

基礎問題プロジェクト第2回研究会 「社会的排除/包摂をめぐる一格差是正をめざす理論と政策—」

日時 2008年12月21日(日) 13:00~17:00

場所 お茶の水女子大学 文教育学部1号館第1会議室

報告

福原宏幸(大阪市立大学教授)

「社会的排除/包摂論の可能性と日本社会—理論的背景を踏まえて—」

中村健吾(大阪市立大学教授)

「EUとその加盟国における『積極的包摂』戦略の展開」

水内俊雄(大阪市立大学教授)

「ホームレス/社会的包摂/『見える化』システム」

指定討論

中山 徹(大阪府立大学教授)

平岡 公一(お茶の水女子大学教授)

総括討論

耳塚寛明(お茶の水女子大学教授、グローバルCOE拠点リーダー)

司会

亀山俊朗(お茶の水女子大学講師)

共催

お茶の水女子大学教育研究プロジェクト「コミュニケーション・システムの開発によるリスク社会への対応」(CSDプログラム)

参加者 54名

第2回は、教育・社会的格差領域に対応するテーマとして、社会的排除(social exclusion)と社会的包摂(social inclusion)をめぐる問題を取り上げることとし、「社会的排除/包摂をめぐる一格差是正をめざす理論と政策—」と題して、シンポジウム形式での研究会を、本学教育研究プロジェクト「コミュニケーション・システムの開発によるリスク社会への対応」(CSDプログラム)との共催により、上記のとおり開催した。

「社会的排除」と「社会的包摂」は、欧州諸国では、平等・

格差・貧困・差別などの問題に対する政策的対応のありかたをめぐる社会的・政治的論議において、広く用いられている概念である。欧州諸国のなかでも、フランス、イギリス等の諸国は、1990年代以降、社会的排除の問題の解決(社会的包摂の実現)を主要な政策課題の一つとして位置づけて集中的な取り組みを行ってきており、さらに、2000年代に入ってから、欧州連合(EU)が「社会的排除との闘い」を主要な政策課題の一つとして位置づけるようになり、加盟各国政府が、「貧困と社会的排除を抗するナショ

ナル・アクションプラン」を策定するにいたっている。

一方、日本においては、社会的排除をめぐる問題は、このような意味での主要な政策課題として位置づけられているとはいえないが、「格差社会」と貧困、ワーキングプア、失業をめぐる政策論議のなかで、少なくとも研究者の間では、社会的排除と社会的包摂という問題分析の視点・枠組みの有効性が認識されるようになっており、この問題を取りあげる研究書が相次いで刊行されている（岩田正美・西沢晃彦編著『貧困と社会的排除—福祉社会を蝕むもの』、福原宏幸編著『シリーズ・新しい社会政策の課題と挑戦（第1巻）社会的排除・包摂と社会政策』、岩田正美著『社会

的排除』など）。

今回、報告者および指定討論者をお願いした研究者は、この問題に関わる理論的、実証的および政策学的研究を積み重ねている関西地域の研究ネットワークで中心的な役割を果たしている研究者であり、その専門分野は、経済学、社会学、地理学、社会福祉学という社会科学の諸領域にまたがっている。この研究会は、この研究者の方々の研究成果に学びながら、本拠点の今後の研究に、この主題に関する研究の成果をどのように活かしていけるかなどの観点から討議を行うことを意図して企画した。（平岡 公一）

（司会）

本セミナーは、お茶の水女子大学の教育研究プロジェクト「コミュニケーション・システムの開発によるリスク社会への対応」公開セミナーと、グローバルCOEプログラム「格差センシティブな人間発達科学の創成」基礎問題プロジェクト第2回研究会を兼ねて開催いたします。私、司会を担当いたします本学講師の亀山と申します。よろしくお願ひします。

最初に、本セミナーを主催する二つのプロジェクトのリーダー二人が各々ご挨拶をいたします。まず、グローバルCOEプログラムの拠点リーダー、耳塚寛明がご挨拶いたします。

（耳塚）

こんにちは、耳塚でございます。今日は、ようこそおいでくださいました。今ご紹介がございましたように、このセミナーは私どもの大学の特別教育研究経費、「コミュニケーション・システムの開発によるリスク社会への対応」と、もう一つグローバルCOEプログラム「格差センシティブな人間発達科学の創成」という、二つのプログラムの共催でございますので、私が拠点リーダーを務めておりますグローバルCOEプログラムとして、一言最初にご挨拶を申し上げたいと思います。

グローバルCOEプログラムのテーマは「格差センシティブな人間発達科学の創成」というものでございます。お手元にニューズレターを入れさせていただいていると思いますが、その中に出てまいりますように、私たちの拠点では、子供たちの養育環境の格差、それから教育・社会的な格差、もう一つ国際的な格差という、この三つの領域を主要な研究領域として、心理学、教育学、社会学、主にこの三つの学問領域のマルチディシiplinaryなアプローチによって進めていくこととしております。

ところが、さまざまなアプローチを還流する大きな枠組みと申しますか、思想やパースペクティブというのが、いまひとつ明確になっているわけではございません。同時に、この格差という問題にどう対処するのかということを考える際に、一貫した政策的な枠組みがこれまでであるわけではございません。そこで私たちの拠点では、「基礎問題プロジェクト」という名前を付けたプロジェクトを立ち上げまして、その一環として今日の勉強会を、平岡先生が中心に企画をいたしました。

今日は4人の研究者の方々をお迎えして、この4人の先生方につきましては、後ほど平岡先生からご紹介があることと思いますけれども、社会的排除と包摂という問題めぐってセミナーを開くことができました。遠方よりお越しいただいた先生方に感謝を申し上げたいと思います。

社会的排除と包摂という概念ですが、既に皆さんご承知のことかもしれませんが、80年代以降の福祉国家の理念と体制が揺らいでいく中で、既存のセーフティネットからこぼれ落ちるといいますか、そのセーフティネットにかからないような新しいタイプの貧困というのが出現をします。この概念がスコープにおさめることのできる現象は、長期失業だとか、若者をはじめとする不安定就労の問題であるとか、教育機会や家庭教育機能の喪失など、大変に幅広いと思います。

私たちの拠点が直接その視野に入れておりますのは、そ



の中の一部、特に子供の貧困の問題ですとか、若者の不安定雇用、それから、教育機会や養育環境の格差の問題、こうしたものに限られるわけです。今日はセミナーでございますので、私たちのやろうとしていることが全体的な、より広い社会的排除と包摂という議論の中にどうやって位置付くのか。そういうことが明確になればいいと期待をしております。それでは、どうかよろしく願いいたします。

(司会)

続きまして「コミュニケーション・システムの開発によるリスク社会への対応」の事業リーダー、平岡公一がご挨拶いたします。

(平岡)

今、紹介いただきました平岡でございます。今、亀山さんから話がありましたように、二つのプロジェクトで共催という形になっておりますが、その一方の「コミュニケーション・システムの開発によるリスク社会への対応」のプロジェクトの責任者を務めています。一言ご挨拶と、何点か今日のセミナーの趣旨、進め方についてご紹介させていただきますと思います。

私がリーダーを務めておりますプロジェクトは、お手元のクリーム色のパンフレットに紹介させていただいておりますが、一つのプロジェクトというよりは、幾つものプロジェクトの連合体のような性格の事業でありまして、心理学、教育学、社会学、歴史学、地理学等の分野で協力して、新しい教育プログラムの開発と、また、そのための基礎的な研究を行おうとするものです。

そのうちの一つのプロジェクトとて、これから、公共性あるいは公共空間というものにかかわる新しい教育プログラムを、本学に導入することができないかということを検討するプロジェクトを立ち上げることになりまして、その第一歩として、この社会的排除と包摂の問題を取り上げることにしたというのが企画の出発点です。

そもそも、ここ10年ほどの日本の社会の変化、あるいは、経済社会政策の展開の中で、市場的な競争の原理を、これまでそのようなものとは無縁であった社会生活の領域に、そのまま持ち込むというような傾向も生まれてまいりまして、大学もそういう傾向とは無縁ではいられなくなってきております。

このことにより、大学と社会の結び付きが強まる、あるいは、従来の硬直的な制度や慣行が見直されて、新しい教育研究活動が展開されるということにつながるという面もありますが、他方で国立大学法人において教育研究にあたる者として、教育研究の公共性をどのように考えたらいいのか。また、大学がどのような公共空間を作り出すことが

できるのかということ、考えざるを得ない状況が生じてきたということもございます。

このことが、このプロジェクトの背景にある問題ですが、一方、日本の社会の情勢を見ますと、このような社会変化の中で、社会的排除の問題が次第に目に見える問題として立ち現れてきているのではないかという状況がございます。また、その一方で、このような問題と向かい合いながら、社会的包摂の実現を目指す、さまざまな社会的なとりくみや、新しい政策の構想や研究なども展開されつつある。その中に、新しい公共性の萌芽というものが見えてきているのではないかと考えられるわけです。このような観点から、まず、この分野で非常に先進的な研究に取り組んでこられた関西の研究者の方々をお招きして、このセミナーを開くことにさせていただいた次第です。

早速ですが、今日ご報告いただく3人の先生方と、それから、コメンテーターとして後ほどコメント、ご発言をいただく先生をご紹介させていただきたいと思います。

最初にご報告をお願いいたしますのは、大阪市立大学大学院経済学研究科の福原宏幸先生でいらっしゃいます。ご専門は労働経済論、社会政策で、近年では、就職困難者の問題、地域での就労支援策、雇用政策等の問題に取り組んでおられます。また、この社会的排除、包摂の問題には、かなり実践的な関わりを持っていらっしゃるということですが、他方で、社会的排除、包摂をめぐる国際的な議論の紹介と理論研究、あるいは、政策研究にも取り組んでおられまして、配布資料に、文献としても挙がっている、法律文化社から編著として出された『社会的排除/包摂と社会政策』のなかでは、まさに、その社会排除、包摂論の理論的な諸潮流を紹介されるとともに、それを単なる政策論から社会政策の理論に高めるという意味を持つ論文をお書きになっていらっしゃいます。今日は、このような理論的な分析を踏まえて、さらに、この概念を用いた日本での問題状況の分析と、政策展開の可能性についてお話しいただくことになっております。

次にご報告いただきますのは、大阪市立大学大学院経済学研究科の中村健吾先生でいらっしゃいます。中村先生は『欧州統合と近代国家の変容』という、浩瀚な研究書を刊行されてまして、何よりも欧州統合問題の専門家でいらっしゃるというイメージを持っておりますが、先生のご研究の特色は、EUのガバナンスの問題を取り上げる場合でも、具体的な社会政策の内容まで立ち入って研究を進めてこられているということ、またその一方で、国家、ガバナンス、市民社会といった理論的な、あるいは、思想的な問題にまで踏み込んで研究をされているということにあるのではないかと考えております。今日は、そのようなご研究を踏まえて、社会的包摂をめぐるEUと加盟各国での政策の展開

を、EU ガバナンスの在り方も含めて報告いただきます。

それから、3番目にご報告いただきますのは、大阪市立大学都市研究プラザの水内俊雄先生でいらっしゃいます。先生は、大学院で地理学を専攻されてから、多方面に研究を發展させてこられて、ご研究の内容は、この都市計画、建築計画の領域にもかかわる一方で、都市にかかわる社会学あるいは社会政策的な観点からの研究を展開されてこられ、また、歴史的な視点を踏まえたご研究であるという点の特徴かと思っております。

また、先生のご専門は、私自身は大変不案内な分野であります。地理学の中で社会地理学、あるいは批判地理学という新しい研究領域を開発されてきたと理解しています。門外漢の紹介ですので誤りがありましたら、後ほどご訂正いただきたいと思いますが、先生は、都市空間と階級・階層、貧困、差別との関わりといった社会学・社会政策の問題設定に即したテーマをあつかった論文も書かれておられ、それは、これらの領域の研究にも大きな影響を与えるものだと考えております。

また、後ほど少しご紹介いただけると思うのですが、大阪市立大学で都市研究プラザという、実際の都市の中に研究拠点を設けて、実践的な研究に取り組むという非常に新しい観点に立った研究組織の中で、活発な活動をされています。そのような研究を踏まえて、今日はホームレス支援の在り方を中心にご報告いただけるということです。

そのお三方のご報告の後に、休憩を挟んでから、指定討論ということで、まず大阪府立大学の中山徹先生にご発言をお願いしております。先生はホームレス問題、あるいは、その他の雇用、労働、福祉問題について実践的な関わりを持ちつつ、フィールドワークに取り組んでこられています。また、国際比較的な観点からの研究にも取り組まれ、今日ご報告いただく先生方の内容も熟知しておられるということで、内在的な観点に立ちつつ、幅広い観点からコメントいただくと考えております。その後、私からコメントさせていただくということになっています。

今日ご報告をお願いする3名の先生方は、いずれも大阪市立大学に所属されていますが、そもそも、こういう社会的排除問題の研究ネットワークが、大阪で出来上がっているということは偶然ではない。恐らく、大阪市立大学の学問的な伝統であるとか、大阪、関西圏の都市問題の歴史的な展開ということも影響しているのではないかと考えております。そのことは、後ほどの指定討論のところでも少し触れさせていただきたいと思っております。では、先生方よろしくお願いたします。

(司会)

それでは第1報告は、福原宏幸先生から、「社会的排除/包摂論の可能性と日本社会—理論的背景を踏まえて—」というテーマでお話いただきます。

報告1：福原宏幸（大阪市立大学）

「社会的排除/包摂論の可能性と日本社会—理論的背景を踏まえて—」

(福原)

本日は、日曜日にもかかわらずたくさんの方にお集まりいただきありがとうございます。本日のテーマである社会的排除/包摂という概念が、日本においても注目されてきているのだと理解する次第です。

今日の私の報告では、3つのことを論じたいと思います。第1に、フランスで登場した「社会的排除」の用語がフランス社会でどのように使われてきたのか、その変遷を明らかにすることを通して、社会的排除という概念の広がりをお話したいと思います。第2に、「排除」と「包摂」の2つの用語が意味するものは多様な側面を含んでいますが、それらについて整理を行うとともに社会的排除/包摂論の有効性を考えたいと思います。この点は、実際にこの概念を使って政策を展開しているEUが大いに参考になると思いますが、これについては中村先生から詳しくお話をさせていただきます。そして最後に、ようやく日本でも関心が高まってきたこの用語・概念による社会問題分析と政策提言の可能性について簡単に触れたいと思います。ただし、時間の都合もあって、この概念の政策的な有効性や日本についての含意については、ごく簡単にしかお話しできないと思います。しかし、これについても、水内先生の方から具体的な課題の分析を通して詳しく論じてくれることとします。

従って、今日私が主にお話しするのは、社会的排除という用語が、戦後最初に登場してきたフランス社会でどのように使われてきたのかを紹介し、それを通してこの用語の多様性——それは裏を返せばあいまいさでもあるわけです



が——を示したいということです。

先ほど平岡先生からご紹介していただいた、昨年12月に書いた「社会的排除/包摂論の現在と展望」(福原編著『社会的排除/包摂と社会政策』所収)は、社会政策の領域で最近注目されているワークフェアやベーシック・インカムの議論との関連を強く意識したものです。それは、排除論の一つの論じ方であり、かつまた今日の社会政策を論じるうえで非常に重要な論点だと考えております。しかし、他方で排除論はこうした論じ方に限定されない広がりのある概念でもあります。今日はこの広がりを持った概念としての排除について語ろうと思います。そして、この点をわかりやすく説明するには、実際にこの概念が登場してきたフランスでの議論の推移を明らかにすることが最もわかりよいのではないかと思います。

フランスにおける「社会的排除」の登場—1960年代・70年代—

ポーガム (Paugam, 1996) やダロンダン (d'Alondan, 2003) の研究によって、フランスにおける排除という用語の登場やその後の普及の過程を知ることができます。それらによると、まず、1965年に刊行された克蘭フェール (Klanfer) の『社会的排除』という著書や、1960年代の経済企画局事務局長であったピエール・マッセ (Pierre Massé) 『発展の利益をめぐる配分』(1969年)に、排除という言葉が登場しました。

ただし、ここで扱われた問題は、「栄光の30年間」と呼ばれた高度経済成長の時代において、その成長の恩恵にあずかることができない人たちの存在でした。一方で、ほぼすべての人びとに対して所得再分配や社会保障が行き渡りながら、他方には少数だが数世代にわたってプロレタリア階級以下の階級 *sous-prolétaires* を構成し、社会の諸制度から顧みられることのなかった人びとが存在しました。これは第4世界 (カールモンド) の人々と呼ばれ、これらの文献では、彼らの悲惨な境遇を取り上げ、ショッキングなこととして論じられました。

1970年代になると、ルノワール (R. Lenoir) という人物が『排除された人々—フランス人の10人に1人』(1974年)という本を出します。これは現代の排除論の起源を語るときには必ずと言ってよいほどよく取り上げられる書物で、それは社会的排除という用語でもって現代社会に特有の社会問題を本格的に考えようとした功績は彼にあるとされるからです。しかし、ルノワール自身が告白したように、「排除された人びと」という言葉を冠したこの著書の書名は、彼が執筆を終えたあと、出版社が選んだものにすぎませんでした。彼は、必ずしも当初から「排除」をテーマにこの本を書いたわけではなかったのです。

とはいえ、確かに、彼の議論は、当時としては新しいものを含んでおり、注目されました。この著書が取り上げた中心の問題は、第4世界 (カールモンド) の人々の問題ではなく、「社会的不適合者」の問題でした。具体的には、児童養護施設の子どもたち、非行青少年、薬物依存の若者、精神疾患を持つ者、自殺未遂者、アルコール依存者、成人の軽犯罪者、反社会的行為者やアウトサイダーなどの集団を取り上げました。実は、この児童、若者、障害者などの社会集団と、アウトサイダーなどの社会集団はまったく異なった社会集団ですが、それを彼はまとめて「社会不適合者」としてとらえ、彼らの抱える問題を世に問うたわけです。このようなまとめ方については、当時相当の批判があったと言われていますが、それでも、彼の議論には注目すべきものがあるとして評価されたわけです。すなわち、彼は、排除問題について二つの点で発想の転換を示しました。

その一つは、貧困は社会的要因によるものであることを、無秩序な都市化、社会的分断、所得や教育機会の不平等などいくつかの具体的な要因を挙げつつ論じたことです。この主張は、当時としてはきわめて新しいものとして受け止められました。もう一つは、社会的な不適合という問題あるいは逸脱という問題には、「癌のようにすべての人々の間に広まっていくプロセス」があると論じたことです。貧困という問題によってだけでなく、ブルジョア階層といった人たちの世界においても、子供たちの中で逸脱あるいは社会的に不適合といった問題が広がる可能性があること、そしてこれらの問題の広がりには「プロセス」があることに注目したわけです。

このようにして、排除は、60年代には伝統的な貧困あるいは福祉国家がもらし落とした人たちの問題として取り上げられ、70年代には社会的要因による貧困と、障害者、若者、貧しい児童などの「社会的に不適合」の問題として取り上げられ、またプロセスとして理解するという視点が提起されました。

これらの議論を踏まえて、さらに80年代になると、今日的な意味での排除の問題が大きくクローズアップされてきます。

80年代：不安定さ (プレカリテ)、新しい貧困

80年代に入ると長期不況に伴って大量失業が発生し、とくに長期失業の問題が深刻化しました。あわせて、今日の日本で見られるのと同じように、若者の不安定な就労が当時のフランスで次第に深刻化していきました (Wuhl, 1996)。こうして、多くの人々の就労と生活が不安定化していきませんが、80年代前半のフランスではこれは不安定 (プレカリテ *précarité*) として語られ、また「新しい貧困」とも言われました。この「新しい貧困」は長期失業や不安

定な雇用それらにともなう貧困を意味しますが、これは、高度経済成長（フランスでは「栄光の30年」と呼ばれました）と福祉国家によって特徴づけられたそれまでの時代にはなかった新しい問題として理解されたのでした。こうして1983年12月には、「不安定さ-貧困」と名付けられた緊急プランが社会問題省のイニシアティブにより提示され、地方自治体が実施していきます。

80年代中頃からは不安定さ（プレカリテ）や「新しい貧困」をめぐる、新たな政策をめぐる論争が展開されました。その結果、新しい政策は、長期失業者や不安定な仕事にしか就けないでいる若者が社会保護の網の目からもれ落ちるのを防ぎ、彼らの雇用へ参入あるいは再参入をめざすというものでした。こうして、1988年には参入最低所得保障 RMI が登場してきます。これは、生活が一定の水準以下に低下した者は貧困であると同時に社会的つながりも弱体化している理解され、貧困に対しては最低所得が保障されるとともに、社会的つながりの弱体化・欠如に対しては経済・社会への参入に向けて用意された多様な参入支援策を利用することができるというものです。「参入insertion」という言葉は、国家が不安定な状況に陥っている者・新しい貧困に陥っている者を経済や社会に参入させるということの意味し、英語の inclusion 「包摂」に通じるものがあります。また、これは、普遍主義的な市民の権利保障として提示されました。

ところで、この RMI の登場の背景には、フランス社会に伝統的な連帯思想があります。この思想は、とくに19世紀の末以降、フランス近代国家を特徴づける思想として定着してきます。社会は、個々人がいろいろな職能を担って分業しあうとともに相互に依存しあう関係によって成り立っているとみなされます。このような理解が、社会連帯の基礎にあります。そして、こうしてできあがっている社会連帯の中で、それが損なわれるような問題が起きれば、もちろん貧困や排除という問題ですが、国家はその社会連帯の修復に責任を負うものとされ、ここでは国家が社会に対しては義務というもの非常に重視されました。他方、市民はこれに応える義務を持つものと想定されていきます。RMIにおける社会的経済的参入は、排除されている市民を社会に参入させる責任は国家にあるというものであると同時に、市民からみれば参入は社会に関わるための権利であると同時に、社会連帯を支える個人としての義務でもあると理解されました。いずれにしろ、ここでは、排除問題に対する国家の役割が強く打ち出されることになりました。

なお、この RMI における参入政策は、それは市民の権利であり義務であるという観点からして、必ずしも強い強制力をもって実施されたわけではありません。せいぜい努

力義務といった程度のもので扱われてきたし、実際のところ、RMIによる最低所得保障の受給者のうち参入に向けた取り組みを行っているものは、最近においてもおよそ4割程度であったとされています。

ところで、政府が展開する参入プログラムでは、一方でさまざまな職業訓練が実施されていますが、それに限らず社会的な適応能力を持たない者に対しては民間の NPO（フランスではアソシアションと言いますが）によるさまざまな支援プログラムが実施されています。

80年代末から90年代中期：「不安定さ（プレカリテ）」から「排除」へ

80年代末からは、それまでの不安定さ（プレカリテ）や「新しい貧困」という用語に代わって、今日的な意味での「排除」が登場し、実証研究を踏まえてその概念が精緻化されてきます。これに関してよく引き合いに出されるのが、ロベール・カステル Robert Castel の「脱-加入 désaffiliation」とセルジュ・ポーガムの「社会的降格 disqualification sociale」の議論です。ここでは、とくにポーガムの「社会的降格」を取り上げたいと思います。

ポーガムは、排除として語られている問題を具体的な事例を通して実証的に分析し、それを「社会的降格」として論じるとともに、これを貧困問題にひきつけて現代社会に特有な貧困は「降格をともなう貧困」だと論じました。

まず「社会的降格」のプロセスには、3つの段階があると説明されます。第1段階は普通の労働者が仕事を失って仕事探しをせざるをえない長期失業の段階。第2段階に行くと、それがうまくいかなくて、失業保険の受給期間が終わりそれにつづく失業扶助、そして求職へのあきらめから RMI などによる最低生活保障とケースワーカーなどによる相談・支援を受ける段階へと移っていきます。さらに第3段階に至ると、自信やアイデンティティの喪失が極度に進み社会の中でどんどん孤立し、ワーカーとの緊密な関係も切れてしまう。その上、家族その他もろもろの社会的つながりが切れていきます。こうして、社会との距離がどんどん遠ざかっていき、社会的なつながりが解体していくことに注目します。

ポーガムは、この議論を踏まえてさらに「降格をともなう貧困」という概念を提起します。次の表は、彼が整理した貧困の3類型を示しています（図表1）。彼は、歴史や地域の違いを踏まえて、統合された貧困、縁辺的な貧困、降格をともなう貧困を示します。

統合された貧困とは、現代においては途上国でよく見られる形態であるし、また、先進諸国においても、近代の家族のつながりがしっかりできていた時代においてもみることができました。貧困が自分とその家族だけでなくその周

りに暮らす人々も含めて貧困であることから、当事者は貧困を意識することができないと同時に、相互扶助によって支え合う仕組みがきちんとできている状況を言います。

縁辺的な貧困というのは、これに対して、戦後の高度経済成長期に先ほどお話しした第4世界の^{カールモンド}人々の存在のことを意味します。

そして降格を伴う貧困は、経済成長が終わり、福祉国家が機能不全に陥る中で、80年代以降に発生してくる貧困を意味します。福祉国家は社会保障とくに保険原理によってすべての人たちの生活を支える仕組みを基本としてできあがっているわけです。それが80年代以降次第に機能しなくなる。例えば失業保険が一番の典型ですが、この保険の受給期間はヨーロッパ諸国では2～3年あるいはそれ以上あります。しかし、それを終わっても、失業状態にある長期失業者には、政府支出による失業扶助があり、求職活動を続ける限り最低限の所得がもらえる。こうして、先ほど見た社会的な降格と、それに伴った貧困が発生するので

す。このような社会との関係の在り方によって規定された社会的降格と、それを要因として生じた貧困を社会的排除としてとらえ、現代社会に特有の問題として位置づけられたのです。

このように理解された社会的排除はまた、不安定をもたらす雇用形態の増加や福祉国家の危機を要因としていることから、特定の人びとの問題ではなく誰もがそうなる可能性のある問題として理解されるようにもなりました。たとえば、賃労働者の脆弱性 *vulnérabilité* は、今日では労働をめぐる支配関係だけから生じるのではなく、失業のリスクにさらされた個々人の不安、企業の組織的活動のなかでの関わり合いの希薄さ、時として生じる職業上のアイデンティティの段階的な喪失、同様に労働組合がその影響力の一部を失っていること、これら一連の事象によって示され

た不確実な全体状況の結果であると言われていています。従って、排除に対する参入・包摂という政策に関しても、特定の人たちをターゲットにする施策の必要を一方で認めつつも、他方ではすべての人びとを対象にした予防的で普遍的な政策が重要となってきます。

社会的排除については、もう一つの視点を述べておくことも重要でしょう。フランスでは、2005年に郊外に住む若者たちの「暴動」がありました。将来の展望をなかなか見いだせないでいる移民2世・3世の若者たちによって引き起こされる自動車の転覆や放火などの出来事は、1990年代初頭からすでに断続的に続いている現象です。すなわち、都市郊外の問題は、空間的分離の諸形態や住宅の不平等によってのみ説明できるものではなく、「窮乏している集合団地の内部における社会関係の剥奪過程」を考慮しなければならぬし、これらの地域住民の孤独や倦怠感そして存在感の喪失といった感情にさいなまれている人びとの抱えるもろもろの困難の増大などもまた考慮しなければなりません。

社会的排除に抗する法律の成立（1998年7月29日）

フランスでは1988年の参入最低所得保障 RMI のほか、排除された人々への住宅の確保を課題としたベッソン法（1992年）など、いくつかの参入政策が実施されてきましたが、これらの政策をもっと積極的に排除との関係で規定しなおした法律が1998年に成立した「社会的排除に抗する法律」です。

この法律は、①基本的権利へのアクセスの保障、②社会的排除の未然の防止、③参入を支えるための社会的諸制度の3つの部分からなります。①では、雇用、最低所得、住宅、健康へのアクセス保障が論じられ、②では、過剰（あるいは多重）債務問題への対処、市民権の行使の保障、基本的生存手段の保障、教育・文化などの在り方が示されま

図表1 S・ポーガムによる貧困の3類型

理想型	経済発展と労働市場	社会的紐帯	社会的保護のシステム
統合された貧困	<ul style="list-style-type: none"> ・弱い経済成長 ・インフォーマル経済 ・隠された失業 	<ul style="list-style-type: none"> ・家族の連帯の強さ ・近隣による保護 	<ul style="list-style-type: none"> ・保護の対象となる領域の狭さ ・最低限所得保障の不在
縁辺的な貧困	<ul style="list-style-type: none"> ・準完全雇用状態 ・少数の失業 	<ul style="list-style-type: none"> ・家族の連帯は維持されているか、または弱まっている 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会保護システムの普及 ・最貧困層への最低所得保障はあるが、十分届いていない
降格をとともなう貧困	<ul style="list-style-type: none"> ・失業の著増 ・雇用の不安定さ ・労働市場への参入の困難 	<ul style="list-style-type: none"> ・失業者と恵まれない人々とのあいだにとくに見られる社会的つながりの弱体化 	<ul style="list-style-type: none"> ・最低所得保障受給者の著しい増加 ・貧困者支援はあるが、そこから漏れ落ちていく人々が増加

出典：Paugam 2005, p.89. 中村（2007）, p.62 より。

す。そして③では、緊急支援活動や社会的参入支援の取り組みの重要性を規定するとともに、その活動を担っている民間アソシエーションや社会福祉（支援）活動を担う労働者の育成、「貧困と社会的排除についての監視・研究機関」の創設が示されます。こうして、社会的排除との闘いの包括的な枠組みが示されたわけです。

EUにおける社会的排除への取り組みと定義

フランスにおける社会的排除についての考え方とそれに対する政策の展開をみてきました。しかし、1980年代末以降、この社会的排除に注目していたのはフランスだけではありません。EUもまた、この問題への関心を深めていくことになります。EUは1988年に社会的排除の問題を扱うことを決定し、1992年には欧州委員会の『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』という文書の中で、社会的排除を次のように提起しました。

社会的排除は、過程と結果としての状態との双方を指すダイナミックな概念である。〔中略〕社会的排除はまた、もっぱら所得を指すものとしてあまりにしばしば理解されている貧困の概念よりも明確に、社会的な統合とアイデンティティの構成要素となる実践と権利から個人や集団が排除されていくメカニズム、あるいは社会的な交流への参加から個人や集団が排除されていくメカニズムの有する多次元的な性格を浮き彫りにする。それは、労働生活への参加という次元をすら超える場合がある。すなわちそれは、居住、教育、保健、ひいてはサービスへのアクセスといった領域においても感じられ現れるのである。

EUは、この文書において、経済的アプローチにもとづく貧困の静態的定義が、排除という動態的で多次元的な定義によってとって代わられるべきことを主張しました。また、欧州連合統計局（Euro-stat）や欧州共同体の研究プログラムに属する専門家たちにとっては、排除の観念は、貧困計測の伝統的方法がぶつかった方法論上のそして概念上の袋小路を打開するオルターナティブであったと言われます。すなわち、貧困者が抱えるさまざまな不利な条件をどうとらえるのか、社会的排除はこの問題に答えてくれるものとして理解されたのです。

EUでは、その後加盟各国の首脳が集まる欧州理事会でもたびたび社会的排除が取り上げられますが、そこでは、各国の社会問題の現状の違い、またこの問題への理解の違いによって、EUによる社会的排除の定義もきわめて平板なものへと変容していきます。あとで中村先生からお話が

あると思いますが、その後のEUにおける反排除戦略の展開は、いくつかの紆余曲折がみられます。

そうした捉え方の影響は、イギリスで1997年に登場した労働党ブレア政権による定義にもみられます。ブレア政権は、イギリス国内の排除問題の深刻化に対して、同年省庁横断的な政府機関「社会的排除対策室 social exclusion unit」を立ち上げ、この組織は社会的排除を次のように定義しました。

社会的排除は、例えば失業、低いスキル、低所得、差別、みすばらしい住宅、犯罪、不健康、そして家族崩壊などの複合的不利に苦しめられている人びとや地域に生じている何かを、手っ取り早く表現した言葉である。

バラ & ラペールによる社会的排除の定義

1990年代には、とくにEUのこのような動きを反映して、研究者の間でも社会的排除をめぐる議論が活発化し、さまざまな調査も行われました。そうした成果をひとまずまとめた文献として、A・バラ & F・ラペールの『グローバル化と社会的排除—貧困と社会的問題への新しいアプローチ』（初版1999年、改訂版2004年、日本語版2005年）があります。

バラとラペールによる社会的排除の定義を示して、ひとまず欧州における社会的排除をめぐる話は終わりにしたいと思います。

彼らは、社会的排除の特徴を7点にわたって整理しました。第1は、それは多次元的なアプローチであるとししました。排除には、貧困という経済的な次元、さまざまな社会的つながりに関する社会的な次元、そして政治へのアクセスをめぐる政治的な次元があり、それらが組み合わさっているといます。また、排除は、ケイパビリティの問題であり、多様な仕方でリスクにさらされているという問題でもあると言います。とくに、貧困との比較でみると、社会的排除の多次元な性格がよくわかると思います。図表2はそれを示しています。

第2は、失業と不安定さがもたらすもろもろの帰結であるという点が強調されます。具体的には、「労働市場への統合の質は、排除アプローチの核心に位置している。失業と仕事の不安定さは、個人や集団が社会への完全な参加から排除されていく過程を説明する重要な要因である」としました。これらの点は、フランスに即して先に述べた通りです。

第3の特徴は、基本的権利（雇用、住宅、医療、教育など）へのアクセスだけでなく、それらの権利の質もまた重要であるとしします。

第4には、排除は長期にわたるプロセスであることを述

図表2 貧困, 剥奪, 社会的排除, それぞれの概念特性の比較

	貧 困	剥 奪	社会的排除
要因とその特徴	・生存のための基礎的なニーズの欠如	・生存のための基礎的なニーズの欠如 ・標準的な生活のための物的資源の剥奪（物質的剥奪と社会的剥奪）	・生存のための基礎的なニーズの欠如 ・標準的な生活のための物的資源の剥奪（物質的剥奪と社会的剥奪） ・社会的な参加・つながりの欠如
	・一次元の要因	・多次元の要因	・多次元の要因
	・分配の側面	・分配の側面	・分配の側面 ・関係の側面
観 点 分 折 の	・静態的	・静態的	・動態的
対 象	・個人, 世帯	・個人, 世帯	・個人, 世帯 ・コミュニティ, 社会

出所：[Barnes 2005：16] を参考に、筆者が作成。

べるとともに、その克服に向けた社会的排除との闘いもまた時間と資源を要するものであることを認識することが重要であると言います。

第5には、排除は、統合の領域に始まって、排除が不安定さの領域、脆弱さの領域、排除の領域へと推移していくダイナミックなプロセスであると同時に、その帰結の状態でもあるとします。

第6には、排除は相対的な概念であって、所与の社会における「標準的な」生活に必須の要素との比較で考えることを重視すると言います。

そして最後の7つ目の特徴は、排除は政策思考の概念であるという点です。すなわち、排除は、社会政策の再設計を要求するものであり、具体的な政策領域としては、最低所得保障、就労支援と社会参加、そして個人別のニーズにあった社会福祉支援があります。また、それらの領域で求められる方向性は、個人レベルにおけるケイパビリティ（個人の潜在的な能力）の発展と社会のレベルにおける構造的な障害物への対処、政策の策定と実施における公私のパートナーシップの確立や当事者参加、排除されている人々に対する事後的政策と同時に排除を回避するための包括的で先を見越した政策に向かって社会政策を再設計することを求めます。

日本の社会的排除克服への政策を考える

最後に、日本では社会的排除の克服に向けてどのような取組みがなされているのか、この点に触れておきたいと思えます。

包摂に向けた政策には政策領域の柱として3つがあるこ

とを述べました。これらの中で、最低所得保障については生活保護や児童扶養手当などがありますが、極めて不十分としか言いようがありません。特に生活保護の捕捉率が2割と極めて低いという問題が端的にその深刻さを語っています。

就労支援では、若者の就労支援が典型的ですが国は基本的に手を引いてしまって自治体任せになっているし、生活保護受給者や母子世帯の母親などの就労支援においては自己責任を問うという形で進められ、個々人の就労上の課題に応える仕組みもなければ職業訓練もまた不十分にしか展開されていない。

そして、個別的な社会福祉支援という点に関しては、例えばホームレスに対する自立支援をみると、政府は就労支援をメインに考えており、実際には重要な住居問題が軽視されていたり、社会的な適応能力や社会に関わることの自信の回復などの問題が軽視されています。しかし、これらの問題は、事業を担っている自治体では実際に問われる中で新たな施策の展開が始まっています。欧州では、個人別のニーズにあった社会福祉支援の実施にあたっては「付き添いの支援」という視点でやっています。そうしたいねいさが求められている活動なのだということだと思います。この辺の詳しい現状は、水内さんの方からお話しただけだと考えております。

本当はまだたくさん語るべきことがあるのですが、また後で何か質問等々いただいたときにお話ししたいと思います。どうもありがとうございました。

(司会)

ありがとうございました。 続きまして第2報告は、中村健吾先生から。「EUとその加盟国における『積極的包摂』戦略の展開」というテーマでお話させていただきます。

報告2：中村健吾（大阪市立大学）

「EUとその加盟国における『積極的包摂』戦略の展開」

(中村)

私は、EUにおける社会的排除と社会的包摂をめぐる取り組みが、いまどういう現状にあるかということをお話したいと思います。最近、日本女子大学の岩田正美先生が『社会的排除』という入門書的な本を出版されまして（岩田 2008）、「社会的排除」という言葉は日本でもある程度は通用するようになりました。

ヨーロッパでは、先ほど福原先生がお話しされたように、1980年代後半あたりから「排除」あるいは「社会的排除」という概念が使われてきました。そして「社会的排除」への取り組みは、——後述するように——EUにおいては「整合化の開かれた方法（OMC）」によって執行のための制度的な枠組みがすでに整えられ制度化されています。ですから、「社会的排除」はヨーロッパでは理論的な概念としても、また政策の方向性をあたえるガイドラインとしても、ある程度確固とした地位を占めているはずだと思ってしまうがちです。ところが実は、ヨーロッパにおける現状の社会的な力関係は、社会的排除への取り組みが定着していくことを無条件には許さないような環境にあるというのも事実です。

そこでまずは、社会的排除に対抗する社会的包摂の戦略のEUにおける展開過程をかいつまんでお話しします。

「より多くのよりよい仕事」—リスボン戦略—

社会的排除に対する取り組みが本格化したのは、2000年3月のリスボン欧州理事会をきっかけにしています。リスボン欧州理事会は、社会的排除の問題だけでなく、他のさまざまな課題をも射程に入れながら、2010年までのEUの中期的な戦略目標を定めた大変重要なサミットで

した。中期的な戦略目標とは、「より多くのよりよい仕事（more and better jobs）とより高い社会的結束（social cohesion）とをともなう持続的な経済成長を達成しうるような、最も競争力に富み最もダイナミックな知識基盤型経済を実現する」というものです。これはのちに、「リスボン戦略」と呼ばれるようになりました。

ただ、少し考えれば気づく点ですが、リスボン戦略の目標である「より多くの雇用」と「よりよい雇用」とのあいだには一定の緊張関係が存在します。労働市場の規制緩和によって非正規雇用を増やすなら、「より多くの仕事」が生み出されるかもしれませんが、それは必ずしも「よりよい雇用」であるとは限りません。この緊張関係を解消するわけではないにせよ、少なくとも緩和するべく欧州委員会などが提案してくるのが、後述する「雇用のフレキシキュリティ」という考え方です。

ともあれ、リスボン欧州理事会において具体的な数値目標として挙げられたのは、奇妙なことに、EUにおける雇用率を押し上げるという目標でした。すなわち、雇用率を61%から70%に引き上げ、とくに女性についてはそれを51%から60%に引き上げるというのです。

なぜ、失業率を下げるのではなくて、雇用率を上げるという奇妙な目標が設定されたのかというと、失業率を低下させるという目標は政治家のレベルで合意に達するのが非常に困難であるからだと思われます。欧州の有権者は失業率について敏感ですから、失業率を欧州レベルでの政策目標に掲げることに對しては、加盟国の政治家たちからの強い抵抗が容易に予想されます。そしてもうひとつの理由は、雇用率を上げると、社会的保護のシステムの負担を軽減することにつながるという点でありましょう。就労している人が増えるなら、年金給付、失業保険給付、あるいは公的扶助に頼る人が減り、社会的保護システムへの財政的負担も軽減されます（Raveaud 2007, p.413）。むしろ、これは失業率の低下によっても達成可能ですが。

雇用率の引き上げという量的な目標とならんで、リスボン欧州理事会は、「人びとに投資し社会的排除と闘うことで、欧州社会モデルを近代化する」という質的な目標をも打ち出しました。「欧州社会モデル」とは、自由な競争の市場と高水準の社会保障とを両立させてきた社会を指しており、明らかにアメリカ型の市場競争社会との対比において語られているものです。しかしながら、リスボン欧州理事会の議長総括によれば、グローバルな競争が激化するなかで、「欧州社会モデル」の2つの要素を従来通りのやり方で結びつけるのは困難になったがゆえに、2つの要素が互いに他方にとっての促進要因となるように両者を結合しなおすことが必要になった。言い換えれば、社会保障が経済的な競争力の促進要因となるように、「欧州社会モデル



を近代化する」ことが必要になったというわけです。ここから、積極的労働市場政策やアクティベーション政策を重視するアプローチが強調されるようになります。

整合化の開かれた方法（OMC）

リスボン欧州理事会では、もうひとつの重要な決定が下されました。それは、加盟国の経済政策、雇用政策、あるいは社会的排除対策をEUレベルで調整するための、新しい独特の手法を定式化したことです。それが、「整合化の開かれた方法（Open Method of Coordination）」（以下、OMCと略記）でした。OMCは、それまでEUによる介入が容易でなかった政策分野において加盟国の政策を調整するために考案された、ソフトなガバナンスの手法です。すなわち、EUにおいては「政策指針」や「共通目標」だけを定め、それらを達成するための手法や手段については加盟国の裁量にゆだねるが、加盟国の政府は自国の取り組み実績について欧州委員会に定期的に報告し、同委員会による評価を受けなければならないため、政策の実施に向けた競争的な圧力が加盟国政府に加えられるというのが、OMCの骨格をなしています（中村 2005, p.30 以下）。規則（regulation）や指令（directive）がもつような法的拘束力をともなっていないソフトな調整手法であるとはいえ、EUがOMCによって、加盟国における雇用・失業や貧困・社会的排除といった課題に口をはさんでいくというのは、画期的なことでした。なぜなら、欧州統合の過程は遅くとも1980年代半ば以来、共通市場の創設を中心にした市場・通貨統合（「市場のヨーロッパ」）に著しく傾斜し、統合の社会的な側面（「社会的ヨーロッパ」の建設）がなおざりにされてきたからです。

社会的包摂政策の共通目標

社会的排除の問題をめぐるのは、2000年9月のニース欧州理事会で重要な決定が下されました。同理事会は、リスボン戦略の社会的側面を具体化した「欧州社会アジェンダ（2001-05年）」を採択するとともに、社会的排除を克服するうえで加盟国が取り組むべき4つの共通目標を定式化したのです。4つの共通目標は次のようなものでした。

- ① 就業への参加、ならびに資源・権利・財・サービスへの万人のアクセスを促進すること
- ② 排除のリスクを阻止すること
- ③ 最も傷つきやすい人を支援すること
- ④ すべての関係者を動員すること

①は〈参加〉、②は〈予防〉、③は〈支援とケア〉、そして④は〈動員〉の原則を表現しています。〈動員〉に関し

ては、社会問題に取り組むNGOを政策の実行過程に動員することが念頭に置かれています。

以上のような欧州レベルでの共通目標に沿って、各加盟国の政府が2年ごとに国別行動計画を立て、それを欧州委員会に提出します。それを欧州委員会が吟味して評価した報告書が、閣僚理事会の承認を経て公表されることとなります。報告書においては加盟国の実践とその成果が比較されるわけですから、法的拘束力をともなわない政策調整であるとはいえ、報告書において厳しい評価を加えられるのは、加盟国にとって不名誉なことです。これが、社会的排除の問題に適用されたOMCの手順でした。

コック報告

さて、2000年代の半ばには、リスボン戦略の到達点に関する中間評価が行なわれました。これは、13名の委員からなる第三者機関に欧州理事会が中間評価を委嘱するという形でなされました。2004年11月に出された中間評価の報告書「試練に向き合う」は、この第三者機関の座長がオランダの元首相ウィム・コックであったため、「コック報告」（High Level Group 2004）という通称で呼ばれています。

「コック報告」には「貧困」や「(社会的)包摂」という語は登場しますが、「(社会的)排除」という語はひとつも出てきません。そして、「包摂」という語の意味は「労働市場への包摂」に限定されており、もっぱら年金受給開始年齢の引き上げや労働市場の規制緩和による雇用率の上昇を指すものになっています。しかも、コック報告が強調したのは、あまりにも網羅的なリスボン戦略の諸目標に優先順位を付けるべきだという点でした。優先権をあたえられたのは、やはり成長と雇用です。リスボン戦略は「より多くのよりよい雇用」というかたちで量と質の両方を掲げていたのですが、コック報告は目標を事実上「より多くの雇用」に限定してしまっている。そして、どうやって「より多くの雇用」を達成するかというと、それは労働市場のフレキシブル化をとおしてであるというわけです。こうしてコック報告が詳細な提言を施したのは、①知識社会の実現、②サービス分野をふくむ域内市場の完成、③ビジネスに有利な環境の創出、④包摂的な労働市場の実現、⑤環境の持続可能性という5つの分野であり、ご覧のとおり、ここには貧困および社会的排除への取り組みが欠落しています。コック報告をふまえて、欧州委員会はリスボン戦略の修正に向けた提案（「共同体リスボン・プログラム」）を発表しますが、これもまた経済成長を第一義的な目標に掲げたものでした（Commission 2005a）。

哲学者のユルゲン・ハーバーマースも指摘していることですが（Habermas 1999）、ヨーロッパには、「欧州共通市場

さえ完成すれば、それ以上の統合の深化は不要である」と考える人びとがいます。こうした人びとはいわゆる「欧州懐疑論者」やナショナリストとは異なるわけであって、むしろ新自由主義的な「市場統合論者」であるといえましょう。彼らにとって、加盟国の失業や貧困の問題にEUが口出しするなどというのは百害あって一利なしということになります。コック報告を起草した第三者機関の13名の委員のなかには新自由主義者ではない人もいますが、コック報告全体のトーンは紛れもなく新自由主義的です。コック報告は、貧困と社会的排除をめぐる欧州レベルでの政策調整の進展に対する新自由主義の側からの巻き返しの反動であったと見ることができます。

修正リスボン戦略

しかし、だからといって、これまで加盟国レベルで展開されてきた社会的排除への取り組みがそう簡単に消えるわけではありません。とりわけ、コック報告をふまえた2005年3月のブリュッセル欧州理事会を前後して、コック報告について危機感をいだいた欧州レベルの社会的NGOや労働組合が欧州委員会や理事会に対する活発なロビー活動とキャンペーンを展開したそうです。欧州レベルの社会的NGOとしては、「欧州反貧困ネットワーク (EAPN)」や「ホームレス生活者とともに活動する各国諸組織の欧州連合体 (FEANTSA)」といった団体が有力です。これらの団体がロビー活動をくり広げたおかげで、2005年3月の欧州理事会の議長総括には、「貧困ならびに社会的排除との闘い」に対する言及がふたたび登場しました (Daly 2006, p.476)。むろん、この議長総括において表明されたいわゆる「修正リスボン戦略」は、コック報告の線に沿って、旧リスボン戦略の諸目標のなかでも「成長と雇用」を優先することを謳い、しかも「成長」という側面に関しては、投資をうながすための規制緩和、サービスに関する共通市場の完成、政府補助金の削減といった新自由主義的な方向性を打ち出しました。かつまた、従来は別々に作成されていた経済政策の「指針」と雇用政策の「指針」を束ねて「統合指針」とし、経済政策と雇用政策の整合性をいっそう強めることを決定したのです。これはしかし、インフレーションの抑制と緊縮財政とを強調しつつづけている経済政策の「指針」に雇用政策を従属させることを含意しています。2005年からの新しい「統合指針」のもとで、EUの雇用政策においては、後述しますように「フレキシキュリティ」の追求が重視されるようになります。

「積極的な社会的包摂」のアプローチ

かろうじて命脈を保ったEUにおける社会的排除への取り組みは、続く2006年3月の欧州理事会においていくつ

かの変更をこうむります。第1の変更は、①社会的排除および②年金の領域で展開されてきたOMCと、③保健および介護の領域で行なわれてきた政府間協力とを、3つの領域に共通する「目標」と簡略化された報告手続きのもとで統合するというものです。第2の変更は、「積極的な社会的包摂 (active social inclusion)」という考え方が強調されるようになったことです。ここでは、後者の第2の変更について少し詳しくお話します。

2006年3月の欧州理事会をふまえて決定された「貧困と社会的排除を除去する」ための政策領域における「目標」としては、以下の3点が掲げられました (傍点は引用者)。

- ① 社会への参加を実現し、排除に取り組むとともにそれを予防し、排除へと導くあらゆる形態の差別と闘うために必要な、資源、権利、サービスへの万人のアクセス。
- ② 労働市場への参加を促進し、かつまた貧困および排除と闘うことで、万人の積極的な社会的包摂〔を実現する〕。
- ③ 社会的包摂の政策が良好に調整され、貧困な状態に置かれている人びとをふくむ関連する行為主体とすべてのレベルの政府が政策に関与することを保証し、この政策が効率的かつ効果的で、経済・財政・教育・職業訓練政策と構造基金（とくに欧州社会基金）のプログラムとをふくむすべての関連政策において主流化されるのを保証する。

上の3つの目標においてまず注目に値するのは、「社会への参加」と「労働市場への参加」が区別されていることです。コック報告がそうであったように、「社会的包摂」はEUにおいてはときに「労働市場への包摂」に還元されてしまうことがあります。ここではそうならないのです。これはとても有意義なことだと思います。なぜなら、職業教育や職業訓練だけでは通常の労働市場において仕事を見つけれない人びとは社会に広く存在しており、そういう人びとは「雇用確保力 (employability)」の向上以前に、読み書き能力の欠如、精神的または肉体的な病、薬物またはアルコールへの依存といった問題をかかえているからです。そこでは、「雇用確保力」に限定されない、もっと広い社会的な能力——アマルティア・センのいう「ケイパビリティ」——の獲得を支援しなければなりません。

EUが「労働市場への参加」とは区別される「社会への参加」を語るようになったのはおそらく、後述するように、就労を重視するアクティベーション政策の普及だけでは、「仕事を見つけれない見込みのない人びと」に対する社会的排除を克服することは不可能だということ（これは自明の理

なのですが)を、欧州委員会などが認識するようになったからでありましょう。実際、欧州委員会の最近の文書では、雇用政策の整合化を通じて自らも後押ししてきたアクティベーション政策の限界を指摘しているようにも読みとれる、以下のような文章が見いだされます。「1990年代にEUのレベルで積極的な構図へと政策がシフトしたことにとともに、所得補助の制度はますます、賃金雇用へのディスインセンティブを最小化し貧困のわなを避けるためにアクティベーションの基準を導入するようになり」、「多くの加盟国において、給付を受ける資格には積極的な求職活動、就労の可能性、あるいは訓練への参加といった条件が課されるようになった」。だが、それでもなお、「仕事を見つける見込みのほとんどない人びとからなる相当な数の「硬い核」が存在している。これらの人びとは、仕事を見つけられないがゆえに、貧困と社会的排除に陥る高いリスクにさらされつづけている」(Commission 2006)。また、「EU内の労働者の8%は貧困のリスクにさらされているので、雇用それ自体は必ずしも貧困に対する安全保障であるとはかぎらない」(Commission 2007a)というふうに、雇用を得たとしても貧困でありつづける人びと、すなわちワーキングプアへの言及も見られます。

こうして、EUの社会的包摂政策は現在、以下の5つの分野を「主要な課題」に掲げるにいたっています。

- ① 世代間継承の悪循環を断ち切ることで、子どもの貧困をなくす。
- ② 労働市場を真に包摂的なものにする。
- ③ 満足のいく住宅を万人に保証する。
- ④ 差別を克服し、身体障害者とエスニック・マイノリティと移民の統合を拡大する。
- ⑤ 金融面での排除と過剰債務に取り組む。

これらの「主要な課題」を見ると、EUは社会的包摂政策において、万人に開かれた普遍主義的なアプローチよりも、特定の集団に的を射した個別主義的なアプローチに傾斜しているような印象を受けます。特定の集団というのはすなわち、貧しい子ども、長期失業者、ホームレス生活者、障害者とエスニック・マイノリティと移民などです。2000年のニース欧州理事会で社会的包摂政策の「共通目標」が初めて定式化された時点では、普遍主義的なアプローチが基礎に置かれていたように思われるのですが、現在では個別主義がかなり前面に出ています。雇用政策は労働市場への参入が相対的に容易な人を対象とするのに対し、社会的包摂政策はそれが困難な人を対象にするというふうに、両政策のあいだにある種の分業が形成されているようにも見えます。

しかしながら、事態はそれほど単純ではありません。欧州委員会が近年に提唱している「積極的な社会的包摂」というアプローチは、普遍主義と個別主義とを組み合わせる志向を示しているからです。

トライアングル・アプローチとしての「積極的包摂」

「積極的な社会的包摂」について欧州委員会は、「アクティベーション政策と社会的包摂政策とを結合した包括的な政策アプローチ」であると述べています(Commission 2008)。それは具体的には次の3つの要素を結合することで得られます(Commission 2006)。

- ① 雇用機会または職業訓練による労働市場へのつながりの確保〔アクティベーション政策〕。
- ② 人びとが尊厳ある生活を送るのに十分な水準の所得補助〔最低限所得保証〕。
- ③ 個人とその家族が主流の社会に入るうえで直面しているいくつかのハードルを除去するのを手助けし、そうすることで彼らの雇用への再参入を支援するようなサービスへのアクセスの改善。

欧州委員会は、「これら〔3つの〕すべての要素を結びつけること」の重要性を説いています。「労働市場への統合のための積極的な支援を欠くなら、最低限所得の制度が人びとを貧困と長期的な福祉依存のわなに陥れてしまうリスクがある。適切な所得補助がなかったら、積極的労働市場政策またはプログラムは広範な貧困を防止し非正規の手段による生計維持の方法の追求を人びとにやめさせることに失敗してしまう。社会的な支援措置がなかったら、アクティベーションの規則がむやみに実施され、したがってその効果も乏しいというリスクが存在している」(ibid.)。「積極的な社会的包摂」のアプローチはしたがって、「個々人に応じた雇用への道程を提供する」だけでなく、「働くことのできない人が尊厳ある生活を送るとともに社会に対して最大限の貢献を果たすのを保証する」ことを目標にしています(Commission 2007a)。

アクティベーション政策の一面的な展開・普及がもたらした結果に対する反省の上に立って欧州委員会が打ち出した「積極的包摂」を、私は「トライアングル・アプローチ」と呼ぶことにしています。これは非常に重要です。なぜなら、アクティベーション政策と最低限所得保証とサービスやケアという3つの要素は、上の引用文で欧州委員会自身が述べているように、互いに補いあうことで社会的包摂や社会への参入を効果的に促進しうるからです。職業訓練を受けることが当面は無理であるような人に対し、広い意味でのケイパビリティを高めるようなサービスやケアを提供

することは、長い眼で見るとその人の就労を支えることになるかもしれませんが、就労したからといってただちに所得保証やケアを打ち切るなら、その人をふたたび失業と貧困に追いやってしまうかもしれません。

以上のような認識は実は、静岡大学の布川日佐史先生らが日本の生活保護における「自立支援」プログラムに関連して主張している事柄によく似ています。布川先生らは、生活保護受給者に対する「日常生活支援」と「社会生活支援」がもつ独自の意義を強調し、それらは「就労自立」への単なる橋渡しではないことを主張しておられます（布川2006）。

なるほど、こうしたアプローチは欧州委員会（とくに雇用・社会問題総局）が提唱しているだけであって、EUの他の諸機関やその加盟国の政府によって共有されるものになってはいません。しかし、欧州委員会はすでに、EU加盟国における最低限所得保証の制度と社会サービスの仕組みにまで監視と整合化を導入するというきわめて野心的な方向性を打ち出しています（Commission 2005b）。加盟国における公的扶助のような最低限所得保証の制度にまでEUが踏み込んでくることに対しては、加盟国政府の強い反発が予想され、前途は多難であるでしょうけれども、必要不可欠な試みであるといえます。社会的排除の問題に取り組むうえで非常に重要な分岐点に欧州委員会が差しかかっているという印象を、私はもっています。

オランダにおける「社会的アクティベーション」の実験

本日は詳しくお話しする時間はありませんが、オランダでは実は、就労へのアクティベーションに限定されない「社会的アクティベーション」の実験が1990年代の半ば頃から取り組まれています。「社会的アクティベーション」とは、心の病、ホームレス状態、言語障害、あるいは家族崩壊といった問題のせいで職業上の資格に乏しく、長期失業の状態にあり、それゆえ就労が当面は困難であるような社会扶助受給者を対象にして、職業訓練や職業教育に限定されない社会的な活動の場（たとえば、スポーツ、演劇、NGOでの活動、各種のリハビリテーションなど）を提供する取り組みです。オランダにおけるこの取り組みは、欧州委員会による2003年の『包摂に関する総合報告書』において「最良の実践」のひとつに数えあげられました。興味深いことに、ハーグ市での取り組みにおいては、社会的アクティベーションへの参加者を選ぶ際にアマルティア・センのケイパビリティの概念が明示的に用いられているそうです。すなわち、言語、仕事、健康、財政的資源といった諸要素のうち少なくとも3つの要素において不十分だとみなされた人が、それに対応するサービスへの優先的なアクセスを得るのです（Nicaise/Meinema 2004）。

雇用政策におけるフレキシビリティの追求

修正リスボン戦略のもとで、社会的包摂政策は「積極的包摂」へと傾斜したわけですが、では、雇用政策はどうなったのでしょうか。

先述しましたように、EUの雇用政策の指針は2005年から経済政策の指針に併合され、新しい「統合指針」のもとで展開されるようになりました。2005年から2008年までの「統合指針」における雇用政策の指針は以下のとおりです。

第17指針：フル就業を達成し、労働の質と生産性を改善し、社会的・領域的結束を強めるための雇用政策を実施する。

第18指針：労働へのライフサイクルアプローチを促進する。

第19指針：包摂的な労働市場を確保し、労働の魅力を高め、不利な状況にある人びとをふくむ求職者にとって仕事を割の合うものにする（make work pay）。

第20指針：労働市場のマッチングを改善する。

第21指針：労使の社会的パートナーが演じる役割に留意しながら、雇用のセキュリティと結びついたフレキシビリティを促進し、労働市場の分断を弱める。

第22指針：雇用に有利な労働コストと賃金設定メカニズムとを保障する。

第23指針：人的資本への投資を拡大し改善する。

第24指針：教育と訓練のシステムを新しい能力への需要に対応させる。

このように、雇用政策は就労へのアクティベーションを中心にすすめる傾向を示しているわけですが、そのなかでも欧州委員会が近年とくに力を入れて政策調整に乗り出しているのが、第21指針に出てくる「雇用のフレキシビリティ」の追求です。

「フレキシビリティ」と「セキュリティ」とを結びつけた造語である「フレキシキュリティ（flexicurity）」という語はもともと、1995年にオランダで労働者派遣法と「フレキシビリティ・セキュリティ法」とを準備する過程において、同国の社会学者であるハンス・アドリアンセン（Hans Adriaansen）が最初に使用したと言われています。そして「フレキシキュリティ」とは、最も通用している定義によれば、「労働市場のフレキシビリティと、とくに労働市場の内部と外部の弱い集団に対する保障（雇用の保障、社会保障）とを同時に意図的に高めようとする政策戦略」を指しています（若森2009）。つまり、労働市場の規制緩和によって非典型的雇用が生み出されるが、そうした雇用は不安定であるため、雇用のチャンスを高め失業時の社会保

障を充実させることで、雇用の不安定さを補おうとするのが、フレキシキュリティのアプローチだといえるでしょう。オランダとならんでデンマークもまた柔軟な労働市場と高い雇用率とを兼ね備えていますので、これら両国がフレキシキュリティの模範生としてよく引き合いに出されます。

2007年12月の閣僚理事会と欧州理事会は、欧州委員会が提案した「フレキシキュリティの共通原則」を承認し、加盟国がそれぞれの国内事情に応じてフレキシキュリティを追求することを決定しました。この「共通原則」を提案した欧州委員会の文書「フレキシキュリティの共通原則をめざして」(Commission 2007a)は、フレキシキュリティの先進国であるオランダでの(研究者たちによる)議論をかなり取り入れています。欧州委員会はこの文書において、解雇をあまりにも硬直的に規制している雇用保護法制が新規雇用の創出を妨げ、無期限雇用(「インサイダー」)と期限付き雇用(「アウトサイダー」)という労働市場の分断を生んでいること、そして緩やかな雇用保護法制と適切な水準の失業手当と積極的労働市場政策を組み合わせるほうが雇用のセキュリティは高まることを指摘しながら、フレキシビリティを「労働市場におけるフレキシビリティとセキュリティとを同時に高める戦略」として「定義」しています。重要なのは、欧州委員会がオランダでの議論をほぼそのまま受容しながら、「仕事のセキュリティ(job security)」と「雇用のセキュリティ(employment security)」とを区別して、「フレキシキュリティ」のアプローチでいう「セキュリティ」とは後者の「雇用のセキュリティ」を指すと述べていることです。その際、「仕事のセキュリティ」は同じ就労先と同じ仕事にとどまりつづけることを意味するのに対し、「雇用のセキュリティ」とは人生の各段階において「仕事を容易に見つけることのできる可能性」を意味しているとされています。要するに「雇用のセキュリティ」とは、解雇されてもすぐに次の仕事が見つかる保障があるということです。したがって、「雇用のセキュリティ」の追求においては、技能取得のための訓練をはじめとするアクティベーション政策が重視されることとなります。念のため、2007年12月にEUが採択した「フレキシキュリティの共通原則」を表1に示しておきます。

「フレキシキュリティの共通原則をめざして」という欧州委員会の文書はまた、各国の事情に応じて選択することのできるフレキシキュリティ政策の諸要素の「組み合わせと進行順序」を示した4種類の「フレキシキュリティへの道程」を提案していますが、その内容の紹介は省かせていただきます。いずれにせよ欧州委員会は2008年2月に、7名の常任使節をふくむ「フレキシキュリティのための使節団」を設立し、これを加盟国に派遣して「国別道程」の進捗状況について意見交換をすることにしました。意見交換

の結果は加盟国が提出する報告書に反映されることになっています。こうして、フレキシキュリティへと誘導するEUの政策調整がいまや本格化しています。

雇用規制を緩和すると雇用は増えるのか？

欧州委員会によるフレキシキュリティのアプローチは、「より多くの仕事」と「よりよい仕事」というリスボン戦略の2つの目標の両方を一応は射程に入れていますが、どちらかといえば「より多くの仕事」に重点を置くアプローチだといってよいでしょう。なぜなら、このアプローチにおいては、ある非典型的雇用から別の非典型的雇用へと円滑に移動していくことが雇用率を高めるうえでの王道とみなされているからです。しかし、雇用のフレキシビリティを高めて非典型的雇用を拡大すると雇用率が上昇するであろうという見込みは、事実と合致しているのでしょうか。

表2は、2006年における雇用率と非典型雇用の比率を、EUに加盟している西欧15カ国について比較したものです。2005年の集計結果も手元にあります。2005年と2006年では、雇用率の順位において11位だったスペインがルクセンブルクを抜いて2006年に10位になった点が多少は大きな違いですが、あとはあまり変化していません。表2を見ますと、たしかにオランダでは高い雇用率とフレキシブルな労働市場とが併存しています。しかし、雇用率において第1位を占めているデンマークでの非典型雇用の比率(32.5%)は、15カ国全体のそれ(35.5%)と比較すればわかるとおり、けっして高くはありません。デンマークはしばしば労働市場の規制緩和が進んだ国として紹介されますが、非典型雇用の比率は大して高くないのです。他方、非典型雇用の比率において上位2位と4位を占めるスペインとドイツは、雇用率の面では成績が芳しくない(10位と9位)。このデータを参照するにせよ、雇用率とフレキシブルな労働市場とのあいだに強い相関関係は見いだされません。したがって、雇用規制を緩和したら雇用率が上昇するとは必ずしも言えないようです。

まとめ

さて、そろそろ時間がまいりましたので、私の報告をまとめてみたいと思います。

まずはフレキシキュリティの概念の社会的な含意についてです。私は先ほど、フレキシキュリティをめぐる欧州委員会の言説はオランダの研究者たちによる議論をかなり取り入れていると申し上げました。しかし、関西大学の若森章孝先生によれば、欧州委員会によるフレキシキュリティ概念の使い方は、オランダの研究者によるこの概念の定義と重要な点で異なっているといます。すなわち、オランダの研究者たちの定義はフレキシキュリティというもの

表1 フレキシキュリティの共通原則（全文）

1. フレキシキュリティは、リスボン戦略の実行をうながし、より多くのよりよい仕事を創出し、労働市場を近代化し、フレキシビリティとセキュリティの新しい形態を通じて良質な労働を促進することで適応能力と雇用水準と社会的結束を高めるための手段である。
2. フレキシキュリティは、フレキシブルでしかも信頼のおける雇用契約のあり方、包括的な生涯学習戦略、効果的な積極的労働市場政策、そして近代的で、適切で、かつ持続可能な社会的保護のシステムを意図的に結びつけることをともなっている。
3. フレキシキュリティ・アプローチは、労働市場または勤労生活に関する単一のモデルにかかわるものではないし、単一の政策戦略にかかわるものでもない。このアプローチはむしろ、加盟国ごとの特殊な状況に合わせて組み立てられるべきである。フレキシキュリティは、すべての関係者の権利と責任とのあいだにバランスをうち立てることを含意している。各加盟国はこの共通原則にもとづいて独自のフレキシキュリティの計画を發展させなければならない。取り組みの進展は効果的にモニターされなければならない。
4. フレキシキュリティは、労働市場での分断を克服することにより、もっと開放的で、変化への対応力に富み、かつ包摂的な労働市場を促進するはずである。それは、仕事に就いている人と就いていない人の双方にかかわっている。働いていない人、失業者、無申告の仕事に就いている人、不安定な雇用関係にある人、あるいは労働市場の周辺部に位置する人に対しては、よりよい機会が、経済的なインセンティブが、仕事へのより容易なアクセスをうながすための支援措置が、あるいは法律によって保護され安定している雇用へと近づくのを助けるための踏み台が提供されなければならない。雇用されているすべての人が雇用確保力を維持し、進歩し、職場内での移動や仕事から仕事への移動を円滑に進めるために、支援があたえられなければならない。
5. (会社のなかでの) 内的なフレキシキュリティと外的なフレキシキュリティは、いずれも同じくらい重要であり、高められなければならない。雇用契約における十分なフレキシビリティは、ある仕事から別の仕事への安全な移動をとまなう必要がある。失業状態または就労していない状態から就労への移動性ととも、上方への移動性も促進されなければならない。高い質と生産性をともなう職場、良好な労働組織、ならびに技能の継続的な向上もまた必要不可欠である。社会的保護は、仕事の変更と新しい雇用へのアクセスとをうながすインセンティブを提供するべきである。
6. フレキシキュリティは、良質な雇用に対する男女の平等なアクセスを促進し、労働生活と家族生活と私生活を調和させるための方策を提供することによって、ジェンダー間の平等を高めるべきである。
7. すべての関係者が、社会的にバランスのとれた政策を追求するために変化への責任を負う用意ができていながら、すべての関係者のあいだで信頼の気風と広範な対話とが拡がることをフレキシキュリティは要求する。公的な機関が全般的な責任を引き受ける一方で、労使対話と団体交渉を通じてフレキシキュリティ政策の立案と執行の過程に労使の社会的パートナーが関与することは、死活的に重要である。
8. フレキシキュリティは、コスト面で効果的な資源の分配を要求するのであり、財政の面から見て持続可能で健全な公的予算と完全に両立可能でありつづけなければならない。フレキシキュリティはまた、中小企業が置かれている特殊な状況を十分に考慮しながら、とくに企業と公的機関と個人のあいだでのコストと便益の公平な配分をめざさなければならない。

出所：(Council 2007)

を、企業にとってのフレキシビリティと労働者にとってのセキュリティとの「トレードオフ」として、つまりは両者の利害対立が刻印された観念としてとらえているのに対し、この概念に関する欧州委員会の理解においては、労働市場のフレキシビリティと雇用のセキュリティとが問題なく両立可能であるかのように描かれているというのです(若森 2009)。実際には、社会政策上の他の多くの観念と同様にフレキシキュリティもまた、欧州社会における階級間妥協の表現であるといえましょう。それは、現存する社会的な力関係を体現しているのです。したがって、それがフレキシビリティ重視へと傾くのか、それともセキュリティ重視へと傾くのかは、社会的力関係しだいで決まると

いえそうです。

次に、欧州委員会が社会的包摂政策において提案している「トライアングル・アプローチ」(これはあくまで私が命名したものにすぎません)の含意についてです。すでにお話しましたように、このアプローチは、労働市場のフレキシブル化と並行して就労アクティベーション政策がEUの加盟国に広がったけれども、この政策だけでは、就労できない人びとの「硬い核」を克服することができないという現実に直面して、欧州委員会が出してきたものだと思います。

トライアングル・アプローチは、①アクティベーション政策のもっているポジティブな側面(就労や職業訓練を拒

表2 2006年の西欧15カ国における雇用率と非典型的雇用（単位：%）

国名	雇用率	①全雇用に占めるパートタイム雇用の比率	②全雇用に占める期限付き雇用の比率	左記①と②の合計
1. デンマーク	77.4	23.6	8.9	32.5
2. オランダ	74.3	46.2	16.6	62.8
3. スウェーデン	73.1	25.1	17.3	42.4
4. イギリス	71.5	25.5	5.8	31.3
5. オーストリア	70.2	21.8	9.0	30.8
6. フィンランド	69.3	14.0	16.4	30.4
7. アイルランド	68.6	不明	不明	不明
8. ポルトガル	67.9	11.3	20.6	31.9
9. ドイツ	67.2	25.8	14.5	40.3
10. スペイン	64.8	12.0	34.0	46.0
11. ルクセンブルク	63.6	17.1	6.1	23.2
12. フランス	63.0	17.2	13.5	30.7
13. ベルギー	61.0	22.2	8.7	30.9
13. ギリシャ	61.0	5.7	10.7	16.4
15. イタリア	58.4	13.3	13.1	26.4
上記15カ国	66.0	20.8	14.7	35.5

出所：(Raveaud 2007) の考え方を参照しながら、(Commission 2007b) のデータにもとづき、筆者が作成。

否する人への制裁ではなくて、「雇用確保力」の向上を支援するという側面)、②ベーシック・インカムとまではいかないにしても公的な所得保障の問題、③そしてケアやサービスの内容とそれへのアクセスを改善することで社会への再参入を支援するという課題を同時に引き受けようとしています。これら3つの課題は、興味深いことに、欧米での議論を参考にしながら日本の社会政策の将来を展望しようとする3つのアプローチに対応しているように思えるのです。3つのアプローチと申しますのは、社会的包摂とワークフェアとベーシック・インカムのことでありまして、これらについてはそれぞれ、福原先生と埋橋孝文先生と武川正吾先生が編集されたシリーズの本が公刊されています(福原 2007;埋橋 2007;武川 2008)。これら3つのアプローチは対立的にとらえるのではなく、むしろ相互補完的なものであると理解したほうがよいというのが、本報告のメッセージのひとつであります。

もうひとつのメッセージは、社会福祉において普遍主義と個別主義はいずれも必要だという点です。

たしかに、万人が利用することのできる普遍主義的な制度やサービスは、その利用者に対するスティグマを生まないという点において望ましい。誰も、自らの人生遍歴に

おいてリスクや困難に直面するのですから、そうした際に、万人に開かれた社会的な制度やサービスを利用したからといって、自分は「2級市民」である負い目を感じる必要はないはずです。

しかし、普遍主義的な制度だけで貧困や社会的排除の問題に対処しうるかという点、そうはいかないでしょう。貧しい世帯の子ども、ホームレス生活者、障害者、移民といった人びとは、それぞれが直面している特殊な諸問題に目を向ける個別主義的なサービスやケアを必要としています。彼/彼女らは、何らかの問題のせいで普遍主義的なサービスへアクセスすることができないでいるかもしれないのです。たとえば、移民の場合ですと、職業安定所や福祉事務所へ行っても文字が読めなかったり、自分が置かれている状況をうまく説明できなかったりして苦しむことがありますし、薬物に依存しているホームレス生活者の場合には息の長いリハビリテーションが必要になります。そういう場合には、個別主義的なケアの実践によるエンパワーメントをとおして普遍主義的な制度へ橋渡しをすることが不可欠になります。

ご静聴、ありがとうございました。

(司会)

ありがとうございますそれでは、第3報告に移ります。水内俊雄先生から「ホームレス/社会的包摂/『見える化』システム」というテーマでお話いただきます。

報告3：水内俊雄（大阪市立大学）

「ホームレス/社会的包摂/『見える化』システム」

(水内)

引き続き大阪市立大学の水内です。座って発表させていただきます。レジュメですけれども、ちょっと風変わりなレジュメしております。意識したわけではないのですが、私のところもグローバル COE を初年度から頂いておまして、それをきっかけにというか、勢い付けに日本経済新聞に連載した1号から28号まであるのですが、私の分だけをちょっと紹介しております。

メインにはホームレス支援ということで連載しておりますが、私どものグローバル COE は都市研究プラザという、これもけったいな名前ですけれども、都市の再生あるいは都市論の再考ということから、都市の現場の困窮現象に体を張って入り込んでいく。あるいは、アートとか芸術、いわゆるハイカルチャーではないようなアートを知ることによるエンパワーメントとか、少し格好いい言葉でいうと創造都市戦略等々、そういう形で社会的包摂と文化創造から都市を再構築するというテーマでグローバル COE をやっております。

こちらの方より1年早いわけですが、早速中間評価の時期がまいておまして、それも含めまして私たちの都市研究プラザ、先ほどの福原先生、中村先生ともども、ずっと一緒に研究会をやっておりますが、私のパーツの分担として、どちらかという現場に入っていることがほとんどになっておりますので、現場の事実の積み上げ式の形で考えたことが、何かEU、欧州、やっていることが今日紹介することと符合してくる。それをホームレス支援というところから、ちょっとご紹介してみたいなと思っております。

資料の①では、「都市の再生や創造性を、ホームレス支

援から考える」という書き方をしております。お見せしているPPTのタイトルも「ホームレス/社会的包摂/『見える化』システム」。「見える化」というのは、トヨタの工程管理のところから生まれた言葉ですけれども、社会を「見える化」していこうという。まさしく、こちらのグローバル COE でやっていることとかなり近いなと思っておりますので、そのうち合同シンポジウムをしたいなとちょっと思っている次第です。

①を見ていただいたら分かりますように、この上の方に私のちょっとしたメモが書いてあります。「野宿経験者の大部分が単身独居生活を送っている」と。「その人たちへの聞き取り調査を行った。それは同時に支援団体への聞き取り調査となった」ということですが、これを深く意味付けると、この野宿経験者、単身独居生活というのは、今の日本の社会の中での一番生活困難を抱えた人を代表している層であるということです。それから、その支援団体というのは、新しい都市ガバナンスという言葉で言うていいかどうか分かりませんが、なかなか公的セクターが入りにくかった、苦手であった分野に、NPO、NGO が、今そこに支援の模索をしていると。

ここの二つを見るとということは、意図せずして何か新しい都市のセキュリティの問題、社会保障の再構築になっていのではないかと。そういうことを、今日みえている先生と一緒に調査をしたのですが、それがこの新聞記事に「二つの全国ホームレス調査の比較」とありますが、そのうちの虹の連合の全国調査です。これを福原先生、中山先生とも一緒にやったわけです。

何がすごかったかというところ、結局これは厚労省がやる調査については、われわれが察知するところ、多分、現場で今、野宿している人のみしかとらえられないだろうということが調査設計段階から分かっていましたので、だったら2002年から始まったホームレス支援施策で乗った人が一体どういう生活を送っているのか、なぜ脱野宿できたのか、その脱野宿した生活から継続しているのか、ということを知ろうというのが原点だったのです。

この虹の連合の全国調査は全国を回りましたから、全国のホームレス支援団体、63団体に聞き取りをしたわけで、七百何人の当事者の方の聞き取りもしたのですけれども、結局は全国のNPO団体のさまざまな活動を知ることにもつながっていたわけです。これは僕ら3人の教員にとっては目から鱗が落ちるというか、そういう本当の生の現場というのを1年の間に見るという機会はなかったわけですから、そういう意味では、すごい都市現場を見たのではないかなと思っております。

そのまとめとして、これもまた①の上を見ていただきたいのですが、「これらの団体がまちづくり、都市再



資料①

■都市の再生や創造性を、ホームレス支援から考える

野宿経験者の大部分が単身独居生活を送っている。
その人たちへの聞き取り調査を行った。それは同時に支援団体への聞き取り調査となった。

これらの団体がまちづくり、都市再生のもう一つの現場をつくり出していることはほとんど知られてこなかった。何が都市再生の要素となるのであろうか。現実的に即して言えば、支援団体自体、都市再生にまでつながるといふ思考回路をもつスタンスは持ち得ないほど日常の業務に明け暮れている。

野宿から脱野宿のさまざまなホームレス状況に想像をめぐらす創造性をほとんど社会がもち得ない状況に加え、前例やマニュアルに従ったシステム再生産になれた公的セクターにとってそうした状況を想像し、創意工夫を凝らすことはさらに困難であった。

時あたかも90年代後半より、自生的にあるいは作られた感もあるNPO誕生状況の中、ホームレス支援はひとつの彼らの創意工夫の格好の事例となった。既存の人的・物的資源が縦横無尽に利用しながら、意図的あるいは自然発生的にそれらが社会資源となっていたのである。

これに加え社会の無関心、無理解という大きな壁と、脱野宿による自立と野宿継続により自活という選択肢の当事者性も、問題のもうひとつの本質である。

ゼミナール 都市 再生と創造性 ②

ホームレス問題 再生の前提として解決急務

①都市の再生や創造性を考える際には多くの課題がある。ホームレス問題はその一つである。市民ネットワーク、虹の連合が今年、「もう一つの全国ホームレス調査」をまとめた。野宿経験者が都市でどのような生活を送っているかを全国的に明らかにした初めての調査だ。北は旭川から南は那覇まで全国四十二都市を対象に、野宿から脱した六百六十人に対し実施した。この調査から野宿経験者の大部分が単身独居生活を送っていることがわかった。また、調査対象が違うことを前提としても、同時点の厚生労働省の調査と大きく異なることがわかる(表)。

②ホームレスの人々の課題は野宿から脱した後の生活にある。都市でどのように暮らしていくか、持続可能な生活をどのように続けるのか。こうした課題解決に取り組むのは非営利組織(NPO)やボランティア、市民団体である。これらの団体がまちづくり、都市再生のもう一つの現場をつくり出していることはほとんど知られてこなかった。

③野宿生活者の問題は、社会的なべっ視や偏見のもと、野宿から脱する支援をする市民団体もなかなか登場せず、生活保護もほとんど適用されず、社会的に排除された状況が長く続いてきた。野宿を回避するための公的サービスはゼロに等しかったといえる。

④NPOやボランティアの役割は、まさしく野宿を脱するための手順や方法を野宿者へ伝えることだ。硬直し機能不全となっていた公的なセーフティーネットに頼ることなく、既存の社会資源を動員しながら創意工夫で新たな仕組み作りを進めることである。

⑤二〇〇二年八月に「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が国会で成立し、国による取り組みも始まっている。都市には以前から「野宿者」などと呼ばれる路上生活者がいたが、法律用語で「ホームレス」という言葉が認知されたのは、このときが初めてである。

⑥ホームレスが認知されたことで、都市政策に何らかの創造的な展開がもたらされているのだろうか。都市政策とホームレスの問題について考えていく。

(大阪市立大都市研究プラザ)

二つの全国ホームレス調査の比較

事象	虹の連合 全国調査	厚労省の 全国調査
平均年齢	57.8歳	57.5歳
女性比較	7%	4%
39歳以下の比率	8%	4%
65歳以上の比率	27%	21%
テントや小屋で野宿生活	33%	51%
野宿期間が3カ月未満	26%	4%
野宿期間が1年未満	46%	12%

生のもう一つの現場をつくり出していることはほとんど知られてこなかった」。これをわれわれが発見したわけです。「何が都市再生の要素となるのであるか。現実在即して言えば、支援団体自体、都市再生にまでつながるという思考から、もう毎日の活動で、ほとんど持ち得ないほど日常業務に没頭しています。野宿から脱野宿のさまざまなホームレス状況に想像をめぐらす創造性をほとんど社会がまだ持ち得ていない」。要するに、ほとんどホームレスというのを避けることはあっても実態を想像できないというのが今の社会の現状でもあります。これは社会がなかなか理解してくれない。あるいは、「前例やマニュアルに従ったシステム再生に慣れた公的セクターにとって」、これはお役所もそうですし、社会福祉法人も入りますが、こういう状況をなかなか創意工夫でもって知るということはさらに困難であったわけです。

「時あたかも、自主的に、少なくともNPOの誕生状況の中、このホームレス支援というのはNPOの成長と軌を一にして、NPO自体の創意工夫の格好の事例となった」ということなのです。「人的・物的資源が縦横無尽に使いこなした」、使いこなしていると。「これは、意図的にも自然発生的にも、それが社会資源となっていく」という。私は、こういう問題はよく言わないと全然元気が出ませんので、現実をそのまま現実に語ってしまうと非常にしんどくなってしまうので、今日はなるべくポジティブに位置付けるような語りをするつもりですが、そういうすごいことをしたのだと位置付けております。そんなことを支援の人に言ったら、「ほんまかいな」といつも怒られるのですけれども。「これに加え社会の無関心、無理解という大きな壁」があるわけですね。

もう一つ忘れてならないのは、「脱野宿による自立」ということです。これと、野宿を継続する自活という二つの選択肢が、当事者にもあります。今でも、東京でも野宿を継続されている方がたくさんありますので、この問題も避けては通れない。「これももう一つの問題の本質」とありますが、これはちょっと置いておきます。

資料②の方をちょっと見ていただきたいのですが、これもよいようにしか言いません。「脱野宿の人々が、都市の低家賃住宅に居住し得ている最大の切り札は、生活保護であった」と。エレミー、最低所得、という中村先生のお話を聞いていて、まさしく、「ああ、そうか。フランスも、こんなことをしていたのだな」と分かったのですけれども、僕のは言い換えなのです。言葉を換えれば、「脱野宿をするホームレス支援というのは、生活保護の旧来のイメージを転換させた」と。「居住支援の武器として使った」と解釈してみたいと思っています。法の趣旨、1950年にできた理念的な、すごく立派な法律ですから、その理念に

のっとなって運用がようやく見え始めてきたのではないかなという印象を持っています。

創意工夫の1は何かということです。例えば、「低家賃住宅に住むために当面生活保護でトータルに居住支援を行う」という方式を編み出したわけです。生活保護を握るのは福祉事務所の窓口ですけれども、窓口の人も、そういうことはあまり日常思ってなかったわけです。どちらかといったら、稼働年齢層に対してはなるべく水際作戦や、あるいは追い返すという形で、「働いてね」ということで対処していたのですけれども、逆に、これを使って再出発しようねという考え方を、支援の力を得て当事者が申請することにより、窓口も「ああ、そうなのだ」と認め始めたところがあるという段階なのです。要するに、生活保護を居住支援として使うという考え方が非常に重要ではないかと。これが1番目です。

2番目に、この半福祉・半就労というか、少し就労して、少し福祉をもらう。要するに、十分な就労条件がない分、最低賃金保証みたいなベーシック・インカムという考え方で生活保護を利用していくということが、年金との併用も追求しながらやっていくという考え方としても、とらえられるのではないかと。ベーシック・インカムの話等々は、議論が先行してもなかなか実現に至らない。となると、既存のシステムをどう使いこなしていくかということに一つの抜け道というか、活路があると思いますが、こういう半福祉・半就労というのは、そういう意味で持っていけないかなということなのです。

創意工夫の3ですが、居住福祉、就労福祉という言葉を一掃ちょっと使ってみたい、福祉と就労概念の脱構築をしてみたいというのを思っています。福祉というのは全福祉、どうしても頂く、受給するとなるのですけれども、施設福祉や全福祉でない。要するに、施設の中に入る福祉、全福祉が、これまでの今までの日本のイメージだったのかなと思いますが、居住することが福祉につながる、福祉である、あるいは、就労することが福祉であるという、新たな住宅市場、就労市場というのが考えられないかなと。これは正規雇用、終身雇用システムからある種の逸脱ではあるのですけれども、昨今の事情から見ても、この辺を考えておかないと日本はもたないのではないかと。ワークフェアの話に即入っていくと思いますが、まさしくワークフェアの考え方に、この福祉というものが、居住と就労の中できっちり組み込まれるような認識がわれわれに必要ではないかと思っています。

創意工夫の4については、大阪にいますと非常に東京と違うルールで、この生活困難者現象に取り組んでいます。というのは、東京では山谷とかありますが、山谷方式と、大阪の釜ヶ崎方式、あいりん方式というのは全く違う方式を

資料②

脱野宿のひとつとが、都市の低家賃住宅に居住している最大の切り札は、生活保護であった。

言葉を変えれば、この脱野宿のホームレス支援は、生活保護の旧来のイメージを転換させ、居住支援の武器として使ったのである。法の主旨にやっともとづく運用がようやく見え始めてきている。

創意工夫1：低家賃住宅に住むために当面生活保護でトータルに居住支援を行う
生活保護→居住支援として使う

創意工夫2：半福祉・半就労、十分な就労条件がない分、ベーシックインカム的な考え方で生活保護を利用。年金との併用も追求

創意工夫3：居住福祉、就労福祉という、福祉と就労概念の脱構築
施設福祉や全福祉ではない、居住＝福祉、就労＝福祉という新たな住宅市場、就労市場 正規雇用、終身雇用システムからのある種の逸脱

創意工夫4：これは公的セクターの施設福祉の考え方の転換、大阪ルール。
施設保護から居宅保護へ ある種の地域での自立支援、
その功罪はまだ予測できない。

マイナーのところでは、医療扶助単独給付、住居扶助単独給付の試み

ゼミナール 都市 再生と創造性 ②

就労形態 雇用の安定性がカギに

①ホームレス問題は都市の再生を考える際に重要な課題となってくるが、具体的にどうしたらよいか。実態をみていくと、解消のためにどのような施策を講じればよいか糸口を見いだせる。

②野宿から脱した人々（脱野宿者）は都市で生活を送る場合、低家賃住宅の多い、条件が不利な地域に住むことが多い。非営利組織（NPO）などの支援を受けながら生活保護などで生活費を賄っている。図のように脱野宿者のうち半分が生活保護で、四分の一が就労で、残りが年金や就労、生活保護の組み合わせで暮らしている。

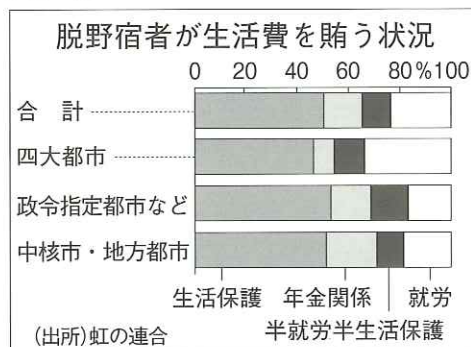
③東京、横浜、名古屋、大阪の四大都市では就労の割合が高い。一方、小さい都市では就労せずに年金や生活保護などで生計を立てるケースが多い。これは支援団体の数や援助方法などが地域によって異なっているからである。四大都市で就労率が高くなっている背景には、ホームレス自立支援センターの存在が大きい。自立支援で最も問われるのは、野宿から脱した人が就労するまでの道のりをいかに整備、強化できるかである。

④実際の雇用形態（平均年齢が五十八歳）をみていくと、三八％がアルバイトや臨時職、二五％が常勤だが社会保険などのない仕事、二四％が正規雇用の職に就いている。職種で最も多いのが警備・清掃などの四七％で、これにサービス職が続く。低家賃住宅に住みながら主に清掃、警備の職種に就き、月収十五万円前後で都市生活を送ることが、脱野宿者の典型的スタイルになっていることがうかがえる。脱野宿者にとって重要なのは、どのような職種に就けるかではなく、安定した正規社員として働けるかといった就労形態の方である。

⑤一度、野宿を経験し、再び就労を始め（労働市場への再参入）、地域生活へ参加できるかどうかも重要だ。就労が継続できるよう地域のNPOやボランティア団体、自立支援施設のスタッフの支援、行政の支援は欠かせない。

⑥民間支援によって、就労を継続する脱野宿者の割合が比較的高くなるのが市民ネットワーク、虹の連合の調査で明らかにされている。

（大阪市立大都市研究プラザ）



採っているんで、今ホームレス支援で、東京で起こっていることと、大阪で起こっていることはかなり違うと思っただけでいい。全然違う仕組みの中で行われています。やはり、いったらこれは施設福祉がホームレス現象への対処として大阪では中心なのです。あいりんのさまざまな困難な人はみんな、まず施設に入ってもらおうと。東京はそれがなかった。大阪はものすごくたくさん施設を造ったのです。生活保護法管轄の施設を作ったのですが、それを今一般の住宅にどんどん出ていってもらおうということにしています。

これは配っていませんが、前にちょっとお見せしている、こういう大阪の図があるのですけれども、黒いところに施設があります。要するに何が言いたいかというと、ここに釜ヶ崎があって、この釜ヶ崎を拡大したのが下にあるのですけれども、いろいろな施設に分散配置して、ここに入っていくような形で、いわゆる生活困難問題を施設の中で処理していたのが大阪の実態です。

それが今、このように黄色い点を打っているのですけれども、今まで施設に入った人がどうなったかということ、これはあいりん地域で西成区というところですが、施設の外に、地域にいろいろな人を、生活保護というものを生かしながら、ここで住んでいないと。この人たちはほとんど施設に入っていいような人ばかりだが、今、地域で、生活保護というのを武器にしながら、こういう人たちを広くに支えている。それに生活保護というものを、施設に入っているような方々を、今、居宅保護という形で、地域でサポートしていくという現象が起こっている。これは福祉の施設から地域へという流れを極端に作り出したようなことが今起こっている。

これはまた資料②の上の創意工夫の3に戻りますけれども、要するに、ある種の地域での自立支援というのが、今、強烈に求められている時期にもなっている。東京は、この居宅保護がなかなかできずに、宿泊所というところに入ってしまう。そして、その後がばらばら。東京はやはり23区という問題がすごくあるので、大阪とは本当に違う。東京都の役人さんと大阪市の役人さんを比べると、全く支援を考えるベースが違うのですね。それは置いておくのですけれども、こういう事態が今起こっているんで、要するに居宅保護ということが、地域でのソーシャル・セキュリティのベースになっているという議論も強調したいと思っています。

その下に、マイナーのところでは、医療扶助単独給付とか住宅扶助単独給付とありますが、今のところ生活保護というのは一様に全部セットで住宅扶助も生活扶助も出てしまいます。一部の漁村などに行けば持ち家の人で困窮所得に関しては生活扶助だけ出るところもあるようですけれども

も、今後やはり生活保護の単独給付というメニュー化もないと、生活困難を抱える就労稼働層の生活継続はなかなか難しい。

実は医療や住宅の単独扶助は自立保護、自立支援センター、だから実質上、いろいろな単給が行われています。それから、東京都が行った地域移行支援事業という、公園に住んでいるホームレスの人に一般アパートに低家賃で入っていただくというのも、ある意味で住居扶助単独給付をやっているわけです。そういう意味では、ホームレスの支援というのは、生活保護法だけに頼ってきた生活保護現象を実に柔軟に広げていったのではないかと思います。

それから、3番目は資料の③に当たりますが、もう一つハウジングという問題が非常に重要だと思っています。「脱野宿支援の最大の発見の一つは、中間施設という居住資源の発掘/発見/再興であった」ということです。

まず第1番目、生活困難者は、今まで生活保護法に基づく保護施設というのがまず念頭にあったわけです。ところが、ホームレス自立支援センターというのは、生活保護の措置が不用なのです。入りやすく、手軽な利用が可能なホームレス自立支援センターの発明をしたわけです。

それから、無料宿泊所というのがまた出てきました。無料低額宿泊所です。東京都でも135箇所ぐらいあり、この大塚近辺にはあまりないのですけれども、その前にホームレス自立支援センターがあります。無料宿泊所なり、ハローワークをくっつけたようなものなのです。ところが、最初は就労するために造ったのですが、最近はどうも間口がだんだん広がって行って、インテイクがものすごく広がって、ホームレスと認証できる者であれば、受け入れの敷居が大変低い施設になっています。前代未聞の施設であり、可能性、ここでケイパビリティを使うのはおかしいのですが、ホームレス自立支援センターにも何かケイパビリティがあるのではないかとちょっと思えてしまいます。そういう何か新しい社会的援護の施設ではないかと思っております。

2番目が、特に今言いかけた無料低額宿泊所ですけれども、これは社会福祉法の第2種社会福祉施設で、結構縛りがある施設になっているのです。フレキシビリティがいいのですけれども、これが今までであっても、ほとんど見向きもされていなかったのですが、このホームレス支援ということで2000年辺りから急速に、首都圏のみです。関西圏ではほとんどないのですけれども、首都圏で急激に勃興しました。

というのは、やはり東京都自身が山谷対策によって、それ用の施設を持たなかったというか、持っていたけれども、一般貧困用に使っていたのですね。それで、路上対策には使ってなかったということがあって、東京都はいっぱい

資料③

脱野宿支援の最大の発見のひとつは、中間施設という居住資源の発掘／発見／再興であった。

1：生活保護の措置が不要で、入りやすく手軽な利用が可能なホームレス自立支援センターの発明、無料宿泊所＋ハローワークのサテライト、当初の就労自立からかなり間口の広がったインテイク、ホームレスと認証できるものであれば、受け入れる敷居の大変低い施設 前代未聞、可能性capabilityは大。

2：無料低額宿泊所の再興：第2種社会福祉施設であるしばりのゆるさとフレキシビリティのよさで、生活保護を当面併用しながら、居住支援をおこなうもっとも効率的なハウジング資源、中間施設transitory housingの典型。日本ではしばしばこのtransitory housingの需要とニーズが市場的にはなかったといえる。居住支援を組み込んだNPOの社会的起業／企業。

公的財源からの生活保護を利用した貧困ビジネスという捉え方の戦略は何なのか？

むしろ居住支援を円滑に行うための社会資源としての空きハウジングストックを利用して、生活保護で当面居住継続を保証し、ホームレス状態の危機を乗り切る支援住宅市場。さまざまな支援住宅市場が高専賃、、、などを媒介に拡大している。

3：ごく一部の生活保護施設に革命、入ったら入ったきり→回転の速い施設に＋退所後の居住支援継続。特に地方において、最大の社会資源、しかも生活保護による措置。

4：では公的セクターはこうした中間施設、とくに居住をメインにした市場に参入、あるいは介入できるか、するか、という問題。既存の公営住宅、借り上げ公営住宅。インセンティブ形成

とはいえどのようにローケション・コンフリクト、NIMBY問題をクリアするか。

ゼミナール 都市 再生と創造性 ③

中間施設 自立支援の有効な手段に

①非営利組織（NPO）やボランティア団体が脱野宿者の仮住まいとなる、中間施設を積極的に提供するようになってきている。ホームレスの自立支援のために用意された中間施設は今後の都市のセーフティーネットを考える上で必須の施設になってきた。

②中間施設に明確な定義はなく、通過施設、中間居住施設などと呼ばれることもある。一時的あるいは短期的な利用を想定し、入所規則などのない施設もある。

③ここでは脱野宿者が野宿生活から一般住居での生活に移るまでに利用する施設の総称として中間施設という言葉を使うことにしたい。中間施設の設置はまさに、都市における創造的な生活再建型の住宅施策の一例といえよう。

④中間施設には生活保護法や社会福祉法に規定された施設のほか、ホームレスの自立支援を促すために新たに登場した施設もある。これらは一般に名前の知られていない施設が多い。一方、かつて中間施設として利用された無料低額宿泊所や宿所提供施設は終戦後のシェルターの的なイメージがあったため、相次いで縮小された。

⑤脱野宿者の実態をみると、六八％が中間施設を利用している。四大都市に限れば八四％に跳ね上がる。ここ数年、宿泊所や借り上げ住宅などの大部分、自立支援センターの一部がNPOや市民団体によって中間施設として運営、管理されている。こうした中間施設で暮らすために、一人で手続きを進めた入居者は二八％と少ない。つまり、入居者の多くがNPOなどの支援を受けているといえる。

⑥中間施設はどのように形成されてきたのか。実態をみると、NPOなどが住居施設を所有し、支援する過程でそれらの拠点が中間施設となっている。中間施設は施策として提供されたのではなく、NPOなどが提供する支援の一つだった住宅施設が中間施設と呼ばれるようになったと考えたほうがよいようだ。実際、中間施設の提供が野宿者の支援に大変役立つことが分かっている。住宅自体が社会資本となり、中間施設として社会で弱者の都市生活を支える役割を担っているからである。

(大阪市立大都市研究プラザ)

中間施設の利用状況	
中間施設名	全体(%)
自立支援センター	19.0
無料低額宿泊所	13.2
救護施設	8.6
NPOなどの自立支援借り上げ住宅	7.6
公園／駅シェルター	3.3
更生施設	1.9
その他	14.7
利用せず	31.7
合計	100.0

(出所) 虹の連合

持っているけれども、そういう生活困難者に対して、いまだに門戸は開かれていません。一般貧困と路上貧困と分けて選択されているので、東京都のやり方というのはすごく独自のやり方で、どちらかというと横浜さんのやりの方が近いかなと思っているのですけれども。

その代わりに、この無料低額宿泊所というのが出てきました。これは、当面は生活保護を併用します。生活保護というのをベースに入居者に入ってもらい、居住支援を行うという、最も効率的なハウジング支援となっています。金銭的に一番安いのが、このやり方です。

これらを中間施設と呼ぶことにしますが——中間施設という言葉は、中間居住施設とも言われたりするのですけれども、私たちホームレス支援では病院まで入れてしまうので、社会的入院施設の病院を中間施設と定義してしまったものですから、中間居住とは言わずに transitory housing と言っているのですけれども——、このニーズは今まで市場で出てなかったものです。これが居住支援を組み込んだ NPO の社会的起業となって、著しく勃興したということです。

昨今の派遣の問題で、この1カ月、この無料宿泊所に対して、企業からたくさんの社宅の申し込みが殺到しているという、恐ろしい事態が起きていると。昨日、ちょっと聞き取りで聞いてきたのですけれども、いわゆる企業が持っていた空き資源、居住資源、居住資源はたくさん残っているのですけれども、特に社宅を中心にして無料低額宿泊所に転換し、生活困難者を引き受けているということになっています。これは貧困ビジネスであるという言われ方をしますけれども、この貧困ビジネスという考え方は、マスメディアは使いたがりますが、これはもちろん居住支援を円滑に行うための社会資源として、空き家のハウジングストックを利用した。それを生活保護で当面居住継続を保障し、ホームレス状態の危機を乗り切る支援住宅市場だとぼくは考えています。こういう形で、二つ目の社会資源が今登場しつつあります。しかしこの運営に関しては、法律的にはほとんど何もバックアップがありません。

3番目、これが一番困ったことなのですが、生活保護施設が全然機能していません。しかし、ごく一部の生活保護施設に革新が起こった。革新が起こって、こういう生活困難問題に対処するようになってきたのですけれども、大部分の生活保護施設、全国で183箇所あり、1万7000ぐらい収容できるわけですが、もっとも最後のセーフティネットと言われる施設ですから、入ったら入ったきりなのです。30年、40年という入所の人がいっぱいおられます。これをどこかすき間をこじ開けて、回転の速い施設、退所後に居住支援を継続するということが、今行われつつあります。厚労省も、これに関して、通所事業として退所後の居住支

援継続に対してはかなりの金を出しています。

これがなかなかうまく使われてないわけで、全然ホームレス支援の中に入ってこないのですね。ここが一番金をもうけているところなので、貧困ビジネスをたたくよりは社会福祉法人をたたいた方が、よほど世のためになるのではないかと僕はいつもあちこちで言っているわけですが、こういう生活保護施設というハウジングも、やはりわれわれは最後のセーフティネットで、せつかく法律で規定しているのだから使わなければ損であると。東京都は更生施設など、宿泊提供施設が十箇所ぐらいあるのですね。これがなかなか難しいところがあるのですけれども、この辺に目が向いていない。

4番目は、やはり、あとは公営住宅というところ。地方においては、公営住宅の若干の空きというものを、こういうハウジングの方に向けています。そして、このロケーション・コンフリクトとか、NIMBY問題とか、どうクリアするのかというののもう一つの問題となってきます。

それから、資料④の方に移っていきます。この新聞記事の方の図を見ていただきたいのですけれども、実は多様な支援が必要となっています。ホームレスの人が、野宿から脱野宿するまでに、アウトリーチ支援とか、野宿している人に相談に行く支援。それから、中間施設に入る支援。それから、そのために生活保護を受給する支援。それから、中間施設内の支援。それから、今度、中間施設から一般住宅に入る入居支援。それから、出た後、アフターケアの支援。それから、全般で就労支援と、多様な支援が必要ですが、これも公的セクターはほとんど全くしないところだったので。どちらかというと窓口に座って待っているところですから。ホームレス現象というのは、窓口で座っていたら何も起こりません。お客さんが来ないわけですから。お客さんを発掘しないといけないというのが、このホームレス支援の特色ですが、どこに関しても、公的セクターがなかなかできない。

これが今ほとんどNPO、あるいはボランティア組織、あるいは意識あるとか、こういうことに積極的な公務労働に携わっている人々が、こういうところに入り込んで、本当に飛び道具、裏技を使いながら生活保護受給に持っていきます。そもそも生活保護受給に飛び道具や裏技があるはずはないのですけれども、要するに、住所がないとか、敷金が出せないとか、いろいろな運用があるのです。これを、どう普通の運用に持っていかということに、今、四苦八苦している状況でもあります。

いずれにしても、これが新しい何かガバナンスの方につなげていければいい話で、先ほどのヨーロッパのEUの話とどこかで結び付けたいなとずっと思っているのですけれど

資料④

野宿への危機段階での支援から、脱野宿後の地域生活支援まで、多様な支援が必要。こうした支援の仕組みづくりそのものが、新たな社会のセーフティネットを構築する最大の力となる。

しかし、自立支援の理念と現実でバーンアウトするNPO、ボランティアセクターと、スクラップ&ビルドの自己評価機構はスクラップのみに重点が置かれる公的セクター。

公的セクターが不得手であった、アウトリーチ支援などにかかわってゆくと、結構絶大なネットワークカーに返信する、公務労働、公務のスキルを時間外や時間内でも開放できる、地域内にうごめく公務専門プロフェSSIONALが必要ではないか。裁量か体系かの矛盾と葛藤はある。

トータルなバックアップとしては、やはり財源と人材やスキルの継続的な維持に関するリソースを投下できるところが、公的セクターの強み。

公的セクターの踏ん張りどころ、ここは公的セクターが公的財源を使ってでも、市民のコンセンサスを背景に、死守、あるいは進取で取り入れなければならない地平の確認。そのためのたゆまぬダイアログとInteractive Observationが必要。

そのために闘わねばならない具体的な闘争のプラットフォームは・・・生活保護、住宅・ハウジング、就労。

ゼミナール 都市 再生と創造性 ⑳

自立支援システム 広範な居住不安者も対象に

①ホームレス自立支援の仕組みの構築は、都市の最後のセーフティーネットを創造的に作り出すことにつながる。野宿から脱野宿に向かう自立支援システムは、韓国や香港、台湾などの大都市で整備され、日本でも二〇〇〇年前後にシステムが動き出した。

②整理すると、図のようになる。支援は段階に応じて複数ある。

③初期段階としては、野宿現場の街頭での総合相談であるアウトリーチがある。これには巡回して相談を聞いたり、炊き出しすることなども含まれる。次の段階としては、野宿から脱し、一般居住生活をするまで利用する中間施設であるホームレス自立支援センターなどに入居することになる。中間施設への入居後は就労支援、生活相談支援、単身生活を送る人々へ居住の継続支援、アフターフォロー支援などがある。

④このシステムには従来の行政施策のマニュアルにない想定外のサービスが目白押しとなっている。たとえば、アウトリーチのような路上に向いて相談するといった支援は前例がまったくない。前回触れた中間施設における生活再建型の就労支援も同様だ。

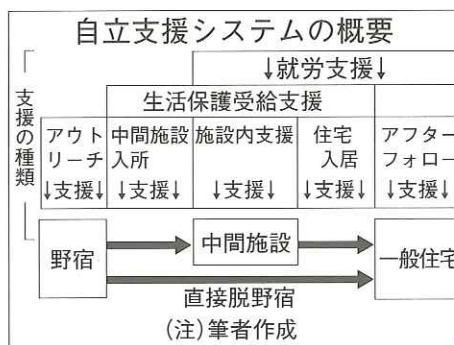
⑤多くの場合、非営利組織（NPO）やボランティア団体が自前で、旧来の地域組織や社会扶助組織などを少しずつ変革させながら、社会資源をネットワーク化し、ホームレス支援の仕組みづくりを手探りで模索してきた。

⑥公的セクター側でこうした民間の動きを正確にキャッチし、行政の活動にうまく結びつけることのできる人材がいれば、ホームレス自立支援システムの構築に踏み出せる。しかし、このような都市はごく少数だ。

⑦現在のNPOの活躍の背景には、既成の公的セクターの縦割り行政に起因する機能不全があった。

⑧法律上では野宿生活、路上生活者だけをホームレスと定義しているが、そうした理解はもはや改めねばならない。現実には法の定義をはるかに超え、多くの広範な居住の不安定な人たち、野宿寸前の人、ニートやフリーターまでその施策の対象は広がってきているのである。

(大阪市立大都市研究プラザ)



ども、基本的に、社会的な生活困難現象をフォローアップする原初的な支援の在り方ではないかと思っています。

5番目に移ります。資料⑤になります。これは問題が起こってきます。ホームレス支援のスタートラインが、ホームレスの認証システムにあるわけです。これはどういう意味かといったら、私でもひょっとしたらホームレスに認証してもらえないかもしれないのです。1カ月ぐらい、ちょっとどこかで頭を打って記憶がなくなってしまって、自分の帰る家が分からなくて、ふらふらと社会事務所へ行って、ハウスレスという形で。実は、大都市では福祉事務所でホームレス認証の窓口がありますので、そこへ行けば、大阪の場合だったら、すーっと回ってくるわけです。

となってくると、同時進行的にホームレス状況がどんどん多様になってきます。31ページという一番最後のところに、その状況が載せてあるのですが（資料⑥）、これはこちらのグローバルCOEともかかわってくるのですが、こういうホームレス、やればやるほど若年労働者がどんどん出てくるようになってきて、私は積極的に児童擁護施設とか児童自立支援施設、少年院とか、母子自立支援施設の聞き取りにいくようにしています。

18歳未満の生育歴、教育歴というのがかなり色濃く、若年ホームレス層の成因の8割、9割を決定してしまうのです。非常につらいことですが、大部分の方は離婚とか、母子であるとか、1人親であったり、あるいは虐待を受けているとか、養護施設に入っているとか、非行歴があったとか、そういうことがものすごく多い。ですから、そうなってくると、ホームレスというのはもともと50歳代の単身労働者だったのが、今ネットカフェ難民までこの中に入ってくると、もう誰も彼も生活困難で、住居が不安定であればホームレスになってくるという現象になってきています。もう下手すれば、派遣労働者もホームレスというに認証機構に入ってくるのではないかと。それをまとめたのが、この図です。

刑余者の問題も、今ものすごく深刻です。高齢刑余者の問題で、出た後どうするのかという話になってくる。もう、とにかくホームレス現象は著しく広がっているということが、まず今大変しんどい状況です。

ところが、認証システムの地域差が激しいのです。東京23区、あるいは三多摩。これは江戸川を越えても全然違いますし、川崎も全然違います。市によって全く違う認証システムを持っています。特に関東圏は、宿泊所というのを社会資源にしていますので、例えば船橋と野田市とか、あるいは市川、とにかく違うのです。同じ人が市役所に行くと、扱いの違うところに行ったら多分違う扱いを受けてしまう。一番ひどいのは帰らされてしまう。一番いいところは、「はい、どうぞ」と言って自立支援センターに入れて

もらう。これだけ差が出てきています。

何で、こんなに差があるのかということですが、これは密接に生活保護の運用に依存していて、生活保護の運用というのは何かというと、背景にかかる社会資源の有無が、要するに、支援団体の活動の中に極めて依存しているのです。本来、日本の行政というのは、すべて一律均一化していたわけですが、今、本当に企業社会とか役所の社会、均質化というルールが少しでもほころぶと、こんなに露呈してしまうのかなと。これは、多分60年代のフランスの状況に、ある種近いのかなと思ったりもしています。エスニックな問題はちょっと緩いですが、

その意味では、均質化するという日本の今までやってきたことが、どうもこの数年間、大きく破たんし、多分、今回の不況というのはそれを露骨に出すのではないかと。そういう意味では、社会保障の体系の構築というのは、もう喫緊の課題ではないかと思っています。

いずれにしても、ここに書いていました創意工夫の社会資源も、窓口が生活保護という措置になった場合、今とにかく安易に、あるそういう社会資源を背景にしているところの社会福祉事務所のケースワーカーだったら、ケースワークがないのです。ほとんど安易にすっと流してしまうということが出てきています。

括弧はちょっと病院の問題で、病院に救急で緊急に入ると、とにかく社会的病人の退院者の問題というのものすごく大きな問題になっていますが、これはちょっと置いておきます。

もう一つ、「流され先が中間施設であるときの意図せざる弊害が再生産される危険性は、施設が持つ必然的な問題である」と。ちょっとややこしいことを書いていますが、これは施設をもう何回も何回も利用するという人がまた出てくるわけで、これも先ほどのヨーロッパの話の聞くと、硬い核の存在というのですか、そんなものがどうも出てきそうなる感じがしていますし、事実そういう方々が何か動いているのではないかなと。若者でも、若い人たちでも、そういう形が具体的にあらわれてくると思っています。

最後ですけれども、個人支援とマス処遇という問題もものすごくあります。「地域で応援するローカルプロフェッショナルの存在は不可欠であろう」と。「これは、ある程度公的セクターや大学からの後方支援、応援が緩やかに制度化されていく必要がある」と。「地域の中間組織の活性化をし、そうした活動を見える化していくことで、市民に情報を与え、共有し、問題を意識化するような、創造的な仕事となる」と。これが新しい都市ガバナンスである。デザインしていくのではないかなと。それが、私たちの都市研究プラザのグローバルCOEの使命かと思っています。

資料⑤

ホームレス支援のスタートラインのホームレスの認証システムがある程度浸透し始めると、同時進行的にホームレスの状況がどんどん多様になってきた。この状況は別図（最終頁図）に示している。

ただし、認証システムの地域差は激しい。その大部分は福祉事務所という窓口経由であり、地域固有の運用に依存している。地域に固有とは背景に控える社会資源の有無や活動の中身に依存してしまう。創意工夫の社会資源も、窓口が生活保護という措置になった場合、安易に使われる、あるいはケースが安易に流されてくる。

（最後のセーフティネットは、病院であり、行路行旅の適用など、ここは確実に公的セクターにイニシアティブをとってもら現場となっている）

流される先が中間施設であるときの意図せざる弊害が再生産される危険性は、施設がもつ必然的な問題である。支援、応援者の個人としての当事者とのかかわり、関係性の重要性と、一定の閾値を越えた集団処遇、マス処遇の有利性と問題性との矛盾、葛藤。

個人支援とマス処遇の間をとりもち、地域で応援するローカルプロフェSSIONナルの存在は不可欠となる。これはある程度の公的セクターや大学からの後方支援、応援がゆるやかに制度化されてゆく必要がある。地域の中間組織の活性化し、そうした活動を見える化してゆくことで、市民に情報を与え、共有し、問題を意識化するような、創造的な仕事となる。これを新しい都市ガバナンスといえるかどうか、デザインしていくしかない。

ゼミナール 都市 再生と創造性 ⑤

開かれた安全網 充実に向け官民の協力課題

①ホームレス自立支援システムの利用者が広がっている。前に紹介した市民ネットワーク、虹の連合の「もう一つの全国ホームレス調査」によってもはっきりとかがえる。かつてはテント小屋に住むといった定着型の野宿者の利用が多かったが、今は野宿経験のない人から五年以上の長期にわたる人まで実に多様なホームレス歴となっている。

②利用者の広がる背景には、ホームレスの状況が多様になっていることもある。身寄りも行き場もなく生活保護施設を利用する人、社会的入院を余儀なく繰り返す人、当面の避難所として宿泊所を利用する人、日払いの簡易宿所が利用できなくなった人、日雇いで作業員宿舎や派遣での社員寮などに住めなくなった人、満期刑務所退所で行く先のない人、カプセルホテル、ネットカフェ、友人の家などを転々とする人など様々だ。

③ホームレスという言葉の浸透で、極端に言えばホームレスと自分が認知すれば、以前より容易に関連施設でサービスを受けることができるようになった。民間主導の支援が拡大するにつれ、ホームレスになる恐れのある人々にもその危険を回避できる、開かれたセーフティーネットがようやく日本に表れ始めた。

④前回述べたようにホームレス自立支援の柱は生活保護、非営利組織（NPO）活動によって広がった中間施設の活用である。そして、中間施設での支援を核としながら、街頭相談を伴った就労支援や居住支援、居住後のアフターフォローなどの多様な支援の網の目の形成が肝要となる。

⑤幸いなことに、民間から有効な数多くの先進的な取り組みが生まれ、ホームレス問題の改善に結びつきつつある。

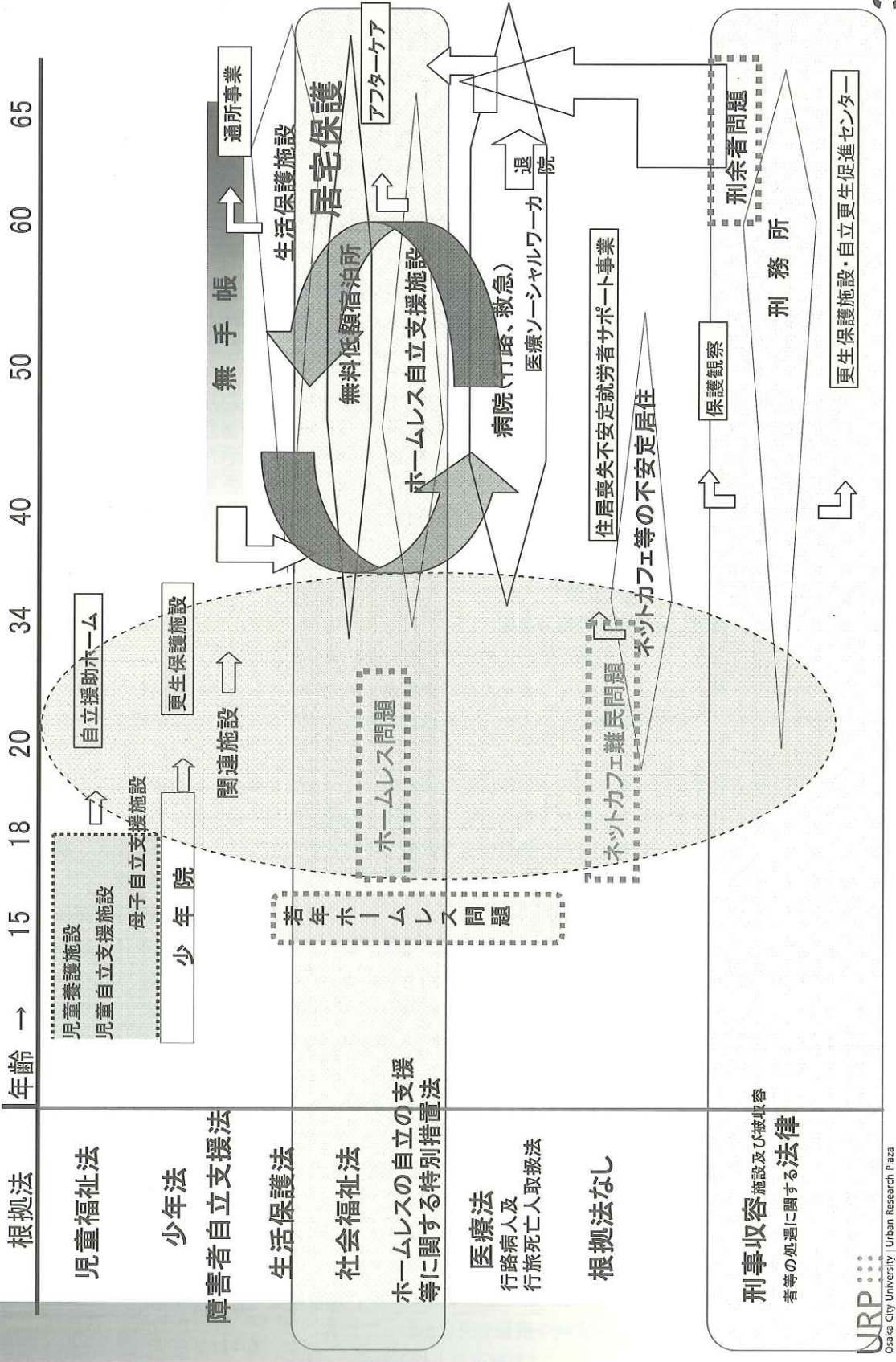
⑥しかし、残された課題も多い。ホームレスの生活を再建するための住居施策や、メンタルケアなども欠かせない就労支援をどうするのか、本当は病気なのに、疾病ラベルをはられていない人たちへの福祉支援をどうするのか、これからの取り組みが待たれている。今後こうした問題の解決へ向けて官民がどう協力できるのか、創造的な都市が生まれ出されるかは官民の柔軟な創意工夫にかかっている。

（大阪市立大都市研究プラザ）

脱野宿者の野宿期間の分布



広義のホームレス支援の対象と根拠法



(司会)

ありがとうございました。

—— 休 憩 ——

(司会)

それでは、ここから討論に入りたいと思います。

一人目の指定討論者として大阪府立大学から中山徹先生をお招きしております。中山先生よろしくお祈いします。

(中山)

大阪府立大学の中山といいます。10分程度ですので、まず最初に私の領域から。この社会的排除、包摂という言葉についてですが、平成12年12月8日に、社会的援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会「ホープ」というのができて、その中でソーシャル・インクルージョンという言葉が出てきています。

福原さんの報告で社会的紐帯という報告があったかと思いますが、一つは、そのように厚生省が使っていたような用語だったのです。しかし、ご存知のように社会福祉法、介護士、社会福祉士養成についての法律が改正されて、来年度から新しいカリキュラムが開始されます。私の大学では、今年の9月下旬に、来年に合わせた新カリキュラム対応の授業を、読み替えを含めて内容も全部織り込んだ形での書類を、社会福祉学科の教員が全員提出しました。

厚生労働省が、以下のようなことを教えるように、という中に幾つか入ってきています。社会的排除については講義するようにという項目が入っています。公的扶助の中では、ホームレスについても教えなさいとなっています。さらに最近ですと、ドメスティック・バイオレンスの問題とか、虐待の問題とか、あるいは児童の貧困というものもちゃんと教えなさいということで、従来の社会福祉が持っていた枠組みという、今日の水内さんの報告で行くと施設型というか、そこに働く人を養成するというのから、実はアウトリーチも教えなさいということになっている。大きく日本の社会福祉を取り巻く環境、つまり社会問題あるいは生活問題が大きく変わってきている。それに対して従来のものが、既存の施策だけでは解決できないという中で、社

会的排除あるいは包摂というものに対応できるような社会福祉士を、あるいは、精神保健福祉士を養成するようになってきている。

となると、第1番目の論点は、欧州とフランス等は専攻されている先生方がいろいろ紹介されてきていますが、日本の脈絡でどう位置付けたいのか。つまり、例えば私が何を教えたいのだろうかというのが、今、直面している問題です。

それから、それと似通った概念も実は幾つかあります。岩田先生がよく使われる「社会的に不利な人々」というのは、多分バルネラビリティ、バルネラブルといった英語を訳されたのではないかと思いますけれども、そこに着目して、社会的バルネラビリティということも古川孝順さんが言っています。似通った概念も、日本で、社会福祉原論などでちょこちょこ出てくるのではないかと、特に政策提言との関係でどう考えたいのだろうか、あるいは、どう使い分けたいのだろうかというのが、僕らにとっては非常に気になることです。

もう一つは社会的排除、あるいは包摂も同じかもしれないのですが、欧州ですと、「社会的排除の指標開発」というのが分布、拡散されていますが、実態分析をする場合のツールとして、どのように具体化して日本に適合するものにしていったらいいのだろうかということです。政策提言や思想、あるいは理念としての、あるいは政策的枠組みとしてのトライアングル・アプローチと言われたのは非常によく分かるなという感じがしたのですが、日本的に、それをソーシャルワーカー等々に教えるということになったときに、どう教えたいのかなということがあります。

だから、具体的には地域福祉計画の中に、實際上、大阪府や大阪市は理念、崇高なモデルとして掲げてはいるのですが、それを具体的に下りていったところまで、たとえば各自治体などではどうしたらいいのかなというのが、なかなか見えてこないという感じがいたします。

それから、先ほどの議論の中で、日本的な脈絡との関係では、福原先生が以前書かれていたと思うのですが、日本では自立支援というのが大はやり、自立というのも大はやりです。これとの関係で自立支援というのは、どこからの排除で、どこへ包摂されるのかといった場合、どうも日本というのは、地域住民とか、地域の一員として、地域社会へなどと言って、そこがあいまいになっている。どこへ戻すのかというところが、実は曖昧模糊となっていて、そこはどう考えたいのだろうかということがもう一つの点です。

大きくは概念問題と、それから、実態分析ツールというのは小さな理論的枠組みと考えて、実際検証可能なのかもこれも含めて、もう少し行政計画レベルでいろいろ書かれているのですが、欧州等々は何か盛んにそういう問題に取



り組んでいるわけですね。それで、日本的にはどうしたらいいのか、というようなことを感じたところです。それともう一つは、自立支援との関連ですね。

今日、水内さんの報告は、下から考えてはいるのですけれども、多分3人に共通なのは、その3つの視点が要るのだというところで、それは合意できるのではないかという感じがいたします。最低限所得保証というのをベーシック・インカムで考えるのか、具体的に大阪市固有の有り様がある生活保護で考えていくのか、近日的にはね。

それから、就労支援というのがもう一つあるでしょう。それから、最後は社会的サービス。つまりケアの問題で、これで行くといろいろな支援がいろいろ再参入する過程の中に要るということになりますけれども、その目標は、どのような社会へいくのかというのが、どうも日本ははっきりしないのでなかなか分かりづらい。

もう1つ、就労支援については、非正規化の流れの中でどこに戻すのかといったときにも、なかなか戻る先がはっきりしない。では、仕事をもっとなければどうしたらいいのだろうかというときに、よく言う公的就労とか、あるいは今、大阪では社会的就労というものを考えてきていますが、そこがよく見えないという感じがしています。

幾つか感想だけ述べてしまいましたが、共通の論点は、その3点かなという感じがいたします。

(司会)

ありがとうございます。続きまして、二人目の指定討論者として、平岡公一先生にコメントをお願いいたします。

(平岡)

平岡です。私はもともと社会学を大学院で学びまして、その後、社会福祉政策、社会福祉計画というようなテーマで研究を続けてまいりました。社会福祉サービスの供給体制といったことが主な研究テーマでありまして、最近は、プログラム評価などに取り組んでおります。ただ、『高齢期と社会的不平等』といった共著の本を出すなど、格差問



題にも関係がある研究を行ってきたこともあり、そのことからグローバルCOEのメンバーにもなっております。

そのような私の研究関心から見ましても、お三人の先生方のご報告はたいへん刺激的な内容でした。いろいろな点をお伺いしたいのですが、3点ほどに絞って質問という形でコメントさせていただきたいと思っておりますし、時間の許す範囲でお答えいただければと思います。

まず一つですが、アメリカとかイギリスのワークフェアというものが日本で紹介されていまして、それを日本に応用しようということが言われているわけですが、一つ素朴な疑問として思っていることがあります。この機会に先生方に教えていただければということで取り上げたい点があります。非常に話を単純化しますと、アメリカとかイギリスでは、一方で、階級階層システム、教育システムが、働く意欲とか能力が十分ではない若者をつくり出しておきながら、他方で、政策的にエンプロイアビリティ（雇用確保力）を高めようということで、いろいろな訓練を施そうとしているのではないかという疑問を持っているわけです。

日本は、むしろ学校教育や、それを職業に接続するシステムで、生活能力や、基本的な知識、技能がかなり備わった若者を生み出すシステムが、少なくともある時期まではあったのではないかと。だとすると、今の問題は単に安定した仕事がないということなのではないか。全面的にそういう説を信じているわけではないのですが、そういう側面も確かにあるのではないかと。つまり社会構造、あるいは地域社会の構造も含めて社会構造、そして教育制度が、どのような若者を生み出してきているのか。そのことの各国の違い、国ごとの違いというのがあるのではないかと。

それとも、日本もアメリカ、イギリス的な状況になってきているのかどうか。

そのようなことで、要するに、ワークフェア的なものであれ、もう少し専門的な個別支援のシステムであれ、海外のモデルをそのまま適用するのは無理があるのかどうかという点についてお伺いしたいわけです。

それから、2点目ですが、私たちのグローバルCOEのテーマからいまして、やはり平等と格差という視点が基本になっています。質問は非常に抽象的でもあるのですが、平等論的な視点、格差論的な視点と社会的排除という問題のとらえ方というものが、どのようにかわるのかということです。

最初の福原先生の報告でも触れられていたように、社会的排除の議論は、貧困概念の新しい展開と言われる場合が多いと思うのですが、平等論というものとの関係でいうとどうなのかということです。どの報告者ということではないのですが、どなたかご教示いただけるのであればお願い

したいと思います。

少し具体化しますと、中村先生のご報告で取り上げられたEUの社会的包摂の取り組みの中で、発達環境とか教育などの格差の問題と社会的排除の関係ということが、どういふふうにとらえられているのか。あるいは、われわれのプロジェクトは幼児期とか子供にかなり焦点が合わせられています、成人期の問題と言うことで言えば、EUの取り組みの中で、雇用確保力を高めるための生涯学習宣言といったことが議論されているということですが、そのような生涯を通じた労働能力なり、社会的な適応力を高めるという観点が、やはり、機会の平等といった考えの延長線上でかなり議論されているのかどうか。その辺りのところについてご教示をお願いしたいと思います。

それから、もう1点、これは私の関心の表明という程度ですので、可能な範囲でコメントしていただければと思います。最初の主催者挨拶のところでも少し触れた点ですが、大阪市立大学の先生方のご研究は、ホームレス問題、雇用問題の実証的あるいは実践的な研究であって、政策的な提言もされておられて、社会政策研究にとって重要な研究を展開されてきていると思うのですが、その背景に、一つはやはり大阪、関西地域ということもあると思うのですが、さらに大阪市大を中心とする社会保障と社会政策研究の学問的伝統があるのではないかという感じを私は持っております。

大阪市大といいますと、われわれ社会政策、社会福祉を勉強している人間にとっては、社会保険論から社会保障論を展開された近藤文二先生とか、イギリスの医療制度のご研究その他の小川喜一先生、社会福祉で非常に有名な岡村重夫先生というお名前が思い浮かぶわけです。それぞれ学部が違う先生方ですが、社会政策学、社会福祉研究の基礎を築く上で重要な役割を果たしてこられた。そのほか、今あげた先生方以外にも、社会政策学会等で活躍されている先生方もおられる。

私は、そういう研究の伝統というものが、今日ご報告いただいた先生方、私が勝手に社会学、経済学、地理学がご専門と申し上げたのですが、その先生方が中心になって学際的な研究のネットワークが形成されていく背景になっているのではないかと考えているのですが、そのような点について教えていただくと大変ありがたいと思います。

それから、もう一つは、やはり大阪という都市における都市問題の歴史的な展開、都市問題・都市計画の経験というものと、今進められるご研究がどこかつながっているのではないかと考えています。水内先生の論文を読ませていただいて改めて思ったのですが、やはりどうも、一般的な世の中の議論として、東京を中心に物事を考えて、東京の都市構造のようなものを前提にして都市というものを

考えると、都市の階級階層構造と居住空間の分化との関連のような問題というのは、非常に見えにくくなるということもあるのではないかということがあります。あるいは、都市の発展と衰退、再生という世界的なレベルの問題を考えると、東京よりも大阪をモデルにして考えた方がいいのではないかということもあるわけです。

そのようなことと、今進められておられるこの研究、あるいは、社会的排除論の今後の展開ということの関係について、何かご示唆いただければありがたいと思います。

(司会)

ありがとうございました。それでは指定討論者のコメントと、会場からいただいた質問紙の内容について、報告者の先生にリプライをお願いいたします。

(福原)

どうも丁寧なコメントをありがとうございます。回答させていただきます。時間が限られているので手短かに話しますが、同時に、また私自身、完ぺきに答えられる能力があるとは限りませんので、この点、ご容赦ください。

中山先生の方からまず、排除されている人々についてのいくつかの概念の整理について質問をいただきました。「不利な人々」や「バルネラビリティ（脆弱さ）」、そして不安定さ（プレカリティ）についてお話をすることで回答とさせていただきます。「不利な人々」というのはフランス語では *défavorisé*、「ぜい弱さ」は *vulnérabilité* にあたります。この2つの用語の関係ですが、「不利」というのは条件であり、この結果として「脆弱さ」が生まれるというように理解しております。排除の議論は、「社会のメインストリームから排除されている」ことを問題にします。このメインストリームの一員になるにはいろいろな資格や能力を持つことが要件となるわけですが、それらを獲得するための経済的・社会的な環境を持つことができなかったということが「不利」ということなのだと思います。その結果として低学歴や職業資格のなさ、それによる貧困や精神的な困難などが「脆弱さ」なのかなと思います。なお、この「脆弱さ」という用語はまた、「一層の深刻な貧困や排除をもたらす」というような使われ方もされます。

もう一つの「不安定さ *précarité*」も「不利」によって生じる結果であると言ってよいと思います。その意味では、「脆弱さ」と「不安定さ」は似ているし、もう一步議論を推し進めれば「貧困」や「社会的排除」に届く所にある言葉と考えてよいのかもしれませんが、なお、この「不安定さ」と「脆弱性」の違いとなると、私もよくわかりませんが、文献などを見ていて使われ方がやはり違うようだと感じています。「脆弱さ」は社会福祉的な文脈で使われることが

多いのに対して、「不安定さ」は就労との関係で使われることが多いのではないのでしょうか。

なお、「不安定さ précarité」に似通った用語に *instabilité* という言葉もあります。便宜上、私たちが翻訳をする際にはこの用語を「安定性の欠如」と訳して区別しています。実際の意味するところも当然異なります。以前に調べたところわかったのですが、*précarité* は外在的要因によってその当事者の存在が脅かされる状況を意味するのに対して、*instabilité* は内在的な要因によって引き起こされる不安定を意味するということでした。具体的には、情緒的な不安定とか、夫婦関係の悪化や離婚を語る時によく使われる言葉だということのようです。

しかも、*précarité* という用語は歴史上よく使われてきたものであるためにいろいろニュアンスを含んだ意味がそこには蓄積されているようです。この言葉がフランスで社会的な問題領域において使われはじめた時期は、戦前までさかのぼるようです。すなわち、この *précarité* は、農村地域の土地を持たない貧困農民たちの労働と生活のことを語るのに使われはじめたと聞いています。また、中村さんが書かれた論文（中村健吾 2007:68、注1）によれば、戦後のフランスでは社会問題を語るのによく使われた言葉だということを明らかにしています。こうして、80年代以降は社会的排除との関連で使われるようになったわけです。

それから、二つ目の自立支援についての質問ですが、日本における自立と包摂の違いをどう考えるのかという意味のご質問だと思います。確かに、これについて以前書いたことがあります（福原宏幸 2005）。まず確認しておくべきことは、個人が自立生活を営めるようになるということは非常に大事だと思います。しかし、政策領域の議論になると、いろんな意味でもって使われます。政治学の文脈で使われるときには、「市民としての自立」というように、経済的な基盤の確立を前提に政治的主体として登場し、さらに権利が保障され義務も行使できる市民という意味で使われますが、経済学では、自由で競争的な市場において対等な取引の主体になることが自立であり、従って勤労者においては雇用関係を取り結ぶ存在となることが自立として考えられるようになります。この視点を自由主義的な観点で突き詰めていくと、稼働能力を持つ貧困者に対しては「就労を自己責任として求める」とか「就労を義務化する」という議論に行きつくことになります。

従って、この考え方を最低所得保障の問題に絡めてもう一つ踏み込めば、生活保護をどんどん増やすと「貧困のわな」に落ちてしまう人が増えるので、それは良くないということになります。そのひとつの結果が、アメリカ的なワークファースト政策です。日本でも、政府が稼働能力を持つ

貧困者への施策として「自立」「自立支援」を盛んに言うようになりましたが、そこでは自己責任を求めるという文脈で使われていると思います。

フランスあるいは広く欧州で、社会的包摂や参入を語る時、そこにはまず社会の責任という視点が基本のところにある。社会が不利な状況にある人たちを社会の中に包摂していくとして語られます。フランス語の「参入 *insertion*」の動詞形の *insérer* は他動詞で「なになにを参入する」ということで目的語を取ります。すなわち、「社会あるいは国家が、個人を社会へ参入させる」という使われ方をするということです。

このように、貧困問題や排除問題に対して政府がとる基本的な姿勢の違いが、この政策実施にあたって使われる用語の違いに反映されていると言えるでしょう。

それから、日本で行われている生活保護受給者、母子世帯の母親そして障害者を対象とした就労自立支援もそうですし、政府とは別にもっと多様な困難を抱えた人を対象にしていけない就労支援をやってほしいということで大阪などの自治体が独自に行っている地域就労支援事業もそうですが、就ける仕事は圧倒的に非正規雇用です。従って、「就労につながったからといって本当に喜んでいいのか」という問題があります。実際には、多くは生活保護給付水準がその少し上の程度しか稼げていない。たしかに政府からみれば福祉給付は少し減ったとして評価しうる施策だとしても、当事者にしてみれば生活水準はあまり変わらない。そのうえ母子世帯の場合には、母親は長時間働くことを余儀なくされ子供との関係が壊れていくという問題を生み出しています。ここでは、最低賃金や雇用形態の問題、仕事の質や本人の職業能力、そして訓練が課題となっています。しかし、日本政府は、これらの課題に対してあまりにも無関心なままです。

それから、平岡先生の方から頂いた若者の問題についての質問ですが、これは、私の専門ではないのでうまく答えられません。しかし、興味深い『排除された若者たち』という本が、大阪の部落解放・人権問題研究所編として出ています。これを実際に調査され書いた中山先生の同僚である西田芳正先生たちのグループです。

また、岩田正美先生の言葉を使えば、若者ネットカフェ・ホームレスたちは社会への「中途半端な接合」のされ方しかされておらず、これが常態化していると書いております。この視点は、西田さんたちの分析にも通じるものだと思います。

すなわち、日本の教育システムは全体で見れば、世界の中で比較的良くできているのだと思うのですが、そこから落ちてしまっている若者たちの抱える問題については十分な対応がなされていない。大阪府下の某公立高校では、母

子世帯の生徒が5割を超えているといったところもあると聞いています。関係者の話では、この子供たちはいま困難を抱えていると言われておりました。

それから、日本の若者をめぐっては引きこもりが一つのテーマですが、日本で若者問題を研究している人たちがヨーロッパの人たちとこれについて議論したときに、全然理解してもらえないという話を数人の方から聞きました。これは、若者と社会との関係について、日本とヨーロッパでは違いがあることを垣間見せる話かなと思います。

それから、その不平等論と排除論の違いについて質問を受けました。例えば、今日は私はフランスの社会的排除を中心に話しましたが、では、フランスで格差、不平等は語られないのかというところではなく、もちろん非常によく議論されています。特に最近では、これは市場主義がフランスにも浸透し格差が拡大していることが大きく取り上げられています。ただし、量的な観点を重視する不平等の議論では見えない問題が、質的な観点を重視する排除論では見えるといった違いがあると思います。しかし、いずれにしろ、これらは相互に補完し合う議論としてとらえるのがよいと思います。

それから、平岡先生からいただいた三つ目の質問に、大阪市大の学問的伝統という話がありました。少なくとも私は、あまりこの伝統を意識していませんでした。たしかに、ホームレス調査でいえば、文学部社会学グループがこの調査をやってきた伝統があります。そのグループとは、水内先生、中山先生もそうですが、1997年の大阪市ホームレス調査をきっかけに大きな交流ができ、今地に至っていると思います。他方、個人的には、1986年に経済学部の玉井金五先生・佐々木信彰先生や今大阪大学に移られた杉原薫先生たちと、『大正/大阪/スラム』を刊行できたことの意味は大きかったと思います。貧困と労働問題を考える原点でもあったと思います。また、私の2人の指導教官はいずれも労働経済の研究者ですが、吉村励先生は被差別部落の労働問題まで視野に納めていたし、竹中恵美子先生からはジェンダー論を通して労働と生活の両分野を視野に収めることの重要性を学んだと思います。そういう自分自身の体験を振り返れば、現実の問題に即して貧困と労働を合わせて考えるような伝統が存在していたし、私自身もそこに位置しているのかなと思います。

それから、大阪自体の地域性ということであれば、戦前は大阪市社会部が都市社会政策として果敢な取り組みをやってきたという歴史があります。われわれは、地域・都市の視点から社会問題を考えるという視点がそこから学んだように思います。さらに、同和政策や部落解放運動といった流れ、在日朝鮮・韓国人の人たちの問題——これは中山先生の専門でもありますが——、さらに釜ヶ崎や日雇い労働者問題など、いわゆる差別に関わる問題についての研究や活動の蓄積から、われわれは大きく学び、今日に至っているのかなと思います。

(司会)

ありがとうございます。続きまして、中村先生、よろしくをお願いします。

(中村)

平岡先生からご指摘いただいた若者をめぐる欧米と日本の違いについては、福原先生と同意見ですが、若干の補足をさせていただきます。たしかに日本の場合、欧米の就労できない若者に見られるような、読み書きができない、あるいは薬物依存であるといった問題はそれほど見られないのですが、その代わりに日本では、先ほど福原先生のおっしゃった引きこもりの問題があります。実は私もかつてドイツの社会学者に向かって、日本の若者の引きこもりという現象を説明しようとしたことがあります。なかなかわかってもらえませんでした。自分が直面している悩みを何らかの仕方で周囲に訴えることをせずに、なぜ自宅や自室に引きこもるのが、海外の人びとには理解できないようです。これは日本特有の現象だと思います。

欧米における社会的排除の概念と日本における引きこもりの問題とのミスマッチが起きた事例が、「ニート」です。ニートというのは、Not in Employment, Education or Trainingの略称であり、イギリスの社会的排除対策における目標集団のひとつでした。ただ、これは言葉が表しているとおり、働かせるか、教育を受けさせるか、あるいは職業訓練を受けさせるという選択肢のなかに若者を取り込もうという政策的意図をもった概念ですね。

ところが、日本で「ニート」というレッテルを貼られた人びとの相当な部分を、引きこもりの若者たちが占めていました。そういう若者たちに、学校に行けとか、職業訓練を受けろとか言ったら、余計に引きこもってしまうというのは、今日では常識でしょう。彼/彼女らは実際には、教育や訓練を受ける以前に、他者とのコミュニケーションがうまくいかないことや、社会の規範に適應できないことに苦しんでいる。それこそ、センのいうケイパビリティの剥奪によって苦しんでいるのですから、「ニート」という言葉で括ってはならなかったはず。これは、社会的排除の派生概念をめぐるとは異なる受容の1例だと思います。

それから、生涯学習の問題を平岡先生がご指摘になりました。たしかに、生涯学習によって「雇用確保力(employability)」を高めるということが、社会的包摂戦略のなかに位置づけられています。その具体的取り組みについて、私は存じあげません。

この生涯学習が重要な意味をもってくるのは、おそらく年金政策においてでありましょう。リスボン戦略の目標のひとつである雇用率の増大を達成するためには、仕事を引退している元気な元（もと）労働者にもう1度働いてもらうという方策が考えられますね。これをEUでは「活発な高齢化（active aging）」と呼んでいます。具体的には、年金受給開始年齢を徐々に引き上げていって、高齢者にも働いてもらうということです。生涯学習はこのなかに位置づけられています。つまり、すでにスキルの古くなった元労働者への職業上の再教育を通じて、彼/彼女らの「雇用確保力」を高め、仕事を見つけてもらおうというわけです。むろん、生涯学習それ自体は大切なのですが、それはEUにおいては年金財政の逼迫にともなう高齢者への就労強制のなかにも位置づけられているところがあって、少し危惧する面もございます。

(司会)

ありがとうございます。続きまして水内先生、よろしくお願いします。

(水内)

質問用紙があるので、それに沿いながら中山先生、平岡先生のコメントも併せて言及してみたいと思います。事実確認的な質問でちょっと始めておきたいのですが、生活保護施設が、回転がないから30年、40年いると。しかし、そういう人たちは、長期に入所しているということで、安定した、安心した居住のすみかではないのかと。この辺りはどうかという質問がありまして、普通は、保護施設は60、70、80ぐらいの定員数ですが、われわれが願っているのは五つ、六つの緊急枠を利用できないかということです。

最後のセーフティネットが生活保護施設ですので、この方々の出口というのは病院か施設、さらに体の動かない施設に、もう行き先はそこしかないという現状ですので、出ていくことは不可能な方々です。ですから、そういう意味では動かせる高齢者、老健施設みたいな感じにもなるのですけれども、そういう中間施設的なところを想定しております。

それから、これは直接僕への質問ではないのですけれども、米国、アジアなど、他国についての社会包摂政策ということで、今、盛んに韓国に行っているのですが、やはり韓国も日本も、ある意味では、僕はインディニアスというか、自分たちの国の制度ということから考えていけるための伝統を持っていると思います。韓国の場合は、やはり80年代の社会の流動というか、民主化、NPO、NGO活動というのが、かなりダイレクトに地域の問題とひっついて

やっていったということで非常に参考になる。その方々が、今いろいろな生活困難者への支援をしながら、国の社会保障を再構築している。日本と非常に親和性を持っている。

台湾も行って見ているのですけれども、そういうところでホームレス支援に関しては韓国が1年ほど先を歩んでおりますし、やり方もバラエティがあります。ただ、生活保護のレベルが全然違うので一概には言えないのですけれども、そういう意味で、地域力というのは韓国の方が持っているのではないかなと。

これは先ほどの地域の力、中山さんが言っておりました、では、地域とはなんぞやというときの地域力の問題になってくる。その一つのポイントは、僕は地域の中間組織が存在しているところだと。要するに、町内会とか、社協というのが弱体化して、誰が一体地域の個人と、大きなものとの間を取り結んでいるのかというときに、地域の中間組織をどう考えるか。関西的にいうと、これは、僕は部落解放同盟というのが一つ、あるいは部落運動、あるいは在日等々の組織というのが一つ大きな参考になる、参照軸になるのではないかと考えております。

それから、ホームレスのジェンダー差についてですが、大体3～5%というのが女性の比率ですけれども、基本的に女性の場合は、女子更生保護、婦人保護、婦女子保護という、それを管轄する法律があり、それに基づく施設もございます。婦人保護センターとか、いわゆるDVのシェルターとか、ある意味で短期に中間施設的に逃げ込めるといふか、入るところが一応あります。ですから、逆に女性は野宿という選択をする場合、そういう保護というか、養育の網をかいくぐった人が野宿をされるので、かなり厳しい人が多いです。ただ、ほとんどがカップルになっていますので、1人で住んでいる女性というのはほとんどなく、大体男性と一緒に住んでおられるというケースです。

それと、あと母子の生活保護、大体子供が母親につくということと、生活保護、母子への児童扶養手当等々の加算、それと収入認定されないパートというところによる、いわゆる子供を持った女性の社会保障にベースを置いた生活継続というのが、結構高いのではないかと考えています。ですから、父子が結構しんどいのではないかという感じが逆にしております。

それから、ホームレス問題は都市問題なのかと。地方都市でどのようなとらえ方があるかということですが、今日は全然紹介していませんでしたが、今、同時に地方都市の地域福祉計画というのをやっているのですが、このホームレス問題のアナロジーが適用できます。地方都市でいろいろな仕事をさせていただきますと、ほぼ生活困難者ということに関しては同じような形で出ていっています。

もっとしんどいのは、弱い人がなかなか出ていけないよ

うな、しかし、働けないような——要するに、中学、高校を出たら大学に行くとか、高校を出たら就職するという、力のある人は外に出ていけるけれども、それができないような人が——、就労もなしにたまってしまっているというか、そういうかなり厳しい事例、地域に引きこもらざるを得ないといった現象等々を見ておりますので、ダイレクトに野宿という現象はございませんけれども、広い意味での引きこもり型ホームレス現象というのは、非常に出ているのではないかなと思います。

あるいは、また高知県等に行ってきたのですが、困難な方々が、そういう病院等々に、県庁所在都市に流れて、その病院を出た後に、その地域に、高知市に集中していくという事態を見たのですが、農村から地方の所在都市に社会資源を求めて生活困難者が集まり、そこで混乱現象が蓄積されているということも見ております。そういう意味では、全く問題の本質は変わりません。地方都市というのは和歌山県の新宮市というところに行っているのですが、ホームレス問題のアナロジーが何の違和感もなく地域の人に実感していただけるというのは、そういう現象が起こっているからだと思います。

それから、都市ガバナンスの創造性はどんなものかということですが、これは簡単にいえますと創意工夫ということですが、単に家、単にアパート、単に社宅が、社会資源に変換するわけです。ホームレス支援のための支援住宅になっていくというのは、そういうトランスファーですね、そういうこと。あるいは、家主が見守り型の支援はあると。

あるいは葬儀屋が、最近、西成区辺りの葬儀屋ですと、死ぬ人がたくさんおられるわけです。葬儀屋は、これはすごいマーケットだと思って入ってくるのですが、さすがに葬儀屋も知恵を凝らしてまして、生前からお付き合いするという葬儀屋ですね。生前から社会的見守りを初めて、参列者も多い方がいいよねという形で、いろいろな参列に葬儀屋が入っていく。こうなってくると社会的葬儀屋だという感じがしてくるわけで、その意味で、創造性というのは、そういう既存の資源を作り替えて、社会性を持たせるということに非常に大きな意味合いを持っています。

その意味では、部落解放同盟も地域の間組織として位置づけなおすのです。そうしたら、すごく地域力の固まりになると。やはり東京と大阪の大きな違いというのは、東京は、部落の問題は対人給付にして地域に給付しなかったのですけれども、西日本の方はみんな地域に給付したのですね。同時に人にも、属人属地でやりましたから。ただ、その地域が今ものすごく疲弊しているという現状を、われわれは目の当たりにしています。

部落のいわゆる同和対策事業というのは、地域的に見れ

ば僕は成功はしなかったと思っているのですが、逆に、その不成功を地域の間組織が改めて主人公となり、克服しようという動きもあるわけで、これはちょっと福原さんがかかわっているような、大阪での事例かと思いますが、私もちょっと遅れてそういう場面に接しているのですが、逆に、そういうところがホームレス支援を見て目から鱗が落ちたということです。今までの人権運動団体の頭たる部落解放同盟がホームレス支援を見て、目から鱗が落ちたというぐらいの。逆にいうと、その地域の間組織の最たる部落のところの地域力がなく弱体化していた。要するに、補助金依存になった、助成金依存になったところでしょうか。

しかし、逆にいうと、そこにいろいろなネットワークの性質を持っていますので、それを利用しながら、地域から逆に打って出ていくというような非常に面白い試みをしています。部落に高質マンションを建てて、フランス料理屋を呼ぶとか、これも発想の転換ですよ。デートができる部落にしようとか、ある程度の金持ちに住んでくださいというような高質マンションを建てよう。もう、大阪市がそんなのを建てたら、本当に駅前に行ったら部落がありますから、どんどん面白い街になってくるのではないかと思います。

大阪市大の話がありましたが、やはり大阪市は疲弊している都市なので、問題が見えやすいのです。東京に来て、僕の行くところは山谷から隅田、江東区、江戸川区と、泊まる場所も小岩とか、あるいは南千住などに泊まりますので、基本的に東京論というのは、たとえば世田谷で発信されているのではないかと、山の手で発信して、表の都市論を語っている。そこに裏都市論というか、そういう意味では、大阪は露骨に、いわゆる目に見える貧困も、目に見える疲弊もしています。

僕らのグローバル COE というのは、そうした大阪を売りにしたのです。大阪は疲弊している。この疲弊を学びに来いという形でやって、斬新な切り口を示してグローバル COE を取ったようなことになったわけですが、そういう意味で、大阪市大というのはそういう大阪の性格をバックにして、やはり僕も部落の問題ということから入っていましたので、そこら辺の批判、プリティカルな視点というのは常にあったのではないかと。

大阪市の市長も、うちの大学出身の人が結構多かったこともあったので、僕もホームレス調査というのは、市長が社会学の森田洋司教授に依頼し、森田教授が「おい、ついてこい」という形で入ったところがありますので、大阪市のシンクタンクというか、何か活動部隊のような意識というのはある程度持っています。中山さんも、大阪府とか、尼崎市の何とかとか、いろいろとホームレスに関する仕事

があるわけですが、そういう関西から見ると、東京都のホームレスにどこの大学がかかわっているのかなというときに、ちょっと見えないなど。いつでも東京に来て思うのは、研究の分野を誰としゃべったらいいのかと。ここで見たら何人かおられるのですけれども、ちょっと流れが見えにくいなど。そういう意味では、首都大学とはかなり違うスタンスを持っているのではないかと考えています。

ただ、疲弊する都市をダシにしてもしょうがないと思ったので、私たちは大阪市で、市役所の役人さんの発想というのは地域のみで考えていますが、あんな地域で創造的なことができるポテンシャルはどれも低い。ですから、僕はもう関西ステイトというか、道州制に賛成するわけではないのですが、シティー・リジョン的な考え方で京阪神というポテンシャルを、やはり出すことが肝要ではないかと考えています。でないと、これからの大都市圏というのはできていかない。となってくると、大阪府あるいは大阪市でも合併しなければいけないのかなとか、橋下知事に何て言うだろうとか、いろいろ思ったりもして、京都府大も、兵庫県立大も何か一緒になってやれませんかという話もしかけようともしているのですが、そういうちょっと固有の地域性というか、大阪市の独特の問題という、やはり在日、沖縄、日雇いということで露骨に研究も反応していたのではないかと。

ですから、これは東京がなかなかまねできないところで、唯一勝てる場所は、部落と在日と沖縄と日雇いだったら東京には負けないという自信があるのですが、そういうところで学問のエネルギーをこしらえたかなと思っています。

最後に、自治体の認証システムが違うことによって何が違うのかと。地域の社会資源の有無とか、活動の中身があるということですが、ホームレスの認証システムの違いを教えてくださいということですが。

今、日本に路上生活者が1万6000人いるというのは、去年の数値ですが、日本の定義というのは世界で一番狭い定義で、路上に住んでいる人だけの定義をします。韓国では、路上に住んでいる人が何人、中間施設で何人ということによってホームレスという定義をします。そういう定義からすると、日本の今の1万6000という路上に居住する人に対して、僕らは2万人以上の広い定義のホームレス、要するにシェルター、中間施設に入っている人が2万から3万ぐらいいるだろうと。

これは何かというと、厚労省がホームレス状況の人に生活保護を出した件数というのが大体1年で3万件台なのです。若干、重複支給がありますが、その人をホームレスと認証した。どういう認証をして、どこに出すかということ、病院、一般住宅、ホームレス関連施設、それから宿泊所と

いったところに出していくのです。これが認証システムでの違いのグラフです。

大概、普通は病院しかないのです。病院でホームレス状態に生活保護を出すというか、これはもうどこかで行き倒れて救急車で運ばれて病院に行った。これは誰も見る人がいないといえば、生活保護で出しましょうと。これが最悪パターンです。大体の都市、多くの都市は、これから始まっています。病院でしか生活保護が出ない。倒れてもらわないと、そのホームレスが救えないというのが第一歩なのですよね。

その次に、だったらNPOが出てきて、では出た後、一般住宅を紹介しますよという形で一般住宅に入っていくというのが第2段階目の在り方です。ですから、もともとアウトリーチで、その倒れるホームレスを知っていた。何遍声をかけても、その人は「いや、ホームレスをやめるのは嫌だ」と言った人が倒れてしまった。病院に入った。生活保護がかかった。出るときにNPOが行って、「どうしましょうか」「やっぱり家に行くわ」と言って家へ上がっていくというのが大部分の地方都市、県庁所在都市の現状です。

それがもうちょっと一般化していくと、「あっ、そうか。一般住宅に入れてくれる。NPOが後押ししてくれるのだな」といったら、一般住宅にすっと入っていくというのが第2段階です。もう一つは、宿泊所というのが出てきたら、もうこの宿泊所の方にNPOが運営しているので入っていくのが第3段階。もう一つは、ホームレスの支援施設がそのままあって、ここに先ほど言った生活保護で居宅保護にもっていけるので、大体四つあるのです。

東京はドヤ、川崎もドヤを認定して、横浜もドヤを使いますから、神戸も使いますね。ドヤ、簡易宿泊所で保護するというのは特殊なケースです。これだけ認証のシステムの違いがあります。今言ったのが社会資源。ですから、これによって全く違う生活保護の運用が行われています。

最後に、ホームレスの定義が広がることによって、どんな変化が起こり得るのか、考えていらっしゃることを教えていただければ光栄ですと。えらく大変な質問ですが、若年の問題でちょっとだけ、若年の問題というのが、やはり今、社会の注目を一番浴びていると思います。

特に今、不思議なことに、この社会的ラベリングですね。いわゆるニート、ネットカフェ難民あるいは派遣という言葉で、逆に政策が後追いで動いていくのですね、何かしなければあかんという。ジョブカフェを作ったりしていくのですが、我々の感覚でいろいろな官僚さんを見ていると、現場の状況がなかなか分からないのですね。何が一体起こっているのだろうと。マスコミが言ったこと、あるいは、運動が手掛けて起こったことで、しかし、これは絶対社会保障の問題、根幹なので政策を動かしていかなければあか

んということ厚労省が動いているという実態です。

政策決定者にとって、なかなか現場から情報が上がってこない。要するに官僚の力では、もうつかみきれないことがあって、それをメディアなどが社会的ラベリングをして、その後動いていくという状況があって、本当にちゃんとした政策論が出るのかということ、本当に小出しメニューの政策しか出てないというのが今の現状かなと。就労でも、ネットカフェでも、何でも本当に小出しにしかやってないと思います。しかし、やり始めるだけマシということもありますが。

特に高齢者の問題も、もちろん問題です。これは刑余者の問題とか、刑務所の問題もあるのですが、これも今度、法務省と厚労省が初めて手を握って、それに対する相談窓口を来年の4月から設けるといって、多分、東京都もどこかの団体が受けるのではないかと。今一生懸命、全国の刑務所のあるところで受け皿の社会法人、社会福祉法人を探しています。こんなのは誰もあまりやれるものではないですよ。大阪では一応そういう準備のネットワークを作って何とか受けようかという話はしていますが、東京も進んでいると思います。

それもありますが、若者に関して、どうもその受け皿というのがなかなか見えにくいなど。それを就労という軸でやっていかなければあかんというところに、かなりしんどいところがあります。ただ、先ほど質問もありましたが、それは貧困の再生産になるかというとらえ方よりも、僕は社会がこういう貧困、いったら貧困のわなのトラップにはまった人をどこまで抱える許容力を社会が持つかという、こういう社会のコンセンサスを持つことの方がより重要ではないかなと。

多分、家族が、引きこめる家族。引きこもりも、僕らは家庭内ホームレスというのですが、引きこめる家族が少し崩壊したことによって、引きこもった人がホームレスになってしまう。多分これは発達障害とか、いろいろな問題があると思うのですけれども。

それから、中卒の労働市場がなくなったということも。これでニートができるわけです。中卒者は卒業後、そこからトレーニングに入って働いたわけですけれども、それがなくなった。それで、高校中退で状況が悪い。それから、住み込み形態の自営業が少なくなったと。これが20%ずつ狂うことによって、何か今のホームレス現象ができていくのではないかなと。

この崩れをどう補完していくか。要するに、今から自営業を復活させて住み込めば済むかと。これは今、派遣という形で転換されているわけですが、やはり自営の崩壊というのは結構厳しいなと。となってくると、あと就労構造とハウジングというのをしっかり結び付けた社会保障体系

を、どのレベルで、社会が許容する範囲で、ここの部分は、公的資金は、無駄かもしれないけれども出しましょうといった、真剣な議論が要るのではないかと考えております。大体、以上です。

(司会)

ありがとうございました。それでは、ここまででまだ触れておられない質問用紙の内容について、リプライをお願いいたします。

(福原)

たくさん質問をありがとうございます。幾つか重なるものもあるので、3つに絞って回答したいと思います。一つは、排除というものを社会とのつながりの問題としてのみとらえることが妥当なのではないかという質問です。もう一つは、所得保障という政策は、失業者の所得保障への依存を増やしてしまうのではないかという意見をいただきました。

第1の質問に関してお答えいたします。今日は、排除と貧困の関係を、もうひとつきちんと説明できなかったのですが、今日お配りしている資料の11ページに図表1がありますが、ここで貧困、剥奪、社会的排除の三つの特徴を比較しています。

実は、排除という用語でもって議論する範囲には幾つかのレベルがあります。一つは、直接的な社会とのつながりだけを問題にして排除を定義する人たちがいますが、他方には、これに貧困問題を含めるとともに、社会制度との関係も含めて社会関係を広くとらえようとする排除論もあり、今日議論的となっているのはこの後者だということです。

すなわち、排除は単に人と人、人と組織との関係だけでなく、雇用制度や社会保障制度とのつながりも途絶えていることを問題にします。

次にいただいた質問は、所得保障をどんどん提供するのはいかがなものかというご意見かと思いますが、実際のところワークフェアをめぐる議論は、フランスにおいても、もちろん非常にホットな話題になっています。また、所得保障だけでは貧困のわなというか、福祉依存に陥る人たちが増えてしまうのも事実です。

とはいっても、就労支援あるいは社会的適応能力を高めるといっても、今日・明日の生活をどう乗り切るのかという問題を抱える状況に追い込まれている人たちについては、やはり一定の期間、最低所得保障は必要となります。すなわち、さまざまな訓練を受けたり、つながりを作っていく上で、生活の安定がやはり前提だと思います。なんでもいから働いて稼ごなさいという論理は、今日の派遣労

働で働く若者たちのように将来の展望につながるものではありません。また、仕事を通して他者からの承認してもらう、人から一人前として評価してもらうためには、一定の能力や地位が必要になるのです。そういったものにつなげていく準備段階の取り組みをし、その期間は所得保障も当然の権利としてもらうということです。さらに一人前の稼ぎを得られるようになれば、税金を通して社会に還元していくことができます。この関連性が、大事なものであるのだらうということです。

しかしながら、この点については、国によって相当理解の仕方が異なっているのも事実です。アメリカではワークファーストという考え方で政策が実施されてきました。ここでは、貧しくてもひとまず働く。その働いた収入が最低限の所得に達しなかったら、国がそれを補てんするという考え方で、訓練なども基本的にはありません。これの対極にあるフランスやドイツは、貧困や社会的排除には取りあえず最低所得保障、その上で就労や社会的な関係の修復に向けたさまざまな支援を行うことを大事にするということです。

それから、少しちょっと長くなって恐縮ですが、フランスでも、2002年に社会的結束を強化する法律ができ、来年、1988年にできた参入最低所得保障 RMI に代わる新しい所得保障制度、連帯就労所得保障 RSA が準備されています。ここでは、最低所得保障をもらうに当たって、就労の義務化が強化されます。その意味で、イギリス、アメリカに少し近くなったなということですが、ただし他方で、困難を抱えている人たちに対して、個別ニーズに合った社会福祉支援をもっと強化することもめざされています。

それから、3つ目の質問として、包摂に向けたパラダイムにはいくつかあるが、日本は一体どこに入るのかという質問です。きょうの話では、時間の都合上これについての説明は省いたのですが、資料の12ページに「社会的排除のパラダイム・言説と関連する政策領域」という表があります。これは、一言で言うと、各国の社会的包摂に向けた政策は、各国の社会政策についての基本的な考え方の違いによって、異なることを示したものです。フランスは連帯パラダイム、社会統合主義言説はイギリスのブレア政権。三つ目の特殊化・アンダークラスというのは、いわばアメリカ的なワークフェアの考え方です。独占パラダイム・再配分主義というのは、従来の社会民主主義的な所得再配分主義といった考え方です。

日本は、今日お話ししたフランスとの関係でみると、非常に遠い位置にいると思います。私は、理想としてはフランス型ですが、日本の実態はアメリカ型に近いと思っています。しかし、アメリカは、一方でワークファースト政策をどんどんやっておりますが、他方で自治体や NPO に目

を向けると、そこには注目すべきさまざまな支援策が実施されています。

たとえば、州政府はコミュニティーカレッジをつくっています。聞くところによると、これは、全米に1100もあり、ここで学んでいる学生は常時1200万という膨大な数です。ただし、この対象はすべて貧困者とは限りませんが、多くの失業した市民などが次のキャリアアップや転職をめざして、ここでの職業教育を受けているのです。このほか、困難を抱えた人向けの NPO による支援策も多く展開されていると言われます。

日本は、一方で政府に対して最低所得保障の充実や、社会参入や職業訓練への支援そして特に困難を抱えた人々への個別的な社会福祉支援の充実を求めながら、他方で自治体や NPO などによる自前の支援策の充実を進めることが求められていると思います。大阪においてもいくつか取り組みが進められていますが、水内先生、中山先生そして私などは、援護福祉共同事業体をつくろうという活動に関わっています。

それから、4つ目に EU 以外の移民の人たちは、包摂政策の対象になるのかという質問については、中村先生にお答えしていただくのがよいでしょう。

(中村)

EU の社会的包摂政策は EU 域外からの移民をも対象にしているのか、というご質問にお答えします。報告のなかで少し触れましたように、EU による近年の社会的包摂の展開において、移民はターゲット集団のひとつに挙げられています。ちなみに、immigrants とは、必ず EU 域外の国や地域から EU 加盟国へと移住してきた人びとを指すのであって、たとえばイギリスへ移住したドイツ国籍保持者のように、ある EU 加盟国の国籍をもちながら別の EU 加盟国へと移住した人びとを「移民」とは呼びません。後者のような人びとは「EU 市民」です。ニース欧州理事会で採択された欧州基本権憲章は、欧州憲法条約に代わるリスボン条約の批准過程が滞っているため法的拘束力をまだ有してはませんが、この憲章が法的な拘束力を得たなら、EU 市民はそこに列挙されている一連の諸権利を法的にも保障されることになります。

2004年と2007年におけるEUの東方拡大以前には、EU域内の移民に東欧諸国出身の人びとがかなりふくまれていたわけですが、東欧の人びともいまではEU市民ですから、現在の移民というのは主としてアフリカ諸国をはじめとする旧植民地の出身者ですね。EUは移民やエスニック・マイノリティを「脆弱で周辺化された集団」として位置づけ、これらの集団への差別を克服し、その包摂を高めるための3重のアプローチを推奨しています。すなわち、

「主流のサービスと機会へのアクセスの改善、差別を克服するための立法措置、そして——必要であるなら——各集団の特殊なニーズに応えるための的をしばったアプローチを進展させること」という3重の措置です。

ちなみに、移民ではありませんが、社会的包摂政策において重視されているエスニック・マイノリティとして、ロマが挙げられます。スペインにおけるロマの統合キャンペーンは欧州委員会によって、社会的包摂の取り組みにおける「最良の実践」のひとつに数えあげられました。

(司会)

中村先生、そのままご質問の方をお願いします。

(中村)

はい。私の報告に対しては、ヨーロッパ以外のアメリカ、アジアなどにおける社会的包摂政策の経緯についてご質問が寄せられています。韓国については水内先生がお話しされましたね。

アメリカにおいては、社会的排除という言葉は政策においてもジャーナリズムにおいても使われません。その代わりに、アメリカで1970年代から80年代にかけて、主として保守派の論客が問題にしたのが、「アンダークラス(underclass)」というレッテルを貼られた人びとでした。「アンダークラス」というのは、最下層の階級(労働者階級)よりもさらに下にいる階層という意味で使われて、非常にスティグマの強い言葉であり、しかも固定層を指しています。社会的排除は排除されるにいたるプロセスを問題にする。いわば通常の市民が排除されていくことをとらえようとするのですが、「アンダークラス」というレッテルを貼られた人びとは固定層だとみなされました。具体的には、都市のゲットーなどに居住するマイノリティで、薬物やアルコールへの依存、犯罪、婚姻外出産といった傾向を示し、「貧困の文化」に浸っていてそこから抜け出せないといみなされた人びとを指していました。「アンダークラス」をめぐるアメリカでの議論は、岩手県立大学の小池隆生先生による『現代アメリカにおけるホームレス対策の成立と展開』(専修大学出版局、2006年)で詳しく紹介されています。

アメリカをはじめとするアングロサクソン圏の国では、社会とは市場であるという考え方が強いので、市場での契約関係とは異なる社会的な紐帯や連帯を問題にするという視角が非常に希薄です。ですから、社会関係の強弱やあり方を問題にする社会的排除のアプローチというのは受け入れにくいところがあるようです。なにしろ、社会的排除の考え方に近い、ロバート・パットナムらの「社会関係資本(social capital)アプローチ」ですら、社会関係を「資本」という経済の言葉で表現してしまうのですから。

社会的排除をめぐる議論が世界的にどういう現状にあるかという点については、手前味噌となり恐縮ではありますが、福原先生と私が監訳者になって出版しました、A.S.バラ/F.ラペール『グローバル化と社会的排除』(昭和堂、2005年)をご参照いただければ幸いです。この本では、ヨーロッパだけでなく、アメリカ、旧社会主義諸国、そして発展途上国での社会問題をも排除という分析枠組みで論じています。かなりの有益な情報がこの本のなかにはふくまれていると思います。

インド出身の経済学者であるアマルティア・センも社会的排除という概念を使うようになりました。社会的排除はヨーロッパ生まれの概念ですが、途上国やアジアにおける貧困の分析にも適用可能な概念であるということ、センは主張しています。所得や財にのみ視野を限定せず、それらを行為へと変換する能力に着目する彼のイパビリティ・アプローチは、社会的排除の考え方にもともと親近性を有していました。先ほど紹介しましたバラとラペールの本も、センのイパビリティ・アプローチを根幹にすえて社会的排除の概念を理解しようとしています。

とはいえ政策レベルでは、アジアにおいて「排除」や「包摂」といった考え方が定着したわけではないことは、ご承知のとおりです。

次に、政策に乗ってこない若者に対する支援をどうするのかというご質問をいただきました。そういう若者への支援は、特定の働き方や生活スタイルを若者に強制することになりはしないかというご指摘です。これはある意味で、ケア、社会的な援護、あるいは先ほど福原先生がおっしゃった *accompagnement*、すなわち同伴というものにつねに付きまとう問題だと思います。対人的なケアや支援を受ける側が、場合によっては「ほっといてくれ」「うとうしい」という感情をいだくことはありうるわけであって、そこには自尊心を傷つける要素が確実にあります。

では、そういうケアや同伴活動を一切やめて、金銭給付や一般的な訓練の機会だけで社会的包摂が実現可能かという、やはりそうはいかないところがあると思います。普遍主義的なシティズンシップの諸権利や制度でもって、人びとが各人の状況に応じてそれらをうまく活用しながら社会に参加するということができればいいのでしょうかけれども、現実はそのように甘くないと思うのです。アルコール依存、読み書き能力の欠如、社会的な孤立、あるいは多重債務といった問題は、対人的なケアや相談を必要とするはずで。

私が報告の最後に、個別主義と普遍主義とをけっして対立させてはいけないと申しあげたのも、以上のような理由からです。個別主義的なケアや同伴活動はつねに依存や従属の要素、あるいは押しつけの要素をとまっているけれ

ども、だからといって、それらを放棄できるわけではない。やはり、問題点を自覚しながらそれらの個別主義的な実践を活用し、同時にそうした実践を通じて当事者が自分で普遍主義的な制度を利用しつつ社会参加できるようになることをめざすというふうに、両者はやはり車の両輪として実施する必要があるのでしょう。

(水内)

ひとつ抜けていました。NIMBY 問題というのは何ですかというのは、Not in My Back Yard で、私のところに来ないでねという、立地紛争の言葉です。

(司会)

それではまとめとして、福原先生に一言お願いいたします。

(福原)

今日はたくさん出席していただいてありがとうございます。最後に報告者を代表して一言お礼を述べさせていただきます。

それから、一言宣伝もさせていただきます。私たちは社会的包摂政策研究会をこの間やっています。今年の4月からやっているのですが、それ以前にも3年間近く別な名前の研究会をやっていました。そこには、今日司会をしていただいている亀山先生を含めて、たくさんの若い研究者たちも参加していただいています。

この研究会の情報はおいおいホームページを作成して公開したいと考えています。また、私たちの研究は、この研究会に関わっていただいている若い研究者たちと一緒に議論する中で深められたものも多いと考えています。社会的排除と包摂についての関心が、こうして広がりを持っていると確信しておりますが、今日のセミナーを踏まえて皆さん方にも関心を持っていただければうれしく思います。ありがとうございました。

(司会)

ありがとうございました。では、最後に総括討論者である耳塚寛明先生にコメントをお願いいたします。

(耳塚)

先生方、どうもありがとうございました。それから、フロアの皆さんも、長時間にわたってご参加いただきありがとうございました。好評を博したクラシックのコンサートのように、終わったかと思うと再び指揮者が登場して、また演奏が始まるといったようなことを何度も味わいまして、そもそもこれだけご高名な先生方に4人もおいでいた

だいて、1回のセミナーに仕立て上げるというのが無理だったのではないかと感じたぐらい、もっとお話を伺いたいと思わせるものがございました。

お話を伺ってしまっているいろいろな勉強になりましたけれども、社会的排除と包摂の考え方というのは、例えば格差などという把握の仕方に比べると、格段に優れた側面というのを持っていると思いました。というのは、それ自体が個人責任ではなくて、社会的に作られたものであるということそのままでありますし、また、それと同時に、単なる状態ではなくて、結果が出てくるメカニズムまで視野に入れようという概念でもあるわけです。

ですから、当然その結果として社会的排除、包摂という考え方からは、対症療法ではなくて構造改革を志向した戦略というのが、本来要求されてくることになるだろうと思います。この意味で、格差などといった切り取り方とは全然違った側面を持っているということを感じました。

中村先生がご指摘になられましたけれども、ただ、欧州においても、この政策理念というのが、必ずしも確固たるものではないということをお話いただきました。とはいえ日本の現状を考えてみますと、これも地域による、例えば大阪と東京というような温度差があるかもしれませんが、この排除と包摂という考え方の受容のされ方というのは、相当にヨーロッパとは距離があることははっきりしていると思います。

なぜかと考えてみますと、これは最後の辺りで議論になりましたけれども、現象自体がいわば包摂と排除というとらえ方からずれている可能性が一つと、もう一つは、この包摂と排除というとらえ方というのは、それを受け入れるだけのなごしかの思想的、あるいは、イデオロギー的基盤が必要であるし、また、民衆のパラダイムといいますが、歴史的に培われてきた、人々が持っている物事の認識の仕方が背景にあつて、それが必ずしも日本では、ヨーロッパに比べれば、受け入れる基盤として確立していないところがあるのではないかと思います。

ただ、そうはいっても日本の現象を考えてみると、すべてではないにせよ、やはり社会的な排除として把握すべきことが非常に多いと思われます。あまり長くなるといけません。私自身、私たちのグローバル COE の拠点でやっておりますことを考えてみますと、例えば家庭でのしつけとか、養育環境の格差の問題を把握したり、あるいは、学力とか教育機会の格差の問題を把握して、そのメカニズムを明らかにしようとしておりますけれども、これはまさに社会的排除というパースペクティブの有効な側面の一つであり、しかも世代を超えて社会的排除が構造を作っている側面を明らかにしてくれます。

水内先生が冒頭で合同シンポジウムのことをおっしゃっ

ておりましたが、今日は、まずは第1回でございます。ぜひ何年か後には合同シンポジウムを開く機会が持てればと思いましたが、今日はどうもありがとうございました。

(司会)

ありがとうございました。それでは、報告者、討論者の皆さまに、もう1回拍手でお礼を申し上げたいと思います。ありがとうございました。

【参考文献】

(福原報告)

d'Alondans, Alban Goguel (2003), *L'exclusion sociale: Les metamorphoses d'un concept (1960-2000)*, L'Harmattan.

Barnes, Matt (2005), *Social Exclusion in Great Britain; An Empirical Investigation and Comparison with the EU*, Ashgate.

Labbens, Jean (1996), 'Le quart monde des cités d'urgence', in: Serge Paugam (éd.) *L'exclusion: L'état des savoirs*, Découverte.

Paugam, Serge (1996), "Introduction: La constitution d'un paradigme", in: Serge Paugam (éd.) *L'exclusion: L'état des savoirs*, Découverte.

——— (2005), *les formes élémentaires de la pauvreté*, PUF.

Wuhl, Simon (1996), 'Politiques de l'emploi et politiques d'insertion: quelques perspectives', in: Serge Paugam (éd.) *L'exclusion: L'état des savoirs*, Découverte.

バラ・S・A. & ラペール・F. / 福原宏幸・中村健吾監訳 (2005) 『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』 昭和堂。

中村健吾 (2007) 「社会理論からみた「排除」—フランスにおける議論を中心に—」『社会的排除/包摂と社会政策』 法律文化社。

福原宏幸 (2005) 「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びとへの支援をめぐる—」『経済学雑誌』 106 巻 2 号。

福原宏幸編著 (2007) 『社会的排除/包摂と社会政策』 法律文化社。

福原宏幸 (2007) 「社会的排除/包摂論の現在と展望」 福原宏幸編著『社会的排除/包摂と社会政策』 法律文化社。

(中村報告)

Commission of the European Communities (2005a), *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*, COM (2005), 330 final, Brussels.

——— (2005b), *Communication from the Commission on the Social Agenda*, COM (2005), 33 final, Brussels.

——— (2006), *Concerning a consultation on action at EU level to promote the active inclusion of the people furthest from the labour market*, COM (2006), 44 final, Brussels.

——— (2007a), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM (2007), 359 final, Brussels.

——— (2007b), *Employment in Europe 2007*, Brussels.

——— (2008), *Public Consultation on Active Inclusion: Synthesis report by the Commission Services*, Brussels.

Council of the European Union (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity: Council Conclusions*, SOC 523 / ECOFIN 503, Brussels.

Daly, Mary (2006), *EU Social Policy after Lisbon*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol.44, No.3.

Habermas, Jürgen (1999), *Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 4/1999.

High Level Group (2004), *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Brussels.

Nicaise, Ides/Meinema, Thea (2004), *Experiments in Social Activation in the Netherlands: Synthesis Report of the Peer Review Meeting*, Brussels.

Raveaud, Gilles (2007), *The European Employment Strategy: Towards More and Better Jobs?* in: *Journal of Common Market Studies*, Vol.45, No.2.

岩田正美 (2008) 『社会的排除』 有斐閣。

埋橋孝文編著 (2007) 『ワークフェア』 法律文化社。

武川正吾編著 (2008) 『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』 法律文化社。

中村健吾 (2005) 『欧州統合と近代国家の変容』 昭和堂。

布川日佐史 (2006) 「生活保護における自立支援の展開の検証」、布川日佐史編著『利用しやすく自立しやすい生活保護自立支援プログラムの活用』 山吹書店。

福原宏幸編著 (2007) 『社会的排除/包摂と社会政策』 法律文化社。

若森章孝 (2009) 「フレキシキュリティと TLM 理論: EU 労働・福祉レジーム再編の政策軸をめぐる」 社会的包摂政策研究会 (代表: 福原宏幸) での報告ペーパー (2009 年 1 月 23 日)。