

イギリス「社会的排除」対策と社会政策〈市民主義化〉の現地点

小笠原 浩一

■ 要約

小論は、イギリスにおける「社会的排除」の概念と社会政策上の意味を検討する場合、実態的な社会問題への対応策という側面からの分析と並んで、市民主義的な機会平等をキーワードとする労働党の新たな社会構想とその下における社会政策の転型という視点が重要であることを主張する。すなわち、「社会的排除」戦略は、政治力学的には1980年代からの労働党の路線転換の成果として出現したこと、理論的にも80年代からの福祉国家の自由主義的再構成の文脈に位置すること、そうしたダイナミズムを反映して「社会的排除」の概念やその構成は多様性を内包していること、ただし、「社会的排除」の社会政策理論上の意味を検討する上で、機会平等論の中身を構成する「仕事への権利」と「市民であること」という2つの要素の融合した理念領域の有する重要性に着目する必要があること、などを述べている。

■ キーワード

社会的排除、イギリス、労働党、仕事への権利、市民であること

I 課題とすところ

イギリス政府は、1997年12月、官民の専門家・担当者からなるタスクフォース「社会的排除問題対策本部」(Social Exclusion Unit: SEU)を首相直属に設け、18の政策検討チームの手で、複合的で相互関連性の強い「社会的排除」問題への対策を開始した。設置から現在まで、ホームレス対策、若年未婚母子問題、青少年の社会的不適応の改善、コミュニティ隣人関係の再生等の各領域に対応するため、分野別の報告書および行動計画を策定してきている。「社会的排除」対策は、予算編成および財政支出にあたっての優先分野とされている。SEUは2002年5月からは副首相管轄となり、さらに機動性を高めている。

「社会的排除」は、EU内の社会経済的平準化にかかわる重要課題として、欧州大ではすでに1980年代から取り上げられてきており、問題の構造や

深刻さについては広く認識されてきていた。イギリス労働党は、ジョン・スミス党首時代に「新ベヴァリッジ」と呼ばれた「社会的正義に関する委員会」(Commission on Social Justice)を設置し、新しい社会的正義のあり方論としてこの問題をはじめて取り上げた。続くブレア党首は、社会参加機会の均等保障を通じた市民主義の確立と連帯的社会再生の戦略にこの「社会的排除」をキーワードとして登場させ、97年の政権復帰後、政府として公式にこの問題に取り組むこととなった。

したがって、イギリス社会政策において「社会的排除」が今日の位置づけを得るに至った背景には、長期的に見れば、1983年総選挙の大敗に始まる労働党内部における政策路線選択にかかわる議論のプロセスがあり、直接には、1992年総選挙のマニフェスト以降顕著になった「新しい労働党(New Labour)」へ向けた路線転換ということがある。また、現行政権の社会労働政策中枢における

労働組合界出身の政策エリートの役割の大きさを考えると、貧困や失業を社会から排除された失状状態ととらえ、コミュニティ・レベルにおける就労開発や職業能力のポータビリティ向上などを失業者の社会関係回復の視野から進めてきた1990年代の労働組合運動の動向と、ブレア政権による「社会的排除」の公式政策化との間には、わが国で一般に考えられている以上に強い関連性が認められる。

筆者は、すでに別の機会に、労働組合の運動戦略の変化とのかかわりでブレア政権の主な政策を評価する機会をもったことがあり¹⁾、また、この特集では、ご専門の岩田正美先生が近年のホームレス政策との関連で「社会的排除」対策の社会政策上の意味をご検討されることになっているとのことであるから、小論では、重複を避け、労働党周辺の政策議論に照らして、「社会的排除」戦略に象徴されるイギリス社会政策の（市民主義化）の現地点を模索することで責を果たすこととしたい。

II 「社会的排除」概念の評価をめぐって

SEUが取り扱う問題は、複数の省庁の所管にまたがる性質のものであって、首相がその検討を指示した事項に限られることになっている。また、SEUの活動は、時限評価制をとっているため（第2回目の時限評価は2002年末）、活動範囲そのものも流動的である。そのため、「社会的排除」の概念も確定的ではなく、当のSEUは、「失業や低熟練、低所得、劣悪な住居、高い犯罪発生率、健康状態の悪さ、それに家庭崩壊といった相互に関連性を有する諸問題の組み合わせさせた中に個人または地域がさらされている場合に生じる可能性のある状態についての簡潔な表現である」（SEU 2002）という程度の定義しか行っていない。そこで、「社会的排除」戦略の考案者と言われているプレスコット副首相のまとまった説明があるので、これにそって、

「社会的排除」の概念と含意を整理しておきたい（Fabian Society 2002）。

まず、「社会的排除」対策は、現政権の政策の「まさに中心」に位置しており「優先性」が与えられている。その目的は、「すべての構成員に安全と機会を保障する社会を創造すること」にある。人びとがその価値を認められ、持てる潜在能力を十分に開花させることのできる機会を公正に保障される社会の建設という目的そのものは、戦後労働党の社会民主主義に伝統的な考え方である。これまでは、普遍的給付制度を通じた最低生活基準の達成という手段において、この目的を達成しようとしてきた。

しかし、グローバル化等の社会・経済環境の変化によってもたらされた労働市場、家族、コミュニティ等の構造変化や低成長経済の下での公共財政構造の変化などを先進国の中で最も深刻に被ってきたイギリスでは、ベヴァリッジ戦略が達成してきたものをはるかに上回る規模の貧困や社会的喪失が進行し、その結果、1997年には、失業世帯の割合、成人文盲率、所得格差、10代女性の妊娠率、屋外生活者数のいずれをとっても戦後最悪でかつ欧州各国で最悪の状況に達することとなった。そして、こうした諸問題は特定の街区や孤立地域に集中して集積する傾向を伴っており、加えて、社会サービスの水準も、それを最も必要とする人びとの居住地域において質・量ともに最低のレベルにある。すなわち、経済政策および社会政策のあり方そのものが、貧困および「社会的排除」の底辺に向かうスパイラルを引き起こしてきたのである。そして、社会参加機会の喪失、貧困のワナ、無職文化、隣人連帯の欠損などが複合化した状況下に暮らす人びとの将来への希望と活力を停廃させてきた。

「社会的排除」戦略は、こうした複合的構造問題に、これまでとは異なる手段で対応するためのものである。したがって、それは、状況への単なる

対症療法ではなく、経済政策および社会政策の枠組みの変更を伴うものでなければならない。具体的には、次のような体系的な内容を有するものと整理することができる。

- ① 経済の安定と赤字財政からの脱却：「社会的排除」対策の前提条件を創り出すためのものであり、経済的繁栄と社会的正義とを同時に達成するという観点から、失業者への就労機会の促進、財政支出の効率化、新しい公共サービスへの積極的投資などをその内容とする。
- ② 低所得対策：これまでのような資産調査や画一的給付を前提にする仕組みから、全国最低賃金制度と労働者の交渉力の強化とを組み合わせ自助的対応を促進するとともに、ニードの優先性を基準とする効果的な給付の考え方にたつ仕組みに切り替える。
- ③ 公共サービスの高品位化：すべての国民に、その状態に応じて効果的な形で、生活形成に不可欠な社会的サービスを普遍的に供給する。
- ④ 行政連携の強化：社会的排除は、相互関連性を有する複合的な問題状況であることや、生まれながらにしてそうした状況に生きることを余儀なくされたり、個人史の長期にわたって状況が深刻化したりするような性質を有するものであることから、効果的な対策とするためには、行政の縦割り主義や単年度主義の制約を取り払う行政連携の構築が必要である。
- ⑤ 確実なサービス供給体制の確立：ニードに対して、最低所得保障と適切な公共サービスとが確実に行き渡るようにするには、政府の行政機能と住民参加を含めた非政府的な機能との連携体制の構築（「社会的排除解決のためのパートナーシップづくり」）に取り組む必要がある。

ジョン・プレスコットのこのような整理の仕方には、「社会的排除」戦略が、社会民主主義の価値ないし目標を達成するための今日的に改善された方法論であること、それは、行政コストの軽減や経

済的安定、公共的資源の効果的活用といった市場経済的効率性の論理と、人びとの人間的価値の再生や道徳的停滞の防止といった社会的正義にかかわる論理とを内包していること、そして、現象への対症療法の形を取りながらも長期構造的な問題のスパイラルを切断することを目標とした構造政策であり、公私ミックスで取り組むべき社会改革運動としての性質も伴っていること、などが含意されている。「社会的排除」戦略が登場した当初は、達成されるべき社会像が見え難いことへの批判（Wright 1999）やブレアリズムの個人主義・倫理主義に新自由主義の強い影響を指摘する論調（Maquand 1999）などが労働党周辺から出されたが、この整理の仕方にはそうした批判に配慮した形跡が観られる。

さて、このような「社会的排除」概念をめぐる学界では多くの議論が行われてきており、これについては、Percy-Smith (2000) の序章が要領よくまとめている。その中で、パシィ・スミスは、R. Levitas (1996) の「社会的排除」問題へのアプローチの類型整理や R. Putnam (1995) の「社会資本」概念などを参照基準として用いながら、イギリスの「社会的排除」概念には、市民的権利という視点が稀薄で、問題を発生させるグローバルな要因やプロセスよりも結果として生じている現象面が政策対象とされているなどの特徴があり、実質的には、「欠乏または社会的不利とほぼ同義 (being more or less synonymous with poverty or disadvantage)」(p.4) のものと見なしてよいのではないかと、という評価を下している。

このような評価には、特に発足当初のSEUにおける「社会的排除」対策が、排除問題の促進要因であるグローバル化や市場主義の浸透ということに警戒感が稀薄なまま進められていたことや、対策の手法においても、複合状況である「社会的排除」に課題別・領域別対応の形をとっていたり、問題解決をニーディ個人を対象とする個別的・数量

的対策としていることなど、総じて、「社会的排除」の発生構造そのものの是正に向けた総合的対策となっていなかったことへの批判的な見地が含まれている。このような見地は、暗黙のうちに欧州基準との距離測定という関心を伴うもので、福祉国家クラスター分析などで多用されるアングロサクソン・モデルの特性評価という関心が下敷きになっている。

これに対し、社会政策研究の関心はやや異なっている。最近のものでは、ポスト・ケインジアンに残された政策選択のナローパスとして「第3の道」の必然性をとらえようと試みた Newman and de Zoysa (2001) が、その第7章で、「コミュニタリアニズム」、「持分社会 (stakeholder society)」、「社会的排除」を新しい市民主義的社会民主主義の構成要素と見なしているし、「社会的正義」と「社会的排除」との関連性に着目する Lund (2002) は、福祉国家の変容を分析する方法の1つに citizenship 概念の変容を取り上げ、「社会的排除」対策にみられる勤労市民 (worker-citizen) 化構想と「社会的正義」との間の乖離を問題にしている。「第3の道」や「社会的排除」戦略への評価という点では立場は異なっているものの、いずれも、「社会的排除」概念に溶け込んでいる福祉国家への理念的反省の要素や新たな社会構想の方向性を読み取ろうとしている。

このように、社会政策研究が、「社会的排除」を理念・構想の問題として扱おうとするのは、グローバル化の進展、市場主義の浸透、個人主義的メリットクラシーの広がりなど1980年代以降の環境変容に伴って社会的問題が複合集積してきているといった新たな状態に社会政策が有効性を保っていく上で、果たして「社会的排除」という問題認識の枠組みや「社会への包摂」(social inclusion) という政策目標の定め方がどのような理論的可能性を秘めるものでありうるのかという関心が共有されているからにはほかならない。

イギリスでは、分配的正義や普遍主義的給付主義に基礎を置く戦後社会政策のあり方そのものが経済・社会の競争的活力を衰微させてきたことへのダイナミックな対症療法として、1980年代には、ジャパナイゼーションに表象される国民経済の戦略的グローバル化が進められ、これを支える原理として社会的規制の緩和と一体化した市場個人主義的自由主義への転換が政治主導で強力に推進された。この過程で、社会政策の残余化が進行した。労働党周辺では、こうした流れに対峙しつつ社会政策の改革を模索する努力が進み、1990年代に入ると、citizenship をキーワードとする新しい社会的正義の考え方へと展開していくこととなる。

この段階の社会政策は、生産者・労働者中心から消費者・地域住民中心へ、分配的平等から参加の平等へ、給付主義からメンバーシップ保障へ、などの転換に特徴づけられる。また、citizenship の観点から、社会的劣位性や不均等の問題が、性・人種・年齢・雇用その他広範な階層性問題として政策論に取り込まれることとなった。「複合的喪失状態」(multiple deprivation) や「現代的貧困」(new poverty) といった新しい問題認識の枠組みがその中から形成されてきた。今日の社会政策論の関心は、「第3の道」路線そのものやブレア政権の社会ビジョンのあり方について論争的な議論が引き続いている (Giddens 2000, Giddens 2002) 環境にあって、優先性を有する政策とされる「社会的排除」対策が、果たして1980年代以降積み上げられてきた社会政策の原理転換の軌道上にあると言えるのかどうかといったいわば位置確認の作業に向けられていると思われる。

III 仕事への機会の平等

プレスコットの「社会的排除」解釈には、1980年代までの労働党の社会政策とは異なる3つの考え方が登場している。機会の平等、ニーディ対策、

公私パートナーシップがそれである。

このうち、ニード対策は、政策の対象を一定の社会基準からの逸脱状態や類型化された生活事故としていた従来の画一的給付主義を転換し、個別的ニードに確実に行き渡るような効果的なサービス資源配分や選択的給付に切り替えることを内容としており、社会政策の実施方法における改革と行うことができる。そのため、給付行政の最前線ではソーシャルワークの改革が進められており、対面介入 (face-to-face interventions) の重視や効果達成主義が強まっていると言われている (Jordan and Jordan 2000)。また、公私パートナーシップも、行政機能の総合的連携を前提とする公私の役割連携として語られており、やはり社会政策を効果的に実施するための役割分担論という色彩が強い。ただし、一般的な住民参加ではなく、「地域リーダー」の役割が重視されており (Cabinet Office 2000)、監視的・誘導的な側面を内包している。

これに対し、「機会の平等」は、就労へのアクセス機会における平等や基幹的公共サービスへのアクセスにおける平等という権利性を伴う原則として考えられており、分配的正義を基本としてきたベヴァリッジ型社会政策を原理的に変更するものである。筆者は、「社会的排除」戦略の「機会の平等」には、2つの源泉があると考えている。1つは、貧困のワナや複合的喪失状態から自由な「市民であること」 (citizenship) という考え方であり、もう1つは、労働能力あるものへの「仕事への権利」 (the right to work) の保障という考え方である。前者は、1980年代における福祉国家の自由主義的再構成の議論の中で、福祉国家が前提としてきた国家と個人の主客関係や権利・義務論などの再検討作業から展開した概念であり、後者は、主として80年代における平等論の再構成を前提にしつつ、90年代のニュー・エコノミーのもとで特に深刻化した労働市場流動化への対案として展開した概念である。政策論としても理論基盤としても相互に関連

性を有していることは言うまでもない。

まず、「仕事への権利」から検討することとする。先のプレスコットの解釈では、基幹的公共サービスへのアクセス機会における平等やニードの優先性に従った社会福祉の給付の効果的・効率的配分という意味での給付への機会の平等が内容として語られている。そのような「機会の平等」保障によって促される自律と自立は、持てる能力の積極的活用を通じた社会参加の促進という意味での労働主義の前提条件をなしている。この点に「社会的排除」対策の特徴がある。政権復帰当初に発表された就労努力を若年失業者への失業対策手当て支給の条件とする「新規巻き返し」 (New Deal) や、低所得勤労世帯への最低所得補足制度などに用いられる効果的給付の原則である「労働促進的福祉」 (welfare-to-work) の考え方 (小笠原1999) などは、就労促進を社会政策の中心目標に据えるものであった。この労働主義を軸に、地域再生の観点も含めた総合的な貧困・社会的停廃対策として考案されたものが「社会的排除」戦略である。

EUレベルにおいては、1997年12月の「欧州雇用戦略」や2000年12月に追加された雇用アクションプランにおいて、労働能力を有する市民に安定的で質の高い雇用へのアクセスを促進すること、また、エンプロイアビリティの改善を通じて人びとが労働世界から排除されるのを防止することに高い優先順位が付与されるようになった (eapn 2002)。仕事への機会保障ということが、「貧困および社会的排除対策」の中でも高い優先性を与えられている。イギリス政府の「社会的排除」対策もこれと軌を一にするものであることは言うまでもないが、さらに、労働党周辺の議論の流れを見ると、労働法学において「仕事への権利」という新しい考え方が先行して開発され、これが社会政策に影響を与えた形になっている。中心的な役割を担ったのは、1989年に設立された労組系シンクタンク「雇用権研究所」 (Institute of Employment Rights) である。

特に、Deakin and Wilkinson (1991)は先鞭をつける理論構成を行っている。

それによれば、1980年代の戦略的グローバル化および規制緩和によって、雇用労働者の権利水準の低減が進むとともに、非典型雇用や失業の増大など労働市場に大規模な構造変化が生じてきた。同時に、雇用以外の社会保障分野についても、「権利の基礎構造」(Wedderburn の言う the floor of rights)が縮減され、社会保障からの国家の退場が進んできた。こうした中で社会政策を規制再生(re-regulation)するには、規制緩和で失われた権利をただ元通りに復活するのではなく、経済の競争性の基盤となる労働市場の弾力性・効率性を促進するような方向と相乗するような積極的な生活保障原則が必要になっている。従来の「所得への権利」(right to income)を土台に成り立つ雇用保護(最低労働基準の保障)および社会保障(貧困からの救済)の政策体系においても、集団的ないし均一的な保障は可能であったが、そもそも集団的保障や集団的利益主張の目的は最終的にはそれを手段として「個人の自由と幸福」を増大させることにこそあることを考えると、個人の自由と幸福への平等をより直接的に保障するための機会保障型権利(pre-contractual rights)が重要になっている。労働の能力を有するもの場合には「仕事への権利」がそれにあたる。要約すればこのような論理構成になっている。

この段階では、「仕事への権利」は、仕事へのアクセス権や能力開発機会の享受権といった機会保障型権利と考えられており、雇用・労働にかかわる「権利の基礎構造」を拡大するものという性格が強調されていた。

機会保障としての「仕事への権利」論は、ジョン・スミスの党首就任によって社会政策の転換へと持ち込まれることとなる。1992年の党首選に際し、スミスは、「仕事への権利」という言葉そのものは用いていないものの、「社会的正義と経済的機会

への戦略」として実質的には仕事への機会を公平に保障するシステムへの転換を主張した。例えば、1992年5月の党首選討論において、次のような議論を展開している(Fabian Society 1992)。

過去の総選挙における敗北を分析してみると、投票で多数を獲得するために不可欠な社会的マイノリティ層への確立した政策が不在であった。特に貧困対策においては、積極的な政策転換に失敗してきた。また、社会の個人主義化が進み、有権者の関心が、能力向上や仕事機会の拡大などに向かっているときに、社会的正義と経済的機会をすべての個人に公平に保障するシステムへの転換が必要となっている。それは、これまでの画一的な課税と再分配に基礎を置くシステムを、個人への機会保障に重心を移したものに転換することである。スミスはこのような構想にそって、党首就任後、「社会的正義に関する委員会」を設置し、人的活力の再生や熟練・技能形成への投資、市場的機会の最大化などを政策化していくことになる(CSJ 1994)。

ジョン・スミスの社会的正義論は、政策転換の動機そのものがそうであったように、どちらかと言えば、現実主義的な経済主義の色彩が強いもので、人の労働についても国民資源的アプローチにたっていた。

これに対して、労働党内の欧州議会議員を中心とするグループは、完全雇用政策の今日的な有効性を主張するための新たな論拠として「仕事への権利」を取り込むことになる。それは、「雇用なき成長」や「所得の労働からの遊離」などと表現されたグローバル経済下での高失業状態に対して修正された完全雇用政策の復活を主張するものである。政策的には、マクロ・レベルないしセクター・レベルにおける雇用機会の拡大と労働市場のミスマッチ解消が主題とされていて、あたかも市場均衡論のごとくであるが、その根底には、労働は、その形態のいかんにかかわらず、人間存在の基本である自由と社会関係の基礎を形づくるものであ

るという考え方が置かれており、自由の回復ないし自由の平等保障という視点から「仕事への権利」保障としての完全雇用政策の正当性が主張されている(ELF 1997)。このことは、同時に、「仕事への権利」に道徳的要素を読み込むことにもつながっている。例えば、失業者や低所得者への所得再分配の仕組みに「仕事へのインセンティブ」の指向を持ち込むことや「社会の勤労層に、仕事をしないことを自ら選択する人びとを支援することまで強制できる道徳的根拠は存在しない」といった主張が組み込まれている(p.31)。この労働機会への保障における権利-義務一体論や労働能力を通じた社会への貢献といった道徳的観点は、ブレア首相の「社会的排除」問題へのアプローチに近いものがある(Rentoul 2001, 小笠原2002)。

IV 「市民であること」

Citizenship という概念は、日本語への訳出が定まらない言葉の1つであるので、本稿では、原語表記するか、または暫定的に「市民であること」と表現しておくこととしている。この言葉の使用は、SEUの公式文書やブレア首相の発言等においては慎重に回避されているが、「社会的排除」にかかわりを有する知的世界では多用されてきている。

例えば、アンソニー・ギデンズは、「地球規模での不平等の今後」と題するLSE学長講義において、「社会的排除」対策の核心は「貧困解消政策」にあるとした上で、貧困の本質を「不平等」(inequality)にあるととらえ、「不平等」は単なる統計的に説明可能な状態でもなければ、人びとが自由にできる諸資源の量の問題でもなく、それは、人が「市民であること」を直接に左右するような社会道徳の問題であるとしている。従って、たとえ政治的参加が制度的に十分確立している社会においても、恵まれない境遇(underprivileged)に置かれている場合には、彼らに付与されている「市民であること」に

伴う諸権利を実質的に行使する機会を失うことになるし、民主主義的な諸制度に参加することからデファクトに排除される可能性が高い(Giddens 2001)。すなわち、「社会的排除」対策の目的は、社会的機会における不平等の是正を通じて人が「市民であること」を実質的なものにするにある、という理解である。

このような社会的機会への自由とそのような自由における平等という考え方は、労働党の公式の政策文書では、すでに1988年の『民主的社会主義の目標と価値』(Labour 1988)に登場する。これは、1980年代における党改革の議論の流れを経て、「市民の基本的自由」の保全を政策の中心に登場させた歴史的な文書と言われている²⁾。この文書には、大きく2つの内容が含まれていると読むことができる。

1つは、平等(equality)は人の自由(personal freedom)と対抗的であり、市場的分配のみが選択を通じて市民の自由を満たすことができるという新自由主義の主張に対して、すべての人びとの政治社会的に認められた自由(liberty)に「公正な」(fair)価値を確保するという意味での「平等」の重要性を主張することであった。それは、自己の目的にそった生活運営を主体的に行っていくために必要となる基本財の配分における平等であり、換言すれば、市民的権利の十分な行使を可能にするような機会的資源の配分における平等である、というものである。もう1つは、市場的分配を善とし、その最大化を目指す主張に対して、このような機会的資源配分における平等を確保する機能として政府を正当化することである。これらの“社会的平等”論は、労働党の伝統的な分配的正義論に批判的な政治哲学研究において、すでに相当程度まで体系化されてきていたところのものであった(Plant 1984)。

さて、この文書では、機会的資源の配分における平等の確保という政府機能が重視されているが、人が、そのような平等に配分された機会的資

源を自由に活用することができるための条件にまでは検討が及んでいなかった。これに対し、80年代後半に福祉国家の自由主義的再構成の文脈で登場した「市民であること」を中心に置く議論には、この能力と実効性の視点が意識されていた。

例えば、Harris(1987)は、福祉国家の中心理念は、政治的コミュニティの成員であることを意味する「市民であること」を保障することにあり、「市民であること」の意義は、権利保障を含む資格的地位がすべての成員に平等に保障されていることにこそある、としている。そして、このようなコミュニティの成員としての資格的地位を実質的に保障することこそが社会的正義の内容となるのであり、福祉国家の公共権力は、私的利益に矮小化することのできないそのような社会道徳的価値を保全する役割を負わなければならない、とされている。Moon(1988)は、同じく福祉国家の自由主義的再構成を目的に組まれた論文集である。同書では、人を市場における「独立したエージェンシー」(independent agents)ととらえる視座が執筆者の共通の了解となっている。そこでは、人が「独立した行為主体」たり得るには、単に一定の自然的能力が備わっているだけでは不十分であり、市場から不利益をこうむる人びとへの道徳的配慮と、市場への参入を保障されるための権利保障とが必要になるとされており、それは、福祉的権利の保障という形で社会制度を通じてのみ可能になる、とされている。

また、Plant(1988)は、労働党のめざすべき新しい価値として「民主主義的な意味での市民であること」(democratic citizenship)を主張する。すなわち、すべての人びとが「市民であること」を保障されるには、自分の目標と価値に従って生活を運営できるような十分な自律性が保障されていることが必要で、そのためには、教育、健康、所得、法的権利といったフレームワークが不可欠である。そのためには、コミュニティ資源を含む市場の外側からの資源調達と配分が不可避になる。また、そ

のような自律性の基礎にある自由と、そうした自由を行使する能力との関連づけが不可欠であり、行使する能力を無効にするような予測可能な不公正に対し公的に介入していくことが社会的正義の名のもとに要求されることになる。つまり、市民のエンパワメントである。そのような公的介入が正当とされるためには、労働を通じて社会の共通資産に貢献する義務が「市民であること」の当然の人身として必要になってくる、というものである。

「市民であること」を中心理念とするこれらの研究は、当時進行していた労働党内の7つの「政策再検討グループ」による政策改革議論に影響を与えることを意図したものであるという側面を持っている。その基調には、基本的には市場主義とコンセッションしながら、市場的機会への実質的なアクセスを平等に保障することで、人の政治社会的な自由が実質的に行使され、効果を持つような社会的に公正な条件を国家の介入で確保していこうという発想が見られる。市場分配万能主義＝福祉国家残余化の構想に対しては社会的正義論で福祉国家を再構成しつつ、個人の自由を形式的な価値にとどめる論調に対しては、「市民であること」の実体的内容を重視することで、自由の機動性を確保しようとするものであった。

このような議論が後の「第3の道」への文脈にあることは言うまでもない。エージェンシー理論、機会の平等保障、自由の機動性・実効性確保のための公共的介入、コミュニティを基盤とする社会道徳的要求、そして労働による貢献原則、これらはすべて現行の「社会的排除」対策においてはほぼ具体化されることになっている。

反面、「社会的排除」対策とこれらの議論との間に距離が確認されるのは、ニーディと公的権力との関係性を決定づける権利保障の担い手としての政府機能という発想であろう。「社会的排除」対策は、個別のニーディや地域を宛先とした裁量的行政の色彩が強いのにに対し、福祉国家の自由主義的

再構成論者の主張した「市民であること」という理念には、独立したエージェンシーないしコミュニティ・メンバーとしての資格的地位の保全という主張が組み込まれていた。この距離は、行政サービス運営における「条件主義」「経営主義」の拡大 (Clerk, Gewirts and McLaughlin 2000) や社会サービスの民営化に伴う市場的「従属性」の強まり (Drakeford 2000) といったこととあわせて、この10年間あまりにおける労働党内の福祉国家の自由主義的再生にかかわる政策の展開方向を評価する上で、重要な判断基準の1つとなるであろう。

V おわりに

「社会的排除」という枠組み設定をめぐるのは、詳述は避けるが、様々な批判がある。社会を比較的富裕層と比較的貧困層の2階層に単純化してとらえることで現実の社会階層がはらむ多層的な格差構造をかえって把握し難しくしているのではないかと、社会の複合的差別構造からすれば、一基準からの排除一包摂という単純化はかえって危険ではないかといった批判がそれである。また、「社会的排除」状態は何世代にもまたがる家族ダイナミズムの問題であることを重視する必要があるといった指摘や、個人史という時間距離の中で当事者のキャリア形成という視点で取り扱われるべき問題ではないかといった指摘もある。このような有力な批判を政策修正にどのように反映させていくかが今後の課題となっている。

さらに、イギリスの「社会的排除」対策には、EUレベルにおける政策枠組みとのより深い協調が要求されるようになってきている。グローバルな貧困問題との関連では、9月のヨハネスブルグ・サミットを経て、労働党内で台頭している「グローバルな正義」論との関連で、国内的な政策が国際的通用性を有するグローバルな政策パッケージたりえていくかといった議論が今後活発になるものと思わ

れる。

これらの論点は、「仕事への権利」と「市民であること」を融合した機会の平等論を理論領域として成立する社会政策が、必然的に内包する「市民主義」という画一性・差別性の問題に関連するものである。時限評価制度のもとに取り組みられているSEUの活動であるが、今年末の第2回目の評価を経てこれらの点でどのような手直しが加えられていくことになるのかが注目される場所である。

注

- 1) 小笠原 (1999), 小笠原 (2002), および小笠原「イギリス労働組合会議 (TUC) のパートナーシップ戦略」『大原社会問題研究所雑誌』第490号, 1999年を参照願いたい。
- 2) 80年代の労働党改革をめぐる議論のプロセスの中から、スミス前党首やブレア現党首などのいわゆる「現実主義者」(modernizers)が政策運営の主導権を得ていく基盤が形成されることになる。労働党改革問題では党規約第4条の産業国有化条項の修正問題がクローズアップされていたが、今日からふりかえれば、「市民の基本的自由」の保障における政府の役割や、個人主義的な市民主義と労働党が代表すべき利益や価値の問題などが、むしろその後の労働党の「新」・「旧」をわける基本論点として当時からすでに浮上していた。改革議論の基本構図はすでに80年代初頭に出揃っていたと言える。Leo Pnitch, 'The State and the Future of Socialism', *Capital & Class*, 11, 1980; Michael Rustin, 'Different Conceptions of Party: Labour's Constitutional Debates', *New Left Review*, 126, 1981; David Coates, 'Labourism and the Transition to Socialism', *NLR*, 129, 1981; Tony Benn, 'Power, Parliament and the People', *New Socialist*, Sept/Oct., 1982; Ken Coates, 'The Choices Before Labour', *NLR*, 131, 1982 などが党内各潮流から観た改革の基本的な対抗軸を簡潔にまとめている。

参考文献

- Commission on Social Justice (1994), *Social Justice: Strategies For National Renewal*, Vintage.
- Cabinet Office (2000), *Minority Ethics Issue in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal* (<http://www.cabinet-office.gov.uk/seu/publications/pat>).
- Clerk, J., S. Gewirts and E. McLaughlin (2000), *New Managerialism New Welfare?*, Sage.
- Deakin, S. and F. Wilkinson (1991), *The Economics of*

- Employment Rights*, Institute of Employment Rights.
- Drakeford, M. (2000), *Privatization and Social Policy*, Longman.
- Eapn (2002), 'Editorial: Employment policies must be poverty and exclusion proofed', *Network News*, 93, eapn (European Anti Poverty Network).
- ELF (1997), *The Right to Work: The Foundation of our Freedom*, *European Labour Forum*, 19.
- Fabian Society (1992), *Labour's Choice: the Fabian debates*, Fabian Pamphlet 553.
- Fabian Society (2002), *Mainstreaming Social Justice for the 21st Century* (<http://www.fabian-society.org.uk/documents/serchdocument.DocID=43>).
- Giddens, A. (2001), *Directors' Lecture: Future of Global Inequality*, 21 November 2001, LSE.
- Harris, D. (1987), *Justifying State Welfare-The New Right versus the Old Left*, Basil Blackwell.
- Jordan, B. and C. Jordan, *Social Work and the Third Way-Tough Love as Social Policy*, Sage.
- Levitas, R. (1996), 'The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony', *Critical Social Policy*, 16-46.
- Marquand, D. (1999), 'Premature obsequies: Social Democracy comes in from the cold', in Andrew Gamble and Tony Wright eds., *The New Social Democracy*, Blackwell.
- Moon, J. D. (1988), *Responsibility, Rights & Welfare—The Theory of the Welfare State*, Westview Press.
- 小笠原浩一 (1999), 「イギリスTUCの「パートナーシップ」構想」『連合総研レポート』第130号.
- 小笠原浩一 (2002), 「第3章 イギリス—いくつもの「第3の道」」, (社)生活経済政策研究所編『ヨーロッパ社会民主主義「第3の道」論集 (III) —労働組合と中道左派政権—』所収, 生活経済政策研究所.
- Plant, R. (1984), *Equality, Markets and the State*, Fabian Tract 494.
- _____ (1988), *Citizenship, Rights and Socialism*, Fabian Tract 531.
- Putnam, R. (1995), 'Bowling alone: American's declining social capital', *Journal of Democracy*, 6-1.
- Rentoul, J. (2001), *Tony Blair: Prime Minister*, Little Brown & Company.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2002), *Preventing Social Exclusion: Report by the Social Exclusion Unit* (<http://www.Cabinet-office.Gov.uk/seu/publications/reports/html/pse>).
- Wright, Tony (1999), 'Management without consulting', *Fabian Review*, 111-3.

(おがさわら・こういち 埼玉大学教授)