

価値と選択

Values and Chices

福祉の諸制度においては、価値選択から逃れることはできません。「政策」に何らかの形でかわりをもつモデルの構築や理論の精緻化においては、それがどのようなものであっても、現状はどうなっていて、(社会の一員としての)私たちが何を欲し(目的)、どのようにしてそれを得るのか(手段)という問いに関心をもたざるを得ません。

「政策」は価値そのものだとしても、政策を論議する人々も自分の価値をもっています(それを偏見と呼ぶ人もいます)。しかし、呼び方はどうであれ、社会科学、特に経済学と社会学は「価値自由」ではありえませんが、そうだったことはありません。自分の学科目やディシプリン(この言葉は、主人と召し使いの関係を思い起こさせる変な言葉ですが)の職業的地位に関して、自分たちは価値自由であるとか、まさにロビンソン・クルーソー的な抽象的な科学の世界に身を置いていると好んで考える人がいることは、想像に難くありません。彼らは、事実の記述や、数学的モデルの構築や、あるいは、ケースワークとか精神分析の神秘性といった形で自己逃避しています。しかし、自分の主題に名前をつける場合、あるいは、社会科学の研究や教育のテーマを選ぶ段になると、自分のよって立つ価値前提があらわになるのです。「人種関係」という言葉を使うときのことを考えてみましょう。果たして、それは、人種という非科学的な概念について、特定の判断を意味していないでしょうか。あるいは、「経済成長」、「進歩」、「生産性」、「健康」、「社会移動」そして「平等」といった価値的で情緒的な言葉を使うとき、価値判断を意味していないでしょうか。

もちろん、二次方程式を分析する数学者ほどの境地に達することはないにしても、ある程度冷徹なる合理的無関心をもって研究できる社会現象がないわけではありません。しかし、社会政策の研究ではそれは不可能です。あるいは、別の例を挙げれば、社会政策や医療やソーシャルワークや精神医学の分野で必然的に問題となる概念である、社会的剥奪の研究では不可能なのです。例えば、モデルA、すなわち、社会政策の残余的福祉モデルには、非市場的な残余の部門(公的社会政策部門)は、社会的逸脱、すなわち、「計算できない不良リスク」、つまり、市場を通じた普通のやり方では自分や家族の生活を賄えず、また、その意志のない人々に関心をもたねばならない、と仮定する価値が内包されています。

逸脱という言葉の定義には、正道から外れるとか、正しいコースを踏み外す、不正な行為といった意味があります。言語は、コミュニケーションの道具としてのシンボルに尽きるものではありません。誰かが逸脱しているという場合、そこにはある態度が表明されており、自分の価値判断からその人を道徳的に悪と決めつけ、スティグマを与えているのです。社会的逸脱は、犯罪と同じように社会の病であり、また、「社会問題」と思われているのです。犯罪や逸脱の原因やそれを導く諸力を研究している人々の究極のねらいは、それを予防しそれと戦うよりよい方法や手段を見出そうとすることにあります。それは、明確な価値判断から生まれるものなのです。

『パワーエリート』<1>や『地位の追求者』<2>や『隠れたる説得者』<3>の著者たちは、自分たちの主題について、決して中立ではありませんでした。それほどあからさまではありませんが、反ユダヤ気質の研究者には、非ユダヤ人よりユダヤ人の方が多いのです。マートン<4>は逸脱への関心を類型化や図式化に寄せていたので、価値判断の危険を冒さずにすんだ面があるようですが、他の多くの人々はそうではありません。社会ののけ者やアウトサイダーといった不適応者は、当然、集団にとって有害であり、また、連帯感の欠如から集団そのものをいつも傷つける、というデュルケーム学派の逸脱概念を受け入れています。

結果として、どの集団にとっても根本となる規範は、その成員たる個々人は集団の規範体系や価値に「適応」ないし順応すべき、ということになります。「適応」という言葉それ自体が、丸い穴に四角い釘をさしこむために、四隅を削り取る力や圧力に直接結びついているのです。

実際、「適応」は、集団が自己の利益(例えば、連帯)のために規定した徳目であり、それを強制し、従わないものを処罰する力を持っています。デュルケーム学派の伝統による逸脱過程の分析は、集団の凝集的な連帯や規範に従うことは「機能的」であり、(反社会的ではなく)社会的であり、したがって良いものだ、という価値判断を自明の前提にしています。

社会 - 心理学、精神医学、教育学の分野で見られる「適応」に関する文献は、どれも、この前提を自明の基礎にしています。バランスのとれたパーソナリティというイメージ、すなわち、集団規範による「ゲームのルールに従っている」人のイメージは、この前提から直接もたらされる当然の帰結であります。

社会政策の三つのモデルに明示的ないし暗示的に含まれる「ゲームのルール」は、私たち全員が考え、批判し、そして議論すべき価値です。どのモデルにとっても無条件に従うべき当為はありません。いかなる政策も、それが「正しい」かどうかの最終結論を社会科学に求めることはできません。その一方で、社会科学は、人々が欲していると言い、考えているものは何かを研究することができ、また、彼らが「真に」欲しているものをその行動から推測することができます。しかし、人々の欲しているものが正しいものであるかどうかを判定することは、科学の仕事ではありません。目的の批判、すなわち、欲すべき正しいものに関する論議は、哲学者や神学者の領分に属しています。とはいえ、今日、哲学者たるべき資格の持ち主、すなわち、戯曲『出口がない』のなかで「地獄は他人にあり」<5>と言いのけた Sartre のような人は、果たしているものでしょうか。

しかし、だからといって、社会政策の研究者が目的をめぐる論議に何らの貢献もできないとい

っているではありません。例えば、人々が目的と考える多くのものが、実は、より大きな目的の手段であり、(社会政策モデルのように)目的だと思って論議しているものが、より大きな目的にとっての手段の選択だと言いうるならば、もっと簡単に解決するかもしれない、と指摘することができます。また、人間行動がたった一つの目的だけで行われることはめったになく、数多くの目的があり、その中には両立できないものもあるだろう、と指摘することができるでしょう。

アメリカ人は、安全で効果的な手術を望む反面、血清肝炎のリスクを最小にする匿名者からの無償献血には賛成しません。(アメリカ人と同様) 私たちも、肌の色への偏見を少なくしたいと思いながらも、差別要素をまったくもたない社会政策を求めるとはかぎらないのです。財を築きたいと思いながら、同時に、貧困につながるもの、すなわち、経済成長による社会的費用や損害やディス・サービスをも求めるのです。平等も欲しい。しかし、賃金や俸給には差があって欲しいと思うのが我々なのです。就業時には無業時よりも収入は多くありたいを望みながら、同時に、賃金停止はやめてもらいたいとも思います。ところで、「私たち」と一体だれのことでしょうか。自分の福祉と他人の福祉、すなわち、家族、親族、村落、国家あるいは世界の福祉の境目は何なのでしょう。利己主義はどこで終り、利他主義はどこから始まるのでしょうか。血液をよその社会から輸入してよいのでしょうか。あるいは、医師の国際市場からみて、自国で医師を養成するよりもコストが安いからといって、私たち(あるいはアメリカやカナダ)は、より貧しい国から医師を採用したほうがよいのでしょうか。

So far as the study of these social policy questions is concerned, 私たちにできるのは、社会が直面する価値選択をより明瞭に示すことぐらいです、whether they relate to medical care, social security, education and other services which, In essence, involve social relations and systems of belief. ジョーン・ロビンソンは、かつて、経済学の価値前提に関して、「我々は、イデオロギーを度外視して問題を考えたことはない」<6>と述べたことがありますが、社会政策モデルについても事情は同じです。それらは、現実から離れているようにみえますが、重要な問いをなげかけ、重要な選択に直面するように私たちを励ます、イデオロギー上の枠組みを提供する目的を果たすことができるのです。

もし、私たちが、社会政策を(よくいわれるように)社会のなかのある特定の集団のための福祉制度として、他から隔絶された閉じたものとみなしてしまうと、意味のある疑問にはたどりつけないでしょう。あるいは、貧しい人々に必要な給付をどの程度の水準にすればよいかとか、その提供方法はどうかあるべきかを、閉じたシステムの中でパワーエリートが決定するような、社会工学上の技術的作業と見る場合も同じです。こういう風に自分の視野を狭めてしまうと、すぐに、「福祉国家」あるいは「対貧困戦争」に絡んだ固定観念に囚われてしまう危険があります。つまり、「福祉」は(ヴィクトリア時代の人がいうことかもしれませんが)必ず改善をもたらすとか、(一部の左翼政治家が信じているように)完全なる善行であるとか、(一部の右翼政治家が信じているように)調節自在なおまけの寄付だ、といったことを前提にしています。あるいは、(貧しい人をどうやって見分け、その人たちに有利な差別をするにはどうしたらよいか、という問題がありますが)貧しい人々のために私たちがなすこと、または、貧しい人々に向けて私たちが

なすことは、そして対貧困戦争に勝利したならば、必ず福祉の終着駅に私たちを導いてくれる、というのもそれです。簡単にいえば、簡単過ぎるかもしれませんが、それは、貧しい人々を貧しい人々でなくすること、というものであります。

「福祉国家」ないし「対貧困戦争」の一般化もそうですが、一般化というものは全般に共通の欠点を持っていることを考えると、私が今いったことは、たぶん、批判としては公平ではないでしょう。つまり、目的と手段のどちらも単純化されすぎていて、誤解を生みやすいのです。こういう場合には、抽象的な一般化を離れて、困難を引き起こす社会問題の的確な診断に移った方がよいし、意味のある問題を問うべきでしょう。しかし、私たちの概念的準拠枠(と同時に私たちにとっての現実世界)が、貧しい人とともに貧しくない人を、社会変動の不確実性とともに確実性の両方を、そして、現在ばかりでなく過去から未来に及ぶ社会的時間を含むものでないかぎり、そうした問題はたどり着けそうもありません。

社会サービスは(現金給付であれ現物給付であれ)、ただ一つの目的しかもたない単一のシステムではなくて、多様な目的をもつ数多くのシステムである、と考える必要があります。それらの目的は互いに調和するものもあれば、対立するものもあります。他の多くの国でもそうですが、イギリスには、基本的に三つの異なる「社会サービス」のシステム、すなわち、社会福祉、財政福祉そして企業福祉があります。

第一のシステムである社会福祉には、大蔵省の支出目的分類で「社会サービス」という標題がつけられている、直接的なサービスや移転支出が含まれます。普通に「社会サービス」として知られているものがこれに含まれますが、それらは、中央、地方の政府が組織し運営しているものであり、例としては、初等・中等教育、国民保健サービス、社会保障給付、地方当局が行う住宅その他多くの施策があげられます。なお、政府という意味には、シティズンズ・アドヴァイス・ビューローのように政府が委託している民間機関への補助金が含まれます。

一般の人々にとって、それらは、まさに「社会サービス」であり、福祉現象のなかでも観察可能な部分です。しかし、歴史的にみると、「社会サービス」という言葉が適用される分野は、一定の「ニーズ」に向けられる集産的供給において、ますます広がりを見せってきました。まさに、伸縮自在の性質を持つ言葉になり、範囲は広がるばかりです。今世紀初頭には、貧困者救済、衛生及び public nuisance の他には何もないような状態から、今日では、一般の人々から社会サービスとは認識されないものもあるほどに、異種雑多な多くの活動を含むようになりました。

財政福祉制度は、全体として、中央、地方政府の課税制度、そして国民保険(ないし社会保障)の拠出と呼ばれる「税金」のもとでの免除、控除及び手当てに関係しています。

行政的には別個に運営されている、家族手当や退職年金のような社会保障制度のもとでは、直接的な現金の移転は、特定の依存状態への集産的責任を開放する形で行われています。関連の会計では、これらは「社会サービス」支出として取り扱われています。その理由は、中央政府の会計を通して支払われているからです。しかし、所得税の控除や免除は、社会保障と同じような給付を提供し、依存的ニーズの認識において、等しく社会的目的を表明してはいても、社会サービス支出とはされていません。第一のもの[社会保障]は現金の移転であり、第二

のもの[税控除]は会計上の処理です。しかし、行政のやり方は違っても、個人に対して行われる税の減免は事実上の移転支出です。アメリカのある経済学者が指摘しているように、「国は、被扶養者のいる者の納税額を軽減することによって、あたかも現金給付を行っているかのように、家族に対する責任を納税者と分かち合うことになる」<8>のです。

基本的な目的と個々人の購買力に及ぼす効果からみて、この二つは、依存状態に対して集産的供給を行うという点で類似しています。どちらも、認定を受けた諸集団に有利な取り計らいをするという社会政策の表明であり、また、国家と個人と家族の関係をめぐる世論の変化を反映している点でも同じです。

一九〇七年に累進税制が導入されて以来、財政制度を媒介として行われる社会政策の発展は目覚ましいものがあります。その主な形は、家族を支援するために、扶養認定の種類を広げるとともに、控除額を引き上げるという道筋をたどってきました。一方、もともと扶養控除は所得税課税対象者の中でも最も低い階層に限定されてきましたが、いつしかその制限が撤廃されたことも重要です。

財政福祉は、family endowment と「self-improvement」に加えて、かなり広い「ニーズ」と「依存状態」を範囲に収めています。それをここで論議するのは退屈なことです。リストはとても長く、次のよう項目が含まれています。老後のための貯蓄・生命保険・退職金控除、老齢・障害・虚弱親族控除、職業婦人のための家政婦費用控除、住宅所有者のモゲージ減税、銀行ローン減税、慈善寄付金控除、パブリック・スクールへの補助、私費医療、家族信託、契約等々を含んでいます。

企業福祉は、社会福祉並びに財政福祉政策が発展したのと同じ時期に、現金並びに現物給付の両面でかなりの拡大をみせ、王立税制委員会が一九五五年に認識したように、今日では、幅広い極めて大きなものになっています<9>。それは、雇い主が提供するものではありませんが(主に、正規雇用の男子に対して行われることに注意)、税控除対象になっているので、費用(たぶん、約半分)は納税者の肩にかかっています。給付としては、企業年金ばかりでなく、児童手当、死亡給付、保健福祉サービス、旅行・娯楽・衣類・備品への個人支出、食券、自動車、定期券、住宅、余暇費用、児童の就学費、疾病給付、医療費、教育訓練費、食事補助、失業手当、医療費、「明らかに換金可能な物品から無形の便宜供与にいたる」<10>金額に換算しにくいその他の現物給付までを含んでいます。

企業福祉のこうした傾向のもつ意味について、王立委員会は注意深く次のような意見を表明しています。

「現代における雇用条件の改善と、従業員の健康・慰安・快適さについて雇い主が幅広い義務を認識してきたことによって、従業員にとっての真の報酬のかなりの部分が、現金でもなくまた現金に換算することのできない形のもので占められるようになるだろう」<11>

こうした種々雑多な給付の相当部分は、老年期、病気、障害、児童、寡婦状態などの依存性の認識によるものと解釈できます。たとえ行政機関が行うものでないとしても、それらは事実上「社会サービス」であり、社会福祉や財政福祉の給付と同じものであり重複しています。近年に

おけるこの面の急速な成長によって、給料・賃金・所得統計の有効性や値打ちがますます小さなものになってきました。

企業による社会サービスは、明らかに、産業における「良き人間関係」の希求を表すものでありますし、それを提供することは「良き」雇い主イメージの一要素を形成します。そしてまた、就業成果や職業上の業績や生産性に基づいて社会的ニーズを充足するという原則に深く入り込んでいます。この意味で、企業福祉は、私たちの二番目の社会政策モデル、すなわち、モデルB：社会政策の産業的業績 - 成果モデルの主要部分を形成しています。

この社会政策モデルとの関連で検討すべきいくつかの問題を指摘しておきましょう。

企業福祉制度は、被用者のみならず被用者以外を含めて、国民全体の生涯資源支配力の分布にどのような効果をもたらすか。

この制度は、コミュニティ感覚にどのような社会的かつ心理学的効果をもたらすか。コミュニティを分裂させる効果をもつか、それとも、統合効果をもつか。また、それは、どのような感覚でそうなのか、そして、どの集団にとってのものであろうか。

(他の福祉制度と比較すると)企業福祉は、(年金、医療などの)福祉給付の選択の自由と、制度運営に参加しているという感覚を、どの程度与えてくれるだろうか。

この種の問題を最初に考察しない限り、政府部門と民間部門の役割と機能を合理的に一般化しようとしても、できるものではありません。

社会政策に関わるすべての理論や原理、とりわけ、ここで提起した本質的に異なる捉えどころのない三つのモデルの中で、たぶん最も根本的なことは、分配の公正という歴史的な問題に中心を置があり、これには有名な四つの金言が含まれます。

各人のニーズに応じて各人に。

各人の値打ち(worth)に応じて各人に。

各人の功績(merit)に応じて各人に。

各人の努力(work)に応じて各人に。

五番目に、私たちのニーズに応じて、というものを考えてみてもよいでしょう。別の言葉で言えば、より平等な社会を目指して進むことが社会の意志であるとするならば、福祉の供給を決めるべき金言はこの四つのうちのどれであるか、ということであります。