

ならず、その自立を促すことを謳うために、中間層の合意を獲得することが比較的容易なのである。

さらに社会的包摂政策には経済的背景も指摘できる。グローバル化の展開のなかで、国民国家の経済政策はしだいに有効性を減じていく。かつてのケインズ主義的福祉国家のように、デマンドサイドの景気浮揚策を、福祉政策と連携することは困難になっていく。これに対して、社会的包摂政策は、労働力のサプライサイドで不利な立場にいる人々の問題を除去し、エンプロイヤビリティを高めるという含意がある。つまり、サプライサイドの側で平等を追求するという点で、新しい経済環境に適合的なのである。

三 社会的包摂をめぐる政治

1 社会的排除・包摂政策の多義性

社会的排除・包摂政策には、既に述べたようにある曖昧さがあり、社会的排除に対抗し、包摂を実現するとは具体的にどのようなことなのか、必ずしも一義的ではない。この曖昧さと、前項で述べた社会的、政治的、経済的な背景が連動して、社会的包摂を所得再分配に代わる新しい妥協枠組みにおしあげた。

それでは、社会的包摂には具体的にどのようなアプローチが存在するのであるか。先にレヴィタスがイギリス労働党のなかに社会的包摂についてのいくつかの異なったアプローチを見出していることを紹介したが、社会的包摂政策のバリエーションは国際的な比較をしたときにより鮮明に現れる。ここでは、ワークフェア、アクティベーション、ベーシックインカムという三つのアプローチを大別して、その特徴を述べておくことにしたい。

ていく。

しかし、ここで福祉政策が、周辺層を対象を絞ってその所得保障を強化するならば、中間層の反発が高まる。なぜなら、中間層は自らも大きなリスクに直面しているにもかかわらず、周辺層向けの福祉のコスト負担を強いられることになるからである。これに対して、社会的包摂政策は、周辺層に対して単に所得保障をおこなうのではなく、その就労を促し、他の人々との相互的な関係を回復させるという含意があるために、中間層の合意を調達することが比較的たやすいのである。

アメリカの九六年の福祉改革の与件となったのが、こうした状況であった。アメリカのような自由主義レジームは、福祉政策の対象を市場競争から転落した層に対するセーフティネットに限定する傾向があるが、これまでそのセーフティネットを象徴していたのが、片親家庭に対する生活保護プログラムであったAFDCであった。すでに七〇年代半ばから、固定資産税引き下げを求める住民投票プロポジション一三のような形で、中間層の福祉政策への反発が高まっていたが、その延長で一九九六年、クリントン政権はAFDCを廃止しTANFを導入する。既述のように、新しい制度のもとでは受給者に対して新たに週三〇時間以上の就労が求められ、また給付期間も最長五年に限定された。他方で、就労を条件とした戻し税制度である勤労所得税額控除を拡大して、就労に対するインセンティブも強められた(Hecklo, 2001)。

アメリカでは、社会的排除はアンダークラスの問題としてとらえられることが多く、社会的排除や包摂という言葉はあまり使われない。しかし、九六年の改革は就労をめぐるペナルティとインセンティブを共に強化したという点で、広義の社会的包摂政策に連なるものといってよい。社会的包摂型の政策は、ただ周辺層を保護するのみ

これまでの福祉国家は、安定した雇用と家族に依拠してきた。エスピン・アンデルセンの福祉国家類型論にしたがっていえば、ドイツやイタリア、あるいは日本を含めた保守主義レジームは、職域ごとに分立した社会保険に男性稼ぎ手が加入し家族を支え、介護や保育にかんしては家族の役割が大きいという点で、雇用と家族への依拠が顕著であった（エスピン・アンデルセン、二〇〇一）。しかし、それ以外の福祉国家のタイプでも、多かれ少なかれこの特徴は共有されていた。イギリスの自由主義レジームの制度的基礎となったベヴァリッジプランは、国民を被用者、その他の有業者、主婦等に区分し、それぞれのカテゴリーに固有のニーズとリスクを抽出するという発想に支えられていた。すなわち、ここでも安定した雇用と家族が与件となっていた。スウェーデンなどの社会民主主義レジームだけが、積極的労働市場政策や女性の就労支援策を体系的に展開し、雇用と家族への依存度が相対的に小さかった。

これに対して、グローバル化の展開は、先進工業国の雇用をきわめて不安定なものとし、労働市場の流動性を高めた。また、家族もかつてのようにリスクを吸収するバッファという性格を弱め、むしろそれ自体が多様なリスクの発生源となった。こうしたなかでは、何よりも人々が自立と就労に多くの困難をかかえるようになり、それゆえに社会的包摂が課題として浮上するという事情がある。こうした一般的な背景に加えて、併せて重要なのは、社会的包摂を浮上させる政治的事情である。

雇用と家族の揺らぎに起因する新しい社会的リスクは、社会階層の如何を問わず、普遍的な拡がりを見せる。すなわち、これまで相対的に安定した生活環境を享受していた中間層もまた新しい社会的リスクに直面する。しかし、周辺層は中間層に比べて、私的保険など市場の提供する手段でリスクに対処する経済力を欠くゆえに、雇用や家族の揺らぎからはより大きなダメージを被る。不安定就業層の増大ともあいまって、周辺層のかかえる問題は深刻さを増し

市場への統合と位置づける就労支援を重視する立場は、こうした二つの潮流の中間にあるということもあり、現実の政策の上でもっとも色濃く表れている立場である。

そして繰り返すならば、社会的包摂の概念がこのように分岐するのは、社会的排除という概念のあり方に起因するのである。だが以上の議論は、社会的排除と包摂というアプローチの曖昧さを批判するためにすすめてきたのではない。ここでのポイントは、社会的排除と包摂は、むしろこうした曖昧さゆえに、多様な政治的立場のいわば妥協点となり、今日の福祉改革論議のキーワードとして浮上するに至っている、ということである。

言い換えるならば、オーエンが指摘するように、社会的排除と包摂とはきわめて政治的な概念なのである。オーエンは、それゆえに分析枠組みとしてはこの概念は有効性に乏しいと主張するが、本稿の立場はやや異なる（Owen, 1997）。社会的排除と包摂という枠組みは、妥協の焦点であるからこそ興味深い分析対象である。本稿の後半は福祉改革の理念がこうした考え方に収斂していく背景をとらえると同時に、こうした枠組みのなかでいかなるオプションが存在するかを見極め、それぞれのオプションが優位になる条件を検討する。

3 なぜ社会的包摂か

社会的排除と包摂という枠組みの多義性と政治性について触れた。かつての所得再分配中心の福祉国家が、主にはコーポラティズム的な制度枠組みを背景とした、労使間の「歴史的妥協」の産物として現れたのに対して、社会的包摂は、グローバル化と脱工業化がすすんだ時代の新しい妥協枠組みとして浮上している。グローバル化と脱工業化が、従来のリスク構造を大きく変えたことが、その直接の背景といえる（宮本、二〇〇六）。

いはアウトかインかの二者択一に還元されてしまう、という点である。社会的排除と包摂の境界線は自明ではない。したがって、この境界線の引き方しだいでは、包摂されたなかでの、資源配分の不平等なり、階層性なりが不問に付される場合がありうるのである。たとえば、就労それ自体が社会的排除の解消とされるならば、労働市場の変容がうみだす不安定就労やワーキングプアの問題は射程の外に置かれる。また、労働市場の外部での、アンペイドワークの分担をめぐる不平等なども問題とされにくくなる (Lister, 2000; Levitas, 1996)。

これに対してセンは、社会的排除という視点だけでは不十分で、基礎的潜勢力の剝奪としての貧困概念と社会的排除論を組み合わせるべきとしている (Sen, 2000)。センが社会的排除という視点だけで議論をすることに慎重なのは、社会的排除という考え方のこうした陥穽を重視するが故にである。

このように、社会的排除に対する社会的包摂が具体的に何を意味するかが一義的ではないために、社会的排除と包摂をめぐって異なったアプローチが現れることになる。前項では、各国で社会的包摂政策の理念に大きな差があることをみたが、レヴィタスは、同じようなアプローチの違いが、イギリス労働党という一政党のなかでも現われていることを指摘している。すなわち、ニュー・レイバーの内部で社会的排除と包摂についていかなる言説が展開しているかを分析したレヴィタスは、大きく三つの異なった立場が存在することを発見した。それは、モラルとして就労規範を維持させることを包摂とする立場、再分配政策をとおしての平等主義的な包摂を唱える立場、そして労働市場における統合を包摂とする立場である (Levitas, 2005)。

社会的包摂をモラルの問題としてとらえる立場は、アメリカのアンダークラス論とも共通し、懲罰的な要素を強める対応に走りがちである。これに対して再分配を重視する議論は、福祉政策による所得保障を重視する。包摂を労働

表1 社会的排除概念の特性

	静態的な帰結	動態的な過程
所得要因	貧 困	貧 困 化
多元的要因	剝 奪	社会的排除

出典 Bergham, 1995

で独自の有用性があると述べる (Sen, 2000)。

貧困や失業をもたらす「多元的要因」と、その多元的要因が複合して問題を引き起こす「関係のプロセス」のダイナミクスをとらえようとするからこそが、社会的排除という考え方の特徴であり、有用性であることは、多くの論者が指摘している。すなわち、社会的排除がこれまでの、つまり所得の欠落という意味での貧困論に対してもつ独自性は、第一に、貧困や失業を、何らかの単一の要因との関係においてではなく、ジェンダー、人種、地域、文化、政治的抑圧などとの複合的な関係において理解しようとすることである。さらに第二に、失業や貧困を、ある固定された状態としてではなく、そこに至る一連のプロセスのなかで背後の要因に遡及しながらとらえていく、という特徴である。これは、失業や貧困問題に当面の所得保障のみで対応することを避け、自立を妨げる問題群を取り除くことを優先させる態度の表れである。

バーグマンは、以上のような社会的排除の概念を、表のように整理している。ただしここでの貧困概念は、静態的でかつ所得要因からの接近であり、センの基礎的潜勢力の剝奪としての貧困概念ではない (Berghman, 1995)。

2 社会的排除論の陥穽？

こうした有用性とともに、社会的排除・包摂論には問題点も指摘されている。その問題点とは、社会的排除という視点だけが前面に出るならば、結局福祉政策の成否は排除か包摂か、ある

が、これ以降の発展は節を改めたい。

二 社会的包摂の論理と背景

1 社会的包摂論の独自性

さて、わが国の福祉改革の展開を、福祉改革政策の国際的な動向のなかに位置づけた上で、こうした国際的動向の一端を社会的包摂あるいは社会的排除アプローチの発展についてみた。ここで必要な範囲で社会的包摂という考え方のメリットとデメリットをめぐる議論に触れておきたい。この議論はかなりの程度わが国の自立支援型福祉論の展開にもあてはまることになろう。

社会的排除という考え方については、それがどこまでほんとうに新しいのか、貧困という概念に代替しうるものなのか問われてきた。センは、もし貧困が単なる所得の欠落として静態的のみとらえられるならば、社会的排除から出発するアプローチは、人々の潜在的な可能性の剝奪状況をとらえようとするのであるから、大きな前進であるという。しかし、他方でセンは、貧困をより広く動態的に分析しようとする試みが重ねられてきたことに注意を促す。誰よりもセン自身が、貧困を基礎的潜勢力の剝奪としてとらえたことで知られる。

こうした広い貧困概念からすれば、社会的排除という考え方はそれ自体として新しいわけではない。しかし、だからと言って、社会的排除の理論が屋上屋を架すものであると断じられるわけではない。センは、社会的排除という考え方には、基礎的潜勢力の剝奪をもたらす「多元的要因」や、その「関係的プロセス」を浮き彫りにする、という点

の社会的次元の重要な一部とみなされよう」と述べた。また、同年の「欧州社会憲章」は、市場への対抗装置を重視する社会的欧州の第一歩であったが、その序文においては、「社会的排除との闘いが連帯の精神からいって重要」と述べられた。

九〇年代に入ると、まず長期失業対策の領域からEUの社会的包摂政策が具体的に展開し始めた。たとえば欧州社会基金は、加盟国の積極的労働市場政策支出の一三%をカバーするまでになった。さらにドロールの強いイニシアティブでまとめられた一九九四年の白書「成長、競争、雇用」は、就労者と失業者、豊かな地域と貧しい地域などの間での「連帯に基づく経済」を掲げた。この白書をガイドラインとした同年のエッセンにおける欧州理事会は、(1) 職業教育への投資 (2) 労働時間調整や新領域開拓などによる雇用拡大、(3) 賃金外労働コストの削減、(4) 高失業率グループへの支援政策 (5) 就労インセンティブを拡大する労働市場政策の五つの領域でイニシアティブを発揮していくことを決めた (Lipton, 1998)。

また、同じく一九九四年、EU委員会によって白書「欧州社会政策」がまとめられ、その後のEU福祉政策の枠組みとなっていくが、社会的排除と包摂は、この文書のなかで中心的なアプローチとして位置づけられた。すなわち、この文書は福祉政策について経済と対立するものとしてではなく、むしろ相乗的な関係にあるものとして打ち出した上で、こうした相乗的な発展に依拠した「欧州社会モデル」は、各国の多様な福祉政策、雇用政策の複合によって成り立つことを明らかにした。ただし、各国は社会的排除との闘いあるいは社会統合を共通の目標として掲げるべきこと、そしてEUは加盟国の努力を必要に応じて補完することを明らかにした (Kleinman, 2002)。

このような基本枠組みのもとで、各国の社会的包摂へイニシアティブが強化されていくのはこの後のことである

的排除の拡がりを、社会的連帯とモラルの揺らぎとして広くとらえた。これに対して、イギリスでの議論は、問題を自立した個人の相互交換関係に生じた不均衡としてとらえる発想が強く、したがってその処方箋として社会的包摂が唱えられるときも、労働市場への参入がまずは重視されることになっていく (Silver, 1995)。

また、必ずしも社会的排除や包摂という言葉掲げなくとも、これと通じる発想で福祉政策の設計をおこなった国もあつたことに留意したい。たとえばスウェーデンでは、積極的労働市場政策をとおして広範な市民の労働市場参加を促進してきた。そして、広い課税ベースを得て立ち上がった福祉国家が、今度は育児サービスや生涯教育などで市民の就労を支援した (宮本、一九九九)。スウェーデンの福祉国家は、社会的包摂の考え方を先取りしており、そのアプローチはフランス以上に公的支援の契機を強調したものであつたといえる。また、アメリカの福祉政策においては、八〇年代からしだいに福祉政策に依存した「アンダークラス」の形成が問題として指摘されるようになった。アメリカの場合その背景は就労規範の欠如という道徳的問題とされ、公的支援よりも逆に懲罰的な手段によって規範を再建することを求める主張が拡がった。こうした主張は、やがてワークフェアと呼ばれる就労強制型の包摂政策にむすびついていく (宮本、二〇〇四)。

さて、ヨーロッパに限定しても、そしてアメリカまでを含めるとさらに、社会的排除についての異なつた認識と異なつた処方箋が現れていることが分かる。そして、このような異なつたアプローチをまとめ上げながら、あるいはその共存を目指しながら、社会的排除に対抗する政策を提起していったのがEUであつた。

ニュー・レイバーに先立ち、ドロール委員長のイニシアティブのもと、社会的排除は欧州統合の社会的次元をかたちづくるキーワードとして位置づけられていく。八九年の欧州理事会の決議は、「社会的排除との闘いは、内部市場

(Silver, 1995)。

他方で社会的排除という考え方は、サッチャーリズムが席卷していたイギリスにおいて、これに対抗する戦略という文脈で取り上げられ、拡がっていった。依存層を増大させるという新自由主義的な福祉国家批判に対して、むしろ福祉は排除されている人々を活動的にするべきものである、という考え方が打ち出されたのである。ウィル・ハットンやアンソニー・ギデンズらの著作が影響力をもったが、そこで排除に対する処方箋として掲げられた言葉は包摂 inclusion であった。労働党内部でも、党の長い政治的低迷から脱却するための構想を総括的に検討した社会的公正委員会の議論のなかでこうした考え方が浸透していく。一九九七年の総選挙で大勝したブレアは、ニュー・レイバーが目指す社会を包摂的 *inclusive society* と表現した(ブレア、二〇〇〇)。

ニュー・レイバーが政権を獲得した後の実際の展開として、一九九七年に首相直属(二〇〇二年以後は副首相直属)で省庁横断的な機関として設置されたのが「社会的排除ユニット *Social Exclusion Unit*」である。社会的排除という言葉は、失業や貧困の要因を多元的にとらえるところに特徴がある。社会的排除ユニットとは、これまで縦割りで取り組まれてきた住宅問題、失業問題、健康問題、犯罪などが、地域ごとに、複合した問題として現われることに対処する組織であった(Deakin, 2002)。加えて、求職給付の支給を各種の職業訓練と連動させる「福祉のニューディール」や、就労を条件とする戻し税である「勤労家庭税額控除」も社会的包摂を目指して打ち出された新機軸であった(宮本、二〇〇五)。

フランスとイギリスにおける議論の拡がりをみたが、この二国に限定しても、実は社会的排除と包摂についての考え方はずいぶん異なっていることが指摘されている。フランスにおける議論は、共和主義的な伝統に基づいて、社会

一対の表現である。ここでこの言葉の由来と意味について若干考察を加えておきたい。社会的排除について、たとえば欧州委員会は次のように定義している。

「社会的排除とは、現代社会における通常の相互関係、活動、権利からある人々を排除することに繋がる多元的でまた変化する要因群を問題にする言葉である。貧困はそのうちも最も重要な要因の一つであるが、加えて、住宅、教育、医療、あるいはサービスを受ける条件などにかんして権利が確立していないことも社会的排除に繋がる」(Commission of the European Communities, Background Report: Social Exclusion-Poverty and Other Social Problems in the European Communities, ISEC/B11/93.)

社会的排除という概念が、このような意味で用いられるようになったのは、フランスで一九七四年にシラク内閣の社会相のルネ・レノアールがその著書『排除されたもの、十人のフランス人のうちの一人』のなかでこの言葉を用いてからであるといわれる。レノアールは、精神あるいは身体障害者、長期失業者、片親家庭など、福祉国家の制度が十分に対応しておらず社会的に排除された状況にある人々の存在を指摘し、その数はフランスの人口の十分の一に及ぶと述べた。ここで社会的排除という現実が、既成福祉国家の対応力の及びがたいリスクとのかかわりで問題とされたことに注目したい。この排除という概念は、ミッテラン政権やシラク政権にも継承され、それに対処するうえで、統合 integration や参入 insertion が政策課題として打ち出された。たとえば、一九八八年に導入された参入最低所得は、所得保障制度をテコとして、排除されてきた人々を労働市場に参入させていくことを目指した点で注目された

などに就くことを求める仕組みが整備された(官本、二〇〇五)。こうした流れを受けて、わが国の生活保護制度・自立支援プログラムは自治体に公的扶助と雇用政策を連携させていくイニシアティブを委ねようとしている。

後で見ると、自立支援型の福祉について、ある国の経験が他国の政策形成に大きく影響する政策トランスファーが生じているのである(Dolowitz, 1998)。自立支援型の福祉への展開が、欧米先進工業国の動向と連動しているといっても、「自立支援」はあくまで日本でのキーワードで、直接対応する言葉は欧米では見あたらない。それに相当するのは、にわかには欧米における福祉改革論議を賑わすようになった一連のキーワード群である。いわく、社会的包摂、積極的福祉、働くための福祉、ワークフェア、アクティベーション等々。韓国の金大中政権のもとでは、こうした欧米の議論の動向、就中イギリスにおける「第三の道」の影響のもとで、福祉を市民の自立と経済の発展にむすびつけるという「生産的福祉」の理念が掲げられた(金、二〇〇二)。

いずれも、福祉の目的を生活自立、就労支援に据えようとする点で共通性があるが、それぞれの言葉には個別の系譜があり、いかなる自立支援なのかについてまた各々で含意が異なっている。ここではまず、おそらくはもともと包括的な意味合いで用いられている社会的包摂という概念を手がかりにしながら、こうした理念転換の背景を考えていく。

2 社会的排除・包摂アプローチの拡がり

福祉改革をめぐって、自立支援を重視する多様なアプローチが現れているが、そのなかでも欧州を中心に、また日本でも近年用いられるようになってきている言葉は社会的排除 Social Exclusion と社会的包摂 Social Inclusion という

た「自立支援プログラム」の導入が決められた。さらに二〇〇五年の総選挙を経た特別国会では、郵政改革法案と併せて障害者自立支援法が成立した。

ここで重要なことは、こうした動向は日本に限られたものではない、ということである。各国の福祉改革の動向を見渡したとき、同じような展開が欧州諸国、アメリカ、あるいは韓国などにはつきりとみられる。いやむしろ、先進工業国に共通して拡がる福祉改革の動向が日本にも伝播してきている、といったほうが正確なのである。

児童扶養手当の改革の論議において強く意識されていたのが、アメリカの片親世帯への公的扶助制度であった要保護児童家庭扶助AFDCの改革であった（中央児童福祉審議会児童手当部会議事録平成九年十一月七日会議事録）。アメリカでは要保護児童家庭扶助が一九九六年に困窮家庭一時扶助TANFに再編された。これは従来の制度が福祉で生計をたてる「ウェルフェアマザー」をうみだしている、という批判に応えたもので、受給者の自立を強く促すものであった。就労規範が強く打ち出され、連邦補助金でプログラムを運用するかぎり支給期間は五年までとするという制限が設けられた。給付の打ち切りを含むアメリカの改革に比べると、わが国の児童扶養手当の改正は「穏健」なものであったが、改革を貫く理念には共通性がみられた（Heclio, 2001）。

また、生活保護制度・自立支援プログラムの導入にあたっては、ドイツやイギリスなどで公的扶助と雇用政策の連携が強められている動向が念頭に置かれた。ドイツの生活保護法にあたる社会的扶助法一八条に規定された就労扶助の制度は、保護の受給者が一般企業や民間非営利組織などで多様な形でトレーニングを受けて就労を実現することを可能にしている（布川、二〇〇二）。また、イギリスの「福祉のニューディール」では、求職者手当（失業保険）の受給期間を終えた人々が、個別のカウンセリングを受けた後、一般企業における補助金つき雇用やフルタイムの職業訓練

第一節では、社会的包摂の焦点化が国際的な拡がりをもっていることを確認しつつ、政策展開の動向を追う。福祉政策の転換は、社会的排除、包摂という言葉が福祉政策のパラダイムとして定着しつつある欧州のみならず、日本やアメリカにおいても進行する動きなのである。第二節は、こうした転換の背景を検討する。二〇世紀型福祉国家が依拠してきたリスク構造が根本から変化しつつあること、そして社会的包摂への転換はこうしたリスク構造の転換への対応であることを述べる。第三節は、こうした転換がうみだす新しい政治的対抗軸の所在の事例として、スウェーデンの福祉政治の動向に触れる。

一 福祉理念の転換

1 日本における福祉改革動向

九〇年代に入ってから、わが国では「自立支援」という言葉が福祉改革のキーワードとしてさかんに使われるようになった。そして、二〇〇〇年前後からは、福祉改革の国際的動向とも連動しつつ、この言葉は各種の社会保障関連法のタイトルあるいは条文のなかに頻繁に登場するようになる。

二〇〇二年には、児童扶養手当法が改正され、「児童扶養手当の支給を受けた母は、自ら進んでその自立を図」らなければならぬという第二条第二項が付加され、また支給が五年以上にわたるときにその手当の一部を給付しないと定められた。同じく二〇〇二年には、「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が制定され、国の総合的施策とホームレス自身の自立の努力を求めた。二〇〇四年には生活保護法の改正に関連して受給者の就労実現に向け

社会的包摂の政治学

——福祉政策の転換と新しい対立軸——

宮 本 太 郎

はじめに

- 一 福祉理念の転換
- 二 社会的包摂の論理と背景
- 三 社会的包摂をめぐる政治
むすびにかえて

はじめに

各国の福祉政策の焦点が変わりつつある。二〇世紀の福祉国家が重視してきた所得保障あるいは所得の再分配に代わって、人々が労働市場や地域社会から排除されることを防ぐこと、すなわち、社会的包摂をすすめることを目指さうとする考え方が広く浸透しつつある。本稿は、こうした福祉政策の焦の転換をとらえると同時に、その政治的含意を明らかにして、転換が引き起こす福祉政策の新しい政治的対抗の構図を論じようとしている。

社会的包摂の政治学（宮本）

六二五