

## EUにおける「社会的排除」への取り組み<sup>1)</sup>

中村 健吾

### ■ 要約

EUは1990年代の半ばから、加盟国内における貧困問題への取り組みを強め始めた。加盟国政府が2001年から2年ごとに欧州委員会へ提出することを義務づけられた「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン」は、そうした取り組みを象徴するものである。欧州委員会は、「社会的排除」の有する「過程」としての性格や「多次元性」を強調している。また、「社会的排除」に関する統計的指標を案出しようとする試みも続けられている。しかし、欧州委員会は今日にいたるまで「社会的排除」に明確な定義を与えていない。にもかかわらずそれは、EU全体の経済競争力強化戦略の中にうまく組み込まれることによって、「社会的排除」を「通常の労働市場からの排除」へと還元する傾向を帯びている。

### ■ キーワード

ナショナル・アクション・プラン、整合化の新しい開かれた方法、多次元性、シティズンシップ

### I 「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン」の背景

EUによる社会政策はこれまで、共通市場のもとでの労働力の国際移動に関連する限りにおいて発展してきた。これに対して加盟国内における貧困の問題は、主として各国政府の主権の範囲内にある事項であるとみなされてきた。「社会政策協定」がイギリス政府の反対によってマーストリヒト条約の本体からはずされ、付属議定書に押し込められた(1991年12月)のは、象徴的な事件であった。こうした構図はいまや変化しつつあり、貧困あるいは「社会的排除 social exclusion」が、EUレベルで取り組まれるべき課題としてにわかに浮上してきたのである。貧困や社会的排除に対する各国の取り組みをEUレベルでのイニシアティブによって活性化しようという試みは、単一通貨「ユーロ」を導入するための制度面での準備が一段落した

1990年代の後半から本格化し、ついに2001年からは、各国政府が2年ごとに欧州委員会に対して「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン」を提示しなければならなくなった。このように欧州統合が市場・通貨統合という次元を超えて本格的な社会統合にまで踏み込むにいたった経緯を、以下で簡単に見ておこう。

1997年10月に調印されたアムステルダム条約は、マーストリヒト条約では付属議定書扱いになっていた「社会政策協定」をほぼ全面的に条約本体に取り込んだ(EC設立条約第11編第1章)。その結果、条約136条には「高水準の雇用の継続と社会的排除の撲滅のための人的資源の開発」がEUおよび加盟国の目標として掲げられた。さらに137条によれば、「労働市場から排除された人々を労働市場へ統合する」ために、加盟国の関係閣僚からなる閣僚理事会は次の2種類の措置をとることができる。すなわち第1に、「最低基準」を特定多

数決<sup>2)</sup>に基づく「命令 directive」<sup>3)</sup>によって採択することである。「命令」が閣僚理事会での全会一致ではなく特定多数決によって採択可能となったことは、排除に抗するEUレベルでの立法を迅速にするうえで効果的である。第2に、「知識の改善、情報および優れた慣行の交換の促進、社会的排除を撲滅するための革新的な手法の開発と経験の評価を目的とする発議を通じて、加盟国間の協力を促進する」ことである。この第2の措置が、加盟国政府による「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン」の作成とその検証というかたちで具体化されていくのである。

アムステルダム条約はこのように、EUと加盟国とが協調して貧困や社会的排除に対処するための効果的な手順を定めた。しかし、同条約における「社会的排除」と「統合」はあくまで通常の労働市場からの「排除」とそこへの「統合」に限定されている点にも留意する必要がある<sup>4)</sup>。少なくとも条約の文言を見る限り、「社会的排除」の中に例えば「ホームレス状態」が含まれているのかどうかは、にわかには判定しがたいのである<sup>5)</sup>。

アムステルダム条約にともない、EU条約の2条には「高水準の雇用の促進」がEUの「目的」として初めて挿入された。さらに、EC設立条約の第VIII編には「雇用」と題された諸条項が新たに設けられた。これらの改正によって、閣僚理事会が「加盟国の雇用政策のためのガイドライン」を1998年から毎年決定し、加盟国はこのガイドラインに沿った年次報告（「雇用のためのナショナル・アクション・プラン」）を閣僚理事会と欧州委員会に提出することになった。ちなみに、「加盟国の雇用政策のためのガイドライン」の4つの柱は以下の通りであるが、これは1998年から2002年まで変化していない。

- (a) 雇用確保力 employability を高める
- (b) 企業家精神を発展させ、雇用を創る
- (c) 経営者と被雇用者の適応能力を高める
- (d) 男女の機会均等のための政策を強める

さて、「雇用、経済改革、そして社会的結束 social cohesion」をテーマにして2000年3月にリスボンで開かれた欧州理事会（EUサミット）は、来る10年間におけるEUの「新しい戦略目標」として、「より多くのよりよい仕事とより高い社会的結束をととまう持続可能な経済成長を達成しうる、最も競争力に富みかつ最もダイナミックな知識依存型経済」の実現を謳った。そして、この目標を実現するための方策のひとつとして、「人々に投資し社会的排除と闘うことで、欧州社会モデル European social model を近代化する」（議長総括）ことが位置づけられた。「欧州社会モデル」というのは明らかにアメリカ的な社会モデルに対置されるべく構成された概念であり、それは、「社会の全成員が一般的な便益と保護のサービスに自由に接近することを保障するような内部での連帯と相互支援という価値へのコミットメントに、市場の諸力と機会および企業活動の自由とを結びつけようとする」社会のモデルであるという<sup>6)</sup>。つまり、高水準の社会保障と個人の経済活動の自由という2つの極を結合してきたのが欧州社会だったというわけである。なるほど、1980年代以来持続している高い失業率とグローバルな経済競争の強化の中で、このモデルをそのまま維持することはできなくなった。とはいえ、経済活動の自由と競争という一方の極だけに軸足を移動させることは、欧州の経済競争力にとってかえってマイナスに作用しかねない。問われているのはむしろ、2つの極を新しい仕方で結びつけること、すなわち「欧州社会モデルの近代化」である。

「テクノロジーと社会の変化にうまく対応しようと思えば、経済のダイナミズムを支え、雇用を創出するような改革を追求するために、欧州社会モデルの近代化と改善が必要になる。〔中略〕EUはその良好な社会的条件を、高い生産性と高品質の財やサービスに結合し続けなければ

ならない。これこそ、欧州社会モデルの主要な特徴なのである。ダイナミックで競争的な経済におけるより多くのよりよい雇用は、社会的結束を強めてくれるであろう<sup>7)</sup>。

要するに、企業家精神の育成、「人的資源」への投資を通じたイノベーション能力と「雇用確保力」の向上など、供給サイドへの政策的介入を強めることによって、欧州社会の構造を経済競争力の源泉となるように改革しようとするのが「欧州社会モデルの近代化」であるといえよう<sup>8)</sup>。

ところで、リスボンでの欧州理事会はまた、貧困や社会的排除といった、これまで加盟国政府の管轄事項とみなされてきた領域において欧州委員会と加盟国との協力を促すために、「整合化の新しい開かれた方法 new open method of coordination」を定式化した。これは、(a)目標達成の期限をとともうEUレベルでの政策「ガイドライン」の作成、(b)各国における最良の政策や実践を比較・測定するための「量的・質的指標」や「ベンチマーク」の策定、(c)「ガイドライン」に沿った「ナショナル・アクション・プラン」を加盟国が作成する、(d)「定期的なモニタリング、評価、見直し」を通して各国による「相互学習」を促進する、という4点からなっている(議長総括)。これは明らかに、欧州委員会が上から画一的な規則や命令を加盟国に押しつけるのではなく、欧州委員会が設ける一定のガイドラインに沿って加盟国自身が立てた目標を加盟国自身が追求することを促すための方法である。ただし、詳細な「ガイドライン」が欧州委員会によって定められた雇用政策とは異なり、貧困や社会的排除への対応策に関しては「ガイドライン」の代わりに全般的な「目標 goals」が定められることになった。

こうした線に沿って、2000年9月にニースで開かれた欧州理事会は、貧困ならびに社会的排除を克服するための4つの「目標」を以下のように定めた。

- (a) 雇用への参加、ならびに資源・権利・財・サービスへの万人のアクセスを促進すること
- (b) 排除のリスクを阻止すること
- (c) 最も傷つきやすい人を支援すること
- (d) すべての関係者を動員すること

その上で欧州理事会は、上記の4つの目標を達成するべく加盟国が「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン(2001-2003年)」<sup>9)</sup>を2001年6月までに欧州委員会に提出することを決定した。提出された「ナショナル・アクション・プラン」は欧州委員会による吟味にかけられ、同委員会がまとめた全般的な評価報告書に基づいて、2001年12月には雇用・社会政策閣僚理事会が最終的な評価報告書を欧州理事会に提出した。

## II 「社会的排除」の含意

### 1. 欧州委員会の公式文書における「社会的排除」

このように「社会的排除」は今では、EUが加盟国における貧困問題や社会問題について方針を示す際のキー・コンセプトとして機能している。ただし、言うまでもなく「排除」という概念は、EUの中においてすら国ごとの政治的・社会的文化や状況の違いを反映して異なる内容と結びついている。したがって、本稿で紹介し分析されるのは主としてEU、特に欧州委員会がその公式文書の中で用いるようになった「社会的排除」の概念に限定されていることをお断りしておきたい。

「社会的排除」の概念が欧州委員会の用いる言葉のレパートリーの中に導入されたのは、フランス社会党出身のジャック・ドロール欧州委員会委員長(任期(1985-95年)の最中においてである。本来は市場・通貨統合と並行して「社会的ヨーロッパ」の建設が不可欠だと構想していたドロール委員長と、フランス人官吏が多く所属していた第5総局(現在の雇用・社会問題総局)のイニシアティブの

おかげで、欧州委員会における「社会的排除」の概念は当初、フランスで展開されていた議論<sup>10)</sup>から取ってこられたといわれている<sup>11)</sup>。「社会的排除」という言葉は「貧困」という言葉と部分的には重なりながらも、部分的にはそこから乖離しつつ、すでに1980年代の末からEUの公式文書に登場するようになっていた<sup>12)</sup>が、これが単なる政治的シンボルとしてではなく政策上のキー・コンセプトとして真正面から掲げられたのは、欧州委員会が1992年に発表した文書「連帯の欧州をめざして：社会的排除に対する闘いを強め、統合を促す」においてである。この文書では「社会的排除」の概念について次のように述べられている。

「社会的排除は、過程と結果としての状態との双方を指すダイナミックな概念である。〔中略〕社会的排除はまた、もっぱら所得を指すものとしてあまりにもしばしば理解されている貧困の概念よりも明確に、社会的な統合とアイデンティティの構成要素となる実践と権利から個人や集団が排除されていくメカニズム、あるいは社会的な交流への参加から個人や集団が排除されていくメカニズムの有する多次的な性質を浮き彫りにする。それは、労働生活への参加という次元をすら超える場合がある。すなわちそれは、居住、教育、保健、ひいてはサービスへのアクセスといった領域においても感じられ現れるのである」<sup>13)</sup>。

ここにはすでに、(a) 社会的排除は結果のみを問題にするのではなく排除されていく過程を問題にするのだという点、ならびに(b) 社会的排除は低所得や失業といった問題に限定されない多次元性を有しているという点が指摘されている。そして、(c) 社会的排除は「社会的な統合とアイデンティティの構成要素となる実践と権利から」人々が排除されていくこと、つまりはシティズンシップを支えるさ

まざまな権利や制度を人々が享受できなくなることだ、という点が暗示されている。しかし、この概念規定の試みは「排除」につながる数多くの指標を列挙していると同時に、曖昧な点を多々残しており、これによっては具体的にどの現象が社会的排除に相当し、どの現象がそうでないかは判別できない。

欧州委員会による近年の文書では、上記(a)、(b)、(c)の側面に加えて、「社会的排除」は(d)「構造的な現象」であることが指摘されるようになった。「構造的な現象」とはすなわち、経済と社会の変化の「構造的なトレンド」に関連して生じた現象であるということである。その際、「構造的なトレンド」として挙げられているのは、合理化や労働市場の規制緩和にともなって「流動的でフレキシブルな労働のパターン」が生じていること、あるいは「知識依存型経済」への移行とともに情報テクノロジーをはじめとする新しい技能や資格が被雇用者に要求されるようになったこと、などである<sup>14)</sup>。

このように「社会的排除」が「多次的」であり、かつ「構造的」である以上、それを克服して「社会的包摂 social inclusion」を促すためには、「包括的かつ整合的な政策アプローチ a comprehensive and co-ordinated policy approach」が必要になると欧州委員会はいう。このアプローチはまた、「社会的排除」が結果としての状態のみならずそれが発生する過程をも射程に入れた概念であることに対応して、「先を見越した pro-active」ものでなければならない。

「社会的包摂のための包括的かつ整合的なアプローチは、経済と社会の変化から取り残された人々に受動的給付を支払うといった方法による繁栄の再分配をはるかに越えるものでなければならない。試みられるべきは、再分配の規模を拡大することにあるというよりは、むしろ万人の完全な参加と良質な生活とを保障する潜在力

を最大化するような仕方で、われわれの経済と社会を運営することである。焦点は活発な参加を促すことに置かれるべきであり、そうすることで人的資源の浪費を少なくし、機会の公正な分配を達成することができる。〔中略〕今日における経済およびテクノロジーの変化のダイナミズムを考慮するならば、このような先を見越した観点が社会的包摂を実現するために重要になっている。〔中略〕すべての市民に変化への備えを用意させるような前向きな適応過程を促し支援することこそ、連帯と社会的結束を強化するための最良の見通しを与えてくれる<sup>15)</sup>。

結局、欧州委員会は、一以下で述べるように「社会的排除」の度合いを測るためのEU共通の指標を策定する努力を続けているとはいえず「社会的排除」に明確な定義を与えることを今日まで回避している<sup>16)</sup>。それにもかかわらず、欧州委員会が使用する「社会的排除」の概念は上で見たように、経済のグローバリゼーションと情報社会化に対応して欧州経済の競争力を強化するというEUの全般的な戦略に見事に合致する仕方で組み立てられている。すなわち、これまで加盟国が整備してきたような「受動的な」所得再分配政策や社会的保護のシステムでは経済と社会の変化に対応できないので、人々の「雇用確保力」や「適応能力」を高める「能動的な福祉国家」(リスボンでの欧州理事会における議長総括)に切り替えていくことをEUは戦略として掲げたのだが、こうした戦略にとって、「所得の再分配」に視野を限定せず「先を見越した」アプローチを要求する「社会的排除」の概念の構成は、実に適合的である。なぜなら、「社会的排除」が示唆する「先を見越したアプローチ」とは、可能な限り社会的保護に頼らなくてもすむように労働力としての人々の資質—労働市場における個々人の競争力—を強化することを指向しているからである。「社会的排除」の概念は、欧州委員会と加盟国

政府のみならず経営者団体をも含む、「欧州の福祉国家を改革しようとする新しい広範な連合」<sup>17)</sup>を形成するうえで、キー・コンセプトとしての機能を果たしうるのである。

「社会的排除」の概念を以上のような文脈の中においてみると、皮肉なことに、本来は多次元的であるはずのこの概念は、もっぱら「変化の激しい労働市場から排除された人々」に適用される概念となり、したがって「社会への包摂」が「労働市場への包摂」へと切り詰められかねない危険性をともなっている。そうなると、そもそも労働市場に再参入する以前にさまざまな問題を抱えているホームレス生活者のような人々は、「社会的包摂」のための施策から除外されかねないのである。

## 2. 概念を洗練する試み

欧州委員会の周囲では、上記のような政策上の概念規定と並行して、「社会的排除」の概念を理論的に洗練する試みもなされてきた。そのひとつとして、ここでは、欧州委員会が1990年に設置した「社会的排除と闘う各国政策の観測委員会 Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion」による試みを中心にして紹介しておく。

まずは、「社会的排除」の概念を他の類似の概念から区別しようとする試みとして、「観測委員会」の中心人物のひとりであったジョス・バークマンらによる分類がある。これによれば、「社会的排除」はそれが有する過程としての性格と多次元性によって、「貧困」からも「剥奪」からも区別される(表参照)。

表 貧困と社会的排除に関する概念上のマトリックス

	静的な帰結	動的な過程
所得	貧困	貧困化
多次元性	剥奪	社会的排除

出典：Berghman (1995), p.21

次に、「社会的排除」をシティズンシップとの関連でとらえようとするアプローチを見ておこう。バグマンとならんで「観測委員会」の中心人物のひとりであったグラハム・ルームは、イギリスに由来する「貧困」の概念とフランスの伝統に根ざす「排除」の概念を対比している。ルームによれば、イギリスにおいて19世紀以来発展してきた「貧困」の概念は、主として「分配の問題」に焦点を当てる傾向があった。この貧困概念にはそのコロラリーとしてリベラルな「社会」概念が随伴しており、ここでは、「社会」とは独立の諸個人が競い合う市場にほかならないと想定されていた。したがって、「貧困」とは競争的な市場において生き残るための資源を欠いている状態であるとみなされ、社会政策の課題は各人にそうした資源を付与することにあった。なるほどピーター・タウンゼントのような貧困研究者においては、特定の社会における標準的な「生活スタイル」の一環をなす諸活動に「参加」するための資源の有無を問うことで、所得分配の問題のみならず関係の問題をも視野に収めたアプローチが展開された。しかし、そのタウンゼントですら、「貧困」の定義の中心には「資源の分配」の問題を置いていた<sup>18)</sup>。

他方、「排除」の概念はフランスをはじめとする大陸の伝統に根ざすものである。この概念の保守的な理解にしたがえば、「社会」は相互的な権利と義務によって束ねられる「地位のヒエラルヒー」、あるいは「道徳的な秩序」とみなされる。そして、「排除」とはそうした「道徳的秩序」から一定の集団や個人が切り離されていく過程を意味する。と同時にしかし、ルームによれば、権利と義務のシステムを「伝統的なヒエラルヒー」としてではなく「平等主義的なシティズンシップ an egalitarian citizenship」の権利・義務としてとらえかえすならば、排除に関する社会民主主義的な理解が生まれるという。

「社会的排除と闘う各国政策の観測委員会」はまさに、イギリスにおける「貧困」概念の伝統とフ

ランスにおける「排除」概念の伝統とを、T.H.マーシャルの流れを汲むシティズンシップ—とりわけシティズンシップを構成する社会的諸権利 social rights—の概念<sup>19)</sup>によって総合しようとした。すなわち、ルームによれば、「社会的排除」はシティズンシップの社会的諸権利が「否定されること、あるいは実現されないこと」との関連で分析されるのであり、逆にいえば、「個人が道徳的・政治的共同社会の成員資格に結びつけられている度合い」との関連で測られうる<sup>20)</sup>。

また、1989年から1994年までEUの財政支援を受けて行われた研究プログラムである“Poverty 3”<sup>21)</sup>に参加した研究者たちも、ルームらと同様にシティズンシップの概念に準拠した「社会的排除」の概念を提唱したが、その強調点は、シティズンシップの諸権利を保障している制度へのアクセスに置かれていた。具体的には、以下の4つの制度のうち1つかあるいは複数のそれへアクセスできない場合に「社会的排除」は生じるとされる<sup>22)</sup>。

- (a) 公民としての統合 civic integration を促す民主的・法的システム
- (b) 経済的統合を促す労働市場
- (c) 社会的統合を促す福祉国家のシステム
- (d) 対人関係における統合 interpersonal integration を促進する家族とコミュニティのシステム

いずれにせよシティズンシップに準拠するアプローチは、ルーム自身が述べているように、「社会のメインストリームにおける通常の生活パターン」<sup>23)</sup>なるものを想定して、「社会的排除」をそこからの乖離としてとらえる傾向をともなっている。かくして、ルームの定式化をふまえてバグマンらが与えている「社会的排除」の定義は以下のようなものであるが、断るまでもなくこれは欧州委員会に近い位置にある一研究者による定義であって、欧州委員会の公式の定義ではない。

社会的排除とは、「多次的で相互に強めあ

う剥奪の諸過程の混成物 concoction (あるいは混合物 blend) であって、それは社会的環境 social milieu からの段階的な乖離と結びついており、社会が提供しなければならないメインストリームの機会から個人や集団が隔離されることに帰結する<sup>24)</sup>。

### III 「社会的排除」に関する統計上の指標

欧州委員会が明確な定義を与えていないにもかかわらず、「社会的排除」に関するEU共通の統計指標を打ちたてようとする試みが、欧州共同体統計局 (Eurostat) と社会的保護委員会 Social Protection Committee とによってそれぞれ独自に続けられている。以下では、これら2種類の指標を簡単に紹介する。

#### 1. 欧州共同体統計局による指標

社会政策におけるEUの権限を拡大したアムステルダム条約を受けて、欧州共同体統計局は1998年に「社会的排除と貧困の統計に関する作業部会 Task Force on Social Exclusion and Poverty Statistics」を設立した。この作業部会は1998年の春までに、「社会的排除」を示す指標としてさしあたり、(a) 低所得、(b) 労働市場における劣悪な地位、(c) 生活の非貨幣的側面にかかわる不利益、という3つを定式化した。つまり、「社会的排除」はこれら3つの指標の結合物として分析されうるといふわけである。

欧州共同体統計局は、作業部会が出した結論に沿いつつ、欧州共同体家計パネル (ECHP) が収集したデータに依拠しながら、「社会的排除」の指標を示したいくつかの統計報告書を提出した。その中でも『欧州社会統計：所得、貧困、社会的排除』は、貧困ないし社会的排除に関する最も包括的な指標とデータを提示しているので、これを簡単に紹介しておこう<sup>25)</sup>。

『欧州社会統計』は貧困ないし社会的排除について以下の8つの統計的指標 (1つの貨幣的指標と7つの非貨幣的指標) を挙げている。

- (a) 低所得による貧困<sup>26)</sup>
- (b) 家計の財政的困難度 (家計の収支を合わせられない、過去12カ月のあいだに支払いが滞ったことがある等)
- (c) いくつかの基礎的ニーズ (肉や魚の摂取、新しい衣類の取得、1年に1週間の休暇旅行) が満たされないこと
- (d) 耐久消費財 (電話、カラーテレビ、自家用車) が取得できないこと
- (e) 不十分な居住条件 (浴槽またはシャワーがないこと、スペースの不足、湿気を帯びた壁や床)
- (f) 健康の問題 (身体的または精神的な健康上の問題のせいで日常の活動に支障が出る)
- (g) 友人や親族との接触頻度の低さ (誰かと月に1回未満の頻度で会うか、あるいはまったく会わない)
- (h) 主たる活動 (仕事など) に対する満足度

『欧州社会統計』は上記の8つの指標のそれぞれについて1996年時点での詳細なデータを掲げているが、ここでは以下にその概略を紹介するにとどめざるをえない。

- (a) の指標：EU市民の17% (6110万人) は各国の所得中央値の60% (貧困線) を下回る所得しか得ていない。
- (b) の指標：約8%の市民 (2800万人) は、過去12カ月のあいだに電気・ガス・水道の料金、住宅ローン、あるいは家賃について滞納をしたことがある。
- (c) の指標：約7%の市民 (2500万人) は2日に1回しか肉または魚を摂取することができない。13%の市民 (4600万人) は新しい衣服を購入できない。また、EU市民のおよそ3分の1は1年に1週間の休暇旅行をすることができない。

- (d)の指標：約3%の市民(1100万人)は電話をもっていない。
- (e)の指標：約2%の市民(700万人)は住居に浴槽かシャワーをもたない。
- (f)の指標：EU全体では約10%の市民(2900万人)が自分の健康状態を「悪い」または「きわめて悪い」と見ているが、この数値は貧困者では13%にまで高まるのに対し、貧困でない人の場合は9%に低下する。
- (g)の指標：約6%の市民は、同じ住居に住んでいない友人や親族とまれにしか会わない。
- (h)の指標：EU全体では約14%の市民(4000万人)が自分の仕事または主たる活動に大きな不満を抱いているが、この数値は貧困者の場合には23%にまで高まるのに対し、そうでない人の場合には12%にとどまる。

## 2. 社会的保護委員会による指標

2001年3月にストックホルムで開催された欧州理事会は、2001年末までに「社会的排除」に関する共通の指標を採択することを決定した。この決定を受けて、社会的排除に抗する加盟国とEUの取り組みを支援する目的ですでに2000年に設置されていた社会的保護委員会は、指標策定のためのサブ・グループを設置した。このサブ・グループにはすべてのEU加盟国から専門家が送り込まれた。サブ・グループが2001年10月にまとめた報告書<sup>27)</sup>は、(a)所得、(b)失業、(c)健康状態、(d)教育歴という4つの領域にわたる18の統計的指標を提示した。そして、先に紹介した欧州共同体統計局の指標ではなくて、社会的保護委員会によるこれら18の指標のほうが、EUの公式の指標として採用されるものと思われる。18の指標は以下の通りであるが、これらは、社会的排除をもたらす最も重要な要因であるとみなされた「主要な指標 primary indicators」と、社会的排除の補足的な次元を指し示す「2次的な指標 secondary indicators」と

に大別されている。

### 【主要な指標】

- (a) (各国の所得中央値の60%を「貧困線」と定義し、所得がこれ以下の世帯を「低所得」と見た場合の)所得移転後の低所得率
- (b) 所得の配分(各国で下位20%の人の所得が上位20%の人の所得に対して示す比率)
- (c) 低所得の持続度
- (d) 低所得の中央値と貧困線の所得とのギャップ(貧困線以下にある人々の所得の中央値を貧困線の所得で割った数値)
- (e) 地域的な結束度(失業率の違いの係数)
- (f) 長期失業率(12カ月以上失業している人の数が全労働人口に占める割合)
- (g) 仕事のない世帯に住んでいる人の数
- (h) 早期に退学して以降、教育や職業訓練を受けていない人の数
- (i) 出生時の期待寿命
- (j) 当事者から見た健康状態

### 【2次的な指標】

- (k) 所得中央値の60%という貧困線からの所得分布(所得が各国の所得中央値の40%以下、50%以下、70%以下にある人の数)
- (l) 一定の時点に限って見た場合の低所得率
- (m) 所得移転以前の低所得率(1.すべての社会的な所得移転を除外した場合の所得、2.老齢年金と遺族年金を含む場合の所得、3.所得移転後の所得)
- (n) 所得の配分(ジニ係数)
- (o) (所得中央値の50%を基準にした場合の)低所得の持続
- (p) 失業者全体の中に長期失業者(12カ月以上の失業者)が占める割合
- (q) 全労働人口の中できわめて長期的な失業者(24カ月以上の失業者)が占める割合
- (r) 低い学歴しかもたない人の数
- 社会的保護委員会による上記のような指標を、



欧州共同体統計局が作った指標と比べてみると、前者の指標では低所得とならんで失業の問題が重視されているものの、後者のそれには掲げられていたような基礎的ニーズの充足度や友人・親族との接触頻度に関する指標が抜け落ちている。そしてなによりも、社会的保護委員会の報告書自身が認めているとおり、同委員会の指標には住宅に関する指標が入っていない。報告書は住宅の指標をめぐって委員会内で合意に達しなかったことを示唆すると同時に、2003年から2005年までの「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン」においては、(a)まずまずの水準を備えた住宅decent housing、(b)住居費、(c)ホームレス状態とそれ以外の不安定な居住状態についての数量的なデータ、が記載されるべきであると提言している。

ともあれ、この報告書と各国の「ナショナル・アクション・プラン」をふまえた2001年12月の欧州理事会は、その議長総括の中で、貧困と社会的排除を構成する重要な次元として「健康と居住」を改めて挙げているので、これらの次元が社会的排除を示す公式の指標の中に何らかの仕方で導入される可能性は高いといえる。

#### IV 「社会的排除」概念の2面性

EUレベルで使われるようになった「社会的排除」という概念は、すでに見てきたように、低所得という側面に限定されない社会問題のさまざまな次元(非貨幣的で、社会関係や社会参加にかかわる次元)に注意を促すうえで利点を有している。したがってそれは、貧困を克服するための多次元的で包括的なアプローチを示唆しうるのである。「社会的排除」の概念はまた、グローバリゼーションと情報社会化の進展の中で「豊かな社会」においても出現してきた貧困の新しい諸相—情報へアクセスする機会の不平等、新しい資格や技能を身につ

けることの困難、あるいは身体的・精神的健康の問題など—を射程に入れることができる。そしてそれは、剥奪された状態に陥る過程に着目することで、予防的な施策を発展させるための手がかりをも与えうるであろう。その限りにおいて、「貧困」に代わって「社会的排除」という概念が使われ始めたことは時代の要請にかなっていたといえる。

そうした利点にもかかわらず、EUレベルで使われている「社会的排除」の概念にはある独特の傾向が刻み込まれているのであり、この傾向は「社会的排除」の概念が本来有しているはずの潜在力を切り詰める危険性をともなっている。

欧州委員会は、公的扶助をはじめとする旧来のセーフティネットを「受動的な所得再分配政策」とみなして縮小し、欧州経済の競争力の強化にとって有意義な「積極的な労働市場政策」へと重心を移そうとしている。欧州委員会が用いる「社会的排除」概念は、まさにこの重心移動を促すのに都合のよい仕方で組み立てられている。というのも、それは第1に、「先を見越したアプローチ」の必要性を一面的に強調することで、事後的な支援策としてのセーフティネットの地位を低下させる傾向をはらんでいるからであり、第2に、—「社会的排除」概念が有する本来の多次元性に反して—「社会への包摂」を「労働市場への包摂」へと還元する指向性を含んでいるからである。まだ最終的な決着をみたわけではないにせよ、社会的保護委員会が提出した「社会的排除」に関する指標が基礎的ニーズの充足や住宅といった次元を欠いているのは、決して偶然であるとは思えない。

#### 注

- 1) 本稿は、中村(2002a)を修正・加筆したものである。なお、本稿は、日本証券奨学財団の研究助成金ならびに厚生労働科学研究費補助金による研究成果の1部である。
- 2) 閣僚理事会における特定多数決は、加盟各国にその人口規模にはほぼ見合うように票数を割り当て、合計87票のうち少なくとも62票の賛成(10カ国の賛成票)

- があれば欧州委員会の法案が採択される仕組みになっている。したがって、全会一致とは違い、たとえ数カ国の反対があっても法案は採択されうる。詳しくは、石川(1995)p.58以下を参照のこと。
- 3) 「命令」は、「達成されるべき結果」についてのみ加盟国を拘束し、その結果に到達するための形式および方法については加盟国の選択に委ねられる。つまり、「命令」は加盟国の国内法に置き換えられることで初めて効力をもつ。これに対して「規則 regulation」は、国内法の制定を経ずして、すべての加盟国に直接に適用される。詳しくは、山根(1995)p.65以下を参照のこと。
- 4) ちなみに、ドイツ政府による「貧困ならびに社会的排除と闘うためのナショナル・アクション・プラン」は、公的な補助金を受けていない通常の労働市場(「第1労働市場」)への統合に重点を置いており、「第2労働市場」(公的な補助金を受けることで初めて雇用が成り立っている労働市場)をできる限り縮小する方向をめざしているように思われる。ドイツの「ナショナル・アクション・プラン」については、中村(2002b)を参照されたい。
- 5) 欧州委員会(なかでも雇用・社会問題総局)は、アムステルダム条約137条によってホームレス生活者への支援策についても措置をとることが可能になったと見ているようである(Jonckers(2000), p.9)が、当然のことながら解釈は分かれるであろう。
- 6) European Commission(1996), p.13
- 7) European Commission(2000a), p.8
- 8) ここにも、社会政策を経済競争力や生産性を高めるための道具とみなす1990年代半ば以降の欧州委員会における傾向が現れている。そうした道具主義的な言説は、各国政府や経営者から一定の同意を得つつ社会政策におけるおのれの権限を拡大しようとする欧州委員会のレトリックにすぎず、欧州委員会(特に雇用・社会問題総局)は実際には社会政策が社会統合において有する固有の意義と役割を認識しているという見方も可能ではある(例えば、Atkinson/Davoudi(2000), p.431を見よ)。著者はしかし、道具主義的な言説は単なるレトリックではなく、グローバリゼーションに対応して1990年代の半ばに欧州委員会が採用した「能動的サプライサイド政策」の中に深く組み込まれたものであり、したがって文字通りに受けとめるべきであると考えている。なお、EUの「能動的サプライサイド政策」については、中村(2000)ならびに中村(2002c)を参照されたい。
- 9) これは、「社会的包摂に関するナショナル・アクション・プラン National Action Plan on Social Inclusion」と呼ばれる場合もある。
- 10) フランスにおける「排除」をめぐる議論の概要については、本誌本号所収の都留論文を参照せよ。
- 11) Atkinson/Davoudi(2000), p.429
- 12) 例えば、1989年の「欧州社会憲章 European Social Charter」の前文では、「連帯の精神をもって社会的排除と闘う」ことの「重要性」がすでに述べられていた。
- 13) European Commission(1992), p.8
- 14) European Commission(2000b), p.7
- 15) Ibid., p.8
- 16) 欧州委員会の雇用・社会問題総局の主任行政官 Principal Administratorである Jos Jonckers氏によれば、「社会的排除」の概念は欧州委員会においては「貧困」の代用概念として用いられているという。すなわち、欧州委員会が「貧困」という語を用いて加盟国の社会政策や社会的保護のシステムに口出しするならば、加盟国政府からの強い反発を受けるので、「貧困」の代わりに「社会的排除」という概念を使用するようになったというのである(著者らが2001年6月にブリュッセルの雇用・社会問題総局にて同氏に対して行ったインタビューより)。また、Vleminckx/Berghman(2001), p.28ff.もまた、1980年代末の時点においてイギリス政府とドイツ政府が「貧困」という語の使用に留保を示したというただそれだけの理由で、「貧困」の代わりに「社会的排除」が用いられるようになったという。「社会的排除」の概念は、社会政策における欧州委員会と加盟国との権限の区分というデリケートな領域に触れるものであるだけに、欧州委員会はこれに明確な定義を与えることを敢えて避けているのかもしれない。
- 17) Silver(1992), p.540
- 18) 例えば、タウンゼントは貧困について次のように述べていた:「貧困とは、社会によって一般に是認された活動、慣習的行為 customs,あるいは行事 dietsへの参加がなされるために必要な資源を欠いている状態である。収入はもとより現金所得が検討されるだけでも不十分であり、さまざまな種類の資源が検討されなければならない。資源の分配と再分配を規制している各々のシステムの範囲、メカニズム、そして配分原理が研究されなければならない」(Townsend(1979), p.88)。
- 19) マーシャルはシティズンシップを、「ある共同社会の完全な成員である人々に与えられた地位身分」と規定し、「この地位身分をもっているすべての人々は、その地位身分に付与された権利と義務において平等である」と述べた。そして、市民的権利や政治的権利とならんでシティズンシップの構成要素をなしている社会的権利とは、「経済的福祉と安全の最小限を請求する権利」から「社会の標準的な水準に照らして文明市民としての生活を送る権利」にいたるまでの諸権利を意味している。詳しくは、マーシャル、

- T.H./ボットモア, T (1993)を参照されたい.
- 20) Room (1995), pp.256-258
  - 21) "Poverty 3" の正式名称は, Medium Term Community Action Programme to Foster the Economic and Social Integration of the Least Privileged Groupsである.
  - 22) Commins (1993), p.4
  - 23) Room (1995), p.258
  - 24) Vleminckx/Berghman (2001), p.46
  - 25) Eurostat (2000)
  - 26) EUは1998年11月以来, 貧困線を「各国の所得中央値 median income の60%」と規定し, 所得がこれより下回る人または世帯を「貧困」と定義している.
  - 27) Social Protection Committee (2001)

#### 参考文献

- Atkinson, R./Davoudi, S. 2000. "The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities." *Journal of Common Market Studies*, Vol.38, No.3.
- Berghman, J. 1995. "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework." In *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, edited by G. Room. Policy Press.
- Commins, P. (ed.) 1993. *Combating Exclusion in Ireland 1990-1994*. Brussels: European Commission.
- European Commission. 1992. *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion*.
- European Commission. 1996. *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*.
- European Commission. 2000a. *Social Policy Agenda*.
- European Commission. 2000b. *Building an Inclusive Europe*.
- Eurostat. 2000. *European Social Statistics: Income, Poverty and Social Exclusion*.
- Jonckers, J. 2000. "Towards a European policy on poverty: recent development." mimeo.
- Room, G. 1995. "Social Quality in Europe: Perspectives on Social Exclusion." In *The Social Quality of Europe*, edited by W.Beck et.al. Policy Press.
- Silver, H. 1994. "Social exclusion and social solidarity: Three paradigms." *International Labour Review*, Vol.133, 1994/5-6.
- Social Protection Committee. 2001. *Report on Indicators in the field of poverty and social exclusion*.
- Townsend, P. 1979. *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. University of California Press.
- Vleminckx, K./Berghman, J. 2001. "Social Exclusion and the Welfare State: an Overview of Conceptual Issues and Policy Implications." In *Social Exclusion and European Policy*, edited by D. G. Mayes et.al. Edward Elgar.
- 石川謙次郎 1995「閣僚理事会」大西健夫・中曽根佐織編『EU制度と機能』早稲田大学出版部
- 中村健吾 2000「グローバリゼーションにともなうEUと国民国家の変容」『経済学雑誌』第100巻第4号
- 中村健吾 2002a「第1編 EU」小玉徹ほか編著『欧米のホームレス問題(上)―実態と政策―』法律文化社
- 中村健吾 2002b「第III編第5章 ナショナル・アクション・プランとドイツにおけるホームレス生活者支援策の将来」小玉徹ほか編著『欧米のホームレス問題(上)―実態と政策―』法律文化社
- 中村健吾 2002c「グローバリゼーションと地域統合の時代における社会政策の可能性」社会政策学会編『グローバリゼーションと社会政策』法律文化社
- マーシャル, T.H./ボットモア, T. 1993(岩崎信彦・中村健吾訳)『シティズンシップと社会的階級』法律文化社
- 山根裕子 1995『新版EU/EC法』有信堂  
(なかむら・けんご 大阪市立大学大学院助教授)