HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	福祉国家の再編と地域関連労働
Author(s)	宮﨑, 隆志
Citation	社会教育研究, 17, 25-39
Issue Date	1998-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28518
Type	departmental bulletin paper
File Information	17_P25-39.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

福祉国家の再編と地域関連労働

宮　崎　隆　志

I　課題と方法

我々は，保健婦やソーシャルワーカー，改良普及員などによって担われる労働，すなわち地域における住民の生産や生活を援助する労働を地域関連労働と呼び，地域づくりや地域生涯学習の新たなシステム化において有するこれらの固有の意義について問題提起を行なってきた。端的に言えば，これらは生産・生活の諸形態をとる住民の労働が，公的に社会化されたものにほかならず，それ故に住民が地域における労働の疎外を解決する過程において，その過程に内在した援助をなしうる労働である。

地域における住民の労働の疎外は，論理的には資本主義の成立とともに，まず絶対的貧困化として始まるが，それに対して地域関連労働の制度化は，福祉国家の発展にともなってなされることになる。ところが規制緩和を主眼とする最近の行革・地方分権に関する政策提起の中では，その位置づけの大幅な改編が構想されている(1)。新自由主義に導かれる福祉国家の再編に伴って，地域関連労働の再編が何らかの形で進むことは必然的であろう。しかし，地域関連労働は一面からすれば福祉国家としての国家・資本の正統性を確保する役割を担っていたのであり，その機能までも緩和することは困難であるように思われる。

そこで小論の課題は，第一に，ポスト福祉国家段階における正統化論理の特質とそこに占める地域関連労働の論理的位置を明らかにすることにある。そのためには，前提的な作業として福祉国家段階におけるそれらの特質を確認することも不可欠である。第二に，その上で地域関連労働の再編が抱える矛盾を明らかにし，それを解決しうるオルタナティブな組織化の論理について検討することがある。これらの作業を通して，地域関連労働の組織化としての地域生涯学習システムの性格を探ることも可能になるであろう。

その際の方法的な留意点は次の通りである。第一に，福祉国家体制の下での地域関連労働の組織化を，後藤道夫の指摘する「大衆社会統合」の視点から検討することである(2)。地域関連労働は，いわゆるストリート・レベルの官僚制に位置づけられ，市民社会と国家の具体的な接点をなしている。換言すれば，市民社会の日常生活（「実際生活」）に即して不断に国家・資本の正当化を行なう位置にあるのが，これらの労働である。社会化された労働と根源的な労働の相互関連よりなる地域関連労働過程は，その成立の条件として住民と専門労働者との信頼関係を必要とするのであり，それ故，同意調達の側面に関心を払った社会統合視点は，これらの労働の過程分析にも連続しうる有効性を

もつように思われる。

なお，その際には，地域関連労働の具体的な形態を規定する論理にも注意を払うべきであろう。福祉国家体制の比較研究の進展によって，かかる体制の種差を規定する要因が解明されつつあるが，それは今後の社会統合の論理を検討する上でも有効な示唆を与えているように思われる。

第二に，その上で多国籍企業化をインパクトとする現代帝国主義段階における「大衆社会統合」としての地域関連労働の再編論理を検討する。オッフェらのように「後期資本制システム」として，福祉国家体制以後を一貫して把握することも可能であるが，少なくとも社会統合の矛盾把握に限定すれば，そのシステム内部でも福祉国家段階とポスト福祉国家段階の区別が必要であり，その区別をここでは帝国主義の質的変化に即して把握することにしたい(3)。

II　「大衆社会統合」と地域関連労働

(1)　資本蓄積と正統化問題

一般に資本蓄積の進展は中間階級の分解と過剰人口の創出を伴い，また地域格差の拡大を不可避とする。経済的な階級格差・対立に対して，資本が自らの社会的地位を正当化する手段は第一に商品交換関係を普遍化することであり，それに伴う自由と平等を社会秩序の原理とすることであるが，それと同時にかかる社会秩序を安定化させるための公共圏域を拡大し，国家の市民社会への介入を要請することがある。例えば，古典的な帝国主義の成立とともに労働者や農民に政治的な諸権利が付与されたことや社会保障体制の整備が開始されることをさしあたり指摘できる。あるいは「脱商品化」された労働形態を資本自らが産出し，自立化させ，同時にそれが商品化の指導・管理・配分・計画を担うに至る事態が拡大することをあげてもよい(4)。こうした国家介入により，階級的な利害の差異・対立が捨象・回避され，「国民」としての一体性が形成され，また商品化を基本とする資本のシステムの正統性も確保されることになる。

このように資本蓄積に伴う諸矛盾を解決し，かつその諸矛盾を発生させる行為を正当化することは資本主義社会にとって不可避の問題であるが，「大衆社会統合」はその有力な解決手段であった。小論で「大衆社会統合」という場合，既に後藤道夫や加藤哲郎(5)が整理しているように，財産と教養を有する名望家と対比された「大衆」の同意調達を媒介とした支配形態をさす。それは論理的には資本が自らを正当化する外皮たる「市民」に労働力商品所有者が包含された時点から開始されると言ってよい。

(2)　「大衆社会統合」の論理

小論では地域関連労働の組織化は，かかる「大衆社会統合」の本質的な契機であったと考えているが，その検討に入る前に「大衆社会統合」の論理を確認しておきたい。再度，確認すれば「大衆

社会統合」とは，財産も教養もなく，経済的な自立さえ困難な「大衆」に公民権を付与し，統治システムへの参加を認めることにほかならない。そのためには，参加を可能にする社会的な条件整備も必要とされ，経済的自立への援助，教養形成の機会の保障が国家の責任においてなされることになるが，この過程は同時にすべての階級・階層が市民，すなわち商品所有者として同質化する過程でもあり，市民相互の平等と自由が実現される過程でもあった。

社会統合におけるシティズンシップ概念の重要性を指摘したマーシャルによると，シティズンシップとは「ある共同社会の完全な成員である人々に与えられた地位身分」であり，「この地位身分を持っているすべての人々は，その地位身分に付与された権利と義務において平等」であるものである(6)。かかるシティズンシップの平等が承認されれば，階級的な不平等が社会的に受け入れられる可能性が生ずるというマーシャルの主張は，「大衆社会統合」と等価であると言ってよい。そこで彼の主張をさらにいくつか確認しておこう。

マーシャルによれば，シティズンシップは18世紀的な権利である市民的権利（身体の自由・契約の自由等），19世紀的な権利である政治的権利（参政権），および20世紀的な権利である社会的権利(7)の3つの要素からなる。そのうち，地域の共同体や職能組織の成員資格に起源を有する社会的権利は，18世紀から19世紀初頭にはほとんど消滅するに至り，それが他の2要素と同等の地位を回復するのは20世紀に入ってからであったとされる。このような区別をした上で，マーシャルは市民的権利・政治的権利は，一方では社会的階級の不平等をむしろ正当化するものでありながら，他方では統合効果，すなわち「共有財産である文明への忠誠心にもとづいて，共同社会の成員であると直接に感じる感覚」，「近代的な国民意識」を形成することに成功したと指摘する。換言すれば徹底した個人主義による階級格差の正当化とナショナリズムによる国民統合に対して，19世紀までのシティズンシップは適合的であった。それに対するものとしての社会的権利が登場する契機となったとされるのが，「産業的シティズンシップ」である。すなわち，当初は個人的権利の代表であった労働組合に対して，団体交渉が承認されることによって，社会的権利獲得の重要なプロセスが開かれたという。「個人を代表するものからコミュニティを代表するものへと変化した」このシティズンシップが「産業的シティズンシップ」である。

かかる媒介を経て，また資本主義発展による階級格差の縮小にも支えられて実現した社会的権利は，社会的階級間の格差を実質的に縮小する前進を勝ちとることになる。そのための方法としてマーシャルがあげるのは，尺度化された価格(異なる所得に対し異なる価格を設定)，最低限保障の原理（底辺階層の引き上げ）等であるが，それと並んで重視されるのが保健や教育という社会的サービスである。これらのサービスは，すべての人々に対してリスクや不確実性を減少させ，生活の具体的な内実を豊かにさせる効果をもつ。そうしてもたらされる地位身分の平等化は所得の平等化よりも重要であると主張される。

小論の関心からすれば，社会サービスは「一つの階級であるかのごとく取り扱われる地位身分の

平等」をもたらすが故に，「大衆社会統合」の柱をなすという点が重要である。階級横断的に供給されるサービスであるからこそ，階級間対立が深刻な場合でも有効に機能するのであり，またかかるサービス提供にあたってはそれが国民的課題であることが前提されるから，その限りでかかる課題に応える国家の正統性も確保されることになる。

他方でマーシャルは，かかる平等化対応を通じた新たな社会階層化の事実を指摘し，シティズンシップによる社会的不平等の規制には内在的な限界が存在すると主張する。それは社会権的シティズンシップに伴う公共の義務と市民的権利との対立であり，端的に社会的公正，あるいは平等と個人的自由の対立であると言ってもよい。そして，マーシャルは正当にも，かかる対立は「われわれの今日の社会システムそれ自身に根ざしたパラドクスなのである」(8) と主張する。

以上のようなマーシャルの主張に対しては，階級対立を軽視している等の諸批判が紹介されている(9)。しかし，ここで見たような立論には注目すべき点がいくつかある。第一に，社会的権利の源泉をコミュニティに求め，それと対立的性格を有するものとして市民的権利を位置づけていることがある。このことの意義は次の3点に敷衍できる。その一つは，コミュニティを形成する協同性に，個人と社会の，あるいは自由と平等の統一が求められていたとすると，さらにその下での協働こそがそれを可能にしたと主張しうることがある。小論の結論を先取りすれば，協同労働の主体としての相互承認こそが社会的権利の源泉であると主張すべきであろう。2点目は，かかる労働の主体としての地位を労働者が喪失し，労働力商品所有者としての自己意識を確立することが，市民的権利の存立条件になることである。この点は社会統合を論ずる場合の要点の一つである。つまり，大衆社会統合は一貫して，労働する主体を労働力商品所有者たる市民に編成替えすることによって成り立っているのであり，大衆としての同意調達も商品所有者としての同意が根源に置かれていることを看過すべきではない。内山節が指摘したように，近代化の過程においても労働者が重視したのは協同して労働する仲間（association）であったのであり，個の確立は決して内発的に追求されたのではなかった(10)。市民を疎外態として把握することがシティズンシップ論の前提に据えられるべきであろう。3点目は，そうして形成されたシティズンシップは，市民的権利が常に優先的な地位を占める構造を有することがある。すなわちシティズンシップの限界は，市民的権利によって確定されているのであって，産業的シティズンシップもその限界を免れることは困難であった。

第二に，以上のような理解からすれば，シティズンシップの，あるいは社会的統合のパラドクスを，個人と社会の対立に還元させて理解するのは全く正当である。商品所有者としての市民からなる社会では，市民の私的性格と社会的性格の対立は解消不可能である。階級対立も所得分配（商品・貨幣の世界）をめぐって展開する状況では，マーシャルの対立軸の設定の現実性が強調されるべきであろう。

また，以上の理解は，社会サービスの限界はコミュニティにおける新たな協同・協働に支えられることによって突破されるとの予測を内包する。この点は小論の結論ともかかわるので，次章以降

でさらに展開することにする。

III　福祉国家の諸類型と地域関連労働

(1)　福祉国家の類型区分

さて，社会サービスとしての地域関連労働が社会統合の機能を担い得るとしても，その統合戦略上の位置は福祉国家のタイプによって異なる。ここでは比較福祉国家論の成果によりながら，類型化の尺度を確認しておこう。

ウィレンスキーは，福祉国家としての先進諸国間の多様性を理解するための仮説的な諸指標を提起している(11)。小論の関心にしたがうと次のような要約が可能である。第一に労働者階級上層と下層中産階級よりなる「中流大衆」の規模と経済的立場がどのようなものであるか。すなわち，例えば職業移動率が高まる場合，あるいは下層との社会的距離が拡大する場合，成功イデオロギー（経済的個人主義）がこの階層に浸透し，より下層への福祉支出に対する抵抗が増大する。また自営業者層や中産階級下層の自営志向の高まりも経済的個人主義を強化し，福祉国家への抵抗を大きくする。あるいは労働者上層に保障される「企業内福祉給付」としてのフリンジ・ベネフィットも，福祉国家の拡大に対する抵抗の一つになる。

第二に，労働者階級の規模とその組織化の進展度合いがある。すなわち，平等を求める集合的圧力の程度が福祉国家の水準を規定する。また，参加民主主義の進展は強力に組織された労働者階級の影響力を一層強化する。

第三に，社会的異質性と内部対立の程度があげられる。具体的には人種問題や民族問題等による対立が深刻な場合は，社会的な合意形成そのものが困難な場合も現われる。

これらをみると，結局，社会統合の対象となる階級・階層間の対立の程度とその解決の可能性によって，福祉国家の対応戦略は規定されることが主張されていると言える。特に経済的個人主義イデオロギーの支柱となる新旧中間層の厚み，およびその分解の方向性と程度が福祉国家戦略への抵抗を規定すること，さらにかかる階層に対する労働者階級の指導力量，換言すれば階級・階層間対立に対する労働者階級の解決力量の程度が，そのような抵抗を減少させる契機として重視されていることに注目すべきであろう。

以上のウィレンスキーの提起は，社会経済的要因に力点を置くものであるが，これに対し，同様の社会経済的条件下にある福祉国家のバリエーションに関心を払い，それを政治的要因に力点を置いて理解しようとする潮流が現われた。それが権力資源論と呼ばれるアプローチであり(12)，宮本太郎の要約によると，その特徴は次のとおりである。彼らは労働運動の動員しうる組織や議席等を重視し，労働組合や社民党のパワー，政治制度(コーポラティズム，集権性等)，政治戦略が福祉国家の進展を規定するという。このうち，政治戦略とは，第一に労働者と他階層との同盟戦略，とりわ

け労農同盟であり，第二に労働運動の利益表出にあたっての表出戦略，すなわち賃上げ等の短期的利益と制度面などにわたる長期的利益の戦略的調整，第三にどのような内容の社会政策を掲げるかという政策設計，すなわち職域・セクター横断的な水平的普遍主義政策と相対的高所得層も対象とする垂直的普遍主義政策，あるいは低所得層に集中する選別主義政策のいずれを選択するかという戦略を指している。

このように見れば，権力資源論は市民社会よりも国家を分析の焦点に設定していることは見易いが，市民社会の階級階層構造に焦点を合わせた分析を福祉国家体制に関する本質論的分析とすると，それとの対比では，権力資源論は市民社会の諸対立を統一し，具体的な政策実現に向けた交渉を重視する実践論的な分析と言うことができる。そして，ここでもその核心に位置するのは，労働運動とその利害代表政党による階級階層間の統合，すなわち統一戦線戦略であり，それを実現する労働者の側の政治的ヘゲモニーであろう。小論ではこの問題にこれ以上立ち入ることはできないが，その問題を検討する場合に，労働者の労働における自立性の問題，あるいは（狭義の）労働場面における実践分析を欠落させてはならない。グラムシによるならば「ヘゲモニーは工場から生まれ」るのであり，小論の文脈で言えば，労働者が労働する主体としての主体性を発揮しうるか否かが，労働者のヘゲモニーの限界を確定するであろう。

(2)　地域関連労働の規定要因：①

以上の福祉国家の類型分析の方法に学びつつ，小論の主題である地域関連労働の規定要因に戻れば，おおよそ次のような仮説的な整理が可能であろう。第一に，ウィレンスキーの言うところの「中流大衆」の占める社会的位置に応じて，所得再分配への国民的合意の可能性が規定される。所得再分配政策と社会サービス政策は対立するものではないが，実質的な平等化効果が高いのは前者であるとすると，優先順位では所得分配政策のほうが上位に位置することになろう。したがって，例えば「中流大衆」の労働者に対する企業内福祉が拡大し，労働者階級内外で格差が拡大する場合は，普遍主義的な分配政策は制限され，むしろ競争の機会を均等に保障するものとして限定された社会サービスの比重が高まるように思われる。

第二に，実践的には労働組合への労働者の組織化とその戦略がやはり重要であろう。資本による階級・階層分断を超えて，普遍主義的な分配政策を実現しうるような労働者のヘゲモニーは，同時に生活の質を具体的に改善し，平等化する条件整備としての社会サービスをも可能にすると思われるからである。労働者が創造の主体として，階級・階層横断的な発展戦略，就中，地域発展戦略を持ち得るならば，その具体化として社会サービスの拡充は追求されこそすれ，軽視されることはないであろう。

しかし，労働者が労働の主体たる地位を喪失し，商品所有者としての所得問題に要求を限定すると，それが私的利害であり，また多くの未組織労働者が残された状況では階級・階層的な格差構造

を助長する可能性をも有するために，労働者内部の分断は容易に生ずるし，労農同盟の維持も困難に陥る(13)。また，労働運動内部でも地域関連労働者の多くが組織される公務員労働組合の運動方針を，賃労働者性を強調するものと労働内容に対する責任性を強調するものとの分裂を引き起こす一因にもなる。後述するように，このような変化が戦後において明瞭に現われたのが日本の場合であった。

(3) 地域関連労働の規定要因：②

地域関連労働の形態規定に関しては，以上の他にも次のような要因が重要である。その一つは家族制度の差異である。家父長的性格が強く，家族福祉がより強く志向される場合には，福祉領域の対人サービスの社会化が遅れることになる。地域関連労働全体をかかる論理で律することはできないが，狭義の生活領域における社会化を考える場合には，この点への注目が不可欠であろう。但し，その場合も，家族福祉が重視される社会システム的な根拠を看過すべきではない。

もう一つは，地域関連労働を組織化する直接的な主体たる自治体の自立性，および自治体レベルの住民運動の組織化の到達点である。これは，一方では福祉国家の統合戦略上の地域の位置づけが地域関連労働の配置を規定するということと同時に，他方では住民の側がそれを批判し，変更していくというカウンターベアリングパワーの持つ規定性を意味する。例えば，コミュニティー・ワーカーの制度化は，イギリスでは1969年からなされるが，その前史には社会運動としてのセツルメント運動があり，また70年代に入るとコミュニティ・アクション，すなわち地域グループ活動へのコミュニティ・ワーカーの参加が現われ，「革新的社会運動」としての展開が見られた(14)。このような動向は，コミュニティレベルで社会統合を図るために配置された専門職の専門職主義への批判として現われており，福祉国家路線への修正をも迫るものであった。

アメリカの場合も，ほぼ同様の展開をたどっている(15)。「黒人問題」に端を発し，1960年代に展開された「貧困との戦い」は，コミュニティ活動事業（Community Action Program）を誕生させた。これは連邦政府から大都市自治体への分権，大都市内部での末端コミュニティへの分権と住民参加を追求する事業であり，その過程で実現された住民参加は，市民参加，すなわち名望家の系譜に属すると言ってもよい有識者・有力者たる市民代表による参加に対し，貧困層をも含む住民大衆の直接参加を志向するものであった。その意味では大衆社会統合の地域的展開と見做し得る。また，都市計画専門家はこの実践過程でAdvocate Planningの概念を生み出し，自らの職務をアドボカシー（弁護）機能に求めるようになる。この動向自体が，特殊利益から自由に公共の利益に奉仕するという従来の専門職主義への自己批判を含むものであった。

この事業の展開については，詳細は略さざるを得ないが，結果的には住民の対抗運動（住民諸階層の対立）による挫折を経て，住民の合意を調達する新たな方式が模索されることになる。コミュニティ活動事業への批判として登場するモデル都市事業も宥和政策の色彩が強いものの，その過程

では黒人地域の住民が自発的に地区住民の組織化にあたり，広い階層の住民の連帯を実現するという経験も現われた。このような実践的な基盤の形成に加えて，ニクソン政権がとった分権政策にも支えられて，住民参加は，コミュニティ・コーポレーションの創設や住区を単位にしたコミュニティ参加に発展し，また「アメリカ型オンブズマン」[16]と呼称される職員をも生み出した。

この過程を見ると，地域関連労働の形態を規定する一つの要因は，社会統合戦略上でのコミュニティの位置づけにあると言ってよいが，さらに，その位置づけをも規定するのが地域を単位とした住民の運動であり，それは社会統合戦略を変質させ，変革する可能性をも有するものであることを指摘してよいであろう。ここでは事例に即しては触れられなかったが，その可能性を現実化する条件は，一つには住民自身による社会諸階層や地域間の対立の統一であり，住民により発揮されるヘゲモニーである。もう一つは，地域関連労働者自身による新たな専門家像の模索であり，住民の実践に対応した専門性の探求である。たとえ国家によって社会化された労働であっても，社会化された労働であるかぎり，住民と職員の各々の実践が相互に規定しあうのは当然であり，かかる実践による地域関連労働の形態化を部分的に許容せざるをえないのが福祉国家でもある。とはいえ，それは自己否定的な形態化であるが故に，常に限定されるし，転倒される。社会教育職員の不当配転問題において現われる権力の敵対性を思い起せば，それは明らかであろう。

Ⅳ　戦後日本における地域関連労働

(1)　戦後日本の福祉国家の性格

以上の規定要因を念頭において戦後の日本における地域関連労働の位置をみると，次のような指摘が可能である。まず，1960年代までを念頭に置くならば，第一に，労働組合は政府との合意よりは企業ごとの労働者福祉に関する合意を優先させたために，普遍主義的な所得再配分政策は大企業を頂点とする格差構造を有するものになった。企業内福祉の発展は，公的な福祉の発展を抑制したが，他方で構造的な格差の下に置かれた地域や階級に対しては，利益誘導政治を媒介にした補助金や公共事業が供給され[17]，保守支配の強固な基盤が形成された。労働組合は，階級・階層横断的なヘゲモニーを発揮し得なかったと言ってよい。とりわけ，地域問題の解決において労働組合が有する役割の解明においては大きな課題を残すことになった。

第二に，かかる格差構造は同時に過剰人口プールを維持するものでもあったため，低賃金基盤を女性パート労働力に求める必要性が低く，片働き家族が政策的な理念型とされた。そこでは個人・家族の責任が強調され，対人社会サービスとしての地域関連労働の配置には政府・自治体は消極的であった。

第三に，自治体は地域格差是正の名の下に開発主義を受容した。しかし，それは独占資本の下に地域を包摂するものでしかなく，その結果，宮本憲一が指摘したように社会資本投資においても社

会的共同生活手段の整備は常に劣位に置かれた(18)。いわゆるソフト面に関して経済開発に対置された社会開発も提起されたが，それは基本的に経済開発の補完・アフターケアの性格を免れないものであった。したがって，この面からも地域関連労働の配置は自治体により抑制されることになり，さらにはこの時期に芽生え始めた専門職化への要求は，資本に包摂され，従属した自治体の下では，配転により弾圧されることになった(19)。

すなわち，以上の諸点が示すことは大衆社会統合装置としての地域関連労働は，この時期の日本の場合，政策的には必ずしも積極的に位置付けられず，マーシャルが指摘したような平等化作用よりは，むしろ救貧的な階層やクライエントを市民社会に統合するという点に主たる役割があったのであり，その点では逆にサービスの受給対象者を非市民として差別化する機能さえもった。「福祉の世話にはなりたくない」というスティグマもこうして再生産されることになる(20)。

(2) 70年代における地域関連労働の位置

そのような政策的位置が変動するのは，70年代に入ってからであった。つまり経済主義的な地域開発の破綻や都市内部の社会的ニーズの高まりを背景に革新自治体が誕生し，社会権への住民の自覚が高まることに対応して，危機対応策としての社会保障政策は急成長をみせることになる(21)。大衆社会統合の装置としての地域関連労働の役割もまた政策的に顧みられはじめた言ってよいであろう。例えば，保健婦についてみると，1960年代を通して5,500人前後であった国民健康保険保健婦数は，70年代に入ると徐々に増加し，77年にはようやく6,000人を上回った。研修等の条件整備も70年代に入って改善されたとみてよい(22)。1979年に提起された定住圏構想も，このような政策志向の一つの現われであったと言えよう。

先の地域関連労働の規定要因との関連では，企業社会的な資本と労働の関連構造は変わらないものの，革新自治体の広がりによって自治体の自立性を求める運動が急速に勢いを増したこと，及び女性のパート労働化の進展により対人サービスの社会化が労働者の側のみならず資本の側からも求められるに至ったという2点において，この時期の変化を見ることができよう。とはいえ，この時期の福祉国家の拡充に向けての前進も，全体としては企業社会的な競争的秩序を補完するという性格に変わりはなく，旧来型の利益誘導政治による平等化が波及しない都市部において，労働者住民の社会統合を可能にする装置として地域関連労働の比重が高まったにすぎないと言える。

V 日本における「大衆社会統合」の再編論理

(1) 「大衆社会統合」の再編

これらに対し，資本の本格的な多国籍化が進展する1980年代以後，すなわち現代帝国主義の本格的展開に伴って大衆社会統合の論理は大きな変化を見せることになる。現代帝国主義化が福祉国家

に与えた最大のインパクトは，ケインズ主義政策の破綻であった。少なくとも「一国ケインズ主義」についてはそう言えるであろう。つまり，それは貿易・為替管理の強化による保護主義的対応と財政・金融政策による有効需要の創出を柱とするものであったが，資本の多国籍企業としての発展は，そのいずれの対応も困難にさせるに至ったからである。国家による介入の戦略そのものの見直しが迫られることになったのが，この時期であると言ってよい。

地域関連労働の配置の論理も大きな変化を見せることになる。地域関連労働の規定要因のこの時期における変化は次のようなものである。第一に多国籍企業化した資本によって，終身雇用制と年功序列賃金体系に象徴される日本的経営の見直しが行なわれ，旧来型の企業社会的統合の対象は労働者上層に限定されることになった。第二に，それは周辺化される階層を中心に共働きを不可避とし，女性の労働力商品化を一層進展させることになった。さらに第三にこの過程で国民内部での階層格差が顕在化し，所得再分配への国民的合意を困難にさせるに至った。例えば労働者中上層の租税公課の負担感や企業にとって「高コスト」な租税負担を解決することが政策の基本課題として登場してくるようになる。また，行政改革・財政再建が至上命題とされる中で強調され始めた受益者負担論は，社会権への露骨な批判にほかならないが，私的責任を声高に叫ぶこの論理もかかる階層を中心に受容されていく。

これらの変化を前提にすれば，この段階で大衆社会統合を進める場合の有効な方策は，所得再分配よりは対人社会サービスとしての地域関連労働の拡充であるように思われる。事実，福祉領域を中心に新たな専門職の増員も図られている。とはいえ，それは70年代の革新自治体型のサービス体制を再現するものではない。何故なら，この段階では多国籍化した資本からのコスト削減要求が第一優先順位をもっており，行財政改革とワンセットでないとそれは実現しないからである。

(2)　地域再編と関連労働

そこで先の規定要因の第四である自治体の性格について見ておこう。周知のようにこの時期には東京一極集中と急激な過疎化の進展，それに対応した地方分権の名の下での基礎自治体の合併・広域化への模索が急速に進んでいる。そのことの持つ意味は次の通りである。

第一に，新たな地域の範域は，国際化した諸市場に対応しうる規模として定められる。このことは，地域を編成する論理が非市場的・社会的な生産や生活の論理から市場の論理に置き換えられたことを意味する。いわば市場的な合理性が最大限に発揮される地域への編成替えである。第二に，かかる編成替えはそれを支持し，正当化する主体としての新たな住民を不可欠とする。そうした要請に応えるのが「消費者としての市民」である。そこでは消費者主権が強調され，消費者としての住民を前提として情報公開や参加の必要性も説かれることになる。第三に，そうした市民は市場の合理性に同意を与えるし，市場の国際的な連関に対応して世界市民としての国際貢献にも親和的であるとすれば，それは資本にとって自らの正統性を獲得する格好の場となる。そこでは民営化は公

的責任の放棄，住民の社会権の否定というよりは，消費サービスの拡充と平等化・多様化・低コスト化をもたらすものであり，その担い手たる資本は生活を支えるパートーナーとして正当な地位を獲得するであろうからである。企業市民としての資本の地域参加は，多国籍化する資本の正統性確保のために戦略的に重視されるであろう。

以上のように，資本の多国籍化・日本的経営の見直しに伴う階級・階層格差の拡大に対応して，地域関連労働を拡充する必要性は増大しているが，それはここにみたような地域への再編とワンセットになってのみ実現される。したがって，第一に，そこでは地域関連労働が民間営利資本と代替可能であることはもちろん，関連労働の内容自体も一方では消費者としての市民に対するサービス情報提供にシフトさせられ，他方では，例えば介護保険導入後の入所判定業務などのように商品化が不可能であるとされる最小の公的業務に限定されることになろう。第二に，かかる地域関連労働の組織化によって成立するのが，消費者市民に対するサービスネットワークとしての地域生涯学習体系であり，それは多国籍化した資本により特徴づけられる現代帝国主義段階の新たな社会統合の柱としての役割を担うことになろう。

Ⅵ　地域関連労働の可能性

最後に，以上のような地域関連労働の再編がはらむ矛盾とその解決の方向性について言及しておこう。第一に，従来の地域関連労働は階級・階層横断的にサービスを提供するといういわば平等主義的対応を特質としており，それゆえに国家や資本の正当化に貢献しえた。それに対し，市場の論理の導入は貨幣所持者である限りの平等を保障するとはいえ，それは実質所得の平等に無関心である以上，結果的にはかかる特質の放棄に結びつかざるを得ない。そうすると，従来とは異なり階層格差は国家によって再生産されることが明白になり，そのままでは国家の正統性そのものが危機に陥りかねない。それ故，市場の論理を自明視する消費者市民への編成替えを階級階層横断的に成し遂げられるか否かが，かかる再編の成否を決するのであるが，市場から周辺化された低所得層や高齢者がそのようなイデオロギーに統合されるか否かは定かではない。

第二に，自治体再編も含む地域再編は，一面では市場の論理の貫徹として進むが，他面では新自由主義的な国家介入の一形態に他ならない。したがって多国籍化した資本の利害を反映する国家は，中小企業や自営業を基盤産業とする地域と対立せざるを得ない。換言すれば，国家介入はかつてのように「格差是正」を，たとえ名目であれ掲げることはできなくなった。そうした国家と地域の対立の中での地域再編は，地域の側の反発や批判を招来する可能性を常に含むであろう。逆に自立的な地域発展の模索は，今日の段階でこそ現実化せざるをえず，そこでは地域関連労働の新たな役割も追求されることになろう。

第三に，武川正吾は，仮に福祉サービスの民営化が進んだとしても，サービス労働の低生産性の

故に，それは様々な補助金を投入した「疑似市場」であり，財政コスト削減を徹底しようとすれば早晩，脱商品化・脱国家化を指向せざるをえなくなることを指摘している(23)。そこでは非営利セクターの比重が増大するであろうが，そのため，例えば高齢者協同組合のような協同対応の有する社会的役割を行政側からしても承認していかざるを得ない。このような協同対応は，主に市場から排除された階層を中心に協同労働に基づく新たな連帯を実現していると言え，いわば市民社会の内部での住民自身による新たな組織化を，公共性を有するものとして承認せざるを得ない構造が形成されつつある。先の地域の自立性の模索は，こうした点にも実現条件を得るであろう。

第四に，そのことは次のような二つの矛盾をはらむことになる。その一つは，協同による組織化はその発展過程においては必ず協同労働を発生させるのであり，そこでは消費者としての市民の枠を打ち破る創造の主体としての住民が形成されることが展望できる点である。これは消費者市民のシステムを維持しなければならない国家や資本にとっては深刻な打撃である。もう一つは，既にマーシャルが指摘していたように，対人社会サービスの評価にあたっては，必ずその質が問題になることがある。つまり，協同や協同労働の経験は，住民に創造の主体としての自己形成という新たな価値を自覚させるであろうし，サービス提供の質の評価にあたっても，民間営利産業の費用便益計算ではなく，かかる価値を尺度として用いる可能性を与えるであろう。これはすでに非営利・協同の経営における「効率」をどのように評価するべきかをめぐって実践的にも焦点化しているし，そこでは当事者の主体形成が経営評価の要素として不可欠であることが意識されつつある(24)。このことは，消費者市民としての合理性基準を打破する論理が実践的に生み出されることを意味しており，それを自覚した住民は，発達や主体形成を保障しないサービスを提供することの不当性・不平等を主張するに至るであろう。地域はかかる二つの論理が対抗し，公共性をめぐる戦いの舞台にならざるをえない。かかる批判の回路を行政側も開かざるを得ないのが現在の局面である。

最後に第五として，以上の対抗関係は専門職の実践にも深刻な矛盾を引き起こさざるを得ないが，他方では彼らによる実践の総括が，例えばエンパワーメント論やネットワーク論のように，既に住民の主体形成を援助する専門性を解明する必要性を自覚する段階に到達している点にも注目すべきであろう(25)。その内容を追求していけば，当事者自身による問題解決のための組織化としての協同や協同労働の重要性の認識に到達するであろうし，その点では以上に述べた政策展開の一つの帰結としての非営利・協同活動への注目と接近は，専門職の実践展開に内在しても必然的である。そして地域関連労働の可能性は，住民の協同の取り組みと連携し，相互に支え合うことによって開かれるであろう。

Ⅶ　ま　と　め

以上の展開をふまえると，地域関連労働，あるいはより広く言えば地域は，現代帝国主義下の福

祉国家の再編において，その帰趨をも制する可能性をもった実践的位置にあると言える。

マーシャルが指摘していたように，社会権の母体はそもそも地域にあった。小論ではそれを，地域における協働の主体に根源をもつものと敷衍して理解したが，そのような理解からすれば，社会権を求める闘いの歴史は，商品所有者に編成替えされた労働する主体が，喪失した地位を代替的に回復しようとしてきた歴史にほかならない。国家・資本の側からすれば，逆に代替的な地位回復に限定することにこそ主眼があったのであり，そのための限定対応が福祉国家システムの形成であった。したがって，そこでは社会権は，商品交換の論理，あるいは自由権と対立しながらもそれに制約されてしか実現しなかった。

現代帝国主義化に伴う福祉国家の再編は，かかる限界をより鮮明にせざるを得ない。すなわち消費者市民の自由権をより優位に立たせることによって，労働する主体としての平等や自由の論理を徹底的に排除するのが新自由主義なのであり，それは社会権の，すなわち労働する主体に代替的に保障された地位身分の欺瞞性を露呈している。その意味では，消費者市民化の成否が現代帝国主義の社会統合の生命線を握ると言っても過言ではない。

それに対し，地域は今や協同から協働の主体を形成する場として歴史の舞台に再登場している。労働する主体，厳密に言えば協同労働（協働）の主体の形成の場としての地域は，今日の福祉国家再編へのオルターナティブな戦略を形成する場であると言ってもよいであろう(26)。実践的には，小論でも垣間見たように，地域における階級・階層の分断・対立を乗り越えて，協働に根拠を有するヘゲモニーを労働する主体が確立していくことが，かかる戦略の可能性を規定していた。逆に，そのようなヘゲモニーが生まれる一つの場として，固有の価値を地域は持ち得るであろう。ヘゲモニーは地域からも生まれる。地域関連労働の内容と形態を規定するかかるヘゲモニーの確立こそが，オルターナティブな生涯学習の組織化の見通しを明らかにするであろう。

注

(1) 地方分権推進委員会第二次勧告では，例えば改良普及員に関しては専任規制の緩和，配置基準の廃止が提起され，福祉事務所の現業所員も配置基準のガイドライン化が提起されている。また保健所についても福祉事務所等との統合等の弾力的な設置形態が可能であることを明確に打ち出すことが提起されている。

(2) 後藤道夫「非『市民社会』から『日本型市民社会』へ」，渡辺治編『現代日本社会論』，労働法律旬報社，1996年，なお，以下に明らかなように，グラムシのヘゲモニー概念と大衆社会統合概念の関連は不可分である。この点については，労働概念の再定義とともに，別稿で検討することとしたい。

(3) 現代帝国主義の規定については，後藤道夫・伊藤正直『現代帝国主義と世界秩序の再編』，渡辺治『現代日本の帝国主義化』，ともに大月書店，1997年

(4) クラウス・オッフェ『後期資本制社会システム』，寿福真実編訳，法政大学出版局，1988年

(5) 後藤については前掲書参照。加藤哲郎「現代資本主義の国家形態」，藤田勇編『権威的秩序と国家』，東京大学出版会，1987年。

(6) T.H.マーシャル／トム・ボットモア『シティズンシップと社会的階級』，岩崎信彦・中村健吾訳，法律文化社，1993年。マーシャルの原著の刊行は1950年。

(7) シティズンシップの社会的要素は次のように説明されている。「経済的福祉と安全の最小限を請求する権利に始まって，社会的遺産を完全に分かち合う権利や，社会の標準的な水準に照らして文明市民としての生活を送る権利に至るまでの，広範囲の諸権利」，前掲書，16頁

(8) マーシャル，前掲書，95頁

(9) マーシャルに対する批判とその後の議論の展開については，前掲書所収のボットモアの論稿，および伊藤周平『福祉国家と市民権』，法政大学出版局，1996年を参照。

(10) 内山節『自然・労働・協同社会の理論』，農文協，1989年。159～178頁。

(11) ハロルド・L・ウィレンスキー，『福祉国家と平等』，下平好博訳，木鐸社，1984年，第三章。

(12) 以下の紹介は，宮本太郎「比較福祉国家の理論と現実」，宮本編著『比較福祉国家論』，法律文化社，1997年によっている。

(13) 戦後日本における労農同盟の崩壊については，暉峻衆三編『日本農業史』，有斐閣，1981年。

(14) 高森敬久・高田真治・加納恵子・定藤丈弘『コミュニティ・ワーク』，海声社，1989年。24～33頁。

(15) 以下の紹介は基本的に，西尾勝『権力と参加』，東京大学出版会，1975年によっている。

(16) 行政府の長によって任命されるので，議会によって選任される北欧型のような高度の独立性や調査権等はもたないものの，苦情処理に加えて，住民への情報提供業務，相談業務，コミュニティ活動の組織化活動まで行なうという。西尾，前掲書，304頁。

(17) 利益（誘導）政治については，渡辺治，前掲書，257頁。

(18) 宮本憲一『社会資本論』，有斐閣，1967年。当時の社会資本投資をめぐる政策的背景については，志村賢男『日本資本主義の構造』，ミネルヴァ書房，1969年を参照。また自治体レベルの「開発主義」については，進藤兵「地方分権と自治体運動」，渡辺治・後藤道夫編著『日本社会の対抗と構想』，大月書店，1997年。

(19) この時期の専門職の組織化とそれへの攻撃については，拙稿「地域関連労働と生涯学習」，鈴木敏正・千葉悦子・大前哲彦編著『地域住民とともに』，北樹出版，1998年で簡単に触れてある。

(20) 但し，産業政策に位置づけられる普及員の場合は，このような指摘は妥当せず，むしろ最も積極的に位置づけられた時期であったとも言える。地域関連労働といっても，福祉，保健，医療，教育，産業等の各々の領域において政策的な位置づけが異なることは言うまでもない。しかし，そのことによって，かかるカテゴライズが無効になるのではなく，そこに示される軽重自体が，

日本の福祉国家としての特質を示すものであり，分析の対象に設定されるべきものであろう。

(21) この間の政府対応については，新川敏光『日本型福祉の政治経済学』，三一書房，1993年，第三章に詳しい。

(22) 詳細は次の文献を参照されたい。小栗史朗・木下安子・内堀千代子『保健婦の歩みと公衆衛生の歴史』，医学書院，1985年，212～213頁。

(23) 武川正吾「福祉国家の行方」，宮本他編著，前掲書。

(24) 北欧の保育実践や高齢者福祉実践でも確認可能であるが，さしあたりは北海道における実践事例を参照されたい。北海道協同集会実行委員会編『協同でひらく地域づくり』，1996年。

(25) 前掲，(19)の拙稿を参照されたい。

(26) イギリス労働党はサッチャーリズムに対する批判戦略において，コミュニティおよびそれに依拠した「ソーシャルなもの」を重視している。より広く，「社会的経済」戦略において地域は本質的な位置を占めている。吉瀬征輔『英国労働党』，窓社，1997年。富沢賢治・中川雄一郎・柳沢敏勝編著『労働者協同組合の新地平』，日本経済評論社，1996年。