

## シビル・ミニマムと社会福祉政策への試論——I——

—「東京都中期計画——一九六八年」について—

小 倉 襄 二

### I

A 「義務教育その他、『ナショナル・ミニマム』のほかに、わが国で『シチズン・ミニマム』論が、その意味内容の明確・不明確さにかかわらず——今日でも、それが何を意味するかの定義はない。わが国独自の提唱である——提起されたのは、所得倍増以降、市民の生活基盤がきわめて貧弱なことが産業の高度成長と対比して感じられたからである」。(三井田一男・高田宗治編『日本の都市政策』合同出版・三六一頁)シチズンミニマム論(市民生活最低限要素の論理)は、すでに一九六三年四月に「月刊自治研」誌上に「最低限市民生活需要の測定」という言葉が使用されている問題意識としては一〇年余の経過をもっている。しかし、概念、定義上もまだ明確ではない。しかし、すでに予感されているように重要な作業概念として、その的確な形成が開始されつつある。

シチズン・ミニマム(Citizen Minimum)あるいはシビル・ミニマム(Civil Minimum)の厳密な論理形成の以前に、そのアプ

ローチには、きわめて具体的、切実な「市民」生活の要求、実感が渦巻いていることを確認する必要がある。私自身、シビル・ミニマムの厳密な論理的検討のまえに「シビル・ミニマムの設計」という小論を発表したことがある。アプローチの一視点として要約しておきたい。

B 新聞をよんでいて、小さな扱いの記事のもつ重く深い意味に突きあたることがある。子どもの事故死が報道される。お母さんが買物からかえって、台所にはいったすぎに、あそびにとびだして車にはねられたという。子どもをこんな事故で死なせた家族の悲しみは生涯の地獄におちるものといえよう。実にこの「子どもがとび出して」という点と「車にはねられて死んだ」因果系列をふとよみすごしてしまうのである。お母さんの不注意、ふいにとびだしてきては、運転していた加害者にもいい分があるだろうなどと考えてしまうのである。お母さんの注意力には限度があり、元気なあそびざかりの子どもは、つねにとび出すものであること

を前提としてこの「幼い不幸な死」の意味をみきわめることを怠ってしまふ。

シビル・ミニマムというとむずかしく聞こえるがシビル(市民)生活をなりたいたせる必要十分な最低限度とか最低限市民生活需要の測定についていわれるものである。一つの都市空間のなかで、日々子どもの交通事故死をふくむ悲劇が生起しているようであれば、とうてい、シビル・ミニマムが充足されているとはいえないのである。

しかし、シビル・ミニマムは、すでに、明確に定着した考え方ではない。最低賃金、社会保険などに関連するナショナル・ミニマム(国民的最低限)に対して、地域限定、とくに都市や地方自治体における生活充足の最低限基準の設定をどのように考えるべきかというのがシビル・ミニマムへの発想である。

子どもの事故死に密着していえば、市民の住区には、それにふさわしい共同の社会的消費手段が整備されており、前庭とか、自由遊戯空間とか、ちびっこ広場、保育所(学童保育をふくむ)、あるいは、ミニマムの最下限では、歩道とガード・レールの配置にまでくることが都市行政、地方自治体の「町づくり」のなかに設計され、具体化しなければならない。このことが「幼い不幸な死」を防ぐための生活基盤を形成するのである。ここでは、子どものことに限っているが、老人にとっても、心身障害者、傷病者、主婦の立場、それぞれ、市民としての職域をもふくむ、くらしのなかからの要求が、このシビル、ミニマムの内実

を限定してくるのである。

『交通安全白書』(昭四三年・一月)では、幼児及学童の交通事故数の増加をあげ、午後三時から午後五時までの一番事故の多い時間は「魔の時刻」で、母親が家事にいそがしい時で、幼児が保護者の眼から離れがちな時間であり、学童が緊張から解放される放課後、または帰宅後の時間であると指摘している。役所にいわれるまでもなく、日本中の母親たちは交通事故のおそろしさは身にしみている。

こうした事実を前提に、私たちが、シビル・ミニマムをくらしにひきつけて、考えようとすることは、生活をせまい、私的なやりくり算段、エゴイズム―私的生活主義を大きく転換させることも意味している。一人一人の手におえず、生活の不安定、崩壊にみちびく要因はあまりにも多い。その悲惨な結果を背負いこんで、いつも後手にまわった嘆きをくりかえすことになる。私たちが生活する地域社会において、どのようなかたちで、シビル・ミニマムが確立するかについて、いかにすればゆたかな保障のある人間らしい生活への基盤が構築されるかという問いを研究しなくてはならない。この領域はきわめて多岐にわたっていて、上下水道、都市交通、住区形成、土地利用、医療、保健、社会福祉サービス、産業計画の局面に関連する。

京都市においても「まちづくり構想の基本的な考え方」が発表され、「市民の住み、働き憩う魅力あるまち」「国民の心のふるさとのまち」を目標とする策定がなされている。住民主体―市民

参加によって、この構想の具現が可能である点が強調されているが、この目標を市民のなっとくのいくものにするためには、まず「市民生活白書」のかたちで、シビル・ミニマムの矛盾と欠陥を率直にえぐりだすべきである。住み、働き、いこううえに、いかに、シビル・ミニマムの不確定と不在、基準の不合理性が市民生活をおよびやし、ひいては、自治体の行・財政へのあきらめや無関心を結果しているかを確認すべきである。

市民の対話から、構想実現へのエネルギーを獲得するとともに、行政当局者は、構想をペーパー・プランに終わらせぬためにも、正当なシビル・ミニマムの構築、設計にとりこんでほしいものである。

C 「シチズン・ミニマム」の具体的基準化について考慮すべき指標は、「理論生計費になぞらえたものを、都市環境の場でおしひろげ、市民生活に必要な手段を一定の歴史的、社会的発展段階に即応したかたちで計量・標準化したものであるだろう」という前提にたっている。具体的基準化としてチェックできるのは、(1)ストックの形とフロー（最低保障のための下付金）の形の二つを結合したものになる。(2)消費的生活手段に限定される。(3)基準となる第一として、憲法・法律にきめられたものが最低限守られているかどうかといういわば憲法基準的なものがある。(4)都市工学的基地から都市生活施設の諸単元の計量化・標準化は可能であるし、またある程度、それはできあがっている。「中心施設標準案」とか、都市経営計算ということで住宅地開発の諸単元は設定

をみている。(5)「市民の声」、各住居区別、団体別の要求を吸いあげることによって推測し得る。(6)自治体の各部署で、歴史的、経験的に察知し得るものもある。(7)国内各都市の相互比較、および世界先進都市との比較から一定のレベルを察知し得るなどの判断基準をしめしている。(三井田一男・高田康治編『日本の都市政策』合同出版・一九六八年・三六頁―三七頁参照)

D シビル・ミニマムの具体化―基準のなかに、「市民の声」、要求に依拠することがあげられているがその背景には一つの哲学が前提となっている。佐藤文男氏（東京都企画調整局参事）は、シビル・ミニマムの設定を「政治と市民をつなぐもの」をと表現する。幸福という概念を扱っていくなかで、「しあわせ」という人間の基本的本能的欲望すら政府と国民との間で理解のしかたが違ふとするならば、政治と庶民はつながらず、大きな遮断があるといわなければならないと考える。行政対策のサイドから求める幸福を全く問題にしないで、政府または、地方政府の官僚の持つ幸福感だけが実現可能性を持つ社会では庶民の幸福は政治の場からはずされてしまう。官僚の考える幸福が、行政という形式を通じて庶民にややもすると強制的に押しつけられる危険すら存在する。佐藤文男氏はこのような幸福の概念をめぐる構成のなかで、シビル・ミニマムとは、近代的都市が「近代的」である故に当然そなえていなければならない条件の最低限―つまりそれは、都市の美観という外面的な形態ではなくて、住民が安全、健康快適でしかも能率的な都市生活を営んでゆくうえに必要な最低条件を意

味する。さらに換言するならば、その最低限のリミットをそなえていなければ、いかに人口が多かろうと都市という名称を返さなければならぬもの、或いは市民が当然の権利として東京都庁に抗議を申込むことが可能なものと一応の定義をおこなっている。

**E** シビル・ミニマムの策定の過程において当然のことながらナショナル・ミニマム (National Minimum) との相関が問題となる。この場合はたんなる相関ではなくて、ナショナル・ミニマムとは独自にシビル・ミニマム概念設定の必然性が問われなくてはならない。ナショナル・ミニマムそのものは、社会的に容認された国民の最低限度の生活水準である。その確保は、国家の義務として認識された国民のミニマル・レベルの生活基準と考えられている。歴史的には、英国の一九世紀後半の労働組合運動、とくに「標準賃率」(Standard Rate) や強制的な労働諸条件に関する「共通規則」(Common Rule) の確立と普遍化のなかで形成されてきた。とくに不熟練労働者、失業者、就業不能者、苦汗労働者をふくむ国民的基盤へのナショナル・ミニマム確保と目標とする展開がなされた。与田衞氏によれば、「ナショナル・ミニマムなる概念のなかには、国家が個人・組織労働者であれ、組織外の労働者、一般国民であれ、一つの生活問題に関与するということが前提となっている」と指摘する。最低賃金制度、社会保障、教育、保健、住宅などの領域においてナショナル・ミニマムの具体化が制度的に可能である。宮本憲一氏は、都市住民の社会的消費の国民的最低必要行政水準をナショナル・ミニマムと考え、そのミニ

マムは非常に高くなっていることを指摘し、その内容として、労働者の労働力再生産の一般的条件であった集団住宅、上水道、公園、都市交通手段、普通教育設備などの増大と改善が必要となっているだけではない。電気、ガス、下水道、共同暖房、温水供給設備、地下鉄、高速道路、駐車場、高等教育機関、保育所、病院、保健所、運動場、緑地帯、公園、電話などの共同消費設備の必要としてとりあげている。(宮本憲一『社会資本論』有斐閣・昭和四二年・一一六頁参照) この規定は、むしろシビル・ミニマムに接近した考え方で、こまかくあげられている共同消費的な領域についてはナショナル・ミニマムという枠ぐみでは具体化基準としては不適當と考えてよいのではないか。

シビル・ミニマム設定の必要性について佐藤文男氏の見解を要約すると、(1) 地方交付税、国庫支出金制度そのものの内容が端的にしめすように、そこに想定されているナショナル・ミニマムが現在の国民生活の水準にくらべて極めて低いこと政府は庶民の疲れきった諦念のうえに安任していること、(2) 都市生活に必要な最低条件は国民生活一般の最低条件に解消できない特殊性があるにもかかわらず、こうした大都市に不可欠の行政水準がかつて国によつてしめされたことがない。ナショナル・ミニマムの基準をはじめから全国平均的努力目標として描き、その実現化を計るための手段は用意していなかった。平均値としての概念をナショナル・ミニマムの中に導入した安易性があつた。(3) ナショナル・ミニマムを時間の系列に合致させようという意志がなかったこと、ミ

ニマムの基準の変化が非弾力的であること、(生活保護基準とナショナル・ミニマムの相関は重要である(小倉)) (4)政府はナショナル・ミニマムの確立とヴィジョンのすりかえをおこないその空疎なデッサンを国民にしめすことよってミニマム実現の責任をまぬがれている。しかも、年次ごとのミニマム達成率を国民の前に卒直に公表する義務を履行しない。ミニマムとマキシマムのとりちがえといった事態もおきている。(5)ナショナル・ミニマムは、特定の専門家、行政スタッフの占有物であってはならない。専門領域間の専門家の作業を了解できたものがナショナル・ミニマムとなると閉鎖的、自閉的である。国民のサイドからみた幸福の具現が必要で、ナショナル・ミニマムは国民大衆が政治を理解するためにも必ず充分に知らされていなければならない。以上の五点にわたっている。とくに流動化状況のなかで、低位に固着し硬直化しがちなナショナル・ミニマム設定への批判基準としてシビルミニマム設定への志向がそだっていることが重要である。

## II

**F** 『東京都中期計画——一九六八年』のまえがきにおいて美濃部都知事はシビル・ミニマム策定についてのコメントを行っている。

(1) まず、民主主義的都政の目標は都民のしあわせを守ることであり、そのためには問題が起った時に、それぞれの問題を個別的に考えるのでは、解決のために取る措置がどうしても、非総合的非体系的に流れるおそれがあることを指摘し「都政はすぐれて

現実的であり、夢を語ることは許されない」とのべて六項目のシビル・ミニマムの必然性にふれている。

1、中期計画におけるシビル・ミニマムはまず、都民のしあわせを保障する物的施設、設備をどのように作り上げていくかということについての計画を主としている。人的要素サービスについては別途に考慮する。

2、計画はあくまで現実的なものであり、実現可能なもの—所与の権限と財源の範囲内において実行可能なものに限定、あたえられた条件を最大限に拡大する努力と実行可能な計画策定のくみあわせであること。

3、ここでのいうシビル・ミニマムは都民生活にとっての必要最低限の水準であり、現代の近代的都市が当然に備えていなければならない最小限度の物的施設または設備を意味するものである。

4、シビル・ミニマムは、まさにミニマムであって、この作業を通して東京都の行財政の権限のあり方を再検討すると同時に、東京の都市構造の改革に着手するための計画作成の責任がある。

シビル・ミニマムを検討し、これを実現することが、「東京問題」解決の前提、あるいは基本であると考える。

5、中期計画とは昭和四四年以後の三年間の計画である。今日までの国および都の行政が家現してきた水準と本来あるべき都民生活のシビル・ミニマムとの間にはあまり大きなギャップがあるが、三年間でどこまで進むことができるかということをしめした。6、計画は確固不動のものではなくて、客観的事情が予測とち

がうことはむしろ必然ともいえるので、当初プランのあやまりも含めて原計画をいつでも修正し、こうした考えにもとづいて、毎年、次の年末の実施計画を作成する。

(2) シビル・ミニマムを「都政の取り組むべき課題」として設定した。計画策定の目的として、シビル・ミニマムを近代都市が当然にそなえていなければならない条件の最低限、すなわち、住民が安全、健康、快適、能率的な都市生活を営むうえに必要な最低条件である。さきの佐藤文男氏の指摘を前提として、都政のひずみの多くは、ナショナル・ミニマムの欠陥に原因があり、ここにあらたにシビル・ミニマムの概念を画き出そうとするのは、都民生活の態様に適応した行政基準を求め、これによって、いわば新しい、あるいは真正のナショナル・ミニマムの都における在り方を求めようとするものだとはいっている。(報告書・四頁参照)

(3) 計画の主要施策は、設定されたシビル・ミニマムと都における現実の条件との格差からみて、シビル・ミニマムを保障するための諸施策を重点的におさえている。その特徴としては、1 生命と健康を守るための課題、2 安定したくらしのための課題、3 若い世代のための課題の三本の基本的指標をかかげている。「シビル・ミニマムという言葉は新鮮で美しい。希望にみちたブルー一色で彩られた知事選のように、英知豊かな知事の感覚が反映している。」(谷昌恒・「シビル・ミニマム」ということ」月刊福祉・一九六九号、三月号・二三頁) 「官僚的」発想を大きく脱却した指標設定であることはまちがいない。

1 生命と健康を守るための課題の内容としては、七項目ある。  
 ① 傷病(保健サービス、交通災害、精神神経障害、母子、小児、老人、結核、伝染病対策、大規模総合病院、地域病院、専門病院の新・増改築、医療機関の在り方、医療従事者の確保) ② 震災対策、③ 火災、④ 水害 ⑤ 交通災害(歩道、横断歩道、道路照明灯、ガードレール、立体交差、救急医療、子どもの遊び場、⑥ 水質汚濁防止、⑦ 大気汚染規制などである。医療保障のネットワークとしての在り方から公害対策にいたる中で具体的に論点を集約しているのが特徴である。

2 「安定したくらしのための課題、この部分に自治体としての社会福祉サービスの政策決定に関する主要テーマがもろこまれている。

第一の領域として「生活を守るための課題」として、① 心身障害者(児)へ対策の体系化、相談、判定機能の一元化、リハビリテーション、研究機関の設定、② 老人(自立確保、収容、職業対策、地域老人福祉施設の設定、③ 働く母親(保育所、育児休職制、乳児保育)、④ 勤労者(中小企業勤労者対策、体育、宿泊、休養施設、技能、職業訓練)、⑤ 消費者(流通対策、物価上昇抑制への寄与)、⑥ 中小企業(地域特性に応じた振興策、経営の近代化、融資技術開発、福利施設)。第二の領域としては、① 住宅(都営住宅、住宅市街地開発事業、都市構造の変化との相関検討)、② 生活環境(上下水道、終末処理、都市公園、公共用地確保、市街地整備、生活妨害規制)、③ 交通(道路、地下鉄)、④ 港湾(港湾

機能整備、鳥しよ開発、空港)

ここでは、従来の行政系統のわくをはずして、積極的に生活の安定・保障と阻害する基本的ファクターと既成の行政領域の現状矛盾とかかわらしめて、シビル・ミニマムへの条件を総合的に構築しようとする意欲がみられる。

3 「若い年代のための課題」ここでは、①小中学校(新設、付帯施設)、②高等学校、③特殊学校(精神薄弱児、肢体不自由児—養護学校、④遊び場(児童公園、児童遊園、遊び場の確保、児童館、グループ活動

4 「三多摩、鳥しよの振興、開発の課題」(略)

3 シビル・ミニマルのこのような内容を具現するうえで、考え方としては「水準上昇への努力」がうたわれている。(1)シビル・ミニマルの多くが都の行政にとつてはマキシマムであるにもかかわらず、市民生活の要請にもつこうとすると、なおかなり低い行政水準であることをみとめざるをえない、③このシビル・ミニマム設定のなかには、自治体としての都の担当責任をこえた分野も含まれている。このことは国民生活基盤があらゆる側面において圧迫されていることを意味している。(3)巨大都市東京の都市構造、行財政のあり方に対する基本的な改革とは無縁にシビル・ミニマムの達成は不可能である。しかし、なお、都民生活の当面の条件整備と研究を最優先とせざるを得なかったという二点を計画の限定として述べている。

研究ノート

### III

G 佐藤文男によると、昭和四十四年度—四十六年度迄の三年間の中期計画の計画事業費総額は一兆二〇〇億四九〇〇万円で、さきにも紹介したように、社会経済の変動、都民生活の水準の上昇、都民の欲望の変化などに常に対応できるものとして展開される。ここでは、シビル・ミニマムといわれるもののアウトラインと、東京都中期計画の拡張を総括するにとどめた。すでにみたように、社会保障でナショナル・ミニマムというのは、国民の個々の生活の場で確保される最低限の水準である。この東京都のプラン—シビル・ミニマムは、それと都民の生活の基本過程に投影して、最低限の市民生活が維持される場面として各種の社会資本と都政の義務として整備・充実することをその目標としてかかげたものである(谷昌恒・前提論文参照)。当面の検討の主題は自治体が住民に対して、ミニマムの公的責務としていかなる行政上のネットワークを保障するのかという政策上の論点である。それを東京都中期計画を素材として、とくに社会福祉政策の主題としてあきらかにする必要がある。この論点については、ナショナル・ミニマム—シビル・ミニマムの相関を具体的に自治体の現実のなかで検証することが重要である。さらに、シビル・ミニマムが、行政技術的な問題のわくぐみに倭劣化されないために、すでに宮本憲一氏が『社会資本論』(有斐閣・昭和四二年)に展開した社会的共同消費手段の構造論、独占段階の都市集中と社会的消費などの論点を基底としてシビル・ミニマムの確保とはいかなる状況を意味するかを根源的にあきらかにする必要がある(未完)