

厚生科学研究費補助金
政策科学推進研究事業

**EU 諸国とアメリカにおける Social Exclusion と
参入支援施策についての総合的研究**

平成 14 年度 総括研究報告書

主任研究者 福 原 宏 幸

平成 15 (2003) 年 4 月

目 次

I. 総括研究報告

EU 諸国とアメリカにおける Social Exclusion と参入支援 施策についての総合的研究	福原 宏幸	1
---	-------	---

II. 欧州連合 (EU)

第 1 章 EU における「社会的排除」への取り組み	中村 健吾	7
----------------------------	-------	---

III. イギリス

第 2 章 ホームレス生活者支援策の変遷と「社会的排除」 資 料 交通・地方政府・地域省『将来の野宿者を予防 する 事例ハンドブック』	小玉 徹	23
	中山 徹／伊藤 泰三／垣田 裕介	37
第 3 章 社会への再参入のための「ナショナル・アクシ ョン・プラン」	岡本 祥浩	82

IV. ドイツ

第 4 章 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	85
第 5 章 ドイツにおけるホームレス支援政策	嵯峨 嘉子	107
第 6 章 「ナショナル・アクション・プラン」とホーム レス生活者支援策の将来	中村 健吾	121

V. フランス

第 7 章 社会保障研究における失業と社会的排除 ——1997—98 年の失業者の集団行動からの考察——	都留 民子	127
第 8 章 「反排除法」から「ナショナル・アクション・ プラン」、そして今後の課題	都留 民子	140

VI. アメリカ

第 9 章 ロサンゼルス郡の「ケアの継続」とホームレス 問題経営の限界	Matthew Marr	149
--	--------------	-----

Ⅶ. 日本との比較考察

第 10 章 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 191

(研究成果の刊行に関する一覧表) 209

I. 総括研究報告

厚生科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
総括研究報告

EU 諸国とアメリカにおける Social Exclusion と
参入支援施策についての総合的研究

主任研究者 福原 宏幸 大阪市立大学大学院経済学研究科 教授

研究要旨

イギリス、ドイツ、フランス、アメリカそして欧州連合における社会的排除問題（貧困、ホームレス問題、社会的孤立、若年者失業問題、薬物・アルコール依存、外国人居住者問題など）の現状、とりわけホームレス問題を中心に、現地調査を軸に研究を行った。

これらの研究によって、問題発生の実態は、日本をはじめ多くの先進諸国で共通して見られるが、これらの問題への対応は、EU 諸国やアメリカとは異なることが明らかとなった。EU 諸国では、社会的包摂（Social Inclusion）、社会連帯（Solidarité sociale）あるいは社会参入（Insertion）などのキーワードでもって語り、政府そして民間非営利組織によって多様な政策・実践が展開されている。他方、アメリカでは、個人責任を重視する傾向が強いとはいえ、民間非営利組織によって多くの実践が展開されている。

こうした実態を明らかにするとともに、その背後にある政策理念にまで踏み込んで、研究を行った。

分担研究者等、氏名・所属機関名・職名

分担研究者 岡本 祥浩 （中京大学商学部・教授）
小玉 徹 （大阪市立大学経済研究所・教授）
嵯峨 嘉子 （神戸親和女子大学文学部・専任講師）
庄谷 怜子 （神戸女子大学文学部・教授）
都留 民子 （広島女子大学生生活科学部・教授）
中村 健吾 （大阪市立大学大学院経済学研究科・助教授）
中山 徹 （大阪府立大学社会福祉学部・教授）
檜谷 美恵子 （大阪市立大学大学院生活科学研究科・助教授）
平川 茂 （四天王寺国際仏教大学人文社会学部・助教授）
研究協力者 小池隆生 （専修大学大学院経済学研究科）
Matthew Marr （University of California, Los Angeles）

A. 研究目的

わが国では、社会的援護を要する人々（ホームレス、貧困者、アルコール依存者、外国人への排除や摩擦、家庭内暴力・虐待、高齢者の自殺や孤独死など）の問題が広がりつつある。こうした問題の解決に向けて緊急の社会福祉施策が求められている。他方、EU 諸国やアメリカでも同様の問題が発生しており、すでに多くの取り組みが進められている。とくに、EU 諸国ではこれらの人々は「社会的に排除された人々」として捉えられ、*Social exclusion* をキーワードとして理論的整理がなされるとともに、多様な施策の展開がなされている。

私達の研究の目的は、まず、これらの理論についての研究を深めるとともに、イギリス、ドイツ、フランスそして EU レベル（たとえば EU 委員会）における具体的政策とその実施状況について、調査することにある。また、これとの比較において、アメリカでの施策とその実施状況についても調査を行う。さらに、これらの国における「排除された人々」の一類型であるホームレスの研究をこれまで行ってきたが、その過程で各国の行政機関、支援 NPO との交流を深めてきた。したがって、この *social exclusion* 問題の研究においても、これらの人脈を大いに活用することで、「現場」レベルにまで掘り下げた分析が可能となる。

B. 研究方法

今回の研究にあたって、主任研究員の他 8 名の分担研究者によって研究組織を構成し、各国別に小グループを編成している。理論研究および EU レベルの政策：福原（主任）・中村・岡本。フランス担当：福原（主任）・都留・檜谷。イギリス担当：中山・小玉・岡本。ドイツ担当：中村・庄谷。そしてアメリカ担当：平川。さらに、フランスに関してはパリ社会福祉図書館の Monique Chravel 氏とパリ在住の甲田充子氏、ドイツについてはドイツ在住の Yoshiko Fukuda-Knüttgen 氏・丹後京子氏・三浦まどか氏、そしてアメリカについては UCLA の都市貧困研究センターの Matthew Marr 氏に、資料収集と研究補助を依頼した。

1 年目は、これらの小グループによって文献収集とその分析を進めるとともに、現地での関係機関への訪問とインタビュー調査を実施した。2 年目は、それらの調査データの整理と、補充調査を実施し、報告書をまとめた。

C. 研究結果

ドイツ、イギリス、フランス、欧州連合そしてアメリカでの現地調査を実施した。これによって、各国のホームレスなど社会的排除の実態、そして行政機関、支援 NPO の活動について、各国それぞれ 10～15 団体（および研究者）、合計約 50 カ団体を訪問

し、聞き取り調査を行った。それによって、各国のこれらの問題への取り組みと政策の特徴を明らかにできた。

D. 考察

研究結果についての考察を、4点にわたって整理しておきたい。

第1に、EU諸国ではホームレス概念が日本と比べ広く捉えられ、支援政策も単に路上生活者に限定せず、「社会扶助施設・緊急施設・支援団体に宿泊する者」、「家族、友人宅に寄宿する失業者」、母子施設などの「若年母子世帯」なども含まれる。このことから、支援事業は、一般法の枠内で行われている。これに対し、アメリカは、おおむねEU諸国と同様のホームレス概念であるが、政策は路上生活ホームレスに対する特別法の枠内で行われている。

第2に、EU諸国では、1980年代のフランスで用いられるようになった「排除」という概念を欧州委員会が採用することを通して、「社会的排除」という言葉が普及するにいたった。欧州委員会が用いる「社会的排除」とは、人々が困窮状態に陥る過程と困窮状態の多次元性（低所得の問題のみならず、健康、教育機会、就労能力、住宅、社会関係などの次元を含む）とを強調する概念である。EU加盟国は、2001年から2年ごとに「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」を欧州委員会に提出することが義務づけられており、「社会的排除」の国際比較を可能にするための共通の指標作りもすでに始まっている。そして、EUにおいてはホームレス状態は、「社会的排除の極限的な形態」として位置づけられるにいたった。

第3に、EU諸国では、ホームレスを捉える視点また政策理念（「社会的排除」と「社会への参入」）では共通しているが、具体的政策はいくつか異なっている。ドイツでは連邦制国家であることから、各地域ごとに政策が多様である。イギリスはブレア政権のもとソーシャル・エクスクルージョン・ユニットが組織され、重点的政策課題として取り扱われている。また、フランスでは反排除法の制定（1998年）にともなって、従来の支援策を継承しつつさらに強力でそれを推し進めようとしている。

第4に、EU諸国・アメリカに共通していることだが、民間のNPO組織による支援活動がきわめて活発に行われていることも注目に値する。これは、多くの市民が、ホームレス問題を社会全体の重要課題であると認識していることの現れであろう。

これらを、「F. 研究発表」にあるように成果としてすでに発表した。

E. 結論

「社会的排除」という概念が、長期の大量失業に悩まされているEUの加盟国において、しばしば低所得と同一視されがちな旧来の「貧困」概念に代わって、福祉政策上の新しいアプローチを生み出していることが、この研究では確認できた。その際、

EU においては、長期の失業に対処しなければならないという課題認識が政策担当者から支援の NPO にいたるまで共有されている点こそが重要であると思われる。日本において「社会的排除」を語る場合、具体的にいかなる社会問題に対処しようとしているのかという点について、一定の社会的なコンセンサスが形成されなければならないであろう。

他方、EU における「社会的排除」をめぐる政策実践からの教訓を述べるならば、いくつかの NPO が指摘しているように、「社会的排除」が「通常の労働市場からの排除」に限定されがちになり、そのことによって、公的な雇用の創出策を回避する政策傾向が見いだされる。そうすると、たとえばホームレス生活者のような通常の労働市場での就労がさしあたっては困難な人は、支援策からこぼれ落ちていく危険性があると言わざるをえない。この点は、日本において野宿者への支援策を考案する際の教訓にするべきであると思われる。

F. 研究発表

- 福原宏幸 (FUKUHARA, Hiroyuki) 「EU におけるホームレス支援策と Social Exclusion」、
大阪市立大学経済学会編『経済学雑誌』第 102 巻第 3・4 号、2002 年 3 月。
——「欧州における社会的排除との闘い—その動向と課題—」、『部落解放研究』145
号、2002 年 4 月。
- 岡本祥浩 (OKAMOTO, Yoshihiro) 「ホームレス生活者の現状とその支援制度」、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、2003 年。
——「社会への再参入のための『ナショナル・アクション・プラン』」、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、2003 年。
- 小玉 徹 (KODAMA, Tohru) 「どうみる日本のホームレス法—イギリスと比較して—」、新
宿ホームレス支援機構編『季刊 Shelter-less』No.14、2002 年。
——「自立支援事業になにが求められているか」、『世界』(岩波書店) 2003 年 4 月号、
2003 年 3 月。
——共編著『欧米のホームレス問題 (上) —実態と政策—』法律文化社、2003 年。
- 庄谷怜子 (SHOYA, Reiko) 布川日佐史と共著「ドイツにおける社会的排除への対策」、国
立社会保障・人口問題研究所編『海外社会保障研究』第 141 号、2002 年 12 月。
——「野宿者が社会的困難を克服するための援助— Hilfe zur Selbsthilfe (自助のため
の扶助) —」、『神戸女子大学社会福祉学研究』第 6 号、2002 年 12 月。
——「公的扶助をベースに、NPO と自治体による多方面の支援システムを展開する
ドイツ」、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、2003 年。
- 都留民子 (TSURU, Tamiko) 「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

- 学会編『経済学雑誌』第102巻第3・4号、2002年3月。
- 「ヨーロッパにおけるホームレス問題への挑戦」、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、2002年。
- 「フランスの『排除』概念—わが国の社会問題に使用することは可能か—」、国立社会保障・人口問題研究所編『海外社会保障研究』第141号、2002年12月。
- 共編著『欧米のホームレス問題（上）—実態と政策—』法律文化社、2003年。
- （翻訳）ディディエ・ドマジエール『失業の社会学—フランスにおける失業との関い—』法律文化社、2002年。
- （翻訳）ディディエ・ドマジエール／マリア＝テレーザ・ピニューニ『行動する失業者—ある集団行動の社会学—』法律文化社、2003年。
- 中村健吾（NAKAMURA, Kengo）「EUの環境政策における多次的ネットワーク・ガバナンス」、環境情報科学センター編『環境情報科学』第31巻第2号、2002年7月。
- 「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、2002年。
- 「EUにおける『社会的排除』への取り組み」、国立社会保障・人口問題研究所編『海外社会保障研究』第141号、2002年12月。
- 共編著『欧米のホームレス問題（上）—実態と政策—』法律文化社、2003年。
- 「国民国家を超える公共圏の可能性—EUの将来像をめぐるドイツでの論争—」、立命館大学人文科学研究所公共研叢書編集委員会編『新しい公共性を求めて』有斐閣、2003年。
- 中山 徹（NAKAYAMA, Tohru）「イギリスにおけるホームレス問題と『野宿者』（Rough Sleeper）対策」、大阪市立大学経済学会編『経済学雑誌』第102巻・第3・4号、2002年3月。
- 「イギリスにおけるホームレス問題と『野宿者』（Rough Sleepers）対策」、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、2002年。
- （資料紹介）「交通・地方政府・地域省『将来の野宿者を予防する 事例ハンドブック』（その1）（伊藤泰三、垣田裕介と共著）大阪府立大学社会福祉学部『社会問題研究』第52巻第1号、2002年6月。
- （資料紹介）「交通・地方政府・地域省『将来の野宿者を予防する 事例ハンドブック』（その2・完）（垣田裕介と共著）大阪府立大学社会福祉学部『社会問題研究』第52巻第2号、2003年1月。
- 「野宿者の現状と野宿者支援策」、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、2003年。
- 檜谷美恵子（HINOKIDANI, Mieko）「住宅政策と住宅困窮者支援施策」、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、2003年。

- 平川 茂 (HIRAKAWA, Shigeru) 共編著『欧米のホームレス問題（上）—実態と政策—』法律文化社、2003年。
- 嵯峨嘉子 (SAGA, Yoshiko) 「ドイツにおけるホームレス対策」、大阪市立大学経済学会編『経済学雑誌』第102巻第3・4号、2002年3月。
- 「ドイツにおけるホームレス支援政策」、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、2002年。
- 「社会扶助法によるホームレス生活者支援策」、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、2003年。
- 「住宅政策」、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、2003年。
- 小池隆生 (KOIKE, Takao) 「連邦政府のホームレス生活者対策—マキニー法の成立・展開を軸に—」、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、2003年。
- Matthew D. Marr “Seeking Work Daily: Supply, Demand, and Spatial Dimensions of Day Labor in Two Global Cities,” (in collaboration with Abel Valenzuela, Jr., Janette Kawachi) *International Journal of Comparative Sociology*, Volume 43, Issue 2, 2002.

II. 欧州連合 (EU)

第1章 EUにおける「社会的排除」への取り組み¹

中村 健吾

1. 「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、共通市場のもとの労働力の国際移動に関連するかぎ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²にもとづく「命令 directive」³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

¹ 本稿は、中村(2003a)を修正・加筆したものである。

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、たとえ数ヶ国の反対があっても法案は採択されうる。詳しくは、石川(1995) p.58以下を参照のこと。

³ 「命令」は、「達成されるべき結果」についてのみ加盟国を拘束し、その結果に到達するための形式および方法については加盟国の選択に委ねられる。つまり、「命令」は加盟国の国内法に置き換えられることで初めて効力をもつ。これに対して「規則 regulation」は、国内法の制定を経ずして、すべての加盟国に直接に適用される。詳しくは、山根(1995) p.65以下を参照のこと。

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のだが、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⁴。少なくとも条約の文言を見るかぎり、「社会的排除」の中にたとえば「ホームレス状態」が含まれているのかどうかはにわかに判定しがたいのである⁵。

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るとともに、EC 設立条約の第VIII編において「雇用」と題された諸条項が新たに設けられた。この改正によって、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とをともなう持続可能な経済成長を達成しうる、最も競争力に富みかつ最もダイナミックな知識依存型経済」の実現を謳った。そして、この目標を実現するための方策のひとつとして、「人々に投資し社会的排除と闘うことで、欧州社会モデル European social model を近代化する」（議長総括）

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はじめて雇用が成り立っている労働市場）をできるかぎ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（2003b）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。

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⁶。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つづ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」⁷。

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⁸。

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もなうEUレベルでの政策「ガイドライン」の作成、(b)各国におけ

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（とくに雇用・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（たとえば、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（2002）を参照されたい。

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除去するための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

そのうえで欧州理事会は、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）」⁹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もとづいて、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。

2. 「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「社会的排除」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、とく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

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。

れていることをお断りしておきたい。

「社会的排除」の概念が欧州委員会の用いる言葉のレパートリーの中に導入されたのは、フランス社会党出身のジャック・ドロール欧州委員会委員長の任期（1985-95年）の最中においてである。本来は市場・通貨統合と並行して「社会的ヨーロッパ」の建設が不可欠だと構想していたドロール委員長と、フランス人官吏が多く所属していた第5総局（現在の雇用・社会問題総局）のイニシアティブのおかげで、欧州委員会における「社会的排除」の概念は当初、フランスで展開されていた議論¹⁰から取ってこられたといわれている¹¹。「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¹²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元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」¹³。

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、これによつ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。

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、都留（2003）を参照せよ。

¹¹ Atkinson/Davoudi (2000), p.429

¹² たとえば、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

欧州委員会による近年の文書では、上記(a)と(b)の側面に加えて、「社会的排除」は(c)「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¹⁴。

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あらわれわれの経済と社会を運営することである。焦点は活発な参加を促すことに置かれるべきであり、そうすることで人的資源の浪費を少なくし、機会の公正な分配を達成することができる。〔中略〕今日における経済およびテクノロジーの変化のダイナミズムを考慮するならば、このような先を見越した観点が社会的包摂を実現するために重要になっている。〔中略〕すべての市民に変化への備えを用意させるような前向き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」¹⁵。

結局、欧州委員会は、——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つづけているとはいえ——「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¹⁶。それにもかかわらず、欧州委員会が使用する「社会

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

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 の全般的な戦略にみごと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、可能なかぎ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」¹⁷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ているのである。

「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こう。

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・バーグ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とによって、「貧困」からも「剥奪」からも区別される（表 1 参照）。

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避けているのかもしれない。

¹⁷ Silver (1992), p.540

表1 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：Vleminckx/Berghman (2001), p.37.

次に、「社会的排除」をシティズンシップとの関連で捉えようとするアプローチを見ておこう。バーグマンとならんで「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の根ざす「社会的排除」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リーとしてリベラルな「社会」概念が随伴しており、そこでは、「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、一定の社会における標準的な「生活のスタイル」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¹⁸。

他方、「社会的排除」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、「社会的排除」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

¹⁸ たとえば、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）。

て捉えかえずならば、社会的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「社会的排除」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¹⁹によって総合しようとした。すなわち、ルームによれば、「社会的排除」はシティズンシップの社会的諸権利が「否定されること、あるいは実現されないこと」との関連で分析されるのであり、逆にいえば、「個人が道徳的・政治的共同社会の成員資格に結びつけられている度合い」との関連で測られうる²⁰。

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”²¹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²²。

- (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的生活パターン」²³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捉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ークマンらを与えている「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。

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