

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・ラペール著『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。

それともなつて、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、経済のグローバル化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は社会的包摂政策が構築されたことにある。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し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。