

相対的剥奪指標と社会的排除指標——欧州2020戦略下の社会指標の開発が意味するもの

1. 欧州2020とその要請

リーマンショック、ギリシャ危機という大きな経済社会の変動を経験した後のEUは、2010年6月、欧州2020戦略の新数値目標に合意しており、欧州市民のうちの「相対的貧困または社会的排除の状態にある者」の25%に当たる2000万人の削減の目標が掲げられている。

この「貧困・社会的排除の状態にある者」の定義づけは遅れていたが、「相対的貧困にある者、物質的に激しく剥奪されている者、働き手が働けていない家庭のものとの三者の和」とされ、「複数の指標に当てはまる人も、1人とみなしている¹。」とされた。

相対的貧困線はOECD基準では等価可処分所得の平均値の50%のところ、60%と高く設定され、物質的剥奪は、①予期しなかった出費、②家から離れて年に一回休暇に出かける、③住宅ローンあるいは家賃、公共料金あるいは分割払い、④一日おきに肉または魚が付いた食事、⑤家での十分な暖、⑥洗濯機、⑦カラーテレビ、⑧電話、⑨自家用車の9項目のうち3項目に費用負担ができなかった、又は保有していない世帯で生活している人口の割合だが、ここでは1項目多い4項目以上に制約を受けている世帯を超物質的剥奪として、物質的剥奪は厳しく設定される。また働き手が働けていない家庭の者とは生産年齢人口の者が過去1年間の間、働ける期間の20%しか働いていない世帯に暮らす0～59歳の者としている。

この定義は低所得と物質的剥奪を捉え、そして就労関係から所得、物質的な貧困を捉える傾向であり、貧困の範囲を広げている。また貧困と社会的排除の関係付けは、貧困と多次元的な問題設定である社会的排除の間の関係の分かるような指標の開発という問題意識が示されている。そして就労、労働と、貧困・社会的排除の間の関連性を捕捉するデータから高齢者を除いてあり、ワークフェアを採用しているEUの社会政策体系における、物質的剥奪、所得貧困、そして社会関係的な排除を見る視点が投影されていると理解できよう。

現在加盟各国は、この定義による国ごとのターゲット目標をもって貧困削減に対応しているところである。（年金問題は別途SPPM包括社会指標の中に項目化されている。）

2. 子供の貧困指標

1) 社会保護委員会の報告書

注目されるのは、2011年から加盟国の承認を得て子供の貧困に関する勧告の作成に着手していたEUの社会保護委員会（Social Protection Committee）が、2012年6月「子供の貧困に対応、防止し、子供の幸福度を促進するために」というタイトルの報告書（SPC, 2012a）を出している事である。

¹ <http://eumag.jp/feature/b0315/> 2015/05/30

i) 共通認識について

その中で各政策分野 {社会保護 (我が国の社会保障に相当する) ・雇用・健康・教育・公共サービス・住宅・環境・法律} 横断的な取り組みの必要性をのべて、これらの分野での必要な共通認識を4つの章立てで示す構成である。

その4つとはa) 子供の貧困と社会的排除政策を導入する背景 b) 政策上の原則に関する示唆 c) 指標に基づく監視体系 d) 統治・実施・監視体制の主要要素、である。

まず子供の貧困、幸福度の対応には費用がかかるが、長期的には子供自身、社会経済に利益をもたらす事を認識すべきとしている。この視点は政策効果の評価においても現時点での帰結主義的な費用対効果の評価を越えて、次世代育成に取り組む事の必要性、優先性、社会の持続的な発展の要としての次世代育成への視点が述べられていると思われる。

ii) 子どもの貧困問題を主流化する

上記の視点からであろうが、全ての関連政策分野で子供の貧困、子供の幸福の問題を主流化すべき事が提言されており、社会保護委員会の所管範囲を超え越えているものもあると指摘した上で、8項目の包括的な政策対応の必要性を提案している。それらはa) 両親の労働市場参加、所得支援などを通じて必要なリソースへのアクセスを促し、世帯に対する支援を行うこと、b) 早期幼児教育や保育などのサービスへのアクセスの確保、c) 機会の平等を確保する教育制度の開発、d) 早期介入による健康の格差への対応、e) 手頃で質の高い住宅と周辺環境、f) 子どもを中心に考えた子どもと家族の支援、g) 社会活動、文化活動、娯楽活動、スポーツ活動などへの子どもの参加支援、h) 子どもの生活に影響を与える決定事項に対する子どもの参画、といった包括的な提案である。

この内容は子どもの成育過程全体、すべての個人的、家族的条件を持つ子どもに対して、機会の平等の観点からの支援が提案されており、物質的な貧困と社会関係的な排除、心理的剥奪の要因に当たって提案がなされていると理解される。また特に両親の就労支援 (労働市場への参加支援) の一方で、g) 社会活動、文化活動、娯楽活動、スポーツ活動などと、子どもの社会参加支援、h) 子どもの生活に影響を与える決定事項に対する子どもの参画、が項目化されている。欧州社会の貧困下で生育する子ども世代全体への、社会的な包摂を求める内容と理解する事が出来よう。

2) 子ども貧困・幸福度指標について

i) 指標の動向

2012年6月には、欧州議会で欧州2020が採択されたのをうけて、この戦略に基づいて「子どもの貧困・幸福度に関する共通原則と効果的な監視、評価手法の概略」を描くよう、欧州理事会から勧告を受けていた社会保護委員会は、包括指標8指標、リソースアクセス指標

9指標、サービスアクセス指標13指標、計30指標を提言している。

包括指標は、子供を0歳、6歳、12歳で分けて分析しており、主に相対的貧困、物質的剥奪について調査項目が設定されている。その上でリソースアクセス指標では、保育する世帯における子供の保育ニーズの、家族員の就労へ及ぼす影響を捕捉する項目が設定されて、就労密度（何日働いているか）、職種、貧困率、住宅費負荷、所得移転制度との相関関係を捕捉しようとしている。

さらにサービスアクセス指標においては、子ども自身の教育分野でのサービス参加度合い、学力、早期退学、ニート率といった稼働年齢に達する以前の職業能力育成に関係する事項が問われ、さらに心身の健康度を項目化しており、喫煙常用（15～24歳）自殺、肥満が項目化されている。住宅条件については、①雨漏り、壁当の崩落、窓枠・床の腐敗、②住居内のお風呂・シャワー無し、③世帯専用の実内の水洗トイレ無し、④日当たりが悪い、照明が十分でないなどが問われ、過密度が項目化されている。

この構成は、保育ニーズと就労、所得、住宅、所得移転制度の効果の相関が押さえられており、その上で子どもの生育過程での物質的剥奪、世帯の貧困、そして格差の状況を項目化しており、住宅条件、心身の健康についても項目化、押さえている。

EUの経済政策と一体的である社会政策の改革の方向、ワークフェアの戦略の中での、労働者の雇用される能力（employability）を高めると言うテーマにそって、次世代の子ども達の現在、子供時代の物質的剥奪、健康、学力などの項目、相対的剥奪（社会的排除）を巡る諸要因が項目化され、政策対応へむけて捕捉されようとしていると考えられる。

ii) 子どもの貧困・社会的排除指標の今後の課題

子どもの貧困は、一般的には、貧困の当事者の責任を問題にする事はできない構造にあるから、そのことにより普遍的な社会問題として貧困問題を置き直す事ができるであろうと思われる。しかし反面、当事者である子供の意見は表明される事、聞きとられることには困難も抱えざるを得ないであろうから、子ども達が被る貧困世帯内部での不平等について、物質的剥奪、関係的排除の双方について捕捉できるよう、その重層的な構造把握に資する項目が工夫されなければならないであろう。

EUでは今後の課題として、特に脆弱な子どもに関してのデータ、指標の構築が挙げられていると言う。また教育効果などの領域では、調査項目には、子どもの嗜好、ライフスタイルへの干渉などと取られかねない項目が入る事もあろうから、子供自身が傷む社会的排除の状態、諸生活事情に関する子どもの側の意見表明を参考にするなど、「子どもの最善の利益と子供の権利」について、バランスのとれた調査項目設定が求められるのであろう。

今後は「主要政策間で相乗効果を上げるために子どもの貧困問題を主流化する事」が必要とされ、保育の質、健康、最も脆弱な子供の状況に関して、研究を行うとされている。

3. 社会保護成果モニター (SPPM Social Protection Performance Monitor)

上記提案された子どもの貧困・幸福度指標は、定期的なモニタリングによって政策立案を促進することが必要とされており、欧州2020戦略及びオープン政策協調手法 (ONC) の枠内である。そして2011年11月の欧州理事会では、「貧困・社会的排除政策を越える雇用・社会政策のモニタリングを改善する事が必要とする決議 (EUC0139/11)」が出され、これを受けて指標分科会が2012年10月に公表したのが、社会保護成果モニター (SPPM) である。

このモニターは、労働委員会、社会保護委員会が雇用ガイドラインの進展状況をモニターするために決定した合同評価制度 (JAF) を統合する形で提案されており、欧州域内各国の傾向を捉え、国別分析表を作成し、特定国の課題を抽出して、社会保護委員会が報告書を作成、勧告を取りまとめるといった一連のプロセスを示したものであり、「オープン政策協調手法 (OMC) をより具体的に進めたものと言える²⁾」との指摘である。

そしてここで使われている包括社会指標は、2009年のラーケン改訂指標が基礎となっており、それにSPPM包括指標が加わり、健康分野の指標については、さらに研究が必要とされている。さらにこの指標の理解のためとして、「背景情報リスト」が公表されており、この項目は9項目に及び、そのデータ源も示されている。

<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19889802.pdf> P14

9項目は、①欧州2020の目標の動き、②マクロ経済状況、③労働市場への参加、④社会保護制度の資金、⑤年金の十分さ、⑥健康、⑦人的資本、⑧貧困社会的排除の男女差、⑨移民、の9項目であり、このモニターに係わる指標が、欧州の経済、社会、マンパワー (移民も含む) の動向についての情報源を網羅するという事であろう。社会経済の動向を網羅的にカバーし、移民、男女差、年金の十分さといった不平等問題を含めて整理されている。

また所得の不平等は、ラーケン指標の2009年の再定置では除かれていたが、これがここに復活している。EU-SILCデータによる所得階層を5つに分けて、その最低値階層所得総額と最高値階層所得総額との間での、富の比率 (等価可処分所得による) が項目化されており、リーマンショック後の二局分解する世帯所得の動向、所得格差という傾向について、所得の最上位と最下位の差に注目するデータである。

この社会保護成果モニターは、指標の開発を進めながら、社会調査を実施していくという事であり、EU域内各国の貧困・社会的排除削減のための実態調査、モニターである。グローバル経済の変化への迅速な対応、適時性が求められる中で、ダッシュボード型と示さ

²⁾ 高橋義明 <http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19889802.pdf> P17
2015/02/15

れる整理、構造化された社会指標群を読み込みつつ、分析をしようとするEUの姿勢が読み取れると思われる。そして国別の分析表も組み込み、各国の目標へ向けての進捗状態を監視する体制としても、このモニターが機能するという事であろう。

EUでは指標の開発、各指標の取り込んだデータの分析、その周知、そして政策作成と評価といった流れが示されており、貧困実態調査は、EUの主導のもとに、一段の組織的対応のベースにあるデータとして、ワークフェアの戦略を軸にして、モニタリングを伴い、組織的に進められようとしている事が伺われる。

4. 「GDPを越えて」プロジェクトについて

またEUでは、貧困・社会的排除指標とは別に2011年、「生活の質・幸福度指標（試案）」を公表している。この欧州生活の質調査の項目は、物質的生活状況調査、家計消費調査、労働力調査、欧州健康面接調査、欧州生活の質調査、レジャー関連文化活動への参加調査、暴力犯罪・強盗などからの安全調査、接触頻度（心理、友人、隣人に助けを求める事ができるかなど）であり、いわば生活にかかわる全分野の社会調査が動員されている。この指標試案は、「GDPをこえて（GDP and beyond）」というプロジェクトの下にある。

この指標試案は、2008年9月のリーマンショックの一年後、2009年8月に「GDPをこえて：変わりゆく世界の進歩の計測」という題名の欧州委員会報告が公表され、その中で5つの短中期行動計画が掲げられたが、その行動1の「GDPを補完する環境面、社会面の指標の開発（環境包括指標。生活の質・幸福度）」に関連する。（人々の懸案事項や政策を反映した指標の改善を目的とする、統計・測定方法の見直しの計画の一環である。）

5つの行動計画とは、行動1：GDPを補完する環境面、社会面の指標の開発（環境包括指標、生活の質・幸福度） 行動2：政策決定のための即時性のある情報の提供 行動3：分配・不平等のより正確な報告 行動4：持続可能な開発成績表の開発 行動5：国民所得勘定の環境、社会的問題への拡張、となっている。

この構成は、欧州市民の生活とそれを取りまく環境面の持続可能な開発に向けて、環境包括指標・生活の質・幸福度の指標の開発を軸に、分配・不平等（貧困問題）に関心を寄せつつ、政策の適時性を確保しようとする提案であろう。

そのためにはドメステック（一国内的）であり、あるいは国民国家単位の経済運営を前提にして行う、GDPを含む国民経済計算（System of National Accounts）の環境の改革を視野にいたした行動計画として、国民経済計算という、GDPの積算を含む「国連の基準」として世界標準となっているUNSNA（United Nations System of National Accounts）の前提の変化を求めると言う事である。それは社会問題の側から、経済指標（UNSNA）に対して、必

要な情報ソースとなりうる形へと変更を行いたいと言う事として提示されている。

この計画は、国境を越えて資本が寸時に移動する時代のグローバル企業、あるいは多国籍企業として国民国家の枠組み、国境を越えて展開する経済主体との関係の中で、どのような国家政策、社会保護政策をもって、先進国の国民生活を、国民の生活の質、幸福度を守り、高める事ができるのか、その為の行動計画ではないだろうか。

国民の生活の質・幸福度指標（試案）の開発は、生活の全分野にわたる各所管の社会調査を駆使し、所得格差の項目も加えて、進む方向が読み取れると思われる。このような「GDPをこえて（GDP and beyond）」という問題意識自体は国連の人間開発指数を産んでいるが、グローバル経済の席捲下、リーマンショックの下でのEUからの提起である。

5. まとめ

1) 物質的剥奪の重視と生活問題

EUの社会調査への組織的な対応は、今後は「GDPを越えて」プロジェクトとの関連からSPPMモニターのプロセスとして展開されるようである。社会的排除、貧困の実態調査についても、生活問題全般にわたる社会調査情報を俯瞰できる組織、アドホックな委員会も設置されつつ、グローバル経済の動きとの相関を的確に把握できる指標の項目の設定が求められ、調査の実施、結果のモニター、政策評価と言う流れに乗る事が目指されている。諸社会調査は一層周到な一括俯瞰、項目の開発改訂、評価と政策策定へ、との方向性であろうか。

またEUは、古典的な意味での所得を媒介とする貧困測定の手法を踏まえた貧困調査を行いつつ、その数値と世帯属性（住宅条件、移民、配偶者の有無、学歴、学校社会との関係、就労状態、子供の幸せ度等）との相関関係を通して、物質的貧困（剥奪）の影響を、どの層がどのような深さを持って、どのような時間的推移の中でどのように被っているのか、貧困リスクを焦点にして捉えようとしていると思われる。

新しいSPPM包括社会指標では、所得の不平等として最高位所得集団と最低所得集団の所得総額を問題としており、階層間の格差の動向、不平等が捕捉される傾向も見られ、そして新しい幸福指標は、ネガデータとしての貧困調査事項、あるいは貧困調査のネガデータとしての幸福調査事項という関係にあり、センのケイパビリティアプローチにも似た、多軸的、多面的な構成になっている。ここでは社会関係の側面を捉える構成も維持しつつ、生活のベースにある物質的な剥奪に重み付けつつ、その社会关系的側面への浸透、影響、不平等の進行を捕捉しようとする理解される。（相対的貧困、剥奪が採用されている。）

そしてグローバル経済の動きとEUの経済政策、経済情勢と就労環境、経済政策の中の雇用政策と一体的な国民生活を踏まえ、社会経済的な変化の中で動く国民生活、そして低所

得の動向、特に低位の階層の動向についても、関心を強めていると思われる。

物質的剥奪や貧困の幸福感など主観的感情への影響については、調査項目に含めるとされており、確かに生活を構成する社会関係的な側面での剥奪感情などが、社会内不平等の変化進展の様相について敏感に反応する先行指標的な意味合いは大きいと思われる。しかし人間感情は広大無辺な無意識を抱え心理的防衛機制も働くのでもあり、マスメディアの情報操作、世論動向の影響も大きいと思われ、その解釈には慎重な検討が必用であろう。

2) ワークフェアの中の社会政策、社会保護（社会保障）

EUは、積極的なワークフェアをめざしつつ、就労を軸にして、所得再配分や医療サービスへのアクセス、住宅条件、そして次世代育成のための社会的環境と言った生活問題の全体像を動的に捉えて社会保護（社会保障）の体系を問題にしようとしていると思われる。

そこでは貧困概念の全体像、物質的貧困と、不平等を「入れ子」のように抱える貧困全体へのアプローチとして、物質的な貧困をとらえる一方で、社会関係的な制約、不平等を、経済政策、雇用戦略と一体性をもって捉えようとしているようである。国民の所得の不平等について把握しつつ、生活問題全般の、階層毎の貧困・社会的排除の広がり、深さと持続の様相を、雇用情勢の動向との関連性から捕捉する傾向であろう。

この構図は物質的な「貧困」を明示して進めざるを得ない、現下ヨーロッパ社会の経済情勢を背景にする、若年失業者の増大固定化の中での、次世代育成、マンパワーの質を確保せんとするEUの社会政策の進展の動向を示しているのであろう。それは経済動向と一体的でタイムリーな政策を、個々の世帯、個人への介入を視野に入れつつ、俎上にのぼせざるを得ないということでもあろうか。

この行動計画は、EUが戦っているとする社会的排除と命名された貧困、不平等問題、社会、心理的な問題を含みつつ、物質的な窮乏をベースにおいて進行拡大するEU社会を生きる人々の生活問題を、次世代育成の問題の主流化を意識的に含んで、移民達も含めて丸ごと、社会保護（社会保障）によって包み込む事を目指しているとも理解される。この構想の行方は国民国家単位を越えて、人類全体にとっても、一つの希望の方向性なのかもしれないと考えさせる展開でもあろうか。

参考)

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_inclusion_statistics#Data_sources_and_availability