

も、そこで自力で何かできない母子もいるし、自分で自分の生活をやれる母子もいるわけですから、難しい人にだけ援助できるようなシステムを、ちゃんと各法でケースワークをきちんとやれていれば、もう本当に経済的な……

W氏 経済的な給付で済まそうと思えば済ませられますよね。

S氏 そのほうが、受ける人は気が楽なのではないかと思えますね。

後藤 そこでそのポストの方に考えて のは、精神障害とは言えないけれども対人コミュニケーションがうまくいかなくて、就労が長続きしないようなケースに関するフォローを、どこであっても構わないけれども、福祉法でも何でも構わないけれども、それをきちんとやるようなシステムが必要だということですね。

N氏 そうやって、生活保護が受けやすい制度、生活保護というか、経済保障が、今の生活保護というのはやはり非常に受けるほうが嫌だと私は思うんですよ。そうでなくて、本当に経済的な保障を国がしてくれると。自分の足りない部分はそれぞれの援助者がちょっと手伝って、一緒に動いてくれるという形で、そのかわり自己責任も問われる形になると思うんですね、逆に。経済給付するということは、ある程度一定の期間に自立しないとイケないような制度がつくられていくでしょうから、就労も今までのようにしなくても済まなくなる、できる人にはですけれども。

阿部 I県のケースワーカーの方にお話ししたときに、自立というのを必ずしも100%就労で、自分の就労だけでやっていくのを必ずしも目的とせず、例えば生活保護を少し受けながら、半ボランティア、半就職的な形だったらという、そういう形も見いだしていかなければいけないんじゃないかな、とおっしゃっていたのですけれども。

N氏 それは人によりますよね、対象者に。自力で生活できるべき人は、ボランティアの前に仕事だと思っただけです。でもそうでない人は、例えば障害を持っている人は社会参加することが大事だから、お金を稼ぐよりもたしかに何かボランティア的なことでも、社会参加することが大事だと思っただけです。だから対象者によりけりで、自立というのは違うと思っただけです。でも、本来自分の力で働ける人は働いて、自分の生活をやっていくことを自立と目標にしても、悪いとは思いません。

後藤 最初におっしゃっていた、母子世帯の母親が夜ほとんど働いて、子供をほったらかしというような形で、ケースワーカーの訪問が難しいというケースは……。それを勧めているわけではないですね。

N氏 勧めているわけではないです。私も、夜の仕事が悪いかどうか、それは私には判断できないし、価値観の問題だし。ただ、それによって子供が放置される、さっき言ったケースなんかは、幼児さんでも放置していく母親っているんです。夜間子供を放置しておけば、事故が起こりますよね。それは違うのではないかとということで生活保護を勧めたりしていたんですけれども。だから全てがお金というわけではないし、当然働ける力というのは本人の身体能力ではなくて、子育て、今子供がいくつかということも含めた働ける力です。あと、働く場があるかですね。

後藤 母子のケースを考えると、やはり今言ったことと、先ほどおっしゃっていた「学資保険はいいんじゃないか」というようなところ、それは子供たちの将来、生活保護が世代継承されていくのを断ち切るというような、そんな未来の扶助も必要ですね。

N氏 被保護世帯の子供が全てどうとは思わないのですが、私はできる子には教育を受ける権利をきちんと保障できるような制度にしてもらいたいと思っただけです。義務教育を超えて、高校でも、大学はどこまで必要かということであれかもしれないのですけれども、大学費用まで生活保護で出す必要性はないと思うのですが、大学へ進学したければ準備ができるような余裕はあってもよいと思うのです。ただ、大学の準備資金は少なくともせめて高校のとき、子供本人のアルバイト収入も、今は控除はありますけれども基本的には収入にしているような……

菊池 世代分離の問題ですね。

N氏 高校に就学しながらアルバイトしている子供の収入は収入認定しているんです。それなんかは、私は必要ないと思っただけです。その世帯から自立していくということであれば、当然それを収入認定せずに、進学費用に充てられるような努力は欲しいと思っただけです。ある一定限度までは、特に。でも、その子が非常に稼げるような子であれば、またどうか。ほかの世帯との比較もあるとは思っただけですが、普通の高校生のアルバイト収入であれば、それは収入に入れなくてもよいと思うのです。

S氏 そうですね、教育の問題は、私も基本的にはやはり必要な方はちゃんと受けられるシステムをつくっていただければよいのかなとは思っただけです。別に大学は遊びに行くところではないので、ちゃんと勉強できる、したい、本当に将来自分の仕事に役立てたいという

ような方については、国公立大学がそういう役割を負うのかどうかはわかりませんが、ある程度学資の部分とか、その中でも研究費というか、そういうのをちゃんと補填していただくなり何なりする中でとか、いろいろな制度をつくっていただいて、今もあるかもしれませんが、その中で生活保護を受けていようがまいが、それは低所得の方でも受けられるようなシステムみたいなものを考えていただければよいのかなど。それを生活保護でも認めるといふか、十分その能力を活用していただくというところでは認めていければ、そのほうが先ほど言ったように、次の世代にまた生活保護をというようなことが、少しは少なくなるのではないかと思いますけれども。

それ以前の問題で、中学校なり高校の中でいろいろ問題があつて、いわゆる落ちこぼれてしまつて生活保護に落ちていくというケースが本当に多いのですけれども、でもきちんと教育を受けられるシステムを何とかつくっていただいて、それが生活保護でも認められるようになれば、少しは変わるのではないかという気がします。とにかく今は大学へ行くにもお金が高いので、国公立も高いですよ、よくわからないけれども。昔は安かつたけれども。

W氏 うちの県立の保健福祉大学も、また生活保護の人をどう減免しようかという規定を考えているみたいなんですけれども、ただ実際的に国公立なり何なりが、やはり奨学金という特待生を目指すのは、生活保護の方にはハンディがあると思うのです。その中で、ではどうすればそういう形で入れるのか。また今は奨学金制度もいろいろありますので、そこを使えば成り立つと言え成り立つのかもしれないですけれども、実際的にはその中でアルバイトなり何なりをして授業料を稼いだりするという話になれば、当然学業をおろそかにしてバイトをしていかなければやっつけられないと思いますので、そのへんの話はあると思いますし、また母子の中でもいろいろな方がいますので、高校生のアルバイト、私もあまり認めるというのはどうかと思うのです。今は携帯を持っていたり何かで、そのへんの関係はあると思うのですけれども。ただ、いろいろ母子の、私が持っていたケースなんかですと、やはり結構家の中が滅茶苦茶だったりというケースも半分ぐらいいますので、ではその子たちがアルバイトのお金を何に使うのかという話になると、「全部自分の好きなことにしたいから」というので消費してしまうと。ではそれが自立になるのかという話になると、そこはケースワークなり何なりという話もあるのかもしれないのですけれども、結構そこのお母さんがどう生きてきたかというところにも非常に左右されますので、その中でいくと、お母さんがしっかりすればお子さんたちも、それこそ大学へ行こうとか何とかいう意識もあれば、逆に不登校になってしまつたりとか、あとは高校も本当に一番下のレベルで何とかギリギリ入るといふお子さんたちも多いですから、その子たちが高校3年間ですべてどこまで就職する意欲なり何なりを持てるかというところは、やはり本当にいろいろなケースがあるので、そこがワーカーさんのケースワークの技術とか何とか、いろいろ出てくるのでしょうけれども。

八田 僕の知っている、東京で言えばスナックか何かのママさんで、大阪で言うとラウンジなんですけれども、そのママが最初からキャバレーに勤めて、18歳のときに子供をつくつて、20歳で離婚して、そしてその子供をずっと育てながらやっつて、30歳ちょっと過ぎのときに店を持って、今は46、47歳ですけれども、とにかく一生懸命働いて1つの店をやっている。ちなみに言えば、大体お客さんは大阪府のお役人が(笑)あれなんですけれども、彼女が言うには、やはり8時に店に出て、その間は子供は1人で寝ていて、と言うのです。私も必死だと。おそらく、母子家庭のかなりの割合というのはそういう人が多いのではないかと思いますけれども、そういうときに何か子供の面倒を見られるような寮みたいなものはあれですか、さっきの母子何とか寮ではそういうときに、どうせ女の人が夜働くのは当たり前だと思うから、働いたときにそういうのが働きやすい環境をつくるというようなことはあるのですか。特に子供の面倒。

N氏 保育園でもあれだと思いますね。例えば、保育園に預けたお子さんたちが風邪だの病気になるれば、当然親に電話が行つて「迎えに来てくれ」と言われれば、当然お母さんたちはそこで就労を止めて迎えに行かなければいけないと。ではそのときに誰がみるのかという話で、XXなどは一部そういう地域をつくるなんていう話があつたと思いますけれども。

〇〇 意外と風俗業のお店は、会社が託児所をやっているのです。

八田 託児所まで持っているわけですか。

〇〇 大きなところは持っているところがありますね。

〇〇 あるいは、契約しているとか。

== それが子供にとってよいかどうかはわからないですけれども。

八田 では、そういうところの子供の生活環境のチェックをするというのが官の役割だということになるわけですね。子供がきちんと保護されているような。

〇〇 無認可保育所みたいなどころを……

== それなりにそういう商売のことを思ってもよいということにして。

== 最近では日本の福祉が、保育というのは要するに9時から5時まで働くという、その人たちが保育園に入れる児童で、それをどうしようかということで、5時から、最近までは……

N氏 でも、今は駅前保育園とかは24時間やっていますけれども、私は児童相談所にいたときに気になったのは、お母さんが夜の仕事だと子供もそういうサイクルになっちゃいますよね。「ああ、この子は小学校に行くときに大変なんだろうな」と思いましたね。保育園まではそうやって無認可の24時間でよいのですが。

== 小学校も対象は

〇〇 ということで、誰が預かればよいかということ

勝又 そうですね。やはり成長の過程で、夜しっかり寝ないということが身体的な成長に非常に影響するし。

八田 でも、お母さんが不安で不安でしようがなく働くよりは、きちんと安心してやってあげたほうが絶対よいと思う。

阿部 夜の仕事をしないで済むような女性の就労の環境を整えれば。

八田 それはもっといい。でも、それも考えるけれども、これもやむを得ないのだから、それなりにやはり。だって、あれだけ大量の人が働いているのだから。それから、さっきの仲居さんなんかみんなそんなようなんです。子供を抱えて働いているわけですよ、落ちていって。

N氏 でも、そういう世代の子供がまた児童相談所、生活保護に落ちてきている場合が多いんですよ。そうすると、やはりそのときはしのげるかも、でもそれでちゃんと育った人もたくさんいますから。

八田 僕はそのママさんのご自慢ばかりするけれども、よく知っているから(笑)。男の子だけれどもね。

N氏 でも、それは力のある親子だったんだと思います。

八田 母親も立派な人です。それは立派な人です。

N氏 そうでないとなかなか。

W氏 僕の義理の弟が小学校の教師を北海道でやっていますけれども、XXというところですよけれども、クラスの3分の1は母子家庭で生活保護世帯だと。やはり「かたまる」という言い方は悪いですけども、そういう傾向というのはあるんですか。特定の地域というかね、半分がそういう福祉保護世帯という。

八田 お母さんは何ですか、温泉とかそういうところですか。

W氏 昔は炭坑に近かったようですけれども。

S氏 あと、うちの県だと県営住宅、市営住宅のところは被保護世帯が多いですね。低家賃だから。母子が多いところって……

S氏 昔は県の中部の、県央地区のほうは母子の世帯数はかなり多かったですね。基地の関係が昔あったので。それで、いわゆる二世のお子さんをお持ちの方とかがあのへんの特徴でしたね。だからいまだにその名残はあるのか、ちょっと母子の比率が高い市はあのへんにいくつもあります。そういう意味では、かたまるというか、ある程度似通った方が集まってくると。それに、母子同士での連絡もありますから、それで呼び寄せられたりとか、行ったりとかいうのはあるみたいですね。

N氏 あと、母子の人はさすがに女性だから、その地域の施策にも詳しくて、母子手当とか母子家庭への手当が高い地域と低い地域とあるんですよ。そこははっきり分けて、目指してそっちへ行っていますね。

〇〇 母子の仕事って限られているじゃないですか。お金をある程度もらおうと思えば、だからそういう場所にみんな行くというのはありますよね。

後藤 どうも長い間ありがとうございました。生活保護制度の話を書くということが直接的な目的ではありましたが、まずその1歩手前のところでそれぞれのライフ様式、世代類型ごとに考えなければならぬ問題があって、その中で生活保護制度をどのように充実していくかを考えていかなければならないことが、非常によくわかりました。

できれば今度は、同じ母子世帯でも継続性のない、退出されたケースを、何がどう違っていくのかなということなども、ケースとして伺わせていただければと思います。ぜひまたこういう会を設定させていただきまますので。どうもきょうは本当にありがとうございました。

-- 終了 --

4) 研究会配布資料および議事録

平成14年度「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」
研究会 日程

4月24日 10:00～12:00

- ①橋木先生「安心の経済学」
- ②尾形 健（京都大学大学院法学研究科助手）『健康で文化的な最低限度の生活』水準のあり方をめぐって—その原理的検討」

9月4日（水）14:00～16:00

「選別的普遍主義の可能性」 星野信也教授

9月25日（水） 10:00～12:00

- ①「イギリスにおける社会的排除の概念と歴史」 埼玉大学 小笠原浩一先生
- ②「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利の再検討」 摂南大学法学部 遠藤美奈氏

10月29日（水） 4:30～6:00頃まで

報告： 「ソーシャル・インクルージョンから見た日本社会の課題」
環境省総合環境政策局長（前厚生労働省社会援護局長） 炭谷茂局長

12月4日（水） 9:30～12:30

- ①北星学園大学の根岸毅宏先生「アメリカの TANF と EITC に関する評価をめぐって」
- ②後藤玲子「公的扶助システムのあり方」
- ③阿部彩「今年度実施予定の貧困調査について」

平成15年3月12日（水）10:00～15:00

- ① 埋橋孝文「比較のなかの福祉国家」
- ② 阿部彩「貧困意識調査の初期結果報告」
- ③ 阿部彩「母子世帯の経済状況と母親の就労」

3月28日（金）16:00～18:00

「生活保護の実践：ケースワーカー調査から」 東京都立大学 岡部卓

はじめに

I 「健康で文化的な最低限度の生活」水準の再検討

- 1 憲法学説における意味
どの立場でも、最低生活水準のあり方は問題となりうる
- 2 社会保障制度改革における意味
経済の低成長 少子高齢化
持続可能な社会保障制度と、それが保障すべき生活水準のあり方
- 3 本報告の視座

II Bruce Ackerman と Anne Alstott の "Stakeholder Society" 論

- 1 "Stakeholder Society"
 - (1) アメリカにおける不平等
富の不均衡の拡大と、次世代に与える影響 機会の不平等
 - (2) "Stakeholding"
 - ・ stakeの支給
一定の居住要件を満たし、かつ高校を卒業した合衆国市民が21歳に達したとき、8万ドル (=stake) を支給
 - ・ 財源
毎年2%の富裕税 (wealth tax) と、受給者死亡時の返還 (贈与税・遺産税)
 - (3) 公的年金制度の改革
 - ・ citizen's pension の支給
67歳に達した合衆国市民に月670ドルの定額給付
 - ・ 財源
privilege tax
- 2 "Stakeholder Society" の根底にあるもの
 - (1) 経済的シティズンシップの確立
すべての合衆国市民に機会の平等の保障
 - (2) 将来にわたるシティズンシップの確立
"principle of trusteeship"
現役世代が享受した基本的権利を次世代にも与える責務
- 3 福祉国家を越えて?—意義と限界
 - (1) ミニマム論からシティズンシップ論へ
ミニマム論から、自由で平等な市民であるための機会の平等の保障へ
 - (2) 世代間公正のあり方
世代を越えたシティズンシップへのコミットメント
 - (3) その限界—C.Sunstein の批判
現金を持つがゆえに人々が市民として扱われるのは、物質主義的
シティズンシップとは、給付と負担の複合的ネットワーク
- 4 自由で平等な市民と生活保障水準のあり方

III Amartya Sen の "Standard of Living" 論

- 1 基本財 (primary goods) 批判
 - (1) John Rawls の基本財
権利、自由、機会、所得、富、自尊心等
 - (2) Sen の批判
基本財を自由へと転換する能力において、人々は多様 (障害者の例)
- 2 基本的潜在能力 (basic capabilities)
 - (1) 機能 (functionings)
人が生をおくるうえでなしうること、なりうるもの (生き方・あり方)
 - (2) 基本的潜在能力
機能の選択的組合せ 一定の基本的なことがらをなしうる能力
- 3 生活水準と潜在能力
 - (1) 富裕 (opulence) と生活水準
富 (財) を有することは、人の生活水準を必ずしも向上させない
 - (2) 潜在能力としての生活水準
人の生の善さ (goodness) こそが問題
生活状態 (living conditions) と、人がそれを達成しうる能力の水準で判断
 - (3) 生活水準論の規範的基礎 (B. Williams)
自尊心を有するための物的資材 (materials of self-respect) への潜在能力
- 4 小括

IV 「健康で文化的な最低限度の生活」水準のあり方

- 1 個人の主体性と生存権
 - (1) いわゆる人格的自律権論と生存権
社会連帯性の観点から自律権を相互に助ける趣旨で生存権を保障 (佐藤幸治)
 - (2) 「自由」の理念
自律的個人の主体的生の追求による人格的利益実現のための条件整備 (菊池馨実)
- 2 「健康で文化的な最低限度の生活」水準の意義
 - (1) 自由でかつ平等な市民であり続けるための生活保障
ミニマム論から、自由で平等な主体であり続けるための生活保障へ
 - (2) 「健康で文化的な最低限度の生活」水準の意義
自尊心を有する主体として、自己の生を主体的に達成しうる能力の水準
- 3 持続可能な社会保障制度における生活保障水準のあり方
 - (1) 世代間公正と憲法論
憲法制定権力論との関連性 (高井裕之)
人格的自律が尊重される”良き社会”形成発展のための自己拘束 (佐藤幸治)
 - (2) 世代間公正と生活保障水準のあり方
各人の主体的生を将来にわたっても可能とするような給付と負担のあり方

1. Poverty から Social Exclusion への概念変化

—Poverty → Social (Relative) Deprivation → Social Exclusion

用語が変わっただけという議論と、broad compass に着目する考え方

(1) in Scandinavia — the 'poorest of the poor'

(2) ESRC(UK) — understanding the process by which individuals and their communities become polarized, socially differentiated and unequal.

2. Social exclusion:

France で使われ始めた概念、はじめは those who slipped through social insurance net

その後、次第に unemployment が課題になり、もっと広い概念として EU レベルでも政策課題になってきた。(P. Townsend はかねて Poverty は multidimensional な概念と主張していた。)

— EU — EXSOPO(Social Exclusion & Social Protection: The Future Role of EU)

(US: the underclass (cut off from the mainstream of society and representing a threat to it.))

☆対比される Social Inclusion の Positive な概念が、Social Policy に大きな影響

3. イギリスの Social Policy の議論

David Piachaud 外の Social Exclusion の整理

(1) placing individuals' behaviour and moral values at centre stage

(2) highlighting the role of institutions and systems—from the welfare state to late capitalism and globalization

(3) emphasizing issues of discrimination and lack of enforced rights

4. イギリスの学界の Social Exclusion をめぐって対立する意見

(1) Negative

① allow the development of anti-poverty policies without actually using the word 'poverty'

② diverting attention towards softer and fuzzier issues and away from more difficult issues of straightforward material deprivation, lack of income, and redistribution.

③ bringing in the emphasis on personal responsibility and policy agenda of welfare; at its extreme, this discourse condemn the victims of exclusion as deserving of their fate.

(2) Positive

① it draws attention to aspects of deprivation beyond cash and material living standards and to the dynamic processes involved in exclusion and inclusion.

② New data on income dynamics and mobility allow differentiation between people's circumstances and refinement of policy.

③ policy interest has grown in an 'active' welfare state as opposed the previous 'passive' welfare state. — prevention, promotion, protection, and propulsion.

④ there may be high returns to the identification of key events or characteristics which have long-term adverse effects — outcomes which become later constraints.

⑤ An emphasis on inclusiveness may not change the objectives of policy, but it may well change our view of the instruments which are most appropriate.

⑥ embracing both an anti-poverty and anti-exclusion agenda has led to a much richer policy mix.

5. イギリス政府の取組

1997 年に Cabinet Office に設置した **Social Exclusion Unit** を 2002 年 5 月 Deputy Prime Minister's Office に格上げ。Green Paper や white paper での世論への働きかけ

Social exclusion is a shorthand term for what can happen when people or areas suffer from a combination of linked problems such as unemployment, poor skills, low incomes, poor housing, high crime environments, bad health and family breakdown.

6. Social Inclusion 概念の Programme 化～最近の Welfare Reform (Reform of social assistance):

‘Welfare to work’ ‘to make work pay’ ‘work is the best form of welfare’

～Welfare to Workfare --- dependence versus personal responsibility

☆Clinton も Blair も”Welfare Reform”を公約して当選

(1)US ---①AFDC → TANF(Temporary Assistance for Needy Families) — Mostly lone parents:
州政府の責任、Cap された補助金(entitlement でない)

②SSI — elderly, disabled, blind ~ no change 引き続き連邦政府の責任

(2)UK ---①Income Support: not working, or working less than 16 hours a week or carers
(aged 60 years and older = Minimum Income Guarantee—年金への加給)

～ social security office の所管 (nursing care は 2002 年 4 月から NHS)

②Working Families’ Tax Credit: working poor; working more than 16 hours a week
～ Inland Revenue が担当

③Jobseekers’ allowance: able-bodied but not working or working less than 16 hours
～Contribution-based JSA(unemployment insurance benefits それに代替) &
Income-based JSA(Income support に代替)

～Jobcentre Plus or Jobcentre

①③はいずれも Department for Work and Pensions(DWP)の所管

他に独立の Housing Benefits があり(これは自治体の責任)、

Homeless 対策には Homelessness Act 2002 が立法されている。

☆政府が統計資料の信頼性 (国民への accountability に関わる) の再検討に入っている。

7. わが国の問題

(1)社会変動への対応の顕著な遅れ

～半世紀変わらない生活保護制度や社会福祉、社会保障制度 (Gender, 低成長、Globalization)

(2)整合性と社会的公正の理念の欠落

～生活保護が社会保障制度のなかに (社会保険との関係について) 正しく位置づけられていない

◎豊かな年金を前提に医療保険制度を救うとって作られた介護保険制度の矛盾

◎新しい制度や新規予算は国民にアピールしやすいが、旧来の制度の改革理念を国民に訴えることは難しい。一党支配が多党化しても、多数派政党が過去を (自己) 批判し清算することはしない

(3) Social Inclusion といった積極的対応の姿勢がまったく見られず、その実現に当たって重要な対等な「利用者選択」が確立していない。～支援費の第三者払い (措置制度=供給者本位の残滓) の維持は現金給付 (利用者) への不信の現れ。ホームレス法も社会防衛的側面を反映している

(4) 統計資料、政策資料が行政中心に終始し、オープンで国民が議論できるものになっていない

～それらはまったく行政本位で利用者本位ではない。とくに行政手続きに関する資料 (たとえば相談件数、申請件数、却下件数、取り下げ件数、行政指導内容、不服申し立て内容等) が正確に公表されていない。～いわばイギリスのように首相が国民世論に訴える手段に欠けている。

「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」
平成14年度第二回研究会

議事録

日時： 平成14年9月4日（水） 14:00～16:00

報告者： 星野信也教授

報告内容： 「選別的普遍主義の可能性」

【質疑応答】

《社会保障と国民の参画》

(後藤) **Social Exclusion** に対する取組、ないし **Social Inclusion** という方向性による **Assistance** をポジティブに捉えているのか、ネガティブに捉えているのか。

(星野) 肯定的な方向で捉えている。

(後藤) **Social security** ではなく **security**、モラルの問題というよりよりもシステムの問題であるとする議論なのか。

(星野) 単に期間や **target** を限定したのでは効果は低い。母子に対する施策は、英では選択の余地を残し、米では変えた。今後の制度の制定は、政府によって一方的にもたらされるのではなく、理念的なものよりも、きちんとした統計によって裏付けられた必要の説明責任を果たされた上での合意によるものである必要があるだろう。

《**Social Inclusion** と実体としてのプログラム》

(阿部) 米の例を **Social Inclusion** の実体としてプログラム化されたものとして評価できるのか、米の **Welfare to Work** は、**TANF** の5年期間が過ぎた後は最後の公的扶助からも閉め出してしまうわけであるから、**social inclusion** を社会の制度へすべての人を **include** する概念と解釈すれば、**TANF** 改正はむしろ **Social Inclusion** というより福祉からの排除のようにも感じられるが。

(星野) EU と米の福祉改革は、**Welfare to Work** において共通している。EU は **Social Exclusion** への取組の議論から **Welfare to Work** が出てきており、米では直接の議論こそないが、その **Welfare to Work** の根底には **Social Exclusion** があるといえるだろう。

(阿部) 具体的には、米の **TANF** は母子世帯を福祉から排除していくようにも感じられる

が。

(星野) 運用面がどの様にあるかにもよるだろうが、結果として母子世帯の **Social Inclusion** は達成されるのではないか。州ごとの違いなど統計による検証が必要だ。

(阿部) 星野先生も調査されているように、日本の生活保護は **take-up** 率が低いようだが、一般にその理由として、主に運用面に問題があり実質的にカテゴリー化が進行した結果であるとされている。しかし、生活保護法自体は包括的であり、**Social Inclusion** という多面的なものに対応しうる可能性があるとも考えられるが。

(星野) 老人福祉法制定時に「老人を生活保護から解放する」ということが言われ、生活保護に伴う **stigma** を上昇させた。さらに介護保険制定時には、独のように介護保険を扶助から切り離れたものにするということではなく、福祉ではなく社会保険として制度が作られ結果として、間接的に生活保護の **stigma** をますます上昇させた。

また、皆保険とされている医療の保障について例を挙げても、国民健康保険から生活保護受給者を排除するなど、生活保護制度は虐られて来た制度である。**Social Exclusion** に取り組む制度としては、イメージチェンジをする必要があり、名前の変更なども必要であろうし、英の **Guarantee Income** と社会保険とを統合のさせるもののように **stigma** を低下さす必要がある。

《公的扶助と選別的普遍主義》

(埋橋) 英では、一つの公的扶助制度 (**Income Support**) を単独で見ると保障のレベルは低く最低を保障するものではなく、その他 **Housing Benefit** などの制度 **NET** で達成されるということだが、日本の生活保護制度に照らすと、生活扶助とその他の扶助、例えば住宅扶助を別で集計すれば同様と考えることはできないのか。

(星野) 医療扶助の単給はあっても、住宅扶助の単給は多くないだろう。したがって、実質的に日本の生活保護制度は一種類の扶助制度であり、性格は異なるものである。

(埋橋) 選別的普遍主義を具体的な公的扶助のあり方に照らすと、住宅・医療の保障を包括し、50年の間制度の役割を縮小させ続けるとともに **stigma** を上昇させてきた生活保護制度を、単給化などリニューアルする必要があるということか。

(星野) リニューアルの必要があり、その際には社会保険との整合性が必要である。高齢者の保障に焦点をあてても、例えば介護保険の導入によって、年金保険の水準は実質的に低下させ、一方で、イメージは生活保護制度より依然として高いなど交錯している。医療にしても年金にしても、理解されやすいことのみを示すだけではなく、英の **Tony Blair** のように、統計資料などに基づき率直に説明することや、英の 2003 年の **Guarantee Income** と社会保険の一体化のような方向が必要である。

(後藤) 高齢者・障害者というカテゴリー化が進んだというより、生活保護の被保護者と

いうカテゴリー化が進んできた結果、大きな stigma を伴うものになってしまった。生活保護・公的扶助は、高齢者・障害者というカテゴリー化により社会保険と一体化を図るべき、とすることか。

(星野) policy mix の進展、制度だけでなく運用面も含めた culture の形成が課題であろう。

(後藤) 受給にあたっての、選択の余地も示唆されている。

(埋橋) 稼働能力者と非稼働能力者を分離した制度に高い評価をされてるみたいだが、日本においても分離した方がいいということか。

(星野) 制限扶助と一般扶助を比較した場合、一般扶助は「怠けている人」というイメージになりがちで、必要な人の stigma が大きいものになる。稼働能力を分離した方が高齢者や障害者にとって利用しやすいものになったのではないだろうか。

(埋橋) 稼働能力者と非稼働能力者を一つの制度で対応していると、給付要件を確認する Test が厳しくなるということもあるように思うが。

(星野) 非稼働能力者にたいする Test も、稼働能力者に対するものに引きずられ厳しいものになるということは有り得るだろう。

(埋橋) 一般扶助という理念自体が問題と考えるのか、それとも運用面からの問題と考えるのか。

(星野) 一般扶助が良い理念であるとは思わない。欧州のように受給率が8%ということで一般的な制度であり、稼働能力者を分離していれば、就労インセンティブなどにも焦点があてられるが、日本のようにマイナーな小さな制度にしてしまっただけでは、そのような問題にも対応できない。制限扶助により稼働能力者を分離していれば、就労インセンティブを働かす制度にできるのではないか。

(埋橋) 英では、若年労働者に対してはどの様に対応されるのか。

(星野) 英では、Jobseekers' allowance、あるいは Working families' Tax Credit によって対応され共に、就労インセンティブが働くものになっている。

(埋橋) Working families' Tax Credit と Income Support、Jobseekers' allowance と Income Support を同時に受給することはあるのか。

(星野) 前者はないが、後者はありえる。

(埋橋) 若年労働者に対して Income Support は適用されるのか。

(星野) 基本的に適用されない。

(埋橋) 英では制度的に制限扶助として確立しているのか。

(星野) 所管レベルから異なっており、確立していると言えるであろう。

《 普遍主義と Social Inclusion 》

(阿部) EU、つまり英だけではなく仏の RMI なども、米と比べると、もっとユニバーサルにも思えるが。

(星野) The battle against Social Exclusion の中で Income Support は one of them にす

ぎない。全体として **Social Inclusion** が達成される。

《費用・財源と制度》

(後藤) 扶助と社会保険の一体化ということに関して、就労による稼得から拠出がなされる社会保険と、拠出を要件としない福祉あるいは扶助という拠出要件と給付にかかる議論があるが。

(星野) 欧州は **Social security** (社会保険) には租税 (公費) は投入されないが、日本では、租税がかなりの割合で投入されている。しかし、それにもかかわらず、拠出に基づくゆえ社会保険はよろしく、租税による扶助はよろしくない、という主張から扶助の範囲が狭められたり、イメージが低下されているのはおかしいことである。

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る。また、現行政権の社会労働政策中枢における

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

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

II 「社会的排除」概念の評価をめぐって

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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、問題解決をニード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は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、「コミュニティアニズム」、「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けている(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、ニーデイ対策、

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言うことができる。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的給付の効果的・効率的配分という意味での給付への機会の平等が内容として語られている。そのような「機会の平等」保障によって促される自律と自立は、持てる能力の積極的活用を通じた社会参加の促進という意味での労働主義の前提条件をなしている。この点に「社会的排除」対策の特徴がある。政権復帰当初に発表された就労努力を若年失業者への失業対策手当て支給の条件とする「新規巻き返し」 (New Deal) や、低所得勤労世帯への最低所得補足制度などに用いられる効果的給付の原則である「労働促進的福祉」 (welfare-to-work) の考え方 (小笠原 1999) などは、就労促進を社会政策の中心目標に据えるものであった。この労働主義を軸に、地域再生の観点も含めた総合的な貧困・社会的停廃対策として考案されたものが「社会的排除」戦略である。

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

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

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

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

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

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

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

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

これに対して、労働党内の欧州議会議員を中心とするグループは、完全雇用政策の今日的な有効性を主張するための新たな論拠として「仕事への権利」を取り込むことになる。それは、「雇用なき成長」や「所得の労働からの遊離」などと表現されたグローバル経済下での高失業状態に対して修正された完全雇用政策の復活を主張するものである。政策的には、マクロ・レベルないしセクター・レベルにおける雇用機会の拡大と労働市場の mismatches 解消が主題とされており、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的問題であるとしている。従って、たとえ政治的参加が制度的に十分確立している社会においても、恵まれない境遇(underprivileged)に置かれている場合には、彼らに付与されている「市民であること」に

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

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

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

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