

相対的剥奪指標と社会的排除指標

—EUの社会的排除指標、ラーケン指標について

新しい貧困とされる「社会的排除」は、1990年代の経済のグローバル化を背景に、先進国労働市場の不安定化、若年層の雇用不安の増大を受けて浸透した概念である。もう一つの新しい貧困とされた「相対的貧困」は1970年代の戦後復興なった豊かな時代を背景にして提示された概念である。

21世紀、「社会的排除」は、EU（欧州共同体）の社会政策改革のキー概念として、「脱社会的排除」である「社会的包摂」とセットで提示され、先進国社会政策改革の焦点となっている。「包摂政策」を導くための「社会的排除」の実態調査指標は、EUの組織的な主導の下で開発され、2001年12月のラーケン首脳会合で承認されている。その指標群が通称「ラーケン指標」とよばれており、2009年9月、EUはこれらを整理、再定置している。

そして今、リーマンショックを体験したEUでは、成長戦略にあたる欧州2020戦略を示し、雇用、生産性、社会的統合を高めて、持続的かつ包括的な経済の確立を目指している¹。この戦略の下で、新しい貧困社会的排除への対応「社会的包摂政策」には数値目標が掲げられ、「社会的排除」の実態調査、政策対応、そして政策評価の体系化がすすめられている。

1. 社会的排除指標の展開について

社会的排除概念はフランス由来の貧困概念であり、1992年12月23日、欧州委員会（EU）は「連帯の欧州を目指して：社会的排除に対する闘いを強め、統合をうながす²」という政策文書（COM(92)542）を出している。これがEUの「社会的排除」に対する初めてのまとまった言及である。続く1993年のドロール白書、翌1994年の「社会政策白書」によって、新しい貧困・社会的排除は、「反排除」である「包摂」とのセット、排除／包摂の構図をとって、EUの社会政策改革の鍵概念となってゆく。

当時のEUのジャック・ドロール委員長の出身国、フランスでは1988年12月1日に新しい貧困「社会的排除」への政策的な対応である「参入最低所得法（RMI）」が施行され、この法律の試行期間の3年経過後には、首相任命の参入最低所得法（RMI）の「評価委員会」になる受給者調査と国会への報告が義務付けられており、調査結果は1992年4月に公表されている³。フランスにおける社会的排除の実態調査と言える内容である。

¹ 高橋義明 www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19889802.pdf P11 20150201

² 中村健吾 『欧州統合と近代国家の変容』P320 昭和堂 2006年1月

³ 都留民子 『フランスの貧困と社会保護』P174 法律文化社 2005年9月20日

2001年12月にEUのラーケン首脳会合で通称ラーケン指標が承認されるまでの1990年代には、EU域内各国の貧困調査は「欧州レベルでの比較可能性を高めるため、1991年から欧州共同体世帯パネル（ECHP: European community household panel）」が開始されており、「ドイツ、英国、ルクセンブルグで既に独自のパネル調査を実施していたため、調査の実施は紳士協定とし、スウェーデンを除く14カ国において2001年まで実施」されている。

<http://www.hinkonstat.net/国際機関による貧困指標/3-欧州連合-eu-1-2/>より

2. EUのラーケン指標＝排除指標群の成立と展開

(1) 社会的排除指標－ラーケン指標から欧州 2020 まで

2000年3月23、24日のリスボン理事会の結論文書の作成に向けて、議長国ポルトガル、ベルギーの社会大臣ヴァンデンプルックの主導により、社会的排除戦略の必要性、所得と社会的排除の指標に基づいた共通の貧困基準の様な社会的基準が求められた。

そしてこの理事会は、理事会と欧州委員会に対して「共通の合意された諸指標に基づき・・・社会的排除のより良き理解の促進」を求めており、同年12月のニース欧州理事会は「諸指標を定義すること」を加盟国に求めている。

そして2000年末には、社会的統合指標の開発という課題を含め、理事会から社会保護政策に関する検討を依頼された社会保護に関する高級作業部会は、社会保護委員会に改組されるとともに、その中に指標分科会を設け、検討を続けてきたという。

翌2001年の10月18日には合意に達し、12月3日の雇用社会相理事会に正式に提出されて承認され、さらに12月14、15日のラーケン（ブリュッセル）欧州理事会で承認を受けた指標群が、EUの政策指標として正式にオーソライズされたラーケン指標である。

2001年12月承認されたEUのラーケン指標は、2009年にEU域内での社会保護（日本の社会保障制度に近い）・社会的包摂戦略のための指標として体系化され、①包括指標、②包摂関連指標、③年金関連指標に分類された。その中の②包摂指標と二次指標が社会的排除指標に相当すると思われる。

その後リーマンショック、ギリシャ危機を経て、現在のEUでは2010年までの「リスボン戦略」の後継である「欧州2020」が2010年3月の欧州理事会で合意され、その中で「知識とイノベーション」「より持続可能な経済」「高雇用・社会的包括」の3つを鍵とする分野として挙げ⁴、その上で雇用、研究開発、環境・エネルギー、教育、貧困という5項目⁵に具体的な数値目標を掲げている。

貧困については「貧困と社会的排除のリスクにある者のうち、少なくとも2000万人を、その状態から脱却させる」を挙げている。この目標の達成に向けてEU域内各国の政策が動き出す訳である。

⁴ http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07000263/eu_2020.pdf

⁵ 萩原愛一 <http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/pdf/02440103.pdf>

(貧困をどの範囲にするかの合意は見送られている)

3. 二つの「新しい貧困」とその指標

(1) 相対的剥奪指標から社会的排除指標へ

①相対的剥奪指標

「相対的剥奪指標」は、P. タウンゼントの指標に良く示されているように、その社会の平均的なライフスタイル（生活様式）をおくる人々との間での自分の生活様式の落差、格差、それ故の剥奪感情、剥奪の状態を、生活財の不足から捉えようとする指標である。

P.タウンゼントのオリジナルな剥奪指標は、12の生活行動を行う為に必要な60項目についての所有、非所有を問い、その社会の平均的な水準との生活財等の所有、利用関係の偏りを問う指標である。2003年の日本では、安部彩らが開発した剥奪指標が、「予備調査」ならびに「社会生活調査」を経て選ばれた社会的必需品(事項)の16リストを作成し、これらをその普及率で重み(ウェイト)付けし、さらにダミー変数を用いて、各項目の所有、非所有をカウントしている。

このようにして捉えられた相対的剥奪度は、やがて年代、配偶者の有無、年収との相関をも集計されている。相対的剥奪指標は、世帯の生活財の不足から、生活行動、社会関係的な側面の不自由さ、不平等さへと視点を広げていると考える事ができよう。

②日本における社会的排除指標

安部彩らによる2006年の日本における「排除指標」では、基本ニーズ、物質的剥奪に加えて「社会関係性」を項目化しており、この中に社会関係に係わる交友、親戚、社会的ネットワーク、コミュニケーションについての問いを設け、細目としては病気の時の世話や手伝い、困り事の相談などの問いをいれている。加えて「社会制度からの排除」項目では、社会保険の加入非加入、選挙の投票に加えて、公共施設、公共サービスなどとしている。

(安部は1900年代にEU各国で使われていた排除指標の傾向について「項目は千差万別である⁶」としながら、さらに変化の方向、その傾向を①単次元から多次元へ②一時データからパネルデータへ③個人・世帯単位から空間単位へ④客観的なものからより主観的なものへ、と指摘している。)

③EUの社会的排除指標、ラーケン指標群

ラーケン指標と呼ばれている社会調査指標は、複数の指標の集合体となっており、一次指標の中に各種貧困指標（相対的貧困率、相対的貧困継続率、貧困ギャップ、剥奪指標）を含み、さらに長期失業率、就業状態にあるものが一人もいない世帯の者などと世帯の就業状況を問う。加えて早期退学者、移民の雇用格差、住宅、医療サービスへのアクセスについて問い、さらには子供の幸福に関する項目を開発中であるという。

⁶ 安部彩 「貧困から社会的排除へ：指標の開発と現状」 P1
<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/DATA/pdf/16360907.pdf>

この様な一次指標全体は、生活問題（低所得、次世代育成、就労関係、医療）の根幹部分の情報を、網羅的にカバーしていると思われる。

その上で二次指標では、一次指標のカバーする「所得、雇用、生活、住居、健康、教育と言った領域」を、属性毎（男女、年齢区分、貧困、非貧困、住宅所有形態別、世帯類型別）に集計して、属性別傾向をふまえ、社会内構造を捉えようとしている。

ラーケン指標を相対的剥奪指標と比較するとき、双方は生活財の所有関係や生活行動上の不平等、偏りから、次第に社会関係的な側面（就労、医療サービスとの関係等）での制約へと広げ、双方の関連性を捉える点で共通的である。

この様な事情を橘木らは「社会的排除は人々の間の分配への配慮のみならず、他人との関係にも注目する⁷⁾」と指摘し、排除は相対的貧困の延長上にあるとしていると思われる。

4. ラーケン指標について

前述のように「2000年末には、社会的統合指標の開発という課題を含め、理事会から社会保護政策に関する検討を依頼された社会保護に関する高級作業部会は、社会保護委員会に改組されるとともに、その中に指標分科会を設け、検討を続けてきた。」という EU では、ラーケン指標による貧困、社会的排除実態調査は EU の組織的関与（OMC⁷⁾ の下での各国による調査結果のレビューが予定されており、反排除である社会的包摂のための政策対応、そして効果測定のための基礎資料と言う機能が要請されている。

①2001年のEUのラーケン指標＝社会的排除指標群

2001年に合意されたEUの「社会的排除指標」あるいはラーケン指標は、主要指標として相対的貧困、剥奪指標、貧困ギャップ比率を抱えており、各種貧困測定を行った上で、就労に関する項目を、地域別雇用率の格差、長期失業率、就業状態にある者が一人もいない世帯の者として問い、さらに早期退学者、健康については平均余命と健康自己評価を問うている。世帯の収入と就労関係、教育課程、健康と言った生活問題の主要な背景要因、重要情報を網羅的に項目化している。

この構成は、所得情報による伝統的な貧困測定を実施した上で、就労能力に係わる健康と知識という、1997年11月の構造的失業（高失業率）という欧州の共通課題を抱えてのルクセンブルグ雇用サミットで示した「第一次雇用戦略」（1998年～2002年）における「加盟国の雇用政策のためのガイドライン」の中の4つの柱（①Entrepreneurship（起業環境の整備）②男女の機会均等③Employability（就業能力の向上・就労することが困難な人々のための雇用・教育・福祉政策の充実）④Adaptability（雇用形態等の適応力強化・労働市場の柔軟化の悪影響を最大限抑制するためのセイフティ・ネットの創設や教育訓練制度の充

⁷⁾ 橘木俊詔 浦川邦夫『日本の貧困研究』P282 東京大学出版会 2006年9月

実²⁾の中の、③Employability④Adaptabilityに関する項目を加えたと理解される。

このEUの社会的包摂の政策策定を視野に入れ、雇用戦略からの要請にこたえる形で構成されている主要指標の調査データだが、二次指標ではこのデータを相対的貧困ライン前後での格差、現在に置き換えた相対的貧困率、所得移転前の相対的貧困率、ジニ係数、相対的貧困継続率(50%基準)として、相対的貧困、不平等、格差の拡大や推移によって、その時系列変化に注目し、時間軸を入れて、政策の効果測定をしていると理解される。

国民の所得を、厚い福祉給付ではなく、全ての人に仕事を保障する事によって配分しようと言うワークフェアへと社会政策を転換しているEUだが、「社会的包摂」が主要には「労働市場への包摂」のための政策設計、そのための社会調査として整備、分析が進められたと考えられる。

② 2009年のEUのラーケン指標

2009年9月、2001年作成の指標群は、社会保護・社会的包摂戦略のための指標として体系化され①包括指標 ②包摂関連指標 ③年金関連指標として3つに分類され、包摂指標として一次指標、二次指標が指定された⁸⁾。

その内容を検討すると、物質的剥奪、所得分布の格差に関するところで、一次指標から残されたのは相対的貧困率、貧困ギャップ、相対的貧困継続率であり、除かれたのは所得移転後の相対的貧困率、所得分布の不平等度だが、新たに剥奪指標を入れている。この構成は所得不平等、社会政策の効果と言ったデータ解釈よりは、物質的な貧困、剥奪の強さの調査をベースにしていると思われる。

就労、労働市場との関係では、除かれたのは地域別雇用率の格差、残されたのは長期失業率、就業状態にある者が一人もいない世帯という項目、新たに入ったのは移民の雇用格差である。この傾向はEU域内での就労状態について地域格差ではなく、移民問題、そして長期化傾向問題に重点を移していると思われる。

そして新設されたのが、住居指標と、必要な診療サービスを受けられない人の割合、診療利用度であり、医療サービスへのアクセス、住宅条件が焦点である。さらに子供の幸福度指標を開発中としている。

この一次指標では、住宅、低所得に加えて、医療、次世代育成面を捉えた上で、就労状態を補足しようとしており、生活の重要場面、基礎データカバーする内容であろう。

二次指標では、相対的貧困率から、世帯類型、世帯の属性（子供の有無、数・単身・高齢・男女）ごとの貧困リスクを求め、そし就業密度別、就労の有無（引退者、失業者、その他）別、同じく住宅所有別との相関、貧困ライン前後の格差を捕捉している。

⁸⁾ 高橋義明<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19889802.pdf>
P5-7 2014/04

そして現在に置き換えた相対的貧困率、所得移転前の貧困率、ジニ、超長期失業を除いている。物質的剥奪と言うよりは社会関係的な問題、社会的排除に関する項目は、低学歴の者の項目を残して、住居費の負担、過密度を詳細化している。

この傾向は物質的剥奪について、世帯類型、属性を分けてその属性毎の変化を求めるなど、分析的であり、またマンパワーの質に係わっては「加盟国の雇用政策のためのガイドライン」の中の4つの柱のうちの③Employability④Adaptabilityに係わる事項、識字率、低学歴について、性別、年齢別の統計をとっている。

この様なラーケン指標の2009年の再定置は、世帯の生活全体について調査しており、特に対社会的な関係性形成のベースの条件と考えられる住宅条件を重み付けている。また物質的剥奪と世帯構成員のマンパワーの質である健康問題を把握して、それらを世帯類型毎、各多様な属性別に、傾向性をとらえようとしている。

全体としては、貧困、排除リスクに焦点を当てて、時間的推移と世帯類型別の傾向性を、住宅条件との関係、就労状態（就業者、失業者、引退者、その他の活動）との関係から把握しようとしており、マンパワーの質に関する教育サービス、健康、医療サービスとの関連は、低学歴、識字率として項目化されている。

2009年のラーケン指標の再定置は、一次指標で生活の重要事項をカバーしており、その情報を世帯類型、就労密度、就業形態、年齢、性別として詳細分析を2次指標として行うと言う、基礎資料の項目開発、そして詳細分析といった構造化を強めているようである。

社会的排除と言われる社会関係的側面における不平等問題から、物質的剥奪問題へとシフトしている一方で、生活問題の基礎部分、そして生活全体を、社会関係的な齟齬、排除をも含めて求めようとする傾向も伺えるのではないだろうか。

— 欧州2020戦略下の社会指標の開発が意味するものへ、続く —