

総合社会福祉研究

第 10 号

目次

特集◎21世紀の福祉を切り拓く

社会福祉の臨調『行革』の長期化はなぜか —社会福祉における政策と運動—	真田 是	2
「新福祉国家」にかかわる諸論点 わが国の社会保障と地方自治 —21世紀を展望して—	後藤 道夫	12
地域福祉をめぐる民間福祉・住民福祉運動から21世紀の福祉を展望する（試論） —（補論）大震災下での福祉救援の教訓をふまえて、 これからのボランティア活動を考える— 「住民福祉運動理論」を考えるプロジェクト	成瀬 龍夫	36
		53

投稿論文

児童福祉法改正の動きと課題 —児童福祉法改正試案づくりの報告—	竹中 哲夫	69
少子・高齢化社会における女性の自立と育児・介護サービスの社会化	中井紀代子	96
福祉多元主義と社会福祉法人	水谷 利亮	110

実践記録

住宅介護支援センターの現状と課題 —相談員の役割を中心として—	堀 順子	120
------------------------------------	------	-----

声 明

『厚生省幹部の腐敗・墮落に対する抗議』 「社会福祉研究交流集会」実行委員会		134
「社会福祉研究奨励金」の公募について		136

投稿規定・編集後記		137
-----------	--	-----

社会福祉の臨調『行革』の長期化はなぜか

—— 社会福祉における政策と運動 ——

真田 是

はじめに——主題の意味

「福祉切り捨て」の別名も贈られた臨調『行革』路線は、実行段階からでも15年余、そのための世論操作から数えれば20年に及ぶかなり長期の社会福祉状況をつくってきている。

社会福祉の臨調『行革』路線は、政府諸機関や厚生省の文書・データの主張にもかかわらず、国民の労働・生活・健康の実態に適合的なものとはいえない。どの角度からでも国民生活にリアルに視線を向けるならば、社会福祉の臨調『行革』は国民の生活実態に逆行する方針であり路線であることははっきりしている。なるほど政府諸機関や厚生省がいうように、たとえば今日の高齢者には公的年金の受給者が広がっていて、なかには退職金と年金で老後の生活をかなりな内容で支えられる層もみられる。しかし圧倒的多数の高齢者はわずかな年金や手当で苦しい生活を強いられ、各種の負担も限界にきているのに臨調『行革』路線は消費税のように国民負担を増やし、社会保障・社会福祉においてもそうしてきた。しかもこのことは高齢者にとどまることではない。国民各層に見られることである。社会福祉の仕事にたずさわっていれば、国民各層の実態は一層明白である。

臨調『行革』路線が国民の労働・生活・健康実態に適合的なものであれば、本稿に掲げたテーマは研究の意味がない。実態に即した路線だ

から長期につづいているということで回答が出ていることになるからである。臨調『行革』路線の長期化は、国民の労働・生活・健康の実態に根拠があるのではない。

このテーマは、なによりも運動や実践のテーマであるのはもちろんであるが、同時に社会福祉理論にも突きつけられているテーマである。社会福祉の臨調『行革』の現実には、これを支えていることの一つに、社会福祉が理論軽視に誘導されプラグマティックな疑似理論の横行・席捲があったことは他で指摘したことがある。このテーマに係わる社会福祉理論の仕事としては、つぎにはどのような社会福祉理論が求められているかを提起しなくてはならない。本稿はそのための第1階梯として社会福祉理論のどのような視界が求められるかを検討する。

社会福祉の分野ではないが、わが国で、1950年代後半の独占資本主義体制の再編・強化に際してなぜそうなったかが理論的に問われたことがあった。侵略戦争を反省して二度と繰り返さないために日本国憲法を制定し、これにもとづく一連の戦後改革も進めてきたのに、侵略戦争の支柱の一つであった独占資本主義体制の再編・強化を許したのはどのような事情によるのかという問いである。たとえば大衆社会論はこの過程で提起されたものの一つであった。

社会福祉における臨調『行革』の長期化には現実的な基盤があるはずである。それは現代社会論に新しい追加・補充をすることで済むのか、

それだけではなくこれまでの理論枠組みの補正が必要になるのが、社会福祉理論の問題としてはある。私としては、この種のテーマへのアプローチの枠組みとしては、社会福祉の対象である社会問題とひとびとの要求・運動と政策主体とその政策の「三元構造」を用いてきた。

これに拠るとすれば、臨調『行革』の長期化は社会問題の現状からは出てこないのが、要求・運動と政策主体のそれぞれの現状と両者の関連が焦点づけられることになる。

本稿は、社会福祉における臨調『行革』の長期化の探索を、「三元構造」から試みることをとおしてこの枠組み自体をも検討してみたい。

I 今日の社会福祉状況と「三元構造」

「三元構造」と「社会体制」

社会福祉の臨調『行革』は政策である。したがってその長期化には政策主体の意思・判断が働いているという評価はすぐ得られる。そこで、まずは政策主体の意思・判断はどういうもので何によっているかの解明と、政策主体の政治的・経済的・社会的性格との解明が方向として出てくる。

社会福祉の究明は、資本主義経済を総括表現するものとしての政策主体を理論的に追うことで可能となる面はある。しかし、政策主体は、資本主義の階級関係の所産であって、階級関係を支配階級である資本の立場から総括した主体である。したがって経済的主体にとどまるものではない。社会福祉の究明を政策主体＝資本主義国家の政策を主軸に据えて行うのは妥当な方針だが、政策主体を経済主体に還元したり、階級関係のダイナミズムから切り離して政策と政策主体だけを究明するのは、社会福祉の社会科学の把握としては歪みをもってくる。

さらに、社会福祉把握の基本的なフレームは、そのまま特定の時期と場所での現実の社会福祉状況の究明にも同じ度合いで有効だということにはならない。臨調『行革』の長期化のテーマ

は特定の社会福祉状況についてのものである。「三元構造」はこの次元のためのフレームである。

大事なことは、「三元構造」は社会福祉を究明する理論の方針を現実の社会福祉状況分析の次元のために変換したものだということである。社会福祉は、支配階級が資本主義社会をトータルに総括するなかで打ち出す政策とするについて、ポイントになるアイテムをもっとも簡略化したのが「三元構造」である。社会福祉に繋がる資本主義社会の総括は、社会問題の実情とりわけ社会福祉の対象の部分の実情と、それと密接な関連をもちながらの国民の生活・健康に係わる要求と運動とを勘案しながら、支配階級としてまとめ政策化するところに示される。この場合、政策化は社会福祉の領域だけで判断して行うのではなく、今日では、すべての領域についてのトータルな把握の中に関連づけ位置づけ⁽²⁾て行うようになってきている。

「三元構造」がフレームになってアプローチする社会福祉状況は、資本主義社会の現実という点で同じであっても、現実にはいろいろな違いがあり個性がある。民族的特性があるであろうし、それぞれの歴史的特性があり、これらの特性には地理的・自然的な特性も作用している。これらが政治的特性や経済的特性や文化的特性をつくり、それぞれの資本主義社会の現実を多様に染め上げている。

また同じ国の資本主義であっても、その発展段階によって資本主義社会の現実は違ってくるし、国際的な動向の影響も現実を変えてくる。

資本主義社会の現実が具えるこのような特性を表す概念として「社会体制」という用語を私は当ててきた⁽³⁾。これらの特性をアトランダムにあるいはその場その場で挙げたり関連付けたりするだけでは理論的アナキズムに陥る。これを防ぐには資本主義社会についての基礎理論が必要である。しかし現実が具えているこれらの特性を把握するには、資本主義の基礎理論だけではできない。政治・経済・社会・文化などの相互の規定関係についての理論フレームが必

要である。たとえば、社会構成体の概念はこうした規定関係をできるところまで法則化しようとした一つのものということができる。

政策と運動

本稿のテーマは、これまでの検討に立つと、社会福祉の臨調『行革』の長期化の解明を「社会体制」の次元に射程を合わせて「三元構造」のフレームに拠りながら試みることになる。

すでに触れておいたように、社会福祉の臨調『行革』の長期化は、「三元構造」の一つである社会福祉の対象としての社会問題の実態とは逆の状況である。社会問題の実態は作用力を発揮していない。したがって、あとの二つの政策と運動が焦点になる。ただ、対象としての社会問題が十分に作用しなくなっていることは見過ごせないことである。なぜ社会問題が作用力を発揮しないかが問われなくてはならない。社会問題をまったくはずすのではない。

政策と運動のフレームでアプローチするということは、社会学でいわれてきた「勢力説」⁽⁴⁾に通ずるように思われるがそうではない。政策と運動のフレームは「勢力説」と次の点が違う。

①社会福祉状況を両者の勢力関係の帰趨とみるのが、その帰趨は客観的なものと主体的なものとの共に働いた結果とみて、客観的と主体的との関連をテーマに即して科学的に追求する。②客観的なものと主体的なものとの混合でありながら法則的なものを発見しようとし、また次への変化の芽を検出しようとする。③政策主体と運動では、運動の方は自主的に社会福祉状況を規定するよりも、政策主体に作用することを介して規定するルートが主要なものである。社会福祉状況は、政策主体と運動という二つの勢力の力関係で作られるというよりも、政策主体が中枢に位置しているという構造をみている点でも勢力説とは違う。

「三元構造」のこのような特徴づけからすれば、社会福祉の臨調『行革』の長期化は、政策主体の政策の特別な優位＝運動の政策主体への

作用の弱さとして表れる。社会福祉の臨調『行革』路線は国民の生活・健康実態と乖離した方向の路線だからである。こうして長期化の解明には、政策主体の運動に対する特別な優位をもたらしているものの探索が指示される。この探索では、政策主体に主なモメントを求めるものと運動に主なモメントを求めるものが出てくる。

政策主体の優位を許す運動に注目したものととしては大衆社会論からはじまって「イデオロギー終焉論」のようなものに力点を置いた産業社会論などに繋がりながら多様な展開をしてきた⁽⁵⁾。政策主体に注目したものは、総じて支配の新展開として内容や基盤・背景を論じてきた。新しい支配方式としては、戦後国際的には福祉国家政策が提起され、日本では日本型企业社会などが出された。ただ、社会福祉の臨調『行革』の長期化のテーマには、福祉国家政策は役立たない。臨調『行革』は反福祉国家の政策だからである。

II 社会福祉の臨調『行革』

社会福祉の臨調『行革』への道

社会福祉の臨調『行革』は、戦後日本の社会過程にとって偶発的・突然変異的なものではなく過去との繋がりをもっている。

日本の敗戦の特徴は、戦前・戦時体制の崩壊がないままに戦後をはじめたことにある。占領体制の下で日本国憲法を支柱にして戦前・戦時体制の解体が進められた。しかし占領政策は、アメリカの覇権主義が主導したことから、日本国憲法に依拠するよりはアメリカの世界戦略に依拠した作業にされていった。日本国憲法に違反する「逆コース」にこのことが示された。

これを「社会体制」として特徴づけるとすれば、戦前の「社会体制」の中枢をなした天皇制の政治・官僚勢力は若干は手をつけられたが温存されることになり、他方経済は生産力の構成・企業体制などでの近代化が開始され、農山

漁村に残っていた前近代的な生産関係も解体に向かった。この「社会体制」は成熟すると、日本国憲法に依拠する部分と敵対する部分とに分かれてくる。憲法に敵対する部分は、戦前の政治・官僚勢力で温存されたものと、経済の近代化で再編成された大企業体制である。

戦後の「社会体制」は、戦前の勢力がかなり持ち込まれて戦前の体質から憲法に敵対する部分があるにしても、戦前の「社会体制」を復活させるものではなくなっている。憲法に敵対する部分も、大企業体制を起点にした近代化が不可逆的な方向になったからである。近代化を民主化を抑制しながら進めるとというのが、高度経済成長の過程で成熟していった戦後の「社会体制」の特徴とみることができる。

この「社会体制」を政策主体に照準を絞ってみると次のようになる。民主化を抑制した近代化の原動力は大企業体制にあり、多くの政党が大企業体制に結びつき、官僚機構も大勢に順応していった。他方、運動に繋がる側をみると、憲法に依拠した民主化を追求してきたが、大企業では労組を含めた企業システムへの編入が進められ、大企業による系列化も進むなかで、「企業社会」と呼ばれるような大資本による直接的な支配方式の影響を受けていった。この「社会体制」の特徴は、大資本の経済関係を通しての直接支配のシステム化が進んでいることであろう。

社会福祉の臨調「行革」を準備してきたのは、アメリカの覇権主義への深い編入と戦前・戦時の政治勢力・官僚の温存と、それに大資本の支配のシステム化が特徴になる戦後日本の「社会体制」である。これが、1970年代のバックス・アメリカナの動揺、多国籍企業の発展による民族国家を単位としたそれまでの国際経済秩序の行き詰まり、および国内では高度経済成長の終焉とが引き金になって展開されたのが臨調「行革」であり社会福祉での政策化である。その系譜を訪ねれば戦後の憲法に敵対する流れである。

政策主体の特別な優位

臨調『行革』そのものが「福祉切り捨て」と呼ばれたように、1980年代に入ると相次いで行われてきた社会保障の全域に及ぶ制度改訂は、国民の負担を増やし、そのために国民が社会保障を利用しにくくされ、その分公的負担を減らすという点での共通性をもったものであった。しかもこの政策方向は、触れておいたように国民の労働・生活・健康の実態に合ったものではなく、逆行するものであった。国民実態に逆行する政策は、国民自身が要求するはずがないので、社会福祉の臨調『行革』は政策主体のものであって運動のものではない。社会福祉の臨調『行革』の長期化には、「三元構造」でいえば政策主体の運動に対する特別な優位が表示されていることになる。長期化の解明は政策主体の優位の解明に置き換えられる。

戦後の世界で福祉国家政策が潮流になったことについては、経済成長の持続があり、労働運動や社会民主主義・共産主義勢力が一定の力をもつことによって支配層が協調路線を必要とし、いわゆるネオコーポラティズムと呼ばれる政治体制がとられたことがあげられてきた。経済成長の果実を使いながらの譲歩による協調路線の敷設ということになる。

ところが、戦後の日本では経済成長は十分過ぎるほど持続したが、労働運動や社会民主主義・共産主義勢力が西欧ほどには比重を高めず、形の上では労働代表が政策機関に入るが独立性・自主性を欠いていることから、「労働なきコーポラティズム」と言われてきた。政策主体の実質的な優位があるために、日本では福祉国家政策が実を結ばなかった。

戦後の日本におけるこのような政策主体の特別な優位はなにによっているかについては、前項での戦後日本で成熟させられてきた「社会体制」の特徴づけに含まれている。戦前・戦時の政治勢力の温存と、アメリカの世界戦略への従属と、日本型企業社会の形成である。しかし優位というのは相対関係を表しており、他方の運

動が発展すれば優位も変化したり打ち破られたりする。これが起きていないことについては、運動の動向にも目を向けなくてはならない。

政策主体の特別な優位と運動

運動の停滞やおくれを説明するものとして、運動や組織のあり方がひとびとの実態や意識や気分と遊離しているというのがあった。「政治主義」「引回し」といった言い方である。また、こうした主体的要因にすべて帰しきれない現代社会の状況なり構造なりに踏み込んでおくれの根拠を探ろうというものがあり、「大社会」の形成や技術進歩・マスコミの発達の陰の作用や組織・集団管理の近代化などが人間の主体性をスポイルするという「大衆社会論」のようなものがある。最近では、私生活主義や豊かさ幻想の消費主義も運動の停滞の根拠として指摘されてきた。

これらは根拠の指摘にはなるが、単独で運動の停滞やおくれを解明できるものではない。政策主体との関連を抜きにした運動の解明はずれてくる。言い換えると、運動の停滞やおくれが政策主体の優位をつくったというよりも、政策主体の特別な優位が運動の停滞やおくれをもたらした方が戦後日本の過程では真実に近い。

実際、「政治主義」「引回し」といった運動批判は、労働運動では産別会議のなかに民主化同盟がつくられてそこを中心に言われてくるが、この潮流はGHQともつながりのある動きであった。政策主体がかんで運動に生み出された状況であり、産別会議が崩され総評に移行し、さらに1950年代後半からの民間大企業での第2組合による労働組合の分裂をはじめとした不当労働行為を含めた介入が資本の側から激しく行われてきた⁽⁶⁾。運動の停滞やおくれを指導や主体的要因だけに求めるわけにはいかず、政策主体が大きく影を落としていたことが知られる。

大衆社会状況についても、指摘されているような特徴が社会でみられるようになったのは確かである。ただ、これらの陰の作用を封じ克服

しようとするのではなく瀰漫させてきたのは支配層の政策である。大資本の企業管理と系列支配はひとびとの人間的なものの排除を迫る中身のものであったし、マスコミは市場開発のための消費者操作と支配層の見解の巧妙な伝達に利用され、技術革新は労働者の資本への従属を強める「合理化」の手段にされ、惨めな状態を押しつけてきた。私生活主義、消費主義、豊かさ幻想といったものも、苦しい現実との対決ではなく逃避へ誘導されてつくられたものである。

現代社会の新しい諸特徴と繋げた運動の停滞の解明も、無媒介に繋がるものではなく、政策主体の社会管理の方式を介してつくられてきたとみるべきである。

戦後日本では、日本国憲法は支配層の優位を抑える仕組みを具えて登場したが、現実には、触れたような支配層の優位を保障する反憲法の仕組みをつくってきた。これが起点になって、運動への直接的な介入や、社会の諸特徴を使った間接的な介入といった多様な方式で運動の停滞をもたらした。そしてこの結果がさらに支配層＝政策主体の特別な優位の因として作用する循環がみられたと考える。

社会福祉の状況

戦後日本の「社会体制」の特徴の一つとして挙げられてきた政策主体の特別な優位は、いうまでもなく政策主体の一般的な優位以上のものがあるということであり、この「社会体制」が社会福祉の臨調『行革』の長期化の基盤にあるというのがこれまでの検討であった。

長期化の解明には、「社会体制」と呼んできたようなトータルな状況に広げた視界がなくてはならない。同時に、取り上げたのは社会福祉の臨調『行革』であるから、「社会体制」を社会福祉の状況に特化させてみる必要がある。

戦後の社会福祉の出発は、飢餓的な生活問題への緊急の対応と社会福祉の新しい理念の提起にあった。後者の理念の提起は、憲法にもとづいて児童福祉法や改正生活保護法にみられた。

しかし社会福祉の実態としては前者の緊急対応からの生活保護中心の体制にとどまり、その生活保護も権利という理念の一方では救済的な水準であり、理念と実態の乖離がみられた。また、社会福祉の理念の提起にもかかわらず、戦前・戦時の社会事業・厚生事業を克服するには至らなかった。社会保険でいえば官公・大企業にはあるが低所得層にはかえてないという倒立した特権的状态は持ち込まれたし、中央社会福祉協議会の発足にみるように戦前・戦時の社会福祉団体がそのまま戦後に移行する例が多かった。

戦後の社会福祉理念が現実への作用力を十分に発揮しえなかったのは、敗戦による混乱・混乱が一つあったが、もう一つには社会福祉団体の動向に表れた戦前・戦時勢力の温存というトータルな「社会体制」が強く影響していたとみられる⁽⁷⁾。

戦後社会の展開は、大企業を先達とした近代化を推進することになったので、国民の労働・生活・健康実態も近代化され、生活問題＝福祉問題も戦前・戦時のものとは違ってくる。家族や地域による旧共同体型の対応ではやり切れないような生活問題＝福祉問題が広がるとともに、旧共同体の解体傾向によって対応力も削がれていった。社会福祉の戦前からの訣別が客観的に求められるようになっていく。

このような客観的な事態に国民・住民の運動の展開が見られた結果、社会福祉の一定の前進が行われた。1960年代の国民皆保険・皆年金と「福祉6法体制」であり、70年代初頭にかけての革新自治体による社会福祉政策のリードである。生活保護以外の5法の分野も活発に機能し始めることになり、社会福祉協議会では戦前・戦時の旧態依然たる社会福祉団体のあり方を問題視するところも出てきた。この流れは、しかし業半ばで反攻・逆流にさらされることになった。

1970年代前半の革新自治体をめぐる攻防は、「草の根保守主義の掘り起こし」といわれたように、支配層は革新自治体崩しのために旧態依

然たるものまで活性化させたわけ⁽⁸⁾で、これが社会福祉の近代化さえ業を半ばにさせる作用をもたらした。社会福祉の分野では、小所有型・家産型経営が多いこともあって前近代的な経営が広く残されているが、それだけではなく「社会体制」の間接の規定を受けながら「三元構造」の政策主体の特別な優位の下での運動との対抗でつくられてきた状況に他ならない。

企業社会と社会福祉状況

大企業による企業内および系列下の支配のシステム化は、企業の労働者や系列下の中小企業・業者・労働者にとっては生活保障のシステムとして表れる。反抗しないかぎり大企業への貢献度によって生活保障の厚薄が決まるので、競争と努力は報われる公平なものにみえる。しかも生涯にわたるライフステージに応じた生活保障システムの可能性も備えている。

生活問題＝福祉問題の近代化によって、私的対応や旧共同体型対応が困難になれば社会的な生活保障が必然的に求められるようになる。企業社会の形成は、私的対応や旧共同体的対応を越える生活問題を企業社会のシステムへの依存で対応しようとする傾きをつくる。私的対応を越えた生活保障ということでは社会的な保障への依存ということになるが、それは市民社会や公的責任による保障ではない。たまたま個別な関係を取り結んでいる大企業の支配システムへの依存ということでは社会的とはいえない。この疑似社会的な生活保障への依存を促進するための政策もとられ、企業内福利厚生制度もつくられてきた。

社会的な生活保障は、雇用関係や業務関係とは別の独立した生活保障体系として開発され進められてきたものである。雇用・業務関係と重なった生活保障体系では、市民的権利になるのは困難である。個別に取り結んでいる関係による生活保障ではなく、市民に対して用意される生活保障が権利性の基盤になる。企業社会のシステムへの依存としての生活保障は、支配への

服従に対する反対給付である。

社会保障・社会福祉といった社会的生活保障は、当初の救貧段階では受給が人格としての独立と自由を奪われることに繋がったが、独立と自由を維持しながらの生活保障として理念的に発展させられてきた。そのためには、国民であり市民であって生活保障を必要としていれば保障されるというものでなくてはならず、権利性もここから発生する。

戦後の日本における企業社会の形成は、人間としての尊厳性と自由のための生活保障という思想の普及を妨げてきた。尊厳性や自由や独立を制限されたり奪われたりする代わりに得られる生活保障、あるいは生活保障を得るためには尊厳性や自由や独立がある程度侵されるのもやむおえないという考えを温存する客観的基盤の一つになってきた。

III 小括—社会福祉の臨調『行革』の支柱の整理

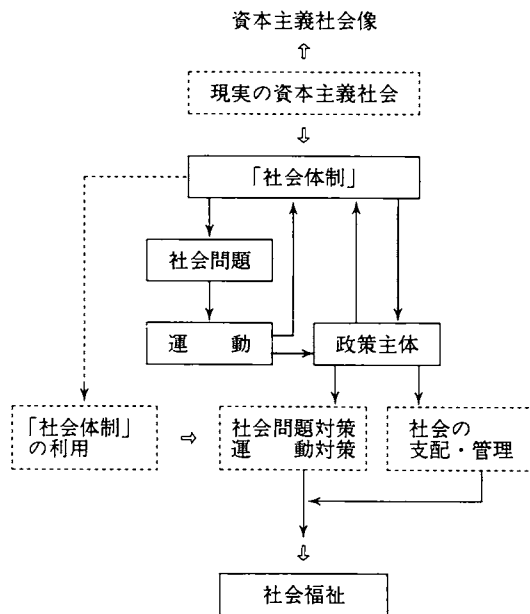
社会福祉状況の連関図

社会福祉状況の連関図について、図では表せないところや図示の巧拙もあって説明を加えておく。

点線の四角の現実に存在している資本主義社会は、認識されたものとしては四角で囲んだもので「社会体制」と呼んできたものである。この基本骨格を抽象し理論化すると↑印で繋がっている資本主義社会像になる。現実に存在している資本主義社会は、資本主義の特定の発展段階にあるものであり、地理的条件や歴史の特殊性をもったものであって、二つと同じものがない資本主義社会である。資本主義としての基本的な共通性を辿ると資本主義社会像になるが、固有な特性に焦点を合わせて抽象したとき「社会体制」と呼ぶことにしてきたのが私の使い方である。

社会福祉を捉えるのには、理論的抽象によって得られる資本主義社会像に拠りながら、社会福祉を登場させる必然性を探り出すことが最初

社会福祉状況の連関図



の作業である。その上で、それぞれの「社会体制」と関わらせてそれぞれの社会福祉の固有な特性を把握する。現実の社会福祉に迫る肉付けである。この肉付けの作業のポイントをもっとも簡略化したのが私の場合「三元構造」である。

社会福祉の対象になる社会問題・生活問題の固有な特性を引き出し、ひとびとの要求や運動との関わり方の固有な特性を整理して、そのような特性をつくり出している事情を「社会体制」のなかに求める。ついで社会問題・生活問題の実情と現実の社会福祉との間にどのような適合とずれがあるかを明らかにして、この間に介在して働いている最大の要因として政策主体の政策を置く。政策主体の政策は、一方では政策主体の政治経済的・社会的性格に規定され、他方で社会問題・生活問題とひとびとの要求・運動とが支配秩序に及ぼす影響についての判断に規定される。

ここまでの図の「社会体制」から二股に分かれた↓で「社会問題↓運動」と↓「政策主体」までのところである。

現実の社会福祉には、さらに政策主体のところから次のような規定因が働く。政策主体から

の二股の↓の一方の「社会問題対策・運動対策」は、政策主体が下す判断には社会問題対策のあり方だけがあるのではなく運動対策も大きなモメントをなしている。他方の「社会の支配・管理」は国民の暮らしや健康への対策にかぎらないトータルな支配・管理の政策とそのため判断が働くことを示している。そして、今日の段階では、社会問題と運動対策はトータルな支配・管理の政策の一環に組み込まれて政策判断がなされる。これを示したのが「社会問題と生活保障運動への対策」が「社会福祉」になっていく線に「社会の支配・管理」からの線を繋いで⇒に合流させている意味である。

なお、「社会問題対策・運動対策」に⇒で結ばれている「社会体制」の利用は、臨調『行革』路線が実際行ってきたような、「社会体制」の特性で政策主体の政策方針を補うことのできるようなものは、世論誘導や地域・家族関係の動員のように掘り起こしての利用を最大限に追求することを示している。

政策と運動のフレームは、以上の図示のように両者の裸の対抗をいうのではなく、両者それぞれと両者の関係とに働いている「社会体制」を織り込むフレームである。

「三元構造」から検出された社会福祉の臨調『行革』

社会福祉の臨調『行革』の長期化の社会的基礎を「社会体制」の特徴に求めるとすると、繰り返しになるが下記の3点にコンデンスすることができる。

(1) 政策主体の特別な優位

政策主体は支配層であり、権力を掌握して行政機構を押さえ経済的・社会的にも影響力が大きいので、運動との対比では優位にあるのが通例である。戦後日本の「社会体制」では、運動に対する政策主体の優位は通例の優位を量質ともに超えている。戦前・戦時の支配勢力の温存と、そこからくる戦前・戦時批判の弱さがドイツやイタリーに比べて指摘されてきた。またア

メリカによる占領体制が覇権主義の世界戦略の一環に組み込まれたことにより、系譜と体質からして憲法と相いれない政策主体が超憲法的な支持をえたことがある。さらに、この構造が発動させられることによって、憲法に反する不当労働行為を含めた労働の自主・独立への攻撃が行われ、「企業社会」が形成された。これは、政策主体の優位の根が権力・行政機構にとどまらず社会にまで伸びたことであって、注目に値する。

(2) 社会福祉分野の状況

日本型の政策主体優位の「社会体制」には、戦前・戦時の克服を曖昧にする契機が含まれている。戦前・戦時を通じて救貧性を押しつけられ培われてきた下で、社会福祉分野の現実では戦後改革による転換が余り及ばなかったということになると、戦後の救貧的水準による再出発という事情も手伝って、社会福祉従事者にも当事者にも古い福祉観が滞留した。社会福祉の直接の足元が、朝日訴訟のように大きな衝撃によって動いたこともあったが、その後の経過で社会福祉が専門主義・技術主義に誘導されることによって、理念・思想の排除と軽視で運動の発展が妨げられてきた。社会福祉の臨調『行革』の長期化にもっとも敏感に反応しなくてはならない部分が困難を抱えさせられてきた。

(3) 「企業社会」の作用

社会福祉の発展の指標の一つは、社会福祉に従事する人が増え当事者も増えていくことである。ここでの当事者の増加の意味は、社会問題＝生活問題が深刻化することではなく社会福祉の対象の潜在化・隠蔽が改められることと、社会福祉の対象の基準が改められることによって起きるものことである。「企業社会」は、直接組み込まれているひとつと、社会福祉の当事者になっている場合でもその認識を妨げ、ましてや社会福祉の対象基準を改めることによって多くの国民を当事者にするための要求や自覚と程遠い状況に置く。広範な国民層の生活実態を社会福祉の対象にしていく道を妨げ、もつ

ばらサービス提供者として動員される仕組みをつくりやすい。国民の多数が実質上社会福祉と疎遠な関係に置かれるのが「企業社会」である。

変化の兆し

社会福祉の臨調『行革』の長期化には、政策主体の政策志向や世論操作のような政策技術のレベルでの要因もあるが、「社会体制」とその一環としての社会福祉の領域の構造的特性があるというのが本稿のとりあえずの認識である。こういって、かって「大衆社会論」が陥ったような八方ふさがりになり、冒険主義的・一揆的「飛躍」か内省的自己改造しかないように思える。しかしここでの構造的特性というのは、大小の差はあれ不断に変化しているものであるし、また主体的働きかけが届きにくいようなものでもない。いま見える変化の兆しを手掛かりに、方針が確かであれば、社会福祉の臨調『行革』の長期化をくい止めることはできる。最後に試論風に兆しと思えるものと方向を書きとめておく。

(1)憲法を暮らしのなかに生かし現実化していく取り組みがますます大事になっている。生存権をめぐる起こされてきた裁判や「福祉が人を殺す」事件が、社会福祉領域の古さの作用や「企業社会」が福祉を霞ませる作用を抑える影響をみせはじめている。そして、沖縄の基地問題のこれまでの経過が、政策主体の特別の優位を支えてきた超憲法の枠組みと旧い反憲法の体質を広く問題にさせ、国民にあらためて憲法体制を考えさせるものになっている。

(2)戦後の社会福祉は、生活保護中心のあり方から五法の展開を経て、1960年代から国民生活への定着がみられるようになった。生活問題の変化があり、私的対応の体制と力量の一般的な低下のために、保育や高齢者介護をはじめとして社会的対応や支援が不可欠になってきた。国民の圧倒的多数が客観的に社会福祉との関連のもとに置かれるようになり、社会福祉はかつてのように特別なひとびとの問題とする見方は徐々に乗り越えられている。まだ、自己責任・

自助が基本で社会的施策は補完的なものとする意識はかなり残っているが、みずから置かれた状態からして社会福祉を要求しこれに依存する実情と指向は広がっている。

(3)多国籍企業の世界での急速な成長が、各国にそれまでの「社会体制」を揺るがし変更を迫るものになってきており、日本も例外ではない。「企業社会」の企業内体制である日本的経営が解体傾向をみせ、企業外体制である系列支配も切り捨てが進み海外に移される傾向にある。また「大競争時代」の呼び声にみられるように、大資本の資本活動のための環境整備にさらに露骨に収斂されることによって国民諸階層を統合する政策に手が回らなくなっている。政策主体の優位の足下が不確かなものにされている。

(4)「大競争時代」は多国籍企業の発展がもたらしたもので、第2次大戦後福祉国家政策をとってきた世界の各国では福祉国家政策へのプレッシャーになってきているもので、アメリカやイギリスのように福祉国家政策からの転換を掲げるものも出てきている。ところが日本では違った作用を及ぼすことになっている。先進諸国が福祉国家政策によって追求してきた支配・統合よりも、「企業社会」の形成による支配・統合をつくってきたからである。したがって、「大競争時代」は先進諸国では福祉国家政策の動揺や放棄をもたらすのに、日本では「企業社会」の動揺をもたらすことになっている。先進諸国では反福祉国家のベクトルとして働くことが、日本では、反福祉の支柱である政策主体の特別な優位を崩すベクトルになって、同時に社会福祉の国民化として働きはじめている。

(5)「企業社会」の外側に置かれてきた階級・階層には、政権の基盤に編入するための保護や利益誘導のための政策が行われ統合機能を発揮してきた。しかし、多国籍企業をトップにした「大競争時代」の厳しい国際的な経済環境の展開によって、政策主体の政策の重点は、多国籍企業の大競争のための直接・間接の支援に置かれ集中されてきている。「企業社会」外に置か