

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

DOI	10.11501/10310073
論題 Title	社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）政策の展開— 我が国と諸外国の実践から—
他言語論題 Title in other language	Social Inclusion: Policies and Practices in Japan and Overseas
著者 / 所属 Author(s)	近藤 倫子 (Kondo, Michiko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 社会労働課
書名 Title of Book	ダイバーシティ（多様性）社会の構築：総合調査報告書 （Building a Society of Diversity: Interdisciplinary Research Project）
シリーズ Series	調査資料（Research Materials）；2016-3
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2017-02-28
ページ Pages	15-30
ISBN	978-4-87582-795-5
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	「社会的包摂」の概念と、EU、英国における政策の状況、フィンランドのベーシックインカム導入議論、我が国の政策議論において「社会的包摂」がどのように取り上げられてきたかを概説する。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）政策の展開

―我が国と諸外国の実践から―

近藤 倫子

目次

はじめに	3	フィンランドにおけるベーシック・インカム（BI）の社会実験
I 社会的排除と社会的包摂	III	我が国の政策議論における社会的包摂
1 社会的排除	1	地域福祉の理念としての社会的包摂
2 社会的包摂	2	社会保障改革議論の中の社会的包摂
II 諸外国における社会的包摂関連政策	3	成長戦略と社会的包摂
1 EUの社会的包摂政策		
2 英国の社会的包摂政策		おわりに

はじめに

平成28年6月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」⁽¹⁾は、多様な人生と価値観を受け入れ、性別、年齢、過去の失敗及び障害若しくは病気の有無等に関わらず、家庭、職場、地域等あらゆる場において、誰もが活躍できる「全員参加型の社会」が「一億総活躍社会」としての。そして「全ての人々が包摂される社会」の実現と「多様な個人の能力の発揮による労働参加率向上やイノベーションの創出」が経済成長につながるとして、一億総活躍社会を「究極の成長戦略」としての。

ここで登場する「包摂」という言葉は「社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）」を意味する。社会的包摂は、社会福祉の分野において度々紹介されるが、一般にはなじみが薄い概念である。本稿では、社会的包摂の概念と、欧州における社会的包摂政策の状況、そして我が国の政策議論において社会的包摂がどのように取り上げられてきたかについて概説する。

I 社会的排除と社会的包摂

社会的包摂は社会的排除の対概念である。社会的排除も社会的包摂も統一的な定義があるわけではないが、その概念は以下のようなものである。

1 社会的排除

「社会的排除」の概念は、1980年代にフランスで発展し、1990年代頃からヨーロッパを中心に、従来の貧困概念に代わる（又は補完する）概念として用いられるようになったものである。「社

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成29（2017）年1月6日である。

(1) 「ニッポン一億総活躍プラン」（平成28年6月2日閣議決定）首相官邸HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusokatsuyaku/pdf/plan1.pdf>>

会的排除」は、低所得や生活に必要な物資等が欠乏している状態（「貧困」）だけでなく、その状態に至るプロセス、社会への参加やつながりの欠如とその状態に至るプロセスなどを含む概念である。社会的排除のリスクが高いグループは社会によって異なるが、例えば子ども、障害者、若者、失業者、移民、ホームレス、ひとり親、依存症のある者、高齢者などが挙げられる。

「社会的排除」という用語は、1960年代半ばのフランスでの貧困者救助活動を行っていたカトリック運動団体「ATD 第4世界」等によって使用され、1974年に刊行されたR. ルノワール著『排除された人びと—フランス人の10人に1人—』⁽²⁾で注目されるようになった。ルノワールは、非行者、アルコール・薬物依存者等のいわゆる「社会的不適応者」の問題を「排除」と呼び、「排除」は個人の問題ではなく社会の側が引き起こした問題であると論じた。1980年代になると、経済のサービス化とグローバル化の中で、長期失業や不安定な雇用が急増し、安定した雇用を前提とした社会保障制度（失業保険、年金保険、医療保険など）からこぼれ落ちる人びとが増加した。このため上述のような「社会的不適応者」の問題に代わって、失業や不安定な雇用が関心の中心となり、専ら所得のみを問題にする「貧困」対策を代替・補完する形で、所得、雇用、教育、住宅、医療など生活の主要な領域が不安定化する状況を「排除」問題と認識して対策に取り組むようになった。⁽³⁾

社会的排除は1990年前後から欧州委員会の文書に頻繁に登場するようになり、1997年10月に調印されたアムステルダム条約⁽⁴⁾では、社会的排除との闘いが欧州連合（EU）の主要な目標の1つに加えられた⁽⁵⁾。欧州委員会の様々な文書が社会的排除の概念について示しており⁽⁶⁾、例えば、2004年の欧州委員会・理事会による共同報告書では、社会的排除を「特定の個人が、貧困⁽⁷⁾又は基礎的能力・生涯学習機会の欠如を理由として、社会の周縁に追いやられ、完全に参加することを妨げられるプロセス」と定義している⁽⁸⁾。

2 社会的包摂

前述のとおり、社会的包摂に統一的な定義はないが、例えば上述の2004年の欧州委員会・理事会による共同報告書は、社会的包摂を「貧困及び社会的排除のリスクがある人々が、経済、

(2) René Lenoir, *Les exclus : un français sur dix*, Paris : Seuil, 1974.

(3) 福原宏幸ほか編著『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容—アクティベーションと社会的包摂—』明石書店, 2015, pp.21-22.

(4) EUの基本条約（マーストリヒト条約（欧州連合条約）とローマ条約（欧州共同体設立条約及び欧州原子力共同体条約）、欧州石炭鉄鋼共同体条約（2002年失効））の改正を行う条約。1999年に発効した。

(5) 福原ほか編著 前掲注(3), pp.22-23.

(6) 社会的排除のまとまった定義として、欧州委員会による1992年の文書「連帯の欧州に向けて」(“Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the fight against social exclusion, fostering integration,” COM(92)542 final, 1992.12.23.)に示された以下の概念がよく引用されている：

「社会的排除は、排除の過程とその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、多くの場合単純に所得を指すものとして理解されている貧困の概念に比べて、個人や集団が社会的統合とアイデンティティをつくりだす実践や権利といった要素から排除されていくメカニズム、あるいは個人や集団が社会的な交流への参加から排除されていくメカニズム、これらが有する多元的な性質を明確に浮き彫りにしてくれる。それは、労働生活への参加という次元を超える場合もある。すなわち、それは、居住、教育、保健、さらには社会的サービスへのアクセスといった領域において感じとることができるし、現れるのである。」（福原宏幸・中村健吾編著『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—』糺の森書房, 2012, p.24.）

(7) 同報告書は、収入及び資源が、暮らしている社会において受容可能と認識されている生活水準を不可能にするほどに不十分であるならば、「貧困」状態であるとしている。

(8) Council of the European Union, “Joint report by the Commission and the Council on social inclusion,” 2004.3.5, p.8. <http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf>

社会及び文化的生活に完全に参加し、かつ、その者が暮らす社会において標準的（normal）と考えられている生活水準と福祉を享受するために必要な機会と資源を獲得することを保証するプロセス」⁽⁹⁾と定義している。

社会的包摂の実現のための政策には主に、所得保障、「アクティベーション」（後述）、社会サービスの保障があり、この3つを組み合わせた形で実施される⁽¹⁰⁾。欧州委員会は、労働市場から排除された人々の「積極的な社会的包摂」（active social inclusion）を推進している。これは、①適切な所得保障（失業給付、家族給付、年金、障害給付、最低所得保障等）、②包摂的な労働市場⁽¹¹⁾、③良質なサービス（社会福祉、雇用・職業訓練、住宅、保育、介護、保健医療等）へのアクセス、の3つの要素を結び付けることで、働くことができる者には持続可能で良質な雇用への統合を促進し、働くことのできない者には尊厳を持って暮らすのに十分な資源と社会参加のための支援を提供するものである。⁽¹²⁾

「アクティベーション」は、失業保険給付や公的扶助を受給している人に対して、職業紹介や職業訓練、職業教育などの積極的労働市場政策や、各種の社会的活動プログラムを適用することで、就労又はそれ以外の社会的参加を促そうとする政策である。広義には、就労又は就労支援措置への参加を拒む受給者に対する給付の減額などの制裁措置を伴う政策（「ワークフェア」）も含まれる。狭義のアクティベーションは、こうした制裁を伴わず、支援の要素を重視するアプローチをいう。⁽¹³⁾

このほか、社会的包摂の実現のための政策の1つに「ベーシック・インカム」（BI）が挙げられることもある⁽¹⁴⁾。BIには、様々な類型が提唱されているが、就労状況や所得にかかわらず、全ての個人に対し、定期的に、一定水準の現金給付を行う制度という理解が最も一般的なものである。BIは、情報化や技術革新により雇用が減少していく社会環境において完全雇用は現実的ではないという前提に立ち、雇用関係とは別な形で人々の所得を保障する必要があるとの考えに基づいている。所得保障の機能を持つ現行の福祉的給付には、受給者が働いて収入を得ると、給付金の減額や稼働所得への課税、社会保険料負担によって手取額がほとんど増えない、又は減ってしまうために就労意欲が損なわれる欠点（「貧困の罠」）があると考えられている。BIは無条件に各個人に支給され、減額措置を伴わないため、この課題を解決すると考えられている。加えてBIには、所得・資産要件等の課された福祉的給付制度による受給者の自尊感情の損傷（スティグマ）の問題の解消、複雑な給付制度や資力調査のために費やされている行政費用や時間の節約、賃金への依存度低下による個人の自主選択に基づく労働と自主的市民活動の発展、などのメリットがあるとされる。一方でBIは、膨大な財源が必要で実現可能性が低い、

(9) *ibid.*

(10) 福原ほか編著 前掲注(3), p.27; Kenneth A. Armstrong, *Governing Social Inclusion: Europeanization through Policy Coordination*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp.25, 75.

(11) 欧州委員会は、稼働年齢（working age）の全ての者が報酬を伴う労働（paid work）に参加できる状態を、労働市場が包摂的である、としている。また、包摂的な労働市場の促進とは、労働市場への参入を容易にすること、就労意欲を減退させる要因をなくすこと、良質な仕事を促進し就労貧困（いわゆるワーキング・プア）を予防すること、仕事の継続とキャリアの向上を支援することであるとしている。（“Inclusive labour markets,” European Commission HP <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1134&langId=en>>）

(12) European Commission, “Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market,” 2008/867/EC. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=EN>>

(13) 福原・中村編著 前掲注(6), p.vi.

(14) 宮本太郎中央大学教授は、社会的包摂の方法を「ワークフェア」「アクティベーション」「ベーシックインカム」の3つに区分している。（宮本太郎『社会的包摂の政治学—自立と承認をめぐる政治対抗—』ミネルヴァ書房, 2013, p.14.）

働かなくても暮らしていけるのであれば、ただ乗りする人(フリーライダー)が多数発生する⁽¹⁵⁾、無条件に各個人に支給されるという家族中立的な性質が家族の解体を促すのではないかと、などの批判がなされている。⁽¹⁶⁾

II 諸外国における社会的包摂関連政策

諸外国での取組の例として、EU、英国、フィンランドを取り上げる。EUは社会的包摂を明確に政策課題と位置付け、指標やデータの整備と共通目標の設定などを通じて加盟国の取組を促進する役割を果たしている。英国は、1997年に政権を獲得した労働党による社会的排除対策が知られている。加えて、近年話題になっているBIに関連して、フィンランドにおけるBIの社会実験について紹介する。

1 EUの社会的包摂政策

(1) 欧州における社会的排除の状況

EUは、2010年に採択された「欧州2020」(後述)において、「貧困又は社会的排除のリスクがある者」⁽¹⁷⁾の削減を目標に掲げた。しかしながらその数は2009年から2012年まで増加し続け、その後減少して2015年現在、2008年とほぼ同水準に戻ったという状況にある。

欧州において特に貧困又は社会的排除のリスクが高いグループは、若者、子ども、失業者、EU域外出身者である。2015年現在、18～24歳の若者の31.2%、0～17歳の子どもの26.9%、失業者の66.6%、EU域外出身者の40.3%に貧困又は社会的排除のリスクがあると推計されている。ひとり親、複数の子どもがいる世帯⁽¹⁸⁾、ロマ、障害者なども同リスクが高い。また、一時的な雇用契約やパートタイム労働の拡大を背景に、就労しながらも貧困に陥るリスクがある者が増加していることも近年の課題とされている。⁽¹⁹⁾

(2) 社会的包摂政策におけるEUの権限

「欧州連合条約」(Treaty on the European Union)第3条は、EUが「完全雇用及び社会的進歩を目的とする高度に競争的な社会的市場経済」のために活動すること、「社会的排除及び差別と闘い、社会正義及び(社会)保護、男女平等、世代間の連帯並びに子どもの権利保護を促進する」ことを規定している。「EUの機能に関する条約」(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)第153条は、社会政策に関し、EUが加盟国の活動を支援・補完することを規定し、一

(15) 宮本太郎『生活保障 排除しない社会へ』岩波書店, 2009, p.140.

(16) 小沢修司『福祉社会と社会保障改革—ベーシック・インカム構想の新地平—』高菅出版, 2002, pp.109-114, 117.

(17) 相対的貧困にある者(社会移転後の等価可処分所得が全国の中央値の60%未満の者)、著しく物質的に剥奪されている者(①家賃/住宅ローン/公共料金の支払い、②住居の暖房、③予定外の出費、④2日に1度の肉、魚等たんぱく質の摂取、⑤年1回の自宅外での1週間の休暇、⑥テレビ、⑦洗濯機、⑧自家用車、⑨電話、のうち、少なくとも4項目を賄うことのできる経済状況にない者)、又は労働密度が著しく低い(世帯内の稼働年齢(18～24歳の学生を除く18～59歳)の者が過去1年間に就労した月数が2割未満の)世帯に住む0～59歳の者の数。複数の指標に該当する者は重複計上せず1人と数える。2015年において該当者は約1億1900万人(人口の23.8%)、うち920万人が3指標全てに該当している。(European Commission, “European Semester Thematic Factsheet: Social Inclusion” 2016.11.16, p.3. <https://ec.europa.eu/info/files/european-semester-thematic-factsheet-social-inclusion-2016_en>)

(18) 2014年において、成人2人と3人以上の子どもで構成される世帯の32.5%に貧困又は社会的排除のリスクがあるとされている。(Eurostat, “Children at risk of poverty or social exclusion,” 2016.3. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Children_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion>)

(19) European Commission, *op.cit.* (17), pp.1-4.

部の分野について指令（directive）によりミニマムスタンダードを定める権限をEUに与えている。労働者の安全衛生や労働条件に関する指令の制定は、理事会の特定多数決で可能であるが、「労働者の社会保障及び社会保護」については理事会の全会一致が必要である。このため、社会保障、社会保護分野についてEUが立法を行うのはほぼ不可能と考えられている⁽²⁰⁾。同条は、EUによる協力分野に「社会的排除に対する闘い」も含めているが、指令を制定できる分野には含めていない。

(3) EUによる社会的包摂の推進

社会的包摂に関するEUの立法権限は限定的であり、EUによる加盟各国の社会的包摂の取組の支援は主に、「公開調整手法」（Open Method of Coordination: OMC）や、欧州社会基金を始めとした欧州構造基金による財政支援、「欧州セメスター」のプロセスを通じた各国予算編成への関与などによって行われている。

(i) 公開調整手法（OMC）

OMCとは、以下のような一連の手順である。EUが、欧州レベルの共通目標の設定、優良事例の紹介、成果を比較するための指標の策定を行う。加盟各国は共通目標に対応する政策の状況について報告書を策定してEUに提出し、その実施状況等についてEUのモニタリングを受ける。このプロセスを通じて、加盟国間の相互学習を促進したり、関心を喚起したりすることで、各国の自主的な取組を促進する。

社会的包摂政策については、欧州理事会の下に設置されている社会保護委員会（Social Protection Committee）において指標⁽²¹⁾の作成や、加盟各国からの報告書や関連指標の分析・評価等が行われる⁽²²⁾。また、加盟国が主催し、他の加盟国、欧州委員会の専門家及び関係者が出席するピアレビュー会合において、政策の好事例の紹介や意見交換が行われている⁽²³⁾。

(ii) 欧州社会基金等による財政的支援

欧州社会基金（European Social Fund: ESF）は、域内市場における労働者の雇用機会の改善とそれによる生活水準の向上に寄与することを目的として設置されたもので、労働者の訓練、募集及び再教育のための援助を行う⁽²⁴⁾。2014～2020年分のESF予算は約864億ユーロ⁽²⁵⁾であり、加盟国は、ESFから配分を受けた資金の20%以上を「社会的包摂の促進、貧困及び差別との闘い」関連施策に配分することが義務付けられている⁽²⁶⁾。

(20) 関根由紀「EU主要国における社会保障の動向」『論究ジュリスト』No.11, 2014秋, p.85. TFEU第153条の規定は、社会政策の一部の分野について、指令によりミニマムスタンダードを定める権限をEUに与えるものであるが、社会保障制度の基本原則に関する加盟国立法の自律性を妨げるものではなく、またEUの立法は、加盟国の社会制度の財政的均衡に重大な影響を与えるものであってはならないとされている（TFEUにおける社会政策の規定については、M. ヘルデーゲン（中村匡志訳）『EU法』ミネルヴァ書房、2013, pp.363-372.（原書名：Matthias Herdegen, *Europarecht*, 2012.）参照。）。

(21) 例えば、前掲注(17)の貧困・社会的排除の指標等。

(22) 社会的包摂及び社会保護分野のOMCについては、Karen M. Anderson, “Poverty and Social Inclusion,” *Social Policy in the European Union*, London: Palgrave, 2015, pp.194-201 参照。

(23) “Peer Reviews,” European Commission HP <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>>

(24) 厚生労働省『海外情勢報告 2015年』2016, p.276.

(25) 加盟国負担分も含めた総額は約1249億ユーロである（“European Social Fund.” European Commission HP <<https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf/>>）。

(26) European Parliament and Council of the European Union, “Regulation (EU) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and Repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006,” *Official Journal of the European Union*, L347/470, 2013.12.20.

ESFのほかに、社会的包摂と関係の深いものに、「最も困窮した人々への欧州援助基金」(Fund for European Aid to the Most Deprived: FEAD)がある(2014～2020年分予算は38億ユーロ)。ホームレスや貧しい子どもなどに対し、食料や衣服、靴や石鹸などの日常品を支給する。食料や衣服などの不足が、生命を脅かすだけでなく、ESFによる就労支援や職業訓練等への参加をも妨げ、貧困及び社会的排除からの脱出を一層困難にするという問題に対処するためのものである。加盟国政府は事業のターゲット層や支援内容等を設定し、配分された資金と加盟国の分担金を財源に、公的機関やNGO等が実施主体となって事業を行う。⁽²⁷⁾

(iii) 欧州セメスター

「欧州セメスター」は2011年に導入されたもので、各国の経済政策や予算案の策定に先立ち、事前にEUレベルで各国の政策を同時に評価し、調整する手続である⁽²⁸⁾。この手続の中で、EUが各国に対して行う国別勧告には貧困及び社会的排除に関する事項も含まれ、2016年は前年より5か国多い11か国が、この政策領域に関する勧告を受けた⁽²⁹⁾。勧告の内容は各国の予算に反映される。

(4) 「欧州2020」における社会的包摂

2010年6月に欧州理事会(EU首脳会議)は「欧州2020—知的で持続可能で、かつ、包摂的な成長への欧州戦略—」(以下「欧州2020」)⁽³⁰⁾を採択した。欧州2020は、2000年3月のリスボン欧州理事会において設定された2010年までのEUの経済成長・雇用のための戦略(いわゆる「リスボン戦略」)の後継で、2020年に向けた成長戦略である。欧州2020は、優先事項として「知的な成長」、「持続可能な成長」、「包摂的な成長」の3つを掲げ、2020年までに達成すべき5つの数値目標を設定している。さらに、その達成のためにEUと加盟国それぞれが取り組むべき重要施策として7つの「フラッグシップイニシアティブ」を示している。

欧州委員会は、「包摂的な成長」について、人々が変化を予期し対処できるようにし、結束した社会を築くために、高水準の雇用による人々のエンパワメント、技能への投資、貧困との闘い並びに労働市場、職業訓練及び社会保護システムの近代化を行うことを意味する、としている⁽³¹⁾。表に示した欧州2020の掲げる5つの数値目標のうち、①雇用、④教育及び⑤貧困に

(27) European Commission, “Investing in people: EU funding for employment and social inclusion,” *Social Europe guide*, Vol.7, 2014.6, pp.59-64. <<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12456>>

(28) 毎年1月に欧州委員会が、その年のEU加盟各国の成長見通しである「年次成長概観」(Annual Growth Survey: AGS)を中心とする調査報告を公表し、この報告をEU理事会(閣僚理事会)と欧州議会が検討し、その結果に対し3月に行われる欧州理事会(EU首脳会議)が政策に関する戦略的アドバイスを示したガイダンスを提示する。加盟各国は、欧州委員会の調査報告を前提に、予算・財政計画と構造改革の2点についてプログラムを作成し、4月に欧州委員会に提出する。欧州委員会は各国のプログラムを検討・評価し、「国別勧告案」を作成し、6月にかけてEU理事会に諮り、欧州理事会の承諾を経て、最終的にEU理事会が承諾し、各国に対する政策の勧告が行われる(林秀毅「「ヨーロッパ・セメスター(European Semester)」とは何ですか?」『EU MAG』vol.18, 2013.7.19. <<http://eumag.jp/question/f0713/>>)。各国はこの勧告を踏まえて予算案を作成する。

(29) Christiaan van Lierop, “Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion,” *In-depth Analysis*, 2016.5, p.29. European Parliament HP <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA\(2016\)583785_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA(2016)583785_EN.pdf)>

(30) European Commission, “EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth,” COM(2010) 2020 final, 2010.3.3. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>> 「欧州2020」については、鈴木尊紘「【EU】2020年に向けての欧州経済戦略」『外国の立法』No.243-2, 2010.5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050490_po_02430203.pdf?contentNo=1>; 萩原愛一「【EU】新しい欧州経済戦略の採択—5つの数値目標の設定—」『外国の立法』No.244-1/2, 2010.7/8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050519_po_02440103.pdf?contentNo=1> 参照。

(31) European Commission, *ibid.*, p.17.

表 「欧州2020」における3つの優先事項と5つの目標

<p>3つの優先事項</p> <p>①知的な成長：知識とイノベーションを基礎とする経済圏の実現</p> <p>②持続可能な成長：資源を有効活用し、環境を重視した、競争力のある経済圏の推進</p> <p>③包摂的な成長：地域間の経済的・社会的な結束を高める高雇用水準の経済圏の育成</p> <p>5つの目標</p> <p>① 20歳から64歳の人口の75%が雇用される。</p> <p>② EUのGDPの3%が研究開発に投資される。</p> <p>③気候・エネルギー目標 20/20/20^(注1)を達成する。</p> <p>④中途退学者の割合を10%未満にし、若年世代（30-34歳）の40%以上が第3段階教育^(注2)を修了する。</p> <p>⑤貧困の危機にある者を2000万人削減する。</p>
--

(注1) 温室効果ガスの排出量を1990年比で20%削減する、エネルギー最終消費量に占める再生可能エネルギーの割合を20%増大させる、エネルギー効率を20%改善する、という目標。

(注2) Eurostatにおいて第3段階教育は、国際標準教育分類（International Standard Classification of Education: ISCED）2011におけるレベル5-8（2013年まではISCED1997レベル5-6）とされている。ISCEDレベル5-8は、日本では、短期大学、高等専門学校（本科第4-5学年、専攻科）、専修学校専門課程（専門学校）、大学、大学院、大学評価・学位授与機構認定教育施設（防衛大学校等）、専門職大学院（法科大学院）等が該当する。（“ISCED MAPPINGS.” UNESCO Institute for Statistics HP <<http://uis.unesco.org/en/isced-mappings>>）

(出典)「格差を解消し経済成長を図るEUの対貧困政策」『EU MAG』vol.38, 2015.3.31. <<http://eumag.jp/feature/b0315/>>; European Commission, “EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth,” COM(2010) 2020 final, 2010.3.3. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>を基に筆者作成。

関する目標が、また7つのフラッグシップイニシアティブのうち「新しい技能と仕事のためのアジェンダ」及び「貧困に抗する欧州プラットフォーム」が、包摂的な成長に関するものである。「新しい技能と仕事のためのアジェンダ」は、新たな技能の獲得を促進することで労働者が環境の変化や潜在的なキャリアの転換に適応できるようにし、失業を減少させ、労働生産性を向上させることを目指す⁽³²⁾。「貧困に抗する欧州プラットフォーム」は政策分野横断的な取組、EUの諸基金のより効果的な活用、エビデンスに基づくソーシャル・イノベーション⁽³³⁾の促進、パートナーシップ・アプローチ⁽³⁴⁾とソーシャルエコノミー⁽³⁵⁾の促進、加盟国との政策調整の強化といった領域について取組を行う⁽³⁶⁾ことにより、欧州2020の掲げる目標の達成を支援するとされている。

なお、経済危機後の失業と貧困・社会的排除の増大、及び稼働年齢人口の縮小と高齢化の進展という加盟国共通の課題に対し、限られた財源を効率的・効果的に用いて欧州2020の掲げる貧困・社会的排除の削減と就業率の向上という目標を達成するため、欧州委員会は2013年2月、「成長と結束のための社会的投資に向けて」⁽³⁷⁾を新たに発出し、目標の達成のためにEU及び加盟国が採るべき具体的な施策の提案を行っている。

(32) *ibid.*, p.18.

(33) 社会的ニーズを満たし、社会的な関係を作り出し、新しい協力関係を形成する新しいアイデア（“Social Innovation.” European Commission HP <https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/social_en>）。

(34) EUが加盟国・地方自治体の施策及び労使団体・NGO・当事者等利害関係者の参加を支援する取組。

(35) ソーシャルエコノミーとは、公的部門と営利企業との中間的な性格を持つ組織であり、社会的な目的を有しながら非営利の経済活動を営む活動体を指す（中島恵理「EU・英国における社会的包摂とソーシャルエコノミー」『大原社会問題研究所雑誌』No.561, 2005.8, p.15.）。

(36) European Commission, “The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion,” COM(2010)758 final, 2010.12.16, pp.5-6. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0758&from=EN>>

(37) European Commission, “Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020,” COM(2013)83 final, 2013.2.20. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083&from=EN>>; 同文書、子どもへの投資に関する勧告（“Investing in children: breaking the cycle of disadvantage,” 2013.2.20. (2013/112/EU)）及び一連の欧州委員会内部文書（Staff working documents: SWD）は、「社会的投資パッケージ」（Social Investment Package）と呼ばれる。

2 英国の社会的包摂政策

1997年に政権を獲得した労働党は、「福祉から就労へ」(Welfare to Work)「メイク・ワーク・ペイ」
「働けるものには仕事を、働けない者には保障を」等のスローガンの下、就労促進的な政策により社会的包摂を積極的に推進した。これらのスローガンの示す基本的な方針は、後の保守・自民連立政権、保守党政権にも引き継がれている。労働党政権以降の社会的包摂政策の概要を以下に示す。

(1) 労働党政権下の社会的包摂政策

1997年に成立した労働党政権(1997年5月2日～2010年5月11日)は、保守党政権下で拡大した貧困と社会的排除の克服を重要な政策課題とした。低所得者が、低所得であるがゆえに技能を習得する資金・機会がなく、そのために職を得ることができず、低所得から脱出できないという雇用機会からの排除の固定化と、これが次世代にも教育機会の不平等という形で受け継がれることを問題視し、人々が社会及び労働市場に参加する実質的平等という意味での「機会の平等」を国家が保障することを政策目標とした⁽³⁸⁾。その達成のため、産業構造の変化による低技能職減少の影響で仕事に就けなくなった人に、教育や職業訓練を提供することで仕事に就ける能力(employability)を向上させ、就職できるようにするという就労支援(アクティベーション)を軸とした政策を行い、併せて所得保障関連制度の改革、保育などの社会サービスの拡充を行った。⁽³⁹⁾

(i) 所得保障関連制度の改革

「貧困を脱する最善の方法は就労である」という信念の下、「福祉から就労へ」というスローガンを掲げ、福祉制度における「貧困の罨」の解消を目指した。無職で給付を受けるより就労した方が得になる、すなわち就労が(経済的に)見合うようになるよう(メイク・ワーク・ペイ)、所得保障関連制度の改革を行った。

まず、「働くに値する賃金」の保障により貧困の減少と労働意欲の促進を図るため⁽⁴⁰⁾、1993年に廃止されていた⁽⁴¹⁾最低賃金制度を「1998年全国最低賃金法」(National Minimum Wage Act 1998(c.39))により復活させた。これにより、英国では初めて、企業の規模や業種にかかわらず全国一律の最低賃金が設定された。

また1999年10月に、子どものいる世帯を対象に週16時間以上の就労を条件に福祉的給付として支給されていた「家族クレジット」(Family Credit)を、給付付き税額控除である「勤労世帯税額控除」(Working Families' Tax Credit: WFTC)に置き換えた。子どもがいること及び週16時間以上の就労という要件は変わらないが、これにより、福祉的給付の受給に伴うスティグマが解消され、併せて給付額の増加、就労等で収入が増加した際の給付減の範囲縮小等が行われ

(38) 井田敦彦「サッチャーからブレアに至る英国の雇用政策」『レファレンス』621号, 2002.10, p.72; 深井英喜「社会的排除」問題と「21世紀型完全雇用」構想」『一橋論叢』130(4), 2003, pp.52-53. <<https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/10140/1/ronso1300400480.pdf>>

(39) このほか、社会的排除を生み出す複合的な問題に関する政府の取組に資することを目的として、1997年に内閣府に官民の専門家・担当者から構成される「社会的排除対策室」を設置したことも知られている。

(40) 田口典男「イギリスにおける賃金審議会の廃止と全国最低賃金制度の導入」『大原社会問題研究所雑誌』No.502, 2000.9, pp.42-43

(41) 賃金審議会が特定の産業・職種の最低賃金を設定していたが、賃金決定を市場原理に任せるべきとの考えから、1980年代から同審議会の機能が縮小され、「1993年労働組合改革及び雇用権利法」(Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993(c.19))により廃止された(同上, p.35.)。

た⁽⁴²⁾。WFTCは2003年に、子どもの有無にかかわらず、低所得の就労者・世帯を対象とする給付付き税額控除である「勤労税額控除」(Working Tax Credit: WTC)と、親の就労の有無にかかわらず子どものいる中低所得世帯を対象とする給付付き税額控除で世帯収入に応じた補助金として機能する「児童税額控除」(Child Tax Credit)に再編・拡充された。

(ii) 就労の促進と技能形成の支援

経済的に自立するための仕事を得られない人々が仕事に就けるような環境を作り出すため、1998年から自立支援策「ニューディール」を実施した。パーソナル・アドバイザーによる個別支援、賃金助成付きの暫定的な雇用、職業訓練の提供等の支援を強化する一方で、失業者には、提供された職業訓練又は労働の機会に応じる責任があるとの考えに基づき⁽⁴³⁾、若年失業者や長期失業者がこれらのプログラムへの参加を拒否した場合に、求職者給付(失業者に対する給付)などの給付を停止又は削減するなどのペナルティを強化した。

また、従来は非就労層と考えられていたひとり親や障害者などについても、就労に向けた積極的な関与を行った。具体的には、所得補助⁽⁴⁴⁾を受給するひとり親や就労不能給付(障害者等が対象。2008年10月に雇用・生活支援給付に移行。)等の新規申請者に対し、ジョブセンター・プラス(公共職業紹介機関)⁽⁴⁵⁾での「仕事に焦点を当てたインタビュー」への出席を義務付け、その後も就労のための支援と福祉的給付受給者の就労関連活動の義務を強化した。⁽⁴⁶⁾

(iii) 働くための環境整備

「仕事と家庭生活の調和」のために、「2002年雇用法」(Employment Act 2002 (c.22))による出産休暇の拡大、父親休暇・父親手当⁽⁴⁷⁾や弾力的な勤務(フレキシブル・ワーキング)制度⁽⁴⁸⁾の導入等、親、特に母親が働きやすいよう労働条件の改善を行った。また、保育サービスの量的拡大とともに、保育サービスを経済的に利用可能にするために、WFTC(2003年以降WTC)の加算部分である「児童ケア税額控除」により、中低所得者が実際に負担した保育料相当額の一部が支給されるようになった。⁽⁴⁹⁾

(42) “Working Families Tax Credit.” European Commission HP <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1251&langId=en&reviewId=241>>

(43) Labour Party, “New Labour: because Britain deserves better: Britain will be better with new Labour,” 1997. (1997年総選挙労働党マニフェスト)

(44) 就労時間が週16時間未満であって収入・資産が所定の基準で算出した所要生計費に満たない者を対象とした公的扶助。主な受給者は高齢者、傷病や障害により就労できない者、家庭内介護や子どもの養育のため就労できない者である(厚生労働省『海外情勢報告2000～2001年』2001, p.240.)。

(45) ブレア政権1期目の2001年10月に、福祉給付受給者に対する就労支援の強化のため、職業紹介を行うジョブセンターと福祉給付の窓口であるベネフィットオフィスが統合され、ジョブセンター・プラスに再編された(厚生労働省『海外情勢報告2001～2002年』2002, p.179.)。

(46) 居神浩「第4章 政権交代とアクティベーション政策のゆくえ—イギリス—」福原・中村編著 前掲注(6), pp.100-101; 井上恒男『英国所得保障政策の潮流—就労を軸とした改革の動向—』(MINERVA 人文・社会科学叢書 194) ミネルヴァ書房, 2014, pp.30-34.

(47) 2002年雇用法による「1996年雇用権利法」(Employment Rights Act 1996 (c.18))の改正により、父親に、子の誕生(又は養子の受入れ)から56日以内に、2週間の有給の育児休暇取得の権利が与えられた。さらに、「2006年就業及び家族法」(Work and Families Act 2006 (c.18))による1996年雇用権利法の改正により、2010年4月6日以降、母親の仕事復帰後、子の出生後20週以降1年までの間、最長26週間の「追加的父親休暇」が取得できるようになったが、2015年4月5日の両親共有休暇導入に伴い追加的父親休暇は廃止された(II-2-(2)参照)。

(48) 2002年雇用法による1996年雇用権利法の改正により、2003年4月6日以降、6歳以下の子ども又は障害を持つ18歳以下の子どもを持つ親に、事業主に対して柔軟な勤務体制(労働時間の変更、勤務時間帯の変更、在宅勤務への変更)で就労することを要求する権利が認められることになった(厚生労働省『海外情勢報告2002～2003年』2003, pp.136-137.)。2014年6月30日以降、この権利は26週以上継続雇用されている全ての労働者に拡大された。

(49) 岩間大和子「英国ブレア政権の保育政策の展開—統合化、普遍化、質の確保へ—」『レファレンス』663号, 2006.4, p.11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998394_po_066301.pdf?contentNo=1>

(iv) 子どもの貧困対策

労働党政権は、子どもの教育を最優先課題としていた。これは、質の高い教育を行って個人が自立し労働する能力・技術を身に付けることは、機会の平等の実質的な確保につながると同時に、国の経済競争力を強化するための投資であるとの考えに基づく⁽⁵⁰⁾。2020年までに子どもの貧困を根絶することを掲げ、上述の児童税額控除による低所得家庭への重点的な給付や、地域的社会的に不利な環境にある家庭を対象に幼児教育・保育、保健、福祉、家族支援等により総合的に育児環境の改善を図る取組（シュア・スタート）の推進⁽⁵¹⁾、児童信託基金⁽⁵²⁾の創設などを行った。2010年3月25日に成立した「2010年児童貧困法」(Child Poverty Act 2010 (c.9))は、相対的低所得の状態にある子どもの割合等について2020年までの削減目標値を設定し、その達成を国務大臣に義務付けた。

(2) 社会的包摂政策の政権交代による変化

2010年5月に発足した保守党及び自由民主党による連立政権とそれに続く保守党政権においても、「福祉から就労へ」「メイク・ワーク・ペイ」等の基本的な問題意識と方針は引き継がれている。

連立政権下の社会的包摂に関連する目玉政策は「ユニバーサル・クレジット」の創設である。現行の給付制度は、種類が多く制度が複雑化しているという問題に加え、WFTCは就労時間を増やせば手取額が増加するよう設計されているものの、住宅給付や失業者を対象とした給付等、就労によって減額されるものもあるため、結果的に給付金の減額を恐れる受給者の就労意欲を失わせているとの批判が根強かった。こうした制度の分立による不合理な状況を解消すること等を目的として、「2012年福祉改革法」(Welfare Reform Act 2012 (c.5))に基づき、複数の税額控除や給付等⁽⁵³⁾が順次ユニバーサル・クレジットに統合される⁽⁵⁴⁾。ユニバーサル・クレジットでは、失業者か否かを問わず、勤労所得が基準の額に達するまで給付金が減額されない。受給者は、その状況に応じ、就労等に向けて一定の取組を行うことが求められる。⁽⁵⁵⁾

また、ニューディールを始めとした前政権の複数の就労支援制度が2011年6月から「ワーク・プログラム」に統合された。ワーク・プログラムは、就労が困難な者ほど早期にプログラムに移行させることと、プログラムの実施を民間業者や非営利団体に委託し、成果に応じて

(50) 山口二郎『ブレア時代のイギリス』岩波書店, 2005, pp.47-49.

(51) 1998年の財務省による包括的支出レビュー (Comprehensive Spending Review) において、困窮地域を対象とした「シュアスタート地域プログラム」の創設が明示され、1999年に60の地域で事業を開始、2003年には500を超える地域で実施された。2003年に自治体の関与を強化した「シュアスタート児童センター」に移行し、2010年には全国に拡大した。(Alex Bate & David Foster, “Sure Start (England),” *Briefing Paper*, No.7257, 2016.7.15, pp.4-8. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7257/CBP-7257.pdf>>)

(52) 新生児 (2002年9月以降に生まれた者) に優遇利率を付した個人口座を設け、政府が頭金や就学の節目ごとに一定額を預託 (成人するまで引出不可) しつつ、家族等の抛出も誘導し、成人時の資金準備を促すもの。(厚生労働省『海外情勢報告 2003～2004年』2004, p.172.)

(53) ユニバーサル・クレジットに統合されるのは「勤労税額控除」、「児童税額控除」、「住宅給付」(賃貸住宅に入居する低所得者に対する家賃の公的扶助)、「所得補助」(労働が困難な失業者等に対する公的扶助)、「所得調査制求職者給付」(労働が可能な低収入の失業者等に対する公的扶助で資力調査を要件とする非抛出制の所得関連給付)及び「所得調査制雇用・支援給付」(労働が困難な一定年齢層の失業者等に対する給付)である。これらの受給者は順次ユニバーサル・クレジットに移行される。(河島太朗【イギリス】2012年福祉改革法の制定『外国の立法』No.252-2, 2012.8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3517514_po_02520204.pdf?contentNo=1>)

(54) 2017年までに統合完了の予定であったが遅れており、全員の移行が完了するのは2022年とも報じられている。(“Universal Credit roll-out delayed further,” *BBC NEWS*, 2016.7.20. <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-36847967>>)

(55) 諸富徹「給付付き税額控除か「ベーシックインカム」か—イギリスの制度改革から学べること—」宮本太郎編著『生活保障の戦略—教育・雇用・社会保障をつなぐ—』岩波書店, 2013, pp.152-163.

委託費を支払う点が特徴である。プログラムへの参加や紹介された仕事を拒んだ場合には給付削減が行われる。

仕事と家庭生活の調和に関しては、親休暇の制度の柔軟性を高め、育児責任と労働の場における男女平等を推進すること等を目的に⁽⁵⁶⁾、両親共有休暇を2015年4月に導入した。両親共有休暇は、母親の2週間の義務的出産休暇期間終了後、最長50週を父母が交互又は同時に1週間単位で取得できる。人生を通じた機会の平等を目的とした施策については、子どもの貧困の2020年までの根絶という目標は維持するとしつつ、「2016年福祉改革及び労働法」(Welfare Reform and Work Act 2016 (c.7))により「2010年児童貧困法」を改正、「2010年人生の機会法」(Life Chances Act 2010)と題名も変更し、数値目標を撤廃した⁽⁵⁷⁾。また、シュア・スタートの縮小⁽⁵⁸⁾、児童信託基金の廃止などが行われた。一方で、低所得家庭の子どもに早期教育を受ける機会を与えるため、従来3、4歳児が対象であった週15時間、年間38週の無料の早期教育サービスを、2013年9月から低所得家庭の2歳児に拡大した⁽⁵⁹⁾。

3 フィンランドにおけるベーシック・インカム（BI）の社会実験

フィンランド政府によるBIの社会実験が関心を集めている。フィンランドでは、1980年代からBI又はそれに類似する制度に対する関心が高まり、学者や政党等において、繰り返し議論が行われてきた⁽⁶⁰⁾。BIという考え方に対するフィンランドの人々の支持は高く、2015年9月に実施された調査において69%がBIに肯定的であった⁽⁶¹⁾。実験の内容と検討時の議論の概要は以下のとおりである。

(1) 2017～2018年の実験モデル

フィンランド政府は、BIの社会実験の第1段階として2017年1月、2年間の実証実験を開始した⁽⁶²⁾。実験は社会保険庁(Kansaneläkelaitos: Kela)が実施し、対象者は、フィンランドに

(56) Robert Long et al., “Children and Families Bill: Bill No 131 of 2012-13,” *Research Paper*, 13/11, 2013.2.14, pp.108-112. <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP13-11.pdf>>

(57) 「福祉改革及び労働法」の概要については、岡久慶「【イギリス】福祉改革及び労働法案」『外国の立法』No.266-2, 2016.2, p.28. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9851751_po_02660213.pdf?contentNo=1> 参照。

(58) 中央政府から自治体に交付されていた資金から、2011年4月にシュア・スタートのための用途限定が外され、自治体がシュア・スタートに配分する予算が2009/2010年度から2013/14年度にかけて41%減少した(House of Commons Education Committee, *Foundation Years: Sure Start children's centres: Fifth Report of Session 2013-14*, volume 1, HC 354-1, 2013.12.17, p.38. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/meduc/364/364.pdf>>; Kitty Stewart & Polina Obolenskaya, “Young children,” Ruth Lupton et al., *Social Policy in a Cold Climate*, Bristol: Policy Press, 2016, pp.42-43.)。

(59) 厚生労働省 前掲注(24), p.270. その後、「2016年児童ケア法」(Childcare Act 2016 (c.5))により、共働き家庭の3、4歳児の無料の早期教育サービスが週30時間に倍増される。

(60) Johanna Perkiö, “Basic Income Proposals in Finland, Germany and Spain,” Discussion Paper No.2, 2013, p.8. transform!europe HP <<http://www.transform-network.net/en/publications/publications-2013/news/detail/Publications/basic-income-proposals-in-finland-germany-and-spain-1.html>>

(61) ただし、BIの実現に必要な税率の仮定(BIを超える収入に一律(flat rate)で課税すると仮定)を提示すると支持は低下し、「月額500ユーロのBIで所得税率40%」で支持率は35%に、「月額800ユーロのBIで所得税率55%」で支持率は29%に低下した(Kela, “From idea to experiment: Report on universal basic income experiment in Finland,” *Working papers*, No.106, 2016, p.9. <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/167728>>). なお、2016年現在、フィンランドの個人所得税は、勤労所得の16.5～22.5% (同一自治体では税率は一定)を自治体、1～2%を教会(フィンランド福音ルーター派教会員又はフィンランド正教会員の場合)、所得段階ごとの固定額+所得段階の下限額超過分×税率(6.5～31.75%) (累進課税。年間16,700ユーロ未満の勤労所得は対象外。)を国に納める。資本所得については、30%又は34%を国に納める。

(62) Kela, “Basic income experiment launched in Finland,” 2017.1.2. Kela HP <http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/basic-income-experiment-launched-in-finland>

居住する25歳から58歳の失業扶助又は基礎給付⁽⁶³⁾受給者の中からランダムに抽出した2千人（強制参加）である。給付水準は失業扶助等と同等の月額560ユーロ（非課税）で、実験の対象とならなかった通常の失業扶助等受給者のグループと比較して、その効果を評価する。失業扶助等の受給者は就労によって収入を得ると、同じ額が失業扶助から控除されてしまうため、就労意欲を損なっていると考えられている。BIは就労で収入を得ても減額されないため、受給者の就労意欲向上が期待されている。⁽⁶⁴⁾

(2) BIを巡る議論

フィンランドにおいてBIは、完全雇用が失われた1980年代以降の社会において、人々の生活を保障し、雇用労働以外の有意義な社会参加を促進するための手段の1つとして注目された。1990年代には深刻な景気後退と失業者の急増を背景に、BIは労働市場の柔軟化を促進し、非正規の低賃金労働者を支援するための制度として議論され、また近年は、失業と不安定な就労形態が拡大する中、不安定な就労に従事する者の所得を保障し、かつ貧困の罍を解消し就労意欲を向上させる手段として議論されている。⁽⁶⁵⁾

2015年4月のフィンランド議会選挙により、前年の国会審議においてBIの社会実験を失業率の高い地域で実施することを提言していた⁽⁶⁶⁾ユハ・シピラ（Juha Sipilä）率いる中央党が第1党となった。同年5月に成立したシピラ連立内閣（中央党、真正フィン人党及び国民連合党）は、議会に提出した綱領に、BIの社会実験を行うことを明記した⁽⁶⁷⁾。シピラ首相は、実験の主たる目的を求職者の就労と求職活動の促進であるとし⁽⁶⁸⁾、2017～2018年の実験のために2000万ユーロを確保した。

実験モデルを検討したワーキンググループは中間報告において、BIによって現行制度の給付額と大きな差が生じず、かつ就労意欲の向上が期待できること等の観点に基づき、実験の対象者を低所得世帯に絞り込むことを提案した⁽⁶⁹⁾。若者については意見が分かれたが、25歳未満は教育を受けているべき世代であり、就労意欲の向上を評価するには適切でないとの判断か

(63) フィンランドの失業者を対象とした所得保障制度には、①失業前の所得に比例する失業給付（加入は任意で、加入期間等の要件を満たす17～64歳の加入者に対し、加入先の失業基金が週5日、500日を上限に支給）、②基礎給付（①に加入しておらず、雇用期間等の要件を満たす求職者にKelaが1日当たり32.68ユーロを週5日、500日を上限に支給。本人に収入がある場合減額される。）、③失業扶助（työmarkkinatuki：労働市場補助。雇用歴のない求職者や、①②の給付日数を超過した求職者等にKelaが1日当たり32.68ユーロを週5日支給（所得調査あり））、の3種類がある（2016年現在）。①～③はいずれも課税対象である。また、子どもがいる場合、加給がある。（“Unemployment” Kela HP. <<http://www.kela.fi/web/en/unemployment>>; Federation of Unemployment Funds in Finland (TYJ), “Guide to Unemployment Fund Benefits 2016.” <http://www.tyj.fi/document.php/3/442/guide_to_unemployment_fund_benefits_2016/4311e2c362681b4486557e848e0fa97b>）今回の実験の対象者は②、③の受給者から抽出される。

(64) Ministry of Social Affairs and Health, “Legislative proposal on basic income experiment submitted to Parliament,” 2016.10.20. <http://stm.fi/en/article/-/asset_publisher/lakiehdotus-perustulokokeilusta-eduskunnan-kasiteltavaksi>; *id.*, “Ministry of Social Affairs and Health requests opinions on a basic income experiment,” 2016.8.25. <http://stm.fi/en/article/-/asset_publisher/sosiaali-ja-terveysministerio-pyytaa-lausuntoja-osittaisen-perustulokokeilun-toteuttamisesta>

(65) Perkiö, *op.cit.* (60), pp.11-12; Laura Kalliomaa-Puha et al., “The Basic Income Experiment in Finland,” *Journal of Social Security Law*, 23(2), 2016, p.76.

(66) “Finland: the opposition leader proposes basic income pilots,” 2014.10.9, Basic Income Earth Network HP <<http://basicincome.org/news/2014/10/finland-the-opposition-leader-proposes-basic-income-pilots/>>

(67) Prime Minister’s Office, “Finland, a land of solutions: Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä’s Government,” *Government Publications*, 12/215, 2015.5.29, p.22. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_EN_YHDISTETTY_netti.pdf/8d2e1a66-e24a-4073-8303-ee3127fbfcac>

(68) “Sipilä: Basic income should encourage job-seeking” *Helsinki Times*, 2016.2.24. <<http://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/politics/13820-sipilae-basic-income-should-encourage-job-seeking.html>>

(69) Kela *op.cit.* (61), pp.14-15.

ら今回は対象外とした⁽⁷⁰⁾。

同ワーキンググループによる最終報告書では、今後、実験の対象者を拡大し、失業扶助等受給者以外の低所得者も参加させることや、25歳未満の参加についても検討することが提言されている。同報告書は、複数の給付水準や異なる課税モデルの設定、リアルタイムの所得把握システムがまだ存在しないため採用できないとされていた「負の所得税」モデル⁽⁷¹⁾の2019年以降の実験での実施可能性についても言及している。⁽⁷²⁾

III 我が国の政策議論における社会的包摂

EUや英国において「社会的排除」、「社会的包摂」という概念が、福祉（依存）から就労へ、との観点を中心に政策に取り入れられてきたのに対し、我が国の政策議論においては、地域社会の「つながり」と福祉の不存在領域（制度の狭間）の問題という、やや異なる観点から議論が展開した。以下に、我が国の政策文書の中で「社会的排除」、「社会的包摂」という言葉がどのように捉えられてきたかを概観する。

1 地域福祉の理念としての社会的包摂

平成12年7月、中高年失業者やホームレスの増加、孤独死など、社会福祉制度が対応しきれていない問題の解決策について検討するために厚生省（当時）に「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」が設置された。検討会は、「今日的な「つながり」の再構築を図り、全ての人々を孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合う（ソーシャル・インクルージョン）ための社会福祉を模索する必要」があり、そのために公的制度の柔軟な対応と、地域社会の自発的支援の再構築が必要であると報告した⁽⁷³⁾。この検討会報告書を踏まえ、社会保障審議会福祉部会は、貧困や失業に陥った人々、障害者、ホームレス等生活課題を持つ人の「地域社会への参加と参画を促し社会に統合する「共に生きる社会づくり（ソーシャル・インクルージョン）」が今後の地域福祉推進の理念の1つである、とした⁽⁷⁴⁾。

2 社会保障改革議論の中の社会的包摂

世界的経済危機の影響により、平成20年には派遣労働者の契約解除（いわゆる「派遣切り」）

(70) Kalliomaa-Puha et al., *op.cit.* (65), p.82.

(71) 「負の所得税」とは、税制を通じ、収入が一定水準以下の者に現金を給付するもので、収入が増えるにつれ給付額は減少する (*ibid.*, pp.77-78)。国税庁、社会保険庁、失業基金等の業務のために、企業の給与計算システムから自動的にデータを収集するシステムの構築が予定されている。2019年から給与関連情報、2020年から年金給付や社会給付の情報が利用できるようになる予定であり（“Tax authorities commission national income register,” 2016.10.14. Yle（フィンランド国営放送）HP <http://yle.fi/uutiset/osasto/news/tax_authorities_commission_national_income_register/9231775>）、これにより、「負の所得税」の実験が可能になると考えられている。

(72) “Research team recommends expansion of basic income experiment in 2018,” 2016.12.19. Kela HP <http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrfZo/content/research-team-recommends-expansion-of-basic-income-experiment-in-2018>

(73) 「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 2000.10.8. 厚生労働省 HP <http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html>

(74) 社会保障審議会福祉部会「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」2002.1.28. 厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2002/01/s0128-3.html>>

が多発した。このような状況を背景として、労働市場への包摂という文脈における「社会的包摂」も政策文書に登場するようになった。平成21年に麻生太郎内閣総理大臣（当時）が立ち上げた有識者会議「安心社会実現会議」の報告書⁽⁷⁵⁾は、「失業者や、心身の障害などで雇用から遠ざかっている人々に対しては、職業能力開発、雇用環境整備、住宅政策などが相互に連携しながら、社会への迎え入れ（ソーシャル・インクルージョン）を図らなければならない」とし、社会的包摂が雇用を軸とした社会参加として政策文書に取り入れられた。同会議において指摘された優先課題を整理した同報告書の別紙は、社会統合・社会的包摂の実現のための取組として、①勤労所得に対する給付付き勤労者税額控除の導入、②自治体におけるワンストップ型の就労支援サービスの提供、③所得保障付き職業能力開発制度など雇用・生活保障セーフティネットの構築、④最低賃金の見直し、を挙げている。

平成21年衆議院総選挙によって成立した民主党を中心とした連立内閣（平成21年9月16日～平成24年12月26日）下では、社会的包摂が社会保障改革の主要な理念として取り上げられた。社会保障と税の一体改革について検討するために菅直人内閣総理大臣（当時）が平成22年に政府・与党社会保障改革検討本部の下に設置した社会保障改革に関する有識者検討会は、その報告書⁽⁷⁶⁾において、「参加と包摂の日本」を目指し、「社会保障の機能強化をとおして、貧困と社会的排除をなくし、皆が能力を発揮する参加の機会を得て、各々が出番をもつ日本をつくらなければならない」との方向性を示した。さらに、社会保障改革は「国民の社会参加を保障し、社会的な包摂を強めていくことを目指すべき」とし、国民全てに雇用を中心とした能力形成と機会の拡大を図ると同時に、家族、地域、職場におけるつながりの強化を支援するとした。

平成23年1月には、「無縁社会」⁽⁷⁷⁾、「孤族」⁽⁷⁸⁾といった「孤立化」の実態を明らかにするとともに、セーフティネットの強化を含めた社会的包摂を推進するための戦略（「社会的包摂戦略（仮称）」）の策定を目的として「一人ひとりを包摂する社会」特命チームが内閣官房に設置され⁽⁷⁹⁾、同年4月には特命チームの政策を具体化する実働部隊として、同じく内閣官房に「社会的包摂推進室」が設置された⁽⁸⁰⁾。特命チームは、「社会的包摂戦略（仮称）策定に向けた基本方針」⁽⁸¹⁾と「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」⁽⁸²⁾を取りまとめ、社会的に孤立し生活に困難を抱える人々の実態把握とパーソナルサポートサービス⁽⁸³⁾のモデルプロジェクト及びワンストップ相談支援事業の実施を提言した⁽⁸⁴⁾。

(75) 安心社会実現会議「安心と活力の日本へ（安心社会実現会議報告）」2009.6.15, p.4. 首相官邸 HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ansin_jitugen/kaisai/dai05/05siryou1-1.pdf>

(76) 「社会保障改革に関する有識者検討会報告～安心と活力への社会保障ビジョン～」2010.12.8, p.2. 内閣官房 HP <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentokai/dai5/siryou.pdf>>

(77) 社会の中で孤立して生きる人が増加している現象を表す、NHKの報道番組（「NHK スペシャル 無縁社会～“無縁死”3万2千人の衝撃～」）の中で用いられた造語。

(78) 世間との接触もなく身内とのつながりも切れて、ただ一人で暮らす人を指す、朝日新聞の特集記事での造語。

(79) 「一人ひとりを包摂する社会」特命チームの設置について」（第1回「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム資料3）2011.1.18. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/housetusyakai/dai1/siryou3.pdf>>

(80) 阿部彩『弱者の居場所がない社会—貧困・格差と社会的包摂—』講談社, 2011, p.4.

(81) 「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム「社会的包摂政策を進めるための基本的考え方（社会的包摂戦略（仮称）策定に向けた基本方針）」2011.5.31. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/housetusyakai/kettei/20110531honbun.pdf>>

(82) 「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム「社会的包摂政策に関する緊急政策提言」2011.8.10. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/housetusyakai/kettei/20110810teigen.pdf>>

(83) 生活及び就労に関する問題を抱え、本人の力だけでは自立することが難しい求職者に対して、当事者のニーズに合わせた制度横断的かつ継続的な支援を行うもの（「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」について）（平成22年9月10日閣議決定）。

(84) なお、社会的包摂戦略は策定されず、推進室は平成24年12月の政権交代直後に廃止された（阿部彩「社会的包摂政策」を今こそ『週刊東洋経済』6634号, 2015.12.19, p.9.）。

政府・与党社会保障改革検討本部の下に設置された社会保障改革に関する集中検討会議において、前述の有識者検討会の報告を踏まえた議論が行われ、平成23年6月に政府・与党社会保障改革検討本部は「社会保障・税一体改革成案」⁽⁸⁵⁾を決定した。成案は、「貧困・格差対策」の項目の中で、「第2のセーフティネット⁽⁸⁶⁾の構築」のため、求職者支援制度の創設と複合的困難を抱える者への伴走型支援⁽⁸⁷⁾（パーソナルサポート及びワンストップサービス等による社会的包摂の推進）を挙げている。ただし、その後の「社会保障・税一体改革素案」（平成24年1月6日政府・与党社会保障改革本部決定）及び「社会保障・税一体改革大綱」（平成24年2月17日閣議決定）では「社会的包摂」という言葉は用いられていない。

3 成長戦略と社会的包摂

平成24年7月に閣議決定された「日本再生戦略」⁽⁸⁸⁾の掲げる11の成長戦略の1つである「生活・雇用戦略」は、「若者を取り込んだ成長に向けた戦略的取組の推進」、「女性の活躍促進による経済活性化」、「戦略的な生活支援の実施」の3点を重点施策としている。3点目の「戦略的な生活支援」は「国民一人一人が社会に参加し、潜在能力を発揮するための「社会的包摂」を進める」とともに、生活保護を受けることなく自立できるよう、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて総合的に取り組むための「生活支援戦略」（仮称）を策定・実施するとした⁽⁸⁹⁾。「社会的包摂」の具体策としては、生活困窮者への支援体制の強化、民間機関との協働による伴走型支援や多様な就労機会の確保、学びなおし等の「貧困の連鎖」防止のための取組を含む生活困窮者支援体系の整備、就労支援の強化等が挙げられている。

政権交代による平成24年12月26日の第2次安倍晋三内閣発足後、社会的排除、社会的包摂という言葉は成長戦略等で扱われていなかったが、安倍内閣総理大臣が「一億総活躍社会」を目指すと言明した⁽⁹⁰⁾ことを受けて平成27年10月に設置された一億総活躍国民会議の議論の中で「ソーシャル・インクルージョン」の考え方が取り上げられ⁽⁹¹⁾、一億総活躍社会は「全ての人が包摂される社会」⁽⁹²⁾であるとの認識が示された。同会議が取りまとめ、平成28年6

(85) 「社会保障・税一体改革成案」（平成23年6月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定）内閣官房 HP <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentohonbu/pdf/230630kettei.pdf>>

(86) 第2のセーフティネットとは、雇用保険と生活保護の間を補完する仕組みであり、生活支援を行いつつ、就労を支援することを目的とする（厚生労働省『厚生労働白書 平成23年版』p.192.）。麻生太郎内閣時代の平成21年7月に3年間の時限措置として開始された「緊急人材育成支援事業」（失業給付を受給できない人に、職業訓練を受けさせながら、訓練期間中の生活費として単身者月10万円、扶養家族がある場合は月12万円を支給）とその恒久化のため民主党を中心とした連立政権において創設された「求職者支援制度」（平成23年10月から）や、平成21年10月に開始した「住宅手当緊急特別措置事業」（職と住居を同時に失った失業者を対象に最長6か月住宅手当を支給。平成25年4月から「住宅支援給付事業」、平成27年4月から「住居確保給付金」）等が該当する。

(87) 支援者がマンツーマンで対象者を担当し、社会適応のプロセスを支援するという支援モデル（「ユースアドバイザー養成プログラム（改訂版）」2010.6. 内閣府 HP <http://www8.cao.go.jp/youth/kenkyu/h19-2/html/pdf/5_6.pdf>）。

(88) 「日本再生戦略～フロンティアを拓き、「共創の国」へ～」（平成24年7月31日閣議決定）内閣官房 HP <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/npu/pdf/20120731/20120731.pdf>>

(89) 生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて一体的に検討するため、平成24年4月に社会保障審議会に生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会が設置された。特別部会が取りまとめた報告書の内容を踏まえ、生活保護に至る前の段階の自立支援策を強化する「生活困窮者自立支援法」（平成25年法律第105号）が制定された。なお、「生活支援戦略」は策定されなかった。

(90) 「安倍晋三総裁記者会見（両院議員総会後）」2015.9.24. 自由民主党 HP <<https://www.jimin.jp/news/press/president/130574.html>>

(91) 「第1回一億総活躍国民会議議事要旨」2015.10.29, p.13. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusokatsuyaku/dai1/gijiyousi.pdf>>

(92) 第3回一億総活躍国民会議における安倍内閣総理大臣の発言（「第3回一億総活躍国民会議議事要旨」2015.11.26, p.15. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusokatsuyaku/dai3/gijiyousi.pdf>>）。

月2日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」は、前述のとおり、全ての人が包摂される社会の実現が、安心感の醸成と経済成長につながる、すなわち「包摂と多様性による持続的成長と分配の好循環」⁽⁹³⁾が期待できるとした。政府は同プランに基づき、一億総活躍社会の実現に向けた取組を進めている。

おわりに

欧州を中心に発達してきた社会的包摂の概念は、産業構造の変化が引き起こした低技能労働者の失業・不安定雇用化による貧困化に伴う福祉的な給付の受給者の増大から生じた、給付を通じた再分配を中心とした福祉制度の有効性と持続可能性、経済成長の停滞への懸念が根底にある。そのため、就労促進と子どもや労働者の教育・技能獲得への支援が軸になっている。一方で我が国の政府においては、独居老人の孤独死問題などを背景に、まず地域社会の「つながり」の問題として議論された。その後、派遣労働者などの非正規労働者の不安定な生活状況への関心の高まりから、既存の社会保障・福祉制度の対象とならない困窮者のための「第2のセーフティネット」の創設等による社会的包摂が議論されるようになった。このように、我が国は欧州とは異なる経緯をたどっているといえる。目指す社会的包摂の姿は国や時代によって異なるが、様々な背景により社会への参加が妨げられている人の参加を促進するという目的は共通である。多様な主体に積極的な価値を見出し、それらを正当に評価する社会がダイバーシティ社会であるとすれば、社会的包摂のための継続的な取組は、ダイバーシティ社会の実現の前提条件としても、不可欠な取組であるといえるだろう。

(こんどう みちこ)

(93) 「ニッポン一億総活躍プラン」前掲注(1), p.3.