

シティズンシップと ケイパビリティ・アプローチ

Citizenship and Capability Approach

亀山 俊朗

Toshiro KAMEYAMA

中京大学現代社会学部教授

1. シティズンシップとケイパビリティをめぐる論点

シティズンシップ論とケイパビリティ・アプローチは学術的な議論であるとともに、社会政策や開発途上国支援などにおける鍵概念として注目されてきた。政策的に広く用いられることで、社会理論・経済理論としても頻繁に議論の対象となっているとも言える。

シティズンシップ論とケイパビリティ・アプローチが近年どのように注目されているかを概観しておこう。シティズンシップ研究は、量的にも領域的にも1980年代後半から急速に拡大し、1990年代後半には少なくとも英語圏では一つの学際的な研究領域とみなされるようになった(亀山2020)。もちろんそれ以前からシティズンシップは重要な概念であり、社会学や政治学、社会政策学においては、第二次世界大戦後の福祉国家政策分析の鍵概念の一つだった。シティズンシップはあるコミュニティの権利と義務を伴う地位身分と定義されるが(Marshall and Bottomore 1992=1993:37)、その時期注目されたのは、シティズンシップの諸権利、とくに社会的権利であった。たやすく貧困に陥ったり政治参加を阻まれたりしていた労働者階級が次第に諸権利を獲得し、20世紀中盤には福祉国家政策において社会的シティズンシップが確立される、という史観が広く共有された。

それに対して近年の研究の拡大期に注目されているのはシティズンシップのコミュニティの範囲であり、また市民の徳である。諸権利の発達に注目していたころのシティズンシップ論は、国民国家という範囲を暗黙の前提とし

ていたが、グローバル化によりこの範囲が流動化する。健康な成人男子が「完全な市民」、女性や子ども、障害者や民族的少数派は「部分的市民」であるという国民国家内での範囲設定もまた暗黙の前提とされていたが、この区分の無効性もマイノリティの側から訴えられるようになる。この時期は、コミュニティの維持発展に資するようなシティズンシップの徳にも改めて注目が集まった。20世紀中盤の自由主義的シティズンシップ論は義務や責任などの市民の徳をあまり問題にせず、権利の平等という正義に関心を寄せていた。1990年代以降は、市民の義務や責任を重視する共同体主義ないしは市民共和主義的側面がしきりと議論されるようになった (Heater 1999=2002)。福祉国家を批判する新自由主義の影響が強まる中、政策的にも理論的にも社会的シティズンシップの再編が検討課題となった。

一方でケイパビリティ・アプローチは厚生経済学者 A. センの名とともに1990年代に途上国援助の文脈で影響力を示すようになる。1990年、当時国連開発計画 (UNDP) 総裁特別顧問であった M. ハック (元パキスタン大蔵大臣) の発案で、『人間開発報告書』(UNDP 1990) が創刊された。この報告書で、ハックがセン (当時諮問委員) らとともに考案した人間開発指数 (HDI) が公にされた。HDI は代表的な開発指標である一人当たり GDP に加え、平均余命、識字率を指標として算出される。同じ一人当たり GDP であっても、国の政策によって人間開発指数が異なることが明らかになった。

センは食料が不足していても飢餓が起きるメカニズムを明らかにしたことで知られる。食料や貨幣のような決定的に重要と思われる資源があっても、人々の福祉が実現しないことはしばしばあり得る。そこで UNDP は「人間開発」の目的を「人間が自らの意思に基づいて自分の人生の選択と機会の幅を拡大させること」であると、そのために「健康で長生きすること」「知的欲求が満たされること」「一定水準の生活に必要な経済手段が確保できること」をはじめ、人間にとって本質的な選択肢を増やして行くことが必要だとしている (UNDP 2007)。HDI は GDP であらわされる所得が平等に分配されているかどうか、軍事費などに使われているか福祉や教育に使われているかを示すだけではない。平均余命や識字率といった結果を指標とすることによって、諸政策が財を人々の生活の豊かさとしてしているかどうか、それが人々の選択肢を拡大しているか、すなわち自由を拡大しているかを測ろうとしている。

ここにセンのケイパビリティ・アプローチの発想が活かされている。セン (Sen 1992=1999) によれば、従来政策の評価指標とされてきた所得や効用などは手段や結果をあらわすものでしかない。注目すべきは「字が読める」「健康である」といった行動や状態である。センが機能と呼ぶそれらの要素によって人の存在は構成されており、福祉の評価は機能の構成要素を評価するようになるべきだ、とされる。ケイパビリティは、様々な機能の組み合わせとして表される。そしてケイパビリティの集合は、どのような生活を選択できるかというその人の自由を表している。機能の集合であるケイパビリティが大きいほど選択肢は広がり、自由も拡大する。HDIは所得だけを問題にするのではなく、それが人々の福祉にかかわる成果（平均余命や識字）としてうまく変換されているのか、すなわち人々の自由が拡大しているかに関心を向けているのだ。同様の発想にもとづく指数は、ジェンダー開発指数（GDI）、ジェンダーエンパワーメント指数（GEM）、人間貧困指数（HPI）など次々と案出されている（UNDP 2007）。

このように、人々の福祉の実現という関心を共有し、20世紀末以降ともに注目を集めるシティズンシップとケイパビリティ・アプローチだが、相互参照はあまりない。これには、社会学や政治学から歴史や社会政策などを分析するシティズンシップ論と、厚生経済学や倫理学から開発経済政策などを分析するケイパビリティ・アプローチの、学問領域や主たる関心対象の違いが影響しているだろう。だが、両者の相互参照が稀少である理由はもう少し深いところにある。そしてそのことは、諸政策をどのような視点で捉えるか、政策分析をどのように発展させていくのか、といった課題にかかわる。

シティズンシップとケイパビリティ・アプローチの関係を論ずる T. フィスターによれば、自由一民主主義社会の基礎条件を検討するセンのケイパビリティ・アプローチは、民主社会における政治的メンバーシップの条件であるシティズンシップと深いかわりがあるが、両者の相互参照はあまり多くない。センはシティズンシップを明示的に取り上げていないし、シティズンシップ研究は社会的シティズンシップの再編に関連してケイパビリティ・アプローチに言及するにとどまっている（Pfister 2012: 241-242）。だが両者の相互参照は現代の政策分析において必須である。論点は複数あるが、次節では社会的シティズンシップの再編とケイパビリティ・アプローチのかかわりについて検討したい。

2. 社会的シティズンシップの再編

社会政策は、表向きにはあれ、なんらかの規範的目標を掲げる。多くの国や地域で共通する近年のそれは、自律 (autonomy) である。

政策の規範的目標が、多くの国で 20 世紀に確立された社会的権利の平等ではなく市民の自律となるのは、W. キムリッカが指摘するように、政治的には正義 (権利の平等) よりも徳 (共同体への貢献) のほうが支持を得られやすいことのあらわれだろう。キムリッカは、例えば財産権という正義を根拠に累進課税とそれにもとづく福祉国家政策を批判してもあまり受け入れられないが、徳を根拠にして福祉国家政策は貧困層の依存心を助長すると批判しはじめると成功する。あるいは、社会的権利という正義を根拠にして所得の不平等に反対しても成功しないが、徳を根拠にして格差は金持ちが選挙を金で買えるものにし国民的な連帯を損なうと主張すると支持が広がる、といった例を示している (Kymlicka 2002=2005: 461-462)。自律は、政府に依存しない市民を形成するという徳に、そしてまた自己決定という自由主義的な規範にも訴える標語として、多くの国や地域で人気があると考えられる。それがどのような諸権利と結びつけられるのか、あるいは結びつけられないか、というのは、国や地域の社会的文脈や政治的状况によって異なる。

日本の社会政策では、「自立支援」が福祉をはじめとする諸分野にまたがり頻用される鍵言葉となっている¹。例えば生活保護分野でいえば、2003 年から 2004 年にかけて開催された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(「在り方委員会」)での議論を受け、厚生労働省の方針のもと 2005 年に降各自治体で自立支援プログラム策定が進められた。「自立」が生活保護受給者の規範的目標であり、政策はその支援をする諸制度を整える、ということになる。「在り方委員会」は、自立支援には、通常想起されがちな経済的自立だけでなく、日常生活自立、社会生活自立を含めた三つの目標があることを示した。しかし、実際の自立支援プログラム策定ではやはり経済的自立

¹ 日本の法令等では「自律」ではなく「自立」の語が用いられることが多い。もちろん両者は異なる語だが、「自分の力で物事をやっていく」という共通の含意があることから、ここでは同列に扱った。なお、日本の法令等の英語表記では「自立」はそれほど正面に掲げられておらず、例えば「障害者自立支援法」の英語表記は Services and Supports for Persons with Disabilities Act であって、「自立」を意味する語は含まれていない。この語は対外的には通用しにくいという認識があるようだ。

のための就労支援プログラムが中心となっていった(岩永 2013)。

規範的には諸個人の自律を目標として掲げる一方で、実際的には就労促進を政策の中心とする。こうした傾向は、多くの諸国に共通している。近年のEUやOECDの諸政策を念頭に、ボスフェルトとベツェルトは社会政策の枠組みの転換を指摘する。20世紀の福祉国家の時代以来、社会政策の抽象的な規範的目標は一貫して諸個人の自律なのだが、その目標達成のための方策は、社会的権利(福祉給付や教育・医療・住宅などの現物支給)の保障から、新自由主義政策により市場からの稼得促進に置き換えられ、今に至っている、というのだ(Bothfeld and Betzelt 2011)。

20世紀中盤の福祉国家政策は、完全雇用の実現と諸個人の社会的権利(福祉給付や現物支給)の拡充により市民の自律性を高めるという規範的枠組みを有していた。1980年代以降主流化した新自由主義政策もまた、市民の自律を抽象的な目標としていることには変わらないが、目標達成のための政策枠組みは転換された。「大きな政府」の介入が人々の自律を妨げるとして自己責任や家族・親族の相互扶助を基本とし、社会的権利の縮減を正当化したのである。

そして「第三の道」路線を経た近年のアクティベーション政策は、完全雇用や「大きな政府」はもはや不可能であるとの前提のもと、フレキシキュリティ(フレキシビリティとセキュリティを合わせた造語)を掲げる。この政策下では、労働市場は流動化され完全雇用を保障するものではなくなる。必然的に生み出される失業者に対しては最低限の保障と職業訓練が提供される。これにより、人々のエンプロイアビリティ(雇用されうる能力)が高まり、自律性が増す(そしてまた産業構造転換が促進される)、というのである。

こうした社会政策の変遷は、諸政策が含意するシティズンシップ観の変容としても跡づけられる。T.H. マーシャルらの20世紀中盤の概念は、自由主義的シティズンシップと呼ばれた。市民の権利重視で義務や責任を最小限にとらえるという意味で自由主義的と称されるのだが、この自由で自律的な個人のありようは社会保障や公教育を備えた「大きな政府」により成り立っている。これに対して1980年代に主流となった新自由主義は、近代初期の自由主義的な「小さな政府」のもとで、政府に頼らず市場から稼得する市民像を称揚した。この市民は、単なる個人主義者ではなく、家族や近隣の助け合いにより自律を保障しあう。1990年代以降の「第三の道」やアクティベシヨ

ン政策は市場からの稼得を前提としながらも、それができるよう支援するのが政府の役割で、市民は支援策を活用し自律性を獲得するのが望ましい、としていることになる。

しかし、アクティベーション政策はエンプロイアビリティを高めることにより自律性を増すことをうたうものの、結果として諸個人への国家の新たな介入を呼び込むことになる、ボスフェルトらは言う。福祉国家の完全雇用政策や社会権保障はなるほど国家の介入だった。ただしそれが、安定的な地位身分としてのシティズンシップを構成し、人々の帰属意識やアイデンティティを形成していた。こうした帰属意識やアイデンティティを伴うシティズンシップが、政治的・社会的な能動性の、言い換えると自由—民主主義社会の前提条件であると考えられていた。「福祉依存」を批判し人々の自律性を高めることをうたう諸政策はこれら福祉国家的なシティズンシップの安定性、それに付随していたアイデンティティを毀損し、結果的に人々により強く介入することになる (Bothfeld and Betzelt 2011)。

1990年代以降、こうした新たな介入をフーコーなどを参照しながら批判するのもまた一つの潮流になった。日本でも2000年代に酒井(2001)、渋谷(2003)などこの種の議論が盛んになる。ただ、こうした管理社会批判の文脈では福祉国家もまた介入的であると批判されてきたので、福祉国家の再建を素朴に主張することも難しい。この文脈から福祉国家を批判して個人に無条件で一定額を給付するベーシック・インカムアイデアも提出されている(山森 2009)が、限られた地域で社会実験が行われるにとどまっている。

旧来の左派的文脈から距離のある世代が福祉国家的な主張を支持しつつある(例えばそれが2016年・2020年のアメリカ合衆国大統領選挙での「社会主義者」B.サンダース候補への支持の広がりにもみられる)という指摘もあるが、欧州などの社会民主主義的・中道的な政治勢力は、アクティベーション政策の路線にあるとあってよい(福原・中村・柳原 2015)。

福祉国家政策では、シティズンシップは政府の再分配による社会的権利を伴う安定的な地位身分であった。アクティベーション政策が主流化し、社会的シティズンシップは労働市場参加とそのための能力形成への支援制度へと再編されようとしている。その政策的評価は、これまでの、財の分配・再分配に焦点をあてた基準だけでは難しい。そこで、ケイパビリティ・アプローチの適切な導入が必要である。これを主張するフィスター (Pfister 2012)

を補足しながら、その理由をさらに説明しよう。従来の一般的な豊かさの指標は一人当たり GDP などであったが、これだけでは社会的な不平等を問題にできない。不平等の指標としては相対的貧困率などがあるが、収入や資産だけで諸個人が自らの福祉を実現できるとは限らない。また、雇用率は一貫して重要な評価基準だが、完全雇用政策がとられない状況で雇用率向上が政策目標となると、アクティベーション政策の中でも福祉給付に様々な条件をつけ守らないと削減や差し止めなどの制裁措置をとるワークフェア政策が主流化する。それに対して、ケイパビリティ・アプローチを導入し、基礎的なものでいえば識字や健康状態などが評価基準になる必要がある。

新自由主義政策の主流化以降、市場での分配が中心とみなされ、福祉給付のような政府による再分配の正統性が疑われるという傾向が強まった。ケイパビリティ・アプローチの導入は評価基準の更新にとどまらず、社会的シティズンシップの内実がどのように確保されるのかという問題につながる。ケイパビリティは社会的な諸制度（公教育、医療体制、社会保障制度など）や活用できる社会資本に大きく影響される。端的な例で言えば、障害者の「できること」は、諸制度や社会状況に左右される。市場への参加を実質的に保障しようとするれば、従来の社会的シティズンシップの内実に資源を割かなければならなくなる。そこから、雇用率など直接就労に関わるもの以外の政策目標の導入も正統化されるだろう。この問題は第4節で扱うが、その前にケイパビリティ・アプローチの主要な論者である M. ヌスバウムの普遍主義がシティズンシップ論とどのように関係するのかを検討しておこう。この検討もまた、再分配にもとづく社会的シティズンシップの正統性の問題と関連する。

3. シティズンシップ、人権、ケイパビリティ・アプローチ

ケイパビリティ・アプローチは社会的シティズンシップの再定義に有効だが、その際センの協力者でありいま一人の主要な論者である M. ヌスバウムではなく、センに関心を集中すべきだとフィスターは言う。普遍主義的なヌスバウムの議論に対して、センは人間の多様性や民主的な交渉、特定の文脈にある議論に対応しうるからだ (Pfister 2012: 241)。

言い換えるとこれは、ヌスバウムはシティズンシップよりも普遍的な人権にコミットしているからである。フィスターも言及する『女性と人間開発』で、

ヌスバウムは普遍主義的なアプローチは、国際政治経済思想へのフェミニズム導入のための、あるいはフェミニズムが途上国問題をより関心を持つようになるための、戦略的な面があることを明かしている。差異を重視するフェミニズムは、普遍主義に懐疑的だった。しかし、ヌスバウムが言うには「一般に、途上国・先進国ともに貧しい働く女性の問題はもっと中心的な位置を占めるべきであり、中流階級の女性の問題よりも優先されるべきである」(Nussbaum 2000=2005:8)。

ヌスバウムは発展途上国の女性の問題はケイパビリティ・アプローチを応用できる分野の一つにすぎないが、このアプローチを徹底的に用いることのできる問題の一つでもある、としている。その応用の結果がケイパビリティの閾値 (threshold level) の設定である。閾値とは、「このレベル以下では本当に人間らしい機能を達成できない最低水準」を指す (Nussbaum 2000=2005:6)。ケイパビリティ・アプローチは、「人々の満足度を尋ねるのではなく、人々がどれだけの資源を自由に使えるのかを問うのでもなく」、「人々が実際に何をすることができ、どんな状態になれるのかを問う」ものであり、社会的不平等の問題を最もよく提示できるという点について、ヌスバウムとセンは一致している。不一致点ないしはヌスバウムの独自性が、閾値の導入である。「ケイパビリティの完全な平等」といった概念よりも、ケイパビリティの閾値のほうが重要だとヌスバウムは言う (Nussbaum 2000=2005:14)。この閾値概念は、絶対的貧困概念の刷新といえる。絶対的貧困がしばしば「1日1ドル以下で暮らすこと」といったふうに定義されてきたのに対して、「人間らしい最低水準」を、生命、身体的健康、感覚・想像力・思考といった項目でリスト化すること (Nussbaum 2000=2005:92-95) により、最低限克服されなければならない状況を定義づけようとしている。ヌスバウムの主張に従えば、絶対的貧困、とくに途上国のその解決のほうが、先進諸国の相対的貧困や中流階級の抱える諸問題——今日のシティズンシップ研究がしばしば取り上げるような——よりも優先されるべきだということになる。

しかしこのことが直ちにヌスバウムの議論とシティズンシップ論との距離を決定づけるわけではない。近代的・自由主義的シティズンシップもまた、絶対的貧困こそを問題とし、市民生活の最低基準の設定を試みてきたからだ。20世紀に発達した社会的権利の平等は、完全な(再)分配の平等を意味するわけではない。T.H. マーシャルの論文「シティズンシップと社会的階級」

は、シティズンシップの平等があれば市場経済にもとづく社会的階級の不平等は受け入れられる、という「社会学的仮説」を提示している（Marshall and Bottomore 1992=1993:11）。ここでいう「シティズンシップの平等」は、とくに20世紀の社会的権利にもとづく最低限の「文明的な」生活の保障を含蓄するものである。「社会的階級」は、市場経済にもとづく経済的な不平等を指す。最低限の生活保障が実現されれば、資本主義的な不平等は受け入れられる、とマーシャルは考えた。最低生活の保障があれば、資本主義市場を存続させながらも（すなわち完全に社会主義化することなく）、労働者階級を急進化させずに済む、と考えたのである。「シティズンシップと社会的階級」が発表されたのは1950年、東西冷戦下で西側諸国も国家の役割が大きい混合経済をとるようになる時代である。

とすると、不平等を生む市場との並立を認めるシティズンシップの平等は、ヌスバウムの言う閾値を最低限とする生活の保障と同義となる。この論点において、20世紀中盤の社会的シティズンシップ論とヌスバウムの議論の違いは、この閾値の設定基準（例えば再分配後の所得なのか、ケイパビリティなのかといった）にとどまるし、先に見たようにフィスターはケイパビリティ・アプローチは社会的シティズンシップの新たな基準として有用であるという見解を示していた。ケイパビリティ・アプローチはより妥当な最低生活の基準を提案しようとするものとして、シティズンシップ論の質的向上に資することができる。ここにヌスバウムのケイパビリティ・アプローチとシティズンシップ論との不親和はない。

両者の決定的な不親和は、メンバーシップの設定にある。シティズンシップは特定のコミュニティの成員の地位身分であり、明確なメンバーシップを伴う。それに対して普遍的な人権概念はメンバーシップを特定しない。

ヌスバウム（Nussbaum 2000=2005）は国際的な人権レジームにはっきりとコミットしている。ヌスバウム同様、20世紀の社会的シティズンシップもまた最低限の文明的生活という閾値を示していたが、それは一国の範囲内のものであった。ヌスバウムはもちろん「先進」諸国内にも絶対的貧困があること、また「先進」諸国内の相対的貧困や不平等も深刻な問題であることを認めるし、自身の閾値論がそれらの問題と並存可能であることを強調するが、少なくとも『女性と人間開発』においては、途上国の絶対的貧困や女性の福祉の問題を優先する態度を明確に示している。

このことは、優先順位にとどまらない問題を提起している。グローバルな人権レジームは近年その存在感を増しているとはいえ、民主主義な裏付けを欠いている。ヌスバウムは閾値は普遍的なもので民主主義的な検討を必要としないと想定しているかもしれないが、その正統性を国際社会なり各国内なりでどう確保するかは不明確である。

とはいえ、国民国家の正統性ももはや自明ではない。第1節で触れたような、従来の国民の地位身分を前提とした「民主的」分配がその内外に排除を伴っていることに対する批判は、もはや避けがたい。

こうした状況のもと、第2節で述べたように市場への包摂が社会政策の主流となっているのだが、この状況下で社会的シティズンシップの内実はどうなるのか。次節では近年の能力開発政策を事例に、この問題を検討したい。

4. 能力開発政策とエージェンシー

市場で民主的な分配や平等な分配が行われることはない。そのため20世紀の福祉国家政策では、政府の再分配による社会的シティズンシップにもとづき、最低限の生活保障や不平等の緩和が目指された。これが非効率である、また社会政策の規範的目標であるはずの市民の自律をむしろ妨げるとして、社会的シティズンシップの正統性は疑問視されるようになった（亀山2012）。

もちろん新自由主義の言うように市場に任せたままであれば、格差の解消は望めない。他方で市場での取引は売り手や買い手の属性などに左右されることは建前上はない。もちろん国籍などによる就労資格の違いは合法的に存在しているし、性差別や障害者差別は解消されていない。しかし、グローバル化するすすむ現在、国籍などの資格が要件になるような国民国家の福祉に比べれば、市場への参加は平等であり市場からの稼得は正統であると認識されやすい。

とはいえ市場への参入機会を実質的に平等にしようとするれば、様々な社会的課題が持ち上がる。例えば能力の十分な発露には、住居をはじめとした適切な生活環境が不可欠である。こう考えると市場への包摂を基軸とした社会政策が主流であっても、そこにケイパビリティ・アプローチを導入できれば、従来の社会資本の内実である福祉や教育を実施しうるかもしれない。実際、国際機関の提案する能力開発政策は、こうした包括的な傾向を示している。

1990年代にはOECDが包括的能力概念としてキー・コンピテンシーを打ち出した(亀山2009)。2015年からはOECD Education 2030プロジェクトが始まっている。

このプロジェクトの目的は、第一にどのような知識、スキル、態度、価値が今日の生徒に必要なか。第二にどのようにしたら教育システム²はこうした知識などを効率的に発達させることができるのか、という二つの問いに諸国が答える手助けをすることにあるという(OECD 2018:2)。そして共通の課題として、地球環境(気候変動など)、経済(技術の発展やグローバル化の影響など)、社会(格差拡大やポピュリズムなど)の問題をあげた上で、「個人のウェルビーイング」と「集団のウェルビーイング」を教育目標とする。言うまでもなくOECDは人道主義団体ではなく経済発展のための国際組織なので、この教育目標は環境問題や格差拡大が激しくなるとは資本主義経済自体が立ちゆかなくなる、という認識を示したものだと言える。ここでいうウェルビーイングは物質的な資源(諸収入や雇用、住宅など)へのアクセスはもちろん、健康、社会参画、教育などの生活の質(QOL)全般に関わるものである。これらへの公平なアクセスが、社会全体の成長を下支えするというのである(OECD 2018:3-4)。

このプロジェクトでも、先に概観した過去の諸政策と同様、規範的目標として「自律」が掲げられている。これに関連するキーワードとして「エージェンシー」が前面に押し出されている。

エージェンシーはケイパビリティ・アプローチのキーワードの一つである。センのケイパビリティ・アプローチは、機能の組み合わせの拡大を自由の拡大とみなす。これは単に「様々なことができる」といった結果だけではなく、よりよい生活を追求する力としての自由も意味する(Sen 1992=1999)。ここからセンはエージェンシー概念の導入に至る。上記のような自由の規定か

² ここでは原文の instructional system を「教育システム」と訳したが、文部科学省(初等中等教育局教育課程課教育課程企画室)名で公表されている「仮訳」(2021年1月30日取得, https://www.oecd.org/education/2030-project/about/documents/OECD-Education-2030-Position-Paper_Japanese.pdf)では、これを「学校や授業の仕組み」と訳出している。しかしこの語が序文におけるプロジェクト全般の目的を示す文中にあることや、プロジェクトの問題意識からすれば、この語句は課外や学校外の教育や訓練、生涯学習、市民社会の諸活動など広い範囲を想定していると考えられる。

らして、この主体は単に福祉や効用のみを求めるものではなく、価値に関わるものである。そこでセンは、ウェルビーイングの自由（well-being freedom）とエージェンシーの自由（agency freedom）を区別する。塩野谷（2002）をもとにした小笠原（2008）の整理に従えば、これにより政策評価の基準は、「福祉の達成」に加え、その達成の機会や自由としての「ウェルビーイングの自由」、自分が価値あると思うことの達成である「エージェンシーの達成」、その達成のための機会や自由である「エージェンシーの自由」の4側面を持つことになる。センは、機能概念を導入し効用が中心だった評価基準を転換すること、エージェンシー概念を導入し結果だけでなく過程（機会）も評価に組み入れることを提起したのである。ウェルビーイングの自由は、人が選択可能なケイパビリティ集合中の選択可能性の幅として評価される。それに対してエージェンシーの自由は、人が資源配分のあり方を批判的に評価したり、資源配分のメカニズムの設計と選択に変わる社会的プロセスに参加して、公共的判断を自発的に表現することを含む。

OECD（2018）のエージェンシー概念はセンの議論を直接参照しているわけではないが、道徳的な側面も想定しており（OECD 2019a）、その影響下にあると考えられる。OECDによれば、エージェンシーは世界に参加し、参加によって人々や状況によい影響を与えるという責任感を含意している。そして、目標を設定し、それを達成する行動を見出す能力を必要とする（OECD 2018）。ただし、教育目標を「個人のウェルビーイング」と「集団のウェルビーイング」としているのに対応して、生徒エージェンシーや教師エージェンシーのような諸個人に関わるエージェンシー概念とともに、「共同エージェンシー」という概念が設定されているところにOECD版の特徴がある（OECD 2019a）。

自由主義的なケイパビリティ・アプローチに対して、教育政策は共同体主義的側面を常に強く持つ。教育は当然ながらもともと徳（共同体への貢献）の涵養に親和的だが、20世紀には世俗化と相まって自由主義的な（個人の価値観になるべく立ち入ろうとしない）教育政策が是とされるようになった。しかし、1990年代イギリスでのシティズンシップ教育のナショナル・カリキュラム化に典型的なように、近年は共同体主義や市民共和主義的な傾向が強まっている。イギリスのシティズンシップ教育が保守党メジャー政権下で提唱され（その際はボランティア活動などが強調された）、新労働党ブレ

ア政権でカリキュラム化された（ボランティア活動などに加え政治参加が強調された）ことからわかるように、この傾向は右派左派双方に共通したものである（亀山 2009）。

OECD のエージェンシー概念にもこの流れは影響している。また、徳を強調することで、加盟国をはじめとした多くの国や地域に政治的に受け入れられやすくする、という狙いもあると考えられる。先述したとおり、これが正義（権利の平等）にどの程度結びつけられるかは、別種の政治的問題である。エージェンシーは文化によって異なることが強調されてもいる（OECD 2019b）。

日本では教育政策での徳の強調は、右派が主導している。イギリスの例からもわかるように、徳の導入は右派の専売特許ではない。教育への徳（道徳）の導入といえば、占領期に策定された新憲法や教育基本法、それにもとづく自由主義的な教育政策への反動と認識されやすいが、左派の主張する平和教育などもまた徳の導入の主張である。とはいえ日本ではごく一時期の例外を除き保守党政権が続き、占領期後まもなくから戦前的な道徳教育（「修身」）の復活がうたわれるなど徳の教育政策化は右派が主導権を握ってきた。2016 年第一次安倍政権下ではついに教育基本法が改定され、前文に「公共の精神を尊び」「伝統を継承し」、第 2 条「教育の目標」には「豊かな情操と道徳心を培う」「伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する…態度を養う」などの共同体主義的な文言が追加された。

先に触れた文部科学省による OECD (2018) の「仮訳」(脚注 2 参照) では、「ウェルビーイング」への訳注でこの教育基本法第 2 条を引用し、その「豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと」などの文言が「ウェルビーイングの考え方に合致するものである」としている。また、「エージェンシー」への訳注として、第 1 条「平和で民主的な国家及び社会の形成者として」（この文言は改定前からそれほど変わっていない）、第 2 条「公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養う」（これは新たに追加された）を引用し、これらが「エージェンシー (Agency) の考え方に合致するものである」としている。OECD はエージェンシーは文化によって異なることを明言しているので、日本の現行の教育基本法や、その下で進められている道徳教育の内容がエージェンシー概念に（一致しないまでも）含まれるということは可能かもしれない。しかし先にみたセ

ンの概念に従えば、「共同体に貢献する」といったエージェンシーの発揮もまた、あくまで諸個人の自由のあらわれであり、教育はそれらを含む自由の拡大に資するかどうかで評価されなければならない。日本の教育における「道徳心」や「公共の精神」の涵養が果たしてそうした自由の拡大として評価しうるものなのか、また自由の拡大に資するものにしていくことが可能なのか、注視が必要である。諸個人の自由と対立するものとして道徳や公共が想定されるとしたら、それらはエージェンシー概念とは相容れない。

これまでの OECD の政策提言と同様、OECD Education 2030 は、基本的には環境の変化や技術革新に対応した、新たな商品やサービスを生み出すための能力の育成や企業家精神の涵養を旨としている。その意味では、市場中心の新自由主義政策に親和的である。

その一方で OECD の提言は、従来の社会的シティズンシップの内実の充実につながる方向にも開かれてはいる。ウェルビーイングを政策目標とする Education 2030 は、諸個人のウェルビーイング（物質的な生活条件や生活の質）は自然資本・人的資本・経済資本・社会関係資本の充実のもと実現されるし、諸個人のウェルビーイングの充実が諸資本の充実に貢献する、という図式を示している（OECD 2019c）。この循環を前提とすると、従来の社会的シティズンシップの内容以上に広範囲な諸資本の充実がなければ、ウェルビーイングの充実もエージェンシーの発揮もあり得ないことになる。

個人と集団のウェルビーイングおよびエージェンシーといった OECD の掲げる諸概念は、共同体の「徳」として加盟諸国をはじめとした多様な国や地域の最大公約数になりえるものとして考案されているだろう。それがどのような「正義」（権利の平等）によって実現されるのかは諸国・諸地域の政策に委ねられている。自由権や財産権といった市民的権利にもとづいて市場を通して実現されるのか、社会的権利にもとづいて政府により実現されるのか、あるいは市民社会の諸活動により実現されるのか、といった論点は、OECD の提言では明確には検討されていない。

ここでケイパビリティ・アプローチへのシティズンシップ論の導入の必要が明らかになる。自由主義的・個人主義的なケイパビリティ・アプローチ（およびその影響下にある OECD のような国際組織の政策案）は、民主主義に必要なメンバーシップ（「デモス」）を確定しない（必ずしも確定する必要がない）。これでは、誰が基礎的なケイパビリティに対する権利を提供する責

任を負うのかすら同定できない。そこで、権利獲得の闘争や民主主義を含蓄するシティズンシップ概念が参照されなければならないのである (Pfister 2012: 249-250)。

T.H. マーシャルに代表される 20 世紀中盤のシティズンシップ論の状況認識は、国民国家の安定的なメンバーシップとナショナル・アイデンティティ、労働者階級の権利獲得の達成を所与の条件としており、それほど抗争性は強調されていなかった。しかし、グローバル化を背景とした 20 世紀終盤以降のシティズンシップ研究は、シティズンシップの範囲 (包摂と排除のルールや規範)・内容 (権利や責任)・深度 (コミットメントの度合い) の流動化、それに伴う葛藤の激化に焦点をあてている (Isin and Turner 2002)。となると、政治的シティズンシップやそれに関わるエージェンシーの発揮は、国民国家へのコミットメントには限定されない。メンバーシップと法的権利に焦点をあてた取り決め (arrangement) の静態を分析する概念だったシティズンシップは、既存の法的・政治的取り決めとその周縁にある人々が挑み、新たにシティズンシップを制定 (enact) しようとする動的過程を扱う概念の側面を強めている (Isin and Saward 2013)。

こうした近年のシティズンシップ論をケイパビリティ・アプローチに導入することにより、ケイパビリティ・アプローチは抽象的な規範にもとづく方向性を示すものから、具体的に政治的な権利要求につながるものになりうる。ケイパビリティ・アプローチに影響を受け、エージェンシー概念を援用する OECD の能力開発政策はごく一般的なものだが、その実現は特定の国や地域の文脈の中でしかなされえない。本稿でも触れた OECD 文書の日本語訳にもほの見えるように、ケイパビリティやエージェンシーは、その地その時代の政治的・社会的葛藤のただ中で具体化されるしかない。だれが、どのように一般的な目標を具体的な権利や制度と結びつけて、あるいは結びつけようとせずに実現するのか、といったシティズンシップ論的な分析視角が必要となる。

ぎゃくにシティズンシップ研究は、ケイパビリティ・アプローチが提案する新たな評価基準の導入により、これまでの権利中心の概念的な分析をより実証的にする可能性を手にする。また、活動的な市民像がシティズンシップ概念の中心を占めつつあるいま、エージェンシー概念の批判的摂取によりその市民像をより詳細に検討することができるだろう。シティズンシップ研究

とケイパビリティ・アプローチの相互参照と分析のさらなる深化が必要となる。

[文献]

- Bothfeld, Silke and Sigrid Betzelt, 2011, “How Do Activation Policies Affect Social Citizenship? The Issue of Autonomy”, Sigrid Betzelt and Silke Bothfeld eds., *Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship*, London: Palgrave Macmillan, 15-34.
- 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司, 2015, 「序章」, 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司 (編著) 『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容』明石書店。
- Heater, Derek, 1999, *What is Citizenship*, Oxford: Polity Press. (=2002, 田中俊郎・関根政美訳『市民権とは何か』岩波書店。)
- Isin, Engin F. and Bryan S. Turner, 2002, “Citizenship Studies: An Introduction”, Engin F. Isin and Bryan S. Turner eds., *Handbook of Citizenship Studies*, London: SAGE Publications, 1-10.
- Isin, Engin F. and Michael Saward 2013: Question of European Citizenship, in: Engin F. Isin and Michael Saward (eds.), *Enacting European Citizenship*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 岩永理恵, 2013, 「小特集に寄せて：求められる生活保護受給者の自立／支援の再検討とその取り組み」『社会政策』第5巻第2号。
- 亀山俊朗, 2009, 「キャリア教育からシティズンシップ教育へ？」『日本労働研究雑誌』583号。
- 亀山俊朗, 2012, 「近代的シティズンシップの成立と衰退」木前利秋・時安邦治・亀山俊朗編『葛藤するシティズンシップ』白澤社。
- 亀山俊朗, 2020, 「欧州シティズンシップの限界と可能性」福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編『岐路に立つ欧州福祉レジーム』ナカニシヤ出版。
- Kymlicka, Will, 2002, *Contemporary Political Philosophy :An Introduction*, 2nd edition, Oxford University Press. (=2005, 千葉真・岡崎晴輝訳『新版現代政治理論』日本経済評論社。)
- Marshall, T.H., and Tom Bottomore, 1992, *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press. (=1993, 岩崎信彦・中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級』法律文化社。)

- Nussbaum, C. Martha, 2000, *Woman and Human Development*, Cambridge: Cambridge University Press. (=2005, 池本幸夫・田口さつき・坪井ひろみ訳『女性と人間開発』岩波書店.)
- OECD, 2018, *The Future of Education and Skills: Education 2030*, OECD.
- OECD, 2019a, *Future of Education and Skills 2030 Concept Note*, OECD.
- OECD, 2019b, *Future of Education and Skills 2030 Conceptual learning framework Concept note: Student Agency for 2030*, OECD.
- OECD, 2019c, *Future of Education and Skills 2030 Conceptual learning framework Concept note: OECD Learning Compass 2030*, OECD.
- 小笠原春菜, 2008, 「ケイパビリティ・アプローチの再検討——自由と必要」『人文社会科学研究』17号
- Pfister, Thomas, 2012, “Citizenship and capability? Amartya Sen’s capabilities approach from a citizenship perspective”, *Citizenship Studies*, 16(2), 241-254.
- 酒井隆史, 2001, 『自由論』青土社.
- Sen, Amartya, 1992, *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford University Press. (=1999, 池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討』岩波書店.)
- 渋谷望, 2003, 『魂の労働』青土社.
- 塩野谷祐一, 2002, 『経済と倫理 福祉国家の哲学』東京大学出版会.
- UNDP, 1990, *Human Development Report*, UNDP.
- UNDP, 2007, 『人間開発ってなに?』UNDP.
- 山森亮, 2009, 『ベーシック・インカム入門』光文社.

【謝辞】

本研究は、2019-2022年度文部科学省科学研究費（課題番号：19H01647）による成果の一部であり、同科研研究会のメンバー（森田次朗、時安邦治、鎮目真人、平野寛弥、村上慎司、寺田晋）から有益な助言を受けた。また、本研究の一部は2019年度中京大学内外研究員制度（国内研究員）の助成を受けたものであり、同制度の成果報告研究会において中京大学社会学研究科の構成員から有益な助言を受けた。

