

# 地域福祉におけるコミュニティ形成の理論と実際

美 濃 香

はじめに

## 第1章 シビルミニマムの理論と実際

### 第1節 シビルミニマム論の登場

### 第2節 シビルミニマムの理論と発展

### 第3節 シビルミニマムの現実

## 第2章 少子高齢社会の進展と福祉国家

### 第1節 福祉国家の発展

### 第2節 福祉民営化論の登場

### 第3節 福祉国家の類型と日本

## 第3章 今日版シビルミニマムの展開と課題

### 第1節 シビルミニマムの変容

### 第2節 シビルミニマム論の相違

### 第3節 新たな課題の発生

おわりに

引用・参考文献

はじめに

シビルミニマム論は、中央集権システムのさまざまな弊害を是正する処方箋として、1960年代に登場した。シビルミニマム論は、憲法の保障するナショナルミニマムでは行き届かない福祉の提供を約束するものとして、住民自治の徹底や地方財源の充実、また主体的市民層によるコミュニティづくりなどを提起していた。シビルミニマムは、民主主義の前進とより高度な福祉社会の構築を目指すキーワードとして当時の自治体改革、とりわけ革新自治体の政策の中核をなしたのである。

シビルミニマム論は、その後、財政赤字の拡大と革新自治体の崩壊という現実の中で後退を余儀なくされていくが、少子高齢社会における新しい福祉社会の展開が求められる今日、かつてシビルミニマム論が提起した考え方が再び脚光を浴び始めるようになっている。財政赤字の下でいったんは限界を露呈したかに思われたシビルミニマム論的な考え方がなぜ財政赤字を所与のものとした時代にあって復活をみているのか。この論文は、その背景を明らかにするとともに、シビルミニマム論の今日的展開の中で新たに浮上してくる課題について指摘することを目的としている。

## 第1章 シビルミニマムの理論と実際

シビルミニマムの発想は、都市型社会における生活の社会化に伴う市民生活基準の設定とそ

の自治機構としての自治体を体制的に保障していくことを前提に生まれた、市民自治による市民福祉の提起である。日本の自治体は、都市型社会に移行しはじめる1960年代以降、官治・集権政治から自治・分権政治への転換を目指す先駆自治体を中心に大きく変わる（松下、1999）。この先駆自治体とは、自治体計画を積み上げ、職員による政策・制度の開発に習熟して、情勢水準の高くなったパイオニア型の自治体を「先駆自治体」と位置づけたうえで、市民参加・職員参加による自治体計画を基本に自治・分権政治を切り開いていくものをいう（松下、1996）。この先駆自治体のはしりが、いわゆる1963年の統一地方選挙からはじまる革新自治体であったが、それには1963、4年を発端とする地域市民運動の高揚と革新自治体の群生という新たな状況があった。そのうえ、革新自治体はシビルミニマムを策定することによって、日本史ではじめて「市民参加による市民福祉」の政策・制度を開発しはじめるのであった（松下、1996）。そのはじまりは、1965年、自治体改革の課題が、はじめて三原則、五課題として整理されたことからなる。こうして自治体改革の具体化の二本柱となったのが、市民参加とシビルミニマム計画の提起である。この二つのテーマは相互に切り離すことのできない関係にあり、自治体改革にとって市民参加による自治体計画の作成は不可欠の要素となった（鳴海、2002）。

全国の自治体が市民の政治参加で、自治権の拡大をはかるとき、中央政府も政治姿勢の変更を迫られざるを得なくなろう。しかもその設定主体は、市民自治ないしその自治機構としての自治体であって、国はこのシビルミニマムの実現を体制的に保障するという課題を担うというかたちで位置づけられる。その結果、生活権の確立の第一歩は、都市、特に地域社会（コミュニティ）の自治機構である自治体レベルで政策化されなければならないというその実現の条件も自覚されてきたのである。ここではじめてシビルミニマムは、自治体の《政策公準》となる（松下、1973）。それは自治体の政策公準としてのシビルミニマムが市民合意の手続的保障としての市民参加が基本条件となるのである。シビルミニマムという自治体の政策公準の設定は、国の法令基準の強制という現行法制の変革と自治体の自主性の確立にあった。そのなかには、すでに直接民主主義、市民参加、シビルミニマムを含む自治体計画、革新自治体問題など、今日の自治体改革のすべての課題が含まれていた（成美、2003）。

## 第2章 少子高齢社会の進展と福祉国家

「福祉国家」の定義は国や研究者によって異なるが、A. つまり、福祉国家というものは「社会保障制度を不可欠の一環として定着させた現代国家あるいは現代社会の体制である。日本の福祉政策は、イギリス、アメリカの福祉改革を参考に独自の福祉政策を展開していくのであるが1980年代以降、福祉国家の母国であるイギリスで福祉国家批判と福祉見直しが始まって以来、社会民主主義体制をとるスウェーデン福祉国家がイギリスの福祉国家に代わるモデル的な意味をもって関心を集めるようになった（古川、2002）。スウェーデンの社会政策を構成する主要な法律は、1962年に制定された国民保険法、80年の社会サービス法、82年の保健・医療サービス法、93年の機能障害者援助・サービス法である。このような社会民主主義体制のもとで独自の社会福祉を発展させてきたスウェーデンも財政危機を避けることは不可能であり、80年代から90年代にかけて社会福祉行政の効率化とサービス提供の多元化を求める改革が追

求された。スウェーデンでも分権化が進められるなかで、コミューンの裁量権の拡大、国の補助金の一括補助金化が行われ、また、コミューンの事務の民営化―事業運営の民間委託化―が推進された（古川、2002）。日本での社会福祉の転換は、1980年代の中頃から国と地方の社会福祉に関わる責任（役割）分担の課題の1つとしてその改革が取り組まれてきた。それは、戦後の政府主導型あるいは中央集権型の社会福祉からの脱皮を図り、地方自治体の自主性、主体性を尊重する分権型社会福祉への転換を図ろうとしたものである（三浦、1999）。この間、85年には自治省から各地方自治体に、「地方行革体綱」が示され、「地方行革」重点として、①事務事業の見直し、②組織・機構の簡素合理化、③国より高い給与の適正化、④定員管理の適正化、⑤民間移管、OA化、⑥公共施設、出先機関の合理化、⑦地方議会の合理化の7点の課題の達成を求め今日に至っている（櫻井、2001）。

### 第3章 今日版シビルミニマムの展開と課題

現在進行している社会福祉化は、中央集権的なサービス供給を批判し、分権化、供給の多元化、住民参加を志向しているが、市民事業体による福祉サービスの供給は、このような流れのなかに位置づけられるものである（金川、1999）。このように「地域社会」の語が曖昧になったのは、1つには資本制社会以前には自給自足的な生活圏として確認することのできた基本的な「地域社会」が資本主義の進展によって、容易に確認できなくなってきたことによる。地域社会の1つの単位として考えられてきた基礎的自治体というユニットも、今では人々の生活形態の変化に対応して、閉鎖型から開放型のユニットへと転換し、閉じた生活共同体としての「地域社会」という概念も成り立たなくなってきた（木原、2003）。その結果、国は新たな福祉政策と自治体関連の改革を推し進めた。地域福祉が一定の価値や理念をもって福祉国家修正論をも地域における生活主体の側から問い直すかゆえに、分権化やNPO、ボランティア活動が人間存在の主張となり、地域福祉の内実化と固有性に大きな役割を果たすとみるのである（右田、2000）。しかし、自治体を中心とするコミュニティのありかたを模索するとき、新たな課題の発生もある。それは、当初、地方自治体による福祉事業は国の事業に一定の付加的施策を追加する上乗せ的なものであったが、地域自治体レベルでの福祉資源調達や福祉サービス供給が重視され、市町村への福祉分権が急速に進むと、福祉資源の調達・配分は基本的に市町村の個性と計画の問題とみなされるようになり、どの自治体に居住するかで福祉の質も水準もまた負担のレベルも異なることになる。より良いコミュニティ形成のためには、自治体の力量も問われるが、それによる地域間格差の問題も考えていかなければならない。また、今日版のシビルミニマム論がコミュニティづくりと民間部門の役割分担への期待のたかまりのなかで叫ばれるようになると一部アメリカのコミュニティでみられるような差別感や地域住民が、今度は自分たちで資金を負担して形成したコミュニティ以外に、自己資金（税金等）が使われることを好ましく思わないようになるのではないかという危惧もある。より良いコミュニティ形成のためには、自治体の力量も問われるが、それによる地域間格差の問題も考えていかなければならない。それと同時に、コミュニティ自治、シビルスタンダードについても重要な課題であると考えられる。

## おわりに

わが国では政策上、あるいは制度上の区分によって、地域分化されたコミュニティを形成してきた。それが1960年代以降、コミュニティとは、たんなる地域ではなく、市民の生活をより快適で活力あるものにしていく生活の場という考え方に移行しはじめた。そこで求められたコミュニティ作りの要は、自治体を中心としたマンパワーとシビルミニマムの策定にあった。積極的な市民参加とそれを取り巻く社会（企業や組織、福祉団体等）が一体となって取り組むことで新しいコミュニティの創造が可能となりうる。

しかし、それには地域コミュニティの再生に求められる自発的なルールも必要である。地域市民が主体となってまちづくりへ参画していくことは、勿論重要ではあるが、そこに生活する市民が求める共有、共感しあえる集団目標を創造し、その目標達成のために自らが宣言するまちづくりのルール（シビルスタンダード）に従って市民が責任を持って実行、維持できるのかにかかってくる。

この課題が40年を経過してなお、叫ばれる現実に対して、改めて、地域福祉、コミュニティの問題を掘り下げていかなければならないであろう。