

# 海外社会保障研究

WINTER 2002

No. 141

## 特集：社会的排除 — 概念と各国の動き —

趣旨 社会保障の新たな視点：「社会的排除」と「社会的統合」	岡 伸一	2
フランスの「排除 Exclusion」概念 — わが国の社会問題に使用することは可能か —	都留 民子	3
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	18
英国社会政策と「社会的排除」 — 近年のホームレス政策の混乱をめぐって —	岩田 正美	28
ドイツにおける社会的排除への対策	庄谷 怜子・布川 日佐史	38
EUにおける「社会的排除」への取り組み	中村 健吾	56
貧困から社会的排除へ：指標の開発と現状	阿部 彩	67

## 論 文

アメリカにおける1996年福祉改革法とチャリタブル・チョイス — 宗教団体への福祉サービスの民間委託 —	木下 武徳	81
---	-------	----

## 書 評

布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』 日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に	田中 耕太郎	91
韓国社会科学研究所社会福祉研究室著『韓国の社会福祉』	上村 泰裕	95

# 海外社会保障研究

WINTER 2002 No. 141

国立社会保障・人口問題研究所

## 趣 旨

# 社会保障の新たな視点：「社会的排除」と「社会的統合」

近年、特に欧州において「社会的排除(Social Exclusion)」という社会問題に関する新しい概念がしばしば援用され、その対応策となる「社会的統合(Social Inclusion)」が政策課題となっている<sup>注)</sup>。日本では、まだ馴染みの薄い議論であるが、欧州では各国政府の取り組みに加えてEUも積極的にアプローチしてきている。この特集号は、これまで日本ではまだ本格的に取り上げられなかった「社会的排除」の議論を欧州各国とEUの状況に照らして比較考察する材料を提供することを目的とする。今後の同様のテーマに関する本格的な研究への火付け役となれば本誌の意義も高まる。

さて、最初の問題は「社会的排除」とか「社会的統合」とは何か、その定義にある。新しい概念でもあり、また、各国の状況や理解も決して同一ではない。この概念を特定することは決して容易ではなく、各国の紹介も多くの誌面を割いている。また、この新しい概念をより確固としたものとし、さらに発展させていくためには、「社会的排除」を規定する共通する指標を創り出すことが有用となる。EUでもこの取り組みに積極的である。

「社会的排除」という概念は、非常に広い意味で使用されていると思われる。今のところ、「社会的排除」とはホームレスの問題や貧困問題と同等視されつつあるように思われる。だが、「社会的排除」は、単なる社会保障の対象としてよりはるかに広い意味で使用されているように感じられる。例えば、情報や知識からの排除などはホームレスに限った特別な事情ではないはずである。

「社会的排除」という言葉は多様な領域で使用されている。まず、人権や差別問題を扱う文献に登場する。外国人や少数民族、障害者、高齢者、児童等の一般に「社会的弱者」とみなされる対象に関して、主として社会学的な分析の対象となっている事例が多いように思われる。また、社会保障や社会政策が扱う場合でも、貧困問題を中心としつつも、教育、雇用、住宅、保健・医療、地域活動、社会参加等の幅広い領域まで含んだ概念として使用されている。

これまで関係する研究は、法学や経済学、社会学等の方法論によって分断され、しかも、医療や年金、家族等のように政策対象ごとに分けて進められてきたように思われる。「社会的排除」や「社会的統合」の議論は、多様な研究や政策の総合化、体系化を促しているようにも思われる。縦割り・横並び行政といわれる日本にとっては、示唆に富む有効な概念ではなからうか。

社会保障の理論と実践において、これまで社会的リスクに応じて別個の制度が確立されてきた。だが、実際には、それぞれのリスクはお互いに関連しあい、最終的には貧困というリスクに陥り、多くの問題が顕在化することになる。失業者が高齢者であり、病人であり、そして、貧困者であることもある。多くのリスクの中で失業がとりわけ重要視されつつある。雇用さえ維持していれば、多くのリスクに陥らないですむが、一度失業すれば、時間を経て多くのリスクに一気に陥ってしまう。「社会的統合」の中心も雇用への参加が中心となろう。「社会的排除」は経済不況が深刻な国や時期において顕著であるように思われる。失業が長期化することが、「社会的排除」への誘引ともなっている。

最低所得保障は社会保障の主要な目的の一つにされてきた。そこでは、経済的な意味での所得保障を想定していた。貧困やホームレスの問題も経済問題の一環とされてきた。この常識的な理解も「社会的排除」の概念から見れば、古臭いものとなっていくかもしれない。「社会的排除」の議論は、非貨幣的な要因も含まれるし、また、結果としての貧困だけでなく、貧困に陥る過程を重視し、さらに、政策に結びつけようとしている。まさに、新しい社会保障の切り口を提示していると言えよう。今後の展開が興味深い。

注) Social Exclusion, Social Inclusion の訳語はまだ統一されていない。仮訳とさせていただきます。

(岡 伸一 明治学院大学教授)

## フランスの「排除 Exclusion」概念

― わが国の社会問題に使用することは可能か ―

都留 民子

### ■ 要約

フランスで新しい「排除」概念によって社会問題が論議されるようになったのは1990年代に入ってからである。大量の失業と不安定雇用の拡大を背景とした、大衆的な貧困、そして社会政策の機能不全をもって、社会の統合・社会的統一性に亀裂が生じたという認識が、その基底にある。すでに1980年代以降、新たな失業対策、雇用政策、住宅政策、そして社会保護（わが国の社会保障に相当）の諸施策・措置が続々と登場し、そして排除対策も出揃った。しかし、排除対策の問題点を指摘する者も多く、その論は社会問題をとらえる「排除」概念への疑義でもある。「排除」概念をめぐる活発な論争があり、その内容はわが国の現代的貧困、そして失業問題を考察する際の参考にもなる。

### ■ キーワード

失業、不安定雇用、新しい貧困、参入、社会的統一性

### はじめに

EUにおいて、その社会政策の主要なターゲットの一つとなった「社会的排除」は、用語と概念の出自をフランスとしている。ただし、フランスでは「社会的排除 Exclusion sociale」よりも「排除 Exclusion」が通常であり、前者はEU絡みの政策において、そしてより限定的に使用されていると見ている。両者の違いは明示的ではないが、両者の差異は、とりわけ対策評価において重要ではないかと思っている。しかし、「排除」と「社会的排除」の関連を論ずるには、「排除」概念の整理が必要であり、本稿では後者に専念したい。

筆者は2000年発行の拙書 [都留, 2000a, I部] で、フランスにおいて「排除」が主要な社会問題となった経緯・背景、そして「排除」をめぐる諸論を紹介した。本誌から要請されたテーマは「フランスの社会的排除対策」であるが、「排除との闘い」

の主要な諸施策についてもいくつかの論稿を発表しており<sup>1)</sup>、それに付け加えるべき事項も訂正も今はない。施策を再々度執筆するよりも、「排除」概念をめぐる論争を明らかにしたい。これもすでに記したが、「排除」はフランス人にとってはなじみのある用語 mot と観念ではあるが、1990年代以降に社会問題の把握・分析で使用されている新しい「排除」はコンセンサスのある安定した概念ではなく、現在もそうだからである。また論争は、フランスの排除対策の理解、そして評価にも役立つ。なぜならば、「排除」概念の批判は、問題分析の「用具」に足りうるかという疑問であるとともに、現在の排除対策への批判でもあるからである。そして、「排除」概念、およびその論争は、日本の貧困研究についての筆者の視点や視座を鍛えてくれたるので、その点も若干記す。

さて、本稿でとりあげる論者は3人の社会学者である。彼らの見解もすでに前掲書などで紹介し



ているが、本稿では、彼らの最近の論文、著書から新たな知見を紹介する。それぞれは名指して、または特定できる人々の言説への反論という形もっており、排除をめぐる論点がより鮮明になっているのである。わたしたちが「排除」を語り、使用する際の注意点もわかるのである。フランスでは今日、社会・経済および政治問題ジャーナリスト、労働組合やアソシエーションなどの運動団体、政治家、中央および地域の行政担当者、もちろん社会学者、社会経済学者、人文科学の研究者で「排除」に論及しないものはないといってもよいが、3人の社会学者は「排除」および関連事項や問題で、社会学にとどまらない学界、さらには社会的にもリードしている。ちなみに、筆者の研究はフランスでは社会学研究であり<sup>2)</sup>、また社会学が「排除」の機軸的論を提示しているが、国立科学研究センター(CNRS)発行の社会学会誌や労働社会学会誌に掲載された「排除」関連論文も「キリがなく」、あえていえば玉石混交、時流にのった論文も多々あることも記しておく。

## I 今日の「排除」の登場とその背景

フランスで、今につづく概念(または意味)で「排除」が一般化したのは、国民注視と支持のもとで1988年12月に創設された参入最低限所得(RMI)法以降と見る。同法1条では「RMIはあらゆる形態の排除exclusion、とりわけ教育、雇用、職業教育、健康、住宅の分野における排除を解消することに向けられる、貧困に対する闘いにおけるグローバルな施策の基本的な措置の一つである」と記された。この条文でもわかるように「排除」は「貧困」と密接な関係をもった概念である。「排除」と関連するもう一つの状況は「失業」である。RMI手当はセーフティネットであるが、失業保険や失業扶助の受給できなくなった、またはできない失業者への第3の失業手当ともいわれる[Guittou, 1992]<sup>3)</sup>。

また、「排除」が広く口の端にのぼるようになったのは1993年といわれるが、この年に失業者は300万人を突破して、それが生じた非常な心理的な動揺と呼応してのことであった。

### 1. 「先行観念 *prénotion*」としての「排除」

ではなぜ、「排除」はフランス人の社会心理に合致する用語なのか。諸論から判断するに、デュルケム社会学の社会システム論そして社会統合論の影響と思われる、他方、経済・社会状況の分析に「排除」を用いることを批判する者はデュルケム社会学に疑義を呈する場合が多い。学界だけでなく社会的にもデュルケムの影響の大きさに驚くが、ともあれ、孫引きでデュルケム社会学に基づき「排除」を説明してみよう。まず、近代社会またはnationのあるべき姿は「有機的な連帯 *solidarité organique*」または「社会的紐帯 *lien social*」で結ばれた社会であり、そのためには各個人が社会のそれぞれの領域でその機能の不可欠な要素(有用な者)として参加していなければならない。特に職業領域で安定した場所(位置・地位)の確保は、個人とグループ全体が社会的有用性を持ち、社会的紐帯、相互依存関係をむすぶための前提である。有用性—相互依存関係のある状況を「結合した社会」または「社会的統一性 *cohésion sociale*」(筆者は以前に「社会的結合」と訳し、本誌の中村論文では「社会的結束」と訳されている)が保持された状況である(以下、〈 〉は他者の論・記述から筆者の判断でまとめた文章であり、「 」の文章は直接の引用箇所である)。この社会論に影響され、フランスでは社会諸施策の評価基準の一つとして、「社会への帰属」、「社会的統一性」が保持できるか、否かが問われてきたし、今もそうである。デュルケム自身は「排除」概念を展開したわけではないが、フランス人にとって「排除」とは統一性をもった社会に亀裂をもたらす「容認できない状況」であり、社会政策の有効性を疑わせる強いインパクトのある

言葉なのである。

## 2. 新しい「排除」

第二次大戦以前にはどのような状況、人々に「排除」が適用されていたか不案内であるが、高度成長期(1945～75年の「栄光の30年」)では、「排除」は歴史上一貫して社会に統合されてこなかったというカールモンドの人々に体现された世代的に継承・再生産された固定的な貧困状況と見なされていた<sup>4)</sup>。それに対し、1990年代の新しい「排除」は労働者、そして大衆(社会)全体に関わるものとされる。〈経済(資本制生産)の犠牲者であった労働者が、第二次大戦後には国家責任の「完全雇用制」のもとでフルタイム・無期限契約労働者として、法定最低賃金や社会保障で保護されるようになり、労働者間の連帯は強化され、彼らの政治的そして社会的地位は強固になった。この労働者状態が崩壊した(また崩壊過程にある)〉という認識が土台となって登場した。〈「完全雇用制」、そして労働者が保護された社会(ロベール・カステルのいう「賃労働社会」)では、失業はごく少数の者に体现され、それも摩擦的な短期の過渡的状況とされていたが、1980年代以降の大量失業、長期の慢性的失業になったこと、この失業の変容によって社会保障などの社会保護制度が機能不全に陥り、労働者(その大きな部分)が再び貧困化<sup>5)</sup>にとらわれていること、または社会的に統合されずフランスの「社会的統一性」が脅かされている〉。以上が「排除」に関連した諸論(「排除」ではなく、他の概念を使う場合も)の共通点と思われる。

次に3人の社会学者を通じて具体的な「排除」論、そして「排除」への批判点を見る。

## II 「排除」に関する社会学者の諸論

### 1. セルジュ・ポーガム 国立科学研究センター(CNRS)教授の「排除」概念の擁護

2000年の拙書で紹介したように、ポーガムは「排除」問題について1990年の博士論文をはじめ先駆的な調査および理論研究を行い、学界、政策領域の双方で最も活躍している社会学者の1人である<sup>6)</sup>。ポーガムは、筆者に「自分は貧困研究の専門家ではないが、貧困に対する社会政策、特にセーフティネットである扶助assistanceが、混乱し分裂した社会を調整し、統一性cohésionを取り戻すためのキーの制度であると考えて研究を行ってきた」と説明された。もともと彼自身は、「排除」ではなく、貧困化の過程にある人々の状況を「社会的剥奪(または社会的地位低下)disqualification sociale<sup>7)</sup>」として分析している<sup>7)</sup>。ポーガムは〈「排除」は社会的に定着している「先行観念prénotion」(デュルケム)であり、今日の貧困を分析する際にも「広い概念concept-horizon」として使用できる〉、とその有効性を認める。そして、研究者の役割は、〈それぞれの専門領域において諸問題・現象を科学的につかみ、分析できるような概念へと組み立てなおすことである〉と言う。

ここで、以上の「排除」概念の擁護と今後の課題について展開したポーガムの論文[Paugam, 1998]を取り上げよう。この論文は、社会学者ミシェル・メスウの〈「排除」は曖昧な概念であり、悲観主義の研究者が現実に対して集団的な幻覚に陥って「排除」を多発させている。「排除」を言及するならば、問題となっている現象の一貫した完全な性格を定義すべきである〉[Messu, 1997]という批判への直接の反論である。ポーガムは、冒頭で「排除概念は多様に使用されており、不明瞭である」[Paugam, 1998, p.138]とまず記している。しかし、「(排除の)最低限の定義は1990年代初頭の貧困への対処とともになされ、…もはや所得基準

のみから現象を分析するのではなく、特に社会的紐帯の切断に通じるハンディキャップの合併という多面的なプロセスとして現象を分析している」[Ibid., p.138]。そして「…多くの人々が保障・保護されていないという集団的な(大衆的な—引用者)リスクを反映させて、…成功している」[Ibid., p.139]と断言した。「排除」は政策的な概念であり、科学的な概念ではないというが、「それぞれの時代・段階で、少なくとも暗黙の方法で研究はこの概念に関連づけて問題状況を分析してきた。まだ知られていない現実を注目するにしろ、より深くメカニズムについて研究するにしろ、この概念に助けられて研究してきた」[Ibid., p.139]。もちろん、「(現実に排除に—引用者) 関連する人々、そして(排除対策の—同) 機関の数は膨大になっており、一つの問題ですべての社会現象・問題に適応し広げることは困難、いや不可能である。なによりもそれは社会的パラダイム、すなわち社会秩序・組織全体を示す概念だからである。…したがって、すべてに適用できるコンセンサスがあるということではない」[Ibid., p.139]。とはいえ、「科学的に正当で客観的な概念として、社会的な論議と区別された概念を見つけるように求めることはたわけたことである」[Ibid., p.141]と、社会的論議から遊離した科学研究はあり得ないことを強く主張する。「(自らが編者となった共著 [Paugam, 1996]で—引用者) 執筆した研究者(51人の人文・社会学者—同)は、…メスウが求めるような排除または『排除された人々』の定義を打ち立てようとはしなかった。彼らは自分の研究領域で(問題状況に対して—同) 使用されている概念を、実際の社会で存在し、そして政策上扱われている諸現象を分析するために作成された概念(「排除」—同)とつき合わせて検討をした。この本の目的は、これらの研究者に、すべてを定義できる排除概念を求めたのではなく、それを超えて排除概念を豊かにすることであった」[Ibid., p.139]と述べた。

そして再度、自らの貧困研究において「貧困」と「排除」の関連を示している。その関連は次の2表で示されているが、「貧困や排除は、…その時代、場所によって変化する概念である」[Ibid., p.145]こと、そして貧困が時代や社会とは無関係に、つねに「排除」とはならないことも指摘している。概観すると、く経済が未発達な社会(時代)では、多くの人々が貧困ではあるが、彼らの間では「社会的紐帯」は強固なため、最低限所得保障制度は未発達であるが、貧困者は社会に統合されている—「統合された貧困」。他方、大量の失業が顕著な現在の社会では失業者や不安定労働者は貧困に陥り、多くの人々が「社会的紐帯」が弱化、または喪失して(他稿では「社会的孤立化」ともされている)、社会に統合されておらず「排除された人々」とみなされるようになった—「剥奪的な貧困」> [Ibid., pp.145-148]という。

論文では、現在の南欧、西欧、北欧諸国の貧困研究と、貧困対策または排除対策にも言及し [Ibid., pp.148-157]、「貧困と排除はその場所や時代によって形態は異なるが、民主主義の社会では社会問題の中心になるのはほとんど必然である。貧困形態の存続、更新は、基本的人権については市民の平等性という宣言された理想に反するからである。…近代社会の平等理念と、生産システムの経済機能に結びついた不平等という矛盾は、全体として克服されていないからである」[Ibid., p.157]、と論文を締めくくった。

このヨーロッパの貧困および排除研究はポーガムが近年最も力を注いだ研究の一つであり、EU諸国の研究者との共同研究として、各国の貧困形態と最低限所得保障制度を比較した編著書 [Paugam, 1999a]、を公刊している。また、オックスフォード大学における、EU諸国において失業が社会保障・社会福祉制度に与えた影響・変容についての共同研究 [Paugam, 2000a]、さらにフランス国内では労働組合の協力のもと、不安定雇用および

表1 ポーガムによる「貧困の一般的性格」

	集団の表象	貧困者のアイデンティティ
統合された貧困	多くの人々が、社会的状況として貧困とみなされる社会的論議は、経済、社会、および文化の発展問題に収れん	貧困者は「排除された人々」ではなく、貧困のスティグマの少ない広い社会グループ
縁辺的貧困	克服された貧困 社会的論議は、縁辺的社会グループ(カール・モンド)の不平等問題、そして彼らの利益分配の問題に収れん	「貧困者」「(ジメルメルの言う扶助受給者)という社会的地位の人々は非常に少なく、強いスティグマの付与「社会事業の問題(cas sociaux)」として言及される
剥奪的貧困	「新しい貧困」または「排除」の現象に対する集団的な認知、排除のリスクに直面しているという集団的恐れ	次第に多くの人々が「貧困者」または「排除された人々」と認定される。しかしその人々の状況、社会的地位は均質ではない。英米のアンダークラス概念は、状況の多様性や連続性のために不適切であるが、社会的論議においてはしばしば使用されている。

出典：Paugam, 1998, p. 159. 1部修正

表2 ポーガムの「貧困を構成し、存続させる諸要素」

	雇用市場	社会的紐帯	社会保護システム
統合された貧困	経済の未発展、ヤミ(非合法)経済、隠された失業	強い家族連帯と隣保相扶	最低限所得保障の対象は少ない
縁辺的貧困	ほぼ完全雇用 失業の減少	家族連帯への依存は保持されているが、次第に減少	社会保護システムの一般化 極貧者には最低限所得保障(ただし限界ある内容)
剥奪的貧困	失業の増大 職業の不安定化 参入の困難	特に失業者、貧困者の間での社会的紐帯の弱化	最低限所得手当の受給者の顕著な増加、または貧困者への扶助の増大

出典：Paugam, 1998, p. 159

就労状況とその労働者への調査研究に基づく450頁近い単著[Paugam, 2000b]もある。その研究において雇用問題の分析が弱いと思っていたが、40代に入ったばかりと見えるポーガムは弱点の克服を目指し研究を進展させている。2000年の不安定雇用に関する著書は、RMI受給者の職業的参入という10年来の経験から「雇用確保は、もはや住宅問題や物質的貧困、そして心理的な圧迫から解放させることはない」[Ibid., p.1]とみて、労働者の自らの労働への満足度と雇用の不安定性という2つの位相から「雇用の特殊形態」(有期限雇用、派遣労働、実習生および徒弟、余儀なくされたパートタイマーなど)を分析する名著である。

## 2. ロベール・カステル・社会科学高等研究院(EHESS)教授の「脱退」と「排除」

R.カステルも、1995年に公刊した大著[Castel, 1995]によってセンセーショナルな反響を呼び起こした。今日の「排除」、そして広く労働問題や社会問題について語られる際に、この本が引用されないことはない。その内容についても筆者はすでに紹介したが、カステルは「排除」は「木を見て、森を見ない」概念であると言いつつ使用せず、「脱退デザフィリアシオン désaffiliation」概念で状況を説明する<sup>8)</sup>。カステルの「脱退」について、この日本語訳では「自らの意思による事態と思わせる」との意見もいただいたが、カステルの指す内容にふさわしい日本語が見

つからず「脱退」とした。カステルが *désaffiliation* にこめた意味は、かつては組み込まれていた (= 加盟または加入 *affiliation*) 者・グループが、そこから切り離された (*dés + affiliation*) という点である。具体的には、く雇用の安定によって、社会の中で有用性を認められ、だからこそ闘うことのできた労働者が、そうした「社会統合ゾーン」から「脆弱化」(雇用の不安定化)、そして「扶助」(失業から扶助の受給) というプロセスを経て、孤立化し連帯もできない「脱退ゾーン」(失業状況の慢性化) へと落とされていく状況—「賃労働社会」の解体過程—をさす。カステルにとっては、「排除」とは極限的な状況とされ [Castel, 1996]、「脱退」とはプロセスであり、そして「脱退」は「社会的統一性」を取り戻すために「社会国家」—カステルは「福祉国家」という表現を嫌う—の、経済領域への強力な規制や指導などを不可欠とする概念なのである。結論を言えば、カステルにとって「賃労働社会」を再建するのは、国家政策としてのワークシェアリングであり、それがすべての労働者に安定雇用と社会保障・保護をもたらし、したがってデュルケム流の社会的な有用性に基づく社会統合が再度可能になる前提なのである。

カステルの「排除」についての主張は、最近の共著、その中のインタビュー [Castel, 2000] で、わかりやすくなっているので、以下はその紹介である。

カステルは「排除という概念は、その多くの使用をみれば、非常に危険性があるように思う。…(しかし、ここでは—引用者) あえて、厳格に使用されるような排除定義を提案したい」 [Ibid., p.35] と述べる。その手法は、西欧諸国の、そして中世まで歴史を遡り過去の排除形態を参照しながら、現代の形態を明らかにするものである。く前産業社会や非民主主義社会での排除は、コミュニティから排除された放浪者 *vagabond*、コミュニティを制限されたり、特別なコミュニティに閉じ込められたり、コミュニティへの参入は認められたがあくまで特殊な

地位での認可であったりしたユダヤ人、ローマ人、そしてアパルトヘイト下での黒人などの状況である。しかし、現在のフランスでは、過去の放浪者のようなラディカルな排除にとらわれる恐れがあるとは考えられず、また「公式の差別」に基づく排除もあるが(不法滞在などの好ましからざる外国人の帰国政策など)、差別のロジックとは明確に異なったロジックに規定されている。それは労働関係の不安定化と悪化であり、不安定化のプロセスを経て行き着く先というのが、排除の現代的性格である [Ibid., p.42-47]。「社会のアンバランスな状況すべてに排除と名づけて、『狼が来た』と叫んではならない。実際に狼が来たときにそれを見失うリスクがあるからである。今日の社会問題全体の中で、排除の特殊性を区別しなければならない。排除は有効ではあるが、社会問題全体ではない」 [Ibid., p.47] と、「排除」概念を使用するならば、限定して用いることを求めた。

さて、筆者が今回の論文で驚かされたのは、カステルは、この10数年来の「排除との闘い」の中心策である職業および社会へのく参入援助<sup>9)</sup>・「積極的な差別策」は、関連の人々を社会において特殊な地位、スティグマを与えているとして、現代的「排除」の典型が「この数年間の経緯から見て RMI 受給者」 [Ibid., p.47] であると述べたことである。カステルは、かつては失業者の職業上の参入を課題の一つとする RMI を、左派エコロジスト・A. ゴルツなどの無条件所得(日本ではベーシック・インカムとされる)に比べれば「よましな制度」であり、また RMI や扶助は国家の社会統合を目指す最低限の努力である、と認めていたはずだが<sup>10)</sup>、所得(再)分配施策や現行の参入施策では人々に社会的有用性をもたらさないと見るようになっていく。「参入政策は、もともとは、普遍的な制度へ再統合させようとする一時的な援助、困難なときを通過するための、一時的な積極的な差別策であった。しかし、人はこの状況にとどめられ、…『恒久的に参

入させられる』状況として、ある場合には生きることは以前よりも困難な状況になっている。それは決して真の統合策でもなく、多分将来もそうとはならないだろう。たとえば…『RMIの文化』というステイグマに通じているし、…決してソーシャルワーカーの援助が欠如しているから、クライアントがRMIから退出・脱出できない恐れがあるのであるのではない。…(社会政策がー引用者)『排除との闘い』に焦点を絞るならば、排除を予防するための、上流での国家介入手段が禁じられるようになる』[Ibid., 2000, p.50]。そして、再度、「労働への最低限の参加がなくて、人々が何らかの社会的有用性を持つことができるとは、考えることが困難になるにしたがい、労働のシェアリングの必要性を以前よりも強く支持するようになっている」[Ibid., p.50]という。

そして、インタビュアーが「苦痛を感じている人々に注意しすぎると、苦痛の原因を忘れる」とのことわざを引き「あなたは『排除された者』に傾斜した態度の危険性に警鐘を鳴らしているのですね」と言うと、カステルは「それもまた、わたしが主張したかったことである。『排除された者』の境遇に無関心であれ、彼らを落とすに任せろと言っていただけないが、行き着いた先だけを見ることは、罨にはまる」[Ibid., pp.51-52]と返答した。

またインタビューでは、「脱退」論のもう一つの特徴である、国家Etatの責務についても尋ねられ、「国家は唯一の指導者 maître、そして(国民の)パートナーとは思わないが、われわれの大切な資源 principale ressourceであり、…(「社会国家」が支える社会はー引用者)完全な平等社会、または調和のとれた社会正義の社会ではないが、そこでは少なくとも各人は保障された居場所、つまり社会的有用性を持ち、その場所に付随した最低限の保護を享受できる」[Ibid., p.51]と再度述べた。ちなみに、カステルは、労働者保障を特徴とする「賃労働社会」、それを支える「社会国家」体制は、第二次

大戦以降に限定されるのではなく、その歴史的起点は19世紀末の第三共和制であると見ている [Ibid., p.49]。

カステルは、今日の労働者の貧困や貧困化は否定していないが、それは、そして貧困対策も、ポーガムとは異なり彼の主要な関心ではないこともわかるだろう。再度言うが、彼のそれは賃労働対策—最低賃金制度、そして使用者責任の明確な一般的社会保護である。

### 3. デイデイエ・ドマジエール・PRINTEMP 社会学研究所長の「排除」批判

私的なことになるが、筆者は2001年の上半期に国立科学研究センター(CNRS)およびベルサイユ大学・PRINTEMP研究所において在外研究の任についた。その副所長(当時)ドマジエールは、失業者および不安定労働者の実証研究から、「排除」概念を厳しく批判している1人であり<sup>11)</sup>、彼との討論を心待ちにしていた。

ドマジエールは、く現在の「排除」概念は、カテゴリーのフレキシブルな特定・曖昧さ(失業者・不安定労働者全体をさしたり、ホームレスや不定住者 SDFに限定したりする状況)、さらには問題の生成メカニズムを明らかにしておらず、排除は状況分析の困難さを隠し、皆が感じている災難 embarras を説明するための、そして進行中の社会的変動を考えるための一つの用語にすぎない。それは、真剣にアンガージュされている議論ではなく、科学者、社会学者、歴史家が明確にすべき課題が多々残されている。現状では、調査で排除された人々自身の証言も集められておらず、証明も、明確な説明もされていない。したがって、排除カテゴリーは有効な社会改良に貢献できるかどうか疑わしい) [Demazière, 1995, 邦訳25-27頁]と述べていた。

ドマジエールとの討論や他の著作を通じて再確認したことは、彼も失業者が労働市場から排除され、貧困化していることについて異論はなく、それ

はむしろ彼が指摘したい失業者状況の一つである。しかし、失業者を「貧困者」として表象すること、そしてデュルケム社会学に基づき「社会システムの外部にいる者」(A.トゥレーヌ)、「排除された人々」とすることへの批判が、「排除」論への批判の中心である。特にカステルが(ドマジエールによればカステルも「排除」論者である)、失業者を「余計者 *surnuméraires*」としたこと(それが経済システムの変容から余儀なくされた客観的状况であり、蔑称ではないとカステルはいうが)、そして「社会的変容をおこさせる真の力を組織化するための不可欠な条件を、…余計者はもってはいない。彼らはバラバラな原子のような存在であり、現代社会での自分の位置が若干悪くしないようにする以外の他の希望は持たず、社会的には役に立たない無用のもの *inutiles* なのである」[Castel, 1995, p.441]という主張に代表されるような失業者定義への批判である。

ドマジエールの研究の方向は、雇用危機の犠牲者である失業者を、「雇用なし」や「求職者」という公式概念を見直し、権利あるものとして社会的に(公的だけでなく)認可される者へとカテゴリー化することである<sup>12)</sup>。失業者を、労働者階級の一員として、しかし現役労働者とは相対的に独立した、アイデンティティを持った社会グループとし、したがって代表権を持ち、現実の施策を自らの要求にそって動かせるものと位置づけることである。ちなみに、ドマジエールの筆者翻訳書の「帯」に書かれた「失業は権利だ」に多くの人々が驚かれたようであるが、その意味を「失業することが権利」と見た誤解からである。「帯」のこの文言は筆者が選択したのではないが、「失業の権利」を解説すると、失業者として社会に居場所を持ち、代表権、意見表明、集団行動が保障されることを指す。

ドマジエールは、失業者、特に長期失業者の貧困は社会運動を展開させることを困難にしているが、困難は苛酷な生活から招かれるだけでなく、もう一つは、彼らを「新しい貧困者」、「排除された

者」、「余計者」、さらには「社会的に剥奪されている者」(ポーガム)として、劣等な社会的地位を与えた政策、具体的な諸施策にもよる(それに寄与した研究者やマスコミ報道も)と見ている[Demazière, 1995, 邦訳153-157頁]。「失業の罨にはまった人々の状況を示すために、排除カテゴリーに救いを求めることは、失業の周辺で行われている典型的なゲームである。つまり、社会の一定のメンバーを『排除された人々』と特定することは、社会の機能に貢献できる能力の全否定であり、コミュニティの外部への投げ捨て、追放である」[Demazière et Pignoni, 1999, p.47]。また、劣等な地位の者とされた人々、集団的意見の反映されない社会諸施策の内容がお粗末なものになっていることは当然の帰結であるという<sup>13)</sup>。ドマジエールは、地域で結成され、全国組織を持つようになった失業者組合・アソシエーションの調査を通じて、失業者の社会的地位はおとしめられているが、組織化の能力はあり、国家に対して自らの言葉で自らの要求を表明でき、大衆(社会)を説得できる潜在力はある。つまり、制度を動かす力を本来的に喪失している者ではない、という。「(失業者は、多様な人々からなるが…)多様性を認めることであり、集団行動が失業者を一つの社会的なグループへと発展させるベクトルであることを意味し、組織が連帯を形成し、フランス社会で不可欠とされる社会的統一性 *cohésion sociale* を築く場であることを確認する。集団活動を通して、失業者は他者による援助活動の受け手ではなく、または外部者の援助活動の対象ではなくなる。彼らは自らイニシアティブをとり、そして完全な行動家になり、他者から認可された(社会の)『メンバー』になるのである」[Ibid., p.192]。

ドマジエールの、失業者は「社会的統一性」を構築する集団的な力を持つという主張は、1997～1998年冬季の1カ月以上もの失業者の集団行動—RMIや失業扶助などの引き上げ要求を掲げた、関連諸機関の占拠などの運動で証明されたという。

そして、それを契機に政府も失業者組織を正式交渉相手(失業者の代表権)として認めざるを得なくなったのではないかという。ところで、カステルもこの失業者の「一大騒乱」を知らないはずはないが、彼は「…では失業者運動をどう考えるか。いくつかの失業者組織を知っているが、それは運動に共感する、そして説得させられた人々からなる小さなグループであり、ものごとの流れに重みをもっていない(社会の動きに影響を与えない—引用者)」[Castel, 2000, pp.49-50]と述べた。もっともカステルは、失業者だけでなく、失業者が300万人を超しても労働運動は動かさず「労働者階級は死んだ」[Ibid., p.58]とまで断言している<sup>14)</sup>。

さて、ドマジエールの「失業者の代表権」について、フランスの民主主義、特にフランスの社会政策の決定・実行のメカニズムという、若干の解説が必要である。フランスでは、政府は主要な労組ナショナルセンターを、経営者団体とともに「社会パートナー」と認可し、労働および社会生活に関する重要事項に関しては国家との交渉および協議相手としている。筆者の研究領域である社会保障そして失業補償制度(法的には労使の協約制度であるが、すべての民間労働者への強制保険)では、労使の理事会からなり、「労」の社会グループでは被保険者選挙で代表労働組合が選出されている<sup>15)</sup>。失業者の代表権とは抽象的な要求ではなく、現時点ではまず失業補償運営組織・全国商工業雇用協会(UNEDIC)での「失業者」の代表組織の席の獲得である。ドマジエールは、今日の失業は、かつての一過的・通過的な性格を失い、長期の状況となっており、したがって失業者を、現役労働者と並ぶ、一つの社会グループを形成させる客観的な状況がある。そして、失業者組織は、内部の相互援助に閉じ込められていたが、国家への長期の集団行動を組織でき、闘う手段も手に入れた。たしかに失業者全体からみれば組織されたものは少数であるが、それは初期の運動の常である。女性運動

などと同様に、その背後には多数の人々がおり、彼らの要求をまとめ、彼らを代表できるようにになる弁証法的な状況がある>[Demazière et Pignoni, 1999, p.15, pp.233-234]という。

1997年の「反乱」のもう一つの要求である、失業扶助やRMIなど失業者への社会的ミニマム(無拠出最低限所得)を法定最低賃金SMICの75%までの引き上げについても見る(要求は実現されていないが、「反排除基本法案」に盛り込むべき最大の課題とした)。「(彼らの所得保障要求は)雇用の今日の具体的な状況—不安定化、フレキシブル化などへの批判と不可分である。…被用者およびその組織においては、「雇用の権利」というテーマは専ら労働時間の短縮を意味するものとなっているが、失業者組織では、同時に「雇用および所得の権利」という問題が生起する。…雇用と切り離された所得ではなく、雇用待機中の所得の保障である。すなわち、待機でき、尊厳ある生活のできる所得、どのような雇用でもアクセスを強要する生活の緊急性に抵抗できる所得という要求なのである」[Ibid., pp.213-214]。

ドマジエールのいう失業者の要求や彼らへの施策だけでは、稼働能力のない貧困者が取り落とされるのではないかという懸念も出てくると思うが、これもフランスの現実を見なければ理解できない。社会的ミニマム諸制度を見ても高齢者や障害者の最低限所得は、1980年代初頭にSMICの70%(夫婦では120%)を実現している。稼働能力のある者(失業者)への社会的ミニマムだけが、就労のインセンティブを損なわせないように、SMICの50%にとどめられているのである。代表権の問題についても、高齢者団体や障害者団体はすでに国家により社会グループの代表として認められ、福祉事務所の運営委員会などにその席を獲得できているのである。また、失業者団体の行動も一つの契機となり「反排除法」が制定されたが、法は貧困者支援の人的アソシエーションに貧困者の代表



として関連諸組織での席を与えた。他方、失業者組織には職業紹介所などの「利用者」委員会での席だけであり、社会的代表権に向けて大きな前進はしたが、その実質的効果はいまだ定かでない [Ibid., pp.247]。なお、ドマジエールや失業者組織は、人道的アソシエーションを慈善団体と呼び、むしろ、彼らが失業者を代表する組織にはなり得ないとしている。

さて、ドマジエールの失業(者)概念についての研究であるが、彼は、失業者とは「雇用なし」だけでなく、有期限雇用、派遣、実習、季節雇用、余儀なくされたパートタイマー、余儀なくされた退職高齢者、破産またはSMIC以下の収入しかない自営業者、RMI受給者、さらには1990年代末から広がった下請けなどの外部労働や在宅労働、自営業と区別できなくなった労働者のある部分などが「新しい資本主義」のもとでの新たな失業者カテゴリと見ている [Demazière, 2001a, 2002]。また、雇用形態の悪化とともに140万人のワーキング・ブアの存在・「職業から得る所得は過少となり、雇用はもはや貧困を防げなくなっている」 [Demazière, 1995, 邦訳186頁] ことも、失業概念見直しの根拠の一つとしている。「失業」、「社会的剥奪」、「脱退」と概念の名称は異なるが、社会問題と見る現象は、ポーガムやカステルと共通している(もちろんドマジエールは、名称は問題生成のメカニズム、さらに当事者の社会的価値を表象するものであり、名称が権利や施策内容を左右するという)。そして、RMI、そして参入施策などの問題点やその改善の方向では(改善を担う主体を重視するか否かという研究視点の違いはあるが)、同世代の良きライバルであるドマジエールとポーガムは一致するようになっているのである<sup>16)</sup>。

### III 社会問題の基準のあるフランスと、基準の欠如した日本

#### 1. 無保障状況ではない、フランスの「排除」

筆者はフランスの「排除」論を紹介したが、日本の状況に使用することにはためらいがあった(今もある)。「排除」が曖昧な概念であり、前述のような論争のある概念であるばかりではない。それは、まず、フランスとわが国では社会状況がまったく異なっていること、特にフランスでは何をもって問題状況とするのか、という社会的基準では最低限の合意がある。「排除」の指す現象(または社会問題とされる現象)は、まずは雇用・失業問題であるが、フランスでは「完全雇用制」、無期限契約のフルタイムという雇用基準があり、失業だけでなく、そこから外れた不安定雇用を問題視している。他方、わが国では国家責任による「完全雇用制」が一度も目指されず、「高度成長期」でも、失業率は低かったが膨大な保障のない不安定雇用・「半失業」で補完されてきたし(これを「全部雇用」とし、擁護する研究者もいる)、現在では失業の克服と称して、国家の規制緩和策は不安定雇用をさらに増大させている。

また、フランスでは社会保障・社会保護制度では、失業(不安定雇用を含む)の拡大とともに、制度から取り落とされた失業者を捕捉するために、次々と新たな措置を導入してきた。この新たな施策が、雇用モデルに合致した労働者とは格差ある保障となっていることを問題視するのであるが、ポーガムの「多くの人々が保障されていない状況」を、わが国で文字通り受け取るならば大きな誤りである。たとえばスティグマがあるというRMIも、わが国の生活保護とは異なりミーンズテストはなくインカムテストのみであり漏給は少ないことはすでに紹介している [都留, 2000a, 190-193頁]。さらに、批判の多々ある排除対策であるが、「反排除基本法」とともに、2つの支柱の1つとされる「普遍的疾病保障法 loi portant création d'une couverture

maladie universelle : CMU] (1999年7月～)は、15万人の疾病保険未加入者、全人口の7% (全人口5900万人余)が経済的理由で医療アクセスを諦めているとの調査結果を土台に制定されたものであることも、ここでつけ加えよう。2000年末現在CMU (16歳以上の所得要件による個人単位の保障)により、無拠出で一般的疾病保険 (保障に格差あるわが国の国民健康保険のような制度ではなく、民間労働者制度)に加入している人は128万人、保険給付外の自己負担を免除されている人498万人、両者の受給すなわち無拠出加入と自己負担なしで完全無償の医療を享受している人は96万人強 (再掲値)である<sup>17)</sup>。さらに、「排除」の極限といわれるホームレス状況も、放置された固定的な野宿者は見られず、住居保障の途も敷かれ、RMI、疾病保険などを現実に受給しており無保障状況ではない [都留, 2002a, pp.44-45; 2002b, IV編]。

ともあれ、フランスの雇用や社会保障・社会政策のモデルや実態抜きの「排除」概念は、空洞化された概念である。また、「社会的紐帯」、「社会的統一性」という社会構成体のシンボリックな概念も、「排除」概念の核であることはおわかりいただけと思うが、残念ながら、あるべき社会を表象するような概念は日本にはない。貧乏・貧困は生活上の災難という認識はあると思うが、豊かな社会において貧困はあり得ない、という経済神話が継続しており、ポーガムの貧困分類を参照すれば、大量失業時代にもかかわらず大衆的な貧困ではなく、相変わらず特殊な「縁辺的貧困」というとらえ方である (「生活保護」の惨憺たる実態を見よ)。

## 2. 研究者の役割

最後に、本稿のサブテーマである「排除」概念を「わが国の状況に使用することは可能か」に回答しなければならない。結論は、日本において「排除」概念を採用するにしろ、使用しないにしろ、まずは、わが国でも何をもって「社会問題」または「容

認できない事態」と見るかという基準 (それは「人間共同体としての社会」、または国家ではなくnationを成立させる基準でもある)の作成、そして関連の人々の社会的価値を低下させないカテゴリーの組み立てが不可欠である、ということである。研究者は、確固とした概念へと至るプロセスとして、どのような名称であろうと概念の輪郭・境界についての仮説を示し、事実において検証して、それが社会的合意を得るように、つまり解決すべき問題であると認識させる強いインパクトを持つ概念を示す責任があると思う<sup>18)</sup>。

「排除」のような「先行観念」のないわが国では、研究者の社会的責任は大きい。現状への諦め、または現実の弁護・追認ではなく、さらに表現だけは勇ましい政策批判ではなく、問題の発見に一助となり諸制度改善に何らかの貢献が果せた、と後で納得できるような研究を行いたいと、筆者は思う。「(目覚ましい経済成長をとげたドイツでは貧困はマージナルな状況とみられていたがー引用者)今日ドイツの社会学者は、貧困問題に敏感となり、「克服された貧困」という支配的な集団の表象への反論を行っている。フランスとイギリスの社会学者は、排除の現実と社会政策の欠落を分析し、指摘している。…社会学者は、貧困、排除のような重要な課題について、常に社会的論議に参加し、結果として制度の変革に寄与している」 [Paugam, 1998, p.157]

## 注

- 1) 排除対策の紹介、および諸施策の効果などについては [都留, 1999b, 1999c, 2001, 2002a, 2002b] で論じている。多くはホームレス対策をテーマとしているが、フランスではホームレス概念は住宅困窮者を含む広い概念であり、しかもホームレスへの援助は特別施策ではなく、一般的な社会政策で対処されている。したがって、拙稿はいずれも広く貧困または排除対策についての紹介でもある。
- 2) 2000年の拙書 [都留, 2000a] に対し、本誌136号の書評で「最大の疑問は都留氏の位置である。(とりあげた) 文献も経済学者あり、社会学者あり、行政官ある

- で、方法も見方も別々である」という批判をうけたが、社会学は施策を羅列し制度を解説してすむものではなく、状況の社会経済的メカニズム、関連行政施策の背後にある理念、制度上のロジック、施策の統計数値などからの量的または質的效果、当事者(問題の体現者そして施策対象者など)の法的地位や社会的表象、彼らの私的および社会的な経験、個別のおよび社会的要求などを交互に多様な方法で分析・考察する学問である[Demazière, 1995, 邦訳2頁]。また「先行文献の成果をフォローすることが…好ましい」というが、どなたの先行研究か是非教えていただきたい。さらに、「引用も明記している部分もあるが、恐らく実際にはこれよりもかなり多いはずである」との「剽窃」のほめかし、これも箇所を示さず「適切ではない訳も散見」との記述、これが果たして「大変な労作を完成させた著者への本当の礼儀」であろうか。
- 3) 参入最低限所得(RMI)制度の内容に関しては[都留, 2000a, II部]参照。
  - 4) カールモンドがどのような人々を指すのかは[都留, 2000a, 11-12頁; 2002, IV編1章2-(3)]参照。
  - 5) フランスにおいて、1980年代以前は、貧困化 *paupérisme* とは19世紀後半産業革命期の労働者階級の状況に限定して使用されており、また貧困 *pauvreté* も1970年代半ばまでは社会に不適応な極貧層に体现された状況と見られていた。この点についての詳細な記述は[都留, 2000a, 11-34頁; 都留, 2002, IV編1章3, 4]でしている。貧困化や貧困への言及は一般的になった現在でも、一定の人々に「貧困者」というカテゴリーを特定することには反発がある。本稿のII-3で紹介するドマジエールも失業者を貧困者カテゴリーでとらえることを批判しているのは、以上のような背景もある。
  - 6) ポーガム関連の研究業績は本稿ではすべてをあげていない。[都留, 2000a; 都留, 2002b]の引用文献で見ていただきたい。政策領域での活躍については、「反排除基本法」で設置された貧困・社会的排除施策国民監視機関(ONPES)の委員としての諸施策に忌憚ない評価を行っている。
  - 7) ポーガムの貧困研究の内容、そして「社会的剥奪」論については[都留, 2000a, 39, 56-59, 202頁]を参照。筆者のフランスの貧困研究はポーガムの貧困調査・貧困論から着手し、以後も大きな影響を受けている。
  - 8) カステルの「脱退」論と社会政策の課題および「社会国家」論は、[都留, 2000a, 60-63頁]を参照。
  - 9) 参入insertion施策は1980年代からの、失業率の高い青年、そして長期失業者などの困難層を対象にした職業教育や国庫補助雇用などの雇用政策で始まった。参入施策は労働市場での一般雇用(安定雇用)の確保を援助するために、雇用確保力 *employabilité*

を保持させることを目的とし、従来の求職活動の援助や、労働力の流動化による直接的な雇用(再)配置に替わって、主要な雇用政策となった[Demazière, 1995, 邦訳104-108頁]。また、参入は、住宅や医療アクセスへの援助などにも使われる概念となり、雇用政策は職業的参入とされ、後者は社会的参入と名称されるようになった[都留, 2000a, 164-174頁]。

- 10) カステルのRMIに関する、以前の評価については[都留, 2000a, 201-205頁]参照。カステルのRMI関連文献は拙書の引用文献で見ていただきたい。なお、筆者が拙書出版の後の2000年9月にお会いしたときにも、筆者の、RMIや参入施策によって、一般的社会政策がおざなりになっているのではないかと、この指摘に、この老大家は、むしろRMI制度などを擁護されていたのである。
- 11) ドマジエールも、ポーガム編著書に「排除」批判論文[Demazière, 1996]を執筆している。
- 12) 問題意識については[Demazière, 1995, 邦訳v-vii頁, 194-199頁]で、そして新たな概念・カテゴリー作成過程は[Demazière, 2001a, 2002]を参照。
- 13) 筆者は、1980年代初頭、初めて労働組合から独立した失業者組合を設立したモリス・バガにもインタビューしたが、彼も「排除との闘い」政策が専ら「貧困者」、「困難層」そしてホームレス対策に取れんし、「粗末な」援助となっている状況を批判していた。

しかし、ドマジエールに、フランスではたしかに「失業者」と「貧困者」の資格での保障では格段に格差があり、後者に還元されることを拒否するのは分かるが、日本では失業者と認定されても、失業保険は最大でも1年も受給できず、ますます支給条件が厳しくなり、また1999年から始まった失業者就労も6カ月で打ち切れ社会保険の権利もなく何のメリットもない。むしろ生活保護受給に至ったほうが生活は安定する、という苦笑していた。そして失業者が増加しているなかで、老齢退職年金の充実ではなく高齢者の停年延長・「生涯現役」が叫ばれ、雇用獲得競争を激化させる状況はまったく理解不能のようであった。M.バガは、「(日本の)そんな状況では失業者の組織化、運動は絶対不可能だ」と断言した。

- 14) フランスの労働組合は、1995年冬季には緊縮財政・公務員削減・社会保障の圧縮に抗して3週間にわたる国鉄など公共交通・公務員の全面ストも成功させたし(EUの労働運動のお手本と各国の労働組合そして支持者から賞賛された)、筆者が滞在中の2001年度上半期には、3月の待遇改善を求める助産婦のストから始まり、春のバカンスの真っ最中での早期定年退職を求める国鉄スト、浮上した大デパートの集団解雇へのストは解雇撤回を勝ち取ったし、さらに夏のバカンスを過ぎると労働時間週35時間制にとも

なう人員補充を求める病院職員のスト、山猫ストを除いて宣言されたストは3日に1回という頻発ぶりに、わが国の労働運動の沈滞に比べて非常に活性に驚いていたのであるが、大量失業前のフランスでは労働運動の影響が現在の比ではなかったのだろう。

- 15) わが国では社会保障制度を労使の運営形態をもって「自律的制度」などとされているが、「社会グループの代表権」という視点が肝心である。また、社会保障だけでなく他の雇用関連組織の席を得る組織・団体は国家Etatから社会グループを代表しているという認可が不可欠であり、新たに結成された労働組合などはいかにして国家認可を取るかと努力する。デモやストライキの規模や質への注目、そしてそれらに対して世論調査が必ず行われ、その結果が注目されるのは、それが国家認可のキーとなるからである。ともあれ、社会保障制度は国家からは独立または自立して管理・運営されているわけではない。
- 16) ポーガムも、RMIでは、25歳未満青年に単独の受給権を与えること、手当を雇用待機可能な水準まで引き上げること[Paugam, 2001, p. 32], 国庫補助雇用などの職業的参入施策が細々としたカテゴリー別の対象を持ち、これを是正しないままに次から次に新しい施策で屋上屋を重ねている点への批判[Paugam, 2002]も、ドマジエールの、失業者をさまざまな法的かつ社会的カテゴリー・地位に分散させ、失業者のアンデンティティ、連帯の形成に障害をもたらしているという批判[Demazière, 1995, 邦訳153-157頁; Demazière et Pignoni, 1999, pp.27-30]と共通している。ドマジエールに「あなたはかつてポーガムの博士論文に批判的書評を書いたが、今度の本[Paugam, 2000b]はどうだ」と言うところ「大変すばらしい」と賞賛の言葉を惜しまなかった。
- 17) 「普遍的疾病保障(CMU)」の詳しい内容は[都留, 2002, IV編-3章]参照。ここではフランスの医療保障についてのわが国での誤解を解いておきたい。わが国では、フランスの疾病保険は「現金給付」であり、受診者は医者および病院で一旦医療費など全額を支払い、後に疾病保険から保険給付分が償還されると説明されることは相変わらずである。しかし、現在では地域の医師会と疾病金庫の協定が結ばれ、病院からの請求に従って疾病金庫から病院に支払われている。また保険給付外の自己負担分も共済組合などがカヴァシ(共済組合未加入者にはCMUが補足カヴァシ措置)、受診者は窓口で支払う必要はないのである。
- 18) 筆者は、わが国でも失業、そしてホームレス問題が社会的災難(社会問題)を形成していると見て調査研究を行ってきた。問題性の要素は、「家族」、「住宅での居住」、「雇用」、そして「(皆保険皆年金といわれる全

国民を対象とするという)社会保障の欠落」を重視している。フランスのように住宅や雇用の質も問いながら、所得基準のみではなく、以上の4つを軸にして、特に「雇用」を中心に社会的孤立に通じるハンディキャップの合併というプロセスとして現象を分析(ポーガム)することは可能ではないかと考へる。筆者たちが行った小さな調査ではあるが、分析の一端をあげておく。

まずは、失業者調査(1999年6~7月の中高年齢求職者136人の面接調査である[都留, 1999d; 2000b])。「家族」については、40代54人中19人、50代12人では7人に配偶者がおらず、単身世帯がそれぞれ3割と4割とこの年齢層では「不自然な」状況である。失業中の唯一の所得保障といってもよい雇用保険では、受給中は「雇用なし」125人中は63人と半数(全国的には失業者の30%しか受給していないのだから、この状況はよい)、そして31人25%が権利を費消し、そして14人は受給資格もなかった(前職は自営業、建築日雇、清掃および警備などの不安定雇用)。その結果、そして家族の収入もない無収入世帯は20世帯、10万円未満が6世帯。なお60代以上の無収入世帯3は女性世帯主の無年金世帯である。彼らの生活は貯金の取り崩しが主たるものだが、預貯金なし14世帯、そして消費者金融・サラ金での借金世帯が19世帯であった。社会保障制度は、逆に保険料・税という形で家計支出に重い負担である。こうした「緊急性に支配された」失業中の生活は、雇用とはいえない就労を余儀なくさせる。14人が「現職有り」だが、前月收入のあるものは11人、3人は会社に籍はあるが先月は仕事がなかった。6人は時間給・日給の警備職、2人は土木日雇であり、退職年金と雇用保険受給の高齢者1人を除くと、すべて窮迫した中での求職活動である。そして、今は借家に住むが、家族もなく、貧困を脱出させる仕事もなく、社会保障もなく、債務を負い、くわえて住民票もない人々、つまり早晩に路上生活へと転落すると思われる人々が3人いた。居住する「住宅」を見ると、67世帯が民間借家、7世帯は公営住宅に住み、住居喪失のリスクは3人にとどまらない。以上は136人とわずかな捕捉でしかないが、350万人の完全失業者、そして失業に直面して余儀なくされた不安定労働者において、調査で明らかになった「容認できない貧困と不安定化状況」は例外的な状況ではないと思う。

1998年2月につづき、2001年2月に実施した広島市での路上生活者悉皆調査の結果[広島路上生活を明らかにする会, 2002]も一部紹介しよう。前回調査の98人から198人と2倍強に増加し、平均年齢は57歳、50代以降の「高齢者」が8割で、他方35歳未満が実数は増加したとは5%にとどまる。そして食事、

就寝もままならず、容認できない疾病および体調不良の状況が確認できた。しかし現在の無保障状況、つまり極限的な状況だけを見ている問題は本質を失う恐れ(カステル)があり、路上生活へ至るプロセスを見ることにする。まず「家族」を見ると、1組の夫婦を除くと単身の路上生活者である、6割近く結婚歴があり、かつては自らの家族を築いていた人の方が多い。また、わが国の野宿者研究は、土木・建築の日雇労働からの太い経路を明らかにしていたが、本調査では様相を異にしている。「職業歴」を見ると、路上生活前の最長の職業は「専門・技術職」や「管理職」を含み、すべての職種(「日本標準職業分類」の大分類)から出現している。最も多い職種は今回も「製造・製作作業」つまり工場労働者、次は「建設作業」、そして「土木・運搬作業」であり、以上の3種の労働者が6割を占めている。その他ではパチンコや飲食などの「サービス職」、「運輸通信」(すべて運転手)が顕著な増加を見せ、「事務職」、「販売職」、「農林漁業」、「清掃その他労務」も、実数では増加した。最長職の安定性をみると、「常雇=正社員」かつ「職域の社会保険に加入」の「安定雇用」は53%、「不安定雇用」36%、自営主・家族従業者そして自由業を「その他」8%であった。最長職から、路上生活直前の職業(直前職)への移行をみると(直前職などの詳細は除く)、「職業なし」が1人から14人となったが、注目すべきは6割の人々が、かつては最下職といわれた日雇の「建設関係職(土木・建設産業での運転手なども含む)」を経ることなく路上へと至っているのである。最長職で6割を占めていた建設産業以外の人々で「建設関係職」へ移動したのは2割でしかない。また直前職でも「安定雇用」の人が33%と3人に1人であったことも驚かされた。わが国の「安定雇用」の内実、路上生活を防げなかった被用者社会保険の機能不全は、貧困や社会問題の要因としての雇用問題への注視を要請している。ちなみに、路上生活の直接的要因は6割が「解雇」・「倒産」・「仕事がなくなった」・「退職」など「仕事の問題」をあげており、フランスの不定住者(宿泊施設滞在者など)の多くが「外国生まれ」、かつて一度も雇用の経験のない、または家族問題をかかえる20代の青年であり(参考文献は注(1))、両国ではホームレスに至る貧困化の要因・プロセスはまったく異なっている。仮説の段階ではあるが、わが国では「普通の失業者」が路上生活に転落する可能性は非常に高いのではあるまいか。路上直前の「住宅」状況も、「飯場・労働者寮」・「住み込み」・「社宅」の「仕事に付随した居住」が3人に1人の割合にもなっており、雇用の内容を中心にして路上生活者以外の人々の貧困分析も必要であることがわかる。

## 引用および参考文献

- 広島路上生活を明らかにする会他、1998、「広島市のホームレスⅠ—路上生活者調査(1998年2月4日)報告書」  
2002、「広島市のホームレスⅡ—第二次路上生活者調査(2001年2月10日)調査報告書」  
都留民子、1999a、(尾上麻紀子との共著)、「『ホームレス』問題の所在—広島市の『ホームレス』と福祉援助」、日本社会福祉学会「社会福祉学」39-2(通巻59)、pp.172-188  
1999b、「フランスの『ホームレス』問題と社会施策」、社会政策学会編「日雇労働・ホームレスと現代日本」、御茶の水書房、101-120頁  
1999c、「フランスの『反排除法』にみる『ホームレス』対策」、大阪市政調査会「市政研究」124号、pp.49-59  
1999d、「広島市の中高年求職者—ハローワーク広島東における調査(1999年6月17日~7月6日)結果報告書」、県立広島女子大学・都留研究室  
2000a、「フランスの貧困と社会保護—参入最低限所得(RMI)への途とその経験」、法律文化社  
2000b、「失業者・家族の生活—広島市の中高年求職者調査を材料にして」、県立広島女子大学生活科学部紀要」第6号、pp.159-169  
2001、「フランスの『連帯』と『排除との闘い』から思うこと」、『Shelter-less』No.9、34-39頁  
2002a、「フランスの好況下でのホームレス問題」、大阪市立大学経済学会「経済学雑誌」102巻3-4号、日本評論社、40-55頁  
2002b、「IV編フランスのホームレス問題、1、2、3、4、6章」、小玉徹、中村健吾、都留民子、平川茂編著「欧米のホームレス問題—実態と政策」、法律文化社  
Castel Robert, 1995, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard.  
1996, *Les marginaux dans l'histoire*, in Paugam Serge (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, La Découverte.  
2000, *Cadrer l'exclusion*, in Saül Karsz (dir.), *L'exclusion, définir pour en finir*, Dunod, pp.35-60.  
Demazière Didier, 1995, *La sociologie du chômage*, La Découverte, coll. « Repères », 都留民子訳, 2002, 「失業の社会学—フランスにおける失業との闘い」、法律文化社。  
1996, *Chômage et dynamiques identitaires*, in Paugam Serge (dir.), 1996, op.cit. pp. 335-343.  
1999, (et Pignoni Maria-Teresa), *Chômeurs : du silence à la révolte. Sociologie d'une action collective*, Hachette, littératures, 都留民子監訳『行動する失業者—ある集団行動の社会学』, 法律文化社, 近日刊。  
2000, *Les actions collectives de chômeurs*, in *Projet*, n°262, pp.27-36.  
2001a, *La sociologie et le jeu des catégories sociales. Le*

- cas exemplaire du chômage*, habilitation à diriger des recherches en sociologie, UVSQ.
- 2001b, Quand les chômeurs vieillissent. Dispositifs de gestion des chômeurs et catégorisations sociales, *Journées d'études sur les dispositifs de gestion*, Laboratoire Printemps, novembre.
- 2002, *Comment peut-on être chômeur ? La sociologie et l'énigme des catégories sociales*, Paris, Belin.
- Guittou Christophe., 1992, Chômage, indemnisation, insertion : la nouvelle géométrie de la protection sociale, in Boullaguet Paoricia, Guittou C. (dir.), *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*, Syros, pp.294–300.
- Messu Michel., 1997, L'exclusion : une catégorisation sans objets, in *Genèse n°27*, pp.147–161.
- Paugam Serge, 1996, (dir.), *L'exclusion. L'état des savoirs*, La Découverte.
- 1998, Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion-le point de vue sociologique, in *Genèses n°31*, pp.138–158.
- 1999, *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum*, La documentation Française.
- 2000a, (and Gallie Duncan), *Welfare regimes and the experience of unemployment*, Oxford University Press.
- 2000b, *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, PUF.
- 2001, Débat avec Emmanuelli Xavier et de Foucauld Jean-Baptiste in *Liaisons sociales n°7*, pp.30–32.
- 2002, Il faut réviser nos modes d'intervention sociale, in *ASH N°2259*, pp.37–39.

(つる・たみこ 県立広島女子大学教授)

## 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 課題とするところ

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

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業状態ととらえ、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<sup>1)</sup>、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、経済的繁榮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なっていた。

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<sup>2)</sup>。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、市民のエンパワーメントである。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」の当然の本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、市場的機會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元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されている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 Pritch, '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. Gewirtz 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)



## 英国社会政策と「社会的排除」

— 近年のホームレス政策の混乱をめぐる —

岩田 正美

### ■ 要約

近年の英国は、ヨーロッパで普及していた「社会的排除」概念を積極的に取り入れ、これを基軸にした戦略的な社会政策を拡大させてきている。本稿では英国で社会的排除概念がどのように議論され、位置づけられているかを簡単にスケッチした上で、労働党政権が社会的統合政策として導入した野宿者対策を含む90年代以降のホームレスへのターゲット型臨時政策を、ホームレスへの公的対応全般との関係で検討する。臨時政策の必要性はすでに確立していた住宅法など主要政策の原理や行政過程の矛盾から導かれたものである。また、この政策は短期の「数の減少」を目的に地域ターゲット型で進められたため、問題が「路上」から「短期住宅」に移し替えられただけとなっている。90年代以降はこうした矛盾をはらんだ臨時政策と主要政策自体の変更が並行して進行し、きわめて錯綜した状況を示している。

### ■ キーワード

社会的排除、社会統合政策、ホームレス、ターゲット政策

#### 1. 英国社会政策と「社会的排除」概念

英国で「社会的排除 (social exclusion)」という用語が盛んに使われるようになったのは比較的遅く、90年代の後半である。それはフランスに端を発して大陸ヨーロッパに広がったこの用語が共和国の連帯思想と強く関連していたからだともいわれている。むしろ、労働党の政治家やCPAG (Child Poverty Action Group)などはすでに80年代に社会的排除概念へ注目していたが、その本格的受容は90年代の後半まで持ち越された。90年代後半からのこの用語の普及に大きな影響を与えたのは、政策的には労働党政権が選挙直後の1997年12月に発足させた省庁横断的な組織 Social Exclusion Unit (以下 SEU) であろう<sup>1)</sup>。ここで社会的排除は、ニューレーパーの新たな福祉戦略を体現する新しい言語として位置づけられた。すなわち、保守政権の個人主義と決別し、「責任ある個人」の参加によって社会統合を進めようとする労働党の積極的な福祉

戦略にとって、社会的排除は社会統合の「対語」である限りにおいて、不可欠なものだったからである。

他方、学界レベルでも社会的排除は「流行語」となった。そのきっかけは、国の研究助成機関がこれを重点課題の一つに指定したことだということ (Hills, et al., (eds.) 2002, Byrne, 1999)。にわかには多くの研究者を引きつけた社会的排除は、排除の実態だけではなく、むしろその定義やこれを使用することの意味に焦点をおいて研究が進められている。それはSEUを中心とした政策レベルにおける社会的排除概念の使用が、さしあたりは「簡便なラベリング」として、「問題の複合性」の強調以外にこの言葉の定義自体を回避したこと (SEU, 1998) とは対照的である。おそらく長い歴史を持つ英国貧困研究がこの新しい用語を使うためには、貧困やデイプリベーション、社会的不利などの従来の概念との差異を説明することが不可欠だからであろう。そもそもEUレベルで社会的排除

が使用されたのは、貧困という用語を使うことを嫌った国があったからだともいわれている (Percy-Smith, 2000、Madnipour, et al., (eds.) 1998、Byrne, 1999) だけに、社会的排除の使用がこれまでの貧困研究と反・貧困政策の伝統を無にするのではないかという危惧が英国ではことさら強い。したがって、流行語としてこれを使う人々を除けば、英国における社会的排除研究は、従来の貧困概念を超えるものとして社会的排除概念を積極的に位置づけるもの (Jordan, 1996、Alcock, 1997、Madnipour, (eds.) 1998、Byrne, 1999、Percy-Smith, 2000) と、社会的排除概念は単に焦点のあてかたが違うだけだとするもの (Hills, et al., (eds.) 2002、Anderson, et al., (eds.) 2000) とに大きく分けられると考えられる。

このような研究動向の本格的な検討はここでの課題ではないので他の機会を待ちたいが、SEU が複合的問題への “joined-up approach” を旗印に、多様な問題別組織を作って進めている政策について、これらの研究が言及している次の三点だけをあらかじめ紹介しておきたい。

第一に、社会的排除は、ある人々と社会、あるいは社会の中の利害関係を異にする人々の関係に焦点をあてた概念とされている。したがってこの概念を積極的に意味づける立場の人々は「排除されている」個人や家族だけではなく、むしろ社会総体の「分裂」そのものを問題にしている (Alcock, 1997、Madnipour, et al., 1998、Byre, 1999)。しかし、SEU に導かれた 90 年代後半以降の英国の政策は「排除されている」人々や地域を問題グループごとに取り上げ、これらの人々の主として労働市場参加による社会統合と地域再生を進めようとした。ここには統合される社会自体への批判的な視点がないだけではなく、「排除された」人々が労働市場に繋がっていないことや福祉依存を非難する眼差しがある、という (Percy-Smith, 2000、Jordan, 1996、Anderson, et al., 2000)。

第二に、社会的排除は所得に代表されるような

物的資源からとらえる貧困や、その帰結としての再分配政策では問題が解決されないことを強調する概念でもある。SEU の政策手法としても、物的な資源投入ではなく、“creating opportunities for people” が強調されている。しかし、ヒルズらの近年の実証研究は、社会参加が阻まれている人々と低所得との関連の強さをあらためて実証している (Hills, et al., (eds.) 2002)。ヒルズらは、社会的排除政策が、参加のみを強調することによって、社会の根幹にある物的資源の不平等を覆い隠す危険のあることを指摘し、従来の所得再分配政策が依然重要であることを強調している。

第三に、社会的排除は「複合的問題」を、その「結果」からではなく、それらが時間と空間の中にもどのように生起し人々の人生の軌跡や地域における問題の集中を生み出してきたかという「プロセス」に焦点をあてたところに意味があるといわれている。このため研究領域ではパネル調査などを利用した動態分析が盛んに行われている。しかし SEU の社会的統合政策はむしろ initiative と呼ばれる特定地域への短期ターゲット政策として進められた。ここでは「結果」としての問題の集中や複合にのみ焦点があてられ、それを生み出した過去や地域全体に内在する不平等構造は無視されている (Percy-Smith, 2000、Anderson, et al., (eds.) 2000、Alcock, 1997)。

社会的排除という新しい概念とこれを利用した英国の社会統合政策は、その華麗なプロパガンダと多彩なプログラムにもかかわらず、また共同アプローチという手法や、優れた実践を生み出したにもかかわらず、上のような本質的な矛盾が示唆されている。しかし本稿では、これらの、主に社会的排除の意味やその問題の特質からなされた政策批判とは異なった角度から、SEU がその最初のターゲットとした「野宿者」対策 (1998 年 Rough Sleeper's Initiative, 以下 RSI) を含む 90 年代以降のホームレスへのターゲット政策を、ホームレスへの公的対応全般との関係で取り上げてみたい。ホー

ムレスも含めてSEUが政策対象とした「社会的排除」は、むしろ必ずしも新しい社会問題ではない。多くはすでに社会問題として認識され、これへの公的対策が国家・地方政府のレベルで展開されていた。したがって、SEU政策は、それ以前に確立していた主要な公的政策を含めた全体としての政策フレームワークとの関連でその意味を明らかにされる必要がある。

SEUは過去の政策の失敗として、構造的要因に対する効果的な国家政策がなかったこと、物的資源投資に偏っていたこと、地方政府との連携や、さまざまな機関による共同アプローチがなかったこと(SEU, 1998)を挙げ、それ故にSEUによる国家主導の共同アプローチが意味を持つことを指摘している。しかし、ホームレス政策に関しての事実は必ずしもそれだけではない。RSI等のホームレス臨時プログラムの必要性はむしろ基本的には主要政策として70年代に確立した住宅法におけるホームレス政策および所得保障の政策原理や行政過程の矛盾から導かれたものである。また、この臨時政策は短期の「数の減少」を目的に地域ターゲット型で進められたため、問題が「路上」からB&Bやホステル等の「短期住宅」に移し替えられた結果となっている。90年代以降はこうした矛盾をはらんだSEUの下の臨時政策と主要政策自体の変更が並行して進行し、ホームレス政策はさきわめて錯綜した状況を示している。

## 2. 英国におけるホームレス政策の枠組みとその矛盾

ホームレスへの公的な対策は一般に、その原理においては、社会秩序維持の側面とホームレス個人への援助の側面の両面を持ち、また手法においては、ホームレスを定義し、これに特定化した対策を示した法を用意して対処する場合と、福祉国家の一般対策の中で対応しようとする場合がある。手法の差異は、必ずしも政策の優劣を示さない。

特定化した政策は、特定化故に問題にフィットしたプログラムを用意できる可能性があり、他方一般政策はホームレスというラベリングやスティグマを回避できる利点があるといえよう。

中間的な方法としては、一般施策の中の下位カテゴリーとしてホームレスという項目を用意するやり方もあり得る。

英国は、1970年代の半ばまでは公的扶助政策の中でこの問題に対処していたが、1977年に住宅法(Homeless Person's Act)が導入されて以来、特定化したホームレス対策をもった国として位置づけられている。この77年法はホームレス問題をはじめ住宅問題として位置づけた画期的なものとして知られているように、ホームレス問題の根幹を住居の喪失におき、これに対して地方政府が安全な住宅を保障する義務を課したものである。この法律はその後何回かの修正を経て、1996年法(Housing Act Part VII)に至る。現在の英国のホームレスへ特化した法律としては、この住宅法と、それとは別に2002年に制定されたホームレス法(Homelessness Act)がある。

むしろ、ホームレスへの公的な対応は住宅の保障だけでは十分ではない。ホームレス問題は複雑な社会問題の結節点にあるため、通常は貧困や失業問題と重なり合い、また疾病や障害などへの保健・福祉サービスが必要な場合も少なくない。これらに対して英国では一般政策としての所得保障(地方政府が行う住宅給付(Housing Benefit)を含む)や保健・福祉サービスがその枠内で対応する。この中で住宅の直接給付が重視されたのは、それが地域生活の拠点であり、必要とされる多様なサービスとホームレス個人を結びつけるいわば出発点であることが認識されたからであろう。まず住宅が供給され、これに所得保障が続き、そして必要なサービスが結びつけられるという英国の公的対応の枠組みは、理論上は良くできたものといえよう。それでは90年代のSEUのホームレス政策

は、こうした各要素がうまく Joined-up されていないために必要とされたのだろうか？それとも、よく言われているように、若年者の麻薬などの複雑な問題が拡大したためであろうか？

むろん、住宅政策としてのホームレス対策と他の政策が必ずしもうまく繋がっていないという問題はあった。また80年代後半から単身者とりわけ若年者の問題が麻薬や犯罪などと関連しながらクローズアップされたことも事実である。しかしより本質的な問題は、上の英国の基本的対応の政策原理と関連している。

周知のように、77年以降の住宅法の問題としては、「ホームレスのハードル」(Clapham, et al., 1990、Lowe, 1977、Conway, 2000)といわれる四つの障壁が住宅供給の条件として存在することが指摘されている。第一はホームレスとしての認定。第二に優先的ニードグループ(Priority need)に当てはまること。すなわち、子持ちまたは妊婦を含む世帯、高齢、障害などのために「弱者vulnerable」であるグループ、災害など緊急のニードをもつグループである。なお本年ここに追加があったが、それは後述する。第二に自らの過失など意図的にホームレスになったものではないことを証明する必要。第三に、当該地域の居住者である(あった)、そこで働いていた、あるいは家族がいたなど当該地域との関連の証明。これらのすべての条件を満たせば、通常「公認のホームレス」として地方政府の住宅供給の対象となる。一つでも欠ければ、情報相談のみである。要するに、英国はホームレス問題を住宅の問題と規定したが、実質的には、その基本原理として子持ち家族と「弱者」カテゴリーを優先し、地域との関係やモラルの調査を要求して、これを「公認」「非公認」に二分したといえる。

もちろん所得保障は家や住所のない貧困者の受給を排除していない。したがって上のハードルによって排除されやすい主に稼働年齢期の単身者やカップルは、自分で家かホステルなどの短期住

宅を見つけて、最低生活は営めるという含みがあるともいえる。しかし、所得保障も万全ではない。特に家や住所のない貧困者や若年者への給付にはさまざまな制限がある。例えば、インカム・サポートの受給範囲は「個人手当」部分に限定され、また24歳以下の場合はさらにそれが減額される。住宅給付は原則的に家賃を払っている世帯への純家賃として支給されるから、むろん家がない場合は支給されない。またその額は現に支払っている家賃を全部カバーしないし、若年単身者へは後述のような部屋貸しを基準とした厳しい査定が導入されている。短期住宅居住の場合は、1988年の制度改正によって、サポート住宅として認められた場合などを除いて、住宅給付から、ホステルが支給するサービスや食費などは減額されることになっている。さらに行政上の問題としては、所得保障は郵送によるコンタクトを基本としているため、給付の最低条件として住所を要求する。ちなみにNHSの保健サービスの場合も住所を基本とした登録が普通である(Fisher, et al., (eds.) 1993)。また住宅給付については、複雑な減額の査定のために決定支給が遅れ、そのために受給者は家主から歓迎されないといわれている(Clapham, et al., 1991、DETR, 2000a)。

このように、所得保障も基本的には通常の独立住居に住む家族を前提に組み立てられている。したがって、単身若年者や家のない貧困者では切り下げられた給付か、あるいは受給できない場合が生じる。以上の住宅法と所得保障による制限は、救貧法の処罰的救済の再現(Lowe, 1999、Clapham, et al., 1991、Crane, 1999)ともいわれているが、むしろフォーディズム下の常用雇用者核家族の生活様式をその基礎におくことによって、それからの逸脱は制度から排除したものとみなすことができよう。80年代後半より注目されていく単身型のホームレスの発生そのものは、ポスト・フォーディズムとかグローバリゼーションといわれるような経済

社会全体の変化、家族の変化、そして英国の具体的な問題としては80年代に進んだ持ち家政策の影響など、さまざまな要因が絡んでいると考えられるが、問題はホームレス対応の基本枠組みが、単身者や住所のない人々を枠外においたことにあった。

### 3. 90年代以降のターゲット型臨時対策の集中とその性格

当時の「非公認ホームレス」や援助を申請しない人々の全体を示す統計はないが、ロンドンにおけるいくつかの調査によれば、80年代後半には約3万人が不法占拠者、約1万人が夜間だけのシェルターやダイレクト・シェルターを利用しており、約3万人がその他の短期住宅(ホステルなど)に住んでおり、ロンドン中心部では毎晩約2000人が野宿をしていた。他方B&Bやホステルに住む公的扶助受給者は1986年には16万人を超え、これらのほとんどが単身者であることが明らかにされた(Clapham, et al., 1999)。またブリストル市の統計によれば、89年度のホームレス援助申請者の半数が「非公認」とされている(Bristol City Council, 2001)。

これらに対して、まず90年代前半に保守政権が導入したのは主にInitiativeと呼ばれるターゲット型の臨時対策であった。すなわち1990年のRough Sleeper's Initiative (RSI) および Homeless Mentally Ill Initiative (HMI) の設立であり、National Homelessness Advice Service などによるボランティア団体の活動助成である。

このInitiative等と呼ばれる政府の臨時対策は、英国の社会政策にとっては新しいものではない。オールコックによれば(Alcock, 1993)、貧困政策の領域では60年代後半に、アメリカの反貧困政策を模した臨時政策を導入して以来利用されているターゲット型政策の一部である。ホームレスに関しても、80年代にHostels Initiativeが大型ホステルの改善のために設立されている。これらの政策は限られた資源を問題の集中した領域へ集中化させる

ことによる効果、あるいは新しい問題への実験的対処などにおいて多くの利点を持つが、同時に次のような問題点や矛盾があることが指摘されている(Alcock, 1993)。すなわち、まず資源節約効果の目的が強く、また問題をその兆候から病理的にとらえ、投入資源は主にこの病理的問題へアプローチする専門家雇用の費用に回され、直接問題を持った人々や地域へ回らないこと、さらにその効果は「ある地域のある時期の人々のニーズ充足のみ」(Alcock, 1993, p.251)に限定される、などである。上記のRSI等の臨時政策は、まさにこの性格をもったものであり、多くの資源が非営利団体や専門ワーカーを雇用することに回されたために、ホームレス団体からは歓迎されたが、問題への対応は兆候的であり、ともかく野宿者のロンドンからの一掃が目ざされた。

さらに重要な点は、こうした臨時対策が上記のホームレス対応の基本枠組みを変化させる方向とともに進んだのではなく、むしろ逆にホームレスへの住宅供給や所得保障を制限する改正と同時期に行われたことである。最後の保守党政権による導入となった1996年住宅法(Part VII)は、地方政府の住宅供給の義務を緩和し、民間市場で「適当な住宅」を見つけられる可能性があればその義務は生じないこと、義務を持つ場合も期限2年の短期住宅供給の範囲であることを示した。同時に、所得保障においても先述したような1988年の制度変更によって、食費付き家賃の補助が廃止され、さらに1996年には住宅給付の削減のために給付額の制限が設けられ、特に24歳以下の単身者が民間住宅に居住する場合は、Single Rent Roomと呼ばれる部屋貸しタイプの地域家賃を基準にした額しか支払われないこととなった。このような住宅給付額の制限は家主が住宅給付受給者を敬遠する傾向を生みだし、ホームレス問題の悪化に拍車をかけたといわれている(Lowe, 1997, Clapham, 1991)。

つまり、80年代末から90年代にかけての主要

制度変更と、90年代に導入された initiative 型の臨時政策はいわば逆の方向を向いていたわけである。これは臨時政策が、主要政策のバイパスプログラムでしかなかったことを示すといえよう。97年に誕生した労働党政権の社会統合政策は、こうしたバイパスプログラムとしての臨時政策を「社会的排除」という新しい用語を用いて再編しなおそうとしたものである。RSIはRough Sleeper's Unit (RSU)という新組織となり、不登校問題、十代の妊娠問題、貧困集中地域問題などとともにSEU政策の第一課題となった(SEU, 1998)。むろん、SEUは、過去の主要政策の批判を行っている(SEU, 1998)。しかしその戦略の中心は新たな問題の複合性への着目とこれへの複合的機関による共同アプローチをターゲット型政策として行うことであった。最も強調されたのは共同アプローチをリードするSEUの位置づけである。ホームレス問題の中央政府の責任組織は当時の環境交通地域省(DETR)であったが、ここではSEUが主要プログラムを作ってリードすること、ロンドンをはじめとした地方政府との協調、ボランティア組織や企業などを巻き込むこと、などが示された。特に興味深いのはホームレスのキャンペーン団体、あるいはロビー団体として有名であったいくつかの組織が直接SEUの政策立案過程に直接巻き込まれていることであろう。

問題の複合性に関しては「証拠」を基礎とする政策形成という原則を強調して、支援団体などの調査を含めた資料の検討をしているが、この場合問題の分析は例えばホームレスになるルートとしての、福祉施設や軍隊、刑務所などへの着目、あるいはアルコール、精神障害、麻薬などの問題の強調にとどまる(SEU, 1988)。とはいえ、ホームレス問題はここで住宅問題ではなく、福祉や保健などを含んだ複合的な把握に変化している。

しかし、課題はここでも路上のホームレスの数の減少(特にロンドン)であり、まず2002年までに3分の2の数を減らすという目標が明示され、ロ

ンドンに145百万ポンド、その他の地域に35百万ポンドが投入された。具体的プログラムは、シェルターやホステルなどのベッドの数の確保という「物的資源」の確保のほか次の7つのサービス領域が示された。すなわち、路上での援助活動、早朝や深夜を含んだ24時間サービス、精神障害、アルコール、麻薬問題の援助、路上から安定した生活までの連続的なケア、職業や生活技術を提供する機会、このためのサービスの改善、新たに路上へ現れないようにする防御策。

これらのプログラムは、一応イングランド全般を視野にいれているが、主要ターゲットはロンドンのインナーシティ領域、特にその集中スポットに限定された。プログラムの実施は、ターゲットになる地域の地方政府やボランティア団体、あるいはその共同組織に対して、RSUが一定の期限を限って入札を募るという形式で行われている。RSUが単独で助成する場合と、保健や教育など他分野の組織と共同で助成する場合がある。この入札の選定は、2002年までの目標である路上ホームレスの削減を達成できるかどうかを基準として、1目的、方法、2コスト効果、3透明性と客観性、の三つを重視し、具体的にはRSUとの密接な協議を求めたものである(DETR, 2000b)。

このように、社会的排除という用語を軸として再編し直された労働党のホームレス対策は、複合的で困難な問題に対して、主に福祉や保健まで視野に入れた複合機関の共同アプローチに基づくサービスの強化によって2年という短期間で成果を挙げようとする野心的内容をもったものであり、またRSUによる中央指導を強く打ち出したものであった。この結果、路上のホームレスの数は2002年にその目標を達成したといわれている。もっともこの点については実施された調査が目標数に達成するように操作された「まやかし」とする批判もあった(Community Care, 2002, BBC News 3. Dec. 2001)。また、ここで実践された活動のいくつかは、す

に地方政府や非営利組織がRSUの助成とは別に開拓してきたプログラムやノウハウを基礎にしていたものであったことには注意しておきたい。また現場レベルの問題としては、活動の重複や活動の質の差異の問題(DTLR, 2002)、専門ワーカーの不足などが挙げられよう。この点についてRSUは「良い実践」のハンドブック(RSU, 2001)の作成やホームレス団体の組織化などを奨励している(DTLR, 2002)。しかし現実には、ホームレス団体は入札による補助金や専門ワーカーの確保をめぐって相互に激しい競争を余儀なくされ、自発的な実践の開拓というよりは、RSUのプログラムに沿った、短期間で成果を挙げることができる、あるいはより多くの助成金と結びつくプログラムへ集中する傾向が見いだされている。

#### 4. ホームレス法と Supporting People—2000年以降の動向

路上ホームレスの「削減」の達成を仮に認めたとしても、むしろそれは問題の解決ではなかった。多くのホームレスはとりあえず短期住宅に誘導されたにすぎない。他方1996年法が地方政府の義務を緩和したために「公認ホームレス」の中にも短期住宅やB&Bなどに住む人々が少なくなかった。90年代に確立されたこの奇妙な主要政策と臨時政策の組み合わせは、期せずして、短期住宅のホームレスや「隠されたホームレス」という80年代以来くりかえし提起されてきた問題を再び浮き彫りにする結果となった。しかも一口に「短期住宅」といっても、その質やサービスは多様であった。

また短期住宅やB&Bなどの問題はもう一つの矛盾を含んでいた。それは住宅給付との関係である。先述したように住宅給付は純家賃として設定されている。しかし、B&Bなどの場合は、食費や一定の施設サービスが料金に含まれており、また臨時政策が奨励した新しいシェルターやホステルの場合は、複合問題への専門サービスが不可欠と

なった。住宅給付では一定の基準で認められた場合は、若干の個人サービス部分が住宅費として認められていたが、ホステルやシェルターを営む団体は、専門サービスが要求する高コストをカバーするために住宅給付のほかにも、臨時政策などの補助や入居者からの料金徴収が必要であった。例えばロンドンの高齢ホームレスのホステルの1入居者あたりのコストは週559.66ポンド(サービス£411.62、住宅費£148.04)であるが、これは比較的高額な住宅給付384.93ポンドでもカバーできず、臨時対策の助成174.73ポンドで補っている<sup>2)</sup>。B&Bのような民間の宿泊施設はさらに料金が高く、地方政府はその「公認のホームレス」をB&Bに入居させねばならない場合は、その費用を支払わねばならなかった。

これらに対処するために労働党政権はまずホームレス対策の第2段階として、96年法の一部改正を含む新しい法律を作成し、また新しいターゲット政策を発表した。前者は2002年のホームレス法(Homelessness Act 2002)とPriority Need Orderによる「公認ホームレス」に含まれる優先ニードの追加である。2002年ホームレス法は、もともとは住宅売買過程の消費者保護を狙ったSeller's Packを含んだHomes Billの第2部として提案されたが、これが頓挫したためホームレスだけの法律となった経過がある。このホームレス法は三つの部分から構成されている。一つは地方政府に包括的なホームレス戦略の1年以内の公表・実行と、その前提としての調査の実施の義務づけである。責任は住宅部にあるが福祉との強い連携が求められており、またボランティア団体との協力もうたわれている。二つ目は他のホームレスに関する事項で96年法の修正部分として、「意図的ではないホームレスで優先ニードなし」の場合の住宅供給の「柔軟性」、あらゆる暴力の危険がある場合をホームレスとして認めること、さらに、住宅供給義務の2年間の制限の撤廃など96年法で緩和した地方政府の責任を

元に戻している。最後は、地方政府による住宅配分に関する事項で、ここには社会住宅の登録制度の廃止、選択と選好を尊重すること、地方政府のもっている建物の自由な利用、などの規定である。なおこの法律とは別に、いくつかの優先ニードグループがOrderで追加されている。新たに入ったのは、16、17歳の若年ホームレス、18～21歳までの福祉ケア経験をもつ人、軍隊と刑務所経験の「弱者」である。

このように、新しいホームレス法は住宅法における主要なホームレス対策の見直しによりやく踏み込み、単身ホームレスなどへの住宅供給の「可能性」を示唆したが、依然「公認」「非公認」の区分は生きており、ホームレスがカテゴリーグループ等によって仕分けされるという基本構造は変わっていない。また、住宅配分を加えていることは、社会的排除としてのホームレス問題の解決に住宅という「物」が依然重要であることを、再確認したものであるということもできる。他方、最大の狙いである地方政府へのホームレス戦略の義務づけは、RSUが果たしてきた役割を地方へ移譲することであり、住宅部と福祉部との共同の強調なども含めて、90年代に開発されたターゲット型臨時対策の複合アプローチ戦略を地方の責任で拡大させていくことに法の重点があると見ることができる。しかし、これによって地方政府は一方で住宅法に基づいた従来からの「公認」ホームレスへの責任を果たしつつ、他方で新法に基づき「非公認ホームレス」も視野に入れた包括的なホームレス戦略を住宅と福祉の共同責任で義務づけられることになった。ここでの「非公認ホームレス」の扱いにおける歯切れの悪さは拭いようがないが、実際の地方戦略は、今のところ「公認」=家族ホームレス対策、「非公認」=単身ホームレス対策という単純化された解釈で進行するか、細かいカテゴリーグループ別に対策を検討するか、で進んでいる<sup>3)</sup>。

さて、2002年法の制定にもかかわらず、中央政

府は第2ステージのinitiativeを新しくスタートさせ、ターゲット型政策の続行を印象づけている。すなわちB&B Unit (BBU, 2001)である。このBBUは子どもを抱えた世帯の悲惨さに特に注目し、2003年までのその削減を掲げていたものである。しかしこの問題は「短期住宅」全般に共通しており、他方B&Bの利用層は単身者が多いという批判もある(Crisis)。したがって、この段階でなぜB&Bの家族にあえて焦点があてられたのかはわかりにくい、「公認ホームレス」としての子持ち家族の場合、その高いB&B料金を地方政府が負担しなければならないことも関係していよう。ともあれ、このBBUは早くも2002年にはHomeless Directorateという新組織に吸収された。Homeless Directorateは、RSUとBBUを吸収し、中央レベルでの機関横断的な性格を維持しつつ、地方政府のホームレス政策がコスト効果を伴った「良い実践」として進行するよう「援助する」機関として位置づけられている(ODPM, 2002)。

もうひとつの住宅給付における矛盾を解決するものとしては、社会保障当局が2003年実施を目指しているSupporting Peopleプログラムがある。これは「弱者vulnerable people」が地域で自立して暮らす場合に必要になるサポートサービスを、ひとつの財源にまとめるというプランであり、「弱者」の住宅給付はこの財源からサポートサービスと一緒に支払われることが予定されている。この場合、住宅給付部分は純家賃と住宅に付随したサービスに限定され、サポートサービスは「弱者」が自立生活を営む上での一般的なサポートサービスを意味している。例えば社会保障給付の申し込みや更新の援助、家計援助、近隣とのもめごとへの介入、生活技術の援助などが含まれ、介助や専門援助などのパーソナルケアは含まない。すなわち、サービスを住宅付随サービス、一般的なサポートサービス、専門的なケアサービスの三つに区分し、これらに明確な境界線を引いて、重複の可能性があ



る現行のさまざまな助成、給付制度を透明なものにしようとする目的がある(DWP, 1999)。2003年の実施までの間、住宅給付は過渡的給付として位置づけられ、この移行のために必要な情報が収集されている(DSS, 1999)。この変更は直接にはホステルなどを経営する団体の経営と、上に述べた地方政府のホームレス戦略に大きな影響を与えられている。ホームレスへの短期住宅が提供するサービスが上記の何に分類されるかによって、団体にとっては新たに設定される家賃とサービス認定額が経営に見合うかどうかかが問題となり、地方政府にとっては「弱者」としてのホームレスの数とこれへのサポートサービスの地域での分布を前提とした戦略の作成が求められるからである<sup>4)</sup>。なお、ここでホームレスは優先ニードとはまた異なった基準である「サポートの必要性」に従って区分されることになることにも注意しておきたい。

こうして、社会的排除という新しい用語でターゲット型政策の拡大として出発した労働党ホームレス対策は、その第2段階目として、一方で77年以来的ホームレス政策の原理的枠組みは追認したまま、ホームレス法によって住宅法とは異なった視点から地方政府へ包括的なホームレス戦略を義務づけ、またそのカバーする対象カテゴリーを増やした。他方、中央政府レベルでの横断的な臨時組織をホームレス政策のいわば作戦本部として維持しつつ、住宅給付の改正によって短期住宅の目的や経営に大きな影響を与えようとしている。今後これらの錯綜した政策がどのような方向に取れんされていくかは、特に地方政府のホームレス戦略の実施を待たねばならないだろう。ここでは特に「公認」と「非公認」の両方に目配りし、さらに「弱者」として Supporting People の要素も勘案しながら戦略をたてるという困難性や、住宅と福祉を中心とした横断的な行政の推進、これらを保障する財源の問題などをどう乗り越えていくかが課題としてある。また多くのホームレスが滞留する「短期住宅」

の位置づけや、ホームレス法に示された地方政府の住宅確保・配分システムもふくめて、どのような居住形態を「適切な居住」とし、またどのようにそれを確保していくのかというより本質的な「物的資源」問題の多くは残されたままである。さらに社会的排除論との関係で言えば、ホームレス問題は複合的問題であることが強調され、その「弱者性」の強調が顕著であるが、排除を生み出す経済社会全体との関係づけは弱い。複合機関による共同アプローチの強調も、例えば複数の関係機関によるホームレスの情報共有システムの提言(ODPM, 2002b)などは、社会的排除の名目で監視を強める危険を孕んでいることにも注意したい。

#### 注

- 1) 厳密に言えばSEUはイングランドのみを対象としている。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドではそれぞれ別の統合戦略組織が作られた。以下の政策も、主にイングランド、あるいはイングランド・ウェールズを直接の対象としている。
- 2) ロンドン市のホームレス団体 St Mungo's の経営するホステルの例。聞き取りによる。
- 3) 筆者のブリストル市における聞き取りでは、単純に家族ホームレス、単身ホームレスに二分した戦略を作成中である。従来より、公認ホームレスは家族カテゴリーに置き換えられて使われており、市の責任はここにあるとはっきり述べている。他方、ロンドン市のランベス地区では14の細かいカテゴリーグループを作っている。いずれもホームレス団体を含めた戦略グループを形成している。
- 4) ロンドン市 ランベス地区のホームレス戦略(draft)の中でも、ホームレス戦略と supporting people との強い関連性を指摘している。

#### 参考文献

- Alcock, P. (1997) Understanding poverty (2nd ed.), Palgrave.  
 Anderson, I. and Sim, D. (2000) Social Exclusion and Housing —Context and Challenge, Chartered Institute of Housing.  
 Byrne, D (1999) Social Exclusion, Oxford, Oxford University Press  
 Bristol City Council 2001. Homelessness Fact Sheet  
 Clapham, D., Kemp, P. and Smith, S.J. (1990) Housing and Social Policy, Macmillan.  
 Community Care 10-16, January, 2002  
 Conway, J. (2000) Housing Policy, East Gildredge.

- Crane, M. (1999) Understanding older homeless people- their circumstances, problems and needs, Open University Press.
- Department of Social Security (1999) Housing Benefit and Council Tax benefit Circular DSS Department for Work and Pensions (1999) Supporting People—The Transitional Housing Benefit (<http://www.dwp.gov.uk>)
- Department of Transport, Local Government and Regins (2000a) Quality and Choice - The Housing Green paper London: DTLR.
- Department of Transport, Local Government and Regins (2000b) Coming in From the Cold, Delivering the Strategy (<http://www.housing.dtlr.gov.uk>)
- Department of Transport, Local Government and Regins (2002) More than a Roof- A report into tackling homelessness, London: DTLR.
- Fisher, K. and Collins, J. (1993) Homelessness, health care and welfare provision, Routledge
- Hill, J., Le Grand, J. and Piachaud (eds.) (2002) Understanding Social, Exclusion Oxford University Press
- Jordan, B. 1996. A Theory of Poverty and Social Exclusion, Cambridge, Policy Press
- Lowe, S. (1997) 'Homelessness and the law' in Burrows, R. Pleace, N. and Quilgars, D. (eds.) Homelessness and Social Policy, London: Routledge.
- Madnipour, A. Cars, G. and Allen, J. (2000) Social Exclusion in European Cities, The Stationary Office
- Office of the Deputy Prime Minister (2002a) The Government's new approach to Tackling Homelessness (<http://www.housing.odpm.gov.uk>)
- Office of the Deputy Prime Minister (2002b) Homelessness Strategies; Housing Research Summary (<http://www.housing.odpm.gov.uk>)
- Percy-Smith, J. (2000) Policy Responses to Social Exclusion towards inclusion? Open University Press
- Rough Sleepers Unit (2001) Preventing tomorrow's rough Sleepers; a good practice handbook, DTLR
- Social Exclusion Unit (1998) Rough sleeping, London: the Stationery Office.

(いわた・まさみ 日本女子大学教授)

## ドイツにおける社会的排除への対策

庄谷 怜子  
布川 日佐史

### ■ 要約

ドイツの貧困研究は、不安定化のリスクに直面する層が拡大していること、ただし、社会は統合と社会的排除に二分されてはおらず、多様な貧困が入り混じった状態であることを明らかにした。低所得状態が続いても、必ずしも社会的に排除されているわけではない。社会扶助が生活保障に果たしている役割が大きいのである。

ホームレス問題という社会的排除の危険に対しても、社会扶助法72条を活用した取り組みが進んでいる。予防と高度の専門的援助で効率性を追求し、就労に限らず生活諸問題を解決し、自立を援助している。社会扶助は就労扶助(同法18～20条)という独自の「参入」手段を持ち、長期失業者や若年失業者の就労を通じた社会的統合を促進してきた。

現在、「活性化」を基本方針として、職業安定所と社会事務所の統合、失業扶助と社会扶助の統合がめざされている。その過程で、対応によっては行政が社会的排除の状態を作り出しかねない傾向も見られる。

### ■ キーワード

貧困調査、社会的排除、ドイツ社会扶助法、失業扶助、活性化

### はじめに：貧困と社会的排除 — 日本的状況の中での理解 —

ドイツにおける社会的排除を論じる前提として、近現代の日本的状況の中で排除という概念で捉えるべき対象と対策について述べておきたい。

第1に、排除として捉えるべきは、部落問題、ハンセン病の問題、外国人問題(在日韓国・朝鮮人問題など定住外国人および戦後高度成長期以後、出稼ぎ労働者として来日した外国人労働者問題、在日無年金高齢者問題)などが考えられる。これらは歴史的な、国による制度的な排除と住民による差別、自由権の剥奪であり、それに伴う貧困生活を余儀なくされてきた人々の問題である。いずれも一般市民の住宅地以外に集住を余儀なくされ、公と一般住民の双方からの差別を伴うことが特色である。その結果、教育、結婚、就職、居住、市

民としての平等な交流、参加、受益が保障されない状態が続いた。したがって低所得・貧困に陥る危険が大きい。

排除・差別による貧困問題を解決するには、戦後、同和対策審議会による国の施策に見られるように、制度改革とともに生活全般を総合対策により全面的に改善しなければならない。国および住民の差別意識をなくするための長期にわたる啓発活動も必要となる。

第2に、生活困窮から排除にいたる恐れがあるのは、原爆被爆者、水俣病患者ら公害病患者、精神障害者、無年金障害者・単身高齢女性、母子世帯などである。不況による長期失業のため、雇用保険受給条件を満たさない日雇労働者、自営業倒産者、企業によるリストラのため債務を抱えて野宿を余儀なくされた人々も、排除の危険にさらされている。これらの人々は長期に続く不利な生活条件

(公害、疾病、障害、離別、失業、貧困、養育環境の悪さのための教育不全、不安定な職業生活、多重債務など)の下で、蓄積された貧困のため、標準的生活からの剥奪に陥って下層に滞留する恐れがある。しかも、それに対するセーフティネットの法整備が欠如しているため、また法制度があるにもかかわらず違法かつ消極的な制度運用のために、貧困から社会的排除にいたる恐れのある人々である。

このような貧困、剥奪から社会的排除に至る人々に対しては、長期の貧困、剥奪に陥る前に、それぞれのグループに対応する援助法整備(社会手当など)と一人ひとりに対する法の適正実施を行い、予防段階からの早期対策が必要である。さらにすでに剥奪貧困が進行している場合には、その程度・状況に応じて、例えば野宿者の場合など、まず総合的・集中的に住居および所得の保障を行いつつ、稼働可能な被保護者には就労の支援も行い、必要な場合は社会復帰に向けて個別的で丁寧な専門的援助をすることが必要である。

なお以上のグループと重複する場合もあると思われるが、捕捉率(生活保護基準以下の所得しかなく保護請求権がある人のうち、実際に保護を受給している人の割合)の低い(1~2割といわれる)わが国では、現に保護を受給している人も、要保護者にもかかわらず申請権を行使していない大量の予備軍と同様に、被差別的状況におかれている可能性がある。この人たちも「隠された貧困者」のまま排除へのプロセスにあると見ることができる。

こうした日本と比較したとき、ドイツでは貧困と社会的排除がどのようにとらえられており、いかなる対策が採られてきたのであろうか。

## I ドイツにおける貧困と社会的排除の理解

ドイツでは現時点で「社会的排除(soziale Ausgrenzung)」概念の統一的な定義はない。2001

年にドイツ各州、市町村連合団体、社会福祉団体、労働組合、経営者団体の代表からなる連邦専門委員会が「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」を策定した。とはいえ、そこでも社会的排除の明確な定義は確立していない。EU委員会の定義が徐々にドイツでも浸透してはいるが、現状では論者によって異なって使われている。

一方、社会的排除の対概念は統合(Integration)であるが、これについても経済的統合、社会的統合、労働市場への統合など多様な意味合いで使われている。失業、心身障害、外国人、ホームレスなど問題によって統合の内容も異なって論じられている。

ここではドイツの貧困研究で実証的な成果を積み上げてきたS.ライプフリード(ブレーメン大学社会政策センター教授)とW.ハネッシュ(ダルムシュタット福祉大学教授)の貧困把握と社会的排除の定義を確認しておこう。二人は、2001年4月にドイツ連邦政府が提出した『ドイツにおける富裕と貧困報告』の作成委員であり、上記のアクションプラン作成へも大きな影響を与えている。

### 1. 貧困研究と社会的排除の定義

#### (1) S.ライプフリードによる貧困動態研究と社会的排除

S.ライプフリードを中心としたブレーメン貧困調査研究グループは、1983年から1994年にわたって社会扶助受給者の動態を社会扶助行政の協力の下で継続的に追跡、調査した。その結果、ドイツでは貧困(社会扶助受給者)の実態像として短期間の貧困状態にあった人が多数であることを明らかにするとともに、貧困に陥るリスクが特定階層のものではなく、社会全体に広がっていることを示唆したのであった<sup>1)</sup>。

社会扶助受給者の持つダイナミズムを明らかにしたうえで、ライプフリードは社会的排除を、単なる「剥奪」あるいは「低所得」と次の3点において異なるものと定義している<sup>2)</sup>。

第1に、排除は程度の問題ではなく、外にいるか内にいるかの問題である。例えば外国人が法律によって働くのを禁止されている場合がそうである。経済的に恵まれない人、貧しい人、剥奪されている人 (deprived) は、敗者であるがゲームに参加することはできる。排除とは、そもそもゲームへの参加から除外されている状態のことである。

第2に、排除は統計的に測定されるような資源の不足を意味するだけではなく、社会関係、社会生活、社会的機関への参加が制限されていることを意味する。それは資源の不足に起因するとしても、個人の対処の仕方、ソーシャルワーカーの対応、公的機関や法規制にも起因する。

第3に、排除はその人の全生活に影響する広範な意味で使われるべきである。一つや二つの資源不足を排除と表現すべきではない。「排除」も「剥奪」もそれぞれ次第に変化するかもしれないが、概念的には別個のものである。長期の社会扶助受給は、個々には「排除」を含んでいる場合もあるが、一般には排除ではなく剥奪である。

ライブフリードによれば、貧困は必ずしも社会的排除を意味するのではない。逆に排除は貧困を常に前提するわけではなく、貧困だけが前提になるのではない。

## (2) W. ハネッシュの生活状況アプローチと社会的排除

W. ハネッシュは、貧困を所得のみではとらえられない多次元の現象であるとし、従来の所得という資源に着目した「所得貧困アプローチ」にかわり、「生活状況アプローチ」が重要だと主張している。貧困の実態把握のために、日常生活消費財、教育、仕事、住宅、健康、医療サービス、社会的・文化的・政治的生活への参加など、多様な指標をもとに、蓄積された供給不足を測定することに努めてきた。ライブフリードが社会扶助受給者を対象にしたのと比べると、ハネッシュは家計調査や社会パ

ネル、新しくは低所得パネルのデータなどを駆使し、貧困の実態を明らかにしてきた。1990年代初頭から彼が中心となり、ドイツ労働総同盟とパリティエティッシュ福祉団が共同で作成した『ドイツにおける貧困』は版を重ねてきた<sup>3)</sup>。

ハネッシュは社会的排除を、貧困のより厳しい状態と定義している。より厳しい状態とは、第1に、所得の不足に加え、失業、住宅の欠如、教育の不足など、多様な「剥奪 (deprivation)」が多重化している状態をさす。貧困が厳しいという第2の側面は、貧困状態の長期化という時間の観点からみたものである。ドイツにおける所得貧困は、一般に短期間の貧困であるが、排除とは社会的に固定化された貧困、繰り返される貧困状態のことである。第3に、社会的排除は、所得貧困に加えて法的社会的差別が重なっている状態である。例えば移民は就労する権利が与えられないという差別のため、通常の職に就けず低所得であり、しかも社会福祉制度から差別され、給付が受けられないのである。

こうした理解に立ち、ハネッシュは、社会的排除への対応策として、個人への給付の拡充だけでなく、例えば居住地区単位での改善対策を提起してきた。社会的排除をなくすには、所得、住宅、教育の貧困が集中する地域の再開発など、総合的な対応策が必要だと考える<sup>4)</sup>。

ライブフリードとハネッシュの社会的排除の定義はほぼ共通している。すなわち、社会的排除とは貧困が複合したものであり、法律と社会制度による差別も含んだものである。貧困は、排除とイコールではない。その際、排除を時間の流れの中で捉えるという視点も共通している。こうしたことから、社会的排除への対策としては総合的対策が必要であり、制度へ組み入れられるように法改正も必要であるとしている。

この社会的排除の定義は、「はじめに」で日本の現状を述べた我々の理解とも共通している。

## 2. 貧困と社会的排除の存在形態

では、彼らの貧困研究は、ドイツにおける貧困と社会的排除の存在形態として、どのような実態を摘出してきたのであろうか。

ライブフリードを中心とするブレーメングループによる社会扶助サンプル時系列第1次調査は、ブレーメンにおける1983年の社会扶助申請者集団の10%をサンプルとし、6年にわたる追跡調査を実施した。その結果、人々が社会扶助を受けていた期間は、一般の予想よりはるかに短く、かつ断続的なことがわかった。社会扶助への短期受給者(1年以内)の比率は全受給者の少なくとも46%であった。これに比して、1回の受給期間で見た場合の短期(1年以内)受給比率は76%であり、これは社会扶助への依存が非継続的な特質もっていることを明らかにした。全受給者の40%が調査期間中に2回以上の受給期間を経験していた。5年以上にわたり中断なしに受給し続けた人はわずか5%にすぎなかったのである。

ライブフリードの貧困動態分析は、現代の特徴として、一時的に貧困に陥る人々、クロスカッティング・タイプへの新たな認識をもたらした。貧困研究においてまた政策論議においても、これは見落とされるか、軽視されてきたのである。その典型が、失業者と移民である。もう一つは、貧困を繰り返す人々が大量に存在することも明らかにした。

ライブフリードらは貧困のスペクトル(連続・範囲)をもとに、社会統合(inclusion)の一時的な中断から永続的排除まで、多様なタイプが存在することを強調している。

### 1) 中流階級の比較的 안전한メンバー:

この層の中にも貧困リスクが高いのが現代的貧困の特徴である。社会的不安定の増大ともいえる。

### 2) 永続的な低所得の人々:

貧困線上で生活しているので、政策論議で見落とされやすい。しかしこの層は豊かな社会

における「貧困人口の本質部分」を構成している。

### 3) 長期的な剥奪:

完全には排除されていないが重要な物的・非物的剥奪を受けている。

### 4) 長期的な社会的排除:

統計的な指標から見て剥奪されているのみならず、社会制度と社会行動から見ても、差別のため社会参加から排除されている。永続的に排除された人はかなり少ない。

ライブフリードは2次調査、面接調査で受給者自身の方向付けと評価をも調査し、それをもとに各タイプの貧困、剥奪、社会的排除について特徴付けをしている。

1) 中流の比較的 안전한人々は、家庭を持ったり、職業生活に入ったばかりの段階や、それらが中断したときに、またはリスクのある個人の生活プロジェクトを追及したときに、一時的に貧困の危機に直面する。それが長期化する場合、社会的排除を生む可能性はあるが、一般的には社会への十分な統合に向かう。貧困の経験は、「最適化された貧困マネジメント」パターン、すなわち、積極的に貧困と格闘し、要扶助状態を克服するという経過をたどる。これらの人々は社会扶助に対し「一時的利用者(bridgers)」意識を持っている。

2) 永続的低所得の人々は小さな危機によってさえ貧困に繰り返し陥ることがある。この人たちはクッションとなる資源を持っていない。低いレベルで社会に統合されているがその統合は絶えず脅かされている。社会扶助が決める貧困線(合法化された不平等の境目)ぎりぎりでも暮らしている。彼らは実際貧困に陥っている人と同様に剥奪に苦しんでいる。しかし、多くは「一時的利用者」意識を持っている。

3) 長期間剥奪された人は、危機的状況が長期化するか、年齢、病気、資格喪失などの問題が累積するか、他の例外的状況によって、自らの状況を

改善する見込みが減った人々である。意識としては、「諦めて長期受給をしている」というのと、「積極的に計算して長期受給している」というのとの中間になる。この人たちは、「福祉国家によって規範化された貧困履歴」の中にあり、福祉国家による「二流の」統合(インクルージョン)が図られている。根本的問題は解決できなくとも、扶助をもとに生活を積極的にマネジメントし、社会生活へ参加し、排除に陥ることを回避している。

4) 長期的な社会的排除は、人生の早期からの不利益の蓄積や逸脱した振る舞いなどが、物的剥奪とともに起こる場合である。これらの人々は原因となっている問題を解決することや状況への対処もできず、「諦めて長期受給」という意識を持っている。ホームレス、精神障害者、軽犯罪者などである。これらの縁辺グループが「目に見える貧困」として貧困層の一般的イメージになっている。1990年代にはさらに不法移民、ストリートチルドレン、一部の長期失業者がここに加わった。

あとの議論とのかかわりでこの調査結果から出てくる政策的含意を敷衍しておこう。それは失業と社会的排除に対する評価である。ドイツでは、大量長期失業がもたらす結果を強調し、社会の分断と両極化こそが1990年代の最も重要な社会・経済問題だとする論調があった(「3分の2社会」論)。人々が永続的に分離・分断される傾向にあるのは疑いのない事実だという主張に対し、プレーメングループは生活状態の時系列的実証研究に基づき、ドイツにおいては短期失業が多数であって、失業は困難ではあるが比較的短期の経験であると批判し、失業によって人々が永続的に分離分断されるという見解に反対したのである<sup>5)</sup>。

ライブフリードのこうした主張は、EUの社会的排除論への疑念の表出でもある<sup>6)</sup>。社会的排除概念はEU貧困政策に大きな影響を及ぼしているが、そこで社会的排除が、失業、貧困、剥奪、差別にかかわる広範な問題をカバーして使われ、その上

で失業を軸に社会を統合と社会的排除に二分するならば、貧困と不平等が複雑に展開している現実をつかみそこねることになるとの疑念である。ライブフリードの研究は、社会は完全な統合と厳密な意味での社会的排除に二分されてはいないのであって、統合と排除の間に多様な貧困が入り混じっている状態であることを明らかにしたのである。

確かにライブフリードの分析からは、社会的に排除された人はかなり少なく、量的割合は小さいことになる。留意すべきは、だからといって彼らの意図は、社会的排除の存在を否定することにあるのではない。逆に、社会的排除を、失業に視野を限定し固定的なものとしてとらえてしまうと、現実社会で急速に進んでいる変化を見落とすことになるというのが、ライブフリードの主張である。分断は、失業だけでなく、男女間、世代間、人種・民族・国籍間と複数化して展開しているのである。しかも、社会変化のスピードが加速すると、社会に「役に立たない」とみなされた構成員が永続的に排除されるだけではなく、社会的排除ではなく不安定(insecurity)に直面し、変動の波にのみこまれる人々が中流層も含め大量に生み出される。ライブフリードはこうした社会的不平等の構造の解明こそが課題だとしている。

次に、ハネッシュによる貧困研究成果の一部を簡単に紹介し、貧困の実態について補足しよう。ハネッシュは、貧困世帯を「平均世帯収入(中央値)の50%水準に満たない低所得世帯」とし、家計抽出調査データおよびパネル調査データをもとに実態を分析するとともに、失業諸給付および社会扶助などの移転給付が、貧困世帯を減らすのにどの程度成功しているのかも明らかにしてきた<sup>7)</sup>。

ハネッシュによれば、1998年の西ドイツ地域の失業者は296.7万人、失業者を含む世帯が230万世帯、世帯構成員の総数は553万人であり、東ドイツ地域では、失業者が170万人、世帯数140万世帯、世帯構成員総数は340万人である<sup>8)</sup>。そこ

表 1 生活保障給付前後の低所得(貧困)世帯の出現率

(%)

		50%低所得失業者の発生率		変化率	
		給付以前	給付後	絶対変化	減少率
西ドイツ地域	全失業者	42.4	22.6	-19.8	-46.7
	失業期間 1～3カ月	14.3	10.5	-3.8	-26.6
	4～6カ月	35.9	17.5	-18.4	-51.3
	7～12カ月	57.2	29.7	-27.5	-48.1
東ドイツ地域	全失業者	45.0	14.0	-31.0	-68.9
	失業期間 1～3カ月	24.7	9.3	-15.4	-62.3
	4～6カ月	18.2	5.5	-12.7	-69.8
	7～12カ月	67.2	20.2	-47.0	-69.9

出典：W. Hanesch/P.Krause/G.Bäcker, 2000. S.267.

での貧困(50%水準以下世帯)の出現率と、諸給付がどれだけ貧困世帯を減らしているか、地域別、失業期間別にみたのが表1である。地域としては東ドイツ地域で貧困を減らす効果が高いのがわかる。給付がなければ貧困に陥っている世帯の約3分の2が、諸給付により貧困ラインから脱している。東ドイツ地域で貧困を回避できているのは、諸給付から漏れる世帯が少ないということの表れである。西ドイツ地域でも、失業期間の長期化に伴って貧困リスクが急速に高まるのに対し、給付によって出現率を半減させている。

貧困研究の結果から言えるのは、ドイツでは複合的な供給不足の影響を受けているのは、まだ一部だということである。人々が低所得状態に長くどどまっているとしても、必ずしも社会的に排除されているわけではない<sup>9)</sup>。こうした背景として、社会扶助が果たしている役割に注目しなければならない。

## II ドイツにおける貧困と社会的排除への基本対策とその成果

1998年に成立した社会民主党と緑の党の連立政権は、ドイツ国内の格差の拡大、貧困の拡大に関する実態把握をめざし、2001年4月には『貧困と

富裕報告』を発表した。この報告は母子世帯の状況やホームレスのような極端な貧困を調査し、ドイツにおける社会的、経済的問題を抱えた人・グループの状態を明らかにし、その改善のためになすべき課題を提起した。包括的な貧困調査は必要ないとしてきた前政権と異なり、貧困と社会的排除に関する公式の報告書が作られたことは大きな意味がある。ナショナルアクションプランもこの報告に基づいている。具体的な成果としては、2003年1月からの「基礎生活保障法」施行が決められた<sup>10)</sup>。

社会的排除に対抗する施策は複合的である。アクションプランの項目は多岐にわたる。その検討には、ドイツの重層的な所得保障システムと社会サービスシステムの検討はもとより、国籍法の改正にいたる包括的な検討が必要となる。全面的な検討は能力を超えるので、ここでは貧困と社会的排除への対応の基盤である社会扶助法に焦点を当て、それが貧困と排除の除去・予防にどのような効果をあげてきたかを検討する。

### 1. ドイツにおける貧困と社会扶助

ドイツ基本法は社会的法治国家として「人間の尊厳に値する生活の保障」を柱に、権利としての最低生活保障を社会法典、連邦社会扶助法



において具体的に規定している。連邦社会扶助法は戦後復興から経済の高度成長期に移行した1961年に成立した。政府は戦後10年の時期に大規模な調査を行い、その結果「年金受給者と扶助受給者」が最も重大な貧困集団であるとみなし、「高齢者と貧困の循環を基本的に、そして永続的に切断しようという試み」として、1957年から数回にわたる年金改革を行い、600万人の年金受給者の年金給付額を名目賃金の60%に引き上げた。その結果今日においても扶助受給者の年齢構成において、高齢者の割合は日本とは逆に小さく、受給者の約6%にすぎないといわれる。高齢者の最低所得保障はほぼ解決しているように見える。社会扶助法は生活扶助(HLU)と特別扶助(HbL)からなるが、1997年の介護保険実施までは特別扶助の中の介護扶助(Hilfe zur Pflege)と障害者統合扶助(Eingliederungshilfe für Behinderte)が受給者数と費用において最多であった。

ドイツでは扶助基準以下の生活条件にあるものは扶助請求権をもつもの(Berechtigte)として実施機関である社会事務所(Sozialamt、日本の福祉事務所に相当する)も当事者も理解し、ケースワーカーも受給者を被扶助者(Kliente)でなく、顧客(Kunden)と考えるように意識改革する方向になっている。受給者の中にも一時的に社会扶助を利用して困難な生活を立て直すと考える人々、また子育て中は扶助を受けてと考える母子世帯の母も例外でなくなってきているという。厳密ではないが、社会福祉に関する争訟はドイツでは日本の100倍以上になるであろう。社会事務所は裁判で敗訴になるような措置はしたくないと考えるので、いつも判決を意識して仕事をしているという気構えがある。ある社会事務所の責任者が我々のインタビューの際に「二つの濫救を見逃すより、一つの漏救を見逃ごすことを恐れる」と言ったが、そこには要扶助者が目前から一旦去っていけば、問題を抱えている人であっても見失ってしまうという専門職

としての権利意識が示されているように思える。

結果として在宅の扶助率は1998年で58%、日本の場合の5倍以上になる<sup>11)</sup>。興味深いことに、所得貧困の増加率と社会扶助受給率の推移にギャップがあることが指摘されている<sup>12)</sup>。対住民比で所得貧困が出現する比率はこの間そう大きく変動していないのに、扶助受給者の比率は急激に上昇してきたのである。失業保険・失業扶助<sup>13)</sup>という生活保障給付の削減により、社会扶助受給をする失業者が急増したことの反映であるが、それは社会扶助が最後のセーフティネットとして機能していることの証でもある。ドイツでも、「隠れた貧困(Dunkelziffer)」が問題になっている<sup>14)</sup>。ただし、日本の場合の捕捉率が1~2割というのに比べると捕捉されていないのが2~3割ということで、ドイツの公的扶助法がセーフティネットとしての機能を果たしていることがわかる。

ドイツの社会扶助は、確かに社会的マージナル層を「管理」し、スティグマを与える側面もあるが、多くの受給者から人生に積極的に活用できるものと評価されている。社会扶助は単に緊急の生活支援をするだけではなく、人々のライフコースを形作っているのである<sup>15)</sup>。社会扶助の短期受給者が多いことからわかるように、生活の危機に直面した人々が自らの生活を再建する上で、社会扶助は自助への支援を効率的に行っているのである。

## 2. 社会的排除に対する社会扶助

### — ホームレスの場合 —

社会的排除ないしは排除に至るプロセスにある人的グループのひとつとして、ドイツにおいてもホームレス状態にある人が問題となる。ドイツではホームレス者としてWohnungsloseという用語を用い、路上生活者(auf der Straße lebende Menschen)だけでなく、一時的に知人の家に寄宿している人、安い簡易ホテル、困窮者用施設に入所している人など、いわゆる「賃貸借契約によって

保証された住居を持たない人」という広い概念で理解されている。民間支援団体のBAG-WH (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe)の推計によれば、1999年のホームレス者の数は44万人とされ、ピーク時の1997年の59万人より減少してきている<sup>16)</sup>。こうした成果をあげているホームレス対策に、ドイツにおける社会的排除対策の特徴を見ることができる。

ホームレス者に対する対策としては、ドイツの公的扶助法である社会扶助法に基づいて、主として自治体が財政的負担をし、ケースワーカーを中心に社会事務所において援助している。社会福祉事業団など大小の民間支援団体の力も大きな役割を果たしている。

ホームレス者援助は予防対策から、現に路上に野宿を余儀なくされている人までを対象にする。まず予防段階では住居を失う前の対策である。住居の明渡しに関する訴えが裁判所に係属されると、裁判所も管轄の社会扶助実施主体にそのことを通報しなければならない。これに対して社会事務所の専門部は社会扶助法15a条によって家賃を立て替えることから始める。家賃、敷金、その他住宅の維持費や、ガス、水道、電気代など生活の維持のために現金給付または貸付を検討する。緊急対策としての住宅問題を解決したうえで、家主と滞納家賃の分割払いの交渉をしたり、今後の生活問題についてケースワーク的な相談をする。滞納家賃や弁護士費用についても解決しなければならない。判決の結果、住居の明渡しに至った場合は、とりあえず一時入所施設(Übergangswohnung)に入所した後に、住居を回復するための順序を踏んだ援助を行うことになる。ドイツ北端の人口8万人のフレンスブルク市では、2001年時点で予防段階に係わった最初の751件に対して、専門部局のさまざまな介入によって、実際に住居の立ち退きに至ったのは69件にとどまり、9割が予防段階でホームレスになる危険を回避することができたと報

告されている<sup>17)</sup>。

またすでに長期にわたってホームレス状態に陥っている人に対しては、社会扶助法の特別扶助72条「特別な社会的困難を克服するための扶助」による援助が活用されてきた。72条は1961年、社会扶助法立法当初は「非行者扶助」という差別的な名称によったが、70年代初期にホームレス施策が警察法から福祉法の担当になってから、72条は、74年以後改正を重ねて、扶助受給権は「任意」規定から「義務」規定に変更され、個別的な援助から、自立へ向けて集中的に援助できるように総合的計画を可能にする内容に弾力化された。

さらに2001年8月には72条の新しい施行規定が発効し、就労扶助に重点を置く方向が明らかになった。それをもとに、例えばフレンスブルク市では援助対象個人に総合的援助計画(Gesamtplan)を立て、就労支援にも適用している。集中的支援のために民間の援助団体と直接契約を取り交わすこともできるようになった。またアルコール依存症者の場合に完全に断酒できなくても、治療を受けながら機会あれば就労させて、いつかは完全にアルコールを断つということも考えられるようになった。さらに施設での支援より在宅での措置に重点を置いていく。その方が本人にとっても、財政上も効率的である。このように連邦レベルの大きい方針転換をもとに、フレンスブルク市などの自治体は、長い間蓄積してきた高い専門性と専門部局システムによって、積極的に対応している。ソーシャルワーカーを増やして、迅速丁寧な専門的援助を行うことにより、早期に自立を援助し、財政を効率化するという点で成果をあげているのである。いち早い予防的援助と72条の改善、施行規則の改正によって、積極的運用に取り組んだ同市は民間の支援団体とも密接に連携して、専門的・人的サービスでもって貧困と社会的排除を解決することに自信を持っている。

以上はこれまでに行ったドイツでのヒアリング調

査にもとづいた考察である<sup>18)</sup>。ベルリン、ブレーメンなどの都市でも、ホームレス問題という社会的排除の危険に対し、予防に重点をおくとともに、72条を活用した取り組みが進んでいる。予防と高度の専門的援助で効率性を追求し、NPOとも連携して就労に限らず生活諸問題を解決し、自立援助をするというのは、なにもフレンスブルクのような小都市だけで可能なわけではない。

### III 雇用政策と社会扶助の交錯

1990年代ドイツの貧困研究によれば、社会扶助による生活保障をもとに、ドイツでは失業者の多くは社会的排除に陥ってはいない。社会扶助は同時に長期失業者や若年失業者に就労の場を提供することによってスキル形成を支援し、就労を通じた社会的統合を促進してきた。就労支援として就労の場を創出する独自の「参入」手段を持ち、それを活用してきたのがドイツ社会扶助の大きな特徴なのである。ドイツにおける積極的な統合促進対策の展開を社会扶助の視点から概観してみよう。

#### 1. 就労可能な社会扶助受給者と稼働能力の活用

まず、多くの失業者及びその家族が社会扶助を受給している現状を確認しておく。受給者が最多であった1997年をみるなら、ドイツでいう稼働年齢層(18歳以上60歳未満)にある社会扶助受給者は154.8万人である。在宅で社会扶助を受給している289.3万人のうちの53.5%にあたる。その中で、病気、障害、家庭の事情で就労不能な人が37.4万人(稼働年齢層の24%)いる。それを除いた117.4万人を就労可能な社会扶助受給者とみることができる。在宅で社会扶助を受給しているうち40.6%が就労可能な人である<sup>19)</sup>。

ドイツでも扶助認定にあたって「後位性の原則」(生活保護法4条補足性の原理に相当)が定められ

ており、「自己の労働力を活用する義務」も規定されている。しかし、後位性原則によって社会扶助受給以外の可能性がやみくもに追及されるわけではなく、それが現実に可能かどうかという「事実上の状況」に基づき判断されてきた。しかも稼働能力の活用は人格に関わる問題であり、単なる経済問題とは異なるものととらえられてきた<sup>20)</sup>。

社会扶助の実施主体は自治体(市、郡)である。ドイツでは自治体が失業者の生活保障を担っているということである。

#### 2. 就労扶助(Hilfe zur Arbeit)

稼働能力のある社会扶助受給者が増加するという事態を背景に、1980年代から自治体が注目し始めたのが就労扶助(HzA)である(ドイツ連邦社会扶助法18条から20条)。

連邦社会扶助法が規定する就労扶助には、6形態があり、対象者の就労可能性に応じた重層的な構造を形成している。一般労働市場における就労が難しい人を対象とする順に就労扶助を序列付けるなら、次のようになる。

まず、最も就労が難しい人を対象とするのが、第20条に基づく就労扶助である。今だかつて稼働活動をしたことがないか、すでに長期間失業状態にある社会扶助受給者を対象としている。「20条」の就労扶助は、対象者が規則正しい労働に慣れること、労働への準備をすることを目的としている。社会扶助の実施主体側からすれば、対象者がそもそも労働可能なかどうかを確かめるためのものでもあるが、対象者個々人に応じたソーシャルワークとセラピーを伴う就労援助策として実施されている。就労の内容や条件は、以下と同様である。

次は、第19条2項1文第2選択肢の就労扶助である。就労をめざす意欲はあっても個別的理由から一般労働市場での求職が難しい人が対象である。一般労働市場の求人に応募するのではなく、社会扶助実施主体が「公益的かつ補足的」(社会

的に有用で、かつ収益が見込まれず営利企業が参入できない)就労の場そのものを創出し、そこでの就労を対象者に提供する。「第2選択肢」に基づく雇用関係は、一般の雇用契約とは異なり、公権的雇用関係である。就労時間は短く、期間も短期である。自治体が行う屋外の軽作業などが主な就労内容である。従事者が受け取るのは給与ではない。社会扶助を受給しつつ、併せて就労に伴って生ずる増加支出に対する補償加算を受け取る。額は1時間の就労あたり、2~5ユーロほどというのが一般的である。これで生活のリズムや社会的つながりを回復し、次の形態の就労扶助につなげるという位置付けである。

その上の段階が、第19条2項1文第1選択肢の就労扶助である。扶助受給者で、高い就労可能性を有しているか、高い就労可能性を(再)獲得したがまだ一般労働市場での求職が可能でない人を対象とする。「第1選択肢」はやはり「公益的かつ補足的」な労働機会を創出し、こうした人に提供する。実際の就労先は、NPOなどの非営利団体などが中心になる。自治体が直接に雇用する場合もあるし、東ドイツ地域では「雇用会社」での就労も顕著である。「第1選択肢」で1年間(最長2年間)就労経験を積むことにより、一般の労働市場で実際に就職可能となる高い労働能力の獲得をめざす。雇用関係は一般と同じ雇用関係であり、就労中はその地域に適用される労働協約に応じた賃金を受け取る。その額は、就労内容および家族構成にもよるが、一般に社会扶助受給額より高くなる。重要なのは、就労期間中、社会保険加入義務が生じることである。この形態の就労扶助で1年間雇用されれば、失業保険(さらに失業扶助)の受給権が生じる。

次に就労可能性のある人、特に若年受給者を対象とするのが第19条1項に規定される就労扶助である。若年扶助受給者に対し、社会扶助実施主体はこの形態の就労を提供する義務を負っている。就労先、労働条件、社会保険加入義務は「第

1選択肢」と同様である。

民間営利企業を始め一般労働市場で就職するのに十分な労働能力を有する人を対象とするのが第18条4項、同5項の就労扶助である。1996年の社会扶助法改正で新たに導入された。一般労働市場での就職を促進することを目的としており、それが可能な条件をすでに基本的に満たしている扶助受給者が対象である。「18条4項」は、雇い入れた企業に対する賃金助成であり、「18条5項」は、一般企業に就職でき社会扶助給付水準以上の賃金を得ることになった受給者に対し、社会扶助を逐減的に一定期間給付するものである。前者は雇い主、後者は扶助受給者本人に対し、インセンティブを与えることを目的としている。これらの就労先は、一般営利企業等であり、労働条件や社会保険関係はそこに働く労働者と同じものが保障される。

多くの自治体は就労扶助の担当機関として独立の組織を設立し、そこに専門教育を受けたソーシャルワーカーを厚く配置してきた。就労可能な申請者や受給者はそこでの面談を義務付けられており、面談で職業能力・適性の確認と、職業生活の方向付けがなされ、自立計画を共同決定する。それをもとに就労先が紹介されることになる。労働事務所(Arbeitsamt、日本の職安に相当)との連携の下、職業訓練の受講と組み合わせる場合もある。実際の就労先は、自治体、第三セクター、福祉団体、小規模のNPO団体、雇用会社など多様である。

### 3. 就労扶助の位置付けと効果

自治体は2つの面から就労扶助に着目した。第1は、それ本来の役割である就労と自立の促進をはかる有効な手段としてである。要扶助状態にある就労可能な人たちへの援助課題として、就労の援助が最重要課題となるのは当然である。しかし、連邦の労働政策による雇用創出対策(ABM)や教育訓練対策は失業保険と失業扶助の受給者を重点にしている。そこから漏れた社会扶助受給者の

ために、自治体が就労先を創り出し、就労援助に直接乗りださざるを得なくなったのである。

ドイツ都市会議の調査によれば、就労扶助で何らかの就労をした人の数は、1993年に12万人だったのが、96年に19.9万人、98年に30万人、2000年には40万人へと急増してきた<sup>21)</sup>。そのうち約30%が、終了後に仕事を見つけ就職している。社会保険加入義務のある形態の就労扶助を終えてから引き続き労働行政による雇用創出対策(ABM)に従事したり職業訓練を受講している人を含めれば、40～60%が失業から脱することができたと評価されている。就労扶助で仕事をした人からは、「職業能力を高めることができた」、「社会的コンタクトが持て、精神的な安定を得ることができた」、「生活水準が向上し、負債も減らせた」という多面的な評価を受けてきた。

自治体が就労扶助に着目した第2の理由は、福祉支出削減対策としてである。社会扶助受給者を安定した就労と結び付けることができるなら、世帯全体が社会扶助を受給せずに済み、自治体の財政負担を大きく軽減することになる。なお、就労扶助で雇用されている間に失業保険料を拠出していれば、その後失業状態に戻ったとしても、失業保険さらに失業扶助からの給付を受けることができるようになる。自治体は就労扶助を利用して、稼働能力のある要扶助者への生活保障負担を連邦・失業保険へと「押し返す」ことができるのである。かくして、就労扶助は自治体の福祉財政削減の切り札として注目を浴びることになる。

財政緊縮という流れの中で、一部の自治体においては就労扶助にさらなる課題が期待された。それは稼働能力のある社会扶助受給者増大への対抗手段、「不正受給対策」としての役割である。90年代には稼働能力のある社会扶助受給者に就労扶助(特に「第2選択肢」の就労扶助)への従事を義務付け、それを忌避した場合には制裁として給付を削減、停止するという動きも出てきた。これに

対して、あくまで受給者の自発性を尊重すべきだとの批判も強く、就労扶助の本来的役割である労働市場への統合を促進する方向で、就労内容の充実や相談援助体制の拡充など、就労扶助の質の向上を目指す自治体も多かった。

なお、1996年社会扶助法改革により、同法第25条において、社会扶助実施主体は期待可能な就労を拒否したのに対し、第一段階として少なくとも扶助基準額の25%の給付削減を行うことが義務付けられた。ただし、社会扶助法が規定する制裁の位置付けは、あくまで教育的なものとしており、就労を拒否したからすぐに給付を停止・廃止するというにはならない。社会扶助給付の不利益変更は、就労拒否に対する制裁ではなく、将来を通じた自立のための手段であるという考えが前提とされている。一定期間の削減という経済上の圧力が要扶助者の自立に効果がない場合には、社会扶助支給が再開される。就労を通じた自立に向けた処遇において、就労拒否者への相談・助言、期限付きの削減の警告、再度の相談・助言、給付額の削減、期限付きの廃止警告、廃止の一定期間後の審査、相談・助言の実施、急迫した事由のある場合の給付再開、というプロセスをたどる<sup>22)</sup>。

#### 4. モーツァルト・プロジェクト

以上からわかるように、社会扶助の実施主体である自治体(市、郡)は、失業者の生活保障の面でも、失業者の就労支援の面でも、大きな役割を担っている。これを自治体側からみれば、連邦(失業保険・失業扶助制度)から社会扶助制度への負担の押し付けであって、失業状態にある人々の生活保障を社会扶助制度が果たすことができるのか、そもそも、果たすべきなのかという議論が当然でてくる。失業者を貧困から守るのは、本来的には連邦の責任ではないか、連邦の責任で金銭給付を充実し、雇用創出も拡充すべきではないかという自治体側の反発が強まることになる。失業保

険、失業扶助と社会扶助の役割分担の見直しが課題となってくる。

社会扶助法は実施主体である自治体に「扶助申請者が就労先を求め、労働の場を得ることができるよう働きかけねばならない」と義務を課している。自治体は就労可能な受給者を労働の場に統合するため、労働行政以上の援助を実践してきたのである。この積極的対策の面でも、労働行政機関をはじめ他の機関との役割分担の見直しが必要となる。社会扶助受給者の持つダイナミズムを生かすには、労働行政による諸施策も含めた就労援助対策を拡充することが課題になる。福祉機関の側からは、とりわけ、労働行政機関が持つ教育訓練施策に結び付けることが重要である。18歳から59歳までの社会扶助受給者のうち、48%は職業訓練を終了していない(12%は義務教育も終了していない)のである。労働行政機関の側も、個人への手厚いケースワークと地域労働市場の実態に即した政策展開のために、社会事務所との連携が必要になる。

困窮状態に直面した失業者に対し、労働行政と福祉機関とが、別々に金銭給付をするのは、事務上の無駄を多く含んでいる。例えば、同一の失業者に対して、労働機関、福祉機関の両者が別々に要扶助性の認定作業と給付額決定作業を行っている(失業扶助と社会扶助の給付事務)。また、積極的参入対策として、労働事務所は雇用創出措置(ABM)、社会事務所は就労扶助をそれぞれ実施し、その地域で必要かつ可能な「公益的かつ補足的」な就労の場の確保競争をしてきた。こうした重複や競争をなくし、それにかかるコストと人員を必要な部門に回すため、雇用労働政策としての生活保障給付と社会扶助給付との連携・統合を模索する動きが出てくることになる。金銭給付の側面はもとより、職業相談・職業紹介やソーシャルワークでの協同、雇用創出対策や職業訓練対策の協同も含め、全面的な連携が模索され始めた。2000年末

には労働行政と福祉行政がそれぞれ別個に行ってきた雇用創出・就労援助を連携し、効率的な就労援助システムを構築するという法律が採択された<sup>23)</sup>。それに基づいて、現在、ドイツ各地の30都市において、「モーツァルト(MoZArT)」プロジェクトと名付けられた、社会事務所と労働行政機関の協同を進める実験が取り組まれてきた。

2002年秋に行われた総選挙では、失業問題が最大の争点となった。現政権は2005年までに失業を半減することを公約に掲げ再選されたが、その具体策として、「稼働能力を有する生活困窮者」への生活保障システムと就労援助システムが大きく再編されることになった。すなわち、「活性化」を基本方針として、職業安定所と社会事務所という実施機関を統合し「ジョブセンター」を創設すること、失業扶助と社会扶助という二つの金銭給付を統合し「失業手当II」を創設することが、優先政策課題にあがっており、それにむけた内容のつめが現在急速に進められているのである。これがどのように進むのかは今後の経過を見守るしかないが、今までの就労支援とは基本姿勢が異なる方向の議論も出てきている。以下、ポイントと思われる点を整理する。

#### IV 活性化と社会的排除

##### 1. EU「活性化する福祉国家」

生活に困窮した失業者の増大に直面し、ヨーロッパ各国は、活性化(“activation”)をキーワードとして、生活保障金銭給付という受動的(“passive”)手段ではなく、労働市場へ統合するための積極的(“active”)な手段へ重点を移してきたと言われている。「活性化する福祉国家(“activating welfare state”）」への転換がEUの課題にもあがっている。EUレベルでは社会的排除を、低所得、スキル不足、失業、家族の崩壊、健康の悪化、劣悪な住宅環境、治安の悪化といった問題が絡み合い、個人や地域

がそこから抜け出せない状況と定義し、それが拡大しているという評価に立ち、若年失業者、長期失業者、ひとり親世帯、身体障害者、貧困地域などへ活性化の機会を提供しようというものである。

活性化政策は、従来の雇用政策にかかわる政策体系だけでなく、雇用政策と福祉の分野にまたがる政策領域を広く包み込むものである。EU各国でとられている活性化のための政策手段の第1は、就労相談・キャリアカンファレンスなどの対人援助サービスである。カウンセリング、オリエンテーション、教育・職業訓練が拡充され、さらに、「参入」政策として社会的に有用な就労先の提供やNPOなどでの活動機会の提供も行われている<sup>24)</sup>。活性化の第2の手段は、雇い主もしくは失業者に金銭的インセンティブを与えるものである。長期失業者や、公的扶助を受給している失業者を雇い入れた雇い主への助成金や、就労した受給者への割増し給付がそれである。逆に、国によっては、生活保障金銭給付の金額と給付期間を削減したり、受給請求権の条件を厳しくし、それによって経済的に就労圧力を強めるというやり方も取られている。また、就労義務付けを強化し、就労を忌避した者への給付制限・停廃止を強めている加盟国もある。これは、金銭給付が受給者の就労意欲を削いでいるという「貧困の罟」の認識を反映した対処方法であり、福祉財政削減圧力が強まるもとで頻繁に使われてきた。「第三の道」をめざすEU「ニュー・レーパー」路線は、市民社会における権利・義務関係のとらえ直しという新たな位置付けの下でこれを実践している。

## 2. ドイツにおける活性化政策

### — 自治体レベルでの実験 —

ドイツにおける活性化対策は、従来の貧困研究が明らかにしてきた社会的排除に陥った層に限定せず、むしろ稼働能力のある要扶助者のうち、長期失業者、若年失業者を主な対象にし、この人た

ちを一般労働市場(民間営利企業)へ参入させることを目標としている。先に述べた「モーツァルト・プロジェクト」こそ、現場レベルでの実験であり、現在全国30自治体において、生活保障給付および積極的就労援助サービスの両面で、多様な連携・統合の取り組みが進んでいる。我々の行った現地調査をもとに、その一端を紹介する。

### (1) 就労援助個人サービスの拡充

一般労働市場への統合が進まない原因は、職業紹介・就労援助制度の欠陥にあるとみて、その改善に重点が置かれている。第1労働市場への直接的統合を目標に掲げ、個々人の持つ可能性と抱える困難を早期にアセスメントし、それに応じた援助計画を立て、ケースマネジメントを充実して総合的な援助を行う組織改革が進んでいる。

例えば、プレーメンにおけるモーツァルト・プロジェクトは、失業扶助受給者約200人と社会扶助受給者400人の資格や職業能力を判定するアセスメントに取り組んでいる。現状では、社会事務所の担当者は、受給申請の段階で30分間ほどの面接しかできない。社会事務所では一人当たり140～150ケースを担当してきた。一方、労働事務所の職業紹介部門の担当者は2,000人ほどの求職者を対象に職業紹介、教育訓練の斡旋をしてきた。担当ケースがあまりにも多く、個別ケースへの対応はできないのが現状である。アセスメントにより一人一人の能力を判断し、それに見合った統合支援を実施することは、労働事務所サイドから強く望まれることである。

2002年2月にプロジェクトの交付金をもとに、アセスメントセンターが設置され、一人あたり最長4週間をかけたアセスメントを行っている。職業能力のみならず、社会的にどういった能力を持っているのか、人間関係の作り方、手先の器用さなども詳細にチェックをし、能力判定をもとに個々人がどのような労働分野に適しているかを明らかにし

ている。アセスメント結果に応じて、その当事者へ動機付けをし、それぞれの担当部局がその人に合った対策を実施している。

「1つの手からのサービス提供」を直接めざしているところもある。ケルン市では、社会事務所と労働事務所が共同で「ジョブセンター」を設立した(図1)。125人の職員のうち80人が社会事務所の職員で、20人が労働事務所の職員である(ほかに1名の精神科医など)。社会扶助申請者は、ジョブセンターを訪れる。そこでは、まずケースマネージャーが面接し、潜在能力を分析する。就労可能な人には、紹介担当が就職の斡旋を行う。就労困難な問題を抱えている人、例えば、3分の1ほどの

ケースは、年収以上の負債を抱えているが、そうした人への負債相談、依存症の相談、住宅相談、ひとり親のための児童相談もジョブセンターで行う。ケース会議を開き関連分野の担当者が総合的に、ケースに必要な援助を検討する。当事者から見ればジョブセンター1カ所で(「1つの手から」)すべての援助を受けられることになる。

ジョブセンターは、全ケースに対して援助計画をたて、当事者と協定を結ぶ。労働行政機関の持つ援助措置(賃金補助金、ABM、短期の職業トレーニング)と社会扶助法の就労扶助の中から、総合的な援助が「1つの手から」提供される。

ベルリン・パンコウのモーツァルト・プロジェクト

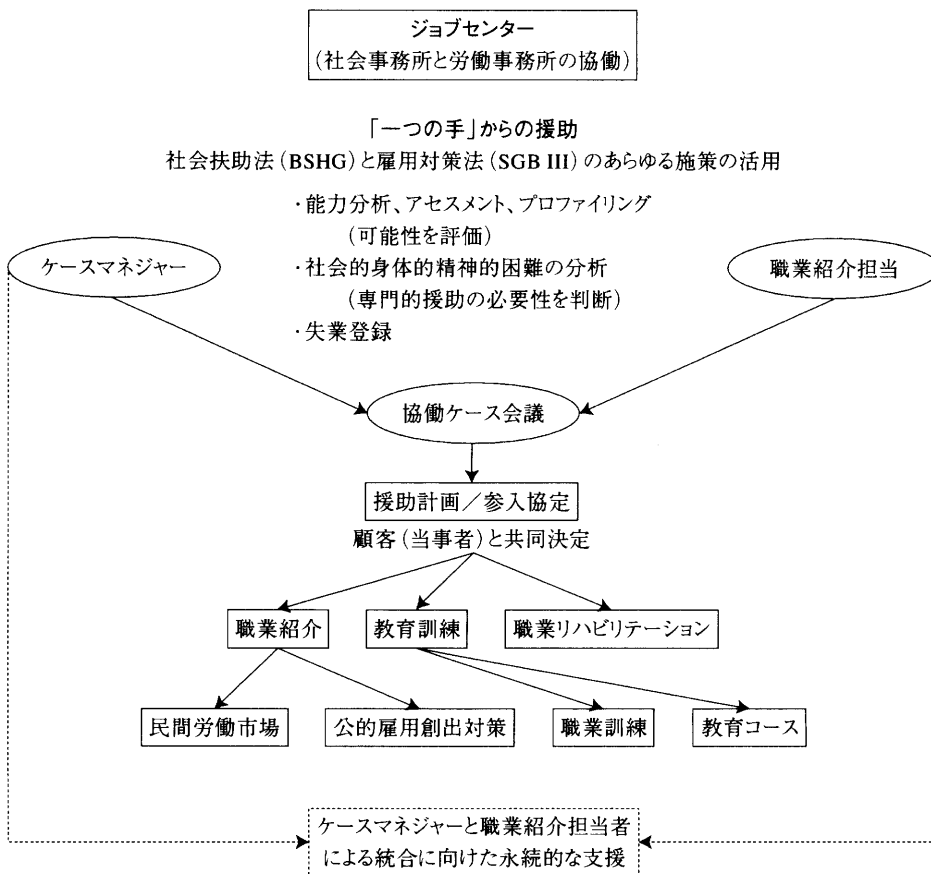


図1 ジョブセンター・ケルン



は、失業扶助と社会扶助を併給している約700人を対象に、就労支援サービスだけでなく、金銭給付も含めた「1つの手から」の給付を実験している。社会事務所の社会扶助給付担当、就労扶助担当、ソーシャルワーク担当と、労働事務所の職業斡旋、失業扶助担当とが、労働事務所の建物内で共同作業を行っている。対象者の多くは長期失業者であり、旧東独時代の職業資格だけしか持っていない人、若年の未熟練工などである。就労援助の面ではすでに(2002年9月のヒアリング時点)140名の就労・自立を達成したとのことであった。

こうした成果を現時点で全体的に評価することはまだできない。調査の中で気づいたのは、ケースマネジャーの質に関わる問題である。キーパーソンであるが、実際には社会事務所の給付担当者が短期間の研修を受けてその任にあたっているという所が多い。ケースマネジャーの養成制度を確立し、就労援助対人サービスの質を確保することが今後の成果にも影響することになる。

## (2) 金銭給付システムの再編

ベルリン・パンコウのもう1つの実験課題は、金銭給付面で失業扶助と社会扶助を合わせて給付することである。担当者によれば、受給者の銀行口座に「1つの手」から振り込まれるようになっただけで、法的基礎が異なるため事務上の効率化にはなっていないとこのことであった。法改正を伴う制度的な統合が必要であるというのが、この実験に取り組んだ現場の結論である。

失業者の生活保障システムは、失業保険、失業扶助、社会扶助の三重構造になっている。また、稼働能力に欠けることが給付要件だが、対象者に一定の「失業者」を含むものとして、稼働減少年金があり、さらに2003年から基礎生活保障法が施行される<sup>25)</sup>。このうち失業扶助と社会扶助を統合することは、先に述べたように9月に行われた総選挙の際の社会民主党の公約であり、その後、緑の党

との政権協議でも合意されている。いわゆる「ハルトツ委員会報告」では「失業手当II」という表現だが、「自治体財政改革委員会(Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen)」が来年夏に向けて、内容をつめていくことになっている。

担当機関(国か自治か)、財源、給付水準など、大きな論点となろう。稼働能力のある人への給付だけでなく、稼働能力に欠ける人のための基礎生活保障との関連も含め、ドイツ社会保障制度の大枠にかかわる論点も出てこよう。

「活性化」という視点からは、失業世帯の世帯員の収入認定の扱いがひとつのポイントとなる。現在、失業扶助の要否認定は個人単位に近く、配偶者の収入認定が社会扶助より緩い。これが社会扶助の基準に統一されると、世帯単位では収入が減少することになる。財政削減対策という側面だけでなく、「活性化」としてこれを意味付け、給付額の削減を図ることになるのだろうか<sup>26)</sup>。

## (3) 「協力義務」・「まずは仕事」

援助する側とされる側の関係を問い直す議論も強まってきた。権利と義務、協力関係が新たな論点となり、それを果たさない場合の制裁についても見直しが進められている。

活性化措置に就いた人に対しては、先に述べたように手厚い、長期的な視野での援助がなされるが、そもそも就くか就かないかは、もはや本人の自発性に任せるのではないということである。基本原則として、「支援と要請」(“Fördern und Fordern”)が強調されるようになった。当事者を支援するが、同時に当事者の協力を求めるのである。「社会扶助を必要としている人の活発な協力」(die aktive Mitwirkung des Hilfeberechtigten)が意味するのは、最初から圧力をかけて強制するのではないが、ただし、協力(Mitwirkung)に欠ける場合は支援を受ける権利はない、という考えである<sup>27)</sup>。

具体的な表れが、「まずは仕事」という基本方針

である。ケルン市の実践がモデルとされている。同市は1998年から若年者を対象に「若いケルン・ジョブ取引所」(JobBörse 'Junges Köln')プロジェクトを開始した。「ジョブ取引所」プロジェクトによって、ケルンでは24歳以下の若年者からの社会扶助申請はすぐに受理しないこととなった。若年者には「ジョブ取引所」が、まずは教育機関・職業訓練機関や、仕事(Job、アルバイト的なもの)、就労扶助での就労先を紹介することとなった。就労の方向性や可能性がはっきりしない若年者は「跳躍台」(「Sprungbrett」)措置の対象となる。「跳躍台」措置で、若年者は試行期間(2週間)を経て、社会保険加入義務のある実習生(Praktikum)として就労する(6カ月)。就労は一般的に、週38.5時間労働、報酬は月1,380DM(当時)であり、家賃はプロジェクト実施主体が給付する。学校教育を受けなおし、卒業資格を取得することもできる。実習期間中はソーシャルワーカーによる世話(Betreuung)をうけることが義務付けられている。「跳躍台」措置終了後は、職業訓練を受けたり、一般の仕事に就いたり、就労扶助で就労したりすることになる。対象者が欠勤や遅刻をすれば、その分、実習手当が削減される。全く参加しなかったり、実習を忌避したりすれば、家賃の支払も停止される。

90年代後半から、若年者に対象は限定しているが「まずは仕事」という対応が始まり、拡大しつつある。これに対しては、活性化措置の拡充を評価する声があるのと同時に、当然、就労強制であるとの厳しい批判がある。協力が不十分な場合の対応の仕方、それが欠けていると判断する基準など、現場実施機関の裁量に任される部分も大きい。就労を忌避した人へは社会扶助が給付されないの、家族に影響することもある。受給者数を減らす効果はあるが、当事者が抱える問題を解決することにはならないとの批判も強い。

「まずは生活保障給付」を基本にしている自治体もある。例えば、ケルン市の隣のデューレン郡で

ある。同郡は州の助成を受け、社会事務所と労働事務所が共同で「ジョブ・コム(Job-com)」という非営利機関を立ち上げ、稼働能力のある社会扶助受給者へのケースマネジメントを充実し、個人に合わせたサービス給付を「1つの手」から行う実践をしている。就労援助サービスの充実という面ではケルン市と共通するが、ケルン市と違い、まずは社会扶助の給付が保障されてから就労支援を始めるという手順をとっている。担当者はケルン市の実践と対比して、「私たちは圧力をかけるのではなく、人間的に対応するというコンセプトを大事にしている」という言い方をしていた。

「まず仕事をすれば社会扶助を支給する」という傾向は、社会扶助法の基本原理、特に個別性原理、需要充足原理を弱体化する要素をはらんでいる。「労働のない人は社会的に排除されている」との主張が過度に強調されるなら、「何でもいいから仕事に就いている方がまし」ということになる。低賃金の就労の場を創出し、稼働能力のある人にそうした就労を強いるということになる。これは、自己決定の権利制限にほかならない。しかも、低賃金の仕事を選びたくない人を、扶助受給権がないとして放置するなら、このような扱いを受けた人は「隠された貧困(Dunkelziffer、日本でいうグレイゾーン)」の中へ消えてしまう。行政が社会的排除の状態を創り出しかねないということである。

モーツァルト・プロジェクトの各都市の実験から、現代日本にとって参考とすべき積極的な成果も少なくないが、ここでは危惧される点を整理した。これが今後どのように解決されていくのか見守りたい。

## おわりに

80年代からのグローバリゼーションの過程で、一国内での所得格差拡大と国際社会での国家間格差の拡大も顕著になりつつある。その中で失業の増大・長期化が社会問題となり、焦点課題に

なっていることは、国際的に共通の現象といえる。

日本とドイツの公的扶助制度は普遍主義的一般扶助主義の考え方で共通し、セーフティネットの最後の砦として機能することを期待されている。

80年代後半から、ドイツでも失業を原因とする扶助受給者が急増した。公的扶助は自治体の負担であり、この動向は自治体財政を圧迫した。

自治体は扶助受給者数を原因別に調査をした結果、失業を原因とする扶助受給者数が飛躍的に増加していることを明らかにした。ドイツではそれらのデータを公表して問題を透明にし、自治体、国・州および民間のNPOにおいて共通の資料で政策論議が行われている。

他方、日本は80年代の「福祉見直し」政策以後、最後のセーフティネットである生活保護が、要保護状態にある失業者を切り捨て、野宿者を路上に放置し費用削減をしてきた。したがって「失業を原因とする扶助受給者数」は日本では明確な数字として表れない。この数字は「グレーゾーン」の中にある。まさに隠された貧困であるが、実際にはホームレスの増加として白日の下にさらされている貧困であって、制度と一体になった運用上の排除に限りなく近い。

欧州委員会が歴史的な経緯のある「貧困」概念でなく、今日的意味をこめた「社会的排除」の概念をもって加盟各国に「貧困」の危機を訴え、課題を提起したことを契機に、わが国もまた建設的な政策論議をはじめべきであろう。

(III、IV 布川、その他 庄谷)

注

- 1) Stephan Leibfried, Lutz Leisering u.a.. 1995. プレーメングループの研究成果のうち、我々はドイツ社会福祉法研究会として、参考文献にあげた二つの論文を訳出した。
- 2) L. Leisering, S. Leibfried, 1998 pp.246-247.
- 3) Walter Hanesch, 2002.
- 4) ヘッセン州の「社会的都市 (Soziale Stadt)」プロジェクトなどの取り組みがある。
- 5) 社会扶助申請の理由をみると、全申請者の36%は年

金、失業手当、あるいは奨学金などの移転支出を待っている人々である。失業中の申請者の場合はその約半数が、失業手当をもらえないか、またはその額が非常に少ないために、社会扶助に頼らざるを得なくなった人である。

- 6) L. Leisering, S. Leibfried, 1998 p.249.
- 7) W. Hanesch/P.Krause/G. Bäcker, 2000. Walter Hanesch, 2002.
- 8) SOEPデータをもとにしており、労働統計の数値とは異なる。W. Hanesch/P.Krause/G.Bäcker, 2000. S.231.
- 9) 90年代ドイツ貧困研究からの、社会的排除の概念と実態のとらえ直しは、ここに述べたとおりである。失業研究(失業者の法的、社会的位置付けや雇用との関連が拡散し、失業カテゴリーが不透明化している)から、社会的排除をとらえなおしているものとしては、フランスの研究ではあるが、ドマジエールの業績をあげておく。D.ドマジエール(都留民子訳)2002, p.25以下参照。
- 10) 上田真理「失業と最低生活保障」布川日佐史編著 2002, pp.66-72.
- 11) 過去20年間の変化を見ると、社会扶助受給者の人口比率は70年代初期の1.2%から90年代初期には4.4%へ4倍になった。庄谷怜子2000, 参照。
- 12) Hanesch 2002.
- 13) 失業扶助制度およびドイツの重層的失業時生活保障システムについては、布川日佐史編著 2002, p.25以下を参照。
- 14) Dietrich Engels (ISG)の研究を参照のこと。
- 15) L. Leisering, S. Leibfried, 1998 p.255
- 16) 嵯峨嘉子「ホームレスと社会扶助」, 布川日佐史編著 2002, p.204参照。
- 17) Flensburg Fachstelle für Wohnhilfen 2001.
- 18) この調査は、科学研究費補助金(基盤研究(B)(1))、「ドイツにおける自治体の「就労扶助」対策に関する実態調査」, 研究代表: 布川日佐史, 課題番号: 13572018)に基づくものであり、2002年1月下旬から2月初旬までと、2月中旬, 9月中旬の3次にわたって実施した。
- 19) 布川日佐史編著 2002年, p.7.
- 20) 「後位性(補足性)原則」における稼働能力活用の意味については、布川日佐史編著 2002 第2章(上田真理), 第4章(前田雅子), 第5章(木下秀雄)を参照のこと。
- 21) 詳しくは、布川日佐史編著 2002, p.79以下を参照。
- 22) 前田雅子「能力活用の意味の再検討」布川日佐史編著 2002, p.139.
- 23) Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe, Vom 20. November 2000.

- 24) 一方で安定した雇用の場に就くことがますます困難になり、他方で失業者が抱える問題が多様化しているもとの、こうした対個人参入援助サービスを拡充することは、基本的に肯定的に評価できる。ただし、雇用の場の確保が困難なもとの、当初通過的なものとみていた参入がステップでなく、状況となったこと、また個別的援助の拡充が失業の経済的社会的要因の軽視をまねき、失業を当事者のモチベーションの欠如に帰しかねない危険性があることは、ドマジエールが鋭く指摘したとおりである。D.ドマジエール(都留民子訳)2002. pp.104-112.
- 25) 前掲上田真理論文, pp.61-71.
- 26) 失業扶助と社会扶助の統合の議論に先立ち、社会扶助そのものの改革も政府内で議論されている。ここでは社会扶助給付の「一括化(Pauschalisierung)」が課題となっている。この点については、事務の効率化という面からの肯定的評価と、社会扶助法の基本原理である個別性原理および需要充足原理を弱体化するとの批判とがある。
- 27) これは注20で述べた稼働能力不活用に対する制裁(社会扶助法25条)とは異なり、社会法典I篇60条以下 (§§60ff. SGB I) が規定する「協力義務」と社会扶助法1条(協力義務)との関連に法源を有する。

#### 参考文献

- 庄谷怜子2000「社会福祉の日独比較」阿部志郎・井岡勉編『社会福祉の国際比較』有斐閣, pp.167-188
- 布川日佐史編著2002『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房
- 布川日佐史1997「ドイツ社会扶助法『就労扶助』による自治体財政削減効果」『経済研究』(静岡大学)第1巻3・4号, pp.195-211
- 布川日佐史2002「ドイツにおける就労支援と『活性化』に向けた新たな試み」『総合社会福祉研究』第21号, pp.120-126
- P.プー、L.ライゼリング他(ドイツ社会福祉法研究会訳)1994「40年間の貧困政策と社会扶助」(Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten, 1993)『社会問題研究』(大阪府立大学社会福祉学部)第111号
- H.ブリュックナー(ドイツ社会福祉法研究会訳)1997「ドイツにおける貧困(上, 下)」(“TIMES OF POVERTY”: Lessons from the Bremen longitudinal social assistance sample, 1995)『賃金と社会保障』第1212, 1213号
- D.ドマジエール(都留民子訳)2002『失業の社会学』法

律文化社

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001. *Lebenslagen in Deutschland: Der erste Armuts- und Reichumsbericht der Bundesregierung.*
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001. *Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern (MoZArT).*
- Bundesrepublik Deutschland, 2001. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001 bis 2003, Deutscher Bundestag Drucksache 14/6134.
- Die Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 2002. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Berlin.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2000. *Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt*, Wiesbaden.
- Walter Hanesch u.a., 1994. *Armut in Deutschland*, rororo-aktuell, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg.
- W. Hanesch/P. Krause/G. Bäcker, 2000. *Armut und Ungleichheit in Deutschland*, rororo-aktuell, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg.
- Walter Hanesch, Christine Stelzer-Orthofer, Nadine Balzter, 2001. Activation policies in minimum income schemes, In *Social Assistance in Europe—A comparative study on minimum income in seven European countries—*, STAKES (National Research and Development Center for Welfare and Health Helsinki), Finland. p.122-151.
- Walter Hanesch, 2002. Poverty and Integration at the Local Level (manuscript).
- Dietrich Engels, Christine Sellin, 2000. Vorstudie zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln.
- Dietrich Engels, 2002. Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln.
- S. Leibfried, L. Leisering u.a., 1995. *Zeit der Armut Lebensläufe im Sozialstaat*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- L. Leisering, S. Leibfried, 1998. *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge.
- (しょうや・れいこ 神戸女子大学教授)  
(ふかわ・ひさし 静岡大学教授)

## 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る、最も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まなう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(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、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の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ール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、「多次元的で相互に強めあ

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イフティネットを「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イ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I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)

## 貧困から社会的排除へ：指標の開発と現状

阿部 彩

### ■ 要約

本稿は、EUならびにイギリス、フランスにおける社会的排除の指標の開発の動きをまとめたものである。貧困指標から社会的排除指標への動きは、単次元から複数次元へ、一時データからパネルデータへ、個人・世帯単位から空間単位へ、そして客観的なものからより主観的なものへという4つの傾向が見られる。これらの傾向は、本稿で紹介したイギリスの「貧困と社会的排除調査」、フランスの「関係性指標」、またEU各国のナショナル・アクション・プラン、EC、EUROSTATの指標のそれぞれに垣間見られる。しかし、現時点において、具体的な指標に何を含めるかについてはコンセンサスが得られておらず、EU諸国が提出したナショナル・アクション・プランにおいてもその項目は千差万別である。このように、社会的排除の指標はまだ開発途上であるが、その開発が政策の目標設定、評価に不可欠なものであるとの認識は定着しており、今後、指標の改善は加速するであろう。

### ■ キーワード

社会的排除、貧困、指標

#### 1. はじめに

「社会的排除 (Social Exclusion)」またはその逆である「社会的包摂 (Social Inclusion)」の概念は、それまでの経済的な視点のみによる貧困の概念を拡張するものとして、フランスを中心としたヨーロッパ大陸諸国にて発祥した。もともと、「貧困」を科学的に計測しようという試みは、ロウントリー、タウンゼントを始めイギリスの研究者を主とするアングロ・サクソン系の研究者によって行われてきた (Townsend 1979)。ジョーダン (1996) は、リベラルな伝統を持つアングロ・サクソン諸国においては、「貧困」を科学的な方法で「発見」することが、再分配を正当化するために必要不可欠な作業であったとしている (Jordan 1996)。これらの国々において、貧困政策が市場活動から取り残された、いわば残差的な人々への対策として確立したことは、まさにこれらの国において貧困者とそうでないものとを

線引きする手法の開発が最も盛んであったことと無関係ではない。一方、フランスを始めとするヨーロッパ大陸の研究者は、かねてから所得を中心とする貧困の定義によって貧困を計測する分析手法に異議を唱えてきた (Room 1995)。ヨーロッパ大陸においては、「貧困」の発見が必ずしも福祉国家の条件ではなく、むしろ個人が社会保障制度にいかに取り組みされているかを検討することがより重要な課題であったからである。このような大陸の土台の中から、「社会的包摂・排除」の概念が発祥したのは当然といえよう。この二つの伝統の根本的な違いを、ジョーダン (1996) は以下のように述べている。

おそらく戦後の社会政策分析における二つの伝統の違いを最も簡単に定義するならば、大陸の研究者は福祉国家を社会を構成する原理とし



て分析するのに対し、アングロ・サクソン系の研究はそれを市場における活動から発生する社会的不都合に対する対応と考えることであろう。(Jordan 1996, pp.85-86)

このような二つの伝統の葛藤を背景に置きながらも、「社会的排除」を科学的な方法で計測し、政策の目標値設定、モニタリング、評価および国際比較に役立てようという動きが近年になって活発化してきている。後に述べるように、EUにおいては、「社会的排除」の現状を把握するとともに政策効果の目標値設定のために指標の開発が不可欠と考えられており、特に国際比較が可能な指標の開発に力を注いできた。また、イギリスなどの国においても、従来の貧困の測定手法に社会的排除の概念を含まうとする動きが活発である。貧困・社会的排除を科学的に測定しようという動きが未熟である我が国にとって、これらの動きを把握しておくことは今後の調査開発において不可欠であろう。本稿は、現時点における、これらヨーロッパにおける社会的排除指標の開発の動きをまとめたものである。

## 2. 貧困と社会的排除：概念と指標

ルーム(1995)は、貧困指標から社会的排除指標への動きを描写するにあたり、貧困の概念は資源の分配に焦点をあてたものであるのに対し、社会的排除の概念は、関係性 (relational issues) に焦点をあてたものと整理している (Room 1995)。また、貧困は、低所得という結果 (outcome) のひとつの形であり、ある時点での状態 (state) を示すのに対し、社会的排除は、さまざまな社会の側面から「排除されていくプロセス (過程)」の現象を指しているという研究者も多い (Paugam 1995, 中村 2000)。貧困は、ニーズに対応する資源の欠如と定義され、その現象が個々の個人または世帯の属性ととらえられてきたのに対し、社会的排除は経済分野のみ

ならず雇用・健康・住居など多次元の分野において個人や一定の集団が社会を構成する権利や義務から切り離されていく現象ととらえられてきた<sup>1)</sup>。このため、社会的排除の指標には、個人や世帯と地域・社会との関わり、また個人 (世帯) を取り囲む社会的環境や社会内の「分裂」を含まなければならぬと認識されてきた。

ルーム(1995)によると、社会的排除の指標開発には、三つの傾向が見られる。一つ目は、収入または消費を変数とした経済的貧困指標から多次元的な指標への転換である。二つ目は、クロス・セクショナル・データからパネルデータへの変換である。社会的排除という現象が「過程」であり、低所得またはその他次元における社会的不利の蓄積ととらえるとすれば、社会的排除を一時点のデータのみで計測することは不可能であるからである。第三の傾向は、個人または世帯単位データから空間 (地区・地域) データへの動きである。これは、社会的排除が個々の個人または世帯の属性ではなく、地域や階層、民族など個人を取り巻く社会環境に生じる現象、またそれらの格差を含む概念であることを反映している<sup>2)</sup>。

これらの三つの傾向に加え、さらに、もう一つの動向を付け加えたい。それは、客観的な指標に加えて、主観的な指標の占める位置が徐々に大きくなってきたことである。後にも述べるが、これは、社会的排除という概念には、専門家たちによる客観的な指標のみではなく、排除されている人々そのものの意見を採り入れる必要があるとの認識に基づいている。

最後に、これらの複数の分野からなる指標のプレゼンテーションについて言及しよう。一般によく用いられる方法は、複数の指標を列記することによって社会的排除の度合いを表す方法である。しかし、一部では、社会的排除に関係があると考えられる複数の変数を集積<sup>3)</sup>、または主成分分析、因子分析などの統計的手法を用いて処理し、1次

元または数次元の複合指標を作成する試みもある(Whelan & Whelan 1995)<sup>4)</sup>。しかし、これら複合指標の作成と解釈には注意を要する。アトキンソンら(2002)は、国または地域ベースで存在する複数分野の指標を集積することに警告を発している。しかし同時に、個人または世帯ベースで存在する複数分野の指標を集積することは重要であるとしている(Atkinson et al. 2002)。例えば、低収入でありかつ医療へのアクセスがない世帯の割合などは、複数の社会的排除の次元がどのように重なり合っているかを知るために重要であろう。このような指標を作成するためには、多くの分野のデータを含むマイクロデータが必要であることは言うまでもない。

### 3. 剥奪(Deprivation)と主観的貧困 (Subjective Poverty)の指標

本節では、時代を少々遡って社会的排除の指標の開発を大きく影響した二つの貧困指標開発の流れを検証することとしたい。二つの流れとは、イギリスのタウンゼントをその発端とする「相対的剥奪指標」と、オランダのヴァン・プラーグらによる「主観的貧困指標」の二つである。

#### 3.1 相対的剥奪指標と Breadline Britain 調査

タウンゼント(1979)は、従来のロウンリーらの生物学的視点からの絶対的貧困の概念を拡大し、貧困概念に相対的視点を導入した。タウンゼントの調査は、科学的な貧困計測の草分けであり、既に日本にも多く紹介されているので(小沼1980、柴田1997、平岡2001等)、ここでは詳細な説明を省き、後にイギリスにおける社会的排除の指標のベースとなったタウンゼントの「相対的剥奪指標(Relative Deprivation Index)」と、それに対する批判、その後の改善について簡単に述べる。

タウンゼントのオリジナルな相対的剥奪指標は、12の分野からなる60の項目を集積したものであ

る。タウンゼントは、この指標と収入の関係を分析し、ある一定の収入以下では相対的剥奪指標が急激に上昇するという閾値を発見した<sup>5)</sup>。

タウンゼントのオリジナルな相対的剥奪指標の批判の一つは、指標に使われた項目を所有しているか・ないかのみで指標が作成されており、個人の好みによる選択の余地が許されていないということである(Piachaud 1987)。この批判については、1983年のBreadline Britain調査(Mack & Lansley 1985)において、「金銭的な理由で所有しない」「欲しくないのも所有しない」の区別をつけることで解決されている。タウンゼント自身も、1993年の著書にて「資源を欠いているか、資源の獲得を認められない」(柴田1997)場合のみと剥奪を再定義している(Townsend 1993)。オリジナルの相対的剥奪指標のもう一つの批判は、用いられた「必需項目」のリストが、専門家らに恣意的に選ばれたものであるということであった(Gordon 2000b)。これに対処するために、Mack & Lansley (1983)、また、そのフォローアップである1990年のBreadline Britain調査(Gordon & Pantazis 1997)では、一般市民の50%が「必需項目」とするもののみをリストに加えている(これを社会的指標アプローチ、または合意基準アプローチと呼ぶ)。また、Domain-Sampling Modelの手法を用いて選ばれた32の項目の妥当性を統計的に検証している(Gordon & Pantazis 1997)。

#### 3.2 主観的貧困指標

主観的貧困(Subjective Poverty)指標とは、どれだけ困窮を感じているかという個人の感触を指標化したものであり、そのため「感じられる貧困(Felt Poverty)」とも呼ばれる。この手法(SPL法)は、ヴァン・プラーグ(1968)が最初に開発し、オランダのデータを用いて実証分析したものである。この方法は、「貧困」とは、専門家によって恣意的に定められた「線」の上か下かで決定するのではなく、

人々それぞれが経験し感じるものであるという概念に基づいている。ヴァン・プラーグは、後にヨーロッパ10カ国のデータを用いて、主観的指標が国際比較にも活用できることを分析している(Van Praag et al. 1980)。

主観的貧困の計測には、主に三つの方法がある。一つ目は、サーベイ調査にて「あなたのような世帯において、貧困に陥らないように生活するにはどれくらいの収入が必要ですか」といった最低収入質問(Minimum Income Question)または、典型的な4人家族を想定して「あなたのコミュニティーにて、4人家族が生活するのにどれくらいのお金が必要ですか<sup>6)</sup>」を用いる。この方法は、アメリカのGallup調査など多くの家計調査にて用い採用されている。SPL法では、貧困線すれすれの世帯のみが、この質問に正しく回答し、貧困線から大きく離れれば離れるほどこの質問に対する回答にバイアスがかかると仮定している。しかし、どの世帯が貧困線すれすれなのかはわからないため、追加の質問<sup>7)</sup>、自分の世帯と同値の貧困線を回答した世帯のみを用いたりしてこれらの世帯を特定する。また、単純にすべての世帯の回答の平均値を用いる場合もある(Gordon 2000)。二つ目のアプローチは、「貧困」に言及し、「あなたのような世帯が貧困を免れるのにはどれくらいの収入が必要ですか」と聞くものである。この方法は、後述するイギリスにおける「貧困と社会排除調査」にて用いられている(Gordon et al. 2000)。三つ目のアプローチでは、回答者がそれぞれの生活を直接評価する方法である。これは、EC世帯パネル調査、日本の国民生活基礎調査などで採用されている方法である。

主観的貧困線の計測は、質問票にての設問の仕方、言葉遣いの微妙な違いなどで、人々が受ける質問の印象が大きく左右される欠点が指摘されている(Gordon & Townsend 2000, pp.59)。このため、言語が異なる国々における国際比較は注意を要

するであろう。また、主観的貧困線は、通常の相対的貧困線または絶対的貧困線に比べ、高めの数値が出されるという指摘もある(Atkinson et al. 2002)。さらに、「主観的」というからは人々の効用がそれぞれ異なっていることを仮定しているにもかかわらず、これら異なる効用を個人間で比較をすることはできないという指摘、また、主観的貧困線の研究の多くが最終的には得られた数値を多変量解析などの手法をもって分析していることは結局人々の効用関数が同じであると仮定しているとの批判もある(Ravallion & Lokshin 2001)。しかし、貧困を客観的な指標のみでとらえるだけではなく、主観的な要素を取り入れてとらえることは、排除されている人々そのものの意見を採り入れるという観点から社会的排除の指標の開発に大きく影響した。

#### 4. サーベイ調査に基づく『社会的排除』の指標

それでは、実際にヨーロッパにおいてはどのような「社会的排除指標」が開発されているのだろうか。本節では、イギリスの「貧困・社会的排除調査」など個人・世帯レベルのサーベイ調査を使った社会的排除指標と、また次節においては、欧州共同体、欧州共同体統計局などで開発が活発である国際比較を目的とし、主に既存データを用いた社会的排除指標を紹介する。

##### 4.1 「貧困・社会的排除調査(Poverty and Social Exclusion Survey : PSE)」

タウンゼントのオリジナルな「相対的剥奪指標」、1983年と1990年のBreadline Britain調査(Mack & Lansley 1985, Gordon & Pantazis 1997)の流れを組むのが、「貧困・社会的排除調査(Poverty and Social Exclusion Survey、以下PSE)」である。PSEは、1999年にOffice for National Statisticsがロウンダリー財団の資金を得て行った。調査は2段階に分かれており、第1段階では一般市民を代表するサンプルに世帯で不可欠とみなされる項目と「あつ

たほうがよいが、なくてもよい」項目との選別をしてもらう調査であり、Breadline Britain調査と同様に、回答者の50%が必要とした項目がリストアップされた。項目の中には、物的な項目(テレビ、冷蔵庫等)もあれば、社会参加的な項目(冠婚葬祭への参加、友人のお見舞い等)が含まれ、人々は物的な項目のみならず社会参加的な項目を必要と感じていることが裏付けられている(Pantazis, Townsend & Gordon 1999)。第2段階では、第1段階で得られた「社会的必需項目リスト」を用いて、剥奪の状況を把握するとともに、社会的排除にかかわる項目を網羅した調査を行っている。以下に、PSE調査の中でも特に社会的排除にかかわる項目について述べる。

PSE調査では、社会的排除を以下に述べる4つの次元から定義している。

- ① 十分な所得または資源の欠如(所得の貧困、社会的必需項目の欠如、主観的貧困<sup>8)</sup>の3つの指標)
- ② 労働市場からの排除(1人も就労者がいない世帯、学生と退職者世帯は除く)
- ③ サービスからの排除(水道、電気、ガス、交通機関、医療、ショッピング、金融サービス、娯楽などのサービスのうち3つ以上が金銭的な理由で使えない)、
- ④ 社会関係からの排除(a. 社会的に必要とされる社交活動のうち、いくつかが欠落している、b. 友人または家族とのコミュニケーションが日々ない(孤立)、c. 寝込んだとき、力仕事が必要ときなどの身体的サポート、悩み事などがあるときの心理的サポートなど7つのサポート項目のうち4つ以上が欠けている(サポートの欠如)、d. 選挙など市民活動の欠如、e. 社交活動になんらかの理由により参加することができない(金銭的理由、交通手段へのアクセスの欠如、仕事/育児などの理由を含む)。

(Bradshaw et al. 2000, Gordon et al. 2000)

PSE調査は、これまでのBreadline Britain調査に比べ多分野にわたる項目を調査しており、社会的排除の概念を正面から押し出している初めての調査である。主観的貧困一つを例としても、回答者の考える貧困、ある程度定義を指定した「絶対的貧困(Absolute Poverty)」、「総合的貧困(Overall Poverty)」の3つの定義を用いた設問を用いている。しかし、PSE調査の質問票には、Breadline Britain調査と同様に、社会的必需項目、主観的貧困、サービスの排除のどれをとっても「金銭的な理由」または「お金」という言葉が用いられている。これは質問票の設計において、貨幣的貧困以外の社会的排除の項目においても金銭的理由がその背景にあること、また、金銭的に余裕があれば排除されることを免れることを仮定していると考えられる。社会的排除の概念は、金銭的理由のみならずさまざまな理由によって社会から排除されている状態を指しており、金銭的理由のみが個人のCapabilityを妨げる要因としていない。この点で、PSE調査は過去のイギリスにおける貧困研究の潮流からそれほど逸脱していないと言えよう。

#### 4.2 関係的貧困(relational poverty)指標他

フランスのPaugam(1995)は、経済的貧困を補完する概念として関係的貧困(relational poverty)という概念を提案している。関係的貧困は、家族関係、社会支援ネットワーク、コミュニティー生活の3つの項目を3段階に評価したものである。関係的貧困は、PSEの社会関係からの排除の項目に類似するものであるが、Paugmanの分析とPSEの分析の異なる点は労働市場からの排除の扱いである。PSEは、労働市場からの排除を社会的排除の一つの分野として列記しているが、Paugmanは労働市場からの排除が経済的貧困と関係的貧困に直接影響するとの視点にたっており、調査対象者を安定被雇用者、不安定被雇用者または2年以内の失業者、2年以上の失業者の三つに分けて、それぞ

れの経済的貧困、関係的貧困を分析している。

また、イギリスのCenter for the Analysis of Social Exclusion (CASE)が、British Household Panel Survey (BHPS)を用いて行った分析では、社会的排除指標として次の項目が挙げられている：

- 生活水準の低さ(世帯所得が平均の50%以下)
- 金銭的不安定(貯蓄が2000ポンド以下、個人または企業年金に不参加、自営でない)
- 他人から認識される活動への不参加(被雇用者、自営者、学生、主婦、退職者でない)
- 決定権の欠如(選挙へ不投票、政治的活動の欠如)
- 友人、家族、コミュニティからのサポートの欠如(Burchardt, Le Grand & Piachaud 1999)

この指標では、「金銭的不安定」という概念と「他人からの認識」という日本的に言えば「人の目」に関する項目を入れているところが興味深い。後者に関して言及すると、「他人から認識される活動」とは端的に言えば労働(または社会的に認知された無収入労働)であるが、ここでは労働を収入を得るための活動と見なさず社会参加として見ている。労働を通じた社会参加の欠如が金銭的貧困のみならず健康、社会ネットワーク等さまざまな分野での排除に繋がることは多くの研究者に指摘されている(Paugman 1995等)が、これは社会的認知そのものを測ろうとしている点で新しい。しかし、どのような活動が「他人から認識される」ものなのかは、その国々の文化によって異なるであろう。

## 5. 国際比較可能な指標の開発：EUでの動向

前節では、サーベイ調査をもとにして個人または世帯ベースにおいて社会的排除を計測する動きを紹介した。しかし、このような調査は、調査が行われる文化や経済状況に密着したものでなければならず、さまざまな文化・経済背景を持つ国々において国際比較が可能な形に標準化することは非常に困難である。一方で、社会的排除の度合いを何

らかの形で標準化し国際比較をしようとすることで自国の政策の評価に役立てようという要望は多い。欧州連合(EU)においては、社会的排除がそのアジェンダにあがった初期から指標開発の動きが活発化しており、2000年のリスボン欧州理事会にては、2001年6月までに各国が「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(National Action Plans for Social Inclusion：以下、NAPIncl)」を提出することが義務付けられ、また、2001年3月のストックホルム会議では、2001年末までに社会的包摂(Social inclusion)の共通指標を作成することが合意された。これに先行して、欧州委員会雇用・社会政策閣僚理事会の社会保護委員会(Social Protection Committee)は、2001年2月に社会的排除の指標策定のためのテクニカル・サブグループを発足しており、その報告書である「社会的排除の指標に関する報告書」が2001年10月にまとめられた。以下に、EU各国が提出したナショナル・アクション・プランに含まれる各国の指標開発の動き、社会保護委員会の報告書、およびこれらを含む欧州委員会の「社会的包摂に関する評価報告書」、さらにECでの動きとは独立して欧州統計局(EUROSTAT)が開発した社会的排除指標の内容について述べる(EUにおける社会的排除に対する動きの詳細については本特集の中村(2002)を参照のこと)。

### 5.1 EUの動き

EU諸国はリスボンでの欧州理事会の決定を受けて、「NAPIncl」を提出した。NAPInclでは、各国の社会的排除の現状と政策とともに、政策の評価のベースとなる指標が列記されている。表1は、これらNAPInclに含まれる指標から主立ったものを選抜したリストである。これをみると各国によって社会的排除として扱われるドメインが大きく異なっていることがわかる。例えば、イタリアでは女性(特に就労に関する)と障害者が社会的排除を

表 1 EU 各国の社会的排除に抗するナショナル・アクション・プランにおける指標の記述

	ベルギー	スペイン	フランス	アイルランド	イタリア	ポルトガル	フィンランド	イギリス	オランダ	デンマーク
貨幣的指標	中央値の40,50,60,70% 平均値の50% 再分配の効率 負債を持つ成人の割合	中央値の40,50,60% 年齢別、性別貧困率 児童貧困率 重度貧困(中央値の15%以下)率	中央値50,60% 10分位ratio 剥奪指標 児童貧困率 母子世帯の貧困率	10分位ratio 長期的貧困率	絶対貧困率 主観的貧困率 一時的貧困者指標 児童貧困率 必需品を購入できない人の割合	児童貧困率 地域別貧困率	中央値の50,60% 公的扶助受給率 負債者率	中央値の50,60,70% 平均値の40,50,60% 児童貧困率 高齢者貧困率	公的扶助受給世帯数×可処分所得(65歳以上以下)問題のある負債を持つ世帯率 長期の公的扶助受給者率, 世帯率	中央値の50% ジニ係数
教育	児童一人あたり教育支出 親の教育水準と子の関係	年齢別識字率 小学校卒業率 不登校率 15歳の児童のうち学年が通常より下のものの割合	退学率 若年者の識字率 落第者率 親の教育水準と子の教育水準の関係	義務教育以下の学齢者数 退学率 職業訓練者数	学童の退学率 小学校以下の学歴者率	退学率 職業訓練者数	退学率 児童の識字・数学能力 学校からの排除・退学の減少 大学生の内、弱者グループなどの人の割合	退学率 児童の識字・数学能力 学校からの排除・退学の減少 大学生の内、弱者グループなどの人の割合	退学率 児童の識字・数学能力 学校からの排除・退学の減少 大学生の内、弱者グループなどの人の割合	最終学歴別人口 就学率
雇用	被雇用者の中の貧困率(working poor) 失業者の活動度	雇用形態別貧困率 年齢別、性別、識字レベル別の過小雇用 若年長期失業率	雇用者の中で安定雇用(6カ月以上)率 パート雇用者の中であって長く働きたり人の割合 若年失業率 働かない世帯にいる児童率 労働人口中の貧困率(working poor - 失業者も含む)	被雇用者の中の働かない世帯の中で基本教育を受けていない率 若年失業率、非活動率 働かない世帯にいる児童率 社会グループごとアクセスの違い 終身雇用のレベル	雇用率 二人以上の失業者がいない世帯率 若年失業率 働かない世帯に産後女性の子どもの非雇用率	年齢、教育レベル別失業率 非熟練労働者と平均労働者の賃金の割合 低賃金労働者の割合 職業訓練を受けた労働者率	雇用促進政策によって雇用された人数 非活動率 若年非活動率	雇用年齢の人口 内の雇用率 働く者がいない世帯に高い児童率 最も割合が高い地域の失業率	性別雇用率, 失業率 高齢者雇用率, 低スキル労働者雇用率 失業保険受給者数 就業前または10歳前の児童のケア使用率 80歳以上の高齢者で介護を必要とする率	長期失業率 雇用年齢人口の雇用率 雇用促進政策(補助金)による雇用者数 就業前または10歳前の児童のケア使用率 80歳以上の高齢者で介護を必要とする率
医療	金銭的な理由で医療を受けられない人々の割合 健康上の理由で日々の活動に支障をきたす大人の割合	障害者率	過去12カ月の間に金銭的な理由で医療を受けられなかった人々の割合 健康上の理由で日々の活動に支障をきたす大人の割合 40才時の平均余命	早期死亡率 痛死率 社会グループごとの医療へのアクセスの違い 低出生時体重児乳児死亡率の差 心臓病疾病率の違い 精神病のレベル	障害者率 二人以上の障害者をもつ世帯率 移動に問題がある障害者でエレベーターがない2階以上に住む人の率 単身障害者率(世帯率) 重度障害者率(世帯率) 障害者同土で世帯をなす人の率 乳児死亡率	乳児死亡率 平均余命	主観的不健康率 高齢者の内移動が困難な平均年齢の差	最も平均寿命が短い医療地域と人口全体の差 低出生時体重児労働者と雇用者全体の乳児死亡率の差	グループごとの医療・介護のアクセスの差	年齢別平均余命、死亡率 喫煙率, アルコール関係など生活習慣病関連指標

	ベルギー	スペイン	フランス	アイルランド	イタリア	ポルトガル	フィンランド	イギリス	オランダ	デンマーク
住宅	一定の施設を持たない人々の割合 ホームレスの人数	一定の施設を持たない人々の割合 ホームレスの人数	一定の施設を持たない人々の割合 ホームレスの人数 過去12カ月の間に水道、電気、ガス、の料金を支払うのが困難であった人数 家賃滞納率	ホームレスの人数 低家賃住居の人数 住居状況	一定の施設*を持たない人々の割合 医療、食料品店、学校、警察所などへのアクセス(主観的)	一定の施設を持たない人々の割合 IT技術の基礎知識を持つ人数	一定の施設を持たない人々の割合 ホームレスの人数 人数に対して狭い住居に住む人々の割合 公共賃貸住居の待ち人数	一定の施設を持たない人々の割合 ホームレスの人数 一時的施設にいてる子どもも属する世帯率	収入の中に占める家賃の割合、世帯属性別 強制排除(eviction)数	住居保有別人口 トイレ、風呂、セントラル暖房の有無 1人あたり床面積
社会参加	休暇で旅行に出かけられない人々の割合 社会的孤立した人々の割合 インターネットへのアクセスを持つ人々の割合 非識字率 服役後の犯罪者の社会的統合 法的支援	社会的排除に面する少数民族 インターネットへのアクセス インターネット使用率	休暇で旅行に出かけられない人々の割合 公共交通から10分以上遠い場所に住む人々の割合 金銭的な理由または失業中のために用いていない人々の割合 文化的活動をしていない人々の割合 銀行における負債者数 選挙登録率	識字率 サービスへのアクセス 農村地域における公共交通 コミュニティ活動への参加 公共サービスへの統合レベル 犯罪率	単身で子または兄弟姉妹がいない高齢者率 インターネットへのアクセス パソコン保有率(世帯・個人)	IT技術の基礎知識を持つ人数	児童保護にかかっている児童数 犯罪、アルコール、薬物依存関連	自立している高齢者率 Disadvantaged地域のインターネットアクセス率	社会組織(クラブ、宗教、スポーツクラブ、ボランティア団体等)参加率 インターネット使用率 公共交通機関の料金	雇用年齢人口の公的扶助受給者率(長期、短期)

出典：Atkinson et al. (2001) *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, 各国のNational Action Plan for Combating Poverty and Social Exclusion (NAPIncl)  
 注：2001年3月に行われたストックホルム・サミットにて、ECが提出した報告書に含まれる7項目は各国に共通しているため、表1から省略する。7項目とは：①20/80割合、②再分配後貧困率(中央値の60%以下)、③長期貧困率(3年続けて貧困線以下)、④仕事をしないものがない世帯、⑤失業率の地域格差、⑥低教育(18-24歳で学校または訓練施設に入っていない)、⑦長期失業率。  
 ここにあげた指標は、欧州Commissionの提言の他に各国がNAPInclで明記したものの中から代表的なものであり、NAPInclに記述があるすべての指標を網羅しているものではない。  
 表に含まれない国：スウェーデン  
 国内の生活水準調査には10分野(雇用、収入、物的、住居、レジャー、社会ネットワーク、政治参加、健康、安全、安心)100以上の項目を調査しているが、NAPInclでは特に指標を記述していない。社会扶助受給者の数は指標の1つとしている。

ギリシャ  
 ドイツ  
 オーストリア  
 ルクセンブルグ  
 デンマーク  
 所得の"stylized facts"表有  
 重度の障害者の失業率を25%減らすなどの目標値はあるが、社会的排除の指標については記述なし  
 指標についての記述は特になし  
 中央値の50.60,70%、公的トランスファー受給者数

\* 飲料水、湯、電気、トイレ、電話、冷蔵庫、洗濯機

最も受けやすいグループで見なされていることは明らかであるし、イギリスでは社会的に不利なグループや地域格差を縮小することが政策課題であることがわかる。また、指標の多くは個人・世帯レベルのデータを国ごとに集積したものであるが（貧困率、障害者率など）、いくつかの指標は地域格差・グループ間格差に着眼したものである。

各国のNaPinclと専門家らの提言（Atkinson et al. 2002）を受けて、社会保護委員会は、2001年10月に「社会的排除の指標に関する報告書」を発表した。報告書は、1次の指標として10個の項目、2次の指標として8つの項目を提示している（表2）。しかし、この報告書は、データの入手可能性と比較可能性を最重要視しており、そのため、既存の国際比較可能なデータのみを扱っている。計18の項目のうち約半数は従来の経済的貧困定義の延長であり、残り半数は主に雇用（特に失業）に関するもの（長期失業率など6項目）、教育（1項目、低学歴率）、健康（2項目、平均寿命と自己判断による健康状況の所得による不平等度）である。18の指標が経済・雇用面に集中していることは、これら以外の分野において、いかに国際比較が可能な指標を揃えることが困難であるかを物語っている。一方で、データ源としてパネルデータを使用していることから、長期的な失業、長期的低所得などの項目が入っていることがこの指標の特徴である。

社会保護委員会は、18の指標が社会的排除の多次元的な要素を網羅していないことに言及しており、今後の発展として特に住居に関する指標（ホームレスや施設入所している人々も含む）、さらに詳細な健康指標（医療へのアクセス）、また、公共サービスや私的サービスへのアクセス、債務、公的扶助への依存などの項目を挙げている（EC Social Protection Committee 2001）。現在、データの出典として使われているEC世帯パネル（ECHP）と労働力調査では、これらの項目は把握されていないが、2004年にECHPの代替として計画されて

いる所得・生活状況統計（The Statistics on Income and Living Conditions）にはより多くの社会的排除にかかわる項目が含まれることが期待されている（EU Council for Employment and Social Policy 2001）。

最後に、社会保護委員会の報告を受けて、欧州委員会は2001年12月に「社会的包摂に関する評価報告書（Joint Report on Social Inclusion）」を欧州連合理事会に提出した。評価報告書に含まれた指標は、社会保護委員会の提言した18の項目をさらに縮小した12項目である（表3）。12の項目は、半数の6項目が1次の指標から選抜され、残り6項目が2次の指標から選抜されている。これらの項目は、すべて収入をベースとする経済的貧困の指標と失業に関するものである。社会保護委員会が1次の指標として提示した平均寿命や健康状況などの指標も評価報告書には含まれておらず、各国のNAPinclや社会保護委員会の提言を踏まえたのにもかかわらず従来の貧困・雇用指標から代わり映えのしないことが残念である。

## 5.2 欧州共同体統計局（EUROSTAT）の動き

上記の動きと並行して、欧州共同体統計局（EUROSTAT）においては、独自に社会的排除の指標の開発を進めており、2000年の「欧州社会統計」にて、その結果が報告されている（EC 2000）。この報告書も上記の欧州委員会の指標と同じく、ECHPをそのデータ源としており、その結果としてECHPに既に含まれている項目の中から社会的排除を表す指標として適切な変数を選抜してきている。EUROSTATによる非貨幣的指標（表4）は全部で15項目であり、金銭的困難、ベーシック・ニーズ、住居の状況、耐久財の有無、健康問題、対人関係の欠如、満足感の7つのカテゴリーに属する。

EUROSTATの非貨幣的指標は、同じくECHPを用いた社会保護委員会や雇用・社会政策理事会の指標に比べ、非経済的な指標を多く把握してい



るものの、反対に雇用に関する項目は含まれていない。また、主観的な項目が含まれていることも興味深い。しかし、既存のデータを基にしたものであるからか、車、電話、カラーテレビなどの耐久財、肉・魚・鶏肉、新しい衣類などのベーシック・ニ-

ズの選択が、社会的不利益を表す指標として適当であるか否かの判断は困難である。これらは、社会的通常に大きく左右されるものであり、例えば、このリストを日本にあてはめた場合、不適当と考えられる項目は多い(例えば、車へのアクセス)。

表2 EC社会保護委員会による「社会的排除」の指標一覧

指標	定義	データ
1次的指標 (Primary Indicators)		
1a 再分配後低所得率, 性別・年齢階級別	等価世帯所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数の割合。年齢階級: 0-15, 16-24, 25-49, 50-64, 65歳以上, 性別。	ECHP
1b 性別・就労状況別, 再分配後低所得率	等価世帯所得が中央値の60%以下の世帯に属する16歳以上の個人の割合。最頻活動: 被雇用者, 自営者, 失業者, 退職者, 他の不就労者	ECHP
1c 世帯属性別, 再分配後低所得率	等価世帯所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数の割合。世帯属性: 30歳以下の単身世帯, 30-64歳の単身世帯, 65歳以上の単身世帯, 扶養する子がない2人成人世帯で最低1人が65歳以上, 扶養する子がない2人成人世帯で両方とも65歳以下, 扶養する子がない他の世帯, 単身親世帯, 成人2人+子1人, 成人2人+子2人, 成人2人+子3人以上, 扶養する子がある他の世帯, 全世帯	ECHP
1d 住宅所有別, 再分配後低所得率	等価世帯所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数の割合。住宅所有: 持ち家または家賃なし, 賃貸, 全世帯	ECHP
1e 低所得線	次の世帯属性の低所得線(世帯等価所得の中央値の60%)① 単身親世帯, ② 成人2人+子2人世帯	ECHP
2 所得分配率	80/20率(世帯等価所得の第一5分位を第五5分位で割ったもの)	ECHP
3 性別, 長期低所得者の率	該当年(n)と, 前年(n-1), 前々年(n-2), 前々々年(n-3)の3年のうち2年において, 世帯等価所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数	ECHP
4 低所得ギャップの中央値	低所得者の所得の中央値と低所得線の差を低所得線の値で割った率	ECHP
5 地域結束度	NUTS2レベルでの雇用率の差	LFS
6 長期失業率(12カ月)	Active人口における12カ月以上の失業者の率	LFS
7 1人も就労者のいない世帯に属する人数	該当世帯に属する人数の中で1人も就労者のいない世帯に住む0-65歳の人数の割合。該当世帯とは, 全世帯員が以下のいずれかに属する世帯以外の世帯: 18歳以下, 18-24歳の学生, 65歳以上で不就労	LFS
8 学生・訓練中でない高卒以下の若年者の率	ISCEDのレベル2以下の教育を受けた18-24歳の中で教育・訓練中でないものの割合	LFS
9 平均寿命	0歳からの平均寿命	Eurostat人口統計
10 所得階級別, 健康状況	世帯等価所得の第一5分位において, 16歳以上の人口のなかでWHO定義によって自分が悪い健康状態にあるとしたものの割合を, 第五5分位のそれで割った率	ECHP
2次的指標 (Secondary Indicators)		
11 低所得者の分布	世帯等価所得が中央値の40%以下, 50%以下, 70%以下の世帯に属する人数の割合	ECHP
12 1995年ベースの低所得率	1995年をベースとした場合の①1997年の相対的低所得率(指標1と同じ), ②1995年の相対的低所得率を1994, 1996年のインフレ率でかけたもの	ECHP
13 再分配前低所得率, 性別	再分配前の相対的低所得率。再分配前所得の定義: ①すべての公的トランスファー前の所得, ②退職・遺族年金のみを加えた所得, ③全公的トランスファー後(指標1と同じ)	ECHP
14 ジニ係数	通常のジニ係数	ECHP
15 長期低所得率(中央値の50%), 性別	該当年(n)と, 前年(n-1), 前々年(n-2), 前々々年(n-3)の3年のうち2年において, 世帯等価所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数	ECHP
16 長期失業率, 性別	12カ月以上の長期失業者が全失業者に占める割合	LFS
17 長期失業率(24カ月)	Active人口における24カ月以上の失業者の率	LFS
18 低学歴率, 性別・年齢階層別	ISCEDレベル2以下の低学歴者の割合。年齢階級: 25-34, 35-44, 45-54, 55-64歳, 性別	LFS

出典: European Commission Social Protection Committee, 2001.

注: ECHP = EC世帯パネル調査, LFS = 労働力調査

表3 欧州委員会「社会的包摂に関するジョイント・レポート」に取り上げられた社会的排除の指標

指標	定義	データ
1 所得分配率	80/20率(世帯等価所得の第一5分位を第五5分位で割ったもの)	ECHP
2 ジニ係数	通常のジニ係数	ECHP
3a 再分配後貧困率, 性別・年齢階級別	等価世帯所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数の割合。年齢階級: 0-15, 16-24, 25-49, 50-64, 65歳以上, 性別。	ECHP
3b 再分配後貧困率, 性別・就労状況別	等価世帯所得が中央値の60%以下の世帯に属する16歳以上の個人の割合。最頻活動: 被雇用者, 自営者, 失業者, 退職者, 他の不就労者	ECHP
3c 世帯属性別, 再分配後低所得率	等価世帯所得が中央値の60%以下の世帯に属する16歳以上の個人の割合。世帯属性: 30歳以下の単身世帯, 30-64歳の単身世帯, 65歳以上の単身世帯, 扶養する子がない2人成人世帯で最低1人が65歳以上, 扶養する子がない2人成人世帯で両方とも65歳以下, 扶養する子がない他の世帯, 単身親世帯, 成人2人+子1人, 成人2人+子2人, 成人2人+子3人以上, 扶養する子がある他の世帯, 全世帯	ECHP
4 低所得者の分布	世帯等価所得が中央値の40%以下, 50%以下, 70%以下の世帯に属する人数の割合	ECHP
5 1995年ベースの低所得率	1995年をベースとした場合の①1997年の相対的低所得率(指標1と同じ), ②1995年の相対的低所得率を1994, 1996年のインフレ率でかけたもの	ECHP
6 再分配前低所得率, 性別	再分配前の相対的低所得率。再分配前所得の定義: ①すべての公的トランスファー前の所得, ②退職・遺族年金のみを加えた所得	ECHP
7 長期低所得者の率, 性別	3年間継続して, 世帯等価所得が中央値の60%以下の世帯に属する人数	ECHP
8 地域結束度	NUTS2レベルでの雇用率の差	LFS
9 長期失業率(12カ月), 性別	Active人口における12カ月以上の失業者の率	LFS
10 長期失業率, 性別	12ヶ月以上の長期失業者が全失業者に占める割合	LFS
11 長期失業率(24カ月)	Active人口における24カ月以上の失業者の率	LFS
12 学生・訓練中でない高卒以下の若年者の率	ISCEDのレベル2以下の教育を受けた18-24歳の中で教育・訓練中でないものの割合	LFS

出典: European Commission Council (Employment and Social Policy), 2001.

表4 EUROSTATによる非金銭的指標

<p><b>金銭的困難</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 日頃の生活で赤字にならないようにするのが非常に困難であるとする世帯に属する個人の割合</li> <li>2. 家賃や公共料金の支払いが滞っている世帯に属する個人の割合</li> </ol> <p><b>基本的ニーズ(ベーシック・ニーズ)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 一日おきに, 肉・魚・鶏肉を購入することが出来ない世帯に属する個人の割合</li> <li>4. 新しい衣服を購入することが出来ない世帯に属する個人の割合</li> <li>5. 1週間以上の旅行(休暇)を金銭的にすることが出来ない世帯に属する個人の割合</li> </ol> <p><b>住居の状況</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. 風呂またはシャワー施設がない住居に住む個人の割合</li> <li>7. 湿気が多い(しめった)壁・床・土台の住居に住む個人の割合</li> <li>8. 広さが十分でない住居に住む個人の割合</li> </ol> <p><b>耐久財</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. 金銭的な理由によって車へのアクセスがない個人の割合</li> <li>10. 金銭的な理由によって電話へのアクセスがない個人の割合</li> <li>11. 金銭的な理由によってカラーテレビへのアクセスがない個人の割合</li> </ol> <p><b>健康</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. 16歳以上の個人で健康が悪い・非常に悪いとするものの割合</li> <li>13. 16歳以上の個人で, 長期の健康問題によって日々の活動に支障があるものの割合</li> </ol> <p><b>対人関係</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>14. 16歳以上の個人で, 友人や親戚に1カ月に1回以下しか会わないものの割合</li> </ol> <p><b>満足感</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>15. 16歳以上の個人で, 仕事または主な活動(主婦など)について不満足なものの割合</li> </ol>
--

出典: European Commission, 2000.

## 6. まとめと「社会的排除」指標開発の問題点

本稿では、社会的排除の指標開発の動きをまとめ、従来の収入・消費に基づく貧困概念を拡大した指標をいくつか紹介した。本稿で紹介した指標は、社会的排除指標の開発の4つの傾向を周到している。例えば、PSE調査では主観的貧困が大きく取り上げられており、NAPinclの多くは地域データや地域格差を指標に含んでいる。また、パネルデータを使った指標では単年度のみならず複数年にまたがる不利益の蓄積を指標に含ませている。しかし、EUにて各国のNAPinclが多くの指標を提示しており、EUROSTATも独自のデータを駆使した指標の提案をしているにもかかわらず、最終的にEUレベルで合意に至った指標の数々はきわめて通常的な収入・雇用関連の統計であることから明らかなように、社会的排除の指標に関してのコンセンサスはまだ収斂の域に至っていない。イギリスにおいて社会的排除を前面に出したPSE調査でさえ過去の相対的剥奪指標の概念の延長である。例えば、フランスにおいて最初に問題となった「制度からの排除」についての指標（例えば無年金者、公的扶助の補足率など）については政治的な思惑からか今回紹介した指標には含まれていない。

最後に、行政データおよび既存のサンプル調査によるデータは、ホームレスの人々など、社会的排除の危険に最もさらされている人々を網羅していない可能性が多いことを指摘する必要がある。社会的排除の対象となりやすい人々は、データに最も把握されにくいとともに、仮に把握されていてもデータの信憑性が最も低い。このため、社会的排除の度合いをよりよく把握するためには、排除されやすい人々を特に意識したサンプリング・フレームを構築しなければならない。

このように社会的排除の指標の開発は、まだまだ発展途上であると言える。今後EUなどにおいて国際的に認知される指標の開発が進むことが期待される。一方で、1カ国においても従来の貧

困概念、相対的剥奪概念を超えた指標を開発することは重要であり、我が国においても社会的排除に焦点を当てた調査が望まれるところである。

### 注

- 1) しかし、単に貧困を経済的な1次元指標、社会的排除を多次元指標と位置づけるのは間違いである。社会的排除にかかわるさまざまな概念の多くは、イギリスにおける貧困研究の歴史の中においても取り入れられてきているからである。既に1970年代においてタウンゼント(1979)は、貧困の概念を拡大した「剥奪(deprivation)指標」を開発しており、それは、栄養、教育、健康、社交活動など、現在の社会的排除の指標に含まれる分野の多くが含まれている多次元的な指標である。
- 2) EU各国の「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」に記述される指標の多くが、地域格差・グループ間格差に関するものである。また、地域剥奪指標(Local Deprivation index)など地域単位での指標の開発の動きも見られる(Robson, Bradford & Tye 1995)。
- 3) この代表的なものは、UNDPによる人間開発指標(Human Development Index)であろう。
- 4) この最も著名な例は、タウンゼント(1979)の*Poverty in the UK*であろう。ここでタウンゼントは、60以上の貧困剥奪指標から、composite deprivation index scoreを作成している(Townsend 1979)。
- 5) この手法は、後に多くの国で用いられ、例えばスウェーデンにおいては閾値が存在しないことが確認されている(Gordon 2000b)。日本においては、平岡(2001)が、東京23区の高齢者のデータを用いて、5つの分野(社会参加と情報アクセス、パーソナル・ネットワーク、社会的支援網、住環境、住宅内の設備)における項目を2値変数に変換し単純集積した日本版の剥奪指標を構築している。しかし、データ数が少ないため閾値は確認はされていない。
- 6) 例えばGallup調査では、「あなたのコミュニティーで4人家族(夫、妻、子2人)世帯で生活に必要なお金はどれくらいですか?(What is the smallest amount of money a family of four needs to get along in your community?)」という設問をしている。
- 7) 「あなたの世帯の現在の収入にて、あなたの生活は：大変苦しい、苦しい、少し苦しい、それほど苦しくない、楽である、大変楽である」との質問で、「少し苦しい」と答えた世帯を貧困線すれすれと判断する。
- 8) PSE調査では、次の設問を用いて「主観的貧困」を計測している。①「あなたが属する世帯のような世帯が貧困から免れるには税後で何ポンド必要と思います

か？あなたの世帯は、そのレベルに比べてどれくらいだと思いますか？かなり上、少し上、同じくらい、少し下、かなり下、わからない」②「絶対的貧困」と「総合的貧困」があります。絶対的貧困は、基本的に人間が必要とするものが剥奪されている状態です。絶対的貧困に陥らないようにするためには、次の項目をカバーするだけのお金が必要です：十分な栄養、家賃、暖房費、衣服費、水道料金、処方箋のある薬剤。「あなたが属する世帯のよう世帯が絶対的貧困から免れるには税後で何ポンド必要と思いますか？あなたの世帯は、そのレベルに比べてどれくらいだと思いますか？かなり上、少し上、同じくらい、少し下、かなり下、わからない」③「総合的貧困に陥らないようにするには、基本的に人間が必要とするもの以外に、以下の項目ができるようにするだけのお金が必要です：安全な環境に住む、地域で社会的な生活をおくる、コミュニティの一員とを感じる、職場・家族・地域にて自分の仕事・活動を行う、必要な交通費を払う。あなたが属する世帯のよう世帯が総合的貧困から免れるには税後で何ポンド必要と思いますか？あなたの世帯は、そのレベルに比べてどれくらいだと思いますか？かなり上、少し上、同じくらい、少し下、かなり下、わからない」。(Townsend et al. 1999, *Poverty and Social Exclusion Survey of Britain Questionnaire*, Townsend Center for International Poverty Research, University of Bristol.)

#### 参考文献

- Atkinson, Tony, Bea Cantillon, Eric Marlier and Brian Nolan (2002) *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press.
- Bradshaw, Jonathan and Roy Sainsbury (Eds.) (2000) *Researching Poverty*, Ashgate.
- Bradshaw, et al. (2000) "The Relationship between Poverty and Social Exclusion in Britain," Paper prepared for the 26<sup>th</sup> General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Cracow, Poland, 27 Aug.-2.Sep. 2000.
- Burchardt, Tania, Le Grand, Julian, & David Piachaud (1999) "Social Exclusion in Britain 1991-1995," *Social Policy & Administration*, Vol.33, No.3, Sep. 1999, pp.227-244.
- The Council of the European Union The Council for Employment and Social Policy (2001a) *National Action Plans to Combat Poverty and Social Exclusion*.
- The Council of the European Union The Council for Employment and Social Policy (2001b) *Joint Report on Social Inclusion, Part I-III*.
- European Commission Social Protection Committee (2001) *Report on Indicators in the field of poverty and social exclusion*.
- European Commission (2000) *European Social Statistics: Income, Poverty and Social Exclusion 2000 Edition*.
- Gordon, D. & Pantazis, C. (1997) *Breadline Britain in the 1990s*.
- Gordon et al. (2000a) *Poverty and Social Exclusion in Britain*, Rowntree Foundation.
- Gordon, D. (2000b) "The Scientific Measurement of Poverty: Recent Theoretical Advances," in Bradshaw & Sainsbury (2000) *Researching Poverty*.
- Gordon, D. & P. Townsend (2000) *Breadline Europe: The Measurement of Poverty*, The Polity Press.
- Jordan, Bill (1996) *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Polity Press.
- Jowell, Roger & Carli Lessof (2001) "Comparing Social Exclusion Across Europe," a paper presented at Decennial Conference: Challenges for Community Statistics, A user's perspective for the next 10 years, Brussels, 26-27 April 2001, Eurostat.
- Lister, Ruth & Peter Beresford (2000) "Where are 'the Poor' in the Future of Poverty Research?" in Bradshaw & Sainsbury (Eds.) *Researching Poverty*, Ashgate.
- Mejer, Lene (2000) *Social Exclusion in the EU Member States*, Eurostat.
- Organization of Economic Co-operation and Development (1998) *The Battle Against Exclusion: Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom*, OECD.
- Pantazis, Christina, Peter Townsend & David Gordon (1999) "The Necessities of Life in Britain," PSE Working Paper No.1, Townsend Centre for International Poverty Research.
- Paugam, Serge (1995) "The Spiral of Precariousness: A multidimensional Approach to the Process of Social Disqualification in France," in Room ed. (1995) *Beyond the Threshold*, Polity Press.
- Rahman, Mohibur, Palmer, Guy, & Lenway, Peter (2001), *Monitoring Poverty and Social Exclusion 2001*, New Policy Institute & Joseph Rowntree Foundation, <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/185935078x.pdf>.
- Ravallion, Martin & Michael Lokshin (2001) "Identifying Welfare Effects from Subjective Questions," *Economica* 68, pp. 335-357.
- Robson, Brian, Michael Bradford & Rachel Tye (1995) "The Development of the 1991 Local Deprivation Index," in Room ed. (1995) *Beyond the Threshold*, Polity Press.
- Rodger, John j. (2000) *from a welfare state to a welfare society*, Macmillan Press Ltd.
- Room, Graham (Ed.) (1995) *Beyond the Threshold*, Polity Press.

- Sen, Amartya (2000) *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*, Asian Development Bank.
- Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Allen Lane and Penguin Books.
- Townsend, P. (1993) *The International Analysis of Poverty*.
- Townsend et al. (1999) *Poverty and Social Exclusion Survey of Britain Questionnaire*, Townsend Center for International Poverty Research, University of Bristol.
- Van Praag, Bernard, Theo Goedhart & Arie Kapteyn (1980) "The Poverty Line—A Pilot Survey in Europe," *The Review of Economics and Statistics*, Vol.62, Issue 3, pp.461-465.
- 柴田謙治(1997)「イギリスにおける貧困問題の動向:「貧困概念の拡大」と「基準」をめぐって」『海外社会保障研究』No.118 Spring 1997, pp.4-17
- 中村健吾(2002)「EUにおける「社会的排除」への取り組み」『海外社会保障研究』No.142, 2002
- 平岡公一編(2001)『高齢期と社会的不平等』東京大学出版会
- 都留民子(2000)『フランスの貧困と社会保護』法律文化社(あべ・あや 国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第二室長)

# アメリカにおける 1996 年福祉改革法とチャリタブル・チョイス

—宗教団体への福祉サービスの民間委託—

木下 武徳

## ■ 要約

本稿は、アメリカにおける 1996 年福祉改革法における宗教団体への民間委託を規定したチャリタブル・チョイス規定の具体的な規定内容とその実施に関する論点を明らかにすることを目的とする。そのために、まず、チャリタブル・チョイスが導入された背景を検討する。次に、1996 年福祉改革法に規定されたチャリタブル・チョイスの具体的な内容を整理して、チャリタブル・チョイスに関するブッシュ政権の政策推進状況を明らかにする。そして、チャリタブル・チョイスで議論となっている諸点を整理したうえで、その論点が、(1) 政策上の宗教性の取り扱いに関する矛盾、(2) 宗教団体の自律性、(3) 政府の宗教に対する中立性にあることが見いだされる。最後に、今後のチャリタブル・チョイスの研究課題として、チャリタブル・チョイスの具体的な実施状況の調査研究に基づき、これらの論点の検証が求められることを提示する。

## ■ キーワード

アメリカ、福祉改革、チャリタブル・チョイス、宗教団体、民間委託

## I はじめに

今日、日本の社会福祉政策の主な潮流の一つとして、社会福祉における供給システムの多元化が挙げられる。社会福祉の供給主体として、自治体直営や社会福祉法人だけでなく、営利団体や非営利団体 (nonprofit organizations、以下「NPO」とする) にまで大きく参入が促され、福祉サービスの供給量を増加させ、社会福祉に競争原理を導入することで、福祉サービスの質の向上を図ろうというのである。このための制度改変はすでに介護保険制度で実施され、2003 年度より障害者福祉でも実施される予定となっている。

このような社会福祉の供給主体の多元化への潮流はイギリスやスウェーデン、アメリカを含めた世界的な流れでもある。アメリカでは、1996 年のいわゆる福祉改革法によって、大きく公的扶助制度改革を行い社会福祉の供給システムの多元化が促進された。こ

の法において、特に、福祉サービスの提供主体として、営利団体と宗教団体 (faith-based organizations、以下「FBO」とする) の参入を促した<sup>1)</sup>。

本稿では、このアメリカの福祉改革法における FBO の参入に着目した。なぜなら、この法における FBO への福祉サービスの民間委託は、これまでアメリカ合衆国憲法修正第一条の「政教分離の原則」とかかわり、非常に大きな議論となっているからである。つまり、この政教分離の観点から示される宗教の自律性と政府の公共性の間にあるジレンマを端的に示しているのである。これは、社会福祉の民営化における民間性と公共性の関係、すなわち、社会福祉の公私関係を考える上で非常に興味深い論点を提示している。

そこで本稿では、まず FBO の福祉サービスへの参入が規定された福祉改革法のチャリタブル・チョイス規定 (Charitable Choice、以下「CC」とする) が導入された背景とその CC の概要および政策的な

推進状況について説明する。次に、CCの規定内容に沿って、CCについての議論を分析し、さらに、CCの主たる論点について整理して提示する。最後に、残された研究課題を付して本稿を終えたい。

## II チャリタブル・チョイスが導入された背景

CCが導入された背景として、(1)アメリカにおける宗教の重要性、(2)社会問題に対するモラルの重視、(3)福祉多元化と市場競争の促進、これらの結果生じた(4)FBOに対する民間委託実施の課題が挙げられる。以下、順に説明しよう。

### 1. アメリカにおける宗教の重要性

第一に、注目すべきことは、アメリカにおける宗教の重要性である。言うまでもなく、アメリカは宗教の自由を求めて移住してきた移民によって開拓されてきたと言われる歴史を持つ国である。今日でも、アメリカ人は宗教的感性が非常に強く、国教は定められていなくとも、「見えざる国教」を持つ国と言われている(森, 1997)。佐藤(2001)によれば、1993年の調査では「あなたは神あるいは宇宙の霊を信じますか?」という質問に対して、信じると答えた人はアメリカで94%に及ぶという。それに対して、イタリアは88%、イギリスは76%、フランスと西ドイツは72%であった。また、「あなたは自分の生活の中で宗教が大事だと思いますか?」という質問に対して、「大変重要」と答えた人は、アメリカは58%、イタリアは36%、イギリスは23%、フランスは22%、西ドイツは17%であったという(p.54)。このように、アメリカにおける宗教の重要性は資本主義諸国の他国と比して非常に強いと考えられる。特に近年は、宗教関係団体の政治力が強まっており、宗教と政治は非常に緊密な関係を持つようになってきている(蓮見, 2002, pp.62-140)。中でも「キリスト教連合」を中心とした「キリスト教右翼」は共和党の支持基盤として不可欠な存在と

なっている(佐藤, 2001, pp.80-126)。このような政治社会に対する宗教の影響力の強さは、見逃すことのできないCCの大きな要因となっている。

### 2. 社会問題に対するモラルの重視

第二に、社会問題に対するモラルの重視である。このCCが規定された1990年代は、児童の銃乱射事件、クリントン前大統領の弾劾裁判等、モラルの欠如が大きな社会問題となった。より正確には、社会問題の原因はモラルの欠如とされた(cf. Daly, 1999, p.145)。当然、貧困問題も例外ではなく、共和党の1994年の政策綱領である「アメリカとの契約」(Contract with America)では、労働倫理が強調され、貧困の個人責任が説かれた<sup>2)</sup>。民主党のクリントン大統領が署名した1996年福祉改革法、つまり「個人責任および就労機会調整法」(the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act PL104-193)はまさしくこの延長上に位置付けられる。そして、この法律の中で、はじめてCCが規定されたのである。ここに宗教が結びつくのは、FBOによる福祉サービスを通して、モラルとそれにつながる個人責任を涵養し、福祉や薬物などによる依存(dependence and addiction)から離れ、就労機会が与えられるということからである。

例えば、クリントン前大統領の側近であったゴア前副大統領は大統領選のために1999年5月25日に救世軍(Salvation Army)において行った演説で次のように述べている<sup>3)</sup>。「普通のアメリカ人は、私たちの最も厳しい課題は物質的なものではなく、精神的なものであるという事実に立ち向かうことを決心した。必要な根本的な変革は、新しい政策だけでなく、より重要なことは、私たちの心と精神の変革を必要としている。……多くのアメリカ人は政治と、多くの人が「精神的価値」(spiritual values)というモラル価値との強い繋がりを渴望している。良心の価値がないと、私たちの市民生活は悪化する。

また、政治とモラルは強く相関しているということ  
をアメリカ人は強く、また正しく信じている。そして、  
アメリカの精神 (the American Spirit) と国家を再び  
つなぐように望んでいる。」

また、FBOの福祉サービスについて、次のように  
述べている。「信仰に基づくアプローチが薬物依存、  
青少年犯罪、ホームレスのような課題に特段の期待  
を表す理由はある。これらの問題を克服することは  
金銭や物的援助以上の何かを必要とする。それは  
個人の内に内的規律 (an inner discipline) や勇気、  
深い洞察力を必要とする。個人の変化の引き金と  
なるため、また依存症や非行、福祉依存に再び陥  
るのを防ぐために、時には信仰それ自体が必要で  
あると私は信じている。」そして、それを実現するた  
めの政府とFBOとの「新しいパートナーシップ」を  
提唱している。社会問題に対するモラルが強調さ  
れ、福祉受給者自身の変容が求められ、それを支  
援するためにFBOの参入が期待されていると言え  
よう。つまり、個人責任を追及する福祉改革にFBO  
はその点でまさに適合したのである<sup>4)</sup>。

### 3. 福祉多元化と市場競争の促進

第三に、福祉多元化と市場競争の促進である。  
教会を中心とした宗教団体はコミュニティに基盤を  
置き、ボランティア活動や寄付活動の重要な源泉と  
なっている。例えば、1998年の統計によれば、成  
人のボランティア活動の場として、インフォーマルな  
活動を除けば、宗教が23%と最も多い。また、世  
帯による寄付の割合を見ても、宗教が45%と最も  
多い (Department of Commerce, 2001, pp.360-2)。  
宗教団体が福祉サービスを行っていくことによって、  
コミュニティへの参加の機会を提供しつつ、福祉多  
元化を促進することができる。したがって、CCによ  
り政府がFBOを財政的に支援することによって、こ  
のことを一層促進することができるのである。

また、政府とFBOのパートナーシップを提唱し  
ているモンスマは、FBOを社会福祉政策に参加さ

せるメリットとして、福祉サービスの民営化のため  
の新しい機会を提供し、競争を増やし、費用を削  
減し、効率を高めることを挙げている (Monsma,  
1996, pp.190-3)。彼の言葉に従えば、アメリカに存  
在する35万を超える教会を中心としたFBOを社  
会福祉政策に参入させることによって、福祉サー  
ビスの供給主体は大きく膨らみ、社会福祉における  
市場競争を活発化させ、福祉サービスの効率性と  
質が高まる。そうして、社会福祉の民営化は一層  
うまく機能すると考えられているのである。

### 4. FBOに対する民間委託実施の課題

以上のように、FBOを社会福祉政策に組み入れ  
るためのCC成立の背景には、アメリカにおける宗  
教の重要性、社会問題におけるモラルの重視、福  
祉多元化と市場競争の促進があったと言える。し  
かし、実際にCCを実施するためには乗り越える  
べき大きな壁があった。すなわち、憲法修正第一  
条に基づくいわゆる「政教分離の原則」である。こ  
の原則のために、これまで宗教団体への公的資金  
の導入には大きな制約があった。それは宗教団体  
におけるNPOのあり方に端的に表れていた。周  
知のように、アメリカにはカソリック・チャリティ  
(Catholic Charities USA)、救世軍、ルター派社会  
サービス (Lutheran Social Services)、ユダヤ家族  
サービス (Jewish Family Services) など宗教を基盤  
とした福祉サービス提供団体が活躍し、多額の公  
的資金を得ている。これらの宗教団体は、政教分  
離の原則の下で公的資金を得るために、公式の  
NPOの資格 (IRA, 501 (c) (3)) を持つ「宗教と提携  
した団体」 (religiously-affiliated organization) として  
活動してきた。それに対して、CCの導入によって  
参入が期待されたのは、教会や礼拝所などの「全  
くの宗教団体」 (pervasively sectarian organization)  
である<sup>5)</sup>。本稿では、これらの違いを区別するた  
めに便宜上、前者を「宗教NPO」、後者を「FBO」  
または「宗教団体」としている<sup>6)</sup>。



前者の宗教NPOはこれまで公的資金を受けるために、公益性が要求され、宗教に関しては中立的に扱うように要求されてきた。例えば、有名な1971年のLemon v. Kurtzman (403 U.S.602)の裁判では、宗教団体に公的資金を受け渡すための最低限の基準としていわゆる「レモン・テスト」が提示された。つまり、法は世俗的な立法目的を持つこと、第一の目的は宗教の振興や抑圧ではないこと、宗教団体と政府機関との間で管理運営において過度の混合をしないこと、という3つの条件である (cf. 鈴木, 2000, p.169)。このようなこれまでの裁判の判決例をデビスが整理したところによると、宗教団体にあたるのは、(1) 礼拝所に指定またはその近くに所在している。(2) 敷地内に宗教的シンボルが広く分布している。(3) 雇用において宗教的な選択が行われている。(4) 敷地内で宗教活動が行われている。(5) 宗教使命を持つ組織と明言している、という条件に当てはまるものである (Davis, 1999, p.274)。逆にいえば、宗教NPOとして公的資金を得るためには、これらの項目は禁止事項となるのであった。特に、雇用における宗教差別の禁止が大きな問題とされてきた。なぜなら、他宗教の職員を雇う宗教NPOは宗教団体としてのアイデンティティが問われるからである。

例えば、ロコンテによって行われたマサチューセッツ州の調査によれば、公的資金が収入の50%以上を占めている宗教NPOであるカソリック・チャリティと救世軍を調べたところ、カソリック・チャリティでは職員の半数以上がカソリック以外の宗教であり、プロテスタントである救世軍では薬物治療センターの職員の8分の7は他宗教であったという。特に、イスラム教徒のカウンセラーが含まれていることやデイケアセンターの幹部がユダヤ教であることが指摘された (Loconte, 1997)。共和党のアシュクロフト (J. Ashcroft) 議員 (当時) は、このような宗教に基づかない職員採用をしなければならぬのであれば、宗教を基盤に設立された宗教

NPOの宗教のアイデンティティが否定されることになると考えた。そして、NPOの資格を持たず、宗教団体としてのアイデンティティを維持しながらも、公的資金を導入できるように改革する必要性を訴え、CCを提案し、福祉改革法に導入されることになったのである (Segal, 1999, pp.13-4)。

### III 福祉改革法とチャリタブル・チョイスの概要

#### 1. 福祉改革法の概要

CCは1996年の福祉改革法に初めて規定された。クリントン前大統領はこの法律の導入にあたって、「私たちの知っている福祉の終り」(Ending welfare as we know it)として、これまでの社会福祉のあり方を否定し、新しい方法で福祉改革を実施しようとしたのである。つまり、「福祉から労働へ」(from welfare to workfare)の転換である。中でも、これまで大きな批判を受けつつ長年続いてきた主に母子家庭に対して実施されてきた公的扶助である「要扶養児童家庭扶助」(the Aid to Families with Dependent Children)を廃止し、「貧困家庭一時扶助」(the Temporary Assistance for Needy Families)を創設した。この貧困家庭一時扶助の大きな特徴は、(1) 公的扶助を受けられる期間を一生に5年に制限したこと。(2) 扶助を受ける要件として、就労活動またはコミュニティ活動、職業訓練等を行うことを規定したこと。(3) この要件を満たさない福祉受給者は支給額の打ち切りや減額等のペナルティがあること、などである<sup>7)</sup>。このように、社会福祉は権利としてではなく、就労要件等の条件を満たした人に限って一定期間のみ受けられるものとなったのである。このような厳しい条件を付した福祉改革法の中で、CCが規定されたのであった。

#### 2. チャリタブル・チョイスの概要

CCは福祉改革法の104節「チャリティ、宗教、または民間組織によって提供されるサービス」の通

称である<sup>8)</sup>。この節の目的は次のように規定されている。「この節の目的は、宗教団体の宗教的特徴を傷つけることなく、また示されたプログラムの下で支給を受けている扶助受給者の宗教的自由を侵害することなく、他の非政府の提供者と同じ基準で、州に宗教団体との契約を認め、宗教団体に示されたプログラムの資格が与えられ、バウチャー、またはその他の支出が配分されることを認めることである。」

この目的のために、この節ではいくつかの規定をしている。それは以下のように6点にまとめられる<sup>9)</sup>。第一に、委託金の配分において宗教団体を差別しないこと。これは、(1)他の民間団体と同様に宗教団体も支援を提供する契約者としての資格を持つ。(2)政府は宗教的性格を理由に宗教団体に対して差別をしてはならない、という規定からなる。これら規定によって、宗教団体にも民間委託が可能になる。

第二に、宗教的性格とその自由を守ること。これは、(1)宗教団体は連邦、州、地方政府からの独立性を維持しなければならない。(2)政府は内部の統治形態を改めるよう宗教団体に要求してはならない。(3)政府は、宗教芸術、アイコン、絵画、聖書またはその他の象徴を取り除くように要求してはならない。(4)宗教団体は1964年市民権法(Civil Rights Act)702節の宗教等に対する差別禁止規定を免除する、という規定からなる。これらの規定により、宗教団体の独立性、つまり自律性を守ることが明確に規定され、政府の規制等による宗教団体の内部の意思決定、管理運営等の統治形態への介入が禁止され、宗教性を維持できるように規定された。そして、公的資金を得た場合に要求される宗教差別禁止規定は、同じ宗教の職員を雇い宗教団体の自律性を保持するために免除されることになった。

第三に、福祉受給者の権利を守ること。これは、(1)宗教団体は宗教、信条または宗教礼拝への参

加拒否を理由に受給者を差別してはならない。(2)受給者が団体の宗教的性格に反対しているとき、州は代替サービスを提供しなければならない、という規定から成る。これらの規定により、福祉受給者の宗教上の権利が確保されるということになった。

第四に、財政アカウントビリティ(説明責任)。これは、(1)宗教団体も(次の(2)を除いて)他の契約者と同様の規制を受けなければならない。(2)宗教団体が連邦資金の会計を別に作成している場合、その会計だけが監査を受ける。(3)公的資金は、宗教礼拝、教示、改宗(sectarian worships, instruction, or proselytization)のために支出してはならない、という規定から成る。これらの規定により、宗教団体についても税金によって得た公的資金に対するアカウントビリティを保証しつつ、宗教団体だけは別会計を作っている場合そのみの監査で済むように限定している。また、憲法修正第一条にのっとり、宗教活動そのものには公的資金は使ってならない。

第五に、権利が侵害されたと考える当事者は州裁判所に救済命令を求めて訴えることができるという規定がある。最後に、この104節は宗教団体への州の補助金の支出を禁止・制限する州憲法や州法に優先しないという規定である。当初法案では、この規定は宗教団体への州の補助金支出を禁止・制限する州憲法や州法に「優先する」とされていたが、大きな反対にあい「優先しない」と変更された(Segal, 1999, 12)。しかし、これは州補助金を制限しているだけであって、連邦補助金はこれにあたらぬ。逆に、州の補助金と連邦の補助金を混合させると、州の補助金も連邦の規定に、すなわちCCに従わないといけないと解釈されている。

### 3. チャリタブル・チョイスで提供される福祉サービス

次に、CCが適用される福祉サービスについて

見てみよう(The Center for Public Justice, 1997, pp.11-2)。CCは主に貧困家庭一時扶助を中心とした就労政策に焦点が当てられているが、CCはその他にも連邦の社会福祉政策であるフードスタンプ、メディケイド、補足所得保障のプログラムにも適用される。そのため、CCによって以下の4領域のサービスを提供することができる。第一に、就労である。これには、助成金付き就労(subsidized jobs)、コミュニティ活動、実地訓練(OJT)、職探し援助、就前準備、職能訓練、職業教育訓練、GED(General Education Development)プログラムなどが含まれる。第二に、食料である。これには、助成金付き食事(subsidized meal)、食堂運営、栄養・買い物・食料経費援助の提供などが含まれる。第三に、マタニティ・ホームである。これは親とともに暮らすことのできない未婚未成年の母親や妊婦のための、マタニティ・ホームや管理付き成人在宅ケア(adult-supervised residential care)、セカンド・チャンス・ホームやその他の適切な生活設備が含まれる。第四に、医療および保健サービスである。これには節制教育(abstinence education)、薬物およびアルコール治療プログラム、職業リハビリテーション、保健クリニックが含まれる。

#### 4. チャリタブル・チョイスの適用法の拡大

上記のような内容を含むCCの規定はいくつかその他の法律にも適用されてきている。連邦政府レベルでは、1996年の福祉改革法を皮切りに、その1997年の法改定によって「就労のための福祉」(the Welfare to Work)プログラムにもCCが適用になった。また、1998年の「地域サービス一括補助金法」(Community Services Block Grant Act: PL105-285)、2000年の「児童保健法」(Children's Health Act of 2000: PL106-310)にもCCが規定されることにもなった。それ以外にも、多くのCCを規定した法案が提出されたが、成立には至っていない状況である。

## IV チャリタブル・チョイスの推進状況

### 1. ブッシュ大統領のチャリタブル・チョイス政策

さて、CCについては共和党および民主党とも推進していく方向ではおおかた一致しているようである。それが明確に表れたのは、前回の大統領選挙であった。民主党の大統領候補であったゴアと共和党のブッシュとも、社会福祉政策における宗教の役割を強調し、CCを推進していくことを強調した。特に、ブッシュは、テキサス州知事時代に福祉改革法のCCの規定を生かすべく、信仰基盤型コミュニティ・サービス団体に関する調査団(Texas Governor's Advisory Task Force on Faith-Based Community Service Groups)を結成し、早くも1996年12月に、国家と市民社会の共同責任という観点から、宗教団体の福祉サービス活動のための条件整備者としての政府の役割を提唱する『信仰を実行する』(Faith in Action)という報告書を公表している。また、1999年7月22日のインディアナポリスでは『希望の責務』(Duty of Hope)という選挙演説を行い、チャリティのための税控除やCCを拡大していく提言をしている<sup>10)</sup>。

選挙に勝ったブッシュは大統領に就任してすぐの2001年1月29日に、『希望の責務』演説に添った内容でCCに関する施策方針「大勢の思いやりを再結集する」(Rallying the Armies Compassion)を公表した。この中で、政府やNPOを縮小することなく、地域の信仰およびコミュニティ基盤の活動を支援し、市民社会と社会資本の再生を図るとしている(Bush, 2001, p.6)。そして、それを実現するために、まず、(1)FBOが社会福祉政策に参入する際の障害を明らかにし、取り除くこと。(2)税控除等により民間寄付を促進すること。(3)連邦政府とFBOとの協働のための新しいモデルを開拓すること、を挙げている(pp.6-7)。これらを具体的に実施していくために、ホワイトハウス内に「信仰コミュニティ推進室」(the Office of Faith-Based and

Community Initiatives)を設け、保健福祉省、住宅都市開発省、労働省、司法省、教育省の5つの省にそれぞれ「信仰コミュニティ推進センター」(a Center for Faith-Based and Community Initiatives)を設置する行政文書に署名した<sup>11)</sup>。さらに、CCの立法化を進めたアシュクロフト氏は議員を落選していたが、ブッシュ大統領は彼を司法長官に任命したのであった。つまり、CCの立法化に重要な役割を果たしてきた政治家をブッシュ大統領の重要な側近として位置付けたのである。

## 2. 信仰コミュニティ推進室による課題分析

信仰コミュニティ推進室の長官には、ペンシルバニア大学の政治学者ジョン・デイリオ(John DiIulio Jr.)が長官に就き、2001年8月16日に報告書『不公平な活動の場』(Unlevel Playing Field)を公表した。この報告書では、まずFBOに対してどれくらいの補助金が出されているのかを調査したが、連邦レベルでは把握できず、はっきり分からなかった。しかし、いくつかの事業を取り出して部分的な考察をし、結論として期待されるほどFBOの参入があまり進んでいないと結論付けている(pp.3-7)。

その原因として、連邦補助金を求めるFBOに対する参入障壁があるとして15項目を指摘している。以下、列記しておこう。(1)FBOに対する政府職員の懐疑。(2)FBOが補助金提供から排除されている。(3)宗教活動への過度の規制。(4)新しい事業に対する宗教規制の拡大。(5)雇用決定において宗教を考慮するFBOの既得権の否定。(6)連邦職員がCCについてのガイドラインを示さない。(7)連邦補助金についての情報が得られにくい。(8)補助金に対する規制や要件が非常に多い。(9)補助金を申請する条件として満たすべき要件が厳しい。(10)補助金申請と補助金契約の複雑さ。(11)FBOに対するえこひいき。(12)元補助金受領者に対する不適切な選好バイアス、(13)補助金申請のために、事前に競争相手になるかもしれない機関や団

体の承認を得なければならないという不適切な要件。(14)法的権限なしに、公式のNPOである501(c)(3)の地位を要求する。(15)連邦補助金の手続合理化改革においてFBOには注意が向けられていない、である。そして、以上のような連邦補助金手続き自体にFBOの参入障壁を見いだしたと結論している(p.25)。この報告書で述べられたように、ブッシュ大統領等の大きな期待がある一方で、実際の連邦政府の実施段階において、CCの実施は多くの課題を抱えていることが明らかになった。

## V チャリタブル・チョイスの議論と論点

### 1. チャリタブル・チョイスの議論

前節に述べたような連邦政府の実施段階において、CCの実施が大きく前進しないとされる理由としては、CCの規定そのものに、大きな議論がまだまだに展開しているからである。この議論を、先に述べた福祉改革法におけるCCの規定を対照にし、主にどのような点から議論がなされているのかを検討してみよう<sup>12)</sup>。

第一に、委託金の配分において宗教団体を差別しないこと。この規定により、FBOもNPOや営利団体等と同等の位置を占めることによって、福祉サービスにFBOの参入を促し、福祉多元化を生じることができるとされている。そして、福祉受給者のサービスの選択肢を増やし、競争によって効率性を図ることができるとされている。一方で、元来、FBOは営利団体などと同等に並べられるものではない。特定の宗教だけ支援されることになるのではないか。同等といってもFBOだけに監査や雇用等について優遇措置が設けられていることなどに疑問が提示されている。

第二に、宗教的性格とその自由を守ること。この規定により、FBOの自律性は守られる。活動を行うFBOの使命が一層達成される、とされている。一方、補助金に関する政府の規則や監査により宗

教の自由が侵される。雇用における宗教差別が公的資金を使って行われる、などを理由に反対されている。

第三に、福祉受給者の権利を守ること。この規定により、福祉受給者の宗教の自由は保障され、それを担保する代替サービスも用意するとされている。一方、その宗教のサービスに合わないと考えられる利用者が実際にサービスを拒否できるのか。代替サービスの規定はあっても実際にそれを確保する政府の条件整備が何も規定されていないことに疑問が呈されている。

第四に、財政アカウンタビリティ。この規定により、公的資金は宗教活動には使われない。他の機関と同様に行政監査も行われる、とされている。一方、宗教活動と福祉サービス提供を実際に分離できるのか。公的資金を使って福祉受給者を改宗するのではないか。信仰しない宗教への税金支出によって納税者の信仰の自由が侵害される、という反論がなされている。

第五に、CCの規定の項目には直接当てはまらないが、政府は精神的支援が困難だが、FBOは精神的な支援が可能であるということが指摘される一方、問題となる環境を積極的に変えず、物質援助を与えるよりも精神的支援のみを効果的だとしている点で反論がなされている。また、以上の総括として、CCは政教分離を規定した憲法修正第一条に合致しているという意見と違憲であるという意見が対立している。

## 2. チャリタブル・チョイスの論点

CCに関する議論から、CCに基づく民間委託を検討する際、少なくとも次の3つの重大な論点を見いだすことができる。第一に、委託された福祉サービスの提供における宗教団体の宗教性に期待する一方で、まさにその宗教性を発揮する宗教活動(宗教礼拝、教え、改宗)については公的資金を使ってはならないことである。例えば、ウイスコ

ンシン州のCCによる就労支援施策である Faith Works事業に関する訴訟で、カウンセリング時に宗教活動を行っていたことが明らかになった。そのため、2002年1月7日の連邦地裁の判決で、州の公的資金は憲法違反であるという判決が下された(*New York Times*, 2002, January 10)。このようなCCにあるジレンマをどのように克服していくかが大きな課題となっている。

第二に、CCは委託契約においてFBOの最大限の自律性を保証しているが、FBOにも公的資金を利用しているために政府の規制や監査が課せられていることである。これまで政府から離れて、ボランティアや寄付によって自由に活動していた教会等の宗教団体が、政府の規制や監査によって世俗化や官僚化のような影響を受けるのではないかと懸念がある。実際にCCによってどこまで自律性を保つことができるのかが論点となる。

第三に、政府の宗教に対する中立性である。政府が特定の宗教を振興しないために、また政府の規制や監査を公正なものとするためには、政府による「宗教の中立的扱い」(*The Neutral Treatment of Religion*)が不可欠とされている(Esbeck, 1999; Monsma, 1996, 第6章)。しかし、アメリカではキリスト教の影響力が非常に強く、また2001年9月11日のテロ事件を考慮しても、イスラム教等の少数派の宗教団体が実際に中立的に扱われるのか<sup>13)</sup>。また、逆に中立性に固執するあまり、宗教NPOのように、政府がFBOに宗教的中立性を要求することがないか、というように、政府の中立性がどのように確保されるのが論点となる。

以上、第二のFBOの自律性、第三の政府の中立性は、第一の公的資金と宗教活動のジレンマを検討していくための分析視角を提供している。つまり、FBOの自律性を確保していくために、政府の中立性をいかに採っていくのかということが、CCに内在する公的資金と宗教活動のジレンマを克服していくための大きな課題となっていると言えよう。

## VI おわりに

小さな国家を標榜するアメリカの社会福祉政策の中で、宗教団体の参入を促すCCはまさに的を射た政策である。確かに、宗教団体の持つコミュニティにおけるボランティア活動や寄付活動は、アメリカにおける社会福祉政策の実施を考えていく場合、無視できるものではない。CCに基づく政府とFBOのパートナーシップは、アメリカの社会福祉政策の今後を占う上で一層大きなメルクマールになってくると考えられる。ただし、この政策を推進していくためには、先の論点で示したようないくつかの大きな課題が残っており、それらをどのように克服していくのかにかかっていると見える。今後のCCの展開を注視していく必要がある。

本稿では、CCの導入の背景とその概要、またCCの政策的展開とその議論と論点を整理して提示するにとどまった。しかし、CCが実施されてすでに5年が経っており、その実態を踏まえた検討が必要である。例えば、シャーマンによる調査による8州の時系列比較を見ると<sup>14)</sup>、CCによる委託契約数では2000年の54から2002年の485へ、またその契約金額も2000年の756万ドルから8848万ドルへと着実に増加しているという(Sherman, 2002, p.4)。今後の研究課題として、このようなCCの実施状況についての調査研究に基づいて、実態に即してCCについての論点の検証を行っていく必要がある。

本稿は、文部科学省科学研究費補助金による研究成果の一部である。(2002年8月1日)

(平成14年7月投稿受理)

(平成14年7月採用決定)

## 注

- 1) この福祉改革法における福祉サービス供給システムの概要については、木下(2001)を参照。
- 2) 「アメリカとの契約」については、吉原(2000)を参照。なお、「アメリカとの契約」と貧困の個人責任との関係は、Schram(2000)の第1章の分析を参照。
- 3) URL <http://downloads.weblogger.com/gems/cpj/384.pdf>
- 4) 福祉改革における精神変革の分析については、酒井(2001, pp.117-122)等が詳しい。
- 5) AJC & FCAJHTU, 2001; General Accounting Office, 2002, p.8を参照。
- 6) ただし、論者によってこの定義は非常に曖昧にされていることに注意されたい。
- 7) 1996年の福祉改革の概要については、下夷(1999)、後藤(2000)、根岸(2001)等を参照。
- 8) CCの概要については、Ackerman & Burke(2001)、Cnaan, Wineburg & Boddie(1999, pp.280-283)、Smith(2001)等を参照。
- 9) 法律内容の解釈については、The Center for Public Justice(1997)を参照。
- 10) URL <http://downloads.weblogger.com/gems/cpj/383.pdf>
- 11) Executive Order, 13198 and 13199及び蓮見(2002, pp.323-5)を参照。また、OFBCIの1年間をレビューしたものとして、Tenpas(2002)を参照。
- 12) CCに関する賛成派と反対派の議論は、Carlson-Thies(1998)とRogers(1998)、Davis & Hankins(1999)、Dionne Jr & Chen(2001)などで展開されている。特に、賛成派と反対派の合意点と相違点を整理したのものとして、AJC & FCAJHTU(2001)が有用である。本節はこれらを基に整理しなおした。
- 13) 実際に、Texas Governor's Advisory Task Force(1996)等の公文書を見ても、キリスト教関係者の言葉しか引用されていない。
- 14) ここで言う8州とは、カリフォルニア、イリノイ、マサチューセッツ、ミシガン、ニューヨーク、テキサス、バージニア、ウイスコンシンである。

## 参考文献

- Ackerman D. M. & Burke V. 2001. *Charitable Choice*. Novinka Books.
- American Jewish Committee, The, and The Feinstein Center for American Jewish History at Temple University. 2001. *In Good Faith*. Feinstein Center for American Jewish History Temple University.
- Carlson-Thies S. W. 1998. "Opportunity to Serve", *Sojourners*, vol.27, no.4, pp.28-30.
- Greenberg A. 2000. "Doing Whose Work?" In Bane, Coffin and Thiemann ed., pp.178-197.
- Bane M. J., Coffin B. and Thiemann R. 2000. *Who Will Provide?*, Westview Press.
- Bush, G. W. 2001. *Rallying the Armies Compassion*, The White House.
- Baptist Joint Committee on Public Affairs & The Interfaith Alliance Foundation. 2001. *Keeping the Faith, The Promise of Cooperation, The Perils of Government Funding*. Washington, D. C.

- Center for Public Justice, The. 1997. *A Guide to Charitable Choice*, Center for Public Justice and the Christian Legal Society.
- Cnaan, R. with Wineburg, R. J., Boddie, S. C. 1999. *The Newer Deal*, Columbia University Press.
- Daly S. 1999. "Common Sense and the Common Good" In Davis D. and Hankins B. ed., pp.139-151.
- Davis D. 1999. "Right Motive, Wrong Method" In Davis D. and Hankins B. ed., pp.267-294.
- Davis, D. & Hankins, B. ed. 1999. *Welfare Reform & Faith-Based Organizations*, Baylor University, ISO.
- Department of Commerce, US. 2001. *Statistical Abstract of the United States*.
- Dionne Jr. E. J. and Chen M. H. 2000. *Sacred Places, Civic Purposes*, Brookings Institute Press.
- Esbeck, C. H. 1999. "The Neutral Treatment of Religion and Faith-Based Social Services Providers" In Davis D. and Hankins B. ed., pp.173-217
- General Accounting Office, US. 2002. *Charitable Choice*, US General Accounting Office, Washington, D. C.
- Loconte, J. 1997. "The Seven Deadly Sins", *Policy Review*, no.82, The Heritage Foundation.
- Monisma S. V. 1996. *When Sacred and Secular Mix*. Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Office of Faith-Based and Community Initiatives, The, 2001. *Unlevel Playing Field*. The White House.
- Rogers M. 1998. "Threat to Religion" *Sojourners*, vol.27, no.4, pp.29-30.
- Schram S. F. 2000. *After Welfare*. New York University Press.
- Segal J. 1999. A 'Holy Mistaken Zeal' In Davis D. and Hankins B. ed., pp. 9-28.
- Sherman A. L., 2002. *Collaborations Catalogue*. Hudson Institute.
- Smith S. 2001. *Discussion Paper: Background on Charitable Choice and Welfare Reform*, Brookings Institute. URL [http://www.brookings.edu/wrb/wip/dp/20010514\\_choice.pdf](http://www.brookings.edu/wrb/wip/dp/20010514_choice.pdf)
- Tenpas K. 2002. *Can an Office Change a Country?* The Pew Forum on Religion and Public Life.
- Texas Governor's Advisory Task Force on Faith-Based Community Service Group. 1996. *Faith in Action*. The State of Texas.
- 木下武徳 2001 「アメリカ福祉改革におけるサービス供給システムの再編成」『社会政策研究』第2号, 東信堂, pp.179-198
- 後藤玲子 2000 「公的扶助」藤田・塩野谷編『先進諸国の社会保障7 アメリカ』東京大学出版会, pp.151-168
- 酒井隆史 2001 『自由論』青土社
- 佐藤圭一 2001 『米国政教関係の諸相』成文堂
- 下夷美幸 1999 「アメリカにおける母子家族と福祉改革」『社会福祉』(日本女子大学)40号, pp.37-57
- 鈴木康彦 2000 『註釈アメリカ合衆国憲法』国際書院
- 根岸毅宏 2001 「アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」渋谷博史・内山昭・立岩寿一編『福祉国家システムの構造変化』東京大学出版会, pp 61-93
- 蓮見博昭 2002 『宗教に揺れるアメリカ』日本評論社
- 森孝一 1996 『宗教からよむ「アメリカ」』講談社
- 吉原欽一編著 2000 『アメリカの政治権力構造』日本評論社
- (きのした・たけのり 日本学術振興会特別研究員)

## 布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』

日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に

(御茶の水書房 2002年)

田中 耕太郎

### I はじめに

日本の生活保護制度は、戦後間もない1950年に制定されて以来、高度経済成長の時期を通じて日本の経済社会がすっかり変貌を遂げた中で、この半世紀以上にわたってほとんど改正が行われずに今日に至っている。その間、一方で経済成長を通じて国民の生活水準は飛躍的に向上し、他方であつて人々を生活困難に陥れた主な原因である病気、けが、高齢、障害、死亡等の事由に対しては医療保険、年金等の社会保険分野で度重なる給付改善や拡大が行われてきた結果、社会保障に占める生活保護の割合は対象者数でも財政規模でも低下の一途を辿ってきた。

しかし、量的な比重は低下しても、国民すべての健康で文化的な生活を保障する最後の受け皿としての重要性は変わっていない。それどころか、外国人労働者の増加と不法滞在の問題の深刻化、ホームレスなどの新たな形態の社会問題など、生活保護が直面する生活困難の課題はより複雑で一筋縄ではいなくなってきた。とりわけ、最近の長引く不況による企業倒産やリストラによる失業者の増加の問題は深刻で、これに産業政策、雇用政策や生活保護が総力を挙げてどう取り組むか、新たな事態の急速な展開に制度のあり方や運用が追いつかない状態が続いている。

このような日本の状況に対し、ドイツではすでに80年代から大量の失業の問題を抱え、その改善

のためにさまざまな対策を講じてきた。社会扶助制度においても稼働能力のある失業者も対象として生活扶助の適用により生活保障を行うとともに、雇用政策における積極的労働市場政策としての各種の雇用創出措置と並んで、社会扶助自体の中でも就労扶助を積極的に進め、就労による生活自立に向けて懸命な努力を続けるなど、長期の大量失業という新たな課題に対してさまざまな取り組みを行ってきた実績を有している。

本書は編著者たちが1996年から3年間にわたる日独共同研究(「日独比較：雇用政策と生活保障政策の交錯—公的扶助における稼働能力の活用を中心に—」)の成果を基に、主に稼働能力を有する失業者に対する日本の雇用政策と公的扶助のあり方への問題提起をめざして継続してきた研究成果をまとめたものである。日独共同研究は、ドイツ側はブレメン大学社会政策センターのS. ライブフリート(S. Leibfried)教授を中心としたスタッフとの間で行われ、その協力の下で現地での社会事務所における詳細なヒアリング調査も実施され、その成果の一部も本書の後半に掲載されている。

### II 本書の構成と概要

本書の全体の構成は次の通りである。

序章 雇用政策と生活保障政策の交錯(布川)

《第I部 失業時生活保障システム》



- 第1章 ドイツにおける失業時生活保障給付システムとその効果(布川)
- 第2章 失業と最低生活保障(上田)  
《第II部 就労扶助の展開》
- 第3章 就労扶助(Hilfe zur Arbeit)の展開と成果(布川)
- 第4章 能力活用の意味の再検討(前田)
- 第5章 ドイツ社会扶助法における稼働能力活用義務と給付制限(木下)  
《第III部 社会扶助の行財政》
- 第6章 自治体扶助費問題と行政改革(武田)  
《第IV部 生活保障と就労支援の多様性》
- 第7章 ホームレスと社会扶助(嵯峨)
- 第8章 障害者の生活保障と就労支援(瀧澤)  
《第V部 社会扶助の運用実態  
—事例調査をもとに—》
- 第9章 ドイツにおける貧困と社会扶助行政の実態(庄谷・上畑・布川)
- 終章 最後のセーフティネットと就労援助対策の改善課題(布川)
- 解説及び資料(庄谷・木下)

まず第1章で、ドイツでは失業保険、失業扶助、そして社会扶助の重層的な仕組みにより、失業者およびその家族に対する基礎的な生活保障が行われていることを、制度面、そして各種調査結果から見た失業者の生活水準と勤労者の賃金水準との比較などから示している。

第2章では、稼働能力がある場合の就労努力義務と扶助の後置性(補足性)の原理との関係や就労扶助の仕組みについて考察されているほか、具体的な労働市場の状況によって生じる就労不能を障害年金の対象とする仕組みについて、廃止と復活の動きについて述べられている。また、2001年年金改正の際に、基礎年金導入論議の振り替えに導入された公費によるニーズ調査付きの基礎生活保障法についても簡単に触れられている。

第3章は、本書全体の中でも中心的な位置を占める労作で、就労扶助の展開とその成果について詳細な分析が行われている。まず、社会扶助受給者の中で、ほぼ半数が就労可能であること、その割合は地域によって大きく異なることが示される。また、就労扶助の諸形態について具体的に説明するとともにそれぞれについての従事者や就労機会創出数等の実態について連邦議会資料やドイツ都市会議の資料等に基づいて各種データが提示されている。さらに就労扶助の期間について6カ月以下と12カ月がそれぞれ4割前後を占めていること、職業訓練およびソーシャルワークとの連携という大切な視点についても指摘されている。また、社会扶助への安易な依存と財政負担の増大はドイツでも問題視され1996年に就労忌避に対する制裁を強化する法律改正が行われたが、これをめぐる実態についても紹介されている。そして、就労扶助の効果や財政面での費用対効果についてもドイツでのいくつかの試算が紹介され、短期的なコスト増は中・長期的に十分取り戻すことができることが示されている。ただし、ここでは地方自治体の財政負担の面からだけ増減計算され、失業保険などの社会保障への負担の付け回しもコスト減と計算されており、国庫負担の割合の高い日本の生活保障の場合との比較には参考になるまい。

第4章では、ドイツの社会扶助法でも日本の生活保障法と同様に規定されている扶助の補足性の原理、その具体化規定である稼働能力活用義務と就労拒否の場合の減額・不支給規定の解釈をめぐる判例の動向について分析している。公的扶助の生命線ともいべきデリケートで困難なテーマであり、ドイツの判例や学説も事例に応じて対立するものもあるが、それぞれの主要な論点が比較的丁寧論じられている。

第5章は、第4章に続いて、稼働能力活用義務と給付制限との関連について、給付制限規定と補足性原理との関係、期待可能な労働の内容と就労

紹介手続きをめぐる問題、扶助申請者の自発的求職活動の義務の内容、就労拒否の場合の給付制限の程度をめぐる問題について、最近の下級審の判例動向を紹介しており、就労義務をめぐる紛争が絶えないことと裁判所の判断も事例に応じて分かれている傾向がうかがわれる。

第6章は地方自治体の扶助費問題と行政改革に割かれている。ドイツの生活扶助は連邦が法律で大枠は決めているもののその実施は地域的運営主体として郡に属さない市と郡の固有の事務とされ、財政責任も一義的にはこれが負い、州が補助を行うのみで、連邦はほとんど財政に関与しないという基本構造を有し、日本の生活保護の対極にある。したがってドイツの地方自治体にとって社会扶助費の支出は一般会計支出の約17%と大きな比重を占めている。本章ではまずこの自治体扶助費の推移やそれが自治体財政を圧迫している実状などの分析が行われている。その上で、その支出を効率化するための郡と所属市町村間での権限と財政負担の移管の試みや、さらには公共支出そのものの改善のためのニュー・パブリック・マネジメントへの取り組みの様子が紹介されている。

第IV部の第7章と第8章では、生活上の特別な困難やニーズを有するグループへの社会扶助の取り組みとして、ドイツにおけるホームレスと障害者への援助について施策の状況が述べられている。執筆時期との関係で障害者施策については2001年の社会法典第9編「障害のある人のリハビリテーションと参加」による障害者法制の抜本的な再編成の前の内容を中心に叙述されているが、著者も述べているように、この分野は最近のドイツの社会保障分野の中では最もダイナミックに変わりつつある分野であり、継続的な研究が期待される。

以上が分担執筆された論文構成であるが、これらに加えて第9章では編著者たちによるいくつかの社会事務所を訪問しての事例調査の記録が掲載されている。公的扶助は法律制度もさることなが

ら、一人ひとりの受給者の生活実態に即した個別運用の妙がいのちであるという性格上、実際の運用状況を丹念に調査することは、労は多いもの大切な作業である。個別の事例について、紙数の関係で概要にとどまるが、それでも各種の世帯類型に応じた適用事例の報告は貴重である。そして、社会扶助の歴史や基本枠組み、ソーシャルワーク専門職制度について簡潔に巻末に記されているのも、初めてドイツの社会扶助について読む人のためにはもちろん、この分野を多少ともかじっている専門家にとっても知識の全体像を再確認する上でとても有用で、全体としてとても配慮の行き届いた仕上がりになっている。

### III 本書の特徴

本書の最大の特徴は、数年以上にわたる編著者を中心とした日本側の研究グループの共通の問題意識の下での体系的な国際共同研究の成果が基礎にあるという点である。経済学、社会学、行政法学、社会福祉学、財政学など、それぞれの分野の研究者により、学際的にドイツの社会扶助、それも就労扶助を中心に多面的な角度からしかも統一のとれた研究が行われている。それは、本書を通読するだけでも明らかで、訳語の統一はいうまでもなく、内容的にも各人が他の執筆内容を意識しながら自分のパートの位置づけを明確に意識しつつ執筆されており、共同執筆の類書に見られるような重複や欠落の弊がきちんと避けられ、全体が有機的で体系的に構成されている。この点は、とりわけ国際比較研究では困難な場合が多く、本書の優れた長所であろう。

また、公的扶助は、医療保険や年金制度などに比べると、各国の歴史や宗教、文化、国と地方や公的部門と私的部門の間の役割分担のあり方の違いなどの影響を受けやすく、また、同じ国でも地方によってそのあり方や運用が大きく違う場合が

多いことなどから、日独間も含め、これまでの社会保障の国際比較研究では遅れていた分野であり、本書の寄与は大きい。

このように本書はドイツの社会扶助の制度と運用、立法と判例の動向などに関する体系的な研究の成果であり、そこから日本の生活保護のあり方についてどのような示唆を得るかは読者一人ひとりのご判断に委ねたいと思うが、評者として通読して気になった若干の点を記しておきたい。

まず、ドイツの社会扶助の政策や実践を日本の生活保護と比較して論じようとする場合には、細部はともかく、地方自治体と州の権限と財政負担に委ねられて連邦政府が全くといってよいほど財政負担を負っていないドイツと、戦後の特殊な状況下で先進諸国でもまれな国家責任が強調され国の75%にも及ぶ財政負担の下に国の事務として運用されている日本との根本的な違いをもっと明確に意識することが必要である。著者たちがドイツは失業者への保障が重層的と賛辞を送っている失業扶助や年金制度、さらには2001年の基礎生活保障法の仕組みも、財源面で、地方自治体の負担を連邦レベルの負担に切り替えるための手段という側面を有しているものであり、この点は日本とは事情を全く異にする点など、もう少し客観的な比較が必要であろう。

また、公的扶助は大規模な国民を対象に割り切った仕組みである社会保険と比べて、各国の固有の事情が強く、とりわけドイツの場合、各州や地方自治体の間で失業率の差が大きく、また社会扶助に対する住民の意識にも差があるといわれている。今回の調査は、失業率も生活扶助への依存率も高く、政治的には社会民主党が強い北部や東部の地域に対象が偏っており、産業が活発で失業率が低く社会扶助への依存に批判的な空気が強いと

いわれる南部のバイエルン州やバーテン・ヴェルテンベルク州などにおける運用の実状についてもドイツの問題状況と政策対応の全体像をバランスよく把握するうえでぜひ盛り込んで欲しかった。

稼働能力のある失業者への公的扶助のかかり方という本書の主題に即していえば、長期の大量失業を抱えるなかで対象に取り込んだものの一向に改善しない失業と扶助受給者の増大に苦悩するドイツと、急速にこの課題に直面しつつその歯止めのない拡大と依存の恐れを前にして立ちすくんでいる日本と、いずれも、目の前の困窮者の救済という公的扶助の基本使命と、安易な公的扶助への依存の助長や濫用の防止との相克に苦悩しているというのが日独共通の実相ではないだろうか。

#### IV おわりに

ドイツにおいても、残念ながら失業を減らすという基本的な解決は現在に至るまで達成できておらず、1998年に初登場したシュレーダー首相率いる社会民主党と連帯90/緑の党の連立政権は、2002年9月の連邦議会選挙において史上まれにみる激戦の末、一世紀来の大洪水などの偶然に恵まれ、緑の党の健闘によってかろうじて大接戦を制したが、失業とその結果としての失業保険・失業扶助や社会扶助負担の増大という課題は第2期の連立政権の肩にこれまで以上に重くのしかかっている。

このようなドイツの苦悩は日本にとって決して他人事ではなく、この問題に関心を有する多くの人によって本書が読まれ、ドイツの苦闘の姿の中から日本の政策の向かうべき方向について建設的な示唆がくみ取られることを望んでやまない。

(たなか・こうたろう 山口県立大学教授)

## 韓国社会科学研究所社会福祉研究室著『韓国の社会福祉』

(金永子編訳 新幹社 2002年)

上村 泰裕

## 1. はじめに

この数年、韓国の福祉に対する関心が高まってきた。試みに韓国の「福祉」や「社会保障」について日本語で書かれた論文を検索してみると<sup>1)</sup>、1990年には2本だったが、1999年以降急増して2001年には12本となっている。ついでにイギリスについても調べたところ、1990年には21本、2001年には34本だった。つまり、イギリスへの熱い視線には及ばないものの、この分野でも韓国が急速にクローズアップされてきたことは間違いない。そして、本書は韓国の福祉制度の現状と課題を総合的に紹介した最初の邦訳書である。

もともと韓国社会に関心をもっている人のなかには、ようやくこういう分野にまで相互理解の努力が及んできたことに感慨を覚える人もいるかもしれない。一方、欧米の福祉に注目するあまり、経済危機後の隣国の新しい動きにまだ気づいていない人にとっては、今なぜ『韓国の社会福祉』などという本が翻訳刊行されなければならないのか、びんとこないかもしれない。本稿では、たんに本書の内容を紹介批評するだけでなく、「今なぜ韓国の社会福祉なのか?」「日本にとって韓国の社会福祉がもつ意義は何か?」といった疑問にも答えるつもりである。

## 2. 本書の内容

まず、各章の内容を駆けあしで見ておこう。第1章「韓国福祉制度の展開過程とその性格」(ナ

ム・チャンソプ)は総論部分であり、近年の韓国福祉制度が質的な「転換点」を迎えているとして、その意義を1960年代以来の発展過程のなかに位置づけている。著者はEsping-Andersenの福祉レジーム論を引いて、韓国の福祉制度は組合主義[コーポラティズム]的な特徴と自由主義的な特徴をあわせもっているとする。朴正熙政権(1961-79)は、権力維持のために軍人と公務員を優遇するコーポラティズム的社会保険<sup>2)</sup>を導入する一方、経済発展を担う企業に負担をかけないように社会保険の適用範囲を狭くするなどの自由主義的政策を採用したのだという。著者にとって韓国福祉制度の展開過程とは、このコーポラティズムと自由主義の結合に亀裂が生じ、より普遍主義的な性格へと転換していく過程にほかならない。1980年代後半の民主化によって福祉国家の拡大が始まったが、金泳三政権(1992-98)のもとで早くも世界化[グローバル化]と新自由主義の潮流を受け入れることになる。続く金大中政権(1998-2003)は、未曾有の経済危機のなかで普遍主義的福祉への転換をはかるという困難な課題に立ち向かっているが、著者によれば、金大中大統領の掲げる「生産的福祉」(後述)は解決策というよりも論争の出発点に過ぎないという。

第2章「国民年金の政策的選択の特性と発展課題」(ソク・ジェウン)によれば、韓国の国民年金(1988年施行)は、1999年に都市自営業者への適用拡大によって「国民皆年金」を達成した。一階建

ての所得比例方式をとっているが、① 失業者・主婦などがカバーされない、② 高給付・低負担で財政的に問題がある、③ 自営業者の所得捕捉が難しく不公平を生む、などの問題が指摘されている。いずれにしても、完全老齢年金の受給者が発生するのは2008年のことであり、現在の高齢者の多くは国民年金を受給していない。

第3章「医療保険統合の成果と争点、そして未来」(キム・ヨンミョン)によれば、1990年代後半になると、国民・医療供給者・保険者の三方から医療保険(1977年施行)に対する不満が噴出した。国民にとっては高い本人負担、医療供給者にとっては低い診療報酬、保険者にとっては組合間の財政格差が問題だった。そこで1998年から2001年にかけて、数百にのぼった地域保険組合と職域保険組合が単一の国民健康保険に統合された。しかし、低負担・低給付の問題は解決されておらず、さらに制度を強化する必要があるという。

第4章「国民基礎生活保障法の特性と課題」(イ・インジェ)によれば、旧生活保護法(1969年施行)は壮年健常者が受給できないなどの制限があったが、経済危機によって再検討を迫られた。市民団体の要求運動が果たした役割も大きかった。その結果、1999年には国民基礎生活保障法が制定され、① 権利性の明確化、② 年齢・労働能力基準の廃止、③ 所得評価額と資産の所得換算額の合算による認定、④ 市民団体との協力による自活支援事業、などが実現した。ただし本章は、2000年10月の施行後の状況については伝えていない。

第5章「児童福祉の評価と課題」(ペク・ソンヒ)によれば、韓国の児童保護法(1961年制定)は、経済危機のなかで現われた16万人の欠食児童を前にして十分な役割を果たすことができなかった。そこで、1999年になって以下のような改正が行なわれた。① 児童の権利の明確化、② 児童福祉指導員の専門職化、③ 児童福祉施設の専門化と事業の多様化、④ 児童虐待概念の明確化、⑤ 児童

福祉施設の安全基準の制定。また、乳幼児に対する教育と保育を一元化するための乳幼児保育法改正案も検討されているという。

第6章「老人福祉の現状と課題」(キム・スンヨン)によれば、高齢化と核家族化が進むなかで経済危機が生じたため、高齢者の所得喪失と役割喪失の問題が深刻化している。前述のように、現在の高齢者の多くは国民年金を受給できない。低所得高齢者は生活保護や老齢手当を受けることになるが、1998年には、老齢手当を拡充し権利性を強めた敬老年金が支給されることになった(株本2000)。韓国政府はこれまで「敬老孝親」という伝統的美徳を安易に利用してきた、と著者は批判している。

第7章「障害者福祉の現状と展望」(イ・ソンウ)によれば、従来の障害者福祉法(1989年制定)は内部障害(慢性腎不全症や心不全症など)や精神障害の項目を含まず、障害の範囲を狭く限定していたが、1999年の改正によって、これらを障害の範囲に含めることになった。また、所得保障の一環として、障害手当や障害児扶養手当が創設された。一方、障害者雇用促進法(1990年制定)による法定雇用率は2%であるが、実際の障害者雇用率は0.46%(約1万人)にとどまっているとのことである。

なお、本書は、2000年8月に出版された原書の約半数の章を訳出したものである。省略された章の表題は、「IMF経済危機と失業政策」「韓国産災保険の現況と争点」「雇用保険制度の成果と課題」「公的福祉伝達体系改編の動向と争点」「矯正福祉の評価と課題」「韓国社会福祉共同募金制の現況と争点」「市民参与と社会福祉」「地方自治時代の地域福祉の発展課題」である。とりわけ、経済危機以後の失業政策と雇用保険を扱った章、および福祉への市民参加を論じた章は、金大中政権の「生産的福祉」を評価するうえでも重要だったのではないと思われる。紙幅の都合のためとはいえ、省略されたのは残念である。

### 3. 本書のもつ意義と限界

前節の内容紹介でも明らかなように、1997年に始まる経済危機、そして金大中大統領の就任以後、韓国の社会福祉はすべての分野で改革を進めてきた。とりわけ、①国民皆年金の達成、②連帯主義的な医療保険統合、③権利性を明確にした国民基礎生活保障法の制定、はその成果として特筆すべきものである。IMF管理体制のもとで市場志向の金融改革や企業改革が進められるなか、いかにして社会福祉の拡充は可能になったのだろうか。その理由を考えるうえで重要なのが、本書で何回も言及されている金大中大統領の「生産的福祉」という考え方である。生産的福祉については、金大統領自身が著書（金大中2002）のなかで説明しているので、本書との併読を勧めたい。

同書によれば、金大統領は「民主主義・市場経済・生産的福祉の均衡的発展」をめざすことを新たな国政理念とするのだという。その際、生産的福祉は「民主主義の実質的完成」と「市場経済の持続的発展」のために必要とされる（同33頁）。これは、1949年にイギリスのT・H・マーシャルが、公民権（市場経済の基礎）と参政権（民主主義の基礎）の矛盾を調停するものとして社会権（福祉国家の基礎）の必要を説いたのと、全く同じ論理構成である。ただし、生産的福祉の具体的内容は、マーシャルの社会権のそれと全く同じではない。金大統領によれば、生産的福祉には以下の内容が含まれる。すなわち、①公正な市場秩序の確立を通じた一次的分配、②国家による再分配、③国家と市場が重なりあう領域における自活支援のための社会的投資、④国民の生活の質の向上（同35頁）、の4つである。ここで、②④は従来型福祉国家の理念であるが、①③はギデンズ・ブレイア流の「第三の道」の理念である。つまり、後発福祉国家である韓国においては、先進諸国がすでに実現し持て余している従来型福祉国家を遅ればせながら確固たるものにしつつ、同時にそれをポスト・サツ

チャー流に改革しなければならない、というわけである。

このような複雑な状況と理念は、激しい論争を巻き起こす。本書第3章の著者キム・ヨンミョンは、別の論文で次のように述べている。「生産的福祉の文献は、国家福祉主義やネオリベラリズムから第三の道や福祉多元主義にいたるさまざまな異質の考え方のごたごたまであって、……人々が自分自身のイデオロギー的立場にもとづいて生産的福祉を解釈するのも無理はない」（Kim 2001: 179）。実際、本書のなかでも、生産的福祉に関する異質な解釈が併記されている。第5章のペク・ソンヒによれば、生産的福祉とは、「生涯にわたり経験しうる社会的危険から国民すべてを保護し、人間らしい生活を保障する福祉制度」と定義され、社会的市民権や社会連帯を基調とするものである（140頁）。一方、総論を書いたナム・チャンソプは、次のような痛烈な批判を註記している。すなわち、金大中政権の改革は、既存の制度でカバーされていた大企業労働者には普遍主義的福祉を提供する一方、既存の制度から排除されていた零細労働者にはワークフェア的な「生産的福祉」を強要するという「二重構造的な福祉国家」をつくる結果になったのだと（33頁）。いずれの解釈が妥当なのか、現時点で判断するのは尚早だろう。ナムが述べるように、生産的福祉の理念は「福祉が今後さらに激烈な論争に巻き込まれることを予告するもので、出発点に過ぎない」（28頁）のである。いずれにしても、このような論争自体が「今なぜ韓国の社会福祉なのか？」という問いへの部分的な答えにはなると思われる。

それでは、本書が邦訳された意義、すなわち「日本にとって韓国の社会福祉がもつ意味は何か?」。もちろん、隣国の最新事情を伝えることも一つの意義であるが、本訳書の意義はそれにとどまらない。評者の考えでは、韓国は今後、例えばドイツにとってのオランダのような役割を果たす可能性がある。韓国の事例は、日本における政策

論議にたくさんのヒントを提供しうる。といっても、模倣すべきユートピアとしての「韓国モデル」が出現しつつある、などと言うつもりはもちろんない。そうではなくて、福祉制度や社会構造の点で似ているところもあり違うところもある隣国の改革を、仮想社会実験の対照事例として比較研究すべきだと言いたいのである。日本はこれまで近隣にそうした事例をもたなかったが、これからは違ってくるだろう。

しかし、そういう期待をもって本書を読み返すと、不足を感じる点も少なくない。第一に、法律や制度の内容解説に終始しており、韓国の社会福祉の実情を生き生きと伝える社会学的記述は少ない。第二に、制度がいかにして発展してきたかを解明する政治学的分析も物足りない。例えば、同じく「グローバル経済のなかの後発福祉国家形成」(上村2002)という条件のもとにある台湾と比べて、なぜ韓国は成功しているのか。おそらく、コーポラティズムの比較分析なしには答えられないだろう。第三に、財政学的分析も十分とは言えない。Park (2001: 247)によれば、韓国の対GDP比社会支出はゆるやかに伸びてきており、金大中政権になって急に伸びたのではない。しかも、1999年のそれは3.04%に過ぎない。こうした点をふまえることなしに、意味のある比較分析はできないだろう。もともと、本書はもともと韓国国内の読者のために書かれたのであって、上記のような期待に応えることを意図したものではない。本書をどう役立てるかは、むしろ読者の側の問題関心と分析能力にかかっているとと言える。

最後に、本書の刊行をきっかけとして、ますます多くの韓国福祉文献が日本語でも読めるようになることを期待するとともに、日韓をはじめとする各国の研究者による真摯な比較研究が一層さかんになることを願うものである。韓国を、日本をはじめとする近隣諸国にとっての「オランダ」にするためには、社会学的・政治学的な厚みをもった比較福祉研究を一步も二歩も進める必要がある。近年、家

計・階層・教育といったテーマについては充実した日韓比較研究の成果(経済企画庁ほか編1996; 有田2002; 中村ほか編著2002)が現われてきているが、福祉研究もこれに続くべきである。また例えば、国立社会保障・人口問題研究所が数年前に刊行した「先進諸国の社会保障」シリーズに韓国は含まれていないが、次回企画を立てる際には韓国の巻が当然含まれるべきだろう。

#### 注

- 1) 雑誌記事索引(国立国会図書館)による。
- 2) 軍人や公務員を優遇するのは、コーポラティズムと言うよりエタティズムだろう。

#### 参考文献

- 有田伸2002「韓国における中間層の生成過程と社会意識」服部民夫・船津鶴代・鳥居高編『アジア中間層の生成と特質』アジア経済研究所
- 株本千鶴2000「韓国における老齢手当制度と敬老年金制度の形成過程について」『人文学報』第310号
- 上村泰裕2002「台湾の国民年金論議・素描—グローバル経済のなかの後発福祉国家形成」社会政策学会編『経済格差と社会変動』(社会政策学会誌第7号)法律文化社
- 金大中2002『生産的福祉への道』毎日新聞社
- 経済企画庁国民生活局・家計経済研究所編1996『生活構造の日韓比較—雇用・賃金構造と家計構造を中心に』大蔵省印刷局
- 五石敬路2002「金大中政権下における『生産的福祉』政策の特徴と矛盾」末廣昭・上村泰裕編『東アジア諸国の福祉システム—グローバル経済のなかの福祉国家形成戦略』東京大学社会科学研究所(未刊)
- 中村高康・藤田武志・有田伸編著2002『学歴・選抜・学校の比較社会学—教育からみる日本と韓国』東洋館出版社
- Kim Yeon-Myung. 2001. "Welfare State or Social Safety Nets?: Development of the Social Welfare Policy of the Kim Dae-jung Administration", Korea Journal Vol.41, No.2.
- Park Neung-Hoo. 2001. "Issues Surrounding the Social Expenditure of the Kim Dae-Jung Administration", Korea Journal Vol.41, No.2.
- Shin Dong-Myeon. 2000. "Financial Crisis and Social Security: The Paradox of the Republic of Korea", International Social Security Review Vol.53, No.3.
- (かみむら・やすひろ 東京大学社会科学研究所助手)

## 「海外社会保障研究」執筆要領

### 1. 執筆枚数

原稿の字数は以下の限度内とします。

- (1) 論文：16,000字(図表を含む)  
本文のほかに要約文(400字以内)およびキーワード(3～5語)を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字(図表を含む)
- (3) 動向：8,000字(図表を含む)
- (4) 書評：6,000字

### 2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1) (2) (3)…→①②③…→の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書の文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a) (b) (c)または・で始めてください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

### 3. 引用

本文中の引用の際は、出典(発行所、発行年)を明記してください。

### 4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に( )入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

### 5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

### 6. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

### 7. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997 「企業内福祉と課税の中立性—退職金課税について」 藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." In *The Development of Welfare State*, edited by P. Flora and H. Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and Prospects in Asia and the Pacific." *International Social Security Review* 58(3): 63–87.

椋原朗 1998 「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp. 56–72

新藤宗幸 1998 「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp. 260–267



## 研究の窓

福祉概念の再構成と福祉国家の経済システム ..... 鈴木 興太郎

## 特集：福祉国家の規範理論

福祉国家と規範理論—序論— ..... 後藤 玲子

リバタリアンはなぜ福祉国家を批判するのか

—さまざまな論拠— ..... 森村 進

分配的正義論—要約と課題— ..... 立岩 真也

福祉国家の改革原理—生産主義から脱生産主義へ— ..... 新川 敏光

福祉国家再編の規範的対立軸

—ワークフェアとベーシックインカム— ..... 宮本 太郎

リベラリズムは福祉国家の基盤たりうるか

—後期ロールズ理論をめぐって— ..... 盛山 和夫

「財産所有制民主主義」と福祉国家

—ロールズによるその理論的分析— ..... 渡辺 幹雄

## 投稿(論文)

疾病毎の医療受診とOTC需要の代替性に関する分析 ..... 大日 康史・井伊 雅子

## 判例研究

社会保障法判例 ..... 堀 勝洋

— 地方公共団体が社会福祉協議会を通じて遺族会に補助金を支出したことが憲法89条後段に違反しないとされた事例(神坂等訴訟控訴審判決)

## 書 評

井伊雅子・大日康史著『医療サービス需要の経済分析』 ..... 野口 晴子

権丈善一著『再分配政策の政治経済学—日本の社会保障と医療』 ..... 金子 能宏

---

## 海外社会保障研究

---

第142号 2003年3月発行予定

特集：転換期における福祉国家の国際比較

第143号 2003年6月発行予定

特集：第7回厚生政策セミナー「こども、家族、社会—少子社会の政策選択—」

---

バックナンバー（在庫あり）

第140号 2002年9月発行……………特集：先進諸国の所得保障政策における障害給付の変化とその背景

第139号 2002年6月発行……………特集：日本とカナダの社会保障  
—加日社会保障政策研究円卓会議の成果—

第138号 2002年3月発行……………特集：現代の規範理論と社会保障

第137号 2001年12月発行……………特集：国際機関における年金政策論

第136号 2001年9月発行……………特集：保険者機能から見た欧米諸国の医療制度改革と国際比較

第135号 2001年6月発行……………特集：第5回厚生政策セミナー「アジアと社会保障」

第134号 2001年3月発行……………特集：グローバル化と社会保障

第133号 2000年12月発行……………特集：社会保障と情報化

第132号 2000年9月発行……………特集：中国の社会保障改革と企業行動

第131号 2000年6月発行……………特集：介護保険の国際的動向

第130号 2000年3月発行……………特集：社会保障給付費の国際比較研究

第129号 1999年12月発行……………特集：医療サービスの質の確保をめぐる諸問題

第128号 1999年9月発行……………特集：EUの社会保障政策の展開

第127号 1999年6月発行……………特集1：福祉施策の国際比較  
特集2：OECD社会保障大臣会議

第126号 1999年3月発行……………特集：各国の年金改革

第125号 1998年12月発行……………特集：就労インセンティブと社会保障

※ バックナンバーの詳しい内容をインターネットでご紹介しております。

<http://www.infoasia.co.jp> をご覧ください。

---

## 『海外社会保障研究』投稿規程

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」及び「動向」の3種類です。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に発表する論文等は、いずれも他に未発表のものに限りません。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付してください。採用の決まったものは、フロッピーディスクも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却いたしません。
6. 原稿の送り先、問い合わせ先      〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号  
日比谷国際ビル6階  
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係  
Tel: 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816  
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

### 編集委員長

阿藤 誠 (国立社会保障・人口問題研究所長)

### 編集委員

埋橋 孝文 (日本女子大学教授)  
岡 伸一 (明治学院大学教授)  
尾形 裕也 (九州大学教授)  
沙 銀華 (ニッセイ基礎研究所副主任研究員)  
武川 正吾 (東京大学助教授)  
土田 武史 (早稲田大学教授)  
植村 尚史 (国立社会保障・人口問題研究所副所長)  
中嶋 潤 (同研究所・総合企画部長)

小島 宏 (国立社会保障・人口問題研究所国際関係部長)

府川 哲夫 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)

松本 勝明 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

### 編集幹事

阿部 彩 (同研究所・国際関係部第2室長)  
金子 能宏 (同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長)  
白波瀬 佐和子 (同研究所・社会保障応用分析研究部第2室長)  
佐藤 雅代 (同研究所・総合企画部研究員)  
山本 克也 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)  
小林 信彦 (同研究所・客員研究員)  
上枝 朱美 (同研究所・客員研究員)

## 海外社会保障研究 No. 141

平成14年12月25日発行  
ISBN 4-900849-63-4

編集 国立社会保障・人口問題研究所  
〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号  
日比谷国際ビル6階  
Tel: 03-3595-2984  
homepage: <http://www.ipss.go.jp>

製作 株式会社アーバン・コネクションズ  
〒150-0011 東京都渋谷区東2丁目16番10号  
東京日産渋谷ビル8階  
Tel: 03-5467-4721 Fax: 03-5467-4722  
e-mail: [books@infoasia.co.jp](mailto:books@infoasia.co.jp)  
homepage: <http://www.infoasia.co.jp>

ISSN 1344-3062