ＵＥＪジャーナル第 37 号（2021 年 10 月 25 日号）
Japan Organization for the Promotion of University Extension

シティズンシップ教育を考える

―― 福祉の視点からの一考察 ――

佐藤　隆三
（前 東北文化学園大学教授）

1.　はじめに

（1）閉塞社会・日本

今日の日本社会では民主主義が問われている。日本は民主主義の国であるはずであるが、今の政治は国民に向き合うことなく、政治家は自分勝手なことばかりをやっている、大企業の利益しか考えていない、アメリカの言いなりになっている、貧困や格差を放置するだけでなく負担ばかり押し付けている、など政治に民意が反映されていないと感じる多くの国民がいる。こうした国民感情の中で、昨今の学術会議会員の任命拒否に見られるような政府による恣意的な法律の解釈と運用、権力におもねり忖度する官僚による公文書の改ざんや破棄、さらには原発に関わる電力会社や製品試験に関わる企業の偽装や隠蔽、という問題も後を絶たない。そしてこれらに対し誰も責任を取ろうとしないまま反省もなく責任追及はあいまいにされている。こうした状況が国民の政治不信を増大させているものの、何らの是正もされないまま続いているのは、一方において各種の選挙における投票率の継続的低下に見られるような国民の政治的無関心の増大によるところも大きい。自分一人が投票しても声を上げても行動しても意味がない、世の中の流れに任せておくのが賢明だ、余計なことをすれば叩かれるだけだ。これが今日の日本国民にとっての民主主義の姿であるとも言えよう。

本来ならば人は、「おかしい」と思うことに声を上げ行動することが当然である。しかし今日の日本社会は自由がたてまえであるにもかかわらず、人びとの言動が厳しく型にはめられた閉塞社会の色彩を強めており、自己の判断で発言し行動することが困難な社会的な雰囲気が蔓延している。「長い物には巻かれろ」と上からの言説や一般の論調に同調し、それ反して口を挟めば、「出る杭は打たれる」（排撃、村八分）といった古い世間の社会規範が強く支配している事情は、今日でさえ広く見られる。戦後の近代化、民主化の過程を経たにもかかわらずそこには、戦前からの「お上」（天皇）意識など伝統的な観念が国民の間に強く残されているのである。のみならず、戦後に形成された新たな国家体制の下で復古的・国家主義的なイデオロギー志向に基づく政策が進められ、一方では教育政策を通じて、また他方では強靭な企業社会と利益誘導政治を通じて、国民が体制内に取り込まれてきたことが大きな背景としてある[(1)]。その中で憲法が掲げる基本的人権（自由・平等）、民主

主義、平和主義は形骸化させられてきた[2]。こうした事情が現在の息苦しい日本社会の状況を作り出している。今日グローバル化[3]が進行する中で貧困、格差の拡大の形でもそうした動きはさらに増幅されている。こうした日本社会の「おかしさ」を是正するためには国民が声を上げ行動していかなければならない。かつて渡良瀬川の鉱毒事件を戦った田中正造は言った。「今の法律は矢玉の如し。遮らざれば必ず人を射殺す。民声叫べ」[4]と。

（２）市民・市民社会

近代社会を生み出し支えてきたのは自由・平等を求め専制的な国家に対抗し闘争してきた「市民」とその結社であった[5]。封建制の枠を乗り越え登場してきた独立・自営の農民や手工業者等は市民革命を通じて近代国家（および近代社会としての市民社会）を生み出してきた。彼らは財産と教養を有する市民として民主主義および自由・平等の権利の担い手であると同時に市民的公共性（モラル）の担い手であり、市民社会における主体としての存在であった。また生成発展する資本主義の担い手でもあった。その後の資本主義社会の発展と変化により大衆社会が到来するなど市民の姿も変わり市民社会のあり方も変わってきたが、彼らのイデオロギーである個人主義と自由主義は今日まで欧米社会の底流に流れ続けてきている。

日本にはそうした西欧的な伝統に欠けてはいるものの、それでも今日の日本社会は一応は近代社会、市民社会である。とはいえその姿は理念とはかなりの距離があり、個人主義や自由主義は正当に評価されないまま、民主主義にしても自由、平等にして必ずしも定着しているとは言い難い。それどころか、復古主義的な国家イデオロギーとその政策により逆方向へ向かっているとさえ言える。そこで今日の状況を打開し民主的で自由で平等な社会を構築していこうとするならば、それを担う市民と市民が構成する市民社会というものを実質化していくことが重要なポイントになろう[6]。

近年における若者の政治的無関心の増大、地域活性化のためのボランティア活動推進の必要性などから、政治的活動や地域活動等の社会的活動へ参加する人びと（市民）としての資質である「市民性」に着目した「シティズンシップ教育」が提唱されるようになった。そこで、そうしたシティズンシップ教育というものが、今日の日本社会の閉塞性を打破し自由、平等な民主主義社会を作り出し、人びとの間に市民としてのモラルや責任といった「市民性」を高めるとともに、人びとシティズンシップとしての「市民権」である諸権利を獲得する力を与え、人びとが今日の諸問題に対し声を上げ行動することができるようになる一つの糸口になりうるであろうか。これが本論の問いである。

２．　シティズンシップ

（１）シティズンシップの意義

「人権」という用語はフランス革命以来の長い歴史を有し、今日では国連の世界人権宣

言にも規定されているように世界的に普遍的な概念となっており、日本でもすでに多くの問題（障害者、同和、ハンセン病、女性等の問題）に取り組む上での基本的な概念となっている。それに対し「シティズンシップ教育」のように今日問題とされる「シティズンシップ」という用語の歴史はさほど長くなく、そのためもあって日本語の定訳がいまだ存在していない。「シティズンシップの日本語訳の難しさは、日本においては語幹であるシティズン（市民）という言葉すら、日常用語としての定着度が低く、混乱をきたす言葉であるうえ、語尾の ship が付くと、さらにさまざまの解釈可能な概念となってしまう」(7) ことなどからシティズンシップという用語はなかなか一般化してこなかった。それでもようやく最近になって社会保障や教育など多くの分野でこの用語が用いられ語られるようになってきている。

シティズンシップとはもともと政治学的な用語であった。近代国家（国民国家）が成立すると国家は国民に対して納税、兵役、教育等を義務として課する一方、国民の生命と財産を守ることを国家の義務とした。この国家と国民との間の権利・義務関係がシティズンシップの内容を規定するものであった (8)。第二次世界大戦後において、この政治的な概念である「シティズンシップ」を T.H.マーシャルは市民あるいは市民社会に関わる社会学的な用語として位置づけた。すなわち、「シティズンシップとは、ある共同体の完全な成員である人びとに与えられた地位身分である。この地位身分を持っているすべての人びとは、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」(9) としたのである。そこには階級社会（資本主義社会）が生み出す不平等をいかにして軽減し、平等な社会を実現するかという大きな課題が込められていたことを特に留意しなければならない。

シティズンシップの要素としては市民的要素、政治的要素および社会的要素があり、それぞれに関わるシティズンシップの諸権利としては、まず市民的要素には市民的権利、すなわち近代社会を形成してきた自由で独立した市民階級、その時代にあって財産と教養を有する「市民」たる人びとが市民革命を通じて闘い取ってきた言論・出版・信仰などの自由と権利、営業の自由や所有権など、市民が国家権力からの拘束を排除し社会的な諸活動（とりわけ、経済活動）を行う上で欠かせない自由と権利が振り当てられる。政治的要素には政治的権利、すなわち市民的権利は 18 世紀には一般化したとされるものの、立憲政治の下にもかかわらず政治世界から排除されてきた一般の無産の人びと（特に、労働者階級）が 19 世紀に至り普通選挙権の闘争を通じて獲得してきた参政権といった、市民が政治主体となるための自由と権利が振り当てられる。社会的要素には社会的権利、すなわち 20 世紀に至り中産階級や労働者階級による運動等を通じて獲得されてきた教育権、生存権さらには労働の諸権利など市民が自由で平等な市民社会の主体となるための自由や権利が振り当てられる。こうしてシティズンシップおよびシティズンシップの諸権利は現代の共同体としての国家の成員とされる市民（国民）にすべからく平等に与えられるようになる。この

シティズンシップの諸権利の展開過程はイギリスの市民あるいは市民社会の経験、すなわち人びとが貧困や抑圧等から解放され「文明化」された（近代的かつ合理的な）市民となり望ましい市民社会の主体となれるよう専制的な支配権力から自由と権利を獲得してきた闘争の歴史を踏まえたものであった。

（２）シティズンシップ論の限界

共同体としての国家を構成する国民はすべて平等であるとするマーシャルによるこのシティズンシップの考え方は、第二次世界大戦後のイギリスにおいて戦後復興等を目指すために不可欠な国家統合を図るべく構築された福祉国家を支える理念として大きな役割を果たすこととなった。また戦後には、大戦がファシズム国家に対する民主主義国家の勝利で終わったことから各国において民主主義が高揚するとともに、植民地であった諸国が次々と独立を果たしていった。そうした中で、人びとの自由と権利を中心とするこのシティズンシップの考え方は福祉国家の理念としてだけではなく、人びとの解放の理念としても広く受け入れられていった。

市民としての身分に基づき認められるシティズンシップの諸権利は抽象的な人間としての尊厳に基づく人権とは異なり、個々の国家ごとにその内容が規定（立法化、具体化）され、国家によりその成員＝市民として認められる（国籍を認められる）人びとに等しく与えられる。そうしたことから、すべての国民を自由で平等な市民とみなすシティズンシップ論は自由と平等を求める人びとの理念として広く世界に拡がっていったのである。しかし他方において、シティズンシップの諸権利は人びとの闘争により獲得されるとはいえ国家の政策によってその内容が左右される側面を有しており、「市民権は『市民間』での連帯を強化し、統合の機能を果たすために『非市民』としての『二流市民』を作り出し、それを固定化し、正当化する」(10) ことにもなりかねない。またあるいは、その理論の時代的背景から、「女性は公共空間に女性として、自らの基盤において政治的に活動する市民として登場することはできない。シティズンシップの議論はそれ自体がジェンダー化されているからである」(11) とされるように、移民・難民など外国籍の人びと、女性さらには障害者や高齢者など、事実としては多くの人びとがシティズンシップの外に置かれた。

３．　シティズンシップと福祉国家

（１）福祉国家の意義と背景

シティズンシップの諸権利のうち社会的権利の考え方はすべての国民に対し権利としてのナショナル・ミニマム保障（生存権としての最低限度の生活保障）を目指す福祉国家を支える理論的根拠となった。第二次世界大戦中の 1942 年に公表されたベバリッジ報告（社会保険及び関連サービス）(12) に基づき、イギリスは戦後ただちに福祉国家の構築に向かっ

た。イギリスでは戦前にはすでに年金、失業保険など各種の社会保障の諸制度が設けられていたが、長期にわたる不況等を背景にいずれの制度も財政面等から抜本的な見直しを迫られていた。そこでベバリッジ報告では、すべての国民に均一の保険料拠出を求めると同時に、失業、疾病、老齢等による所得喪失という保険事故に対して均一の保険給付を行う国民保険法という包括的な社会保険制度を設けるとする総合的な社会保険計画が提示されたのであった。そして、この国民保険法の均一給付がナショナル・ミニマムを保障するものとされた。国民保険法の仕組みはすべての国民に対して所得喪失に際しての保険給付の権利を与えると同時に保険料拠出を義務として課す仕組みであり、これこそはマーシャルの言う「すべての人びとは、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」と重なり、またナショナル・ミニマム保障こそはシティズンシップの社会的権利の保障にほかならない。こうしてベバリッジの福祉国家はマーシャルのシティズンシップ論により理論的根拠を得たのであった（国民保険法は 1946 年、マーシャルのシティズンシップ論は 1950 年）。また福祉国家は、「〈財産〉と〈教養〉を、教育と社会サービスを内容とする社会的権利で万人に保証しようとしたのが福祉国家政策であった」[13] とされるように、シティズンシップに基づく自由で平等な市民（=財産と教養を有する市民）とそれら市民による市民社会の形成を目指すものであった。

ところで、大戦により膨大な戦費のためにそれまで強大な債権国であったイギリスは対外資産を食いつぶし、逆にアメリカの支援を仰ぐ債務国に転落してしまった。また多くの海外植民地は独立し、こうしてかつて七つの海を支配し世界の工場であった大英帝国の栄光は失われた。そうした厳しい状況を打破し戦後復興と大英帝国の栄光の回復を図るためには国民が一致団結することが不可欠な条件であった。しかし、そのためには戦前の不況期に見られた激しい労使紛争という階級対立は何としても避けなければならず、すべての国民を階級概念抜きの「市民」ととらえるシティズンシップ論はそのためにきわめて好都合な考え方であった。また同時に、それに基づく福祉国家は国家の再建を目指すための国民統合にとって最適な政策であった。さらに戦後にはソ連の軍事力を背景に共産主義・社会主義が東欧諸国まで広がり、その脅威に西欧資本主義諸国が対抗していく上で福祉国家の掲げる「平等」は社会主義の「平等」に対抗する何よりのイデオロギーであった。西欧資本主義諸国では戦後民主主義の高揚により高まった労働運動、社会主義・共産主義運動により体制危機に直面したのであったが、それらを懐柔し対抗する上で福祉国家体制は資本主義体制の維持にとって不可避の戦略としてイギリスのみならず先進資本主義国家に広まっていった。すなわち、フランスの「ラロック・プラン」、西ドイツの「社会国家」のように、福祉国家体制を目指すことは戦後再建と体制維持を図る西欧資本主義諸国にとって避けられない選択となった。そこには戦後資本主義体制の覇者となり、米（資本主義陣営）・ソ（共産主義陣営）の対立する冷戦構造の下で共産主義・社会主義の「封じ込め」を目指し、資本主義陣営による軍事機構としての NATO 体制、経済体制としてのブレトンウッズ

体制を構築し資本主義世界の政治・経済的、軍事的主導権を握ったアメリカの影響・支援が強くあった。

（２）福祉国家の矛盾

福祉国家による全国民に対するナショナル・ミニマム保障はきわめて画期的なことであった。そこにはワイマール憲法以来の「生存権」あるいは「社会権」の展開という世界的な流れがあったことは間違いないし、前世紀以来のフェビアン社会主義のナショナル・ミニマム論の影響もあった。それでもベバリッジ報告に基づく社会保険制度による拠出・給付の関係は、民間保険の給付反対給付均等の法則に近親性が大きく、その意味合いでは市場原理に近いものである。したがって、社会保険給付の「権利」は必ずしも普遍的なナショナル・ミニマムの権利であると言うことはできない。それでも社会保険の制度を全国民を対象とする一元的なものとすることで、その権利は限りなく普遍的な権利に近づくことができた[14]。とはいえ、ベバリッジ報告に基づくナショナル・ミニマム保障は所得保障に限定され、教育、保健等の社会サービス、そしてとりわけ賃金、労働条件等の雇用面は対象とされず、かつてウェッブ夫妻が提唱したナショナル・ミニマム[15]には遠いものであった。その上、所得保障に限定されたとはいうもののナショナル・ミニマム保障の原理自体は必ずしも市場原理に沿うものではない[16]ことから、その水準（均一給付）は「あまりにも低い」[17]ものであった。かくしてその後間もなく「新しい貧困」が問題にされたように新たに生まれた福祉国家の下でさえ貧困が広く存在することが明らかになり、その意味合いからも社会的権利が十全に保障されたわけではなかった。また、福祉国家は体制的な危機に陥ったイギリス資本主義にとっては国民（とりわけ、労働者階級）を体制内に取り込むための妥協と譲歩でもあり、「労働運動の主流が戦闘的部分と一線を画し、国際共産主義運動と対立することへの代償であった」[18]ことから、その見返りとして付与された福祉国家の給付はすべての国民に対するものであったとはいえ最低限に止まる限定的なナショナル・ミニマム保障以上のものではなかった。

それでも福祉国家体制の下で各国においては大衆民主主義の高揚、所得水準の上昇による生活向上等が図られ、自由と平等、民主主義の発展を見たことは間違いない。しかし戦前において各国では国家独占資本主義の体制下で総力戦体制へ向けて国家財政を拡大するとともに、経済社会への国家の介入と統制を強めてきた。そうした中で、世界大恐慌（1929 年）によって資本主義諸国が不況と失業に直面する一方で、計画経済を通じて失業者を出すこともなく成長を続け重工業化を進めた社会主義国ソ連の経験から、欧米諸国にも計画経済の手法が導入されていった。そして計画経済を通じて国家官僚による統制がいっそう強化され、戦後もそうした状況に大きな変化はなく引き続きその延長上にあった。それに加えて、福祉国家建設によって市民的諸権利の拡大が図られたものの、「市民的諸権利は、国家に対抗して市民が有する権利であるといわれてきたが、じつのところ、国家は一般に、

市民的諸権利の「保障」を請け負う唯一の機関であり、そのため、ある意味では、国家権力は必然的に強化されざるをえないのである。皮肉なことではあるが、もし、市民的諸権利の範囲が拡大されたとしても、国家の権力と権威が強化されることを通じてしか、その目的は実現されないであろう」[19] と指摘されるように、いっそうの国家機能と国家権力の強化・拡大が図られたのである。こうして福祉国家の下においても国家財政と官僚機構の肥大化など監視国家、統制国家の側面がいっそう強化されてきた。理念としては福祉国家と民主主義、自由、平等は合致し相互依存の関係にあるはずであるが、このように国家機構と国家権力を媒介に矛盾する側面を表面化してきたのである。

（３）福祉国家の見直し

冷戦体制下で朝鮮半島やインドシナ半島などでの戦乱はあったものの、西欧資本主義諸国は直接の戦禍を被ることもなく東西対立の緊張下の均衡を維持し、アメリカによる復興のためのマーシャル援助もあって、1960 年代はブレトンウッズ体制の下で各国はケインズ主義に基づく政策運営により経済成長を実現し、世界経済は繁栄しその中で福祉国家は「黄金期」を迎えた。福祉国家と経済繁栄（経済成長）は相互に一体のものであった。事実、世界経済の繁栄は大量生産・大量消費という新たな生産体制（フォーディズム）を通じてもたらされたのであるが、そこには福祉国家体制の下での団体交渉に基づく高賃金、男女性別役割分担等の要素が大きく寄与していた。すなわち、大量生産を目指す重化学工業を中心とする製造業に欠かせない男子労働者を福祉国家への譲歩・妥協としての高賃金と社会保険により支え、かつ、これによる男性一人稼得者モデルとしての家族を大量消費の主体としてフォーディズムは成立したと言うことができる[20]。この時代にはこうしてすべての国が経済成長とともに公共支出を高め同じような福祉国家へ向かっていくとする収斂化傾向が見られた[21]。

ところが 1970 年代に至り、OAPEC（アラブ石油輸出国機構）による原油の供給制限および価格上昇をもたらしたオイル・ショックを契機として、原油等の大量かつ安価な資源を第三世界に依存してきた欧米諸国のフォーディズム体制は転換を余儀なくされた。世界経済は停滞するとともに物価高騰と失業の増加が続き、「それまでの「経済は限りなく成長するものだ」という「ケインズ的福祉国家観」の死への一種の触媒のような作用を果たした」[22] されるように、福祉国家に対する批判・見直しが始まった。

福祉国家はその基盤である経済成長が停滞してしまったことはもちろんであるが、それまでの経済・社会構造の変化（豊かな社会の実現、経済のサービス化、科学技術の発展等）が生み出してきた諸問題、すなわち雇用問題、女性の社会進出と家族の変容、人口高齢化と少子化等が表面化し、それに伴う失業等の新しい社会的リスク[23] がもたらす社会的ニーズに対し、従来の政策では対応が困難になってきていた。また、それまでの福祉国家のサービスは官僚的、画一的であるという（特に、中産階級からの）不満も強くなってきて

いた。また、従来のケインズ主義に基づく国家主導の経済運営に対し、市場重視のマネタリズム等の反ケインズ主義により肥大化した「大きな政府」を「小さな政府」に転換していくことが求められるようになる中で、国家財政の大きな部分を占める福祉国家の縮減が大きなターゲットになってきた。そして何よりも、スエズ出兵の失敗により大英帝国再興の夢は破れ「普通の国」となったイギリスではあるが、60 年代の経済繁栄を通じて戦後復興も果たし、さらにはソ連および東欧の社会主義諸国が矛盾を深め崩壊していくことになれば、資本にとって妥協と譲歩としてのコストのかかる福祉国家などは無用の長物となっていった。これらのことから福祉国家の見直しと縮減が求められるようになったのである。同時に、シティズンシップ論について見れば、マーシャルがその前提とした市民社会[24]は戦争直後の当時でさえ古典的な姿とは変わってきていたが、それ以上にその後には巨大化した国家と経済による「生活世界の植民地化」[25]が進むなど大きく変容し、彼のシティズンシップ論の有効性が問われざるをえなくなっていた。このようのことを背景に、それまでの福祉国家およびその理念であったシティズンシップ論も転換を余儀なくされていくこととなったのである。

4.　アクティブ・シティズンシップ

（1）自由主義的シティズンシップと共和主義的シティズンシップ

福祉国家の理論的根拠となるマーシャルのシティズンシップ論は自由主義の立場から個人の権利を重視する自由主義的シティズンシップ論と呼ばれる。個人としての市民にはすべからく「市民権」として市民的権利、政治的権利、そしてとりわけ社会的権利が付与される。こうした個人の権利を中心に据えるシティズンシップ論に対して市民としての「義務」を重視する共和主義的シティズンシップ論が影響を強めてきた。ギリシア・ローマの共和制の都市国家の担い手としての市民は共同体としての都市の政治活動への参加および防衛が権利でもあり義務であって、その権利と義務を果たすことができるに足りる「市民性」（徳）が市民に求められた。その伝統は中世の都市の「市民」に引き継がれ、経済力を持つようになった都市の商工業者たちは同業組合の下に結束し、誓約により「市民」の資格を得て都市の自治に関わる権利を有するとともに都市の防衛に当たること、すなわち共同体としての都市の維持・防衛が義務とされた。近代国家が成立し中世都市の姿は消えていったがそこでの共和的な「市民」と「市民性」の伝統は残り、市民革命を通じて新たに生み出されてきた市民のあり方にも大きな影響を与えた。こうして市民としての位置づけから市民の権利の側面を重視する自由主義的シティズンシップに対し、むしろ市民の義務の側面を重視する共和主義的シティズンシップという、ともに西欧の伝統（個人主義、自由主義）に立ちながらも、一見対照的な形が現れた[26]。

（２）共和主義的シティズンシップと社会的権利

福祉国家の下で各種の給付やサービスが行われるようになると、国家による給付やサービスに依存し働こうとしない受動的な人びとが増加し「依存文化」が生み出されたとする批判が高まってきた。同時に、それら給付やサービスの財源を主として負担する中産階級を中心に福祉見直しや福祉攻撃の議論が広がってきた[27]。そうした中で、過大な給付やサービスを市民であるというだけで個人の権利として無条件に与えるとして、自由主義的シティズンシップ論の考え方を批判し、給付やサービスの権利には市民としての義務が伴わなければならないとする共和主義的シティズンシップ論が影響を強めてきた。もちろんマーシャルも市民の権利とともに義務について語っているが、それは納税、社会保険料拠出といった義務にとどまり、完全雇用が目指された当時においては就労の義務は重視されなかった[28]。いずれにしても、個人の権利としての「市民権」よりも市民としての義務を重視する「市民性」、すなわち市民の義務として就労して自立し政治活動や地域活動など各種の社会活動に積極的に参加することが強調されるようになったのである。その立場からは、「シチィズンシップは、常に互恵的な理念であり、それ故にまた、社会的な理念でもあるのだ。権利は常にその承認とメカニズムのための枠組みを必要とするのであって、その枠組みを通じて権利は行使され、実現されるのである-----市民のすべてがその枠組みを維持する役割を果たすように求める」[29] というように、権利のみを要求するのではなく、それにふさわしい社会（共同体）に対する義務が要請される。その文脈から、共和主義的シティズンシップ論では単に市民であるからというだけで義務を伴わず享受される社会的権利としての社会サービス（福祉国家による給付やサービス）は否定される。そのため、就労を中心とする社会参加を強調することは、それらの活動が不可能な人びと（障害者、高齢者等）から権利へのアクセスを奪うなど、シティズンシップの諸権利をないがしろにするものであり、また、自由主義的シティズンシップのエッセンスに対する反動を表すものであるといった批判も出てくる[30]。

そうしたことを背景に福祉理念の転換が見られるようになった。福祉に対する人びとの権利の希薄化が進められ、現実に公的扶助などの給付の受給条件に就労や職業訓練を義務づけるワークフェア（workfare）の方式が広がり、それに応じない受給者には給付の制限等が行われるようになったのである[31]。そうした政策の下では、グローバル化が進み新自由主義の政策が各国で支配的になり、世界的に雇用環境が悪化し非正規雇用、低賃金雇用等が拡大する中では、福祉の受給者が就労できた（させられた）としても低賃金、不安定な雇用条件の下に投げ込まれることになる。ワークフェアの立場から就労を条件あるいは目的とするような福祉政策は自立どころかワーキングプアを再生産するに過ぎない側面を有している。

（３）アクティブ・シティズンシップ論の登場

こうした背景の中で、自由主義の行き過ぎ、個人主義のあまりにもの横行に対して個人

よりも共同体の「善」を重視する共同体主義（communitarianism）の考え方が現れてきたこともあって、個人の権利を重視する自由主義的シティズンシップ論に対し共同体としてのコミュニティ（社会）に対する市民の義務を求める共和主義的シティズンシップ論が主流となっていった。そこで登場したのがアクティブ・シティズンシップ論である。

アクティブ・シティズンシップ論は、「民主主義的市民社会の理念の実現にとって行動的シティズンシップ（active citizenship アクティブ・シティズンシップ）が必須の要件として指摘されている。つまり、権利の単なる保持者としてでなく、個人として自立し、しかも社会の多様な次元で集合的に行動する実践的な行為者としての市民の存在である」(32) という主張である。アクティブとは福祉との関係において見れば、国家が提供する給付やサービスを受動的に受けそれに依存するのではなく、自立して積極的（アクティブ）に社会的な活動（とりわけ、就労）に参加することで市民としての義務を果たすことである。

しかしながらその起源をたどれば、イギリスにおいて、「1980 年代と 1990 年代初頭の保守党政権において、福祉国家の下で政府の責任であったものを市民が自身で行うようにするために導入されたという特殊な歴史を見失わないことが重要」(33) で、福祉国家の見直しの中で公共サービスの削減、とりわけ福祉国家の理念としてのシティズンシップの社会的権利の抑制を狙ったものであった。またこの考え方は EU において中心的な政策目標に位置付けられているように、シティズンシップの理念以上に経済成長を目指す戦略的な手段・目標となっていると見ることができる。

ここで世界経済を見ると、かつての覇権国家アメリカは日本や西ドイツなどの追い上げにより経済が弱体化するとともにベトナム戦争等による軍事支出の増大などから国際収支の赤字と財政赤字が累積し、世界的にドルへの信認が低下しドルの金交換が停止されるに至った（1971 年）。それによりブレトンウッズ体制は崩壊しそれまでの固定為替相場制は変動為替相場制へと変わっていった。その結果、投資規制の緩和もあって多額の余剰資金と多国籍した巨大な企業が世界を駆け回るグローバル化の時代となり、勝ち残りをかけた経済競争が激化する中で市場重視（万能）の新自由主義が支配的なイデオロギーとなっていった。新自由主義の下では、それまでの福祉国家のような国家ではなく市場こそが経済問題も含めすべての問題を解決するのであって、自由な市場競争による経済発展が何よりも重要であり、社会サービスなどの社会福祉は市場の働きを損ない経済成長を妨げるものとして最小限に止められるか否定されるようになる。福祉の削減が目指されるとともにその市場化、民営化等が進められ、福祉の権利は希薄化され消費者の権利（単に選択する権利）に矮小化されるようになる。市場における個人は自立し市場競争で勝者となることができる「強い個人」(34) であることが求められる。一方で、強い個人になれず失業や非正規雇用を余儀なくされたり貧困に陥るなど社会から落ちこぼれるのは個人の責任（自助=自己責任）であるとされる。こうした中で登場したアクティブ・シティズンシップにおける個人は自立し就労はもとより積極的に社会活動に参加する自立・自助を体現する存在であって、それは市場競争で勝ち抜くことができる強い個人と同列の存在であると見ることができる。

したがってそこには新自由主義とアクティブ・シティズンシップ論の親近性が窺われる。今日における格差と貧困の拡大は、一面では両者の結合による福祉の権利（社会的権利）の希薄化、矮小化によるところが大きい。

（４）アクティブ・シティズンシップの積極面

もちろん、アクティブ・シティズンシップ論の積極的な面は大きく評価されなければならない。地域社会の崩壊、政治的無関心の増大、引きこもりの増加といった今日の社会が抱える諸問題に対処し、民主主義を擁護し自由で平等な社会を目指そうとすれば、そこには自立しそれらの諸問題に取り組む諸活動に積極的に参加する多数の人びとの存在を欠かせない。その面からはアクティブ・シティズンシップの議論は今日的な状況の中では説得力もあり受け入れられやすく、その積極面を生かしていくことは社会にとって必須の課題でもある。しかしだからと言って、それが今日のような市場主義中心の流れの中で語られ、かつ民主主義や自由・平等に対する抑圧が高まる状況の中で語られるとすれば、それは人びとを現在の経済・社会秩序の中に埋没させ、とりわけ資本の側に利用され格差と貧困を生み出す条件をいっそう作り出すことになる。たとえば現在の日本でさえすでに、行財政改革が進められ予算や定員の削減に直面する行政にボランティアや NPO が「安上がりの労働力」として利用されるという「ボランティア動員」[35] が広く行われるとともに非正規雇用の拡大が進んでいる。そうした危惧を避けた上で、民主主義に立脚し人びとの自立と社会参加を目指すアクティブ・シティズンシップの議論を実質化し有効なものとしていくための方策が必要になる。

５．　シティズンシップ教育

（１）教育の役割・生涯学習

教育は市民および市民社会の形成と深く結びついている。マーシャルは教育を重視し、教育の権利はシティズンシップを構成する真性の社会的権利であるとしている。19 世紀から 20 世紀にかけての学校教育、義務教育の普及・発展はシティズンシップの展開に不可欠の要素であった[36]。また同時にもう一つの重要な側面として、教育は国民国家の形成に当たって徴兵制、国語の制定と並んで「国民」を作り上げていく上で大きな役割を果たすものとして、19 世紀以降、学校教育、義務教育は世界的に広まっていった。

一方、1965 年にユネスコで生涯教育が提唱された。それは学校教育のみならず人間の生涯を通じて行われる広範な教育の過程であり、人間の発達段階に即した学習機会の確保と学習条件の整備の必要性を強く指摘した。生涯教育の考え方は世界的に普及していったが、そこには欧米諸国で豊かな社会が実現する中で人びとの価値観が多様化してきたこと、人口高齢化が進み長い人生を健康で意義あるものとしていくことが必要になってきたことなどがその背景にあったし、また一方では戦後植民地を脱した諸国が真の独立を目指す上で

国民への教育が重視されたという面もあった[37]。当初から生涯教育の推進のためには公的部門による支援体制が求められたのであったが、しかしその後、生涯教育はグローバル化とともに拡大してきた市場主義の影響から、「生涯学習」として公的部門の役割よりも個人の選択と責任が重視されるようになっていった。

日本でもかつては成人教育など学校外の各種の教育が行われ生涯教育が進められてきたが、やがて生涯学習が文部行政の柱とされるようになった。それに基づき生涯学習社会を目指し生涯学習センターを各地に設置し各種の講座、イベントを開催するなどの取り組みが進められてきている。また同時に厚生省の老人大学など関係省庁による同じ趣旨からの取り組みも行われてきた。他方、市場志向の中で民間のカルチャーセンター、フィットネスクラブ、英会話教室などが広く展開するようになっている。さらに、今日では民間企業における人的能力開発のための各種の事業や取り組みが国の助成等を受けながら生涯学習の一環に位置付けられてさえいる。

（２）シティズンシップ教育論の登場

ところで、こうした教育の流れの中でイギリスにおいて「シティズンシップ教育」が提唱されてきた。そこにはシティズンシップ論のアクティブ・シティズンシップ論への転換があり、人びとは個人として自立し就労し、主体的に政治活動、地域活動等の社会的活動に参加し社会的責任を果たすアクティブな個人（市民）になることが必要であり、福祉との関連では権利のみを主張し福祉国家の給付やサービスに安住することなく自立しなければならないと考えられたからである。そうしたことから 1990 年代のイギリスではそれまでの教育では若者の政治に対する不信や無関心などの問題に対処できないとして、政治的な活動のみならず地域活動やボランティア活動への参加を求めるシティズンシップ教育が学校教育の中で取り上げられるようになった。同時にまた、福祉国家が生み出した依存文化に埋没した人びと、社会的に排除された地域や集団の人びとを社会に包摂していくための教育が必要とされ、国家による福祉に依存せずに自立する市民を形成していくための教育としてもシティズンシップ教育が取り上げられたのであった。こうしてアクティブな市民を形成するシティズンシップ教育、市民学習が課題となってきたのである。

シティズンシップ教育の背景をなすアクティブ・シティズンシップ論は、前述のようにイギリスの新保守主義および新自由主義に基づき小さな政府を目指す保守党内閣の福祉削減政策に対応するものでもあった。同様にして、「サッチャー首相-----は、突如として、シティズンシップのいっそうの発揮を市民に求め始めた。シティズンシップは個人的な道徳の美徳として引っ張り出され、-----道徳的に見れば、権利のあるところに義務もあるし、相応関係がなければならないとした」。福祉削減はサッチャー流レトリックでは、「ボランティア的な努力で穴埋めができるという考えである」[38]。このようなイデオロギーの下での福祉削減の方向の中でシティズンシップ教育が展開されるようになったのである。

それでも、シティズンシップ教育の考え方には従来のシティズンシップの概念を批判し

つつ、同時にそれを組み替え新しいシティズンシップの可能性を模索していくという両義的な課題があったという[39]。シティズンシップ教育の理念の基礎には市民的共和主義と多元主義があり、共和主義の立場からは市民の権利と同時に義務および責任がより強調され、また共同体としてコミュニティ（地域社会）が重視され、そこでの「参加」が重要な要素となる。一方、多元主義の立場からは国民（市民）の間の多様性の存在を前提とし、その間の調整としての「政治」が重要の位置を占める。ところが従来の教育では既存の秩序を前提として制度の仕組みの解説などに終始し、権利や義務や参加、とりわけ政治参加の観点が欠如していたとされる。従来の教育では伝統的な「健全な市民」、すなわち秩序を守り、法を順守し、市民としての義務（納税、投票等）を果たす市民を形成し国家の構成員としていくことを目指すに過ぎなかった。シティズンシップ教育では伝統に沿った市民形成を目指しつつも、現代社会に適合的な市民像として、民主主義の下で市民的権利を有し法律上の権利も有しそれを行使し、しかも権利行使に適正な責任を持つような「健全」な市民の形成を目指すとされるのである[40]。

（３）市民学習の二つの形式

そうしたシティズンシップ教育、市民形成としての市民学習について、ガート・ビースタは市民学習を、①社会化の構想=既存の社会的政治的な秩序の再生産に、すなわち個人をその秩序へと適合させ参入させることに寄与する市民学習の形式、②主体化の構想=政治的主体性と政治的行為主体の現われに寄与する市民学習の形式、に区分する。そしてシティズンシップが何よりも政治的関与と集団決定の問題であり公共圏の行為に関わるものであることから、シティズンシップはローカルなコミュニティにおいて良い仕事をするにとどまらず、より広い政治的価値（正義、平等、自由）に向けた継続的な実践が重要であるとする。そこから、学習と教育の役割を個人主義の立場から既存の社会的・政治的秩序に「新参者」をどのように包摂するかに着目する①の社会化の構想を批判し、民主主義と民主化という名のもとに現状に挑戦するプロセスと実践としての②の主体化の構想を強調する。このように単に既存の秩序に従順な個人としての健全な市民を育成するのではなく、具体的な活動を通じて人びとの連帯を形成し現状を乗り越えていく「政治的な市民」を市民自らが育成していくことが主張されるのである[41]。

社会的な諸問題に対処していくためにもアクティブな市民の形成が求められる今日の状況の中で、アクティブ・シティズンシップを実質化し有効なものとしていく上で上記のような観点からするシティズンシップ教育が果たす役割は大きく、また期待される。それに応えるには、社会の現実としてはグローバル化の中で市場主義の流れが強まり、とりわけ個人としての自立・自助が人びとのモラルとして強制され人びとの間の絆（連帯）が分断され、民主的な議論が抑え込まれる時代に抗するシティズンシップ教育として展開される必要があろう。すなわちシティズンシップ教育は、一方ではシティズンシップの諸権利としての自由・平等という市民的権利はもとより、とりわけ社会的権利（社会サービス等）

を擁護するとともに、市民としての社会に対する義務、責任という「市民性」を涵養し、同時に、人びとの間の絆としての「市民的公共性」(42) を高めていくものでなければならない。そのためには人びとの間の絆の分断を生み出す市場主義そのものの克服がシティズンシップ教育の中において政治的にも課題とならざるをえない。そのような課題に応えるためには、上からの統制が強化されてきている学校教育に期待することにはおのずから限界があることから、市民社会が自ら市民を教育する権利と自由が必要であり、「主体化」へ向けてのシティズンシップ教育の実践における市民自体の力量が問われることになる。「シティズンシップは、市民による参加、自治の実践を通じて、市民社会の中で訓練・陶冶されていくものである」(43) と指摘されているところである。

（4）ヘゲモニー闘争としての市民学習

ここで A.グラムシの議論を見てみよう。彼は、「国家の一般的概念には、市民社会の概念（国家＝政治社会+市民社会、つまり強制の鎧をつけたヘゲモニーという意味で）に帰着すべき諸要素が入っている」とする、国家と市民社会に関する独特なテーゼを示している。そして国家は統治機構のほかにヘゲモニーもしくは市民社会の私的機構としても理解すべきだとし、国家は支配階級の利害に合致するよう人民大衆に支配的イデオロギーを浸透させ支配に不可欠なヘゲモニーを確保するため、「積極的な教育機能としての学校-----は、そうした意味で、もっとも重要な国家活動である。だが現実には支配階級の政治的文化的ヘゲモニー装置を形成するその他の多様な私的イニシアティヴや私的活動が、そうした活動を目指している」(44) とする。すなわち、国家は国家機構そのものではない学校、協会、各種団体等の「市民社会」を通じて人びとに支配的イデオロギーを受け入れさせヘゲモニー支配を獲得・維持している。したがって市民社会は支配をめぐる支配階級と被支配階級のヘゲモニー闘争の場であり、市民の参加が求められるコミュニティにしても各種の社会的な活動や団体等にしても既存秩序の維持という上からの支配的イデオロギーが浸透させられる場であって、市民の側がイデオロギー闘争等を通じてヘゲモニーを獲得しそれを乗り越えていかなければ市民は国家（支配権力）に飲み込まれてしまう。そうなれば民主主義の発展もなくシティズンシップの諸権利の拡大もない。そうした観点からする市民の側からの市民学習、シティズンシップ教育の議論が必要なのではなかろうか。

（5）日本でのシティズンシップ教育論

日本でも近年に至りシティズンシップ教育が語られるようになった。阪神・淡路大震災の救援のため多数のボランティアが参加し、それを契機に災害支援、福祉等へのボランティア活動への人びとの関心が高まった。同時に、財政危機が進行する中で行財政にとって安上がりな労働力としてのボランティアや NPO が上からの政策として積極的に奨励され、学校教育の中にも組み入れられるようになった。こうした事情を背景として個人の積極的な自立と各種の社会活動への参加を促進する上で必要となるシティズンシップ教育が語ら

れるようになってきたと言えなくもない。そこには地域社会の再生、活性化を目指すコミュニティ活動への参加、福祉の受動的な利用者に止まらずサービス提供への主体的な参加という積極的な面もなくはないが、「市民」という言葉さえいまだ十全な市民権を持つに至っておらず市民教育の伝統もなく[45]、シティズンシップ自体に対する理解が欠如し、または不十分なままの現状では、シティズンシップ教育の関する理解とコンセンサスづくりは容易ではない。そうした中で、NPO 法も制定されボランティアや NPO の活動への推奨が積極的に行われ、積極的な参加意欲を持った市民の活動が行政に取り込まれる現実も見られるのである。

ところが経済産業省「シティズンシップ教育と経済社会での人々の活躍についての研究会『シティズンシップ教育宣言』(2006 年)」では、シティズンシップを「多様な価値観や文化で構成される社会に於いて、個人が自己を守り、自己実現を図るとともにより良い社会の実現に寄与するという目的のため、社会と積極的に（アクティブに）関わろうとする資質」とし、シティズンシップ教育を、「市民一人ひとりが、社会の一員として、地域や社会での課題を見つけ、その解決やサービス提供に関わることによって、急速に変革する社会の中でも、自分を守ると同時に他者との適切な関係を築き、職に就いて豊かな生活を送り、個性を発揮し、自己実現を行い、さらにより良い社会づくりに参加・貢献するために必要な能力」を「市民一人ひとりが身につけることを目標にした教育」と規定している。このようにアクティブ・シティズンシップ論に立脚し個人に焦点を当てるこのシティズンシップ教育論は、民主的・政治的な市民の形成どころか市民的権利さえ軽視した上で、もっぱら経済活力の増進（経済成長）を目論む手段にしか過ぎないと言える。かつて生涯教育から生涯学習への構想の転換が当時の文部省と通産省により進められ、生涯教育を市場主義の生涯学習の方向へ向けていったことを踏まえれば、その焼き直し以上にこのシティズンシップ教育論はそれそのものを市場主義化、個人化の方向へ進めようとするものである。それ以前に、いまだ定着もみていないシティズンシップ教育の問題がこのような形で教育分野以外のところで取り上げられ、市場適合的なアクティブな「強い個人」の姿が描かれる一方で、「市民学習」の主体となるべき市民の姿も見えぬままもっぱら企業の成長戦略の視点から語られていること自体を問題視しなければなるまい。

（６）生涯学習の中での取り組みと大学の役割

そうした中でも望まれるシティズンシップ教育へ向けての実践的な試みが行われてきている。法政大学社会学部の「社会を変えるための実践論」講座はその一つである[46]。そこでは多彩な社会活動を実践してきた教員により学生が「社会運動」に取り組むために学ぶべき一連の講座が展開されており、一年間の座学中心という制約はあるものの画期的であり意義深い取り組みである。大学が学生に対しこうしたシティズンシップ教育を組織することは大きく評価されなければならないが、同時に今日では多くの大学が課題として取り組んでいる生涯学習の中に一般教養的な講座等だけでなく、こうした市民学習としての

シティズンシップ教育を地域住民、学部学生等を対象に含め取り組んでいくことが必要かつ重要であると思われる。そこでのシティズンシップ教育が実践的な意味を持つようにするためには社会活動等の実践を経た教員による教育、指導だけではなく、周辺住民等による各種の地域活動や団体活動、また行政、企業などとのコラボレーションが不可欠となる。そうした取り組みを生涯学習として取り込むことを通じて地域住民も学生も広範な立場から実践的に学ぶことができ、彼・彼女らが積極的に地域活動等の社会活動に参加する、その意味で発言し行動する民主主義の担い手となる契機とすることができよう。また、そうした取り組みがあるべきシティズンシップ教育、市民学習のモデルづくりにつながっていくことも期待できる。これら実践的な取り組みを通じて大学が「コミュニティの知の拠点」に止まらない存在として、また市民社会の一翼を担う存在として、地域社会での役割を高めていくことにもなるであろう。

6.　終わりに

（1）人間変革

第二次世界大戦直後にアメリカ占領軍による民主化が進められる中で、「人間変革という問題がひじょうにやかましく言われたことがありました。-----敗戦を境としてわが国の社会体制がいわばアンシャン・レジームから民主的な諸制度に急激に変革された。-----ところが、わが国の内部にももちろん民主主義への要求というものはあったのですが、それはまだいかにも力弱く、-----制度の方がそれを形づくっている人間の行動様式よりさき先に変わってしまうという格好になりました。そこで、民主的な諸制度をうまく運営していくためには、人間の行動様式がそれに追いつく、つまり、人間のほうも変わらなければならない。そういう必要から人間変革という問題がひとしきりやかましく議論された」[47]のであった。しかしそうした議論は GHQ(連合軍総司令部)の検閲体制下での議論でもあり、いわば論壇の議論に止まった。当時の国民は戦後の混乱の中で生活に追われ、また戦前からの「お上」意識、「イエ」意識といった伝統的意識や規範が強く残ったままで、そうした議論が受け入れられる余地はほとんどなかったのが現実であった。そうした中で基本的人権、民主主義、平和主義に基づく新憲法が制定されたものの、その後の戦後復興、高度経済成長、経済大国、そして今日の格差社会という過程においてそれらの憲法条項は軽視あるいは無視され続け、逆に伝統的な意識や規範は戦前への復帰を目論む新保守主義のイデオロギーなどによって、払拭されるどころか拡大されてきた。そうした流れを推進する新保守主義、歴史修正主義などの言説はマスコミを通じ、またインターネットのメディアを通じて大々的に拡散されてきている[48]。その反面ではそうした権利の抑制等の流れに抗する動きや運動（反安保法制、夫婦別氏制等の各種の運動）は上（国など）からだけでなく下（SNS など）からも抑え込まれてきている。こうした中で権利の主体となるべき人間形成はなされないどころか逆に抑えられてきており[49]、敗戦当時議論された民主主義の主体となるべき人

間変革という課題は今日まで引き継がれている、いや、まさに今日的課題であると言ってよい。戦後において民主教育が唱えられたがその実効性は乏しく、また、学校教育で「公民」の科目が設けられたものの、いずれにしても民主主義の担い手へ向けての人間変革が目指されてきたとは言い難い。そうした意味合いから、あらためて民主主義の担い手へ向けての人間改革としてシティズンシップ教育、市民学習を日本社会の今日的課題としてとらえていく必要がある。

（２）シティズンシップ論の原点とシティズンシップ教育

欧米諸国とは異なる文化、社会の中で、今日の状況を踏まえた上でシティズンシップ教育を確立していくことが基本的に求められる。アクティブ・シティズンシップの視点からすれば自立し積極的に社会的活動に参加する個人が目指されるとはいえ、個人の自立・自助が強調される今日でさえ、現実には多くの人びとは一貫して拡大強化されてきた企業社会の中に閉じ込められ自立には程遠い存在であり、さらにその外に置かれる非正規雇用者等は自立どころではない。外国人に対する十全なシティズンシップの付与は市民社会の成熟の一つの重要な指標であるが、外国人労働者を安上がりで切り捨てやすい労働力としか見ない現実がある。非正規雇用者を使い捨てして顧みることなく、ブラック企業が蔓延しシティズンシップの諸権利が蹂躙されている現実がある。このような現実は近年加速的に悪化してきており、今日の日本社会では民主的な市民社会も自由・平等もいまだ不在であり形骸化している。それは人間(労働者)を機械や原料と同じ「物」としか取り扱わない資本主義の本質から生じ市場万能の新自由主義により加速させられていると言ってしまえばそれまでであるが、だからこそ階級社会（資本主義社会）が生み出す不平等を軽減すべく掲げられたマーシャルのシティズンシップ論へ立ち返ることへの必要性が強調されて然るべきである。そうした視点に欠けているからこそ、市場主義に立脚した上記のようなシティズンシップ教育論さえ登場してきたとも言える。

今日の困難な状況の克服を目指しつつ、シティズンシップ教育が民主主義、自由・平等という価値を体現する人間変革を成し遂げていくことになれば、豊かな市民社会としての福祉社会を目指す上で極めて大きな役割を果たすと考えられる。そのためには自立し自覚した市民の側が自らの課題としてシティズンシップ教育に取り組む必要がある。かつて市民社会を生み出したブルジョア階級は彼らの市民社会を確立すべく、一般民衆に対し資本主義のエートスである節約と勤勉を救貧法（労役所、救貧院）により強制するとともに、彼らのイデオロギーである自由主義と合理主義を学校教育等を通じて「啓蒙」していった。同様にして、今日の市民が新たな民主主義と自由・平等な社会のために新たな「啓蒙」としてのシティズンシップ教育に取り組むことが課題であろう。

（３）新たな福祉国家とその主体形成

世界的に格差が拡大し貧困が広がる今日、自由で平等な市民のあり方を目指すシティズンシップ論と福祉国家の理念は再確認されて然るべきである。かつての福祉国家が見直しを余儀なくされていったのは、その基盤としての経済成長がもはや戦後の黄金時代のような力強さを失ってしまったことがまずその背景にある。しかし問題はそれ以上に、福祉国家では国民とされる者は無条件に市民（社会サービスの対象者）としたことにより、自らを積極的に支える主体の形成の取り組みに失敗してきたことが挙げられる。もちろん福祉国家において教育は重視されたものの、少なくともそこでの学校教育は既存の秩序に従順ないわゆる「健全な市民」の形成に止まってきた。アクティブ・シティズンシップが目指されシティズンシップ教育が進められたとはいえ、人びとが声を上げ行動するための基盤は十分整えられることがなかった。そうしたことから、人びとの意識的な発言と行動による抵抗がなく、あっても軽視・無視され、経済面では新自由主義が跋扈することが放置されてきたし、政治面では「小さな政府」とはいうものの官僚主義の横行する強い統制国家の巨大化を許してきてしまった。そうした中で福祉国家は本来の理念を実現できないまま変容を余儀なくされてきた。それはすなわち、給付を受ける者、財源を負担する者の双方に、民主主義を擁護し自由で平等な市民社会を維持・発展させていくという福祉国家の理念に立って福祉国家の諸制度が形骸化、硬直化しないよう絶えず注視し盛り立てていかなければならないとする気風と気概を生み出すことなく、一方の者（貧者）は国の福祉による依存文化に埋没し、他方の者（富者）は重い負担から福祉攻撃に向かうこととなってしまったのであった。

今日、かつてのような福祉国家を目指すことは福祉国家の基盤である経済成長が失われてきてしまっていること、その理念を支えるシティズンシップ論の前提としての市民社会が変容してきたことなどから現実的でなく、格差と貧困に対処する「新たな福祉国家」が目指されなければならない。そのためには経済成長に偏重した政策運営でなく持続可能な成長路線への転換が必要であり、同時にシティズンシップの側面からは、新たな福祉国家を積極的に支えることになる新たなアクティブな市民、すなわちシティズンシップの諸権利を有し、かつそれを積極的に行使するとともに、積極的に社会活動に取り組むだけでなく、他人には無関心で自己の利益ばかりを追う「強い個人」とは異なり、市民性として敏感な「他者感覚」[50]を具えた個人が必要となる。同時に、そうした個人の連帯が作り出す市民社会の形成が不可欠である。また、民主主義も多様な形がある[51]のであって、今日の多元化した社会での望まれる民主主義の追求も必要となる。市民や市民社会の歴史的条件の欠けている日本であるが、ここであらためてシティズンシップと福祉国家の理念およびその前提を再確認し、その上に立って行われるシティズンシップ教育が今後の日本社会を豊かで民主的で自由、平等な福祉社会にしていく条件であろう。このような視点でのシティズンシップ教育のあり方が求められると考える。

―注―

（1） 戦後の国家体制は占領期に形成され独立後に再編強化された「アメリカ」、「天皇」、「財界（当初は戦前の支配層）」の三位一体の権力・支配構造であり、日本をアジアにおける反共の砦（盟主）としての大国とすることを共通の目的とし、必要な経済成長を至上命題としてきた。そのために、企業社会により労使一体の体制の下で労働者階級を、公共事業や米価政策の利益誘導政治により自営業者、農民等を体制内に取り込み、成長路線を歩んできたのが「55 年体制」であった。それにより「経済大国」にまで発展し国民生活は豊かになっていったが、その裏では再軍備と安保体制の強化とともに建国記念日、国旗・国歌の法制化等の復古イデオロギーの浸透などが着実に進められてきたのであった。白井　聡『永続敗戦論』太田出版、2014 年、橋爪大三郎『皇国日本とアメリカ大権』筑摩選書、2020 年、山田鋭夫『20 世紀資本主義』有斐閣、1994 年、伊藤　修『日本の経済』中公新書、2007 年、中村政則『戦後史』岩波新書、2005 年、等を参照。

（2） 1955~57 年にかけての米軍立川基地をめぐる「砂川判決」で、最高裁は「統治行為論」に基づきに司法判断を避け、結果として安保条約が憲法の上位にあることが明らかとなり、それにより、事実上、米軍の行動等には国内法は適用されず治外法権的状況になっている。さらに、憲法の統治行為論が拡大解釈されたことにより、その後の一般的な国の政策に関わる裁判でも司法は憲法判断を保留する（避ける）ケースが多々見られ（具体例としては、「朝日訴訟」に対する最高裁の判断）、結果として憲法は軽視あるいは無視され、憲法で保障される国民の諸権利が蹂躙されてきている。吉田敏浩・新原昭治・末浪靖司『検証・法治国家崩壊』創元社、2014 年、矢部宏治『日本はなぜ、「基地」と「原発」を止められないのか』集英社インターナショナル、2014 年、を参照。

（3） グローバル化にはいろいろな理解がある。「グローバリゼーションの邦訳は「グローバル化」であって「ヒト・モノ・カネの国際間の流れを自由にするために、障壁を取り払い、世界各国の政治や経済の流れを良くしようとすることです。しかしグローバリズムは「新自由主義」に基づくアメリカニズム（新自由主義型資本主義）をさすのであって、「グローバル化」が「グローバリズム」になるものではありません」（菊池英博『新自由主義の自滅』文春新書、2015 年、55-56 頁）と指摘されるように事実としてのグローバリゼーションとイデオロギーとしてのグローバリズムの峻別が必要であり、ここではグローバル化=グローバリズムとしてこの用語を用いる。なお、「新自由主義」とは「強力な私的所有権、自由市場、自由貿易を特徴とする制度的枠組みの範囲内で個々人の企業活動の自由とその能力が無制約的に発揮されることによって人類の富と福利が最も増大する、と主張する政治経済的実践の理論」（デヴィド・ハーヴェイ／渡辺　治監訳『新自由主義』作品社、2007 年、10 頁）であって、市場万能の強者の論理であると言ってよく、グローバル化が進む中で今日の世界の格差、貧困問題を引き起こしている。

（4） 鹿野政直『日本の近代思想』岩波新書、2002 年、29 頁より引用。

（5） Michael Edwards “ *Civil Society* ” Polity Press, 2004、 を参照。

（6） その際、「ヨーロッパの市民社会という理念型をそのまま非ヨーロッパ社会に適応させたり、それを非ヨーロッパ社会に実現したりすることが、どのような意味があるのか」（伊藤定良・伊集院　立『国民国家と市民社会』有志社、2012 年、50 頁）という問いに向き合わなければならないが、ヨーロッパ文明の光の部分である市民社会、民主主義、自由・平等などは今日では、ある意味、世界的に普遍的な理念となっている。戦前においてヨーロ

ッパ文明の陰の部分である戦争、植民地等に埋没してきた日本は、今日にあってこの光の部分を追求していくことが、今後の世界の中で生きていく上で不可欠であるのではなかろうか。それでも、グローバル化が進む中とはいえ、「現代日本文明は「洋」を包摂しており、かつ「洋」からはみ出した異質といわれる「和」の要素を多分に含んでいる。そういうことを自覚することが、自律的な個性となる条件である」川勝平太『日本文明と近代西洋』NHK ブックス、2012 年、247 頁）というナショナルな文化の重要性を無視してはならない。

（7） 岡野八代『シティズンシップの政治学』白澤社、2003 年、21 頁。

（8） Andreas Fahrmeir “ *Citizenship—The Rise and Fall of a Concept* ” Yale University Press, 2007、を参照。

（9） T.H.マーシャル、トム・ボットモア／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、1993 年、37 頁。

（10） 伊藤周平『福祉国家と市民権』法政大学出版会、1996 年、179 頁。

（11） Kathleen B. Jones ‘ Citizenship in a Woman-Friendly Polity ’ Gershon Shafir ed. “ *The Citizenship Debates* ” University of Minnesota Press, 1998, p. 221.

（12） ウィリアム・ベヴァリッジ／一圓光彌監訳『ベヴァリッジ報告』法律文化社、2014 年

（13） 亀山俊郎「再定義されるシティズンシップ」 木前利秋・時安邦治・亀山俊郎編著『葛藤するシティズンシップ』白澤社、2012 年、29 頁。

（14） 社会保険の権利は、「社会保障における保険としての性格（拠出原理）は、-----加入者本人が拠出という「自己責任」=「自助」の義務を果たすことによって正当化される“権利としての給付”という、対価的双務関係――資本制生産関係の反映としてのブルジョア的権利・義務の観念――を貫くためであった」（工藤恒夫『資本制社会保障の一般理論』新日本出版社、1996 年、96-97 頁）とされるように、普遍的な権利とは言い難い。普遍的な権利に関しては、「選別主義とは、ミーンズ・テスト（アメリカのフード・スタンプのような場合）および、またはサービス利用に際しての負担（医師に診てもらう時に支払わなければならない場合）を意味する」（Tony Fitzpatrick “ *Welfare Theory (2nd ed.)* ” Palgrave Macmillan, 2012, p.40）とされており、選別主義の反対概念である「普遍主義」では所得制限や一部負担などの負担があってはならない。こうしたことから、社会保険における保険料拠出（負担）は、負担できない者を制度から排除し普遍主義を損なうものであるが、ベバリッジの国民保険法のように制度が一元的なものであり、かつ、無業の妻は夫の保険料拠出でカバーされるなどの措置が取られれば、限りなく普遍的な制度に近づくことができる。

（15） ウェッブ夫妻の『産業民主制論』では、「ナショナル・ミニマムの実施は、生産者および市民として十分な「効率」を維持するために不可欠な賃金、休暇、衛生などを確保してゆくことである」（副田義也『福祉社会学の挑戦』岩波書店、2013 年、61 頁）として雇用面に比重が置かれている。

（16） 相沢与一『国家独占資本主義と社会政策、』未来社、1974 年、94 頁を参照。

（17） Fred Twine “ *Citizenship and Social Right* ” Sage Publications, 1994, p.110.

（18） 荒木重夫「社会政策及び福祉の概念」 西村豁通・松井栄一編『福祉国家体制と社会政策』御茶の水書房、1981 年、69-70 頁。

（19） クリストファー・ピアソン／田中 浩・神谷直樹訳『曲がり角にきた福祉国家』未来社、1996 年、177-178 頁。ちなみに、「国民の福祉を根拠に行われる国家によるリスク防止の強制は、正当化されるか否かに関わらず、権力の行使であり、支配の一形態である」（渡辺雅男『市民社会と福祉国家』昭和堂、1997 年、98 頁）と指摘さ

れている。

（20）「フォーディズム」に関しては、山田鋭夫『レギュラシオン・アプローチ』藤原書店、1991 年、ミッシェル・アグリエッタ／若林章孝・山田鋭夫・太田一廣・海老塚　章訳『資本主義のレギュラシオン理論』大村書店、1989 年、を参照。

（21）「社会保障を一つのテスト・ケースと考えた場合、各国の政治・経済体制やイデオロギーが何であれ、先進国はその保健・福祉プログラムの種類という点でも、しだいにその適用範囲を拡大しつつあるという点でも収斂化傾向を見せている」（ウィレンスキー／下平　博訳『福祉国家と平等』木鐸社、1984 年、4 頁）。

（22）猪木武徳『戦後世界経済史』中公新書、2009 年、227 頁。

（23）今日の世界は「リスク社会」と言われ、従来にはなかった「新しいリスク」が生み出されている。「リスク社会とは環境問題やテロのような社会的レベルから、家族崩壊や失業のような個人的レベルまでの、さまざまなリスクの可能性にとりつかれた社会である」（大澤真幸『不可能性の時代』岩波新書、2008 年、128 頁）。

（24）労働者階級に政治的権利としての普通選挙権を与えれば、労働者階級は選挙を通じて権力を握り資本主義体制を転換してしまう恐れがないわけではない。にもかかわらずマーシャルが政治的権利を認めたのは、「市場経済と契約システム（筆者注：=市民社会）の土台は、ありうべきいかなる襲撃にも耐えられるほど強靭であると思えた」（前掲　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』、54 頁）としているように、市民社会の存在を強く確信し信頼していたからである。

（25）ユンケル・ハーバーマス／丸山高司他訳『コミュニケーション的行為の理論（下）』未来社、1988 年、を参照。

（26）自由主義と共和主義のシティズンシップ論に関しては、デレック・ヒーター／田中俊郎・関根政美訳『市民権とは何か』岩波書店、2002 年、前掲　岡野八代『シティズンシップの政治学』、等を参照。

（27）福祉攻撃については、Peter Golding and Sue Middleton　“ *Image of Welfare* ”　Martin Robertson, 1982 、を参照。

（28）前掲　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』,100 頁を参照。

（29）キース・フォークス／中川雄一郎訳『シチズンシップ』日本経済評論社、2011 年、6 頁。

（30）R.Lister　“ *Citizenship—Feminist Perspective* ”　Macmillan, 1997、を参照。

（31）社会保障の目的として人びとの就労や社会参加を実現し継続させることを前面に掲げ、また、就労および積極的な求職活動を社会保障給付の条件としていこうとする考え方は「アクティベーション（活性化）」と呼ばれる。失業手当などの給付条件として就労を半ば義務づけるような、かなり強制的な手段をとる場合は「ワークフェア」と呼ばれる（宮本太郎『生活保障』岩波新書、2009 年、124-125 頁、による）。アメリカでは 1996 年に施行された PROWA（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation　Act）により AFDC（Aid to Families with Dependent Children 子供を抱える家庭への扶助）は TANF（Temporary Assistance for Needy Families ニーズのある家族への一時扶助）へ置き換えられ給付期間が制限されるなど文字通り暫定的な支援となり、給付の権利性は希薄化した。AFDC はもともと戦争寡婦への扶助であったが、その後受給者は黒人のシングルマザー中心となっていき、彼女らは結婚もせず働きもしないで受給を続ける「福祉の女王」と非難されるようになり制度の改革へつながったのであった。そこには制度的な問題とともに道徳的非難の問題が伴っていた。Rebbeca Blank and Ron Haskins ed.　“ *The New World of Welfare* ”　The Brooking Institution, 2001、を参照。なお、スウェーデン等では従来から就労を重視してきたが、積極的労働市場政策等により雇

用の流動化と安定化を図り生産性を高めてきたのであってワークフェアとはまったく異なるものである。

（32） 不和和彦「成人教育とシティズンシップ」 不和和彦監訳『成人教育と市民社会』青木書店、2002 年、12 頁。

（33） ガート・ビースタ／上野正道・藤井佳世・中邨（新井）清二訳『民主主義を学習する』勁草書房、2014 年、14 頁。

（34） 「短期だけでなく長期の将来をも合理的に見通して、かつ他人に関わりなく自己利益だけを追求する『合理的経済人』としての「強い個人」」（金子『反グローバリズム』岩波書店、1994 年、153 頁）である。

（35） 中野敏男「ボランティア動員型市民社会の陥穽」青土社『現代思想』vol.27.5、1999 年、72−93 頁、を参照。

（36） 前掲 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』、33 頁、を参照。

（37） 生涯教育の考え方については、原 浩二「生涯学習社会の到来」 宮崎和夫・米川英樹編著『現代社会と教育の視点、』ミネルヴァ書房、2000 年、を参照。また、エーレット・ジェルピ／前原泰志訳『生涯教育』東京創元社、1983 年、も参照。

（38） バーナード・クリック／関口正司監訳『シティズンシップ教育論』法政大学出版局、2011 年、140 頁。

（39） 小玉重夫『シティズンシップの教育思想』白澤社、2003 年、を参照。

（40） 前掲 バーバード・クリック『シティズンシップ教育論』、を参照。

（41） 以上は、前掲 ガート・ビースタ『民主主義を学習する』、による。

（42） フランス革命における「自由・平等・連帯」のように、市民革命に際して市民が相互のコミュニケーションを通じて生み出した市民のあり方ないしはイデオロギーがその内容をなす。ハーバーマス／細谷貞夫訳『公共性の構造転換』未来社、1973 年、を参照。フランスで生まれた社会連帯の思想は社会保険制度の基盤であるとされるが、「80 年代以降-----「個人化に伴う「連帯」の解体および「従来の連帯の有効性の衰退」」（近藤康史「ヨーロッパ福祉国家の現実とゆくえ」 斎藤純一・宮本太郎・近藤康史編『社会保障と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版、2011 年、56 頁）が見られる中で、今日的な新たな「絆」としての連帯が求められるのではなかろうか。

（43） 藤原 孝・山田竜作「シティズンシップ論とデモクラシー」 藤原 孝・山田竜作編『シティズンシップ論の射程』日本経済評論社、2010 年、4 頁。

（44） 以上の引用は、片桐 薫編『グラムシ・セレクション』平凡社ライブラリー、2001 年、157 頁および 159 頁。

（45） 特定非営利活動促進法(1998 年)の制定に際し「市民」という言葉が嫌われ、市民活動という用語は特定非営利活動という用語にさせられたという。このように「市民」という言葉さえいまだ日本社会になじんでいない。また、教育基本法第 14 条で、「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない」とされたものの、政治教育としての公民教育、市民教育はほとんど取り組まれてこなかったのが実際であろう（高橋哲哉『教育と国家』講談社現代新書、2004 年、を参照）。ちなみに現在では学校教育で「公民」の科目が設けられているが、教科書（平成 23 年文部科学省検定済み 清水書院『新中学校 公民』）を見る限りでは政治的な面では既存制度の説明が中心で（たとえば、資料の教育基本法に第 14 条は記載されていない）、ガート・ビースタの言う「社会化の構想」を超えるものではない。

（46） その詳細については、田中優子+法政大学社会学部「社会を変えるための実践論」講座編『そろそろ「社会運動」の話をしよう』明石書店、2014 年。

（47） 大塚久雄『社会科学における人間』岩波新書、1977 年、2-3 頁。

（48）倉橋耕平『歴史修正主義とサブカルチャー』青弓社、2018 年、を参照。

（49）戦後において安保闘争など市民運動の高まりから市民社会への展望が語られたが、そうした展望は経済成長を通じて発展を見せた企業社会へ吸収され、企業社会は市民社会を窒息させてしまった（前掲　山田鋭夫『20 世紀資本主義』、を参照）。企業社会は日本を広く覆い人びとはそこへ取り込まれ、そこでは企業といった「集団」は存在しても「個人」は存在せず、個人が存在しなければ市民も市民社会も存在せず、シティズンシップの諸権利も存在しない。民主主義も存在せず、「民主主義は工場の門前で立ちすくむ」（熊沢　誠『新編民主主義は工場の門前で立ちすくむ』現代教協文庫、1993 年）ということが当たり前になる。こうして自立した個人の形成がない（否定された）まま今日に至っていると言ってよい。近年、日本的経営が見直される中で企業社会は解体されつつあるとする見方もあるが、逆にブラック企業に見られるように企業の従業員支配はいっそう強まっており、人びとの諸権利が蹂躙され民主主義が形骸化する状況は加速していると見ることができる。

（50）他者感覚については、「貧困という社会問題に正面から取り組もうと思うなら、貧困を特別な人たちの問題としてのみとらえない共通認識が必須となります。-----それは、敏感な他者感覚にほかなりません。-----単なる「他人の気持ち」を理解するといったことではなく、自らが他人になりえず、他者でない自分が他者の立場を理解することの限界を認識することをも意味する他者感覚です」（白波瀬和子『生き方の不平等』岩波新書、2010 年、205-206 頁）という指摘を重視したい。

（51）たとえば、早川　誠『代表制という思想』風行社、2014 年、を参照。

佐藤　隆三　（さとう・りゅうぞう）
1966 年東京大学経済学部卒。厚生省（現厚生労働省）入省、1996 年社会保険庁次長で退官。環境境事業団理事を経て東北文化学園大学医療福祉学部教授、2012 年退職。