

「生権力」概念からみた地域福祉の現状と課題  
—互助の制度化と地域福祉は如何に向き合うべきか—

竹川 俊夫

Current status and issues of community welfare from the concept of “Biopower”  
How should community welfare deal with institutionalization of mutual aids?

TAKEGAWA Toshio

地域学論集（鳥取大学地域学部紀要） 第18巻 第3号 抜刷

REGIONAL STUDIES (TOTTORI UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF REGIONAL SCIENCES) Vol. 18 / No. 3

令和4年3月25日発行 March 25, 2022

# 「生権力」概念からみた地域福祉の現状と課題

—互助の制度化と地域福祉は如何に向き合うべきか—

竹川俊夫\*

Current status and issues of community welfare from the concept of "Biopower"

How should community welfare deal with institutionalization of mutual aids ?

TAKEGAWA Toshio\*

キーワード：生権力, 地域福祉, 地域共生社会, 生活世界, 住民自治

Key Words: Biopower, community welfare, community-based inclusive society, lifeworld, residents' autonomy

## I. 問題の所在

2000年の社会福祉基礎構造改革・社会福祉法の制定を経て、地域福祉は21世紀における社会福祉のメインストリームとしての地位が与えられた。こうした展開を「地域福祉の主流化」と表した武川(2006: 118-121)は、その特徴として、①社会福祉法の目的として地域福祉の推進が掲げられるなど、社会福祉のなかで地域福祉が中心的な事項になった、②公・民協働や民・民協働が求められるようになることで、「社会福祉協議会による地域福祉」から行政やNPO等の多様な主体を含めた「地域社会全体による地域福祉」になった、③地方自治・地方行政のなかで地域福祉のウエイトが非常に大きくなった、の3点を指摘している。ここで注目したいのは、地域福祉における行政の役割である。民営化の流れを受けて福祉サービスの直接の供給者としての役割が大幅に縮小している一方、地域福祉計画の策定を通じた住民参加の促進やローカルガバナンスとしての公・民協働の推進、契約型サービス供給システムの限界を補完する権利擁護システムの構築など、これまで地域福祉において主要な役割を担ってきた社会福祉協議会と並んで大きな役割を果たすようになっている。

2010年代以降になると、介護保険制度を核とする「地域包括ケアシステムの構築」や、生活困窮者自立支援制度との連携を視野に入れた「地域共生社会の実現」といった新たな地域福祉政策が登場した。それらに共通してみられる特徴は、住民が果たすべき役割を国・地方自治体が法制度的に規定すると同時

に、住民が役割遂行のために必要とする様々な条件整備を、国や地方自治体はその責任において実施するという点である。

地域福祉政策による住民の役割規定と行政による支援の詳細については、既に別の論文において①地域包括ケア政策、②生活困窮者自立支援制度、③地域共生社会政策の3つの政策を取りあげて詳しく述べているので本論では割愛する(竹川 2021)<sup>1)</sup>。そのうえで特に留意したい点は、このような政策化の動向が、「福祉国家の危機」が叫ばれ始めた1980年代から今日に至るまで実施されてきた国の行財政改革や福祉改革と緊密に連動している点である<sup>2)</sup>。一連の改革の背景には、社会構造の変化に対応しきれない福祉システムの機能強化の必要性や、大規模災害時に顕著に見られるような行政機能の限界を補完する必要性に加えて、少子高齢化の進展とともに増加の一途をたどる社会保障財政を賄いきれないという国家財政の問題があることは周知の通りである。したがって、「互助の制度化」と呼ぶべきこうした地域福祉の潮流には、自己責任原則や市場を重視する新自由主義的手法を導入することで、増大・複雑化する福祉需要に対して低コストでかつ柔軟に対応しようという国家の意思が色濃く反映されているといえよう<sup>3)</sup>。

ゆえに地域福祉政策を推進する地方自治体の主たる役割が「調整者」となって背後に退いたとしても、国家の意思はローカルガバナンスに参画する保健・医療・福祉等の多様な専門職や関係者を媒介し、地域福祉計画の策定などを通じて住民へと広く伝達される。この意味で、主流化した地域福祉は、行政権

\* 鳥取大学地域学部地域学科地域創造コース

力の発動の場としての性格を強めたと見ることができる。地域福祉におけるこのような権力は、個々の住民の自主性を尊重するという前提のもと、社会福祉協議会等の専門職による地域支援や福祉学習などの住民への「主体化」プロセスを通じて作用する点が特徴である。社会福祉と権力の関係といえ、生活保護の受給プロセスなどにおける、裁量権を持つワーカーと非力なクライアントという非対称な関係性がイメージしやすいが、地域福祉において専門職と住民との間に作用する権力は、これまで社会福祉において議論されてきたものとは性格が異なるといえる。

法制度を基盤に国や地方自治体が地域福祉への介入を進め、住民参加から地域福祉活動の発展までの一連のプロセスを直接的・間接的に支えることで、民間だけでは地域間格差が目立った実践を底上げし、安定性を高めることが期待される。このメリットは非常に大きいと認める一方、手放しで歓迎することもできない。なぜならこのことは、住民の生活空間という、本来的に自由で自己統治的であるべき領域への国家権力の介入を意味するからである。「統治から協治」へというローカルガバナンス化の潮流の下で、権力があからさまな形で行使されるものではなくなったことで、公・民関係に宿る問題状況を読み解くことはますます困難になっているように思われる。それゆえ、地域福祉における今日的な権力のあり方を見渡す分析枠組みが必要であり、そしてそこから地域福祉を理論的に基礎づけたり、今後の実践的課題を導き出す必要があると考える。

## II. 研究の目的と方法

本研究は、近年の地域福祉の動向をふまえて、地域福祉における行政権力の介入状況を、M.フーコーが提起した「生権力」概念を用いて分析することにより、地域福祉の現状と今後の実践的課題を明らかにすることを目的とする。

このため、以下ではまず畑本(2020)の整理に従い、権力論の展開と社会福祉と権力の関係に関する先行研究を紐解く。筆者はこのなかで、今日の地域福祉の現状を読み解く鍵としてフーコーの「生権力」概念に着目し、生権力の視点からみた地域福祉の特徴や課題を明らかにするとともに、その課題への対処方法について考察を加える。議論を先取りすると、地域福祉において拡大する権力の特徴は、利用者・住民を「主体化させる権力」であり、地域福祉はコミュニティワークや地域福祉計画等の実践を通じて

住民の主体化を図るとともに、その住民を国・地方の統治に組み入れる規律権力として機能していることを明らかにする。一方、ここから導き出される課題として指摘されるのは、規律権力の逆作用としての「地域福祉の監視システム化」と、ハーバーマス(1990=1994)が警鐘を鳴らした「生活世界の植民地化」である。そして今日の地域福祉実践においては、これらの課題の克服に向けて、住民の互助活動を監視社会の機能強化に向けた社会装置に転化させない工夫とともに、生活世界の自律性強化に向けた住民自治の確立が重要になるとの結論を導く。

## III. 権力論と社会福祉

### 1. 権力論の展開

権力に関する研究は、まずは政治学において活発に議論されてきた。1950～60年代のアメリカでは、権力構造を巡って C.W.ミルズらによる権力エリート論と R.ダールらによる権力多元論が激しく対立した。権力エリート論は、政治家、大企業経営者、上層軍人などの比較的少数のパワーエリート層が一群の派閥を形成して主要な決定に参与しているとする。一方の権力多元論は、国家と個人の間にある複数の中間集団が競争することによって全体社会の利益を調整しており、集団間の競争が公開されることで民主的なチェックも可能になるとする。

以上の権力論は、政治的決定のあり方を巡るあからさまな権力関係を描いたものであるが、これらが一定の成果を挙げるとさらに様々な社会理論を用いて隠れた権力構造を把握したり再解釈しようとする動きが活発化する。これらの新しい権力論の代表的な論者は、三次元的権力観を提唱した S.ルークスや権力の非零和概念を唱えた T.パーソンズ、そして生権力を提唱した M.フーコーである。ルークスの三次元的権力観では、本来であれば利害対立が争点化されるはずの問題が人々の目から隠蔽され、決定から排除されるような権力、すなわち無意識のうちに人々を従わせてしまう権力の存在が明らかにされる。またパーソンズは、権力が権力者の自己利益の実現のためだけに使用されるのではなく、社会的利益に奉仕する側面もあることを強調し、権力者が収奪したものと服従者が収奪されたものを差し引きすればゼロに落ち着くという零和概念に対して、プラスの利益を生み出す権力としての非零和概念を唱えた。一方フーコーは、近代以前の権力が、「従わなければ殺す、従うならば放っておく」というものだったのに対して、近代の権力は、人々の生に積極的に介入

するとともに人々を管理して方向付けようするものだ」と主張し、こうした特徴をもつ近代の権力を「生権力」と呼んだ。

畑本（2020）は、以上のような権力論の展開を概観したうえで、①社会学的権力論と②行政学的権力論の2つに大別している。①社会学的権力論とは、社会理論の展開から見えてきた権力関係の分析であり、権力作用による抑圧があからさまな現実を理論化するだけでなく、社会学を中心に学問上の理論展開が発見する権力に注目した流れである。この流れはさらに、相互行為のなかで権力が直接発動する場面に注目するミクロの行為論に焦点があるものと、福祉国家の制度や構造といったマクロの社会構造に焦点を置き、人々を抑圧する権力がいかに形成されてきたかを考察するものとに分類される。一方の②行政学的権力論は、組織論的な権力論であって社会福祉行政との関係が強い権力論である。この権力論において、行政機関における現業職員の裁量のあり方に注目し、ミクロな権力関係の研究を開拓したのはM.リップスキーである。彼は『行政サービスのディレンマ』（1980=1986）において、教師、警官、裁判所職員、自治体の窓口職員、ソーシャルワーカー、保健所職員などの現業に従事する行政職員を「ストリート・レベルの官僚」（以下SLBと略す）と呼び、現場での政策やサービスの実施過程で彼らが有している多くの裁量に注目し、その行使によって生じる権力性を論じた。

リップスキーの研究が、SLBの裁量行使を否定的に捉える傾向が強かったのに対し、後に多くの批判が展開された。バルテルス（Bartels, K.P.R. 2013: 472-475）の整理によれば、それらは①新自由主義的アプローチ、②批判理論アプローチ、③参加型ガバナンスアプローチに分類される。①新自由主義アプローチとはNew Public Management（NPM）改革の流れであり、公共サービスの提供に市場原理を導入することで、市民は公共財の供給者を選択したりより良いサービスを要求することが可能になる一方、SLBは顧客である市民の要望に応じて、顧客満足度とパフォーマンス目標を最大化すると考える。②批判理論アプローチは、ハーバーマス、マルクーゼ、ハイデガーらの批判理論を用いてSLBにより道徳的で責任ある態度を求めるとともに、ナラティブ（物語）による経験分析を通じてSLBが国家代理人ではなく市民の評価に基づき行動する市民代理人であり、市民との関係も統制ではなく創造的だとする。③参加型ガバナンスアプローチは、サービス提供から意思決定や問題解決に至るまでの行政専門職と行政と

の出会いを民主主義の本質的な価値として捉えるものであり、代表制民主主義と官僚制が市民を政府から遠ざけ民主主義を低下させているとして、SLBを批判するよりもむしろ市民との出会いにおける制度や言説、慣行のあり方を課題とするものである。これらのアプローチは、SLBが有する裁量を否定的に評価するのではなく、肯定的に捉える点で共通しており、時代の変化とともに行政権力を捉える見方や評価が大きく変化していることが分かる。

## 2. 社会福祉行政と権力論

福祉サービスの供給過程において、一般的にサービス利用者は、直面している心身の状態や経済的・社会的状況から権利主張や異議申し立てが困難で、対峙する福祉SLBから抑圧的な権力を受けやすい。さらに、社会福祉行政それ自体も、国家権力である行政権の発動の場であるため、抑圧の権力と国家権力の二重の権力性を有することになり、社会福祉と権力との関係は極めて強く深くなる。そのため、上記でみた権力論の展開に従って、社会福祉における権力研究も幅広く活発に進められてきた。本論では、その全体像を詳細に捉えることはできないので、畑本（2020）による①社会学的権力論と②行政学的権力論の整理に従い、それぞれについて特徴的な研究に絞って紹介する。なおここでは、②行政学的権力論について、生活保護行政を例に簡単に触れたあと、本論が分析概念とする「生権力」が位置する②社会学的権力論について述べてみたい。

周知の通り、日本の社会福祉において行政権力が最も顕在化したと言えるのは生活保護行政であり、国（厚生労働省）による数次の「適正化」政策と、それに伴って福祉事務所のSLBが実施したいいわゆる「水際作戦」は権力発動の顕著な例といえる。とりわけ暴力団関係者による不正受給への対策としてとられた1981年の第3次「適正化」政策は、不正受給の防止と自立助長の強化を目的に、「すべての生活保護申請と受給者に保護の決定に必要な挙証事務資料の提出を求め、事実と相違ないことを署名捺印させ、実施機関の関係先照会への同意書の提出と署名捺印させる改正手続き」（大友 2000: 54）であった。そしてこれは、「ケースワーカーの職務引き締めということに留まらず、申請者・受給者に保護の対象となるために大きなハードルを課したものである。ここで導入された各種の手続きや書類はSLBたるケースワーカーの裁量をいっそう高めることになった」（畑本 2020）。またこうした裁量は、申請時における「水際作戦」のみならず、受給者に対する保

護辞退屈の強要などのハラスメントにも波及し、さらなる権力性を帯びることにつながった<sup>4)</sup>。

生活保護ケースワーカーに見られる権力性は、リブスキーに始まる SLB 論による分析が説得力を持つ最適事例と考えられ、今後も「適正化」や引き締めによる裁量強化の可能性が否定できない以上、この種の権力作用がなくなることはない。しかしながら畑本(2020)は、①外部団体の監視などにより行政に対する批判的な態度が増大したこと、②ガバナンス改革による NPO などの外部セクターの行政業務への参画による行政監視体制が確立してきたこと、③福祉専門資格の整備や福祉部門が拡大したことによって行政内部に福祉マインドが定着してきたこと、といった社会福祉をめぐる近年の動向をふまえながら、生活保護ケースワーカーをはじめとする現業 SLB が、否定的で権力的な裁量を行使する場面はかなり限定されてきていると指摘する。生活保護制度と生活困窮者自立支援制度やハローワークとの連携が進めば、その裁量は今後さらに限定されるかもしれない。

以上はあからさまで分かり易い権力作用の例であるが、これらが成果を挙げるとさらに隠れた権力構造を把握したり再解釈しようとする新しい権力論が登場する。以下ではその代表論者の1人であるフーコーの「生権力」概念を応用した社会学的権力論を紐解く。

### 3. 生権力と社会福祉

フーコーが提示した近代型権力を特徴づける「生権力」とは、『監獄の誕生』(1975)における「規律権力」の提起を契機に、『性の歴史 I 知への意思』(1976)で示された概念であり、人々の生に積極的に介入するとともに人々を管理して方向付けようとする権力のことである。「規律権力」とは、君主と臣下のような非対称的な力関係に作用する「君主権の権力」に対し、17世紀から18世紀にかけて西洋社会に広まった新しいタイプの権力であり、支配力を誇示する代わりにすべての人々を一様に監視し管理することで、「従順かつ有用」な個人を作り上げることを目指す(慎改 2019: 116-117)<sup>5)</sup>。この「規律権力」は、基本的に個別の生きた「身体」に働きかけるものであり、様々な秩序と評価基準に従って記録し、分類し、訓育し、配分するものとして機能する。さらに、これに加えて「生」を焦点とする第二タイプの権力が18世紀中ごろから出現する。この権力は、個人の生きた「身体」ではなく「生きた集合体」としての「人口」を対象とするものであり、生命の

調整技術としての「生政治学」と呼ばれる(近藤 2011: 175-176)。

第一タイプの「規律権力」は、その象徴となった監獄以外にも学校や兵舎、工場などにおいて見出され、身体そのもの馴致や有用化、管理システムへの組み込みが基本となる。一方の「生政治学」では、生殖や誕生、死亡率、健康の維持、寿命がテーマとなり、「身体の個別的な空間化を企てた規律的なテクノロジーの数々に加えて、人口、健康の関、国民全体の生存そのものを争点とする…(中略)…ここでは、確率と統計、住民調査とその大規模な動向の予測を軸にしたテクノロジーが不可欠になる。そうしたテクノロジーによって、住民の健康で正常な統治が試みられるのである。それは、生をまるごと監視する福祉国家を準備するだろう。国家の存在理由そのものが、そこで更新されていく」(檜垣 2006: 138)のである。

以上がフーコーの描く「生権力」のエッセンスである。先に抑圧の権力と国家権力の二重の権力性を有するとされた社会福祉は、フーコーのフィルターを通すと、それとは異なる「人々を監視・管理し、ゆりかごから墓場まで人々を健康に生かそうとする権力」として立ち現れるのである。

## IV. 生権力の視点から見た地域福祉の現状と課題

### 1. 生権力と地域福祉

フーコーの「生権力」概念は、多くの学問分野に影響を与えて応用研究の成果も年々蓄積している。国内に限って論文数を調べてみると、「生権力」のみの検索では137件がヒットし、応用分野も医療、福祉、教育、倫理、建築、都市社会学など実に多様でその影響力の大きさをうかがい知ることができる。しかし、「生権力」と「福祉」との複合検索では9件のみと大幅に減少し、さらに「地域福祉」との複合検索では0件であった<sup>6)</sup>。「生政治」との結びつきが特に強い公衆衛生や保健医療政策、「規律権力」との関連性をイメージしやすい病院や福祉施設などと異なり、住民が主役となる地域福祉実践は、生権力を想起しづらく無縁に思われるかもしれない。それについては文献ベースの貴重な先行研究として芹沢(2001)による「方面委員制度」の研究が存在しているため、以下でその内容を紹介したい。

### 2. 社会を監視する方面委員

芹沢はフーコーの規律権力を理論的背景としなが

ら、大正デモクラシー時代の犯罪、狂気、貧困、政治といった複数分野における主要論客の言説分析を試み、それらを対置させながら背後に共通する潮流を読み解く。日露戦争の勝利によってこれまで政治的な統一を形成・維持してきた緊急事態＝＜外部＞が消失したことにより、逆に明治的な統治システムが行き詰る。そして、民衆の感覚的反発が反政府運動に動員されたことで生まれた一時代が大正デモクラシー期であり、この時求められる新たな統治原理は、＜外部＞を想定することなく全体を個と結びつける権力であった（芹沢 2001：12-13）。ではその権力とはいかなるものであったのか。貧困分野で分析対象となった論客は、内務省官僚を経て東京都知事として活躍した井上友一と、大阪府顧問として尽力した小河滋次郎であり、対象として注目された事案は、小河が大阪府知事の林市蔵と共に組織した方面委員制度である。

周知の通り、方面委員制度は1917年に岡山県に導入された済世顧問制度を発展させて、1918年の米騒動直後の大阪府に導入された。その後方面委員制度は急速に全国に普及するとともに、今日の民生委員制度の原型となった。方面委員には、著名人や資本家あるいは公務員といった者は任用を避けられ、日常的に無産階級者に接する機会に恵まれていた中産階級に属する者が選ばれた。こうした方面委員実践の画期性は、「方面委員が自らの任務を遂行する際に、彼は警官や役人のごとき態度をもってそれを行うのではないという点にあった。方面委員と貧困者とのあいだに結ばれる関係は、権力的あるいは事務的な関係などでは決してなく、『あたかも肉身の親子兄弟その他の近き親族、後見人と被後見者、最も親しき友人同士、最も信頼するところの親分子分』（小河滋次郎「方面委員制度（1）」大正10年、11頁）といった類の関係である。そして、こうした関係性の構築がきわめて多層的な効果を実現したのである」（芹沢 2001：179）。

それらの効果のなかでもっとも望まれたものは、国家的危機状況において新たな統合原理を必要とした時代にあって、天皇や政府が強権を発動して無産階級による反政府運動を鎮圧せずとも、「方面委員制度」という社会装置が自動的に社会階級の分裂を防ぐ統合の権力作用を発揮することであった。芹沢は、「それは国家の社会政策でも天皇の慈恵でもない、高度に政治的な実践にほかならない。社会主義が革命の火種として残っていた場に、役人でも資本家でもない無私の私人によって張り巡らされた対人関係が、『有産階級と無産階級の諒解』（小河「方面委員

事業報告」10頁）を図りながら、貧困が政治的な力を帯びることを未然に防ごうとする。天皇や国家といった超越的な主体が抹消された社会に生成する、（法から解放された）政治的な実践、方面委員制度とはこうしたものだったのであり、したがってそれは経済と統治上の合理性を兼ね備えた、高度に洗練された政治的な技術だった」（芹沢 2001：181）と評価するとともに、方面委員制度がつくり出す「規律権力」を象徴して「社会を監視する方面委員」と呼んだ。

### 3. 現代の地域福祉と生権力

芹沢の研究は、第二次大戦前のいわば地域福祉の源流となる実践を対象とするものゆえ、現代の地域福祉と結びつけるのは早計であろうか。大正期と現代とを比較すると、政治・経済・社会のいずれにおいても大きな隔たりはあるものの、社会技術として存在する「生権力」は、さらなるテクノロジーの発展に乗じてより高度かつ複雑に姿を変え、現代社会を覆っていると筆者は考える。

前項でみた大正期の国家的危機状況に代わる今日の危機は何であろうか。地域福祉に引き付けて考えると、最大の危機的状況は、今世紀半ばにおとずれる高齢化のピークへの対応とそれを賄う社会保障財源の決定的な不足である。社会保障システムは国家制度であり、その危機は国家的危機に直結するため、国家としては社会保障システムの持続可能性の確保が最大の課題となる。しかし、日本の政治システムは、国民からの支持を取り付けるために大幅な増税や社会保険料の増額を嫌い、経済発展によるGDPの増加とそれによる税収アップを目指す。期待通りの成果は出ていない状況である。このような危機的状況下で、毎年高騰を続ける社会保障費を抑制するには、「自己責任」原則に依拠して可能な範囲で福祉サービスを削減するとともに、その一部を地域における住民の互助によって補完しようとするのは至極自然なことである。しかしながら、政治・行政システムはそれを国民に対し露骨に強制することもできないというディレンマ状態にある。

このように、国から地域福祉に向けて、「自己責任」という新自由主義イデオロギーを纏って発動されている権力は「生権力」である。社会保障システムにおいては、子育て支援などを強化して人口増加政策に取り組む一方、地域福祉においてはより多くの住民を自発的に「参加」へ向かわせるとともに、地域福祉活動の担い手として「主体化」しなければならない。方面委員の歴史を引き継ぐ約20万人の民生

委員では到底補いきれないため、その期待は地域社会のすべての住民へと拡大される。そして「主体化」を促す具体的な仕組みが求められることになるが、その基本となるものが社会福祉法の第4条規定と第107条の地域福祉計画だと考えられる。さらに、主体化した住民を、ローカルガバナンスのネットワークの一員として機能させる必要があるが、このための制度的な仕掛けが、地域包括ケア政策における住民による健康づくりや介護予防・生活支援に関する役割規定や、地域共生社会政策における住民による地域政策課題の早期把握と支援専門機関との連携、包括的支援体制への協力規定と考えることができる<sup>7)</sup>。

さらに権力による「主体化」は、福祉活動の担い手として期待される住民だけに留まらない。高齢者や障がい者などの福祉サービスの利用者やひきこもりの人々など、これまで経済活動の主体として十分活躍できていないとみなされてきた人々へもその網は拡大される。もちろん全員は困難だとしても、彼らが有する潜在能力に着目し、きめ細かなサポートを提供することによって、地域のなかにそれぞれの居場所や役割を創造する。そしてそこをステップにした経済主体としてのアクティベーションが期待される。そしてそのための装置として近年新たに登場したのが生活困窮者自立支援制度や地域共生社会政策の重層的支援体制整備事業である。そこでは相談支援の専門職によるアウトリーチや伴走型支援、あるいは多職種協働による包括的支援体制の構築などによって一人ひとりの課題や特性にフィットした就労支援体制が整備される。また、就労以外の社会参加の受け皿となる子ども食堂やコミュニティカフェ、さらには中間的就労の場づくりといった点では再び住民が大きな役割を担うことになる。

住民の「主体化」に向けた以上のような「互助の制度化」は、規範的なメッセージを訴えることではできても、住民に活動そのものを強制できるものではない。しかし、これによって国家的危機状況の緩和・解決により多くの住民を動員する基盤が整備されることは間違いない。では誰が「参加」や「主体化」の促進を担うのか。これも国家はもとより地方自治体のSLBも基本的には前面に出てくることなく、住民へのアウトリーチが可能な民間の専門職（社会福祉協議会などのコミュニティワーカーやコミュニティ・ソーシャルワーカー、生活支援コーディネーターや自立相談支援員など）が担う。参加・主体化の対象が全住民へと拡大し、さらに住民が担うべき役割も、見守り・安否確認や居場所づくり、地域生活課題の把握や介護予防、生活支援などと大幅に増大し

ているため、住民に対してこうした活動の必要性を訴えるとともに、活動を担う住民組織の形成と住民参加を促進し、自発的な福祉活動の企画・実施を支援する地域支援の専門職は増員せざるを得ないのである。そして、彼らこそが現代の地域福祉における「主体化させる権力」<sup>8)</sup>のエージェントとしての機能を担うようになる。

## V. 生活世界の再構築に向けた地域福祉実践の課題

### 1. 互助の制度化が孕む問題点

「互助の制度化」が進むことで、住民参加や住民による福祉活動を支援するための国や自治体の責務が明確にされ、一定の税財源も投じられる。これにより、地域福祉を推進する上ではむしろ望ましい状況が生じるにもかかわらず、なぜ今ここで制度化の拡大を問題にする必要があるのだろうか。

既に述べた通り、福祉政策による互助への期待は、1980年代の在宅福祉化の進展とともに顕在化しており、地域福祉研究においても長年論じられてきた問題である。ただし、これまでこの議論の核心は、住民の役割増大に伴う国や自治体の福祉サービスの後退、すなわち行政責任の縮小化や曖昧化、民間への責任転嫁に対する批判的な議論であったり、住民の役割増大を前提に、自治体の福祉サービスとどのように連携・協働すべきかを問う議論（公・民協働論やローカルガバナンス論など）であったりした。前者の批判的な議論の場合も、福祉国家の責任と役割を重視する一方で、社会福祉協議会への専門職の配置や地域福祉活動促進のための条件整備などに対する国・自治体の役割の拡大を批判・否定している訳ではないので、その意味ではいずれの議論も互助の制度化を通じた住民の「主体化」そのものを問題視するものではなかったと総括できるだろう。

では本論が、地域福祉における「主体化させる権力」としての「生権力」の拡大を指摘し、地域福祉が新自由主義的なイデオロギーを纏った国家権力に満ちた実践領域であることを明らかにした意味は何なのか。それは、高齢者人口がピークを迎える2040年に向けて今後ますます拡大が予想される「互助の制度化」を通じ、社会全体が実は「国家権力への依存」を極大化させるということへの自覚を促すことである。もちろんその権力は、専制時代のような支配力を誇示するものでもなければ、SLBのように福祉サービスの受給過程で利用者に直接作用するような権力でもない。それはすべての人々を一様に監視し管理する

ことで、「従順かつ有用」な個人を作り上げることを目指す（慎改 2919：116-117）権力として、「監視カメラ」のように時に地域で暮らす人々に歓迎されながら社会全体に拡大・浸透する性格を有するものである。

高齢化のピークへの対応とそれを賄う社会保障財源の決定的な不足という国家的危機を乗り越えるため、地域福祉は国家から「従順かつ有用な住民」の参加と主体化を促進する社会装置としての役割・機能が与えられ、一方住民および地域福祉関係者は、「互助の制度化」を最大限に活用してその期待に応えようとする。こうして、また新たな形で国家権力と住民との強固な相互依存関係が完成するのである。ではこの相互依存関係の最大の問題は何か。それは国家が真に危機的な状況を迎えた際、国家権力が暴走して「生かす権力」からかつてのような「従わなければ殺す権力」へと逆戻りしようとしても、人々はむしろ自発的に国家権力と同化・全体主義化することで阻止できなくなるのが最悪のシナリオである。また、そのレベルに至らずとも、国家の方針と人々の思いに隔たりがあっても、人々が国家に対する批判力を弱めて権力にただ追従する存在になることも想定される。さらに、批判力の弱化は、人々の間に生み出される言説の多様性や価値の複数性、寛容性を次第に喪失させ、社会に分断や摩擦を生み出すかもしれない。

とはいえ筆者は、2040年を展望し、人々の増大する人々の生活課題とそれを受け止めるべき家族や地域コミュニティの弱体化という現状をふまえると、専門的な福祉サービスの拡充とともに、互助の制度化を通じた「主体化させる権力」の拡大も（当然程度の問題はあるが）必要であると考えている。また、その機能を担う地域福祉実践を否定する意図はないし、むしろこれから一層重要性を増すと考えている。だが、何事にも光と影の両側面があるというのは「互助の制度化」にも該当する。ゆえにそれがもたらすかもしれない影の側面を真摯に見据えながら地域福祉を再検討し、とりわけ無自覚的に形成される相互依存関係の負の影響を抑える仕掛けを地域福祉に導入する必要があると考えるのである。

## 2. 地域福祉の「監視システム化」の克服

芹沢は方面委員を「社会を監視する」装置と評したが、現代の地域福祉においても、とりわけ住民による地域の課題把握に力を入れる「地域共生社会政策」を念頭に置くと、この指摘には十分注意を払う必要がある。現代における「監視」のまなざしは、地域の互助活動に①「参加する住民から参加しない住

民」へと、②「支援する住民から支援される住民」への大きく2方向に注がれる可能性がある。①の場合の危険性は、地域での住民活動が周囲への同調圧力を増幅させることであり、それによって参加しない人々を分断に追いやって新たな排除を生み出すかもしれない。今のような時代だからこそ改めて「住民の自発性や主体性」に十分すぎるほどの配慮が必要だと思われる。②については、見守り活動などにおいて特に配慮すべきことであり、支援を受ける住民の尊厳や人権に対する学びと配慮を一層進めて、真に「相手の立場に立った支援」を定着させる必要がある。これらをおざなりにしたまま担い手づくりを進め活動を展開すれば、いつの日かその活動は、国家権力のエージェントとして監視システム化してしまうかもしれない。

一方、地域に出向き住民参加や住民主体の福祉活動の推進を支援する立場にある地域支援の専門職もまた、自身や住民の活動が有する権力性にさらに敏感になる必要がある。例えば新たな事業を企画した際、地域のキーパーソンにその事業について説明したうえで、キーパーソンとの信頼関係を楨に「お願い」して何とか事業を実施にこぎつけるケースがある。新規事業以外にも地域支援の専門職が住民に「お願い」する場面は日常的に数多く見られるのではないだろうか。しかしこうした信頼関係を楨子とする安易な「お願い」こそが、住民にとっては拒否することが困難な「生権力」として作用するのである。

それゆえ専門職は、なぜそのような活動を住民自身が実施する必要があるのかを、国や自治体の論理ではなく、人々の現実の暮らしと現実の地域課題に照らして「住民＝生活者の論理」へと転換し、活動の必要性を頭で理解するだけでなく感情レベルでも十分納得してもらえるまで説明を尽くしたうえで合意形成を目指すべきである<sup>9)</sup>。そして、そのうえで出された住民側の答えが「国や自治体の論理」と異なった場合は、「住民＝生活者の論理」を支持し、その視点から国や自治体に対する批判的な議論や、国や自治体の論理の転換を求めるソーシャルアクションを湧き起こすことが極めて重要な役割になる。

## 3. 「生活世界の植民地化」からの脱却

これまで見てきたように、社会福祉や地域福祉には、「生権力」と呼ばれる目に見えにくい権力作用が存在し、それが人々の生命の再生産や生活の安定に大きく貢献する一方、権力への依存を強めることで私たちの暮らしの中に様々な弊害が生じうることを指摘した。ところで、こうした状況は、ハーバーマース



(1990=1994) が指摘した「システムによる生活世界の植民地化」というテーゼと符合すると筆者は考える。

国家が生権力を社会の末端まで行きわたらせるための社会装置は、私たちの日常生活の中では福祉以外にも医療や教育などの様々な社会サービスとして存在しており、これらは福祉国家システムの一部を構成するものである。ハーバーマスによれば、「システム」とは、社会サービスを含めた国家領域としての「政治システム」と市場領域である「経済システム」に大別され、前者の政治システムは「権力」を媒体として統合される一方、経済システムは「貨幣」が統合の媒体となっている。そして、現代社会は、これら2つのシステムが密接に結びつきながら社会全体を覆いつくしているのだが、それにより「生活世界の植民地化」という問題状況が生じる。

ハーバーマスのいう「生活世界」は、政治システムや経済システムとは異なる媒体で統合される社会領域、すなわち『「いつもすでに」そこにおいてコミュニケーションの行為がなされる地平』(ハーバーマス 1981=1987: 17) であり、「コミュニケーション」が媒体となって統合される社会空間とされる。そしてそれは、「政治勢力や経済原則から離れた日常人の生活する世界であり、相互主観的に共有され文化的に継承された『話し手と聞き手がそこで出合い』了解し合う共通の場」(小滝 2016: 99) と理解されている。このように人々が face-to-face で向き合い、対話し、合意を形成する場(生活世界)は、私たちにとって身近な生活空間である「小地域」としてイメージしやすいが、そうした「生活世界」は、効率性や合理性を重視する「システム」の浸潤を受け、「システム」への依存を深めることで植民地化され、機能不全に陥ってしまっているのである。

こうして私たちは、「他人の存在(人格的存在)を尊重するというよりも、他者を目的遂行上の手段として位置づけがちとなっている。私たち(人間存在)は相互に手段として扱われることに慣れてしまい、それが合理的なのだとの錯覚してしまった。かくして相手の人格を目的として交際・交流・情報交換し、その中から価値を育んでいく場としての社会たるべき地域社会は本来的な機能を失い、痩せ細ってきたのである」(小滝 2016: 97) 10)。

「互助の制度化」を通じた生権力の拡大は、住民を福祉国家の手段と化すことによって、「生活世界の植民地化」をさらに深刻化させてしまうものであってはならない。むしろ「植民地化」からの脱却を試みるために、小滝が指摘する「相手の人格を目的として交

際・交流・情報交換し、その中から価値を育んでいく場」の再構築に取り組む必要があるのである。

では、こうした課題に応えうる地域福祉実践のあり方とはどのようなものだろうか。ハーバーマスのいう「生活世界」を私たちが日常生活を営む場である小・中学校区程度の「小地域」に重ねて考えると、住民参加の場づくり(地域福祉推進基礎組織の結成を含む)を進め、参加者が対話や討議を繰り返す機会を充実させながら、これまで以上に活発なコミュニケーションが可能になるような工夫や配慮が求められる。これらは上記で指摘した住民自治を育むという方向性に直結するが、こうした取り組みを通じて自律的なコミュニティを創造するには、「小地域福祉活動計画」を活用した PDCA サイクルの構築も有効だと考えられる。

しかしながら、以上の通りであれば、現在の小地域における地域福祉実践でも一定程度取り組みが進んでいるので、特段問題視する必要はないのではいかとの疑問が生じる。そこで改めて「生権力」の視点から捉えてみると、権力の影響によって言説の多様性や価値の複数性が失われる危険性への配慮が求められていた。つまり、小地域においてこれまで以上に多様な立場からの対話と討議が繰り返されることが必要であり、そのためには、地域福祉活動の担い手たる住民以外にも、障がい者や難病患者、性的少数者や外国人など、様々な生活課題を抱えながらその地域に暮らす「当事者」の参加を拡大し、相互理解と社会的包摂に向けたコミュニケーションを広く展開して行く必要があると考えられる。

しかし実際には、コミュニティの諸活動から排除されがちな当事者にとっては、地域のコミュニケーションに加わることで自体に高いバリアが存在することが多い。ゆえに当事者の参加を阻むバリアを打破するための取り組みも同時に必要であり、その意味では、とりわけコミュニケーションの視点から当事者理解と共感を促進し、さらに当事者自身のエンパワメントにも寄与する「福祉学習」を再構築することも課題になるだろう。

#### 4. 地域支援組織と専門職のあり方

最後に、「生権力」の視点から国家権力のエージェントとしての側面が明確になった地域支援を担う専門職のあり方や専門職が所属する支援組織についても、社会福祉協議会を例に検討を加えておきたい。

地域福祉における「互助の制度化」が拡大を余儀なくされる現状をふまえると、ますます地域支援の専門職が国家権力の媒介者としての性格を強める可

能性が高くなる。そのため、地域支援の専門職と国家権力の切り離しが重要な課題となる。例えば、社会福祉協議会の専門職（コミュニティワーカーやコミュニティ・ソーシャルワーカーなど）については、特に配置のための人件費の財源を国庫から切り離し、共同募金などの寄付金や住民会費、地域福祉基金、などの民間財源を積極的に活用することや、人件費相当の税財源を国から自治体に委譲し、自治体の自主財源からの補助によって配置するなどの配慮も検討すべきと筆者は考える。もちろん社会福祉協議会という組織そのものの財政的な自立も必要であるが、それに先立ち、地域支援の専門職のクライアントが、「国家ではなく住民である」ことを財政面から確立することには大きな意味があるのではないだろうか。そして同時に、専門技術の向上とともに専門職としての倫理性の強化も図っていくことが必要だと思われる。

## VI. おわりに：本研究の限界と今後の課題

本研究では、社会福祉と権力の関係性と権力論の概要を理解するとともに、地域福祉に潜む権力性を「生権力」の視点から明らかにすることを中心に検討を進めた。これにより、大正期の方面委員制度が有した権力性を理解し、さらにそこから今日の「互助の制度化」の状況を明らかにできたことは収穫であった。しかしながら、紙幅の制約もあり、「生権力」がもたらす地域福祉実践の課題の解決方法の提示について、小地域におけるコミュニケーション活動の充実とともに、小地域福祉活動計画を活用した住民自治の強化・発展の重要性を指摘する程度に留まっており、今後も実践に根差しながら具体的な方策について検討を進める必要があると考えている。

とりわけ、小地域における言説の多様性と価値の複数性を担保するために提示した「当事者参加」を成功させるには、上記の取り組みとともに、コミュニケーションの視点から「福祉学習」を再構築する必要があるという問題意識は提示できたが、その具体的な実践方法の検討には至っていないので、場を変えて論考を進めたいと思う。また、「生権力」概念それ自体への研究も不十分だと思われるので、今後もこれらについて引き続き研究を継続して行きたいと考える。

### 注

1) 福祉法制による住民の役割規定は、1990年の社会福祉

関係八法の改正において、社会福祉事業法（現社会福祉法）の第3条2項に「地域等への配慮」が追加され、国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営業者に対して、「地域住民等の理解と協力を得るよう努めなければならない」と規定されたことで本格化したといえる。2000年の社会福祉基礎構造改革では、社会福祉事業法を改正・改称した社会福祉法において、これまで実践や研究上の概念として用いられていた「地域福祉」が法定化され、その第4条「地域福祉の推進」において、地域住民は、社会福祉事業を営業者や社会福祉を目的とする活動を行う者と協力しながら地域福祉の推進に努めるものとされた。この規定は、武川が指摘したように、地域福祉の推進主体が地域社会全体であるとともに、各主体による協働＝ローカルガバナンスが志向されている。また、本条における住民の役割は、地域福祉に参加し、他の主体とともに福祉サービス利用者の社会参加・社会的包摂を促進することであるが、それらの具体的な取り組みは第107条に規定される「地域福祉計画」を市町村が策定することによって政策化される。具体的には、地域福祉計画に盛り込むべき法定項目のひとつに「地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項」が規定され、これにより、地方自治体が社会福祉協議会とならんで住民参加に積極的に関与するとともに、住民主体の福祉活動の発展に必要な地域組織化や社会資源の整備などに対し一定の役割を担うようになった。

2) 福祉サービスの民営化や社会福祉基礎構造改革による準市場型の契約システムの導入は、当時国が推進していた規制改革の福祉版といえるうえ、地域福祉の主流化を決定づけた1990年代の地方分権改革も、1980年代に中曽根政権が「増税なき財政再建」を掲げて実施したいわゆる「臨調・行革」を出発点としているなど、1980年代以降の福祉改革は基本的に国の新自由主義的な行財政改革とパラレルの関係にあるといえる。

3) 近年の福祉政策が求める住民の役割には、例えば地域包括ケア政策では、一次予防的な健康づくりや介護予防活動、孤立防止活動の担い手となることが想定されるとともに、地域共生政策では、住民が地域に生起する生活課題を早期に発見し、早期に専門職との連携によって包括的な支援につなげるという二次予防的なアプローチが想定されており、当事者の生活の質の維持と同時に、財政効率化による福祉システムの持続性確保も重要な目的になっている。

4) 福祉事務所のSLBの裁量が生み出す権力性を理解するには、SLBの価値判断の基準が問題となる。この点について畠山（1989：341-343）は、「血税論に基づく制限主義の支配」を指摘するとともに、こうした規範意識の高

さが引き起こしてしまう権力作用のことを「善意による支配」と呼んだ。

- 5) その象徴となるものがイギリスの哲学者であるジェレミー・ベンサムが考案した「パノプティコン」と呼ばれる監獄である。円環上の建物の中心に受刑者を留め置く居室を配置し、中央の塔からすべての居室を見渡すことができるのと反対に、受刑者は自分が誰に見られているのか分からない状態のなかで、常に監視されているという意識が植え付けられる。こうして一人ひとりに連続的に注意深い視線を注ぎつつ働きかけることで人々を縛ることが「規律権力」である(慎改 2019: 117-119)。
- 6) CiNii Articles を使用して検索を行った結果である (<https://ci.nii.ac.jp/>, 2021.8.31)。
- 7) 国は、高齢者人口がピークを迎えると予想されている2040年を展望した社会保障と働き方について、「総就業者数の増加」とともに、「より少ない人手でも回る医療・福祉の現場を実現」することが必要との認識に立ち、①多様な就労・社会参加の環境整備、②健康寿命の延伸、③医療・福祉サービスの改革による生産性の向上、④給付と負担の見直し等による社会保障の持続可能性の確保、という4つの基本方針を打ち出すとともに、それらを「社会保障の枠内で考えるだけでなく、農業、金融、住宅、健康な食事、創業にもウイングを拡げ、関連する政策領域との連携の中で新たな展開を図っていく」とした。①については、高齢者の70歳までの就労促進や年金制度改革とともに、「地域共生・地域の支え合い」が掲げられ、世帯の複合的課題に対応する包括的支援体制の構築とともに、「地域住民をはじめ多様な主体がつながり、活動する地域共生の取組の促進」という方針が示された。また②については、2040年までに健康寿命を男女ともに3年以上延伸し、75歳以上にするという「健康寿命延伸プラン」が掲げられ、高齢者の介護予防に向けては特に地域におけるサロンやミニデイサービス等の「通いの場」を拡充する方針が示されており、「互助の制度化」とそれを礎にした住民の「主体化」への動きは、まさにこれから2040年を見据えて本格化すると予想されるのである。
- 8) 地域福祉実践においては、「住民主体」という考え方に基づき、参加や活動展開において住民の自主性・自発性が特段に重視される。一方、典型的な権力は、禁止や拘束など「上からの強制力」としてイメージされるため、地域福祉のアプローチとは関係がないように思われるかもしれない。しかし、フーコーが明らかにした「生権力」のひとつである「規律権力」は、典型的な権力のように、住民に福祉活動への参加を強制するものではない。それは監獄の例のような権力による目に見えない「監視」であり、『権力』が物理的暴力などで直接に手を下さずとも、『従順な身体』として『主体化＝従属化』させる効力が

市民一人のみならず生徒や患者、労働者、兵士などももちろん含む一に対して内的に発動するよう用いられる戦略・技術」(山口 2019)を意味する。地域福祉を推進するための法や制度さらに地域支援の専門職は、そうした効力が有効に発動するための社会装置であり、それらを巧みに配置することによって権力は目的を達成する。したがって、国による「互助の制度化」を活用して「住民主体」を実現したと思われる地域福祉活動が、実は権力作用による「住民の主体化」であって、結果的に権力が住民の「従属化」を果たしたというパラドックスが生じる可能性があるのである。

- 9) 「国や自治体の論理」に従うと、年度ごとに区切られる事業の制約を受けて、その期限内に何とか間に合わせようと成果を焦る場合があるが、その点も専門職としては要注意である。常に地域のペースに寄り添い、住民の自己決定力を信じながら時間をかけて自治を育むことを念頭に置く必要があるだろう。
- 10) 例えば、経済システムによる植民地化が進み、人間的な価値が経済的な価値(貨幣の多寡など)によって測られるようになったことで、特に経済的に不利な立場にある人や障がい者が、差別・排除されたり虐待を受けたりあるいは自ら社会的孤立を選択せざるを得ないような状況が生じる。さらに、子どもたちには政治システムによる偏差値や学歴を通じた序列化も加わり、これらの矛盾が家族や子どもたちの間から共感を育むコミュニケーションを奪うことで、いじめや暴力、あるいは不登校などの諸問題が表出していると考えられよう。

#### 引用・参考文献

- Bartels, K.P.R (2013) "Public Encounters: The History and Future of Face-to-Face Contact between Public Professionals and Citizens" *Public Administration*, 91(2), 469-483.
- 地域包括ケア研究会 (2013) 『持続的な介護保険制度及び地域包括ケアシステムのあり方に関する調査研究事業報告書—地域包括ケアシステムの構築における今後の検討のための論点』三菱UFJリサーチ&コンサルティング。
- 地域包括ケア研究会 (2016) 『地域包括ケアシステム構築に向けた制度及びサービスのあり方に関する研究事業報告書—地域包括ケアシステムと地域マネジメント』三菱UFJリサーチ&コンサルティング。
- Foucault, Michel (1975) *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Paris: Gallimard = 田村俣訳 (1977) 『監獄の誕生 監視と処罰』新潮社。
- Foucault, Michel (1976) *Histoire de la sexualité 1: la*

- volonté de savoir*, Gallimard. = 渡辺守章訳  
(1986)『性の歴史 I 知への意志』新潮社.
- Habermas, Jürgen (1981) *Theorie der kommunikativen Handlung Band I-II*, Frankfurt/Main = 河上倫逸・徳永殉・脇圭平他訳 (1987)『コミュニケーション的行為の理論 (下巻)』未来社.
- Habermas, Jürgen (1990) *Strukturwandel der Öffentlichkeit. (Neuaufgabe mit einem neuen Nachwort 1991)*, Frankfurt/Main = 細谷貞雄・山田正行訳 (1994)『第二版 公共性の構造転換——市民的カテゴリーについての探究』未来社.
- 畠山弘文 (1989)『官僚制支配の日常構造——善意による支配とは何か』三一書房.
- 畑本裕介 (2020)「社会福祉行政におけるミクロ権力論：リプスキー再訪」『同志社政策科学研究』21(2),1-14.
- 檜垣立哉 (2006)『生と権力の哲学』筑摩書房.
- 近藤和敬 (2011)「5章 生命と認識」檜垣立哉編著『生権力の現在——フーコーから現代を読む』勁草書房, 169-215.
- 厚生労働省保険局 (2019)『「2040年を展望した社会保障・働き方改革本部のとりまとめ」について (第2回 2040年を展望した社会保障・働き方改革本部資料)』2019年5月29日.
- 小滝敏之 (2016)『縮減社会の地域自治・生活者自治——その時代背景と改革理念』第一法規.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in public Services*. Russell Sage Foundation = 田尾雅夫訳 (1986)『行政サービスのディレンマ——ストリート・レベルの官僚制』木鐸社.
- 大友信勝 (2000)『公的扶助の展開 公的扶助研究運動と生活保護行政の歩み』旬報社.
- 芹沢一也 (2001)『<法>から解放される権力——犯罪, 狂気, 貧困, そして大正デモクラシー』新曜社.
- 慎改康之 (2019)『ミシェル・フーコー——自己から脱け出すための哲学』岩波書店.
- 武川正吾 (2006)『地域福祉の主流化』法律文化社.
- 竹川俊夫 (2021)「地域共生社会の実現に向けた地域組織化の課題に関する一考察——中山間地域における地域福祉推進基礎組織のあり方を中心に」『地域学論集：鳥取大学地域学部紀要』18(1),1-10.
- 山口達夫 (2019)「〈衆人監視〉時代の「自己配慮」——フーコー権力論に基づくビッグデータ監視の考察」『社会情報学』7 (2), 17-32.