

研究論文 (Articles)

生活保護加算制度の経済哲学¹⁾

—— 衡平性, ニーズ, 自立の検討 ——

村上慎司

(立命館大学衣笠総合研究機構)

Economic Philosophy of Public Assistance Additional Payments:
Examination of Equity, Needs, Self-reliance

MURAKAMI Shinji

(Kinugasa Research Organization, Ritsumeikan University)

This paper tries to examine the concepts of equity, needs and self-reliance in Japanese public assistance additional payments from the perspective of economic philosophy. Recently, Japanese public assistance additional payments which are provided elder recipients and single mother household recipients have abolished and reformed. These grounds refer a kind of equity. First, this paper criticizes the equity which is referred in abolition. This equity has week points which are consisted of informational basis, relative criteria and minimalism. Second, this paper examines Amartya Sen's critics for basic needs. Third, this paper suggested needs based equity which is consisting capability and agency freedom. This concept of needs based equity and agency freedom is familiar with the idea of Japanese public assistance additional payments and its law. Final, this paper tries to examine the effectiveness and range of needs based equity and agency freedom.

Key Words : equity, needs, self-reliance, public assistance additional payments, capability

キーワード : 衡平性, ニーズ, 自立, 生活保護加算制度, ケイパビリティ

1. はじめに

国立人口問題・社会保障研究所が2011年10月28日に公表した2009年度の社会保障給付費において生活保護費の総額は3兆円を超えた。

1) 本稿は平成21年度～25年度日本学術振興会科学研究費補助金, 基盤研究(B)(代表者 小沢修司)「わが国におけるベーシック・インカムの政策導入に向けた総合的検討とネットワーク形成」の研究成果の一部である。

また, 厚生労働省が公表した2011年9月の生活保護受給者は206万5896人となり, 過去最多を更新したという(朝日新聞, 2011)。生活保護を巡る議論は社会保障の重要な争点となっている。実際に2011年に限定しても中断していた「生活保護制度に関する国と地方の協議」が再開し, 新たに「生活保護基準部会」が設置された。国と地方の財政負担/役割分担, 医療扶助費の適正化, 高齢者の社会的包摂, 就労支援, 捕提率の低さ, 保護基準の妥当性等々の数多くの問

題があるが、本稿は中でも生活保護加算制度²⁾に関する論点に焦点を当てる。2009年8月30日の第45回衆院選において与党第一党となった民主党を中心とする政権が誕生し、民主党はマニフェストで前政権の制度改革によって廃止された生活保護の母子加算の復活を掲げており、同年12月から再び支給されることになった。だが、母子加算と同じく廃止された老齢加算に関して、2012年2月28日に最高裁は、減額処分を取り消しを居住する区や市に対して求めた東京都内の70～80代の生活保護受給者11人の違憲訴訟の上告を棄却したという(朝日新聞, 2012)。

このような状況において加算制度の検討は喫緊の課題である。既に関連研究である、松崎(2003)、布川(2009)、池田・砂脇(2009)等で加算制度の削減・廃止は否定的な評価が下されている。さらに、アマルティア・センのケイパビリティ(capability)の理論的枠組みを採用し、これを論じている後藤(2006b, 2009)も加算制度の削減・廃止に対して懐疑的な見解を提示している。

本稿はかかる先行研究の知見、とりわけ、セン＝後藤のケイパビリティの理論的枠組みに依拠しながらも、生活保護加算制度を巡る議論の背後にある理念や根拠となる衡平性(equity)³⁾、

2) ここで言う生活保護加算制度という表現は、従来の社会保障・社会福祉の議論において一般的な表現ではないかもしれないので補足説明をしよう。現在、日本の生活保護制度における保護の種類は、①生活扶助、②教育扶助、③住宅扶助、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助、⑧葬祭扶助の8種類があり、要保護者の必要に応じて単給または併給されている。この内で最も基本的な扶助が生活扶助であり、これは、飲食物費、被服費、光熱水費、家具什器費など日常生活の需要をみたすための給付である。生活扶助の中に各種の加算がある。具体的には、①妊産婦加算、②母子加算、③障害者加算、④介護施設入所者加算、⑤在宅患者加算、⑥放射線障害者加算、⑦児童養育加算、⑧介護保険料加算の8種類である。本稿はこれらを生活保護加算制度(場合によっては加算制度と略する)と呼ぶ。

3) 「equity」に対して「衡平性」という訳語を用いる

ニーズ(needs)、自立(self-reliance)という三つの概念に関心を絞り、経済哲学という方法論から論じることを試みる。

経済哲学とは、主流派の経済学の基礎理論、現行の制度/政策、代替的構想等の背後にある理由や根拠となる概念を解明する研究方法であり、具体的な制度/政策を言及・検討する際も、一定の制約と捨象を自覚した上で抽象的水準の記述・分析を試みる。こうした研究方法の特徴のため、経済哲学の結論は単独で実践的に使用することは極めて困難であり——そもそも、かような意図を持っておらず——、様々な学問領域の知見や各種統計データとの併用を通じて、制度/政策に対する実効的処方箋に寄与する。

しかしながら、経済哲学は次のような場合に優れた分析的利点を発揮する。すなわち、基礎理論や現行の制度/政策がどのような価値判断に基づいているのか、あるいは、意図せずに或る種の(諸)価値判断を体現しているかどうかを解明し、代替的構想がどのような価値判断に基づくべきかを検討する場合である。

このような経済哲学に立脚して、本稿は生活保護加算制度における資源配分機構の側面を論じる。あらゆる資源配分機構は何らかの価値判断を備えており、そこには複数の価値判断の次元が混在している。例えば、効率性のみを体現すると想定される場合が多い市場という資源配分機構であっても、完全競争市場という理想状態においては市場への参加の平等という価値判断を体現している。また、社会保障制度においても、正義に適う制度を前提として効率性を追求するように設計することも可能である。この

のは、経済学において「公平性」という代替的訳語を「fairness」に当てるという慣行に従っているからである。経済学の場合、「公平性(fairness)」とは「衡平性(equity)」かつ「効率性(efficiency)」の双方から特徴づけられる。経済学以外の引用文献/資料において言及される公平性は「効率性」を含んでいないので、本稿では「衡平性」と解釈する。

ようにある資源配分機構を検討するためには、複数の価値判断を有する分析視角がありえる。

それでは、生活保護加算制度という資源配分機構はどのような価値判断を体現しており、そして、どのような価値判断を体現するべきであろうか。この問いの考察には、正義、平等、権利など様々な概念から応答可能であろう。そのような多くの概念の中から本稿が衡平性、ニーズ、自立という三つの概念を選択したのは、以下のような問題意識に由来する。

そもそも生活保護法の目的とは、日本国憲法第25条を根拠とする生存権に基づき国が困窮するすべての国民に対して、その困窮の程度に応じた「必要な」（ニーズをみたま）保護を行い、最低限度の生活を保障するとともに、その「自立」を助長することにある。このとき、ニーズをみたまするためには、人々に共通する部分のみならず、年齢・障害・世帯構成等の社会的カテゴリーがもたらす個別的なニーズにも配慮しなければならない。生活保護における必要即応の原則が要請される理由はここにある。必要即応の原則は各種扶助と加算制度を通じて生活保護受給者の多様なニーズをみたまし、これによって生活保護受給者の「自立」が実現できるという論理構成が生活保護法には内蔵されている。ここで、問われるのはニーズとは何であるのかである。加算制度において、ニーズは「特別需要」という表現が用いられてきた。この表現が採用された理由の一つに「特別需要」が高齢者の咀嚼力や障害の程度などを考慮しつつも市場を前提とした消費水準に専ら依拠して根拠づけられてきたことがある。現行の生活保護基準も消費水準均衡方式という同型の論理が確認されるだろう。しかしながら、果たしてニーズとはこのような消費水準によって判断されるべきなのかどうか問われる。

さらに「自立」とはいかなる意味をもつのかという論点もある。母子加算廃止に関する議論

では就労を通じた経済的「自立」という観点を直接的に看取できる。だが、後藤（2006b 前出、p.85）において的確に指摘されているように＜自立＞とは、経済的「自立」というよりは人々の日常的活動や社会生活を広義に含む概念である。そのため、本来の意味での＜自立＞は一概に市場の論理に回収できない奥行きをもつ。2003年から2004年にかけて開催された「生活保護の在り方に関する専門委員会」の報告書⁴⁾では「それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むもの」という記述がある。このように自立概念は日常／社会生活を念頭に再考を要するだろう。

以上の二つの概念に関する論点は先述した先行研究においても大部分が共有されている。しかしながら、衡平性に注目した議論は十分に展開されていない。この衡平性を巡る議論は高齢・母子加算制度廃止の根拠に関わる。例えば財務省の資料や裁判の判例では公平性（衡平性）が言及されている。言うまでもなく、加算制度廃止には社会経済情勢の変化や財政上の問題も重要な役割を果たしているが、実際に公平性（衡平性）という概念が正当化に利用されている。その概念の内実は後述する岩田（2007）での指摘と合わせて改めて検討するに値すると考えられる。

そして、本稿はこのような加算制度廃止の正当化に資する概念とは異なる、「エージェンシー的自由（agency freedom）」から特徴づけられた自立の助長・実現のための「ニーズに基づく衡平性（needs based equity）」という概念を提起する。ここでいう「ニーズ」や「エージェンシー的自由」とはセンのケイパビリティと関連する。

4) 厚生労働省（2004）

本稿ではこれらの意義を論証するために、まず傍証として生活保護法の古典である小山（1951）において既に同様の考え方が示唆されていたことを示す。次いでケイパビリティに依拠するニーズに基づく衡平性が生活保護加算制度においてどのように作動するのか論じ、その有効性と理論的射程を確認する。

以上の内容から成立する本稿の守備範囲・意義・理論展開を改めて整理しつつ、本稿の構成を述べると以下の通りになる。本稿は生活保護加算制度の正当化問題を守備範囲とし、とりわけ近年の改革の対象となった母子／老齢加算に照準を合わせた議論を衡平性、ニーズ、自立という三つの鍵概念に着目して展開する。2節では老齢／母子加算制度の廃止やそれに関連する議論での公平性（衡平性）の三つの問題点を指摘し、3節ではこれら三つの問題点がセンのベーシック・ニーズ批判と同じ議論の構図があることを確認し、本稿が目指すべきニーズ概念と自立概念を浮き彫りにする。4節ではこのニーズ概念と自立概念の意義を生活保護法の古典を参照しつつ傍証し、5節では生活保護加算制度を特徴づけるニーズに基づく衡平性の有効性と理論的射程を示した上で、この概念の意義を論証する。最後に、ニーズに基づく衡平性の実装問題を今後の課題として提起することで結びに代える。

2. 生活保護加算制度の公平性（衡平性）

はじめに、本稿が論じる二つの生活保護加算制度の概要を確認しよう⁵⁾。老齢加算とは、原則70歳以上の者の最低生活費（生活扶助費）を算定するに当たり計上され、同一世帯内に二人以上の該当者がいる場合には、それぞれの者に計

上されるものである。これは1960年4月に老齢福祉年金制度の発足に伴い創設された。1980年12月中央社会審議会（以下、中社審）生活保護専門分科会中間的取りまとめ⁶⁾では、「高齢者は咀嚼力が弱いために、他の年齢層に比し消化吸収がよく良質な食品を必要とするともに、肉体的条件から暖房費、被服費、保健衛生費等に特別の配慮を必要とし、また、近隣、知人、親戚等への訪問や墓参などの社会的費用が他の年齢層に比し余分に必要となる」という特別需要を述べている。ここでいう特別需要はニーズと読み替えることが可能である。

そして母子加算とは、父母の一方もしくは両方が欠けているか又はこれに準じる状態にあるために、父母の他方もしくは父母以外の者が児童を養育しなければならない場合に、その養育する者の最低生活費（生活扶助費）の算定に当たり計上されるものである⁷⁾。養育する人数によって、その額は異なる。これは1949年5月に母子世帯の特別需要に対応するものとして創設された。再び、1980年12月中社審生活保護専門分科会中間的取りまとめ⁸⁾を参照すると、母子加算の特別需要とは、「母子については、配偶者が欠けた状態にある者が児童を養育しなければならないことに対応して、通常以上の労作に伴う増加エネルギーの補填、社会的参加に伴う被服費、片親が居ないことにより精神的負担をもつ児童の健全な育成を図るための費用などが余分に必要となる」というものである。

これらの加算制度は2003年8月6日から翌年2004年12月15日までに行われた社会保障審議会福祉部会「生活保護の在り方に関する専門委員会」での争点となった。最初に老齢加算制

5) 以上の加算制度の説明・経緯は、厚生労働省(2003)、ならびに「生活保護老齢加算制度・母子加算廃止訴訟・広島地方裁判所判決(平成20年12月25日)・分載その1」(2009, pp.50-51)を参照した。

6) 厚生労働省(2003前出)

7) 父子世帯やそれに準じる世帯も該当するために「母子」という名称は誤解を惹起するかもしれない。「ひとり親加算」のように名称を変更したほうが望ましいと思われる。

8) 厚生労働省(2003前出)

度の存廃が議論の俎上に上がった。2003年12月16日の上述の専門委員会による「中間取りまとめ」に基づく提言を受けた後、2004年3月25日の厚生労働省告示第130号（同年4月1日から適用）により同年度の老齢加算額は減額され、さらに翌年2005年3月31日の同省告示第193号によっても減額された。その後、2006年3月31日の厚生労働省告示第315号により、老齢加算を廃止する旨の生活保護基準が改訂された。この廃止が違憲とする裁判が各地で起こり、2010年6月には福岡高等裁判所が初めて廃止を違憲とする判決を下した。だが、冒頭に述べたように2012年2月28日に最高裁判所は、減額処分を取り消しを居住する区や市に対して求めた東京都内の70～80歳代の生活保護受給者11人の違憲訴訟の原告を棄却した。

次に母子加算制度の経緯に移ると、先述した専門委員会による2003年の「中間取りまとめ」及び、2004年12月15日付で作成された報告書の提言を踏まえて、母子加算は2005年3月31日の厚生労働省告示第193号及び2006年3月31日の同省告示第315号により段階的に減額され、2009年4月1日に廃止された。同年6月25日の参議院で母子加算を復活させるための法案が可決されたが、衆議院では廃案となった。その後、2009年8月30日の衆議院選の結果、自民党を中心とする政権から民主党を中心とする政権へと交代した。2009年9月17日に新しく就任した長妻昭厚生労働大臣は母子加算の早期復活を明言して、同年12月に復活した。

このような老齢／母子加算制度改革に至った背景には、厳しい財源制約や歴史的な経緯で設立されたために年金制度に代表される現行の諸制度との不整合性に加えて、「公平性」の観点がある。例えば、財務省「平成16年度予算編成の基本的考え方について」では以下のような記述がある⁹⁾。

9) 財務省(2003)。なお、本文のページ番号で13ページ

…近年の物価・賃金動向等の社会経済情勢の変化を踏まえるととも年金制度改革における給付水準の見直しとも一体的に検討すれば、生活扶助基準・加算の引下げ・廃止、各種扶助の在り方の見直し、扶助の実施についての定期的な見直し・期限の設定など制度・運営の両面にわたり多角的かつ抜本的な検討が必要である。特に、原則70歳以上の高齢者に乗せられる老齢加算(17,930円1級地-1)は福祉年金創設との関係から昭和35年に創設されたが、年金制度改革の議論と一体的に考えると、70歳未満受給者との公平性、高齢者の消費は加齢に伴い減少する傾向にあること等からみて、廃止に向けた検討が必要であると考えられる。また、母子家庭についてみた場合、一般の母子世帯の平均の所得金額(21.1万円、世帯人員平均2.64人)と被保護母子世帯の最低生活費(22.1万円、世帯人員平均2.91人)を比較した場合、母子加算も同様であると考えられる。

さらに、広島県内の生活保護受給者ら32名が、生活保護の老齢加算・母子加算の廃止、また多人数世帯に加算される保護費の削減は違法なものとして、その取消しと削減分の支払を求めた裁判における判決文にも以下のような記述がある¹⁰⁾。

現代の生活保護基準は、生存に必要な栄養所要量を満たすぎりぎりの絶対的貧困の時代を脱して、一般国民の生活水準との比較において定める相対的最低生活水準の考え方によって算定されており、この考え方に立てば、妥当な生活保護基準とは、一般国民の生活水準との均衡が取れた最低限度のものでなければならない。したがって、一般低所得世帯の消費支出との比較において、公平、妥当な基準を設定

ジ、PDFファイルでは19ページを参照。

10) 母子加算廃止訴訟・広島地方裁判所判決(平成20年12月25日)・分載その1(2009, p.59)を参照。

することが求められており、老齢加算の検証においても、一般低所得高齢者世帯の消費実態を基に検討したことは合理的な理由がある。

言うまでもなく、現実の制度改革には様々な要因や意図が複雑に絡まりあっているが「公平性」という用語も決め手になっている。岩田(2007前出, pp.202-203)は「公平論の落とし穴」として、このような相対的な対比・比較に依拠する公平性(衡平性)概念が孕む問題性を指摘している。

優遇策でなくとも、ある特定層を対象にして行われる福祉施策には必ずその批判としての公平論がつきまとう。生活保護における母子加算廃止が強行された背景には、「保護を受給せずに頑張っている」シングルマザーとの対比にもとづく公平論があったし、老齢加算が廃止された背景には、「年金だけで頑張っている」高齢者との対比にもとづく公平論があった。

かような衡平性概念の前提には、ある社会的カテゴリーに属する者同士は等しく扱わなければならないという観念があるように思われる。この観念はある意味では水平的衡平性と類似している。水平的衡平性とは、主に再分配における財源調達に関する衡平性を体現するものであり、同じ状況にある個人に対しては、課税上同じ扱いをしなければならないというものである。ここには、課税ベースを何で判断するのかという困難な問いがある。これは衡平性の情報的基礎を何に設定するのかという問題にかかわる。仮に消費をベースにするのではなく、別の情報的基礎を採用した場合に、上述のような比較に基づく衡平性から加算制度が廃止されるということではできないのでないか。なぜなら、生活保護受給母子世帯と非受給母子世帯では別の情報的基礎から異なる扱いを求めるような評価が下れる可能性があるからである。

次に、かような加算制度改革ないし生活保護の扶助基準自体における相対的な側面も見逃すことができない。現行の生活保護扶助基準である消費水準均衡方式では、情報的基礎の問題もあるが、他の一般国民との相対的比較に立脚している。しかしながら、消費ベースの相対的な扶助基準は参照される他の一般国民の生活水準が低い場合には、絶対的な貧困をもたらす危険がある。また、先の情報的基礎とも関連するが、仮に所得をベースとした相対的基準を採用した場合にある個人の所得水準自体は貧困とみなすことはできなくとも、その個人に暮らしている社会では社会的機能を十分に達成するための様々な財(例えば、人前で恥をかかずに外出できる衣服や高価な電子通信機器)を購入しなければならない。この場合、それらの購入用に所得を割り振ることで健康や栄養のための支出を切り詰めなくてはならず、実質的には貧しい状況になる可能性がある(Sen, 1992; 池本・野止・佐藤 訳, 1999, pp.179-180)。

もう一つの重要なことは、なぜ低い方の水準に合わせるようにしているのかである。ここには、ミニマムへの要求が論理的にはある水準を達成するために増加の方向に働く可能性もあるが、大部分の場合に切り下げの方便として利用されている現状がある。ここには、これまで指摘したように生活保護扶助基準における消費水準均衡方式が有する消費という情報的基礎と相対性だけではなく、あらかじめ確定された財源制約のもとでどのように最低限のベースラインを確保するかという考えが背後にあるのかもしれない。ある水準の扶助基準の実現が真に必須であれば、財源自体を増税や他分野の削減などの手法によって確保しようという考えもありえるが、このような方向で改革は議論されなかった。

以上のように財務省と裁判判決における公平性(衡平性)には、(1) 情報的基礎、(2) 相対

的基準、(3) 低い方の水準への合致、という三つの問題点があることが確認された。この三つの論点はセンがベーシック・ニーズを批判的に論じた議論と同じ構図があると思われる。そこで、次節ではこのセンのベーシック・ニーズ批判を検討する。

3. センのベーシック・ニーズ批判

センは、ニーズ概念をケイパビリティによって解釈している (Sen, 1980)。だが、これらは同じ概念ではない。ケイパビリティはあくまでも、ニーズへのアプローチないし理論的枠組みである。それゆえに、ニーズそれ自体に関するさらに詳細な特徴づけは可能である。セン自身は必ずしもニーズに特化した解明作業を行っておらず、Sen (1983a, 1990, 1992 前出)、Sen et al. (1987) 等で断片的にベーシック・ニーズ批判を主張し、ケイパビリティの有効性を主張するに留まる。このことに関連する先行研究である後藤 (2006a) では、センのケイパビリティが人々の公共的討議を通じた必要の発見という考え方を背後にもつことによって、従来のベーシック・ニーズ論を拡張したと指摘している。この指摘は、センの独創的な社会的選択理論との関連から極めて重要である。しかしながら、ベーシック・ニーズ論に対する別の論点もあり、それらを丁寧に検討することは意義があると思われる。

そこで、本節では、センのベーシック・ニーズ批判をみていくが、そもそもベーシック・ニーズとは非常に多義的な概念である。そこで、本稿におけるベーシック・ニーズ概念を規定する作業から始めよう。絵所 (2000, p.104) によれば、ベーシック・ニーズ概念は開発経済の文脈で提唱され、初めて国際機関の場に取り入れたのはILO (国際労働機関) であるという。そこでこのベーシック・ニーズの定義は、「社会が最貧

困層の人びとに設定すべきミニマムな生活水準」とされた。具体的には以下の四つである。第一に、家族の私的消費の一定のミニマムな要求を満たすこと、すなわち十分な食料・家屋・衣料および一定の家庭に必要な設備とサービスの充足である。第二に、社会によって、また社会のために提供される基礎的なサービス、たとえば安全な飲料水・公衆衛生・公共運送・健康サービス及び教育サービスが充足されることである。第三に、働く能力と意思をもつ個人に充分報酬のある仕事を保証することである。第四に、より質の高いニーズの充足、すなわち健康で、人間的な、満足しうる環境の充足と、人びとの生活と個人の自由に影響を与える決定過程への人びとの参加である。

かようなベーシック・ニーズは主流派厚生経済学が依拠する効用ベースを拒絶する発想でセンのケイパビリティと共通しているものの、幾つかの点で決定的に異なる。このことを最も明示しているのは Sen (1983a, pp.513-515) である。そこでの論点を (1) 情報の基礎、(2) 絶対性／相対性 (文化依存性) の問題、(3) 最小限水準 (minimum level)、(4) 決定における受動性 (専門家支配)、という互いに密接に関連する四つに整理し、その他のセンの文献も織り込みながら、以下では検討しよう。

第一の論点はベーシック・ニーズの情報の基礎が財・サービスの観点から定義されていることである。ベーシック・ニーズは確かに多彩な個人における差異に注意を払っているものの、依然として財・サービスに焦点を当てており、人々が財・サービスを用いて何を行うのか、あるいは、どんな状態になるのかといったことに十分に対応できない可能性がある。ここにはセンが Sen (1980 前出, 1990 前出) などの多くの箇所而言及している、Rawls (1971) の基本財 (primary good) に依拠する議論に伏在する「財貨崇拜 (commodity fetishism)」の要素を批判

した論理構成との同型性が確認できる。それゆえに、財・サービスの要求という形式でのベーシック・ニーズは道具的に重要である（Sen et al., 1987 前出, p.25）が、人々の必要に関する分析においては中間的段階に属する（Sen et al., 1987 前出, p.26）と言わざるを得ないだろう。

これに対して、ケイパビリティとは、各人が財・サービスを利用することで実現されうる行為と状態を意味する諸機能の集まりである。そして、諸機能は身体的／知的／精神的障害や疾病とその程度、栄養状態、妊娠の有無、年齢などの生物学的側面、慣習、制度、世帯構成、ジェンダーなどの社会的文脈、稼得能力、性的指向、コミュニケーション・スキルなどの複合的産物、といった人間の属性を規定する数多くの諸要因に関する変換可能性を理論的射程に含んでいる。かくも多彩な変換可能性の集合から構成されるケイパビリティを実際に応用するには幾つも超えなければならないハードルがある。ここで検討している論点との関連で言えば、ニーズに該当する機能の選択とその変換率の決定を誰が行い（第四の論点）、そしてケイパビリティの水準をどの程度に設定して保障しているのか（第三の論点）といったものがあるが、その中でも機能、あるいはケイパビリティの決定に影響を与える社会的文脈の問題を論じる第二の論点に移ろう。

この第二の論点は、ケイパビリティは相互独立して決定されるのではなく、ある種の社会的相互依存性を参照して決定されることに関わる。この点に関して、センは近代経済学の祖であるアダム・スミスの議論を引き合いに出す。スミスは、必需品に関して次のように述べている。

必需品という言葉で私が理解するのは、生活の維持に必要な不可欠な商品だけでなく、その国の習慣がどうであっても、それなしには最低層の人びとでも、まともな人として失礼とさせるような、すべてのものを含んでいる（Smith, 1776; 水田 監訳, 2000-

2001, 4巻, p.217）。

このように歴史的・地域的に特定されるある社会の慣習によって必需品が規定される側面があるという。例えば、当時のヨーロッパの大半の日雇労働者は麻のシャツを着ないで人前に出ることを恥かしいと思い、またイングランドでは革靴がこれに該当すると指摘している。その意味で、この考えは社会政策学者ピーター・タウンゼントの相対的剥奪（Townsend, 1974）に通じるものがある。

他方で、センはタウンゼントとの論争を通じて自身の貧困概念にはある種の「絶対的な中核（absolute core）」があると主張している（Sen, 1983b 前出, 1985a; Townsend, 1985）。詳細な検討は、山森（2000）に譲るが、要点だけを述べると、ここでセンが言う「絶対性」とは必ずしも時間的／空間的に不変なものでなく、内部にある種のパラメーターを備えている。このような「絶対性」の用語法はあまり適切でなく誤解を生じさせ易いかもしれない。この言葉にセンが託した意味は、貧困の測定問題という技術的な問題に関わると考えられる。貧困の測定にある典型的な手法として所得の分布パターンに着目するというものがある。例えばジニ係数がこれに該当する。センは、このような分布パターンを採用する背景にある「相対的」見解に懐疑的であり、かかる見解への対置として「絶対性」という言葉を用いる。

ところで、タウンゼントはセンの「絶対性」の概念がシーボーム・ラウントリー的な生存維持のみに焦点を合わせた最小限主義（minimalism）であると解釈し、批判している（Townsend, 1985 前出, p.664）。これが的外れであるのは、第三の論点でちょうどセンがベーシック・ニーズにおける最低限への拘泥を批判していることから分かる。

その第三の論点だが、ある種のベーシック・

ニーズ論は Streeten et al. (1981, pp.25-36) にあるように最低限 (minimum) の水準に照準を当てていることの是非である。これに対して、ケイパビリティはさまざまな水準で利用することが可能であり、貧しい国から豊かな国まで分析可能である。そしてセンの意図は、立岩・岡本・尾藤 (2009) が日本の生存権の問題で述べている言葉を借りれば、「『目指すは最低限度』じゃないでしょう?」ということになるだろう。だが、どの水準までケイパビリティを保障すればよいのだろうか。もちろん、これは当該社会の経済・財政などを考慮しつつ、結局、第四の論点である決定の問題が重要となってくる。

決定という極めて重要な問いである第四の論点は、ベーシック・ニーズはある種の受動性、つまりある種のニーズの専門家が上から決定する傾向が多いことにある。ただし、先に紹介した絵所 (2000 前出, p.104) でのベーシック・ニーズの整理における四項目には「人びとの生活と個人の自由に影響を与える決定過程への人びとの参加」を謳っているのだから、そこでのベーシック・ニーズに対して、この批判は該当しない。だが、「当事者主権」(立岩, 1995; 上野・中西, 2003) という概念が新たに提唱されるのは、それほどまでに現行の福祉制度で人々が受動的であることの証左であり、多くのベーシック・ニーズで能動的に決定へ参画する個人は想定されていないのかもしれない。いずれにせよ、ケイパビリティは人びとの能動性、換言すれば行為主体性・責任主体性を意味するエージェンシー (agency) として、自身の目標に追求する自由を重視する (Sen, 1985b)。ただし、児童や知的／精神的障害を抱えるなど十分な選択能力を行使することができない個人は当然、存在する。この難題に対する一つの解決方策として、岡部 (2010, 第4章) で指摘されているように、従来の家族偏重から専門家やさまざまな関係者たちで当事者を含めた集団を作ることがある。実際に、カリフォ

ルニアにある地域センターでは、IPP (individual program plan) という、知的障害者の生涯を通じた地域生活支援のための個人別策定プランを実施し、それはソーシャル・ワーカー、家族、関係機関のスタッフによって編成されたチームで行われているという。

以上、センがある意味でベーシック・ニーズ論をあまりに狭義に解釈している可能性があるものの、本稿の目指すニーズ概念は浮き彫りになる。すなわち、ケイパビリティのような適切な情報的基礎のもとで、社会的／文化的規定性を組み込んだ変更可能性をもちうる絶対的尺度から、必ずしも最低限に陥ることがない水準を目指すものである。そして、ニーズの変更可能性を論じる議論には、ニーズの当事者がエージェンシー的自由を行使して参画する。このようなニーズを分配するものがニーズに基づく衡平性である。次節では、この概念と生活保護法の古典である小山 (1951 前出) の考え方には共通性があることを確認する。

4. 生活保護法の理念におけるニーズと自立

ニーズに基づく衡平性によって生活保護加算制度を特徴づける前に行う作業として、この概念におけるニーズと自立の意義を生活保護法の古典である小山 (1951 前出) を参照しつつ傍証する。はじめに生活保護法の目的を定めた第1条をみてみよう。

第1条 この法律は、日本国憲法第25条で規定される理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。

周知の通り日本国憲法第25条は国民の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」、つまり、

生存権を意味すると同時に国が「すべての生活部面について社会福祉，社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」という生存権保障義務を意味する。そして，生活保護法第1条の「必要」とは以下に述べる第9条にある必要即応の原則が体现するものである。

第9条 保護は，要保護者の年齢別，性別，健康状態等その個人又は世帯の実際の必要の相違を考慮して，有効且つ適切に行うものとする。

生活保護法の条文の一つひとつの解釈と運用について詳細に説明している生活保護制度論の古典である小山（1951 前出，p.160）によれば，この必要即応の原則こそが生活保護制度を単なる「社会保障制度」に墮せしめず同時に「社会福祉の制度」たらしめる中核的原則であるとしている。ここでいう「社会保障制度」とは，国民の最低生活を保障するための制度，「社会福祉制度」とは最低生活保障ということとは直接関連させず広い意味で社会の福祉を増進することを目的とする制度を意味する（小山，1951 前出，p.83）。この考えは一般的に生活保護法が「社会保障」の法という面から専ら解釈されることとは異なる。だが，旧生活保護法の第1条では「この法律は，生活の保護を要する状態に在る者の生活を国が，… 平等に保護して，社会の福祉を増進することを目的とする。」と規定しているように文面を見れば「社会福祉」の法である。旧法にある「法の精神」を現行の生活保護制度も継受しているのではないだろうか。この問題に関して，以下では再び小山の見解を引用する。

この問題は，理論的には社会政策と社会事業との関係に関する基本的な問題であつて，この問題を専ら社会政策に関する学問的学識に基き，その方向からだけ割り切ろうとしている現在の我が国の学問的水準では到底説明しつくすことのできない問題であ

るが，生活保護制度の現実に営んでいる機能を観察し，そこからこの制度の在るべき姿を反省した結果は，この制度が社会保障制度としての性格をより明確にしなければならないことは勿論であるが，同時にこの制度が社会福祉の制度として，この制度により保護を受ける個人々々を社会生活に適應させるようにして行くことを愈々強化することが必要であるとの結論に達せざるを得なかった。法第一条の目的に「自立の助長」を掲げたのは，この制度を単に一面的な社会保障制度とみ，ただこれに伴い勝ちな惰民の防止をこの言葉で意味づけようとしたのではなく，「最低生活の保障」と対応し社会福祉の究極の目的とする「自立の助長」を掲げることにより，この制度が社会保障の制度であると同時に社会福祉の制度である所以を明らかにしようとしたのである（小山，1951 前出，p.84）。

要点は第一条の<自立>という概念により，旧法で明示的に規定されていた「社会福祉」の制度を意図しようとすることである。このことは先に述べた後藤（2006b 前出）でいう制度からの退出という矮小化されがちであった「自立」とは異なり本来の意味での<自立>を示している。そして，生活保護制度を「社会福祉」の制度としている必要即応の原則が意味する「必要」は人々が<自立>するために中心的な概念であるといえるだろう。

本稿では，この<自立>概念に対して，前節で述べたニーズの当事者がエージェンシー的自由を行使して，自身と社会に関する評価行為に参加するという側面を備えなければならないと考える。それと同時に，この文章は単なる最低限度の水準に陥らないで，社会福祉の制度としても十分に通じるような給付水準の可能性にも開かれていると言えるだろう。以上のように，小山（1951 前出）が考えていた生活保護法での理念は近年の制度改革が想定する衡平性の理念よりも本稿の提起するニーズに基づく衡平性と

親和性が高いと思われる。次節では、生活保護加算制度を特徴づけるニーズに基づく衡平性の有効性と理論的射程を示す。

5. ニーズに基づく衡平性に特徴づけられた生活保護加算制度

本稿が提唱するニーズに基づく衡平性は、センのケイパビリティ概念に立脚したものである。そのために、生活保護扶助基準である消費水準均衡方式の情動的基礎とは異なる。また、消費水準均衡方式は相対的基準に依拠するが、本稿でのニーズに基づく衡平性は絶対的基準の観点から最低限よりも高い水準基準を評価可能にする。その評価に生活保護受給者は能動的、つまり、エージェンシー的自由を行使する主体として参画する。逆に、ニーズに基づく衡平性はこのようなエージェンシー的自由から特徴づけられた〈自立〉を助長・実現するためにも作動する。

ここで、次のような疑問が生じるだろう。すなわち、本稿の議論を通じてニーズに基づく衡平性の意義や生活保護法の理念における親和性は論証されたかもしれないが、なぜゆえに生活保護加算制度に限定する必然性があるのだろうか、という疑問である。

本節ではこの疑問を考察することでニーズに基づく衡平性の有効性と理論的射程を示す。まず、確認すべきこととして本稿の守備範囲は生活保護加算制度に限定し、その正当化問題を論じるものである。そのために、本稿の理論的再検討は先行研究における様々な論者の主張を生活保護加算制度の正当性調達のために集約・利用している。だが、先の疑問が述べるように本稿の理論的再検討のインプリケーションは、生活保護加算制度に限定する必然性はなく、もっと踏み込んで言えば、生活保護制度以外——例えば、普遍的な現物支給（社会サービス）、社会的な生活基盤、ソーシャル・キャピタル等——の

充実、あるいは、生活保護制度に限ったとしても扶助基準のそれ自体に及ぶとするのが妥当ではないか、と考えられるだろう。この考えは一定程度正しいことを認めた上で、本稿は生活保護加算制度のみに焦点を当てることの意義を以下のように主張する。

本稿は、生活保護加算制度においてニーズを巡る問題が先鋭化されると考える。例えば、2節で詳述した母子／高齢加算の存廃議論が代表的である。池田・砂脇(2009 前出, p.57)によれば、加算制度は「決して最低生活費に対するプラスアルファではなく、被保護者の個別的な特別需要を補填することではじめて保障されるとの趣旨である」という。このような個別的なニーズ（特別需要）とは何かという問題を考える上でケイパビリティ概念は非常に有効である。周知のように生活保護扶助基準は年齢、世帯構成、性別、所在地域などを考慮しているが、これらは生活保護受給者全般に該当する基本的なものである。他方で、ある種の社会的カテゴリーが共通して被っている不利性から生じる特別なニーズに応じているのは、加算制度とも言える。そして、かかる特別なニーズを把握する際に測定概念としてのケイパビリティの分析的利点が生きてくるのである。さらに普遍的な現物支給（社会サービス）、社会的な生活基盤、ソーシャル・キャピタル等を充実させたとしても、それらが生活保護受給者のケイパビリティへとどのように変換されるのか、が肝要である。

では、このように生活保護加算制度においてニーズに基づく衡平性が有効であることを認めたとして、本稿でのニーズの測定装置であるケイパビリティは、いかにして評価を下されるのだろうか。3節の冒頭では、センのケイパビリティが人々の公共的討議を通じた必要の発見という考え方を背後にもつと述べた。ここからケイパビリティは公共的討議によって評価されるというアイデアが浮上するが、あまりにも漠

然としたアイデアである。生活保護加算制度という対象に絞ってさえも、(1) 何らかの参照すべき基準を諸機能のリストと水準から設定し、(2) 当該個人のケイパビリティを測定する、という二つの難題が控えている。さらに、これらの設定／測定の正当性・妥当性を担保するための判断はどのように行えばよいのだろうか。この点に関して、村上(2012)では公共的理由／理性の観点に着目したデモクラシーの基礎理論を考察しているが、このような概念からアプローチ可能かもしれない。これらの詳細な検討は別の機会に譲るとして、ニーズに基づく衡平性の実装の方策の一在り方を提起することで結びとしたい。

6. 結びに代えて

ニーズに基づく衡平性の実装のためのラフ・スケッチを行うにあたって、まず本稿はケイパビリティを諸個人のニーズの測定装置として採用することを改めて確認する。そして、ここでいうニーズとは、暫定的かつ可謬的である限定した守備範囲の参照ケイパビリティを閾値として、その機能リストから逆算される当該社会的カテゴリーのケイパビリティの不足分として定義しよう。

この参照ケイパビリティと逆算される当該社会的カテゴリーのケイパビリティは自動的に算出されるものでもなく、政治家や専門家や理論家の独断でもなく、当事者の声のみを尊重するものでもない。公共的討議に基づく社会的選択によって導出されるものである。しかしながら、現状における日本の生活保護基準は以下のように生活保護法第8条で規定されている。

第8条 保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を

補う程度において行うものとする。

ここで問題なのは、池田・砂脇(2009 前出, p.51)等が指摘しているように厚生労働大臣が自らの権限によって一方的に基準を定めることである。確かに厚生労働大臣は選挙によって選出された国会議員に任命されているので、ある意味では民主的であるかもしれない。だが、池田・砂脇(2009 前出, p.51)の提案にあるように国会における予算審議等の中に位置づけられる改革が必要であろう。このことを本稿のケイパビリティ理論の観点から論じていくと極めて困難な派生的問題が惹起される。すなわち、現実における政策に直結する社会的選択は議員に対する投票として間接化されていることである。公共的討議に基づく社会的選択との距離をどのように埋めていくのかが問われることになる。

最後に本稿の結論を要約しよう。本稿はニーズに基づく衡平性の観点から近年の生活保護加算制度改革を吟味した。それを踏まえたベーシック・ニーズ論の再考を通じたケイパビリティを測定装置とするニーズを検討した。この概念は、かかる制度改革が想定する衡平性とは異なるものの、生活保護法の理念との親和性が確認できた。しかしながら、その実装可能性には大きな課題がある。

財政的制約の議論が重んじられてきたこれまでの議論とは異なる方向性の模索が求められている今、改めてニーズを問い直す作業の端緒に本稿を位置づけ、今後も課題を継続したい。

謝辞

立命館大学大学院先端総合学術研究科の院生・修士生並びに生存学の関係者から成り立つ労働研究会の各位に対して本稿に関する有益な議論をする機会を与えてくれたことに深く感謝する。また、匿名の二人の査読者に対しても詳細かつ

建設的なコメントを載いたことに厚くお礼を申し上げます。

引用文献

- 朝日新聞（2011）生活保護受給者9月も最多更新。12月22日夕刊2面。
- 朝日新聞（2012）老齢加算廃止合意。2月29日朝刊38面。
- 絵所秀紀（2000）「開発の政治経済学」。日本評論社。
- 後藤玲子（2006a）ニーズ。大庭健（編）「現代倫理学事典」。弘文堂。
- 後藤玲子（2006b）正義と公共的相互性——公的扶助の根拠。思想, 3 (983), 82-99. (再録, アマルティア・セン・後藤玲子（2008）第4章「福祉と正義」。東京大学出版会.)
- 後藤玲子（2009）母子加算廃止への意見——京都生存権裁判<生活保護老齢加算・母子加算廃止訴訟——平成一八年（行ウ）第一四号・平成一九年（行ウ）第四三号>における後藤玲子教授の意見書と証人調書。賃金と社会保障, 1486, 19-50.
- 池田和彦・砂脇恵（2009）「公的扶助の基礎理論——現代の貧困と生活保護制度——」。ミネルヴァ書房。
- 岩田正美（2007）「現代の貧困——ワーキングプア／ホームレス／生活保護」。筑摩書房。
- 厚生労働省（2003）社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会 第4回配付資料「Ⅱ母子加算・老齢加算の経緯等について」。http://www.mhlw.go.jp/shingi/2003/11/s1118-3b6.html (2012年4月20日)
- 厚生労働省（2004）社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書。http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1215-8a.html (2012年4月20日)
- 小山進次郎（1951）「改訂増補 生活保護法の解釈と適用」。中央社会福祉協議会。
- 松崎喜良（2003）生活保護基準は高い——加算の廃止・減額について。季刊 公的扶助研究, 191, 14-18.
- 村上慎司（2012）デモクラシーにおける公共的理由／理性の基礎理論の試論。立命館大学言語文化研究, 23 (4), 65-76.
- 布川日佐史（2009）「生活保護の論点——最低基準・稼働能力・自立支援プログラム」。山吹書店。
- 岡部耕典（2010）「ポスト障害者自立支援法の福祉政策——生活の自立とケアの自律を求めて」。明石

- 書店。
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 川本隆史・福岡聡・神島裕子（訳）（2010）「正義論改訂版」。紀伊國屋書店。
- 生活保護老齢加算・母子加算廃止訴訟・広島地方裁判所判決（平成20年12月25日）・分載その1（2009）賃金と社会保障, 2009年3月上旬号, 1485, 49-75.
- Sen, A. (1980) Equality of what?. S MaMurrion (Ed.) *The Tanner Lecture on Human Values, Vol.1*. Salt Lake City: University of Utah Press. 大庭健・川本隆史（訳）（1989）何の平等か?。「合理的な愚か者——経済学＝倫理的探究」。勁草書房。
- Sen, A. (1983a) Goods and people. A. Sen (Ed.) *Resources, Values and Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A. (1983b) Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35 (2), 153-169.
- Sen, A. (1985a) A sociological approach to the measurement of poverty: A reply to professor Peter Townsend. *Oxford Economic Papers*, 37, 669-679.
- Sen, A. (1985b) Well-being, agency and freedom: The dewey lectures 1984. *The Journal of Philosophy*, 82 (4), 169-221.
- Sen, A. (1987) The Standard of Living: Lecture II, Lives and Capabilities. Geoffrey Hawthorn (Ed) *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1990) Development as capability expansion. Keith Griffin and John Knight (Eds.) *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s, chapter 2*. Basingstoke: Macmillan in association with the United Nations.
- Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press. 池本幸生・野上裕生・佐藤仁（訳）「不平等の再検討」。岩波書店。
- Smith, A. (1776) An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. 水田洋（監訳）・杉田忠平（訳）（2000-2001）「国富論（全4冊）」。岩波書店。
- Streeten, p., S. J. Burki, Mahbub ul Haq, N. Hicks, & F. Stewart. (1981) *First Things First: Meeting Basic Needs in Developing Countries*. New York: Oxford University.

- 立岩真也 (1995) 8 私が決め、社会が支える, のを
当事者が支える [改訂版]. 安積純子・岡原正幸・
尾中文哉・立岩真也 (編) 「生の技法 [増補改訂
版]」. 藤原書店.
- 立岩真也・岡本厚・尾藤廣喜 (2009) 「生存権——い
まを生きるあなたに」. 同成社.
- Townsend, P. (1974) Poverty as relative deprivation:
resources and style of living. Dorothy
Wedderburn (Ed.) *Poverty, inequality and class
structure, chapter 1*. Cambridge:Cambridge
University Press. 高山武志 (訳) (1977) 相対的
収奪としての貧困——生活資源と生活様式. 「イ
ギリスにおける貧困の論理」. 光生館.
- Townsend, P. (1985) A sociological approach to
the measurement of poverty—a rejoinder to
professor Amartya Sen. *Oxford Economic Papers*,
37, 659–668.
- 上野千鶴子・中西正司 (2003) 「当事者主権」. 岩波書店.
- 財務省 (2003) 平成 16 年度予算編成の基本的考え方
について. [http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/
fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/
zaiseia150609a.pdf](http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia150609a.pdf) (2012 年 4 月 20 日)
- 山森亮 (2000) 貧困・社会政策・絶対性. 川本隆史・
高橋久一郎 (編) 「応用倫理学の転換—二正面作
戦のためのガイドライン」. ナカニシヤ出版.
- (2012. 1. 12 受稿) (2012. 3. 28 受理)