

所得格差・貧困の動向とセーフティネットの役割 (2)¹

—日本における格差の諸問題と
諸外国のセーフティネットの改革—

駒村康平

東洋大学経済学部教授

(前号よりつづく)

3 日本における所得格差と政策の動向

(1) 格差の様々な弊害

格差・貧困問題は、雇用、健康、教育、住居などと密接にからみより深刻な社会問題につながる。雇用における格差貧困の問題は、後藤道夫他(2005)がワーキング・プアの問題を詳しく分析している。また格差・貧困と健康の関連について、近藤(2005)は、低所得者ほど死亡率、うつ状態率、要介護率が高くなることを確認している²。ここでは、紙面の制約から教育格差に集中して見てみよう。

(2) 教育格差の動向

今年初の朝日新聞の就学援助児童急増の報道を受け、教育格差や子供の貧困問題が注目されている。就学援助児童は、保護者が生活保護を受け

ている児童生徒「要保護児童生徒」と、生活保護基準の1.1から1.3倍程度の所得水準の世帯にいる「準保護児童生徒」の2種類からなる。この就学援助受給者は、2004年度には134万人にのぼり2000年と比較すると37%、95年と比較すると70%近い増加となっている。就学援助を受けている児童の割合は、全国平均12.8%で、特に大阪府27.9%、東京都24.8%、山口県の23.2%が上位にきている。この背景には、経済状況の悪化がある。図1で見ると、親の世代に相当する30歳から54歳までの失業率(2000年国勢調査³)と東京23区別の中学生の就学援助率(東京都教育委員会平成16年度『公立学校統計調査報告書』)には相関が強いことがわかる⁴。

また、ここでは示さないが、納税義務者の一人あたり課税対象所得や公営住宅入居率といった変数も就学援助率と高い相関があることが確認できた。

さらに図2で見ると、就学援助率と2006年2月に公立中学2年生を対象に行われた一斉学力テストの総合得点の間にも強い相関が確認できる⁵。低所得者世帯の増加→就学援助世帯の増加→学校成績の格差そして進学機会の格差とつながり、格差が世代移転し、固定化していく可能性を示している。

さらに学校選択制度により、同一区内においても格差は広がる傾向がある。図3は都内A区にお

こまむら こうへい

1964年生。慶応義塾大学大学院修士課程修了。社会保障研究所、国立社会保障・人口問題研究所、駿河台大学助教授、東洋大学助教授を経て05年より現職。著書に、『社会保障の新たな設計』(共著)、『福祉の総合政策』『リスク社会を生きる』(共著)などがある。

図 1

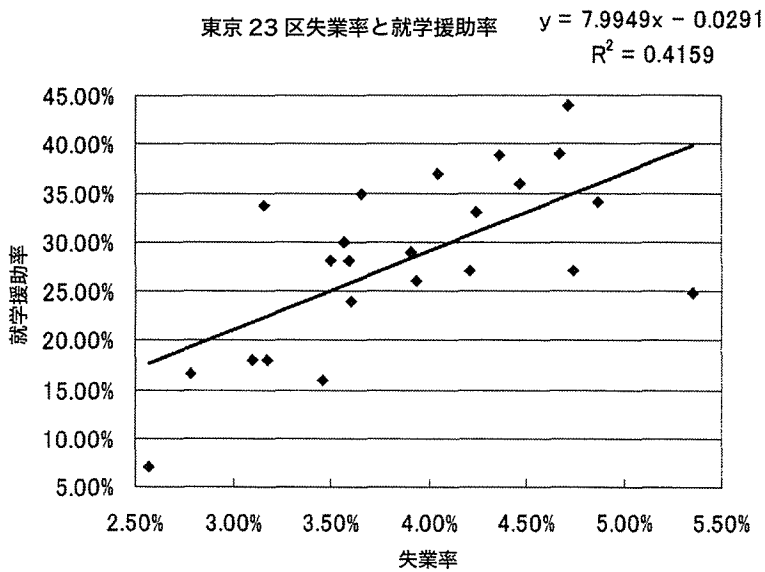
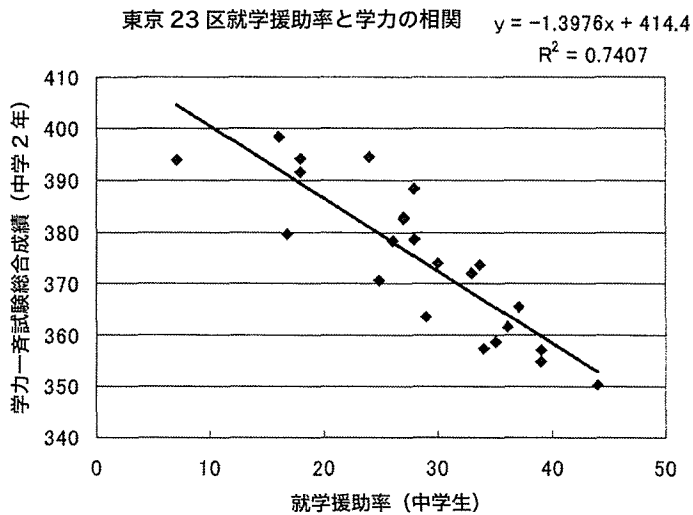


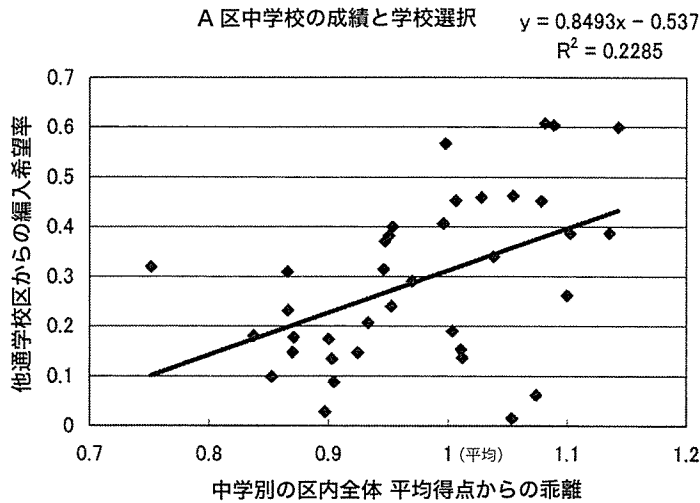
図 2



ける中学校別の国語、数学、英語に関する試験結果（学習定着度調査）と A 区内で他通学区の学校を選択することを望む学生の割合である。区内の平均点を上回った成績の学校ほど入学希望者に占める他通学区からの入学希望者の割合が高いことがわかる。住居のある通学区以外の学校を希望する場合は、自転車通学は認められず、徒歩か公共の交

通機関を使わなければならない。遠い学校を希望する場合は、交通費の負担をしなければならず、経済的に余裕のある教育意欲の高い家の子供は学校選択が可能になり、親が低所得で、教育への無関心の世帯の子供は成績の低い学校に残ることになる。

図 3



4 まとめにかえて—諸外国におけるセーフティネットの状況

(1) 政策動向

以上見てきたように、親の所得格差は子供の教育格差につながり、世代間での貧困の連鎖が続き、格差の固定化が進む危険が高まっている。日本においても、欧米諸国同様に、アンダークラスの固定化、社会の分断、社会的排除の可能性が大きくなりつつある。単に所得保障にとどまらず、健康、住宅、教育といったものも含めた包括的な社会政策が必要となっており、市区町村の責務はどんどん拡大している。

厚生労働省も、すでに2000年に貧困者をめぐる複合的な問題と社会的排除の問題の解決を主題に、「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」を発足し、さらに2003年には、社会生活に関する調査検討会で「社会生活に関する調査結果・社会保障生計調査」を行い、貧困世帯の実態把握に努めようとした。また貧困者支援の中核になる生活保護制度についても、社会保障審議会福祉部に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」を発足し、「利用しやすく」「自

立しやすい」制度に向けて抜本的な見直しに着手するかに見えた。しかし、最低生活に必要な所得水準はどの程度なのかという基本的な点についても統計的な検証が行われることはなく、結局、財政制約のなかで、従来のフレームワークの中で受給者数を抑制するか、給付水準を抑制するかという視点のみが議論の中心になりつつある⁶。

また最近、政策の重点が置かれているのは、自立支援プログラム、就労支援事業であり、そのための福祉事務所とハローワークの連携などが進められているが、両者の提携は必ずしもうまくいっているわけではない。就労支援の実態とその評価については、布川(2006)や池谷(2006)が詳しい。

さらに都市部と地方部では、就労支援のあり方も異なる。地方では、雇用が少なくなっている一方で、少子化が続く中、親が子供世代を手放さないため、地方の失業率が高止まりする傾向が出ている。地方における雇用機会の開発は不可欠であり、改正雇用対策法において雇用機会の拡大も地方自治体の責務になっている。しかしながら、市区町村は実行力や予算はほとんど持っておらず、雇用機会の開発に成功した市区町村はきわめて少ない⁷。

表 1 北欧を中心とした公的扶助制度の各国比較

	日本 (2004)	スウェーデン	フィンランド	デンマーク	オランダ	イギリス
制度名	生活保護法	社会サービス法	公的扶助法	国家社会扶助法	国家社会扶助法	所得保障法
給付水準の決定	国	国・地方	国・地方	国・地方	国・地方	国
給付単位	世帯単位	世帯単位	世帯単位	世帯単位	世帯単位	世帯単位
扶養義務の範囲	拡大家族	核家族	核家族	核家族	核家族	核家族
追加的給付	母子・障害者	なし	なし	高齢者、母子世帯、 障害者、妊婦	なし	年金生活者、 障害者、多子世帯
資産制限	すべての資産が対象	すべての資産が対象	すべての資産が対象	一部制限外	一部制限外	一部制限外
就労の義務づけ	なし	就労可能者について はワークフェア	就労可能者について はワークフェア	就労可能者について はワークフェア	就労可能者について はワークフェア	なし
大人一人あたり給付額 (2000年、ユーロ)	542	355	348	281	472	371
住宅手当考慮後の 最低保障可処分所得 (ユーロ)	622	799	692	621	601	634
平均賃金に対する割合 (APW)	30%	56%	48%	40%	40%	36%
大人一人増えた場合の 給付増額	53%	84%	85%	80%	100%	79%

(2) 外国におけるセーフティネットの状況

欧州各国とも90年代に入り一層鮮明になった社会的排除の克服、長期失業と孤独世帯の増加への対応、社会の二極化・分断化を回避するために、生活保護制度、公的扶助制度の見直しを進めている。そこにおける中心的な考え方は、「所得保障」という消極的な連帯から「機会の再分配」、「労働、住宅、教育、医療へのアクセス保障」という積極的な連帯へ移っている。各国の生活保護制度・公的扶助制度の見直し状況を詳しく検討することは別稿に譲るとして、表1に北欧を中心とした公的扶助制度の各国比較を示しておく⁸。

北欧のシステムと日本と比較するといくつかの検討すべき点があきらかになる。1) 給付水準に関する国基準と自治体の裁量の大きさ、2) 国と地方の財政負担、3) 扶養義務が求められる家族の範囲、4) ケースワーカーの役割、就業義務・ワークフェア

の強さ、5) 給付額計算方法、6) 資産保有限度額、7) 最低所得保障水準の改定ルールなどである。また、北欧における公的扶助は、高齢の低所得者は最低保証年金などによってカバーされているため、受給者における若年者の比率が高く、本来の短期のスプリングボードとしての本来の役割を果たしている。

以上のことから、セーフティネットが社会包括機能を持つために、検討しなければならない課題は、1) 戦後60年間にわたってスライド調整だけで対応してきた生活保護水準について、統計的に再検討すること、2) 40年間加入しても生活保護水準以下にしかならない基礎年金の役割の見直しと最低保証年金の導入、3) 社会政策としての住宅保障政策の確立、4) 自治体やNPOによる有効な自立支援プログラムの開発といった点であろう。■

《参考文献》

- 池谷秀登 (2006) 「自立支援プログラムの作成、実施とその課題」『賃金と社会保障 1419 号』
- 勇上和史 (2003) 「日本の所得格差をどう見るか—格差拡大の要因を探る」『JIL 労働政策レポート Vol3』
- 勇上和史 (2005) 「就業を通じた地域活性化の特色と課題—自治体ヒアリング調査から」『JILTP Discussion Paper05-008』
- 大石亜希子 (2006) 「所得格差の動向とその要因:1986 年から 2002 年」財務総合研究所『日本の経済格差とその政策対応に関する報告書』
- 太田清 (2006) 「経済データをどう読むか—所得格差を見る」『改革者 2006 年 1 月号』
- 金明中「IMF 体制以降の韓国の社会経済の変化と公的・私的社会的支出の動向」- 特集: IMF 体制後の韓国の社会政策-(2003)『海外社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所 No.146
- 厚生労働省社会・援護局保護課 (2003) 『主要各国における公的扶助制度の比較検証に関する調査報告書』.
- 近藤克則 (2005) 『健康格差社会—何が心と健康を蝕むのか』医学書院
- 後藤道夫他 (2005) 『特集 現代日本のワーキング・プア ポリテイク第 10 号』旬報社
- 布川日佐史 (2006) 「生活保護における自立支援の展開の検証」『賃金と社会保障 1419 号』
- 栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編(2006)「スウェーデンにおける最低生活保障」『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望』第一法規
- 山田篤裕 (2002) 「引退期所得格差の OECD 9 カ国における動向 1985-95 年—社会保障資源配分の変化および高齢化世帯・所得構成変化の影響— ([特集: 所得格差と社会保障])」『季刊社会保障研究』国立社会保障・人口問題研究所, 38 巻 3 号 (通巻 158 号)
- 油井雄二 (2006) 「介護と格差」財務総合研究所『日本の経済格差とその政策対応に関する報告書』
- 韓国統計庁 (2005) 『2005 年韓国の社会指標』
- 韓国統計庁「家計調査」: <http://www.nso.go.kr>.
- ジョンピョンユ・キムヘウォン・シンドンギョン (2006) 『労働市場における両極化と政策課題』韓国労働研究院.
- ヨクジン 他 (2005) 『貧困と不平等の動向及び要因分解』韓国保健社会研究院研究報告書 2005-1.
- Michael Förster, Marco Mira d'Ercole (2005) "Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s" *OECD Social Employment and Migration Working Papers* No.22. (Paris, OECD).
- Susan Kuivalainen (2004) "A Comparative Study on Last Report Social Assistance Schemes in Six European Countries" The National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES).

《注》

- 1 「所得格差・貧困の動向とセーフティネットの役割 (1) —日韓における状況を中心に」は駒村・金の共同論文であるが、所得格差・貧困の動向とセーフティネットの役割 (2) は駒村の単独論文である。
- 2 油井 (2006) もまた、杉並区の介護保険データから低所得者ほど要介護認定率が高いことを確認している。
- 3 2005 年国勢調査の就業形態に関する統計は入手できなかった。
- 4 大石 (2006) も、厚生労働省の「所得再分配調査」のデータをもとに、相対的貧困世帯にいる児童の急増を確認している。また文部科学省は、全国 125 の教育委員会を対象にアンケートを行い、就学援助児童の増加原因を調査した。その結果、95 の教育委員会がリストラなど経済状況の悪化を要因にあげている。「就学援助制度が広く知られるようになった」「援助を受ける保護者の意識が変化」などの回答は 1 割前後にとどまった。
- 5 23 区別の親世代 (30 歳から 54 歳) の失業率や公営住宅入居率も総合成績と正の相関がある。就学援助率、学校成績 (小学校 5 年生国語) と課税対象所得の相関関係については、2006 年 2 月 6 日、7 日の衆院予算委員会で民主党の前原誠司氏も指摘している。
- 6 三位一体改革における国と地方の間での生活保護の押し付け合いという問題も発生した。
- 7 自治体ドットコム「地方公務員の採用、昇給および雇用対策について」によると、新たな雇用対策窓口をもうけた自治体は 7% に過ぎない。地域雇用開発に成功した事例としては長井市が興味深い。勇上 (2005) 参照。
- 8 諸外国の公的扶助制度については、栃本 (2006) や厚生労働省社会・援護局保護課 (2003) が参考になる。

階層化社会と教育

—平等主義政策への回帰を—

宮寺 晃夫

筑波学院大学情報コミュニケーション学部教授

1 跋扈する格差肯定論と「再チャレンジ」

人びとの間に所得格差があることは悪いことではない、それが効率的な生産を刺激して、社会全体に活力をもたらすならばよいことである、と公言してはばからない閣僚がいる。また、地方間に格差があるといっても、埋めなければならない格差ばかりではない、あってもいい格差やあることが望ましい格差もある、とする報告書を公表した省庁もある。これらにもみられるが、政府主導の社会政策では、弱い立場にある者を平等に遇する平等主義が後退し、いつのまにか格差肯定論が幅を利かせるようになってしまった。

もちろん、格差肯定論をとなえる人でも、格差が人びとや地方の間で固定してよいとまではいわない。そういう人にとって、格差が問題になるのは、いま・

このときの格差が時間を超えて続いているからである。勝ち組と負け組が固定し、負け組がいつまでも負け組のままている、つまり“組替え”がなされないから問題になるのである。そこで、負け組の人びとにも「再チャレンジ」の機会を用意することが必要だ、といわれはじめた。その反面、格差そのものの解消は、政策の課題として取り組まれることがますます少なくなった。政府主導の政策は、階層間の格差の解消よりも、階層間の入れ替えをどのように容易にするかということに、重点が移ってきている。

さきごろ首相官邸に設けられた「再チャレンジ推進会議」（別名「多様な機会のある社会」推進会議、議長＝安倍官房長官）は、多分に政局がらみではあるが、中間報告『再チャレンジ可能な仕組みの構築』をまとめた（2006年5月30日）。この報告で打ち出されているのが、「複線化」構想である。すなわち、働き方・学び方・暮らし方の複線化をすすめる構想であるが、それは正規社員としての働き方のほかに、派遣社員やフリーターなど、非正規社員としての働き方があることを公然と認めて、採用者側にも求職者側にも、選択の幅を広げてもらおうというものである。

しかし複線化から得られる利益は、採用者側と求職者側とで対等でないばかりか、求職者の間でもさまざまである。構想が実現されれば、たしかに企業の採用意欲はエンカレッジ（奨励）され、求職者にもチャンスが広がるであろう。だが実際に広がる

みやでら あきお

1942年、東京生まれ。東京教育大学大学院教育学研究科博士課程、単位取得退学。教育学博士。前筑波大学大学院人間総合科学研究科教授。

著書『現代イギリス教育哲学の展開—多元的社会への教育』勁草書房、1997年。『リベラリズムの教育哲学—多様性と選択』勁草書房、2000年。『教育の分配論—公正な能力開発とは何か』勁草書房、2006年。

のは、将来的に不安の残る地位への一時的な“就職”のチャンスだけで、そこから安定した定職への道が開かれるかどうかは保障の限りではない。それは当人の努力しだいである。ようするに、弱者の側に立つ平等主義の政策を引き継ぐ代わりに、個人の自己努力に委ねられる範囲を拡大しただけなのである。

しかも、努力すればだれでも報われるというわけではない。安定した定職への道は依然として細く、険しい。そればかりか、企業では派遣やパートへの切り替えがすすんでおり、正規社員がリストラされるリスクもふえている。それだけに、供給量の限られた職場資源をめぐり、争奪戦や入替え戦がいつそう激しさをましている。これからも、だれかが敗者にならざるを得ない現実が続くであろうが、「複線化」構想では、それは織り込み済みである。

パイの増大がのぞめず、そのためだれかが敗者にならざるを得ないゼロ・サム社会では、成功の決め手となるのは個人の自己努力である。敗者にならなくなければ、努力をし続けなければならない。そうした永続的な努力を引き出すために、上述の中間報告では、生涯学習を生涯にわたる職能訓練機関として位置づけ、継続的にシステム化していくべきだとされている。それにも参加していかなければ、もはや政策による支援の対象とはならない。イギリス労働党政権の福祉政策「ウェルフェア・トゥ・ワーク」（働く意欲がある限りで受けられる福祉・支援）にもじって表現すれば、「ウェルフェア・トゥ・ラーニング」とでも呼べそうな政策が立てられようとしている。それにしがえば、学習意欲があるとみなされる限りで支援の対象とされるが、学習意欲がないとされれば支援の対象外とされる。生涯学習システムは、努力しない者の“排除”を正当化するイデオロギー装置の様相を、いちだんと帯びてきている。

2 自己努力の諦め

ところが、いまわたしたちが直面しているのは、自

己努力を早期に諦めてしまう若年者がふえていることである。“なれないもの”になる努力を、はじめから諦めてしまう若年者のことである。そうした「酸っぱいブドウ」現象のことを、合理的選択論者のジョン・エルスターは「合理性の転覆」として説明した。“なれないもの”になろうとしないのも、無駄な労力をついやさないという意味で、ある種の合理的な選択にはちがいない。ちがいないが、それは転覆した、いや転覆させられた合理性にもとづく選択だというのである。勝ち組の成功も、勝ち組に属する人たちの努力だけで成し遂げられたものではない。それは、少なからぬ人びとが一定以上の努力をしないことを選択して、早々と争奪戦から降りてしまった結果でもある。

問題は、こうした消極的な選択、つまり自己努力の諦めがどこまで個人の意思によるものか、ということである。そしてそれにたいして教育政策は、どのような立場で立てられるべきか、ということである。教育はほんらい、個人の自発性と意思にもとづいてなされる。他者による介入作用としての教育が正当なものとなるのも、個人の意思を尊重し、個人の自発性を前提としているからである。それが前提にされないとき、教育は限りなくパターナリズム（父権的温情主義）に近づいていき、限界点を越えると“排除”が正当化されることになる。

仮に、自己努力の諦めは完璧に自由意思によるものだとみなすならば、それが招く結果も自己責任に帰せられる。いつぼう、それは個人が属する階層の環境要因に決定されたものだとするならば、社会的な補償や教育面の支援を政策に要請していくこともできる。しかし、自発的な不登校やニートをみてもわかるが、それらが個人の意思によるものか、周囲の諸条件に決定されたものかの判別は困難である。個人の自発性や自由意思といわれるものじたいが、階層の環境要因に決定されたものであることも十分に考えられる。

突き詰めれば、これは人間の自由意思にかかわる伝統的なアポリアにも通じている。しかし、ここで

は自由論 vs 決定論の議論を形而上学の次元で論じていくのはやめよう。以下では、いっそう現実的な次元に下ろして、この議論の軌跡を追うことにしたい。そのさい取り上げてみたいのが、自己努力の諦めにたいするアナリティカル・マルクス主義のスタンスである。アナリティカル・マルクス主義は、東欧諸国で社会主義体制が崩壊したのち、市場主義と社会主義との折り合いを模索しながら、あらたな平等主義の立場を築いていこうとする経済理論として知られている。仮にこの理論にしたがえば、自己努力の諦めをはじめ、個人の自由意思によって招かれた(とされる)結果に、社会はどこまで平等主義的な支援をしていくことができるであろうか、いや、していくべきだとされるであろうか。この点を振り返ることで、政策側に平等主義への回帰を迫っていく根拠が、アナリティカル・マルクス主義の立場からどれだけ導き出されるかをみていくことにしたい。

3 アナリティカル・マルクス主義とその批判

拙書『教育の分配論—公正な能力開発とは何か』(勁草書房、2006年3月刊)で詳述したように、アナリティカル・マルクス主義の代表的な論者ジョン・ローマーは、機会の平等化策が階層間の格差への配慮なしには成功しないことを明快に述べた。

親が高学歴・高収入で文化資本もゆたかな階層(A)に属する子どもと、そうではない階層(B)の子どもとでは、努力性向に顕著な差があり、それはそのまま学業成績の差となって表われている。(A)の子どもは、努力すれば報われることを、日常生活のなかで無意識のうちに身につけており、それゆえ努力性向も旺盛である。反対に、(B)の子どもは努力が報われない現実を日々見せつけられているから、努力することに意義が充分感じられない。階層(A)と階層(B)との格差は、親の経済条件ばかりでなく、子どもの心理的な構えにも及んでいるのである。

そこでローマーは、個人の努力はそれぞれの絶対量で評価されるべきではなく、階層内での相対的な

努力度で評価すべきだ、とした。つまり、たとえば階層(A)のなかで中位の努力をする子どもと、階層(B)のなかで中位の努力をする子どもは、努力度において同じなのだから、期待値においても同じでなければならない、としたのである。仮に同じ成績に達していない(それは同じ量の努力をしなかったからである)とすれば、それは階層の環境要因によるものであるから、不利な階層に属する者には政策面で支援をして、初期条件をそろえるべきだ、とローマーは主張したのである(上掲拙書、第1章「環境が人をつくる、か—学力格差をめぐる「公正」—」参照)。

こうしたローマーの機会平等論は、環境条件が異なる階層間の格差を無視して、個人の努力の足りなさだけに責任を帰することはできない、とするものである。しかしこの議論では、まだ平等主義は擁護されていない、いな、むしろ反平等主義が擁護されてしまっている、と批判したのがマスィアス・リースである。リースによれば、ローマーの議論では、階層の環境要因を同一にそろえること、いいかえれば競走場を平等に調えることが、政策の課題とされる。したがって、同一の環境要因のもとでならば、より多く努力をする者と、そうではない者との間に達成差が出ても、それは正当なものだとされてしまう。こうした見方は、個人が自分の労働で産出した物をすべて自己所有に帰して政策による再分配を拒否する自由尊重主義(リバータリアニズム)と、基本的に変わらないとリースはみなすのである。

ローマーは、環境要因の相異を反映する階層間の達成差については、社会的な平等化策、つまり不利な階層にたいする補償策を求めた。いっぽう、自由意思による個人の選択と努力から生じる達成差については、政策による調整の必要を認めていない。こうした二面性を有するローマーの機会平等論を、リースは首尾一貫した整合性に欠けるとして批判するのである。リースからすると、ローマーは環境による決定論と、意思の自由論とのあいだで揺れ動いている。そして最終的には、階層の環境要因に起因する格差の是正を求める平等主義よりも、自己努

力と自己責任を重視する自由尊重主義のほうに傾いてしまっている。ローマーの機会平等論のねらいは、結局のところ“競走場の平等化”であり、一皮むけば自由尊重主義の議論と通底している、というのである。どうして、このような意に反する評価が、アナリティカル・マルクス主義者ローマーにたいして下されることになるのであろうか。

4 環境要因と選択意思

個人の自由意思による選択と考えられることも、仔細にたどれば、「(個人の)力を越える」環境要因により影響を受けていることは充分にありうる。反対に、階層の環境要因による影響下にありながら、スティグマ(弱者としての烙印)を回避するため、平等化策としての福祉の給付を受けつけない人もいられる。このように、個人が努力をする／しないの規定要因であり、なおかつ、平等化策を求める／求めないの判別要因でもある環境と選択との関係は、一筋縄ではとらえがたい。

環境と選択との関係は、それぞれを独立した規定要因とみなすこともできるが、たがいに規定しあいながらも両立する要因とみなすこともできる。つまり、独立論と両立論である。

独立論を採るならば、環境に決定される部分と、個人の選択による部分とは峻別され、環境に決定される部分に属する達成差については、社会による平等化策を求めていくことができるが、個人の選択による部分に属する達成差については、個人の自己責任に帰せられる。ローマーが環境要因を階層ごとに同定し、階層間に生じる達成差について平等化策を求める一方で、同じ階層に属する個人間の達成差については調整を求めなかったのは上述のとおりである。この点からすると、ローマーは独立論の立場を採っているように思われる。

しかしローマーは独立論だけに依拠しているわけではない。個人がどれだけ努力をばらうかは個人の選択によるが、“努力すれば報われる”といっ

た努力性向をどれだけ身につけたかどうかは、階層によって決定される部分が多い。だからこそ、ローマーは個人の努力を努力量として絶対的に考量するのを否定した。階層にまたがる比較が成り立つには、すべての階層に共通する期待値を設定して、個人の努力量を努力度に変換していく操作が必要であった。どの階層に属する個人も、それぞれの階層内で同じ努力度を示しているなら同じ達成が期待されてよいはずで、現に達成差が生じているとすれば、社会的な平等化策により補償されるべきである、ともローマーは主張するのである。こうした階層間格差を配慮した社会的な補償を、ローマーは「思いやり推定」の名で要請している。

社会福祉の分野で、しばしば「下に厚く」の名で語られる実際的な配慮も、同様の趣旨で発想されたものである。こうした配慮は、個人の努力性向が階層の環境要因に決定されたものであるという認識とともに、階層の影響を越えて、個人の努力性向を内発的に引き出していこうという意図にもとづいている。ここでは、環境と選択は努力の規定要因として両立しており、この限りではローマーは両立論にも立っている。

リースがローマーを批判するのは、ローマーが独立論と両立論を文脈におうじて使い分け、二つの立場を超えるいっそう高次の議論を出していないからである。

5 平等主義と自由尊重主義

独立論は、環境によってなされ方が規定された行為には、行為者に結果の責任を負わせることはできないとし、行為者に責任を負わせることができるのは、自由意思でなされた行為だけであるとする。つまり、独立論は環境に規定される行為と自由意思でなされる行為との非両立論であり、両者を峻別していく。独立論はまた、個人の自由意思で選択された行為にはその達成と成果を自己所有・自己責任に帰しており、この意味では自由尊重主義にくみしてい

る。要するに、独立論は非両立論であり、結果として自由尊重主義にも通じている。

それにたいして両立論は、たとえ行為者が環境要因による影響を受け、ほかのなされ方で行為することができなかつたとしても、行為者の選択意思はたらいていなかったわけではなく、それゆえ行為の結果に行為者も責任があるとみなす。つまり、行為者の責任の範囲は環境に規定された部分にも及ぶ、とするのである。これが「両立論」と呼ばれるのは、同じ行為について、環境に規定されているということと、自由意思でなされるということの両面から説明が同時に成り立つとするからである。

両立論にしたがえば、どのような選択も、それじたいがすでに環境によって規定された選択である。そうした「規定された選択」においては、環境による説明と選択による説明とは重なり合っている。環境からの規定を受けない「純粋な」選択はむしろ例外的で、社会でなされる実際の選択は、たとえばどれだけ努力を傾けるかという子どもの内発的な選択も、どの学校にわが子を入れるかという親の選択も、自己選択というより「規定された選択」である。どちらの選択の説明についても、環境の要因と選択の要因の関連を断つわけにはいかない。

もともと、独立論と両立論はかならずしも対立してはいない。だが、人の行為をどのような側面から説明し、行為の帰結を誰のものとするかに関して明らかに食い違っている。リースがローマーの機会平等論を整合性に欠けるとしたのは、ローマーが食い違うふたつの立場にまたがって、自由尊重主義者でありつつ、平等主義者でもあろうとしているからである。

6 機会平等論を超えて

近年全国的に導入されている学校の自由選択制では、親の教育選択権とともに、親の自己責任もまた強調されている。しかし親による学校選択には、階層と地域の環境要因がふかく関わっており、明ら

かにそれも「規定された選択」である。むしろ問題は、こうした多かれ少なかれ環境要因と選択要因とが重なり合っている事例について、一方的に自己責任が問われてしまっていることである。有利な選択をした人と、そうすることができなかつた人とが、同じように自己責任を問われている。それは平等とはいえても、公正とはいえない。

1960年代に、産業の高度化にともない、先進諸国ではどこでも「教育爆発の時代」に突入し、中等教育をふくめて教育を受ける機会を飛躍的に拡大させた。「すべての人に平等な教育機会を」というかけ声で推進された教育政策は、しかしながら階層間の格差を縮めることにはつながらず、むしろ階層間格差を決定的なものにしてしまった。教育機会の一般的な拡大は、階層間の格差の固定化につながり、世代を超えて格差を永続させるだけである、という評価は、すでにエリクソンとゴールドソープの著書『変わらぬ流れ—産業社会における階層移動の研究』（1992）、シャヴィットとブローズフェルトの編著『永続する不平等—13カ国における変化する教育達成』（1993）によって定説ともなっている。教育機会の拡大から利益を得る者は、特定の階層に集中しているのである。

そこで、教育政策に平等主義への回帰を求めるとき、あらためて明確にされなければならないのは、「だれにとっての平等か」ということである。この視点が抜け落ちると、“すべての者にたいして平等な機会を”という政策は、その機会を有利に利用する階層のみを利するものになってしまう。パイの一般的な増大だけでは、格差は縮まらないのである。

仮に平等にされるべきなのは機会であるとするならば、その機会を使ってどのような目標を追求するかは問われることがないだけでなく、その機会を、有利に使う者とそうでない者との間に差がでることも容認される。機会を利用する個人の能力と家庭の背景が人びとの間で異なるからである。そこにまで遡って平等化策を講じることも、考えられないわけではない。しかし、それには自然の限界がある。

個人の能力と家庭の背景には、平等化策を受けつけない生得的な要因がつきまとっているからである。それらの初期条件は本来的に多様であり、その意味では格差をふくんでいる。そうした自然による格差をそのまま追認したのでは、公正な社会は築けない。そのときこそが社会政策の出番である。

朝日新聞社が日本の主要企業100社におこなった最新のアンケートでは、国内の経済的格差が「広がっている」と認識している企業が過半数(55社)を越しており、しかも、それは「悪いことではない」「仕方がない」、また「悪平等では発展しない」との答えも大半を占めているという(朝日新聞、2006年6月26日)。生産性の向上を使命とする企業が格差容認に流れるのはうなずけるとしても、社会政策がこれに追隨して格差肯定論に傾いているのは憂慮すべきである。社会政策にもとめられるのは、個人の努力だけではどうしようもないことがあるからで

ある。特に教育政策に平等主義がもとめられるのは、努力性向さえ奪われてしまう階層が現に存在するからである。■

《引用文献》

- 宮寺晃夫『教育の分配論 — 公正な能力開発とは何か』勁草書房、2006年。
- Elster, Jon, *Sour Grapes, studies in the subversion of rationality*, Cambridge University Press, 1988.
- Roemer, John E. *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, 1998.
- Roemer, John E. Defending Equality of Opportunity, in: *Monist*, vol.86, no.2, 2003
- Risse, Mathias. What equality of opportunity could not be, in: *Ethics*, vol.112, 2002.
- Erikson, Robert and Goldthorpe, John H., *The Constant Flux, a study of class mobility in industrial societies*, Clarendon Press, 1992.
- Shavit, Yossi and Blossfeld, Hans-Peter, *Persistent Inequality, changing educational attainment in thirteen countries*, Westview Press, 1993.

社会的包摂政策を推進する欧州連合

—そのプロセスと課題—

福原 宏幸

大阪市立大学経済学部教授

はじめに

1990年代から欧州では社会的排除をめぐる理論と政策について活発に議論が展開されてきた。それは欧州連合（以下ではEU）も例外ではない。以下では、はじめに欧州における社会的排除の議論を整理しておこう。次いで、こうした議論が色濃く反映されたEUの社会的排除論を明らかにするとともに、実行に移されている社会的包摂政策の概要を紹介していこう。それを通じて、EUの社会的包摂政策がめざしているものを明らかにしていきたい。

1 英仏の社会的排除の概念とEU

欧州で社会的排除の用語が頻繁に使われているとはいえ、その意味は必ずしも一様ではない。とくにフランスとイギリスでの用法には大きな違いがある。

ふくはら ひろゆき

1954年生まれ。大阪市立大学大学院経済学研究科博士課程修了。1992年大阪市立大学経済学部助教授。2000年同教授。主要業績に「日本における自立支援と社会的包摂—社会的困難を抱える人々への支援をめぐる—」『経済学雑誌』106巻第2号 2005年。（翻訳）A・S・バラ／F・ラベール著『グローバル化と社会的排除』昭和堂 2005年

フランスでは、社会的排除は、連帯にもとづく人々のつながりの断絶、国家による社会的結束の保護の失敗としてみなされている。すなわち、個々人の権利・義務の相互関係として社会を把握し、こうした社会の秩序から個人が離脱させられ市民権が侵害されていく過程及びその結果を意味している。

他方、イギリスでは、社会を市場内で競争する原子化した諸個人の集まりとみなし、社会的排除は、さまざまな歪み——差別、市場の失敗、実効性を持たない権利——によって、市場に参加する個人において資源が欠如したことによって生じると捉える傾向が強い。

すなわち、イギリスにおける社会的排除の概念は物質主義的で個人主義的な側面が強く、フランスのそれは社会全体に関わる議論であり社会的な結びつきに関する問題を強調している。

EUの社会的排除の定義やその政策は、こうした英仏の用法の違いを軸に、加盟各国の多様な捉え方が集約されたものとして形成されてきたと理解してよいだろう。同時に、あとで見るように、EUの社会的包摂政策は雇用政策とも深くつながっており、この雇用政策のあり方をめぐる議論との関係も視野に入れておく必要があるだろう。

2 EUの社会的排除の概念

EUでは1980年代末から従来加盟各国の主権

の範囲にあるとみなされてきた失業と貧困問題が、欧州全体に共通した重要課題となるにつれ、EUの政策課題として浮上してきた。同時に、この時期フランス出身のジャック・ドロールが欧州委員会委員長であったことから、この失業と貧困問題は社会的排除という新たな概念と関連づけられて議論されるようになった。そして、1992年の文書『連帯の欧州をめざして；社会的排除に対する闘いを強め、統合を促す』において、この言葉をキーコンセプトとして取り上げた。そこでは、社会的排除は、①結果だけではなく排除されていく過程を問題にする、②シティズンシップを支えるさまざまな権利や制度を人々が享受できなくなる、③低所得や失業だけではない多次元性を有しているとして理解されており、この社会的排除概念はフランスでの用法に近いものであった。

さらに2000年のリスボン欧州理事会の文書では、流動的でフレキシブルな労働パターンが生じていること、知識基盤型社会への移行にともない情報テクノロジーなどの新しい技能・資格が労働者に求められるようになってきているという経済・社会変化の「構造的なトレンド」が挙げられ、社会的排除はこのトレンドとの関連で生じている「構造的な現象」として理解された。

それにもなつて、同じ文書で、包摂政策は「包括的かつ整合的なアプローチ」、「先を見越した」包摂のアプローチであると論じられた。

3 社会的包摂政策形成に至る過程

(1) アムステルダム条約 (1997年10月)

1992年の文書を受け、一方で社会的排除概念の整地化が進められるとともに、他方でEUレベルでの社会的包摂政策の実施方法が次第に明らかにされていった。

1997年10月に合意されたアムステルダム条約の136条で「高水準の雇用の継続と社会的排除の撲滅のための人的資源の開発」、137条で「労働市場

から排除された人びとを労働市場へ統合する」の2つがEUと加盟国の目標として掲げられた。また、これらを具体的に実施していく方法として、雇用政策と社会的排除対策における「整合化の開かれた方法」が示された。

これは、加盟各国の独自性や相違が大きいことから、欧州レベルで画一的な規則の制定や政策の調和を図るのではなく、全般的な「ガイドライン」や「共通目標」を設定するにとどめ、その具体化と執行は加盟国や当事者の裁量に任せるというソフトな統治手法である。具体的には、①EUレベルでの政策「ガイドライン」と目標達成の期限の設定、②各国における政策や実践を比較・測定するための指標、③「ガイドライン」に沿ったナショナル・アクション・プランの作成を加盟国に求める、そして④定期的なモニタリング、評価、見直しを通して、加盟国それぞれが相互学習し、それを次の政策に生かしていくというものである。

(2) ルクセンブルク特別欧州理事会 (1997年11月)

この条約合意に続くルクセンブルク特別欧州理事会では、雇用戦略が具体化され、「欧州雇用戦略」(1997-2002年までの5年間)の採択と、加盟国にはガイドラインにしたがった年次報告「雇用のためのナショナル・アクション・プラン」策定が義務づけられた。また、雇用政策のためのガイドラインとして、①就業能力employabilityの向上、②起業家精神の発展による雇用創出、③経営者と被雇用者の適応能力の向上、④男女の雇用機会均等の促進が示された。

これらの新たな雇用戦略の特徴として4点を指摘することができる。第1に、労働市場への参入・再参入を容易にするための積極的な就労支援策が重視された。第2に、失業者に対する事後的な保護のための給付が、財政問題と長期失業者の福祉依存の問題から見直され、インセンティブを含んだワークフェアへの移行が示された。第3は、就業機会創出では民間企業だけでなく社会的経済の役割

にも踏み込んだことである。第4には、経営者によるフレキシブルな雇用量の調整だけでなく、企業・労働者いずれもが変化に適応する能力を持つことが強調された〔労働政策研究・研修機構、2004〕〔福原、2005〕。全体的には、従来の受動的・保護主義的雇用政策から積極的雇用政策への転換が図られたのである。

(3) リスボン欧州理事会 (2000年3月)

2000年3月のリスボン欧州理事会では、EUの新しい戦略目標(2000-2010年の戦略)が設定された。それは、「より多くのより質の高い仕事と、より高い社会的結束とをともなう持続可能な経済成長を達成しうる、最も競争力に富みかつ最もダイナミックな知識基盤型経済の実現」であった。具体的な政策は、①競争力と技術革新を強化し力強い知識経済・社会への移行準備、②積極的雇用政策、社会保障制度改革、社会的排除の撲滅への取り組みによる「欧州社会モデル」の改革、③EUの経済政策、雇用政策、社会政策の整合化である。

とくに、雇用戦略では、新たに3つのガイドライン、「フル就業」「仕事の質と生産性の改善」「社会的結束と包摂の強化」が加えられた。「フル就業」は、就業能力を持つすべての人が何らかの仕事に就けるようにすることである。しかしこれは、低賃金で不安定な雇用を増やす可能性があり、事実90年代末には一時的請負労働などのワーキング・プアの増加が問題となり、そうした事態への対応として「仕事の質と生産性の改善」が重視された。そして社会的排除との闘いは、その雇用戦略の一つのガイドラインとして位置づけられた。

4 社会的包摂政策(2000年)がめざすもの

では、この社会的包摂政策はどのようなものであったのだろうか。まず、社会的排除問題の克服に向けた4つの共通目標が定められた。「雇用への参加、および資源・権利・財・サービスへの万人の

アクセスを促進すること」、「排除のリスクを予防すること」、「最も弱い立場の人を支援すること」、「すべての関係者を動員すること」である。

これらの目標を達成するために、加盟国は毎年「社会的排除と闘うナショナル・アクション・プラン」提出することを決定した。こうして、EUとしての社会的排除との闘いが本格的に開始されたのである。

2001年12月に欧州委員会が発表した『社会的包摂に関する合同レポート』では、排除と闘うための多面的な政策が示された。すなわち、雇用へのアクセスを促すことによる貧困と社会的排除からの脱却(インクルーシブな労働市場)、尊厳ある生活を営むための所得と資源の保証、教育における不利益への取り組み、脆弱な家族への支援と子供の権利擁護、安心して暮らせる住環境の確保とホームレス状態の予防と対応、医療、介護、文化などの質の良いサービスへの平等なアクセス、包括的なサービス提供をめざした改革、いくつかの要因——雇用・住宅・教育など——が複合的に剥奪されている地域の再生であった。

しかし、その後の社会的包摂をめぐる政策展開は、社会扶助や福祉サービスに比べ、雇用政策へと大きく傾斜していった。その理由は、「欧州社会モデルの近代化」の中に「人びとに投資し能動的な福祉国家」をつくるという理念が埋め込まれていたことによる。すなわち、経済のグローバリゼーションと情報化の進展による経済競争力を強化する戦略、知識基盤型経済の実現というEU全体の経済戦略、及びそれを積極的に支えるための雇用戦略、この2つに合致する仕方での社会的包摂政策が構築されたことであつた。これによって、加盟各国がこれまで進めてきた受動的な所得再分配政策や社会的保護システムの比重を圧倒的に軽減し、社会的保護に頼らなくてもすむように労働力としての人々の資質を強化することを指向していった。

しかし、この傾向をどう評価すべきであろうか。雇用は所得へのアクセスだけでなく、社会的な正当性や社会的地位な地位をも提供するといった多元

性の側面に注目し、雇用こそが社会的包摂の出発点と考えるのが正当な理解であろう。しかし、他方では社会的扶助や最低限所得保障政策などのウェルフェアからいわゆる何らかの強制力を持って就労を押し進めていくというワークフェア政策への転換を読みとる見解がある。

実のところ、この点は曖昧であり、両方の視点がEUの政策には織り込まれているとみてよいだろう。このことは、EUとくに欧州委員会内部には、政策路線をめぐる意見の異なるグループが存在することを示唆している。

むすび

EUでは、毎年加盟各国から提出されるナショナル・アクション・プランと「整合化の開かれた方法」により、加盟各国の社会的包摂政策の進捗状況をチェックし、今後の新たな政策を構想している。そうしたなかで、社会的包摂政策の豊富化も進んでいる。2006年3月の欧州理事会では、「貧困と社会的排除の根絶」がしっかりと明記されるとともに、「適切で持続的な年金の実現」、「アクセス可能で、質が高くかつ持続的な医療及び長期にわたる介護」が新たな目標として加えられた。従来の雇用政策偏重に対する見直しのなかで、社会的保護策が新たに加えられた。しかし、依然として雇用重視の戦略は基本的に変わっていない。

バラ&ラペールは、こうしたEUの社会的包摂政策を次のように総括している。EUの社会的包摂政策では、早期介入を通じて長期失業を予防する方針と、雇用政策のなかで「市民を活性化する(activation)」政策の比重を高めることが追求さ

れ、これは「社会的排除の個人的な次元と、統合過程に参加するという失業者や排除された人々の義務とを強調しすぎている」と。その結果、「市民を活性化する」政策は、社会的排除の構造的要因をないがしろにし、長期失業者に対し努力が足りない者という烙印を押す一因となると論じた[バラ/ラペール、2005]。

社会的包摂政策と雇用戦略をめぐる欧州委員会内ではいくつかの潮流がある。その一つは新自由主義的なワークフェアを主張するグループ、もう一つは積極的雇用政策を重視しつつもシティズンシップを同時に尊重しようとするグループである。これらの議論は、社会的排除をめぐる2つの捉え方の議論とも交錯しつつ、欧州委員会でのイニシアティブ獲得をかけて政策論議を展開しているのであろう。こうしたなかで、EUによる社会的排除の政策は揺れ動いているが、基本的には多様な施策によって就労を促す方向性は変わらないだろう。■

【参考文献】

- 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』141号。
- 福原宏幸(2002)「EUにおけるホームレス支援政策とSocial Exclusion」『経済学雑誌』102巻3・4号。
- 福原宏幸(2005)「EU雇用戦略がめざすもの」『部落解放研究』163号。
- 労働政策研究・研修機構(2004)『先進諸国の雇用戦略に関する研究』(労働政策研究報告書 No.3)。
- Bhalla, A.S. / Lapeyre, F., (2004), *Poverty and Exclusion in a Global World*, Second Revised Edition, Palgrave Macmillan.
- A・S・バラ/F・ラペール、中村健吾/福原宏幸監訳(2005)『グローバル化と社会的排除』昭和堂。