

大戦後イギリスにおける社会政策と不平等

武 川 正 吾

I はじめに

社会政策 (social policy) はすぐれて分配にかかわる現象だということができる。すべての社会現象と同様に、社会政策もまたそれが置かれる社会的状況のなかで、社会構造の諸側面に対して多様な諸帰結をもたらすから、そのうちのいずれに着目するかに応じて社会政策の本質理解が異なってくるのはある意味で当然だといえる。しかし、その本質をどのように理解するにしても、本質理解の前提として、分配現象としての社会政策が把握されていることもまた明らかである¹⁾。

社会政策はさらに、ポラニーの経済的統合に関する類型を適用するならば、「再分配」に相当するものと考えることができる。ポラニーは「生産と分配の秩序」を維持するメカニズムとして、「互酬性」「再分配」「家政」「自己調整的市場」の4つを挙げた。そして、「互酬性」——利益や取引の動機を何ら含まずに営まれる財とサービスのギブ・アンド・テイク、「再分配」——生産と分配が「主として徴集、貯蔵、再分配によって組織される経済的統合」「家政」——「みずからの使用のための生産」という3つの類型が、「市場経済」——「市場のみによって統制され、規制され、方向づけられる」自己調整的メカニズム、の成立以前には

支配的であったことを示した²⁾。こうした歴史的な文脈のなかで考えるならば、社会政策は、市場経済成立以降の社会において、市場経済とはいちおう別の分配メカニズムとして復活した「再分配」の現代的形態ということも許されよう³⁾。

社会政策が分配現象であり、しかも現代的形態での再分配であるとするならば、そこには分配に関する価値=目的、すなわち「分配的正義」と一般に呼ばれてきたものが含まれているはずである。そして、この分配的正義は、歴史上、平等という概念によって表現されてきた。たとえば、R.H. トーニー (1880~1962) は、1930年代に、当時の不平等な社会が大多数の人間の自由の実現を妨げ、社会的な効率を損い、社会全体における友愛 (fellowship) の確立を困難にしていることを慨嘆し、こうした弊害を除去するためには、平等の達成が必要であると説いた。そして、こうした「平等の戦略」のうちの第1の戦術としてトーニーの主張するのが「社会サービスの拡大や累進課税」であった⁴⁾。また、大戦後のイギリス社会主義の理論的指導者の1人である C.A.R. クロスランド (1918~) によれば、「社会主義思想の最大の特徴」の1つは「社会的平等に関する信念」であり、彼は「社会的支出〔を通じて行なわれる社会政策

1) わたくし自身が社会政策 (social policy) を現在どのように考えているかについては、拙稿「社会政策と社会計画」『ソシオロギス』No. 5 (1981): 102-121, とりわけ102-108頁を参照していただければ幸いである。

2) K. Polanyi, *The Great Transformation*, Paperback ed., 1957, 吉沢他訳『大転換』東洋経済新報社, 1975, 69, 70, 91頁。

3) ポラニー説の社会政策論への適用としては、Z. Ferge, *A Society in the Making*, Penguin, 1979, pp. 233-237を参照。

4) R.H. Tawney, *Equality*, 4th ed., 1964(1931), George Allen & Unwin, p. 119.

——引用者〕と社会的平等との間の直接かつ密接な関係を大に強調した⁵⁾。さらに、「豊かな社会になることは〔この言葉は1959年に語られた——引用者〕、決して平等を求める努力を放棄していいというものではない」と考える R.M. ティトマス〔1907～1973〕も、平等のための諸手段の1つを「社会政策の拡充と再編成」に求めた⁶⁾。

平等のための社会政策という考え方は、以上のような平等主義的な思想家の文章のなかに見出されるだけでなく、イギリスでは、社会政策の目的を記した公式文書のなかにも認めることができる。ある王立委員会の報告書は、国民保健サービスの諸目的を、それだけに限定されるものではないにしても、「保健サービスを受ける権利」や「こうしたサービスへの接近」を平等にすることであると⁷⁾。また、教育政策の目的は、児童・生徒・学生に教育の機会の平等の保障であることが認められている⁸⁾。さらに、保守党政府の白書は、その冒頭で、「住宅政策の究極目的は、全員が立派な (decent) 住居を持つことである」〔強調は引用者〕と述べている⁹⁾。そして、有名な『ベヴェリッジ報告』は、社会保障の目的を「国民がその能力に応じて働こうとする場合、彼の責任を果たすに十分な収入をいつでも得られることを保証し、これによって窮乏をなくすということ」——言い換えるなら、窮乏のなくなる程度までの平等化の実現——と書いている¹⁰⁾。

もっとも、社会政策の目的は平等ではないと主張するひとがいけないわけではない。ロブソンは

「平等を福祉国家の基礎要件として分類することはできない」と主張している¹¹⁾、ダーレンドルフは「大学卒業生が各年代の50パーセントを占めるというようなライフ・チャンスの拡大は、チャンスそのものを無効にする」と述べて、社会政策によるこれ以上の平等化に警告を発している¹²⁾。しかしながら、役らの主張をよく吟味してみると、社会政策がこれまで一度たりとも平等を目的としたことはなかったというたぐいのものではなく、これまで社会政策は平等を目的としてきたかもしれないが、すでに十分な平等を達成した現在、社会政策の目的は他に置き換えられなければならない、といったものであることがわかる。すなわち、社会政策と平等との結びつきを全面的に否定するものではないのである。

社会政策の目的の1つが平等にあるとするならば、その目的がどの程度実現されたか、すなわち、平等を目的とした社会政策が現実の不平等に対してどのような影響を及ぼしたか、といった観点から社会政策を評価することができる。しかしまた、かりに社会政策の目的が平等ではなかったとしても、社会政策を現実社会の不平等に及ぼした影響という見地から考察することは可能である。社会政策が分配現象であるからには、その目的が何であれ客観的な結果としては、社会の分配状態に何ら関係せずにはすまずことは不可能であり、また、そうした分配状態は不平等という指標によって、目的とは、いちおう独立に記述することができるからである。いずれにせよ、社会政策と不平等は切り離しがたく結びついているのである¹³⁾。

さて、以上のような考えを前提としながら、第2次大戦後のイギリスにおいて社会政策と不平等とがどのような関係にあったかを、経験的に明ら

- 5) C. A. R. Crosland, *The Future of Socialism*, 1956, 関監訳『福祉国家の将来』I, II, 論争社, 1961, I-169, II-397頁。
- 6) R. M. Titmuss, *Essays on 'the Welfare State'*, 2nd ed., 1963, 谷沢『福祉国家の理想と現実』東京大学出版会, 1967, 240頁。
- 7) Royal Commission on the National Health Service, *Report*, Cmd. 7615, 1979, HMSO, pp. 8-12. を参照。
- 8) *Educational Reconstruction*, Cmd. 6458, 1943, HMSO, para 1 を参照。
- 9) *Widening the Choice: The Next Steps in Housing*, Cmd. 5280, 1973, HMSO, p. 1 を参照。
- 10) *Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge*, Cmd. 6404, HMSO, 1942, 山田監訳『ベヴェリッジ報告 社会保険および関連サービス』至誠堂, 1969, para 444.

- 11) W. A. Robson, *Welfare State and Welfare Society*, 1976, 辻・星野訳『福祉国家と福祉社会』東京大学出版会, 1980, 180頁。
- 12) R. Dahrendorf, *Life Chances*, 1979, p. 94, 吉田他訳『ライフ・チャンス』創世記, 1982, 129頁。なお, do., "Citizenship and Beyond", *Social Research*, Vol. 41 (1974): 673-701も参照。
- 13) タウンゼントは、「社会政策は、第1次的に、不平等の削減ないし増大の立案・実現という観点から評価されなければならない」と述べている。P. Townsend, *Sociology and Social Policy*, Penguin, 1975, p. 22.

かにすることが本稿の課題である。

さっそく本論に入るまえに、2点ばかり補足しておきたい。

第1は、平等概念の意味内容についてである。平等は多義的な概念であり、一義的に理解することはむずかしいので、いちおう量的平等と比例的平等に区別して考えてみたい¹⁴⁾。社会的価値として追求されるのは、たいてい後者であって前者ではない。前者が求められる場合でも、何の留保条件もつけずにその正当性が主張されることはまずない。量的には不平等であっても、比例的には平等であるならば、その方が好まれるのである。したがって、社会政策において論じられるさいの平等も比例的なその方が望ましいかもしれない。しかしながら次のような理由から、本稿では量的平等を分析の基準としたい。第1に、比例的平等の達成をマクロ的水準で測定・評価するのは非常に困難であるのに対して、量的平等の方はそれが比較的容易だからである。第2に、比例的平等を扱うさいに言及されるのは、たいていの場合、必要ないし貢献(または能力)であるが、これらは富や所得に比べればかなり平等に

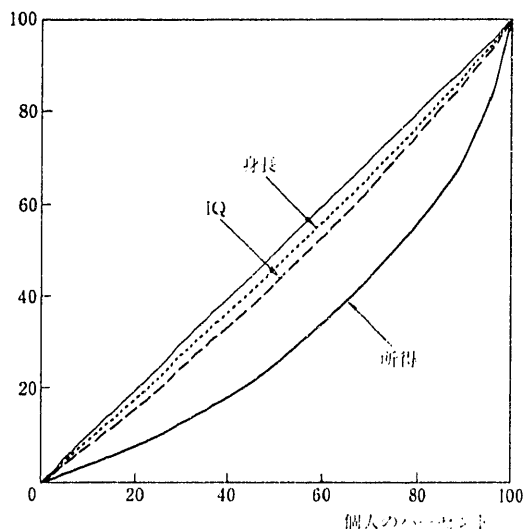
分配されているという事情もあり、マクロ的水準からみれば、量的平等と比例的平等とがそれほど大きく食い違うことはないからである¹⁵⁾。本稿では量的平等を次善の策として、しかし正当な根拠のある次善の策として用いることにする。

第2は、平等とミニマムとの関連についてである。平等とミニマム水準は目的としては全く別であり、社会政策(とりわけ所得保障)が追求するのは後者であって前者ではないという主張もありうるだろう¹⁶⁾。しかし、本稿では両者を分離して考えることはしない。社会政策において問題となる平等とは、何がしかの理想状態が「すべてか無か」式に達成されているかということではなくて、平等化という過程である。したがって、そこでの平等はミニマム水準の達成を前提として含んでいる。とはいえ、これには「不平等は相対的に維持していても、全体的水準を上昇させることによって、ミニマム水準の実現は可能なはずだ」という「パイの論理」に基づく反論が寄せられるかもしれない。しかし、経験的に明らかなように、全体の平均的水準が上昇すれば社会的に受容可能なミニマム水準も上昇してしまう。ル・グランもいうように、「見かけ上はミニマム水準にだけ関係している政策も、平等に関係しないわけにはいかなくなる」のである¹⁷⁾。

- 14) アリストテレスの古典的区別に従えば、『等』には二種類ある、すなわち一つは数におけるそれであり、他の一つは値打に応じたそれである。——ここに数における私の言うのは多さ或は大きさにおいて同じであるもの、等しくあるもののことであり、値打に応じたとするのは比例におけるそのことである(『政治学』山本訳、岩波文庫、228頁)。すなわち、量的平等は各個人の属性を捨象するが、比例的平等はそれを考慮に入れる。
- 15) ボトモアの次の主張を参照。「あらゆる個人的特異性にもかかわらず、人間はいくつかの基本的な点で、驚くべ

く類似を示している。すなわち、人間はよく似た生理的、感情的、知的欲求を持っている。それ故に栄養学のようなものが存在するのであり、また、それほど厳密なものでないにせよ、精神衛生学や幼児教育学が存在するのである。さらに、個人の能力の差異の範囲はそれほど大きくなく、分布からいうとその差異の範囲の中心に集まっている。……[もしそうでないとすれば]平等主義を支える事実上の根拠の一つが失われることになる」(T. B. Bottomore, *Elites and Society*, 1964, 綿貫訳『エリートと社会』岩波書店、1965, 157-8頁)。また、このような主張を側面から裏付けられるものとして、左図を参照。出典は、A. B. Atkinson, *The Economics of Inequality*, Oxford Univ. Press, 1975, p. 14. 佐藤・高川訳『不平等の経済学』時潮社、1981, 20頁。

- 16) T. H. マーシャルは、社会政策の目標を、「相互に排他的ではない」としながらも、「貧困の除去」「福祉の極大化」「平等の追求」という3つの類型に区分した(T. H. Marshall, *Social Policy*, 4th ed., 1975, 岡田訳『社会政策』相川書房、1981, 301-302頁)。わたくしは、少なくとも「貧困の除去」と「平等の追求」に関しては、これらを類型としてよりは、平等化の段階として考えたい。
- 17) J. Le Grand, *The Strategy of Equality*, George Allen & Unwin, 1982, p. 12. なお、同書は本稿と同じテーマを扱っており、資料などの点で本稿も同書に多く負っている。なお、このほか、V. George and P. Wilding, *Ideology and Social Welfare*, RKP, 1976, 7



所得・IQ・身長のローレンツ曲線

II イギリス社会における不平等

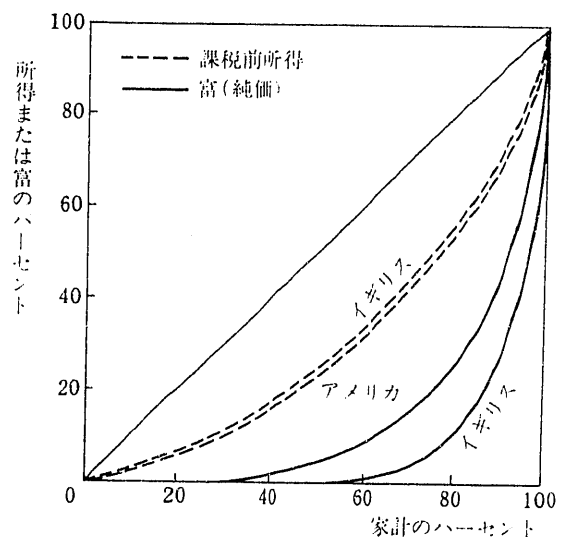
社会政策が直接に関与する不平等は、社会政策を含む全分配過程の結果として生ずる最終的不平等の一部にすぎない。したがって、社会政策と不平等をめぐる分析は、社会政策が扱う分配客体の不平等のみに限らず、社会政策の、そして本稿の場合にはイギリス社会政策の置かれる状況にも注意を払う必要があるだろう。

まず、産業社会としてのイギリスにおける不平等の特徴は、それが職業構造を中心にして形成されているという点にある。所得や威信に関する限り、各職業間の不平等の形態は資本主義社会と国家社会主義社会とは共通する点が多い。さまざまな攪乱要因や例外があるとはいえ、一般に、いずれの産業社会においても、職務遂行のうえで高度の知識ないし熟練を要する職業であればあるほど高い所得を伴う傾向にある。また、職業威信に関しても各産業社会はかなり類似しており、たとえば、ポーランドとイギリスのあいだの威信スコア同士の相関係数は0.862であり、ポーランドとアメリカとでは0.882にも及ぶ¹⁸⁾。以上のような点において、イギリス社会における不平等は非産業社会のそれから区別されるものの、資本主義的および国家社会主義的産業社会のそれとは共通性を示す。

ついで、先進資本主義社会としてのイギリスにおける不平等の特徴は、大規模な財産所得の存在とその集中にあるといえる。国家社会主義社会においては、原則として、莫大な不労所得を生み出すような財産の私的所有が廃絶されているのに対して、資本主義社会においては、さまざまな制限が設けられながらもそれが存続しているからである。もっとも、前者の場合も少数のエリート層による資産の特権的利用がみられ、また後者の場合

も、いわゆる「財産(の役割)の廃退」(obsolescence of property)が指摘されてきており、収斂説を唱えることも可能かもしれない。しかし、国家社会主義社会における資産はあくまで地位に付属したものであって、相続ができるわけではない。また、資本主義社会における「財産の廃退」も財産の意義が失われるまでには至っておらず、ギデンスもいうように、「財産のある上層階級の存在は、資本主義社会を国家社会主義社会から区別している基本的な現象」¹⁹⁾なのである。

さらに、先進資本主義諸国の1国としてのイギリスにおける不平等の特殊性は、こうした財産をめぐる不平等が先進資本主義諸国のなかでもとりわけ顕著である、という点に求められよう。たとえば、アメリカおよびイギリスにおける富と所得の不平等の比較研究を行なったライドルらに依拠しながら、アトキンソンは次のような結論を下している²⁰⁾。すなわち、第1に、両国とも富の不平等は所得の不平等をはるかに上まわる。第2に、所得分配に関しては、両国間にそれほど大きな相違はないのに対して、富の分配はイギリスの方が



出典：A. B. Atkinson, *Unequal Shares*, 1972, p. 20.

図1 アメリカおよびイギリスにおける所得および富の分配(1953—4年)

chap. 6, J. Westergaard and H. Resler, *Class in a Capitalist Society*, Penguin, 1975, I. Reid, *Social Class Differences in Britain*, Open Books, 1977. などにも負っている。

18) S. Lukes, *Essays in Social Theory*, Columbia Univ. Press, 1977, pp. 105-111. esp. p. 106.

19) A. Giddens, *The Class Structure of the Advanced Societies*, 1973, p. 264, 市川訳『先進社会の階級構造』みすず書房, 1977, 277頁。

20) A. B. Atkinson, *Unequal Shares*, Penguin, 1972, pp. 19-21.

アメリカよりもかなり不平等である、と(図1参照)(この点では、イギリスの方がアメリカより「資本主義」的であるかもしれない)。彼によれば、「西ドイツ、デンマーク、ニュージーランドのような国々との比較も類似の様相を示している。富の分配に関する限り、イギリスは国際不平等リーグ戦で明らかにリードしている」ことになる。

イギリス社会における不平等の形態の普遍性および特殊性を以上のように確認したうえで、次に、こうした不平等の実態をもう少し詳しく観察してみよう。

表1は、1949～74/5年の課税後個人所得の分配を示している。この表によると、まず54年から64年までを例外とすれば、この25年間にわずかながら所得分配の平等化が進んだことがわかる。上位1%の取得比率は49年に6.4%であったが、74/5年には4.0%に減っている。上位5%、上位10%の取得比率も同様である。また、ジニ係数でみると、49年の35.5%から74/5年の32.4%へと低下しており、所得分配の平等化がある程度進んだことを示唆しているのである。

とはいえ、以下の点も忘れることができない。

第1は、依拠しているデータの性質上、表1は不平等を過少評価する傾向があるにもかかわらず、1974/5年の時点において依然として大きな不平等が存在している、ということである。表1が最終的に依拠している国税庁(Inland Revenue)の個人所得調査のデータは、徴税の過程で蒐集される

ために所得の過少申告を伴いがちであり、しかもそれによって受ける利益の大きな高額所得者ほど課税回避を行ないがちであるから、不平等は過少評価される傾向がある。しかし、にもかかわらず、74/5年において上位5%は依然として全体の13.7%の所得を獲得しており、これは下位30%の取得分である12.8%を超えている。また、わずか1%によって全体の4%の所得が獲得されているが、これは1所得単位当りに直すと、下位30%の9.4倍に当たるのである。したがって、1949年から74/5年までのあいだの平等化も過大に評価することはできない。

第2は、最富裕層の所得が相対的にはわずかながら減少しているにもかかわらず、低所得層の所得はそれに見合うだけ増加しているわけではない、という点である。上位1%および上位5%の取得分が、1949年から1974/5年のあいだに、それぞれ2.4%、4.0%低下しているにもかかわらず、下位50%の取得分はわずか0.5%しか上昇していない。また、下位30%の取得分は、1954年以来ほとんど増加していない。このことから、1949年から74/5年までのあいだの平等化の実態は、最も富裕な層の取得分が減り、次に富裕な層の取得分が増えた結果であることがわかる。

所得分配の不平等は、以上のような総額所得の格差によってだけでなく、各所得階層の所得源の相違によっても特徴づけられる。すなわち、資本主義国一般がそうであるように、最富裕層においては財産によって生ずる所得の総所得に占める比率が他の層に比べて圧倒的に高く、勤労所得の比率は他の層に比べると低い。表2は総所得に占める3つの所得源(勤労所得・投資所得・非課税所得)の比重を所得階層別にみたものであるが、これによると、上位1%の投資所得は23.5%であるのに対して、上位11-100%の各所得階層では2%弱から4%弱にすぎない。また、同じく上位1%の勤労所得の比重は76.1%で、他の層に比べるといちばん低い。

こうした財産所得の不平等が生みだされるのは財産自体が不平等に分配されているからにはわからない。そこで、表3によって、1976年の財産の

表1 個人所得(課税後)の分配(1949—74/5年)
UK (所得単位は課税単位)

所得単位	1949 (%)	1954 (%)	1959 (%)	1964 (%)	1970/71 (%)	1974/75 (%)
上位 1%	6.4	5.3	5.3	5.3	4.5	4.0
" 5%	17.7	15.9	15.8	16.0	14.5	13.7
" 10%	27.1	25.3	25.2	25.9	23.9	23.2
" 20%	41.6	41.0	40.9	42.0	39.8	39.0
" 40%	64.0	64.6	65.0	66.0	64.3	63.6
下位 50%	26.5	26.3	25.0	25.2	26.1	27.0
" 30%	—	11.6	11.2	11.6	11.8	12.8
ジニ係数 %	35.5	35.8	36.0	36.6	33.9	32.4

(注) 所得単位のパーセントは累積的である。たとえば、上位5%は上位1%を含んでいる、等々。

出典: Royal Commission on the Distribution of Income & Wealth, Report No. 7, 1979, Cmnd. 7595, p. 15.

表2 所得階層別の所得源 (1975/6 年)

UK		(所得単位: 課税単位)			
		勤労所得	投資所得	非課税所得	計
		%	%	%	%
上位	1%	76.1	23.5	0.4	100
2—5	%	90.1	8.7	1.2	100
6—10	%	94.3	4.1	1.6	100
上位	10%	88.6	10.2	1.2	100
11—20	%	94.9	2.9	2.2	100
21—30	%	93.7	2.9	3.4	100
31—40	%	92.8	2.7	4.5	100
41—50	%	90.5	3.2	6.3	100
51—60	%	88.2	3.3	8.5	100
61—70	%	85.4	3.7	10.9	100
71—80	%	81.9	3.0	15.1	100
81—90	%	79.9	2.5	17.6	100
91—100	%	78.0	1.7	20.3	100
全 体		89.9	4.8	5.3	100

(注) 勤労所得は雇用所得・自営所得・退職年金・家族手当, 投資所得は帰属家賃・地代・配当・利子等, 非課税所得は, 国民保険をはじめとする現金給付等(ただし家族手当等は除く)。

出典: Royal Commission on the Distribution of Income & Wealth, Report No. 7, 1979, Cmnd. 7595, p. 39.

表3 イギリスにおける富の分配 (1975—76年)

UK		(単位: 18歳以上の個人)	
		1975	1976
		%	%
上位	1%	23.5	24.9
次の	1%	7.0	7.6
3—5	%	13.3	13.7
6—10	%	14.2	14.4
11—20	%	18.2	17.0
21—25	%	7.1	6.4
26—50	%	10.0	10.4
51—100	%	6.7	5.6
累積ベース:			
上位	1%	23.5	24.9
	2%	30.5	32.5
	5%	43.8	46.2
	10%	58.0	60.6
	20%	76.2	77.6
	25%	83.3	84.0
	50%	93.3	94.4
ジニ係数	%	76.0	77.0

出典: Royal Commission on the Distribution of Income & Wealth, Report No. 7, 1979, Cmnd. 7595, p. 90.

集中度をみると, 上位1%が全体の財産の約4分の1を所有しており, 全体の20分の1の人間が約半分の富を所有していることがわかる。これに対して, 半数の人々(上位51—100%)は約20分の1を所有するにすぎない。また, 1974/5年の所得分配

のジニ係数が32.4%であったのに対して, ほぼ同時期の財産分配のジニ係数は77.0%にも及んでおり, 不労所得の源泉としての財産分配の極端な不平等が窺える。

現代社会においては, 多くの生活チャンスが所得の大小に大きく依存している。したがって, 以上のような所得分配の不平等が各人の生活チャンスの不平等に反映していることは容易に想像のつくところである。社会政策は, こうした不平等の複合体という環境のなかで作用し, そうすることによって各人の生活チャンスに影響を及ぼしている。社会政策と不平等との関連について考察しているわれわれとしては, 次に, こうした社会政策の影響が平等を促進する方向に作用したのか, 逆に, 不平等を促進する方向に作用したのかという問題を扱わなければならない。次節において, このことをみていこう。

III 社会政策と再分配

社会政策による所得の再分配効果に関しては, J. L. ニコルソンの研究によって, その概要を知ることができる。彼は「個人や家族に割り当てることが合理的で, かつそれが可能であるようなすべての税金および社会サービス給付について, いろいろの環境にある人々の支払い分・受取り分を合計し比較して, その結果に基づいて家族ごとに差引きどのくらいに得をしているか, 損をしているか」ということを明らかにしようとした。その結果, 再分配による不平等減少の効果について, 表4を得た。これに基づいて彼の下した結論は次のとおりである²¹⁾。

1. 当初所得の不平等度は, 1961~8年にわたって事実上安定していた。……1969年以降当初所得の不平等

21) J. L. Nicholson, "The Distribution and Redistribution of Income in the United Kingdom", in D. Wedderburn (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structure*, 1974, 高山訳「連合王国(UK)における所得の分配と再分配」『イギリスにおける貧困の論理』光生館, 1977, 97頁以下。なお, 所得分配および再分配に関する文献サーベイとしては, 小谷義次『福祉国家論』筑摩書房, 1966, 第2章などを参照。

表 4 イギリス (UK) における所得再分配の効果 (家族単位)

(%)

	1961—2 ^a	1963—4 ^a	1965—6 ^a	1967	1969 ^b	1971 ^b
1. 当初所得のジニ係数	31.3	32.9	30.6	31.2	33.3	34.0
2. 最終所得 (すべての直接的および間接的給付と税を加除した所得) のジニ係数	24.3	25.9	23.5	23.8	24.8	25.0
3. 再分配によるジニ係数の減小率	22.3	21.4	23.1	23.6	25.4	26.4

(注) ^a 2年間の平均。^b 1969年以降の推計は、それより以前の推計と厳密には比較できない。出典: J.L. Nicholson, "The Distribution and Redistribution of income in the United Kingdom", in D. Wedderburn (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge Univ. Press, 1974, p. 79 [高山武志訳『イギリスにおける貧困の論理』光生館, 1977, 97頁]。

等度は若干増加している。……最終所得の不平等は、1961～7年の全期間にわたって驚くべきほど一定している。

2. すべての税および給付を合算した所得の当初所得に対する不平等の減少割合はかなり高い。……1960年代初期では当初所得のジニ係数は約22～23%減少し、1970年代の初めでは、約26%減少している。

3. 1937年のバーナ教授の推計は、…われわれのものと厳密に比較することはできないが、所得再分配前と後の所得不平等に関して、近年発表されたものと驚くほど似ている。彼が1937年に得たジニ係数は、所得再分配前で33、後で25で、分配前より分配後の係数は約24%減少している。

すなわち、いずれの年次においても当初所得の不平等が社会政策を中心とする諸施策を通じてある程度減少していることは疑いえない。しかし、再分配後の最終所得の不平等は1950年代60年代を通じてほとんど変化していない。しかも、ジニ係数の減少率でみるかぎり、1950年代と1930年代とでは再分配効果にほとんど変化がないのである。

社会政策の全体としての平等化効果が以上のように限定的なものにすぎなかったとして、社会政策の各分野における平等化効果は、どの程度だったろうか。

最終的な現金所得がいかに不平等であったとしても、ある特定分野に限ってみれば、平等化が達成されていることがあるかもしれない。また、最終現金所得において平等化が実現しなかったとしても、現金所得に換算しえない生活チャンスにおいて平等化が進んでいるとするならば、そこでは

社会政策が平等化をもたらしたと考えることができるかもしれない。したがって、次に、保健・教育・住宅・社会保障という4つの領域における社会政策と不平等との関連をみていこう。

保 健

保健の分野において、まず第1に指摘しなければならないのは、国民保健サービス (NHS) の確立に伴う医療の無料化である。これによって、労働者やその家族の医療サービスを受けるチャンスが大きく改善されたことは間違いない。NHSの開始とともに、多くの患者が医師のもとに殺倒した。クーツによれば、「外科医のところには、特売場のようにどっと患者が押しかけ」「長い間多くの人びとにとっては高嶺の花」だった家庭医のサービスが、「すべての国民にとって現実のもの」になった。また、歯科医は「何ヵ月も先まで、ぎっしり予約させられ」、眼科医のところでは「眼鏡を手に入れるまでに5ヵ月も待たなければならない」という事態に至った²²⁾。それまで潜在化していた医療サービスに対するニーズが一挙に顕在化したのである。それまでいかに多くのニーズが不充足の状態にあったか、それらがいかに容易に充足しうようになったかが、このことからわかる²³⁾。

しかしながら、いかに医療サービスの利用に対する金銭的障害が除去されたとしても、他の要因

22) R. J. Coates, *The Making of the Welfare State*, 1966, 星野訳『イギリス社会福祉発達史』風媒社, 1977, 210頁。

23) 「(NHSの)主要な効果は、サービスの質……における大きな向上であり、そしてその取扱いが受ける者の階級の違いによって影響を受けないという一般的経験の領域の1つの創造であった」(Marshall, *op. cit.*, 304頁)。

によって医療サービスへの接近が妨げられるならば、保健における平等が達成されたことにはならないだろう。したがって、第2に、医療資源の不平等分配についても取り上げておかなければならない。

NHS の設立以前における医療資源の地理的配置はきわめて不適切なものであった²⁴⁾。病院や診療所は大都市に集中しており、単位人口当りの病床数にも格段の差があった。大戦終了時の1,000人当りの病床数についていえば、鉱山地域のサウス・ウェールズ(4.9)や工業地域のシェフィールド(5.1)は、ロンドン(10.2)の半分以下であった。また、一般開業医は支払能力が十分ある中産階級居住地域に集まっており、都市においても労働者居住地域では医師数が不足していた。

NHS の目的の1つが、すでに述べたように、こうした格差の是正にあったことは確かである。そして、NHS の創設以降、医療資源の不適切な分布がある程度緩和されたことは認めなければならない。地方病院局(Regional Hospital Boards)の財政支出についていえば、1951/2年には最高(西南大都市)と最低(シェフィールド)のあいだの格差が約2倍であったが、それが1971/2年には約1.3倍にまで縮小された(表5を参照)。また、1,000人当りの病床数も、わずかではあるが改善の方向に進んでいるように思われる(表6を参照)。

しかしながら、第3に、以上の事実にもかかわらず

表5 地方病院局の財政支出(最高と最低)

地方病院局	1951/2	1971/2
西南大都市(max)	143	112
シェフィールド(min)	71	84

(注) 全イングランドを100としたときの指数

出典: V. George et al., *Ideology and Social Welfare*, RKP, 1976, p. 107 による。

表6 1,000人当りの病床数(最高と最低)

地方病院局	1961	1971
西南大都市(max)	147	142
シェフィールド(min)	79	82

(注) 全イングランドを100としたときの指数

出典: *Health and Personal Social Services Statistics for England*, 1973, HMSO, p. 73 による。

24) H. Eckstein, *The English Health Service*, 1964, 高須訳『医療保障』誠信書房, 55-60頁。

らず、NHS の最終目的である国民の健康状態(health)に、各社会階級のあいだの不平等がいまだに厳存している事実にも眼を向けなければならない。このことを死亡率を指標にして確かめてみたい。今世紀初頭には出生数1,000人当たり150人を超えていた乳児死亡率も、現在では20人を下回っている²⁵⁾。しかし、階級間の相対的格差にはそれほど変化がみられない。たとえば、社会階級I(専門職)の乳児死亡率(生後2ヵ月以上1年以内)は、1946-8年から1966-8年までのあいだに、出生数1,000人当たり8.1人から3.1人に減少し、これと同じ期間に社会階級V(未熟練)も38.3人から14.6人に減少した。ところが、VのIに対する比率は4.73から4.71に減少したにすぎないのである(これと同様のことは他の死亡率統計にもみられる)²⁶⁾。さらに、1970-2年現在の各種死亡率の相対的不平等は、図2によって知ることができる²⁷⁾。成人男子のIV(半熟練)とV(未熟練)のあいだの不斉合、および、女兒のII(中間)、III N(熟練ノンマニュアル)、III M(熟練マニュアル)の不斉合を例外とすれば、死産率・乳児死亡率・児童死亡率・成人死亡率のいずれにおいても、男女を問わず、社会階級と死亡率のあいだの一貫した関連がみられるのである。

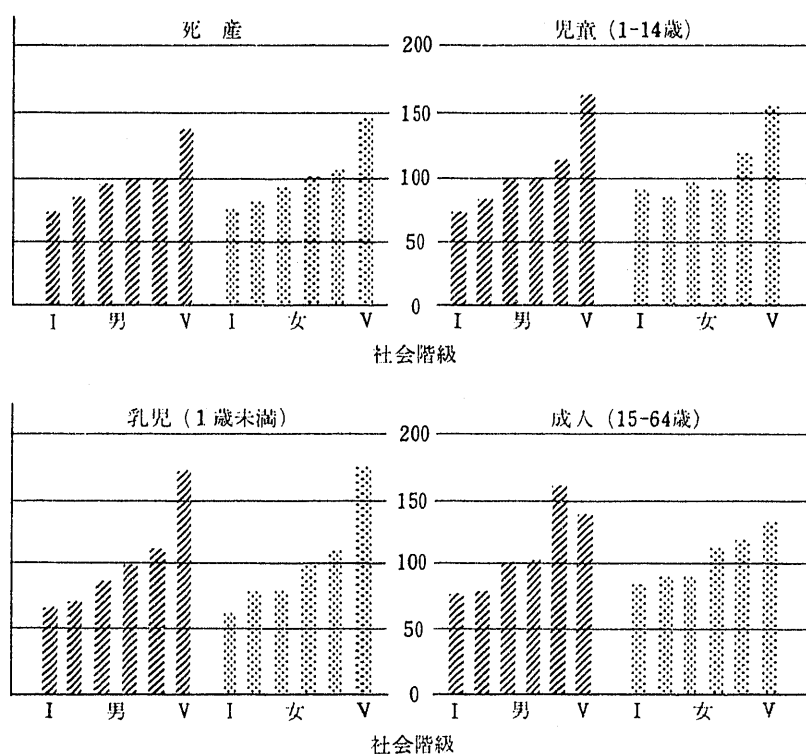
教 育

第1に、1944年教育法の確立によって、みずからの能力に応じた教育を受ける機会が、万人に対して、少なくとも形式的には、平等に保障されるようになった。義務教育の終了年齢は15歳にまで

25) P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, 1979, pp. 170-171 による。なお、以下で使われている階級分類は、戸籍本署(The Registrar General)によるもので、I Professional and administrative, II Managerial and executive, III Other non-manual, Skilled manual, IV Semi-skilled manual, V Unskilled manual である。

26) *ibid.*

27) 図2は、*The Report of the Working Group on Inequalities in Health*, DHSS, 1980 (通称『ブラック報告』)による。ここで用いられている階級分類は、I 専門, II 中間, III N 熟練ノンマニュアル, III M 熟練マニュアル, IV 半熟練, V 未熟練を示す。この報告書については、拙稿『健康の不平等——『ブラック報告』について』『海外社会保障情報』No. 62 (1983年6月)、社会保障研究所刊を参照。



(注) 各年齢階層の全男(女)性死亡率を100としたときの指数。階級区分については注)27参照。

出典: P. Townsend *et al.*, *Inequalities in Health*, Penguin, 1982, p. 52.

図2 社会階級別・男女別死亡率(1970—2年)

引きあげられ、大多数の青少年に中等教育の機会が開かれた。奨学金制度の整備によって、高等教育の門戸も労働者階級に解放されるようになった。大学が依然として中産階級の機関であることは認めるとしても、労働者階級出身の大学生も徐々にではあるが増加した。中産階級の子弟の大学進学率の労働者階級のそれに対する比(男子)は、1928-47年に6.4、1960年に6.5であったけれども、1968年には4.3にまで減少した²⁸⁾。ロブソンはこのような事態を指して、次のように述べている²⁹⁾。「イギリスの生活は1945年以来多くの点で改善された。能力と志望を持ったほとんどすべての若い男女に高等教育が開かれて、学位や専門資格がとれるようになった結果、それまで高等教育と結びついていた階級特権の大部分は消滅した」と。

しかし、第2に、当局の努力にもかかわらず残存している、教育における不平等のことも記しておかねばならない。その1は、教育資源の地域間および学校間の不平等——イギリスでは、しばしば、これらが階級間の不平等と一致する——である。初等および中等教育に対する行政当局の生徒1人当たり支出額、教師1人当たり生徒数、設備・教材への補助などをはじめとする指標によって、地理的不平等が認められている³⁰⁾。また、その2として、大学教育の受益者が高所得層であることが多いという事実に基づくとと思われるが、教育に対する公共支出によって恩恵を蒙るのは労働者階級ではなく中産階級ではないか、ということがいわれている。ある推計によれば、専門・管理職の子弟は平均の1.3倍、半熟練・未熟練工の子弟の1.5倍の公教育支出を享受しているとい

28) H. Glennerster, "Education and Inequality", P. Townsend *et al.* (ed.), *Labour and Inequality*, Fabian Society, 1972, p. 91 による。

29) W. A. Robson, *op. cit.*, p. 169.

30) V. George and P. Wilding, *op. cit.*, pp. 109-111 による。

う³¹⁾。

さらに、第3に、1944年法では潜在化していた問題、すなわち、生徒・学生の能力差は出身階級とおおいに関係しているという問題が顕在化したことが指摘されねばならない。多くの調査結果が示しているところによれば、中産階級の生徒と労働者階級の生徒とのあいだには、読解力などの点においてかなり差がある。また、労働者階級の子弟が大学へ進学しないのは、必ずしも奨学金制度が不備なためというだけではなく、学力の相違にも由来している。たとえば、一般教育証書のOレベルの合格率は、中産階級では58.1%であるのに対して、労働者階級では11.8%、またAレベルの合格率は中産階級が26.9%であるのに対して、労働者階級では2.8%である³²⁾ (表7参照)。このような差は、生得的なものというよりも、学校以前および学校以外における「文化的資源」の階級的不平等が学校内部に持ち込まれた結果であると次第に考えられるようになった。そして、従来の「機会の平等」という考え方が再定義されるようになった³³⁾。すなわち、機会の平等を実質的に達成するためには、文化的資源の階級的不平等が公教育のなかで補償されなければならない、というわけである³⁴⁾。

表7 社会階級による学力の不平等

	Oレベル取得者の 比率(%)	Aレベル取得者の 比率(%)
サービス階級	58.1	26.9
中間階級	24.2	6.9
労働者階級	11.8	2.8
全 体	21.8	7.3

(注) サービス階級とは専門・管理など、中間階級とは自営・事務・職長、労働者階級とは熟練・未熟練工。

出典: A. H. Halsey, A. F. Heath & J. M. Ridge, *Origins and Destinations*, Clarendon Press, 1980, p. 184.

31) J. Le Grand, *op. cit.*, p. 58 による。

32) 一般教育証書は、国家による学力の検定試験。「Oレベルは普通級 (Ordinary level) を意味し、Aレベルは上級 (Advanced level) を意味」する。イギリス社会におけるこの試験の持つ意味については、森嶋通夫『イギリスと日本』岩波書店、1977、100-115頁が詳しい。

33) G. Room, *The Sociology of Welfare*, Basil Blackwell, 1979, pp. 129-134を参照。

住 宅

第1に、国民全体に最低限の基準をそなえた住宅を提供するという点に関しては、この分野でも、ある程度の成果があがったといえよう。量的側面からするならば、かつて「航空機工場がプレハブ住宅に早変わり」するような状態だった終戦直後の住宅不足は解消の方向にむかってきた³⁵⁾。1961年以来、住宅戸数は世帯数を上回るようになり、1979年には全連合王国2,000万世帯に対して居住可能な住宅2,100万戸が用意されている³⁶⁾。質的側面からみても、改善の方向が示された。1人当りの部屋数(キッチンを除く)は、1951年から1971年までのあいだに、1.3から1.6に上昇した³⁷⁾。また、トイレ、風呂、シャワー、セントラル・ヒーティング等の住宅設備に関しても同様の改善がみられた(表8参照)。

しかし、第2に、全体として改善された住宅事情も、その内部には依然として大きな不平等が残っている。保有形態 (tenure) 別の居住条件を示している表8によれば、1971年から1979年までのあいだに、全保有形態において居住条件は改善されている。寝室基準、バス、シャワー、専用トイレ、セントラル・ヒーティングなどの点において、住宅の快適さ (amenity) は増したといえる。しかし、各保有形態間の相対的格差は、この10年間のあいだにそれほど変化していない。それどころか拡大したものもある(表8最下行を参照)。しかも、こうした保有形態間の不平等は、各社会階級間の不平等が反映した結果だと考えることができるのである。

社会保障

第1に、19世紀末にロートリーが問題としたようなたぐいの貧困は、まったく消滅したとはい

34) しかし、「補償教育」に対しては、労働者階級の児童を中産階級文化に適応させようとするものにすぎない、という批判もある。B. B. Bernstein, "A Critique of the concept of 'Compensatory Education'", in Wedderburn (ed.), *op. cit.* を参照。

35) R. J. Coates, *op. cit.*, 214頁。

36) *Social Trends No. 11*, HMSO, 1981, pp. 143, 145 による。

37) *The General Household Survey*, HMSO, 1973, p. 126 による。

表 8 保有形態別の居住条件 (1971, 1979年)

グレート・ブリテン		(数字はパーセント)							
		世帯数のパーセント							
		寝室基準以下		利用できない				セントラル・ヒーティング付	
				バスシャワー		家屋内のトイレ			
		1971	1979	1971	1979	1971	1979	1971	1979
全	体	7	5	12	5	13	7	34	55
持	家	4	3	7	3	9	3	49	68
公 営 住 宅		10	8	3	1	5	3	24	46
民間借家 (家具なし)		8	6	33	18	37	20	15	31
民間借家 (家具付)		19	12	58	54	57	53	17	30
民間借家 (家具なし)/持家		2.0	2.0	4.7	6.0	4.1	6.7	0.3	0.5

(注) 寝室基準とは、各夫婦または21歳以上の成人各人に対して1部屋、21歳未満の各2人（ただし10～21歳の場合は同性に限る）に対して1部屋の寝室が設けられていることを示す。

出典：Social Trends II, HMSO, 1981, p. 150.

えないまでも、大幅に減少した。彼は1950年にレイヴァースとともに、彼が過去2回貧困調査を実施したヨーク市で再び追跡調査を行ない、この結論に達している。ローントリーの定義した「第1次的貧困」に属する世帯が1930年代にはヨーク市の全労働者世帯の約31%であったのに対し、1950年には3%以下にまで低下したのである³⁸⁾。生物学的生存を脅かすような貧困がほぼ消滅したことは疑問の余地がない。これには社会保障の寄与も少なからずあったろう。

しかし、第2に、公認の貧困線——国民扶助（のちに補足給付）適用基準——以下の生活をしている人々の割合は、減少するどころか増加すらしているのである。『ベヴァリッジ報告』では、社会保障制度の成熟とともに社会保険の比重が増大し、公的扶助の適用は次第に例外的になると予想されていた。ところが、実際に起こったことはこれとはまったく逆だったのである。エイブル・スミスとタウンゼントによれば、1953-4年から1960年のあいだに、公的扶助基準の140%未満の貧困世帯は10.1%から17.9%に、公的扶助基準以下の極貧世帯は2.1%から4.7%に上昇している³⁹⁾。

そして、第3に、貧困の相対性が強調され、貧困の再定義が行なわれるようになった。このよう

な潮流を代表するとみられるタウンゼントは、「個人、家族、諸集団は、その所属する社会で慣習になっている、あるいは少なくとも広く奨励または是認されている種類の食事をとったり、社会的諸活動に参加したり、あるいは生活の必要諸条件や快適さをもったりするために必要な資源を欠いている時、全人口のうちでは貧困の状態にある」とした⁴⁰⁾。ローントリーの生物学的貧困観にかわって、社会学的な「相対的剝奪としての貧困」という考え方が唱えられるようになったのである⁴¹⁾。このような新しい概念によって捉えられる貧困層は、1968-9年において、全世帯の25%に達すると推定されている⁴²⁾。

以上から明らかなように、社会政策の各分野間でみれば、保健および教育における平等化が相対的に進み、住宅における平等化が相対的に遅れている。また、各分野内でみれば、(a)平等化の目標達成にある程度成功した領域、(b)かなりの不平等が残存し続けている領域、(c)「新しい不平等」の顕在化した領域が存在している。

38) 小谷義次『現代福祉国家論』筑摩書房、1977、112頁。
なお、本書は、大戦後のイギリスの貧困研究のサーベイも行なっている。

39) *ibid.*, 114頁。

40) P. Townsend, "Poverty as relative deprivation", in Wedderburn (ed.), *op. cit.*, 19頁。

41) だが他方、このような貧困観に対する批判も根強い。たとえば、T. H. Marshall, *op. cit.*, 274-5頁、W. A. Robson, *op. cit.*, 170頁以下。

42) P. Townsend, *op. cit.*, 1979, pp. 301-2, 895.

IV 平等化を妨げるもの

それでは、社会政策がその公言された目標からいって平等化をめざしていたことは明らかであるのに、現実には必ずしもそうならなかったのはなぜだろうか。言い換えるなら、社会政策にもかかわらず不平等が維持されるのはなぜだろうか。社会政策の平等化を妨げる要因として、経験的一般化から、次のような場合を考えることができる。すなわち、(1)社会政策以外の力が社会政策の効果を相殺する。(2)社会政策自体が予期せぬ結果として不平等を産出する。(3)消費者の行為自体が不平等を産出する。以下、それぞれの場合の具体例をみていこう。

社会政策以外の力が社会政策の効果を相殺する場合

(a) 社会政策の実行自体を困難にする諸要因
イギリス経済の低成長——周知のように、大戦後のイギリスは、他の先進資本主義諸国に比べて、かなり低い経済成長しか達成できなかった。このことが社会政策の実行を困難にする要因として作用する⁴³⁾。しかも、人口構成の高齢化という条件のもとでは、同一水準の社会政策を維持するだけでも、次第に国家支出が増大していかざるをえない事態に陥り、このイギリスの低成長は、いよいよ社会政策の充実を圧迫する要因となる⁴⁴⁾。

43) とはいえ、たとえば社会保障給付に対する支出の伸びは、国民総生産の伸びを超えて維持されてきた。しかし、これも「一部は人口構造の変化から、一部は失業率、有病率の上昇から、一部は早期退職への趨勢から生じた」ものである (J. C. Kincaid, *Poverty and Equality in Britain*, rev. ed., Penguin, 1975, p. 22)。

44) この点に関するジャノウィツの推測が興味深い。彼は、「西欧の工業国家のいくつかは、その〔福祉国家の目標達成に必要な経済成長の〕水準を達成し、……かつアメリカが達成していない」ということから、両者の境界値がこの水準に当たると考えた。そして、「福祉国家を維持するために必要な経済剰余を生み出すためには」国民1人当たり毎年3~3.5%の成長率が必要だとした。もし、この推測が正しいとするならば、イギリスの国民1人当たり成長率は、第1次大戦以降2%前後にすぎないため、「福祉国家の経済需要を十分に満足するものでは決してなかった」ことになる。M. Janowitz, *Social Control of Welfare State*, 1976, 和田沢『福祉国家のジレンマ』新曜社, 1980, 69-72頁を参照。

国家支出最小化への圧力——資本主義経済の発展は、一方で国家介入の増大を促進する要因として作用したけれども、他方でそのための——とりわけ社会政策に割り当てられる——国家支出を最小化する要因としても作用してきた。第1に、国内には社会政策への必要以上の支出に抵抗を示す強力な特権的集団が存在する。彼らの利害は、社会政策の充実とは一致しないだろう。第2に、資本主義の世界的成立に伴い、各国資本主義は国際競争圧力のもとにおかれるようになった⁴⁵⁾。そこで生き残るためには、社会政策への支出を無制限に許容することはできないだろう。このような国内的または国際的要因によって、少数者の特権または国民的利益を守るために、社会政策への国家支出はたえず削減の圧力にさらされることになる。

企業福祉の整備——イギリスもまた企業福祉 (industrial welfare, occupational welfare) を制度化している。企業は、税制上の優遇措置を誘因とし、従業員のモラル向上を動因として、これを発達させていく。また、産業社会における職業・企業を中心性という事実と相俟って、企業福祉の役割は増大していく。しかし、企業福祉は国家による社会政策とは競合関係にあるから、企業福祉が拡大すればするほど、社会政策は相対的にも絶対的にも縮小していかざるをえない⁴⁶⁾。しかも、企業福祉は社会政策の代替機能を果たすとはいえ、その不均等な発展のゆえに逆進性が強いから、その拡大は社会政策縮小を補償しない。

(b) 市場経済の要請による不平等産出

スレイチー仮説——社会政策の実行自体を妨げないまでも、社会政策の効果を相殺する力が社会政策の外部から作用することが考えられる。資本主義の「不平等に向かう固有の傾向」と、社会政策をはじめとする「再分配圧力」との対抗関係のなかから現実の分配形態を説明しようとしたストレイチーがここでは参考になる⁴⁷⁾。彼はこの「再分配圧力」が有効に作用し、極端な不平等化

45) R. Mishra, *Society and Social Policy*, MacMillan, 1977, pp. 101-2.

46) *ibid.*, pp. 96-7 など。

47) J. Strachey, *Contemporary Capitalism*, 1956, 関沢『現代の資本主義』東洋経済新報社, 1958, 第8章。

が阻止されたと考えたけれども、このことは、不平等化傾向の方が強力であったならば、逆の結果が生じたことを意味する。いずれにせよ、社会政策はその効果を減殺する力とたえず向き合っていることになる。

分化した報酬構造——ストレイチーの仮説はきわめて抽象的水準のものであり、その当否を確認することは困難であるが、より具体的水準でみれば、市場の要請による不平等化傾向の存在を確認することは容易である。効率維持の誘因として、社会政策の実行の有無とは無関係に、分化した報酬構造が採用される。しかも、これは私的部門に限定されるわけではなく、公的部門でも同様である。歴代の労働党政府も国有産業の経営者を優遇してきた⁴⁸⁾。

(c) 制度の不備などによる可視性の小さな不平等の産出

必要経費勘定の濫用——効率維持のための不平等に加えて、形態を変えて温存された従前の上層階級の特権が、やはり社会政策の作用とは独立に再生産されている。たとえば次のような事例が報告されている。「『社用』生活の水準を被用者の個人所得の許容水準をはるかに超えたものにする、……会社の経費負担で被用者に高価な自動車を供与しそれを私用にも使わせる、サケやマスの入漁権を表面上海外からの顧客の接待用に購入し経営者や重役連にも利用させる」等々⁴⁹⁾。かつては個人所得の支出によって保持されていた奢侈が、社用支出によって維持されることになる。名目は変わるが実質は変わらない。

賃外給付 (fringe benefit) ——同様のことは、賃外給付ないし企業福祉によって、中産階級が労働者階級に対する優位を保つ場合にも該当する。賃外給付は社会政策の代替的機能も果たしうるが、しかし、職業上の階級関係と照応しており、「隠された所得」として報酬構造の一部をなす。したがって、その発達は社会的分業の外部にいる人々を疎外し、社会的分業内部で斜陽産業と成長産業の格差を拡大し、同一産業内部で企業間格差を増

大し、同一企業内で個人間格差を生み出すことによって、「社会政策の諸目的やその統一性と矛盾をきたす」⁵⁰⁾ようになる。

社会政策自体が予期せぬ結果として不平等を生む場合

高給の専門職層の創出——社会政策の制度としての形成にあって、伝統的専門職層が一定の役割を果たしてきたことは歴史的に明らかである⁵¹⁾。しかし、他方で社会政策の成立によって、専門職層自体も影響を蒙った。医師などの古典的専門職の地位は変化し、ソーシャル・ワーカーをはじめとする新種の専門職が創出された。そして、彼らは社会政策の存在そのものによって大きな恩恵を受けている。ティトマスによれば、今世紀の保健サービスの発達によって、「もちろん労働者階級は利益を受けた。しかし中産階級はそれ以上に利益を得ており、また医師はだれよりも多く利益を得ていた」ことになる⁵²⁾。社会政策の拡大によって、高給の専門職層が創出された。

財政福祉の逆進性——社会政策のなかに含まれる「財政福祉」(fiscal welfare)⁵³⁾、すなわち非課税措置を手段とする間接的分配が、平等化という見地からすれば、しばしば逆進的に作用する。特定項目の支出に対する課税対象からの控除が意味を持つのは、所得および納税額が多い家計であり、低所得層には減税措置はあまり意味がないからである。たとえば財政福祉の逆進性がしばしば問題となる住宅政策の分野では、抵当利息控除——居住用住宅を抵当として借入を受け、それによって持家を購入した場合、その利子への支払は課税所得から控除される——によって失われた税収は、1972-3年に3億4,000万ポンドに達し、同年の公営住宅用の補助金3億2,000万ポンドを超えてい

50) R. M. Titmuss, *op. cit.*, 40頁。

51) たとえば、初期フェビアン協会は多くの専門職出身の会員から成りたっていた。L. A. Coser, *Men of Ideas*, 1965, 高橋監訳『知識人と社会』培風館, 1970, 第14章を参照。

52) R. M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, 1968, 三浦監訳『社会福祉と社会保障』東京大学出版会, 1971, 301頁。

53) R. M. Titmuss, *op. cit.*, 1963, 第2章。なお、この章の標題は、「福祉政策の社会制度上の区分」ではなくて、「福祉の社会的分業」と訳すべきように思われる。

48) W. A. Robson, *op. cit.*, 66-7頁。

49) *ibid.*, 60頁。

る⁵⁴⁾。また年金制度の枠外にあり、しかも老後への貯えが困難であった下層中産階級を優遇するために設立された生命保険料の控除による恩典の約7分の1は、所得階層上位1%が受けとったという⁵⁵⁾。このように、財政福祉のなかには平等化をめざして開始されたものであっても、不平等を強化する結果に陥る場合がある。

消費者の行為自体が不平等を産出する場合

社会政策によるサービスへの接近可能性が平等に開かれていたとしても、消費者＝受益者の側の行動パターンのいかんによっては、その利用が不平等の拡大を導くことがあるだろう。最後に、消費者の側に由来する不平等産出要因をみておこう。

スティグマによる求援抑制——多くの調査結果の示すところによれば、受給資格のある社会保障給付を申請しない個人や家族は相当数に及んでいる。たとえば、1974年に付加給付委員会は、受給有資格者の28%が付加給付を受けていないと推定した⁵⁶⁾。しかも、こうした現象の一部分が、有資格者がみずからの権利を知らないためというよりは、知りつつも資格審査や受給に伴うスティグマ感(屈辱感)を忌避するために生じているのである。たとえば、1965年に実施された調査によれば、有資格者が国民扶助を申請しない理由として、①無知・誤解(37%)、②何とかやっていける(20%)、③自尊心等(33%)を挙げたけれども、彼らのうち面接時に申請書を受け取ったものは半数強にすぎず、しかもその全員が実際には扶助申請をしなかった⁵⁷⁾。みずからの資格を知りながらも、約半数は受給申請を行なわないのである。このようなスティグマによる求援抑制は、社会政策による平等化を相殺する。

階級構造のなかで形成されたニーズ自体の不平等——社会政策による再分配効果は(とくに現物給付の場合)消費者の側のニーズの分化によって大きな制約を受ける。各個人および各家族のニーズは互いに異なっているから、たとえサービスへの接近可能性が同一水準にあったとしても、あらゆる個人・家庭が同一の便益をそこから取得するわけではない。しかも、個人間の相違だけでなく、社会的カテゴリー間、階級間におけるニーズの相違も存在するから、なおさらである。

社会政策によって充足可能なニーズのなかには、各社会的カテゴリーによって出現頻度の異なる——医療サービスは、若年層よりは老年層に、環境良好地区よりは環境汚染地区の居住者に、より多く求められるだろう——ものがあるから、その利用頻度が各社会的カテゴリーによって異なるのは当然だといえるし、また、このような状態も量的不平等ではあっても比例的平等が達成されているなら、正当だといえる。

しかし、社会政策によって充足されるニーズのなかには、生理学上は各集団に同じ出現率が期待されるものでありながら、実際には社会的要因によってそのニーズの顕在化の程度が各集団間で異なるものがある。たとえば、保健の分野では、医療サービスに対する顕在的ニーズは階級間で異なっている。中産階級の患者の方が労働者階級の患者よりも、病気のより早い段階で医師の相談を受ける傾向があるし、ニーズに比した受診率も高い⁵⁸⁾。また、たとえば高等教育に対する顕在化されたニーズは、労働者階級の子弟よりも中産階級の子弟において高いことが知られている。このような階級による顕在的ニーズの相違はサービス利用の相違を生み、したがって生活チャンスの不平等を生みだすだろう⁵⁹⁾。

以上のような諸要因が、その不平等化への寄与の程度の相違はあるにしても、社会政策の目的実現にとって拮抗的な力として作用した、と考えら

54) Kincaid, *op. cit.*, pp. 111 ff による。なお、78-9年は、抵当利息控除による税収の損失が11億1,000万ポンド、一般補助金に対する直接支出が18億7,200万ポンドだった(Le Grand, *op. cit.*, pp. 91-2 による)。

55) Mishra, *op. cit.*, p. 99.

56) Townsend, *op. cit.*, 1979, p. 826 による。

57) A. B. Atkinson, *Poverty in Britain and the Reform of Social Security*, 1969, 田中・今岡訳『イギリスにおける貧困と社会保障改革』光生館, 1974, 42-3頁。なお()内の数値は夫婦世帯のもの。他の世帯類型は若干異なる。

58) Le Grand, *op. cit.*, pp. 27 ff. および P. Townsend and N. Davidson, *Inequalities in Health*, Penguin, 1982, pp. 77 ff. を参照。

59) ハンガリーでも、これと同種の問題が生じている。Ferge, *op. cit.*, pp. 251-261 を参照。

れるだろう。

V 結びにかえて

本稿の課題は、はじめにも述べたように、大戦後イギリスにおける社会政策と不平等との関係を、あくまでも経験的に明らかにすることだった。もちろん、理論的に無前提な研究などというものはありえないから、冒頭に述べたような前提を置いていたことは認めなければならない。しかし、イギリス社会における不平等について、社会政策と再分配について扱うとき、わたくしはもっぱら記述的であったつもりである。しかも、この方針は、本稿における説明的部分においても守られた。社会政策による平等化が限定的効果しか持ちえなかったことの理由を問うたときも、現代イギリス社会において経験的に明らかな不平等化現象を列挙するにとどまり、それらを相互に関連づけること

まではしなかった。したがって、このような可視的諸現象の背後にどのような統一的メカニズムが作用しているのかは、本稿では不問に付されたままである。しかし、そのような追究は、本稿のような経験的分析の限界を明らかに超えている。おそらく、それは産業主義、現代資本主義、現代国家などの理論的解明を俟って、はじめてなしうる仕事であろう。その意味で、本稿は何らかの理論的説明を提供するものではなく、説明されるべき事実を提供するだけである。したがって、本稿は、社会政策と不平等をめぐる問題の予備的作業にすぎない。しかし、避けて通ることのできない予備的作業ではあるだろう。

(たけがわ しょうご・社会保障研究所研究員)

〔付記〕 城戸喜子氏の適切な助言によって本稿は改善された。このことを記すとともに、この場で御礼を申し上げたい。