

日本における余暇政策の変遷

「望ましい」主体の在り処

社会教育学会プロジェクト研究「社会教育学における余暇・レクリ
エーションの再検討」第3回公開研究会

林 凌 (assyupokira@gmail.com)

目次

- 余暇政策に着目する意義——統治性論からのアプローチ
- 余暇政策の歴史
- 余暇という問題の浮上——国民の余暇を統治する
- 望ましい主体像の変遷——統治される対象から自己統治の主体へ

林 凌（はやし りょう）

日本学術振興会特別研究員（PD・成城大学、2022年1月-）

- 2010年3月：久留米工業高等専門学校生物応用化学科 三年次修了
- 2014年3月：立命館大学文学部 地理学専攻 卒業
- 2016年3月：東京大学大学院学際情報学府 修士課程 修了
- 2021年9月：東京大学大学院学際情報学府 博士課程 満期退学
- 2021年12月：博士（社会情報学・東京大学）

• 専門は消費社会論・歴史社会学等

- 近代日本における消費者主権の概念史（博士論文）
- 戦後日本における公共セクターによる余暇開発史（現在）
- 関西万博を契機とした地域社会変容に関する研究（現在）



問題提起：「余暇」をめぐるジレンマ

- 「余暇」をマネジメントすることは果たして可能か
 - かつて、「余暇（leisure）」や「自由時間」が日本の政策形成において俎上に上った時期があった
 - しかし、ここで一つの問題がある。**果たして、「余暇」や「自由時間」を政策形成を通じ生み出すことは可能なのだろうか？**
- この問題は、これら概念の性質に起因している
 - たとえば、特定の産業や個々人の取り組みであれば、政策形成を通じその育成を促すことは論理的に可能である
 - 一方、余暇や自由時間といった概念は、それ自体何も指し示さない。**それは否定形を通じてしか形容できない概念である**（それは仕事ではない、家事ではない、など.....）
- では、なぜそのような概念が意味を持ちえた時代があったのか？
 - そして、それはなぜ今顧みられなくなりつつ有るのか？

「余暇」が政策になることの不思議さ

- この問いは、現代的感覚からしたときの、「余暇政策」という言葉の不思議さを解明することにも繋がる
- 現代日本において、観光政策や労働政策はあったとしても、余暇政策はほぼ存在しないと言って良いだろう（米村 2007: 345）
- **逆に言えば、余暇が行政の管轄になるという感覚自体が、私たちの社会からは失われて久しいのである**
 - それこそ「余暇」と関連する施設の多くは、現代では第三セクターや民間企業に売却・委託されている
 - 公営国民宿舎はその多くが閉館し、郵政民営化時問題となったかんぽの宿は2022年にすべて売却された。**もはや私たちは余暇政策以後を生きている**
- この「余暇」をめぐる感覚の喪失は、後にも述べるが社会教育やコミュニティをめぐる感覚の喪失とも、繋がる部分があるように思われる
 - ある語彙が政策局面から消失したとき、それは何を意味するのか？

「余暇」政策の歴史社会学

- この問いの解決のために、何をなすべきか？
- **まず、私たちはこのような曖昧な概念がなぜ用いられているのかを、資料分析を通じて特定する**
 - この観点から本発表では、1990-2000年代以降の社会学で用いられてきた、言説分析／概念分析の方法論を採用する
 - 具体的には、戦後日本における余暇政策に関するテキストを分析し、その際「余暇」や「自由時間」が他の概念との連関によりいかに規定されているのかを明らかにする（「余暇」の概念史）
- **次に、この分析で得られた知見を、社会理論を通じて整序する**
 - 具体的には、ミシェル・フーコーの統治性論を援用した、拙著『〈消費者〉の誕生』における議論を通じ、余暇政策をめぐる政策文書から近現代日本における統治モデルの変遷を探る（「余暇」の系譜学）
 - 先取りすればそこで浮上するのは、近代日本社会において一貫していた国家統治対象の拡大が、1980年ごろから反転していき、統治の論理が代わる過程である
 - ※あくまでも統治モデルの理念的転換であることに留意してください

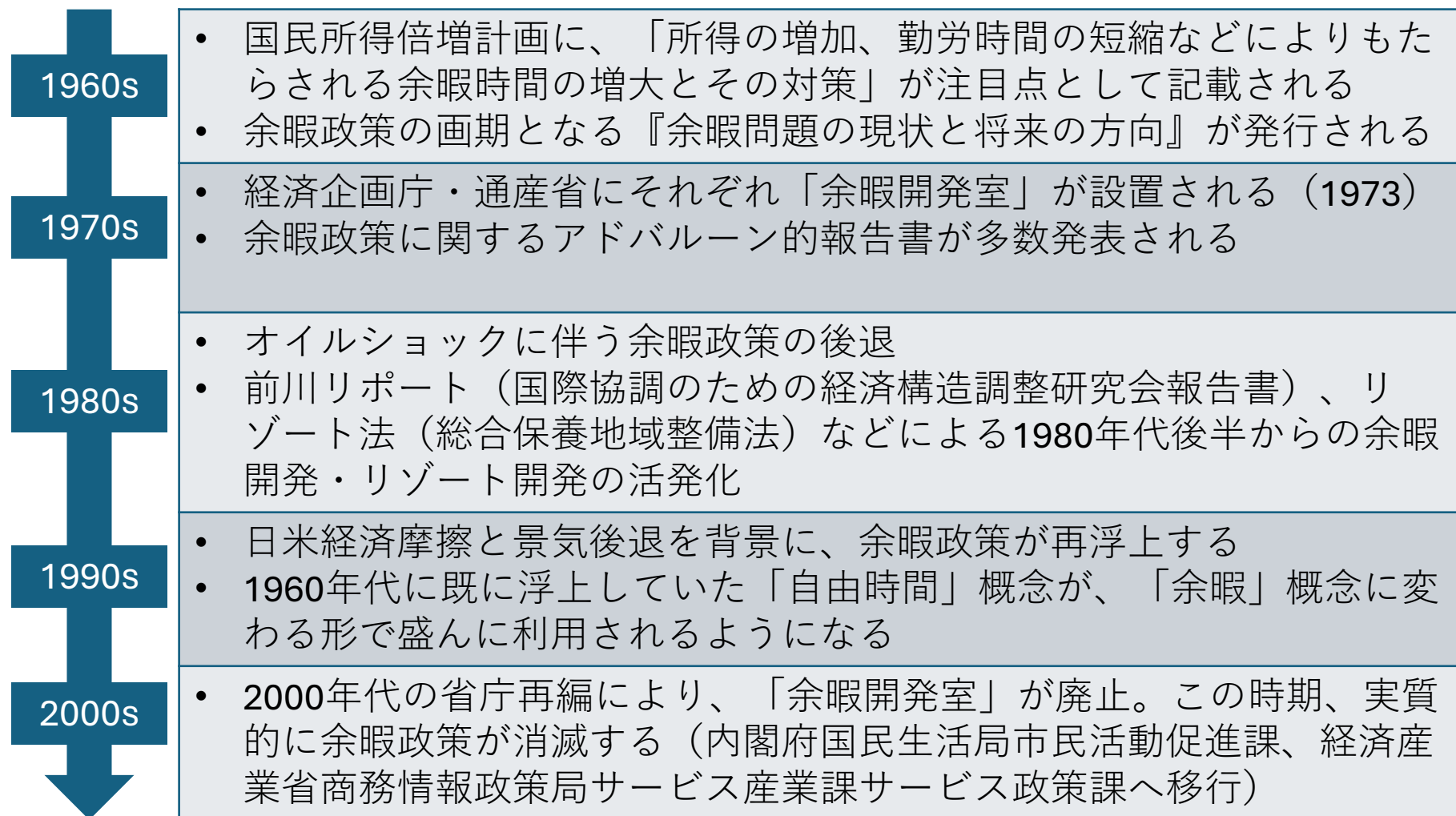
余暇政策の歴史（政策文書年表）

国民生活審議会答申
経産省系
（緑）（橙）

1960s	1970s	1980s	1990s
<div>国民所得倍増計画 (1961)</div> <div>将来における望ましい生活の内容とその実現のための基本的政策に関する答申 (1966)</div>	<div>サービスに関する消費者保護について (1973)</div>		<div>ゆとり、安心、多様性の有る国民生活を実現するための基本的な方策に関する答申 (1994)</div> <div>次世代に豊かさと活力を引き継ぐために (1997)</div>
<div>余暇問題の現状と将来の方向 (1968)</div>	<div>余暇社会への構図：余暇政策の今後のあり方 (1973)</div> <div>余暇総覧 社会・産業・政策 (1974)</div> <div>自由時間の現状と対策の方向 (1977)</div>		<div>豊かな時を創るために——新しい余暇社会と生活文化の創造に向けて (1990)</div> <div>時間とは幸せとは：自由時間政策ビジョン (1999)</div>

恩田（1991）、米村（2007）を参照し作成。**赤枠が本発表で使うテキスト**
なお、他に運輸・建設省のラインと、余暇開発センター→日本生産性本部における余暇関連産業調査報告書→レジャー白書のラインが有るが、今回は省略している（前者は目立った政策文書がなく、後者は産業統計がメインのため）

余暇政策の歴史（概要）



余暇はいかに問題化されたのか

今後の国民生活向上の方向にとってとくに注目されなければならないのは次の点である。第一は経済の発展にともなう所得の増加、勤労時間の短縮等によりもたらされる**余暇時間の増大とその対策**である。健康で文化的な生活向上をはかるためには、その**基盤となる余暇が有効かつ積極的に活用され、教養、文化、厚生面の生活が充実されねばならない**（p242、強調は本報告）

- 『国民所得倍増計画』において、余暇はある一つの問題、経済発展に伴い対策されねばならない対象として描き出されている
- この点は、1968年に発行された『余暇問題の現状と将来の報告』を見ればよりはっきりする
 - そこで余暇は、現代社会において急激に現れつつ「問題」として捉えられている
 - 「かつて大多数の人々の生活には、生理的必要時間と労働家事時間の2つの非自由な時間が大部分を占めていた。したがって、そこでは自由な時間である余暇をどのように充足させるべきであるかの問題は発生しなかった」（p1）
 - **労働力再生産のために非労働時間が充足される時、余暇は問題とならない。そうではない「豊かさ」の存在が、ここでは問題となっている**

余暇問題の存立構造

- では、なぜこの「余暇」の浮上が問題となるのか？

自由時間を自ら支配し、その充実を考慮しなければならない事態はわれわれにとって初めての経験である。レジャーブームといわれるような最近における余暇活動の盛行はまさに現代を象徴する現象であるが、そこには初めての経験に対するとまどいと混乱が不可避免的に現れている。すなわち、**余暇に対する認識が欠如し適応の態勢が整わないために、生活における余暇の拡大が必ずしもそれと対応した内容的充実を伴っていないことが今日の余暇問題の基本的な性格である**（p2、強調は本報告）

- ここでは、急激な余暇の浮上が、それと対応するだけの国家・国民の態勢をもたらししていないことが問題化される
 - そこでは、国民の「デモ〔ンストレーション〕効果に依存した行動、混雑した電車・バス・観光地、野や山の破壊等」が「好ましくない現象」の出現として示される（p55）
 - これは、受け入れ施設の量的・質的不足に起因する部分もあるが（これが公共セクターによるハード整備の論拠となる）、一方で、国民の「適応」の問題にも帰結される

国民の余暇を統治する

- 結果として、本報告書において「余暇問題」は、人々の心持ちによっても生じているという解釈がなされる
 - ここで「余暇」の定義困難性が、問題となる。というのも余暇は自由であるという点において成立しうる概念なのに、これに対する国家行政の働きかけは、その要件を失わせるからである

余暇は、自己の自由な時間なので、各人の欲する事、各人の楽しい事をする時間である。しかしそれだけで終るべきものでもないことを認識する必要があるのではなかろうか。**余暇の増大しつつある今日においては、その増大しつつある余暇を個人にとっても、社会にとっても、いかに有効、有意義に過ごすかということが真剣に考慮さるべきであろう……**余暇を初めて自己のものにした国民が楽しみを求めて無秩序に行動しているかにみえる現状は過渡期としては是認されるものであろうが**究極的には楽しみを通じて、心身の健康の増進をはかり、教養を高め、また地域社会の成員の興隆をはかるということに向かうものであろう**（p61、強調は本報告）

- ここで、**個々人の余暇は、それぞれの欲望により存立する自生的なものではなく、「社会」という概念を通じて集合的な利益を意識的に生み出すべきものとして定義される**
 - これは、余暇政策が同時代的なコミュニティ政策・社会教育政策と類似の理念に立って構想されていたことを示している

余暇政策はいかに正当化されるか

- この余暇の「自由」をめぐるジレンマは、1973年の『余暇社会への構図』では一層鮮明となる

余暇は個人の内面にかかわるものであるから行政がそれにかかわるべきではないという考え方があるが、これは余暇の一面のみをとらえた考え方である。余暇は同時に余暇活動として、アクティビティとしての面をもち、物、時間、空間などを消費し、専有する。この面からみれば**余暇政策とは余暇と他の部門、あるいは余暇活動内部での資源配分の問題である……余暇の内面性のみを協調し、資源を必要とする活動としての面を軽視して公的施策を怠るならば、個人にとって余暇とは何もできない、何もしない時間、自由という名の貧困に過ぎないものになるか、あるいは自己の活動を商業レジャーに全面的にゆだねるかのいずれかしかないであろう。**いずれにしても、自由な主体的な選択の場としての余暇とは程遠いものと言わなければならない（p4、強調は本報告）

- ここで余暇政策は「資源配分の問題」としてその必要性が強調される
 - もし余暇領域を放っておけば、それは公共財たる資源の浪費をまねくと同時に、国民の「文化的なアノミー状態」を生み出し、ひいては「**商業レジャーによってくまなく浸食**」された「**秩序化された管理社会を現出してゆく危険性**」がある（p5、強調は本報告）
 - つまり、ここでは、市場経済による自由放任的な余暇部門の形成が、全体社会／国民統治の観点から否定され、国家介入が是という論理が導き出されるのである
 - この国家による経済介入の全面的信頼こそが余暇政策の源泉であり、また現代から見た際の、本政策の理解不可能性の源泉でもある

経済の統治／社会の統治

- このような「余暇」に対する当時の政策文書の見方は、拙著で言うところの「経済の統治」という統治モデルの典型例であるとみなすことができる
 - フーコーは1978-79年度のコレージュ・ド・フランス講義（『生政治の誕生』）にて、近代社会における国家統治術の変容を「**経済的統治**（自由放任主義）から〔経済による〕**社会の統治**（新自由主義）へ」という移行モデルとして整理した
 - これに対し拙著では、ケインズ主義などに基づく、〔社会による〕経済の統治という概念を提示し、国家と経済間の絶え間ない綱引きとして、現代社会における統治モデルの歴史を描くべきであると主張した
- そして1970年代までの余暇政策においては、経済の統治というモデルが国家行政において前提されており、それが**社会問題としての余暇**という概念把握を可能にしていた
 - 余暇は、それが労働＝生産とは異なる論理を持つ、拡大しつつある国家により統治されるべき領域であると理解されるときに、政策の対象となる
 - つまりここで余暇は、**国家が直接統治すべき社会の一領域**として理解されている
 - このような余暇の理解——それは国家統治の対象であると同時に国民の自由な活動の賜である——は、1970年代までのある種の社会政策全般につきまとうジレンマを示している

余暇の個人化

- だからこそ、この社会問題としての余暇という把握は、この時期特有のものであるとみなさねばならない
 - オイルショックの影響もあり、余暇政策は1970年代後半以降、停滞する。1980年代における余暇関連政策は、むしろ外圧に対する対応や、民活の文脈で現れる
 - 余暇政策が再び姿を表すのは、1990年代以降であるが、その際の「余暇」は、以前とは全く異なるものとして定式化された
- たとえば、1990年代に発表された『豊かな時を創るために』においては、「余暇は豊かな時間／空間／人間」であると定式化され、その中でも特に「長い人生」の中の問題であると提示されている（日本レクリエーション協会 1991: 58）
 - ここで重要なのは、**余暇が社会的な次元というよりも個人的な次元に属するものという理解が前提**されていることである
 - 余暇は「人が自由に自らの活動を選択することのできる時間の枠組み」であり、だからこそ、そこでは休暇制度の拡大が主たる目標となる（p63）
 - もちろんここでも社会問題としての余暇像が完全に消えている訳では無いが、そこではむしろ**個人問題としての余暇像**が浮かび上がっているのである

掘り崩される余暇政策

- もちろん、このような概念規定が、不自然だというわけではない
 - むしろこのような個人主義的な余暇の規定そのものは、私たちにとってなじむものだろう
- ここで注目したいのは「社会問題としての余暇」像が、**1980年代以降急速に失われた、ということである**
 - そしてそれは、結果として余暇政策の自滅とでも呼びうるものだったのではないか？
 - というのも、この余暇像は本来私的領域に属する余暇を、公的領域に位置するものとして位置づけるために必須のものであったからだ
 - 言い換えると、**余暇を単に個々人の持つ自由時間ではなく、集合的に現れ、資源を専有する空間的行為群として捉える見方が政策文書の中から消えた時、余暇政策なるものの存立基盤は無くなってしまうのである**
- この「余暇」概念の変遷は、公共的次元としての「余暇」の消滅を示している

「“余暇”から“自由時間”へ」

- この点を端的に示しているのが、最後に発行された余暇関連政策文書である『時間とは幸せとは——自由時間政策ビジョン』（1999）である
 - 本書ではキーポイントとして、「“余暇”から“自由時間”へ」が謳われ、余暇が今や克服すべき概念であることが明示される（p3）
 - なぜか？そこでは「余暇」が「仕事」との二分法の中で生み出された概念であり、ゆえに個々人の生き方が複雑・柔軟化した現代社会にふさわしくないと論じられる（p6）。だからこそ、そこでは「真の幸せはすべての人のすべての時間が自由時間社会のもとで達成できる」という社会ビジョンが語られるのである（p6）
- このような議論は、余暇を徹底的に私的領域へと追い込むものであり、ゆえに余暇の公的領域性を強く問題化した1970年代の政策文書との断絶が認められる
 - であるがゆえに、そこでは新しい自由時間概念が提起されることとなる
 - 「新しい定義は、労働、教育などの時間を最初から義務的、拘束的と決めつけず、すべての人間の生活時間には、義務的、拘束的側面と自由な側面とがあるという考えに立って、『活動種類には関わりなく、柔軟な時間配分が可能な時間、あるいは自由を感じられる時間』を自由時間と呼ぶ（p43、強調は本報告）」
 - しかし、「自由時間」が個々人の主観によってしか規定できないのならば、国家がいかにそれを統治できるだろうか？余暇政策はこの時解体するしか無い

自由な市民と公共の関係性の再定義

- この「余暇」をめぐる知見自体は、すべて新規というものではない（類似の議論として、小澤 2003; 吉井 2006）
 - ここで重要なのは、これが同時代的な**コミュニティ・社会教育政策の退潮とも関連しているように思われる**という点である
- 荻野（2007）は、松下圭一（1986）の『社会教育の終焉』に関する論争を整理する中で、松下の議論が社会教育を「国家統治」から「市民自治」へ転換すべきと論じるものであったこと、一方でそこでは社会教育を担う「市民」の主体形成に関する議論が欠けていたことを述べている
 - この構図は、余暇政策の転換においても当てはまる。つまり1970年代の政策文書内に見られる、すべてを「国家統治」の枠組みに回収しようとする議論は、その後個人の領域へと移行した
 - その結果、余暇をめくり生じうる諸問題（かつて懸念されていたもの）に関する議論は後景に退く。しかし、それは**余暇に対する過剰な国家統治への自己批判**という形で生じている
- たとえば『自由時間政策ビジョン』には以下のような記述が見られる
 - 「年令や性別を問わず国民一人ひとりがライフスタイルを主体的に想像していく時代に、上からの『開発』では国民にアピールすることはできないでしょう。もっと草の根からライフスタイル創造の声を醸成していく必要があるのではないのでしょうか。このような観点から、今回の『自由時間政策ビジョン』は、従来通商産業省が出してきたビジョンとは異なり、いわば“問題提起型のビジョン”として提示しています。これは、国民一人ひとりが自らのライフスタイル創造について“夢”と“意思”をもって行動することが基本であるという考えに基づいています（p v）」

新自由主義における余暇の居場所

- このような余暇政策の衰退は、しばしば「ネオリベラリズム」という概念を通じて提起されてきた、**1980年代以降の政策潮流の変化と関連している**
 - アメリカの地理学者であるデヴィッド・ハーヴェイ（1989）は、1980年代の都市政策の変容を、「管理者主義から企業家主義」への転換として読み解いた。つまり、**公共セクターの役割が、対象の直接的統治から対象の市場化を介した、競争主体の支援へと転換したと捉えた**
- このハーヴェイの図式は、余暇政策においても一定程度適用できる
 - 当初余暇産業と、そこで行動する人々の直接的統治を希求した余暇政策は、1990年代以降、余暇を過ごす人々の支援政策へと姿を変えた
 - しかしそれが都市政策と異なり問題とならなかったのは、**余暇なるものが、元々私的領域として個人化・不可視化されている傾向が強い概念であり、ゆえにこの政策転換が実質的に支援対象の喪失を意味したことに起因していると考えられる**
 - 余暇政策は国家政策のネオリベラリズム的転換の中で、その姿を消すこととなる（もしくは支援対象が明確な観光・労働政策へと転換する）
- いわばグレゴワール・シャマユーが言う、野生の統治思想としてのネオリベラリズムが持つ「統治不能社会」のビジョンは、「余暇」という概念の分析を通じ明確となる
 - 「**市民による自治社会**」というリベラリズムが持つ理想像は、**社会政策を掘り崩す役割**を担ったのではないか

余暇政策の不在が意味するもの

- 以上、本発表では統治性論の観点から、日本における余暇政策の変遷を総覧した
 - 私たちにとって、かつて盛んに論じられた「余暇政策」は概念そのものがなじみにくい。しかし、それはなぜなのだろうか？
- この点を余暇概念の政策史・概念史から検討した本発表は
 - ① **余暇がかつて私的領域に属するだけでなく、公的領域に属するものとしても捉えられる余地があった概念であったこと**
 - ② **政策潮流のネオリベラル化の中で、公的領域の側面が消えていき、それが結果的に余暇政策なるものの存立基盤を掘り崩すものであったことを指摘した**
- もちろん、今回の発表はあくまでも簡易的なものである
 - このような政策文書で語られる統治像が、実質的なものであったかが怪しい以上、それが具体的にどのようなハード・ソフト整備を可能にしたのかを、実証的に分析する必要がある
- しかし、本発表で示した余暇政策の変遷は、コミュニティ・社会教育政策の変遷と一部相関する部分があるものだろう
 - 戦後日本における国家統治理念は、いかなる変容を遂げたのか？
 - その中でいかに公的領域が掘り崩され、国家統治の対象が変化・縮小していったのか？
 - これらのことを余暇という事例を通じ、社会理論的見地から検討した本発表が、皆様のお役に立てることを祈念しております

参考文献（引用したもののみ）

Chamayou, G., 2018, *La société ingouvernable : Une généalogie du libéralisme autoritaire*, Paris: Fabrique. (信友建志訳, 2022, 『統治不能社会——権威主義的ネオリベラル主義の系譜学』明石書店.)

Foucault, M., 2004b, “*Naissance de la biopolitique*” *Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris: Gallimard. (慎改康之訳, 2008, 『生政治の誕生——コレージュ・ド・フランス講義1978-1979年度』筑摩書房.)

Harvey, D., 1989, “From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism,” *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.

林凌, 2023, 『〈消費者〉の誕生——近代日本における消費者主権の系譜と新自由主義』以文社.

市井吉興, 2006, 「戦後日本の社会統合と『レジャー』——レジャー政策から自由時間政策への転換とその意図——」『立命館産業社会論集』42(3), 67-86.

経済企画庁余暇開発室編, 1973, 『余暇社会への構図：余暇政策の今後のあり方』大蔵省印刷局.

経済審議会, 1960, 『国民所得倍增計画』経済審議会.

国民生活審議会調査部会, 1968, 『余暇問題の現状と将来の方向——中間報告』国民生活審議会.

日本レクリエーション協会, 1990, 「資料 豊かな時を創るために：新しい余暇社会と生活文化の創造に向けて」『自由時間研究』(10), 58-63.

荻野亮吾, 2007, 「市民社会における社会教育の役割に関する考察——『社会教育の終焉』論の再検討——」『東京大学大学院教育学研究科紀要』47, 347-356.

恩田守雄, 1991, 「余暇の社会科学」『ソシオロギス』15, 100-114.

小澤考人, 2003, 『近代日本における「余暇」の問題構成』『ソシオロギス』27, 269-289.

余暇開発センター, 1999, 『時間とは幸せとは——自由時間政策ビジョン』通商産業調査会出版部.

米村恵子, 2007, 「余暇政策の変遷——昭和から平成へ」『情報と社会：江戸川大学紀要』19-20, 339-347.