズの財産は、現在、八千万ポンドを超えています<5>。彼らは、今では、財産を抱えて、英国から南フランスへ移住しています。『イブニング・スタンダード』の記事を見ますと、税金のがれのために国から逃亡したのだと報じています<6>。これによって、所得税、キャピタルゲイン課税、国民保険料そして財産税を払わなくてもよくなります。このポップ・グループだけでも、もしそれが失われなかったら、英国の二十歳未満の非婚の母全員の苦境を大いに和らげられるだけの税収が失われました。

これに比べると、低所得者や小さな商店主の税金逃れは、比較的小さくて、週五〇ペンスから一・五ポンド程度でしょう。所得税を払いたいなどという人は一人もいませんし、自分の税金を引き上げよ、と主張する圧力団体もありませんし、特権をもつ人々がその特権を縮小するよう運動をすることもありません。これは、英国医師会や大学教師連盟や全国学生連合が求めているものとは違います。ですから、物質生活に恵まれない人々が、エリート、とりわけ現代社会の憧れの対象であるエリートの行動を真似したり、それによって自己を正当化するのは、少しも驚くにはあたらないのです。

公平の原則からみると、これまで述べた例は、重要です。英国における所得税は、今や、事実上「普遍主義」の性質を獲得している、ということは根本的な事実です。つまり、大衆課税になっています。この変化の意味するものは、まだ十分知られていません。例えば、一九三〇年代の状況と比較してみますと、今日では、財政政策と社会政策はまったく別もの、違う生き物だとか、個人や家族の生活状況に影響を及ぼす上ではこの二つに接点はない、ということは難しくなっています。まさにそういう動きがみられますが、もしも税額控除が導入されたならば、所得税は、ほぼ全部の収入源からの収入を包括する税になるでしょうし、税額控除ないし手当では、社会政策的移転の中心的な手段となるでしょう。<6>

この問題は、かつて、シカゴ大学のフリードマン教授のような権威者や負の所得税の支持者によって提起され、現在も議論が続いていますが、それは、財政政策は、政治的にも社会的にも中立である（あるいは、あるべきである）というものです。要するに、政府は、全国民からひろく最小限の（累進的ないし比例的）税を集めるべきで、貧しい人々に、児童手当のような、負の所得税を提供することによって、制度の「選別性」を廃絶し、その後は、だれもが自分の好きなように金を使う自由をもつべきだし、教育や医療や住宅や社会サービスを私的市場から購入できる選択の自由をもつべきだ、ということです。

もちろん、この考え方は、究極的には、国家の介入や官僚制的「福祉国家」や社会政策の諸制度を「枯れ細らせ」ようとすることを意味しています。フリードマン教授やその他の新古典派経済学者たちから始まったこの見解は、弁証法的で奇妙にマルクス主義的であったり、その哲学は逆説的に無政主義的であります。マルクーゼ教授の諸著作やチャールズ・ライヒ教授の著書『グ

リーニング・オブ・アメリカ』<8>を思い起こさせるものであります。この本の内容は、よく知られていますけれども、まだ読んでいない方のために、これから内容を要約して紹介してみたいと思います。

アメリカ合衆国における Corporate State は、これまで、二つのタイプの意識によって持続してきました。まずは、利己心、すなわち、他人を犠牲にして自分と家族を守るよう、男たちを勇気付ける、小さな町アメリカの利己的意識です。次は、『ニューヨーク・タイムス』を読み、英国製の服を着て、社会問題などというものは経済成長にプラスして、エリートや支配階級が押し付ける国家計画を加えれば解決できる、と考えているテクノクラート(ないし社会工学者)の自由な意識です。しかし、Corporate State 新しい意識である、意識を生み出すことで自滅すると、ライヒ教授は主張しています。この意識は、ライヒ教授が生活し働いているエール大学の学部生の間ですでに生まれていて、またたくまに伝染するに違いありません。この意識は、服装やセックスや音楽や麻薬を通じた実験としてその姿をみせていますが、根本にある諸原則は、自然な振る舞い、自由、愛、平和、そして、そうしたものから不可避的に生み出される寛容です。ですから、意識がエールからその郊外へ、郊外から工場やゲットーへと伝染していくにつれて、人は自分のことに専念することだけが必要なのであって、アメリカを改善しようとして働く必要はなくなるのです。

この命題は、みんなをハッピーにしました。ガルブレイスとかフリードマンとかブラザーズ・グリムといった甘いお菓子をもらったのです。特に、中間階級の親たちは、自分たちの奇怪な子供たちをもう一遍誇りに思えることになって大喜びです。社会正義を Gin から pot に移し変えて一撃を加えたハッピーなのです。みんなをなかでも、小さな政府論やら福祉の縮小やら役人の削減を主張している右派政治家のアラバマ州のウォーラス知事とかカリフォルニア州のレーガン知事のような人々をハッピーにしましたが、その中でも例外は、みんなが(白人も黒人も)自分の畑を耕したら、ほかのことをやる人はいなくなると信じている人々でした。だれもが自分のことに専念できるように社会が慈悲が深くなったら、市場こそはその支配力を最高に高めることでしょう。

というわけで、医療とか教育とか現物の社会サービスといったような制度は、消費財として扱われる、つまり「再民営化」され、国家官僚制から開放されるといいことが起こるでしょう。ここでは、医療やその他のサービスが自動車や冷蔵庫のような消費財であるかどうかとか、どの程度そうであるか、という複雑な問題に入り込もうとは思いません。経済問題研究所刊行のリース教授の『自由あるいはみんなのための自由』<9>やその他の著者たちは、そうあるべきだといっていますが、私の著書『贈与関係論』<10>では、これと根本的に違う考え方を展開してます。

社会政策のすべては社会的目的と諸目的の選択のためにある、ということを再度申し上げたいと思います。この選択は、そして、同時に目的 手段の方程式に含まれる諸選択の対立は、集産的(政府レベル)、コミュニティ・レベルそして個人レベルでなされつづけなければなりません。各々のレベルで、私たちは、行動により、あるいは、行動によらなくても、投票により、あるいは、投票によらなくても、突入することにより、あるいは、逃避することにより、選択の方向に

影響を及ぼすことができるのです。個人でも集団でも、中立であることはできません。「中立的」課税制度というものは、ありえないのであります。

社会は、選択を決断しなければなりません。すなわち、もっと政府に望むのか、あるいは、市場に望むのか、他の人々の自由を犠牲にして一部の人々の自由をヨリ広げたいのか、他の人々の自由を小さくして一部の人々にとっての社会正義をヨリ実現することを望むのかなど、選択せざるをえないのです。

良き社会における政治の中心的問題をめぐるこれら多くの選択問題、すなわち、強制か服従かという問題の中心には、個人的公平と社会的公平の対立が横たわっています。社会政策の三つのモデルはそれぞれに、あるいは、それらの間には、しばしば利他主義と利己主義のジレンマとして現れてくる対立が存在するのです。