

ケイパビリティ、社会的排除と貧困対策の展望

Capability, Social Exclusion and Prospects for Poverty Reduction

柴 田 滋

北九州市立大学 地域創生学群
『地域創生学研究』 第6号 2023年3月

ケイパビリティ、社会的排除と貧困対策の展望

Capability, Social Exclusion and Prospects for Poverty Reduction

柴田 滋*

Shigeru SHIBATA

<要旨>

A. センのケイパビリティ論は、社会成員が個人ごとに多様な内容の自由を享受できている状態を社会の理想とし、一方、社会的排除論は、通常の高い自由な社会生活に必要な手段や機会を利用できない状態を問題とするものである。これら二面の課題にこたえる公的貧困対策は、生活維持の社会責任原理に立脚して設計された社会手当方式の最低所得保障と普遍的で包括的な社会サービスであることが必要である。

<キーワード>

ケイパビリティ、社会的排除、社会的包摂、最低所得保障、生活保護

1. ケイパビリティと社会の理想像

A. センにおいて、ケイパビリティ (capability) は、「個人が理性的に評価している機能を達成することができること」を意味する用語として用いられ、「社会の在り方を評価する一般的なアプローチを提供する」ものとされている¹。センは、このケイパビリティの概念によって社会の理想像を説明し、その理想に照らして社会と公共政策を評価すべきことを主張するものである。その論理的手法は、J. ロールズ、R. ドゥオーキン、P. パリーヌなどと同じようにカントの人倫の形而上学に立脚しており、ハーバード・カント主義ともいえるべき現代的配分の正義論の一翼を担っているといえる。

1.1 ケイパビリティと人間本性の自由

(1) ケイパビリティと自由 センは、人が何かを行うことができるとか何かであることができるといったことを「機能 (functionings)」と言っている。そのうち重要な機能は、「健康状態にあるか」など基本的なものから、「自尊心をもっているか」など複雑なものまで多岐にわたるとされ、何かを行うことやある状態にいることといった広範な人の

* 北九州市立大学地域創生学群非常勤講師

行為が機能の概念でとらえられている。センによれば、「生活とは、相互に関連した機能の集合」であり、「人の存在は、これらの機能によって構成されている」とされ、そしてケイパビリティについては、「人が行うことのできる様々な機能の組み合わせを表している」とされている²。すなわち、人が何か目的の達成を目指して行動するときには、健康であるとか、最低限の経済的生活が維持できているとかいった基本的機能が達成されている必要があり、その上で目的とその手段を選定し、実行行為を遂行するなど、一連の諸機能を行う必要がある。このように、人が生活するうえでは、自分ができたり、なったりすることのできるいろいろな機能を組み合わせ、自分の目的を達成しようとするものと考えられるが、その際行われる「機能の組み合わせ」のことを、センは、ケイパビリティという言葉で表現しているといえる。

さらに、ケイパビリティについては、「価値ある機能を成し遂げる潜在能力（capabilityの訳語；著者注）、より一般には、私たちが十分な理由をもって価値あるものと認めるような諸目的を追求する自由」ともいっているように、このケイパビリティを「自由」とほぼ同じ意味でつかっている³。近代人性論的自由論の現代につながる主要潮流では、新自由主義、功利主義、カント主義の潮流が隆盛であるが、各人が合理的な根拠に基づいて価値あるとする機能を達成できることを自由とするセンのケイパビリティの自由論は、カントの伝統に立脚するものといえる。

近代的な哲学的人間論の伝統では、自由の形式については、一般に次のように理解されている。すなわち、＜自由は、諸個人が、それぞれ自己と外界とに関する自己の認識に基づいて、意志の目的とその実行行為を選定し、その実行行為を遂行することによって、その意志の目的を外界に実現し、その成果を自己のものとすることによって、自己と外界との統一を回復することである＞という人間の普遍的な存在性を表すものとして理解されている。センの理解する「自由」の構造的形式についても、ほぼこれと同義と解される。伝統的な理解における自由の形式をセンの用語を取り入れて表記し直すと、次のようになるであろう。すなわち、＜自由は、諸個人が、合理的理由をもって価値あると認める機能を選択し、その個人的特性（すなわち身体的、精神的および外的諸条件）に照らして利用できる手段や機会を活用し、その機能を達成することによって、その成果を自己のものとするものである＞と表記し直すことができるであろう。

このセン流に言い直された自由の定義を見ると、自由には目的とされている価値ある機能だけでなく、それを達成するまでに関与している諸機能、例えば価値ある機能を判断する機能や外部の手段や機会を活用する機能なども構成要素として含まれていて、自由は、これら一連の機能の組み合わせで構成されているといえることができる。センのケイパビリティは、自由を構成するこのような諸機能の組み合わせ、および、その組み合わせられた一連の機能を達成できることを言うものと解される。センの機能概念とケイパビリティ概念および哲学的自由概念については、表1のように相関関係を示すことができよう。センのケイパビリティは、例えば表1の機能 α 、 β 、 γ と基礎的機能の組み合わせのよう

な機能の組み合わせをいう。このうち基礎的機能は、最低生活ができること、健康であることなどの機能をいみする。また、ケイパビリティも自由も成果の享受と負担を含み、必ずしも所期の目的の成就までは含まない概念といえる。

表 1 ケイパビリティと自由の相関関係

内 容 規 定 要 因	個人特性、外部特性（自然的条件、社会的条件、社会システム）		
機 能 の 組 み 合 わ せ	価値ある機能を選択できること（機能 α ）	外部の手段・機会を利用できること（機能 β ）	成果を自己のものとする ことができること （機能 γ ）
	<div style="text-align: center;"> \Rightarrow 基礎的機能 \Rightarrow </div>		
	「価値ある機能を成し遂げるケイパビリティ、一般には、諸目的を追求する自由」		
自由の構造	意志の目的の設定	社会秩序に則った目的 の実行行為の遂行	実行行為の成果の所有
	<div style="text-align: center;"> \Rightarrow 自 由 \Rightarrow </div>		

(2) 実質的自由 このようにケイパビリティ概念が伝統的な自由概念と近似しているにもかかわらず、センが、新たにケイパビリティ概念を創設することには、自由の内容の重要性、すなわち人々が価値あるとする機能を達成できているか、社会はそれを平等に保障しているか、ということの重要性を喚起する意図があると思われる。人間本性は自由であるが、この自由は、人間存在の普遍的で本質的な本性としては、内容の無い形式的な自由である。一方、人間存在の本性としての自由の内容は、人間一般の自由ではなく諸個人の自由として存在するのであり、諸個人ごとに多様な自由の内容となって現れる。ケイパビリティは、人間本性の自由を、その形式的自由の意義でとらえるのではなく、＜個人ごとに多様な内容で満たされた自由＞という自由の内容の面でとらえることの重要性を強調する意図が込められた概念といえよう。センによれば、ケイパビリティの意味する自由は、「自由を達成するための手段ではなく自由そのもの」に着目して「実際に享受している自由」を表し、「実質的自由」を意味するとしている⁴。

確かに、一般に社会秩序や社会制度は、人々に対して一般的に対処するという性格もあって、その一般的秩序によって現実には人々が享受することになるであろう具体的内容は表立って直接に規定されないのがふつうである。その抽象的規律が自由を具体化するものであれば、それに基づく人々の行為は自由であるとされる。例えば、現代リバタリアンでは、社会によって与えられるべき自由の秩序は、自由権と市民法によって平等に与えられているとされ、自由の手段や機会の利用、それによる意志の目的の実現は、自由権と市民法に則って個人の責任で行うべきもので、それに失敗した者、その危険のある者に対する

社会的給付は、結果の平等を意図するものであり、自由の秩序を破壊するものであるとされる⁵。

しかしながら、社会秩序や社会制度の評価に当たっては、やはりその結果ないし現実的効果を観なければならず、ケイパビリティー概念は、諸個人が実際にその目的とする機能をどの程度達成しているか、その内容のある自由によって、社会秩序や社会制度を評価するための概念を提起するものといえる。各人がその価値あると考える機能を実際に達成できることは人間存在の本質的な意義であって、ケイパビリティーの教説は、社会や公共政策の最終目的を確認して、その理念を提示するものといえよう。

1.2 ケイパビリティーと社会評価

センにおいては、社会の評価は諸個人のケイパビリティーの達成度によって評価される。人々の福祉の達成度が高い社会は福祉が充実した社会と評価され、基本的なケイパビリティーの欠如している人々の多い社会は貧困な社会と評価され、人々相互のケイパビリティーの達成度が等しい社会は平等な社会と評価される。

(1) 個人の福祉ならびに貧困 ケイパビリティーは、諸個人の本質的内容を表す概念であるから、諸個人の様々な側面がケイパビリティーの概念との関連で説明される。福祉については、「個人の福祉は、その人の生活の質、いわば生活の良さ」であって、生活とは、相互に関連した機能の集合であるので、「福祉の評価はこれらの構成要素を評価する形を取るべきである」とされる。ここで、ある人の有する様々な機能はいろいろな組み合わせ方ができるので、その人にとって可能な機能の組み合わせ、すなわちその人のケイパビリティーは、その人のうちで複数存在しうる。ある人がその中から選択することのできる複数のケイパビリティーの集合を、センは、「ケイパビリティー集合」と呼んでいる。予算集合がどのような財の組み合わせを購入できるかという個人の自由を表しているように、「ケイパビリティー集合」は、どのような生活を選択できるかという個人の自由の幅を表し、「福祉を達成するための自由（あるいは機会）」を構成しているとされる⁶。

貧困については、満たされるべき最低限の基本的なケイパビリティーが欠けている状態を貧困であるとし、そう考えれば、「なぜ貧困が絶対的側面と相対的側面の両方を持つのかを理解するのは容易になる」としている⁷。貧困を満たされるべき最低限の基本的なケイパビリティーの欠如という形式でとらえれば、両者とも区別なく貧困に該当するが、どのような内容のケイパビリティーの欠如かという点では両者は区別されるということであろう。

(2) 諸個人間の平等 人々が相互に平等である社会は平等な社会と評価されるが、その平等評価の方法についてについて、センは、「平等は、ある人の特定の側面（例えば、所得、富、幸福、自由、機会、権利、ニーズの充足など）を他の人の同じ側面と比較することによって判断することができる。不平等の判断は、そのような比較を行う変数の選択に依存している。このような変数のことを、異なった人々を比較する際に、分析の焦点と

なる変数であるという意味で『焦点変数 (focal variable)』と呼ぶことにする」とし、「いずれの理論もその理論が『焦点変数』と呼ぶものについての平等を支持するという共通点を持っている」としている。例えば、所得に焦点を当てるということは、所得が同じ人は相互に平等と評価される、ということである。しかし、所得、富、機会、権利などは、明らかにケイパビリティーそのものではなく、その手段や機会となりうるにすぎないものであるから、ケイパビリティーの平等の立場からは、これらのいずれかに焦点を当てて、その同一をもって、相互に平等と評価するのは不適切であるとされる。また、それらがケイパビリティーの達成にどの程度結びつくかということは、諸個人の「年齢、性別、身体的・精神的健康、運動能力、知的能力、気候環境、疫学的弱さ、社会環境、その他多くの」個人特性の多様性に依存していることからみても不適切であるとされる⁸。

センにとって、ケイパビリティーの達成は、われわれの必然的な「真の目的」であり、ケイパビリティーの達成度は、諸個人の本質的な存在意義の達成度を表すものといえるから、センの取り上げるべきだとする焦点変数は、ケイパビリティーすなわち<諸個人ごとの多様な内容の自由>そのものであり、人々が相互に平等が不平等かは、その達成度の比較によって評価されるべきだということである。しかし、ケイパビリティーの達成度を比較評価するということは、目的も個人特性も多様であるので、その達成度を個人ごとに評価するしかなく、それを一般的に計測し比較評価することは極めて困難である。セン自身も、一般的にケイパビリティーの比較は不完全なものでしかないと、このことを認めている。そこで、センは、ケイパビリティーの「明白な不平等を取り除くことによって真の平等を考えなければならない」とするのである⁹。

1.3 ケイパビリティーと公共政策

(1) 公共政策の設計と配分の正義 センは、ケイパビリティーの平等を効率的に増進する政策の目的は、他のすべての人々のケイパビリティーを少なくとも同じ水準に維持しながら誰のケイパビリティーも向上させることができないような状態と定義できるとしている¹⁰。これは公共政策の実施後にケイパビリティーの達成状況を評価することによって、その公共政策を評価する際の基準をいうものとしては崇高な評価基準を提示して妥当なものではある。しかし、これを公共政策によってケイパビリティーそのものを配分する制度設計の基準をいうものと解するのは妥当ではない。

というのも、社会成員相互のケイパビリティーの達成度の同等を意味する平等と、社会が何かを諸個人に配分する際のその配分の平等とは、区別されなければならないからである。社会は、人格に内属するものそのものの配分を行うことはできず、諸個人にとって外的ではないものは社会が外から与えることのできないものであり、配分の平等の問題にはならない。諸個人の属性そのものは、その達成度や完成度の比較の対象にはなっても、社会的配分の対象にはならないものである。

センのいうケイパビリティーの自由は、諸個人の行為 (doing) や存在状態 (being) で

構成されているものであり、それを構成するのは、それぞれの個人の精神に固有のものと
して内在している個体化原理に基づく、諸個人に固有の意志の働きである。個体化原理と
は、人間存在に普遍的な意志の形式的自由が、外界の意志の対象を自己のものとするこ
とによって内容のある自由となるとともに、個別具体的な個人の人格が形成されることを言
うものである¹¹。諸個人の意志の個体化原理は、個人ごとに独自の機能様式すなわち個性
を意味するのであって、意志が単に外界の刺激に支配されるものではなく、また、外的刺
激が同一であっても個人ごとに反応が違うのは、諸個人に内在するこの個体化原理の個別
性によるものであり、ここに諸個人の意志の自由の基礎がある。自由がこのように諸個人
に内在する意志の機能様式である以上、それを外部から与えることはできないものである。

自由の社会的実現は、自由の手段や機会を与える社会秩序の在り方に転換して、その配
分の平等を追究しなければならないといえる。すなわち、ケイパビリティの自由を実現
する公共政策の指針は、ケイパビリティの自由の平等という理想を踏まえて制定される
その手段と機会を配分する諸制度ないし社会秩序に転換して示されなければならないとい
えよう。所得、機会、権利などは、明らかに個人にもともと備わっているのではなく、
社会関係または社会秩序を媒介として、社会から諸個人に配分されるものである。社会が
これらの配分を行う場合の配分の正義については、アリストテレスが「公民に分かたれる
ところのものの正義」として絶対的平等配分と相対的平等配分が区別して論じていたよう
に、古くから意識されてきた社会正義の在り方である。ケイパビリティの理念が公共政
策の設計基準として活用されるためには、ケイパビリティの自由と関連の深い人格の外
的な何ものかに翻訳されなければならない。

(2) ロールズとマキシミ原理 平等を実現するための外的事物の配分の正義につ
いて、ハーバード・カント主義を代表するのは、ロールズの正義論であるといえる。公共
政策に関するセンの平等論も、その論理的手法等においてはその文脈に立脚するものとい
えよう。ロールズによれば、その正義論は、「ロック、ルソー、カントに見出されるよう
な、周知の社会契約論を一般化し、抽象化の水準をより高次にするある一つの正義の概念
を提示すること」であるとされる。そして、その正義の諸原理は、総じて経験的なものな
いし感性的なものについて「無知のヴェール」に包まれている状態で合理的な人々によ
って結ばれるであろう連合体の基礎的条項のための諸原理であるとして、ロールズは2つを
挙げ、「第1の原理は、基本的な権利と義務の割り当ての平等を求め、他方、第2の原理は、
社会的、経済的不平等は、例えば、富と権威の不平等は、すべての人、特に最も不利な立
場にある社会構成員の便益を結果として補整する」ものだとしている。さらに、このよう
な方法で明らかにされる諸原理は、「ある道徳の諸原理」に違ったものであるはずである
として、これを「公正としての正義」といつている¹²。

ここに言われる「ある道徳の諸原理」とは、カントの実践理性の命法を言うものといえ
よう。カントの先験主義によれば、実践理性は、意志に一定の行為を命じる理性の働きで
あり、この実践理性の命法は、「汝の格率が普遍的法則となることを、汝がその格率によつ

て同時に意志しうる場合にのみ、その格率に従って行為せよ」というものであって、カントでは、意志はその命法に導く能力を有し、善なる意志は傾向から独立に、一切の対象に無頓着にその命法に従う意志であるとされ、意志の導くべき命法の具体的内容は理性の中にあり、概念の分析によって導かれるとされる¹³。

(3) パリースのベーシック・インカム 一般にハーバード・カント主義では、市民法の秩序は、道徳的な理性人によって選ばれうる基本構造としてロールズの第1原理にかなうものと考えられ、その上で、ロールズの格差原理 (difference principle) と呼ばれる第2原理の適用による公共政策ないし再配分政策の具体的制度化が検討される。先に引用したセンのケイパビリティの平等の定義もこの格差原理の定式に倣うものといえるが、人格外的なものの具体的な再配分制度を構想する代表例としては、パリースのベーシック・インカム構想があげられる。

パリースは、市民法的ないし資本主義的権利構造しか持たない社会における自由を形式的自由とし、それに加えてレキシミンの権利 (社会の最も不遇な人々に対して、なんでも欲するであろうことを行う機会を最大化する権利) を含む権利構造の下における自由を実質的自由 (real freedom) としている。この実質的自由を決定づけるレキシミンの権利を実現する制度として、ベーシック・インカムを提唱するのである。そして、「平等主義的状况とは、すべての人が『平等な』実質的自由を有している状況であるが、それは、……誰もが他人の機会を羨望しないという意味なのである」とし、この無羨望原理によってベーシック・インカムの給付水準の決定を構想するものである。なお、この無羨望としての平等を計測する方法として、完全に競争的なオークションすなわち自由な市場による平等の実現を想定している点は、ドゥオーキンの資源の平等論における envy test の発想と共通する点である¹⁴。

パリースは、このようなベーシック・インカムが、単なる所得の再配分なのではなくて自由の機会の平等の配分であることを強調している¹⁵。しかし、これは資本主義社会における所得分配の秩序に基づく分配の結果に対して、それを是正する再配分の平等を構想するものであって、明らかに結果の平等を構想するものといえる。また、センは、この構想に対しては、自由の手段の一つの平等を目的とするもののだとして、これを実質的自由の平等ということには批判的である。

(4) 先験主義の限界 人間本性の普遍的な形式的自由は、現実には諸個人の具体的な自由の内容として現れるものであって、センのケイパビリティの所説は、その自由の内容を重視し、諸個人が価値あると認める機能を達成できていること、すなわち諸個人の自由が具体的に達成されていることが社会の理想像であることを強調するものである。そして、すべての社会成員のケイパビリティの達成が各種の公共政策に共通した必然的で究極的な理想となることを主張するものである。その理想は、各種公共政策を評価する際の基準となるものであって、手段が目的と化した政策、理念の明確でない政策、対症療法的な政策などに対して、個人の自由と多様性の尊重の理念、目的と手段の明確化、合理的

な根拠などを要請して、その改善に資するものであろう。しかし、単に先験的に導かれた社会の理想状態は、それだけでは現実の問題状況の原因を明らかにするものではなく、したがって、理想状態を実現する政策の具体的指針を示しうるものではないことは明らかである。

一般に、ハーバード・カント主義の正義へのアプローチは、資本主義と市民法という現実の権利構造の正当性をそのまま前提とし、不遇な人々の存在の現実的原因を追究することがないなど、現実を排除して先験的な演繹的方法によって合理的な対策を導き出そうとするものであるが、そのアプローチの妥当性自体が問い直されなければならない。ヘーゲルの弁証法的論理によれば「主観的な目的は、普遍的な概念が、特殊を通じ個と連結するという推理」¹⁶であり、これに遵えば、すなわち、ケイパビリティが平等に充足された社会という理想的な社会像を具体化する政策は、その主観的な理想的社会像が、相対的に独立して存在する現実の実体社会の特殊具体的内容と統一されることによって、理念であるとともに現実的でもある個別具体的な政策として定立されるということである。あるべき福祉政策や貧困対策が配分すべきケイパビリティの自由の手段や機会を、単に先験的思考によって導出されうるものではなく、理想的生活に比べて実体社会において欠如している生活の機会や手段を明らかにし、その欠如の原因を明らかにする現実へのアプローチの過程を踏むことを必要とする。

2. 社会的排除アプローチ

社会的排除概念は、労働問題から貧困問題に至る社会生活の全般的問題状況を総括して捉える概念として用いられ、その意味では、A. センの基本的ケイパビリティの欠如の概念に相当するといえる。しかし、その対策については、ケイパビリティ・アプローチが先験的な論理的手法に立脚するのに対して、社会的排除アプローチは、現実の問題状況とメカニズムを明らかにしようとする実証的なアプローチをとるものといえる。

2.1 社会的排除の概念

(1) 社会的排除の用語例 社会的排除の公的機関による代表的な定義を見ると、例えば、1997年に設立されたイギリス社会的排除対策室（Social Exclusion Unit）による定義によれば、「社会的排除は、失業、低い職業能力、低所得、みすばらしい住宅、犯罪、不健康、家族崩壊などの相関連する諸問題を抱えている人びとや地域に生じ得る事態を言う」としている。また、1992年EUの宣言文書「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」における定義によれば、「社会的排除は、もっぱら所得を指すものとして理解されている貧困の概念よりも明確に、個人や集団が社会的な統合とアイデンティティの形成から排除されていくメカニズム、あるいは社会的な交流から排除されていくメカニズムの多次元的な性格を浮き彫りにする概念」であり、「それは、労働生活への参加という次元をすら超える場合がある。すなわちそれは、居住、教育、保健、

ひいては社会的サービスへのアクセスといった領域においても感じられ、現れるのである」としている。さらに、2000年厚生労働省諮問機関の「社会的な援護を必要とする人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会報告書」によれば、社会的に排除されている人々とは、「社会の中で十分なつながりを持つことができない層」「社会的に抑圧されている層」とし、「心身の障害あるいは不安、社会的排除や摩擦、社会的孤立などの状態」に置かれている人々としている。

以上のように、社会的排除は、通常の世界生活から逸脱した一定の不遇な生活状態を意味し、その発生メカニズムを明らかにしようとするアプローチを意味するものといえる。また、研究分野では、社会的排除の概念については、労働からの排除に重点を置くものから人間関係からの排除に重点を置くものまで多様であり、排除のメカニズムについても、グローバリゼーションという経済動態との関連に注目する見解から被排除者本人の成育歴や教育環境など個人的属性との関連に注目する見解など多様である。

(2) 多次元の排除 以上のような社会的排除概念の用語例を見ると、社会的排除は、人々が通常の世界関係から排除された状態とそれに伴って起こりうる状態を意味し、社会的排除概念を採用する趣意は、社会的排除を構成する諸要素の間の相関関係と社会的排除発生メカニズムを現実の事象に即して明らかにして、その対策を追究することにあるといえる。また、以上の社会的排除の用語例にも見られるように、社会的排除は、単に低所得や貧困といった排除にとどまらず、人々の生活の多次元における相互に関連する現象と捉えられ、次のような4種の次元における排除現象とそれらの複合した排除現象が考えられているといえる。

第1に、社会的排除は、社会の基礎システムの次元における排除として、労働と生産への参加、所得の取得、健康で文化的な消費生活といった、本来すべての社会成員がでなければならないことが出来ないことを意味し、また、その結果としてその人の身上に起こる悪しき生活状態すなわち失業、低所得、貧困、低い職業能力や文化水準などの生活状態を意味して用いられる。

第2に、社会の補完システムの次元における排除として、資本主義の基礎システムを補完する労働法制や社会保障法制などが不備であったり、利用できなかったりすることを意味し、そして、その結果、基礎システムによる排除の可能性および現実的排除に直接的に晒されていることを意味して用いられている。

第3に、社会における人間関係の次元における排除として、他者、地域、集団とつながりを持ってないこと、人間的な交流を持ってないこと、集団的活動に参加できないこと、生活空間を確保できないことなど、共同的、共生的な人間関係を持ってないこと、そしてその結果、社会的孤立や家族崩壊、地域社会の崩壊や居住空間の喪失などの問題を抱えた生活状態にあることを意味して用いられている。

第4に、社会における諸個人の人格形成の次元における排除として、人格の維持形成にかかわる人々の間の類的、全人的関係の希薄化に伴って人々が健全なアイデンティティ

を維持、形成することができないこと、そしてその結果、人生の希望や目的の喪失、自己評価の低下、理想や価値観の喪失など、自己の多様な特性を人間的な個性として確立しがたい状態にあることを意味している。

(3) 社会的排除と貧困 通常の世界生活との対比において考えられる貧困は、通常の世界生活に必要な最低限の手段や機会の欠如した生活状態をいうが、それは、最低限の基本的ケイパビリティの欠如ともとらえられ、生産や労働ないし所得からの排除の次元からさらに落ち込んで、消費生活の次元における排除の内でも排除の深まった状態といえる。このような貧困の意味する生活状態は、必要なものが買えないという経済的欠乏の生活状態だけでなく、困難を抱えた社会的生活状態や貧弱な文化的生活状態なども含み、人間関係からの排除や人格形成からの排除などが伴うことの多いものと考えられる。このように、貧困は社会的排除の中でも深刻な排除状態と位置付けることができるが、これに対して社会的排除は、経済的生活、社会的生活、文化的生活といった世界生活の諸次元における諸々の社会関係において発生する排除とそれらの複合的な排除との両者の意味で用いられ、必ずしも基本的消費生活からの排除に限定されない、より広い排除概念であるといえる。1980年代以降の経済社会の変動とそれに伴う政策の基調転換は、貧困と排除の同時進行的な拡大と深刻化をもたらし、両者の関連に人々の関心が集まり、貧困も含めた社会からの排除が根源的な問題として社会的排除という概念でとらえられるようになったものといえよう。

2.2 社会的排除へのアプローチ

以上のような多次元的世界排除の実態や原因に対するわが国のアプローチでは、現代における社会的排除の実態を調査研究しその対策を追究するアプローチと現代の経済社会的背景の変動との関係で社会的排除のプロセスを理論的に説明しその対策を考える理論的アプローチの2つが中心となっているといえる。前者には、さらに社会的排除の事象を計量的に把握し、その対策の手掛かりを追究する計量分析的アプローチと、明らかに社会的排除と認められる事例を被排除者のライフコースの調査によって分析し、その共通点を明らかにして対策の示唆とする事例分析的アプローチがある。

(1) 実態調査的アプローチ 計量分析的アプローチでは、社会的排除を表すと考えられる社会的排除指標とその説明変数を設定して、一定の対象の社会的排除の存否・程度を測定する手法を用いるものである。例えば、「日本の社会保障制度における社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）効果の研究」（主任研究者：阿部彩：2004～2006年度）の一環として行われた「世界生活に関する実態調査」では、社会的排除を表す7つの次元の指標を設定し、説明変数には、現在の属性および就労状況を表す変数および過去の生活状況および重要なイベントの有無を設定している。その分析結果として、阿部は、「社会的排除が、従来の所得ベースの貧困とは異なる事象であることが改めて確認されたといえよう。社会的排除は、所得という medium を通さずに、過去からの不利が蓄積された結

果として起こりうる」とし、「再チャレンジ」ができる社会へ向けた取り組みの重要性を示唆している¹⁷。

事例研究的アプローチの例としては、2012年に社会的排除リスク調査チームの行った調査では、「明らかに社会的排除の状態にあると考えられている典型的な社会問題を抱えている人々を対象（ターゲット・グループ）に、子ども期・青年期にまで遡った個人のライフコースを丁寧に追うことによって、社会的排除につながる背景とその重なりを把握し、それらの共通点・相違点を洗い出すこと」を目的として、高校中退者、ホームレス、非正規就労者、生活保護受給者、シングル・マザー、自殺者、薬物・アルコール依存症を選定して調査を行っている。そして、その結果の分析により、社会的排除に至るプロセスのパターンとして、「①生まれつきの本人の持つ『生きづらさ』（発達障害、知的障害など）が幼少期から様々な問題を引き起こし、問題を抱えたまま成人となったパターン、②家庭環境に様々な問題が内包されており、教育、人間関係の形成などへ悪影響を及ぼしており、成人となったときに大きなハンデとなってしまっているパターン、③様々な潜在リスクが存在したとしても、決定的な悪影響を受けずに来たものの、学校や職場などにおいて劣悪な環境に置かれたことによって排除状況となったパターン」の3つを導き出し、親への働きかけ、子どもへの直接支援、教育現場・地域の企業・自治体との連携の必要性を指摘している¹⁸。

これらの例は、いずれも主として個人の現在の属性や過去的生活歴といった個人の属性と被排除との関連を調査するものであり、したがって、対策としては個人や個人を取り巻く環境への適切な働きかけを追究するものであるといえる。調査事項があらかじめ限定されたこのような実態調査アプローチは、個人への働きかけの在り方を示すものとして有効ではあるが、このような調査で得られた知見を社会的排除の概念として一般化することは不適切であり、また、社会的排除の原因を明らかにするものではなく対症療法的政策にとどまる危険があるという点に注意が必要である。

(2) 理論的アプローチ 一方、社会動態との関係で社会的排除現象を説明する理論的アプローチとは、具体的には1980年代以降の脱工業社会化とグローバリゼーションという経済社会的変容との関連で今日の社会的排除を説明する社会的排除論である。岩田によれば、社会的排除は、当初は「豊かな国の新しい貧困」といわれていたように、グローバリゼーションとポスト工業社会に突入した先進諸国に共通したものであるとされる。グローバリゼーションとは、従来の一つの国家を単位として、その内側で行われてきた経済運営の余地が小さくなり、グローバルな競争に即応した柔軟な対応が促されて金融や新しいサービス業などの部門が膨らみ、常に新しい市場を求めて資本と労働力が流動する社会、すなわちポスト工業社会化を意味し、「勝ち組」と「負け組」に振り分けられる「格差社会」の到来を意味するとしている。そして、社会的排除は、こうした「新たな経済社会状況における、社会の分裂が引き起こすさまざまな社会問題の新しい呼び名ともいえる」のだが、それは従来の福祉国家がこれらの諸問題に対処できないこと、つまり「制度からの

排除」を引き起こしてしまうことを特に問題にしているとして、労働への参加、結婚や「ホーム」の形成、意思表示の機会、教育・医療・福祉などの社会サービスの利用可能性など主要な参加や権利の行使からの排除を問題にするものとしている¹⁹。

また、アンダークラスとフリーター問題を考察している西村によれば、脱工業社会とは、テクノロジーの進歩や情報通信網の発達といった技術面の発達と消費社会化や競争のグローバル化といった1980年代以降の経済環境の変化によって、フォーディズム型の生産体制に象徴される工業生産主導の経済体制が衰退し、その後成長してきた情報・サービス部門を中心とする経済社会とされる。そして、競争のグローバル化を背景にした脱工業社会では、高度な専門知識を有する一握りの安定的中核社員と単純業務にのみ関わるフレキシブルな周回の労働力や外部労働力を区別した雇用の効率化が要請され、解雇や非正規雇用が常態化するとされる。そして、このような現実に対して、「従来の（工業社会を前提とした）福祉国家システムがその貧困化を防ぎきれなくなっているという意味で、今日のフリーター問題を『新しい』貧困の一形態として捉えることができる」とし、これに対しては、「トライアル雇用」など、本人の就労インセンティブを高める対策には劇的な効果は望めず、かえって当事者の全体的苦悩を見えにくくしてしまう可能性すらあるとしている。対策としては、非正規雇用の状態化を前提とした新たな社会制度の構築を提唱するもので、一例としてベーシック・インカム構想を挙げている²⁰。

以上の論理的アプローチの共通点は、①社会的排除を1980年代以降の脱工業社会化に伴う先進国を中心にした「新しい貧困」と捉えること、②これに従来型の社会制度が対応できなくなっていることを問題とすること、③被排除者とその環境に対する支援の働きかけだけでは不十分で、基礎的需要を満たす給付の制度も必要とすること、であるといえる。

従来型の労働法制や社会保障法制が非正規労働など「新しい貧困」に対応できなくなったとする指摘などは、重要な事実を指摘するものであるといえよう。しかし、グローバリゼーションと「脱工業社会化」について、それを生産力の発達に伴う社会の必然的な進歩と捉えるのかどうか、そうとらえるとして非正規雇用の増大もまた社会の進歩の現れと捉えるのかどうか、ということは確認すべき重要な事項であるといえるが、その点はあまり重視されていないのは問題といえる。また、すべての社会成員が、その個性の多様性にもかかわらず、価値あると考える機能を達成することができる、自由に目的を追求できるということを意味するケイパビリティの理念からいえば、経営者の経営上の都合で労働者がその意に反して不安定雇用を強いられることなどは社会的排除といえるが、この民主的経営からの労働者の排除や主体的な適職労働からの排除すなわち資本主義社会の基礎システムによるあるべき生活からの排除についてはあまり関心がないように見える点も問題であるといえる。

2.3 社会的排除問題の本質

何時の時代においても、一般に、社会における人の通常の生活は、その時代のその社会に固有のシステムに則った生産と労働への参加、生産物価値の分配と経常的所得の取得、経常的所得に基づく消費生活といった一連の経済的活動を基礎とし、その経済的活動の上に形成される社会的・文化的活動ならびに精神的な生活で構成される。これらの活動を構成する諸機能を本人の自由な意志に基づいて実行することができることが、社会生活における通常の自由な生活ないし基本的なケイパビリティの達成であるといえる。反対に、社会的排除は、自由な生活の手段や機会が欠如しているために、現実的に通常の社会生活ができていない状態、センの言葉でいえば現実的な「基本的ケイパビリティの欠如」の状態を言う。

ある社会の基礎システムが、通常の生活を構成する諸機能を本人の自由な意志に基づいて実行することを保障し、そのために必要な手段や機会を全ての社会成員に平等に保障するものであり、すなわち排除を生み出すようなものでないならば、その前提の下で発生する現実の社会的排除は、本人の個人的特性やその個人を取り巻く社会的環境などの広い意味での個人的属性による通常の社会生活からの現実的排除の状態といえるであろう。この場合の社会的排除対策は、個人の特異な属性に働きかけることによって、基礎システムに則った生活に包摂することに重きを置くものとなるであろう。また、排除が深刻な社会問題とまではならないほど十分に、その効果が期待できるであろう。

しかし、その基礎システムが、そのような理想的な内容ではない場合には、そのこと自体が、その基礎システムによるすべての社会成員の理想的な社会生活からの排除であって、また、それが根本原因となって一部の社会成員の現実の社会生活からの排除も必然的に発生する。この場合の排除はその二方面での排除の複合であって、その根本原因が基礎システムにある限り、個人に働きかけて基礎システムに則った生活に包摂する対策だけでは問題の解決は困難となるであろう。今日の社会的排除問題のように、社会問題となるような困難な排除問題は、このような基礎システムに根本原因を有する排除と考えなければならない。すなわち、現代における社会的排除問題の本質は、基礎システムに内在する排除原因に基づく排除であり、すべての社会成員に対する理想的社会生活からの排除であると同時に、一部の社会成員に対する現実的生活からの排除であって、その二方面の排除の複合の問題であるといえる。

社会的排除の問題において、ある人が普通の生活ができていないという現実生活からの排除の解消が第一義的な重要性を持つことは疑いようがなく、直ちにその個人的属性に働きかけて現実の生活秩序に則った自立生活への包摂を狙いとした救済的対策が考えられるのも、一面では当然といえる。しかし、社会における通常の生活に必要な手段や機会は、その社会の生活秩序に則って配分されるのであるから、現代社会における排除の根本原因に対処して排除を生み出さないという目的のためには、生活秩序を規定する現代社会の基礎システムにその内容と仕組みの排除的性格を検討することが重要となる。

3. 資本主義システムと社会的排除

現代社会は、資本主義システムを基礎システムとしている。資本主義システムをその法律関係において検討すれば、生産と労働の法律関係を核心として、分配や消費に至るまで社会生活全般にわたって、明らかに人格の尊厳と自由・平等に反する法律関係が基礎に組み込まれている。そのことに、資本主義システムを基礎システムとする社会における社会的排除の根本原因があるといえる。

3.1 資本主義システム

一般に、社会の構造は、生産と労働、生産物価値の分配、生産物の消費に関する経済システムが基礎となり、その上に人々の社会的、文化的生活が営まれている。基礎となる経済生活のシステムは、2種の秩序ないし仕組みによって成り立っている。その1つは、単位生産活動の秩序であり、生産手段と労働を結合して生産を実現する秩序、すなわちその経済社会に固有の生産様式である。生産様式は、生産物価値の分配、生産物の消費の様式を規定する。その2つ目は、社会全体の総生産と総消費の均衡を調整し、生産を継続させる秩序すなわち社会的生産調整様式である。

(1) 資本主義の生産様式 資本主義の生産様式は、労働者の労働力の上に生産手段の所有者の使用収益権を設定することを約すことによって、その本来社会的である生産を生産手段の所有者の私的生産として実現するという様式である。この合意は、資本主義実体法としての労働契約法制であるが²¹、この実体的法律関係においては、雇用主は、合意に基づいて労働指揮命令権および生産物所有権²²を取得するほか、生産主体たる地位に基づいて経営上必要な労働力の集団的管理権、労働条件の一方的決定権、職場秩序制定維持権などの契約外的な優越的権利を行使する²³。生産物は雇用主によって、市場において換価されて後に利潤と賃金に分配され、利潤はさらに出資者に対する配当と企業の内部留保に充てられる。人々は、雇用主から受けた配当や賃金などの所得によって消費生活を営む。

(2) 市場機能による生産調整 資本主義の生産調整様式は、資本主義的私的生産者の自由な生産と生産物の自由な市場取引を前提として、社会的総需給量の均衡を私的生産者間の市場競争の帰結に委ねるという様式である。市場機能による生産調整においては、個々の私的生産者は、自由に商品を生産し自由に市場で換価するのであって、この資本主義市場経済または資本主義商品経済に公権力がみだりに介入しないことが核心的な要請となる。この要請は、自由な所有権および契約自由の近代法原則として承認されているところである。

資本主義経済活動は、このようにその実体において社会的活動である生産活動を雇用主の生産活動と擬制することによって資本主義的私的生産体制と呼ばれ、この資本主義的私的生産者が国家から自由に活動するものであることによって自由経済体制ないし自由主義経済体制といわれるが、それは同じ意味で資本主義経済の無政府性ないし無計画性を言う

ものである。

3.2 資本主義的生産様式と社会的排除

資本主義における社会的排除は、資本主義の基礎システムが、すべての社会成員の自由ないしケイパビリティを充足することのできる理想的な社会システムから乖離することに根本的な発生原因を有する社会的事象である。生産と労働、生産物価値の分配、生産物の消費という社会生活の基礎的な諸部門における資本主義のシステムの内容を見れば、そのいずれの部門の仕組みも労働者や生活者を人間的な労働や生活から排除し、そのケイパビリティを奪う仕組みとなっている。

(1) 生産と労働からの排除 そもそも生産活動は、根源的に人類の共有に帰属する自然資源の活用であり、社会成員全員の生活の向上のために行われる社会的性格を有する活動である。社会の各成員は、この活動に平等の権利を持って参加できなければならない。これに対して、資本主義の生産のシステムでは、個々の生産主体における生産は雇用主の経営権に委ねられ、社会成員の就労は各雇用主の採用の自由に委ねられ、労働者は雇用主の労務指揮命令権の下に従属的にそれに従事する地位に置かれる。これは、社会成員が本来有すべき主体的な社会的生産活動への参加権と労働の権利から社会成員一般を排除する仕組みであり、理想からの排除の仕組みである。また、これによって、一部の人々が資本主義の生産関係における労働からも排除される現実からの排除の仕組みでもある。

(2) 生産物価値の分配からの排除 生産は本来、全社会成員の生活を支えるという社会的な目的を有し、すべての社会成員の管理の下ですべての社会成員に対して生産物価値から経常的な所得の分配が行われるべきものである。その観点からすれば、資本主義の分配の仕組みは、雇用主の意志による利潤と賃金への配分を基本としており、これはすべての社会成員が本来行使できるはずの分配の決定への参加と分配の受領からすべての社会成員を排除するものである。併せて、一部の人々を資本主義の生産様式の下における生産物価値の分配としての経常的所得の受領からも排除するものである。特に、労働の意志と能力があるにもかかわらず雇用されない社会成員や老齢、障がい、傷病、育児、介護などで就労できない社会成員は、現実には労働から排除されることに伴って生産物価値の分配としての経常的所得からも排除される。

(3) 消費からの排除 ケイパビリティの理想からいえば、すべての社会成員は、その特性に応じて財や社会的対人サービスを自由の手段として利用し、その自立した消費生活を送ることができなければならない。そのため、消費財の生産は社会的な消費を考慮して、社会的に管理されなければならない。これに対して、資本主義における消費財の生産は、各企業の自由な経営計画に委ねられ、社会成員は社会的な消費財の管理から排除されている。また、資本主義における人々の消費生活のシステムでは、利潤が期待できず商品として提供され難いことによって、あるいは、それを購入できないことによって、資本主義の秩序に則った消費生活から排除される人々が発生する。

特に、資本主義の発達に伴って巨大な資本が蓄積され、社会・公共的な事業への私企業の進出による社会・公共サービスの商品化が進行すれば、医療や介護など生活上必須のサービスや保健衛生、エネルギー・交通・通信、地域・文化施設など生活の公共的基盤としてのサービスなどからの排除が拡大し、これらの財やサービスを市場で購入できない人々を基礎的消費生活のみならず文化的生活からも排除するものである。さらに、巨大企業の社会全体への勢力拡張が学術文化的価値の支配にまで及べば、それらの価値が企業行動原理を肯定する価値思想や正義論によって歪められ、公正な文化的価値や人格形成機会からの排除の危険も高くなるであろう。

3.3 市場機能と社会的排除

社会的総需給量の調整を市場の機能に委ねる資本主義では、競争力の脆弱な企業が市場から淘汰されるという形で生産調整が行われる。これによって資本主義社会では、市場淘汰の法則に支配された企業行動原理が形成され、そのことを介して必然的に社会的排除を強める方向に向かって発達の道をたどる。

(1) 利潤追求の企業行動原理の形成 市場淘汰の法則は、個々の企業が市場競争に勝ち残ることをその存続の条件としていることを意味し、個々の企業が競争力増強のために利潤の追求を強いられることを意味している。こうして、必然的に利潤追求を前提的目的として活動する資本主義的企業に固有の行動原理が形成される。企業が存続することは人々の生活維持の条件でもあり、また、企業がその行動原理を肯定する学説、価値観、生活信条などの宣伝にも努めることもあって、この利潤原理ないし企業原理は、雇用主のみならず労働者階級にも浸透し、ひいては恣意的利益追求を善とする一般的な倫理的原理にまで拡張されて蔓延する。資本主義社会における企業行動原理の一般的倫理説への拡張は、現代リバタリアンの哲学、歴史観に典型的にみられる。

例えば、ハイエクによれば、人知には他人のニーズや完璧な倫理規範や「公共の福祉」などは知りえないのであって、人間にできることは、この主観的な「知の限界」の範囲内において得られた知識に基づき、自己の生活を計画することに尽きるのであり、そこに各個人の自由があるとされる。そして、文明の発展については、歴史の必然を認識する人知による歴史への関与を否認し、市場機能に委ねることにその原動力を見るものであって、次のようにいっている。すなわち、「過去において文明の発展が可能になったのは、市場における『個人を超えた非人格的な諸力』に、人々が身を任せてきたからであり、このことなしに、今日のような高度な文明が発展することは決してありえなかった…必然性が理解できないことが多くあるということこそ、文明の基本的性質なのである」というのである²⁴。

(2) 排除・貧困の拡大と富裕層の形成 市場淘汰の法則に支配されて、たゆまず行われる企業の競争力強化の努力は、賃金抑制・労働強化、過剰労働力の整理・労働力の流動的雇用、設備投資、商品差別化・商品開発、購買意欲の誘導・企業イメージの活用、市

場開拓、資本輸出、国際コンツェルンの形成など、あらゆる利潤獲得の手段の追求となって現れる。賃金は労働力の再生産費に抑えられ、過剰労働力の整理は失業や不安定雇用の増加と低所得層の発生を伴う。企業の市場開拓は、生活消費財をはじめ医療や教育など必須の社会サービスにまで及び、それらの価値が商品となれば購入できない者も発生する。こうして人々の間に衣食住の生活財や必須の社会サービスに事欠いて生活に困窮する経済的困窮層が蓄積していく。

一方で、市場競争に勝ち残った企業は、ますます市場を占有して利潤を増大し、資本を蓄積していく。蓄積された資本と発達した生産力はやがて社会の需要の規模を超え、過剰となった資本は海外への資本輸出に向けられる。巨大化した企業は、政権と一体となって海外に進出し、さらに利潤を追求するようになる。こうした発展を通じて、利潤を取得する者の中には、巨万の富を蓄積する一握りの富裕層が形成されるが、しかしその反面では、賃金で生活する人々の間では、排除と貧困が拡大再生産され続けることとなる。

資本主義とその法制である市民法（所有の自由と契約の自由を二大原則とする法制）の下で経済的富裕層の発生と並んで貧困層が発生することについては、古くから問題視する学説が多く存在した。ラートブルフは、「所有の自由と契約の自由が結合されること、それは社会の現実においては、社会的強者の独裁の自由であり、社会的弱者の独裁への隷属である。そこで所有の自由は、契約の自由と結びついて、人格という形式的平等概念の土壌の上に、資本主義の、それとともに事実上の不平等の、法的基礎を構成する」としている²⁵。さらに、我妻は、『自由権的基本権』の保障する『財産権』と『取引の自由』による資本主義の発達とは、「社会の経済的力に恵まれない大衆にとっては、その『自由』・『平等』は全く空虚なものであり、『幸福の追求』は全く望みえない彼岸のものとなる」としている²⁶。これらの言及は、資本主義の発達に伴う必然的な不自由・不平等、貧困の蓄積を指摘するものといえる。

以上のような市場機能に基づく排除と貧困の拡大の必然性は、経済的生活からの排除を増長するだけでなく、社会的生活や文化的生活からの排除を拡大し、ひいては人間関係からの排除や人格形成からの排除にまで及ぶであろう。そうなれば、資本主義社会は、「放埒な享楽と悲惨な貧困との光景を示すとともに、このいずれにも共通の肉体的かつ倫理的な頹廢の光景を示す」²⁷ ことになるであろう。

3.4 資本主義システムの排除的本質

社会システムは、どのような社会においても存在する普遍的なものであり、それは人間存在に普遍的なその個性と社会性の統一の必要性に基づいている。人間における個性と社会性の統一は、個人的自由をすべての社会成員に等しく保障する社会システムによって実現するものであるが、社会システムの具体的規律がこの理想的な自由・平等のシステムに基づくものであれば、その下では理念的な諸個人の自由すなわち A. センの言う諸個人のケイパビリティの自由、実質的自由、ないし諸個人ごとに多様な自由の内容が実現

されるはずである。

これに対して、資本主義システムは、人格権の譲渡に当たる労働契約の法的効力を認め、集团的・社会的活動である生産活動を雇用主の私的生産とし、集团的・社会的管理に帰属すべき生産物を雇用主の所有権に帰属せしめるものであり、相互の人格性の共同関係として規律されるべき対人サービスなどの類的関係を物件の取引関係として処理するものである。これは、あきらかに人間本性の自由を実現しうる平等のシステムから乖離し、対立するものである。資本主義システムの排除的本質は、資本主義システムが、このように理想的な法理から乖離し、それと対立する資本主義固有の法律関係を基礎としているところにあるといえる。

実体的な資本主義システムが理念的な社会システムから乖離していることによって、資本主義社会におけるすべての人は、人間本性の自由・平等ないしケイパビリティの自由・平等を基礎とした生活から排除されている。これは、資本主義システムによる、その規律の下で生活するすべての人々に対する、理念的・理想的な社会システムからの排除といえる。同時に、資本主義システムは、もともと社会成員を平等に処遇するシステムではないので、必然的に一部の人々が資本主義システムに基づく生産、稼得、消費の生活を送ることができなくなる現実が発生する。これは、資本主義システムによる、その規律の下で生活する一部の人々あるいは多くの人々に対する、資本主義システムに則った生活からの排除といえる。このように現代社会における社会的排除は、資本主義システムによる、理想からの排除と現実からの排除の二方面の排除で考えなければならない。

4. 社会的排除対策の原理と展開

ケイパビリティ概念や社会的排除概念が示唆するところを参照すれば、公共政策は、人格の尊厳すなわち人格の自由・平等に基づく理念的な社会システムを基礎とする理想の社会像の実現に向けて、資本主義システムの排除的機能を制限する社会的排除対策であることが求められる。そして、その対策は、資本主義システムと理念的な社会システムとの乖離から論理必然的に導かれる諸原理に立脚した対策でなければならないといえる。

4.1 社会的排除対策の原理

(1) ケイパビリティ的理想と自然法的理念の原理 社会的排除対策は、すべての社会成員が通常の社会生活を自由に営めていること、各人ごとに異なる自由の内容を等しく実現できていること、センの言葉でいえば諸個人のケイパビリティの自由が実現されていることを社会生活の理想像としなければならない。その理想的な生活を実現する社会システムの基礎となる法的規律については、近代当初から自然法として追及されてきたところである。すべての社会成員の基本的ケイパビリティの自由を保障する自然法の原則を諸個人の権利として表示すれば、不可譲の人格権、人格実現的所有権、社会関係に応じた自治権ないし社会参加権として表現される²⁸。不可譲の人格権は肉体と精神およびそ

の活動の一身専属制を言い、人格実現的所有権は生産に参加したすべての参加者による生産物の共有を言い、社会関係に応じた自治権は物の取引、集团的協働、全社会的事業および人格性の形成に関する協力といった社会関係に応じて自治の秩序を区別すべきことを言う。区別される秩序は、それぞれの社会関係の性質に応じて、取引意志の一致、集団民主的決定、社会民主的決定および共同意志の形成に区別された秩序となる。ケイパビリティの自由がすべての社会成員に保障された社会を理想に掲げる社会的排除対策は、それにふさわしい社会的秩序としてこのような自然法的秩序を理念とし、その理念を具体化する方向へ向かう意義を有する対策でなければならない。

A. センを含めてハーバード・カント主義の一般的認識では、現代社会の基本的権利構造は正義の原理にかなう正当なものとされ、それが不自由・不平等や社会的排除を生み出すものとは考えられず、ただ形式的で不十分であり、マキシミ原理による公共政策が必要であるとするものであった。ここで現代社会の基本的権利構造とされるのは、すなわち資本主義の実体的な権利構造のことであるが、これは、市民法の法理に基づいて正当化されているところである。市民法は、これを＜権利者間の合意を当事者間の法とする＞という市民法固有の法原理、すなわち無差別の自由（liberty of indifference）を原理とすることによって承認するものである。マキシミ基準は、市民法原理すなわち無差別の自由の原理が正当であることを前提として再配分の正義を追究するものであったが、本来の社会的排除対策は、自然法的理念を正当な法理念とする対策でなければならない。

(2) 資本主義システム制限の原理 社会的排除は資本主義システムの本質的法律関係に由来するが、その資本主義システムを基礎法とすることを選択している現代社会における社会的排除対策は、資本主義システムの排除の仕組みを制限する公的な補完システムとして設置されることとなる。この資本主義システムを制限するということは、社会的排除の根本原因に対する対策であるとともに被排除者の生活状態の改善対策でもあるような本来的な社会的排除対策の要件となる原理である。例えば、労働法は、資本主義の核心システムである雇用主の優越的権利と労働契約の自由を制限し、労働者に経営と生産物管理に関する一定の集团的関与権を授権する。また、社会保障法は、資本主義システムでは分配を受けるべき理由のないとされる者に対して公的給付を行い、公共事業法は、資本主義では民間に委ねられるべき公共サービスや社会サービスを民間企業に委ねずに公的に管理または経営するものである。

社会的排除対策がこの原理に反して、資本主義的企業の自由な経済活動の解放や拡張を放任したりすれば、人々の生活は、資本主義的企業による利潤追求の市場と変質し、巨大企業の経営意思に支配され、ケイパビリティの自由の理想も遠のくことになるであろう。今日、脱工業社会化とグローバリゼーションを特徴とする国際経済動向を理由として、福祉国家の社会政策の限界を主張する見解も見られる。しかし、今日の不安定雇用の拡大は、技術や生産力の発達の必然的要請ではなく、利潤追求を強めている企業行動の必然的帰結であることは明白である。今日の脱工業社会化とグローバリゼーションを口実に非正規雇

用の常態化を正当化したり福祉国家路線を否定したりすることは、利潤追求の企業行動による社会的排除の拡大を容認し増長させるものに他ならない。

たとえ経済がどのように変容を遂げようとも、ケイパビリティの自由を基準として資本主義的私的生産の自由を制限し、安定雇用を推進し、蓄積された資本が人々の生活向上のための生産に向けられるように資本主義の仕組みを制限するのが社会的排除対策の原理論的役割であることに変わりはない。

(3) 理想への包摂の原理 今日、社会的排除（social exclusion）の対概念として社会的包摂（social inclusion）という言葉が使われる。社会的排除に理想的社会生活からの排除と現実生活からの排除との二面の意義が区別されるように、社会的包摂にも、人間的な理想的生活への包摂と、資本主義的現実生活への包摂との二面の意味が区別される。社会的排除の根本的な解決につながる対策は、排除の原因となっている資本主義的生活秩序を理想的な生活を実現しうるシステムによって修正・補完する内容を持つ対策でなければならない。単に現実的生活改善の効果があるというだけではなく、理想的社会システムに基づく生活に近づく内容で構成されたものであること、すなわちすべての人に対する理想的生活への社会的包摂であることは、公的補完システムにおいて原理論的重要性を有する。

この観点から現行のわが国の社会法制を概観すれば、次のような指摘ができるだろう。労働法制や公共事業法は、直接資本主義秩序を修正するものであり理想への包摂ということができよう。わが国の社会保障は、総じて資本主義システムへの包摂の性格が強く、社会的排除対策としては合理性に欠けているといえよう。また、今日の政策論の中には、被排除者に対する就労自立支援等の社会福祉的援助によって被排除者を資本主義の基礎秩序による社会統合に取り込むといった現実的対応を強調する見解、あるいは一部のアンダークラス論にみられるように被排除者の労働倫理の涵養によって資本主義の基礎秩序に適應させることと理解する見解などもあるが、このような政策論は、現実的対応を急ぐあまり社会的排除対策の根本的使命を軽視するものといえよう。

(4) 制度設計上の社会性原理 資本主義システムの下で諸個人が生活を構築するうえで立脚すべきとされる原理は、起業または労働によって所得分配の原資の形成に貢献することに基づいて所得分配を受けること（貢献原理）、各自の有する資産と能力を直接活用し、または、それを他者との取引にかけて必要とする財やサービスを取得して自己の生活を維持すること（自立原理）という生活上の原理を意味している。また、併せてそのような生活構築に失敗した場合への対処は自己の責任で行うこと（生活自己責任原理または自助原理）を原理としている。資本主義システムへの包摂を狙いとする対策は、諸個人の生活維持に関するこれらの原理を排除対策の制度設計原理として採用し尊重するものである。例えば、わが国の所得保障の社会保険（年金保険と雇用保険）は、保険料拠出要件を定めて貢献原理に立脚している。また、生活保護は、資産能力活用要件を置いて自助原理に基づく生活が不可能となったことを給付要件とし、自助原理を補足するという救貧法

的な補足性原理に立脚している。

これに対して、理想への包摂の性格を有する本来の社会的排除対策は、資本主義システムが要請する上記の生活上の諸原理とは対立する生活上の原理を制度設計の原理とするものである。それは、社会はすべての成員に人格の平等と尊厳にふさわしい生活を保障するために、社会の責任で、就労の意志を有する者に生産への参加ないし労働の機会を与え、すべての社会成員に対して少なくとも最低限必要な所得を分配するとともに、生活上必要とされる必須の社会サービスを普遍的・包括的に提供しなければならないという原理である。これを、生活維持責任の社会性原理とすることができる。社会性原理に基づく社会保障制度の代表例は、社会手当方式の最低所得保障制度と無償の普遍的・包括的社会サービス制度であるが、これはわが国においては存在しないといえる。

(5) 実体的福祉推進の原理 民間の社会福祉活動は、民間の補完システムという意義を持つものであり、特に人間関係からの排除や人格形成からの排除を受けている諸個人に対しては、人間的な関係や人格形成過程への包摂を期待できる活動である。このような活動を通して包摂的な社会関係を推進することによって、民間の社会福祉活動は福祉社会の実体を形成するという積極的な役割を担いうるものといえる。そのためにも、民間の社会福祉活動主体には、自主的民主的活動であること、福祉の必要な人々の要求を代弁して国への政策提言を行うことなど、福祉社会建設の第一線の開拓者としての役割が求められる。一方、政府は、財政面などで民間主体の活動を支援しなければならないが、その自主性に介入したり、公的給付抑制の代替策として位置付けたりすることは厳に戒めるべきである。

4.2 福祉国家と社会法制

貧困と社会的排除の本質的原因を抑制してその根本的解決を前進させるためには、既述の諸原理に則った対策であることが必要であり、民主的に組織された国家が中心となって、その諸原理に則った社会法制を推進するなど、効果的な公的補完システムの整備を進めることが重要である。

資本主義システムの諸部門の仕組みの排除的性格に対しては、戦後福祉国家路線の下で、公的補完システムとして各種の社会法制が整備され、およそ1970年代までに今日につながる社会法体系の骨格が形成されてきた。資本主義システムの排除的仕組みとそれに対応した社会法諸制度との関係は表2に示す通りである。各部門の排除に対して、それぞれ以下のような法制が形成され、今日に続いている。

第1に、生産と労働からの排除に対しては、労働者諸個人の人格の自由を保護する労働者保護法、経営と生産物価値の分配に対する労働者の集団的な発言権を強化する団結保障法、および、労働の意志と能力がある者が個人の特性に応じて働くことができるようにする雇用保障法が形成されている。第2に、分配ないし所得からの排除に対しては、貢献原理に基づく所得保障の社会保険が行われている。ヨーロッパでは、社会はすべての社会成

員に対して経常的所得の分配を保障しなければならないという所得配分の社会性原理に基づいて、所得保障の社会保険を補う最低所得保証制度が第二の所得保障制度として行われているが、わが国ではこのような最低所得保障制度はほぼ存在しない。

第3に、普遍的で包括的な社会サービスからの排除に対しては、費用保障の社会保険が行われている。社会サービスの中心となる医療保険では、国民皆保険体制と混合診療禁止の原則をとり、拠出要件を置かないことにより、普遍的で包括的な医療サービスが意識されているが、利用者負担や保険料負担があるなど、その普遍性と包括性には不十分な点も残されている。介護についても同じような介護保険が対応している。しかし、その他の住宅、教育、子育てなどについては、現物、現金のいずれの方式にしても、他の OECD 諸国と比べても、普遍的な公的サービスがはなはだしく遅れているといえる。第4に、最低所得保障の欠如と社会サービスの不備を特徴とするわが国の社会保障制度では、それらに替えて、残余的（residual）で選別主義的な救貧法的生活保護制度が置かれていて、これが最後のセーフティーネットと位置付けられているが、その意義は希薄である。

表2 資本主義システムによる排除と対応する補完システム

		システムの仕組み	ケイパビリティの欠如、社会的排除の状態	対応する補完システム
資本主義基礎システム	生産	雇用主の経営権、労働力使用収益権	自由な機能の発現として、生産活動の経営に主体的に参加できない	労働者保護法 団結保障法
	労働	雇用主の採用の自由	自由な機能の発揮として、個人の特性に応じて働くことができない	雇用保障法
	分配	雇用主による生産物所有と生産物価値の分配	社会の成員として経常的な所得を取得することができない	所得保障法
	消費	企業による消費財の商品としての市場販売	諸個人の特性に応じて必要な財や社会的サービスを自由に活用して、その機能を発揮できない	社会サービス保障法 生活保護法 公共サービス事業法

以上の社会法制のうち、労働者保護法、団結補償法、社会サービス法、公共サービス法は、主として理想からの排除に対して、理想への包摂を念頭に置いた対策といえる。すなわち、労働者保護法と団結補償法は、雇用主の経営権を制限し、労働者の経営への関与を強める授權を行うものであって、民主的経営という理念への包摂を狙いとするものといえる。税を財源とする社会サービス法と公共サービスは、必要なものは市場購入するという資本主義の消費秩序に反して、すべての人が社会から直接に享受できることという理想への包摂を狙いとするものといえる。これに対して雇用保障法および社会保障法は、主として資本主義の生活秩序に則って生活することを優先ないし尊重する思想に基づいた仕組みであって、資本主義秩序への包摂の思想に立脚するものといえる。今日、労働による稼得

ということは、雇用主の労働力使用収益権という資本主義の生産様式を裏から支える原理であり、資本主義である限りはこの部分の制限には抵抗が強いことを表すものといえる。

4.3 「小さな政府」路線と社会的排除・貧困の拡大

1970年代より進行してきた戦後ブレトン・ウッズ体制の崩壊と新自由主義的世界潮流を背景として、わが国においても政策基調の転換が進められるようになった。それは、一言でいえば、国際経済競争の激化を背景として、経済成長を重視し、社会保障については経済成長に対して負の要因であるとして抑制するというものであったといえる。1981年第2次臨時行政調査会第1次報告では、国民負担が大きいことは企業の市場経済活動を抑制し、経済成長の負の要因となるという考えに基づき、「小さな政府」への転換によって、民間の活力を生かし経済成長を確保するという路線を引いた。これに伴って生活の維持については、「個人の自立、職場・地域の連帯を基礎として、効率の良い政府が適正な負担の下で福祉を充実する」として、社会保障の抑制が基本路線とされることになる。

1999年2月26日経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」では、「民間の自由な経済活動に対する政府の過剰な介入を防ぐとともに、税・社会保障負担など国民負担の増大に伴う経済活力の低下に歯止めをかけるために、地方も含めて『小さくかつ効率的な政府』を実現する必要」があるとして、「小さな政府」が既定路線として継承される。併せて、「競争を恐れて互いに切磋琢磨することを忘れれば、社会全体が停滞し、弱者救済は不可能になる」とし、自由な市場競争による経済発展の推進が叫ばれている。

2001年6月26日閣議決定「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」では、「市場」と「競争」を通じて推進される技術革新と「創造的破壊」によって、成長部門へヒトと資本を移動することにより、経済成長を生み出すという考えから、市場の障害物や成長を抑制するものを取り除くことが、「構造改革」であると宣言し、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に公的事業の民営化と企業の収益機会の拡張が具体的に進められ、「医療、介護、福祉、教育など従来主として公的ないしは非営利の主体によって供給されてきた分野に競争原理を導入する」政策が急速に進められた。これは、明らかに福祉国家路線を放擲し、市場原理主義に路線転換することを宣言したものといえる。

このような潮流の中で、1995年社会保障制度審議会は、「まず第一に重要なことは、すべての国民が社会保障の心、すなわち自立と社会連帯の考えを強くもつことである。…自立と連帯の精神にのっとり、国民のだれもが応分の負担をしていくことが必要」と自立と連帯を強調し、「社会連帯の考えに基づく社会保険料や社会保障公費負担を主にしつつも、サービスの利用者も相応の負担をしていくことが適当」であるとして、「利用者負担金の徴収に当たっては、保有資産が考慮されず、負担者の所得の範囲や把握にも問題が残されているので、これらの点を考慮した新しい公平な負担基準と原則を確立」すべきだと、サービス利用に資産調査を導入することを提言していた。

実際の法制改革の動向をみても、労働者保護法制や団結保障法制は停滞し、労働者派遣法の制定など雇用保障法制はむしろ後退している。また、社会保障法制では全般的な制度的後退が著しい。所得保障と費用保障の経済的保障部門では、受益者層の財源負担の増強²⁹、給付水準の引き下げ、受給要件の厳格化などの制度引締めが全般に及んでいる。また、医療、介護、子育て、教育、住宅など社会サービス部門では、従来から海外に比べて遅れている分野であったが、近年、民営化と企業の収益機会の拡大が進められ、国家責任が後退するとともにサービスの商品市場化が進んでいる。このような改革の下で、相対的貧困率やジニ係数などの統計値にもみられるように、実体社会では貧困と格差が確実に拡大している。

5. 貧困対策の意義と展望

近年の市場原理主義的構造改革の下で重層的な社会的排除を受けた貧困が拡大し深刻化している今日、救貧の対策では不十分であり、財政政策的な矛盾も生じている。貧困の発生を抑制する対策が喫緊の課題となっているが、そのためには貧困を重層的な社会的排除と捉え、社会的排除対策の諸原理に導いた対策をとることが必要である。

5.1 貧困対策の意義と現状

(1) 社会的排除対策としての貧困対策 貧困は、現象的には通常の自由な社会生活の最低限の生活を送れていない状態を言う。通常の自由な社会生活を営む上で必要となる手段は、表3のように経常的に消費される財・サービスと随時的な必須の社会サービスとに分類される。したがって一般的に、貧困は経常的に必要となる財・サービスと随時的な必須の社会サービスの最低限必要な分を享受できない状態といえる。

この一般的な貧困概念を、その発生原因との関連を捉える社会的排除概念によって再定義すれば、生産と労働からの排除や所得と必須サービスの分配からの排除が重なって、最低限の経常的所得の分配から排除され、かつ、必須のサービスからも排除された状態といえる。また、理想の生活状態と関連付けて再定義すれば、自由な生活支出に委ねられるべき最低限の経常的所得と人格性の維持発達に必須のサービスを享受できない状態といえるが、これは、「最低限の基本的ケイパビリティの欠如」というセンによる貧困概念の定義に相当するものといえよう。

すべての社会成員が社会生活に必要な経常的所得の分配を受け、普遍的かつ包括的社会サービスを必要に応じて享受できることは社会の理想である。一方、資本主義システムでは、明らかに多くの人々が経常的な所得の分配と社会サービスの利用から排除されることは必然である。社会的要因によって理想に反した最低限の経常的所得と必須サービスの欠如である限り、それを享受できるようにすることは、本来社会的責任に属することであり、また、根本的には社会的にしか実現できない性格の事業である。制度設計上のこのような方針を最低生活維持の社会責任原理ないし最低生活維持責任についての社会性原理という

ことができる。

ケイパビリティーの自由の実現を目的として、貧困の社会的発生要因に対処する社会的排除対策としての貧困対策は、社会性原理に立脚して、最低限度の経常的所得と必須の社会サービスからの排除の発生を要件とし、原則としてそれ以外の要件を置かずに、それらを社会の責任において配分するものでなければならない。すなわち、この制度は社会手当方式を採用して、最低所得と社会サービスを保障する目的を持った無償の公的給付とすることが、制度の目的ないし理念にかなった方法であるといえる。

資本主義の予定する生活上の原理は、原資形成への貢献に基づいて分配を受けるという貢献原理、その有する財産と能力を活用して生活を維持するという自立原理、それらに失敗した場合の対処を自分で行うという自助原理（生活自己責任の原則）といった諸原理である。これは、いうまでもなく社会的排除と貧困の根本的要因となっている原理である。したがって、すでに社会的排除を受けている人に対して、自立・自助原理に基づいて生活の再構築を要求することは矛盾であり、その要請は根本的には実現され難いであろう。

表3 基本的ケイパビリティー達成の手段と貧困対策の目的

生活上の必要		通常的生活手段として必要となる財・サービス	貧困対策の手段と目的	関連インフラ
経常的 必要	家庭的 経費	衣食の消費財、家具・什器・寝具・電化製品等	個人の自由な生活支出に委ねられるべき経常的所得として最低限の経常的な所得を保障する	生活インフラ
		水光熱、住宅、衛生サービス		
	社会的 経費	通信、運輸、教養、娯楽サービス		
		その他私的消費		
非経常的 必要	社会 サービス	保健医療、介護、子の養育、教育、その他の社会的支援サービス	人格性の維持発達に関する普遍的包括的対人サービスの無償享受を保障する	福祉インフラ

近代的救貧法の対象とする貧困や生活保護制度が救済の対象とする生活困窮は、保有資産や家族扶養など可能な限りすべての自助努力を尽くしてもなお最低限の消費生活が送れないといった自助努力の限界状態にあたる。自助努力の限界状態としての貧困に対する対策は救貧であって、貢献原理、自立・自助原理といった資本主義社会における生活原理を補足する原理に立脚し、その原理の延長線上に位置する対策といえる。このような制度は、貧困の原因ないしその発生の社会的要因に対処することなく、また、理想的生活への包摂の理念もなく、ただ本人の自助努力に働きかける意味しかなく、その効果には限界がある

ことは、わが国の生活保護の捕捉率の低さに現れているところである。

(2) 貧困対策の現状 社会保障の体系における貧困対策の位置づけと世界的な視野から見た所得保障と社会サービス保障の制度設計方式を表に示せば、表4のようになる。最低所得保障に最も適合する保障方式は、社会性原理に立脚し税を財源として無拠出で給付を行う社会手当方式である。世界的視野では、ヨーロッパを中心に最低所得保障の社会手当制度あるいはそれに相当する補足性の緩やかな公的扶助制度が存在し、北欧諸国などでは、無拠出の普遍的な社会サービス制度が普及している。一方、わが国では社会手当制度は、従来最も遅れている部門である。わが国の現行の社会手当方式の最低所得保障制度としては、20歳前に障害となった者に対する障害基礎年金が存在するが、すべての障害者を対象とするものではない。また、高齢者、一人親、失業者を対象とする社会手当は存在していない³⁰。

表4のわが国の制度のうち、所得保障の社会保険は、本人の一定期間の保険料拠出に対応しており、貢献原理に基づく拠出比例の所得保障であって、社会的責任原理に基づく最低所得保障ということは目的とはされていない。社会サービスについては、わが国では医療や介護については、社会保険制度を中心とし、皆保険と混合診療禁止の原則によって普遍性と包括性の実現がめざされてきたが、本人の一部負担や保険料拠出があるなど、普遍性・包括性において不徹底である。その他の社会サービスは、はなはだ不十分であるが、特に住宅、教育、子育ての分野で立ち遅れている。生活保護制度は経常的所得の給付と社会サービスの給付とを含んでいるが、その有する資産・能力を最低生活維持のために活用しつつてもなお生活困窮であること要件とするものであって、資本主義における生活維持上の原理である自助原理に対する最大限の遵守を要求する補足性原理に立脚するものであり、残余的な救済制度的性格を有し社会性原理に基づく貧困対策とは異質のものとなっている。

表 4 社会保障の目的と制度の仕組み

対策の目的			制度の仕組み			わが国の 制 度
			制度方式	支給要件	財源	
分配からの排除	所得保障	最低所得保障	所得保障の社会保険	保険料拠出、 保険事故	保険料	年金保険、 雇用保険
			社会保険補完的の社会手当	社会保険給付の不足	税	ほぼ 該当なし
			最低所得保障の社会手当	経常的所得の不足	税	該当なし
			緩やかな公的扶助	看做し所得の不足	税	該当なし
消費からの排除	社会サービス保障		費用保障の社会保険	被保険者資格 サービスの必要	保険料	医療保険、 介護保険
			普遍的な社会サービス	サービスの必要	税	該当なし
	最低消費生活の保障		厳格な公的扶助	生活困窮 資産・能力活用	税	生活保護

5.2 生活保護制度の特徴と改革動向

(1) 生活保護制度の特徴 最低所得保障も社会サービスも不十分なわが国で、貧困対策と位置付けられているのが強い補足性原理に立脚する生活保護制度である。保護としては、経常的消費費用の給付である生活扶助の他、医療扶助、教育扶助、住宅扶助など社会サービスに当たる 7 種の扶助が行われるが、この 7 種の扶助を受けるにも資産能力活用要件、家族扶養優先等の補足性原理による制限を受ける。

生活保護制度における保護の補足性とは、本人の有する資産・能力を最低生活維持のために活用していることが保護受給の要件であること、保護に対して家族扶養および他法に基づく給付が優先することを意味する。行政解釈において、資産活用要件は、最低生活の維持のために活用していない資産、最低生活にふさわしくない資産は売却して最低生活の維持に充てさせることとされている。最低所得保障においては、不労所得に基づく資産や高価な不活用資産の活用を優先させることは認めうる場合もありうるが、そのような場合は別として、一般的に保有不活用資産の売却を受給要件とすることは、その者の過去の人格的努力の成果を収奪し、現在の私生活の自由を剥奪して、個人の自由と尊厳の尊重の理念に反する処遇である。また、わが国の扶養義務者の範囲は近代国家に類例を見ないほど広範であるが、家族扶養優先によって保護を行った福祉事務所長が扶養義務者から費用徴収を行えることとなっているなど、家族関係への介入の強い仕組みとなっている。

すなわち、保護を受給する要件として、経常的所得の分配を受けられないというのではなく、市民法秩序に基づくあらゆる自助努力を尽くしているにもかかわらず生活困窮に陥っていることを要件とする、いわゆる「残余的 (residual)」制度であり、生活困窮となった者を選別して救済する選別主義に立脚した救貧法的制度である。このような自立・自助

を補足する補足性原理に立脚していることによって、貧困の直接的な社会的要因に対する効果がなく、個人に働きかけるだけの対策となっており、個人の尊厳を尊重した社会的排除対策としての必要条件を欠いているといわなければならない。そのみならず、このような補足性原理が障壁となって、生活保護制度は現代の救貧制度としても必要な機能をはたせない制度となっている。厚生労働省の捕捉率推計によれば、所得水準に基づく推計では6分の1弱で、資産要件を加味した推計でも3分の1程度となっており³¹、生活困窮者を最後の一人まで救済するという意味の最後のセーフティーネットとはいえない状況となっている。

(2) 生活保護制度の改革動向 このように他国と比べて補足性が強く捕捉率が低いことはかねてより生活保護の課題であったが、2000年代以降、生活保護の受給者の激増に直面しても、政府は従来からの「小さな政府」の既定路線を堅持して、さらに保護引き締めの政策がとられている。例えば、2003年に社会保障制度審議会福祉部会に設置された「生活保護のあり方に関する専門委員会」は、稼働能力を有する被保護者に対する就労促進を提言し、その後生活保護受給者に対する各種の自立支援策が制度化されている。2006年には、500万円以上の居住土地建物についてリヴァースモーゲジの活用を保護の要件とする実施要領の改訂が行われ、受給者の半数を占める高齢者の保護の引き締めを狙った改革が図られている。2013年生活保護法改革では、生活保護水準の引き下げや扶養義務との調整の強化を盛り込んだ改革が行われている。

保護受給者が激増している中で行われた生活保護の引締めによって、行き場を失う生活困窮者が増加することが容易に想定されるが、これに対応するように、2013年には生活保護移行防止等を目的とした自立支援の新制度が導入されている。社会福祉的援助自体は、福祉社会の実体を形成するものとして重要な意義を有し、生活困窮者にとっても同じであるが、それをもって公的補完システムが行うべき公的給付に替えることは、全く不適切である。

資本主義システムの予定する生活上の諸原理すなわち資本主義的な貢献原理、自立原理、自助原理（生活自己責任の原則）といった原理では、明らかに一部の人々が経常的な所得の分配と社会サービスの利用から排除されて貧困に陥ることは必然である。貧困に至るまで排除された人に対して、労働生活への復帰を支援し、保有資産の活用を指導し、低廉な財やサービスの利用を指導したりして、自立・自助原理に基づく生活に復帰する自立支援やそのような地域の助け合いを組織する連帯の支援は、一定の有用性はあるとはいえるが、それで貧困という社会的排除問題が根本的に解消されるものではないことも明白である。国家は、民間の福祉的活動に頼りすぎることなく、最低生活維持の社会責任原理に立脚して経常的な最低所得と普遍的で包括的な社会サービスの整備に努めなければならない。

5.3 貧困対策の展望

救貧的生活保護法を中心とし、社会サービスも著しく不十分なわが国の貧困対策に求められるのは、社会性原理に基づいて設計された社会手当方式による最低所得保障制度の導入と普遍的・包括的社会サービスの公的な提供である。これらは、いずれもヨーロッパではかなり広く実施されている制度であり、わが国で導入するにあたって参考にできる制度も少なくない。

(1) 先行する海外制度からの示唆 最低所得保障制度の例では、資産調査も所得調査も行わず社会手当方式の最低年金を支給するスウェーデンの保証年金（guarantee pension）や、資産のみなし所得制をとる緩やかな公的扶助方式によって最低所得を保障するフランスの各種の無拠出制社会的扶助（minima sociaux）などは典型例であろう。普遍的・包括的社会サービスの例でいえば、イギリスのNHSは典型例である。

上記のうち、例えばフランスの最低所得保障（minima sociaux）は、日本の生活保護制度の生活扶助に当たる給付を行う制度である。日本の住宅扶助、教育扶助、医療扶助などその他の扶助に当たる給付は、フランスではより普遍的な別制度（付帯的権利、droits connexes）になっている。ミニマ・ソシオでは、高齢者、障がい者、一人親、失業者といった対象者の種別ごとに別制度となっていて、それぞれ社会的に計測された最低所得額（minimum sociale）と本人または世帯の所得との差額を給付するものである。わが国の生活保護では、最低生活に活用していない資産または最低生活にふさわしくない資産は売却して最低生活維持のために活用することが受給要件として求められるが、ミニマ・ソシオでは、日本の生活保護法のような資産・能力活用要件の規定はなく、保有資産についてはそれに基づく一定の所得があるものと看做す資産の看做し所得制度を採っている³²。

(2) 最低所得保障制度導入の一案 これらの先例を参考にして、わが国の現行制度から最低所得と普遍的・包括的社会サービスの保障へ移行する計画の一例として、以下のような計画が考えられる。

すなわち、貢献原理にこだわって社会保険方式を取っている国民年金制度について³³、これを無拠出制の最低所得保障制度に改編する。高齢者、障がい者、遺族に該当するものの経常的所得がそれぞれの受ける厚生年金を含めて社会的に算定された最低所得に満たない場合に、社会的最低所得と認定された経常的な実所得との差額（仮称：補完的高齢年金、補完的障がい年金、補完的一人親年金）を給付する社会手当制度とする。現行の20歳前の障害による障害基礎年金および児童扶養手当は、それぞれ補完的障がい年金および補完的一人親年金に編入する。失業者については、雇用保険制度の中に、基本手当を補完する無拠出制の最低所得保障給付（仮称：補完的基本手当）を創設する。雇用保険の最低保障給付は、社会的に算定された失業者最低所得と認定された経常的な実所得との差額を給付する。失業の認定は、基本手当の場合に準じて行う。無拠出の雇用保険給付は、22歳以上を対象とし、高齢給付、障害給付、一人親給付を受給する者は対象外とする。

これらの最低所得保障制度において、実所得と認定する所得は、経常的な所得を基本と

し、その性質上明確に一時的所得と看做されるものは除外する。高額な不活用の保有資産については、活用すれば得られるであろう経常的所得を実所得と認定する（資産の看做し所得制度）。家族扶養については、扶養義務のうち生計保持義務は最低所得保障に優先するものとする。無拠出制の各種最低保障給付の受給者には、本人の求めに応じて就労支援を含む社会福祉的援助を行うものとする。

社会サービスのうち、医療、介護、子の養育、住宅については、それを必要とするすべての社会成員を対象にした普遍的な公的サービスとし、必要とするものに必要なだけ給付する包括的なサービスとすることを中期の計画とする。当面は、医療の普遍的サービス化を実現し、医療保険は傷病手当等の給付を行う所得保障の社会保険とする。医療サービスの利用は、本人の権利とし、必要性や必要量はサービス提供施設に配置される権限を有する機関が認定するものとする。また、保育所と住宅については、公設の施設を大幅に増設することとする³⁴。その他のサービスや個別的援助は、公的な社会福祉サービスとする。各種の公的社会サービスは無償を基本とし、給付を行った行政庁は相当な高額所得者から一定限度の利用料を徴収できるものとする。なお、生活保護制度は、以上のような排除対策でも漏れが生じる場合に備えて、当面存続させるものとする。

6. おわりに

経済の高度成長終焉後の「小さな政府」路線は、経済成長を優先課題とし、国民には自立・自助を強調するとともに、社会保障における公的役割を公的給付から自立支援へと移行させてきた。しかし、この路線は、資本主義システムに根ざしている排除の機能を助長するものであり、経済成長が実現しないまま、結果として排除と貧困の拡大を招いている。同じ路線を継続すれば、さらに貧困が拡大・深刻化することも懸念されている。経済と社会保障の公的給付との関係を振り返ると、公的給付による国民の経済生活の向上は経済成長の大きな要因にもなるのであって、かつての福祉国家路線を発展的に継承して、公的給付による国民の経済生活の充実を契機として経済の再建を図るといった政策路線への転換を検討する時代に入っているといえる。社会保障による公的給付については、国民の経済生活の向上に資するように充実を図るとともに、社会的排除と貧困の原因に対抗する効果を持つように制度・仕組みが設計されることが必要である。

特に、この間の市場原理主義的構造改革の下で拡大・深刻化してきた貧困に対しては、早急の対策が求められる。我が国の生活保護制度は、貧困に陥るのを待って発動する救貧法的な制度であり、貧困の原因に対処する機能はなく、また、近年導入された生活保護移行防止の自立支援制度も貧困の根本的な原因に対処するものではない。ケイパビリティの欠如や社会的排除の観点から再定義された貧困概念が示唆するところに立脚すれば、貧困の根本原因に対抗する効果的な貧困対策は、社会手当方式の最低所得保障制度と普遍的・包括的な社会サービスを中心とした対策でなければならない。最低所得保障制度は今のところ我が国には存在せず、社会サービスは普遍性と包括性の点で不十分である。この論考

の最後では、最低所得保障制度導入の指針の一例を示しているが、ケイパビリティの自由と包摂的社会の実現を理念とする多くの制度改革指針が議論されることを期待したい。

謝辞

本稿を公表するにあたり、地域創生学群の担当教員の先生方に多くのご助言をいただいた。この場を借りて、感謝申し上げたい。

注

- 1 Amartya Sen, *Inequality Reexamined*. Oxford university press. 1992. 池本幸生他訳『不平等の再検討——潜在能力と自由』岩波書店 1999 年. 序章, p.6.
- 2 A.Sen, Ibid. 前掲訳書. p.59.
- 3 A.Sen, Ibid. 前掲訳書. p.11.
- 4 A.Sen, Ibid. 前掲訳書. p.70.
- 5 現代リバタリアニズムは、資本主義的私的所有の正当性を論じる R. ノージック、福祉国家の計画主義を批判する F.A. ハイエク、私的企業活動を擁護する M. フリードマンなどによって代表される。
- 6 A.Sen, Ibid. 前掲訳書. pp.59-60.
- 7 A.Sen, Ibid. 前掲訳書. p.12
- 8 A.Sen. Ibid, 前掲訳書. pp.2-4、p.54.
- 9 A.Sen. Ibid, 前掲訳書. p.10.
- 10 A.Sen. Ibid, 前掲訳書. p.227.
- 11 個体化原理（*principium individuationis*）は、スコラ哲学などで追究された普遍と特殊が個別において統一される機構を説明する哲学的概念である。
- 12 John Rawls, *A Theory of Justice*.1971. 矢島鈞次監訳『正義論』1979 年. pp.9-11.
- 13 Immanuel Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, hrg.K.Vorlander, Philosophische Bibliothek BD.41, 3.auf., 1965. 野田又夫訳『人倫の形而上学の基礎付け』中央公論社 1977 年. 参照。
- 14 Ronald Dworkin. *Sovereign Virtue—The Theory and Practice of Equality*. Harvard University Press.2000. 参照
- 15 Philippe Van Parijs, *Real freedom for All – What(if anything)can justify capitalism?* Oxford university press. 1995. 後藤玲子・齊藤拓訳『ベーシック・インカムの哲学——すべての人にリアルな自由を』勁草書房. 2009 年. 参照。
- 16 G.W.F.Hege, *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse*. surkamp taschenbuch wissenschaft. 1830. 松村一人訳『小論理学（下）』岩波書店 1973 年. p.202.
- 17 阿部彩「日本における社会的排除の実態とその要因」『季刊・社会保障研究 Vol. 43

- No.1』国立社会保障・人口問題研究所. 2007 年. p.27 以下。https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/18429204.pdf.
- 18 社会的排除リスク調査チーム、内閣官房社会的包摂推進室／内閣府政策統括官「社会的排除にいたる プロセス ～若年ケース・スタディから見る排除の過程～」2012 年. 参照。
https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002kvtw-att/2r9852000002kw5m.pdf
- 19 岩田正美「社会的排除——ワーキングプアを中心に」『日本労働研究雑誌』No.597. 2010 年. pp.10-13.
- 20 西村貴直「“アンダークラス”と『フリーター』—『脱』工業社会の貧困問題—」『長崎国際大学論叢』第 5 巻 2005 年. pp.185-194.
- 21 労働契約は人格権の部分的譲渡に相当する契約であるが、この正当性について明記した近代人権宣言は、1793 年の山岳派憲法前文の権利宣言 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Préambule de l'acte constitutionnel du 24.VI.1793) のみであろう。同第 18 条では、「すべての人は、その奉仕、その時間の拘束を契約することができる。しかし、自分を売ることも、売られることもできない。人格は不可譲である。」としている。人格権の不可譲の法理は、自由人を規律した法であるローマ市民法の法諺 *cedi ius personale alii non potest* (人格権は他者に譲ることができない) としても伝わっている。自由人が人格権を譲渡することを認めることは、自由の社会秩序を破壊することになるからである。
- 22 資本主義的所有権の正当性を主張する現代の理論としては、ノージックの三権原理論が有名である (Robert Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books, Inc. 1974. pp.174-182.)。
- 23 労働契約の性格については、債権契約説と身分契約説に大別される。雇用主の優越的権利については、前者では契約に基づくものとされ、後者では契約外的な客観的規範とされる。
- 24 Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom*. George Routledge & Sons, Inc. 1944. 西山千明訳『隷属への道』春秋社 1992 年. p.279.
- 25 Gustav Radbruch, *Vorschule der Rechtphilosophie*. Vandenhoeck & Ruprecht. 1947. 野田良之・阿南成一訳「法哲学入門」『ラートブルフ著作集 4 実定法と自然法』1961 年. pp.197-198.
- 26 我妻栄著『民法研究Ⅷ憲法と私法』有斐閣 1970 年. p.169.
- 27 Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft*. suhrkamp taschenbuch wissenschaft. 1821. § 185. 邦訳については、藤野渉・赤澤正敏訳「法の哲学」『世界の名著 35』中央公論社 1976 年. 参照。
- 28 人格権不可譲、人格実現的所有権は、J. ロックの自己所有論、自然共有論および労働

所有論にもみられ、近代的自然権論の本流をなす思想といえる。

- 29 1980年4月時点で3770円であった国民年金保険料は2020年度16,540円となっている。一方、1980年時点で約50兆円であった企業の利益剰余金（内部留保）は、財務省法人企業統計によると、2020年度末時点で484兆3648億円となっている。
- 30 児童扶養手当は、旧母子年金および現行遺族基礎年金を補完する社会手当であったが、1983年12月26日の旧厚生省の諮問機関児童福祉問題懇談会最終報告による「新しい制度は従来の母子福祉年金の補完的機能から離れ、児童福祉施策の体系の中での役割を明らかにし、…福祉施策としての独自の役割を担うべきである」という提言に基づき、理念・目的のはっきりしないいわゆる「福祉手当」とされ、大幅に給付削減が行われた。
- 31 厚生労働省の推計では、2007年の時点で世帯所得が生活保護基準に満たない世帯は597万世帯（全世帯の12.4%）であるのに対し、実際に生活保護を受けている世帯は108万世帯（全世帯の2.2%）である。推計捕捉率は、15.8%となる。ただし、資産要件を満たすものについては、32.1%としている（厚生労働省2010年4月9日「生活保護基準未満の低所得世帯数の推計について」）。
- 32 例えば、高齢者連帯手当（ASPA）では、居住土地と農業用建造物を除き、動産と不動産（請求前5年以内に相続人へ贈与された動産と不動産を含む）は、市場価格の3%（相続人への贈与が5年以上10年以内前の場合は、1.5%）の所得があると看做される（Code de la sécurité sociale、Décrets en Conseil d'Etat, Livre VIII allocation de solidarité aux personnes âgées.Article R815-25）。
- 33 社会保険の性格については、貢献原理と社会性原理の混淆が以前より指摘されているが、所得保障の社会保険は、拠出要件があることから貢献原理が優勢であり、社会性原理はそれを補足するものといえる。
- 34 2000年以降政府の住宅政策は、民間移譲を強化している。2000年住宅地審議会答申「21世紀の豊かな生活を支える住宅・宅地政策について」では、市場重視すなわち民間企業による住宅供給の重視の方針を提言し、2004年社会資本整備審議会住宅地分科会「中間とりまとめ」では、「新たに土地を取得して行う公的賃貸住宅の建設は行わないこと」としている。

参考文献

- Amartya Sen, Inequality Reexamined. Oxford university press. 1992.
- Friedrich August von Hayek, The Road to Serfdom. George Routledge & Sons.Inc. 1944.
- Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse. surkamp taschenbuch wissenschaft. 1970.

- G.W.F.Hegel, Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse. surkamp taschenbuch wissenschaft. 1970.
- Gustav Radburch, Vorschule der Rechtsphilosophie. Vandenhoeck & Ruprecht. 1947.
- Immanuel Kant, Gruntlegung zur Metaphysik der Sitten. Philosophische Bibliothek BD.41, 3.auf. 1965.
- John Rawls, A Theory of Justice. Havard University Press. 1971.
- Philippe Van Parijs, Real freedom for All – What (if anything) can justify capitalism? Oxford university press. 1995.
- Robert Nozick, Anarchy, State, and Utopia. Basic Books.Inc. 1974.
- Ronald Dworkin, Sovereign Virtue—The Theory and Practice of Equality. Harvard University Press. 2000.
- Tony Atkinson, Michel Graude, Jacques Freyssinet, Claude Seibel, Pauvreté et exclusion. La Documentation française. 1998.
- A. セン著、池本幸生他訳『不平等の再検討—潜在能力と自由』岩波書店 1999 年
- アリストテレス著、高田三郎訳『ニコマコス倫理学』河出書房新社 1966 年
- D. バーン著、深井英喜・梶村泰久訳『社会的排除とは何か』こぶし書房 2010 年
- J. ロールズ著、矢島鈞次監訳『正義論』紀伊國屋書店 1979 年
- I. カント著、野田又夫訳『人倫の形而上学の基礎付け』中央公論社 1977 年
- F.A. ハイエク著、西山千明訳『隷属への道』春秋社 1992 年
- G.W.F. ヘーゲル著、藤野渉・赤澤正敏訳『法の哲学』中央公論社 1976 年
- G.W.F. ヘーゲル著、松村一人訳『小論理学（下）』岩波書店 1973 年
- G. ラートブルフ著、尾高朝雄他訳『ラートブルフ著作集 4』東京大学出版会 1961 年
- P. パリース著、後藤玲子・齊藤拓訳『ベーシック・インカム—すべての人にリアルな自由を』勁草書房 2009 年
- 阿部彩著「日本における社会的排除の実態とその要因」『季刊・社会保障研究 Vol. 43 No.1』
- 岩田正美著「社会的排除—ワーキングプアを中心に」『日本労働研究雑誌』No. 597. 2010 年
- 岩田正美著『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣 2008 年
- 加藤新平著「労働の従属性」『法学論叢第 55 巻 5 号』京都大学法学会 1948 年
- 西村貴直著「“アンダークラス”と『フリーター』—『脱』工業社会の貧困問題—」『長崎国際大学論叢』第 5 巻 2005 年
- 我妻榮著『民法研究Ⅷ憲法と私法』有斐閣 1970 年