

加を実現する過程とする考え方も存在する。そのもとでは、全ての市民に無条件に一定の所得を保障するベーシック・インカムの支給によって社会的包摂は実現する。これは上で述べた考え方と同じく、現在の経済産業構造のもとでは完全雇用が不可能であるという認識に基づいている。

この施策が近い将来に純粋な形態で導入される見込みは乏しいが、ケアやボランティアワークなどの、現時点では金銭面では十分に評価されていない活動を促進することを目指した「参加所得」などの形での議論が各国で進んでいる。

#### E. 結論と政策的含意

以上で得られた知見を踏まえて、特に我が国の今後の社会保障制度に絞って社会的排除－包摂の観点から得られる政策的含意を述べると以下ようになる。

第一に、各国の議論を見ると、たいいてい国・組織において、社会的排除を「失業」と、社会的包摂を「就労」という意味に、暗黙のうちに限定して用いることが多い。それをもとにした政策的介入は、コミュニティを通じた若年層の就労への動機づけや支援を主眼にしたものである。

我が国の場合、若年層の就労をめぐる困難が問題となっている。若年者向けの就労支援策が比較的手薄であったと言われ、にもかかわらず若年層は福祉給付の対象となりづらいことを考えれば、経済産業構造の変化によってもたらされる諸問題への配慮忘れないという前提で、就労支援を充実すべきだとする主張には同意する。ただし、我が国ではイギリス等とは違い、後期中等教育への進学率や就労意欲は高い。したがって各国の議論を無自覚に我が国に導入し、若者の動機づけという観点から社会的包摂を論ずることには慎重であるべきだろう。

第二に、現在模索されている生活保護改

革において、各国が社会的包摂を目指して導入した制度は参考になると思われる。中でも、イギリスで導入された、社会保障制度と税制とを融合させる「負の所得税」的な所得保障制度は、貧困・失業の罫を回避しつつ、受給者のスティグマを一定程度回避することに成功しており、注目に値する。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

・トニー・フィッツパトリック著（武川正吾・菊地英明共訳）『自由と保障－ベーシック・インカム論争』勁草書房，2005年5月。

・菊地英明・金子能宏，「社会保障における住宅政策の位置づけ－福祉国家論からのアプローチ」『海外社会保障研究』第152号，3-17，2005.9

##### 2. 学会発表

・菊地英明，「社会的排除－包摂とは何か？概念整理の試み」社会政策学会第111回大会，北海道大学，平成17年10月8日

#### G. 知的所有権の取得状況

なし

## 社会的排除—包摂とは何か？——概念整理の試み<sup>1</sup>

菊地英明（国立社会保障・人口問題研究所）

### 1. 問題の所在

近年の福祉改革をめぐる議論の中では、「社会的排除」への対策と、その一環としての人々の「社会的包摂」が唱えられることが、特に欧州を中心に多くなっている。我が国でも厚生省社会・援護局『社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書』（2000）年以来、これらの概念が用いられることが多くなった。

このようにメジャーになりつつある概念であるにもかかわらず、その定義は極めて曖昧である、との批判は非常に多い。典型的な議論としては、社会的排除を「失業」への過程と、社会的包摂を「就労」への過程と等置するものである。この場合、所得貧困、健康状態、居住形態、人々の社会関係などが脇に追いやられていることになる。しかし、パシィ・スミスは、社会的排除を、経済、社会、政治、近隣、個人、空間、集団の7次元からなる剥奪現象として定義している（Percy-Smith 2000: 9）。このように、社会的排除概念は、従来の物質・貨幣の多寡を問題にする貧困概念に比べて、社会関係・つながりをも問題にするという意味で多次元的であるとともに、ある一時点における分配等の結果を問題にする貧困・相対的剥奪概念と比べて、困難な状態に陥る過程やメカニズムを問題にするものである（Berghman 1995: 21）。このような社会的排除の実態を探るために、社会的排除指標の開発が行われてきた。例えば、2001年の欧州理事会では、所得、失業、健康状態、教育歴という4つの領域にわたる18の指標が提示された（中村 2002: 63）。これは住宅に関する指標が欠けている等の問題はあがあるが、様々な生活領域・事象をカバーしたものと見て良い。

このようなギャップを、議論の混乱を招くものとして批判するのはたやすい。しかし、本稿では、あえて特定の国—ここではイギリスを例に取る—に注目し、社会的排除、社会的包摂概念をめぐる諸展開を整理、検討してことにする。これらの概念のメリットと限界とに注目し、整理することが、我が国への政策的示唆へとつながる。その知見を踏まえた上で、排除—包摂の測定や、実際に展開されている政策の効果の評価を行うことが望ましいと思われるからである。議論を若干先取りすると、社会的排除をめぐる議論は、特定の人々の行動（逸脱行動）と、それがもたらされる原因（コミュニティのつながりの弱体化）に注目するアプローチと、経済産業構造（脱工業化によってもたらされる失業・不安定雇用）に注目するアプローチとに大別される。したがって、対立する概念である社会的包摂の過程は、コミュニティのつながりの再構築を目指すアプローチと、経済産業構造の変革を目指すラディカルなアプローチとに大別できるだろう。

本稿は以下の構成を取る。2・3は一種の「前史」として、社会的排除—包摂論のうち、現在主流となっているアプローチにおいて注目される、コミュニティと福祉的介入のあり方との関係について見ていく。具体的には、不利な状況に置かれている人々に機会を与えるため福祉的介入が、彼らのコミュニティの空間的隔離や、コミュニティ内部のつながりの弱体化をもたらし、かえって機会が剥奪されるとともに、治安の悪化、家庭の崩壊等の現象が生ずる過程、と要約でき、後にそれが「社会的排除」の過程の一つとして理解されるようになった。4では、社会思想におけるコミュニティの位置づけを見ていく。それによれば、コミュニティは人々にどう生きるべきかという価値規範を内面化させ、社会制度への自発的な協力を効果的に促すものである。ここから、コミュニティの再生のための支援を、政策的介入の中心にすべきとの主張が導かれる。5と6では、以上を踏まえてブレア政権においてなされた、コミュニティの再生のための支援を通して、労働力供給サイドの活性化を行う政策を検討する。7では、以上の政策的展開の過程では顧みられなかった社会的排除の定義—社会経済構造の変化によって労働力需要が変化・減少し、特定の集団が失業などの形で不利益を被る過程—と、

それに対応して社会運動と普遍主義的な所得保障によって社会的包摂を行う戦略を検討する。8では、社会的排除・包摂論が我が国の社会保障制度にもたらすインプリケーションを検討する。

## 2. 複合する階層・階級問題とエスニシティ問題－1960年代における機会の提供策

### 2.1 移民のインナーシティへの集住と排斥運動

コミュニティにまなざしが注がれるに至った背景を1960年代に遡って説明しよう。第二次大戦後の欧州各国では、経済成長に不可欠な非熟練・低賃金労働者として、移民を大量に受け入れた。イギリスでは、アジア系やカリブ系の移民が多数を占め、その多くは、職場から近く、家賃の安いインナーシティに居住した。しかし移民の受け入れは、白人の下層・底辺労働者の労働条件の低下を招くと、の危惧を生み、人種間対立や暴動などの軋轢を生んだ(富岡 1988:445)。

労働党のウィルソン首相は、従来からの階級問題と、移民問題の両方への対処を迫られた。人種間対立が強まれば、労働党の支持層が離反しかねない。事実、1968年に保守党のイノック・パウエル議員が、「カリブ系移民が白人の職を奪い、都市の環境を悪化させており、強制送還すべき」という趣旨の演説を行って影の閣僚を罷免された時、労働党を従来から支持してきた底辺・下層労働者たちは、パウエル支持のデモをたびたび開催した(笠間 1992:251)。

このような階級・階層問題とエスニシティの問題が複合する中で、まず移民に対しては、1962年から新規流入が抑制されるとともに、既に流入した者の不満を和らげるため、雇用等での差別を禁止する人種差別禁止法が制定された。これに加えて、一般の底辺労働者・移民など、不利な状況に置かれているすべての人々に階層上昇への機会を提供すれば、長期的には彼らの失業・貧困状態は解消されるとの認識のもと、教育と住宅の領域で重点的に政策的介入が行われた。

教育政策においては、第一に、1965年以降、分立していた各種公立中等学校が、階級・人種を問わず、ある地域に居住する全ての生徒を対象とする「総合制中等学校」に再編・統合された。これは、通った学校の種別によって、人生の早い時点でその後の職業・階級が事実上決定される状況の解消を目指したものである。第二に、貧しい家庭の子(特に移民の子)が多い地区で、文化的剥奪理論に基づいて補償教育が実施された。文化的剥奪理論とは、貧困世帯の子どもが社会で成功できないのは、彼らに不利な社会経済構造のせいというよりは、学校での成功・勤勉な態度を重んじないなど、彼らが家庭を通じて内面化した逸脱的な文化のためだとするもので、ルイスの『貧困の文化』(1959)に代表される。したがって、自らの言語、規範、文化の影響力を弱め、主流の文化を内面化させる、補償教育、例えば移民の多い地区での英語教育の充実が必要になる。1965年から教育科学省の回状を根拠に実施された、移民が多い地域の学校から少ない地域の学校に、移民の子どもをバス通学させる分散政策もこの発想の延長線上にある(富岡 1992:711)。これらの施策に必要な予算は大部分が国庫補助されたが、これは移民や失業者が多い地域を積極的優遇(positive discrimination)、すなわち重点的に資源分配を行うべきとする発想に基づくものであり、「教育優先地域」の指定を唱えた1967年の『ブラウデン報告』などがその典型である(Great Britain 1967:55-57, Edwards and Batley 1978:41)<sup>2</sup>。

住宅政策においては、居住の質・量両面での改善のために、公営住宅の大量建設やスラム除去がなされた。移民が多い地域では、彼らの同化を目指して、別の地域の公営住宅への分散が目指された。

### 2.2 福祉的介入が生んだ悪循環

しかし、1970年代後半までの間に、以上で述べた制度が、意図した効果をあげていないとの指摘がなされた。特にマイノリティの場合、特定地域への集中の緩和と、イギリス社会への同化を図る制度が、かえってインナーシティの公営住宅への集中・空間的隔離と、従来のスラムで存在していた職業紹介などの相互扶助ネットワークの弱体化などをもたらし、彼らの機会喪失につながったとされる。

教育政策の場合、公立の総合制中等学校の創設は、中間層の子どもの私立校(パブリックスクール)進学を促すとともに、経済的事情等で私立校に通えない子どもの拠り所であった公立進学校(グラマール・スクール)を通した上昇の機会を奪うことになった(竹内 1993:131-132)。また、移民の子ども

の多くが、イギリス社会に同化せず、学業不振などの問題を抱えていることが明らかにされた。若年失業率は1980年代の最悪時に20%近くに達し、中でも移民の失業率は特に高かった。白人の底辺労働者とマイノリティとの若者との軋轢によって、この時代にも人種暴動<sup>3</sup>が頻発した。

住宅政策の場合、スラム除去の一つの目的は移民の分散にあったわけだが、逆に複数のスラムから別の公営住宅に、相互のつながりを欠いた形での集中を促す結果となった(富岡 1992: 522)。職場に近い都心への居住を希望した者が多かったこと、行政が白人を郊外の新しい団地に、移民を都心の古い団地に割り振る差別的取扱いを行ったことなどが背景にある。このため、住宅問題に関するカリングワース報告は、スラムクリアランスの結果、彼らの職業紹介などの相互扶助ネットワークを破壊する可能性をもつとし、その慎重な運用を求めた(Great Britain 1969, 富岡 1992: 660-661, 754-755)。

### 3. アンダークラス問題とその対処：1980年代

#### 3.1 アンダークラスへの制裁を通じた動機づけ

1979年に成立した保守党のサッチャー政権は、階層上昇のための機会・制度がうまく利用されない根本原因が、社会の最底辺にいる「アンダークラス」が内面化した、努力や勤勉さに価値を求めない、彼らのコミュニティの逸脱的な文化にあるとした。その上で、「貧困の罨」を伴う社会保障や、高すぎる賃金が、上昇への意欲を余計に削いでいるとした。

これはアメリカでの議論が移入されたものがあるが、イギリスでのアンダークラス論は、特にカリブ系移民の文化的剥奪(労働意欲の欠如、婚外子の出生など)と関連づける形で展開された。アメリカでのアンダークラス論者のマリーは、給付を打ち切り、彼らが自ら働くよう促すことが最善の解決策だとしているが(Murray 1984)、これに従って社会保障の受給要件の厳格化、給付水準の抑制、最低賃金の適用範囲の縮小・引き下げ・廃止が行われた。例えば、1988年の社会保障法改正では、18歳未満の若者が失業手当の受給資格を喪失し、福祉と就労を連携させる施策が展開された。

#### 3.2 福祉的介入がもたらしたさらなる悪循環

サッチャー政権は、給付の打ち切り等の手段によって、福祉受給者に上昇への努力を強制する一方で、悪い環境から離脱しようとする意欲と能力にあふれる「能動的な市民」には、「選択権」の保障という形で機会提供を行った(Burden and Hamm 2000: 191, Whitty 2002=2004: 114, 小堀 2005: 63)<sup>4</sup>。その結果、確かに一部の者の状態が著しく改善された一方で、彼らのコミュニティからの流出を招き、残された大多数の者の状況の悪化を招く悪循環が生じたとされる。その典型が、中央から地方への補助金削減によって、施策の水準が低下した教育政策と住宅政策である。

第一に、教育の場合、1988年の教育改革法による公立学校(総合制中等学校)改革で、子の通学する学校や学校の運営をめぐる親に「選択権」が付与された(Whitty 2002=2004: 116)。その結果、エリート校と教育困難校の二極化が進み、前者を経由した高等教育への進学率は上昇した一方で、後者は生徒の流出と財政困窮に苦しみ、マイノリティや様々な困難を抱えた生徒が、苦境を脱する機会が減少することとなった(Whitty 2002=2004: 120)。

第二に、住宅の場合、公営住宅売却政策がサッチャー政権の公約に掲げられ、中間層以上の者の多くが持ち家を取得した。しかし、インナーシティの不人気な公営住宅の購入希望者は少なく、失業者・年金生活者・マイノリティなどの集中・孤立地区が形成されるとともに、そこでは治安の悪化・家族の崩壊等の現象が生ずる結果となった(富岡 1992: 101)。一方で、保守党政権期に公営住宅予算が削減されたことは、家賃の高騰を招いたが、それは住宅給付財政の逼迫や、貧困の罨を生み出すとともに、社会保障の対象となりにくい若年層のホームレス化を招いた(堀田 2005: 92, 161, 小堀 2005: 90, 小玉 2003: 53)。

### 4. 社会的包摂アプローチ—コミュニティに関する認識の変化

#### 4.1 経済産業構造の変化と「社会的排除」論の登場

「社会的排除」概念を 1974 年にはじめて用いたのはフランスのルノワールであるが、そこでは、社会的不適応者、薬物中毒者、高齢者、障害者などの「社会全体に影響をあたえることのない周遍的な現象にかかわる」ものに過ぎなかった (Bhalla and Lapeyre 2004=2005: 3)。しかし、1970 年代以降の欧州で生じた、経済産業構造の変化 (脱工業化) によって、特に男性非熟練労働者の需要が減少し、社会保険によって防貧を行う福祉国家モデルも揺いだ。このように、一時的な貧困・低所得ではなく、経済産業構造によって機会が剥奪され、その状態が再生産されるメカニズムが、「社会的排除」と呼ばれるようになった (Giddens 2000=2003: 119)。

#### 4.2 原因としての社会関係へのまなざし

しかし、このような社会的排除への認識を踏まえて、経済産業構造そのものの抜本的な改革によって対応すべきだとする議論は、必ずしもイギリスでは主流とならなかった。むしろ、既に述べたような、場当たりの福祉的介入によって、逆に貧困や失業が深刻化するとともに、地域コミュニティが崩壊する、悪循環の過程という、もう一つの「社会的排除」の理解もあり (Giddens 2000=2003: 119-120)、それに対して、「コミュニティの社会関係」の再構築を通して対応する議論の方が主流であった。

これはイギリスだけに限られた話ではない。ウィルソンは、インナーシティに住むアメリカの黒人の就業率、治安状況が悪化したのは、彼らの「貧困の文化」のためではなく、「貧困との戦い」によって成功した黒人がコミュニティから流出し、残された人々の「社会的孤立化」——彼らの社会化や就労に必要なネットワークの欠損——が進んだためだとした (Wilson 1987=1999)。

政策的介入によってこのような社会的排除がもたらされたなら、逆にそのつながりを回復することも可能である。このような前提のもとで、コミュニティの再生に向けて政府が支援を行い、そこへの人々の参入を促す過程が、「社会的包摂としての平等」 (Giddens 1998=1999: 173) である。社会的包摂アプローチがブレア政権の主要な政策となったのは、イギリスでの過去の政策実践への反省に加えて、4.3 及び 4.4 で検討するような、コミュニティの役割を強調する社会思想が紹介されたことが関係している。

#### 4.3 コミュニティの自律のための支援

従来の合理的選択理論は、合理的選択を行う諸個人から成る社会に、人々の自律や、治安の確保などの形での社会秩序を構築する手段として、非協力・裏切りを処罰する機構を設けることを想定するが、それにはコストがかかり、効果が上がらないことが多いとされる。

これに対して、エチオーニは、社会秩序とは、強制や経済的なインセンティブによってではなく、コミュニティを通して構築される共通の価値や、その社会化により、自発的な協力の形でもたらされるものであるとする (Etzioni 1996=2001:32, 榎原 2005: 483)。このようなコミュニタリアンの哲学は、様々な人々とその経験から成り立つそのようなコミュニティが、そこで育った人々の逸脱を防止するとともに、より望ましい人生のモデル・価値規範 (教育や勤勉の価値) を提供するとした。

また、パットナムも同様に、自発的な協力が取られやすいのは、「互酬性の規範や市民的積極参加といった〔社会関係〕資本を相互に蓄積してきた共同体」 (Putnum 1993=2001: 206) であるとし、そのような目には見えないが経済資本のように蓄積・増殖が可能な資本を「社会関係資本」 (Social Capital) と呼んだ。相互の信頼感は、裏切りへの処罰と言うよりは、制度への参加を認め、協力することで評判を獲得するというプラスのサンクションによって高まる。信頼が信頼を呼ぶ好循環がもたらされれば、必ずしも裏切りを処罰するための機構は必要ではなくなる (Putnum 1993=2001: 210)。

ところでパットナムによれば、社会関係資本の類型として、特定の人々の濃密な関係によって生み出され、内部の「結合」 (bonding) を促進するものと、コミュニティとコミュニティとを「橋渡し」 (bridging) し、関係を良好にするものとの二つが存在する (Putnum 2000:22)。前者のタイプの社会関係資本は、比較的少数のメンバーの間で形成されるものであって、例えば、宗教的セクトを基盤と

する北アイルランドの地域社会のように、非常に排他的な性質を帯びる (McLenaghan 2002: 84)。しかし、パトナムによれば、市民的積極参加のネットワークは、後者のタイプの社会関係資本の蓄積を促進し、個人のコミュニティへの参入を促進するだけでなく、全く違った人々からなる複数のコミュニティの相互承認を促進し、信頼感を高める (Putnum 1993=2001: 218)。それによって、雇用機会などの情報の入手や、各種の経済活動が容易になるという側面もある。

政治の役割は、NGO や NPO といったコミュニティの組織に制度 (教育、訓練、資格取得等) の運営を委ねるとともに、財政面で支援することである。コミュニティの組織が、人々の自発的なそこへの参加を促すことによって、人々の自律や人的資本の蓄積が進むとともに、就労支援のネットワークの形成が期待されるのである。

社会的包摂の因果過程をめぐる理論は以上の通りだが、それがどのような形で政策実践と対応しているかを次に検討しよう。

## 5. 社会的包摂政策の実際—コミュニティの再構築を通じた就労支援

### 5.1 社会的排除対策室の創設とコミュニティの再編事業

1994年に労働党首に就任したブレアは、1997年の第一期政権において、EU等での議論や、既に検討した社会思想の影響、保守党政権の政策実践の反省を踏まえて、「コミュニティ」の再興と関連づける形で社会的排除対策に乗り出すことになった。まず、1997年に、省庁を横断した組織として、社会的排除対策室(Social Exclusion Unit)を創設した。そこではじめに取り組みされたのは、社会的排除概念の定義であり、「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」というものである (Social Exclusion Unit 1997: 1)。そこでは、市民権の文脈ではなく、諸問題が複合したものとしてとらえられているが、問題間の関係は明らかではない (Percy-Smith 2000:4)。

しかし、そこで当初設定された中心とされるテーマは、ホームレス、不登校・退学、近隣地域の再生、10代の妊娠、NEETである。特に若者の教育や逸脱など、就労へ向けた動機づけが問題にされており、そのための手段・過程としてコミュニティの再構築が取り上げられている。この構図は、イギリスだけでなく、EUでも同様であり、例えばそのアムステルダム条約でいう統合、ないしは包摂概念は、社会的排除概念と同様に、労働市場・雇用と関連づけられた概念に限定されている (中村 2002: 57)。

以下で説明する、コミュニティの再構築を目指した諸事業の中では、政府・地方当局・民間企業・民間団体からなる「パートナーシップ」(協同体)の編成が積極的に行われている。この手段を用いた施策は、保守党政権時代から存在したが、そこではインナーシティに民間企業を誘致して雇用の増加を図るという文脈で、中央政府と民間企業との間で築かれたものに過ぎなかった (杉野 2004: 11-12)。ブレア政権下でのパートナーシップとは、ボランティアセクターやコミュニティセクターなど、地域に関係する者が、自らの問題として参画するものを意味する。

### 5.2 都市再生・住宅政策：コミュニティのためのニューディール

地域コミュニティ・都市の再生のために政府から支出される補助金制度は、保守党時代からのものを含めて複数あるが、近隣地区 (neighbourhood) の再生戦略と位置づけられた「コミュニティのためのニューディール」(New Deal for Community: NDC) が特に有名である。この戦略は、過去20年間で地域間格差が拡大したため、苦境に陥っているコミュニティの底上げを図るべきであるとする、『イギリスを一つにまとめる』(1998)の認識を踏まえている。その対象は、1000~4000世帯程度の近隣地区、なかでも様々な問題を抱えた公営住宅エリアであり、1998年に17、1999年に22の計39地域が指定され、地域が独自に使える予算を中央が給付している (山本 2003: 357、堀田 2005: 198、小堀 2005: 181)。具体的な施策は、犯罪対策及びコミュニティの安全、雇用・企業、住宅・環境、保

健医療・福祉、教育・学習、地域社会の発展等の多岐にわたる総合的なものであるが、主体として近隣地区が注目されたのは、地区レベルの選挙区が意思決定には小さすぎ、自治体全体での契約には大きすぎるといふ現実の反映であり(山本 2003: 356)、地区住民・ボランティア団体の参画を通じた人々のつながりの回復が目指されている。

ただし、その暫定的な評価報告書では、エスニック・グループ間の対立・葛藤がある地域が存在することも指摘されており、集団間の良好な関係を伴う形でコミュニティを再構築するには、さらなる努力が必要なが分かる。対象となる 39 地域全体では、人口の 76%を白人が占めるが、局地的にマイノリティの集中地域もある。エスニック・グループによって就労率、居住形態(持ち家から公営住宅か)教育達成度、マジョリティからの襲撃の恐怖に、かなりの差がある状況である(Office of the Deputy Prime Minister 2003:20-22)。

### 5.3 教育政策：教育アクションゾーン、都市における優秀さ

教育政策においては、ただしサッチャー政権時代の政策がおおむね維持されたものの、コミュニティの学校を「公立学校教育の主流の中に、社会の「最上層」と「最下層」とをともに包むこむ」(Whitty 2002=2004:177)形にするとともに、底上げを図るために、退学の防止、成績の引き上げなどの形で数値目標が設定され、重点的に政府が予算を投入する「教育アクションゾーン」が設定され、それは「都市における優秀さ」に引き継がれた。

ただしブレア政権の二期目では、現代の経済産業構造に適応できる人材を育成するために、資格の取得や、高等教育進学率の引き上げも重視されている。その一環として、再び選択権の保障が重視されるとともに、ブレアの演説において「コミュニティ」への言及が減少していることを受けて、コミュニティ重視からのシフトを指摘する見解(小堀 2005: 198)もある。

### 5.4 就労支援：若年者のためのニューディール

社会的排除への対策の中では、高等教育への進学率が上昇し、脱工業化・グローバル化経済に対応できる者が増えた一方で、義務教育終了(16歳)後、教育、雇用、訓練のいずれにも従事していない若者、すなわち NEET の存在がクローズアップされた。彼らへの動機付けと雇用可能性(Employability)の向上がコミュニティを通じた支援によって目指された。

第一に、1998年4月より実施されている「若年者へのニューディール」(New Deal for Young People)を挙げることができる(ただしいくつかの地域では先行実施されている)。これは、6ヶ月間以上求職者手当の受給申請を行っていない18歳から24歳までの若者を対象に実施される。

第一段階(“Gateway”(入り口))においては、4ヶ月間、希望を明確にし、適職診断、就労計画の明確化などの作業がアドバイザーとともに行われる。この期間に就労できなかった場合、第二段階(オプション、6ヶ月間)へと移行し、においては、補助金付き雇用、教育・訓練、環境保護に関する仕事、ボランティア・セクターでの仕事のいずれかを選択することを条件に求職者手当が受給可能である<sup>5</sup>。それでも就職できなかった場合、第三段階(フォロースルー、4ヶ月間)として就労支援が実施される。1998年から2005年5月までにこのプログラムに参加・離脱した者は123万8,980人に上った(2005年5月現在の参加者は82,550人)。このうち就労した者が63万1,690人(うち離脱から13週以内に求職者手当に逆戻りしなかった者が53万7,190人)である。

ただし、就労支援の内容は、地域の雇用主、ボランティア団体などの参加を受けて実施される、基本的な生活習慣、読み書き能力等の向上といった初歩的なものが主体だとされる(伊藤 2003: 129)。この施策が実施される過程で、多くの若者が就労に至ったが、この間の経済環境が良好だったことを根拠に、この施策を「成功」とするかどうかは諸説ある。

第二に、2001年の2期目からは、13歳から19歳向けの、特に義務教育後の教育や就労を促進するためにコネクションズ・パートナーシップが創設された。コネクションサービスには、キャリアカンパニーや地方自治体だけではなく、NPO やユースサービスなどの若年支援団体も参画しており、

若年者自らの希望を反映も試みられている（JIL）。担当者はコミュニティからも養成されるところも重要である。

第三に、雇用ゾーン（Employment Zones）に指定された地域では、コミュニティのつながりを就労に生かそうとする趣旨から、職業紹介が民間にも開放されている。

## 6. 社会保障へのインセンティブと、子どものいる世帯の貧困対策

### 6.1 貧困・失業から「社会的排除」へ

ここで、社会的排除、ないしは包摂概念が社会保障制度をどのように変えたかについて検討しよう。社会的排除論の中では、おおむね「コミュニティのつながりの欠如→低学歴・低資格→失業のリスクの上昇・逸脱行動」という因果モデルが描かれるとともに、不適切な福祉的介入が、コミュニティ関係の解体を促進し、悪循環を招きかねないことも意識してきた。

したがって、この因果モデルを逆に辿り、コミュニティの再構築と、それを通じた人々の社会化・スキル向上・就労支援を通して就労に至る「社会的包摂」の文脈に沿う形で、所得保障のあり方も再構築されることになった。失業の回避が目的の一つとされることから、稼働能力の有無によって制度が分けられることになる。アメリカの福祉改革の影響で、既に 1996 年には求職者給付が導入されていた。これは、就労可能な者を原則として所得補助の対象から外し、就労支援への参加を条件づけるとともに、それが効果を発揮するまで一時的に生活を支える、という趣旨の制度であった。ブレイ政権成立後に、「社会的包摂」の一環として、コミュニティへの参入と、そこでの就労支援という文脈（コミュニティへの参加を、就労という目的のための手段としてとらえる動き）が付け加えられたものの、この制度自体は今日まで存続している。

一方で、稼働能力の乏しい者には、スティグマを極力回避する形での貧困対策の充実が図られている。例えば、年金クレジット（2003 年導入）は、年金額が一定額以下の高齢者を対象に、最低所得額との差額の一部を補填する負の所得税的な制度である。

このように公的扶助を稼働能力保有者と非保有者向けのものに区分し、前者の利用者を求職者と位置づけ、後者の利用者を貧困者（困窮者）と位置づけることは、実は 1960 年代以降の公的扶助改革の趨勢であり、後者への不当なスティグマを廃するメリットがあったという指摘（星野 2000: 276）も見落としてはならないだろう。

### 6.2 保障と誘因の両立

このように稼働能力の有無を基準に、社会的排除対策としての包摂か、貧困対策を行うかが判断されたわけだが、この場合に問題になるのはひとり親世帯である。1980 年代にひとり親世帯は増加したが、母親は仕事を選んで子どもの養育をなおざりにするか、家庭を選んで就労をあきらめ、福祉を受給するかを選択を迫られる状況にあった。これは、ジェンダー不平等な労働市場と、女性に押しつけられた育児責任との両方の問題によるものである。したがって、単なる福祉給付の打ち切りによって、子どもが貧困な家庭に育つことになると、教育機会等を含めて、将来の子どもの機会が奪われ、社会制度によって「社会的排除」（排除の第二の形態）が生み出されることが危惧された。ウォーカーらなど CPAG の研究者が行った、「子ども期の貧困が社会的排除の原因となる」との因果帰属は、その典型であり、だからこそ、ブレイは、（ブラウン財務相のイニシアチブによるところが大きいと言われるが）「子どもの貧困を 2020 年までに撲滅する」と述べたわけである（櫻原 2005: 626）。したがって、母親への就労促進と、子どもへの貧困対策とを両立させる必要があった。そのために取られた施策として、還付付き税額控除の導入、最低賃金の復活<sup>6</sup>と、家庭への支援サービス<sup>7</sup>（保育の充実を含む）などが挙げられる。

特に重要なのが、還付付き税額控除である。従来の制度のもとでは、免税点以下の者は課税されない代わりに、貧困・失業の罨とスティグマを伴う公的扶助の給付が行われてきた。これに対して WFTC（勤労所得税額控除、1999 年 10 月導入）以降の還付付き税額控除は、子どものいる低所得者の所得



と免税点との差額の一部を、スティグマを伴わない形で給付する、「負の所得税」的な制度である。2003年4月からは、勤労世帯・不労世帯を問わない児童給付 (Child Benefit)<sup>8</sup>、児童税額控除 (CTC: Child Tax Credit)<sup>9</sup>へと改革が行われた (また、WFTC から勤労税額控除 (WTC)<sup>10</sup>への制度改正により、子どもの有無は問題にされなくなった)。

この他、2005年からは、チャイルド・トラスト・ファンド (CTF) も導入されている。これは2002年9月1日以降に生まれた子どもを対象に、子ども名義の預金口座を開くもので、出生時に250ポンド (CTCの受給世帯にはさらに250ポンドが追加される)、7歳時に250ポンドが国庫から振り込まれる。親などはこの口座に年間1200ポンドを上限に積立可能で、利子は非課税であるが、子どもが18歳になるまで引き出すことはできない。したがって、若者の就労や起業が促進されるよう、高等教育・技能習得への原資として使われることが想定されている (山口 2005: 32)。

## 7. 社会的包摂論のオルタナティブ

### 7.1 社会的排除—包摂論における偏り

本稿ではイギリスを通して概念の用法やそれに伴う政策を概観したが、その限りにおいては、社会的排除とは、以下二つの過程を指す。第一に、1970年代以降の経済産業構造の変化 (脱工業化) によって労働力需要の変化・減少がもたらされる過程である。その中では底辺労働者や移民など、失業・低賃金などの形で構造的に不利益を受ける集団が創出されることになった。第二に、場当たりの福祉的介入によってコミュニティが外部から隔離されるとともに、内部のつながりが弱められたことによって、低学歴・無資格者が増えるとともに、インフォーマルな職業紹介機能が低下した結果、失業等の問題が深刻化する過程である。実際に提示されている社会的排除指標が、たとえ単なる指標の羅列に終わっていたとしても、以上で見た社会的排除のメカニズム・因果関係は明瞭である。

社会的排除と社会的包摂とが対立する概念であるならば、逆に社会的包摂の過程は、社会的排除の因果関係を逆に辿ればいいことになる。しかし、現実の議論は、福祉的介入のあり方に焦点を当てた第二の用法に偏っている。それに対応した社会的包摂論は、確かに社会的排除の第一の用法が問題にする、脱工業化、リスク社会化という形で経済構造の変化に言及しつつも、基本的にはコミュニティへの支援を通じた人々の自律や就労の促進という、行動やスキルをめぐる対策が主体となっている。しかし、既に検討したイギリスでの就労支援策にしても、就労に至らない者が一定数存在することから、コミュニティによる雇用創出力に過大な期待をするべきではないだろう。

### 7.2 社会的包摂論のオルタナティブ—ラディカルな社会運動

労働力需要の変化・減少という構造的な問題を、個人の行動の善悪や意欲の有無の問題に帰することに警鐘を鳴らす社会的排除論ももちろん存在する。例えば、1990年代のはじめ、フランク・フィールド議員 (労働党) は、従来保守主義者が用いてきたアンダークラス概念を用いるとともに、彼らがイギリス社会に広範に存在することを認めた。ただし、フィールドは、彼らが内面化する逸脱的文化の問題よりも、経済産業構造の問題を強調した (伊藤 2003, Levitas 2005: 16)。すなわち、未熟練労働者の需要が減少し、就労経験が希薄になったことが、逸脱的な文化を内面化させ、アンダークラスの再生産をもたらしたとの認識が基本にあり、その悪循環が保守党政権の失政で増幅されたとする。

同様に経済産業構造を重視した議論を展開しているのがバイアンである (Byrne 2005)。それによれば、社会的排除とは、脱工業社会的資本主義がもたらした「産業予備軍」への搾取の一形態であり、ジェンダー、エスニシティなどの問題と交錯しつつも、根本的には階級関係として認識すべき問題だとする (Byrne 2005: 51)。ならば、社会的包摂とは、グローバル化・脱工業化によって生み出される低賃金や雇用不安定等の改善、並びに世界的な規模での再分配を、ローカルなレベルでの団結を通して実現するような政治的文化を生み出していく過程である (Byrne 2005: 182)。

この議論は極めてラディカルであり、そこで提示された社会的過程が実現する方策や目処も明瞭ではない。しかし、脱工業化経済に対応して、労働需要の調整 (誰が周辺労働力となるか) をめぐって

類型論を提示する福祉レジーム論の知見<sup>11</sup>からも分かるように、経済産業構造の変容への対処方法は一つではないこと、そして構造的に不利を被る集団が政治的に決定される面がある——したがって別様でもあり得る——ことは確かであり、今後の議論においては見落としてはならない論点であろう。

### 7.3 社会的包摂論のオルタナティブー普遍的かつ無条件に給付される所得保障

フレイザーによれば、福祉国家が従来行ってきた所得再分配制度（公的扶助）は、特定の集団が「周辺化」される経済産業構造を基本的に維持した上で行われる。その結果として、母子世帯、エスニック・マイノリティといった形で、「受給者集団」が可視化される。その過程で特定の人々にスティグマが付与され、人々のまなざしをその逸脱性に注がれることによって、根源的な問題である、経済産業構造がもたらす不平等は効果的に隠蔽される（Frazer 1997=2003）。

このような状況を暫定的に解決する、社会的包摂論のもう一つのオルタナティブとして、全ての市民に無条件に一定の所得を保障するベーシック・インカムを導入、というものがある（Fitzpatrick 1999=2005）。これは、完全雇用の実現が非現実的であり、給付によって生活する者が生じざるをえない状況に対応したもので、納税者（扶養者）－受給者（依存者）間の断絶を回避する効果をもつ。ただし、それが近い将来に純粋な形態で導入される見込みは乏しい。そのような状況を踏まえて、アトキンソンは社会保険のメリットである貢献原理を生かしつつ、ケア、ボランティアワークなどの、現時点では十分に金銭面では評価されていない活動に従事する者に支給される所得を提唱している。これが「能動的な市民の所得」、または「参加所得」である（Atkinson 1995:302）。この制度の実施に当たっては、参加の有無をチェックせざるを得ないため、監視社会化の問題や、保障の網からこぼれ落ちる者を生むなどの問題がある反面、既存の社会保険制度を補完するとともに、我々の直感にも合致するというメリットがある。また、既に見た若年者ニューディールが課す活動の中に、ボランティアセクターなどへの従事などを含むことも、参加所得の萌芽的なものであると解釈することも可能である。

## 8. おわりにー我が国の社会保障への示唆

社会的排除ー包摂論はいくつかの系譜・可能性があるが、それは問題の本質を、困難な状況に陥っている人々の行動と経済産業構造のどちらに求めるかをめぐる対立が存在した。にも関わらず、イギリスでの現実の政策実践は、人々の自律と就労を最終目的とした上で、そのための手段としてコミュニティを位置づけ、再構築のために介入するものであった。

社会的排除ー社会的包摂論を行動と経済という対立軸を導入して検討するとき、現在の我が国の社会保障制度にも示唆を与えられると思われる事柄がある。

第一に、我が国を含む先進国では、若年層の雇用の不安定化が問題になっている。特に我が国では従来、「学校経由の就職」という、教育から仕事への独特な移行形式が存在してきた（本田 2005）。新卒者の職業訓練の多くは、企業負担によって職務の一環として行われてきたため、その枠組以外の若年者向けの就労支援が近年まで手薄だといわれてきた。にもかかわらず、若年層は福祉給付の対象となりづらいため、親元への同居（いわゆる「パラサイト・シングル」）などの形での対応を強いられている。

しかしながら、不安定雇用、あるいは失業・無業の若者を表現した言葉、例えば「フリーター」、「ニート」、「ひきこもり」等々は、経済構造というよりは、彼らの現時点での行動や、それを導いた親や家庭の問題に矮小化される傾向がある。このような傾向はイギリスでの社会的排除ー包摂論と類似しているが、そこから移入された議論、例えば「ニート」をめぐる言説には、無視できない質的な相違がある。イギリスにおけるニートは、教育、雇用、訓練に従事していない16・18歳の若者と定義されている。事実、義務教育終了後に後期中等教育（全日制）への進学率は70%台に留まっており、『成功のための学習』（1999）では、進学率や資格取得者の向上に向けた数値目標が設定されるに至っている。これに対して我が国では高校への進学率は1974年度に90%を越えてから、30年以上にわたっ

て一貫して 90%台をキープし続けており、進学意欲は非常に高い。また、「若年無業者」のうち、将来に向けて希望も失った者の数はほとんど変わっていないとの指摘もある(本田 2006)。したがって、経済産業構造の問題への配慮を忘れないという前提で、我が国でも就労支援を充実すべきだとする主張には同意するが、国情の違いを忘れた安易な分析概念の導入や、比較を避ける必要があるだろう。

第二に、所得保障、特に生活保護のあり方について再考する必要がある。一方で我が国の現行の生活保護制度は、論理的には稼働能力の有無を問わず、困窮者を保護するとともに、給付と自立支援のためのケースワークを一つの制度の枠内で行うシステムである。これによるスティグマや漏救、貧困の罍の問題は、回避しがたい現実として存在する。

イギリスでは、社会的包摂の考え方に基づく制度改革の過程で、稼働者向けの給付と非稼働者向けの給付の分離、給付と自立支援との分離、給付と税制との融合を成し遂げた。このことによって、自立可能性の低い非稼働者へのスティグマの低減、公的扶助担当職員による受給者へのスティグマ付与の回避、貧困・失業の罍の回避と低所得世帯(特に母子世帯)の所得の増加が実現しており、我が国の今後の制度改革においても参考にすべき事柄だと思われる。

#### 引用・参考文献リスト

・邦文

- Bhalla, Ajit S. and Lapeyre, Frédéric, 1999, 2004, *Poverty and Exclusion in a Global World*, 2<sup>nd</sup> edition (=2005, 福原宏幸, 中村健吾監訳, 『グローバル化と社会的排除—貧困と社会問題への新しいアプローチ』).
- Esping-Andersen, Gosta, 1990, “The three worlds of welfare capitalism” (=2001, 岡沢憲英・宮本太郎監訳 『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房).
- Etzioni, Amitai, 1996, *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society* (=2001, 永安幸正監訳, 『新しい黄金律:「善き社会」を実現するためのコミュニタリアン宣言』 麗澤大学出版会).
- Fitzpatrick, Tony, 1999, “Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate” (=2005, 武川正吾・菊地英明訳 『自由と保障—ベーシック・インカム論争』 勁草書房).
- Frazer, Nancy, 1997, “Justice Interruptus” (=2003, 仲正昌樹監訳 『中断された正義—「ポスト社会主義的」条件をめぐる批判的省察』 御茶の水書房).
- Giddens, Anthony, 1996, *The Third Way: the renewal of social democracy*, 佐和隆光訳, 1999, 『第三の道—効率と公正の新たな同盟』, 日本経済新聞社.
- , 2000, *The Third Way and its Critics*, 今枝法之・千川剛史訳, 2003, 『第三の道とその批判』, 晃洋書房.
- 本田由紀, 2005, 『若者と仕事—「学校経由の就職」を超えて』 東京大学出版会.
- , 2006, 「『ニート』のイメージは間違っている」 本田由紀・内藤朝雄・後藤和智著 『「ニート」って言うな!』 光文社.
- 堀田祐三子, 2005, 『イギリス住宅政策と非営利組織』 日本経済評論社.
- 星野信也, 2000, 『「選別的普遍主義」の可能性』 海声社.
- 伊藤太一, 2003, 「イギリスにおける『アンダークラス』の形成—ブレア政権における雇用政策の背景」 『立命館経済学』 第52巻第2号, 128-141.
- 笠間千浪, 1992, 「ナショナリズムとレイシズムの交錯—《ネーション=ステイト》イギリスの歴史と真実」 梶田孝道編 『国際社会学—国家を越える現象をどうとらえるか』 名古屋大学出版会.
- 櫻原朗, 2005, 『イギリス社会保障の史的研究 V—20世紀末から21世紀へ』 法律文化社.
- 小堀眞裕, 2005, 『サッチャリズムとブレア政治—コンセンサスの変容, 規制国家の強まり, そして新しい左右軸』 晃洋書房.

- 小玉徹, 2003, 「ホームレス生活者支援策の変遷」小玉徹・中村健吾・都留民子・平川茂編著『欧米のホームレス問題(上)―実態と政策』, 法律文化社.
- 中村健吾, 2002, 「EUにおける『社会的排除』への取り組み」『海外社会保障研究』第141号, 国立社会保障・人口問題研究所.
- Putnum, Robert, D., 1993, *Making Democracy Work*, 河田潤一訳, 『哲学する民主主義――伝統と改革の市民的構造』, NTT出版.
- 酒井隆史, 1998, 「内なる敵 ポストコロニアル期における人種／ネーション／ピープル」『現代思想』三月臨時増刊号, 26巻4号, 青土社.
- 田口典男, 2000, 「イギリスにおける賃金審議会の廃止と全国最低賃金制度の導入」『大原社会問題研究所雑誌』No.502, 32-48.
- 竹下讓, 1995, 「税制“革命”の理由―人頭税導入の理由」竹下讓・佐々木敦朗著『イギリスの地方税―中央政府と地方自治体の葛藤』梓出版社.
- 竹内洋, 1993, 『パブリック・スクール―英国式受験とエリート』
- 富岡次郎, 1998, 『現代イギリスの移民労働者』, 明石書店.
- ―――, 1992, 『イギリスにおける移民労働者の住宅問題』, 明石書店.
- Whitty, Geoff, 2002, *Making sense of education policy* (=2004, 堀尾輝久・久富善之監訳『教育改革の社会学: 市場, 公教育, シティズンシップ』東京大学出版会.)
- Wilson, William Julius, 1987, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy* (=1999, 平川茂, 牛草英晴訳『アメリカのアンダークラス―本当に不利な立場に置かれた人々』明石書店).
- 山口二郎, 2005, 『ブレイク時代のイギリス』岩波新書.
- 山本隆, 2003, 『イギリスの福祉行財政―政府間関係の視点』法律文化社.

・英文

- Atkinson, A. B., 1995, "Incomes and the welfare state: essays on Britain and Europe", Cambridge ; New York : Cambridge University Press.
- Bergman, Jos, "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework" in: G. Room (ed.), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol : Policy Press, 1995.
- Burden, Tom and Hamm, Tricia, 2000, *Responding to Socially Excluded Groups*, in Percy-Smith, Janie (ed.), *Policy responses to Social Exclusion: towards inclusion?*, Open University Press.
- Byrne, David, 2005, "Social Exclusion", 2<sup>nd</sup> edition, Open University Press
- Edwards, John and Batley, Richard, 1978, *The politics of positive discrimination : an evaluation of the urban programme, 1967-77*, London : Tavistock.
- Great Britain, 1967, *Children and their primary schools: a report of the Central Advisory Council for Education (England)*, Vol. 1, London: H.M.S.O.
- Great Britain, 1969, *Council housing purposes, procedures and priorities : ninth report of the Housing Management Sub-Committee of the Central Housing Advisory Committee*, London: H.M.S.O.
- Hall Stuart et al., 1978, *Policing the crisis: mugging, the state, and law and order*, London: Macmillan.
- Levitas, Ruth, 1998, *The Inclusive Society? : Social Exclusion and New Labour*, Basingstone: Macmillan.
- Murray, Charles, 1984, *Losing ground: American social policy, 1950-1980*, New York: Basic Books.
- Office of the Deputy Prime Minister, 2003, *Research Summary 7 New Deal for Communities: The*

National Evaluation 2002/03 Key Findings,  
Oliver, Dawn and Heater, Derek, 1994, The foundations of citizenship, Harvester Wheatsheaf.  
Percy-Smith, Janie, 2000, Introduction: the Contours of Social Exclusion, in Percy-Smith, Janie  
(ed.), Policy responses to Social Exclusion: towards inclusion?, Open University Press.  
Putnum, Robert, D., 2000, Bowling Alone, New York: Simon & Schuster.  
Robert E. Goodin, "Inclusion and exclusion," European Journal of Sociology, 2 (1996),  
pp. 343-71.  
Social Exclusion Unit, 1997, Social Exclusion Unit: Purpose, Work Priorities and Working  
Methods, London: HMSO.

---

1 本稿は厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業「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」平成16年度報告書に掲載された拙稿を大幅に手直したものである。研究会で有益なコメントを頂いた、プロジェクトメンバーの皆様、先生方に厚く御礼を申し上げる。

2 移民優遇政策との批判を回避するために、特定地域に施策を限定したことによって、確かにアメリカのアファーマティブアクションで問題になったような移民優遇政策という批判やそれによる人種間対立はある程度回避された。しかし、例えば教育の場合、対象地域外の学校に通う移民の子どもが施策の対象外となるという問題や（Whitty 2002=2004: 157）、逆に対象地域がスティグマ化される問題を生んだ。

3 1981年のスカーマン・レポートは、ロンドンのブリクストン暴動(1981.4)の分析を行ったものであるが、雇用・居住等における差別の残存や、地域内での相互理解の不十分さ、警察官のエスニック・マイノリティへの偏見等が背景にあると指摘している。住宅・教育政策等によって生み出された人種的隔離と、カリブ系移民の存在自体を犯罪視するマスメディアによる歪んだ報道が、その傾向に拍車をかけた（Hall et al. 1978, 酒井 1998）。

4 ただし、これはインフレ対策としての地方への補助金削減を内容とする公共支出の削減（治安・国防予算の削減が当時の社会情勢から不可能だった）や、労働党が優位の地方当局をねらい打ちする意図も込められていた（竹下 1995: 29）側面があることも見落としてはならない。

5 "New Deal"(<http://www.newdeal.gov.uk/default.asp>)内の制度解説より。

6 最低賃金はサッチャー政権期に雇用の増加を狙って廃止されていた。その復活の結果、パートタイマー化が促された側面もあるが、低所得者の賃金の増加につながったのも事実である（田口 2000）。

7 ケアの充実策としては、保育サービスの他、シュアスタートが挙げられる。これは、最も貧困な地域に住み、4歳以下の児童を抱える貧困家庭を援助し、家族とコミュニティの機能を高めることが意図されており、施策は地域単位で講じられる（山本 2003: 358）。各地域には、地方自治体、ボランティア組織、親の代表となるシュアスタート委員会が設立され、親たちはシュアスタートの施策の優先順位を決めることができる。施策の中身として、子どもへの早期教育（言語や同輩グループでの遊び）の他、母親の妊娠・出産・子育てについての相談・支援サービスが提供されている。

8 16歳未満の子ども（または19歳未満の全日制の学生）を育てている者に給付される。2005年4月現在の支給額は第1子が週17.00ポンド、第2子以降が11.40ポンドであり、所得制限はない（歳入関税庁ホームページより）。

9 16歳未満の子ども（または19歳未満の全日制の学生）を育てている者に、就労の有無を問わず給付されるが、所得を一定額を超えると給付が（徐々に）減額され、さらに一定額を超えると給付が打ち切られる。2005年現在の支給額は、世帯当たり週に最大10.48ポンド、子ども1人当たり週に最大で32.50ポンドである（それぞれ年に545ポンド、年に1690ポンド）。

10 週に16時間以上就労して子どもを育てている者、または週に16時間以上就労している障害者、週に30時間以上就労している子どもを育てていない者（単身者も可）に給付される。夫婦やひとり親、30時間以上就労している者、障害者等には一定額が増額される。ただし、所得が一定額を超えると給

---

付が（徐々に）減額され、さらに一定額を超えると給付が打ち切られる（子どもを育てている者の場合、児童給付・児童税額控除のみ適用される）

<sup>11</sup> エスピン・アンデルセンによれば、アングロサクソン諸国では、規制緩和によって低賃金・非正規雇用を創出し、アメリカの黒人のように、エスニック・マイノリティなどがその役割を担っている。大陸諸国では、製造業セクターに従事する男性中核労働者を守るために、女性を家庭での再生産労働への従事を促すと同時に、年金受給開始年齢を低く抑えて高齢者の早期退出を図ってきたが、それによって若年層の高失業率をもたらされる面もあった。北欧諸国では、失業と低賃金を回避するために、従来家庭内で女性によって担われてきた再生産労働を、積極的に社会化し、公務セクターにおいて女性を積極的に雇用するとともに、再生産のための休暇とその時の所得保障を充実することによって労働需要を調整してきたが、それは男女の職域分離を招くものであった（Esping-Andersen 1990=2001）。

2005/10/26

布川日佐史（静岡大学）

(1) 「社会的排除－包摂」概念を整理し、政策への影響を高めるのは現在必須の課題である。ただし、それをテーマとした先の社会政策学会分科会では、結局のところ社会的排除－包摂の概念は確定していないからこそ、曖昧で多義的だからこそ政策的コンセンサスと政策トランスファーを可能にしているというようなまとめになった。

概念を整理するうえでは、普遍的な概念を一義的に確定するというより、多様性を認めたいうで、それぞれがどのような政策提起を念頭において、何のために社会的排除－包摂という言葉を使っているのか明確にすることが現時点では重要なかもしれない。

(2) 私自身、社会的排除・ソーシャルインクルージョンという概念を明確に定義できていない。また、実態についてのイメージも一面的であることを自覚しており、この概念を使用するには慎重にならざるを得ない状態である。

ただし、グローバルゼーションのもとで、雇用の変化、「移行期」の変化がもたらした問題をとらえる視点として尊重するし、動的に制度からの排除と制度への包摂をとらえるための枠組みとして、理解しようとしてきた。

日本の生活保護制度を念頭に置くなら、

- ・ 貧困（要扶助性）は、所得・消費で計測する。
- ・ 剥奪というのは、社会的排除状態を計測する。
- ・ 社会的排除・包摂は、

① 要扶助状態にある人を、制度に受け入れるかどうかの要件に関わるもの。

稼働能力のある要扶助者を、生活保護が排除している現状。

（就労可能だから、稼働能力を活用していないから、就労の意思がないから・・・）

これは、制度の原則の問題であり、かつ、運用を左右する社会状況の問題である。

② 制度に受け入れられた人たちが、社会的に排除されるかどうかにも関わる。

生活保護の受給者を、社会が排除している。

- ・ 生活保護の軸足を自立支援に移すとして、生活保護における日常生活支援、社会生活支援、就労支援の取り組みが始まっている。

① 現場では、就労義務強制による選別・排除を強化する動きがどうしても出てくる。

② 就労支援が優先されると「就労を介してだけ社会と接合する」、「中途半端なインクルージョン」（岩田）が促進されることにもなる。

③ 他方で、「市民生活への全面的なインクルージョン」を可能とする基盤づくりにもなる。

そこでは、日常生活支援、社会生活支援、就労支援の優先順位、組み合わせ方が問題になる。

また、就労支援の成否が結局は雇用の変容（不安定化）に左右されるのと同様に、地域とのつながりの中で社会生活をおくるとい課題は、地域・コミュニティの側の変容に左右されるのではないか？

(3) こうした状況の下で、制度への包摂だけでなく、市民社会への包摂をも組み合わせて制度改正を考えなければならず、その点で、コミュニティ（共同体）をキーワードに、社会的排除・包摂を定義しようとしている菊地氏の問題提起は、示唆に富むものである。

制度が普遍主義か選別主義という点に関する検討と、制度に関する検討との関連でコミュニティそのものを論じているところが重要である。制度の中に受け入れるだけでなく、どんなコミュニティが、どのように受け入れるか（こそ）が重要なのである。

(4) 受け入れる側であるコミュニティは、多様であり、問題もはらんでいる。

・「これらの概念は、何らかの差異を根拠に、ある範囲において共同体（コミュニティ）を作り出すことを意味している。その場合、コミュニティ内部の同質性・連帯が高められる一方で、そこから排除される他者が必ず存在する。」(P.1)

・「均質化・同化圧力」と「それを回避する戦略」(P.4,8)

・道徳的コミュニティ、コミュニティによるサンクション (P.8)

・「コミュニティへの包摂を強調すること自体が一種の排除につながってしまう」(P.8)

・「ブレア政権のもとで定義されたコミュニティとは、本質的には「参加するか否か」という基準をもとに成り立つ道徳的共同体であるため、いくら『参加』の定義が拡大されたとしても、そこから脱落する者を完全になくすことは不可能である。」(P.10)

・コミュニティの並存とコミュニティ間の排除

・「ある地域が一つのコミュニティとしてまとまるというよりも、別々のコミュニティが葛藤を孕みつつ並存している」(P.9)

以上の指摘は重要である。

(5) ただし、コミュニティのイメージがまた多様であり、社会的排除－包摂を明確にする上では、コミュニティの概念を一定整理したほうが良いようにも思われる。

・ブレア政権「コミュニティのためのニューディール」

・「受給者に対して、コミュニティを通じた就労支援が義務付けられた」(P.10)

(6) コミュニティを論じることで、制度のあり方（選別主義、無差別平等）にとどまらず、社会的排除－包摂という視点からのもっと鋭い政策的示唆ができるはずである。この点を、期待したい。

以上



阿部 彩（国立社会保障・人口問題研究所）

### 総括的なコメント

本論文は、イギリスにおける社会的排除（包摂）概念の発展を、市民権の議論、戦後の労働党の「一つのネーション」スローガンとその失敗、保守党の移民排斥運動を経て、現在のブレア政権がいかに3つの社会的排除の言説（再分配論、アンダークラス論、労働市場論）をコミュニティ・ベースの包摂政策という形で作り上げたかを丁寧に分析したものである。近年はやりの「社会的排除（包摂）」という言葉でとらえるかどうかは別として、イギリスにおいては社会のボーダーラインに生きる人々（低所得層、移民など）を社会のメインストリームに取り入れようとする動き（包摂）と、異質なものを取り除こうという動き（排除）が、長年にわたって葛藤を繰り返してきた。その葛藤の妥協案として、コミュニティ・ベースの政策が現政権によってとられていることは興味深い。しかし、イギリスにおいては、社会階層、移民など比較的わかりやすいコミュニティが存在するが、日本においては、そのような地域を特定することが難しい（寄せ場、被差別地域などを除いて）ため、日本の政策へのインプリケーションが導きにくい点が本論文の唯一の弱点であろう。戦後の「一つのネーション」という共同性の発展、そこから発祥した普遍的な社会保障制度、また、その制度がどのような課程をもって支持を失い、それをまた、どのように復活させるか、という観点で、日本へのインプリケーションを加えるとさらに意義がある論文になると思われる。

### 質問

#### 1. ブレアの社会的排除概念の本質

論文からは、ブレアらニュー・レイバーの社会的包摂政策の特徴は、①選別主義（個人への給付）とワークフェア（権利と義務・責任が一体となった（アクティブ）市民権）に特徴づけられる社会保障給付と、②コミュニティ・ベースの資源の投資と読むことができるかと思うが、これは1980年代の保守党時代からの方向性と基本的には変わらないのでないか？1997年に、ブレアがあえて社会的包摂の概念を持ちだして打ち出した方向性の新しい点は何か。

しかし、近年（2003）のWTC、CTCの導入は、RED的な要素が多く含まれているように感じるが、近年の社会的包摂政策は転換をみせたのか。これは7節において説明される「普遍主義からの異議申し立て」が具体化したとみてもよいか。

## 2. 「コミュニティ」と「一つの Nation」の関係

「コミュニティとは、従来の市場／国家とは全く異なる、道徳的コミュニティを意味している」(p.8)しかし、コミュニティには均一性を求めるあまり異質のものを排除する排他性、また、強者のコミュニティが国家から自発的に分離（菊地論文では自発的排除）するという問題点を内在している。コミュニティ・ベースでの政策が求められる中で、コミュニティ・ベース的な発想では、国家（ひとつの Nation）の役割は何か。

## 3. 1960年代の「積極的優遇政策」の失敗と、1990年代の「コミュニティ支援策」

菊地論文は、1960年代の「積極的優遇政策」が、移民増加による都市環境の悪化（またはそのような perception）に対処するものであり、「今日のブレア政権にも受け継がれてきた」手法であると指摘する。また、1960年代労働党は「One Nation」という建前をとっていたとし、特定の個人に対する支給ではなく地域単位での給付（資源の投与）することによって普遍主義の建前が保たれていたとする。しかし、この政策は1970年代までには「重要な矛盾が露呈」し支持を失っている。現政権が行っている「コミュニティのためのニューディール」は一見すると1960年代の積極的優遇策と非常に似ているが、二つの間に根本的な違いがあるのか。現政権は積極的優遇政策をどのように評価しており、その失敗から何を学んでいるのか。

その他の詳細部分におけるコメントおよび質問：

3.3 クロスランドの言う「資力調査」と「所得調査」の差がわからない。どうして、資力調査だと貧困者とそうでないものの線引きがなされて（分断化）、所得調査だとそれが起こらないのか？説明必要。

4.2 最終パラから 4.3 ウィルソン首相は「移民労働者と競合する可能性の高い」層からの支持が減るのを「危惧」したのに、積極的優遇政策（positive discrimination）をとったのは何故か。移民が多く住む地域に優先的に資源を投資する（と4.3から理解しましたが・・・）のであれば、移民以外の労働層からますます疎まれるのではないか？

4.3 第3パラ 「剥奪された地域（教育優先地域）」—deprived area の訳なのかもしれませんが、日本語では少々意味深。また、教育優先地域とは？政府がこの地域は deprived なので、教育が優先的に必要だと判断した地域ということか・

6.1 第3パラ 「・・・REDの影響も受けている。・・・」とあるが、「機会の再分配」の実質的な政策としては、後に説明される「若者へのニューディール」であり、これは確かにSID的（労働市場への参加能力を高める）であるが、RED的だとは考えにくい（「再分配」という言葉にまどわされるが）。あえていえば、次節のボランティアワーク等を社会参加として認める、ということになるだろうが、認めると社会保障給付を行うのか？また、

「まず、SID 的な要素を・・・」をとあるが、MUD も RED から影響を受けているのか。

6.4 社会的排除対策室がどのような機関で、何をするとところか、説明必要.

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

正義と公共的相互性——公的扶助の根拠

分担研究者 後藤玲子 立命館大学大学院先端総合学術研究科

研究要旨

本研究の課題は次の3点にある。①便益と負担、貢献と報酬などに関する個人別衡平性の観念とはちがった分配的正義の原理を定式化すること。②集合的な需給の均衡に依拠する競争市場的価格メカニズムとは異なる情報的基礎にたつ評価システムを考案すること。③自己利益への配慮（慎慮や進化的適応を含む）とはちがった論理で、倫理的義務へのコミットメントを支える概念を得ること。この課題に向けて、本研究では、母子世帯調査をもとに人々の「困窮」を評価する方法的問題が検討される。続いて、複層的な公的扶助制度が構想される。最後に、倫理的義務へのコミットメントを支える「公共的相互性」の概念が提案される。

A. 研究目的

はたして、成熟した市場社会において、市場を越えた人々の行いや存在を広く評価することは可能だろうか、あるいはまた、そうすることが必要だろうか。本研究では、ある福祉社会が構想される。それは人々の公共的討議にもとづくゆたかな評価の仕組みをそなえた社会である。そこでは、すべてのひとがいろいろな活動——市場での労働のみならず、人や自然、文化や芸術との多様なつながりの中でなされる行いや在りよう——をとおして、いろいろな種類の価値を生み出し、評価されている。また、独立・責任・自尊などの観念とその社会的基盤を手放すことなく、「健康で文化的な生活を維持」するために必要な資源（所得・財・サービスなど）を十分に得ることができる。このような社会を設計するためには、①便

益と負担、貢献と報酬などに関する個人別衡平性の観念とはちがった分配的正義の原理を定式化する必要があるだろう。②集合的な需給の均衡に依拠する競争市場的価格メカニズムとは異なる情報的基礎にたつ評価システムを考案する必要があるだろう。③自己利益への配慮（慎慮や進化的適応を含む）とはちがった論理で、倫理的義務へのコミットメントを支える概念が必要となるだろう。本稿では2003年に着手された日本の生活保護改革論議を参照しながら、これらの点に答えたい。

B. 研究方法

本稿では、「福祉（well-being）」の評価における市場的観点の妥当性を母子世帯に焦点をあてて吟味した。主要な結論は次の2点である。1）市場での消費活動では捕