

イギリスにおける社会的排除の取組み

檜 原 朗

1. 社会的排除研究への動き

20世紀の第四四半期には、福祉の議論において、貧困よりも社会的排除 (social exclusion) が狙上になることが多くなってきた。ただ、社会的排除と貧困はしばしばともに議論される。しかし、両者の間のリンクは混乱している。

「社会的排除という言葉は、社会政策サークル欧州におけるその発明から、イギリスの新労働党の社会政策の兵器庫における中心的な位置への旅行するにつれて、物質的な貧困と社会に完全に参加する能力の間のつながりに関するその関心の幾らかを失った。このもともとの概念が、通常の人びとの意思決定や行動に注意を引いて、排除にみちびく過程を有益に見ていた。」⁽¹⁾時とともに、排除される人の行動に一層の注意が払われ、これらの新しい言葉を近年より「アンダークラス」(underclass) という、より支配的な概念に結びつけるようになった。

「国際的なそして欧州の社会政論争において、使用される社会的排除は貧困、剥奪、変化、展開、参加、限界化、権利、社会正義の核となる概念に密接に結びついている。鍵となる仮定的社会は社会的不平等の深化、労働市場の分裂、仕事の量および質の変化とともに変質化される過程にあるということである。経済的な変化は先進国の社会ならびに発展途上社会において不安定と分断をつくりつつある。ここでの政策反応は特徴的に反貧困戦略である。社会排除と闘

(1) Susanne MacGregor, 'Social Exclusion', edited by Nick Ellison & Chris Pierson, *Developments in British Social Policy* 2, 2003, p. 57.

イギリスにおける社会的排除の取組み

うことは、ことに長期失業を削減し、労働市場への再差込みの奨励を通じてEU政策に優先的なものとなった。⁽²⁾」

社会的排除という用語は、1980年代のフランス社会主義者政府の社会政策に源を発している。⁽³⁾そして、社会のマージンに生活する、そして殊に社会保険の制度にアクセスのない異種のグループの人びとに言及すべく使われた。しかしこの用語が欧州の文脈で使われ始めたとき、それは社会的ならびに経済的結合を達成する欧州同盟(EU)の目標に一層言及された。経済的統合は欧州経済共同体を達成する初期の条約以来、欧州共同体にとって鍵となる目標であった。しかし、社会的結合はマースリヒト条約(Maastricht Treaty)をめぐる協議で真に核心となった。社会的結合という用語は市場力にもとづいた組織の制度、社会のすべてのメンバーに対する給付と保護へのオープンなアクセスを保証する内部的連帯と相互扶助の価値への付託をともなった機会と企業の自由に言及する。⁽⁴⁾

欧州委員会はその概念を社会政策の中心にすえた。そして、それを社会権の不十分な実現の考えにつないだ。社会的排除に關う国家政策の物見台(Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion)は社会的排除を「ある種の生活の基礎的な水準と社会の主要な社会的職域の機会への参加に対する……市民の社会権との関連における」排除と定義した。⁽⁵⁾

社会的排除はマースリヒト条約に書きこまれた。幾らかの著述家によって欧州サークルでは、社会的排除は貧困という用語に優先するとされた。もともと

(2) Ibid., p. 57.

(3) Edited by Janie Percy-Smith, Policy Responses to Social Exclusion, 2000, p. 1.

B. Jordan, A Theory of Poverty and Social Exclusion, 1997.

(4) Ibid., pp. 1-2.

(5) G. Room, National Policies to Combat Social Exclusion, Second Annual Report of the EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion, 1992, p. 14.

欧州共同体の貧困プログラムは1974年から存在した。⁽⁶⁾

第一期は1975-86年で、この時期に最初の欧州反貧困のプログラムがとりあげられた。第二期の反貧困プログラムは1986-89年であった。第三期のプログラムは1990-94年であった。この時期に、これまで存在していた EU の反貧困プログラムは停止され、新しい反貧困プログラムは拒否された。貧困よりも社会的排除が主要な焦点となった。そして国家横断的な研究がなされることとなった。重要なのは社会的排除に戦うための戦略についての、いわゆる観測所 (Observatory) の設置であった。この観測所は調査・研究のネットワークを含み、欧州委員会が例えば、家族政策、高齢者に関する政策、社会保障に関する政策までを扱って、他の観測所をも設置した。⁽⁷⁾

これらのプログラムの連続のなかに不利益 (disadvantage) という異なった用語があった。

「貧困」は第一および第二のプログラムの決定の核心であった。そしてその定義は明らかにタウンゼンド (Peter Townsend) におおっていたという。しかし、対照的に第三期のプログラムでは、最も特権のない人 (the least privileged) の統合に関連している。そして現実にプログラムが始まる時機までに、「社会的排除」は時流に投じた用語になっていた。これらの移行が幾らかの政府の貧困という用語の適用以上のものになっていたかに関しては議論の余地があるという。⁽⁸⁾

1970年代の後半に欧州委員会は全国的な貧困政策と貧困な人びとの研究を始めていたが、この頃からフランスの研究者たちは、アングロサクソン流の貧困線を使った研究を心よしとしていなかったといわれる。しかし、フランスは別として欧州委員会の研究に関与していた大抵の研究者はアングロサクソンの伝

(6) Edited by Janie-Percy-Smith, *ibid.*, p. 2.

(7) Edited by Graham Room, *Beyond the threshold: The measurement and analysis of social exclusion*. 1995. (1997) p. 3.

(8) *Ibid.*, p. 3.

統にのっっていたので、90年代には、「社会的排除」をいかに戦略化する (operational) か、そしてこれまでに確立された伝統のなかにいかに組み入れていくかが問題であった。⁽⁹⁾

これらの相互的不可解は貧困および社会的排除を分析するために含まれているように考えられる非常に異なった経験的パラダイムをきわだたせる。貧困の概念はもともと分配的な問題に焦点をあてる。すなわち個人あるいは世帯の自由に処分できる資源の欠如が問題であった。対照的に、社会的排除の概念はもともと関係のある問題、いいかえれば、不十分な社会的参加、統合の欠如および権利の欠如などである。⁽¹⁰⁾

“Les exclus” (the excluded) は社会的保護のネットを通して落ちた人びとであった。1970年代には障害者、片親、無保険の失業者、ことに若年成人である。その後、大都市の周辺地所 (peripheral estates) での社会問題の緊張の増加は不平分子の若者 (disaffected youth) や隔離された個人を含むべく定義の拡大にみちびいていた。この考えはフランスとともに共和国の伝統とともにする国でことに同調された。後にフランスの考え方は失業の重要性を強調した。⁽¹¹⁾ 失業ことに長期失業に関するこの関心が、他の大陸欧州諸国によりとりあげられた。これが社会的排除に関する欧州の物見塔 (European Observatory) の確立にみちびいた。そして EU レベルでのさまざまな社会的統合 (social inclusion) の採用へとみちびいた。

国際連合の発展プログラム (United Nation Development Programme) は先進世界および発展途上世界を横断して、社会的排除を概念化する企ての最前部であった。一連の一国内での研究は例えば十分な保健ケア、基礎的教育、物質的福利への強制可能な市民および社会権の重要性を示していた。それゆえ、

(9) Ibid., p. 5.

(10) Ibid., p. 5.

(11) Tania Burchardt, Julian Le Grand, and David Piachaud, edited by John Hills, Julian Le Grand and David Piachaud, *Understanding Social Exclusion*, 2002, p. 2.

社会的排除は基礎的権利の認識の欠如、あるいはその認識が存在する場合、これらの権利を実現化するのに必要な政治的ならびに法的利益へのアクセスの欠如として概念化された。このアプローチはイギリスでは一般的ではないけれども、幾つかの研究は差別のテーマおよび強制可能な権利の欠如のテーマを追求した⁽¹²⁾という。

2. イギリスにおける社会的排除

イギリスでは、社会科学におけるやや異なる流れが社会調査の価値を強調している。社会調査あるいは社会報告はイギリス社会学の重要な局面である。ことに貧困者の数をかぞえることは社会科学へのイギリス的アプローチにおいて神聖な地位をしめている。ところが、保守党政治家ことにサッチャー政府のもとで、貧困は消滅したとされるなかで、これとは別の社会的排除は一部に注目されつつあった。しかし、全体としては、真に問題として取りあげられたのは、新労働党が政権を得た1997年以後であった。新労働党政府のもと、社会調査は再び脚光をあび、当時の重要な社会問題を調査するために大量の資金の利用が可能となった。要するに、社会的排除の用語の採用は欧州の感覚を害することなしに、社会政策についての議論を欧州レベルで続けることを認めるものとなった。そして1990年代後半までには、労働党の政治家によって一般的に使われるようになったが、これを推進したのがやはりブレアであった。ことにこの時期には、社会的排除と関連した社会問題は顕著にあらわれていた。犯罪、若年犯罪、薬物、十代の妊娠などである。

もともと、社会排除に関するアカデミックな調査研究は問題を貧困と不平等の文脈のなかに確乎として位置づけていた。政府の否定にもかかわらず、1980年代半ば以後、一連の研究はイギリスにおける分断化と剝奪の成長の輪郭を描いていることを示していた（ダーレンドルフ報告、社会主義委員会報告など）。

(12) Ibid., p. 3.

イギリスにおける社会的排除の取組み

1970年代から1994年への欧州貧困プログラムは部分的には社会的排除物見台を通じて、研究のイギリスの流れのなかに、社会的排除の概念を導入したのである。その一方で、ある場合には、有給労働の欠如として一層狭い焦点にその意味を移すこともあったように思われる⁽¹³⁾。

物見塔は社会的排除の運営上（作戦上）の定義に到達するという課題に直面した。その概念は貧困および限界化（marginalisation）のような関連した概念から区別されねばならなかった。そしてうまく定義された指標によって経験的に識別される必要があった。採用されたアプローチは社会権の否定あるいは非実現によって社会的排除を定義することであった。これらの権利からの排除の効果を追跡するに際して、物見台は複数の、永続的なかつ累積的な不利益に関する情報を照合した。焦点は不利益と政策の評価さらに排除にみちびく制度的な要因の強調であった⁽¹⁴⁾。

ルーム（Room）の説明では、「貧困」と「社会的排除」という用語はともに使われる。失業に闘い仕事への再入を促進することは、EUの社会政策で社会的排除に闘うべき努力においてもっとも重要な要素とみられた。ただ可処分所得と支出への注目は強調され続けたが、それ以上に大きな注目が多次元的な不利益に注がれた。そして一層の注目が個人および世帯と並んで地方のコミュニティの不利益に払われた。教育、就労環境、保健、住宅そして社会的参加に関するデータが照合され新しく集められた⁽¹⁵⁾。

こうした動向の結果として時系列にわたる貧困と社会的排除の概念は一層明確に区別されることとなった。貧困は個人あるいは利用される資源の欠如であり、その結果としての消費の低水準であった。対照的に、社会的排除は関連的な問題——不十分な社会参加、社会的結合の欠如、権限の欠如——をとり扱わねばならなかった。

(13) Edited by Ellison and Pierson, *ibid.*, p. 63.

(14) *Ibid.*, p. 63.

(15) *Ibid.*, p. 63.

ウォーカー（Alan Walker and Carol Walker）は貧困の概念についてはアングロサクソン社会のリベラルな伝統に根ざすものとし、社会的排除を大陸諸国の保守的ならびに社会民主主義的な遺産を反映するとして、以下のように⁽¹⁶⁾ いった。

「貧困は物資的資源ことにイギリス社会に参加するのに必要な所得の欠如とみ、社会的排除を社会における1人の人の社会的統合を決定する、社会的、経済的、政治的ならびに文化的制度のいずれかから全面的あるいは部分的にしめ出されるより総合的な公式化（formulation）とみる。」

そしてルームなどとともに社会的排除は市民の市民的、政治的、社会的権利の否定あるいは非実現とみられるとした。

しかし、研究が貧困自体と区別された社会的排除の指標に注意が払われ始め、分析が時間をこえた排除の過程の説明を求めるや、何故、貧困を経験している幾人かの人には社会的排除をも経験しているのに、一方、他の人についてはこれが事実でないかという問題が浮かび上がってきた。何故ある人びとは貧困からのがれ、あるいは貧困であるが何とか端におひやられるのを避けているのに、他方で、他の人びとは社会的排除にとじこめられているか。その答えはますます排除された人（excluded）の行動的特性に横たわるように思われた。これが貧困分析の古い問題に立ち返らせる。そこでは説明は第一次的貧困と第二次貧困の間の差そして貧困と失業のワナとともに、受けるに値する人と受けるに値しない人の間の差にあるよう考えられた。⁽¹⁷⁾

近年、イギリスにおける社会的排除への注意の成長とともに、欧州の制度的アプローチと排除の行動的原因に一層重点をおいた（アメリカで支配的な）アプローチの間の均衡が移行したといわれる。例えば、社会的排除の分析のためのLSE センター（CASE）からの有力な研究で、ホップクラフト（John

(16) Edited by Alan Walker and Carol Walker, Britain divided: The Growth of social exclusion in the 1980s and 1990s, 1997, p. 8.

(17) MacGregor, 'Social Exclusion,' *ibid.*, p. 64.

イギリスにおける社会的排除の取組み

Hobcraft) は社会的排除の世代間およびライフコースの伝達をみた。彼の説明は児童貧困、家族の崩壊、警察との接触の影響に注意を払ったという。その研究は児童期間の間の経験がいかに関人における広範な結果につながったかを研究すべく全国児童発達研究 (National Child Development Study) のデータを使った。その目標は社会的排除および不利益は世代とライフコースを横断して伝えられた範囲を検討することであった。例えば、16歳までに、最貧困な子供⁽¹⁸⁾の44%は非貧困者の13%に比べ、警察と接触していた。

調査研究はさまざまであるが、主として以下のことが行なわれた。ある研究は雇用機会に関する問題に焦点をあて、幾つかの研究は初期の経験や行動パターンにある社会的排除の原因に注目した。他方、他の研究は、近隣、住宅、社会的排除の地域ベースやその場所の政治 (politics) に焦点をあて、地理的およびコミュニティの影響をみた。

Joseph Rowntree Foundation などの基金を使って多くの研究調査がなされた。それらは1940年代に福祉国家が確立されてから3倍豊かになった社会における社会的排除の逆動的な発生と継続を説明し記述することを目標とした。社会的排除のより古くかつ永続している原因は、貧困と不平等など、そしてことに失業と長期失業に関して認められ、就労している裕福な世帯と就労している貧困な世帯、教育上の資格のある者とない者の間のギャップが認められた。その差は給付を受けている者と労働市場にある者の間で守られていた。これらは社会保障資格の変化、住宅政策および管理の不十分さ、公的輸送の悪化および貧弱な教育経験のような政策展開により悪化させられていた。片親家族の数の増加および非産業化などの社会変化は異なる近隣や地域における貧困の集中の増加につながっていた。他の社会変化は情報社会からの排除のような一層新しい型の排除をつくり出していた。⁽¹⁹⁾

こうしたなかで、サッチャーの時代には、辞書から貧困は消失していた。そ

(18) MacGregor, 'Social Exclusion,' *ibid.*, pp. 64-5.

(19) *Ibid.*, p. 65.

して貧困は社会的排除の用語を利用した社会調査の新しい波によって新たに再発見せられねばならなかった。政治家と文官は説得されねばならなかった。大衆に納得さすことは一層重要であった。

こうしてさまざまな角度やスタイルの社会調査に関する研究がなされた。そしてそれは政策変化が必要であることを示すものであった。こうした社会政策アナリストやジャーナリストの調査研究に加え、協議事項に影響を及ぼす別の強力なグループは、労働市場からの排除に特に注目し、これに対処する救済策の提案をした応用経済学者たちであった。そのなかで最重要な人はレイヤード (Richard Layard) と Centre for Economic Performance における LSE の仲間のグループであった。⁽²⁰⁾

1980年代および90年代の調査は経済的変化の社会的衝撃の構図を描いていた。その証拠は累積的不利益の過程の方向にむいていることを示していた。不確実な労働市場にある者は個人の福祉に関して一連の大きな不利益の犠牲をうけていた。⁽²¹⁾

一つの不利益は他のものにつながる。彼らの住宅の質と彼らの心理的および肉体的健康と明らかにつながっていた。政策の含みはますます雇用機会を増加する必要として認識された。もっとも、利用されうる仕事の質にはあまり注意を払われなかったといわれる。

議論はレイヤードの『労働党がすることができるもの』(What Labour Can Do (1997)) において議論が進められた。

それはブラウン (Gordon Brown) によって「変化へのクラリオン・コール」として称賛された。「福祉から就労へ」と題する章において、新しい政策アプローチの次元を述べた。もっとも貧困な者にとって、より良い生活への道は就労し稼ぐ (work and earn) ことであるだろう。欠乏に対処する基礎的な戦略は人びとを福祉から脱して就労されることであるであろう。優先性は長期失業者を

(20) Ibid., p. 66.

(21) Ibid., p. 66.

イギリスにおける社会的排除の取組み

労働力に再統合することにあるであろう。⁽²²⁾ 『『包含』が指導原理でなければならない』。三つの主要な代替案——募集のリベイト、仕事創出のプロジェクトおよび教育——がすべての長期失業者に対する解決策であるとした。仕事への支払を確実にするために、彼は最低賃金と就労中のクレジットに賛成した。彼はつぎのように詳細な提案をした。

「福祉から就労への戦略は貧困に対する攻撃の中心 (centrepiece) でなければならない。それはまた、つつましい老齢期を送れるように彼らの年金拠出を引き上げるであろう。⁽²³⁾」

まさに、この考え方が1997年に政権についたとき、社会的排除への新労働党のアプローチの核心となることとなった。

3. 社会的排除に関する新労働党の政策

新労働党政府は社会的排除の理解に特色あるアプローチを採用した。これは仕事がなくなるとき起ることの社会民主党的分析にもとづいていた。その分析はアメリカの社会学者ウィルソン (William Julius Wilson) の『仕事が消滅するとき』(When Work Disappears, 1997) であるが、それ以前の1987年に彼は『真に不利益を受ける者』(The Truly Disadvantaged) を出版していた。ウィルソンは、ミード (L. Mead) が仕事の欠如 (non-work) の原因として「アンダークラス」の態度と行動をみたのであるが、ウィルソンはそれらをその結果とみていた。

社会的排除は少なくとも二つの方法で平等な機会と矛盾する。第一は社会的排除は不平等な職業的および教育的機会にみちびく。第二に社会的排除は政治との関連で、現実に平等な機会の否定を構成する。1987年の『真に不利益を受ける人』(The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy) で、「鍵となる理論的概念」は「貧困の文化」ではなくて「社会

(22) Richard Layard, What Labour can do, 1779, p. 57. Ibid., p. 66.

(23) Layard, ibid., p. 77. Ibid., p. 67.

的隔離」(social isolation)であると論じた。これは「文化的特性」が行動を理解するのに重要ではないためではなくて、それらの特徴がそれ自体、社会構造的抑制と機会への反応]であるためであった。ウィルソンがアメリカのインナーシティについていったことのすべてはこうした状況にあてはまる。

インナーシティの社会的隔離は仕事をさがしている人が仕事のネットワークに結びつけるのをはるかに困難にする。仕事の空席がインナーシティ近隣の近くあるいはなかの産業で入手可能な場合でさえ、インナーシティの外に住んでいる労働者は産業の近くで住んでいる人よりも一層早く仕事を見出すかもしれない。一方、後者は仕事のネットワークに結びついていないために見出せない。⁽²⁴⁾

また、「インナーシティの社会的転位の文化的な常規から外れること(aberration)としてではなくて、人種-階級不平等の徴候として分析されるべきだ」といっていた。⁽²⁵⁾

その後、1997年の『仕事が消滅するとき』(When Work Disappears)で、シカゴで行われた詳細な研究から薬物経済が正規の正式の雇用の消失によって残された空真地帯にいかにして浸透していくかを述べた。⁽²⁶⁾そして、これらの「人種-階級不平等を生み出した、社会的経済的諸力」——インナーシティにおける製造業の崩壊、黒人中流階級の郊外への逃避、ゲットー居住者の技能と経験およびとどまる雇主によって要求されるもの間のミスマッチ——を詳細に述べた。とりわけ、彼はこれらの諸力が相互に制度的ゲットーを仕事のないゲットーに変質するのを強化している方法を強調した。⁽²⁷⁾その中心に製造する仕事の喪失が古い労働階級の崩壊にみちびき、それとともに文化および価値の変化にみちびくことがあった。ウィルソンは文化的ならびに物質的要因の相互作用の複雑

(24) Willam Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged: the Inner City, the Underclass and Public Policy*, 1987, p. 60.

(25) *Ibid.*, p. 61.

(26) Susanne MacGregor, 'A new deal for Britain,?' edited by Helen Jones and Susanne Macgregor, *Social Issue and Party Politics*, 1998, p. 267.

(27) W. J. Wilson, *When Work Disappears*, 1996, p. 23.

イギリスにおける社会的排除の取組み

性を強調した。この状況に対処する政策の広範囲にわたる、主としてダイナミックな経済の樹立と失業に焦点をあてる必要が生じる。それとともに、これらの人びとが就労するのを奨励し、そして児童の貧困にとり組むように社会保障を変更することが必要である。しかし、現実には少数民族の失業の問題のみではない。また、場合により片親に低賃金の仕事をつくよう仕向けるよりも福祉にとどまるのが合理的であるかもしれない。それでも全体として就業の方が有益と考えられた。

仕事の議論においてはミードとウィルソンの考え方は異なっていた。ウィルソンはより平等主義者であり、より包含的な社会へむけての一つの段階として労働市場を貧困者により有利にすることを求めた。また、ミードとウィルソンはここでは詳述しないが、ワークフェアの成功あるいは失敗を評価するのに非常に異なった基準を用いた。⁽²⁸⁾

マクレガー (MacGreggor) は「たしかに、これはアメリカの問題だがイギリスはアメリカの悪夢をひきつぐことができるか？ 一つの点で、それはわれわれのより広範な福祉国家の存在のためにそうではないと考えられた。しかし、いま人びとは疑いはじめている。もし若者への所得補助を制限する動きがさらに拡大されるとすれば、アメリカ都市でみられた地下経済への追い出しはここでも再生されるであろう」といった。⁽²⁹⁾

以上のような社会的分断および社会的崩壊の人間的なそして文化的な効果に対処する想像力にとんだ政策を考案するのに、国家のあらゆる部局が含まれ協働しなければならないであろう。社会的排除は所得あるいは仕事の供給によってまさに解決されえない体系的な不快をあらわす広範な現象である。

教育は労働力の技能や適応性を改善するのに重要な役割を果たし、知識経済において利用されるようになる新しい仕事に適応するようにする。Sure Startのようなイニシアティブは人生の初期に始まる。こうした不利益にとり組むこ

(28) Alan Deacon, *Perspectives on welfare*, 2002, p. 52.

(29) MacGreggor, 'A new deal for Britain' *ibid.*, p. 268.

とにより、すべての児童は教育および訓練からの利益に同じ機会をもつことになるであろう。新労働党の児童の貧困の廃止の約束は第二期（第二の総選挙後）の中心的な問題となった。保健のイニシアティブは根の深い不平等の問題に取り組む。薬物被害や若者の犯罪に取り組むイニシアティブはこれらの被害者に治療を求めるよう奨励し、リハビリテーションの制度から利益を受けることとなる⁽³⁰⁾。

もちろん、新労働党の貧困および社会的排除の理解は本来、構造的なものである。行動や態度がある種の人びとが長期間にわたって失業している理由を説明するのを否定しないし、貧困が同じ家族の後の世代に影響するのも否定しない。しかし、基本的にこれらの行為は社会的剥奪の原因よりも結果としてみられる。それは公共政策がこうしたコミュニティの経済見通しを改善するのに成功するならば、これらの行動はもはや維持できないし、持続的な仕事のないことによって助長させることはなくて次第に消失するというウィルソンの信条を共有している⁽³¹⁾。

新労働党の社会政策へのアプローチは証拠にもとづいたものになる。それはフランスなどのイデオロギ的なものでなく、実践的である。部局をこえた調整された協働は時代の命令であるであろう。そして重点を‘結合された’解決 (Joined-up solutions) に置かれた。しかし、重点は過程ではなくて結果である。新しいグループ——ことにボランタリーセクターや教会、信仰グループ (faith group)、チャリティやコミュニティグループ——の、新しい協議事項に取り組むためにパートナーとなることを奨励された⁽³²⁾。

経済的な前面では、鍵となる政策は国民最低賃金、さまざまなニューディール、課税と給付の変更であった。これらの変化はその後の予算に発表された。ことに児童の貧困を攻撃し、租税クレジット制度と児童ケアに対する支援を通

(30) MacGregor, ‘Social Exclusion,’ *ibid.*, p. 67.

(31) Deacon, *ibid.*, p. 116.

(32) MacGregor, *ibid.*, pp. 67-8.

イギリスにおける社会的排除の取組み

じて労働市場に入るインセンティブを増した。両親が仕事に出て行くのを容易にするように育児施設と児童ケアの間のギャップをふさぐために一層多くのことがなされねばならなかった。2001年につぎの3年間にわたって900の新近隣の保育施設に45,000の新しい児童ケアの場所をつくる計画が発表された。予算はまた一連の「秘密税」(stealth taxes) と称されるものを通じての幾らかの再分配者対策を含んでいた。⁽³³⁾

政府は2010年までに児童の貧困を半減し、2020年までに根絶することを繰返した。政府は1999年の『すべてに対する機会』(Opportunity for All) で反貧困戦略の年次報告を出すことを約束した。そしてリテラシー、数字、保健結果および十代の妊娠を含む政策の効果をモニターする30の指標を採用した。

そのアプローチは四つの要素の上にうちたてられる。⁽³⁴⁾

1. 家族のファイナンスに対するより多くの支援。
2. 児童のサービスことに保健教育に優先性を与える。
3. 両親に支援を提供する。
4. ボランティアおよびコミュニティセンターとのパートナーシップを追求する。

仕事に対する政府政策の中心に異なったグループに対するさまざまなその特殊なプログラムをもったニューデールがあった。ニューデールは社会問題への権利と責任の最良の具体例として称揚された。機会はニューデールを通じて提供されたが、給付をえて生活するという五番目のオプションはなかった。ブレアは2000年に以下のような演説をした。⁽³⁵⁾

「相当な教育と仕事は最良の反犯罪政策であり、最良の福祉支出政策であり、最良の強力なコミュニティ政策であり、われわれのもつことのできる最良の反貧困政策である。」(T. Blair, Speech on the New Deal, 30 November)

(33) MacGregor, *ibid.*, p. 68.

(34) *Ibid.*, p. 68.

(35) MacGregor, *ibid.*, p. 69.

雇用省の仕事がここでは大蔵省とともに労働市場における供給サイドの問題に影響を与えることにおいてきわめて重要である。しかし、問題がより浸入されるとき、他の機関などが集めねばならない、としてイギリスは独特の方式をとった。

「社会的排除と仕事のないことに攻撃をかけるために、『政府は地方および全国レベルでからみ合い、そして、その目標も地方、経済活動とコミュニティライフの構造を再建することに他ならない政策の範囲について戦略的に考え始めることを必要とする。⁽³⁶⁾』」

社会的排除の空間的次元、主流と見捨てられた者との間の分断とギャップの開きは単なる貧困者と失業した個人の個人的特徴以上のより広範な問題に働きかける介入プログラムを必要とする。また、人びとが彼らの生活を送っている社会環境の質は、もし真の衝撃がみられるべきであるとするならば、全体論的な多セクターの (multi-sectoral)、相互に関連した政策の一部を構成しなければならない。これは新しい作業の方法、ネットワークを通じて古い単一のセクターを横断し、一つの指導する当局により地方レベルで調整された方法を必要とする。それゆえ、この問題が俎上にのぼるのは新労働党が政権を担当してからであつた。⁽³⁷⁾

イギリスでは、社会排除の概念は各省間社会排除単位 (interdepartmental Social Exclusion Unit) の1997年秋の政府による設置とともに表立ってきた。社会排除単位はイングランドのみをカバーする。スコットランドでは、スコットランド社会包含戦略 (Scottish Social Inclusion Strategy) であり、北アイルランドでは「北アイルランドの社会的ニードを標的化する」である。

イングランドでは、ブレア自身が主宰する社会的排除に関する内閣委員会が

(36) Susanne MacGregor, 'A new deal for Britain?' edited by Helen Jones and Susanne MacGregor, *Social Issues and Party Politics*, 1998, p. 261. (Will Hutton, *Observer* 21 September 1997)

(37) *Ibid.*, p. 261.

イギリスにおける社会的排除の取組み

1997年秋に設置されると宣言された。それは文官および実業界およびチャリティの代表者により構成される。ただし、支出すべき余分の政府資金はないとした。

マンデルソン (Peter Mandelson) は1997年8月にフェビアン協会がイニシアティブをとったとして、数100万の市民の主流の経済ならびに社会的な生活からの排除は「われわれが直面する最大の挑戦」である、といった⁽³⁸⁾。社会的排除単位は犯罪、薬物、失業、コミュニティ崩壊、悪い学校等を含めて最悪の住宅資産について首相に責任をおう。それ以来、一連の政策イニシアティブは社会的排除単位により展開された。

社会的排除単位は、社会的排除への新しい政策反応を展開するに際し、問題に対処する以前の企ての失敗を明確にした。失敗の理由は以下のとおりであった⁽³⁹⁾。

- ・ 衰退の構造的原因に対処する効果的な全国的政策の欠如。
- ・ 地方コミュニティに効果的に依存することの失敗。
- ・ 人びとに対する機会の創出を犠牲にして物質的にあまりに重視しすぎたこと。
- ・ 諸問題への結合したアプローチを展開するのに失敗したこと。

社会的排除単位の報告は社会的排除へのその反応に三つの要素を確認している。第一の要素は失敗した学校、犯罪ならびに公衆衛生とともに、失業者、片親ならびに障害者に対するニューデール (New Deals) を包含する。第二の要素は貧困な近隣の再生を支援する新しい基金プログラム、ことにコミュニティに対するニューデールを含む。のみならず単一の再生予算ならびに Sure Start の最新のラウンドをも包含する。第三の要素は結合 (coherence) および結合したアプローチを保証することを目標とする、そして各省横断的なグルーピングと外部の専門家を含む18の横断的な政策行動チーム (cross cutting Policy

(38) Ibid., p. 262.

(39) Edited by Janie Percy-Smith, *ibid.*, p. 2.

Action Teams) の作業を含んでいる。⁽⁴⁰⁾

このチームの作業は五つの広範なテーマがある。

1. 人びとを就労させること：最貧地域におけるニューデールの貢献を極大化することに焦点をあてること。雇用の障害に対処すること、そして労働市場への再参入を援助する革新的な方法を展開すること。
2. 働く場所を確保すること：犯罪や反社会的行動のような問題が対処されるように効果的な近隣および住居管理（housing management）に焦点をあてること。
3. 若年者に対し将来を構築すること：リスクのある児童に一層統合された援助を提供すべく Sure Start に焦点をあてること。
4. サービスへのアクセス：最貧地域におけるサービスへのアクセスを保証することに焦点をあてること。
5. 政府を一層よく動かすこと：すべての水準で政府が社会的排除に回答する方法を改善するのに焦点をあてること。

政府の貧困と社会的排除に取り組む戦略は貧困と社会的排除に関する最初の年次報告『すべてに対する機会』(Opportunity for All) に要約されている。「われわれの戦略はすべての人が社会に参加する権利、彼らの完全な可能性を達成すべき機会を有しているという原理を基礎⁽⁴¹⁾にしている」。この所説は社会的排除が如何に定義されるかに関して問題を惹起する。

社会的排除自体につぎの要素のすべて、あるいは幾らかを含む異なった方法で定義される。個人、世帯、空間的な地域、あるいは人口グループに属する社会的・経済的あるいは政治的活動のある種の規範に関する不利益、不利益が生ずる社会的・経済的ならびに制度的過程、個人グループあるいはコミュニティに対する成果あるいは結果である。一方、欧州委員会は非常に広範な定義を採

(40) Ibid., pp. 2-3.

(41) Department of Social Security, Opportunity for All: Tackling poverty and social exclusion, Cm 4445, p. 30.

イギリスにおける社会的排除の取組み

(42)
用した。

「社会的排除は人びとが現代社会の正常な交換、慣習および権利から排除されることになる複数の、変化する要素に言及する。貧困は最も明瞭な要素である。しかし、社会的排除は住宅、教育、保健、サービスへのアクセスにおける不十分な権利にも言及する。それは殊に都会及び田舎地域で、何らかの方法で区別あるいは差別を蒙る個人及びグループに影響する。それは社会の下部組織の弱点と二層の社会が怠慢 (default) によって確立されることを認めるというリスクを強調する。委員会は社会的排除の宿命論的な受け入れは拒否されねばならないこと、すべてのコミュニティの市民は人間の尊厳の尊重の権利をもっていることと信じている。」

この定義は第一に社会的排除に多くの要素が結びついていること、第二に排除の過程のダイナミックな性質に言及し、第三にその範囲内で社会的排除とその結果に十分に対処する政策的失敗を含み、第四にそれは EU 内の市民は「ある種の基礎的な生活水準への権利と社会の主要な社会的ならびに職域的な制度への参加の権利」を有するという見解を確認した。こうして EU の考え方では、社会的排除は市民がこうした社会権が否定されたとき、あるいはそれらが完全に実現されないときに起り、こうした事情のもとで市民はより一般的な不利益を経験しがちになる。⁽⁴³⁾

ところが、社会的排除単位が社会的排除を定義した方法は市民権に言及しておらず、むしろ不利益の概念に一層近いものである。社会的排除単位は以下のようにいう。「社会的排除は個人あるいは地域は、失業、貧弱な技能、低所得、貧弱な住宅、高い犯罪環境、不良な健康および家族の崩壊のような関連した問題の結合から犠牲を蒙るものに対する速記的なレッテル (shorthand label) である。この定義は結果にはるかに焦点をおいており、定義において確認された

(42) Edited by Janie Percy-Smith, *ibid.*, p. 3. (Commission of the European Communities 1993: 1)

(43) *Ibid.*, p. 4.

問題をつくり出す過程に参照しない。⁽⁴⁴⁾」

社会的排除は時には貧困あるいは不利益と多少とも同義であると理解される。しかし、重要な相違がある。貧困の概念はもともと資源の配分にかかわっている。貧困な世帯は利用される資源ことに所得が一定水準以下に落ちる世帯である。貧困を緩和する政策は典型的に困窮している個人あるいは世帯への資源の配分に焦点をあてた。不利益の概念はおそらくより複雑であり、物質的資源の欠如と社会サービスの提供や支援 (supports) の間の相互作用に焦点をあてた。⁽⁴⁵⁾

対照的に、社会的排除は一般に、貧困あるいは不利益の定義に通常言及されない多くの特徴を含むような方法で一般的に定義される。

社会的排除の概念は比較的により拡散しており、所得の不足としての貧困の思考から流れ出る同様な種類の明瞭な政策的含意を生み出さない。「しかし、社会的排除の概念は貧困の概念とともに、同様なイデオロギーのならばに政治的含意の群を共有している。イデオロギー的にいえば、二つの概念は完全に両立可能であり、貧困を救済することを意図した政策は社会的排除を削減しあるいは除去することを意図した全体的な政策の一局面としてみられうる。しかし、概念の同様性はまた不平等の全体的な構造に挑戦するための基板を提供するのに失敗することにおいて同様な種類の批判を蒙るかもしれない。⁽⁴⁶⁾」

イギリスの1964-70年の労働党政府は貧困を「複数の剝奪」として貧困を再定義する方向へ部分的に移行していた。これは1965年のエイベルスミスとタウンゼンドの『貧困者と極貧者』(The poor and the poorest, 1965) によるものであった。その後もタウンゼンドなどの著述により労働党は大きな影響を受けた。その結果は純粋に所得に基づいた定義からの離脱でもあった。「人口における個人、家族、グループは何らか一定の型の食事を入手し、習慣的であり、彼らが属する社会で奨励され、あるいは少なくとも承認される生活条件やアメニ

(44) Ibid., p. 4.

(45) Ibid., p. 4.

(46) Ibid., p. 45.

イギリスにおける社会的排除の取組み

ティを得る資源を欠くときに貧困であるといえるであろう⁽⁴⁷⁾。いいかえれば、貧困はまさに所得の欠如ではなく、社会的に承認された生活スタイルで社会など参加することができることを含むものになっていた。

「新労働党のレトリックは政治的協議事項から他の人びとを排除すると同時に幾つかの問題に光をあてる。新労働党は再分配という用語をさける傾向がある。政府はまた社会的不平等より社会的排除についてより好んで話す。貧困と社会的排除のような概念はそれらによって最も不利を与えられた者の経験によって不平等の受け入れられない外観を描写する。これは不平等の尺度の他の面——少数の人口により享受されている巨大な所得と富——から注意をそらす。政府は個人税を引き上げない、そして2年間これまでの保守党政府によって定められた予算支出枠内にとどめる約束で、不平等の全体的な構造の受け入れを強化することとなった。」⁽⁴⁸⁾

4. 貧困の範囲

貧困は不平等につながっている。不平等の増加は貧困の範囲を通常増加する。これが20世紀の大体最後の20年間に起ったことである。1979年以來の保守党政府の期間の不平等への全体的な衝撃は1998年に発表された社会保障省の報告書『平均所得以下の世帯』(Households Below Average Income)によって明らかにされた。この報告書は1979年以來、稼得者のトップの10%の所得は70%だけ増加した。そして平均稼得者の所得は44%だけ増加し、底辺の稼得者の10%の所得は9%だけ低下した。この不平等の増加は最良の賃金労働者と最低の給与の労働者の間のギャップの増加、失業水準の上昇、給付の価値の削減、単親世帯の数の増加、賃金審議会の廃止による低賃金労働者に対する国の保護の減少、貧困者に最もきびしい打撃を与える付加価値税のような支出課税への依存を含む数多くの要因による。⁽⁴⁹⁾

(47) Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, 1979, p. 1035.

(48) Percy-Smith, *ibid.*, p. 45.

貧困を平均の50%以下の所得とする貧困のEUの定義を使うと、社会保障省の数字は住宅費を控除した後で、1400万人を超える人々（およそ人口の25%）がこの水準以下の所得を有している。不熟練労働に対する需要の減少、この種の仕事が比較的高い失業の期間に支配する低減された率を含めた労働市場の変化は労働から所得を受けている者の間の不平等を増した。1992年までに、労働力の最低の賃金労働者の1/3の賃金水準は1975年の実質水準より低かった。⁽⁵⁰⁾

貧困の基礎にあるダイナミックな過程は労働市場の変化の結果として1975年からの20年にわたって変化していた。ハットン（W. Hutton）はわれわれは30/30/40社会に住んでいると論じた。社会は三グループに分別された。失業者あるいは経済的に不活動な人の底辺の30%は社会における限界的な立場をしめている。以前に労働力を構成したであろう多数の人はいまや経済的に不活動である。経済的に不活動な人はもとは彼らの児童の養育するために労働市場からひきさがった女性から成り立つのが普通であった。現在、このカテゴリーは労働市場から排除された働く人あるいは単親から成り立っている。中間の30%は就労している。もっとも、彼らは不安定な雇用の形による。人口のおよそ40%は、雇用から着実な将来所得をえられる比較的確実な仕事についている。⁽⁵¹⁾

「不安定とリスクは貧困の発生を決定するのに鍵となる役割を果たす。ますます多くの人々が余剰人員、所得の減少、彼らの家の喪失、家族およびコミュニティの崩壊のリスクがあると主張された。失業と低賃金は多くの労働階級の人びとにとって重要なリスクであったけれども、ことに有意義な水準の技能のない者、臨時的な一時的な短期契約の人が職業構造を通じていま広がっている。」⁽⁵²⁾

政府はこれまでイギリスにおける貧困の範囲の明瞭な構図をもっていないという。しかし、政府はその政策がそれに対して評価されうる年次の貧困監査

(49) Ibid., pp. 45-6.

(50) Ibid., p. 46.

(51) Ibid., p. 46.

(52) Ibid., pp. 46-7.

イギリスにおける社会的排除の取組み

(Poverty audit) をすることを提案された。これらの最初のものが1999年の終りに実施された。この監査に対する有益なモデルが提供された。報告書は長期失業、誕生した際の体重が少ないこと、銀行預金勘定へのアクセスの欠如、犯罪にかかりやすいことのような一層広範な社会的剝奪とともに、低所得および所得の不平等をカバーする一連の統計的指標を用いる。⁽⁵³⁾

貧困の一つの重要な原因は給付に資格のあるすべての人が現実的にそれらを受けられることを保証する給付制度の失敗である。多くの給付はいま「資力調査」がある。これはしばしば「絞り込み」(targeting) —— 公的資金はそれを必要とする者にもみ与えられることを保証する —— の一形態として正当化される。しかし、資力調査はしばしば給付の支給を制限する。例えば住宅給付、家族クレジット、無料の学校給食に資格のある者の1/4またはそれ以上がそれらを請求しない。これは申請に含まれる手続きの複雑さ、利用可能な給付の無知、資力調査に含まれる屈辱とプライバシーの侵害、申請者の地位と結びついたスティグマ、多くの給付水準の低水準による。資力調査はまた就労している者に貧困のワナ(poverty trap) をつくり出す。資力調査のある給付を受ける労働者は賃金の上昇からの多くの余分の所得を受けることができない。というのは給付の削減にみちびくからである。もし、低所得識別閾(threshold)があるならば、余分の所得はそれだけ余分の所得税をひきつけ、国民保険料の拠出増にみちびく。結果として、追加的賃金所得は100%あるいはそれ以上の手取り収入の減にみちびく。そして、多くの収入の賃金労働者は貧困線少し上のところの可処分所得水準でワナにはまる。⁽⁵⁴⁾

5. 貧困を緩和する政策とそれにともなう問題 (詐欺)

新労働党は「福祉改革」の考え方への強力な約束をもって政権についた。「労働党によって採用された福祉改革の問題をめぐるレトリックの幾つかは保守党

(53) Ibid., p. 47.

(54) Ibid., p. 47.

政権の間に促進された福祉支出の水準および衝撃についての道徳的パニックを反映していた。保守党政権のもとで、福祉支出は社会的解体（social breakdown）とアンダークラスの発生、単親地帯の成長、福祉国家への公的支出の巨大な維持出来ない水準とみられるものへ貢献するものとみられた。⁽⁵⁵⁾労働党は貧困問題の解決は単に給付の水準を増すよりも、働ける能力を有する人に就労の機会を増すことだと考えた。採用されたアプローチは「福祉から就労へ」のスローガンによって特徴づけられる。社会保障政策の鍵となる目標の雇用を増すべきことであった。

バーデン（Burden）はいう。「福祉から就労へとともに労働党は貧困の範囲に影響をもつであろう一連の政策を実施している。これらの政策のうち幾らかは特に労働力のある人を目標にしている。これらの政策は労働市場の失敗を補償することを意図しており、すべての労働者に彼らのニーズをみだすのに十分な所得を提供する給付制度を意図している。他の政策は困窮していると確認される特殊なグループに向けられていた。これは高齢者、障害者、自身を完全に支援できない人を含む。⁽⁵⁶⁾」政府はまた全体として社会の生活水準に表面上むけられる一連の政策を追求する。もつとも、それらは貧困にある者に特に有利であるかもしれない。これらは人びとが達成することができる一般的生活水準に衝撃を及ぼすさまざまな形の価格規制を含む。

労働党は最低賃金制を確立した。それは1999年4月に履行され、21歳を超える人について時間あたり3.60ポンドとした。多くの未熟練の仕事に対して時間あたり1.5ポンドの低額の水準が与えられていたとすると、立法は重大な効果をもつと考えられる。政府は100万の労働者が恩恵を受けると主張した。しかし、これらの低賃金率が支払われている者の実質的比率は実際、女性であり、彼女らの賃金を実質的に増加された。

(55) Tom Burden, 'Poverty,' edited by Janie Percy-Smith, Policy Responses to Social Exclusion, p. 48.

(56) Burden, 'Poverty', *ibid.*, p. 48.

イギリスにおける社会的排除の取組み

給付との関連において新労働党によって使用されたレトリックの重要な特徴は給付制度が失敗したという主張を含んでいる。この失敗の正確な性格は必ずしも明瞭ではない。もっとも、意味していると思われることが、福祉国家にもかわらず、多くの人はまだ貧困であり、なしにすまされる給付の多くがそれを必要としていると思われる比較的裕福な人についていることであった。ただ、イギリスの現実の給付水準は一般的な欧州の基準からみればまだ低かった。

「労働党によって導入された有意義な革新はさまざまなカテゴリーの受給者に対して最低限の所得水準を確立する手段として租税クレジットを広範に使用したことを含む。」租税クレジットは単親、児童ケア、就労家族、障害をもつ人、⁽⁵⁷⁾ 介護者、および高齢者に対して使用された。

新労働党は給付を受ける権利を、受給者が彼らに訓練、教育、あるいは仕事を課する企てに協力すべきであるという要件と結合することを意図している政策に重点をおいた。しかし、所得補助政策はつねに就労のインセンティブを強化している。ヴィクトリア朝の救貧法（1834年の新救貧法）以来、失業救済の受給者は時には彼らは求職していることを示さねばならなかった。政策は資力のない人を扶養する義務を責任ある親族に課することによって国家扶助の必要を削減するために採用された。サッチャーの CSA (Child Support Agency) はこの原理の近年の表明であった。

労働党はまた給付の詐欺を中心的な問題として扱った。給付の詐欺は犯罪である。1992年の社会保障管理法に規定されたが、それは「人が給付あるいは他の支払いを得る目的のために、……彼が誤りであることを知っている申告あるいは表現をするとき」発生する。⁽⁵⁸⁾ 詐欺は個人による小規模なものもあれば、組織グループの大規模なものもある。多くの犯罪的あるいは異常者の活動の真の範囲を測定することは非常に困難であるといわれる。1992-3年に、給付庁

(57) Burden, *ibid.*, p. 55.

(58) Stephen McKay & Karen Rowlingson, *Social Security in Britain*, 1999, p. 158.

(Benefits Agency) の区画詐欺部門（個人による詐欺を扱う）は調査の結果、5億1千600万ポンドの節約を達成したという。しかし、この数字は現実の節約よりも概念的 (notional) なものを表わしているといわれる。給付庁の組織詐欺部門の活動は1400人の逮捕にみちびき4200万ポンドの節約にみちびいた。

詐欺を測定する最も新しい企ては個別の給付申請のサンプルに基づいた。それは詳細な精査や、ときにはインタビュー調査による。これらの給付再検討 (Benefit Review) は1994年に始まった。そして1997年に詐欺法 (Fraud Act) が導入されたが、この法律は詐欺のそれほど深刻でないケース、——一般に1500ポンド以下——のものに対して告発にかえて30%のペナルティを導入した。これは1997年12月に施行された。正式の警告 (caution) は1998年6月に導入された。このとき両者が動き出した。1999年の社会保障の保護のグリーンペーパー (A new contract for welfare: safeguarding social security) が発表されるまでに1030のペナルティと1000の警告がなされた。⁽⁵⁹⁾

給付の再検討は1998年の詐欺に関するグリーンペーパーに先立って発表された。それによると、詐欺の保守的な推計は年20億ポンドであるが、実際には数字ははるかに高くなり、詐欺のすべての嫌疑が十分に見出されるならば、およそ70億ポンドとなる。⁽⁶⁰⁾

詐欺に関するグリーンペーパーは1998年に社会保障省から出され、それは「詐欺を打ちまかすことはすべての人の仕事である：将来を保証する」(Department of Social Security, Beating Fraud is Everyone's Business: Securing the Future) であった。

詐欺は、非捕捉と同様、資力調査のある給付および幾らかの労働不能給付 (disability benefit) にもっとも一般的であると考えられている。所得補助のなかでは、詐欺は年金受給者や障害者よりも片親の間で明らかにより一般的で

(59) Department of Social Security, A new contract for welfare: safeguarding social security, 1999, p. 25.

(60) Mckay & Rowlingson, *ibid.*, p. 159.

イギリスにおける社会的排除の取組み

⁽⁶¹⁾
あった。

詐欺は多くの異なった水準で、政府にとって問題であると考えられる。第一は経済的問題である。イギリスにおける社会保障支出はおよそ1100万ポンドである。それはすべての公的支出のおよそ30%をしめる。こうして支出の僅かの%でも多額の資金が含まれる。詐欺による損失はしばしば失われた機会を基準として提示される。⁽⁶²⁾

1998年のグリーンペーパーでは、政府は、毎年詐欺で失われると推定される20億ポンドは彼らの資格を定期的に捕捉しない100万人の年金受給者に対する所得補助の費用をみたすのに使われ、そして1200万の児童に対する児童給付として週2ポンド払うのに使われるだろうと主張した。より新しくは、ウィックス (Malcolm Wicks) は詐欺政策に責任をおう国務大臣としての資格において、1998年から2001年の間に、詐欺を削減することにより節約される資金はさらに2500人の医師あるいはほぼ6000人の看護師の給与となるであろうといったと引用されている。⁽⁶³⁾

詐欺は多くの他の方法で社会に対する問題と解釈されうる。詐欺は彼らの租税を支払い、あるいは給付を合法的と受けとる法律を守る市民から窃盗あるいはこそどろとして特徴づけられる。

また、詐欺そして詐欺をして逃げている人は政治家によって社会保障制度に対する公的な支援を堀りくずすものと感じられている。⁽⁶⁴⁾ 1998年のグリーンペーパーはいう。⁽⁶⁵⁾

「詐欺は社会保障制度の高潔性と目的を害する。納税者と真の申請者は資源が、不正直な者ではなく、資格がある者に行くという基礎の上に制度を支持す

(61) Ibid., p. 160.

(62) Howard Glennerster, *Understanding the Finance of Welfare*, 2003, p. 279.

(63) Ibid., p. 279.

(64) Ibid., p. 280.

(65) Department for Social Security, *A new contract for welfare: New ambitions for our country*, p. 62.

る。」

全体として詐欺は重要な政治問題である。2002年の労働党政府にとって、詐欺はそれが作り出そうとしている社会の型——就労を通じての稼得所得が社会的包含の中心的要素である社会——への挑戦としてあらわれている。それは詐欺の、ブレア政府の主要なプロジェクトとの関連、すなわち、就労の世界から切断された人びとが所得の受身の供給者から離れて、人びとが労働市場へ参加するのを助けるよう設計された積極的な道具になるよう福祉国家を改革しようとしたために重要であった。

詐欺を測定する最初の体系的な企ては一連の全国給付検討（national benefit reviews）と呼ばれるもので1990年代の半ばに行われた。これは一回きりのものであったが、1995年から1998年の間に給付の再検討は所得補助（2回、1995年と1997年）、住宅給付（2回、1996年と1998年）、失業給付（1995年）退職年金（1996年）、廃疾ケア手当（1996年）、障害生活手当（1996年）、障害生活手当（1997年）、児童給付（1998年）に実施された。その方法論は前進の重要なステップであったが、全国的給付検討についてその信頼性および正確さに関して疑い⁽⁶⁶⁾を投げかけられるような数多くの疑義があった。

その後の地域給付再検討（area benefit reviews）といわれる新しい制度が、労働年金省の13の地域理事会（area directorates）の各々から多数のケースの月々のサンプル（rolling monthly sample）を基礎になされた。これは巨大な高価なもので当初二つの給付のみ、すなわち所得補助と求職者手当について導入された。労働不能給付（Incapacity Benefit）に対する ABR 報告（a one-off ABR 報告）は2001年にあらわれた。その後、その制度は住宅給付部門に拡大され、2003年に報告書が出された。

(66) Glennerster, *ibid.*, p. 280.

6. 社会的排除の次元、低賃金と社会保険、若年者の長期失業と教育

社会的排除の次元にはいろいろのものがある。しかし、労働年齢にある個人の間での失業と経済的不活動は個人が社会的に排除される機会を決定するのに重要な役割を果たしている。多くの個人にとって、失業と経済的不活動は低水準の福祉所得への依存に結果する。そしてその結果として低所得そしてあるいは低い富を通じて社会的排除にみちびく。上昇する不平等水準、高い失業水準、そして児童の貧困の増加に取り組む最良の方法についての新労働党政府の考え方は働くことのできる人については就労を、働くことのできない人には保障を (work for those who can, security for those who cannot)⁽⁶⁷⁾ の哲学にもとづいた福祉改革を通じてである。政府のイニシアティブは「就労をペイするものにする」(make work pay) を設計した多くの政策を通じてこれに取り組むことを企てた。低賃金雇用についての関心は労働党を1997年に総選挙に勝利したとき全国最低賃金の導入を保証するようになり、1997年の低賃金委員会 (Low Pay Commission-LPC) の確立と1999年4月の全国最低賃金の導入は低賃金雇用についての大量の研究を生み出した。そして1999年4月の導入と、成人労働者に関して、一時間あたり3ポンド60ペンス以下の賃金は受け入れられないほど低いと決定された。

就労中の貧困の結果に取り組むことを意図した二つの政策は就労家族租税クレジット (Working Families Tax Credit) と住宅及び地方税給付である。低賃金と貧困の間のオーバーラップの原因に対する政策に関しては、二つの政策——国民保険制度の改善と全国最低賃金——である。

まず、1971年に家族所得補足 (Family Income Supplement) が導入されたが、1988年に家族クレジット (Family Credit) にかわり、1999年10月に就労家族租税クレジット (Working Families Tax Credit) にかわった。WFTC とそ

(67) Department of Social Security, *The Changing Welfare State: Social Security Spending*, 1998, Preface.

の前任者はその寛大さおよび資格に関しては異なっていたけれども大体は同じ政策目標を有していた。これらの就労中の給付は「給付のワナ」として知られるようになったものの克服を意図したものである。給付のワナは就労中の所得の間の差異が個人が仕事を見出す必要なインセンティブを提供するべく、失業中の所得より十分大きくないときに生ずる。これは通常、個人が低賃金の仕事のみを見出すことができるとき、あるいは他の介護責任が彼らが働くことができる時間数を制限する場合に生ずる。

WFTC は低賃金の仕事に従事する就労家族の所得に追加することにより貧困と低賃金の間のオーバーラップを軽減する。⁽⁶⁸⁾

国民保険給付の主要なものは求職者手当 (Jobseekers Allowance), 労働不能給付 (Incapacity Benefit), 母性手当 (Maternity Allowance) 寡婦親手当 (Widowed Parent's Allowance), 遺族支払い (Bereavement Payment) 遺族手当 (Bereavement Allowance), 退職年金 (Retirement Pension) である。さらに法定疾病支払いと法定母性支払い (Statutory Sick Pay and Statutory Maternity Pay) は無拠出給付であるけれども、資格は一資格期間にわたる下方収入限度 (2000/2001年で週あたり67ポンド) に少くとも等しい平均収入による。もし、被用者収入がこの限度 (threshold) に到達しなければ、彼らは国民保険拠出をする責任がない。もし、収入がこの入り口に到達するや、被用者は彼らの収入の一定率を支払う。⁽⁶⁹⁾ 過去には国民保険拠出は収入がすべての下方所得限度 (LEL) に到達するや、すべての収入について支払われた。このことは、下方所得限度の丁度上を稼ぐ個人は非常に高い限界税率を払うことを意味した。これは低賃金被用者 (と彼の雇用主) にとって収入を下方所得限度以下にたもつインセンティブをつくり出した。短期的には、これは彼らは手取り賃金を極

(68) Abigail Mcknight, 'Low-paid Work: Drip-feeding the Poor,' edited by John Hills, Julian Le Grand and David Piachaud, *Understanding Social Exclusion*, 2002, p. 111.

(69) Mcknight, 'Low-paid Work,' *ibid.*, p. 113.

イギリスにおける社会的排除の取組み

大化するが中期から長期にかけては彼らは資力調査のある給付に依存しなければならぬ可能性を増すことを意味した。それゆえ、国民保険制度の運営は低賃金のワナ (Low wage trap)——下方所得限度以下に収入を維持する強いインセンティブがあった——をつくり出した。そして長期的資力調査のある給付への一層の依存にみちびいた。マクナイト (Mcknight) などによると、限界的な問題であるどころか、一定時点で多数の被用者が下方収入限度以下の所得をえていることを意味した。

1998年で、およそ300万人の被用者が下方所得限度以下の所得をえていた。女性については5人の被用者のうち1人が、男性については20人に1人がこの限度以下であった。さらにこれらの被用者の多くが長期間下方所得限度以下にとどまっていた。そして彼らの収入を改善し、彼らの収入配分を上方にあげるよりも、低賃金と非雇用の間を循環していたという。⁽⁷⁰⁾

1999年4月に、いわゆる「入り口料金」(entry fee)——これは被用者が下方所得限度の上のところで非常に高い限界税率をつくった——は廃止された。このことは被用者は下方収入限度以上の収入について上方収入限度 (UEL) までの収入の10%の率で国民保険拠出をすることが求められることを意味した。2000年4月から週あたり76ポンドの新しい第一次入り口 (primary threshold) (2001年4月に87ポンドに増額) が導入された。下方収入限度 (2000年4月に週につき67ポンド、2001年4月に72ポンドに引き上げられた) と第一次入口の間を稼ぐ被用者は国民保険拠出は求められなくなった。しかし、事実上、0率帯 (a zero-rated band) をつくって、拠出を基礎にした資格をつくることになった。2001年4月以来、第一次入口は所得税個人控除 (income tax personal allowance) の週相当額に固定されて、国民保険と所得税制度を一例にそろえた。一方で所得税の入口での国民保険が拠出の入口は0率帯を通じて低賃金労働者に対する拠出ベースの給付の資格を提供した。0率帯の導入はかなり急進

(70) Mcknight, 'Low-paid Work,' *ibid.*, pp. 113-4.

的な動きである。というのは、それは国民保険制度の基礎にある拠出原理からの離脱を意味する（もっとも個人はこれまでも特殊な場合には、クレジット制度を通じて拠出をベースにした給付の資格を築きあげることができた）。たとえば、フルタイムのあるいは下方収入限度以下の収入をえている家での扶養児童の主要な介護者は家庭責任保護（Home Responsibilities Protection）に資格がある。それは年金がえられるであろう必要な資格年数を削減することにより基礎国家退職年金への資格を取得する⁽⁷¹⁾。

現在の状況は古い制度を改善した。しかし対処されるべく残された多数の鍵となる問題がある。それはまだ、被用者が資格年として数えてもらうためにはその年についてすべての年に対する完全な拠出記録を持たねばならない。このことは一年のうちの一部の間雇用された被用者はその年について不完全な拠出記録を保持し、そして将来、これらの拠出から給付をえることができないであろう。所得税と異なり、これらの労働者は「失った」拠出を取り戻すことはできない。より公正な制度は「資格年月」にもとづいた計算よりも現実の拠出を考慮することだろうという。低い週賃金労働者は国民保険拠出をしない下限所得以下の者で拠出に基づいた拠出の資格をきづきえない者と、下方所得限度以上でありながら、拠出をしないが、しかし実効的に零料率帯を通じて給付の資格をきづきあげる者に区分される。それゆえ、こうした制度は長期に生き残れないであろうと、マクナイトはいう。

さらに、多くの低所得労働者は基礎国家退職年金の資格をえるのに足る拠出記録を確立しえないのが実態であるという。1996年についての社会保障省の統計は女性の60%は完全な基礎国家年金資格のための十分な拠出記録をえられないという。就労生活の間の低賃金は老齢における貧困と社会的排除に対し含意があるという⁽⁷²⁾。

就労家族租税クレジット、住宅給付および地方税給付のような就労中の貧困

(71) Ibid., p. 114.

(72) Ibid., p. 114.

イギリスにおける社会的排除の取組み

の結果にとり組むことを意図した政策は、短期的にはこれらの世帯の所得を増加し貧困を救うことによって重要な役割を果たした。しかし、長期的戦略として、それらは幾つかの好ましくない影響をもたらす。就労中の給付は低所得の仕事からより高い収入の仕事に移るインセンティブを削減するし、第二の稼働者が仕事を見出すインセンティブを削減し、雇用主に賃金をことさら低くするのを認めることとなる。それらが就労中の貧困を救い続ける範囲はその寛大性にも依存する。もし、租税クレジットの価値が収入よりも物価とともにスライドするとすれば、就労中の貧困を救済するその効果は限られることになろう。⁽⁷³⁾

つぎに若年者の長期失業についてみよう。社会的排除単位は貧困と社会的排除に対する行動を標的とする。1997年8月、マンデルソン (Peter Mandelson) は、フェビアン協会の講演で、このイニシアティブを発表して何百万の市民の主流の経済および社会生活からの排除は「われわれが直面する最大の挑戦である」といった。新単位は省をこえて政策を調査し、新しい反貧困プログラムを展開することとなる。この単位は1997年6月にブレアが南ロンドンのアイルズベリー地区 (Aylesbury estate) を訪問したとき、首相として議会外での最初の演説であったが、このとき、彼は罰でなく、活力づけ (empowerment) と、社会のメンバーとして、われわれすべての間の新しい取引を約束した。この新しい社会的排除単位が対処されるべき問題の規模に十分なものであるか明白でない。ある人はホームレスであることと長期失業の最大の形態によってのみ代表される限界的な問題としてのみみていた。実際にはいろいろな問題が絡んでい⁽⁷⁴⁾るのにそれを無視しており、この問題ことに若年失業者の問題は大きい。

若年者の間の失業に取り組む約束は相互関連した経済的、社会的およびイデオロギー的要素から結果した。「おそらく若年失業の逆結果についての懸念が最も重要であった。」若年者の間の失業は給付依存、社会的排除、dysfunctional

(73) Ibid., pp.116-7.

(74) Susanne MacGregor, 'A new deal for Britain', edited by Helen Jones and Susanne MacGregor, *Social, Issues and Party Politics*, 1998, p. 262.

なそして反社会的行動，低自己尊重，そしてアンダークラスの発生にさえみちびく。最初の完全な労働党が予算をとまなうペーパーが若年失業と犯罪の間のリンクを強調した。他方で，有給の労働は独立および主流の社会へのルートを提供するものとして考えられた⁽⁷⁵⁾。若い人に対して，「労働市場へ入ることは成人期への通過の重要な儀式である」⁽⁷⁶⁾。

こうした信条はイギリスの若年労働市場において実質的变化の backcloth に対して形成された。若年の失業は18歳から24歳で男子については21.3%，女子については13.6%であった。その後低下して若年者に対する失業は若年者に対するニューディールが導入される前にそれぞれ，13.5%，10.3%に下っていた。それにもかかわらず，25歳以前に失業を経験するリスクは若年者について増加し続けた。⁽⁷⁷⁾

1980年以来，一層多くの若い人は義務教育が修了したあと，フルタイムの教育についた。その結果，労働市場に入る数は減少した。教育への参加率は資格の以前の制度を1988年に主に中等教育の一般証明書（General Certificate of Secondary Education-GCSE）に置きかえることにより，劇的に増加した。これはつぎにより高等な教育の拡大にみちびいた。若年者の3割が大学あるいはより高等な教育機関に入っている。

16歳と17歳で学校を去る若年者にとって，学校から雇用への移行はますますおぼつかなくなってきた。アカデミックなそして職業的資格を要するサービスセクターの雇用の成長とあわせて殆どあるいは全く資格を要しない仕事の数は減少していった。したがって何ら資格なしに学校を終えた16歳及び17歳の8%は過去よりも仕事が一層少なかった。それゆえ，こうした人はますます長

(75) MacGregor, 'A new deal for Britain?', *ibid.*, p. 262.

(76) Department of Social Security, *New ambitions for our country: A new contract for welfare*, Com. 3805, para 9.

(77) Bruce Stafford, 'Beyond lone parents: extending welfare-to-work to disabled people and the Young unemployed', edited by Robert Walker and Michael Wiseman, *The Welfare we want?* 2003, p. 147.

イギリスにおける社会的排除の取組み

期間給付を得ており、政策決定者により恐れられている失業のマイナス結果をとまなうこととなった。この問題が若年者に対するニューディール (New Deal for Young People-NDYP) に対する政治的支援を惹起した。それにもかかわらず、その導入はその強制的な性格のために幾らか議論のある問題であった。⁽⁷⁸⁾

7. 社会的排除の次元と指標

社会保障省発行の1999年の最初の社会的排除の年次報告において、「貧困と社会的排除の鍵となる特徴」が確認され、それについての説明がなされているが、それは以下のようなものである。⁽⁷⁹⁾

- ・ 就労機会の欠如
- ・ 教育と技能を獲得する機会の欠如
- ・ 児童の剝奪
- ・ 高齢者が積極的な、望みをとげそして健康的な生活をする事への障害
- ・ 保健における不平等
- ・ 貧弱な住居
- ・ 貧困な近隣
- ・ 犯罪の恐怖
- ・ 貧困な不利益を受けているグループ (disadvantaged group)

これについては違ったアプローチもあり得るし、実際に、消費活動、生産活動、政治活動社会活動、節約活動というような分類をする人もいる。

パーシー・スミス (Jane Percy-Smith) は重要と思われる社会排除の次元とそれによるそれぞれの指標を示している。その次元は経済的、社会的、政治的、近隣、個人的、空間的、グループ的である。

社会的排除は経済的要因のみに帰することはできないが、疑いもなく、社会

(78) Stafford, 'Beyond lone parents.' *ibid.*, p. 148.

(79) Edited by Janie Persy-Smith, *Policy Responses to Social Exclusion*, 2000, p. 8.

的排除の鍵となる局面であり、経済的要因は十分な所得の欠如によって定義される貧困のみならず、労働市場からの排除をも含むとする。

社会排除単位がその注意を大きく集中したのが社会的次元についてであるという。この次元は伝統的世帯の崩壊、望まれない十代の妊娠、ホームレス、犯罪、不満をいんでいる若者の問題である。ここでの興味ある問題の一つは上で確認した経済的なものに対するこれらの社会的変数の関係である。

政治的次元については、ここでの主要な問題は彼らの生活に影響を与える意志決定に参加し影響を及ぼす個人の能力であるとする。

近隣の次元については、社会的排除の近隣次元の分析は明らかに社会的ならびに空間的次元に関連するとする。近隣のレベルで、社会的排除の指標は環境の低下等を含む。

個人次元については、社会的排除のすべての局面はこれまで、個人に影響を及ぼしているとする。これが典型的に影響を及ぼす形態は肉体的および精神的な不健康、教育の未達成、新しい技能の獲得の失敗、低自己尊重である。

空間的次元の社会的排除は衰退地域で共に生活している不利益を蒙っている人びとに典型的に生じているために重要であるとしている。

グループ次元については、ある種のグループは、彼らが支配的なグループと幾らかの点で異なり社会の中での彼らの立場のためにおそらく社会的排除の大きなリスクがあるとしている。⁽⁸⁰⁾

社会的排除の指標

社会的排除に対応する効果的な政策を展開するために影響する個人・グループあるいは地域をまず設定する必要がある。大抵の場合、これは社会的排除の条件に対する代理（proxies）として活動する指標（indicators）を展開することを含む。これが人口のなかでのグループあるいは個人（例えば片親、障害者等）の認識を容易にする。

(80) Ibid., pp.8-12.

イギリスにおける社会的排除の取組み

しかしながら、指標の展開は問題がないわけではないという。大抵の貧困、不利益および社会的排除の指標は特定時点でのスナップ写真をあらわすものであるという。貧困や不利益とは対照的に社会的排除の区別されるべき二つの局面は第一にそれがダイナミックな過程に関するものであり、第二はそれは社会的排除のさまざまな次元と特徴の相互連絡を強調する。そしてこれが社会的排除を貧困と不利益よりも測定するのをかなり困難にしている。

大抵の資料は社会的排除からのリスクのあるグループの指示を与えることができる。あるいは剥奪および不利益のさまざまな面と結びついた特徴を示す空間的領域を定義するのに使われる。さらに、現在の資料は社会的排除の特殊な次元の構図をわれわれに与えるという。しかし、ロビンソンとオッペンハイム (Robinson and Oppenheim) は指標はある種の基準に合致すべきであると論ずる。それは以下のようなものであるべきである。⁽⁸¹⁾

- ・大衆によって容易に理解され、彼らの関心に一致する。
- ・比較的に数量化することが容易である。
- ・国際的な慣習に従う。
- ・「ダイナミック」な次元をもつこと。
- ・地方領域レベルで運営されうるものであること。

こうした原則にもとづいて、彼らは所得貧乏、労働市場からの排除、教育および教育への排除のための指標を提案している。

『すべての人に対する機会』(Opportunity for All) は貧困および三つの人口グループ、児童および若年者、就労年齢の人および高齢者に関して貧困および社会的排除に対処する政策イニシアティブとの関連における進歩を再検討している。その進歩が測定されている指標は以下のものである。この指標は大抵は数量化基準で測定するのが比較的容易である。

(81) Edited by Janie Percy-Smith, *ibid.*, p. 12.

貧困と社会的排除の指標

テーマ	指標（成功の）
児童および若年者	<ol style="list-style-type: none"> 1. KS1 (Key Stage 1) 英語および算数における水準1あるいはそれ以上を達成する7歳の Sure Start 児童の比率の増加。 2. Sure Start 領域における保健結果 <ul style="list-style-type: none"> ・低体重誕生児童の比率の減少 ・重傷の結果として入院率の減少 3. KS2 (Key Stage 2) において水準4あるいはそれ以上で、文字および数に対する11歳の者の比率の増加 4. 学校から無断休みおよび排除の比率の増加 5. 少なくとも水準2の資格あるいは相当のものをもつ19歳の比率の減少 6. 仕事のない世帯で生活する児童の比率の減少 7. 低所得指標 <ul style="list-style-type: none"> ・比較的低所得の世帯における児童比率の減少 ・絶対的な意味で低所得の世帯における児童の比率の減少 ・持続的な低所得の児童の比率の減少 8. 貧弱な住宅で住んでいる児童の比率の減少 9. 燃料貧乏を経験する児童をもつ比率の減少 10. 児童が3日以上にならない入院を結果する意図しない傷の結果として入院が認められる比率の減少 11. 教育あるいは訓練を受けていない16-18歳の比率の減少 12. 地方当局によって世話される児童の教育達成の改善 13. 18歳以下の者の妊娠率の減少, 10代の親の教育, 雇用あるいは訓練の比率の増加
就労年齢の人	<ol style="list-style-type: none"> 14. 経済循環をこえて、雇用にある労働年齢者の比率の増加 15. 経済循環をこえて、一定規模の世帯に対して、仕事のない世帯に住んでいる労働年齢者の比率の増加 16. 長期間にわたって給付を請求した所得補助あるいは所得をベースにした、求職者手当を請求する家族に生活している労働年齢者の数の減少 17. 不利益をこうむったグループ——障害のある人, 片親, 少数異民族および50歳をこえる人——の雇用率の上昇, 雇用率と全体の率の間の差の減少 18. 低所得指標

(82) Department of Social Security, Opportunity for all: Tackling poverty and social exclusion, Cm 4445, 1999. p.14-7.

高齢者

- ・ 比較的低い所得を有する世帯における労働年齢者の比率の減少
- ・ 絶对的意味における低所得を有する労働年齢者の比率の減少
- ・ 持続的に低所得を有する就労年齢者の比率の減少
- 19. 資格を有する労働年齢者の比率の増加
- 20. ラフな睡眠者の数の減少
- 21. 若年者によるコカイン及びヘロインの使用の減少
- 22. すべての社会階級における成人の喫煙率の減少
- 23. 自殺および未決定の傷からの死亡率の減少
- 24. 非国家年金へ拠出する労働年齢者の比率の増加
- 25. 非国家年金へ拠出する額の増加
- 26. 最近4年のうち少なくとも3年間、非国家年金へ拠出した労働年齢にある個人の比率の増加
- 27. 低所得指標
 - ・ 比較的低所得を有する世帯の高齢者比率の減少
 - ・ 絶对的意味における低所得を有する世帯の高齢者比率の減少
 - ・ 永続的に低所得を有する高齢者の比率の減少
- 28. 燃料貧困を経験する高齢世帯の比率の減少
- 29. その人の生活が犯罪の恐怖により影響される高齢者の比率の減少
- 30. 65歳での健康な平均余命の増加
- 31. 貧弱な住宅で生活する75歳以上の人少なくとも1人を含む世帯の比率の減少
- 32. 独立して生活するのを援助してもらおう高齢者の比率の増加

イギリスでは「貧困と社会的排除をモニターする」(Monitoring poverty and social exclusion) が発表されている。この報告書はイギリスの今日の貧困と社会的排除の鍵となる特徴を描写しようとするものである。ここでは50の指標が使われている。所得は諸指標の焦点であるが、それらは保健、教育、仕事、コミュニティ活動への従事を含む他の一連の項目を含む。指標は児童、若年の成人、成人、高齢、そして最後にコミュニティに区分されている。

2000年のものの要約によると、⁽⁸³⁾

(83) Mohibur Rahman, Guy Palmer, Peter Kenway and Cathrine Howarth, Monitoring poverty and social exclusion, 2000, pp.10-2.

- ・ 1998/99年には、低所得の人数は歴史的に高い水準にとどまった。
- ・ 低所得はことに片親および若年の成人にかなり広がっている。
- ・ 教育指標については改善があった。
- ・ 住宅指標についてもそうであった。
- ・ しかし、保健においては重大なそして持続的不平等がある。
- ・ 基本的サービスへのアクセスについて改善はあったが、単身の年金受給者の10%は電話がない。最貧世帯の6人に1人は銀行あるいは建築組合の預金勘定がない。
- ・ 社会の異なったセクションの間で異なり、社会的住宅の世帯の長の2/3は一定時点で有給の仕事を有していなかった。

Monitoring の報告書の50の指標は以下のとおりである。

貧困と低所得

1. 低および中位所得の間のギャップ
2. 低所得の個人（平均所得の50%以下）
3. 低所得の強いもの（平均所得の40%以下）
4. 資力調査のある給付を受けている（労働年齢者のみ）
5. 長期にわたる給付の受給者
6. 低所得の期間（低所得の3年のうち少なくとも2年）
7. 低所得の立地

児童

8. 仕事のない世帯で生活している
9. 平均所得の半分以下の世帯で生活している
10. 出生時の低体重児童（%）
11. 事故死
12. 学校での達成率の低さ：GCSE の等級D以上をとれない
13. 学校から永続的に排除されている
14. 両親が離婚した児童

イギリスにおける社会的排除の取組み

15. 16歳以下で妊娠した少女の出産
16. 若年者の犯罪者施設にいるもの

若年成人

17. 失業している (16歳から24歳)
18. 低賃金をえている (16歳から24歳)
19. 教育, 訓練あるいは仕事についていない (16歳から18歳)
20. 問題の薬物使用 (15歳から24歳)
21. 自殺 (15歳から24歳)
22. 基本的な資格がない (19歳)
23. 犯罪記録がある (18歳から20歳)

成人 (25歳から退職まで)

24. 有給の仕事を求めている個人
25. 2年以上仕事のない世帯主
26. 低賃金率
27. 不安定就労
28. 訓練へのアクセスがない
29. 早死
30. 肥満
31. 限定的な長期疾病あるいは障害
32. 精神病 (Mental Health)

高齢者

33. 私的貯蓄ない
34. 「基本的なもの」への支出
35. 過剰な冬季死亡
36. 限定的な長期疾病あるいは障害
37. 不安 (夜間の情緒不安定)
38. 家庭での生活に社会サービスからの援助

39. 電話がない

コミュニティ

40. 市民組織への非参加

41. 仕事の分極化

42. 交通への支出

43. 銀行あるいは建築組合勘定がない

44. 強盗

45. 世帯の保険がない

46. 地方地域に不満

47. 中央暖房がない

48. 過密

49. 一時的収容の世帯

50. 担保のある支払いの延滞

それぞれの項目について、Improved, Worsend, Steady で評価され、これにより推移をみ、およその人数が記されている。

ところで、イギリスでは「貧困と社会的排除の調査」(Poverty and Social Exclusion survey)が行われている。これによると、排除の次元は四つに分けられている。貧困化 (impoverishment)、十分な所得あるいは資源からの排除、労働市場排除、サービス排除、社会関係からの排除である。最初のものはまさに貧困自体である。他のものは他の三つの次元との関連における調査の主要事実を、社会関係からの排除に特に重点をおいて見たものである。そして最後の局面の探求は貧困と社会的排除の調査に特有のものである。そして委任指標 (proxy indicator) に依存するアプローチでは一般に無視されている⁽⁸⁴⁾。

(84) David Gordon, Laura Adelman, Karl Ashworth, Jonathan Bradshaw, Ruth Levitas, Sue Middleton, Christina Pantazis, Demi Patsios, Sarah Payne, Peter Townsend, and Julie Williams, Poverty and social exclusion in Britain, 2000, p. 54.

イギリスにおける社会的排除の取組み

ここではその結果のみを記そう。

貧困

1999年の終りまでにおよそ1450万人(26%)がPSE調査によるとイギリスで貧困な生活をしてきた。貧困の調査の測定は、低所得と必需品と社会的に定義された項目の複数の剥奪(multiple deprivation)を考慮することにより、貧困が1980年代の初期以来、急速に増加したことを確認することとなった。

- ・750万人はあまりにも貧困で、必要と考えられる共通の社会活動に従事することができない。
- ・イギリスの児童の1/3は彼らが必要とするもの、例えば1日3回の食事、玩具、十分な衣服などなしにすましている。以下略。

社会的排除

[労働市場排除]

- ・成人の43%は有給の仕事をもたない。
- ・人口の3人に1人以上は有給の仕事のない世帯で生活している。そこではすべての成人は年金受給者か仕事のない非年金受給者である。

[サービス排除]

- ・20人に1人以上は水道、ガス、電気あるいは電話が切断されている。10人に1人以上は費用がかかるために必要以下のものしか使えない。
- ・およそ14人に1人は基本的な公的および民間のサービスの4以上のものから排除されている。以下略

[社会関係からの排除]

- ・共通の社会活動のリストのうち、調査された10人に1人は費用のため5あるいはそれ以上の活動から排除されている。5人のうち1人は3あるいはそれ以上から排除されている。
- ・介護責任による時間の欠如により、有給の仕事や障害は人々が社会的に必要な活動をするのを排除する。
- ・8人に1人は家族メンバーや人常ベースで接触する。彼らの世帯の外の友

達をもたない。

- ・経済的不活動と仕事のない世帯での生活は必ずしも社会的隔離を増加しない。ある場合には、それを削減する。
- ・1人で生活する人は社会的リスクは社会的隔離をもたらず。⁽⁸⁵⁾

以下略

以上をふりかえってみて、問題は指標自体がかわりうることである。レビタス (Ruth Levitas) がいっているように、「社会的排除の諸指標を見出すことの困難性の一部は現象自体あるいはその主要な原因のいずれかの一致した定義がないことである」⁽⁸⁶⁾。社会排除単位 (SEU) では、社会的排除は「個人あるいは地域が失業、貧弱な技能、低所得、貧弱な住宅、高い犯罪環境、不健康、家族の崩壊のような関連した問題の結合に悩むときに生ずるものに対する手短かなラベル」と述べられている。他に幾つかの定義がある。ただ、これらのものについて、社会的排除は多面的問題として提示されている。それは貧困ことに低所得をこえ、剥奪の多次元の問題に対応する貧困の理解に関連している。しかし、その関係の性質は明らかではない。たとえば、社会的排除および多面的な剥奪を分析的にすら分離することは困難であるという。両者とも必然的に多面的であるので、単一の種類よりも一連の指標を求める。「どの指標が選ばれるかどれが最も重要とみられるかは……社会的排除の性格とそれのそのときそのときの貧困へのつながりに関する見解による。」⁽⁸⁷⁾

(85) Ibid., pp. 68-70.

(86) Ruth Levitas, 'what is social exclusion,' edited by David Gordon and Peter Townsend, *Breadline Europe, The measurement of poverty*, 2000, pp. 364-5.

(87) Levitas, *ibid.*, p. 365.