

することが必要不可欠である。

ケア

- ・すべての地方自治体は、「2000年児童（ケアから離れていく）法」や保健省の「質を守る（Quality Protects）」イニシアチブにおいて求められているように、ケアから離れていく若年者を支援するための計画を整備していくことが重要である。

刑務所

- ・地方自治体は「刑務所サービス（Prison Service）」と協力して、宿泊施設での入居を維持できるよう配慮するとともに、ホームレス状態におちいるリスクを抱える元受刑者が支援を受けられるようにしなければならない。

軍隊

- ・地方自治体は、退役軍人に対して住宅ニーズのアセスメントを行う場合、そして彼らが慈善セクターに援助を求めた場合に、彼らが潜在的に抱える傷つきやすさ（vulnerability）を認知する必要がある。

4. 野宿を予防する

早期の建て直し

- ・地方自治体は、一般市民や関連組織が野宿者と接点を持つことができるようにする必要がある。
- ・新たに野宿するようになった者に対してアドバイスを提供する施設を設けている自治体もある。そこでは、救済的な処置や賃借の提供、家族との和解、家庭に戻す方策、短期入所の宿泊施設の提供、他のサービスの案内が行われている。

ホームレス対策の焦点を予防にあてる

- ・ホステルへのアクセスを調整し、効果的に利用することによって、適切な方法で差し向けることができる。
- ・民間セクターを活用することによって、家具付きの住居に素早く入居させることができ、ホームレス対策の出る幕を縮減させることができる。
- ・支援の困難なホームレス生活者が、行き場所がないために野宿者にならずにすむように、地方自治体は責任をもって対処しなければならない。

5. ホームレス状態を予防する効果的な戦略

若年者向けの戦略

- ・ 地方自治体の社会サービスおよび住宅当局は、ケアを受けている若年者のみでなく、家出を余儀なくされた若年者やそうしたリスクを抱える若年者まで視野に入れた戦略を整備する必要がある。
- ・ 若年者とその家族に対するサービスは、危機が生じる前、危機の最中、危機の後において、適切に提供されなければならない。
- ・ ホームレス生活者の間で薬物濫用が蔓延しているため、地方の諸機関は薬物対策の専門的組織や薬物対策チーム（Drug Action Team）と協力関係を築く必要がある。
- ・ 若年者に対して、彼らが利用することのできる選択肢や家出が及ぼす影響についての情報を提供することは、ホームレス状態を予防する戦略のなかで重要な位置を占める。
- ・ ニュー・ディール（New Deal）は、若年者と教育、訓練、雇用を結び付けてきた。ホームレス状態におちいった若年者を支援するボランティア組織は、利用者を様々な機会に結び付ける方策を展開する必要がある。

今後の政策によって与えられる機会

- ・ 住宅とホームレスについての戦略は、「確かな第一歩（Sure Start）」、「コネクション（Connexions）」、「児童基金（Children Fund）」、「2000年児童（ケアから離れていく）法（Children (Leaving Care) Act 2000）」（2001年10月から施行）、「質を守る（Quality Protects）」、「人々を支援する（Supporting People）」、「地域のためのニューディール（New Deal for Communities）」および「地域再生戦略（neighbourhood renewal strategies）」などといった他のプログラムを反映するとともに、それらを補うものでなければならない。
- ・ 政府による住宅政策声明（Government's Housing Policy Statement）である『住宅への道（*The Way Forward For Housing*）』は、地方自治体がホームレス状態の予防について戦略的な視野を持ち、支援を必要とする者に対応できる方策を採る機会を与えた。

付録 A 宿泊施設の形態に応じた予防サービス

以下の表は、地方自治体とそのキー・パートナーが地域での野宿およびホームレス状態を予防するためのサービスを示したものである。この表では、現在入居している宿泊施設の形態に応じた、個々人のサービス・ニーズを示している。

宿泊施設の形態	予防を実践する事業（プロジェクト）
両親と同居	リスクのアセスメント アドバイスおよび相談サービス 多領域にまたがる支援サービス 家具つきの賃借 相談相手や仲間となるボランティア 敷金対策 ケアから離れていく者へのサービス 家庭内の調停 家庭に戻る 若年者に対して居住の選択権を与える 仲間どうしでの教育 意義のある就労
民間賃借	リスクのアセスメント アドバイスおよび相談サービス 良き家主（good landlord）、民間セクター支援サービス 多領域にまたがる支援サービス 負債対策 家具つきの賃借 相談相手や仲間となるボランティア 地域での賃借の提供 ホステルを効果的に活用する 敷金対策 意義のある就労
ホステル	リスクのアセスメント アドバイスおよび相談サービス 多領域にまたがる支援サービス ケアの計画づくり 市の施設との協力関係 アドバイス・センター ホステルを効果的に活用する 敷金対策 負債対策 家具つきの賃借 無秩序な生活をおくっている者への宿泊施設の提供 禁止事項の見直し 意義のある就労
カウンスルや住宅協会による賃借	リスクのアセスメント アドバイスおよび相談サービス

	多領域にまたがる支援サービス 負債対策 家具つきの賃借 相談相手や仲間となるボランティア 地域での賃借の提供 意義のある就労
友人や親戚宅、 不法占拠、B&B	リスクのアセスメント アドバイスおよび相談サービス 多領域にまたがる支援サービス ケアの計画づくり 市の施設との協力関係 アドバイス・センター ホステルを効果的に活用する 敷金対策 負債対策 家具つきの賃借 無秩序な生活をおくっている者への宿泊施設の提供 禁止事項の見直し
地方自治体による ケアを受けている	多領域にまたがる支援サービス 家具つきの賃借 相談相手や仲間となるボランティア ケアから離れていく者へのサービス 若年者に対して居住の選択権を与える 仲間どうしでの教育 意義のある就労
持ち家	アドバイスおよび相談サービス
刑務所	入所の際にその後の道筋の計画を作成する ケアの計画づくり 多領域にまたがる支援サービス
病院	入院の際にその後の道筋の計画を作成する ケアの計画づくり 賃借の支援 多領域にまたがる支援サービス

付録B クライアント・グループに応じた予防サービス

本表は、特殊なクライアント・グループに対して予防的サービスを実施する際に地方自治体が配慮すべき点を示したものである。

クライアント・グループ	配慮すべき点	予防的サービス
病気を抱えた者 精神的健康を損なっている 薬物およびアルコール 複数の症状を抱えている 傷害を負ったホームレス生活者 一般医の診察を必要とする リスクを抱えた者	<ul style="list-style-type: none"> ・多くの場合、精神的健康の悪化は「目に見えない (hidden)」。社会的賃借の場合であれば、住宅当局の職員を通して把握できる。または、一般医を通して把握することができる。 ・ホームレス生活者に対するプライマリ・ヘルスケアとして、救急医療施設を利用する。 ・ホームレス生活者のなかには、精神保健やドラッグ、アルコールの問題を抱える者が、平均を上回っている。入院生活からの脱却に導くことは可能である。 ・騒動を引き起こした場合には、逮捕されることもありうる。 ・複数の症状を抱えていることもある。 ・施設退所後の計画は定型的に作成することはできない。保健当局と自治体との協同が求められる。 ・一時的にホステルに入居することで、健康上の問題が加速することがある。 ・精神的健康の悪化は気付かれないうちに進行し、賃借権の崩壊に結びつくこともありうる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・リスクのアセスメント ・アドバイスおよび相談サービス ・ケアの計画づくり ・相談相手や仲間となるボランティア ・退院後の計画づくり ・市の施設との協力関係 ・アドバイス・センター ・ホステルを効果的に活用する ・無秩序な生活をおくっている者への宿泊施設の提供 ・禁止事項の見直し ・意義のある就労
薬物使用者や暴力をふるう者、 犯罪者 常習性のある薬物を使用している者（ヘロインやクラックコカインなど） 宿泊施設において締め出しの原因となるような問題行動をとる者	<ul style="list-style-type: none"> ・薬物入手のため、あるいは自治体による管理からの解放をもとめて、路上へ戻ることがありうる。 ・一時的な宿泊施設への入居や不法占拠によって、路上へ戻らないことも多い。 ・複数の症状を抱えていることもある。 ・刑務所から出たり入ったりしていると、賃借権の崩壊が生じやすい。12ヶ月以上の刑罰はめったにない。 ・一般医から処方箋を得て、打開策を中心にすすめる。 ・ホームレス対策からの締め出しは、多くの 	<ul style="list-style-type: none"> ・リスクのアセスメント ・アドバイスおよび相談サービス ・良き家主 (good landlord)、民間セクター支援サービス ・多領域にまたがる支援サービス ・ケアの計画づくり ・刑務所出所後の計画づくり ・病院退院後の計画づくり ・市の施設との協力関係 ・アドバイス・センター ・ホステルを効果的に活用する ・敷金対策

- 場合、悪質な反社会的ふるまいが原因となっている。
- ・保護観察施設は多くの場合、法的規制を受ける薬物リスト (Schedule 1) に示された薬物を使用するリスクを抱えた者を対象としている。
- ・病院を含めた医療施設を活用すること。
- ・無秩序な生活をおくっている者への宿泊施設の提供
- ・禁止事項の見直し
- ・意義のある就労

実用能力 (practical skill)

の水準が低い者、学習障害の境界線上にある者

上記のいずれの категорияにもおちいていない長期のホームレス生活者
アルコールのためにホームレス状態が固定化した者
学習障害の境界線上にある者
軍隊などの施設から退所・退却した者

- ・支援なしの賃借権を維持することが困難なほど実用的スキルが乏しい。
- ・軍隊のように非常に組織だった環境から逃亡してきた可能性がある。
- ・介護者が亡くなるまでの間、家族による介護を受けており、もはや介護を受けることができないという状況にあるかもしれない。
- ・国家登録看護婦 (SEN) がサービスを怠っていた可能性がある。または、低水準のマージンで学習障害アセスメントを受けていた可能性がある。
- ・「ホームレス・システム (homelessness system)」の作用が弱く、問題が固定化している、または問題が深刻化している。
- ・以前に再定住している、あるいは孤独感や社会的ネットワークの欠如のために、路上へ舞い戻ってしまっているのかもしれない。
- ・リスクのアセスメント
- ・アドバイスおよび相談サービス
- ・良き家主 (good landlord)、民間セクター支援サービス
- ・多領域にまたがる支援サービス
- ・負債対策
- ・家具つきの賃借
- ・相談相手や仲間となるボランティア
- ・市の施設との協力関係
- ・アドバイス・センター
- ・地域での賃借の提供
- ・ホステルを効果的に活用する
- ・敷金対策
- ・意義のある就労

若年者

地方自治体のケアを受けた経験のある若年者
「コネクション」プロジェクトによって多くの支援が必要であるとみなされた若年者

- ・家を飛び出した若年者はもちろんのこと、恒久住宅に定住する準備が整うまでの間は、彼らは賃借期間の残った住宅で生活することが一般的である。
- ・家出してきた若年者は、やがてホームレス状態におちいる可能性が高い。
- ・貧困な家庭では、子どもが 16 歳に達すると、家から出るようにプレッシャーをかけられる。
- ・ホームレス状態にある若年者の大半は、面倒をみてもらった経験がなく、社会サービスを受けた経験を持っているかもしれない。現在の「コネクション」プログラムによってアセスメントを受けることになる。
- ・リスクのアセスメント
- ・アドバイスおよび相談サービス
- ・良き家主 (good landlord)、民間セクター支援サービス
- ・多領域にまたがる支援サービス
- ・負債対策
- ・家具つきの賃借
- ・相談相手や仲間となるボランティア
- ・市の施設との協力関係
- ・アドバイス・センター
- ・敷金対策
- ・ケアから離れていく者へのサービス
- ・家庭内の調停
- ・家庭に戻す
- ・若年者に対して居住の選択権を与える
- ・仲間どうしでの教育
- ・意義のある就労

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

加盟国内の貧困と社会的排除に対処するために欧州レベルで協力することが、2000年3月のリスボンにおけるEUサミットで、欧州統合の歴史において初めて決議された。これまで加盟国の主権のもとにあるとみなされてきた貧困への対応策が、これからはEUのレベルでも検討の対象となるのである。2000年12月のニースにおけるEUサミットでは、貧困と社会的排除に各国が対処するに際して追求されるべき4つの目標が、以下のように決定された。

1. 雇用への参加を促し、資源・権利・財・サービスに対する万人のアクセスを促進する
2. 排除のリスクを防止する
3. 最も弱い人々を支援する
4. すべての関係者を動員する

ニース・サミットの結果、加盟国の政府はこれら4つの目標にそって、むこう2年間(2001年7月から2003年6月まで)の「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」(以下、NAPと略記)を2001年6月までに欧州委員会へ提出することになった。

本章は、イギリスのNAPの概要を紹介する。「社会的排除問題」は前章において述べたホームレス問題より大きな問題である。「社会的排除問題」は、現在イギリスの重要な政策課題のひとつとして位置づけられており、NAPにおいてもそのことが述べられている。したがって施策実施にあたり、資金配分などに優先条件が与えられている。

NAPの特徴として「地方における独自性」「さまざまな組織・分野の協力」「事実に基づく計画」の3点が挙げられる。「地方における独自性」とはイギリスがイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4地方に大きく分かれ、各地方で地方の特性にあった施策が展開されるということを意味する。これはすでにホームレス施策の構造において説明したとおりである。したがって、「イギリスの施策はこうです」とは一言で表せず、各地方で少しずつ異なっている。第2の「さまざまな組織・分野の協力」とは、NAPが経済政策と社会政策の融合にあるのと同様、さまざまな分野および組織の協力のもとに成り立っていることを意味している。この施策の展開は、イングランドでは中心にSEUが位置づけられ、それを核に他の公的機関・部署、ボランティアや民間の団体、コミュニティや個人がかかわることを基本とし、戦略的に進められる。したがって地区の資源やアクティビティに合わせて施策が展開されるため、第1の特徴である「地方における独自性」も形成される。また、多くの組織や個人が施策の展開にかかわるために施策立案段階への参加への窓口が広く開けられている。第3の「事実に基づく計画」とは多くの組織や個人

の参加とかかわるが、「結果をわかりやすく知らせる」ということを意味する。施策の効果を測定可能にし、それにもとづいて施策を展開することを意味する。そのため施策を測定する指標が設定されている。

基本的に NAP はすべての人々を対象としているが、「社会的排除を受けている（可能性のある）人」と「衰退地域」に焦点を当てている。前者は、子ども（学校教育から排除された者や仕事・職業訓練などから排除された若者、10代の妊娠など）、仕事をもてない人々、野宿者、年金生活者の貧困、ドラッグやアルコール依存症、障害者、マイノリティなど社会的不利益をこうむっている人々などを意味する。後者はこうしたさまざまな問題が重なり社会的排除から脱することが困難な地区を意味し、集中的な施策の展開が必要であることを意味する。

本計画のフレームは、「社会的排除の予防」「社会への再編入」「基本的権利の保障」（すべての人々の生活が最低限の基準をクリアできるように）からなっている。そして政策の構成もほぼそれにならって次の3つの柱で構成されている。

第1の柱は、「就労およびそれを支えるさまざまな資源やサービスの利用促進」である。この柱は、リスボン会議の結論である就労が社会的排除を予防するのに最も効果的であるという認識にもとづいている。そして、適正な就労を維持するためには実り豊かな市民生活が営まれなくてはならない。さらにそのために教育や保健サービスが利用できなくてはならない。したがって、この部門で「就労支援」「教育」「障害者・高齢者サービス」「健康」「住宅」「資金」などの施策が紹介されている。興味深い施策として就労へのインセンティブを高めるための「タックス・クレジット」導入（最低収入の保障）、女性（単身および片親世帯）の就労を高めるための保育、情報社会で不利益をこうむらないように ICT（Information and Communication Technology）の利用サポートなどを挙げることができる。

第2の柱は「社会的排除の危険性を取り除くこと」で、とくに貧困や社会的排除への下降スパイラルを断ち切ること、子どもへの世代間継承を防ぐことを目標としている。したがってこの部門では、「子どもと家庭への支援」「教育の改革」「労働年齢層のケア受給者」「高齢者」（年金改革）に焦点を当てている。とくに、乳幼児からの子どもの教育サポートや教育問題が、その後の収入と学力に相関がみられるため注目されている。「人種による学習達成度（GCSE A-C の比率）の差」、「家族や居所の立地による学習達成度の違い」などを考慮して、さまざまな施策の協同を試みている。とくに幼い子どもの受ける影響が大きいため、4歳以下の子どもや家庭への支援にも力を入れている。

第3の柱は、「適応能力が低下した人々を助ける」施策である。簡単な「貧困」の定義がないため、ライフサイクル・アプローチにより重大な状況をピック・アップし施策を展開している。それらは「ケアを受けていたり、ケアから離れた子どもなどの適応能力の低下した子ども」「精神的な健康問題や薬物問題を抱えている人々や野宿者などの勤労年齢の適応能力が低下した者」「適応能力の低下した高齢者」を意味している。ここでも子どもの間

題は大きく、ケアを離れた子どもをいかに支えるか、また西ヨーロッパで最も高いと言われている10代の妊娠をいかに減少させるかが中心課題となっている。勤労年齢の問題は、ドラッグ、ホームレス、精神的健康問題が中心で、その最たるものは野宿である。高齢者の問題は、年金など収入の問題（最低収入の保障）、健康や社会サービスの問題（燃料の保障；貧困による燃料不足や断熱効果不良のため、毎冬1万人以上が寒さのために亡くなっている）、居住地から犯罪や犯罪の恐れをなくすことである。

NAPの最後に他の地域や国の参考に供するため、うまくいっている実践例が紹介されている。

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

はじめに：貧困と社会的排除——近現代における日本の状況の中での理解——

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

第1に、排除としてとらえるべきは、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・貧困に陥るものが多い。

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、制度改正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。国及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怖れがあるのは、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、単親の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も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、排除の危険に晒されている。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）のもとで、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怖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いたる人々に対しては、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1人1人に対する法の適正実施を行ない、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、たと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おこないつつ、稼働可能な被保護者には就労の支援

をも行ない、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。

1. 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対抗するアクションプラン」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重点が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

a. 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¹。

¹ Stephan Leibfried, Lutz Leisering u.a., 1995.

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、ライブ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²。

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。たと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もない。

b. 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、貧困は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³。

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

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.

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。たと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、しかも社会福祉について差別され、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なのである⁴。

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、どのような実態を抽出してきたのであろうか。

ライブフリードを中心とするプ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、プレーメンにおける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76%であり、これは社会扶助への依存が非継続的な特質を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年以上にわたり断続なしに受給し続けた人はわずか5%に過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、クロスカッピング・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1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。

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。

1) 中流階級の比較的安全なメンバー：

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づけをしている。

1) 中流の比較的安全な人々は、家庭を持ったり、職業生活に入ったばかりの段階や、それらが中断した時に、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時に、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) の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）ぎりぎり暮らししている。彼等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で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。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もとづき、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⁵。

ライプ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⁶。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、差別に関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。ライプフリードの研究は、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を明らかにしたのである。

確かにライプ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、ライプ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。ライプ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のである。

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及びパネル調査データをもとに、その実態を分析するとともに、失業諸給付及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

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.

明らかにしてきた⁷。

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⁸。そこでの貧困（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を見ると、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現れである。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と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⁹。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。

2. 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もとづいている。具体的な成果としては、1993年1月からの「基礎生活保障法」施行が決められた¹⁰。

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

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対比は、ここに述べたとおりである。失業研究（失業者の法的、社会的位置づ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。ディディエ・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。

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と見える。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 zur Behinderute)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期、社会扶助を利用して困難な生活を立て直すと考えた人々、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たという。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である。ある社会事務所の責任者が我々のインタビューの際に「二つの濫給を見逃すより、一つの漏給を見過ごすことを恐れる」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¹¹。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¹²。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

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.

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¹³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なのである。ドイツでも、「隠れた貧困 (Dunkelziffer)」が問題になっている¹⁴。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は明らかである。

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なく、人々のライフコースを形作っているのである¹⁵。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 Strassen 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¹⁶。こうした成果をあげたホームレス対策に、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もとづいて、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

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。

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ことが報告されている¹⁷。

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ていなくても、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なうことにより、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。いち早く予防的援助と 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 2000 年度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¹⁸。ベルリン、プ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

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）にもとづくものであり、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 度にわたって実施した。