

【国際セミナー】

1990年代のソーシャル・ポリシー

デイビッド・ドニソン

訳：星野信也

社会保障研究所では、去る1月22日に英国グラスゴー大学教授デイビッド・ドニソン氏をむかえて、第2回社会保障研究国際交流セミナーを開催した。

当日の講演内容を以下に掲載する。講演にひきつづき、セミナー参加者による一般討論が行われたが、討論については、掲載を省略する。

序 説

1990年代のソーシャル・ポリシーについて論ずるようお招きをいただきました。ここでは、まず第2次世界大戦後西欧諸国がたどった道程を回顧することから始めます。ソーシャル・ポリシーは、1970年代に新しい方向に転換しました。それ以前の経験からは答の見出だせない新たな問題が提起されたのです。新しい政策原理(principles)、あるいはわれわれが危うく忘れかけていた古い政策原理の新たな解釈が求められています。私は、あるべき政策原理を提案し、次に、それが政策担当者にどのような実践的意義をもつか、その提起する政治課題を検討します。続く結論部分は、科学的であると同時に倫理的なものになるでしょう。

私が論ずる問題のいくつかについて、日本は、その回避ないし解決について西欧諸国などよりも成功してきましたから、この講演会後半



の討論を通じて、皆さんの経験から多くを学びたいと期待しています。

1. 政策担当者が直面する新たな問題

第2次世界大戦後、西欧諸国のソーシャル・ポリシー担当者は途方もなく膨大な問題を克服しなければなりませんでしたが、経済的、社会的変動の底流はそれに有利な方向に流れていました。人口は増加傾向にあり、所得は上昇し、都市は拡大し、ニュータウンも建設されました。こうした成長は多くの土地、多数の良好な住宅、新しい学校、病院、新しい交通ルート、等々に対する飽くなき需要を生み出し、政策担当者に多くの課題を提起しました。しかし、人々は、問題の緩和、解決に必要な資源はなんとか見いだせると信じていましたから、希望と確信に基づいて対応していました。

西欧諸国政府は、戦時中に支配権を獲得した国民所得と国富に対する大きなシェアの相当部分を戦後も維持しました。世界経済と国内経済の復興につれて国民所得は増大し、それにつれて国税収入も増加しましたから、西欧諸国は、多年にわたって、勤労者の手取り収入の実質増と平行して、国民所得に対する政府部門のシェアを増大させることができました。

その間、資本主義は、1世紀以上にわたって、徐々に賃金所得と資産の分配の平等化をもたらし、ソーシャル・ポリシーが対象とする貧困の諸問題の解決を助けてきました。

しかし、1970年代に経済、人口、都市の成長の流れは大きく変化しました。国民所得の堅実な成長は揺らぎ、鈍化します。人口と都市の成長は鈍り、ほとんど停止しました。選挙民のより多く、かつより良いサービスに対する容赦ない要求に促されて、政府はなかなか歳出を抑制しようとしませんでしたから、多くの国で深刻なインフレーションや国際収支の赤字問題を生じました。ようやく多くの国が歳出抑制に努めるようになりますが、それは、増大する失業者の援助に要する社会保障支出の大幅増を賄うためにも必要でした。

続いて産業の大規模な再編成が始まり、さらに多数の労働者が職を失いました。こうした社会から排除された人々は、古い産業都市の貧困な近隣地域や魅力に乏しい公営住宅団地に集中し、都市の衰退、混乱、社会解体、そして社会給付 (social benefits) への長期依存といった新しい「都市」問題を生み出しました。貧困の集中は自己増殖を始め、1980年代半ばに経済が好況に転じて、多数の人々が社会の主流に復帰することを妨げました。

OECD 諸国の大多数で失業率が上昇しまし

た。さらに、長期失業者も急速に増大し、景気が回復しても失業者は緩慢にしか減少せず、次の不況が到来すると以前より高い失業率にさらに失業者を積み重ねることになりました。

この傾向はまだ決して終わっておりません。ヨーロッパ市場統合は1992年に大きく進展しますが、ECの東の境界が開かれることで、その後いっそう進むと考えられます。市場統合は、相当劇的な産業再編成をもたらすでしょう。政府という魅力的な顧客を抱え高度先端技術を駆使する企業——たとえば通信機器やコンピューター等を製作する企業——でも、生産は少数の大規模工場に集中し、生産性向上を通じてかえって少数の労働者しか雇用しないと予測されます。

ここしばらくの間——あるいは永久に——従来、所得分配平等化に向かってきた資本主義社会の長期的傾向は逆転しました。1970年代半ばから、EC諸国の大多数で基礎的な課税・社会給付前所得は不平等の度合いを高めました。

いくつかの政府は、労働者および雇用主の代表と協同して、こうした傾向に歯止めをかけ、雇用を維持し、所得分配の不平等化を防ごうと最善を尽くします。社会的連帯を維持すべく税制と社会保障制度の改正が行われました。スウェーデンに代表されるスカンディナヴィア・モデルがこの型を示しています。

他の政府は、公共サービスを削減し、賃金を市場メカニズムで決まるに任せ、失業の抑制を図りますが、それはとくに未熟練労働者家族、および扶養児童を抱えたひとり親家族の貧困を大幅に増大させました。アメリカが、こうした貧困とそれと不可分の都市の衰退、混乱を例証しています。

イギリスはこの2つの型の中間に位置し、

表1 貧困者世帯数と百分率の推移 (1980~85年)

国名	1930		1985			
	実数 (千)	百分比 %	実数 (千)	百分比 %	世帯増減 (千)	増減率 %
ベルギー	226	6.3	189	5.2	- 37	-16.4
デンマーク	168	8.0	166	8.0	- 2	- 1.2
西ドイツ	2,592	10.3	2,305	9.2	-287	-11.1
ギリシャ	804	20.5	527	17.4	-277	-34.5
スペイン	2,129	20.3	1,924	17.8	-205	- 9.6
フランス	3,503	18.0	2,947	14.8	-556	-15.9
アイルランド	167	18.5	162	17.4	- 5	- 3.0
イタリア	2,237	12.0	2,760	14.7	523	23.4
オランダ	345	6.9	403	7.9	58	16.8
ポルトガル	906	31.4	948	31.7	42	4.6
イギリス	2,808	14.1	3,790	18.9	982	35.0
欧州11か国	15,885	14.1	16,121	14.4	236	1.5

注：ルクセンブルグの資料が揃わなかった。

資料：Eurostat, Rapid Reports : Population & Social Conditions, Statistical office of the European Communities, 1990, 7.

表2 貧困者数と百分率の推移 (1980~85年)

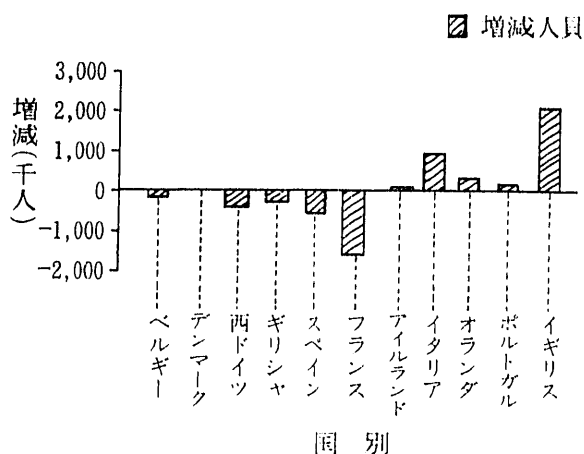
国名	1980		1985			
	実数 (千人)	百分比 %	実数 (千人)	百分比 %	人員増減 (千人)	増減率 %
ベルギー	701	7.1	589	5.9	- 112	-16.0
デンマーク	407	7.9	409	8.0	2	0.5
西ドイツ	6,488	10.6	6,074	9.9	- 414	- 6.4
ギリシャ	2,073	21.5	1,817	18.4	- 256	-12.3
スペイン	7,829	20.9	7,257	18.9	- 572	- 7.3
フランス	10,313	19.1	8,681	15.7	-1,632	-15.8
アイルランド	625	18.4	684	19.5	59	9.4
イタリア	7,941	14.1	8,880	15.5	939	11.8
オランダ	1,363	9.6	1,681	11.4	318	23.3
ポルトガル	3,167	32.4	3,310	32.7	143	4.5
イギリス	8,226	14.6	10,324	19.2	2,098	25.5
欧州11か国	49,133	15.5	49,706	15.4	573	1.2

注：ルクセンブルグの資料が揃わなかった。

資料：表1に同じ。

熟練労働者がその所得と社会給付を上昇させる一方で、失業率は高まり、貧困と不平等が表1、表2および図1が示すように、EC諸国中いちばん顕著に増大しました。

ソーシャル・ポリシーの大部分は、常に、貧困の予防と救済、そして貧困に関連したニーズと問題に向けられてきました。第1次と第2次大戦間ないし第2次大戦後、西欧諸国に構築さ



資料：表2に同じ。

図1 貧困者数の増減(国別, 1980~85年)

れたいわゆる「福祉国家」は、最初シーボム・ローントリー(Seebom Rowntree)が1902年に検証した、ライフサイクルに応じて生ずる相対的豊かさと貧困に対応するものでありました。福祉国家の年金、保健サービス、住宅補助、教育サービス、および家族給付は、もっぱら要扶養児童とその家族、そして高齢者に集中しています。そしてその財源は、主として子供のない人たちと働き盛りの労働者によって賄われるのです。それは、社会階層間の垂直分配ではなく、ライフサイクル間の水平分配にとどまっています。

今日、「新しい貧困」がその実態を現わしています。それは、あらゆる年齢層に増大している、社会の主流から排除された末端の人々(growing fringe of people)にみられます。失業中ないし、断続的にしか雇用されない労働者、ひとり親、心身障害者、マイノリティ人種、そして就労期間を通して経済の末端にいたため低額の退職年金しか受けられないさまざまな年金受給者、があげられます。国境が解体され、既に進行中の経済再編がさらに進めば、新しい貧困はいっそう増大すると思われま。EC各国が拡大に努めてきた人権は——ヨーロ

ッパでいよいよ支配的勢力となりつつあるドイツの伝統にそって——基本的に、労働者の権利に他なりません。社会扶助というミーンズテストによる制度に依存する人々の数は増大し、その生活は向上を続ける豊かな主流にますます大きな遅れをとっています。

一方、OECD諸国で新種の職業——低賃金パートタイム雇用、臨時雇用、家庭内従業、自営等——が急速に拡大していますが、それらは既に主流の所得を得ている家族の2人目の働き手にいく傾向があります。世帯単位のミーンズテスト(ドイツでは3世代の家族単位のミーンズテスト)による社会扶助に依存する家族の場合、もしその賃金が家族全体を社会扶助から脱却させるに不足であれば、そういった職についても生活は少しも向上しません。

これは、古いライフサイクルの貧困に苦しむ人々を援助するために構築された「福祉国家」が、新しい貧困に苦しむ人々の問題を悪化させているほんの一例に過ぎません。この他にも多くの事例があげられます；労働需要の強い地域で、もっぱら熟練労働者のために作られた職業訓練事業；貧しい人々が、そこからたとえ不安定なものでもその死活に関わる職、所得、サービスを得ている重要な地域経済を破壊してまで行われる住宅水準向上を名目としたスラム・クリアランス；国の年金給付は減額しながら、人々の私的年金移行を奨励する高額補助金；などがそれです。

古い型の貧困には、労働者階層の大多数がそのライフサイクルの3波の経済的に苦しい時期(児童期、児童扶養期、高齢期)に苦しみました。そこで労働者は、労働運動、社会主義運動を通じて政治的に結集し、後に「福祉国家」と呼ばれるに至る防衛体制を築きあげました。

ところが、新しい貧困に苦しむ人々——ひとり親、長期失業者、黒人、不況に沈滞した近隣地区・地域の人々など——は、多様で分散されています。これらの人は、決して政治的に結集できる人たちではありません。彼らは、社会の主流から排除されていること、そして多くの場合に、社会の主流に乗って生活している支配的グループから敵意を受けていること以外には、何も共有していないのです。

近年、西欧諸国では、1970年代後半から1980年代前半にかけて国民の政治的コンセンサスが崩壊したと論じられています。その時期に、新しい、類例をみないほど攻撃的なイデオロギーがそれまで支配的であった政治思考にとって代わったというのです。「サッチャーリズム」が、その「新保守主義 (“New Right”）」の英国版でした。しかし、思考様式がシフトした基本原因は、むしろ経済変動にありました。しかも、論争された保守派、進歩派双方の議論は、決して新しいものではありませんでした。これまでとまったく異なる新しい経済社会状況に何とか対応しようとして、人々は、かえって過去から、古いあまり適切でないイデオロギーを掘り起こしたのです。

チャールズ・マレイ (Charles Murray) の書物「崩壊 (Losing Ground)」によって喧伝された保守派のソーシャル・ポリシーは、批判を浴びてわりと簡単に論拠を失います。「マネタリズム」も、その純粋な形のものには既に放棄されました。しかし、保守派は、理論的根拠を失ったにもかかわらず、多くの地域で選挙に勝ち続けました。それは、より人間的な進歩派の主張が、保守派にとって代わる説得的な哲学を選挙民に示し得なかったからです。

われわれはこうした現状を改善できるでしょ

うか？ 以下で私は、革新的な政策原理の概要を提示し、この政策や政治に対する実践的意義を検討します。これはいわば序論で、われわれは、もっと多くの論議を必要とします。

2. 革新的政策原理に向けて

安全、そして苦しみとその恐怖からの自由が、人々が社会に期待する最も基本的なものです。ユダヤ人の挨拶「シャローム (Shalom)」は、「平和 (peace)」以上のものを意味し、ほぼ安全と自由にあたります。信頼、仲間意識 (comradeship)、キリスト教的連帯 (Christian fellowship)、将来への希望——こうしたことは、皆その重要な構成要素です。アヌーリン・ベヴァン (Aneurin Bevan) の著書「恐怖に代わって (In Place of Fear)」が、それを要領よく説明しています。

人々は、その構成員の安全のためなら積極的行動をとる用意がある「社会」に誰を含めるべきかについて、意見を異にしがちです。肉親とかごく親しい友人はおそらく問題ないでしょう。同一職業、同一階層、同じ町、同じ国などもあるいは含まれるかもしれませんが、ヨーロッパとか世界はどうでしょうか。他人のために本当に犠牲を払うか否かになると、われわれの仲間意識ないし共通の市民意識はかなり早い段階で揺らぎ始めます。

ここには、突き詰めて全人類に対する関心まで、われわれを駆り立てるような論理的絶対も神聖な権威もありません。もし、大多数の人が他人への関心を少なくとも自国の国境まで差し伸べることができれば、それが最低限、われわれが議論するに足る公共の範囲を規定します。自身の種族と地域の範囲で、自分達の仲間の市

民と認める人たちに恐怖心を捨て信頼を置くようになれば、人々がそれを越えてもっと広く世界に視野を広げ、人類にまで関心を注ぐことは、さほど困難ではなくなるでしょう。しかし、そうした成果はきわめて容易に失われます。もし、われわれがベイルートやベルファーストのような暴力のはびこる都市に住んでいるとしたら、大多数の人が肉親やごく親しい友人を越えて他人に関心を向けることは困難でしょう。そう考えると、社会が、人々の生活環境条件を変えることで、その道徳心——人々が他人をケアする能力——を創造したり、破壊したりする事実を思い知らされます。およそすべての道徳心にそれに相応しい社会学があり、あらゆる社会学にそれに相応しい道徳心があります。一方を変えれば、他方も変えることになります。

(1) 苦 痛

私の議論は、苦痛 (pain)——回避でき、癒すことのできる精神的、肉体的苦しみ——と、それに対する恐怖心に焦点を置いています。それらは、人々が仲間の市民とみなす人同士の間では、進んで緩和し予防しようとするものです。このことは、私が展開しようとする思考体系の第1の要素を提示してくれます。われわれが、政府その他大規模機関の集団的行動を求める場合、——それは、幾百万もの人に影響する可能性があります——もし、その行動が苦痛を予防ないし、緩和できるのであれば、われわれはいっそう説得的に主張することができます。

苦痛という言葉は、ここでは誰もが経験するようなある種の不快感 (discomfort) をいうのではなく、苦しみ (suffering) そのものをさしています。

- それは予防し緩和できません；
- それは一群の人々に他の人たちより不均等に重くのしかかります；
- それは他の苦痛と結合しがちで、たとえば不良住宅に住む人は、病気に罹りやすく、学校などで屈辱的な経験を強いられやすいのです；そして、
- それはひとつの世代から次の世代に受け継がれる傾向があり、(たとえば)失業した両親のもとに失業した児童がいることになりがちです。

簡潔であるために、これから述べる主張にひとつひとつ項目番号をつけませんし、いちいちそれを裏付ける証拠も提示しません。立論はすべて立証可能で、必要証拠もほとんどが提示可能ですが、ここでは単に社会科学者のための研究調査課題と受けとめてくださって結構です。

この種の苦しみを注意深く観察すると、西欧社会の大多数で、苦痛は、他の4要素を含む複雑な構造物の第1要素に過ぎないことがわかります。

(2) 貧 困

苦痛は貧困な人々の間に、とくに重く集中する傾向があります。ここで貧困は、平均的な労働者家族に開かれた機会、その生活水準、さまざまな生活の展望から排除された状態を意味します。学問的定義としては「排除」と呼んだ方がよいでしょう。しかし、それではあまりに奇麗事に響きます。イギリスでは、われわれは、じめじめと湿って底冷えする家でわびしい食事をする人々、お役人や家主、学校教師等に屈辱的な扱いを受ける人、借金の返済、不安定な職業や所得、治療法の確立しない病気等に苦

しむ人、などのことを論じます。こうした言い回しから明らかなおり、われわれは、苦痛に触れないでは貧困を表現することすらできません。両者は不即不離なのです。

ここまでの議論を聞かれた方は、貧困と苦痛を予防し緩和する最善の方策は、「潮位を上げれば全部のボートの水位が上がる」のだから経済成長を促進するに限る、と言われるでしょう。さらに、経済成長をもたらす最善の方法は、たくさんのお金持ちをもっと豊かにして経済成長へのインセンティブを与えればよい、と付言されるかもしれません。

西欧経済の動きを知った方なら、この主張が当たらないことはお分かりでしょう。好況の波が力強く高まり始めると、政府はすぐに高金利政策その他の抑制策をとります。すると、好景気の波は、貧困地域に流れ込まないうちに衰退してしまうのです。

こうした独善的、楽観的期待には、もっと基本的な疑問を提起しなければなりません。きわめて不平等な社会は、貧困——それも本当に人を傷つける貧困——を絶えず新しい形で再生産します。その仕組みは、前世代の贅沢品を次の世代には必需品化することです。それが、「潮位を上げる」ことが水位をあげることの意義です。西欧経済には、セントラル・ヒーティング、冷蔵庫それに自家用車かタクシーなしでは暮らせない地域があります。そこには、火を起こす暖炉はなく、安い固形燃料は売っておらず、バスもありません。もしあなたが、少し前までは贅沢品であった新式の暖房設備や冷凍庫、自家用車などを持てれば問題はありません。しかし、社会保障給付や低賃金ではそれはできない相談です。それが貧困な人が裕福な人より多く病気に罹り、相対的に若死にする原因

のひとつかもしれません。光熱費をきちんと支払い、車をちゃんと走らせ、冷蔵庫の代金を滞らせないなどを心配して、十分な食事を取らないことが多いのです。すべての経済に、それぞれこうしたプロセスがみられます。

要するに、豊かな社会なら貧困を除去できるはずですが、それは所得水準や所得成長率よりも、所得分配に大きく左右されるのです。

(3) 無力さ

貧困は、無差別に現れるものではありません。公私両部門の有力者たちが、自身の政治的、専門職業的あるいは実業上の展望を危うくすることなく無視できる人たちの間に、貧困は多くみられます。貧困な人たちは、職業訓練をしても役立たない、立派な店舗あるいは銀行や住宅建築組合の新しい支店を開くには値しない、もし、家庭ゴミを収集してもらえなくとも、子供の学校が老朽化しても、電話機の故障を修理してもらえなくとも、どこにも苦情をいわない、そういう人たちです。たとえ苦情をいったとしても、誰も耳を貸そうとはしないのです。それは、第4の要素と関わってきます。

(4) スティグマ

これらの3つの要因と結びついてそれぞれを補強するものに、大衆が低くみること、すなわちスティグマがあげられます。貧しく、無力な人々のおかれた状態、その外見、アクセント、マナー、自信のなさなどは、その人たちばかりではなく、その近隣地域、その利用するサービスに対してまでも、無視、蔑視、敵視を助長します。悪いことに、彼らは自分自身を過小評価し、自身の能力をあまりに軽視します。それは、第5の要素と関わっています。

(5) 文化

すべての社会でその支配層が所有するいちばん重要なものは、その富ではなく、文化——考え方、前提、言語——です。われわれは、この支配層がそのために用意した言語を用いないでは、社会問題を論ずることすらできません。それは、もっぱら支配層の認識を伝え、問題に苦しむ人々の声は消してしまふ、被害者非難(victim-blaming)の言語なのです。

例をあげましょう。新しい貧困に苦しむ排除された人々は、中流階層向けのイギリスの文献では、しばしば「下層階級(underclass)」と表現されます。これは、中流階層が、社会の苦痛を伴う問題は、自分たちとは「かけ離れたところ」、もっぱら矯正を要する欠陥を持った人たちの間、に存在することを示唆する用語を次々と工夫する習性を、端的に示す最新の表現に過ぎません。「貧困文化(the culture of poverty)」,「問題家族(problem families)」,「社会問題グループ」,「最下層階級(the submerged tenth)」,「貧窮者(paupers)」などが、これまで使われてきた用語です。多大の経費をかけた研究調査がこうした現象の実態を究明するため積み重ねられ、現在も繰り返されています。そこから、これらの概念にきちんと対応するグループが、はっきりと存在する訳ではないことが、繰り返し実証されています。そこでは、ほかの人と少しも変わらないただ普通の人たちが、困難な時期に遭遇し、仲間の市民が享受する多様な機会からさまざまな仕方で排除されているに過ぎません。この結果が知られる度ごとに、検証対象となった概念、用語は放棄され、2~3年後、また同じ目的に役立つような別の新しい表現がとって代わります。その同じ

目的とは、安楽な人々に、社会の主要な苦しみはどこかまったく別のところで発生し、豊かな人たちの生活を少しも煩わせないでも矯正できることを確認することです。

排除され抑圧されたグループの人々は、支配的文化に挑戦し、それを変革することができます。しかし、それは集団的に行動することによってのみ可能です。それはなにほどか闘争を避けられない困難な課題で、いっそう強い敵意と軽蔑に立ち向かわねばなりません。

以上、分析した5要素の連鎖の順序は、それを論ずる目的によって異なってきます。政治活動を求める議論は、苦痛に始まって、貧困を経て無力さとスティグマに至ります。だが、社会的議論は、基本的原因である無力さと社会全体の文化に始まって、貧困と苦痛に戻ります。いずれの議論も、5つの要素のそれぞれがより大きな同一問題の異なった側面を現わしており、ときほぐせないほど複雑に絡み合っているという認識で一致しています。

われわれがそのいずれかを緩和しようとするれば、5つのすべてに立ち向かわねばならないのです。そこでは、まず、貧困に苦しむ人々自身がその置かれた状態をどう受けとめているかを確かめ、何をなすべきかの決定に積極的にその人たちの参加を求めるのでなければ、資源をその人々に「ターゲット」しても、ほとんど効果は期待できません。それは、貧困問題にまったく踏み込まないで、ただソーシャルワークや医療ケアによって苦痛を緩和しようとするに等しいのです。その人たちの考えを聞くことは、単なる礼儀以上のもので、科学的な必要条件というべきです。もし支配層が排除された人々の扱いを任されると、きまって少なくとも一部は誤った結果をもたらします。彼らは少なくとも、

一部誤った施策を処方するからです。

決まって、自由、連帯および平等、あるいは人権と市民権の概念から議論を説き起こす進歩的政治思考は、私の考え方からもっと鮮明に捉え直すことができます。私は決してそれらの概念を否定するものではありませんが、それだけではかえってさまざまな疑問が生じます。われわれは、何故それらの価値のうちひとつを他に優先させねばならないのでしょうか。いったい誰の自由や権利——あるいはその他のもの——を、他人のそれに優先させるべきなのでしょう。そして、いったいどの程度までそうすべきなのでしょう。いつになったらわれわれは十分な自由、平等、ないし連帯を持ったといえるのでしょうか。

私が上述したアプローチは、こうした通常の進歩的議論の出発点を、それ自体が最も重要な推進力としてではなく、むしろ予防でき治療可能な苦痛を緩和するという、いっそう明確かつ基礎的な原動力の、きわめて重要な関連課題および結果として提示します。イギリスのような国で、もし苦痛とそれに伴う貧困、無力およびスティグマなどの社会悪を抜本的に緩和しようとするなら、われわれが、もっと効果的に人権を保障する、いっそう自由で、連帯性に富み、かつ平等な社会の創造に向けて、さらに大きく前進しなければならないことは、いうまでもありません。

道のりは前途遼遠ですが、旅路は無限ではありません。苦痛と貧困が特定グループに集中しなくなり、2つが関連せず、あるいは短い寿命や不幸と無関係になり、苦痛が無作為に分散して同一グループに集中せず、もはや1つの世代から次の世代に引き継がれなくなれば、われわれはもっと緊急を要する新しい課題に関心

を移すことができるでしょう。これは決して不可能な課題ではありません。いくつかの国はこの方向に既にはるかに長足の進歩を遂げています。

われわれは、かつて同じことを達成しました。われわれの祖先は、宗教的寛容、市民的自由その他の基本的政治的権利を勝ち取りましたが、私がここで提起した優先順位よりそうした主張がもっと重要であったに違いありません。その祖先とその後、近代の豊かな経済を作り上げた祖先達が遺してくれた大きな自由と富が相俟って、今日、われわれが新しい課題を取り上げることを可能ならしめたのです。追求するのは、われわれがそこへ到達して休息するユートピアではなく、旅路なのです。この旅路は決まった目的地をもちませんが、われわれは、どの時刻、どの場所でも、そこから向かうべき方向を知っています。

3. 政策課題

以上に展開した考え方の実践的意義を明らかにするために、それが導く政策および実践課題をいくつか簡潔に述べます。

権力関係——苦痛の問題は、そこから始まっている——は、経済に基礎を置いています。もし労働市場の最底辺に大量の失業者がいると、恵まれない未熟練労働者には、本来受けられるはずの職業訓練、賃金、尊敬を受けることはまったく絶望的です。誰もが相応の賃金で適切な労働に従事する機会は、きちんと労働市場にあるものばかりでなく、その他大勢のものにも重要な目標でなければなりません。もっと弾力的な退職年齢を望む年金受給者、働きながら大学を出たいと考える学生達、刑務所に閉じ

こめられて無為に過ごすより、家族のためや被害者に償いをするためにお金を稼ぎたい受刑者、社会の主流にリハビリテイトしたいと願う発達障害者、その他、社会の末端にあって排除され貧窮に陥っている人たちがそこに含まれます。

完全雇用を達成するには、政府、産業界、労働界のリーダー達が経済の優先順位について集团的に合意する必要があります。所得と価格、税と社会給付などもすべてこの合意に含まれるべきです。もしそれらが市場に任せられると、「所得政策」に逆戻りし、何百万の人を失業状態に置くこととなります。所得政策はインフレ、労使紛争、社会対立などに短期的に不安定な蓋をすることになって、やがて深い不況に低迷させ、大衆の不満を高め、社会混乱の脅威をもたらすこととなります。

たとえ、いっそう平等な所得分配が合意されても、数人の要扶養児童を抱えた低賃金労働者の多くは、およそ生活困難から脱却できないでしょう。多くの西欧諸国では、こうした人々とその家族が、どの基準からみても、今日の貧困の最大のグループを形成しています。その賃金は、扶養すべき家族にまったく見合わないのです。したがって、貧困を緩和するには、適切なレベルの児童給付および住宅、保健、その他のサービスを通じた家族援助が、政策として不可欠です。数人の扶養児童を抱えた低賃金労働者の生活水準が、同じような家族が失業した場合に支払われる社会給付の政治的上限となります。したがって、小家族や子供のいない人たちが社会保障給付を必要とする場合、さらにいっそう低い給付しか受けられないのです。このように、働く貧困者家族の貧困原因が、すなわちすべての貧困な人たちの貧困原因となるので

す。それは、実は豊かな人たちの条件でもあります。何故なら、もし健全で十分教育を受けた青少年が少数しかわれわれの世代を継いでくれないければ、われわれは高齢期に相応の年金と適切なケア・サービスを受けられないことになるからです。

他方、地域レベルでは、われわれは新しい分権化された行政形態を必要とします。そこでは、独占が打破され、競争が促進され、公営、私営 (private)、ヴォランティアのすべてのサービスが、もっと利用者に責任を負うようになるでしょう。われわれは地域社会に基礎を置き、排除された人々にも発言権を与えるような企業体とサービスを必要とします。都市や近隣社会規模の活動では、遺棄され荒れ果てた地区を改良するだけでは足りません。経済の末端に取り残された人々が、社会の主流に戻る道を見いだすよう援助するもっと確固とした指導力を必要とします。

もっとずっと多くを論じなければなりません。少なくとも私が提案する政策原理が志向する実践的方向を示すことができたと考えます。この考え方は、保守派の多くの人には即座に拒否されるでしょう。しかし、それはまた、イギリスでいかに進歩派が困難な状況にあるかを示唆するものです。これまで絶えず労働運動の核心にあった労働組合は、所得政策、児童給付、そして地方分権や公共サービスの民主化に、長年にわたって、曖昧な態度か、さもなければ敵意を示してきました。

多くの進歩的論者は、この考え方が「新しい」政治課題である人種、性、性的志向 (sexual orientation)、ナショナリズム、グリーン政治など、近い将来集合的に大きな関心を呼ぶ問題に触れていないと反論するでしょう。

私は、決してこうした課題の重要性を過小評価するものではありません。しかし、それらに触れなかったのは、決してたまたま落としたものではありません。われわれは、もし同時にもっと公正で、現在ほど分断されず、いっそう平等な社会に向けて前進するのでなければ、それらの政治課題にきちんと対応することは不可能だからです。そうした過ちを犯した場合の事態を、アメリカの実例がはっきりと警告してくれます。アメリカでは、貧困を緩和するという政治的に大変な勇気を要する企てを放棄して、恵まれた、才能豊かな女性や黒人が、良い職業、緑豊かな郊外住宅その他、非常に豊かで、しかし、きわめて不平等な社会のさまざまな特権に対する、いっそう大きなシェア獲得をめざす戦いを援助しました。多くの人がそれに成功します。女性は多くのトップの仕事を獲得し、他方では、豊かで自信にあふれた黒人中流階層が出現しました。だが彼らは、黒人と白人とを問わず——「下層階級」というほど凝集したものではありませんが——1960年代の都心部ゲットー住民よりもさらにいっそう搾取され、貧窮し、解体された人々を都心部に置き去りにしました。

結 論

私の提案は、まだ手がかりに過ぎません。これを説得的に展開するには、さらに多くの議論が必要です。しかし、関心のある社会学者がまず着手すべき課題をいくつかあげておきます。

—社会からの排除という「新しい」貧困は、本当に存在するのでしょうか？ それは古いライフサイクルの貧困と、どう違うのでしょうか？

—私が基礎を置いた貧困の平等主義的、相対的定義の論拠は成立するのでしょうか？ それにどのような欠点が伴うのでしょうか？

—苦痛、貧困、無力さ、そしてスティグマは密接に関連しているのでしょうか？ どうすれば、その連関を弱めることができるのでしょうか？ たとえば、何故イギリスの未熟練労働者のもとに生まれた児童は、専門職、管理職階層に生まれた児童より平均約8年短い生涯しか生きられないのでしょうか？ どうしたらその差を短縮できるのでしょうか？

—私営、公営、ヴォランティアという混合経済において、それらすべてをもっと効率的にすると同時に、サービスを貧困な顧客にも親切丁寧なものにするには、どうすればよいのでしょうか？ そしてどのサービスがそれに最も成功するのでしょうか？

—日本やその隣国の経験では、急速な経済社会変動を、多数の人々を社会の主流から排除することなく達成できたのでしょうか？

—もしそうだとしたら、経済社会構造のどんな特質がそれを達成可能にしたのでしょうか？

以上の考え方は、社会科学者の研究教育活動にもさまざまな関わりをもっています。研究調査を行う場合、われわれは、まず研究しようとする問題を体験している人々に相談し、その人々を調査に巻き込むことから始めるべきです。この原則は、われわれが調査結果を報告する場合にも妥当します。私は、失業者、高齢者あるいは刑務所に関する会議では、失業者、高齢者ないし最近まで刑務所で過ごした人が同じ演壇から話すのでなければ、報告しません。それが科学の必要条件であると、会議責任者に告

げることになっています。

以上の議論から、私が到達するいちばん重要な結論は、倫理的なものです。われわれは皆、祖先から多くのものを受け継いで生を受けますが、最大の遺産は、経済発展と集団活動に具現される倫理観です。荒野から個々人所有の田畑を開拓したばかりではなく、河川の流域で奔流を堤防内に導き、湿地から余剰な水を排水し、湾の防潮堤で海水を防ぐなど、隣人たちと協同する力をわれわれに遺贈してくれました。こうしたことは、平和で秩序よくまとまった社会ではじめて可能です。

集団的行動と倫理的創造力の泉が枯れようとしている今日、われわれは子孫のためにこの遺産に何を付け加えることができるのでしょうか？ そもそもわれわれが受け継いだ、きわめて重要な遺産を目減りさせずに子孫に伝えることができるのでしょうか？

「福祉国家」と呼ばれる体制の目的のひとつは、人間関係とその体現する倫理基準に変革をもたらすことにあります。国営保健サービスは、利潤動機からではなく、人間のニーズと医学知識にしたがって、患者の治療法を診断できるようにしたいという、医師たちの要請にそって設立されました。優れた普通教育 (comprehensive education) は、すべての学校がレベルの高い教育を行うようになれば、児童の親たちが、どの学校に児童を通学させるかを選ぶに当たって、よい親になるか (もっぱら自分の子供の利益を考える)、よい市民になるか (すべての隣人と学校を共有する) の選択に、思い煩わないで済むと考える人々によってかち取られました。もちろん、実態は決してこんな奇麗事ではなく、その他諸々のどろどろした動機があったでしょう。しかし、少なくとも誰もが暮ら

しやすい、より望ましい行動基準を作ろうとしたことは確かです。それだからこそ、最近のこれらに対する攻撃と認められる政策変更には、多くのイギリス人が怒りを感じているのです。侮辱され、存続を危うくされているのは、単なる社会制度ではなく、倫理観そのものだからです。

われわれは、科学的分析と倫理的分析の混用を恐れてはなりません。それを回避しようとすると、われわれが理解すべき最も重要な社会プロセスの側面を見過ごすこととなります。政府が、公共サービスを削減し、代わって特権的な私営サービスの利用者に補助金を提供するとしたら、それは公共の倫理を変革するものです。それは、「善良な」夫婦や親ならその家族に何をなすべきか、そして「善良な」息子や娘ならその高齢の親に何をなすべきかについて、明瞭なシグナルを送るものです。政府が、一方で不正に社会保障給付を請求する失業者を摘発する仕事に職員を増員し、より多くの者を刑務所に送りながら、他方で脱税に励む者の摘発に当たる職員を減員し、たまたま発見された者も減多に訴追しないということも、いずれがより重大な犯罪かについて明白なメッセージを送るものです。そうしたことは、主として右派政権によって行われますが、左派政権も実は腐敗したものになりがちです。貧しい人々に対する公共サービスで、利用者のニーズよりもそのサービスに携わる職員の要求により大きな関心を払い、サービスを低下させてしまう例がみられます。社会学者としてわれわれは、こうしたことすべてを毅然として指摘しなければなりません。

イギリスでは「ひとつ国民 (One nation)」が保守党のスローガンであり、「すべての国民

に公正な分配を (Fair shares for all)」が労働党のそれでした。こうした表現は、現在ではいささかオールド・ファッションにみえるかもしれませんが、しかし、両者とも、今日なお、われわれの旅路がたどるべき方向についてきわめて重要な示唆を与えてくれます。

参照文献

ここでは、本論で直接参照したものをリストしたほか、本論の議論をさらに展開しようとするうえで参考になると思われる文献をあげた。

Aneurin Bevan, *In Place of Fear*, Heinemann, London, 1952.

Fred Block *et al.*, *The Mean Season*. The attack on the welfare state, Pantheon Books, New York, 1987.

Nicholas Bosanquet, *After the New Right*, Heinemann, London, 1983.

David Donnison, *The Radical Journey: After the New Right and the Old Left*, Rivers Oram Press, London, 1991.

David Donnison, *The Politics of Poverty*, Martin Robertson, Oxford, 1982.

John Hills (ed.), *The State of Welfare*, Oxford University Press, 1990.

Joanna Mack & Steward Lansley, *Poor Britain*, Allen & Unwin, London, 1985.

Charles Murray, *Losing Ground: American social policy 1950-1980*, Basic Books, New York, 1984.

Stein Ringen, *The Possibility of Politics*, Oxford University Press, 1987.

Seeborn Rowntree, *Poverty: A study of town life*, Macmillan, London, 1902.

William Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged*. University of Chicago Press, 1987.

G. D. N. Worswick, *Unemployment: a Problem of Policy*, Cambridge University Press, 1991.

付記

本セミナーは社会保障研究所と東京都立大学との共催で行われた。

(David V. Donnison グラスゴー大学教授)

(ほしの・しんや 東京都立大学教授)