

-
- 山崎幸治 (1998) 「貧困の計測と貧困解消政策」 絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困－貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所、pp.73-130
- 山森 亮 (2000) 「貧困・社会政策・絶対性」 川本隆史・高橋久一郎編『応用倫理学の転換』ナカニシヤ出版、pp.140-162
- 山森 亮 (2003) 「貧困把握の具体的方法」 岩田正美・岡部卓・清水浩一編『貧困問題とソーシャルワーク』有斐閣、pp.35-51
- Atkinson, T, Bea Cantillon, Eric Marlier, and Brian Nolan, 2002, *The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press
- Booth, C, 1892, *Life and Labour of the people of London*, Vol.1
- Barnes, M., 2002, *Poverty and Social Exclusion in Europe*, Edward Elgar Publishing Limited
- Bowley A. L. and A. R. Hurst ()
- Hills, John, 2004, *Inequality and the State*, Oxford University Press
- Rowntree, 1901, *Poverty: A study of town life*, London: Macmillan
- Sen, Amartya, 1981, ' Appendix C: Measurement of Poverty' *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, pp.185-194
- Sen, Amartya, 1981 (黒崎卓・山崎幸治訳書 2000) 「貧困の概念」『貧困と飢饉』岩波書店、pp.13-36
- Sen, Amartya, 1981 (黒崎卓・山崎幸治訳書 2000) 「貧困－特定と集計」『貧困と飢饉』岩波書店、pp.37-60
- Sen, Amartya, 2000 (石塚雅彦訳書 2000) 「潜在能力の欠如としての貧困」『自由と経済開発』日本経済新聞社、pp.99-124

付表 1

| OfA Opportunity for All | NPI New Policy Institute | u-16 | Tony Atkinson Multi-dimensional approach | ECHP EC Households |
|---------------------------------|---|---|--|--------------------------|
| 1 low income | low income | | material deprivation (including low | money |
| 2 educational attainment | low educational qualifications and lack of training | | lack of education | education |
| 3 mortality rates | | mortality and suicide | | |
| 4 smoking | | | poor health | |
| 5 teenage conceptions | children experiencing parental divorce | physical and mental health problems | | |
| 6 employment | worklessness | | lack of productive role | employment |
| 7 housing standards | | housing problems | poor housing | housing |
| 8 rough sleeping | | | | |
| 9 drug use | | drug use | | |
| 10 pension scheme membership | | | | |
| 11 fear of crime | | | | |
| 12 burglary rates | | | | |
| 13 fuel poverty | | | | |
| 14 | receipt of means- tested benefit | | | |
| 15 | low pay | | | |
| 16 | | lack of financial dissatisfaction with the local area | | social participation |
| 17 | | | | |
| John Hills 2004, pp.53-54より作成 | | | Atkinson 2002 | 阿部 (2002) |

コメント

日本女子大学 岩田正美

1. 貧困・社会的排除計測の意味

貧困研究の中心課題は、その具体的な把握・計測にある。なぜなら、貧困という概念は、社会の「ある状態」を改善しなくてはならない、という強い価値判断に媒介され、その具体的改善をめざしたところに構成されてきたからである。つまり貧困概念は、「ある状態」の改善要請のための、用具である。したがって、貧困の理論は、貧困がどの程度、どこに、どのように分布しているのか、さらにそれをどこまで改善しうるかを把握計測するための、いわば作業仮説として発展してきた、といっても過言ではない。いいかえれば、貧困理論は、たえずそれを使った具体的計測を可能にしていくところで、あるいは計測結果の考察を通して、試されるしかないのである。

さて、1980年代のヨーロッパで貧困に代わるものとして登場してきた「社会的排除」概念は、当初ポスト工業化社会とグローバリゼーションの下での「新しい貧困・失業」現象を説明する「簡便なラベリング」にすぎなかったが、むろんいつまでもこの段階で終わることは出来なかった。社会的排除は、社会的包摂策の必要を訴える価値に基づいて構成されたものであるが、それでは、誰のどのような状態を、包摂の必要な状態と捉え、またこれがどの程度進んでいるのか、という包括的で具体的な計測の必要がすぐ生まれることになる。それは社会的包摂政策の効果測定のパロメーターでもあることが重要である。

ややもすればこれらの外国の研究の「輸入」に終始しがちな日本において、具体的計測のための現実的作業はきわめて重要な課題であるし、上述したように理論作業は決してこれと切り離すことは出来ない。

2. 社会的排除の指標の難しさー複合性と動的プロセス

とはいえ、貧困研究の近年の蓄積を欠いた日本で、「直輸入」の社会的排除計測を行うことはそう簡単ではない。そもそも社会的排除という概念は、貧困基準の垂直線上に「up and down」として把握される従来の貧困概念に対して、さまざまな生活局面における複合的な「in and out」として把握されるだけでなく、その動的プロセスに焦点をあわせることに特徴があると説明されている。貧困研究の論点が、結局はこの垂直線上のいかなる点を、どのような理由で、基準

とするかに収斂できたのに対して、社会的排除は領域の複合性、時間軸空間軸の強調によって、このような集約点をもちにくい。しかも、たんにいくつかの領域での指標の設定で終われば、従来の社会的不利や相対的剥奪指標と区別がつかないということにもなる。

この指標づくりはヨーロッパでもまだ試行錯誤の状態にあるが、より構造的なものとして、たとえば Burchardt.T(2002:34)の一般的な生活活動領域に即した4つの生活活動領域（消費、生産、政治、社会）、現実政策と関連させた Percy-Smith,J(2000:9)の7つの領域（経済、社会、政治、近隣、個人、空間、集団）などの設定がある。Burchardtは、さらに、これらの領域における活動に影響を与えるものとして、個人の性格やライフヒストリー、地域の性格、社会制度を挙げている。なお、具体的指標は、普通の人々がこれを理解できること、量に還元しやすい、地域レベルで展開できる、国際的慣習にのっとっているものであるべきだとの Oppenheim と Robinson の指摘もある（1998:5-6）。Burchardtらも異なったレベル、個人とコミュニティにこれを当てはめられる、またなるべくなら、社会経済発展の異なった社会レベルにおいてこれを当てはめられることを強調している。

西村報告が指摘するような文化の違いとの抵触については、かつてのアウトサイダー研究などより、社会的排除計測は鈍感なようにも見える。グローバリゼーションを背景とした共通性、境界を超えて進む排除の把握にウエイトがあるといえようか。

3. データと動的分析

Percy-Smith は指標の問題点として、一時点のスナップショットになりがちなこと、複数の指標が相互に原因となり結果となりあっているプロセスを把握することの困難などを指摘している（Percy-Smith:12）。一時点のスナップショットを克服して、ムービーとしての動的分析（dynamics）を可能にする調査手法として、縦断データ（パネル調査データ）の利用がある。社会的排除の測定がある程度進められてきたのは、アメリカで開発されてきたパネル調査がヨーロッパでも導入されたことと深く関連している。パネル調査抜きに社会的排除の測定は不可能であったともいえよう。したがって、この分析は、パネル調査のデータ集積とその利用可能性に条件付けられており、この点で日本における導入の難しさが指摘できる。ただし、日本や英国の従来の貧困調査の中で、こうした

動態分析が全くなかったかというところではない。社会的排除研究の中では貧困は静態的だと決めつけられるきらいがあるが、有名なラウントリーのライフサイクル分析は静態を動態に置き換えた好例であり、またわが国では江口英一の社会階層を使った動態分析がある。後者の方法は、回顧データを利用したものであり、社会階層の序列という枠組みを利用して、この階層転落のプロセスを追ったものである。パネルデータに比べて、いくつかの問題はあるが、西村報告で指摘されているような大きな費用や調査組織を必ずしも必要としない点で、今日でも有効であろう。

その他のデータの問題としては、排除されている人々や地域は、一般の大規模調査から漏れやすい、という根本問題がある。たとえば、今述べたパネル調査でも、調査対象に施設入所者、ホームレス、オーバーステイの外国人が入ることはまれであろうし、また離婚や失業などネガティブな事件があった人ほど調査対象から脱落しやすいということが予想される。

またデータ加工の問題としては、比較可能なものへどう還元するかということについて、一定の基準が必要である。それ自体量的なものである世帯貨幣所得であっても、等価尺度を使って加工しないと世帯ごとの比較は難しい。まして質的な指標をどう比較可能なものとしていくか、が一つの重要な課題となる。

4. 日本での測定の可能性

日本において社会的排除測定を行う場合、次の3点が考慮されるべきであろう。一点目はデータの問題である。すでに述べたようにパネルデータの利用が可能であればそれに超したことはないが、これが不可能な場合でも、回顧データ等により動態分析の工夫は出来る。またパネルデータが利用できても、そこから漏れやすい特定集団や地域への特別な調査が必要であり その意味で複合データの作成が求められる。とくに、ホームレス、若年失業者、母子世帯など特定集団への特別調査において、回顧データの集積がなされることが重要だと考える。なお、このデータを比較可能なものへ転換する技法の開発も重要である。また、被保護層、施設利用者などへの調査が可能なような条件作りも必要ではなかろうか。

二点目は指標ないしは基準の問題である。比較的シンプルな貧困基準でさえも論争が続いてきたように、社会的排除の指標にはさまざまな設定があり得る。最近の貧困研究は、一つの調査に複数の基準を当てはめた計測を行っているが、

社会的排除についてもそのような複合基準の当てはめによる計測が必要であろう。なお、社会的排除指標が従来の相対的剥奪指標のパネル化でしかないのではないか、という指摘に対しては、そうかもしれないし、そうでないかもしれないとしかいいようがない。それは指標の設定と、各指標をつなぐ別の調査項目（ライフヒストリーや社会制度、地域、個人の特性など）を含めた、それらの関連がどのくらい分析・把握できるかにかかってくるのではなからうか。

三点目は西村報告の指摘する「直輸入」との関係である。グローバルスタンダードかローカルスタンダードかということになる。ここでも両方の異なった基準でやってみるという方法はある。その場合、前者は「直輸入」ではなく、共通する部分を、日本の普通の人々へわかるように翻訳することが当然必要である。

測定はいつも「進行形」でしかありえない。一つの測定は、次のよりましな指標へとつながっていく。忘れてはならないのは、それらが政策の評価に常に役立てられ、よりよい政策を引き出していく原動力となることである。

文献

Burchardt,T, Le Grand,J and Piachaud,D(2002) Introduction and Degrees of Exclusion: Developing a Dynamics in J.Hills,J.LeGrand., D.Piachaud.,(eds) *Understanding Social Exclusion* Oxford University Press

Percy-Smith,J(ed) (2000) *Policy Responses to Social Exclusion : Towards Inclusion?* Open University Press Buckingham

Oppenheim,C(ed)(1998) *An Inclusive Society: Strategies for Tackling Poverty* . London: IPPR

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）
分担研究報告書

日本の社会保障制度における社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）効果の研究
「社会的排除－包摂」とは何か－概念整理の試み
分担研究者 菊地英明 国立社会保障・人口問題研究所

研究要旨

近年、「社会的排除－包摂」概念を用いた社会診断・分析の試みが盛んになりつつある。しかしその中には社会思想のレベルにとどまるものも多く、論者によって定義が様々である。本研究では、社会的排除－包摂概念を操作化し、我が国の社会保障制度の社会的包摂効果を測定する前提として、これらの概念が何を意味し、どのように成立・変遷してきたかを明らかにすることを試みた。

A. 研究目的

近年、各国では失業やホームレス問題等の顕在化・深刻化を前に、「社会的排除－包摂」概念を用いた社会診断・分析の試みが盛んになりつつある。しかしその概念の定義は、論者によって様々であるように思われる。また、従来から厚い研究の蓄積がある「貧困」等の概念との相違も不明確である。本研究では、当プロジェクトの究極目標（社会的排除－包摂概念の操作化・我が国の社会保障制度の社会的包摂効果の測定）を達成する前提として、これらの概念が何を意味し、どのように成立・変遷してきたかを明らかにすることを試みるものである。それは、より望ましい公的扶助・就労支援等の政策のあり方を模索することにも繋がると言えよう。

B. 研究方法

現在及び過去に見られた社会的排除－包摂をめぐる、諸言説・学説を収集し、それらの意味を分類するとともに、成立・展開

過程について詳述する。

（倫理面への配慮）

学説研究、ないしは言説分析であるので、該当しない。

C. 研究成果

社会的排除－包摂概念がここまで人口に膾炙するに至った背景には、脱工業化・グローバル化による労働市場の変容が、失業者、ホームレス問題を顕在化、ないし深刻化させたという、社会的コンテクストがある。

しかし、社会的排除－包摂は非常に多義的な概念である。主にイギリスのニュー・レイバーと関連する先行研究・言説を検討したところ、例えば、以下のケースが観察された。第一に、貧困概念とほぼ同義に用いられる場合である。第二に、「失業＝排除、就労＝包摂」とするものである。第三に、詳細な定義を避け、人々が直面している諸問題が複合したものとして捉えるものもあ

る（イギリスの Social Exclusion Unit）。しかし、大雑把に要約するならば、貧困がある一時点における低所得を意味するに過ぎないのに対し、社会的排除－包摂はある人間がおかれた機会喪失、ならびにその永続化の過程を問題にする概念として用いられることが多い。

これが何を意味するかは、ニュー・レーバーの言説を見ていくと分かりやすい。ここでは、社会的排除－包摂概念が、「市民権」の伝統や「機会（の喪失）」と結びつけられている。

前者は、普遍主義－選別主義論争という社会政策の問題関心と関連する。イギリスでは、階級間の分断問題の解消という問題が存在してきたが、これに対しては、再分配効果が弱いにもかかわらず、（依存者－非依存者の関係を曖昧にする）普遍主義的給付が好まれた。その背景には、社会統合を促進するという目的があった。

普遍主義的制度には多くの批判が寄せられてきたが、近年の社会的包摂論の中では、社会の分断を解決するための手段として、それを新たに基礎づける動きが見られる（後述）。

後者は、社会の分断＝生活経験の分断によって、機会、ひいては社会連帯が損なわれる過程を分析するものである。例えば、しばしば社会政策を原因として（後述）、富裕層と困窮層とが空間的に隔離されることにより、情報や雇用などが偏り、「勝ち組」と「負け組」の二極分化とその固定化が生ずることがあげられる。また、ある人間の人生の各段階における状況が世代間で継承される過程を明らかにする動きもある。

D. 考察

以上、社会的排除－包摂概念の定義や展開を述べてきたが、これらの概念は、選別主義的社会政策の「意図せざる結果」を指

摘している点において重要である。具体的に言えば、従来の公的扶助のように、特定の者の困難な状況を改善するための政策－それ自体は「善き」意図に基づく－は、依存者－非依存者の関係を顕在化するとともに、彼らの社会的孤立化をもたらす場合があった。それはイギリスにおいては、移民問題・居住問題において顕著であった。

近年、Giddens は富裕層の「自発的排除」現象－社会保障制度への抛出の拒否、周囲から隔絶された、治安が確保されたコミュニティへの居住など－の存在を指摘している。このような「エリートの実験」は、依存者－非依存者といった社会の分断が明白になった結果生じたものである。我が国の国民年金の未加入問題にも関係する現象であり、すべての者がそこでリスク分散するという意味での社会連帯が失われつつあるという意味で重要である。

ところで、このような状況への反省として、全ての者が受益者であり得るような普遍主義的社会政策を、規範的に正当化する試みが、イギリスにおいて行われている。ここでは、今日の社会において、全ての者が「予想不可能なリスク」にさらされているという認識を前提にしている。また、それを前提に、困難な状況に陥りがちな集団を特定し、それを防止して「機会の平等」を図るための選別主義的な介入が行われている。

そのような問題意識に基づく介入は、特に若年層を中心に行われている。ただし、そのような介入は、単なる金銭給付を行うものではなく、雇用可能性を高め、困難な状況から迅速に立ち上がることができるようにすることを目指すものである。また、全ての人間がコミュニティの一員に「包摂」され、参加する義務を果たすべきであるとの主張がなされ、それを担保するために地域への支援を行うものであった。

E. 結論と政策的含意

社会的排除－包摂概念の定義・展開は以下の通りだが、社会政策が果たすべき役割と関連して、以下のような問題が指摘できる。

第一に、イギリスにおける社会的包摂論は、賃労働としての雇用（可能性）への過剰なシフトが見られる。社会参加の形態は多様であり、雇用のみの強調は戒められるべきであろう。

第二に、しばしば指摘されるように、「コミュニティ」が過剰に美化される傾向がある。地域社会が若年層を中心に介入を行い、それと平行して地域のネットワークを構築する試みを行うこと自体は悪いことではない。しかし、それは福祉の場面において、国家による資力調査を、コミュニティによる素行調査に置きかえるだけに終わる危険がある。言い換えれば、予防や自立の美名のもと、人々の生き方を制約し、新たなスティグマを付与する制度を創設することに終わる可能性も否定できない。

第三に、社会的排除－包摂の測定可能性についてであるが、既存の測定例は、その概念が有する哲学的・思想的な豊穡さ（社会・生活様式からの切断が、社会政策によってもたらされるという「意図せざる結果」の指摘）を、あまりにも矮小化している感がある。社会的排除概念は、歳出削減政策のもとで、社会保障が選別主義化するのを食い止める形で社会政策を再構築し、社会控訴を行う概念であった。指標を設定し、現代社会・及び社会保障制度の効果を測定することは必要であるが、熟慮に熟慮を重ねた上でなければならぬだろう。

F. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

・菊地英明「生活保護と三つの「社会福祉」」、第2回福祉社会学会大会、2004年6月27日、於東京大学

・菊地英明「インクルージョンの社会政策」第77回日本社会学会大会、2004年11月21日、於熊本大学

G. 知的所有権の取得状況

なし

論文

社会的排除包摂とは何か
－概念整理の試み－

国立社会保障・人口問題研究所
社会保障基礎理論研究部 第2室研究員
菊地 英明

「社会的排除－包摂」とは何か－概念整理の試み

菊地英明（国立社会保障・人口問題研究所）

要旨

本稿では、イギリスを例に社会的排除－社会的包摂概念の整理を試みる。社会的排除とは、社会が分断されている、との認識を取る点において、単なる貧困とは区別されており、特に、社会政策（特に選別的なものや、特定カテゴリ・地域のみを対象としたもの）によって社会の分断－ネットワークの切断がもたらされた、とされること－意図せざる結果－への反省と関連する概念である。また、社会的包摂とは、雇用と関連づけられたものと理解されるようになった。社会的包摂に向けた取り組みとしては、第一に、全ての者が受益者となりうるような、普遍主義的施策の理念を再構築する取り組みが行われたことが指摘できる。それは、「予測不可能なリスク」に人々が直面しているということを根拠として、特に雇用可能性を高めるための施策を講ずるための支援の形が取られる。第二に、このような政策は、実際には（特定の不利益を被った）コミュニティにおいて、官民のパートナーシップのもとで行われるものとされ、コミュニティの紐帯を再構築することが目指される。それは人々の雇用可能性・社会参加を促進する目的がある側面、参加を条件とする福祉、という側面もあることに注意しなければならない。

1. はじめに－本稿の問い－

本稿では、近年の欧州で、従来の貧困・不平等などの概念に代わって主流になりつつある、社会的排除(Social Exclusion)－社会的包摂(Social Inclusion)概念を、暫定的に整理することを目標とする。この「社会的排除」概念は、現代の社会が分裂、ないしは二極化している、という認識を踏まえたものであると考えられている。ただ、伝統ある貧困(断絶)・不平等(連続)・剥奪概念と区別されるものとして、このような概念が必要だった理由については必ずしも明らかになったとは言い切れず、解明が必要であると思われる¹。

不思議なのは、排除という認識の広がりとは平行して、福祉のあり方や根拠を問い直す動きが見られたことである（逆に言えば、排除という認識がなければ、包摂に向けて、福祉のあり方を問い直す動きはなかったかも知れない）。その前提となる排除という現象が、他ならぬ福祉によってもたらされた、という認識があったからこそ、福祉の問い直しが始まったのだ、という推測さえ可能である。

それに当たっては、主にイギリスにおける排除－包摂言説（・実践）を分析することとしたい。社会的排除－包摂概念は、大陸ヨーロッパ（特にフランス）起源で、EUで広まったものである²ことを考えると、イギリスのみ議論するのは範囲が狭いと批判を免れないだろう（しかもイギリスにおける全ての議論をフォローしたわけでもない）。これは筆者の能力的なものによるところが大きいですが、下記の通り積極的な理由も存在する。

すなわち、社会的排除－包摂概念は、ニュー・レイバーの掲げる「第三の道」を構成する政策理念の一つとしても有名で、各国の実践や社会科学に大きな影響を与えている³。後で詳細に検討するように、ニュー・レイバーは、社会的排除－包摂概念を、「市民権」や

「機会」と結びつけた。市民権という議論は、イギリス福祉国家論において Marshall, T. H. をはじめとする長い伝統があり、普遍主義的社会政策の擁護論や、社会政策の実践における数々の苦い経験と関連するものである。

以下の議論の結論を先取りするならば、社会的排除－包摂アプローチは、動機はともあれ、従来の社会政策を批判的にとらえ直す動きと関連している。筆者が見る限り、特筆すべき論点は、以下の二つである。第一に、選別主義的社会政策の「意図せざる結果」－「善き」意図が社会に逆機能をもたらす－の指摘である。これは住宅政策に顕著であるが、困難を抱えた人々の必要を充足する－それ自体は非難されることではない－ために給付を行う過程で、特定の階層・カテゴリを特定の地域に集中させる結果を招く場合があったとされる。そのことによって、その地域は周囲から切り離され、失業・犯罪が増加し、住民が余計に選別主義的給付（この場合は公的扶助）に依存せざるを得ない悪循環に陥る、という言説が「社会的排除」というタームを用いて頻繁に登場した。

第二に、以上のことの反省として、全ての者が受益者であり得るような普遍主義的社会政策を、規範的に正当化する試みが「予想不可能なリスク」や「機会の平等」というタームを用いてなされた。それに当たっては、全ての人間がコミュニティの一員に「包摂」され、参加する義務を果たすべきであるとの主張がなされ、それを担保するために地域への支援が行われた。

2. 社会的排除－包摂と「市民権」

2.1 ギデنزによる社会的排除－包摂の定義

ここでは、社会的排除－包摂概念と市民権概念との関係を検討する。「1979年から1997年の間に、社会民主主義者の再分配的アジェンダは、排除と市民権という新しい言葉によって作り替えられた」(Levitas 1998:13)という指摘がなされている。例えば、ブレア政権のブレーンである Giddens, A. は「包含〔包摂〕とは、市民権の尊重を意味する（中略）またそれは機会を与えること、そして公共空間に参加する権利を保証することをも意味する」(Giddens 1998=1999:173-174)と述べる。包摂（排除の対概念）は、市民権と、機会・参加の保障と関連づけられている。さしあたり、ここでは市民権に限定して検討する（次節以降で機会について検討する）。

2.2 市民権(citizenship)の社会学

ここで取り上げた包摂－排除、市民権という概念は、イギリスの社会民主主義者（旧労働党を含む）によって用いられてきた市民権概念をニュー・レイバーが再定義したものと言うのがより適切かもしれない。そもそもこの概念は、古代地中海世界を起源とするが、社会学の文脈では、Weber, M. の「開放的關係と閉鎖的關係」論（『経済と社会』）に遡ることが可能である⁴。これは、「社会」の境界線引きと関連とする概念であり、インサイダー間の平等な関係（したがってアウトサイダーとは不平等になる）を言い表したものであった。

この議論を、福祉国家論の領域で体系化したのが、Marshall, T. H. である。彼は市民権を「共同社会の完全な成員資格」と定義した上で、20世紀には社会的市民権(social citizenship)が発達したと述べた。これは、メンバー間の平等が保障される普遍主義的な福

祉政策を指しており、それによる階級間の分断の解消を期待したのである。

ただし、普遍主義的の制度は再分配効果が弱いため、市民内部での所得不平等が生じる危険性があったが、この問題に対しては、不平等が「変化や改良への刺激を提供するかぎりでのみ、正当化されうる」(Marshall and Bottomore 1992=1993:98) と述べるにとどまった。

2.3 普遍主義—選別主義論争—「市民」の境界をめぐるポリティクス

その後、普遍主義的の制度(社会的市民権を體現しており、全ての人に給付される)と選別主義的の制度(再分配を目的に、資力調査によって必要だと判断された人にものみ給付される)のどちらか優れているかをめぐって、論争が展開された。後者は、「選別主義的の制度の方が、限られた資源を真のニードをもつ層に集中できる」(平岡 2003:251) というように、効率的であるといわれる。にもかかわらず、例えば Titmuss のような社民主義者らが、普遍主義的の給付(に基づく制度的再分配モデル)を擁護したのはなぜだろうか。Titmuss は、普遍主義的の給付は、社会的統合を促進する、と述べたが(Titmuss 1968=1971:163)、このことは何を意味するのだろうか。

齋藤純一は、イグナチエフの『ニーズ・オブ・ストレンジャーズ』を踏まえて、福祉国家(の普遍主義的の制度)が「非人称の連帯」(世話する者—される者の依存・従属関係が表面化しないような関係)に立ったものである、としている。(齋藤 2000:67) 5。普遍主義的の形で連帯を強制することによって、誰が誰に依存しているかが不可視になり、社会の亀裂を防ぐ効果もたらされるのである。

では、このような強制的な「非人称の連帯」が、例えばベヴァリッジ報告のいう、完全雇用と普遍的制度(均一拠出・均一給付の普遍的な年金制度)により貧困のリスクをヘッジする、福祉国家の形で実現するに至った契機は、いかにして説明できるのだろうか。例えば、Giddens は、「戦争の体験は、自分たちがリスクを共有していることを、つまり、結局のところ爆弾はどの人の頭上にも落ちてくることを、人びとに切実に自覚させた」

(Giddens 1994=2002:176) と述べる。戦争の過程で、全ての者が死や貧困のリスクを共有していることを、切実に痛感したためだとの説明が可能である。

2.4 貧困の再発見(普遍主義的給付へのアンチテーゼ1)

しかしその後、普遍主義的の給付に対しては、理念的・実証的な形で批判がなされることになる。例えば、Townsend と Abel-Smith は、1960 年において、貧困世帯(国家扶助の 1.4 倍基準以下)が調査世帯の 18% (=人口の 14.2%) を占め、そのうち約 42% が国家扶助を受給していたことを明らかにし、イギリス全体での困窮者を 750 万人と推定した(Townsend and Abel-Smith 1965:39-43)。これは、たとえ年金が制度化されていたとしても、広く薄い給付のため、必要を充足できない(再分配効果が弱い)こと、それが原因で公的扶助=選別主義的の給付への依存せざるをえない者が、相当数発生せざるを得ないことを指摘したものである。

2.5 積極的優遇論(普遍主義的給付へのアンチテーゼ2)

もう一つの批判は、積極的優遇(Positive Discrimination)論と呼ばれるものである。こ

の考え方に基づく給付は、普遍主義的施策を前提としつつ、その再分配効果が弱いために「剥奪」(deprivation)を受ける特定カテゴリに対する、スティグマを伴わない新しい選別主義的サービス(杉野 1991:71)を指す。

これは、アメリカのアファーマティブ・アクションの影響を受けたものであるが、アメリカのような「過去の救貧法的なスティグマを伴う残余主義的な選別的サービスへの回帰ではなく、福祉国家の下部構造としての普遍主義的サービスを前提とした上でそうした普遍的サービスでは到達しにくいニーズ」(杉野 1991:71)を対象にするという点が大きく異なる。このような考え方のもと、1970年代以降、「エスニック・マイノリティに対する積極的優遇および『剥奪地域』に対する地域対策など」(杉野 1991:72)が行われていった。それがもたらした結果については、4節で検討する。

3. 社会的排除と「多次元的な剥奪」との関係(「生活経験の分断」において交錯)

3.1 排除-包摂の概念図式

貧困・剥奪等と区別されるべきものとされる、「社会的排除」概念が用いられるに至った背景を分析することが、本稿の目的の一つであるが、ここまではこれらの概念間の相違について明らかにしてこなかった。先行研究では、以下の概念図式が提示されている。

貧困と剥奪の概念図式

| 観察対象・観察の枠組 | 静態的(結果) | 動態的(過程) |
|------------|---------|-------------------------|
| 狭い | 所得の貧困 | 貧困化 (Impoverishment) |
| 広い | 多次元的な剥奪 | 社会的排除 |

出典: Bergman(1995:21)

まず、静態的な結果-動態的な過程という対立軸を検討しよう。この違いを理解するためには、Giddensの次の言明が参考になる。

「底辺における社会的排除は、貧困と同じものではない。ある時点で貧困の状態にある人びとの大多数は、排除された人々に分類されないであろう(中略)排除は、ほとんど資源を持っていないといった、他者との程度の差に関する問題ではなくて、多くの人々が持っている機会を共有していないことに関する問題である」(Giddens 2000=2003:120)。このように、勝ち組はより富み栄える一方で、負け組の困難な状況は変わらないか、より悪化するといったような、社会における機会や流動性の有無をめぐる対立軸であることが分かる。したがって、論理的には、永続しない(=排除されない)限りにおいて、ある一時点における貧困は許容される可能性がある。なお、動態をめぐるっては、パネル調査(縦断調査)の技法の開発の形で、測定を試みが続けられてきたことに注意したい6。

次に、狭い(所得)-広い(多次元的)という対立軸を検討しよう。この論点については、広い観察枠組という意味において社会的排除と共通する、「相対的剥奪」7概念に注目しなければならない。それを提起したのはTownsend, P.であり、相対的剥奪を(全国的)

生活様式から切断された状態である (Townsend 1974=1977) としている。

そもそも剥奪概念は、「剥奪児童」(肉親と暮らしていない児童)の形で初めて用いられ、1970年代に入ると、主としてカリブ系黒人移民を中心としたマイノリティ問題へと適用されてきた(杉野 1991)。剥奪とは主流の文化とは異なった生活経験を強いられることであるという論点は、社会的排除概念の論点と共通する。しかし、筆者の見る限り、それらが最も大きな違いを見せるのは、このような生活経験の断絶に対し、どのような介入を志向するか、ということである。

Townsend は『イギリスにおける貧困』において、剥奪指標の累積点と所得との相関関係を示すとともに、閾値(threshold)に相当する所得が、生活経験が断絶しない限界の所得である、とした(Townsend 1979)。これは当時の公的扶助基準の低さを示すものであると同時に、剥奪された者に対する政策的介入として、所得の補填を行うことを暗示している。その後 Townsend は『貧困の国際的分析』の中で、物質的剥奪(material deprivation)と社会的剥奪(social deprivation)とを区別しつつ、多次元的な剥奪についての測定を行っている(Townsend 1993、柴田 1997)。そこでは閾値という概念は用いられていないが、依然として剥奪指標は、貧困線を導出し、公的扶助水準の高低について評価するための道具として用いられている。社会参加・社会統合という概念が、旧来の公的扶助という介入手段と関連づけられているという論点は、その後の社会的排除一包括論において重要な位置を占めることになる。

3.2 生活経験の分断と「自発的排除」

以上のように、社会的排除と相対的剥奪概念は、社会の分断＝生活経験の分断と大きく関連する概念である点で共通する。「立場を異にする者たち間の政治的コミュニケーションを妨げ、別の空間を生きる人びとに対する無関心や、歪んだ表象をもたらしていく」(齋藤 2000:82)との指摘がある。

深刻なことに、このような分断は、必ずしも非自発的なものだとは限られない。例えば Giddens は富裕層による「自発的排除」の存在を指摘している(Giddens 1998=1999、2000=2003)。

その一例として、近年のアメリカで増加している「ゲイティッド・コミュニティ」があげられる。これは、周囲を塀などで囲み、人びとの出入りを管理した、富裕者の居住区のことであり、公共空間の一部の私的空間化とも言い換えることができる。このような外部と分断されたコミュニティを構築する目的として、「セキュリティの確保」があると言われる⁹。イギリスでも、「“public security”(治安・公安)への関心が”social security”(社会保障)への関心の衰退とちょうど反比例する仕方**で強まりつつある**」(齋藤 2000:82)と呼ばれるように、刑務所収容人口の増加／警察官の増員が現に観察されるなど(神野 2002:42)¹⁰、セキュリティの確保がホット・イシューになっていることは同じである。

何らかのきっかけで社会の分断が露呈すると、さらに相互が遠ざけあうことで分断が強化される、という悪循環の構図は、強制的な連帯に基づく非人称の制度である、普遍主義的な社会保障制度でも見られる。例えば、我が国の国民年金は普遍主義的な制度であるが、高齢者のみが受益する制度であるとの意識(世代間の亀裂)から、若年層の拠出拒否が「未加入者の増加」となって現れている。

ただし、排除が自発的か非自発的かは相対的なもので、社会連帯の衰退という意味では変わらない。問題なのは、「現在の状況では、福祉制度は想定されていたような大きな社会的連帯をつくり出すよりもむしろ、社会的連帯の基礎を掘り崩す可能性がある」(Giddens 2000:2003=118)というように、社会政策が造り出す社会の分断という、「意図せざる結果」である。これが、イギリスにおいて、社会保障制度のあり方・根拠を問い直す動きとして現れたことについては、6節以降で述べる。

4. 社会政策がもたらした社会の分裂・隔離の実例－移民への住宅政策－

4.1 エスニシティによる社会の境界線引き

そもそも剥奪や、その原因とされる社会の分断＝生活経験の分断は、いかにして生じたのだろうか。そこには時代ごとの経済状況なども影響しているが、社会政策を原因とする「意図せざる結果」と言いうるものも大きいと言われる。

ここでは、その一例として公営住宅を取り上げる。インナーシティに、特定の属性の者が集住し、隔離・分断 (segregation) が生じるに至るメカニズムは、1920年代からアメリカのシカゴ学派が研究してきたテーマであった。イギリスの場合でも、「福祉国家それ自体を原因とするもの、もしくは社会工学の失敗などを原因とするもの...最も注目される実例が、「転換期にある公営団地」である。つまり貧困を軽減するために造られた住宅団地であるが、それは意図に反して社会的・経済的に荒廃した地域になってしまったのである」(Giddens 2000=2003:120) との指摘がある。

イギリスでは、戦後公営住宅が大量に建設されたが、次第に持ち家セクターに浸食され、住宅の必要度が高い者が優先的に居住する、残余化の歴史を辿っていった。しかし、戦後の労働力不足に応じる形で大量に流入した移民(=非・国民)労働者11に対しては、当初、公営住宅入居制限(最低5年間居住すること)が存在した。これは、産業化仮説(同化の進行)の支配下のもとで、エスニシティの問題は必ずしも真剣にとらえられていなかったためだと言われる。このため、移民の多くはに居住した。後にそれが緩和されると、カリブ系移民が公営住宅(インナーシティに隣接)に大量に流入した一方で、アジア系移民はインナーシティの中古持家を購入する者が多かった。このような、エスニック・マイノリティが集中居住するに至った地区は、スラム化の一途を辿ったところも多く、「たそがれ地区」(twilight zone)と呼ばれた。このような移民の集中地区が形成を、社会政策が招いた(非市民の)排除、と見ることができる。

このような状況を踏まえて、インナーシティの剥奪地域に対する積極的優遇政策が行われたが、「実際には貧弱な予算しか与えられず、その目的も混乱し、都心の様相を劇的に変えるには至らなかった」(富岡 1992:778)という。

4.2 国民国家内部の「他者」(エスニック・マイノリティ)の問題

1970年代以降、イギリスでは、失業者が増加し、普遍主義的施策の前提が崩壊した。それは特にインナーシティの場合、若年層の失業・逸脱・ホームレス化等の病理の複合という形態で現れた。サッチャー首相が率いるニュー・ライトは、市場を重視するとともに、国家を「法と秩序」の体現者として描き出した12。そこでは、二つの存在が可視化された逸脱者として攻撃された。第一に、「福祉依存者」への攻撃である。それは母子世帯、失業

給付への依存者（とされる人々）であった。ただし、ダメージを受けたのは普遍主義的施策というよりは、選別主義的施策であったが、住宅政策はその例外であった。

第二に、エスニック・マイノリティへの攻撃である。これは、内なる敵をめぐる「モラル・パニック」として論じることができる（Hall et al. 1978、酒井 1998）。モラル・パニックとは、特定集団（この場合、カリブ系移民）が特定の犯罪・逸脱形態と結びつけられ、過剰な取り締まりをうけることである¹³。

5. 結果の平等から機会の平等へ—ニュー・レイバーの勝利と「社会的包摂」

以上でみてきたような現象を踏まえて、1990年代の労働党内部では、社会的排除が発生しているという認識が共有されるに至った。それが福祉のあり方の問い直しにつながるようになるが、「社会的排除」—社会が分断される—の背景・原因についての認識は必ずしも一様ではなかった。Levitas(1997)によれば、社会的排除言説は以下の三つに整理することが可能であるという

第一に、RED(Redistributionist discourse)である。この言説によれば、社会的排除とは、階級間の分断や貧困・不平等のことである。福祉国家による社会的資源の再分配を拡大することによって、解決可能である。旧労働党が典型である。タウンゼントは、社会生活における多次的剥奪を強調した論者だが、貧困によって社会参加から排除される、とするため、REDの一人と考えることができる(Levitas 1997:9)。

第二に、MUD(Moral underclass discourse)である。この言説によれば、社会的排除とは、貧困の文化を内面化したアンダークラスの問題のことである。労働倫理や家族の再構築によって解決可能である。ニュー・ライトが典型である。

第三に、SID(Social integrationist discourse)である。この言説によれば、社会的排除とは、労働市場へ参加できない状態のことである。リベラリストが典型である。

以上のように、労働党内では、社会的包摂に向けた戦略として、RED（階級間の不平等の是正を重視し、所得の再分配を強調）から、SID（失業者への対処を重視し、賃労働の重要性を強調）とMUD（逸脱者への対処を重視し、コミュニティによるサンクションを強調）を組み合わせたものが主流になった。このことは、従来、結果の平等という観点から理解されてきた面がある市民権の解釈が、参加・賃労働の機会の平等を軸に解釈され直されることにもつながった（7.1を参照）。ここから、社会的包摂に向けた政策的介入の模索が始まるわけだが、このような変容の裏には、選別主義的社会政策が社会の分裂・二極化を招く、という認識の他に、当時の労働党の支持の低迷があったことは想像に難くない。支持を集めるには、右派をも巻き込むような普遍主義的な根拠が必要とされたのである。

6. 介入根拠の変更

6.1 新しい予見不可能なリスクの共同管理としての連帯

このような社会的排除—社会の分断—の認識を背景に、社会的包摂を目標とする形で福祉のあり方が問い直されることになった。以下、ニューレーバーのイデオログであるGiddensの説明を見ていこう。彼は、福祉の普遍主義化（但し福祉の中身の変更を伴う：後述）をめざし、その道徳的な基礎づけを行っている。

従来の福祉国家は、特に社会保険の形で、事前に特定のリスクを想定し、拠出を求める

施策を取り入れた。しかし、これについて Giddens は、カバーされているリスクがニーズと合わないケースと、特定の集団が不当に保護されているケース (Giddens 1998=1999:194) の問題があると指摘する。

後者については既に見てきた通り、社会保障の正統性を損ない、社会的排除をより拡大する結果を招く。したがって、「福祉国家の改革が、セーフティーネットを残すだけに終わってはならない。ほとんどの国民を利する福祉制度のみが、市民社会の倫理観にかなう」(Giddens 1998=1999:181) として、普遍主義化を志向する。

そこで、彼は前者(リスク)を問題にする。Beck は、文明社会の産物(例えば原発)が、文明社会そのものの脅威になる逆説を「リスク社会」「リスク的状况」という概念で説明する(Beck 1986=1998)。Giddens によれば、このような「造り出された不確実性」の前では、社会保険のような「予防策的アフターケア」は必ずしも有効ではない(Giddens 1994=2002:231) ない。リスクには、自己実現を生み出す積極的な挑戦課題として、立ち向かっていくような「自己目的自己」を育成する「建設的福祉」こそが必要である(Giddens 1994=2002:243)。予見不可能なリスクに普遍的に対処するということが、福祉の根拠とされる。

6.2 福祉と国家役割の再規定

Giddens は、普遍的福祉制度を以上のように基礎づけた上で、福祉施策の性質と、国家役割を再規定している。

前者について言えば、「指針とすべきなのは、生計費を直接支給するのではなく、できる限り人的資本(human capital)に投資することである」(Giddens 1998=1999:196)、また、「ライフ・コースにおける再配分を、若年者に集中して振り向けるとよいかもしれない」(Giddens 2000=2003:123)との言明がある(このような国家は社会投資国家(social investment state)と呼ばれる)。これは、介入の目的は予防(あるいは補償)として、介入タイミングの早期化、すること、しかし国家が完全雇用を保障することはできないので、個人の雇用可能性(employability)を高める、という志向へのシフトとも関係する。

後者について言えば、国家の役割は、福祉の直接供給することから、参加のための条件整備へと変更された。また、官民のパートナーシップ(協働)論を図るという前提のもと、「コミュニティ」や「サード・セクター」への注目がなされた。「ありきたりの貧困対策ではなく、より効果的であり、より民主的な参加を誘う、コミュニティー本位の貧困対策を実施すべきである。コミュニティーをつくるに際して、低所得者居住地域の経済的再生を図るべく、支援ネットワーク、自助、社会資本[social capital]の充実という三つに重きを置くべきである」(Giddens 1998=1999:185)との言明がある。

7. 「コミュニティ」への注目

7.1 参加的市民権論

ここで、なぜ、「コミュニティ」が注目されるのか、検討しなければならない。それは従来から存在する、社会的市民権論への批判とも関係する。例えば Marshall, T. H. は、市民の定義をめぐるジェンダー・ブラインドなどの限界が指摘されてきた。これに加えて、「古代以来の市民権概念の本質的内容であった参加的市民権の理念が薄れ、受動的な受給

資格という側面が強調された」(伊藤 1996:154) というように、参加市民権的な批判も行われている。

コミュニティによって、リスクを顧みずにチャレンジする人間に第二次社会化されること、紐帯によって犯罪の防止等の効果が期待されることと関連している。しかし、それは福祉の文脈で言えば、コミュニティへの参加を条件とする福祉であった。『社会参加』の要請は、福祉における『コミュニティ』への「参加」の強調など、イギリスにおけるあの〈コミュニティ〉の「再発見」と多くの共通の指向性を持っている」(渋谷 2003:57) との指摘もある。国家による資力調査が去った後に、コミュニティによる素行調査が待っている、という論理構造を取る。

7.2 社会関係資本(social capital)論

参加の重視との関係でしばしば引き合いに出されるのは、「社会関係資本」概念である。この概念は、1910年代に初めて提唱され、その後コールマンを経てパットナムによって大成された。もとは方法論的個人主義のもと、いかにして社会秩序が可能か、というホップズ問題への回答の一環として生まれた概念で、ただ乗りの回避、という文脈で理解されるべきものであるが、近年ではコミュニタリアニズムにおける重要概念の一つとなっている。

近年、実証分析等を通して社会関係資本について体系的に論じた Putnum によれば、社会関係資本とは、社会的信頼、互酬性の規範、市民的積極参加のネットワークとから成り立つとした上で、「自発的な協力がとられやすいのは、互酬性の規範や市民的積極的参加といった形態での社会資本を、相当に蓄積してきた共同体である」(Putnum1993=2001:206) と述べている。

Giddens は、「諸個人が社会的支援の際に利用することができる信頼のネットワークのことである。金融資本と同様に、ソーシャル・キャピタルも増殖が可能である。すなわち投資され、再投資されることが可能である」(Giddens 2000=2003:88-89)と述べている。「サード・セクター」(民間非営利部門) が公共的サービス供給の担い手としての役割を果たすことを支援すること、また、それが政府と協働することを支援することが正当化されるのである。

8. 社会的排除対策室の創設と包摂のための諸戦略

既に述べたとおり、普遍主義的介入の根拠は、予見不可能な「リスク」に求められた。しかし諸個人は、社会関係資本というコミュニティの公共財が充実していることによって、リスクに立ち向かうことが可能になる。したがって、インナーシティを中心とする、周辺社会からの隔離・切断によって人々のつながり・ネットワークが失われた地域に対して、選別主義的な(=積極的優遇政策的な)介入が要求されることになる。

インナーシティ問題をめぐって、政府が必ずしも無策だったわけではない。既に1977年に“Policy for the inner cities”という報告が出されており、その後、1994年からは Single Regeneration Budget (単一再生/振興予算) が創設されている。しかし、対策が必ずしもコーディネートされておらず、バラバラかつ非効率だとの批判があった。その批判への応答としては、1997年の社会的排除対策室(Social Exclusion Unit) 14の創設があげられる。そこでは、社会的排除を

「人々または地域が、失業、低スキル、低所得、劣悪な住居、犯罪が多発する環境、劣悪な健康状態、家族の解体のような結びついた問題がまとまったものを被っている時に生ずることを短く表現した言葉である」と定義している(The Cabinet Office 2000)。創設後にまず取り組まれたのは、社会的排除指標の開発であったが、それは雇用を重視するSIDと、所得を重視するREDのイデオロギーが混在するものになってしまったという(Levitas 1998:164)

このように、社会的排除の測定については問題の多いものになっているが、空間・近隣地域が、多次元的な剥奪問題をつなぐ核としてとらえられており、様々な施策が講じられつつあることは確かである。

1998年からはNew Deal for Communities(コミュニティのためのニューディール)として、「近隣地域再生のための全国戦略」が立てられており、近隣地域への財政支援が行われている。この対象自治体は1998年に17、1999年に22の計39自治体が指定されている。さらに、Neighbourhood Renewal Fund(近隣地域再生事業)が88自治体で続けられている。これは、地域戦略パートナーシップという、官民のパートナーシップを組むことを前提にしている¹⁵。

また、その他の社会的排除対策室が取り組んでいる課題は、特に若年層の困難や、スタートラインでの平等を図るために、親の代、あるいは地域レベルでの負の遺産の解消を図ることを一つの目標としていることが特徴である。そこで取り組まれている対策は多岐にわたるが、「貧困の代代的継承の防止」(“Breaking the Cycle”)、NEETの対策、学校からドロップアウトする者(困窮する近隣地域のエスニック・マイノリティのコミュニティ出身の若者が多い)への対策、10代の妊娠の防止など、(特に困難を抱えた地域の)若年層に焦点を当てたものが代表的である。施策は、テーマごとに報告書としてまとめられている。そこでは、所得、失業等の指標が掲載されており、それが改善された場合は「手柄」として宣伝される傾向にあるが、どこまでが反排除政策の効果かはっきりしない面があり、現在の段階では未知数、と言う方が適切であろう。

9. 我が国へのインプリケーション

社会的排除—包摂論は、少なくともイギリスの場合、選別主義的社会政策が社会の分断を招き、その分断が社会政策をより選別的にする、「意図せざる結果」と「悪循環の構図」として理解することが可能である。既にあるコミュニティ間の分断をさらに悪化させないという問題関心のもと、社会関係資本の充実論が提起されているが、それは社会政策批判というコンテキストで理解されるべきである。

そのような社会的排除—包摂概念に基づく社会政策の問い直しは、第一に、普遍主義的社会政策を「リスク」という側面から規範的に正当化する側面であった。「福祉制度が依存をもたらすのであれば、最善の解決策はそれを打ち切ることである」、という不介入主義の言説が波及するのを食い止める面があるだろう。しかし、リスクが普遍主義的社会政策の根拠となりうるかどうか、という問題は当然のことながらあり得るだろう。第二に地域社会による、若年層を中心とした介入を行うことであり、それと平行して地域のネットワーク構築のための政府の支援が行われているイデオロギーという形で現れている。ただし、それは、国家による資力調査を、コミュニティによる素行調査(ビヘイビア・テスト)に