

「シビル・ミニマムの思想」の 原初の発想とその後の変貌

東京大学名誉教授 西尾 勝

かつてあれほど一世を風靡していた「シビル・ミニмум」の概念がいまや全く死語になってしまったかのように、近年はほとんど話題にのぼらないのはどうしてなのかと、素朴な疑念を表明している論考をちらほら目にする。そこで、この種の素朴な疑念をいだいておられる論者の方々に再考を促す素材を提供するために、すでに故人となられた松下圭一先生に代って先生ご自身の思索の経過をできるだけ忠実にたどるかたちで、「シビル・ミニмум」の原初の思想がその後の時代状況の変化に応じて劇的に変貌していった模様を再現してみたい。

はじめに

松下圭一先生が亡くなられてから、早くも三カ年余がすぎた。その故か否か、最近ちらほら目にする論考がある。かつてあれほど一世を風靡していた「シビル・ミニмум」の概念がいまや全く死語になってしまったかのように、近年はほとんど話題にのぼらないのはどうしてなのかと、素朴な疑念を表明している論考である。

この種の素朴な疑念を表明しておられる論者は、雑誌『展望』1970年5月号に掲載された先生の論考、そして先生が1971年3月に東京大学出版会から公刊した著作集『シビル・ミニмумの思想』に収録した同名の論考「シビル・ミニмумの思想」等々のみを読み、先生ご自身がそれから30数年のちの2003年

に北海道地方自治土曜講座で講演され、同年8月に公人の友社からブックレットとして刊行され、さらに2005年7月に公人の友社から公刊された著作集『自治体再構築』にも収録されている講演録「シビル・ミニмум再考：ベンチマークとマニフェスト」を読み落としおられるのだと思われる。

先生の「シビル・ミニмумの思想」は2000年ころを境にして劇的な変貌を遂げていたのである。そこで、すでに他界された先生に代って、「シビル・ミニмумの思想」にみられる原初の発想と、その後の日本社会の状況の展開に対応した先生の所感をもっとも鮮明に表明されている論考「シビル・ミニмум再考」にみられる論旨とを対比してみたい。

1 「シビル・ミニマム」の概念の原初の発想

「シビル・ミニマム」の概念は、まず「自治体における革新政治指導」（飛鳥田一雄編「自治体改革の理論的展望」、日本評論社、1965年）に初めて登場している。

革新政治指導による自治体改革は、A 市民の政治的自発性の喚起、B 市民生活の保障、C 地域開発の実現、D 自治権の拡充、E 自治体機構の民主的能率化といった具体的課題にとりくまなければならないとしたうえで、このうちの「B 市民生活の保障」の項目の説明において、「今日の自治体は、（イ）教育、保健、交通、水道、清掃、住宅などの生活基盤、（ロ）健康保険、老齢年金などの社会保障、（ハ）公害防止を通じて地域レベルにおける国民生活の最低限の保障、を行わなければならない。」と書かれている。しかし、この部分にはまだ「シビル・ミニマム」の概念は登場していない。「シビル・ミニマム」の概念が登場するのは、しかもそれが「ナショナル・ミニマム」の概念と対比されて登場するのはこの論考のもう少し先で、僅かの二カ所においてのみである。それぞれ引用してみよう。

「自治体は国民生活の全域の窓口となっているのである。それゆえ教育、保健、交通、水道、流通、清掃、公害、社会保障、経済開発などのあるべき国民生活基準（ナショナル・ミニマム）は自治体行政によってささえられるべきである。現実においても教育、保健・・・などはそれぞれ国レベルの専門省が担当しているが、しかしその実施過程においては自治体問題に転化することを、見逃してはならない。母親大会で多様な要求スローガンが羅列されるが、その要求の窓口のほとん

どが自治体にあることを忘れていたことも想起したい。逆にいえば自治体の自主的な市民生活基準（シビル・ミニマム）が国民生活の実態を決定すべきなのである。」

もう一カ所は、もう少し先のところで、「自治体政策立案にあたっては、つぎに留意すべき公準をかかげてみよう。」と述べ、自主性、計画性、公平性という三つの公準を列挙しているが、この「自治体政策の自主性」について説明している文章のなかで、次のように書かれている。

「革新政党は国民生活基準（ナショナル・ミニマム）を提示すべきであってその政策的具体化は自治体の自主決定（シビル・ミニマム）によるという観点が必要である。今日の日本では、自治体の行財政権が実質的に縮小されることによって集権的官僚行政におちいっているが、それゆえ自治体の行財政権自体の拡充による自主性の確立が必要である。したがって自治体は法制的基準以上のビジョンゆたかで個性ある自治体政治を行わなければならない。」と。

2 「シビル・ミニマム」概念の普及：1968年策定の『東京都中期計画』

松下先生自身がこの「シビル・ミニマム」の概念について初めて詳しく多角的に論じたのは、雑誌『展望』1970年5月号に掲載された論考「シビル・ミニマムの思想」においてであったが、この論考のなかで先生ご自身が言及しておられるように、この概念が急速に普及し定着した大きな契機は、美濃部東京都知事が1968年に、1969年度東京都予算の編成に先立って策定し公表した『東京都中期計

画』において、都政のとりくむべき課題を大分類・中分類・小分類の3段階に分類し、このうちの中分類課題ごとに（実質的には小分類課題ごとに）シビル・ミニマムまたは計画目標を設定していたことにあった。

たとえば、「保育所は12万人分を必要とし、その100%充足がシビル・ミニマムであるけれども、現在の充足率は61.9%、3年後にはそれを83.7%に拡充する。あるいは下水道は100%の普及率をシビル・ミニマムとして必要とするが、現在の面積上の普及率は区部で37%、3年後にはそれを50%に拡充する。」といった具合に策定されていた。

先の1965年の論考におけるこの概念のごく簡略な顔出しを受け、これを1968年策定の『東京都中期計画』のように体系的に活用し、これを数値目標の形式で定めることにしたのは誰であったのか。美濃部都政のブレーン集団であった財団法人都政調査会のスタッフたちによる助言であったのか、それとも都庁職員たち自身による創意工夫であったのか、定かではないが、後日私自身が調べてみたところでは、先生ご自身がこの作業に深く参与しておられたようには思われない。

美濃部都政下の『中期計画』の仕組みとその問題点については、私自身が参加した東京都の「情報管理システムに関する研究会」における研究テーマの一つであった。そしてこの研究テーマについての執筆は私に委ねられたので、この研究会の報告書『東京都における情報管理の現状と課題』（東京都企画調整局調査部、1973年）の「第四章『中期計画と情報管理』」に詳しく書いておいたので参照していただきたいが、たとえば、保育所のシビ

ル・ミニマムに関していえば、23区部のみを計画対象にして多摩地域の市郡部は計画対象外になっていること、23区部の保育所の整備状況の地域間格差情報は全く公開していないこと等々についても指摘しておいたところである。

3 「シビル・ミニマムの思想」

『東京都中期計画』の公表より以降の1970年に書かれた論考「シビル・ミニマムの思想」を注意深く読むと、松下先生の「シビル・ミニマムの思想」は『東京都中期計画』における体系的な活用を受けて大きく進化したことがみてとれる。以下のような二、三の文章をみてほしい。

「シビル・ミニマムは、・・・『都市生活基準』の確立を指向している。もちろん今日、法律で規定されている建築基準、公害基準、社会保障基準すらも充分実現していないことは理解されなければならない。それゆえにこそまた『シビル・ミニマムの思想』が『法律基準』を越えて新しく提起されなければならないのである。ナショナル・ミニマムがともすれば低い（現状）、それもバラバラの法律基準にとどまりがちな現状にたいして自治体が、それぞれ自治体の特殊性を反映しながら、独自に都市生活システムの公準としてシビル・ミニマムを設定し、自治体におけるそれぞれ独自のシビル・ミニマムの実現が、自治体相互に波及効果をもたらすとともに、その結果として国民生活システムの公準としてのナショナル・ミニマムを国民自体が自主的に押し上げて行くという政治効果がそこで追求されているのである。」

「シビル・ミニマムはまず、A 社会保障、B 社会資本、C 社会保健についての最低基準を数量的に明確にし、現代生活条件を公共システムとして確保しようとするものであった。しかもこのシビル・ミニマムの確保を自治体の責任として位置づけることは、自治体ついで政府の政策課題を明確に設定するという意味をもっている。すなわち第一にシビル・ミニマムを政策公準とすることによって自治体の義務を決定することになる。ついで第二にシビル・ミニマムを数量的に表現することによって、第三に自治体の行政効率をシビル・ミニマムの公準とその充足度によって測定しうようになる。」

なお、先の「自治体における革新政治指導」の論考では（イ）生活基盤、（ロ）社会保障、（ハ）公害防止と整理されていた三つの政策領域が、この論考「シビル・ミニマムの思想」になると、日本国憲法第 25 条の生活権の規定が、A 社会保障に関わる生存権、B 社会資本に関わる共用権、C 社会保健に関わる環境権という 3 種の政策領域及び権利に区分して整理されるようになる。

「もちろんシビル・ミニマムは文字通り現代生活の制度的な最低条件にすぎない。シビル・ミニマムの保障が自己目的たりえない理由である。しかし手段価値としても政治の課題はこのミニマムの保障になければならない。政治機構としての自治体ないし政府の課題は、このシビル・ミニマムないしは国民的スケールでのナショナル・ミニマムの保障にすぎないことを、国家乃至官僚機構の後見性が承認されうる段階をすでに終わった日本では、今日明確に自覚しなければならないので

ある。いわばシビル・ミニマムの保障はマルクスの用語でいえば『必要の王国』の保障である。したがってシビル・ミニマムをこえる生活欲求さらには生活理想・文化価値についてはルールが確保されるかぎり『自由の王国』にゆだねられるべきであろう。・・・たしかにこのシビル・ミニマムの保障は、自治体レベルにせよ政府レベルにせよ、複雑な行政システムを必要とし、ビッグ・ガバメントを形成する。・・・しかしこのビッグ・ガバメントないし巨大な行政システムはあくまでもシビル・ミニマムないしナショナル・ミニマムという『必要の王国』の管理にとどまるべきである。ことに個人の内面性ないし政治活動は『自由の王国』として解放されていないのである。いわゆる<生きがい>も、その保障は政治責任ではなく、それこそ個人自立の領域でなければならない。この論点が明確に理解されないかぎり、シビル・ミニマムの保障は国家による受益意識の培養、したがって市民的自発性の融解をもたらしていくであろう。」

この『必要の王国』と『自由の王国』という最後の論点は、先生が「シビル・ミニマム」の概念を提起した当初からこれを批判し、これにたいする代案として提起されてきたシビル・オプティマムの考え方、さらにはシビル・マキシマムの考え方に向けた全面的な反論なのである。「シビル・ミニマムの思想」に喚起された世論が予期せぬ方向に暴走しかねない気配を察知した先生は、いち早く予防線を張り始めているのである。これからほぼ 30 年後の 2003 年の論考「シビル・ミニマム再考：ベンチマークとマニフェスト」にあっては、

この最後の論点こそがむしろメイン・ストーリーに転化してくるのである。さらにいえば、この時点ではまだシビル・ミニマムの保障はビッグ・ガバメントを形成につながざるをえないとされているが、2003年の論考「シビル・ミニマム再考」では、少なくとも当面は、「小さな政府」を目指さざるをえないかのような論調に変わっているのである。

以上、比較的初期に書かれた論考「シビル・ミニマムの思想」の核心と思われる箇所を長々と引用してきたが、その一方で先生は次のように読者の注意を喚起しておられたことにも留意していただきたい。すなわち、「シビル・ミニマムの設定は万能薬ではない。」とも語られ、またあるときには「シビル・ミニマムの意味づけあるいは批判は多様であってよいし、また（そうで）なければならない。」とも書いておられる。このこととどのように関係しているのか私にもよくわからないのだが、この論考を執筆された1970年の時点では先生はすでに武蔵野市の新しい『長期計画』の策定委員会に参加しておられたにもかかわらず、この武蔵野市の新しい『長期計画』においてシビル・ミニマムを設定しようとした形跡は皆無なのである。

4 「シビル・ミニマムの思想」の展開

2003年の北海道地方自治講座での講演録「シビル・ミニマム再考：ベンチマークとマニフェスト」では、地方分権改革が2000年に実施に移された今日の段階では、政策指数ないし政策指標の開発と公開こそが時代の要請であるとする総論から語り始め、直近の事例として、東京都が1999年に行った個別政策

にたいする一覧性のある政策指標方式（ベンチマーク方式）の模索と、雑誌『中央公論』の2003年8月号に掲載された『二一世紀臨調緊急提言』にみられる政権公約（マニフェスト）による政治サイクルの再構築の提言とが紹介されている。しかし、前者は今のところ理論ダオレ、後者はコレカラの取り組み如何といったところであるが、この二つの事例は、日本のこれからの政治・行政改革においても政策再編においても指数ないし指標が不可欠になってくることを新しいカタチで示す兆候だととらえられている。

講演はこのような冒頭の導入部に続いて、「自治体における革新政治指導」によるシビル・ミニマム概念の提起に始まるこの概念と思想の歴史の回顧に移り、以下のように語られていく。

「1968年の『東京都中期計画』をあらためてみますと、日本が都市型社会にはいりはじめた1960年代、日本の地域はナイナイづくしで、憲法25条に基づく生活権としてのシビル・ミニマムの公共保障をめざすには、(1) 従来の省庁縦割発想による国法依存を脱却して、自治体独自のシビル・ミニマムとしての政策基準を個別・具体的施策にそれぞれ設定するとともに、(2) これを空間システム化しながら各自治体内部における財源の計画配分が不可欠だったことが、おわかりいただけると思います。しかも、当時の国の法制基準はナショナル・ミニマムの規定とはいえないほど劣悪でしたから、折からの高成長にともなう自治体財源の自然増を背景に、自治体独自基準としてのシビル・ミニマムの設定によって、劣悪な国基準の改革をせまるとともに、

国基準にたいする量レベルでの「上乘せ・横出し」というかたちで、自治体の独自戦略を構築し、国から自立した〈自治体計画〉の策定にむかったのです。」

「このシビル・ミニマムの量充足は経済成長率が高かったため、ほぼ1980年代にはメドがつき、ムダづかいした特定自治体の下水処理をのぞけば、ほぼ終わりはじめました。だが、そのころから、バブルによる財源増もあり、さらに交付税措置で自治省（現総務省）があおる「単独事業」として、自治体は豪華なハコモノづくりなどに走り、2000年前後には、国、自治体ともに借金増をはじめとする財源緊迫となります。私は、すでに、1980年代には、シビル・ミニマムについては量充足がほぼ終わったため、その〈量拡大〉から脱却して、あらたな〈質整備〉にむけての行政体質、職員水準の〈飛躍〉、つまり「行政の文化化」、さらに「自治体文化戦略」の構築を、不可欠として提起していきます。」

「このシビル・ミニマム基準の量充足から質整備への転換をめぐるのは、そこにどうしても、官治・集権から自治・分権へという、日本の政治・行政自体の転換が不可欠でした。行政とは『国法の執行』という官治・集権では、①全国画一、②省庁縦割、③時代錯誤というカタチで、行政の劣化をひきおこします。自治・分権となってはじめて、各自治体が独自責任をもつ政策・制度開発によって、①地域個性、②地域総合、③地域指向を活かすようになるからです。ここでは、自治体法務・自治体財務の自立、また自治体文化戦略の構築が不可欠となります。この転換への可能性としては、1960年代からの市民活動

の出発が基本にあります。自治体の課題変化と職員の学歴上昇がすすみ、1980年代、…自治体職員の自主研究集団も全国に群生しはじめ、これを背景に自治体職員中心の「自治体学会」が1986年に出発となります。これらが、機関委任事務の廃止という『地方自治法』の大改正にともなう、2000年の分権改革をおしすすめる推力となったといえるでしょう。」

「私は、〈自治体計画〉は日本が独自に開発した自治体政治手法と位置づけています。…かつての東京都のシビル・ミニマム計画を改めて見てください。1970年代前後の素朴なかたちをとった、量充足中心の考え方をみることができます。当時、日本は全体としてはいまだ中進国状況にある農村型社会で、シビル・ミニマムをめぐる、東京都心ですらナイナイづくしでした。このため、市民活動は当然ながらモノトリ型となります。くわえて、国法もまだ農村型社会の官僚統治が原型ですから時代錯誤性がつよく、市民活動はここでもなんでもハンタイ型となったのです。これが市民活動が当時〈市民運動〉として激発する理由でした。」

「2000年前後では、ムダづかいをした自治体をのぞいて、ほぼシビル・ミニマムの量充足が終わっただけでなく、そこでの行政全体の水膨れ体質もあらためて問題となっています。それゆえ、個別施策全般の見直しをめぐる、ビルドむけのプラス指標ではなく、スクラップむけのマイナス指標も不可欠となります。…2000年代では、かつての高度成長期、ついでバブル期に行政がムダをふくめて水膨れしたため、このムダな施策過剰の

削除こそが課題となります。くわえて、自治体、国ともにすでに財政緊迫となっています。とすれば、ミニマム以上の過剰施策のスクラップの提示がまず基本となるべきなのです。

ここからさらに政策・組織・人員の再編が連動します。・・・このため、情報公開はさらに一歩すすめて、施策原価、事業採算、さらには連結財務諸表までふくめて、日常として公開されないかぎり、国ないし各自治体のベンチマーク方式、マニフェスト方式いずれも、それだけでは絵空事かさらなる赤字拡大となっていくという論点がでてきます。」

「基本論点は、先進国状況への飛躍に挫折して、いまだ中進国状況にとどまっている日本でも、2000年前後の今日では、シビル・ミニマムの量充足は、農村地区の下水処理の一部、大都市地区での老人施設の一部、さらに都市・農村を問わず危機管理問題をのぞけば、ほぼ終わってきたという認識ないし確認が必要となります。でなければ、政治家による新幹線の永遠の延伸、行政職員による堤防の永遠のカサアゲと同じく、いつまでも「量拡大」の追求になります。それも生命、財産をまもるため、あるいはシビル・ミニマムの名でおこなわれがちです。」

「広域自治体の県は、基礎自治体たる市町村への介入となる基礎・小型政策は止め、市町村を「補完」する大型・専門施策という県個有の課題領域にみずからの課題を特化するとともに、国の課題領域についてはその課題責任を国に問うべきなのです。この各政府レベルでの課題分担の不明確性という問題は、前述した1970年代前後に東京都がつくって

画期となるシビル・ミニマム計画が自然消滅した理由でした。都レベルで指標値をつくっても、とくに23区では現在と異なる「都区制」だったため、当時都は特別区については市の位置にありましたから、23区間それぞれの達成率の格差を公表すると、この達成率格差は都の責任となります。ここから、都区制の根幹をなす「都区財政調整制度」の再編に火がつくため、他方には当時の「三多摩格差」もあって、各区ごとのシビル・ミニマム達成率の作成・公開はウヤムヤになりました。」

「シビル・ミニマムをめぐっては、今日わずかにのこる特定の未達成施策については、この未達成率のすくさを明示し、その充足についての必要な期間と財源は『あとわずかだ』と、指標化して目にみえるかたちで公開すべきです。そのとき、市民はせいせいするでしょう。そこではじめて市民のモノトリ要求は終わります。・・・これまで、過剰率・不足率をふくめて、主要施策についてのシビル・ミニマムの量充足の終わりを、自治体は明示しておりません。このため、市民、長・議員、それに職員はいつまでもナイナイづくし時代の飢餓感から解放されず、無限渴望におちいってムシリ・バラマキをつづけ、行政は膨張をつづけてきました。それゆえ、よくいわれる「満足度」ではなく、やはり市民合意によるシビル・ミニマムとしての「必要最低」こそを客観基準として設定し、これをふまえて心理次元での「飢餓度」「飽和度」の意味をきびしく考えていくべきでしょう。」

むすび

さて、おおむね以上のようなところが、

2003年時点での松下先生の時代認識であり、日本社会の先行きに対する危機感であったと申せましょう。問題は、これをお読みになった皆さんがどこまで時代認識と日本社会の先行きに対する危機感を先生と共有できるか否かです。

私自身の認識について申し上げておけば、生活権の保障に関するナショナル・ミニマム及びシビル・ミニマムは、1970年代から2000年にいたる間に大幅に上昇し改善されてきたことは確かであるが、「シビル・ミニマムの＜量充足＞はほぼ終わった」とまでは言い切れないように思う。また、社会保障（生存権）と社会資本（共用権）の領域についてはともかく、社会保健（環境権）の領域については地球環境問題を初めとして、まだまだ深刻な

課題が幅広くのこっているように感じている。

さらにいえば、ナショナル・ミニマムは行政事務（行政サービス）の最低基準として定められているだけでなく、行政事務の執行方法（行政サービスの提供方法）の細部についてもそれぞれの最低基準が定められていることが多い。この「法令等による義務付け・枠付け」が自治体による行政サービス提供事務の自由度を大きく制約しているとして、その廃止または緩和が第二次地方分権改革以降の大きな改革課題として取り上げられてきているが、このような側面における細々としたナショナル・ミニマムには廃止または引下げを要するものがいまなお少なくないと認識している次第である。