

# 社会的排除／包摂と「社会的なもの」

福祉の文脈からソーシャルを考える

福原 宏幸



Fukuhara Hiroyuki

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所教授。研究テーマは労働や貧困問題。編者に「社会的排除／包摂と社会政策」(法律文化社)、共著に「21世紀のヨーロッパ福祉レジーム——アクティベーション改革の多様性と日本」(礼の森書房)などがある。

1990年代後半以降、日本では、経済的格差の拡大や生活保護受給者の増加などの問題が深刻化するとともに、新たな社会問題が登場してきた。それらは、長期失業、不安定雇用、ホームレス、ひきこもり、母子世帯の生活苦、子どもの貧困、高齢単身世帯の社会的孤立、精神疾患、自殺問題などであった。このような状況を背景に、2000年に入ってから以降、「社会的排除」そして対となる「社会的包摂」という用語が、社会問題にかかわる研究者や活動家によって頻繁に使われるようになった。もちろん、これは、「社会とのつながりの希薄さ」や「社会保障などの公的支援制度から漏れ落ちていること」など、現代の社会問題の全体的な特徴が、この用語によって理解できるようになったからであり、ここに新しい社会問題を発見したからであった。社会的排除／包摂の概念や定義については、すでにいくつかの研究によって、明らかにされてきた(\*1)。しかし、この社会的排除に立ち向かう包摂政策については、まだまだ検討すべき課題がある。一つは、どのような政策理念のもとに、この問題に取り組むのかという点である。これは、「社会的なもの」(英語ではザ・ソーシャルthe social、フランス語ではル・ソシアルle social)にかかわるものである(\*2)。もう一つの課題は、これと関連して、排除されている人々を社会の主流に向けてどのような手法によって包摂していくのかという点である。

以下では、社会的排除という用語が最初に使われたフ

ランスに注目し、これらの課題について検討していこう。また、それを踏まえて、日本における社会的排除／包摂の在り方についても触れていきたい。

## 「社会的なもの(the social)」って何?..?

「社会的なもの」とは何を意味するのだろうか。ひとまず、それは、近代以降の歴史過程において生じてきた社会問題の総体であり、これをどう理解するかといった政治的(および政策的)な理念や認識、その具体化としての国家による政策の体系、と定義できる。

フランスにおいて、この「社会的なもの(the social)」が、社会的排除との関連でどのように論じられてきたのか、ジャック・ドンズロとピエール・ロザンヴァロンの言説(\*3)に依拠しながらみていこう。

まず、近代のle socialである。19世紀のフランスでは、一方で近代市民社会以前の伝統社会の共同体を良しとする共同体主義は、それぞれの個人が置かれている境遇・社会的身分の類似性、同じ土地への帰属、そして伝統的な権威(領主や教会など)への服従によって、社会的つながりを確保することを主張した。しかし、産業革命の影響によりこれは解体し、市民社会では、これに代わるものとして、人々を経済的なかたちで結びつける市場や、法的主体としての一人ひとりの市民が国家から保障されるものとする社

会契約によって社会的なつながりは確立されるとされた。

とはいえ、産業革命によって新たに登場してきた労働者階級と、彼らが直面した貧困という社会問題は、市場では解決されず、また議会政治のもとでもあまり議論されず改善も進まなかった。その結果、この社会問題は、社会のまじりの喪失と階級対立という政治的色彩を帯びるとともに、解決の糸口は見いだされなかった。

19世紀末フランスの第三共和政では、こうした事態を前にして、もう一つの社会的つながりに関する構想が求められた。それは、連帯の概

念をめぐって構築されることになり、これを軸にしたle socialが登場してきたのである。エミール・デュルケームは、職業上の社会的分業を通じて社会構成員を結びつける相互依存関係を軸にした連帯原理によって社会は支えられ、このような社会は契約に先行して存在していたと論じた。すなわち、職域などにある中間集団を通して、社会

は個人の相互依存関係で支えられ、個人は社会によって「自律」を保障されるとした。また、近代の社会問題は、社会的分業によって社会が個人に及ぼすリスク——労働災害、職業病、高齢や失業など——の発生と、社会の規範に馴染んでおらず社会に悪影響を及ぼすとみなされた人々——伝統的な遍歴生活を送る職人層や浮浪者——の存在にあると

した。これらの解決は、前者については保険制度の導入によって個人のリスクを分散させ、後者については社会事業により産業社会へ陶冶することによって達成され、連帯が

この概念がいち早く発展してきたのも偶然ではないだろう。では、「社会的排除／包摂」の視座は福祉国家の実現にどう生かされてきたのか。ヒントを探りたい。



Special Feature  
What does "social" mean?

特集  
ソーシャルって何?  
その7

## ポスト福祉国家への歩み

1970年代後半になると、それまでのle socialを支えていた連帯の概念が衰退する。社会経済の急激な変化にもなつて長期失業者や不安定労働者などが増加し、仕事に就ける者と就けない者の間に分断が生じ、社会的分業が維持できなくなった。こうして、労働を前提とした保険の原則だけでは福祉国家の基盤を維持できなくなった。ドンズロやロザンヴァロンは、70年代後半以降の社会的排除は社会経済的秩序によって生み出され、この排除が存続しつづけることがこれまでのle socialを危機に陥らせたと論じた。

こうして1980年代後半になると、排除されている者たちへの新たな社会的支援策が登場してくる。その主なものが、一連の都市政策(\*4)や参入最低所得(RMI、1988年創設)(\*5)であった。それらの政策の特徴

のひとつは、支援に必要な様々な社会関係や社会資源が息づいている地域、非営利団体そして社会的企業などの中に連帯の創出を求めた点にあった。もう一つは、社会への復帰支援は契約としてなされることになった点である。すなわち、RMIでは、所得収入が一定水準以下に低下すると誰でも給付を受けることができる普遍的最低所得が導入されるとともに、政府との契約によって社会復帰のための社会・職業参入支援を受けることができることになった。

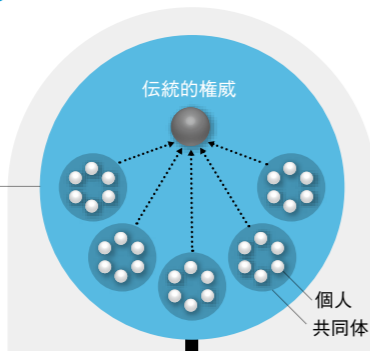
このように、新しい社会問題である社会的排除に対して、普遍的な権利保障としての最低所得保障と、社会・職業参入支援という社会的支援策が打ち出され、連帯原理の強化が打ち出された。また、このような体制を、ドンズロは支援推進型国家と呼んだが、これはポスト近代の

# ル・ソシアルの変遷

## フランスでは、 連帯を軸に社会的なもの (社会問題への政治解決)が 形づくられてきた。

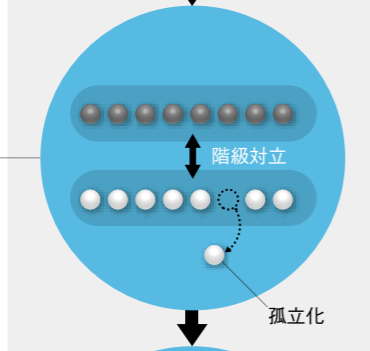
### 近代以前／共同体主義

身分が近く、  
同じ土地に属し、  
権威(領主や教会)に  
服従している境遇の  
近さが生む一体感



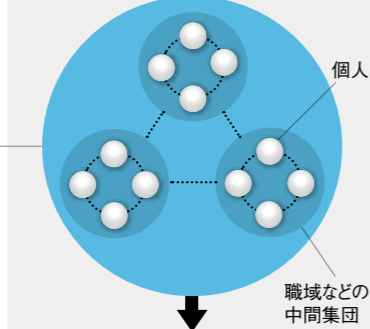
### 産業革命後／市民社会の誕生期

市民と国家が  
社会契約で  
つながる一方、  
対立構造も



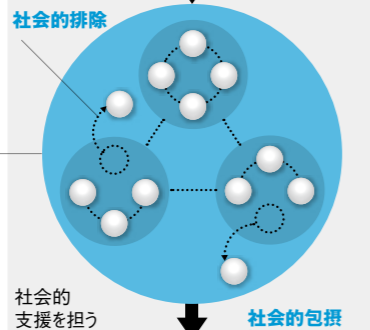
### 19世紀末／第三共和政(福祉国家)

社会的分業で  
生まれたリスクを、  
保険制度と  
社会事業でカバー



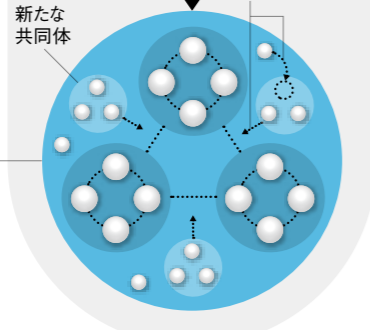
### 1970年代／福祉国家の危機

長期失業者や  
不安定労働者の  
増加



### 1980年代～／ポスト福祉国家

社会・職業参入支援や  
RMI(エレミ)・RSA(エルサ)の  
登場



### リアルな問題にいまこそ向き合う時

日本では、フランスをはじめとする欧州諸国に比べて20年遅く社会的排除問題が生起してきた。この問題にどのように立ち向かうのか。いま、私たちは、そのことを問われている。

フランスでの取り組みは、この問題の解決は決して簡単なものではないことはもちろん、政治が「社会的なもの」に正面から向き合うことの重要性を教えてくれている。日本の政府のこの問題への対応は、排除された人々を、現金給付受給者とそれに至らない生活困窮者に分断し、異なる

た対応を行うことをめざそうとしている。現在の政府の社会的排除に対する政策理念が、自立・自助であるとすれば、自立に向けた意欲の喚起、自立の意欲を持った者だけを対象とした社会・就労支援だけにとどまるだろう。1990年代から2000年代前半の時期において、こうした社会的排除の問題が大きく膨らんだ要因のひとつは、まさに当時の政府のこうした政策にあったはずである。この点を、いま一度問う必要があるだろう。「社会的なもの」に正面から向き合う政治が問われている。また、それとあわせて、社会的排除問題に取り組む人々からのオルタナティブな政策提案が求められつつづけている。

(\*)1 たとは、社会的排除/包摂と社会政策」福原宏幸編著、2007年、法律文化社)や「社会的排除」参加の欠如、不確かな帰属」岩田正美著、2008年、有斐閣などがある。

(\*\*)2 「社会」市野川容孝著、2006年、岩波書店、「社会思想史研究」34号「社会思想史学会編、2010年、藤原書店」特集「社会的なもの」の概念(再考)、「社会的なもの」のために「市野川容孝、宇城輝人編、2013年、ナカニシヤ出版」がある。

(\*\*)3 Donzelot, Jacques (1996) "Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion". in Serge Pauzang (ed) L'exclusion: L'état des savoirs. Découverte/Rosnayvalon. Pierre (1995) La nouvelle question sociale: Repenser l'Etat-providence. Seuil. 「連帯の新たな哲学」福原国家再考(2)「エル・ロサンゼル」著、北垣徹訳、2006年、勁草書房。

(\*\*)4 1997年に低廉家賃住宅(LM)の集合住宅群改善事業が開始され、80年代から90年代に「脆弱都市区域」(US)などの改善政策が展開されていった。「部落解放研究」193号「部落解放・人権研究所編、2011年、解放出版社」フランス都市社会政策と社会的不利地区(川野英二)。

(\*\*)5 フランスの貧困と社会保障——参入最低所得(MMI)への途とその経験——(都留民子著、2000年、法律文化社)。

(\*\*)6 「世界の貧困と社会保障——日本の福祉政策が学ぶべきもの」(大阪弁護士会編、2012年、明石書店)フランスの就労連帯所得とは何か——貧困な稼働層への最低所得保障と就労支援に向けての「2009年改革」(福原宏幸)。

(\*\*)7 この社会統合主義については、以下を参照されたい。「社会的排除/包摂と社会政策」(福原宏幸編著、2007年、法律文化社第1章)。

(\*\*)8 「21世紀のヨーロッパ福祉レジーム——クテイ・シヨ改革の多様性と日本」(福原宏幸、中村健吾編、2012年、礼の森書房)日本におけるクテイ・シヨ政策の可能性——現状と展望(福原宏幸)。

(\*\*)9 2013年1月21日開催の第3回社会保障制度改革国民会議に出席した安倍首相は、「自助・自立を第一に、公助と共助を組み合わせて、弱い立場の人にはしっかりと援助の手を差し伸べるという基本的な考え方を提示した社会保障制度改革国民会議」(サイト)。

### 社会的包摂にふさわしい支援をめぐらして

こうした状況に比べ、日本の包摂政策はどのように展開されてきたのだろうか。2000年12月に、厚生省社会・援護局は『「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書』を発表し、はじめて公的文書で社会的排除/包摂という用語を使い、①支援を担う新たな「公」の創造、②当事者の多様な問題の発見の重視、③金銭やサービスの供給だけでなく、相談体制の重視、情報提供、社会的つながりの確立、さらに④問題把握から解決までの連携と統合的アプローチなど、新しい支援の考え方や手法を提起した。また、この考え方は、2004年12月の『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』における日常生活支援・社会生活支援・就労自立支援として具体化され、その後「ホームレス等貧困・困窮者の『絆』再生事業」(2009年)やパーソナル・サポート・サ

social)して理解することができるといえる。

なお、フランスでは、社会・職業参入支援を活用する(契約を結ぶ)かどうかは当事者の自発的行為とされたことから、この参入契約を結ぶ者はRMIの受給者の約半分を過ぎない状況が続き、その課題の解決は2009年のRMIの後継制度である就労連帯所得(RSA)へと引き継がれた(\*\*6)。ここでは、RSA受給者のすべてが社会・職業参入契約を結ぶことが義務付けられた。

このように、ポスト福祉国家の時代のフランスでは、連帯原理を軸にして「社会的なもの」が再構築され、社会的包摂政策が構想されてきたのであった。これに対して、たとえば、ブレア労働権以降のイギリスは、社会統合主義にもとづく包摂政策を追求してきた。同じように福祉国家と呼ばれつつも、「社会的なもの」をめぐる理念や規範には、国ごとに違いがあるのである(\*\*7)。

ービス・モデル推進事業(2010年10月～2013年3月)を経て、生活困窮者自立促進支援モデル事業(2013年4月～2015年3月)へと引き継がれてきた。この流れは、2015年4月から実施予定の生活困窮者自立支援制度へと結実する予定である。

これらの制度における支援は、①支援の側が生活困窮者の参入の発見に努めること、②相談事業実施による当事者の課題の発見、③支援において必要なサービスや資源を活用すること、④当事者の状態に配慮した就労支援として定式化され、その手法は、個別的、継続的、包括的(制度横断的)な支援によって社会・就労への参加を実現していくというものである。従来は、行政側の認定にもとづく現金給付(生活保護費給付)と画一的福祉サービスの提供にとどまっていた支援が、当事者のニーズや状態にあわせた個別のなサービス提供、本人の意欲や自尊心の回復なども視野に入れた支援へと変わりつつあることは、まさしく社会的包摂にふさわしい支援手法への変化といえよう。

しかし、これらの制度の対象は、政府の見解では、生活保護受給に陥る可能性のある生活困窮者に限定された。生活保護受給者に対しては、ハローワークなどを通じた就労支援の実施にとどめ、前記の支援枠組みとは異なったものとなっている。ここに、「広い意味での生活困窮者」に対する支援策のハードな路線とソフトな路線からなる二重構造を見いだすことができるだろう(\*\*8)。

日本では、2008年の自民党麻生政権から2010年の民主党菅政権に至る流れの中で、社会的排除が取り上げられるとともに、社会保障改革では三つの理念、参加保障、普遍主義、安心にもとづく活力が掲げられた。しかし、2012年12月に登場した安倍政権は、再び小泉政権下で主張された「自立・自助」の提唱に戻ってしまった(\*\*9)。

政権が変わるたびに変化する政策理念のもとでは、「社会的なもの」の議論が深められず、社会的排除問題への解決策は、容易に見いだすことはできないだろう。