

社会的包摂としてのアクティベーション政策の 意義と限界

—ワーク・アクティベーションと ソーシャル・アクティベーション—

嶋内 健*

本稿の目的は、社会的排除／包摂という観点から、現在のアクティベーション政策を批判的に検討することで現行のアクティベーション政策のオルタナティブを提示することである。そのために、第1に社会的排除の概念を整理し、その特徴とそこから導かれる社会的包摂政策へのインプリケーションを示す。第2に、労働の概念とアクティベーションの概念を類型化し、これらの比較を試みる。そのうえで指摘されるのは、主流のアクティベーション政策は雇用を支援するものであり、それは労働概念のなかの1つのタイプに過ぎないということである。それでは、なぜそのように雇用支援が重視されるのか。本稿ではそれを近代の労働観を簡単に整理することで、現代福祉国家において雇用がとりわけ重要視される根拠を示す。最後に、社会的排除／包摂の観点から、雇用支援だけに留まらない広く社会参加を支援するソーシャル・アクティベーションの意義を提示する。

キーワード：社会的排除、社会的包摂、アクティベーション、ワーク・アクティベーション、ソーシャル・アクティベーション

はじめに

1990年代以降、新しい貧困問題を捉える概念として、社会的排除の概念が欧州で本格的に流通した。その背景には、1970年代の経済の構造転換があった。やがて生じた長期失業者の増加、そしてこれまで社会の中心に位置していた労働者階級の周辺化などは、社会的結束を脅かすものとして深刻に受け止められていった。な

ぜなら、そういった社会問題は単なる所得の再分配だけでは解決できない問題として認識されたからである。例えば、不十分な教育、家族関係の崩壊、失業など複数の不利が累積し、やがては社会関係から排除される人々が徐々に露わになってきた。

このような社会的排除に抗すべく、欧州各国では1990年代から社会政策の転換が図られていった。それは、所得再分配中心の受動的な社会政策から、「アクティベーション」と呼ばれる積極的な社会政策への転換という形で結実していった。アクティベーションの特徴を端的に説

*立命館大学大学院社会学研究科研究生

明すれば、それは失業手当や公的扶助などの社会的給付を受給するために、求職活動や職業訓練への参加義務が伴うことである。

後述するように、アクティベーションは、アメリカにルーツをもつ「ワークフェア」との対立で理解される傾向にある。ワークフェアは福祉へのアクセスを制限する政策なので、アクティベーションは一般的に肯定的に評価される傾向にある。しかしながら、社会的排除／包摂の概念と、アクティベーションの論理・実態をより詳細に検証し、これら2つの特徴を比較すれば、それが社会的排除の問題に対処する社会的包摂政策として、安易に賞賛できないことが理解できるだろう。そこで、本稿の目的は、社会的排除／包摂という観点から、主流のアクティベーション政策を批判的に検討することで、社会的包摂政策として、より相応しいアクティベーションのオルタナティブを提示することである。そのために本稿では、各章で関連する先行研究に言及しながら、第1に社会的排除の概念を整理し、その特徴とそこから導かれる社会的包摂政策へのインプリケーションを示す。第2に、労働の概念とアクティベーションの概念を類型化する。そして、これらの類型を比較したとき、主流のアクティベーションは労働概念の1つの類型である雇用を支援するものであることを指摘する。さらに、なぜそのように雇用支援が重視されるのかを近代の労働観を簡単に整理することで、その根拠を示す。最後に、社会的排除／包摂の観点から、雇用だけに留まらない広く社会参加を支援するソーシャル・アクティベーションの意義を提示する。

1. 社会的排除／包摂

(1) 経済構造の転換と社会的結束の危機

欧州で社会的排除が登場する背景について、まずは簡単に確認しておこう。そこには1970年代以降の社会経済構造の転換があった。レギュレーション理論の言葉を借りれば、この転換は「フォーディズム」から「アフター・フォーディズム」と表現される。1950～60年代のフォーディズムの時代は、大量生産・大量消費という経済体制が、テラー主義の受容と生産性の上昇に比例した賃金上昇という調整様式によって支えられていた。しかし、アフター・フォーディズムの時代を迎えると、第2次産業を中心とした産業構造から第3次産業への「サービス経済化」という変容が見られ、スウェーデン等の一部の例外を除けば、欧州諸国は総じて慢性的な高失業率を経験し、経済の長期停滞に直面した〔山田，2002〕。

このような変化によって、主に男性低技能労働者の需要が減少した。従来は、大量の低技能労働者は単純な流れ作業に従事し、大量消費のもとでの大量生産に寄与していた。ところが、先の構造転換によって、この種の雇用は急速に消えつつあり、それに代わって生じる新たな雇用は概ねサービス経済化によるものへと変質した。問題なのは、こうした変化に伴って実質的な雇用増加がサービス産業で起きているとしても、余剰労働者となった大量の低技能労働者を吸収するとは限らないということである〔Esping-Andersen, 1999=2000, 155-156〕。

実際のところ、1980年から当時のEC (European Communities) 加盟諸国は、雇用の調整期に入っていた。1980～83年に生じた約

600万人の失業者は、1984～90年に雇用状況が回復し、およそ800万の新しい雇用が創出されたにもかかわらず、そこで十分には吸収されず、むしろ求職者は増え続けていたのである。1990年代に入ると、この問題が各種メディアの注目を浴びようになり社会的なイシューとなった〔クラタノフ、1993〕。特に、失業の長期化が1980年代から継続する深刻な問題として受け止められていた。1991年のECにおける失業者のうち、実に45%が1年を超える長期失業の状態にあり、特に産業の停滞していたベルギー、アイルランド、イタリアでは60%以上に達していた〔アーベイ、1993〕。

社会的排除への注目は、このような深刻な状況が慢性的に継続したことに関わっている。それは失業が循環的な要因によるものではなく、構造的な要因によるものであると理解され始めたからである。かつて社会に統合されていた人々は、不安定な就労に追い込まれ、グローバルな経済にとっては余計者になってしまった。経済的効率やフレキシビリティの名のもとに、一方で高い職業資格を持ち生産への貢献が期待される一部の労働者、他方で増加する福祉に依存する人々との間で、社会の分断が進行し、EUはこのような状況でいかに社会的結束を確保するのかという難題に直面することになった〔Bhalla & Lapeyre, 2004=2005, 3-5〕。

そもそも社会的排除の概念が登場したのは1970年代のフランスであった〔樋口、2004〕。この用語が使われ始めた当初、社会的排除は社会保障システムから漏れ落ちる人々のことを指していた。完全雇用という目標が幻想と化し、不安定な就労が増大し失業が長期化するなかで、社会保険を主軸とした福祉国家の諸制度ではカバーしきれない人々が増加した。最も影響

を受けたのは、教育から就労への移行がうまく進まずに職歴や職業資格を欠いたままの若者や、長期失業者などの労働市場の周辺に位置する人々であった。

やがてこの概念はさらに拡大することになる。単なる若者、長期失業者、移民などの労働市場と社会保障システムからの脱落と、その結果としての貧困化に留まらなかった。貧困が深刻化し、住宅や教育機会の喪失、家族の崩壊、アルコールや薬物依存などが複合的に重なり合う問題に発展したのである〔福原、2007, 12〕。さらに、排除の論点は次のような広がりを見せていく。1980年代には次第に社会に対して不信を抱く若者の増加や、不満から生じる外国人排斥運動へ繋がり、90年代には都市の中心部から隔絶した貧しい郊外の惨状へと拡大していった。これらは、社会における集団的価値を脅かすもの、つまり「連帯の欠如」として考えられるようになった〔Silver, 1994〕。

(2)社会政策の転換

こうした経済的ないし社会的背景があり、EUはフランス出身のジャック・ドロール欧州委員会委員長のもと、1993年6月のコペンハーゲン欧州閣僚理事会で、『成長・市場競争・雇用』と題する白書を同年12月のブリュッセル欧州理事会で提出することとした。ここでは、雇用の確保こそが最重要課題だとされた。そして、雇用問題解決のために3つの方針を提示した。それらは、①新しい産業を興し雇用を創出すること、②熟練度の低い職種を増加すること、③若者のための職業訓練プログラムを発足させることであった〔アーベイ、1993〕。これは、いわゆる『ドロール白書』と称されるもので、これを契機にEUは社会政策において、積

極的労働市場政策に重点を置くようになった。

EUは社会政策に関する『グリーンペーパー 欧州の社会政策：EUの選択肢』を1993年11月に、『白書 欧州の社会政策：EUの進路』を94年6月に発表した。2つ報告書では、社会政策において従来の所得再分配政策に代わり、雇用政策を重視する改革を実施すべきことが記された。これは、『ドロール白書』の内容と同調するものであった。2つの報告書では、所得再分配という消極的な連帯から、誰もが経済活動への参加によって社会貢献する積極的な連帯に基づく社会が目指されている。そのためには、何よりも経済活動に参加する機会の分配に社会政策を移行すべきことが勧告されている〔濱口, 2004〕。さらに、報告書では、「社会的排除」が社会政策改革の中心に据えられ、そのことによって欧州の社会政策は所得再分配による分配的側面から、社会参加や社会統合などの関係的側面に移行することになる〔福原, 2005〕。

なお、欧州委員会の公式文書において、社会的排除が政策上の重要概念として明確に提示されたのは、1992年の『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』であった。そして、その後、1997年のアムステルダム条約では、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」という課題が掲げられ、社会的排除との闘いがEUの主要目標となった。さらに、2000年3月のリスボン欧州理事会では、来る10年間の「より多くのより質の高い仕事と社会的結束とを伴った最も競争力に富み、最もダイナミックな知識依存型経済」という目標を掲げ、それを達成するための1つの手段として、社会的排除との闘いが位置づけられた。そして、同年12月のニース欧州理事会において、社会的排除と闘

うナショナル・アクションプランを2001年6月に欧州委員会に提出することを決定した〔Bhalla & Lapeyre, 2004=2005；福原, 2007；中村, 2002〕。

以上の一連の過程において、欧州委員会の解釈する社会的排除の特徴は、低所得に限定されない多面的な問題として捉えられている。それは、後述するように、社会関係や社会参加に関わる関係的側面への注目として現れており、雇用への参加、財やサービス、そして教育へのアクセスなどが含まれていた。しかし、中村〔2002〕が批判しているように、1990年代以降の欧州委員会は経済競争力向上のための道具として社会政策を位置づける傾向にあり、そのような言説のなかでの社会的排除は、専ら「労働市場からの排除」に還元されてしまい、本来の社会的排除の概念が有する現代の貧困問題に対応可能な潜在力が削がれる危険性がある。

とはいえ、欧州委員会によって採用された「社会的排除」という専門用語は、EUの貧困対策プログラムにおいて、「貧困」という用語に取って代わるまでに浸透した。やがて、個別の国や国際機関にも社会的排除への取り組みは波及した。イギリスは、ブレア政権のもとで「社会的排除対策室 Social Exclusion Unit」という学際的な政策立案組織を立ち上げた。国際機関では、世界銀行、ILO、WHOなどでも社会的排除のインパクトを改善するために、様々な取り組みがなされてきた。

(3)多様な定義

ここまでは社会的排除の概念が登場する背景と、そのような背景のもとで社会的排除がEUにおいて対処すべき目標となった過程を簡潔に記した。ここからは、様々な研究が社会的排除

概念の特徴をどのように議論しているのかを簡単に整理することで、その概念の輪郭を示したい。社会的排除は政治家や政策立案者たちによって普及した概念であり、首尾一貫した理論として研究者たちの間で確立しているわけではない。したがって、その定義は枚挙に遑がない。しかし、それでもなお、それらには一定の共通性と、この概念を用いることの有用性は多くの研究者が指摘するところである。それは、この概念を媒介とすることで、従来の貧困対策に対してより広範な観点を加えるからである。つまり、この概念を使用することはどのような視座を提供するのか、ということが重要なのである。そこで、本稿では定義に関する先行研究を逐一詳細に検討することはせず、国内外の有力な研究が社会的排除のどのような特徴を評価しているのかを確認する。社会的排除はフランスをはじめとする欧州で生まれ、発展した概念であった。福原 [2007]、中村 [2007]、そして岩田 [2008] は、こうした欧州で主に展開されてきた社会的排除の議論を分かりやすく整理している。本稿では、これらの研究に依拠しつつ、しかしいくつかの興味深い社会的排除に関する分析視角を新たに導入したい。

では、社会的排除は「貧困 (poverty)」や「剥奪 (deprivation)」と主に何が異なっているのか。一般的に、「貧困」概念は所得という一次元的な指標に着目し、「剥奪」は所得に限定されない物質的側面や社会的側面を含む多次元性に着目する。これに対して、社会的排除概念の最も重要な特徴は、「剥奪」のもつ多次元性に加えて、剥奪に至る過程に着目し、さらには「貧困」や「剥奪」が着目してきた分配的側面に加えて、関係的側面に焦点を当てることである。それでは、こういった特徴からどのような

視座が開けてくるのだろうか。

(a)多次元性

「剥奪」概念と同様に、社会的排除も所得以外の生活問題の様々な次元に焦点を当てる。低所得や生活に必要な物質的財や福祉サービスなどの経済的な次元、そして家族、友人、近隣コミュニティとの繋がりなどの社会的次元、選挙権などの政治的次元、教育を受け知識を習得する文化的次元などの広範な領域に焦点を当てる。人々はこうした多様な次元で「生」を営んでおり、そうした次元で人々が実際に尊厳をもって生きているかどうか、が問題である。社会的排除概念は、このことを問題とするのである。

(b)過程

上記のような多次元的な諸要素は相互に影響し合い、ある次元での剥奪が別次元の剥奪を引き起こすという連続性や累積性を帯びている。例えば、失業や不安定雇用による低所得が長期化すると、社会保険に基づく給付の資格喪失に繋がり、ひいては十分な社会サービスを享受できずに健康の悪化や病気の慢性化を伴う [中村, 2007, 52]。悪循環が持続すれば、やがて自尊心を喪失し、社会との関係を自ら断ち切ってしまうこともあるだろう。したがって、社会的排除の概念は、貧困や剥奪へと至る過程そのものにも目を向ける。そこにまた特徴がある。

(c)関係的側面

さらに、社会的排除は分配的側面に加えて関係的側面を重視する。ここでいう分配的側面とは財やサービスなどの資源の分配であり、関係的側面とは家族、地域コミュニティ、社会全体と個人との社会的紐帯である。ここから個人や世帯そのものから、コミュニティや社会全体との関係性に焦点が当たる。そうすると、社会

関係から個人が切り離されていくこと、つまり「社会的結束の危機」が取り組むべき課題として俎上に載ってくる。換言すれば、それは社会における経済的、社会的、政治的、そして文化的諸活動への『参加』の欠如 [岩田, 2008, 23], または「メインストリーム社会からの疎外や距離」 [Duffy, 1995, 17] とも言えよう。

社会的排除の主な特徴として、多次元性、過程、関係的側面への着目を列挙した。これら個別の特徴とそれらの組み合わせから引き出せる利点を次いでいくつか挙げてみたい。(a)多次元性については、剝奪の研究が多次元性を既に議論してきたとしばしば指摘される。確かに、剝奪の概念は、所得以外の食糧、衣服、住宅などを含む物質的剝奪と、家族関係、余暇、教育などを含む社会的剝奪というより広い範囲にわたる不利な状態を問題としてきた [Bhalla & Lapeyre, 2004=2005, 16]。しかし、それは結局のところ、資源の不足に結びつけられてきたという点で伝統的な貧困研究の枠内に留まるものだった [岩田, 2008, 48]。Berghman [1995] によれば、剝奪のもつ多次元性はさることながら、剝奪を様々な要因の動態的な結果として捉えることに社会的排除の特徴がある。つまり、この概念は(a)多次元的側面と、関係からの排除へと至る(b)過程を包含する点で剝奪の概念を超えている。

また、社会的排除の概念はシティズンシップ論に繋がると指摘されているが、この点でも注目に値する。排除概念が示すように、社会的排除は市民が経済的、社会的、政治的な権利から排除されていることを意味している。このように、市民としての地位を獲得できないことは、T.H. マーシャルのシティズンシップ論の財産

権に関する市民的権利、政治参加に関する政治的権利、社会権に関する社会的権利を享受できず、2級市民の地位に貶められている状態と共通している [中村, 2007, 51-52]。マーシャルのシティズンシップ概念は、一般的に社会自由主義的シティズンシップと言われている。また、マーシャルの社会自由主義的なシティズンシップ論とは異なるもう1つの伝統、つまり市民共和主義的シティズンシップの概念がある。この観点からすれば、シティズンシップの欠如は、善き社会を創造するために市民として果たすべき貢献活動に参加できないことを意味している。それはつまり、市民と社会(国家)との互酬性を欠くことになるので、社会統合を脅かす状態でもある。このように、社会的排除概念はシティズンシップ論とも親和的であり、まさにそうであることによって排除を権利問題、あるいは社会統合の側面によって考察しうる視座を開くことになった。シティズンシップへの視座を提供可能になったのは、社会的排除が(a)多次元的側面と(c)関係の側面に注目するからである。

さらに(b)過程に注目することによって、次のことが可能となった。それはより個別化された政策が可能となることである。すなわち、不利の連続や累積の経験は個人によって異なるため、社会的排除に抗する包摂政策としては、万人に共通するリスクに対応した普遍的なアプローチ以上に、個人個人の経験や状況に配慮したテーラーメイド (tailor-made) なアプローチの重要性が導かれる。

(c)関係の側面についても言及しておこう。ここからは、例えば、個人と地域コミュニティとの関係性に着目すれば、地域コミュニティは住民相互の社会的結束を強化し、協同性、自尊

心、アイデンティティを育む空間であり、そのようなコミュニティのなかで、人は社会的包摂を実感することができる〔篠田・宇佐見, 2009, 26〕。「第三の道」のように、地域コミュニティを再生させることで個人の社会的包摂を実現しようとするアプローチは、このような認識に基づいている。したがって、社会的排除の概念は関係の側面への着眼を通して、個人と社会との関係を常に問いかけ、さらには自尊心やアイデンティティなどの領域をも射程に収めるという利点をもたらしてくれるのである。

(4)社会的排除概念への批判

社会的排除の概念には、以上のような特徴とそこから理論的な視座の広がりを提供する利点があった。とはいえ、この概念には肯定的な評価ばかりではなく批判もある。批判のなかで最も核心を衝くものは、「内と外」への注目に対する指摘である。これは「社会的排除」という用語のもつ本質的な問題に関わっている。

第1に、それは排除=外、包摂=内と想定することで、包摂それ自体で当該問題が解決されたかのような印象を与え、包摂されている集団内部の不平等や差異への注目をぼやけさせてしまうことである。したがって、集団内部における不利は際限なく放置され、そうした不利を被る人々から剥奪する主体は、自らに向かう非難を首尾よく回避し、その結果として社会全体にもたらす不平等の問題は背後に退いてしまう〔Levitas, 2005, 7〕。しばしば指摘されることだが、例えば、労働市場への包摂が達成されたとしても、労働市場内部での所得不平等、ジェンダー格差、移民労働者差別などの不平等が隠蔽される懸念がある。要するに、排除されている人々の内実は、多様で複雑な背景をもつ人々が

構成しているにもかかわらず、それらの人々を「包摂」という大義名分のもとで、区別なく扱ってしまうことになりかねない。

第2に、「内と外」の境界線を社会のどの位置に設定するのか、という問題がある。社会的排除論が問題とするのは、主に排除された人々である。したがって、排除の議論はホームレスや長期失業者など、特定の人々に的を絞った政策に連結し、福祉国家の不十分な点を指摘し、その改善に資する。しかし逆説的ではあるが、福祉国家が労働者階級や中産階級を保護してきた普遍的な社会政策が蔑ろにされる可能性がある。特定の狭い範囲の人々や地域を公表し、それらに対する緊急性を警鐘することは、戦後福祉国家の成果である普遍的な福祉供給が、狭いカテゴリーの人々への選別的なものへと縮減するために、一部の政策立案者たちによって戦略的に利用されかねない〔Silver, 1994, 572〕。前述したように、社会的排除の契機は、経済構造の転換により工業社会の中心部に位置していた労働者たちが、社会の周辺へ追い遣られたことだった。これを踏まえれば、むしろ周辺化を予防する普遍主義的な政策が有効となる。

(5)排除概念の二分法を超えて

前節では、社会的排除概念に対する批判を取り上げ、それは「排除」という観念が人々に「内と外」を想起させることに原因があることを確認した。確かに、この種の批判によって排除の概念に根本的に内在する短所が明白のものとなった。短所とは「包摂」の名のもとに、「包摂」領域内の不平等とその背景にある多様で複雑な要因に盲目的になることだった。とはいえ、幅広い議論に繋がる社会的排除の長所は先述した通りであり、批判はあるものの、現代の

貧困を論じるのに有効な概念であることに変わりない。より重要なのは、そのような長所と短所の二面性を意識しつつ、排除／包摂概念の長所と社会的不平等の議論を架橋することで、社会的排除の概念を豊にすることである〔福原，2007，20〕。実際、全ての社会的排除論が不平等の論点を見落としているわけではない。以下では、そのような研究の一部を紹介し、「排除か包摂か（内か外か）」の二分法を超えた排除／包摂の議論を展開すべきだということを指摘したい。

例えば、van Berkel *et al* [2002] は、ニクラス・ルーマンの社会システム理論に基づいて排除／包摂の多次元性に言及する。現代の高度に分化した社会には、経済、政治、宗教、司法などの機能的に分化した多くの異なるサブシステムが存在する。したがって、現代社会に生きる個人は多かれ少なかれ、何らかのサブシステムに包摂されていることから議論を始める。次に、各サブシステム内での個人のコミュニケーションや行動は、「メディア」の媒介によって調整される。メディアとは、例えば、経済サブシステムにおける貨幣、政治サブシステムにおける権力、そして家族などの親密関係のサブシステムでは愛を意味する。つまり、人々は各サブシステムに独自のコミュニケーションのコードであるメディアを利用しながら、相互にコミュニケーションを行うことを包摂されているとする。すなわち、サブシステムの中心に位置することが包摂であり、周辺に位置することが排除となる。彼らは排除という概念を具体的なサブシステムとの関わりで用いることで、経験的な分析に適用しやすいようにそれを定義する。

さらに、彼らは「包摂か排除か（内か外か）」という二分法を採用せず、〈包摂－周辺－排除〉

を1つの連続体として捉える。〈包摂〉〈周辺〉〈排除〉の3つの領域は明確に区分されておらず、個人は〈包摂－周辺〉および〈周辺－排除〉の間に位置することもあり得るといふ。つまり、個人は〈包摂〉や〈排除〉という唯一のポジションに明確に位置することはない。加えて、彼らはピエール・ブルデューの理論を用いて、人々は経済資本、社会関係資本、文化資本、象徴資本、これら資本の所有とその動員に依存しながら、包摂を維持したり、周辺から排除に降格したりダイナミックに移動するという。

日本では岩田正美が日雇い派遣労働者を例に挙げながら、同様の趣意を具体的に次のように説明する。日雇い派遣労働者は、労働市場に包摂されている形式上の「関係者」であったとしても、意思決定に参加するチャンネルや権力を発揮できる社会関係が欠如している。そのために、組織労働者には無い「関係者以外立ち入り禁止」のゲートが、彼らの前にいくつも立ちちはだかるので、それを実質的に排除だとしている〔岩田，2008，23〕。このような正規社員と日雇い派遣労働者との不平等は、労働組合への加入などの関係的資本の有無と動員に大きく関連するだろう。

このように、ファン・ベルケルらの排除概念は、たとえあるサブシステムに関わっていたとしても、そこにおける資本や権力の構造に着目することで、サブシステムの中心におけるコミュニケーションは実際のところどの程度に可能なのか、という形式的な包摂に留まらない実質的な不平等の問題に踏み込むことができる。

以上、改めてこれまでの議論をまとめておこう。本節ではまず、社会的排除に関する主要な先行研究を整理し、概念の特徴、長所、短所を指摘した。そのうえで、社会的排除の概念の特

徴を、多次元性、過程、そして関係的側面への着目においてみた。その特徴がゆえに、社会的排除の概念はシティズンシップ論への敷衍が可能となったことを確認した。上述したように、社会的排除の概念への批判はある。しかし、「包摂か排除か」の二分法を克服することで、批判の矛先となる不平等の問題にもこの概念は対応可能となっていることを確認した。

では、そこから導かれる社会的包摂政策に対するインプリケーションは何か。我々は次の2点指摘したい。第1に、様々なサブシステムにおける排除、そこに至る過程、そして社会との関係に配慮しつつ、排除の背後にある個々人の多様で複雑な要因をケアするテラーメイドな社会サービスである。これは排除された個人に焦点を当てる個別的なアプローチを意味するだろう。排除された人々自身の阻害要因を改善し、メインストリーム社会への包摂を促進する方法である。第2は、排除を引き起こす主体（社会）に目を向け、それを減じることである。個人ではなく社会の側に問題の根本を見ようとするアプローチであり、包摂の範囲を拡大することで排除に対応するものである。したがって、この2つの方向による試みがあって初めて社会的包摂の達成は価値のあるものとなる。

2. 労働概念とアクティベーション

前節では社会的排除についての議論をまとめ、そこから導き出せる社会的包摂政策への示唆を指摘した。欧州の先進各国は1990年代から、経済構造の変化とそれに伴う社会的排除との闘いを据えて福祉国家の再編に着手してきた。現在のところ、社会的排除に抗する方策は、雇用こそが最良の処方箋であるという考え

に基づいている。社会政策における所得再分配政策からアクティベーションなどの積極的労働市場政策への移行が、これを表している。

しかし、前節の議論を踏まえれば、このアイデアは「失業＝社会的排除」、「雇用＝社会的包摂」という偏狭な社会的排除の解釈である。このような排除／包摂の想定は、「失業か雇用か」の二分法に陥っており、第1に、これでは雇用の内実について批判的に問い直すことへの回避となってしまう。そして、「雇用＝社会的包摂」とすることで包摂政策の目的は雇用支援策へと収斂することになる。それは社会的給付の見返りに「就労か否か」を迫る圧力に転換し、就労困難な福祉受給者はスティグマの表象となる。第2に、多様な次元における個人の包摂、そしてその中で取り交わされる他者や社会とのコミュニケーションを通して育まれる地域との協同性、自尊心、社会からの承認、これらの社会的包摂の要素は、ひたすら労働市場への統合へと還元されてしまう。

これらを防ぐために重要となるのが、近年の労働市場統合という狭い社会的包摂の観点から脱却し、より広い観点から社会的包摂を構想することである。これには様々なアプローチが議論されるべきだろうが、ひとまずそのひとつとして、本稿では雇用を含めた包括的概念としての「労働」を想定し、その領域への参入支援という視角からアクティベーションを位置づけてみたい。

(1) 労働概念のタイポロジー

現在有力であり、現実の政策として実施されているのは、雇用や起業を社会的包摂の手段として重視する考えである。この種の包摂政策は、雇用以外の労働の重要性とその再評価を試

みる議論によって異議を唱えられてきた。

それらには2つの陣営がある。第1に、フェミニストは労働に固有の不平等が、ひいては有給雇用における男女間の不平等に繋がることを指摘する。つまり、労働市場外部におけるインフォーマルな労働に女性が服従させられており、このような労働を低賃金および無償労働として批判し、正当に評価されるべき対象とする。第2は、フランスの思想家アンドレ・ゴルツのように新しい労働の未来を構想する陣営である [van Berkel *et al*, 2002]。ゴルツは、共同体におけるボランティアな相互扶助活動が社会的絆の基礎となることを指摘し、こうしたタイプの労働によってこそ経済に偏重した社会を奪還することが可能であり、そのための戦略として雇用時間の短縮を条件に掲げる [Gorz, 1988 = 1997, 259-277]。この種の議論は、労働市場外部での労働に積極的な価値を見出し、豊かな社会関係を築くものと見なす点で先のフェミニストとは対照的である。

このように、論者の価値判断によって雇用を超える労働の評価は異なっている。しかし、そのような雇用以外の労働が現実社会で行われていることは疑いの無い事実である。では、どのような形態の労働が社会に存在するのか。アンソニー・ギデンズは、雇用統計上に記録されない多くの労働があることを認識したうえで、通常の雇用関係の領域外で行われる労働として、「『隠れた』現金のやり取り」、「人びとが家庭の内外でおこなう多くの種類の自己供給」、「慈善団体等におこなうボランティア労働」などを含める [Giddens, 2006 = 2009, 733]。ここではこうした議論を見ながら、van Berkel *et al* [2002] の労働類型に依拠しながら議論を展開したい。彼らは労働を以下の4つに分類してい

る。

- (a)自己供給
- (b)コミュニティ・ワーク
- (c)有給のインフォーマル交換
- (d)正規の雇用

以下、簡単に述べれば次の通りである。(a)には世帯の構成員によって行われる無償の家事労働や、日曜大工などのDIY活動が含まれる。(b)は近親者、友人、隣人による無給を基本とした労働やボランティア・ワークを意味する。(c)は財やサービスが賃金や物と交換される活動だが、その際の取引は課税、社会保障、労働法の対象外で統計に表れない労働の形態である。いわゆる「闇労働」がこの種の1つとして該当するが、それだけではない。友人、近親者、隣人の間で交換行為が行われるので、共同体の自助活動を補完する側面がある。イタリアなどの南欧で比較的大きな位置を占めている。(d)は一般的な有給雇用である。

(2)アクティベーション政策のタイポロジー

以上、労働にはいくつかの形態があることを確認した。では、EU諸国において社会的排除に抗する最も有力な社会政策として定着しつつあるアクティベーションは、どのような支援を行うものなのか。

①モデルとしてのアクティベーション

アクティベーションは1990年代以降の福祉国家再編原理の1つとして、しばしば議論されている。その際、そこで描写されるのは、モデルとしてのアクティベーションである。こうしたモデルは、アクティベーションの輪郭を把握するために有益である。したがって、まずはアクティベーションをモデルとして捉えている先行研究を検討することから議論を始めたい。

アクティベーションは、何よりもまず福祉国家再編の原理の1つとして別途取り上げられている。「ワークフェア」との対抗関係で捉えられている。両者は一部混同されることもあるが、明らかに異なる特徴がある。一方で、ワークフェアは貧困を減らすと同時に、福祉への依存を断ち切ろうとするアプローチである。したがって、社会的給付へのアクセスを制限するために、就労の義務を強調する。また、補償の水準を下げ、給付期間を制限することで、就労インセンティブの喚起を企てることもある。他方で、アクティベーションは、失業者の労働市場統合を同様に強調するが、雇用を拡大するアプローチと見なされる。したがって、ワークフェアと異なるのは、単なる就労の強制ではなく、職業訓練や教育などを通じたエンプロイアビリティ（雇用確保能力）の増進に重きを置くことである。いずれにせよ、両者とも失業保険および公的扶助の請求者に対して、給付の見返りとして何らかの義務を要求する点で共通していると言ってよい。

多くの研究が必ずしも「ワークフェア」と「アクティベーション」という用語で区別しているわけではないが、基本的に上記のような相違点を踏まえて、再編のモデル化が試みられている。いくつか例を挙げれば次のような対抗図式がある。

- ・「守りのワークフェア」vs. 「攻めのワークフェア」[Torfing, 1999]
- ・「労働市場連結モデル」vs. 「人的資本開発モデル」[Lødemel & Trickey, 2001]
- ・「リベラル型」vs. 「ユニバーサル型」[Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004]

このような類型化を試みる研究者は、あくまで類型は理念型であることを主張するが、同時に前者はイギリス、後者は北欧諸国が該当すると明確に指摘する。そして、後で述べるような雇用支援に重点を置く北欧的な積極的労働市場政策が、アクティベーションの典型であると述べる。しかし、社会的排除／包摂に関する先の議論を踏まえれば、アクティベーションを「支援」として十把一絡げに扱うのではなく、支援の内実への洞察が不可欠である。それによって、アクティベーションにもいくつかのタイプがあることが理解できるからである。

支援を重視するとしても、ある特定の支援が政府によって強要されることがある。それは現実には、職業訓練を通じた有償労働への包摂である。この場合、労働市場以外への包摂は認められず、もし社会的給付の請求者が労働市場外部での包摂を希望すれば、政府は支援から撤退し、見返りとしての社会的給付は打ち切られることになる。このようなアクティベーションにおいては、失業手当や公的扶助などの社会的給付は、たとえそれが受給者の社会参加を経済的に支える資源であるとしても、ここでは労働市場プログラムへの参加を促すための、単なる動機づけの道具にすぎないということになり、給付それ自体に積極的な価値を置いていない。

つまり、これをシティズンシップの観点から見れば、社会的権利を享受する資格のある市民を、政府が規定した特定の労働市場プログラムへ参加する義務を果たす者に限定するということになる。労働市場プログラムを通じて経済的に自立しようと努力する者だけが、「救済に値する」市民なのである。これはまさに救済法のロジックであり、エンパワーメントというよりも管理と規律による統治戦略に他ならない。失

表1 アクティベーションのタイポロジー

	包摂領域	アプローチ	ガバナンス	シティズンシップ
ワークフェア (守りのワークフェア, 労働市場連結モデル, リベラル型)	労働市場 家族	就労要求 福祉依存の断ち切り 給付アクセスの制限	トップダウン 市場化	自立の責任を果たす市民 市場で賢明に行動する市民
ワーク・アクティベーション	労働市場	就労支援 エンployアビリティ増進	トップダウン 規律と管理	給付の見返りに労働参加の 義務を果たす市民
ソーシャル・アクティベーション	社会	参加支援	対話と交渉 自律的決定	多様な活動に参加する市民

業者は支援を受ける権利を有しているが、その権利は雇用への権利であり、政府から一方的に付与されるものである。このタイプのアクティベーションは、トップダウンないしパターナリスティックな側面をもっている。欧州諸国で採用されているアクティベーションの多くは、このタイプである [Lødemel & Trickey, 2001]。

これとは異なり、広く社会への参加や貢献を認めるタイプもある。この場合、政府は特定の領域への包摂を規定することはない。包摂領域としてのサブシステムは労働市場に限定されることはない。そこでの政府の役割は、クライアントの社会参加の願望を支援することになる。もちろん失業者が希望すれば、雇用への参加も可能である。つまり、人々は雇用から社会参加まで自由に選択が可能となる。シティズンシップの観点から見れば、このタイプはある程度開かれており、個々人の願望によって参加の形態が差異化されるだろう。これはより包摂的なシティズンシップを意味するだろう。しかし、労働市場への参加に限定されていないとはいえ、何らかの社会参加を義務化するという点で、完全にオープンなシティズンシップではないということも留意しておく必要がある。では、なぜ義務とのセットにするのか。その根拠は、所得

保障の提供だけでは社会への包摂が十分に果たせないという前提に立っているからである。換言すれば、所得保障の受動的な政策は、市場や消費のサブシステムへの包摂は可能であっても、別の領域への包摂が達成されないという考えである。そして、上記のトップダウン型のアクティベーションとは異なり、このタイプでは失業者は自己の包摂の目的や、その達成手段を決定する自律的な主体でなければならない。失業者自身の関与なくして、アクティベーションの支援内容が決定されることはない。

このように、先行研究におけるワークフェアとアクティベーションという類型は、就労そのものを強制するか、雇用支援を強調するかを軸に展開されていた。しかし、上記で見たように、支援を強調するとしても、支援が雇用促進に限定されているか、雇用以外に開かれているか、そして失業者は自律的な決定主体かどうかという視角から、さらにアクティベーションを分類できる。本稿はこのことを特に示した。本稿では、差し当たり雇用に限定されたパターナリスティックなアプローチを「ワーク・アクティベーション」、社会参加を目的としたアプローチを「ソーシャル・アクティベーション」と称してみたい¹⁾。これらの2つの類型にワーク

フェアを加え、それを広義のアクティベーションと定義すれば、アクティベーションの類型を表1のように示すことができる。アクティベーションの議論は、労働をどのように捉えるか、ということと密接に関連していると本稿では主張してきた。したがって、アクティベーションのタイプは、労働のタイプと深く関わるだろう。いま、アクティベーションのタイプに前述の労働のタイポロジーを重ね合わせれば、以下のようになる。ワーク・アクティベーションは(d)正規の雇用に焦点があり、それを促進する政策となる。ソーシャル・アクティベーションでは、社会参加という観点から(b)コミュニティ・ワーク、(c)有給のインフォーマル交換が強調される。しかし、同時に失業者は自律的にそれぞれを選択できることから、(a)~(d)の全ての活動が対象となり、その促進が図られるのである。

②実態としてのアクティベーション：北欧を事例にして

ここまでの議論で、アクティベーションのおおよそ考えられる理念型を我々は提示した。では、実態としてのアクティベーションはどのように展開されているのか。ここでは、アクティベーション（攻めのワークフェア、人的資本開発モデル、ユニバーサル型）の典型として、しばしば言及される北欧の事例を示し、その後上記の類型と比較検討しながら議論していこう。

デンマークのアクティベーション政策は、1993年の労働市場改革を契機に、翌年から失業保険基金加入者を対象として本格的にスタートした。開始当初の失業給付期間は7年間あった。前半4年間と後半3年間に区分され、前半までに就労できない場合は、後半は職業訓練や教育への参加が義務となる。失業手当の受給額について言えば、上限付きで従前所得90%が補

償される。その後、数回の改革を経て、現在のところ給付期間は4年間となっている。前半と後半の区別も撤廃され、受給者は最初からアクティベーションに参加しなくてはならない。なお、2010年6月の国会で、給付期間をさらに2年間に短縮する法案が可決されている。

正当な理由なく義務を拒否した場合は、給付が停止されることになっている。例えば、失業手当を受給している失業者がいたとする。雇用事務所は、アクティベーションの参加に関するインタビューに定期的に出向くよう失業者に通達することになっている。失業者はこれを年間3回拒否すると、給付が停止される。アクティベーションのプログラムについては、主に次のような内容となっている。

- ・カウンセリングおよびガイダンス
- ・職業訓練（補助金付き雇用）
- ・保護雇用
- ・教育
- ・ボランティア・ワーク

それぞれについて見てみると、カウンセリングとガイダンスは、プログラムの前提として行われるものである。地域のジョブセンターを訪れる失業者は、まずソーシャルワーカーと面談し、どのように労働市場に戻るのか、そのために何が必要か、などを話し合いながら行動計画を共同で策定しなければならない。クライアントが抱える問題が失業だけなら、計画策定は迅速に行われるだろう。ソーシャルワーカーは、クライアントが就労可能と判断すれば、ジョブコンサルタントがクライアントを引き受け、就労に向けてのプログラムが始まることになる。

職業訓練は、多くが補助金付き雇用という形で実施されている。民間企業や公共セクターの雇用主に賃金補助を提供し、クライアントは職

業訓練を兼ねながら雇われることになる。クライアントの賃金は、労使協定で定められた額が支払われる。ジョブコンサルタントは、クライアントが適切に職業訓練に参加しているかどうかを、13週に2回のペースで訓練先を訪問してチェックする。彼らの仕事は、クライアントの雇用主、上司、同僚など幅広い人々にインタビューし、クライアントの参加状況を監督することである。ちなみに、雇用主が希望すれば、クライアントを正規社員として継続雇用できるので、補助金付き雇用は雇用主側にとっては、リクルートに懸かる費用を節約できるというメリットがある。

保護雇用は、通常の労働市場で職を得ることが困難な失業者を対象にするものである。仕事の内容は通常の労働者が行うものと異なり、補助的な仕事である。この場合、補助金付き雇用に比べ、政府から雇用主への補助金の割合が大きくなる。クライアントに支払われる賃金は公的扶助を若干上回る程度である。多くは公的扶助受給者を対象とするものである。

教育は高校や成人学校での再教育や、移民および難民のためのデンマーク語教育を含む。教育プログラムにおけるクライアントの監督はソーシャルワーカーが担っている。2005年に政府が発表した計画「全ての人に新しい機会を *En ny chance til alle*」のなかでは、25歳未満の公的扶助受給者は、学校での再教育に戻ることが義務となっており、これを怠れば給付を打ち切られることになる [Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005]。

ボランティア・ワークは、アクティベーションのプログラムにおいて大きな位置を占めてはいない。芸術、環境保護、福祉、スポーツなどに関する民間非営利組織での活動である。参加

希望者は、希望する非営利組織やアソシエーションを独力で見つけることになっている。これは、比較的労働能力の高い失業者によって短期的に利用されている。

以上で見てきたプログラムのなかで、最も大きな重点が置かれているのは職業訓練であり、実際に失業者の多くが職業訓練プログラムに参加している。クライアントにとって失業のみが解決すべき困難であるとき、充実した職業訓練プログラムを伴うアクティベーションは大いに有効であろう。しかし問題なのは、公的扶助受給者に多く見られるように、様々な排除が累積し、結果として失業状態に陥ったクライアントの場合、職業訓練とは異なるプログラムが極めて重要となる。ここで再び社会的排除の議論を確認したい。社会的排除の特徴は、多次元性、過程、関係的側面への注目であった。これらに配慮し、排除の背景にある多様で複雑な問題への個別なケア、そして包摂の範囲を拡大すること、すなわち多様な領域への包摂が試みられねばならないことを我々は既に確認した。とすると、彼らには労働市場への包摂では不十分である。労働市場への包摂と同時に、先に労働の類型化で提示したコミュニティ・ワークや有給のインフォーマル交換を通じた社会への包摂も重要である。現状のアクティベーションのなかでは、教育やボランティア・ワークが、それに近いのかもしれない。ここで問題となるのが、失業保険未加入者や公的扶助受給者が、実際にそのような労働市場に限定されない包摂のプログラムをどれ程に選択可能なのか、ということである。

アクティベーションのサービス供給過程に焦点を当てた研究が、この点について問題を指摘している。Thorén [2008] は、スウェーデンの

アクティベーションに関わる行政職員、ソーシャルワーカー、クライアントなどおよそ90人近い関係者に対する質的調査を実施した。この調査研究で明らかになったのは、とりわけ公的扶助受給者に対するサービスにおいては、クライアントとアクティベーション・ワーカー（デンマークでいうところのジョブコンサルタント）、そしてソーシャルワーカーとの相互行為が、クライアントの所得保障と就労要求に関連するシティズンシップの具現化と形成に決定的に大きな影響を与えていることである。クライアントは形式的には複数のプログラムを自由に選択できることになっているが、実際にはアクティベーション・ワーカーの自由裁量や、地方政府の財政状況およびアクティベーションに関する方針によって、必ずしもクライアントが望むプログラムを選択できないことが指摘されている。例えば、クライアントが教育プログラムを希望したとしても、職員の自由裁量によって望まない職業訓練に参加させられている現実が詳細に描かれている。このような調査研究を踏まえれば、北欧諸国のアクティベーションでは、確かに支援が行われているが、それは雇用が中心の支援である。しかし、繰り返せば、長期失業者や公的扶助受給者の社会的包摂にとって必要なのは、雇用支援よりもむしろ社会参加への支援である。

また、Malmberg-Heimonen and Vuori [2005] は効果的側面から、フィンランドの公的扶助受給者への影響を実証している。彼女たちによれば、職業訓練や就労インセンティブの喚起は、比較的高い就業可能性をもつ失業者たちの間では、雇用促進に対して有効であることが証明された。しかし、他方で、より不利な立場にある人々に対しては、雇用促進の正の効果は確認で

きないことを指摘する。最終的に、彼女たちが提言するのは、雇用増進への強調と同時に、失業者の様々なニーズを考慮すること、すなわち最も不利な人々に対する社会復帰に向けた施策、保護雇用、スティグマの伴わない福祉の提供という、極めて現実的なものに落ち着くのである。

以上、北欧におけるアクティベーションの実態を簡単に紹介した。ここで明らかになったのは、モデルとして捉える先行研究が、アクティベーションを支援を重視する政策に分類しているが、その内実は雇用を支援するワーク・アクティベーションに該当することである。もちろん、ソーシャル・アクティベーションの要素をもつプログラムも存在する。しかし、それはプログラム全体からすれば周辺的な存在であるし、たとえそのような選択肢が用意されていても、ストリート・レベルの官僚と公的扶助受給者との相互行為における権力の不均衡が、受給者のシティズンシップの程度をトップダウン的に決定してしまうことも明らかになっている。そして、このことは、それぞれの地方政府がアクティベーションを十分に活かせる資源（財政、専門職員の能力、連携可能な教育機関やNPO、議会の方針など）を、どれ程に担保しているかどうかにも関連する [Thorén, 2008]。なぜなら、そのような資源次第で、ワークフェアのような給付アクセスの制限にも、ソーシャル・アクティベーションにも向かうことがあり得るからである。このように、北欧におけるアクティベーションは、ワーク・アクティベーションを中心としながら、ワークフェアとソーシャル・アクティベーションが混在しているのが実態である。

(3)なぜ雇用が重視されるのか：近代における労働観

ところで、なぜ雇用支援が重視されるのか。もちろん、上記のように地方政府の利用可能な資源が雇用支援に特化していることは要因の1つである。しかし、それだけではない。根本的には、近代の労働観が雇用中心に構成されているからである。現在の欧州における社会的包摂政策の中心は積極的労働市場政策であり、上述の類型に従えば、(d)の雇用サブシステムへの包摂がメインターゲットである。所得分配政策からアクティベーションやワークフェアなどの積極的労働市場政策を本格的に導入したのは、1990年代以降の福祉国家再編期に入ってからである。この改革の旗印である「第三の道」の提唱者ギデンスは、労働の社会的意義について次のように述べる。「現代の社会では、職を得ることは、自尊心を維持するために重要である。たとえ労働条件があまり快適でなく、課業が退屈な場合でさえ、労働は、人びとの心理的特性や毎日のライフサイクルを構成する重要な要素になりやすい」[Giddens, 2006=2009, 766]。なるほど、確かに彼が指摘するような重要性は認められるし、そもそも職を得なければ人々は自分や家族のために生活を成り立たせることができない。

しかし、社会的排除の特徴の1つとして指摘した多次元性を鑑みれば、有給雇用に固執することは社会的包摂としてはやや一面的である。さらに、排除過程への着目という特徴は、不利の連続や累積を問題としていた。したがって、雇用のみを対処すべき問題として扱えば、個人の抱える種々の生活問題が失業に関連しているとしても、雇用という個別の問題として扱われてしまう。このようなアプローチは、排除現象

の根底にある要因を発見し、それらを除去することの重要性を隠蔽してしまうことになる [Lister, 2010, 163]。さらに、関係の側面への注目は、コミュニティや社会との関係性を重要だと見ていた。そこでは、コミュニケーションを通じた社会的結束の強化や、誰もが自己存在の価値を肯定可能で、包摂的な社会が目指されるのである。とすれば、労働の種類のなかでは (b)および (c)の役割が最も期待できると考えるだろう。

しかし、現実にはまだそうした社会的意識が普遍化しているわけではない。なぜならば、労働=雇用=自立という社会的規範が強固だからである。この点を簡単に振り返っておこう。まさにそこには近代の労働観が横たわっている。さて、社会的包摂にとって労働市場への統合が何よりも重要だと見なされる背景は、複数の思想的観点から、それが現代社会において自立の象徴（自由主義）、人間活動の本質（サン＝シモン、マルクス）、社会統合の本質的な要素（社会民主主義）などに見なされるからである。しかし、古代ギリシアでは労働は奴隷のなすことであり、独立した市民の活動ではない卑しい概念であった。Méda [1995=2000] によれば、中世では共同体への貢献である限りにおいて労働とそれによる報酬は正当化されたものの、あくまで日々のパンを得るための活動であった。また、労働はキリスト教にとって最大の敵である怠惰に対する最良の治療法であり、富の獲得を目指すものではなかった。

富の獲得手段としての労働概念は、ジョン・ロックやアダム・スミスなどの自由主義思想、そして資本主義の登場と密接に関連する。周知のように、ロックは自己の身体に対する所有権を主張する。したがって、個人は自己の能力を

行使することで欲求を獲得できることになる。ここから、「労働は、すべての個人がその自律的な行使によって生きていくことができる人間活動」[*ibid*, 63]と定義された。また、スミスにとっては、労働が販売できることから、個人は自らの能力を行使することで、独力で生活できる自律的な個人を意味した[*ibid*, 65]。これらの思想は資本主義の理念的支柱として定着すると、労働により富を獲得し、それによって自立することは、市民の基本的な道徳的規範と考えられるようになる。このように、労働概念は歴史的には「依存」を表象するものから、自由主義と資本主義を経由し、「自立」の象徴へと変化したのである[Halvorsen, 1998, 58]。

サン＝シモン、マルクスは労働に対して別の見方をした。彼らは労働を創造的な活動や人間の本質とみなした。今村[1998]によれば、このような労働観に先鞭をつけたのはサン＝シモンであった。封建体制にかわる産業主義の到来を主張する彼にとって、労働とは経済活動はもとより道徳的な活動であり、そのような労働こそが人間の本質であると説いた。それはフランス革命以後に定着し、ついには自明の事実として扱われた。また、マルクスにとって労働は、類的存在を確認できる活動、つまり人間の社会的存在を確認するものであった。彼にとっての労働は、生命活動や生産活動も含まれる広い意味をもっていた。したがって、そのような本来の労働が、資本主義のもとでは歪められているという労働疎外論へと展開する。

そして、社会民主主義を基盤とする福祉国家にとっても、雇用はその根幹となってきた。第1に、社会保険、公的扶助、社会サービスなどの福祉国家の諸制度を支える道具主義的な意味で雇用は重要である。例えば、北欧諸国のよう

な就業率の高い福祉国家では、高水準の福祉を維持するために、完全雇用を目標としながら福祉の諸制度を支えている。第2に、より重要なこととして勤労倫理がある。これは、所得保障を享受する社会権は、労働権と切り離すことができないという規範である。その内実は、市民は通常の生活水準を維持する権利を有するためには、それ相応の労働義務が付随することを意味する。つまり、そこでは権利と義務が一体となっている。このような労働運動が展開した就労規範は、後述するように、救貧法から福祉国家への移行期において明確に現れていた。この分ちがたい一体性は、マーシャルが主張したシティズンシップの社会的権利を構成する根本原理と同じである。換言すれば、労働が市民としての資格を付与するのである。

3. ソーシャル・アクティベーションへ

以上のような労働概念は、近年においてさらに強められている。第1節で記したように、経済構造の転換により社会的結束の危機が叫ばれた。特に長期失業者、移民労働者などが社会問題としてクローズアップされると、それらの人々は社会統合にとってのリスク要因と見なされた。そして、これら失業者のより一層の労働市場への統合が、雇用が社会統合の本質という考えを強固にしていっていった。それが社会政策の転換、つまり現代のアクティベーション政策に密接に関連している。

しかし、実態としてのアクティベーションは雇用サブシステムへの包摂に特化していたのは既に確認した。今日に至るまで、福祉国家は雇用促進には積極的に介入してきたが、雇用以外の活動への包摂に対しては、自由放任的だっ

た。そこで、改めて社会的排除概念の特徴を思い返してみると、雇用のみを強調するワークフェアやワーク・アクティベーションは、排除に対する一面的な対処である。そして、あらゆる不利が累積し、その結果として失業者となったことを考えれば、それらの人々は雇用に限らずその他の活動からも排除されていると考えられる。したがって、社会的包摂に必要なのは雇用への包摂も含めた、多様な労働形態へ包摂するソーシャル・アクティベーションである。

ここで、オランダのソーシャル・アクティベーションの取り組みについて若干言及しておこう。Hansen *et al* [2002] は、ロッテルダムでの調査について述べている。彼らによると、ロッテルダムの対策は、慢性的に失業を繰り返す、アクティベーションの供給過程における「掬い取り (creaming-off)」を経験する人々を対象としている。掬い取りとは、専門職員が就労効果の高いプログラムを労働能力の高い失業者に提供し、逆に効果の低いプログラムを労働能力の低い失業者に振り分けるというサービスの供給過程で生じる選別のことを指す。結果として、公的扶助受給者などの最も不利な状況に置かれる人々は、労働市場の周辺と失業とを永続的に往復することになってしまう。したがって、ソーシャル・アクティベーションは、通常のアクティベーションのシステムから排除される人々や、アクセスが困難な人々を対象にしているとも言えよう。

ロッテルダムの特徴は次の通りである。ボランティア・ワークなどの無償労働に従事することで、長期失業者や公的扶助受給者の社会的包摂を目的としている。そこでは、労働市場統合は主目的ではなく、あくまで社会参加による「副作用」に位置づけられている。プロジェク

トへの参加は自由であり、制裁を受けることはない。プログラムは参加者の能力や希望を考慮しており、参加者との対話を重視しながら適切な参加の機会を見つけることになっている。場合によっては、参加に懸かった経費は月額最大45€まで償還される。Nicaise and Meinema [2004] によれば、このような活動に参加した人々の3分の2が女性であり、62%が6年間以上失業していた。参加者の動機は、孤独からの脱却、何か役に立つことへの従事、雇用機会の拡大などであった。参加者の就職率は16%に留まったが、およそ60~80%の人々が社会的な繋がり、社会からの承認、生活の向上、自尊心の回復、メンタルヘルスの向上を経験したことが報告されている。

以上のオランダの事例は、多様な側面への包摂を示している。確かに直接的な雇用に結びつくことは少ないと考えられる。しかしながら、生活の様々な次元において、個々人が自己の潜在能力を発揮し、自己の社会的価値を肯定できることが確認されている。したがって、ワーク・アクティベーションをとりわけ「雇用への投資」だとすれば、ソーシャル・アクティベーションは「『ケイパビリティ』への投資」[*ibid*, 21] としての機能を含んでいる。

おわりに

ここまでの本稿の議論をまとめよう。第1節は、社会的排除の概念に関する議論の特徴を提示した。それは多次元性、過程、関係の側面への注目であった。そして、ここから導かれる社会的包摂政策として、2つの方向性を指摘した。ひとつは排除された人々の資質を改善し社会の中心へ包摂する対策、もうひとつは多様な

包摂のサブシステムを構想し、排除された人々に対して包摂の領域を拓くアプローチであった。第2節では、労働概念とアクティベーションの類型化を試みることで、現行のアクティベーションを批判的に検討した。一般的に、アクティベーションはワークフェアと異なり、就労の強制ではなく支援に重点が置かれることが評価されている。しかしながら、本稿ではアクティベーションを雇用支援のワーク・アクティベーション、社会参加を支援するソーシャル・アクティベーションに類別可能なことを示した。次に、これらの理念型と実態としてのアクティベーションとを、北欧諸国の事例を用いて比較した。そこで明らかになったのは、実態としてのアクティベーションは、ワーク・アクティベーションを中心に展開されていることであった。このように、雇用支援が重視される大きな背景には、近代の労働観が雇用を中心に構成されているからであった。そして、1990年代以降の福祉国家再編では、そのような労働観はアクティベーションやワークフェアの導入によって、より強力で押し進められている。しかし、社会的包摂の観点からは、雇用に制限しない多様な活動への参加が要請されるのであり、その意味で社会参加を支援するソーシャル・アクティベーションが適切であることを主張した。オランダでの実践は、参加者の自尊心の回復や、承認の獲得を示すものであった。そして、そのような社会参加が与えるポジティブな影響が育まれる空間は、コミュニティや地域社会での活動に他ならない。

本稿では、社会的給付の条件として就労要求や雇用支援に限定しないソーシャル・アクティベーションの重要性を提示してきた。ところで、それは就労や職業訓練と社会的給付を切り

離す点で、ベーシックインカムと共通性がある。最後にこの点について簡単に触れておきたい。本稿ではあえてベーシックインカム論を持ち出さなかった。理由は主に2つある。ひとつは、本稿が社会的排除の關係的側面に着目したからである。ベーシックインカムは、基本的にそれをどのように使用するかは個人の自由に委ねられる。そこには、所得保障があれば、人は自律的に自ら社会参加の道を選択するだろうというある種の信頼がある。したがって、そのような観点からすれば、ソーシャル・アクティベーションはややパターナリスティックかもしれない。しかし、前述したようにソーシャル・アクティベーションは、所得だけでは社会的包摂は達成できないという立場である。所得は消費と市場のサブシステムへの包摂を可能にさせるが、そこから社会参加へ発展させるには、所得を社会参加が可能なものへ「変換」しなければならない。そして、この変換作業は個人に差がある。つまり、実際に個人が変換可能かどうかは、その人が抱える様々な社会的背景に左右される。そこで、ソーシャル・アクティベーションは、まさにこの変換に手を差し伸べる支援なのである。そうすることで、個人は社会関係の網の目のなかに織り込まれるのである。

いまひとつは、福祉国家の歴史と関連する。歴史を振り返れば、福祉国家は労働に中立的であることはなかった。例えば、スウェーデンやデンマークの福祉国家初期において、公的福祉を正当化する根拠となったのは勤労倫理であり、これを主導したのが社会民主主義の労働運動であった [Johansson & Hvinden, 2007; 嶋内, 2010]。つまり、市民による労働義務は、福祉国家が福祉国家たる存在価値を肯定するアイデンティティとして、非常に強固な基盤となっ

ているのである。このような歴史的前提に立てば、果たして福祉国家において、全く互酬性を伴わないベーシックインカムは、技術的にはともかく、政治的合意の観点から実現できるのかどうかいささか疑問が残る。とすれば、何らかの義務を伴うソーシャル・アクティベーションは、より実行可能な社会的包摂政策と言えるだろう。

注

- 1) 「ソーシャル・アクティベーション」という呼称は、本稿のオリジナルな表現ではない。元々の出所は定かではないが、管見の限りでは、既に Hansen *et al* [2002] において「『ソーシャル・アクティベーション』スキーム」(p. 118)と言及されている。その後、オランダのソーシャル・アクティベーションの取り組みが、2007年6月21日に社会的保護と社会的包摂のベスト・プラクティスとして、欧州委員会によって紹介された (European Commission, 2007)。

引用文献

- マーチン・アーベイ, 1993, 「ECにおける雇用をめぐる諸問題: ECの雇用政策」『世界の労働』日本ILO協会43 (12): 12-16.
- Barbier, J-C. and Ludwig-Mayerhofer, W., 2004, "Introduction: the many worlds of activation", *European Societies*, 6(4): 423-37.
- Berghman, J., 1995, "Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework", in Room, G. (ed.), *Beyond the Threshold: the Measurement and Analysis of Social Policy*, Bristol: Policy Press, 10-28.
- Bhalla, A. S. and Lapeyre, F., 2004, *Poverty and Exclusion in a Global World 2nd Revised Edition*, Basingstoke: Palgrave Macmillan. (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)
- Duffy, K., 1995, *Social Exclusion and Human Dignity in Europe*, Strasbourg: Council of Europe.
- Esping-Andersen, G., 1999, *Social Foundation of Postindustrial Economics*, Oxford: Oxford University Press. (渡辺雅男・渡辺景子訳, 2000, 『ポスト工業経済の社会的基礎: 市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店)
- European Commission, 2007, The European Union's commitment to social protection and social inclusion, available at: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi, (アクセス2008年6月23日)
- 福原宏幸, 2005, 「EU雇用戦略がめざすもの」『部落解放研究』部落解放・人権研究所163 (4): 56-66.
- , 2007, 「社会的排除/包摂論の現在と展望」福原宏幸編『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社, 11-39.
- Giddens, A., 2006, *Sociology (fifth edition)*, Cambridge: Polity Press. (松尾精文・西岡八郎・藤井達也・小幡正敏・立松隆介・内田健訳, 2009, 『社会学 第5版』而立書房)
- Gorz, A., 1988, *Métamorphoses du travail, Quête du sens: Critique de la raison économique*, Paris: Galilée. (真下俊樹訳, 1997, 『労働のメタモルフォーズ: 働くことの意味を求めて: 経済的理性批判』緑風出版)
- Halvorsen, K., 1998, "Symbolic purposes and factual consequences of the concepts "self-reliance" and "dependency" in contemporary discourses on welfare", *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 7: 56-64.
- 濱口桂一郎, 2004, 「EU雇用戦略の新たな展開」『生活経済政策』生活経済研究所86 (502): 9-14.
- Hansen, H., Hespanha, P., Machado, C. and van Berkel, R., 2002, "Inclusion through participation? active social policies in the EU and empirical observations from case studies into types of work", in van Berkel, R. and Hornemann Møller, I. (eds.), *Active Social Policy in the*

- EU: Inclusion through participation?*, Bristol: Policy Press, 103-135.
- 樋口明彦, 2004, 「現代社会における社会的排除のメカニズム—積極的労働市場政策の内在的ジレンマをめぐる—」『社会学評論』55(1): 2-17.
- 今村仁司, 1998, 『近代の労働観』岩波書店.
- 岩田正美, 2008, 『社会的排除: 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
- Johansson, H. and Hvinden, B., 2007, Re-activating the Nordic welfare state: do we find a distinct universalistic model?, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 17(7/8): 334-346.
- W. クラタノフ, 1993, 「ILO と雇用をめぐる諸問題: 流動資本と労働力の再編」『世界の労働』日本ILO協会43(12): 8-11.
- Levitas, R., 2005, *The Inclusive Society?: The Social Exclusion and New Labour (2nd ed)*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lister, R., 2010, *Understanding Theories and Concept in Social Policy*, Bristol: Policy Press.
- Lödemele, I. and Trickey, H., 2001, *An Offer You Can't Refuse*, Bristol: Policy Press.
- Malmberg-Heimonen, I. and Vuori, 2005, "Financial incentive and job-search training: methods to increase labour market integration in contemporary welfare states?", *Social Policy and Administration*, 39(3): 247-259.
- Méda, D., 1995, *La travail: une valeur en voie de dispartion*, Paris: Aubier. (若森章孝・若森文子訳, 2000, 『労働社会の終焉: 経済学に挑む政治哲学』法政大学出版局)
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2005, *En Ny Chance til Alle: Regeringens Integrationsplan*, København.
- 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』国立社会保障・人口問題研究所141: 56-66.
- , 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」福原宏幸編『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社, 40-73.
- Nicaise, I. and Meinema, T., 2004, *Experiments in Social Activation in the Netherlands*, Synthesis Report of the Peer Review Meeting, the Hague 15-16 June 2004, Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies, available at http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/experiments-in-social-activation-1996-2001/04_NL_synth_en_041117.pdf (アクセス2011年3月17日).
- Silver, H., 1994, "Social exclusion and social solidarity: the three paradigms", *International Labour Review*, 133 (5-6): 531-578.
- 嶋内健, 2010, 「デンマーク福祉国家の歴史的変遷とシティズンシップ: 救貧法からアクティベーションまで」『立命館産業社会論集』立命館大学産業社会学会46(3): 143-168.
- 篠田武司・宇佐見耕一, 2009, 「『安心社会』へ向けて—第三の道, 人間・社会開発, 参加と連帯」『安心社会を創る: ラテン・アメリカ市民社会の挑戦に学ぶ(「失われた10年」を超えて—ラテン・アメリカの教訓 第3巻)』新評論, 23-57.
- Thorén, K. H., 2008, "Activation Policy in Action": *A Street Level Study of Social Assistance in the Swedish Welfare State*, Acta Wexionensia, Nr 163, Växjö: Växjö University Press.
- Torfinn, J., 1999, "Workfare with welfare: recent reform of Danish welfare state", *Journal of European Social Policy*, 9(1): 5-28.
- van Berkel, R., I, Hornemann Møller. and C, C, Williams., 2002, "The concept of inclusion/exclusion and the concept of work", in van Berkel, R. and Hornemann Møller, I. (eds.), *Active Social Policy in the EU: Inclusion through participation?*, Bristol: Policy Press, 15-44.
- 山田鋭夫, 2002, 「グローバリズムと資本主義の変容—レギュレーション・アプローチから—」『経済科学』名古屋大学大学院経済学研究科50(3): 1-19.

Significance and Limitations of Activation Policy as Social Inclusion: Work Activation and Social Activation

SHIMAUCHI Takeshi *

Abstract: The aim of this paper is to suggest a more appropriate alternative to dominant activation policy as social inclusion policy from the viewpoint of social exclusion/inclusion by means of critically discussing existing activation. In this paper, firstly some features of the concept of social exclusion are represented, after which the concept is reviewed. Those selected characteristics contain several useful implications for social inclusion policy. Secondly, typology of the concept of work and activation is attempted. The concept of work is divided into four types of work: self-provisioning, community work, paid informal exchange and formal employment. Three ideal types of activation are classified: workfare, work activation and social activation. In addition, with illustrating actual activation policy implemented in Nordic welfare states, dominant activation policy is identified with supporting just employment that means only one of the four types of work when the typology of activation is compared with that of work. This type of activation means work activation that is inadequate to include excluded people into society. In the next section, it is briefly explained why such employment promotion is specially emphasised by reviewing some thoughts on work in modern society. In the last part, it is showed that social activation in the Netherlands has had a favourable influence on the excluded with their self-confidence, social networks and so forth. At the end, this paper suggests the significance of social activation because it promotes not only integration into the labour market of excluded people but also their participation into society from the perspective of social exclusion/inclusion.

Keywords: social exclusion, social inclusion, activation, work activation, social activation

*Research Student, Graduate School of Sociology, Ritsumeikan University