

都市政策

季刊 第7号 '77・4

特集 市民福祉の展望

市民福祉の概念	岡村重夫
福祉と費用負担	上田千秋
神戸市福祉条例の意義と役割	柳瀬俊郎
地域福祉とボランティア活動	今井鎮雄
社会福祉協議会の課題と展望	和気島尚志
社会福祉施設と地域の関係	川村尚道
摂津訴訟判決をめぐる	高寄昇三

人間都市へのフィジカルプラン	末岡利雄
欧米自治への考察 I	宮崎辰雄
ニュージーランドの福祉	大矢富子

都市政策

第6号 主要目次 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

現代都市計画を点検する	三村浩史
都市景観の設計	嶋田勝次
コミュニティ・プランニングの課題	多胡進
都市計画行政の課題と展望	宮崎辰雄
住宅政策の課題	金野勝美
地域開発の系譜	宮永清一
都市景観保全の方策	高田昇
<hr/>	
「環境カルテ」の意義と役割	笹山幸俊
都市財政と都市開発	塩見謙
宅地開発指導要綱の法制的考察	高寄昇三
英国における歴史的建築・環境保全	安田丑作

次号予告 1977年 第8号 地方自治体と公共サービス 1977年7月発行予定

公共サービスの本質と限界	足立忠夫
公共サービスの決定過程	坂本忠次
都市サービスと公共料金	山本栄一
公共サービスの選択基準	安田八十五
使用料・手数料概念と使用者負担	高島博
公共サービスと市民協力	太田修治
市民生活と公共サービス	宮崎奈美子
<hr/>	
広聴サービスの実態分析	板東慧
欧米自治への考察II	宮崎辰雄
使用料・手数料の実態分析	地方自治研究会
各国の上水道事業	神戸市水道局

市民福祉の展望

「福祉元年」といわれてから、いまだ数年もたたぬのに、「バラマキ福祉」とか「福祉見直し」とか、福祉行政に対する批判が浴せられた。たしかに、一部の自治体において、福祉に対する深い認識もなしに、政治的意図から福祉行政をとり上げたり、宣伝的効果を狙ってアイデア行政として福祉施策が打ち出されたりした。そのため地方財政にとって一つの圧迫要因となったことは否定できないかも知れない。

しかし、福祉は財政的余裕があれば行い、財源が不足すれば止めるという便宜的な行政目的でない。明治以来、いわば日陰の身とみなされてきた福祉行政が、昭和40年代やっとなり開発事業を押しつけて地方行政の中軸としての地位を占めようとしたばかりである。

成長志向性の強い日本の都市社会においてこれからも福祉への風当りは厳しいであろう。そのような中において、福祉を地方行政、また都市社会の究極の目的としてすすめるには、“与える福祉”から“創りだす福祉”へ転換させていかなければならない。

そのためには、広い視点、さまざまな角度からの福祉論争がまたれるのである。福祉をめぐる企業・自治体・家族の責任分担、福祉財源とその費用負担原則、福祉の視点からの都市空間の見直し、福祉団体・ボランティア活動のあり方などである。

このような論争のなかから、福祉を恩恵としてでなく権利として、さらに、一人一人の市民の生活感として定着させていかなければならない。福祉はたしかにハンディのある人に重点的に行われており、これまでたしかに専門分野を形づくってきた。しかし福祉を市民生活を生涯にわたってまもる社会的安定装置として成熟させていくためには、“学際的”という名にふさわしい総合的研究によって、卓抜した福祉政策体系、実現性のある福祉トータルビジョンを具体化していくことが不可欠である。福祉を共通の研究課題として、幅広い研究がのぞまれるのである。

■ 特 集		市民福祉の展望	
市民福祉の概念	岡 村 重 夫	3	
福祉と費用負担	上 田 千 秋	15	
神戸市福祉条例の意義と役割	柳 瀬 俊 郎	31	
地域福祉とボランティア活動	今 井 鎮 雄	45	
社会福祉協議会の課題と展望	和 気 島 尚 志	57	
社会福祉施設と地域の関係	川 村 尚 道	72	
摂津訴訟判決をめぐって	高 寄 昇 三	85	
■ 特別論文			
人間都市へのフィジカルプラン	末 岡 利 雄	96	
欧米自治への考察Ⅰ	宮 崎 辰 雄	111	
■ 応募論文			
「市民福祉」概念の基本原則	増 田 金 重	132	
■ 海外レポート			
ニュージーランドの福祉	大 矢 富 子	139	
■ 研究論文			
身障者を取りまく都市環境の整備	田 中 直 人	148	
■ 潮 流			
「生涯設計計画」	(14)	「福祉社会トータルプラン」	(30)
「京都市ライフサイクル構想」	(44)	「コミュニティ・ケア」	(71)
「高齢化社会」	(138)		
■ 行政資料			
神戸市民の福祉をまもる条例	神 戸 市	159	
“こうべ”の市民福祉計画(抄)	神戸市民生局	167	
神戸市保育問題審議会答申	神戸市保育問題審議会	203	
■ 書 評			
『社会福祉と管理構造』	高沢武司著	(214)	

市民福祉の概念

岡 村 重 夫

(大阪社会事業短期大学学長)

最近われわれの目につく1つの傾向は、社会福祉に関連して、さまざまな新造語が出てきたことである。今までも個々の研究者によって、『広義の社会福祉』とか、『狭義の社会福祉』とかいう用語が使われてきたが、最近では中央政府関係の公式文書のなかで、『社会福祉』のほかに、『国民福祉』とか、『生活福祉』とか『福祉政策』などという新造語が出てきた。従っていまわれわれの問題とする『市民福祉』という概念が、以上にあげたような新造語とどのように異なるのか、また異ならねばならないのか、という点を明らかにしておきたい。

けだし、以上にあげた政府機関の新造語は、以下において詳細に指摘するように、内容的に多くの基本的誤りを含んでいるから、『市民福祉』の概念をそれらと明確に区別することが、必要な用意であると思われるからである。

1 『国民福祉』『社会福祉』『福祉政策』

経済企画庁：「経済社会基本計画——活力ある福祉社会のために——」（昭和48年2月13日閣議決定）は、「①豊かな環境の創造 ②ゆとりのある安定した生活の確保 ③物価の安定 ④国際協調の推進の4つの目標を総合的に達成することを課題として⁽¹⁾しているが、そのうち①から③までを「国民福祉の充実」のための対策であるという。特に「②ゆとりのある安定した生活の確保を最優先課題の一つとし、必要な政策を強力に推進するが、その基礎として社会保障の充実、住宅・生活環境の改善、週休2日制の普及と自由時間の充実、教育の改善、労働者福祉の向上および消費者保護の推進等に積極的に取り組むことにする」としている。そして「社会福祉部門」は、社会保障の一部と

考えられ、具体的施策としては、「寝たきり老人、重度の心身障害児(者)などに対しては計画期間中に全員入所できる体制を確立するとともに、施設運営の改善合理化をはかる。また家庭奉仕員の増員をはじめ、コミュニティ・ケア、在宅ケア等の充実をはかる。」⁽²⁾という。

筆者の考えでは寝たきり老人や重度の心身障害児(者)、その他日常生活において介護を要するひとびとに対するサービスは、何よりも医療、看護、リハビリテーションを中心としなければならないと思われるが、そうではなくて『社会福祉部門』であるとされるところに、現代日本特有の社会福祉の理解があるというべきである。つまり『国民福祉』のなかの医療、看護、住宅、教育等の公共関連施策は、一般国民を対象とするのに対して、『社会福祉部門』は、一般国民と区別せられる特別な障害者や老人であるとするのである。これは明らかに隔離の保護事業の発想であるが、「基本計画」では、この発想を象徴するかのよう⁽³⁾に、「寝たきり老人、重度心身障害児(者)など緊急に施設に収容し、保護を必要とする者については、全員収容することを⁽³⁾目途として施設を整備する」(圏点は引用者による)という。

これほど極端な隔離の社会福祉政策でないまでも、なお社会福祉の対象者は、一般国民ではなくて、自力で生活しえない特別なハンディキャップをもつ要保護階層であるという見解は、厚生省その他の中央政府機関によって、今日まで多数示されている。

いま比較的最近の実例を示せば次のとおりである。

雑誌「厚生指標」昭和49年臨時増刊号は、経済成長時代における新しい社会福祉政策についての厚生省の見解を示したものとして、注目すべき文献であるが、そのなかの「第5章福祉政策と社会福祉の課題」において、社会福祉の新しい方向が示されている。

まず従来のわが国の社会福祉が補完的(レジデュアル)性格のものであったことに対する反省を次のように言う。「社会福祉は、精々のところ経済成長、経済開発の過程で生ずるひずみの是正とか、成長の成果を均てんしえない人びとに対する援助ということを意味し、その限りでは補完的(レジデュアル)な

ものとみなされてきたものであった。ここでいう補完的（レジデュアル）というものは、経済成長を支えた市場メカニズムに適合できずに、一般国民の生活向上に追いつかない階層、集団、個人に対する援助というぐらゐの意味である。したがってそれぞれの経済計画のもとにおいて「社会福祉の充実、強化」ということが繰返し強調されながらも、それは精々のところ……中略……低所得者あるいは老人、障害者、母子、児童などのハンディキャップを有する者に対する救済援助を考えていたようである。……中略……しかし今日の事態は、社会福祉をこのように補完的（レジデュアル）なものとして止めることは次第に困難なものになりはじめている。それは一言でいえば、経済成長の過程で、市場メカニズムの限界と欠陥による問題が急速に拡大し、そのマイナスを、社会福祉でのみ支えることはできなくなってきたことによるのである。したがって福祉を確保するために市場メカニズムそのものの補足とか修正を公的権力の介入によって図るという経済政策が求められ、これに伴って各種の政策たとえば雇用、住宅、所得維持、教育、農業等の各政策においても福祉的視点にもとづく政策転換をもたらせる必要が生じているように思われる。

「たとえば最近における雇用政策をみるとたんに一般労働力の雇用促進ということではなく、老人、障害者等労働力にハンディキャップを有する人びとの雇用促進に重点がおかれたり……中略……教育政策の分野でも障害者教育が改めて重視されたり、生涯教育の観点から高齢者教育に関心が向けられたりしているのである。

こうした社会福祉の視点なり機能が一般施策に組み込まれることによって、社会福祉は補完的（レジデュアル）なものからの脱皮がはかられ、社会福祉の機能が拡大ないし拡散する傾向をもつことになろう。」と。

そしてこれが経済政策から『福祉政策』への転換にほかならないのであるが、その具体的な内容としては、一般国民を対象とする「物質的豊かさ（経済福祉）のみならず、身体面でのよりよい状態（健康福祉）から精神的、心理的な安らぎ（精神的福祉）などいろいろのものが含まれてくる⁽⁵⁾」という。つまり『福祉政策』は、一般国民を対象とする社会保障、賃金政策、住宅・生活環境

施設の整備・確保対策、『健康福祉』のためには公衆衛生、医療などの保健衛生対策、教育、余暇対策等を含むものである。

ところが同論文によれば、『社会福祉』は、これらの「福祉政策と並んで、自らの能力で生活を営んだり、生活を向上させることのできない階層、集団、個人に対する援助体系を中心とするものである⁽⁶⁾」という。そしてこのような『社会福祉』の対象者として、論者は老人、障害者、児童・母子世帯、低所得者をあげていることから判るように、『社会福祉』は依然として『社会的ハンディキャップをもつもの』に対する補完的施策であって、一般国民に対する社会的サービスではないとされている。

このように「厚生指標」にみられた『社会福祉』は経済成長を支える市場メカニズムを不動の前提とし、これから脱落するもの、ないしはこれに適應しえないものに対する援助の体系であるし、「経済社会基本計画」における『社会福祉部門』は、一般的な医療・看護、リハビリテーションなどの専門的制度の責任に属すべき対象者を、代替的にひきうける部門とされている。

2 保護事業としての「社会福祉」の限界

このように、一方は平均的能力条件をもつ一般国民を対象とする『国民福祉』ないし『福祉政策』、他方は社会的弱者を対象とする『社会福祉政策』という発想は、国民を2分し、選別する思想であって、社会福祉の発展段階からみればいわゆる『保護事業』の段階に属するものである。この『保護事業』の欠陥はいろいろあるが、まず第1点は、常に事後的対策であって、生活上の問題を予防しえないということである。『保護事業』のサービスは常に一定の要保護状態にあることを条件として提供せられるもの、換言すれば要保護状態になるのを待って、はじめてサービスを提供するものであるから、問題を初発において発見し、早期に治療することができないものである。

第2の欠陥は、一般的施策 (General Service) からの脱落者を対象とする保護事業は、本来、一般的施策を補充し、それに付属する特別サービス (Special Service) として運営されるべきものであるに拘らず、一般的施策例えば各種

の専門分化的施策とは独立ないし併行の制度として、その固有の存在を主張する点にある。例えば社会保険と区別され、独立に運営される生活保護法に象徴せられるように、年金に対する生活扶助、保険医療に対する医療扶助、育英資金に対する教育扶助等々がこれである。それらは、サービスの専門性や条件において、常に一般的施策に劣るものであるから、すべてのケースはまず一般的施策による給付を提供し、特別サービスはただ不足分を補充するように運営せられるべきであるにも拘らず、『保護事業』の欠陥は、この専門的に分化した特別サービスであるべき特性を忘れて、独立の『社会福祉』であるかのように錯覚するところにある。

元来、一般的サービスすなわち生活問題にかかわる公共関連施策からの脱落者、例えば老人、障害者、児童・母子、低所得者を固有の対象とする保護事業としての『社会福祉』は、それ自身一般的施策の欠陥の表現である。これらの対象者も一般国民と同じサービスを利用できるようにすることが、公正な生活問題対策であるから、保護事業は、このような全国民を包括する生活問題対策実施までの一時的代替サービスとしてのみ正当な存在理由をもつものである。従って保護事業は、そのサービスの経験や結果を、一般的な生活問題対策の改善や新設に向けてフィード・バックされるような地位におかれねばならない。従って保護事業のサービスは、自らを拡大せんとするまえに、まず一般的な公共関連施策の拡大・改善に努力し、それが不可能なときにのみ一時的にこれに代わるのでなければ、一般的サービス機関に対して、いたずらに現状維持の免罪符を提供することになりかねない。これが今日までの保護事業の欠陥の一つであった。

以上、中央政府機関の使用する福祉概念として、『国民福祉』、『福祉政策』および『社会福祉』を例にとって検討した結果、それらはすべて一般国民と要保護階層ないし『社会的弱者』、というように国民を2分する選別主義の福祉概念であることを明らかにしてきた。またこのような選別主義のうえに立つ保護事業としての社会福祉のもつ欠陥をも指摘してきた。それは、われわれがここに問題とする『市民福祉』の概念は、以上にあげた中央政府機関のいう福祉

概念に依拠しえないことを意味するものである。従ってこれらの福祉概念とは全く異なる次元において新しい市民福祉を構想しなければならないであろう。

3 市民福祉と社会福祉の原理

われわれの構想する「市民福祉」の概念は、前述の『国民福祉』の縮小版であってはならないし、また以上に述べた『社会福祉』の下請けであってもならない。それでは、このように全く新しく構想されるべき市民福祉の概念は、どのような原理の上にたつべきであろうか。

その第1は社会的公正の原理である。まず何よりも、すべての市民は対等平等の権利をもつものであるから、一方は一般国民を対象とし、他方は『社会的弱者』を対象とするというような選別的、二分的福祉サービスを排除することを意味する。すべての市民は、同じ基本的要求、すなわち経済的安定、職業的安定、家族的安定、身体的・精神的健康、教育の保障、社会的協同、文化・娯楽という生活上の要求をもつものであり、これらの要求にかかわる専門的サービスをひとしく利用する権利をもつものである。生活上の不利条件をもつひとに対して屈辱感をあたえるような恩恵的サービスや、専門的サービスの代用品としての『社会福祉』サービスを提供すべきではない。その意味において多数の市民に共通する一般的サービスの利用を優先させ、そのために個人と一般的サービスを媒介・斡旋する個別化的援助の体系を市民福祉のなかに含ませなくてはならない。この点についてはさらに詳細に後述するであろう。

第2は多元的サービスの原理である。上述のように生活上の基本的要求は「経済的安定」から「文化・娯楽」の要求にいたるまで多種・多様にわたるものであるから、市民福祉はこれらの多様な生活要求に対応できるように専門的に分化したサービスを含まなくてはならない。これらの専門的に分化したサービスは、まず利用者の平均的条件に応ずる一般的施策ないしサービスとして提供せられるが、しかしそれだけで生活上の要求を十分に充足できない人びとに対しては、一般的サービスに重ねて追加的な専門的特別サービスを準備しなくてはならない。それは医療や教育においてみられるような高度の専門的サービ

スであって、決して一般的サービスの代用品や屈辱感を伴う『劣等処遇』としての伝統的な『社会福祉』であってはならない。

このようにして市民福祉の概念には、専門的に分化した一般的サービスと特別サービスを含むほかに、さらにこれらの分化したサービスが、すべての市民の生活問題解決のための資源として有効に利用せられるために、サービスと個人との中間にあって両者を媒介し、関係づけるサービスが必要である。この媒介サービスは、一方において専門的に分化した一般的サービスと特別サービスの目的や機能をよく知るとともに、他方では市民ひとりひとりの生活条件を把握して、生活問題の解決を援助するという固有の専門性をもつものである。それは個人に対してはサービスないしは利用できる社会資源を説明して、その有効な利用を援助するとともに、専門的に分化した制度的機関に対しては市民生活の実態を理解させて、適切な制度の改善を援助するものであって、直接的に個人の『福祉』に関連するものであるから、これをこそ真の意味で社会福祉サービスとよぶことができるであろう。

このような社会福祉は、原理的には『生活者』の立場に立つものであるから、専門分化的制度側の改善が円滑に進行しない場合に、やむなく一時的にこれに代って代替的サービスを提供することがある。この一時的代替性を見誤って、これが社会福祉の本質であるかのようにいうのは、明らかにひとつの錯覚であることを指摘しておきたい。市民福祉の概念のなかにも一時的にこのような代替的社会福祉サービスを含ませざるをえないこともあるであろうが、しかしそれはどこまでも一時的、経過的な『必要悪』であることを自覚してはならない。

第3に市民福祉の依拠すべき原理は、市民ひとりひとりの生活を志向するということである。生活問題はこれを分析的にみれば、貧困、病気、失業、不良住宅等々の側面をもつものであり、従って社会保障、医療政策、労働対策、住宅対策等々の専門分化的対策を必要とするものであるが、しかし他面において、これらの問題を現実には担っている当事者自身の立場からみれば、これらの問題はバラバラに分割しうるものではなくて、互いに影響しあい、循環するも

のである。社会福祉が、以上にあげた専門分化的対策と異なる独自性をもつのは、このような生活問題の「からみあい」に着目した対策ないしサービスを提供する点にある。例えば「病気」ではなくて、「病人の生活」に着目するところに「医療」ではなくて、「医療福祉」の特長がある。

市民福祉は、そのなかに高度に分化し、専門化された一般的サービスと特別サービスを含みながらも、終局的にはそれらのサービス利用者個人の生活の全体的調和の援助を志向しなければならないであろう。なぜならば、市民福祉が複雑多様な専門分化的サービスに対して、生活の全体性ないし不可分割性という明確なサービス目標を明らかにしなければ、「バラバラ行政」とか、「専門家の独り歩き」という非難をうけねばならないからである。生活の全体性を志向することによって、はじめて市民福祉は福祉の固有性を保持することができるばかりでなく、生活の手段としての制度という本来の姿を実現することになるであろう。

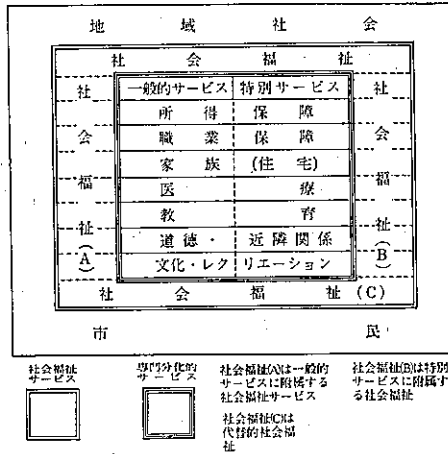
市民福祉の最後の原理は、住民参加の援助ということである。元来、生活問題の徹底的解決とは、問題の当事者による自主的解決である。本人に代って誰かが解決してあげるのではなく、本人みずからが問題に対決し、自らの決意によって解決に当らなければ、問題の真実の解決にならないということは、永年にわたる社会福祉の経験の教えるところである。社会福祉の援助は、このような本人の自己決定や自主的解決を側面から援助するだけである。つまり、問題解決過程への問題当事者の参加なくしては、正しい意味での問題解決はありえないというのが、社会福祉の原則である。それゆえに専門的サービス、特別サービスへの住民参加を媒介するのは社会福祉の機能である。

従って市民の生活問題の解決を援助する市民福祉のシステムのなかには、市民自身の参加を援助する手続過程を含まなくてはならない。それは援助計画の立案から、計画の実施、運営、評価にいたるまでの全過程への参加でなくてはならない。このことによって市民福祉は、前述したような一方的な官僚的福祉概念と区別せられる特長を明らかにすることができよう。

4 市民福祉概念の内容

それでは以上にあげたような原理のうえに構成される市民福祉概念の内容、すなわちその全体構造はいかなるものであろうか。その構造関連はいちおう別図のように図式化されると思うが、それを説明すれば次のとおりである。

市民福祉概念図式



市民福祉は、もちろん憲法に保障された国民の諸権利を実現するためのシステムでなければならない。従ってナショナル・ミニマムを下敷きにして、そのうえに構成されたシビル・ミニマムの性格をもつものであるが、しかし同時に市民の社会生活上の基本的要求の全部に対応するシステムでもなければならない。

その意味において市民福祉概念を構成するサービスは、すべての市民の (1) 経済的安定, (2) 職業的安定, (3) 家族的安定 (住宅), (4) 医療, (5) 教育, (6) 近隣社会関係 (生活環境), (7) 文化・娯楽に関する諸要求の充足に関連するものでなくてはならない。これらの諸サービスの運営は、理論的にも技術的にも別個独立のものであるから、当然専門的に分化した制度的機関によってなされるものである。これらの専門分化的制度の提供するサービスが、すべての市民の要求にこたえるためには、まず多数のひとびとのもつ平均的要求や能力条件を基

準とする「一般的サービス」と、それだけでは生活要求を充足しえない特別な条件をもつひとびとのための「特別サービス」とを含まなくてはならない。

この際、注意すべきことは、「一般的サービス」と「特別サービス」は、ともに同一の専門分化的制度のなかで運営され、責任をもつという点である。すでに本稿の前述において何回も指摘したように、「特別サービス」を「一般的サービス」からきり離して、これを『社会福祉』とする見解を採用してはならない⁽⁷⁾。その理由は、「特別サービス」の対象者を『社会的弱者』ときめつけて、十把一束的に一般的サービスの高度の専門的サービスからきり離す劣等処遇を意味するばかりではなく、そこで言われている『社会福祉』は、理論的にも、技術的にも別個独立の専門分化的制度の単なる集合名詞にすぎないからである。例えば同じ所得保障サービスである保険と扶助をきり離したり、老人や障害者の雇用サービスを一般の雇用政策と別個独立のものとする。その誤りであることは、心身障害者の教育を教育制度から排除して、『社会福祉』の一分野とする誤りと同じである。障害者や老人の教育は、教育制度のなかの「特別サービス」として位置づけることが正当である。この原則は、他の生活上の要求に関連する専門分化制度においても採用されなければならない。専門分化制度は、その専門の分野に関する限りにおいて、問題の兆候を早期に発見し、これに対処するという長所をもっているからである。

それでは専門分化制度の特別サービスの代用品ではない固有の社会福祉はいかなる機能を発揮するのであろうか。前述「市民福祉の原理」において説明したように、専門分化的サービスのもつせまい専門的視野は、本来分割しえない市民ひとりひとりの生活の全体性と矛盾するものである。また専門分化的制度は、市民を生活の主体者としてよりも、サービスの客体ないしは『消費者』として把えるものであるから、市民の生活主体者としての自己決定の実行を援助することはできず、せいぜいのところ専門的助言をあたえるにすぎない、という限界をもたざるをえない。

従ってこのような専門分化的制度と生活者としての市民とのあいだの乖離を埋める社会制度として社会福祉の媒介的機能が必要なのである。『社会的弱

者』といわれるひとびとをも含めて、すべての市民は、前述したような生活上の基本的要求を充足するためには、各種の一般的サービスや特別サービスとして提供せられる社会制度を利用しなければならないが、このばあい社会福祉は、生活者としての立場に立って諸制度を斡旋するのである。

一般的サービスは、すべての市民に対して平等にあたえられる普遍的サービスであるために、利用者に対して屈辱感をあたえない点で、すぐれたサービス形態であるから、社会福祉は、すべての市民がこれを利用するように、一般的サービスについての情報の提供や相談サービスや送致サービスによって、個人や集団を援助する。他方において、社会福祉は市民生活の実態を専門分化的制度に対して説明し、各制度間の矛盾や不調整を改善するように、各種の専門家を援助する。必要とあらば制度利用者を援助して、専門分業制度の運営方針を改めるような団体交渉や運営計画の立案に参加するように仲介者としての役割をも果たさねばならない。

このような社会福祉の媒介的機能は、特別サービスについて特に必要である。一般的サービスでは満足しえない特別な生活要求をもつ個人や集団の生活実態を専門分業制度に説明して特別サービスを開始させたり、これを「市民の権利」として屈辱感なしに市民が利用するように情報、広報、相談等によって動機づけのサービスを提供するのはもちろんのこと、このような特別な要求をもつ個人や集団が専門分業制度に働きかけて、制度運営方針を変更させるような自主的運動を開始するように援助するのである。

しかしこのような資源開発の努力が直ちに実現しないこともありうるから、そのばあいは社会福祉はこのような特別な条件をもつ『社会的弱者』に対する実質的サービスを専門分業制度に代って提供しなければならない。これが社会福祉の代替的機能である。従ってこの代替的機能は、専門分業制度が特別サービスを開始するまでの一時的、暫定的機能であるにも拘らず、あたかもこれが社会福祉の本質的機能であるかの如く説明する誤りについては、前述において反復指摘したとおりである。従ってここでもまた社会福祉はサービスの対象者や関係者を援助して、代替的サービスを専門分業制度の一般的サービスの一部

にとりいれるように要求する社会的行動をとるようにするのである。

注

- (1) 経済企画庁 「経済社会基本計画」 昭和48年 P.16
- (2) 同 P.72
- (3) 同 P.60
- (4) 「厚生指標」 昭和49年特集号 P.68
- (5) 同 P.69
- (6) 同 P.67
- (7) 「厚生指標」51年度特集においても同様趣旨の記述があるが、49年度の方が論旨明確であるのでそれによることにした。
- (8) 全国革新市長会「革新都市づくり綱領(案)」昭和49年10月においても「市民の福祉」は社会的弱者のための対策に限られている点に注意を要する。

お断り、編集者から筆者にあたえられた論題は『市民福祉の課題と展望』であったが、その前提としての市民福祉の概念を論ずることで紙数が尽きてしまった。不手際を許されたい。

潮 流

「生涯設計計画」

昭和50年7月に長洲神奈川県知事や飛鳥田横浜市長が「バラマキ福祉」批判を提起して以来、低成長下の福祉政策をめぐるホットな論争がくりひろげられた。8月には三木前首相の私的ブレイン集団の手になる「生涯設計<ライフサイクル>計画」が発表され、日本型福祉社会のビジョンに関する福祉論争へと発展していった。

「生涯設計計画」は、「国民はいま転換を求めている」という認識の下に、高度成長のひずみを「国民一人一人の生活を基点とする」新しい社会システムをつくりあげる中で是正しようという発想に基づいている。その内容は「福祉」の中味を明確化することに力点を置き、一方で「生涯のあらゆる段階で安心して、生きがいを追求できる社会システム」づくりを、他方で「強い、安定した、自由な個人」の確立を掲げ、だれでも①努力すれば家を持てる制度②ナショナル・ミニマムが保障される社会保障制度③安心して老後を送れる制度④どこでも、いつからでも学べる教育制度を政策の4本柱にしている。

この4本柱は国民のライフステージに対応しており、新制度の導入を積極的に促進し一生を通じて安心して生きがいを追求できる社会的システムの実現が構想されていた。政権交代もあって、この構想は事実上棚上げの浮目をみたが、福祉論争への貢献度は大きかったといえよう。

福祉と費用負担

—スウェーデンの社会福祉に学ぶ—

上 田 千 秋

(佛教大学教授)

はじめに

これから考えていく「福祉」は、つい数年前、「新しい福祉社会の建設」をかかげた『経済白書(47年度版)』が説いたような茫洋とした「くらしむきのよさ」を意味するのでもなければ、いわゆる「社会福祉事業」に限定されるわけでもない。とくにその費用負担に焦点をあつめる場合、この「福祉」は、具体的には、社会保障関係費の対象領域を指すと考えて良いであろう。たとえば表一は、社会保障制度審議会の分類による部門別社会保障関係費の収支のうちわけであるが、この表の(1)~(4)を中軸に、(5)~(8)の部門を適宜補足したものを

表一 社会保障関係費用のうちわけ (1975年度)

	支 出 (億円)	収 入 (億円)			
		総 額	国庫負担	地方負担	そ の 他
(1) 社会保険	98,297	134,521	24,591	4,183	105,747
(2) 公的扶助	6,700	6,700	5,351	1,349	—
(3) 社会福祉	10,571	10,571	7,156	2,804	610
(4) 公衆衛生・医療	8,636	8,636	4,560	3,915	161
小計	124,204	160,428	41,659	12,251	106,518
(5) 恩給	7,681	7,681	6,933	671	77
(6) 戦争犠牲者援護	1,422	1,422	1,421	1	—
(7) 住宅等	2,204	2,204	2,204	—	—
(8) 雇用(失業)対策	1,065	1,065	734	331	—
総計	136,577	172,801	52,950	13,255	106,596

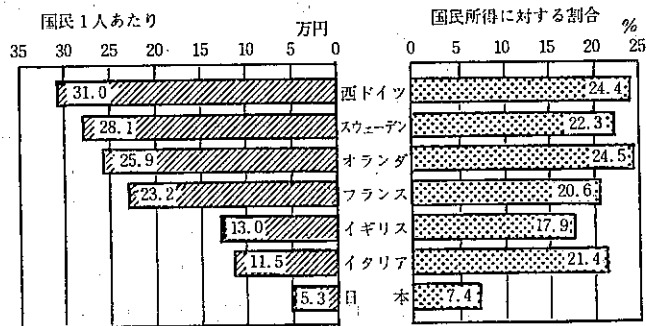
社会保障制度審議会「社会保障統計年報」(1975年版)による。数値はいずれも1975年度予算。社会保険の収入の「その他」は保険料収入。(1)~(4)は狭義の社会保障,(1)~(6)は広義の社会保障,(1)~(8)は社会保障と関連制度。

福祉、あるいは社会福祉として把握することが、現状では世界的趨勢であり、後に紹介するスウェーデンの社会福祉費用統計は、それを示す一例であるといえる。

ところで近ごろこの福祉の費用の負担をめぐる、さまざまな論議が繰り返されているのはなぜか、その理由を要約することはむづかしいが、結局のところ、それは自他ともに認めざるを得ない今日の低福祉状況の反映であり、しかもその原因は、なんといっても国の福祉行政の場当りの展開にあったことを認めないわけにはいかないであろう。『経済白書』『国民生活白書』そして『厚生白書』のそれぞれを各年度版ごとに、さかのぼって読みかえして見るならば、政府の「福祉」への姿勢がいかに変転してきたか、各省庁間の「福祉」をめぐる不協和音が、いかにみじめに鳴り響いていたかをたずねることは極めて容易である。

わが国の低福祉状況を端的に示すものとして、しばしば引用されるのが図-1である。しかも、このような劣悪な水準を是認するかのように、国民総生産は列国に比べて高位にあるが、1人当り国民所得では、17、8位であるからとか、社会保障の充実は、勤労意欲を阻害するとか、或いは家族の結合を弱めるとか、さらには広く日本人の道徳観をひんまげてしまおうとかいった愚論が展開

図-1 主要国の社会保障費(1972年度)



日本は「社会保障統計年報」(1973年版)スウェーデンは、Statistical Abstract of Sweden 1973, その他の国は EC, Statistiques Sociales 1970-1972, No. 3, 1974 による。日本は広義の社会保障。

され、あげくの果ては、高福祉のスウェーデンでは老人の自殺が多い、性犯罪が多い、青少年に働く意欲がない、それでもなおスウェーデンのような福祉国家を望むのなら、国民は当然高負担を覚悟しなければならないといった形式での一種の福祉社会化否定論がすでに長期にわたって横行していることは事実である。しかもスウェーデン型の福祉社会の実現に反対を唱える者の多くが、中央・地方の福祉行政を担当する幹部や、政治家や年長の教育者に多いし、その大多数は実際にスウェーデンの福祉状況をその眼でみた存在でないことが多いのは、どういうことであろうか。そこで、わが国の福祉と費用負担を考えると、これら多くのスウェーデンの福祉に批判的な論者のみ方が正しいのかどうかを探るためにも、この国の社会福祉費用の負担状況がどうなっているかを、あらまし考えてみることにしよう。

1 スウェーデンの社会福祉費用と分担(1)

まず表-2は、スウェーデン中央政府の一般予算のあらましである。この国の予算は1960~61年度以来赤字続きであり、76~77会計年度における国家負債高は847億クローネ(約5兆7千億円)にもものぼっているが、なんとといっても社会福祉費に、予算の4分の1以上を割り当ててきたことは注目される。

表-2 スウェーデンの中央政府予算
(百万クローネ)

この表によれば、社会福祉費は、60~61年度26.15%、75~76年度27.35%、76~77年度28.13%に達している。これに対しわが国の一般会計予算に占める社会保障関係費が、75年度はその18.4%、76年度は19.8%であったことを考えると、まず、両国の福祉へのとりくむ姿勢の相違を感じることができる。

本稿ではスウェーデンの社会福祉

	1960~61	1975~76 (当初)	1976~77 (予想)
歳入合計	17,510	88,820	98,225
直接税	8,020	33,800	41,800
間接税	7,430	41,260	45,220
歳出合計	17,130	99,790	110,215
社会福祉	4,480	27,295	31,005
国防	2,820	10,105	10,615
教育	1,840	12,460	14,820

資料：Skandinaviska Enskilda Banken,
Basic Fact about Sweden 1976~77
この国の会計年度は7月1日に始まり
翌年6月30日に終わる。

を構成する各部門の制度内容について述べる余裕がない。だが、さらにこの国の社会福祉費用の分析に入る前に、この国の社会福祉を貫く原理について触れておく必要がある。

かつて Ernst Michanek は、「社会福祉政策の内容を端的に言い表わすことは困難であるが、

- ①すでに援助を必要とする状態にあるものを援助する政策
- ②要援助状態に陥らないようにする予防的措置
- ③社会の構造を改める政策、換言すれば、異なった階層間の所得を平均化し、社会的正義と平等をもたらすような手段を講ずる政策

の3種から構成されている。⁽¹⁾と述べたし、また、最近、Leif Holgersson と Stig Lundström は、今日の「スウェーデン社会福祉の主目的は、社会 (community) のすべての成員に、自らの成長と自己実現の可能性を認識させるような基盤を創造することにある。この目的達成のためには、社会保険と積極的なマン・パワー政策が基本手段としてとられる。

スウェーデン社会福祉制度では、正常化の原則 (The Principle of Normalization) が根本になっている。このことは、たとえば、いかなる身体的、心理学的、社会的障害をもつ人間であろうとも、彼らにとって正常となるように、環境を整備すれば、彼らは生活し、働き、生長していくのだという確信を意味している。

社会福祉制度は、また、異なった所得階級間の、或いは人生の異なった時期⁽²⁾における所得をより公平に再分配する役割りをになっている。」と述べているように、この国の社会福祉政策は、積極的に、社会の各層の所得の再分配効果を期待した、社会改良政策である。

それでは、この積極的意図が実際に具現化されているか、どうかを費用面から見ていこう。表一3は、政府中央統計局が、1976年に公表した数字である。この統計は、北欧諸国の統計専門官委員会の定めた方式によって、毎年発表されるものであり、1974年の年間収支状況である。この表においては、新たに「歯科治療保険」が加えられている点は前年分と異なっている。(この国の健

福祉と費用負担

康保険は一般成人の歯科治療を除外していたし、1974年に創設されたこの制度により、17才以上の患者は治療費について1000クローネ以下は50%、以上の分については25%を支払えば良いことになった。なお16歳未満の児童の治療は他の制度により原則的に無料である。）

表一3 スウェーデン社会福祉費用のうちわけ (1974年) (単位: 1,000クローネ)

支出目的	社会福祉 費支出計	負担のうちわけ				社会福祉 費収入計	基金から の収入	基金へ の 移転
		国	自治体	事業主	被保険者			
①疾病	24,300,981	6,624,781	10,757,535	3,641,972	3,331,832	24,356,120	128,137	-183,276
疾病保険と扶助	9,900,892	3,439,021	—	3,403,417	3,113,593	9,956,031	128,137	-183,276
国民保健事業	12,216,632	2,554,905	9,661,747	—	—	12,216,632	—	—
アルコール中毒者対策	318,962	245,351	73,611	—	—	318,962	—	—
精神障害保護	845,295	144,423	700,867	—	—	845,295	—	—
国民歯科治療事業	321,337	27	321,310	—	—	321,337	—	—
歯科治療保険	697,843	241,049	—	238,565	218,239	697,843	—	—
②労働災害・産業安全	395,648	49,546	—	270,900	1,200	321,646	77,600	-3,600
労災保険	357,200	11,100	—	270,900	1,200	283,200	77,600	-3,600
産業安全	38,448	38,446	—	—	—	38,446	—	—
③失業	2,627,828	2,210,606	—	238,000	225,801	2,674,407	60,339	-106,918
失業保険と手当	807,295	390,073	—	238,000	225,801	853,874	60,339	-106,918
職業紹介・職業指導	312,252	312,252	—	—	—	312,252	—	—
失業者再教育	563,681	563,681	—	—	—	563,681	—	—
公共事業	944,600	944,600	—	—	—	944,600	—	—
④老令・障害	20,322,451	9,218,167	3,468,544	9,120,900	4,064,240	25,871,851	4,797,800	-10,347,200
国民基本年金	13,758,000	8,676,960	1,332,000	—	3,678,040	13,687,000	71,000	—
国民補足年金	3,886,700	—	—	9,120,900	386,200	9,507,100	4,726,600	-10,347,200
身体障害者保護	397,819	287,785	110,034	—	—	397,819	—	—
老人ホーム	1,368,988	—	1,368,988	—	—	1,368,988	—	—
収容老人扶助	910,944	253,422	657,522	—	—	910,944	—	—
⑤家族・児童	9,730,918	5,820,170	2,970,130	1,051,458	41,460	9,883,218	128,100	-280,400
一般児童手当	3,045,786	3,045,786	—	—	—	3,045,786	—	—
有子家族住宅手当	1,486,663	1,171,864	314,769	—	—	1,486,663	—	—
遺児年金	209,300	73,040	—	247,100	41,460	361,600	128,100	-280,400
立替補助金	381,570	286,178	95,392	—	—	381,570	—	—
児童補足手当	946,303	141,945	—	804,358	—	946,303	—	—
保育所・保育学校	1,645,558	392,443	1,253,105	—	—	1,645,558	—	—
ホーム・ヘルプサービス	178,209	82,101	96,108	—	—	178,209	—	—
児童・主婦の休暇対策	4,621	4,621	—	—	—	4,621	—	—
児童収容保護	554,161	104,125	450,036	—	—	554,161	—	—
学校給食	760,720	—	760,720	—	—	760,720	—	—
就学援助	518,067	518,067	—	—	—	518,067	—	—
⑥公的扶助	607,023	97,295	509,728	—	—	607,023	—	—
社会扶助	564,523	54,795	509,728	—	—	564,523	—	—
その他の扶助	42,500	42,500	—	—	—	42,500	—	—
⑦犯罪者保護	499,631	499,631	—	—	—	499,631	—	—
⑧平和・戦争による災害	23,900	23,900	—	—	—	23,900	—	—
合計①-⑧	58,598,378	24,544,096	17,705,937	14,323,230	7,664,533	64,237,796	5,191,976	-10,921,394
中央行政費	344,228	344,228	—	—	—	344,228	—	—
総計	58,952,606	24,888,324	17,705,937	14,323,230	7,664,533	64,582,024	5,191,976	-10,921,394

資料: Swedish National Central Bureau of Statistics; The Cost and financing of the Social Services in Sweden in 1974, Stockholm, 1976.

第一に注目されるのは、この国の社会福祉費の大きさである。74年の年間支出合計額 588億クローネは、同年の国内総生産（市場価格）（gross domestic product at market prices）の23.5%を占めたと報告されている。⁽³⁾ところでこの国の総人口は約 820万人（1975年）であるから、国民1人あたり 7,180クローネとなる。いま1クローネを 67.54円と換算すれば、（日本銀行「外国経済統計季報」75年12月、による）約48万5千円となる。これに対し、表—1でみておいたように、75年度のわが国の社会保障関係費用の支出合計額は13兆6千6百億円であり、総人口（11,193万人、75年10月）で除すと、国民1人当たり約11万5千円にしかならない。社会保障費用の比較は、財源構成や保障範囲の相違から単純比較が困難であるとはいえ、わが国の1人当たり社会保障費用がスウェーデンに比べて4分の1以下になっていることがまず問題となる。

スウェーデンの社会保障制度もまた伝統的に社会保険を中核としていることは事実である。1974年の社会福祉費全収入 642億クローネのうち、社会保険部門の収入は 394億クローネであるから、全収入の61%を占める。そして、部門別、負担者別の収入状況は、表—4のとおりである。この表から第一に注目されるのは年金保障に大きなウェイトがかけられていることである。2つの年金

表—4 スウェーデンの社会保険部門別負担者別収入状況(1974年)(単位1,000クローネ)

部 門	国 庫 担 負	地 方 担 負	使用 者 担 負	被 保 険 者 担 負	そ の 他 の 収 入	合 計
疾 病 保 険	3,439,021	—	3,403,417	3,113,593	128,137	10,084,168
労 災 保 険	11,100	—	270,900	1,200	77,600	360,800
失 業 保 険	390,073	—	238,000	225,801	60,339	914,213
国民基本年金	8,676,960	1,332,000	—	3,678,040	71,000	13,758,000
国民補足年金	—	—	9,120,900	386,200	4,726,800	14,233,900
Percentages %						
疾 病 保 険	34.1	—	33.7	30.9	1.3	100
労 災 保 険	3.1	—	75.1	0.3	21.5	100
失 業 保 険	42.7	—	26.0	24.7	6.6	100
国民基本年金	63.1	9.7	—	26.7	0.5	100
国民補足年金	—	—	64.1	2.7	33.2	100

資料：表—3に同じ

保険が、全収入の71%を占めている。国民基本年金は定額方式で、老齢、廃疾、遺族給付を中心としている。支給額は基本額に対する所定率で算出される。67歳で受給する老齢年金の完全年金は、年額9,215クローネであった(75年12月現在基本額9,700クローネの95%)。夫婦とも有資格の老齢年金は合計15,035クローネ(基本額の155%)であった。一方、補足年金は、所得比例方式をとり、基本年金に加算されている。表-4のとおり、基本年金に対する国庫負担が高く、補足年金は事実上使用者負担になっていること、両制度を通じて被保険者負担が大きくないことは、所得再分配効果を高めているものとして評価して良い。

これに対して、疾病保険の方は、原則的に国、使用者、被保険者の三者分担システムがとられており、しかも被保険者の拠出は定額で、負担は地方によって異なるが結果的には3分の1以下におさえられている。

以上のことを、各種の医療保険の費用が社会保険費の大きな部分を占め、総体に被保険者負担率の高い、わが国の実態と比較するとき、どちらが社会保障効果が高いかを説明するまでもないだろう。

なお表-4において、社会保険の全部門を通じて、地方自治体の負担は、僅かに国民基本年金に対するほぼ10%の負担だけである点は留意すべきである。そしてこの負担は、全社会保険費からみれば、僅かに3%にしか過ぎないのである(表-6参照)。

2 スウェーデンの社会福祉費用と分担(2)

さて、両国の公的扶助の考え方は基本的に違っている。わが国の場合は、あくまで国家責任中心の原則が制度的にも、財政的にも堅持されている。これに対しスウェーデンでは、社会保険の充実とあいまって、公的扶助は自治体主導型にきりかえられている。このことは、表-1と表-3を対比すれば歴然とする。わが国の場合、公的扶助費の負担率は、国庫79.87%、地方負担20.13%となる。これに対し、スウェーデンでは、国庫16.03%、地方83.97%と、まさに逆転している。伝統的な中央集権型公的扶助が良いのか、それとも地方分

権型公的扶助への転換をはかるべきが、たんに費用負担の面からのみではなく、客体の福祉向上の立場に主眼をおいた検討が今後必要になるであろう。

ところで、社会保険と公的扶助の部門を除いたものが、そのままいわゆる社会福祉事業あるいはソーシャル・サービスの分野であるということにはならない。元来サービスを主体とする社会福祉の分野は、社会変動と住民の欲求の変化に対応して展開されるものであるから、固定的内容をもつものではない。そこで、問題が残ることを承知の上で、しかも計算の簡素化をはかり、総体としての傾向をみるために、わが国の場合は、表一1より(1)社会保険、(2)公的扶助、(5)恩給、(6)戦争犠牲者援護の4部門を除いた部門の収入額合計を、日本のソーシャル・サービスにわり当てられた費用と考える。一方、表一3から各部門にまたがっている社会保険費用、(6)公的扶助、(8)軍務・戦争による災害の部門を除いた収入額の合計を、スウェーデンのソーシャル・サービス費用と考える。

日本のソーシャル・サービス費は2兆9,177億円、全社会保障関係収入の16.9%、国民1人当たり2.5万円となる。

一方、スウェーデンの場合は243億クローネ、全社会福祉費収入の37.9%を占め、国民1人当たり2,963クローネ(約20万円)となる。費用面からみる限り、スウェーデンのソーシャル・サービスはわが国の8倍になる。

つまりこのことは、両国とも社会保障制度の中軸に社会保険を据えている点に変わりがないとしても、社会保障費のパイが大きく、社会保険費への直接割り当てが61%にとどまっている結果、国民1人当たり48万円の社会保障費のうち20万円が、ソーシャル・サービスにむけられるスウェーデンと、パイが小さく、しかも社会保険へのふりあてが71%になり、国民1人当たり11万円の社会保障費のなかから僅か2万円余りしか割り当てられない日本では、地域社会における社会福祉の充実度に極端な差異が生じ、国、地方自治体、個別企業、そして住民の間に、それぞれの立場からの負担論議や処遇をめぐる確執がおこるのは当然であるといえよう。

たとえば、最近、わが国では、各自治体、とりわけ人口の社会増に悩む都市自治体においては、保育所の設置と運営にからむ自治体の超過負担の問題や、

表一五 スウェーデンの家族・児童福祉費(1974年) (単位 100万クローネ)

支出目的	支出	収入	負担率(%)			
			国	地方	使用者	住民
一般児童手当	3046	3046	100.00	—	—	—
有子家族住宅手当	1487	1487	78.83	21.17	—	—
遺児年金	209	362	20.20	—	68.34	11.46
立替補助金	382	382	75.00	25.00	—	—
児童補足手当	946	946	15.00	—	85.00	—
保育所・保育学校	1646	1646	23.85	76.15	—	—
ホーム・ヘルプ・サービス	178	178	46.07	53.93	—	—
児童・主婦の休暇	5	5	100.00	—	—	—
児童収容保護	554	554	18.79	81.21	—	—
学校給食	761	761	—	100.00	—	—
就学援助	518	518	100.00	—	—	—
計	9731	9883	58.83	30.05	10.64	0.42

資料：表-3より作成

社会福祉施設の公立民営の問題など、国と住民との財政負担をめぐる問題が絶えない。この点について、表一三から(5)家族・児童の部門をぬき出して、各負担者の割合をみた表一五によると、スウェーデンの場合、社会保険の付加給付の分野には地方が殆んど関与しないこと、児童手当、児童と主婦の休暇対策費、就学援助費は100%国庫負担であり、一方学校給食は、全面的に地方の負担となっていることや、保育所や児童収容保護はむしろ地方の負担になっている点が注目される。この国の家族・児童福祉費は全社会福祉費の16.63%を占めるが、全体として地方負担は、国庫より少なく、さらに住民負担が極端に小さい。遺児年金の11.46%は、いわゆる国民補足年金制度の被保険者負担分であるから、児童・家庭福祉部門での住民の直接負担はゼロであるといつて良い。

もっとも、表一五では、保育所・保育学校費の住民負担はゼロになっているが、このことは、保育所等の利用料がタダであることを意味しない。

1973年12月、スウェーデン議会を通過した「プレ・スクール法」(Pre-School Activities Act)によれば、保育所(Day Nurseries)は生後6カ月から6歳までの児童を保育する施設となっており、さらに4歳から6歳の児童を1日平均

3 時間だけ保育する短時間保育 (Part-time Groups) 及び、6 歳の児童を週 15 時間以上出席させるプレ・スクール (Pre-school), 両親が働いている家庭の学童を放課後保育するレジャー・センター (Leisure-Time Centers) がある。さらに⁽⁴⁾1975年8月の資料によれば、保育所の利用料は所得比例制であり、家庭の所得月額 1,500 クローネ (約 10 万円) 以下のときは日額 3 クローネ (約 200 円), 8,200 クローネ (約 55 万円) 以上の場合には、日額 25 クローネ (約 1700 円) となり決して安いものではないし、対象児童は原則的に低所得家庭や片親の家庭の児童が優先され、両親が働いているか学業継続中の場合に限り、すべての児童が保育所に通っているわけではない。

さて、表一 6 は、いままでみてきたことを総括する意味で、両国の社会福祉費用をおおまかに、社会保険と、それ以外の福祉費用に分けて、各負担者別の負担率をみてみたものである。日本の場合、表一 1 より作成しているため、使用者、被保険者、その他の負担区分はなされていないが、社会保険の国庫負担が少ないことが指摘される。「その他」の費用負担について、両国を比較するとき、日本は、国庫中心であるが、スウェーデンの場合は、地方自治体の負担にウェイトがかけられている。そして全体として、スウェーデンの地方負担率は日本の 3.3 倍となっている。このように、社会保険は中央政府の責任において、国、労、使の三者分担システムが効果的に行われ、社会保険を除く社会福

表一 6 社会福祉費用の負担割合

	国庫	地方	使用者	被保険者 (住民)	その他	合計
スウェーデン (1974)						
社会保険……………	31.80	3.38	33.12	18.82	12.87	100.00
その他……………	39.98	54.44	4.30	0.86	0.43	100.00
社会福祉費合計…	35.35	25.50	20.63	11.03	7.48	100.00
日本 (1975)						
社会保険……………	18.28	3.11		78.61		100.00
その他……………	74.08	23.70		2.22		100.00
社会保険費合計…	30.64	7.67		61.69		100.00

本稿の表一 1, 3, 4 より作成した。

社の分野は、費用面からみても地方分権型であるとうけとれるスウェーデンの福祉行政について、Holgersson と Lundström は次のように説明している。

「原則として、中央政府は、地方自治体（州、村、町、市）に対して、あらゆる行政全般についての責任を委ねている。もっとも、行政の一定分野、即ち、警察、裁判所、国防や全般的経済計画と雇用政策については、中央で直接的に管理している。また、国は、目標と標準および個人の法的権利を明確化した自治体あての特定の法規を公布する。

自治体は、これらの法規の定める範囲内で、住宅、都市計画、教育、環境衛生や、保育所及び老人ホームの運営を含めた社会福祉サービスに対する責任をになっている。

地方行政に委ねられた以上の事業を遂行するために、各自治体には最高限度なしの、一定比率の所得税を徴収する権利が与えられており、加えて国庫補助金を受けとることもできるようになっている。

25の州(län)は公衆衛生及び医療サービスについての責任をになっており、市町村と同様に課税権を有し、国庫補助を受ける。国、州及び州内の市町村の行政活動は、国と州の行政官で構成される地方行政管理庁で調整される。⁽²⁾

事実、この国の保育所や老人ホームはすべて市町村立であり、病院は州立が原則である。それではこの地方分権型社会福祉サービスを可能ならしめているこの国の税制はどうなっているか、そして高福祉高負担といわれるこの国の平均的家計構造はどうなっているのか、その概況を次節でみることにしよう。

3 スウェーデンの税制と家計構造

まず自然人に対する直接税の中心をなす所得税は地方で課すものと、国で課すものがあり、前者は地方自治体ごとに単一税率を定めており一定控除後の査定所得の24～30%、平均26%になっている。後者は累進税率を適用し、未婚、既婚、子供の有無などにより税率を異にするが、最低7%から最高56%に達する。その他、財産税、相続税、贈与税などいづれの国税も累進税率を採用しているが、納税者は国、地方の所得税、財産税の合計額が84%を超えるとき

は、それを超える分については納税する必要がない。

法人に対しては所得税（地方税）と事業税（国税）が課せられる。その合計税率は約55%（うち国税は40%）である。

間接税としては1969年1月より、他のヨーロッパ諸国なみに付加価値税（VAT、現行税率15%）が採用されているが、煙草、酒類に対する税率は高い。間接税の国税に占める割合は過去10年来非常に高く、毎年50%をこえている。⁽⁵⁾

富の公平な分配による国民生活の向上を目標として、福祉国家完成の道をたどりつつあるこの国の税制は、所得の垂直的再分配効果をとくに期待して、累進税方式が多く採用され、しかも実際的要求にすばやく対応できるように税率を毎年変えることが可能な税制になっている。いづれにせよ1973年の統計では、個人所得に占める税負担率は、日本7.0%（間接税負担を入れれば16.2%）に対してスウェーデンは21.1%（同じく38.3%）と非常に高く、国民所得に占める租税負担率は、それぞれ21.2%、45.7%になっている。⁽⁶⁾そしてこのことが、スウェーデンの高福祉を支えているわけであるが、それではこの国の平均的な勤労者世帯や、年金生活者の家計に高い税金がどう響いているかを、具体的に5つの世帯類型別にのぞいてみることにしよう。

まず統計によれば、1975年7月のフルタイム工業労働者の年間給与は36,000—48,000クローネが一般水準であり、事務従事者は42,000—54,000クローネが普遍的であるという。したがって表—7の工業労働者の場合は、その中間値であり、事務従事者の例はいわば高額所得者の場合ともいえる。まず、1.工業労働者の世帯は、夫が働き、妻が就労していないため、住宅手当を受けとっている。児童手当は2人分である。これらの手当には税金がかけられないから、税引前の実際所得は48,780クローネとなる。したがって給与に対する直接税率は31.2%であるが、可処分所得は給与の85%となり、食費に40%、住居費（光熱費を含む）に24%、被服費に11%を割り当て、25%をその他の経費（貯蓄又は消費）にふりむけることができることになる。この世帯の場合の消費支出割合は、わが国の全国勤労者世帯の平均消費支出を5分位収入階級別にみた第1分位層の消費支出割合、すなわち、食料費41.0%、住居・光熱費14.8%、

表一七 スウェーデンの世帯類型別家計収支状況 (1975年8月) (単位, クローネ)

世帯類型	1. 工業労働者 (おとな2人 子供2人-5 才と10才)	2. 事務従事者 (おとな2人 子供2人-5 才と10才)	3. 事務従事者-と もかせぎ (おとな2人, 子供 2人-12才と15才)		4. 母子家庭 (おとな1人 子供2人-8 才と12才)	5. 年金生活者 (おとな 1人)	
			(夫)	(妻)			
A	年間給与又は年金	42,000	54,000	54,000	30,000	30,000	8,930
	住宅手当	3,180	2,280	—	—	4,260	4,800
	児童手当	3,600	3,600	3,600	—	3,600	—
	児童補足手当	—	—	—	—	7,520	—
	補足年金	—	—	—	—	—	1,974
B	税金	13,100	20,150	22,000	7,800	6,000	—
C	可処分所得	35,680	39,730	57,800	—	39,380	15,704
	食料	14,300	14,300	17,900	—	12,500	4,500
	住居	8,400	8,400	10,800	—	7,800	4,800
	被服	4,000	4,000	4,500	—	3,500	900
D	その他	8,980	13,030	24,600	—	15,580	5,504
	$\frac{B}{A} \times 100$	31.2	37.3	40.7	26.0	20.0	—
	$\frac{C}{A}$	0.85	0.74	0.69	—	1.31	1.76
	$\frac{D}{C}$	0.25	0.33	0.43	—	0.40	0.35

資料: The Economic Situation of Swedish Households, Fact Sheets on Sweden, FS23iQc, Oct. 1975.

被服費8.7%, 雑費35.5% (1975年平均) と比較しても雑費支出割合の低さが目立つが, 病気になって入院しても無料である。小学校から大学まで授業料は無料である, そして老後の生活保障の心配のない国の家計構造と, 環境破壊が深刻化し, ストレスや将来の不安が増大し, 社会的なひずみが表面化している国のそれとを単純に比較するわけにはいかないことはいうまでもない。

2. および3. の事務従事者世帯の場合は, スウェーデンでは, どちらかといえば高額所得者の例である。税率は2. の場合は37%, 3. の世帯では, 夫

が41%、妻が26%、合計35%に達している。だが、衣食住以外の費用に、可処分所得の、それぞれ33%、43%をわりあてられるということは、家庭生活に充分ゆとりが残されていることを示している。

特徴的なのは4.母子家庭及び、5.年金生活者の例である。可処分所得は、母子家庭の場合、当初所得の1.3倍に、年金生活者の場合は1.76倍にも達している。つまり、高福祉高負担が実現されているスウェーデンでは、税制と、社会福祉（社会保障）の両面から实际的に所得再分配効果が適正にうみ出され、経済的弱者の生活が、社会的に公正に保障されており、福祉優先の国家が堅実に維持されているとみないわけにはいかないのである。

おわりに

スウェーデンの社会福祉費用の実態と、それを支える税制について、基本的な学習を終え、これを参考にして、わが国のこれからの社会福祉の充実方向について、とくにその費用と負担のあり方を考える場合、なんととっても最初にふれておかねばならぬのは、低成長経済の時代に入ってから、すばやくうち出された政府主導型ともいえる「福祉みなおし論」であり、安易な「高福祉・高負担論」に対する反省である。

自治体の「ききどり福祉」や「バラマキ福祉」への批判としてうち出された「福祉みなおし論」の特色は、現行の税制や社会保障制度の抜本的改正を意図したものではなかったし、戦前の社会事業政策の遂行の上で採用された、経済的基盤の弱い社会連帯主義の復活であったともいえる。

だがこの「福祉みなおし論」の流行は、地域社会においては、財政悪化に悩む自治体の保育所設置費や運営費用の超過負担問題をうきぼりにさせたり、社会福祉行政機能の分担の明確化に関する研究を深めさせ、住民の福祉への関心を高めさせるなどの、プラスの効果を生んだことも事実である。そして、社会保障制度の抜本的な改正を行わないで、高福祉のためには高負担をと説く、国の主張は、草の根民主主義に支えられて、あるべき福祉を考え始めた住民には、もはや簡単に受け入れられなくなっていることを、政策当事者は銘記すべきで

あろう。

したがって、わが国の今後の福祉費用の負担については、次の諸点を改革した上で詳細に検討される必要があることを、おわりに述べておきたい。

①税制を改革すること。

わが国の所得税の再分配効果は、租税負担率の高い諸外国よりも弱いし、地方住民税の所得再分配効果も弱い、資産関連税制も社会的公正の見地からみれば全般的に問題があるし、とくに固定資産税にはマイナスの所得再分配効果すら存在することは、政府のある報告ですら指摘するところである。⁽⁷⁾高福祉・高負担の論議は、所得再分配効果を減殺しているあらゆる租税特別措置を廃止し、負担能力に正しく則った課税体系が完成した上で開始されるべきである。

②社会保障制度の中核となっている各種社会保険及び類似制度の統合化をはかること。

これはなによりも先決の課題である。現在の社会保険の拠出は所得の垂直的再分配効果を殆んど発揮していないか、或いは逆に分布を若干不平等化させているともいわれている。⁽⁷⁾

③医療保障制度の改革も必要である。

「軽い病気には手厚く、重い病気には冷い」この国の医療保障制度にかけている住民負担を今後どうするかは、国民的課題である。

以上の基本的課題が解決され、社会福祉に関する公的責任分野が、たとえば、社会保険を中軸とする所得保障領域は国に、施設保護とかコミュニティ・ケアとか個別的福祉を中心とするサービス領域は、市町村自治体に委ねられ、その裏うちとなる財源が、税制上確立され、その上で、企業内福祉活動の地域社会化や、住民の負担責任が明確化されるとすれば、正しい高福祉・高負担論が活潑に展開されるし、公的福祉を支える、地域住民のボランティア活動も正しく機能することは疑う余地がないであろう。

注

- (1) Ernst Michanek, Socialboken, 15de. 1966.
- (2) Leif Hjalgersson and Stig Lundström, The Evaluation of Swedish Social Welfare, 1975.
- (3) National Central Bureau of Statistics, The Cost and Financing of the Social Services in Sweden in 1974, Stockholm, Sweden, 1976.
- (4) The Economic Situation of Swedish Households, Fact Sheets on Sweden, FS 23 iQc, 1975.
- (5) 税制と税率に関する記述は, Taxes in Sweden, Fact Sheets on Sweden, FS 35 iQaf, March 1976 によっている。
- (6) 在スウェーデン日本国大使館編『スウェーデン王国』（世界各国便覧叢書）昭和48年。
- (7) 経済企画庁総合計画局編『所得・資産分配の実態と問題点』昭和50年。

報 流

「福祉社会トータルプラン」

福祉ビジョンをめぐる論争の過程で、政党レベルでの計画として、公明党「生きがいとバイタリティーのある福祉社会トータルプラン—国民福祉中期計画—」と民社党「福祉国家建設の第1段階政策—社会保障5カ年計画の提唱—」が相次いで発表された。中道革新的な福祉政策の方向を示すものとして注目に値するが、以下公明党の計画を紹介する。

国民福祉中期計画は、昭和51～55年を計画期間とし、「国民生活優先の原則で、5カ年間の課題を体系化し、実現可能を第1に具体的な政策や制度の変革を示す」ことに照準を合せている。具体的には①国民福祉最低水準②国民諸階層の福祉向上③国土ナショナル・ミニマム④国民福祉中期計画の実現可能性と経済政策・制度のあるべき姿⑤計画実現のために必要な経済政策・制度の改革の5本柱から成っている。「福祉最低水準」としては、住宅・年金・教育・勤労・医療・公的扶助のミニマムを掲げ、これを憲法25条で保障する「健康で文化的な最低限度の生活」と位置づけている。例えば、住宅では600万戸の公的住宅供給、「家賃控除制度」により所得の15%以下に家賃負担抑制、居住ミニマムとして居住面積80㎡確保をうたい、年金についても国民基本年金と所得比例年金の「二階建年金制」への改革、65歳以上のすべての国民に基本年金として全産業労働者平均賃金の35%、夫婦で70%を保障するとしている。

計画達成のための財政政策としては、大企業に対する優遇税制の廃止（法人税率42%への引上げ、租税特別措置の廃止、企業交際費課税の強化）と土地増価税、キャピタル・ゲイン課税など富裕者の優遇税制改革を提起している。あわせて地方自治体の権限強化、国民福祉料金体系、利害調整システムの確立など、注目すべき提言が多く盛り込まれている。

神戸市福祉条例の意義と役割

柳 瀬 俊 郎
(神戸市民生局長)

1 条例制定の目的

(1) 制定の背景

わが国の福祉行政は戦後、憲法第25条の理念を受けて、その根本理念を一新するとともに、法制面においては、生活保護法、児童福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法、母子福祉法が制定され、タテ割に福祉行政が充実されて来た。しかし、このタテ割の各制度間にアンバランスが認められ、福祉概念を不明確にしている。また、各制度間における共通事項を定めた社会福祉事業法は、いわば福祉行政の基本法であるが、時代に即しないものになっており、その役割を十分に果たしていないのが現実である。例えば、同法第2条に列举されている社会福祉事業に入らないものが現在数多く存在している。このことは社会福祉事業法の制定時と現在では、社会福祉に対する考え方が随分と違って来ており、福祉行政の展開の中で実情に合わない部分のあることを示しているといえよう。

更に、高度経済成長による国民生活の激しい変化にともない市民の生活問題が拡大するとともに、社会福祉への需要が高まったが、生活保護、年金、医療保険を中心とする社会保障をはじめ雇用政策など、国の対応策は充分とはいえず、国レベルの福祉水準は欧米先進諸国に比較し依然として低い状態にある。

そこで、市民生活に最も身近な存在である自治体に対し、市民福祉向上の期待が寄せられ、自治体はこの多様化、高度化する市民の福祉に関する要望に可能な限り応えて来たのである。神戸市においても、重度心身障害児扶養保険制度の創設、老人医療及び乳児医療の公費負担の実施、勤労者福祉共済制度の実施、休日夜間診療の実施拡充、身体障害者等に適した公営住宅の建設、障害児

教育の拡充など全国に先がけての福祉諸施策を実施し、市民福祉の充実に積極的に取り組んできている。

しかし、一方では最近の低経済成長における財政窮迫と高度経済成長のもとで潜在していた福祉の質的問題が顕在化したことにより福祉行政の見直しが論議され、福祉行政の役割と限界が問われている。

(2) 制定のねらい

神戸市では、環境都市づくり、文化都市づくりと並んで福祉都市づくりを市政の三本柱として位置づけ、市民の福祉を充実するため福祉施策を最優先して講じてきた。また、さきに新総合基本計画を確定し、人間福祉都市を目指して福祉行政の一層の充実を図ろうとしているのであるが、更に、福祉都市づくりを強力かつ効果的に推しすすめるための都市政策の一つとして、宮崎市長から民生局に検討指示されたのが、福祉条例である。

福祉条例を制定する目的としては第1に、福祉の本質を見さだめ、長期的視野にたった福祉の理念と展望を確立することにある。言いかえれば、福祉に対する市民的合意をはかり市民福祉を高めるということである。福祉に対する市民の関心は高まり、盛んに議論される昨今ではあるが、その議論されている中味は必ずしも同じものではない。もっとも福祉は人間の価値観と密接なつながりをもつものであり、論ずる人の立場により考え方が多様であって当然とも言えるが、そこには、ある種のコンセンサスがなければ福祉行政はすすまない。この福祉に対する市民的合意を基礎に市民福祉の向上を図るためには、まず、市民福祉の理念を明確にする必要がある。

第2に、福祉に関する市民の理解を深めるとともに、福祉意識を高め、市民による福祉活動の活発化をはかることにより国の福祉制度の発展を促すということである。もとより、福祉の根本は所得保障であり、国の責任において行われるべきものであることは言うまでもない。しかし、市民福祉を充実するには、単に社会的な環境や条件を整備するといった行政努力だけでなく、市民や地域社会及び企業の役割分担も必要であり、社会連帯の思想に基づく市民及び事業者の福祉への積極的参加が不可欠である。この市民なり事業者の福祉参加

を促すためには、市民福祉向上に果たすべき市、事業者、市民それぞれの役割と責務を明確にすることが必要になる。市民福祉向上のためのそれぞれの役割分担の明確化と市民なり事業者の理解と参加を図るのが福祉条例の第2のねらいである。

第3に、市民福祉充実のために必要な福祉施策の基本方向の明確化と福祉行政の総合化を図らねばならないということである。市民福祉は、その関連する領域が極めて広く、市民福祉施策も非常に多岐にわたっている。これら福祉施策と関連施策も含めた数多くの施策の有機的連携が保たれ、施策の体系化が図られなければ福祉施策の効果は半減するともいえるのである。更に、市民福祉行政は、従来の民生行政にとどまらず、衛生、教育、労働、住宅の各行政を一体的にすすめる総合行政でなければならない。この福祉施策の基本方向の明確化と福祉行政の総合化が福祉条例の第3のねらいである。

(3) 制定の経過

このような背景とねらいを受けて条例案の策定に入ったのであるが、まず民生局でプロジェクトチーム方式により素案づくりの作業を行い、その後福祉関係局（市民福祉が広義の福祉概念であり衛生、住宅、教育委員会等12局にもなった。）も加わり検討を重ねたが、2年を費やし51年5月に条例案要綱をまとめることができた。本市では直ちにこの条例案要綱を市民に公表するとともに、市民各層の意見の反映を図るため、市民各層選出者、市議員、学識経験者等からなる福祉条例検討委員会を51年6月設置した。

検討委員会は7回にわたり慎重に審議が行われ（別に小委員会が5回）51年10月「市民福祉をまもるために他都市において前例をみない福祉条例の制定という構想に対し、画期的であると高く評価」する意見書を市長に提出したのである。検討委員会は条例を市民、事業者の市民福祉への参加条例であり、福祉都市づくりの基本条例と位置づけるとともに、労働福祉の新設、市民福祉調査委員会の設置など数多くの具体的提案を含む意見を述べている。この検討委員会の意見の趣旨を踏まえて条例案をまとめ51年の12月市会に上程、慎重審議された結果、原案どおり全会一致で可決されたのである。

2 条例の性格と位置づけ

(1) 法律（国）及び財政との関係

福祉憲章あるいは福祉都市宣言と異なり市民福祉に関し総合的な条例を制定することは全国にも例のない試みである。従って、福祉条例なるものが果たして制定可能なのかとの意見もあった。前例がないだけに疑問があって当然であろう。

その第1点は法律（国）との関係における疑問である。即ち社会福祉に関しては、その殆んどが国の政策、法令に帰属すべきものであり、それ故社会福祉六法をはじめとする国の法令により法体系が出来上っている。条例で規定する余地があるのかということである。

第2点は財政との関係における疑問である。福祉概念は多様であるが、かなりの分野が財政的負担を無視しては進められない。果たして条例で実効性のある規定ができるのかという点である。

この福祉条例制定の可能性については、福祉条例検討委員会においても真先きに論議的となった。しかしながら、以上のようないわば消極論に対し、神戸市では神戸市民の福祉をまもるための都市政策を実現する手段として条例形式が可能であるとの判断をとった。その主な主張は次のとおりである。なるほど福祉に関しては国の責任領域に属するものが多いが、本来的に地方独自で行うものもある。従って当然条例の対象事項も存在するので、これを条例で規定することは可能である。また、福祉は地方行政にとり最重要の問題であり、本来、国の政策、法令に帰属すべき分野であっても、不十分なところについて国の肩がわりでなく、過渡的な意味で地方自治体が独自に行う姿勢を示し、実行する一種の先導的役割を条例で規定することは可能であろう。

(2) 条例形式の妥当性

つぎに、神戸市民の福祉をまもるための政策の実現手段として条例形式が可能だとしても、適当であるのかという問題が考えられよう。

その1つは、市としての姿勢を示す訓示的、精神的規定であれば条例という

法形式をとらずとも憲章で良いのではないか、という考え方である。

第2は、福祉に関する個人及び事業者の責務喚起には憲法で十分であるという意見がある。これらの意見は、福祉条例が他に例がなく、福祉憲章なり、福祉宣言が他に類が多いことから来る消極論といえよう。

一般的に条例が純粋に法的効力を持つ条文のみで構成されているとは限らない。訓示的、精神的規定または市、市民としての態度を示す文章、条文が一部にある条例、例えば公害防止に関する条例等のような例もある。また、憲章は申し合せ、宣言にすぎないのであり、福祉に対するそれぞれの責務と実行性を規定するのは条例でなければならない。特に市民の福祉に対してとるべき態度、事業者の福祉への参加、市の福祉に対する方針の具体化と姿勢を示すためには条例の方が秀れている。以上の理由から神戸市は憲章でという消極論を否定し条例という積極論をとった。

(3) 福祉都市づくりの基本条例

福祉条例の性格と位置づけについて検討委員会は次のとおり述べている。「市民福祉を高めるには、まず福祉哲学の展望と市民、事業者、市の福祉に関する役割整理が必要であるが、この福祉理念と市民福祉の役割を明確化するのが福祉条例に外ならない。更に与えられる福祉ではなく、市民・事業者・市が一体となって創りだす福祉を目指すいわば市民・事業者の市民福祉への参加条例ともいえるのが福祉条例であろう。また、福祉都市づくりの基本法であり、神戸市における市民福祉の憲法ともいうべきものである。従って、その内容、表現が憲章的にならざるを得ない面のあることも否定できないが、できる限り具体的内容を盛り込むべきであり、具体的施策に伴う財政的負担を覚悟し、条例内容の充実をはかるべきである。」

いかに基本条例といえども、憲章と全く同じ内容を条例として制定することは条例形式をとる意味がない。神戸市では検討委員会の意見に基づき、救急医療体制の整備充実（第14条）、障害児教育の促進（第16条）、市民福祉調査委員会の設置（第55条）などを試案に付加し、条例の具体化と内容の充実をはかったのである。更に、条例の理念を受けた市民福祉三カ年計画を策定し、条例

のより具体化に努めている。

3 市民生活と福祉

(1) 市民福祉のとらえ方

条例では、福祉を市民福祉という概念でとらえ、従来のように児童、老人、障害者など対象者別に福祉をとらえるのではなく、健康、教育、労働、住宅、家庭、地域社会といった市民の生活要素別に構成しているのが大きな特色である。しかし、市民福祉という概念は新しい概念であり、市民福祉の分野なり範囲が明確にされなければならないであろう。

市民福祉の基本は、すべての市民が生涯にわたり、人間に値する生活と人格の自由な発展がひとしく保障されることであり、そのためには健康、所得、教育、労働、住宅、家庭、地域社会等、市民生活の基礎的条件が確保されなければならない(第2条)であろう。即ち、市民が生活していくうえで必要不可欠な要素である経済的安定(所得)、職業的安定(労働)、家族的安定(家庭)、医療(健康)、社会的協同(地域社会)、文化(教育)等の生活要素から福祉をとらえ、これらを条例では市民福祉の分野なり範囲としているのである。

(2) 社会連帯で福祉向上

市民福祉の向上は、社会連帯の思想に基づき市、事業者及び市民が一体となって役割と責任を果たすことにより実現するものである。いい換えれば、市民福祉は法律や制度を整備するといった行政努力に加え、市民、地域社会及び企業の役割分担も必要であり、社会連帯に基づく福祉への積極的な参加が必要であるということになる。

(3) 市民福祉の基盤

家庭及び地域社会を思いきってとりあげているのがこの条例の特色の一つである。従来、地域社会はともかく、家庭について行政が触れることはタブー視されていた傾向がある。それは、家庭生活が個人の価値観、信条と密接なつながりをもっており、行政がとりあげにくいものである、との考えに基づくものである。それ故、条例で家庭をとりあげることに異論もある。

しかし、福祉条例では市民福祉の向上における家庭の意義を高く評価するとともに家庭福祉が市民福祉のなかで大きな比重を占める構成となっている。条例では、次の3点を中心に市民福祉において家庭の位置づけをしている。

(家庭機能の尊重)

その第1点は市民福祉の向上のために、家庭機能の尊重が必要であるということである。市民生活の単位は家庭であり、ひとつひとつの家庭がよくならなければ市民生活はよくなれない。また、家庭生活が人間の精神と性格を形成する基盤でもある。従って、家庭が市民福祉の基盤であり、条例では家庭機能が当事者たる市民のみならず、行政、事業者に尊重されなければならないとしている(第2条)。

(家庭機能と地域機能の維持助長)

第2点は市民福祉の向上のためには、家庭機能及び地域機能が維持、助長されなければならないということである。わが国の福祉は伝統的に家庭機能に依存されすぎていたきらいがあり、家庭機能のないところ、または、家庭から落ちこぼれた問題にのみ対応していた時期が長かった。そのため、福祉対策は施設が中心であり、在宅対策が軽視されていたことは否めない。更に、市民社会の単位は個人とする西欧思想の影響を受けて、福祉の対象は個人に重点が置かれていた傾向がある。

しかし、家庭は市民生活の基礎的単位であり、原点でもある。また、市民の相互連帯の基礎が地域社会にあることからいたずらに効率を求めて家庭、地域社会から隔絶する方向に走るとは厳にいましめるべきであるし、市民福祉の向上を個人単位でなく、家庭単位に考える必要がある。また、地域社会から福祉を考える視点の導入も必要である。福祉施策はそのあり方の如何によって、家庭機能や地域機能に思いがけない影響を与えるものである。これがため、市民福祉施策は家庭機能の補完という消極策にとどまらず、家庭、地域社会との関係に充分留意するとともに、積極的に家庭機能と地域機能を維持、助長するよう配慮されなければなるまい(第4条)。この福祉施策における家庭、地域社会尊重原則は、いわゆるコミュニティケアの方向をも意味しており、この条

例での重要なポイントでもある。

（家庭生活の維持向上）

市民福祉の基盤である家庭生活は、市民自身の努力によって維持向上が可能であり、みずからの家庭を健全に維持し向上させることは市民の基本的責務である。家庭責任は従来、婦人だけのものとされてきたが、家庭責任には家族員全員の理解と協力が必要である。条例ではこの家族員相互の理解と協力による家庭生活の維持向上を市民の基本的責務と明記しているのである（第10条、第29条）。

（地域社会の形成）

本来、人間は一人では生きられないものであり、幸せな市民生活には、よりよい地域社会の存在が前提であることは自明の理である。また、市民の福祉需要は、市民生活の身近かなところ（地域社会）で充足されるべきものであり、この点からもよい隣人のいる地域社会の存在が市民福祉向上のカギでもある。更に、今後の福祉推進の方向はコミュニティケアにあるが、このコミュニティケアの前提として地域社会づくりは欠かせない。地域社会づくりは、福祉への市民参加を導くための必要条件でもあるが、この地域社会づくりは地域住民たる市民の主体的努力にゆだねる外はない（第32条）。

一方、地域社会と企業との関係においては、事業者も地域社会の構成員であることは万人の認めるところである。また、事業者が社会資本、労働力及び製品の消費等で地域社会の恩恵に浴していることは疑いの余地がない。このような観点から考えた場合、地域社会の福祉向上に果たすべき事業者の役割について事業者の認識をより深めてもらう必要がある（第33条）。

ここにおいて行政（市）の役割は、本来的には地域福祉施設の整備、地域福祉施策の建設助成など物的基盤の整備にあるが、条例では市民の地域福祉活動に対する助成も規定し、より積極性を打ちだしているのである（第34条）。

4 市民福祉の推進体制

福祉条例は、市民、事業者の福祉への参加を最大目的とし、市民、事業者及

び市が一体となって市民福祉を推進する体制の確立を目指している。いわば、福祉を全市民的な課題として取組もうとしている。この市民ぐるみの福祉向上を推進するために、条例はいくつかの具体策をあげている。

それは、①福祉教育の徹底、②市民の福祉活動の積極化、③事業者の福祉への具体的参加、④三者一体の組織づくり等である。

(1) 福祉教育の推進

福祉の市民的基盤の向上には、福祉教育の積極的な推進が必要であるが、条例では福祉教育の理念、市民の福祉学習、市長等による福祉教育の実施をとりあげている。

市民福祉の基盤は、市民の福祉に対する理解にある。また、福祉行政を支えるのも市民の理解である。更に、福祉政策、福祉計画の動向に大きく影響するのが市民の理解である。この市民の理解を高めるのが福祉教育であり、ここに福祉教育の必要性がある。種々の福祉政策をすすめていく中で、単に物的な施設をつくったり、給付的事業を増やしても、正しい「福祉」に対する理解がなければ、それは、しばしば単なる物とり主義、物もらい主義としてしか捉えられず、その発展ものぞめない。

そこで、各種施策とともに、「福祉」の意義を正しく知り、更に、その制度の趣旨や実情を正しく理解するための福祉教育が必要なのである。即ち、福祉教育があって、はじめて福祉施策も正しく実施され、進展していくのである。また、いくら社会福祉制度が立派なものであっても、市民的理解の基盤がなければ十分に機能を果たし得ないし、進展もない。この市民の福祉への理解なり、意識を高めるのが福祉教育である。

条例では、市民に福祉教育を徹底することを目指し、単に福祉を理解するだけでなく、なお進んで市民が積極的に福祉活動の実践に参加することを目指している（第45条）。

(2) 福祉活動の推進

市民福祉を支えるのは市民の福祉への理解と市民みずからの福祉活動である。市民福祉の向上には市民の十分な理解が必要であるが、単なる理解にとど

まるのではなく、それが福祉意識として高められ、更に、福祉の送り手として積極的に社会連帯に基づく福祉活動へすすむことが期待される。この福祉活動への努力は市民の基本的責務である（第11条）。

福祉活動は、福祉の基本である社会連帯の具現化されたものであるといえよう。また、福祉への市民参加の典型が福祉活動である。この福祉活動はいわゆるボランティア活動を指すが、条例においては、「市民福祉の向上のため、みずからすすんで自己の労力、知識、財産等の提供を行なうこと」（第5条）とかなり広い概念で定義づけている。ボランティア活動については金品の提供を含めない厳格な概念規定（not money but yourself）もあり、行政による助成を想定し狭義の概念を主張する向きもあるが、現段階では概念を広義にとり、市民の福祉活動の間口を拡げることが肝要であろう。

急速にすすんだ都市化により、地域共同体がその機能を失い、地域住民の連帯性が薄れている現在、福祉社会を目指すには、市民の一人ひとりが持っている奉仕の精神を具体化し、市民主体の福祉活動を展開することが必要である。しかし、一方では福祉の充実をはかるために福祉活動のより洗練化が必要であり、福祉活動に関する知識、技術の修習が要求されるのも当然であろう（第48条）。

(3) 福祉協定

企業と福祉との関係は、公害問題や消費者問題における企業の位置づけとは異なり、理論づけることがむづかしい。それは、公害の発生源として企業責任を問うように企業と福祉を因果関係で論じることではできないからである。言い換えると、特定の企業活動が特定の福祉需要を生みだしていると極めつけることが困難であるからである。

しかし、このことは企業と福祉が無関係であるということではない。高度経済成長における急激な産業経済の充実発展が国民生活水準の向上をもたらした反面、福祉を阻害する多くの要因を誘発せしめたことも事実である。そこで、国民の生活福祉の立場から、企業のあり方なり、社会的責任が問われたのである。すでに昭和45年の全国社会福祉大会において、「企業と社会福祉」という

テーマがとりあげられ、企業の福祉への積極的参加を促進するためいろんな角度から検討を加えられたこともある。また、企業サイドからも日経連が昭和48年7月に、「企業と地域社会についての行動指針」をとりまとめ、企業の地域社会に対する具体的活動事例も発表し、企業が地域社会の発展に貢献するよう呼びかけている。しかし、企業は事業活動を通じての利潤追求と税負担が最大の社会的貢献であるとする考え方が根強よく、個々の事業者の地域社会への関心は期待される程に至っていない。

このような現況の中であって、事業者の福祉参加を目的とする福祉条例は、市民福祉に対する事業者の役割を2つとりあげている。1つは、勤労者の労働条件の向上と福利厚生充実の充実である。これは市民福祉に対する事業者の本来的責務である。条例では企業による福祉努力を市民福祉の観点から勤労者福祉として位置づけ、事業者は勤労者の人格と平等を認識し、労働条件の向上、職場環境の改善、福祉厚生施設の整備・強化により勤労者と家族の福祉を増進すべきであるとしている（第7条）。

2つは、事業者の地域社会への協力である。企業が地域社会の一員であるとの自覚を持って地域社会と連携を保ち、企業活動をすすめるべきである（第8条）。この企業の地域社会に対する役割については、従業員に対する福祉に比較して事業者の認識も不十分であり、具体策も極めて未開発である。そこで条例では、事業者の地域社会における市民福祉に関する役割の具体化を促進するため、事業者の理解と協力を得て市長が事業者と市民福祉に関する協定を締結することをもちこんでいる（第54条第1項）。

この福祉協定は、事業者の市民福祉への参加を促す具体的手段であるが、先行の公害防止協定とは異なり、因果関係を背景に協定の締結を事業者に迫ることは不可能である。事業者の福祉への参加と協力は本来、事業者の積極的かつ主体的な意思によるものでなければならず、運用の段階での十分な留意が必要である（福祉条例検討委員会意見書）。

協定内容は、市民福祉の向上に必要と認められる事項であればよいのであるが、例示として ①福祉厚生施設の住民への提供、②老人、心身障害者の雇用

促進，③社会福祉施設への人材，資力の提供をあげている。

このうち福利厚生施設の市民への提供については，神戸商工会議所，神戸新聞，市の三者で組織する「人材，施設活用推進協議会」によって，川崎重工，三菱重工神戸造船所，三菱電機神戸製作所，神戸製鋼所神戸本社，富士通の5社のテニスコート，野球場，球技場，体育館の16施設が，昭和51年6月から市民に開放されている。福祉協定の締結により，これら企業の施設活用運動が定着し，提供にともなう諸々の問題点が解決され，より施設開放が拡大することが期待されるのである。

老人，心身障害者等の雇用促進に関しては，雇用促進法による義務づけの対象が身体障害者に限られ，精薄者は除かれており，高令者の場合は努力義務にすぎない。したがって法を補完していくうえでこの条項は先導的役割を持っているといえよう。

(4) 新しい福祉主体の開発

与えられる福祉でなく，市民，事業者，市が一体となって創りだす福祉を目指す，いわば，市民，事業者の市民福祉への参加条例ともいえるのが福祉条例であると福祉条例検討委員会の意見書は述べている。この市民ぐるみの福祉を推進するためには，新しい市民福祉実践主体の具体化も必要であろう。それが市民福祉を振興する組織である（第52条）。

条例の制定を契機として，このような市民，事業者，市の三者が一体となった新しい福祉主体の出現を期待し，その組織の運営と事業の推進に必要な協力を市が行うことをもりこんでいるのである（第52条）。神戸市では，すでにこの条例の考えを受けて，市民福祉振興財団（仮称）の設立を目指して調査を行い準備しているところである。

この市民福祉を振興する組織の事業としては，市民福祉の向上に必要な人材，資力その他の福祉資源の開発と活用，そして市民の福祉意識の啓発，福祉活動の普及と助長，社会福祉施設の設置，運営と助成等が挙げられる。又，こういった事業の推進を図るため，市民，事業者の福祉に対する寄付の受皿として市民福祉振興基金の設置を規定し（第53条），市も出捐することにしており，

公私が力を合せて市民福祉の向上に努めることにしている。なお基金は、すでに52年度予算で5億円の積立を予定している。

この市民福祉を振興する組織と基金づくりは市民社会全体としての連帯と参加を求めているものであり、まさしく市民総ぐるみの福祉づくりに外ならないといえよう。

5 今後の課題

本条例は、昭和52年1月10日に公布（神戸市条例第62号）し、その施行は規定で定める日からとしている。すでに、その一部（57条中47条）を1月25日から施行しており、引き続き、公布後1年以内をめどとして逐次施行していく予定である。施行を保留している中で重要事項である都市施設の整備（第35条～第39条）は、都市施設整備基準の設定に際し学識経験者、関係者、市民の意見の反映をはかるため、都市施設整備基準検討委員会を52年度に設置することにしており、この検討委員会の結論を待って都市施設の整備に関する条項を施行する予定である。更に、市民福祉調査委員会も組織、運営に関する規則の策定と委員の人選を急いでおり、52年度早々にも施行できるよう努力している。福祉行政が効果的に実施されるにはその前提として市民の福祉に大きな影響を与える社会、経済情勢と市民意識が客観的に把握されていることが必要であろう。しかし、従来この点が必ずしも十分ではなく、結果的に行政のひとりよがりなり、福祉施策の硬直化が部分的とはいえ認められたのである。市民福祉調査委員会は、この市民生活の実情把握と市民意識の科学的把握を最大の機能としており、更に、市民福祉の推進に必要な調整機能も持っている。また、単に市長及び教育委員会の諮問に応ずるのみならず、独自の意見を具申する機能もあわせて持っており、今までにないユニークな審議会として福祉行政の質的变化に大きな役割を果たすものとして期待されるのである。

さて、福祉条例は制定、施行されたが、条例の制定が福祉都市づくりの終着駅ではない。また条例の制定により、ただちに神戸の市民福祉が一変するものでもない。むしろこの条例は福祉都市への新しい出発といわねばなるまい。し

かし、この条例により全市をあげての福祉都市づくりに踏みだす努力が一層強められることはまちがいない。この条例は、旧来の権力行政の執行のための条例と異なり、市民、事業者の理解と協力により担保するものであって、市民、事業者の福祉への参加によって実効性があるものである。従って、市民と事業者の福祉への参加と協力がこの条例を契機に飛躍的に増大することが肝要であり、更にはこの条例の成否を決定する最大の要因ともいえよう。このため市としては、市民は勿論、事業者の積極的な福祉参加と協力を得るようあらゆる努力を為す所存であり、現にこの条例を受け52年度を初年度とする市民福祉3カ年計画を確定し、強力に市民福祉施策を実施していくとともに福祉教育をはじめ市民啓発にも全力をあげることにしている。条例の制定により市民福祉の理念と役割は明確になったのであり、検討委員会の意見書の結語のとおり、福祉社会の実現を市民意識の高まりとともに、一步一步堅実にすすめていく決意である。

潮流

「京都市ライフサイクル構想」

福祉論争は自治体レベルで最も真剣な論議を呼び、政策への定着をみつつあるといっても過言ではないだろう。その一例として、京都市の「市民の健康と福祉に関する総合政策体系のあり方」（昭和51年7月）がある。この構想は、「市民一人ひとりが生活のあらゆる年齢段階で安心してその生きがいを追求しうる健康と福祉にかかわる施策のあるべき姿を総合的な体系として模索し作成した」ものと言えるだろう。

構想の基調は①福祉は与えられるものではなく市民自らがつくりだしていくものである②国民の健康と福祉については基本的に国の責務であり、自治体は地域に密着したサービスに主体的に取り組む③限られた財源の有効活用のため「選択的福祉サービス」（保育所など）の一部利用者負担、優先順位に関する市民的合意の必要性、などに置かれている。

この基本的な考え方の上に、施策を①基本福祉②健康の保持増進③教育④文化・娯楽・社会活動⑤婦人対策の分野に分け、市民の生涯を胎児期、乳幼児期、少年・少女期、青年期、壮年期、老年期の6段階に区分し、それぞれの時期のあるべき施策体系を示している。

自治体福祉行政の理論体系の「原型」（51・7・28日経）とも評価されているが、答申も言うように総合政策として最終的に確立したのではなく、実践の裏付けによって今後とも充実補強させるための取り組みがさらに展開されていくべきものだといえるだろう。

地域福祉とボランティア活動

今 井 鎮 雄

(神戸YMCA総主事)

1 「福祉」の歴史的背景

かつて福祉事業は慈善事業と同義であった。周囲の哀れな人々のために自分の持物の内、何程かを恵みとして差し出すのである。慈善の心はヒューマニズムに裏打された人間の心の表現でもあろう。従って慈善の行為は、倫理的、道徳的にも「善い行為」であった。しかしこの行為には受ける側の選択は含まれていない。物質的な欠乏に対して、これを補うことは、一見その欲求(Need)を充足しているが如くみえるが、実は「欲求への不満足」は物質的な充足によって満たされるのではなく、人の心と係わって充足されるものである。個人の善意に基づく施しを超えて、一人の人間の福祉はこの心をも満たすために、人間関係の再調整を必要とすることがわかるに従って、「社会的不調整」の再調整は物質的環境の整備だけでなく、人格(Personality)に係わって再調整をする専門的な社会福祉の技術を発達させることになった。人格を中心に「社会的不調整をきたした人々」を再調整することに焦点を合わせることによって、専門技術としてのケースワーク(case-work)、グループワーク(group-work)、コミュニティ・オーガナイズーション(Community Organization)そして社会活動(Social Action)が一人一人の被援助者(Client)を囲む専門技術として確立するようになったのはこのためである。又同時に、結果としての貧困や非行や家庭の崩壊はその人自身の責任であるより社会的要因によって起きることが多く、周囲の人々即ち地域の人々の暖かい理解がなくてはならないし、その救済は周囲の人々がともに負うべき性質のものであるという論理が成り立ち、福祉事業における公の責任が浮び上るようになった。この歴史の過程の中から我々は福祉社会を形成するためには少くとも二つのことが必要であると教えられ

た。その第一は「困難を覚えている人々」の問題はその人個人の能力や生活姿勢に係わっているというより、社会関係の中での問題であり、再調整への基盤づくりは公の責任であり個人の権利であるという思想である。第二は「困難を覚えている人々」への働きかけはそれが専門職であろうと、ボランティア活動であろうとその人々を中心に考えるべきであるという考え方である。この結果、戦後は日本だけでなく諸外国でも福祉こそは国民の権利を守る公の責任であると考えられ、数多くの社会保障法や福祉制度が発足したことは周知の通りであろう。福祉に対する国家責任の拡大の姿勢をもつものこそ福祉国家と言われることになったのである。又同時にこの二つの思想が発達する背後には、民主主義における自由と平等と主体性の確立こそが人間の権利であるとする精神が生きておらねばならなかったと思われる。今日「福祉」とは何かを問われるのは再びこの近代化の精神的基盤をも再考せねばならぬからであろう。

2 問われる「福祉」

さて、最近経済成長が減速しはじめると一緒に「福祉見直し」が盛んにいわれるようになった。経済の高度成長に伴って、まるでかつての慈善事業のように支える者の側の論理だけの公の予算の配分に対する批判は論外としても、福祉行政のあり方が、ただ福祉制度を発足させたり、立法化を促進することが目的であるとする錯覚からの見直しだとすれば大事な機会であろう。高度経済成長が国民の消費構造を変え、従って社会保障費の増額はそのまま生活を支えたことにならないで、むしろ物価上昇とのアンバランスの中で豊かな中での飢餓感を深めることへの反省を含めて、福祉社会実現への公的責任の拡充とは何かの問がだされたのは当然であろう。今や社会福祉推進の立法化だけでは福祉の推進にはならないし、限りある財政予算の中で福祉の公的責任を拡大する方法は何であるかを模索せねばならなくなったのである。経済構造の変化は人々の生活構造の変化をもたらし、これらは新しい福祉に対する要求 (Needs) を生んできた。しかもこの新しいニーズは現在のいわゆる福祉六法では処理できない福祉ニーズなのである。例えば、拡張家族であった伝統的な家族構成は戦

後特に都市において住宅問題とも関連して核家族化を余儀なくされてきたし、更に加えて西欧社会の価値観も移入されて次第にこの核家族の形態も定着した。しかし同時に育児に経験の深い親戚や両親からの育児に対する経験の伝達がなくなり、実態としては自閉症児のような新しい病理現象を生むことになったし、年功序列型の雇用体系は混然として停年制を必要とするが、経済社会における雇用体系の論理と年金制度を中心とする社会福祉制度の在り方とでは数年のギャップがあり、老人問題はますます深刻化するばかりである。以上のような社会福祉に対する対策（サービス）は新しいニーズや福祉体系の不整備のために、又あるものは社会福祉への体系的なサービスを整え始めたために跛行性が明らかになったことによって考え直されねばならなくなり、伝統的な福祉六法の枠の中に納まりきれなくなってきた。この現実の中で「福祉見直し論」はもう一度社会福祉に取り組む論理と体系とを再整備することが要請されたのだといえよう。

3 必要な地域福祉

神戸市は新しく「神戸市民の福祉をまもる条例」を発足させた。この条例の前文には「市民の福祉は、権利と義務、社会的保障と自助、社会連帯と自己責任の望ましい調和、結合によって達成されるもの」であり、「単に社会的な環境や条例を整備するだけで達成され得ない。それは、主体的、内面的な心構えと姿勢」が必要なことを訴えている。福祉は市民の権利であるが、同時に新しい福祉を創造し背負ってゆく義務もそこでは要請されているのである。

元来、人間の福祉は基本的には自己が守らねばならぬものであり、又個人が何等かの事情で、例えば小さな子供達の場合、家族がこれを補完して守ることが必要であり、家族の手に余るものは地域社会の人々が助け合い、又時には国家がこの責任を果たし、国家が責任を負い得ない福祉は、例えば公害汚染や資源等々は現在地球の問題として世界が協力してこれを充足すべき性質のものであるといわれる。しかしこの福祉補完の図式が成立する前提には、個人の自由と責任というデモクラシーの思想が承認されていなければならない。人はその

人の故に尊ばれ、尊敬される人格同志が家庭を作り、地域社会を作り、国家を形成しているという民主主義の原理が生きておらねばならないのである。しかし伝統的な家族制度の思想は社会的不調整をきたした人を家内で守ることはできたが、これを社会に結び合わせる契機は持ち合せていなかった。被保護者が何等かの理由で家庭に置くことができなくなった時、家族は多少の「うしろめたさ」や世間への気兼ねをしながら施設に送ることになる。老人ホームのある施設長が「私は陰ではとにかく、亡くなったお年寄の御葬式の公式の場で感謝を述べられたことはほとんどない」と言われたことは、この間の事情を裏書きするものといえよう。施設は社会に背を向けて家族が支えることのできなくなった人々を支えてきたということができよう。このような風土の中では糸賀一雄氏の言われた「この子らに世の光を」ではなしに「この子らを世の子に……」という福祉の思想が根を生やすのは難しい。個人の福祉ニーズを地域での支え合いによって充足することを捨象して、一気に公の責任にもってゆくことは結果として国家が福祉に責任を負わねばならぬプロセスと合致するが、個人の権利を共に皆で守ろうとする精神がない限り、権利と義務だけで解決出来ない福祉の問題をすり替えたことにもなってくるのである。従って寝たきり老人への補助が月額数十万円になってきた時、重症の心身障害児施設への増額が必要となってきた時、共に生きようとする福祉の命は枯れている。常に多数が少数者を切り捨ててきた。この論理の根拠には、福祉の命は人間こそ何物にも代えることのできない限りなく尊いものであることを承認するものがない。かつて障害者の「ベートル (Bethel) の町」に対してロックフェラー財団から多額の寄付の申出があった時、院長は経営的にはうれしいが、もしベートルの町の人々が、もう私達の僅かな寄付や支えは不必要になったと思ったらどうだろう。この施設の人々にとって大切なものは町の人々の愛であり、人間として尊んでくれる心であると思ひ直して、この多額の寄付を丁重に断ったということである。今でも世界中から多くの人々に零細な寄付が送り続けられている理由でもあるといわれる。

4 地域福祉の考え方

神戸市が福祉条例の中で市の責任は勿論、市民の権利と義務を訴えたのはこの福祉を支える基本的な在り方をふまえて、満たすべき新しい福祉ニーズへの挑戦をしたのである。私達は歴史的経過の中で被援助者 (Client) に対するヒューマニズムは大切であったが、この暖かい哀れみの手は対象者を中心としてではなく与える側にのみあったことへの反省が、被援助者を中心としての福祉事業を推進することになったことをみた。更にそれが、深く被援助者の内面にかかわるに従って、貧困も非行も家庭の崩壊も個人の責任であるより、周囲の人々との間で調整されなければならない人格の関係であり、この人格的關係を成立させる基盤は公に保証されるべきものであることがわかった。しかし、反面、基盤の整備だけで福祉は達成されるのではなく、民主主義の精神が望んだ如く、人間としての限りない尊さと、その主体的な人々が互に連帯して自由と平等を守り合うところに「福祉」は生きるのだということが思い直された時、福祉は地域福祉の概念を身近なものにしてきた。地域の人々が力を合わせて自らの福祉を守ってゆくのである。このような現象の中で地域福祉ということがいわれるようになった。地域とはそこに住んでいる人々が相互に意思疎通 (Communicate) 出来、顔と顔とを合わせ、共通の意識を持ちうる単位と考えればよからう。周知のようにマッキーヴァーは地域社会 (Community) を地域社会たらしめる基盤はコミュニティ感情だと述べている。彼はこの感情を三つ挙げる。すなわち、我々意識 (We feeling)、役割意識 (Role feeling)、依存意識 (Dependence feeling) である。松原治郎氏は「都市が次第に規模を拡大し都市化の進行が人間疎外を深めてゆく中で地理的領域によって規定されるのではなく、地域住民による一定の価値に対するコンセンサスが必要である」といっている。言わば地域社会とはそこに住む人々の意識や行動を規定することができる組織である。神戸市における「市民福祉」も新しい言葉であるが「われわれ市民」と表現できる意識を共通しているコミュニティを意義している。

先に述べたごとく福祉に対する責任主体が個人から家族、そして地域社会から国家へと補完されていくべきものであると考えると、我国では家族から短く

して国家責任が直ぐ問われたと言えるし、地域社会の役割が稀薄であったと考えることもできよう。しかもそれが一面デモクラシーの思想の成熟度とも関連しているのである。「市民福祉条例」が市民の権利とともに、福祉を担うべき主体としての市民一人一人の責任をも喚起している理由はこの点にもある。

5 ボランティアの意味

この市民一人一人の責任を具体的に表現するものがボランタリズムの思想を基盤にもつボランティアであることを考えればボランティア活動こそが福祉の歴史の中で占めてきた意味は大きいと言わねばならない。

ボランティア (Volunteer) とは元来「仕える人」の意であると言われる。個人がその奉仕をつり合いのとれた報酬を受けることなしに捧げることであると言われる。同時にボランタリズムとは自己が理想とする社会を自らの手で守ることの自由と考えることができる。民主社会とはおのおのが正義だと信ずるものを求めることのできる自由と平等の世界であり、同志を結集して自分達に必要なものを追求する自由を保障している。従ってボランティア活動に働くボランティア意識は深い思想的根拠をもち、明日の世界を夢みる社会変革への方法であり、それが直接近代化の精神的基盤であることを知るべきであろう。この意味が Volunteer 活動とは基本的に近代化過程を推進する精神的基底をもった役割であると言えるであろう。第二に Volunteer (仕える人) の行為は人間の本性であるとは言えまい。本来人間は仕えられることを願い、仕えることの価値は認めていなかった。仕えられるものは貴族であり、仕える者達はこれに対して奴隷の仕事であった。貴族と奴隷との階層を人間同志が互に仕えあう平等の位置に置き換えた根拠はやはりキリスト教の思想であったろう。

ヨハネ 伝13章の記事によればイエスは最後の晩餐の前に上衣を脱ぎ弟子達の足を一人一人洗った。先生であり主であるイエスの行為に当惑している弟子にイエスは私がしたように「汝らも互に足を洗い合うべきである」と教えられた。仕えることの行為によって身分の上下関係をこえた平等の人間関係が生れることを示したのである。他者の足を洗うことが福祉の思想であるとともに新

しい人間関係における社会を生み出す力であることを考えれば、ボランティアの存在の意味も又福祉、特に「市民福祉」と呼ばれる福祉の内実を示すものとして重要である。

西欧諸国はキリスト教信仰を基底にして価値の体系と秩序を生み出したが故に Volunteer 活動も積極的な評価を受けることができた。かの有名なベバリッジが1949年に社会保障法案と一緒に出した Evidence for Voluntary Action (ボランティア活動への証言)の中で「民間のボランティア活動に携わる者の数はそう多くはないが、しかし、活動に参加していない人は、活動していないことに『罪意識』をもっている」と指摘したことはボランティアの意識を深く探るために注目すべき言葉であろう。福祉の論理は「明日は我が身」を想定して成り立つものでなく、足を洗う行為を通しての交わりの中で人格的な相手を受けられることであり、Volunteer 活動はその行動を通して人格的な交わりの輪が地域の中に拡がってゆくことに存在の意味がある。

6 ボランティアの基本的性格

さて、このような歴史的な背景をふまえたボランティアの基本的な性格は何であろうか。横須賀キリスト教社会館の館長の阿部志郎氏はボランティアの基本的性格は、①主体性、②連帯性、③無償性の三つとしている。

「主体性」とは自己の正しいと信ずるものを自己の力で守り抜こうとする精神のことである。「福祉に対する各種の制度が完備することは必要であるがそれがそのまま福祉の充実を意味する訳ではないし、福祉の立法化、制度化が福祉対策の目標ではあるまい。それは福祉の充実への手段であるべきであり、充実への道は我々の不断的努力が必要である。福祉への権利はこの努力に拍車をかけるものである」と氏は述べているが、市民の権利への意識が行政の責任を追求することだけに止まらず、高められて福祉政策が遂行されることが重要である。ボランティアとはこのように福祉社会実現が権利であることを確認すると同時に、自らも又担い手として努力する主体的人間のことを言うのである。

「連帯性」とは他者との連帯の意識である。ボランティア活動の動機は多様

であろう。特に近年余暇の増加に伴って施設等への奉仕をする人々が増えてきた。その人々の動機は正義感であったり、時にはボランティア活動の目的の中にも社会的人間として成長のための訓練として掲げられることもある。即ち機会にふれた人々への同情であったりすることもあるのである。ボランティア活動のそれぞれの動機もそれなりの意味をもっているが、福祉の思想としてのボランティアの意味は「他者との交わりの課題であり、共同体意識のめざめが中心課題である」、自己中心的に生きてゆくことを本性とする人間が他者とともに生きようとするところにその真の意味があり、他者とともに生きる場所に地域が生れる。

ボランティア活動が地域福祉を背負うことが出来るのはこのような性格があるからであり、この連帯感の中で地域社会が成立するのである。

「無償性」とは、ボランティアが何等の報酬を期待しないで行われる奉仕の行為であることを意味している。しかしそれは日常的な経済社会の中で行われる「ただ働き」を意味しない。守るべきもの、社会正義において必要と認めるものを自らの意志と自由な行動において獲得する行為が、物質的なものに換算されるのを否定することである。その意味で無償性とは人格的、精神的なものであって、交通費や弁当代を受け取るか否かの次元の問題ではない。そこには人間社会全体がより高い福祉社会に成長するための願いが込められているのであって、同情や善意の還元への期待や自己啓発の結果への期待が働くのではない。ボランティアの基本的な性格は近代社会をよりよい社会へと導く福祉の思想をより強固なものにしてゆくものである。「与えよ、取れよ」の共同募金の標語はこの福祉の理想であり、ボランティアの無償性の性格をあらわしたものである。

7 諸外国におけるボランティア活動の現状

アメリカでは第二次大戦後、豊かさの社会の中の貧困は特に黒人等を中心とした差別を次第に大きくした。この社会的状況に対応してアメリカでは社会保障、社会福祉に関する施策が大幅に進められるとともに、ボランティア活動も

又大きな期待の中に進展をみた。特に世界中の開発途上国に対するボランティア事業として1961年ケネディ大統領の提唱で始められた「平和部隊」、この平和部隊の実績を基として始められた「VISTA」(Volunteer in Service to America)は米国内の福祉ニーズに対する実験であり、多少の手当を受けることができるフルタイムのボランティアはこの仕事にたづさわる人々の枠を広げ、施設への奉仕の態様も広げることができるようになったのである。これらはボランティア活動に対する新たな挑戦となった。特にフルタイムのVISTAのボランティアの場合、その90%以上が大学卒である若い青年達であり、一年或はそれ以上の期間を問題をもつ地域で送っているのである。このように今やボランティア活動は政府、地方自治体、公立或いは民間の施設において幅広く展開されているが、1969年に保健教育福祉局(HEW)のガイドラインには明確に「ボランティアの仕事は職員の役を肩替わりするのではなく、施設の奉仕の仕事を新しく開発するべきものであり、問題をもつ人々への関心を地域社会がもっていることを表現していくものである」と述べている。

このような状況下ではボランティアの訓練も又当然活潑に専門的に行われねばならないが、メリーランド大学の社会事業学部がもっている「ボランタリズム研究センター」やノースウェスタン大学の「生涯教育センター」等は高いレベルのボランティアの訓練施設として著名である。同時に又地方自治体や民間施設等もそれぞれの訓練コースをもっているし、専門教育課程の中でもボランティアについての教科が行われている。

戦後のドイツにおいても「一年をボランティアとして捧げよう」の合言葉とともにボランティア活動は青年達の間で盛んに起った。1964年には「ボランティア活動促進法」ができてボランティア活動に参加する人々への身分や税法上の優遇措置を定めるとともに、受入れの団体にもその養成や訓練に対する義務を課している。民間のボランティア活動を国家が認め、促進への環境を作って行ったことは大いに示唆にとむことである。

イギリスにおける福祉政策は社会保障の制度とともに住宅政策や教育制度或は雇用制度等がそれぞれの行政の分野での福祉サービスとして展開されていた

が、地域住民にとっては福祉サービスを統一的に受け取るのにはあまりにも体系が複雑であるとの批判があった。1965年にF・シーボムを委員長とする委員会で福祉サービスの体制が再検討され、勧告によって1970年「地方自治体社会福祉法」が制定された。この勧告では二つのことが強調されていた。一つは公的責任を明確にすることであり、他の一つはボランティア活動を福祉機能として高く評価したことである。それには二つの理由があろう。第一は変化の激しい社会状況の中で生れてくる新しい福祉ニーズの発足に対しては民間の施設が先見の実験的な役割を果たすとともに、公的機関では不十分な隙間をボランティアが埋めねばならない福祉の現実である。（財的資源や人的資源の不足は社会資源の再配分の意味でもボランティアが重要視された訳である。）他の一つは生活の一機能である福祉が権力による管理下に置かれることを嫌い、自由社会を望む英国人気質からである。従ってこのボランティアに対する考え方も、次第に若い青年たちに及び、地域活動への青年の参加が多くなった。（1968年には政府が「青少年ボランティア財団」を設立して青年達のボランティア活動を促進しているのは見逃せない点である。）

8 ボランティア活動への反省と方向

ボランティア活動への動機が他者への労りから始まるのは我国においても同様であった。施設への贈り物が収容児達の状況とは関係なしに、善意から与えられるのに施設長たちが困惑する風景も今だに時にはある。しかし一方ボランティア活動に対する啓蒙と福祉に対する関心が深まるにつれて、これらのヒューマニズムは次第に高度な組織的なボランティア活動に発展してきた。そしてまた、ボランティアに対する研究が進められるに及んで、より高次ではあるが新しい疑問がボランティアの間に生れてきた。第一はボランティア活動は果すべき国や行政の責任を肩替わりし、当然前進させねばならぬ社会福祉政策を遅らせることに結果としてならないかという疑問であり、第二は他者のためと言いつつ、実は自分の一人よがりであったり、自分の自己啓発が目的になっていないかと言う疑問である。すでに繰り返して述べてきたように、我国に限ら

ず福祉の公的保障はますます強められ、福祉を受ける権利はますます明確になってゆくであろうが、福祉の問題がすべて公的責任によって解決されるものではなく、むしろボランティアな意識がこれを裏付けることによって生命を持つ性格をもっている。この意味でボランティアの社会的役割をふまえて、昭和43年に全国社会福祉協議会において策定された「ボランティア育成基本要領」は模索しつつあったわが国のボランティア活動並びにボランティアへの指針と方向を指し示したものであると言ってよからう。

以上述べてきたことを要約して地域社会におけるボランティア活動の意味を二・三あげてみたい。

9 地域福祉の担い手ボランティア

①ボランティア活動こそは地域社会成立のための条件である。西欧社会と伝統的なわが国の社会並びに福祉に対する考え方の相違を考えたが、「従社会」の人間関係を個人の尊厳を認め合う民主社会に転換させてゆく努力はそのまま住民が福祉の客体としてのみ存在するのではなく、客体と同時に主体に転化することが必要であることへの自覚に繋るのである。「市民参加」による民主社会の形成とはボランティアの登場を意味するのである。

②従ってボランティア活動は施設における奉仕だけを意味しない。むしろ対象者を地域からの隔離としての施設ケアから次第に地域ケアに発展してゆくのと同様に、それを支えるボランティア活動も地域に支えられ、地域に必要とされる開放された施設に脱皮するための地域ボランティアが重要になってこなくてはならないのである。

③ボランティアの活動領域が施設の中の被援助者に対する「与える」ボランティアから、地域住民が主体的に作り上げる地域福祉、「担い手」としてのボランティア活動へと拡がることはその図式の中で社会変革への手段を予想させ、又事実、ボランティアの中にはボランティア活動が直接社会変革への手段として用いられないことにいらだたしきを感じる者もいるようである。しかし、福祉を言い地域福祉を考える時、我々は地域の住民の問題は一方において体制

の問題であると認識しつつも猶、福祉ニードを被援助者のパーソナルな次元で充足することこそ福祉サービスの本質であると考えられるものである。最近の米国で、Advocacy（代弁）という概念はこの見解を取るものと言われている。

④公的な社会保障や社会福祉制度の充実が如何に進んでも猶ボランティアの役割は三つの分野においてますます重要になるであろう。その第一は新しい福祉ニードへの対応としての福祉活動を担うことである。激しい社会の変化の中で生れる新しい福祉ニードを充足させるには立法化は常にある時間の遅れを必然的に生んでくるからである。ボランティアはこのニードを満たす役割を担う者である。第二は制度そのものへの不完全さを補うものとしてのボランティア活動である。先にも述べた如く、物理的環境によって人間の福祉環境は全きものにならない。人間が共に生きている人格的な相互性への認識こそ福祉であり、それを全くするものがボランティアの働きであろう。ボランティアとはその意味で権利の主張者としては体制への批判を内在させながら、即ちボランティアリズムの思想を内に持ちながら、実践主体としては公私の協力による地域社会づくりの担い手であろう。第三には専門化してゆく福祉サービスは制度においても方法においても一般市民に解り難いものになりつつある。又一方市民の福祉ニーズを掘り起して「我々の問題」として解決の方向を探す働きも福祉社会の形成に必要なボランティアの働きであろう。

⑤ボランティアの奉仕が中心であった福祉事業が次第に専門化し、又同時に社会保障理念の成熟によって、ボランティアの仕事は再び行政の福祉政策のパートナーとして、期待が高まってきた。ボランティアの型もこれに伴って施設ボランティアと地域ボランティア、行動ボランティアと管理業務ボランティア等々活動の範囲を拡げつつあるし、余暇に時間を割くだけでなく、ドイツや米国のように一年以上もボランティア活動に従事する人々もふえて来るであろう。そのためにはボランティア養成のための各種のカリキュラムがたてられることが要請されるし、行政がボランティアの養成を片手間でなく福祉行政のパートナーとして尊重することが重要になってくるであろう。

社会福祉協議会の課題と展望

和 気 島 尚 志

(神戸市社会福祉協議会事務局長)

はじめに ー地域福祉へー

神戸市内でも“ひとりぐらし老人死亡、三日後に発見”“重障児家庭、母子心中”などの暗いニュースが後を断たない。これは、いまだ社会福祉の施策が、必要などところにキメ細かく行届かぬことを物語っている。

ところで、社会福祉にたいする市民的ニーズの多様化・複雑化にともなって、社会福祉のあり方がいま問い直されている。従来社会福祉は、施設収容や隔離によってサービスの提供がおこなわれてきた。しかし近年、その方向は在宅福祉、とりわけ地域社会を中心とする社会福祉活動へと、軌道が転換されつつある。これは、福祉ニーズ（欲求・要求）の発生場が地域社会であり、またそのニーズに的確に対応するためには、ニーズを持つ住民が住む地域社会において、サービスや人間関係が有効に供給されることが望ましい。それだからこそ、全人格的に福祉ニーズが充足されて、真に福祉的援助となるというわけである。ここに地域社会を基礎とした福祉活動、すなわち地域福祉活動の推進が当面の課題となり、理論的にも実践的にもその体系化が急がれているゆえんである。

そこで、これからの社会福祉を地域社会を中心に展開しようとするとき、公私の役割分担をはじめ、住民（ボランティア）、企業の社会福祉への参加が必須の要件となってくる。社会福祉を民間の立場、とくに地域社会の住民組織や福祉団体を基盤としている社会福祉協議会（以下「社協」）は、再々暗いニュースが伝わるなかで、地域福祉を推進するうえで極めて重要な役割が課せられている。しかし、いまだ社協が、市民に十分理解され支持を得ていない現況を省みると、その道は険しいが、社協自体の組織・財政・活動等山積する諸問題を克服しながら、より一層地域福祉を重点的に推進することによって市民の

期待に応えねばならないと痛感している。

1 理念としての社会福祉協議会（社協）

社協は、社会福祉事業法（昭和26年3月24日法45）の第74条に法的根拠をもっている。同条には、社会福祉協議会は、社会福祉を目的とする事業に関する調査、総合的企画、連絡調整及び助成、普及及び宣伝を目的とする団体であると規定している。しかし社協の目的や性格は、昭和37年4月に社協関係者が自主的に制定した「社会福祉協議会基本要項」で、より明確にされている。

すなわち「社会福祉協議会は、一定の地域社会において、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連ある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」と社協の性格を具体的に規定しているのである。またその機能については、「調査、集団討議および広報等の方法により、地域の福祉に欠ける状態を明らかにし、適切な福祉計画をたて、その必要に応じて、地域住民の協働促進、関係機関・団体・施設の連絡・調整、および社会資源の育成などの組織活動を行なうことを主たる機能とする。なお、必要ある場合は自らその計画を実施する」とし、さらに「地域内の住民組織が行なう社会福祉や保健衛生等に関する活動の促進につとめ、あわせて地域内の関係機関・団体並びに施設に対して、その機能を増進するように協力する」と唱えている。一方社協の組織は「住民主体の原則に基づき市区町村の地域を基本的単位として都道府県および全国の各段階に系統的に組織される」とされており、全国的に社協が組織化されている。

この「社会福祉協議会基本要項」は、社協関係者では、“社協の憲法”とされ、組織や活動上の基本的理念となっている。しかし、社協は、法制上は都道府県単位のみを規定しており、また法が示す事業内容は具体性に欠けている。さらにさきの基本要項に示している性格・機能あるいは法人社協がもつ定款の目的と法とは、著しい差異を生じている。このため地域福祉関係の立法化とともに、基本要項に示す社協の性格・機能・組織を盛りこんだ社会福祉事業法

に、その条文改正を望む声が一段と強くなっているのである。

2 社協の形成と変遷

社協は、昭和24年11月GHQが、社会福祉事業の民主化のひとつとして厚生省に勧告した「厚生施設の体系整備のための6原則」の、社会福祉活動に関する協議会創設提案によりその組織化が始まる。中央では、厚生省の要請をうけて、25年9月に日本社会事業協会・同胞援護会・全国民生委員連盟の民間三団体が統合し、翌26年1月に中央社会福祉協議会（のち27年5月全国社会福祉協議会連合会、30年4月全国社会福祉協議会に改組）を設立する。一方25年10月には「社会福祉協議会組織の基本要綱」及び「中央・都道府県・郡（大都市）・市町村各社会福祉協議会の構想案」を新団体が発表して、地方に対して社会事業団体を統合再編成して、新しく社協組織を設立するよう呼びかけている。これにより都道府県では、26年12月までに都道府県社協がすべて設立された。その後郡市区町村の段階でも設立がすすみ、30年ごろまでにほぼすべての各行政区域単位ごとに社協が組織されるに至った。

こうして、社協は「地域社会の福祉を増進することを企図する民間の自主的な組織」（社会福祉協議会組織の基本要綱）として草の根的発想をもちながらも、いわば上からの組織づくりによって全国的に急速に組織化されたのである。だから当時の社協は、設立のいきさつを反映して社会福祉施設・団体や民生委員などの同業団体的な性格が強く、専ら各種団体の連絡調整を主な事業としていた。ところが昭和30年代に入り社協は、市区町村社協の質的水準の向上と相まって、地域の組織化活動を意欲的に取りくむことになる。とくに住民の「福祉に欠ける状態」を調査活動によって明らかにし、また地域における保健福祉地区組織活動を全国的に実践展開する。この期からそれまでの行事中心の社協活動から、住民参加による重点福祉活動の社協活動へと、その活動方針を修正していく。そして37年4月21日に、社会福祉関係者中心から住民が直接参加する組織づくりをめざして、また同時にこれまでの行政依存型を脱皮して、真に住民の立場にたった組織活動を展開することを目途に、さきの「社会福祉協議会

基本要項」を策定するに及んだ。

この基本要項をもとに社協は、「住民主体の原則」にもとづいて、その性格・機能・組織を自ら明確にすると同時に、地域社会における福祉活動の推進役として新たな出発を期した。その後38年からは、都道府県社協（指定都市社協は41年）に国庫補助対象の福祉活動指導員、41年には市町村社協に福祉活動専門員という、コミュニティ・オーガニゼーションワーク（地域組織化活動）の専門職員が配置されて、都道府県・指定都市・市町村の各級社協が地域活動を取りくむ体制も整備されるのである。地域の福祉活動は45年ごろから、コミュニティづくりへの関心の高まりと並行して、それまでの市区町村区域の組織活動から住民の生活である小地域レベルの住民福祉運動や住民主体のまちづくりを育成する方向が、全国的に強く打出されてくる。さらに近年は、社会福祉における地域福祉への期待とともに、本来の社協運動としてボランティア活動・福祉の町づくり・福祉コミュニティづくり等と取りくみ、民間の立場から地域福祉活動を担うに至るのである。

さて神戸市においては、全国的な社協設立に時期をあわせて、26年6月に任意団体として神戸市社会福祉協議会（以下「市社協」）を設立した。設立時は、区社協などの地区代表・婦人団体協議会などの団体代表・乳児院などの施設代表・外大学長や病院長などの学識経験者など、あわせて45名が発起し市社協を設立している。なお設立時には、社会福祉関係公務員は役員としては参加していない。当初の事業方針は「市内各区協議会並びに社会福祉団体施設の連絡協調を図り、本市の社会福祉事業の組織的な活動を促進して社会福祉の増進に寄与する」としており、団体や施設・各区社協間の連絡協議を主たる事業としていた。なお市内各区では、市社協設立に併行して26年中にすべての区社協が設立されている。

その後市社協は、30年3月11日に厚生大臣から社会福祉事業法による社会福祉法人格を取得して、運営の適正化を期するとともに、市社協の社会的な承認と責任の所在を明確化するに至った。法人設立時は、4名の区民協代表に婦人団体協議会代表を加えた5名の理事と、養老院（現老人ホーム）と市民生局長

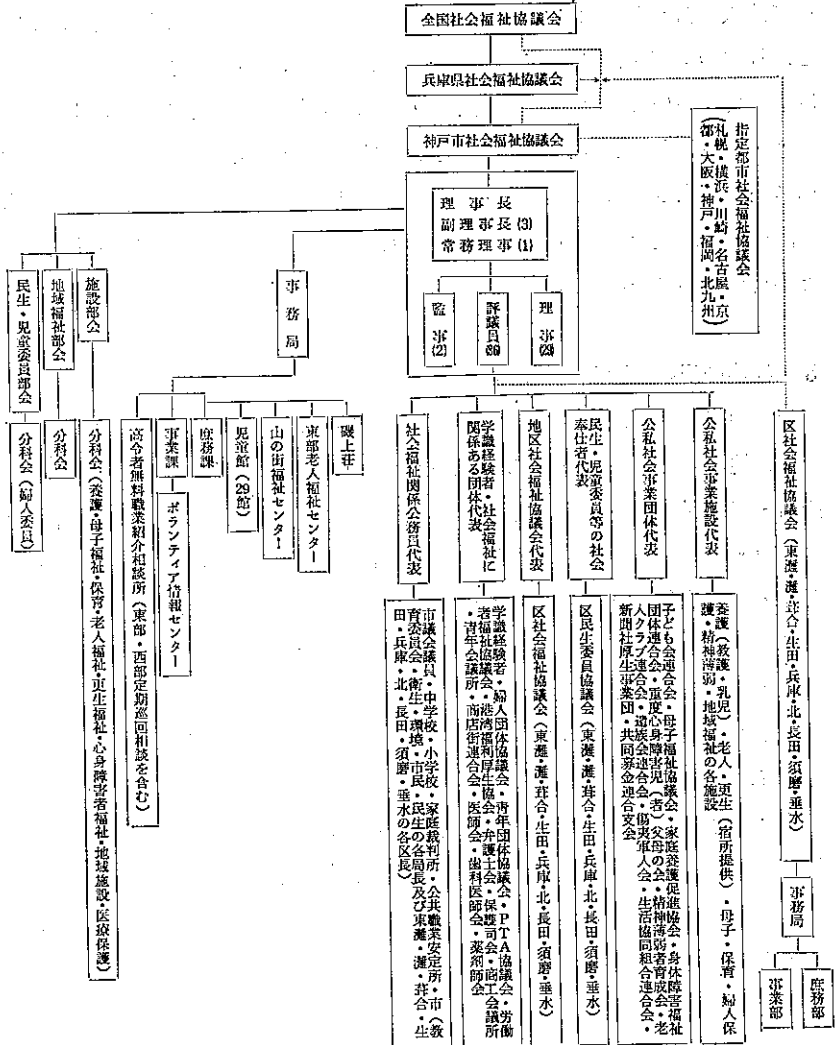
の監事が、当初の法人設立の発起人となり、法人化直後に37名の評議員会を設けて法人運営をおこなっている。市社協事務局は、設立以来市民生局内に置き、社協の業務・活動は市職員が兼任する状態が、39年5月に独立事務局を設置するまで続いていた。事務局独立以降は、39年から順次職員や福祉活動指導員（専門員）が増員され、42年5月からは専任事務局長制がしかれてほぼ事務局体制が確立された。この間、法人の設立以後数次にわたる定款改正によって、理事・評議員の役員組織が増強され、昭和40年代半ばにして市社協の組織と事務局体制は一応整備されたのである。

3 社協の現状と課題<その1>——組織——

社協の組織は、市区町村の地域を基本的単位としているが、その市区町村社協は地域の実情にあわせて、おおむねその地域の ①住民の自治組織 ②機能別・階層別各種の住民組織 ③民生・児童委員協議会 ④医師・歯科医師・薬剤師・保健婦・助産婦等保健衛生関係者またはその団体 ⑤社会福祉・保健衛生・社会教育等の関係行政機関の代表またはその地域担当者などで構成される組織となっている。そしてこの市区町村社協の連合体的性格をもつのが都道府県社協であり、その全国的な連合体が全国社会福祉協議会である。なお政令指定都市社協は、法制上の理由から道府県社協の構成員となっているが、指定都市の地域性・性格からみて道府県社協と対等であるべきだという意見が、関係者の中で強くさげられている。また市区町村社協では、活動を住民の生活と結びつけるために学校通学区域または旧町村程度の地域ごとに、小地域社協を組織する場合が多い。しかし神戸市では、区社協以下の小地域社協が皆無であるため、その整備が急がれている。次に社協組織は、原則として組織体（団体）で構成しているので、住民は各住民組織を通して参加する間接的な参加形態をとっている。しかし近年は、住民と直結するために個人会員・賛助会員・福祉委員などの制度を通して、個人を直接社協の構成員に加える社協が増加している。

神戸市社協の組織は、図一1の通りである。このうち理事・評議員・監事の

図一 神戸市社会福祉協議会組織機構図 (昭和52年1月1日現在)



事務局所在地

神戸市生田区橋通3丁目1 神戸市立総合福祉センター
TEL078 (34) 2931 (特) ボランティア専用 (351) 3044

役員組織は、法人の定款によって拘束されており、厚生大臣の認可なしでは任意に役員を増減することはできない。役員組織は、法人を代表する（副）理事長、執行機関の理事会、議決機関の評議員会、監査機関の監事で構成されている。そして役員のうち理事1名が常務理事として有給常勤になっているが、他の役員はすべて無給で非常勤である。次に市社協の構成員となる評議員会は、6分野から延べ86団体や施設・機関の代表者及び学識経験者からなっている。しかし市区町村社協の主軸といわれる自治会など住民自治組織の参加はない。また形式的に市内の全世帯が市社協会員ではあるが、これまで実質的に個人会員・ボランティアらを直接構成員としたことはない。

一方現行の理事・評議員会は、福祉関係者だけが多数を占めており、選出分野とその数の適正化をはかる必要がある。また社協構成員として共通の問題意識にもとづいて、構成団体の機能が十分発揮されていない。加えて責任の役割分担も不明確であるために、役員組織として必ずしも有効に機能しているとはいえない。また役員以外の組織で、機動性と専門性を特長とする部会(分科会)も、一部を除いては活発とはいえない状態にある。このような理事・評議員会、問題別部会の状態を反映して、市社協はいきおい「事務局まかせ—事務局社協」になりがちで、今後民主的、機能的にして活発な役員組織に改善することが課題と考えられる。なお市内各区社協においては、組織的にも財政的にもその基盤が極めて弱く、役員組織の確立と事務局体制の整備が急務となっている現況にある。

4 社協の現状と課題<その2>——財政——

社協の財源は、構成員の拠出金（会費）・共同募金配分金・寄付金・事業収入等の自主財源と公費補助金であるが、なかでも民間組織としては自主財源の確保が重要かつ不可欠であることは言うまでもない。しかし全国的に財政基盤は極めて脆弱で、事態は益々深刻さが増している。また自主財源に比べて、補助金・委託金等の公費依存度が高い社協が、都道府県・市区町村を問わず増加する傾向にある。

表一 神戸市社会福祉協議会一般会計（予算）の5年間の推移

(単位1,000円)

区分		年度	47	48	49	50	51
入	会 費		983	1,072	1,099	1,113	1,131
	委 託 金		65,602	94,411	40,084	178,235	93,204
	共同募金配分金		1,800	1,800	1,800	1,800	1,800
	市 補 助 金		7,800	8,485	13,609	19,256	18,501
	寄 付 金		10	510	210	210	600
	諸 収 入		2,788	4,172	4,447	6,377	7,415
	繰 越 金		700	500	500	300	300
出	職 員 費		15,477	18,305	24,180	32,014	34,016
	事 務 費		1,070	1,100	1,300	1,400	1,550
	事 業 費		61,596	90,222	135,048	172,389	85,906
	諸 費		2,544	2,442	2,352	2,665	2,676
	予 備 費		200	200	200	200	200
総 額			80,887	112,269	163,080	208,668	124,348

神戸市社協の一般会計当初予算の、過去5カ年間の推移を表わしたものが表一である。まず予算総額を、47年を100とすれば、48年139、49年202、50年258、51年154となる。なお51年度で総額が前年度より減少しているのは、10年余り市社協で助成した民間施設職員の給与格差是正助成が、51年より市に移管された理由によるものである。次に財源構成では、委託金及び市補助金のほかは自主財源ではあるが、各年度とも歳入に占める割合は僅かに10%前後にすぎない。このうち主要な自主財源とされている会費・共同募金配分金は、歳入の1～2%にすぎず、その額もほとんど増加していない。また委託金のうち、神戸市からは一般事業のほか、児童健全育成運営・要保護者緊急援護事業・地域福祉センター運営の委託料があり、そのほかには全社協の委託金が僅かに含まれている。一方歳出面では、職員費は50年までは全体の10数%に止っている

が、51年には27%に達している。しかし社協活動は人にあり、職員費即事業費といえるので人件費比率が高くなるのは当然ともいえよう。

また市社協は、51年度で5特別会計（児童館運営管理費・磯上荘運営管理費・職員退職積立金・神戸市民福祉基金・民間社会福祉施設職員退職手当共済事業・同福利厚生事業）をもち、その総額は442,615千円に達している。このうち児童館と磯上荘の管理運営は、市の委託事業であり、また退職積立金を除いた各特別会計はいずれも市から補助または助成を受けている。また市民福祉基金は、市社協の自主財源確保の一環としての基金造成ではあるが、まだ一般会計に繰入れて自己財源率を高めるまでは至らない。

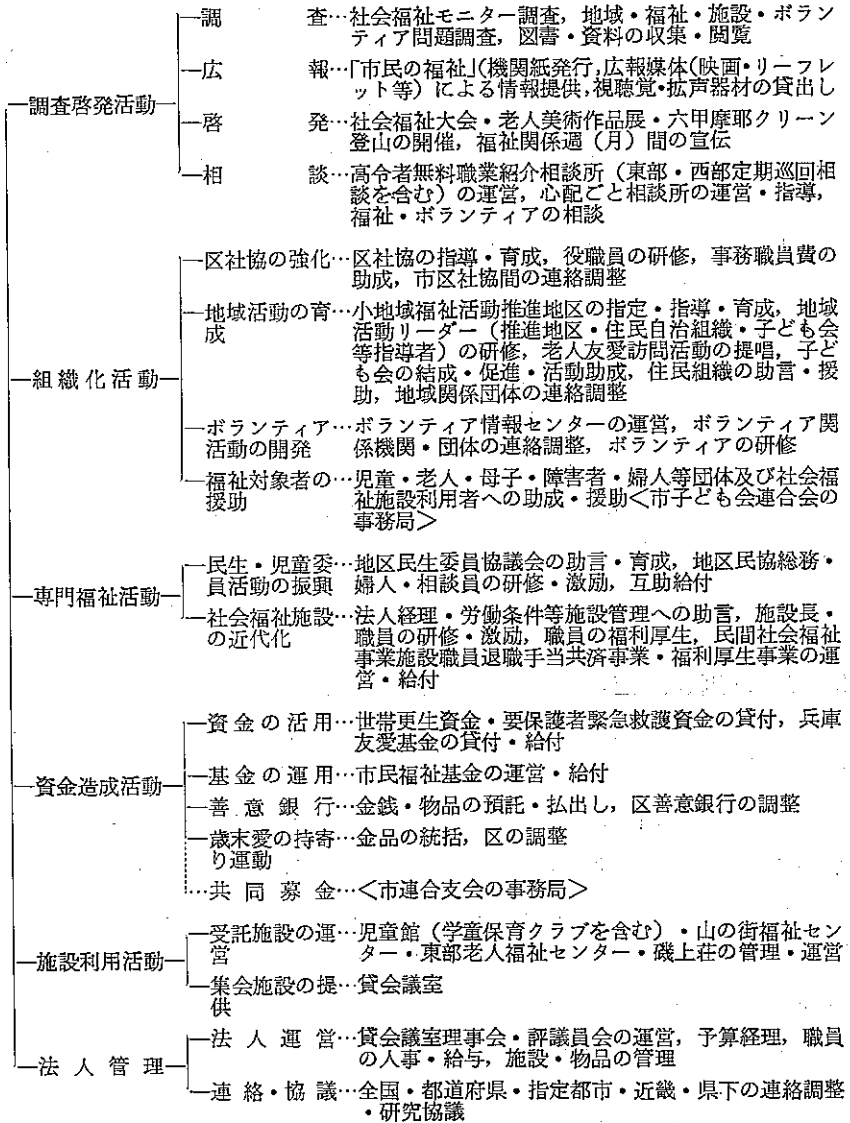
このように神戸市社協の財源は、そのほとんどを市からの公費補助に依存しており、今後自己財源をいかに確保するかが当面の課題である。このため会費会員制の推進・地域福祉計画にもとづく共同募金の増強・基金の強化等を検討せねばならない。なお、社協の機能・組織・事業の公共性や持続性にかんがみ、社協の基盤強化のための運営費（人件費）は、国・地方公共団体からの公費補助で確保し、今後ともこれが増強・拡充されることが望まれる。

5 社協の現状と課題<その3>——活動（事業）——

社協は、理念上、調査や広報によって住民のニーズを明らかにし、そのニーズに敏速に対応する住民の協働活動及び社会資源の活用をはかる組織活動と、住民組織や施設・団体の機能を高める育成活動の二つがある。なお社協は、原則として住民への直接サービスは避けるべきとされている。また社協活動は、地域の実態に即して展開されるので規格化・画一化されるものではない。したがって社協活動の実態は、複雑かつ多様化し変化も著しい。神戸市社協の活動も、活動理念と市域の福祉ニーズに即応して多様化しているが、図-2は、51年度の活動（事業）を便宜上分類したものである。以下に主な活動の概況をみたい。

調査・広報活動は、社協活動の基本であるが、毎年社会福祉モニター活動によって福祉問題的な確かな把握に努めている。これは1,500名の民生・児童委員

図一2 神戸市社会福祉協議会の活動（事業）分類図（昭和51年度）



が実態調査を実施するもので、これまで寝たきりやひとり暮らし老人・働く母親とその子ども・妊産婦の保健と生活・要保育児童等、数多くの調査をおこない、その結果をもとに新しく福祉施策化されたものが少なくない。また独自に、公害被害・住民自治組織実態・地域と施設の結びつき・施設職員給与実態・社会福祉事業団等の調査も実施している。広報では、32年4月より機関誌「市民の福祉」を発行し、福祉関係者や地域組織に福祉啓発をはかっている。また年一回社会福祉大会を共催して、社会変化に応じた社会福祉のあり方を研究討議している。相談事業では、老人の社会活動を促進するために、43年7月から「高令者無料職業紹介相談所」を開設して、老人の就労あっせんを実施している。また各区で民生委員を中心に運営している心配ごと相談所に対して、必要な運営指導と相談員の研修をおこなっている。

組織化活動は、社協の基本的な機能であり社協活動の中核であるが、市社協は、社協組織の基本単位である区社協の強化をはかるなかで、市区社協が一体となって組織活動を推進している。まず地域活動の強化・育成のために、40年より毎年各区に小地域福祉活動推進地区を設定して、拠点・重点的に地域福祉活動を進めている。これまで65地区を指定しているが、各地区とも地域における生活環境改善・児童や老人のための福祉活動・事故や公害の防止等、地域ニードにもとづいた多様な地域活動が展開されている。また地域活動リーダーの開拓・養成のために、推進地区・住民自治組織・子ども会等の指導者に対して、研修や指導を計画的に実施している。つぎに全市的には、ひとりぐらし老人友愛訪問活動を提唱して、地域の在宅福祉活動に住民の参加を呼びかけている。さらに市内350の地域子ども会に対しても、活動助成を実施するとともに、子ども会の結成を促進して、地域児童の健全育成をはかっている。一方市民のなかにボランティア活動の参加意欲が高まっているなかで、市社協はこれに答えて、51年7月「ボランティア情報センター」を開設した。このセンターは、ボランティア希望者とニードの調整をおこなうことを主たる機能としているが、併行してボランティアグループ、同ニードの調査や研修等も実施している。

専門福祉活動は、社協機能の育成活動に位置づけられる。また社協設立の経緯や主たる構成員となっている状況から、市社協でも重要な活動分野である。また民生・児童委員活動の振興では、組織化まもない116地区民協の強化を期している。とくに民生委員は地域で福祉問題を発見し、問題をもつ住民の代弁者としての役割が要求されているいま、地域の諸団体と結びついた組織的な活動が必要である。そのため各種の研修会を実施するとともに、低所得対策の資源である世帯更生資金等各種資金の効果的な活用がはかられるよう援助している。つぎに社会福祉施設に対しては、施設の近代化・社会化を推進するために、各種の職員研修を系統的に実施すると同時に、法人経理や労働基準法問題等の施設管理に必要な助言をおこなっている。また民間施設職員の労働条件の改善のために、退職共済および福利厚生の一事業を運営している。

資金造成の活動は、主に公私の資金をニードに即して有効に活用し、また新たな資金を開拓するものである。このため善意銀行を開設して、金品の預託払出をおこない、また年末には全市的に、関係団体の協力を得て歳末愛の持寄り運動を、26年以来毎年実施している。また共同募金運動に対しても、民間社会福祉活動の財源確保の立場から、募金計画に協力している。

施設利用活動は、必ずしも市社協独自で開拓したものではないが、将来地域福祉活動の拠点として、地域の児童館ら施設の果す役割は重要である。とくに市社協管理の児童館は29館を数えるが、各館とも子どもに安全な遊び場を提供し、また創造的な館活動が展開されており、小地域における児童センターの役割を果たしている。

以上、市社協の主な活動を点描したが、一部にはマンネリ化や必ずしも十分効果をあげ得ないもの、社協活動として疑問が残されるもの等が、全くないとはいいきれない。したがって、今一度市社協の活動を分析・検討して、活動の重点強化と整理を選別すべき時期に到達しているともいえる。

6 社協の評価と将来展望

社協は、理念と現実とかなり違った存在である。もともとアメリカの理論と都市政策 No.7

経験を導入して、いわば上からつくられた経緯から、必ずしもわが国の地域社会に十分定着していない状況にある。しかしやがて30年をむかえる社協活動は、全国的に数多くの成果と実績を生みだし、一定の評価を得るまでになっている。それを要約すると ①社会福祉の活動を、一部の関係者や専門家に止めず、福祉ニーズをもつ住民を基本にしてその地域社会全体で福祉活動を展開する、いわゆる「住民主体」の福祉活動の原則を確立し、その後の地域福祉活動の基礎を築くとともに、住民活動の実践理論・方法論の確立に努力してきたこと、②地域住民とくに低所得・老人・児童・母子・障害者等の生活実態を調査・広報することによって、世論を喚起し、社会福祉の正しい理解を普及させる先導的役割を果たしてきたこと、③公的施策にない在宅サービスや民間性を発揮した事業を開拓・運営し、福祉諸サービス開発に先駆的・開拓的役割を果たしてきたこと、④社会福祉の公私施設・機関・団体および民生・児童委員等社会福祉関係者の組織化をはかると同時に、その連絡調整の役割を担い、また関係者の資質向上に努力してきたこと、⑤全国的な組織力をいかして、社会福祉予算の確保・増額等の対策運動を展開し、社会保障・社会福祉の改善向上をはかってきたこと、⑥住民ニーズに即した活動を目的とする組織を、(小地域)・市区町村・指定都市・都道府県・全国まで系統的に整備・強化しつつあること。

以上のように社協は、住民福祉や社会福祉の推進・強化に少なからず寄与していることは確実である。それにもかかわらず、残念ながらいまだ住民から全面的な支持を得ているとはいえない。とくに大都市地域でその傾向が顕著であり、神戸市も例外ではない。これに対して社協関係者は、内外の批判と期待を謙虚にうけとめ、当面している諸課題に対処していかねばならない。

ところで、社会福祉と地域社会のかかわりは、次のように説明されている。『社会福祉は第一に自力では生活なり、生活を向上させることのできない人びと(依存的状態にある人びと)に対して、その自立性、独立性、主体性の回復をはかるための援助と、第二にその人びとを含む当該社会の統合的機能を高めることを目標としている。そしてこのような目標に照らして、予防、援護、回復(開発)を含む、パーソナル・サービスと、環境改善のための活動が重要な

機能とされる。(中略)ところで社会福祉の実践経験は、その予防、援護、回復のための援助は、可能な限りかれが生活してきた地域社会との結びつきのなかで行われることが大切であることを明らかにしてくれている。いわゆるコミュニティ・ケアという発想が登場する所以はここにあるのである。他方、社会の統合機能を高めるという目標に関連して、まず最初になされなければならないことは、その人びとの属する当該地域社会の改善、改革ということになる。したがって、そこで求められる環境改善のための活動(そこには物的環境、制度的環境、人的環境を含む)は、当該地域社会から行われることになる。地域社会中心の社会福祉活動の重視が主張される特殊な意義をここにみるのできるのである。』(「これからの社会福祉—低成長下におけるそのあり方」社会福祉懇談会報告 51年4月)、このように地域福祉の要請が高まるなかで、地域福祉における社協の役割を十二分に検討せねばならない。そこで当面次の諸点を基本方針にした社協活動を強化することで、社協に対する一般市民並びに関係者の理解と参加を得ていきたい。

第1に、地域福祉に民間自主的組織の立場から、在宅福祉の公的諸サービスの充実をはかるために、その市民的合意と世論形成をおこなう。このため福祉ニーズの調査活動を拡充するとともに、広報・情報提供活動を通じて、住民の福祉教育を推進する。とくに大都市地域の社協活動は、これが基本と考えられる。

第2に、公私の地域福祉サービスのネットワークをつくるために、公私の役割分担を明確にし、地域福祉サービスのなかで、公私共同または民間責任で実施すべき必要なサービスは、直接にサービスを開発・計画・事業化する。

第3に、地域社会において地域福祉の土壌づくりのために、住民主体による住民の自主的協働活動・ボランティア活動を組織的に推進するなかで、住民の福祉に対する共同意識と態度を開発して福祉コミュニティの形成をはかる。

結びにかえて

今日の市民生活を考えるとき、市民的ニーズは、今後ますます増加かつ多元

化するものと推測される。これに対して社協は、市民のニーズに応じて、いかに市民生活の向上に寄与できるかが問われる。この社会的要請に対して、現実の社協活動は、これまで概観したように、数多くの問題点をかかえている。これらの課題を解決するためには、多くの障害と困難が予測されるが、いまこそ英知と勇気をもって諸課題に取り組まねば、社協に対する市民全体の支持と共感を得られない。ここに改めて、その責任の重大さを痛感するとともに、市民及び関係者の協力を得て、市社協活動の拡充・強化を期することを決意するものである。

なお本稿は、社協の現状と問題点を明らかにしながら、社協の将来展望を示すことを、意図としたものである。しかし非力のために、それが十分果せていないことをお詫びすると同時に、今後関係者から建設的な提言が寄せられることを願っている。

潮 流

コミュニティ・ケア

精神衛生の領域で病院ケアと同様に重視されるのが地域社会ぐるみの治療体制である。「コミュニティ・ケア」の語源はここに求められる。我国においてこの用語が公式に使われたのは、昭和44年9月の東京都社会福祉審議会答申「東京都におけるコミュニティ・ケアの進展」である。その後、昭和46年12月の中央社会福祉審議会答申「コミュニティ形成と社会福祉」の中では今後の福祉社会におけるコミュニティ・ケアが展開されている。その統一され安定した概念規定は未だ存在しないが、福祉行政の本質に立ち返ってみると、要保護者が生活の場において直面する問題は自己の持つ障害そのものよりも、障害を持っているが故に起こされる障害であるともいわれる。こういった地域住民の無知、無関心、偏見に起因する外的障害は地域社会が主体となって取組まなければならない課題である。外的障害が取り除かれてこそ、在宅ケアあるいは地域内の福祉関係機関・施設の効果的運用が期待される。加えて、老人、身障者、共働き家庭の子供……、対象者の態様がさまざまであるなら、さしのべられるべき福祉の手も又多様である。家庭の主婦による寝たきり老人や病人の世話、住民によるボランティア活動、企業による身障者の雇用、身障者利用施設の改良等々、コミュニティ・ケア（地域社会での助け合い）は、日常の暮らしの中からさしのべられる福祉の手である。このような福祉への市民参加について、昭和51年2月の東京都社会福祉審議会答申「東京都における社会福祉活動の推進に関する答申」は、大都市における地域住民の社会福祉活動への参加は困難である。しかし、「参加」は不可欠であるとしている。

社会福祉施設と地域の関係

—特に精薄通園施設の実践例を中心として—

川 村 尚 道
(前神戸市立さざんか療養園長)

はじめに

近年、施設のあり方がさまざまに論議されるようになってきた。各所における施設職員研修会のテーマにもたびたび取りあげられているが、昨年の秋には東京においてシンポジウムが行われ、専門の学者、施設長及び利用者側の代表者たちが「施設の社会化をどう進めるか」についてそれぞれの立場から鋭い意見が出され討議されていた。又昨年の11月加古川で行われた第25回兵庫県社会福祉大会にも「社会福祉施設と地域とのかかわりはどうあるべきか」をテーマとして各種の施設や機関の具体的な実践例が発表され活潑な論議が集中していた。

施設のあり方がこのように関係者の間で論議をよび関心が高まってきたのはどのような理由によるものであろうか。施設が現状のままであってはならないとする論理は一体どこに胚胎しているであろうか、時の流れの中で現状に即した施設のあり方とはどういうあり方なのか、施設関係者としてあらためて考えさせられる問題である。

1 施設の閉鎖性

施設というところは何となく閉鎖的で近より難い感じのするところが多い。うかつにはいりこめないような、そして目に見えない垣根のあるようなそんな社会通念が存在している。そして又一方、施設の側にも独特の使命感のようなものがあって、ある意味の排他性と部外の人たちの思惑など気にしてられない程の多忙さと専門性からくる潔癖さとがあって、地域の人たちに馴れぬ要因をかかえたまま孤立しがちな性格を有してきた。一般に施設に対する地域

住民の関心の低さや理解のなさは住民の側ばかりに責任があるのではなく、その責任の大半はむしろ施設の側のこれまでの自閉的な姿勢にあるということができよう。歴史的にみると施設は社会の枠外にはみだした人たちを特殊な存在として偏見と差別でしか受けとめない中で、意図的にこれら利用者を保護しようとしたことはやむを得ないことであった。そのことが結果的には社会が施設を疎外し、施設も又社会を疎外していく悪循環となってしまったのである。このような関係のもとに施設は施設という限られた空間の中で自己完結の社会をつくりあげ、それが閉鎖的な体質と化して孤立を深め今日に至ったものである。特に収容施設の利用者たちは一般の市民と同じような生活活動の機会が与えられるべきであると考えられていない、かれらは施設へ閉じこめられて生活していればそれでよいと考えられているのである。それはかれらを一般市民と差別する発想であり、施設を通じての隔離主義的発想である。しかもそれは利用者たちの存在や人格に対する侮蔑的な偏見を生むもととなり、さまざまな嫌悪感をつくりだして疎外に結びついていく。

閉鎖的だとよくいわれる施設は人的、物的な諸条件が施設の能力を規制している面があって、外部への働きかけが容易でなく閉鎖的とならざるを得ない一面の理由があるにせよ、業務の専門性が犯されるという理由から、外部の人たちの協力や援助を疎外する傾向がなかったであろうか、この点についても多くの施設が反省すべきところであろう。

2 施設の機能と社会化の意義

施設の利用者にとって施設は生活の場として重要であるが、それがすべてであってはならない。施設がその内容をいかに充実し指導のための条件をみたくても、限られた生活の場であっては利用者の成長発達に一定の限度があることを私たちは日常の実践活動の中で痛切に感じてきた。生活の場のひろがりや地域の人たちがその日常生活において誰もが享受する条件を施設利用者たちも享受することができるということである。こうした生活領域のひろがりの中で体験することは、それを体験できない場合と比較して利用者の人間性が一層豊か

に形成され、情緒の発達を促し生き生きとした生活態度となりひいてはかれらの心身の諸能力を発達させる効果をもつ。これまでの施設は生活の場を施設内のみに限定しがちな傾向がごく一般的であったが、そのことは施設がかれらを社会から隔離する機能をはたしがちであった。隔離はかれらに対して望ましくない影響を及ぼしがちであり、場合によっては人間性を損ねるときさえもある。かれらの生活権を守るために施設から地域へと生活の場をひろげていかなければならないのである。施設はそのため機能の充実を図らなければならない、資質の高いより多くの職員の配置と併せて労働条件を整備することが求められる。併し現在我が国においては多くの場合そのような好条件に恵まれた施設は数少ない。そのことが施設の社会化を阻む大きな要因となっている。こうした要因の多くは社会福祉の全体構造、更には我が国の政治、経済、教育、文化の全体構造との関連において存在しており、そのことが施設社会化の理念、形態、方法の確立又は推進を妨げているのである。さればかかる条件の中で敢て施設の社会化を促進するためにはその要因となっているものを漸進的に克服し解消していかなければならない、それは一朝一夕になしうるものではなく長い時間の忍耐と努力を要することである。このことは施設社会化のための重要な前提条件となるものである。

施設の社会化には先づ施設を地域住民の中に位置づけることである、即ち地域性を生かした一体化への努力が機会あるごとに継続されなくてはならない。そのためには施設が地域の人たちにとって馴じめるもの、親しめるもの、自由に出入りできるもの、自分たちのために役立ってくれるもの、気やすく相談にのってくれるもの…等々でなければならない。そうなることによって次第にコミュニケーションも多くなり、遂には利用者や職員を接点にして施設との間に親和感が育っていく。又地域の各種団体の行事や月例の集会にできるだけ参加するなどして日常的な会話やふれあいの中で福祉的な思想の伝播をはかり、又地区の小、中学校とも連けいを密にしなから、PTAに対する啓発なども積極的に行って福祉への関心を高めさせ、更には地域全体の行事計画の中に社会教育の一環として福祉講座を設けるなど福祉教育の徹底をはかるとともに、施設

社会化の意義と方法がくりかえし啓発されなくてはならない。又それと並行的に職員に対しては施設社会化の意義と方法に関する研修の機会を設けねばならないが、これは管理者側に対しても同様である。その結果として施設業務の本来の任務の一部として施設社会化が考えられるようになることがのぞましい。施設社会化を目指す活動は社会福祉全体の水準を向上させ、更にそれは福祉的なニーズや関心をよびさまして地域住民に刺戟を与え、地域における福祉政策のあり方を示すことになりうるであろう。

3 施設社会化の実践例

(1) 学園祭

あけぼの学園には精薄という名のもとに社会から疎外された子どもたちが、重度の心身障害という限界状態を示しながら通園してきていた。この子どもたちが地域社会の中で正しく理解されていないことからおこるさまざまなできごとがあって、その都度私たちは苦しめられた。理解を妨げる障壁が地域からの疎外にあるとの考えに立ったとき、私たちはその壁を突き崩すことを考えはじめていた。

地域との暖かい交わりを結ぼう…を合言葉として私たちの計画は児童も保護者も職員も一体となって集中していった。こうして、あけぼの学園在任中の昭和49年3月「学園祭」は夢と期待と不安の中で開幕した。

映画「この子らを世の光に」の上映、施設の指導現場を紹介するスライドの映写、学習の成果を公表するための就学作品展示や即売会、精薄児啓発のため就学、就職及び遺伝の問題をとりあげたパネル展、ぜんざい、ラーメン、カレーライス、たこやき、紅茶、ケーキ等、原価販売で地域の人たちに奉仕した模擬店、地域と学園の子どもたちが、互いに手をにぎりあい肌を接して楽しんだゲーム、在宅障害児についての教育相談の受けつけと指導、部外の篤志家による民芸品の即売等、学園祭の規模は職員や保護者の能力を上まわる程の多彩なものとなった。数十日を要して児童が作成した学園祭PR用ポスター100枚が地域の町角に貼られ、又地元の文化防犯協議会は朝早くから広報車をくりだして

地域の人たちに学園祭の開催をよびかけてくれた。こうした協力があった当日は約 3,000人という予想外の人出に賑った。せまい学園の内外は訪れた人の波で埋まる程の大盛況を呈したのである。同じテーブルでラーメンやぜんざいを食べながら学園の子に気安く話しかけてくれた地域の子どもたち、映画を見つめていた会場一杯の主婦、即売場はとぶような売れ行きを示しパネル展や作品展示会場は幾重にも人の垣が続いた。学園の子らが地域の子どもたちとともに手をとりあってゲームに楽しむ姿をみて地域子供会会長は「今までは目にみえない壁のようなものを感じていたが、そんなものはなかったことに気づいた。これからはもっと積極的に学園の子どもたちと交流の輪をひろげていきたい」と話しかけてくれたし、地域の文化防犯協議会会長は「この学園祭を突破口にして、これまでよりか一層連けいをとり合って結びつきを深めていきたい」と感激した口調で私たちを激励してくれた。又当日参加していた二、三の主婦は私に「映画がよかったですね、誤解していたことがいろいろありました」「何かしなければいけないいらだちを感じました」などとさまざまではあったが関心を持たざるをえなくなった心境を語りかけてくれた。地域との交流をはかる目的で行った学園祭は学園と地域住民の心の距離を著しくちぢめ、この子たちをぬきにして地域における仲間づくりも町づくりもあり得ないのだという認識をともにたしかめあうことのできたことは学園祭のすばらしい成功であったとみている。学園祭の中でもう一つの主要な行事として実施したのは住民意識の実体をさぐるためのアンケート調査であった。この集計結果については項を改めて詳述することにした。

(2) その後の地域交流

学園祭のあと地域との交流は波紋のようにひろがっていった。先づボランティアの申しこみが相次いだ。接触する中でしか理解が深まらないとする私たちは、喜んでその申し出をうけ、作業や歩行訓練に参加してもらった。同年5月「神戸まつり」の日は地域の子供会から招待をうけ「おみこし」をかっいで町中をねり歩いた。「あけぼの学園」と書かれたおみこしの標示をみて地域の人たちの一段と高い拍手がおこり、がんばれの声援がとび、温かいまなざしが学

園の子らに注がれた。

地域の行事に参加することの意義が如何に重要であるか、私は拍手と声援をききながら全身で感じた。学園のプールはすでに昭和48年から地域の子どもたちに開放しているが、夏休みの前から学園は地域の子どもたちで湧きかえっている。地元のM中学校の心障学級の生徒たちは毎週土曜になると担任とともにやってきて、学園の子どもたちの集団に加わり作業や訓練をともにしているが、回を重ねてますます親睦の度合いを深めている。又同年8月最寄りのバス停の新築工事が完成した。この時以来バス停の清掃と美化を学園の子どもたちで担当しているが、児童と職員が協力して作ったバス停用の長椅子は今も尚地域の人たちから感謝をうけ利用されている。これまで地域からさまざまな恩恵を一方向的にうけていた学園の子どもたちが、はじめて地域の人たちのために役立つような奉仕ができたのである。このような現実を自分の目で見、かつ体験することはこの子どもたちの自信につながるとともに、すばらしい教育になると考えたのである。

又住民啓発の目的で毎月地域の全世帯（6,800世帯）に配付している「がくえんだより」も昭和49年5月にはじまって本年2月で32号に達している。もともとこの「がくえんだより」はアンケート調査にみられる種々の疑問点や誤った認識にこたえるためはじめたものである。（次項アンケート調査結果の中に「がくえんだより」のNo.1及びNo.3を掲載）

地域との交流規模は年々拡大されている。50年からは夏祭りも盛大に行われはじめた。学園祭も夏祭も当初の企画はすべて学園側の一方的な策定によるものであったが、参加意識の昂揚とともに50年からは地域の各団体代表者が企画の段階から準備委員会に加わって自主的に動きはじめている。こうなると学園祭や夏祭りはもはや学園だけのものではなく、郷土における自分たちの行事として住民たちの意識の中に次第に定着していくであろう。この活動をはじめてすでに3年が経過しているが、今後更に5年10年と継続されなくてはならない。も早や立ち止って考えたりためらったりすることは許されなくなっているのである。

(3) アンケート調査による住民意識の構造

本調査は地域社会の障害者に対する意識と態度を調べることを目的として実施したものであるが、同時に施設と地域住民とのコミュニケーションをつくりだすきっかけとして位置づけ実施した側面が強い。なぜならば自分とは関わりのない存在として、障害者のことを考えようとはしない多くの健全者に対して、敢て意図的にかかわりをつくりだすことが必要であったからである。質問項目に対してそれが必ずしも本音でなくても回答してくれた人に対して、「あなたの答えは間違っているんですよ」と一項目づつ丁寧に答えを返していき働きかけこそ、はじめてコミュニケーションを可能ならしめるのではないかと考えたのである。

学園だより No.1 アンケートについて

2月に実施しました「ちえおくれの子ども」についてのアンケートに対して約2,600人の方々からご回答をいただきありがとうございます。私たちは日頃障害をもった子どもたちが少しでも成長してくれることを願って努力していますが、この子たちが真に幸せになれるのは地域の方々の暖かいご理解とご支援があってはじめて可能だと考え、アンケートを皆様との対話の出発点にしたいと思ったのです。障害児をもつお父さんお母さんはアンケートについての話し合いの中で、日頃何らかの形で差別をうけ苦しんできた自分たちの生活をふり返りうわべだけのきれいごとでない、障害児をもたないお父さんお母さんが本当はどう感じておられるのか聞きたい、そして話したいと語り、あえて聞きにくい又言いにくいことをズバリ問いかけたのです。

アンケートが対話の出発点である以上私たちはその項目の一つ一つについて私たちの考えを「がくえんだより」という形で語りかけていきたいと思えます。

アンケート調査は五項目に分けて設問した。

その1 精薄の原因と特性に関する理解度

ちえおくれの子は遺伝によってそうなったと思いますか。

ほとんど遺伝である…3% 遺伝と他の原因が半々である…37%

遺伝は殆んどないと思う…28% わからない…32%

精薄の原因を「遺伝」と考える人は一般的にかなり多いと考えられてきた。例えば伊藤隆二氏が昭和40年に行った調査によれば78%であると報告されている。この数値に比べると3%は極めて少いが「遺伝と他の原因が半々」および「わからない」を含めると72%となり伊藤氏の報告に近い値となる。その意味では「遺伝は殆んどない」と回答したものと他のものとの間にのみ、はっきりした理解度の差を読みとることができる。このことは私たちが精薄の原因についてかなり重点をおいて語りかけていかねばならないことを示しているといえよう。

がくえんだより No.3 遺伝について

遺伝性といわれる生れながらの欠陥は強い遺伝性のものではなく、家族特性として規則的に伝わるものではないのです。それは遺伝子が偶然に結合した結果なのです。生物学者によるとだれでもいくつかの不完全な遺伝子をもっており、正常な両親が仮りに100人の子供をもったとしたら少くとも1人欠陥のある子供が生まれることは間違いないといわれています。この欠陥のある子が最初に生まれるか五番目か最後に生まれるかは運によってのみまゐることです(スボック博士、心身障害児の教育より)。医学がそれ程進んでいなかった時代にはちえおくれの原因もよくわからなかったので原因不明のちえおくれは全部遺伝だと考えられていたようです。しかし医学の発達が進むにつれ、従来遺伝性と考えられていたものでも環境上の要因や母体の病気が原因で先天性の異常がおこるものがたくさんあることがわかってきました。先祖の因縁だとか血統がわるいとかいって障害者やその家族を不幸にさせないために、ひとりでも多くの人々に正しい認識をもっていただきたいのです。

その2 精薄児の教育に関する態度

ちえおくれの子はどんな方法で教育されてものびないと思いますか。

のびないと思う…5% 思わない…69% どちらともいえない…26%

どちらともいえないと答えたものを含めて精薄児の教育による成長発達を認めないものが30%存在する。こういう人に対して私たちはどう働きかけていくべきか、を追求するため現実に施設へ行って見たことがあるかどうかという経験の有無と関連させてみた。

「のびない」と答えた人の中で「施設へ行ったことのある人」が7%で「施設へ行ったことのない人」が5%となっていた。即ち施設訪問の経験のある者の方が経験のない者より「のびない」と答えている。一般的な常識から考えれば矛盾した結果のように思えるが、精薄児は成長や進歩がきわめてゆっくりしているのであって、そのような現場を何の説明も指導もなく短時間ただ「見た」という経験をもつ人は、かえって「のびない」と反応しているようである。このように考えるとき単なる施設訪問がかえってマイナスに作用し、「開かれた施設」もまた形式的な開放にとどまるようではむしろ偏見を助長していることとなり、日常の私たちの実践に対する忠告を示しているものにとらえるべきであろう。

その3 精薄児との出会い、ふれあい及びその兄弟との結婚に関する態度

「ちえおくれの子に出会ったことがありますか。ある…73% ない…21%
出会ったとき、どう思いましたか。

子供に対するあわれみの情をもつ…25.3%
親に対するあわれみの情をもつ…20.8%
自分や自分の子供の健康に感謝する…8.9%
嫌悪感をいだいた…8.2%

丸山地区に住む人はその70%以上が精薄児と出会っている。それは市バスで一般の人と同乗して通っているときの出会いが多いのであろう。障害者が社会から隔離されて生活している状態が差別と偏見の本質的な要因であるといわれているが、本学園のように日常的に接触しているということは何らかの取りくみの糸口を見いださうの可能性をもっているとしても、単なる出会いがそのこ

と自体で何ら意味をもつものでないことはいうまでもない。出会いの印象を更に詳しくみると「気の毒」「かわいそう」「あわれ」「親の苦しみ」「親の努力に敬意」などが全体の半分以上を占め、「こわい」「気持ちがいい」「不愉快」「きたない」「暴力をふるうのではと気になる」など極度にわるい印象をもつものも少なくない。学園祭のあと私たちは子どもたちと地域住民との「出会いの場」を意図的につくっていった。計画的に準備された「出会いの場」の中で施設の子とも地域の子ともたちの相互がこれまでの欠落部分を少しでもとりかえすことが可能なら、それは私たちの模索している問題へと結びつくだと考えた。

あなた又はあなたのお子さんが結婚する相手の家族にちえおくれの子がいても気にしませんか。

気にしない…19% 気にする…45% どちらともいえぬ…36%

「気にしない」が19%もあることに聊か意外な感じをもつ。これは精薄の原因を遺伝と考えているか、そうでないかによって大きく異っているが、更に男女によっても大きく相違している。男性は女性に比べて「気にしない」が多い。精薄の原因に対する理解度は男女間に差はなく、男子28%、女子27%となっている。従って結婚についての態度に関しては原因の理解度という要因の他にかなり大きな位置を占める他の要因が存在していることがわかる。即ちそれは女性のおかれていた社会的地位及び日本の家族制度によるものではないかということであった。女性は「嫁入り」をし、男性は「嫁をもらう」という社会的な慣習は、女性にとっては配偶者の兄弟の1人が障害をもっているとき、その障害者とともに一生をすごすことを意味し、男性にとっては配偶者のみを自分の家庭によびよせることを意味している以上、現代の社会の障害者をかかえた生活の不安定さが結婚をめぐる意識の男女差にまで反映されていると見るべきであろう。

その4 精薄児に対する社会の任務について

「ちえおくれ」の子は親や家族だけでなく国や社会が一生面倒をみるべきだ

といますか。

思う…73% 思わない…6% N・A21%

国や社会はちえおくれの子のためにまだ十分なことをしていないと
いますか。

思う…73% 思わない…5% N・A…22%

「ちえおくれ」の子のことを考えるのもよいがもっと一般の人々の生活のこ
とを先に考えた方がよいといますか。

思わない…48% 思う13% N・A…39%

福祉行政の充実をのぞむ声は高い、その拡大充実を支持した73%の人々が
「一般の人々の生活の優先」という考えが対置されると、とたんに48%の支持
へと後退してしまっている。

その5 丸山地区に四つの障害児施設があることに対する態度

丸山地区にちえおくれの子のための施設があることを知っていますか。

知っている…91% 知らない…9%

あなたの家の近くに施設があることをどう思いますか。

あっても別にかまわない…72% ある方がよい…10%

ない方がよい…1%

施設がつくられる時、地域の住民から反対の意見がでることが多い。この地
区唯一の公園地であった場所に施設がつけられたといういきさつがあるが、今
尚「公園を返してくれ」という声がアンケートの中にも現われている。施設が
建設されて18年、この地区に定着したはずの施設に対し或は障害児に対し、地
域住民の態度はたとえば市バスの乗車をめぐってつぎのような形で表現されて
いる。

「一般の人と同じにしないで専用バスを使ってほしい」、その理由として
「一般の人に迷惑をかける」「同乗するなら前か後方にかためてほしい」「や
かましいのとよだれをたらす」「しつけができていない」などである。

開かれた施設への変革の道のりは遠い。しかしその中からも「私の顔をみた

らにっこり笑って席をゆずってくれるんです」という関係が少しづつではあるが芽生えていることはたしかである。

施設を見学したり施設の子どもといっしょの行事に参加したりすることはいかがですか。

参加したい…22% 参加したくない…8% N・A…70%

参加したいという22%の人たちにどういう意識での参加であろうとも、私たち施設自らが「開かれた施設」となることによって子どもたちとともに生きてみる場をつくりだし進んで参加してもらうことは大事な出発点になると考えられる。

人間の価値は結局頭のよいわるいによってきまると思いませんか。

思わない…72% 思う…5%

ちえおくれの子はいくら指導しても結局大半は職場で使いものにならないと思いませんか

思わない…58% 思う…6%

ちえおくれの子には将来罪をおかすようになる人が多いと思いませんか

思わない…68% 思う…4%

世間のかたくなな、こげついた観念の支配に対して身を守ることができないという辛さは障害児をかかえる家族にとって絶望的な重要さをもっている。障害をもった人たちは社会の中でともに生きていくという人間の生活がしにくい状態におかれている。障害児をとりまく諸問題は障害者がどう成長しどう変わるかということには殆んど存在しない、健全者の側がどう変わっていくかにすべてがかかっている。

むすび

開かれた施設への転換は今や時代の流れである。施設がいつまでも自閉的な姿勢をとることが許されていはいはずはない。施設はその存在自体が新しい福祉社会を形成する拠点としての役割があると思うのである。施設はそれぞれに条件を異にしながら存在しているが、具体的に地域とどう手をつないでいくか、

それは住民たちがどれ程自分たちのものとして身近に感ずるようになるかということである。このことは地域活動の重要なねらいでもある。私たち少年時代をふり返ってみて、友達の仲間に入れてもらえなくなることを恐れた記憶があるが、そういう傾向は人の一生を通して変らない。障害があるからといってつまはじきし仲間に入れようとしなない社会を変革していかなければならないのである。社会から締め出すのではなく地域の中で而も幼少の頃からの温かい人間関係の中で人間としての豊かな発達が保障されるような方策が立てられなければならないのである。障害者のひたむきな生きざまを示すことによって地域の人々にこの子らのことを考えさせるようにしたとすれば社会に対する立派な働きかけである。地域の主婦の1人は「障害をもった人たちの世界をさけて通ってきたことがはずかしい」「私たちは余りにも無知であった」などと述懐する人もだんだんでてきている。

本年1月18日朝のNHKテレビには、大阪の精薄施設S学園の難航する移転問題が報道されていた。移転先に予定されたS地区の団地に住む主婦たちは「環境がわるくなる」「自分の子どもに危険が生ずる」「どんな目に遭うかわからない」「危険で子供を外に出せないので家の中に閉じておかねばならなくなる」などの理由を口々にして、絶対反対の意向である旨を露骨に示していた。最近このような事例は東京や神奈川及び寝屋川にもおきているという。このような地域エゴともいうべき現実を見せつけられるとき、私たちは施設関係者の1人として住民啓発の重要性を今更の如く感ずるものである。理解しにくいといわれる障害者の問題を地域の人びとが自分自身の問題として連帯的に而も真剣にとりあげるような、そんな地域が形成されるとしたら、それは地域自体の内面的な変化であり進歩であるということができよう。

それ故にこそ歩みつづけねばならないのである。

摂津訴訟判決をめぐって

高 寄 昇 三

(神戸市企画局主幹)

1. 交付決定の性格

51年12月13日、全国自治体が注目していた「摂津訴訟」について、いわゆる“門前払”の判決がおりた。ある程度予想された判決であったが、“福祉のあり方”や“超過負担の実態”などにふれず、むしろ、政府の大幅な政策裁量権を結果的には認める法律論だけの形式判決であり、自治体を始め関係者の不満は大きかった。

摂津訴訟の判決を読んで、一般の市民はもちろんのこと自治体の職員にとって、訴訟事実をよく知っていない限りその論点がきわめて理解しがたいのでここで少し説明しておこう。摂津市は48年、44年「摂津」「別府」45年「香露園」46年「正雀」と4つの保育所の超過負担をさかのぼって請求した。しかも、負担金（補助金）交付決定があったのは「別府」100万円、「香露園」150万円の計250万円で、「摂津」「正雀」については協議・内示という府審査の段階で拒否されたため交付申請をしていないので、もちろん交付決定がなかった。さらに、摂津市は交付申請の不受理、交付決定金額の不足について不服申立（事実上は不可能⁽¹⁾）をなさなかった。

このような経過事実をみると、摂津市は超過負担額請求に関する法律要件ではきわめて不利かつ不十分なままに訴訟に踏み切った。それは周知のように政府・府県・市町村の補助金行政にあって、保育所建設に限らずすべての補助事業について、協議（いわゆるヒヤリング）、内示によって補助事業・内容は決定される。したがって内示後なされる補助申請、交付決定、実績報告、精算（補助金額確定）という一連の法律手続は、形式的なものに過ぎない。

しかもこの形式手続もはっきりと「補助金等適正化法」にもとづいて行われ

ている。たとえば、「昭和47年度社会福祉施設等施設整備費補助金交付決定通知書」（摂津訴訟提起以前である）には、その前書き「～号で申請のあった～補助金については補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）第6条第1項の規定により、次のとおり交付することに決定したので、同法第8条の規定により通知する。」となっており、通知書の補助要件第7項は「この交付の決定の内容又は条件に不服がある場合における補助金等に係る予算の執行適正化に関する法律第9条第1項の規定による申請を取下げることができる期限は、昭和○年○月○日とすること。」（文意は必ずしも明瞭でないが原文どおり）となっており、一応、不服の場合、補助金取下げの途は明示している。ただし、不服申立の教示はない。

このように、事実上、内示のない施設についての補助申請が不可能であり、また、交付決定のあった施設についてその金額への不服・辞退はこれまた考えられない状態に追い込んでおりながら、法律的形式要件だけは完備・遵守しているとする行政慣習は、中央省庁の常套手段といえる。したがって、摂津市が訴訟という対応手段を当初から考えていたならば、補助金（それは建設後の措置費を含めると巨額になるが）を返上する覚悟で、内示のない施設についても補助申請をなし、また、交付決定のあった施設についても不服申立をして、補助金をめぐる訴訟要件を有利にしてから訴訟に踏み切っていたなら、少なくとも“門前払”を喰うことはなかったであろうが、それは摂津市にとって苛酷な要求であり、期待できない行動である。

- (1) 交付申請ができなかった強力な行政指導・財政統制の実態については、加藤一明「摂津判決について」『地方財務』52年3月

2 請求権発生の根拠

摂津訴訟はこのように原告に不利な形勢でスタートしたとはいえ、補助金の具体的請求権が、政府のいうように適正化法（第6条1項）にもとづく交付決定によってはじめて生ずるのか、それとも摂津市が主張するように児童福祉法

(第52条)によって直接に発生するのが最大の争点になった。

具体的請求権について、摂津市は「各会計年度終了時において当該年度中に支弁した設備費につき、何らの特別の手續を要せず直接右法（注一 児童福祉法）及び法施行令の各規定に基づいて国庫に対して精算額の2分の1（注一 法令の文言どおり）に該当する金額の負担金支払請求権を取得するものと解すべきである。」と主張したが、政府・判決は、「具体的請求権は同法（注一 適正化法）第6条所定の交付決定を経てはじめて発生する」との理論を一貫して展開している。

このような政府・判決の考え方に対して、交付決定は補助金確定行為（福祉法第15条）があるまでの前払および概算払の額を決定する確認行為にすぎず、交付決定によって具体的請求権が発生するものでない⁽¹⁾。また、交付決定はいわゆる形式的行政処分であって、公権力の行使の性格や処分性をもつものではなく公定力がないから、当事者は実体法によって発生した請求権を直接行使できる⁽²⁾。さらに、補助金等の法律関係は私人間の贈与（適正化法第6条1項が交付決定の概念について「契約の承諾決定を含む」と規定している）に類似する。そして交付決定は、契約の締結の代りに行われる行政処分ではなく、契約の承諾の決定という、それ自体としては内部的決定に過ぎないものであるにもかかわらず、法技術的に行政処分としての資格が与えられている。したがって補助金（負担金）をめぐる法律関係は契約によって生ずる⁽³⁾、というように交付決定によって初めて実体的法律関係が発生し、具体的請求権が確定することを否認し、疑問視する説が多い。

補助金をめぐる国・地方の権力関係の落差、支配関係の完璧さを考えるとき、訴訟にともなう法律論としては実体法（児童福祉法）によって請求権が発生し確定すると解さなければ不都合であるが、最大の難問は、では具体的請求権が交付決定などの手續によって決められないとすると、潜在的請求権として無制限・無期限の請求権をもつことになる。

それでは判決のいうように「国はいつ、いかなる内容の負担金支払請求権が発生し、それが行使されることになるかを把握することが困難となり、その結

果適正化法の前示目的の達成が不能又は著しく困難となるのみならず、予算編成にも支障が及びひいては財政上の基本原則として採用されている会計年度独立の原則を脅かすことになり、また、国家財政の計画的運用、財源の効率的活用も不可能となる」といえる。

超過負担の存在は、耐え難い負担であり、補助金（負担金）額がほぼ政府の自由裁量で決定される不合理な事実には違いないが、法律上の解釈、実務上の手続としては交付決定に具体的請求権を確定するなんらの効果を認めないわけにはいかない。すなわち、補助金（負担金）請求権は実体法に合致した補助事業をなすことによって潜在的には発生し、実体法にもとづいて申請することによって法律関係は発生する。そして、具体的請求権の内容は適正化法によって実務上、適用されている法令を根拠とする交付決定によって確定する。ただし、政府・地方自治体の間であっても、財政上の金銭関係は補助金・負担金を問わずそれは両者の合意によって成立するのであり、交付決定に不服があれば異議申立、取消、辞退は可能である。すなわち適正化法によって具体的請求権が確定するのは、適正化法が手続・秩序法であるからであって、実体的請求権が交付決定によって発生・消滅するものでない。ただ、両者にとって請求権の内容を具体的に確定することが必要であり、その両者の合意を確認するのが交付決定であるといえる。したがって交付決定の如何にかかわらず、補助（負担金）対象事業を法令の定める条件を充足して行えば請求権は発生するのであり、それが時効によって消滅しない限り潜在的には存在するといえる。

それでは政府財政の安定化がもたらされないという反論があるが、政府が財政計画、整備計画、負担率・対象などの条件などを科学的に決定し、自治体に明示することによって自治体の財政行動を政策的・民主的に誘導することは可能である。これらの行財政政策を十分に活用していけば政府財政の安定が損われるおそれはないはずである。

したがって判決のように、交付決定に設権的効力を付与しなければ、政府財政の破綻を招来するような政策的危惧は不要ともいえ、その意味では判決は法律論に立ちながらも必ずしも純法律論でもなく中途半端な立場にもとづい

て結論づけたと見える。

- (1) 室井 方「国の負担金と補助金適正化法」『法律時報』47巻6号
- (2) 原告の主張
- (3) 小早川光郎「摂津訴訟の論点と評価」『ジュリスト』52. 3. 1

3 訴訟と不服申立

したがって、具体的請求権が、現在、適正化法にもとづいて、決定されているからといって、判決のように事実関係を捨象し、政府が一方的に決定できる交付決定によってすべて解決されるのではない。すなわち、具体的請求権は実体法によって発生し、交付決定はその内容を形式的に確定するに過ぎない。したがって具体的請求権は、判決のいうように「交付申請の不受理その他の適正化法に基づく所要手続の実施（注一不服申立）が妨げられた」としたら、所要手続を欠いたとしても具体的請求権は法律的には消滅していない。

適正化法第25条は、地方公共団体に、「各省各庁の長に対して不服申立をすることができる。」と、不服申立権を認めている。ところが摂津市は「処分の通知を受けた日から30日以内」（同法施行令第15条）に不服申立をしていない。そのため権力解釈では「これを経なければ訴訟を提起し得ない。⁽¹⁾」

しかし、現在の行政訴訟は訴願前置主義ではなく、原則は選択主義であり、ただ法令に前置を定めている場合（行政事件訴訟法第8条）のみ審査請求に対する審査を経た後でなければ訴訟できないといえる。ただこの場合でも「裁判を経ないことにつき正当の理由があるとき。」（法第8条2項の3）は、前置は必要でなく、「正当な理由」とは「文書回答によりあらかじめ審査庁の見解が明らかである場合」（東京地判昭42.4.25行集18.4.590）、「その他行政庁側の態度から有利な裁決が期待できない事情にある場合」（横浜地判昭和40.8.16行集16.8.1451）⁽²⁾などの判決が示されており、摂津市が訴訟にいたるまで、意見書を内閣総理大臣に度々、提出していることは、このような事由に該当するといえる。

すなわち摂津市の補助金（負担金）請求権は実体法にもとづいて発生し、実体的請求権は時効にかからない限り消滅せず、また、手続的には「正当な事由」があれば不服申立の如何にかかわらず訴訟はでき、その訴訟期間は、当該訴訟は当事者訴訟であるので行政事件訴訟法第40条によれば、「法令に出訴期間の定めがあるときは、その期間は、不変期間とする。」と規定されているので、特例の定めがない限り（適正化法は出訴期間の定めがない。）、消滅時効にかかるまで訴訟はでき、請求権は存在する。

また、交付決定が仮りに行政処分であったとしても、それは原告がいうようにいわゆる形式的行政処分であるにすぎず、補助金（負担金）請求権は実体法にもとづいて依然として存在する。

したがって残された問題は、交付決定をえていないような補助金請求権について、補助を拒否することが政府の裁量権の範囲内か、それとも裁量権の乱用となるかという論点だけが残されるといえる。

(1) 村上孝太郎『補助金等適正化法の解説』 103頁

(2) 南博方編『注釈行政事件訴訟法』 104頁

4 地方自治体の視点から

判決は交付決定をもって請求権の発生要件とみなしたため、実質審議に入らなかつたため補助金額の妥当性については論議しなかつたが、それでも多くの論点が明らかにされた。

第1に、判決は交付決定を行政処分とし、補助金（負担金）請求権が交付決定にもとづいて発生する設権的行政行為とみなしているがきわめて不当である。事務上、そのようにみなされてもやむをえない取扱がなされているが、それはあくまでも事実上の行政慣習であり、しかも、協議・内示など悪しき慣習である。交付決定はあくまで補助金（負担金）請求権を確認する行為にすぎず、形式的な確定効果しか存せず、当事者が実体法にもとづいて争えば、その確定効力は崩れるといえる。

仮に判決のいうように交付決定にそのような効果を認めるとしても、補助金と負担金は全くその性格が異なることを認識していない。すなわち、補助金はあくまで奨励的財政措置であり、負担金はいわゆる「ワリ勘」であり、義務的支出である。これまで、大蔵省と自治省の間に、この区分をめぐる争いがあり、大蔵省は意図的にこの区別を曖昧化し、政府の負担義務を回避しようとしてきた。しかし、地方財政法も第16条で「補助金の交付」を特に定め、法第9～13条の規定する負担金、負担区分と明確に区別している。すなわち第16条にいう補助金は「第10条ないし第10条の4に規定する国と地方の負担区分に基づいて国が地方公共団体に支出する負担金とはその性質をまったく異にするものである。すなわち、負担金は、国がいわば割勘的に当然の義務として負担するものであるのに対し、補助金は、国が地方公共団体に対していわば恩恵的ないし援助的に交付するものである⁽¹⁾」とされている。そのため、訴訟当時の児童福祉法令も、「精算額」の「2分の1」と明記されていた。

保育所設置は国庫負担金の典型的なものといえ、本来、法令の基準に適合した保育所建設費については、政府は負担義務を法律によって負い、自治体は請求権を有するが、実務上、交付決定という手続によって相互の意思を確認し合っているだけであり、意思確認が不十分、また、不可能の場合、第三者たる司法機関によって確認することになる。

判決のように交付決定に優越的設権的効力を認めることは、政府と地方自治体の関係において中央優越の権力関係を肯認するのみならず、近年、問題となっている直轄事業負担金問題について、訴訟が提起された場合、果して裁判所は判決のような結論を政府に対して強制できるであろうか。

第2に、判決は、政府の予算制度・財政運営を重視するが、自治体のそれについては全く配慮していない。今日、地方自治体の予算編成は“補助金待ち”といわれるように政府の補助金の決定をみて、はじめて自己の予算編成が可能になるというみじめな状況にある。自治体もつ財政自主権は実質的には空洞化しており、予算編成権も強制予算が法制上は廃止されたというものの、補助金行政による中央政府のコントロールによって間接的には強制を余儀なくされ

ているといえる。

なぜなら補助金（負担金）は単に補助金のみには止まらず交付税の財政需要費、起債認証事業との連動性を秘めており、自治体財政にとってきわめて重大かつ深刻な影響を与えるものである。したがって現状のように補助金（負担金）が政府のほぼ自由裁量に近い状態では、地方自治体財政は、被告たる政府の表現をそのままかりれば、「財政の民主的統制と安定性の確保」を欠いており、「迅速、能率のかつ正確な行政目的の達成が著しく困難」となっている。

また、判決は請求権がさかのぼって任意に請求できるとなると、政府財政が混乱することを交付決定の設権の効力の大きな理由としてあげているが、負担金請求権は公法上の請求権であり、別段の規定のない限り、原則として5年間これを行わないとき、時効によって消滅する（会計法第30条）のであり、それほど大きな混乱はないはずである。

しかも、保育所建設費にともなう超過負担については、各自治体から事業実績精算報告書が厚生省に提出されているが、精算書には超過負担額をそれぞれ明記しており、政府はそれらの金額を熟知しているはずである。そして、保育所だけに限ればその総額は高々、数十億円に過ぎない。政府の財政規模からみてそれは十分に処理しうる金額である。

第3に、負担金・補助金は、政府の合理的な基準にもとづいて決定されると判決されている。この点、実質審議に入っていないので政府の合理的基準金額は、打ち切り補助金として100～150万円となる。だがこの水準が果して合理的基準といえるであろうか。朝日訴訟の場合は1割程度の差であったが、入札価格と10倍以上の単価差は、最早、裁量の範囲内といえないであろう。

工事単価については、政府も建築着工統計とか自らの営繕行為で十分に熟知しているはずであり、また、補助・負担金行政についても産業関連の道路・港湾などでは単価差はほとんど生じていないことによっても、超過負担は全く政府の恣意的な財政事情によってもたらされたものといえる。

適正化法が刑罰までもって、自治体の適正執行を迫っているのに比べて、政府の政策的怠慢について、不服申立・意見書提出しかできないのは全く片手落

ちであるといえる。このような視点からみても、政府の負担義務は裁量の幅のきわめて少ない一義的負担とみなされるべきである。まして、負担金は公法上の契約関係であり、政府の一方的贈与ではなく、負担金額は他の補助事業などと著しく不均衡があってはならないもので、保育所建設費の補助（負担）の低価額は裁量権の踰越であって、違法行為である。

(1) 佐々木喜久治『地方財政法逐条解釈』157頁

5 自治体争訟について

近年、摂津訴訟以後も大牟田市の電気ガス非課税訴訟にみられるように、自治体争訟がつづいている。このような自治体争訟を、摂津判決についてみればどのように解すべきであろうか。

第1は、国・地方をめぐる行財政関係に関する秩序化を、司法判決によって明確化し是正しようとする意向がもっとも強いといえよう。この場合、大牟田市の電気ガス税非課税訴訟にも見られるように、具体的な権利よりも制度的妥当性が争点となる傾向をたどるのは避けられない。そのため「現行憲法が司法国家体制を採用するに至ったという抽象的・観念的な根拠だけで、裁判の組織・構造や裁判の手續・ルールについて何ら考慮を払うことなく、単にイデオロギッシュにある結論を引き出そうというような態度や主張は、とうてい承認することができない⁽¹⁾」というそしりを免れないかも知れない。

しかし、訴訟目的が何であれ、政府と地方自治体の間に具体的な法律関係が存在すれば、訴訟要件は充足しており、政治的訴訟とはいえない。まして、自治体にとって伝統的支配関係を、現状では対政府への意見書などで改革することはのぞむべくもなく、第三者の司法機関にその機能を期待せざるをえないのであり、それこそ、戦後、行政裁判所を廃止し、司法国家へ転換した最も大きな理由の1つともいえる。

職務執行命令（地方自治法第146条）が、機関委任事務にともなう積極的な侵害に対して、その保障機能を司法機関に求めているのと同じように、国・地

方の行財政関係について、政府の消極的な侵害に対して、その保障機能を、実質的当事者訴訟などを活用して司法機関に求めることは、決して司法制度の目的を逸脱した行為といえないだろう。

ただ、超過負担や非課税措置のような政策事項については「行政庁の第1次の判断権は、行政権のため留保されなければならない⁽²⁾」という意見が強いが、「行政庁の恣意的判断が許される⁽³⁾」のではないから、義務付け訴訟と違って司法の行政権限の介入のおそれは少ないだろう。まして、国と地方との間においては政策裁量は双方が、公共の福祉のために政策形成権限をもっているのであり、具体的法律関係については、司法機関は一方的に中央政府の政策裁量のみを重視するのは、司法機関としての中立性を損うことにもなりかねない。

判決にともなう行政的混乱は、少なくとも、国・地方にあって行政的に処理・調整される見込は十分に予想され、司法機関は判決後の事情まで考慮するとすれば不要なことである。もし、司法機関が政策判断に少しでも関与することを回避しつづけたとしたら、行政訴訟については、単純な損害賠償は別として、多くの司法救済の門戸は閉ざされる結果になる。その意味で摂津訴訟判決は、かたくななまでに政策判断への関与を拒みつづけたといえ、結果を度外視して自治体にとって不満足な内容であった。第2に、摂津市が訴訟に踏み切ったのは、公開の場で、対等に政府と超過負担を論争することにあつたといえる。この点、行政訴訟を「処分の適法性を保障することを目的とするもので」「『行政の適法性統制への参加』の手段と考えたりするのは、単なる政治論か、理由のない独断の譏りを免れがたい⁽⁴⁾」という批判もある。

しかし、摂津訴訟のような国と地方の訴訟にあっては、金額は二の次であり、行政決定の手續の適正化こそが訴訟物とさえいえる。この点、行政手續が完備され、適正に運用されているのに訴訟に訴えるというのは、まさに濫訴といえるが、現状では手續は不十分であり、その手續運用も適正とはいえない。

この点「少なくとも複合的行政過程を経て形成される行政判断の審理にあつては、裁判所は労多き実体判断の代置方式をむしろ回避し、ただ行政過程全体が公正な手續に従って実施されたかどうか、行政判断の過程が民主的雰囲気

によって支配されたかどうかを広く事後的に監視するといった姿勢で審理に臨むことが肝要である⁽⁵⁾と、行政権と司法権との関係からみて、手続の適正化をより重視する意見も強い。

加藤一明教授は、政府は「保育所設置の必要度が財源によって左右されるというだけでなく、設置の必要度を客観的に判断する基準の設定が要求されるので」あり「多数の者のなかから特定の者を選定するについては、恣意、独断、他事考慮を疑われない具体的基準に基づいた手続によって処分がなされる義務を行政庁が負っている⁽⁶⁾」といえと、個人タクシー免許事件（東京地裁昭和38年9月）、群馬中央バス事件（東京地裁昭和38年12月）の判決要旨からみて強調している。

現在の国・地方をめぐる負担金・補助金の決定過程は、保育所・学校といった義務的・必需施設についてまで、きわめて密室的決定であるのみならず、基準は曖昧である。そしてこのような不確定な基準によってのみ、政府の伝統的支配が成立しているといえ、このような非近代的な行政関係を清算し、少しでも明確な基準によって処理されることが、これからの自治体にとって大きな課題といえる。

摂津訴訟は結果よりも、その判決過程、判決内容において、自治体の窮状という事実関係に目をつぶっただけでなく、国・地方の関係を国家主権的な支配関係にもとづいて判決内容を導き出している点からみて、憲法が定める地方自治の本旨を軽視するものであり、司法機関としての制度的保障機能への努力を怠った判決という批判は免れないであろう。

(1) 田中二郎『司法権の限界』6～7頁

(2)(3) 田中前掲書 40～41頁

(4) 田中前掲書 38頁

(5) 原田尚彦『訴の利益』182頁

(6) 加藤前掲論文

末岡利雄

(神戸市住宅局営繕課長)

はじめに

本年1月3日の日刊紙は、各社とも自治体の長期計画改定を記事として取り上げている。

これは自治省が全都道府県に対して行った地域政策や長期計画の見直しに関するアンケート調査の結果をまとめたもので、それによると、ほとんどの自治体が新しい時代に対応するため、全面的な改訂作業を進めている。

新計画作りでまず目立つのは、従来の押しつけ型ではなく、事前に住民参加や、市町村との緊密な調整を図っていることである。

次に、計画の理念や目標としては、「高福祉社会の建設」「生活優先の福祉行政」「人間性の回復」「いきがい」「うるおい」「環境保全」などが共通して強調されている。

これはひところの開発優先の考え方が影をひそめ、物質的側面に代って、文化、芸術、体育、余暇などを重視し、コミュニティ、ふるさとづくり、といった心の問題を持ち出し、人間生活の質的向上を長期計画の中に組み入れようとする傾向を示していると言える。

次に、本年1月5日付のある日刊紙では「個性のある町づくり」という見出しで、自治省のまとめた「市町村における地域政策の動向」の調査結果を紹介している。

それによると、各市町村で共通して言えるのは、社会の連帯感や相互扶助によって、地域福祉を住民の応分の負担を求めながら進めようとしている点である。

また、各市町村長の政策姿勢は、保守、革新を問わず、中央志向型から住民

直結型に大きく転換し、①社会福祉の向上 ②生活環境の整備 ③地域産業の振興 ④教育・文化の向上の四点に重点を置き、住民の手による「個性的な町づくり」を推進しようとしていると論じている。

これは高度成長時代の総花的なサービスが、財政危機で難しくなり、住民に対しても「行政への甘え」からの脱皮を求め、住みよい町づくりに住民の応分の負担を求めながら、地域社会を形成しようとしている地方自治体の変化を示しているのであるが、紹介された各自治体の主要な施策は、いずれも「人間尊重」「生活環境整備」「生きがい」または体育・余暇・文化等に関するものである。

以上のことから、都市問題のとらえ方が根本的に変化してきたことを示すものである。

昭和20年代は戦災復興期、昭和30年代は日本経済の高度成長期で、都市施設の整備は経済活動の隘路打開と経済成長促進のための産業基盤の整備に重点がおかれた。昭和30年代の後半から次第に、大気汚染、水質汚濁、交通戦争等、多種多様な問題が高度成長の反作用として表面化し、昭和40年代以降には人間復活の生活問題としてとらえられるようになった。

それは市民にとって、住生活、勤労生活、消費生活およびレクリエーションなどですべての生活の面において、人間性豊かな生活を営めるような都市環境を求めていることになる。

さらに、最近強く意識されている「いきがい」「うるおい」「コミュニティ・ふるさとづくり」と言った、心の問題をも含めて解決するためには、単にフィジカルな生活環境だけでなく、好ましい「社会的な生活環境」をいかに整えるかが十分に配慮されなければならない。それと同時に、市民の地域社会活動への自主的な参加とそれに対する行政側の適切な対応が求められる。

以上のような背景の中で、人間都市へのフィジカルプランを考えるにあたっては、色々な問題があるが、生きがいとゆとりのある地域社会形成の舞台装置となるコミュニティ関連の生活環境施設整備の方向と課題を中心に考えてみることにする。

1 コミュニティ施設

(1) コミュニティ施設の意義と役割

「コミュニティ」という言葉はよく使われているが、それは何を意味するかと問われると、一口では答えられずに困ることがあるが、まとまりをもって生活を営んでいる人びとの集団、ないしは、地域社会を指す言葉だといわれている。

都市の空間は、第1の空間として住居、第2の空間として職場、そして第3の空間としてそれ以外の、買物、娯楽、レジャー、文化、スポーツ等の生活空間がある。職場の空間が住居と一体となっている商店街や、家内工業等の混在地域、または、農村の場合などでは地域住民の集団組織が早くから比較的良好に確立していて自治会活動も活発である。ところが、通常の住宅地域では、住民の日々の生活は第1の空間と第2の空間の往復の繰返して、たまのレジャーは都心の繁華街、または、遠方の行楽地に第3の空間が求められ、日常生活において地域住民間のつながりのない場合が多い。「隣は何をする人ぞ」という言葉はこのような市民生活を反映したものであろう。

ところが、市民生活の態度がゆとりと生きがいを求めるように、おおいおい空文化し、また、週休2日制の浸透とあいまって、地域社会の領域内での第3の空間へのニーズは急速に高まってきている。

一方、市民意識の向上にともない、市民運動や市民の市政への参加が成長してきた。

以上のことから、居住環境を共通にしている地域の人びとの間で、新しいコミュニティが形成されつつある。これを根付かせるためには、各種の活動の場を提供するコミュニティ関連の生活環境施設の整備と、住民の自発的な地域活動が求められる。

特に、その基幹施設としてのコミュニティセンターは、住民すべてが日常のくらしの中での自由な個性ある文化を享受し、また創造できると同時に、市民参加を軌道にのせるための住民相互間及び他の上位団体との交流、または、情

表一 1 コミュニティ施設の空間単位の種類と設置段階

計画地区レベル	近 隣 住 区	ま ち 住 区		
スペースニード種類 1. 集会スペース 1) 集会スペース 2) 教育・講習スペース 3) 貸室スペース 2. 主体活動固有スペース 児童スペース 1) 遊戯スペース 2) 図書・学習スペース 3) 学童保育スペース ② 青少年スペース 1) 相談会スペース 2) 娯楽及びロビー 3) 図書スペース 4) 文化活動スペース ③ 婦人スペース 1) 団体事務及び集会スペース 2) 図書スペース 3) 文化活動スペース ④ 老人スペース 1) 団らん娯楽スペース 2) 図書スペース 3) スポーツ・格闘技リハビリテーションコンソンスペース 4) 文化活動スペース 5) 屋外スペース 6) 浴室 ⑤ 身体障害者スペース 3 目的活動スペース ① 相談スペース ② 文化活動スペース 1) 多目的スペース (講習等) ③ 図書、閲覧、蔵書スペース ④ スポーツスペース 4. 不特定多量スペース 屋外スペース 1) フロントコート 2) ガーデン 3) 展示、交歓、集会、集合 格闘技、種作業展示スペース 4) 駐車スペース ⑤ コミュニケーションスペース 1) 展示、掲示スペース 2) 談話スペース 3) 交歓、発表スペース	・ 集 会 室 ・ 講習室、実習室 ・ レストラン、喫茶店 ・ 遊戯室、種作業室、屋外遊戯場、屋外作業スペース ・ 図書コーナー・学習室 ・ 学童保育 ・ 相談集会室 ・ 共用ロビー ・ 図書コーナー ・ 多目的ホール ・ 種作業室 ・ 事務、集会スペース ・ 和 室 ・ 団らん多目的スペース ・ 図書コーナー ・ 巡回相談スペース ・ 多目的室 ・ 作業室、実習室 ・ 配本所、ブックモービルステーション、図書コーナーのためのスペース ・ 小体育ホール またはスペース ・ フロントコート ・ ガーデン ・ テラス、バルコニー ・ ひろば ・ 展示、掲示ロビーコーナー ・ ロビー(談話コーナー) ・ 多目的ホール	・ 集 会 所 (近隣住区センター) ・ 見 童 館 (近隣住区センター) ・ 児 童 館 (近隣住区センター) ・ 集 会 所 (近隣住区センター) ・ 老人いこいの家 (近隣住区センター) ・ 名対象施設 ・ 集 会 所 (近隣住区センター) ・ 配 本 所 各種施設 図書コーナー ・ 小 体 育 館 (近隣住区センター) ・ 各種施設一体のオープンスペース ・ 集 会 所 (近隣住区センター)	・ 集会室、会議室 ・ 多目的ホール ・ ラウンジ、レストラン ・ 遊戯室Ⅰ(遊戯相談実技) ・ Ⅱ(スポーツ) ・ 高徒のクラブ等の作業室 (設備が充実) ・ 図書・学習室 ・ 講習室、会議室 ・ 図書コーナー ・ 音楽練習室、各種実習室 ・ 和室、団らん娯楽室 ・ 図書コーナー ・ トレーニング室 ・ 実公講習室 ・ 浴 室 ・ 労働者、勤労、福祉コミュニティー相談 ・ 高徒の多目的室 ・ 各種講習室 ・ 多目的ホール ・ 各種実習実技作業室 ・ 図 書 室 ・ 閱 覧 室 ・ 児童図書室 ・ 体 育 館 ・ トレーニング室 ・ 柔道、弓道場 ・ プール ・ 多目的コート ・ ガーデン ・ テラス、バルコニー ・ ひろば ・ 駐車場 ・ 展示、掲示スペース(ロビー) ・ ロビー(談話コーナー) ・ 多目的ホール	□ 公会堂又は 勤労会館 (まち住区センター) □ 青少年センター 児童館Ⅱ (まち住区センター) □ 青少年センター □ 勤労市民センター (まち住区センター) □ 婦人会館 □ 勤労市民センター 婦人 □ 働く婦人の家 (まち住区センター) □ 老人福祉センター (まち住区センター) □ 勤労市民センター 勤労会館 婦人 □ 青少年センター (まち住区センター) □ 勤労市民センター 勤労会館 婦人 (まち住区センター) □ 市民体育館 (まち住区センター) □ 老人福祉センター 市民体育館 勤労市民センター □ 公会堂 勤労市民センター 勤労会館 婦人 □ 老人福祉センター (まち住区センター)

(注) 表は要求スペースと計画レベル(設置場所)との関係を示している。ただし近隣住区センターまち住区センター及び勤労市民センター等の所要スペースのレベルについては、より多角的視野からの検討が必要であろう。

報交換の場として重要である。

したがって、コミュニティセンターは、福祉・文化都市への拠点として重要な施設である。

また、コミュニティセンターが十分その機能を発揮するためには、それらが各地域社会の特色に応じて内容・規模が整備されると共に、地域住民の趣味のクラブから市政参加にいたるまでの多種多様で自主的な地域活動とその活動を維持・推進するためのもっとも適切な施設管理方式が必要とされる。

(2) 生活要求からみたコミュニティ施設の空間単位の種類と設置段階

前表は要求される空間単位をその設置場所との関係で一覧できるようにしたものである。左欄は地域住民の各種生活要求から求められる空間単位の種類であり、中央と右欄は夫々の地区レベルのひろがりや要求され、また成立する空間単位である。

2 コミュニティ施設整備計画と実施の手法

(1) コミュニティ施設整備の指針

① 施策の総合的实施

現在の施設整備の実態は、住民の生活要求の多様化にともない、行政担当部局の施策も多岐にわたり、その結果、各種施設が縦割行政によって建設されているが、中には異名類似の施設が夫々異なった建設体制で計画実施されている。それは国の補助体系または建設資金計画等によってやむを得ない面もあるが、各施設の役割と機能分担が明確でない場合があり、また管理運営面での施設間の連携も配慮されていない場合が多い。

さらには、施設計画区域全体の中での位置付けや立地に対する検討が十分でないのに、設置要求の出るにまかせて設置される場合や大きな事業計画に関連して、その事業のペースで計画実施に移される場合もある。

以上の実態は、施設の絶対量が必要量をかなり下廻っている時はあまり大きな問題とはならないが、ある程度整備されてくると多くの矛盾を生ずると思われる。

社会福祉・社会教育・市民サービス及び勤労者福祉といった多岐にわたり、かつ相関連する行政目的をもつコミュニティ施設の建設を、縦系列の単目的施設ごとに、しかも曖昧な施設基準・設置基準で加算的に進めることは、多分に流動的でかつ多彩な住民のニーズには合致せず、中途半端な結果につながる。そして質的にも地域住民の生活要求を積み残したままとなり、施設ストックに対する効果も少ない。

異種施設を包括的に関連付け、系統付けられた中で戦略的に計画建設されてこそ、生活要求に応えることができる。そのためには、各施設の計画目標・施設内容の見直しを行い、新しい施設基準と他施設との関連の中での役割を設定し、一定の施設計画区域の範囲内で、その地区の特性を配慮し、また管理運営体制に裏付けられた総合的な施設体系を設定する必要がある。そして、個々の建設計画については、この施設体系に整合する様に調整することが肝要である。

② まち住区単位の施設整備

施設の設置計画を行う場合、それぞれの利用圏域を手がかりに行うのが普通であるが、単一機能の施設を画一的に利用圏域に設置していけば、確かにその役割は明確にはなるが、場合によっては利用層の特定化とコミュニケーションの停滞を生ずる。また他の施設、特に上位施設との連携がない場合は、さらに高度な活動への発展は望み難い。地域集団の構造といった面から考えると、コミュニティの実体としては「小学校区」(近隣住区)が都市構造の社会的な基本単位となる。しかし住民の生活行動、特に文化・スポーツ活動等のひろがり近隣住区にとどまらず、さらに広がる場合も多い。

生活のパターンと質の変化が進んでいる現在、施設計画上は、ひとまわり大きい計画操作単位で体系的に施設整備がはかられねば到底今後の生活要求を満たすことはできないと考えられる。ところが、行政区は住民全てが共通の問題意識をもちうるまとまった単位とは言い難く、コミュニティ関連施設の計画操作単位としては広がりすぎている。従って、近隣住区と行政区の中間的な広がりの中で、社会的に、物理的にまとまりのある地域が設定されなければならない。

神戸市では、総合基本計画の中で生活文化・環境の基盤として「まち住区」

を設定し、それを整備し、夫々のまちの個性を高め、また住民の主体性を尊重し、住民自ら参加するまちづくりと生活文化交流の基盤として位置付けている。

この「まち住区」をコミュニティ関連施設の計画操作単位として設定し、夫々のまち住区の特徴を生かしながら、その地域住民に対応した施設計画を総合的に実施するのが最も適切と考える。

近隣住区は、まち住区の中に含まれる下位レベルの単位として取扱うこととする。

③ 情勢変化への対応

「マスタープランはゴールではなく、あくまでもその時の指針である。」とされている。また、都市は生きものであるとあって常に古いものを受け継ぎながら新しいものを生み出していく。地域社会においても住民の意識は世の中の移り変わりにより常に変化し、価値判断の基準の変化にともなって住民の生活要求も変る。公共施設はその時代の社会を反映したものであるが、時代の動きに追われがちで長期的展望に立って計画されることは稀れである。各生活環境施設もその性格、持つべき機能、及び必要とされる施設水準も刻々と変化する。なかでも自由な個性ある文化を享受するコミュニティ施設が陳腐なものになっては地域住民の生活の核とはなり得ない。

建設整備される施設は、いつまでも施設ストックとして耐えうるように計画されることが必要である。簡単にスクラップアンドビルドすることができないとすれば、増改築によって新しい機能を発揮するように計画すべきである。狭小な敷地に建てられた単一機能の施設は、その場合、不良ストックとならざるを得ない。このような意味から、新たに計画される施設はなるべく多くの機能をもった規模の大きい複合施設として計画すべきである。

(2) 施設体系の組立てと施設整備のステージプラン

① 施設体系の型

施設整備にあたっては、①市域全般にわたって段階的にバランスよく進めること。②整備計画区域ごとのゾーニングとそれに含まれる施設要素の段階構成。③施設要素間の関連計画等を配慮して要求される空間単位を、整備計

画区域ごとに組立てることになる。

整備計画区域は先に提案した「まち住区」を単位とする。

施設体系の型は、①加算型 ②発展型 ③複合型の3種類が考えられ、前2者は現実に見られるタイプであって、最後の複合型が今後の方向として提案するタイプである。

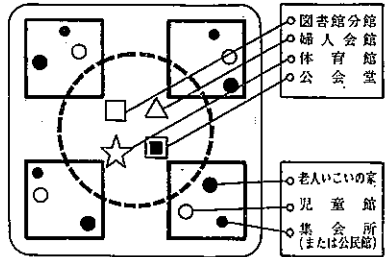
①加算型は、現在制度上裏付けられている施設種類を各住区内にすべて設置することになり、利用圏域及び地域集団組織とのつながりの上からは有効であるが、下位レベルの施設を大量に建設する必要がある。また、下位レベル施設での利用層が限定されることと、下位レベルから上位レベルへの活動の発展がスムーズでない。

施設計画操作単位内に各種施設が量・質共ある程度すでに整備されている場合には、この手法も適用されることになる。

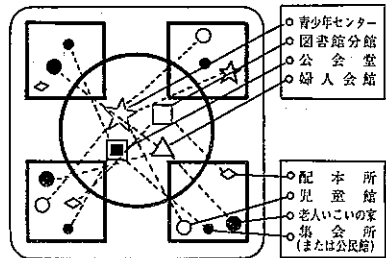
②発展型は、必要な施設系ごとに、段階構成的に各レベルに施設単位を設置していくタイプで、下位レベルの活動から上位レベルへの移行はスムーズであるが、前者同様施設建設量が多数であると共に、異種系の施設間の関連や調整がスムーズでない。

図-1 コミュニティ関連施設の体系としての型

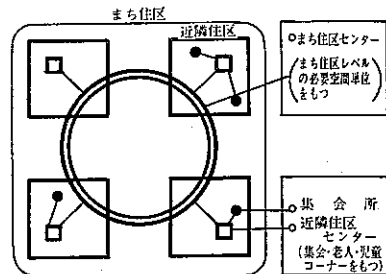
1 加算型



2 発展型



3 複合型



③複合型は、各住区に夫々のレベルに適合した必要空間単位・機能を備えた複合施設を設置するもので、下位レベルから上位レベルへの移行がスムーズであると共に、各種施設利用活動と利用層の幅が拡大され、また運営方式によっては世代間ないしは異なった利用層のコミュニケーションが発達し、コミュニティ活動の内容・領域の拡大につながる。

また、施設設置数が少なくすむ、全市的なレベルアップを早期に図れると共に、最も効率的な建設投資と言える。

次に、管理運営面から考察すれば、加算型及び発展型のそれは縦割り組織による問題点や硬直化が著しく表われ、地域住民の多様な要求に対応できない場合が起こりやすい。

複合型は、その内蔵する各機能を一括管理できるシステムを考え、また、その一部を地域住民組織の連合体に運営を任せば、利用効率が高くなる。各種の活動に必要なリーダー、またはスペシャリストの配置・派遣も効率的に行える。

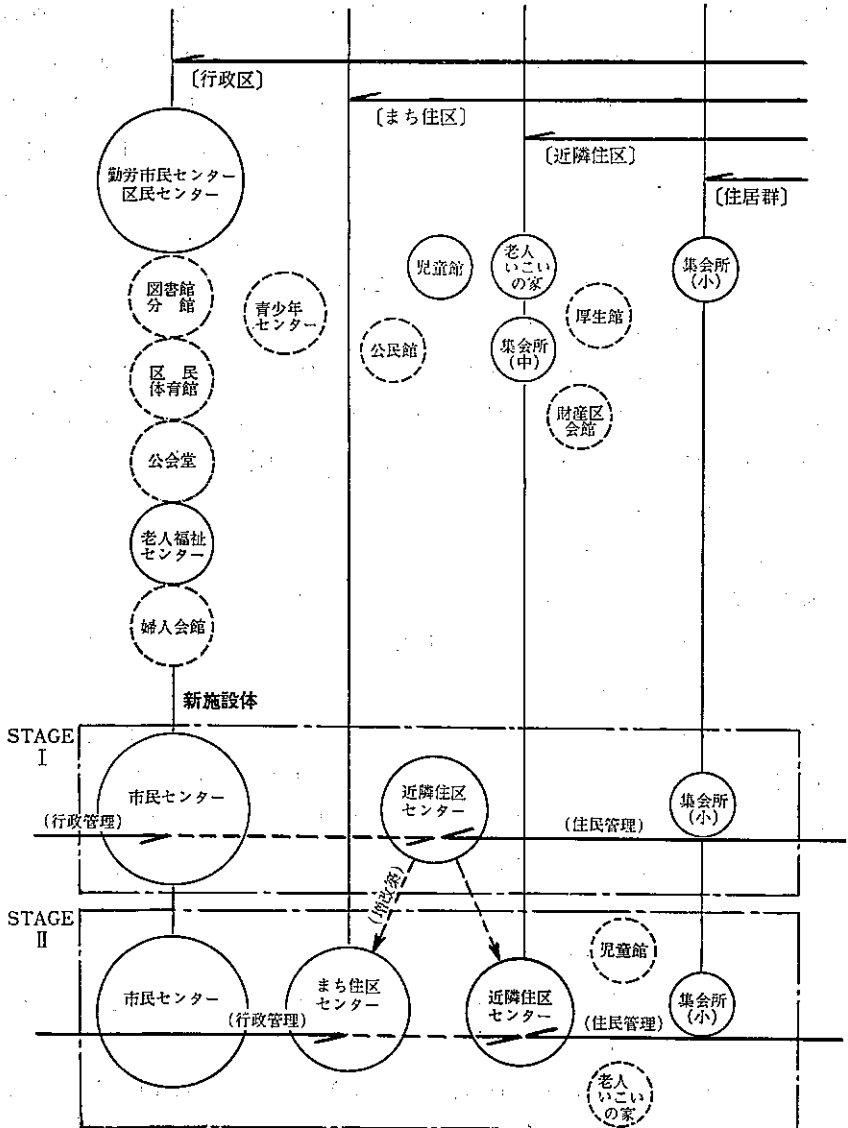
② コミュニティ施設体系の枠組みと施設要素

図一に示す施設体系の枠組は、膨大な施設建設量と多種多様な住民の生活要求に対応するための効率的な戦略として提案したもので、建物規模の小さい下位分散施設を少なくし、なるべく建物規模のより大きい複合施設で構成されている。

ただし、施設設置数が少なくすむ反面、住区の地理的広がりによっては利用圏域が大きくなり不便なところが発生する。その敷地選定にあたっては、交通機関の整備状況・商店街等による人の流れ、緑道軸の整備等を配慮する必要がある。場合によっては、または児童館等の下位分散施設を補足する必要がある。また、まち住区センターの利用圏拡大にともない、地域住民集団組織の上位連合体の育成・発展が大きな課題となる。

施設整備の手順としては、老人いこいの家等下位分散施設は現状にとどめ、近隣住区センター以上の複合施設から着手する。近隣住区センターとまち住区センターのいずれから整備すべきかは、その地区の既存施設及び地域住民組織がある程度整備されている場合は、まち住区センターから整備し、新規開発地

図-2 施設体系の現状



等未整備の場合は近隣住区センターから始めることになる。

近隣住区センターの施設内容は小・中の和・洋集会室、ロビー、小体育室、図書室、学童保育室、娯楽室、軽作業室、学習室、講習室等のスペースを保有し、児童館、老人いこいの家、集会所等の機能はすべて包含したものである。

まち住区センターの施設内容は、大・中・小の集会室、ロビー、体育室、トレーニング室、各種図書室、作業室、実技実習練習室、講習室、相談室、展示ホール、各種娯楽室、印刷室、生活資料室、託児室、レストラン、多目的ホール等のスペースを保有し、児童館、青少年センター、老人福祉センター、集会所・公会堂、公民館等の機能はすべて包含し、区民体育館、図書館分館、勤労市民センター、婦人会館等の機能を一部もったものである。

ただし、各住区センターは全市画一的なものではなく、地区の物理的・社会的特性による住民の要求する空間単位の相違及び既存施設の整備状況により、その構成機能にウェートの差をつけ、また、各住区の特色をさらに伸展する方向で整備されるべきである。

(3) 施設体系組立ての手順

前2項にわたって、施設整備にあたっての基本的な考え方と、施設体系の枠組の最も標準的なタイプについて考察したが、実施にあたっては必ずしも標準的なタイプですべてを進められるとは考えられない。

夫々の地区の物理的・社会的特性及び既存施設の整備状況等、計画前提条件と時間の要素を入れた段階的整備及び最も効率的な予算の執行といった面から、ケースバイケースによって、多少異なった型にならざるを得ないが、その整備計画をたてる手順は共通であって、およそ表-2のような順序となる。

以下、この手順について説明する。

① 計画操作単位の設定

計画操作単位として「まち住区」を採用する理由は、施設整備の基本方針の項で述べたとおりである。

まち住区の設定方法は、神戸市総合基本計画のまち住区計画と同一であるが、施設の利用圏域及び地域住民集団組織の状態等をも配慮し、地理的に広がり

大きい住区については、さらに細分する場合もある。

② 計画の基礎の整理・分析及施設ニードの算定

施設計画を行うにあたっての基礎データを得るために、まち住区ごとに物理的環境条件（住宅型式・規模・建設年次・土地利用比率・容積率・建築用途別延床面積と用途混合比等）と社会的環境条件（人口規模と密度・昼夜間人口・年齢構成・世帯構成比・従事職種・従事産業業種構成等）等を既存のデータを利用して整理分析し、住区型分類を行い、施設整備の課題を探る。

次に、個人の生活行動（生活時間構造・生活領域等）、各種施設の利用実態及びその住区内住民の集団組織（フォーマル及びインフォーマル共）の状況等についての調査結果と先の計画の基礎データとにより、その住区での施設ニード、即ち必要な各空間単位の量的な把握を行う。

③ 既存施設の評価と位置づけ

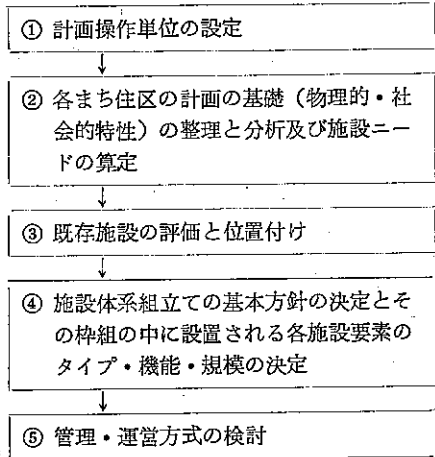
各まち住区における既存のコミュニティ関連施設について、民間施設をも含めて、その規模・構造・利用実態及び管理運営方式を調査する。その結果で、まち住区全体の施設計画の中で各既存施設の今後の活用法、全体の中での役割及びその施設の今後の整備の方向等を検討する。

④ 施設体系の組立てと各施設要素の設定

以上①～③までの操作により、まち住区でその計画の基礎データと特性が把握される。その結果により、まち住区全体の施設の枠組を既存の施設をも含めて組立てる。

その施設体系を組立てるにあたっては、体系自身からの型とその整備の手法

表-2 整備計画の手順



からの型の2通り6種の組合せとなる。

(1) 施設体系自身からの施設体系型

i) 加算型 ii) 発展型 iii) 複合型

(2) 施設体系整備手法からの施設体系型

i) 新体系設置型 ii) 延長発展型 iii) 再開発型

(1)の各型は、2・(2)・①で記述した通りで(2)の新体系型は既有の施設がほとんどない地区や、新規開発地等で新しい施設体系を整備する場合で、(1)の複合型を積極的に適用していく。延長発展型は、現有施設の生かせるものを生かして整備する場合で、一部用途変更や増改築を行い、また不足する基幹施設については新敷地での新設により整備する。再開発型は、質的にも量的にも新体系として整備するもので、増改築、建替え及び新設により順次体系を整備する。

各体系の型の適用については、その地区の特性により最も効率的な型を採用する。次に、その体系の枠組の中に入る各施設要素については、まず体系全体の中での役割を明確にした上で、(3)・②の計画の基礎データ等から算定したその体系での生活空間単位の必要総量を、各施設要素ごとに振割って夫々の規模・施設内容を決定する。以上の操作により、各まち住区ごとの施設整備の基本方針と、施設体系全体の計画をあらかじめ設定することができる。

(4) 複合施設としての整備

前各項で施設整備の手法として、その基幹施設を複合施設として進めてきたが、最後にその理由づけを整理する。

念のために書き加えるが、いわゆる併存施設とは別のものであって、施設敷地取得困難のために、集合住宅と福祉施設または複数の福祉施設の併存等があるが、これらは単に施設を同一敷地に別々に加算しただけのものであって、管理・運営も全く別であり、敷地取得の問題を除けばマイナスのメリットがあるだけである。

施設の併存化を進める段階で複合化の性格を帯びた区民センターや勤労市民センター等の複合施設が発生してきたが、これは地区コミュニティの生活要求にもとづいた観点から計画することにより、順次変化してきたものである。

福祉・文化の施策を全市的に推進していく過程で、夫々の部局が住民の生活要求に対応して各種施設をその地区の全体計画がないままに建設を進めてきたが、それらの中にはフィジカルな施設内容としては、ほとんど同じような施設が出現している。また、利用主体施設及び活動目的施設等の異なる施設間でも、それを構成する空間単位においては、同一機能のものが多くある。特に大同小異の小集会室的施設が多い。

これは縦系列による行政の結果、生じたものであって、現行制度のまま全市末端までおし進める場合は、量的に膨大であるだけでなく、時と共に多様化する地区コミュニティの生活要求に到底対応できるものではない。

小規模の縦割り施設建設は、利用者にとって生活の細分化につながるが多い。また施設利用実態から明らかであるが、目的外または対象外利用が多く発生し、管理・運営との矛盾が生じている。

以上の各問題点に対して複合施設としての課題は、先ず第1に、幅の広い利用層による幅の広い利用とその施設活動の高度化である。老人いこいの家のような単一機能の小規模施設は、利用層が限定され、行事や催し等の施設活動もマンネリ化し、また利用時間帯も片寄る。従ってその施設を通じてのコミュニティの発展はある段階で停滞する。

異なる利用主体が、異なる利用目的と活動を同一の施設内で実施することができ、また個人の利用からグループの利用、さらに程度の低い施設活動から高度な活動まで、それぞれ地域住民の生活要求を満たすことができる複合施設は、社会福祉、教育、文化活動、市民サービス及び勤労福祉を有機的に提供できる施設である。各個人の多角的な施設利用からフォーマル、インフォーマルな幅広い集団組織の利用活動により、各利用階層間でのコミュニケーションが生まれ、コミュニティがさらに幅広く発展する。

また、下位施設の施設活動の高度化をはかる場合には、分散した個別独立施設の施設活動のコミュニケーションの核として複合施設が存在すれば、住民の生活要求に対して高度な設備及び指導員・専門家等を効果的に配置することができ、各下位施設の施設活動の高度化を推進することができる。分散施設をい

から数多く建設し、住民の自由な管理に委せていても、この効果は望めない。

第2の課題としては、時間の経過により形成され、また、変化していくコミュニティは、その時々によって異なった生活要求を発生する。これに対応するためには、規模の小さい個別分散施設では無理であり、質的に有効な施設ストックとはなり得ない。規模の大きい複合施設の場合は、それを構成する各空間単位を、その時々々の生活要求に応じて内部改修することによって、比較的容易に、かつ、経済的に対応することができる。

第3の課題は、複合施設の管理・運営についてである。コミュニティ施設は、本来住民が自主的に管理・運営すべき施設である。それは近隣住区単位のコミュニティ施設であれば、その地域の住居集団組織の支えがあれば可能である。しかし、さらに広域的なまち住区単位のコミュニティ施設の場合は、住民組織の連合体を組織する必要があるが、すべての管理・運営を任せるのは無理であって、公共の管理のもとに補助的に一部を、また、一部の時間帯を目的別に運営することになる。

複合施設としてのコミュニティセンターは、社会福祉、教育、文化、市民サービス、及び勤労福祉等多岐にわたる行政目的を内蔵しており、これを縦割の行政組織で別個に運営したのでは単なる併存施設になり下ることになる。従って、横割の別の職制が考えられなければならない。各まち住区のコミュニティセンターに少数の職員の配置を必要とし、各行政区にそれを総括する職制を設け、各住区の各種の施設活動に対して、それを助成・指導するワーカー・専門家及び設備の効率的な運用をはかる必要がある。

一方、現在の情報化社会における市民活動に根ざした情報、住民参加により都市問題を民主的に解決するための情報等——地域社会の末端と行政とを結ぶ情報のネットワークの核としての役割も上記コミュニティセンター及びその管理組織は果たすことになる。

本稿は、神戸市住宅局営繕課が事務局となり、大阪市立大学工学部多胡進講師を中心とする神戸市生活環境施設研究会が、昭和51年3月にまとめた報告書から一部引用もしくは修正して記述したことを付記する。

地方自治の系譜

宮崎 辰雄
(神戸市長)

序 論

日本の戦後自治は、30年を迎えてようやく日本独自の自治制度をつくりあげようとしている。戦後改革は、戦前のドイツの官治集権型地方制度に、米国の自治分権型地方制度を接合した。しかし、昭和30年を迎えるころには自治分権型（自治体警察、教育委員公選制）の多くを喪失し、高度成長期をつうじて、中央集権の官治統制が深まり、日本独自の伝統的関係が次第に回復し、中央・地方の関係に浸透していく。

戦前、半世紀以上にわたって日本の地方制度を律してきた伝統的支配は、戦後の制度改革の変化にもかかわらず、制度運用の原理として根強く、生きつづけてきたともいえる。地方制度はまさに「歴史的所産」といわれる所以である。しかし、戦後改革が加えた変革は、そのような伝統的体質の中に、また、新しい血液を注入したといえる。30年間、自治の相つぐ後退の中にあつて、死滅しかけていた戦後自治は、地方自治権の活用となつて新中央集権主義に対応する原理を見出し、地方自治体の行動原理を支えた。

昭和50年代、今日の地方自治にとってのぞまれるのは、単なる国・地方の財源・事務の技術的配分方法でなく、地方自治とは何かという基点から現代の地方自治を問い直し、自からの行動原理・政策方向を見出していくことであり、また、中央・地方の関係において伝統的支配関係にかわつて近代的協力関係をつくりだしていくことであろう。

地方自治体は中央政府の施策の手段としてのみ存在目的があるのではなく、独自の政策課題を追求するため自主的な権能を有する団体である。だが、近代立憲国家構造の下にあつては、国家統治構造の枠外にある統治団体でもな

ければ、立憲国家原理を逸脱する理念に立つ固有の権能を有するのでもない。

日本にあっては、官治集権体制によって地方自治体は明治以来、圧迫されつづけてきた。そのためとすれば、イデオロギー的⁽¹⁾地方自治権を振りかざし、性急に中央圧力をはね返そうとする。また、「3割自治」と自から悲観的、時としては自嘲的に、自治権の少なさを概嘆しているが、欧米に比して、日本の自治権は決して遜色のない権限を与えられている。問題はそれにもかかわらず、なぜ、日本の地方自治が中央官治の圧迫に悩まなければならないのかは伝統的支配構造によるからである。そのような日本独自の地方自治制度をより近代的なものへと形成していくためには、欧米自治の伝統をたどり、また、制度運用の実態をさぐることによってその方向と政策を見出すことができるであろう。そして、その核心は、対中央政府との関係に求められるであろう。なぜなら今日、中央集権化の流れは喰い止めることが不可能なまでに強く、その危険性は測り知れない。ロンドン大学のロブソン教授(William A. Robson)は『危機に立つ地方自治』(Local Government in Crisis)において、「今日、不幸にして、英国そして他の国のいずれにあって、権力を極度にまで中枢部に集中させ、地方自治の潜在的可能性を無視しようとする強い傾向がある。その結果、1人のエリート的手中に権力のレバーがあるという管理社会へなりつつあるという危険の中にある……」と指摘している。そのため分権的市民的自治をつくりあげていかなければならないが、市民意識の昂揚のみではなく、長浜教授も主張されるように「日本の地方自治の直面する課題はいかにして地方分権と人民自治とを日本の社会の現実に立脚しながら然も新しく形成して行くかということである。その際、時に行われる官僚主義的な地方自治の否認論は論外として、特に注意を要することは現代における地方分権の本質をどのように理解するかという問題である。」⁽²⁾

そして、地方分権を実現していくために避けることができない命題が、新中央集権主義に如何にして対処していくかである。戦後いち早く辻教授がのべられたように、「あたえられた近代的分権によって、舊き官僚制的中央集権を克服し乍ら、同時に新しい社会的中央集権の要求を満足せしめねばならないところに

ある。⁽³⁾すなわち、いたずらに中央政府に抵抗するだけでなく、中央・地方の協力関係のもとに行政目的を遂行するところにある。

この点、諸外国にあっても同様である。行政学者のファイナー (Herman Finer) が「地方団体と中央政府は、ともに1つの統治秩序の1部分・部門である。両者の関係は、1つの共通の究極目的とその目的のために統合された諸制度のシステムをともに有するところの単一の組織体における協同者 (Partnership) であり共同者 (Collaboration) であると解釈される。そして、地方政府は統治構造の中にあって統合される部門であり、また、それ自身よりもより大きな、より重要な機能を営む主体であることを、多くの事実からの教訓として確信している。⁽⁴⁾とのべていることによってもうかがい知ることができる。しかし、協力者であることは、地方政府が中央政府の下部機関としてその傘下に入ることを意味しない。同じくグライス (J. W. Grice) が「地方団体は、事実上、伝統的な力、また、議会によって与えられたものであるにせよ、常に中央政府の協力者 (Associate) であって、これに従属するもの (Subordinate) とみられてこなかった⁽⁵⁾」といているように、その独自性をもっている。

しかし、国・地方の関係は、現在の立憲国家の中にあっては、中央政府が優越的決定権をもっている構造は否定できなく、協力関係が容易に支配関係に転化する危険性が潜んでいる。したがって、地方自治体は常に地方自治のなんたるかを自覚し、自らを厳しく律するとともに、中央政府に対して独自の立場を主張し、自らの自治権をまもるだけの気概がなければならない。渡辺教授が地方自治の本質とは、「地方的団体の独立的作用と国家的権力の監督的牽制作用との、或る意味において相互に相反対する方向に働く二作用の相接渉する法関係の考察が、茲にいふ地方自治の本質の問題である。」⁽⁶⁾とのべているように、中央政府と地方政府との交渉・争点に求められ、それはまさに地方自治権そのものであるといえる。

戦前、地方自治権は全く問題にされなかったのではない。美濃部達吉博士は、「法律の許容する限度に於いて自治権を有する⁽⁷⁾」と、組織権、財政権、保育行政権をあげている。ちなみに保育行政権とは、公共施設・公益事業などの設置

・運営であって、今日の行政事務条例にもとづくような権力行政権限ではない。それらは、戦前の自治体もっていたとしても行政管理の便宜としてのそれであり、固有の自治権としてではない。

このような講学上の枠をこえて、中央・地方の関係において、その支配する原理、権限の配分という根幹的な論議をかもしだしたのは、戦後も昭和40年代に入ってからである。具体的には中央・地方の伝統的・非近代的関係に初めてその実態の不合理を訴えた超過負担をめぐる摂津訴訟であり、また、課税自主権の活用としての超過課税の実施、自治立法権の発動としての行政事務条例の制定であった。

ここに地方自治権の探究を基本として、欧米自治を考察しようとするのは、地方自治権そのものが単なる法律解釈からは導きえないばかりでなく、その具体的妥当性を決定づける基準は、中央・地方の関係、制度的運用の実態を無視しては不可能に近いともいえるからである。それは、まさに歴史的所産といえ、欧米自治を考察することによってその輪郭のみならず核心をも明確にすることができるであろう。

そしてこのような地方自治権の具体的内容を明確化していくことこそ、現代の地方自治体にとって何よりも強固な制度的保障を形成することになる。なぜなら、憲法第92条の「地方自治の本旨」といっても、制度保障説がいう「法律をもっても侵しえない地方自治の核心」といっても、それはあくまで抽象的概念であり、中央政府によって「空虚な基本権」「実体的に無内容なもの」に空洞化することも可能であり、現にその現象はすすみつつある。そして、このような傾向を阻止するためには、個々の自治権の内容を対中央政府の統治権との関連において具体化することが不可欠である。もし、このような理論的・政策的な根拠に欠けると、地方自治権擁護の動きは、容易に政治的運動に傾斜し、自治の限界を逸脱し結果的には中央政府のより強い政治的反動を招き、自治の圧殺となりかねない。このことはこれからふれる各国の地方自治の系譜からもうかがい知ることができる。

今、世界の地方自治は苦悩の淵にある。そして制度的にみれば、日本の地方都市政策 No.7

自治は恵まれた環境にあるといえる。それにもかかわらず欧米自治をさぐることは、その歴史の起伏と制度の多様性と豊かな行動性から、その利点・欠点を学び地方自治に測り知れない教訓をもたらすからである。

- (1) W. A. Robson *Local Government in Crisis* 2ed. 1968 162 P
- (2) 長浜政寿 『地方自治』 34頁
- (3) 辻 清明 「岐路に立つ地方自治法」 法律時報 第19巻第7号 昭和22年
- (4) H. Finer *English Local Government* 4ed. 1950 9P
- (5) J. W. Grice *National and Local Government* 1910 310P
- (6) 渡辺宗太郎 『地方自治の本質』 3頁
- (7) 美濃部達吉 『日本行政法』上巻 569頁

1 歴史的所産としてのイギリス

イギリスの自治制度から、われわれは何を学ぶことができるであろうか。イギリスの地方自治制度が議員内閣制をとり、日本のそれが大統領制であるという大きな相違がみられるにもかかわらず、制度的にもっとも似かよっているのはイギリスの地方制度といえる。アメリカは連邦制であり、フランスは官治集権制であり、そして、戦前、日本の地方自治制の模範となったドイツは、戦後、連邦制がかなりにまで復権され、自治制度も占領地区によって異った改革がなされた。そのため、各邦によって制度が異なり、ドイツ独自の制度の確立を未だみていないといえる。

その点、イギリスは全国的に統一的な地方制度をしき、「地方自治の母国」といわれるにもかかわらず、自治体への中央統制は浸透しており、日本と制度的にかなり似かよっているといえる。

英国といえば分権自治の典型といわれているが、実態はそれほど地方自治体の実権はない。この点、日本にあって過大評価されているのではなからうか。

たとえば、地方条例(byelaws)は「よい秩序と統治；ニューサンスの防⁽¹⁾止」のために議会は制定権をもっているが、政府のモデル条例に準拠して制定するため内容は半ば制約されている。なぜなら、すべての地方条例は所管省庁

の認可事項であり、中央省庁はほとんど自由裁量にも等しい認可権をもっている⁽²⁾。さらに財政をみても、イギリスの地方税はレイト (Rates)⁽³⁾ という資産税のみであり、いわゆる所得・流通課税を全く有していない。そして地方歳入に占める地方税の割合は、經常勘定 (Current) でみると、約25%前後 (1972年) で、国庫補助金が約35%前後と比率は高い。

このように、イギリスの地方自治権の法律的・実質的権能は大きくない。地方自治権そのものが大陸法の産物であり、イギリスにあって、地方自治体を Local-Government とはいうが Local-Self-Government という呼び方をしないというところに、イギリスの地方自治像が暗示されているような気がする。ではなぜ、大陸系の地方自治が概して中央集権的・官僚主義的な制度といわれ、イギリスの地方自治が「地方自治の故郷」、地方分権的・民主的な制度として喧伝され、わが国に受けとられているのであろうか。

それは団体自治よりも人民自治を基調とし、常に、中央集権と地方分権との妥協の上に築かれてきたためである。いいかえれば団体自治としての地方自治権はそれほど強大でなくとも、制限的な自治権であってもそれを支える住民自治の精神・制度的保障が、地方自治を集権化のもとに閉塞さすことはなかったのである。もともと住民自治というのはドイツ法学の概念で、地方自治を構成する2要素として、住民自治 (Bürgerliche Selbstverwaltung) と団体自治 (Körperliche Selbstverwaltung) とをあげ、住民自治は地方行政に住民が参加し、団体自治は地方自治体が自らの権限で行政を処理することをさした。地方事務を固有事務と委任事務とにわけたように、この区分はドイツ概念法学の所産であるといえる。

ただ、わが国にあって住民自治と団体自治を並列的に扱っているのは誤りではなかろうか、それはイギリスの地方自治の精神が脈々として生きつづけている限り、団体自治は支えられつづけ崩れることはない。もっとも、イギリス人にとって住民自治・団体自治の区別はなかった。国・地方いずれの事務であるかを問わず、自らの生活に関係の深い事務を、自らの責任と権能において行うという原則があった。また、中央政府も支配統制を第1次的に意図するこ

となく、能率と能力を考えて、民主制との調和を破壊することがないように心をくばった。

すなわちイギリスでは中央・地方を峻別することなく、地方自治の原理とその伝統が支えになった。すなわち、イギリスでは地方自治は「ほとんど歴史の最初から地方人民の機能であったし、また、われわれがほとんど自然にいえるほど国家の憲法制度の発展と並んで発展してきたという事実に基礎づけられているのである。⁽⁴⁾」したがって、中央との対応においても、具体的妥当性を求めるだけの余裕があったのではなからうか。たとえば、事務配分において「政府の機能を科学的基礎で“中央の機能”と“地方の機能”に分類する何らの企図もなされていなかったし、また、現実に存在する区分は、部分的には行政的便宜性（かならずしも能率と同じではない）によって、部分的にはイギリスの伝統的政治理論によって決定されてきたのであるが、その結果はかえって、地方分権の程度がいかなる他のヨーロッパの国家において発見され得るよりも大きいのである。⁽⁵⁾」といわれるように、地方自治は常にその分野をまもってきた。

しかし、このような自治の保障は、単に地方自治の政治・行政上の伝統的精神基盤だけによって支えられているのではなく、制度的に支配し、運用を秩序づけてきた、法の支配（Rule of Law）と議会主権（Sovereignty of Parliament）というイギリスの固有の原理を看過してはならない。⁽⁶⁾イギリスの地方自治の歴史から学ぶべきことは、この伝統と法理、そしてそれを見事に制度の中に生かしてきた現実妥当性である。

イギリスの地方自治といえども常に中央集権に脅やかされてきた。そして現在はその危機が最も大きいといえるが、その中であって地方自治をまもってきた歴史的事実こそ、地方自治の学ぶべき歴史として価値があろう。

その1つとして、イギリス地方自治の歴史に流れる中央集権化の底流を見逃してはならない。すなわち「イギリスの歴史を透視画法的に見てみると、中央政府によって権能を引受けさせられてきた、それは、地方有力者の地域社会による権能の確保と並行してすすんできた。中央政府はすべての地方を中央政府

自身の法令・官僚で押え込むことを常に求めてきた。たとえば、県令 (Sheriff), 治安判事 (Justice of Peace) といった役職をたとえば考えてみればよい。町村 (Parishes), 市 (Boroughs) 県 (Counties) といったこれらの上に、義務に(7) つぐ義務が課せられた。」といわれているように、中央集権の企ては、時代、時代をつうじて行われた。

それにもかかわらず、地方自治がその命脈を保つことができたのは、たとえば治安判事の任命にみられるように、治安判事の任命権は国王にあったが、地元有力者の中から選ぶという暗黙の了解があった。そこに地方分権的要求と中央集権的要求の自然調和を制度的につくり上げることに成功したといえる。さらに歴史の幸運は、過度の集権化を議会主権によって防禦することができた。たとえば、チュードル王朝時代には、その専制政治のもとに強力な中央統制が発展し、自治の衰退がみられたが、名誉革命の結果、地方自治はかえってその自主性を回復し拡大することができたことなどはその好例である。

その2つとして、イギリスの地方自治発展史にみられる能率化と民主化、具体的には特別行政機関方式 (ad hoc system) と一般行政団体方式 (general purpose system) との流れにみられる交互対応で、集権化・分権化が極度に流れることなく、伝統の風土の下にあって常に制度改革にたゆみない行財政努力をつづけてきた事実である。

イギリスの近代地方自治は1834年の改正救貧法 (the Poor Law Amendment Act) と1835年の都市団体法 (the Municipal Corporations Act) に始まるといわれるが、この時すでに分化と統合化の萌芽がみられる。救貧管理局 (Boards of Guardians), 学校委員会 (School Board) など特別行政体がそれぞれ1832年、1870年に設置されたが、各種の機関、担当区域の重複などによって地方行政は混乱を深めてきた。しかし、学校委員会が1902年、救貧管理局が1927年、にそれぞれ廃止されたように、19世紀から20世紀にかけて地方団体は、これら特別機関を吸収していくとともに、その権能・事務を伸ばしていった。

しかし、1930年代を境にして、再び特別機関方式のなし崩し的な事務再配分が進行しつつある。1930年道路事業認可権、1934年失業者救済事務、1946年地

方公営病院経営、1948年国家扶助事務、1968年市営バス事業（1部）がそれぞれ、広域・国家特別機関・団体へ移譲された。このような傾向は、ロブソン教授の指摘をまつまでもなく、地方自治の危機であり、現代にあって地方自治体は守勢にあり地域開発・公共サービスのいずれにあって、最早、主導権を握ることは不可能になった。1963年の大ロンドンの改革、1972年の地方制度の大改革がよくこのような劣勢を挽回し、総合的・民主的団体として復活するかどうかは、興味ある推移といえる。

(1) Local Government Act 1972 第235節 第1項

235.—(1) The council of a district and the council of a London borough may make byelaws for the good rule and government of the whole or any part of the district or borough, as the case may be, and for the prevention and suppression of nuisances therein.

(2) Local Government Act 1972 第236節 第7項

(7) The confirming authority may confirm, or refuse to confirm, any byelaw submitted under this section for confirmation,

(3) 地方税 (rates) の課税権を有するのは、市 (district) だけである。大都市圏市 (Metropolitan District), 地方市 (Non-Metropolitan District), ロンドン区 (London Borough), ロンドン市 (City of London) だけであり、上級の地方団体、いいかえれば都府としての大都市圏市 (Metropolitan County), 地方県 (Non-Metropolitan County), 大ロンドン都 (Greater London Council) は課税権を附加税としても有しておらず、区域内の市にレート賦課通知書 (Rate Precepts) を発し、当該都県の団体の歳入となるべき部分を代って徴収してもらう仕組みになっている。日本における住民税の県民税と同じ委託徴収制度である。

(4) G. M. Harris, *Municipal Self-Government in Britain 1939* P1

(5) P. Ashley *Local and Central Government 1906* P3

後藤一郎 『イギリス地方自治制度論』 138頁から

(6) 伊藤正巳 『イギリス公法の原理』 綿貫芳源 『英国地方制度論』 参照

(7) H. Finer *op. cit.* P5

2 分権の反動としてのフランス

ドイツ、フランスという大陸系諸国の歴史からわれわれは何を学ぶことができるであろうか。人民主権の発祥地、フランス革命の栄光に輝くフランスは、

戦勝国であるため今日もなお、官選知事が君臨する中央集権国家である。フランスの歴史は、イギリスよりもっと際立った中央一地方の権力的対立という2大潮流がみられる。しかし、イギリスのように中央と地方の妥協が微妙に交錯した歴史をたどらなかった。

中世、都市と封建領主を中核とする分裂国家的分権制度をつくりあげていたが、ルイ14世による枢密院 (Conseil d'en haut) を頂点とする絶対王制によって徐々に崩されていった。その先兵となったのが『国王の官僚』としての官選知事、アンタンダン (Intendants) であった。1789年の大革命は、地方自治を確立さす千載一遇のチャンスであった。事実、革命は市町村を4万の「コミューン」 (Commune) として統一し、直接・間接選挙による執行部・議会を設け、その権能について固有事務のみならず委任事務についてもほとんど上級団体・政府の拘束を認めなかった。さらにコミューンの上層には、83の県と中間的行政区画として500余の郡を創設し、ほぼコミューンと同じ構成・権能を認めた。

最早、アンジャン・レジーム下のアンタンダンのごとき中央直接任命の官吏は存在せず、選挙にもとづく議会・執行部、統制のない広い権限は、フランス地方自治制を1つの頂点にまで近づけた。しかし、革命初期に急拠つくりだされた地方分権主義の濃厚な地方制度は、わず2～3年のうちに破綻をきたした。それは理念のみをかかげ、制度を支える精神・技術があまりに未成熟であったため、公費の乱費、財政の行詰り、警察・裁判権の乱用などによって著しくその信用を失墜させ、制度と運用との断層を露呈した。そのため革命政府自らの手によって地方分権の軌道修正がなされ、中央統制の強化、政府官吏の派遣などをみた。そして、こうした傾向は19世紀初頭にかけてナポレオン1世の手によって徹底され、「市長と市議会議員は中央政府によって、市長はコミューン (市町村) の行政執行者として、また、市議会は純粹の諮問機関として指命されるようになった。」そして、「地方自治における冒険は、より厳格な制度にとってかわられた。⁽¹⁾」もっともこのナポレオンの集権制度は、その後、持続的改正を受ける。1831年には市議会は公選制となり、1881年には市長は議会の

互選となった。そして、1884年のコミューン行政法は、市議会は純粹にそのコミューンの問題に関してはすべて意思決定できる全権限が与えられた。そして以後本質的な改正はなされず今日に至っている。⁽²⁾

このような制度改正をみると、フランスの地方自治は大きく民主・分権化をたどったとみえるが、圧倒的に龐大な機関委任事務と、その事務に関する限り、市長といえども国家公務員として中央政府の指揮監督下に入るという基本的構造は崩れず、複雑な制度を示す。⁽³⁾チャプマン教授(B. Chapman)は、このようなフランスの地方自治をイギリスの地方自治と比較して、2つの違いをあげている。すなわち「最初の点は、フランス地方自治当局は、真の意味での国家の機関であるということだ。すなわち、特別の義務を背負った行政組織階層の一部分である。」⁽⁴⁾第2の点は、「フランスにおける分権の原理は、行政部が立法による以外国家が関与できない、独自の権限と地位をもっているということである。行政部は行政部として独自の権限と責任範囲と権原をもっており、それは議会によって与えられた権限とは明確に異なる。」とのべている。⁽⁵⁾

このようなフランスの地方自治制は、イギリスの国家主権主義と法の支配の下に発達した自治制とは大きく異なっているといえるのもまた当然といえる。また、フランス革命の極端な分権的自治の実験とその行き過ぎからくる政治的反動としての集権化の過程は、日本の戦後自治改革の推移と比較してみるとそこに共通点が見出せるのではなからうか。

日本の戦後自治改革は、自治体警察、教育委員公選制が町村の末端にまで急速にひろげられていったが、やがてより大きな政治的反動の前に、数年にして崩れ去った歴史的事実を思いおこさずにはいられない。行き過ぎた、そして、急ぎ過ぎた改革の悲劇をそこに見るといえるのではないか。理念ばかりが先走って、制度を活かす能力が乏しいとき、その破局は目に見えている。フランスの自治は、その政治的反中央の旺盛な姿勢と思いついた行政実験にもかかわらず、歴史的に訴えてくるのはこの中央体制の厳しさである。

(1) Brain Chapman L'administration Local en France 1955 P20

(2) 1977年3月13日、20日の市議選挙によって、1871年以来、106年ぶりにパリ市長選挙が行われる。これは、今回、ジスカルデスタン大統領による市制改組の結果である。

(3) Brain Chapman op. cit. P. 21

「ここで強調されるべきポイントは市長が純粹にコミューンの問題であるときには市議会の意思決定に拘束されているということである。しかし、すでにのべてきたように、市長はまた国家公務員であり、彼はいくつかの行為を国家のために行う。この後者の権限に関しては個人的なものとされ、いかなるコミューン機関もこれに関与することはできない。コミューン行政のこの部分は、従って市議会のコントロール外である。これはコミューンはコミューンというのが地方自治体の行政区域としてだけでなく、国家行政のある部分の基本的行政単位としてみなされなければならないことを意味する。コミューンのこの二重性格と市議会と国家への両方に対する市長の二重の権限はイギリス地方自治体にはめったにみられない複雑さを示している。」

(4) Brain Chapman op. cit. P28

(5) Brain Chapman op. cit. P28

3. 集権体制としてのドイツ

フランスと同じく、ドイツにあって、われわれが思い浮べるのは官治・集権的
地方制度の成熟である。このような一般的な見方に対して、成田教授はドイツ地方制度が日本の自治制度に比べてはるかに充実した制度・現状にあると強調されている。⁽¹⁾ たしかに西ドイツの現行制度には学ぶところが多いであろう。戦後、“邦と市町村が最大限の自治権をもつ連邦制国家”を目指して連合国の下で統合化がすすめられた。その結果、1949年、ドイツ連邦共和国憲法(Grundgesetz für Bundesrepublik)が制定され、西ドイツは11の邦と邦と同格の都市国家(西ベルリン、ブレーメン、ハンブルクの3つ)、からなる連邦制国家として誕生した。

責任議院内閣制、独自の立法権、逆交付税制度など、アメリカ以上に法の権能は強く、非経済性・非能率性・複雑性という非難にもかかわらず魅力ある連邦国家である。そして市町村段階にあっては、ブレーメン、ハンブルクなどが中世以来の都市国家の伝統を継承していること、上級広域地方団体連合(Obere

Regionalegemeinerverband),市町村連合 (Amt, Samtgemeinde) などの広域連合体は、興味をそそられる行政制度である。

それにもかかわらず、われわれがドイツの地方自治史に学ぶことは、わが国地方制度の母胎としての官治集権的地方制度であり、また、第1次大戦の敗戦によって、民主的改革の洗礼を受けたにもかかわらず、再び官治集権化へのめり込んでいった精神土壌であり制度的欠陥である。わが国の戦後自治は、ワイマール憲法と同じような新憲法をその支柱として形成されたが、ワイマール憲法下のドイツ地方自治の悲劇という轍を踏まないためにも注目すべき歴史の軌跡である。

ドイツの地方自治の歴史にあって注意しなければならないのは、ドイツ中世都市の自治権は、その国家との関係においてほとんど独立国、すなわち国家の中の国家というにひとしい完全な自治権を有していた事実であり、それは、イギリス中世の牧歌的的地方分権と異質のものである。このことは地方自治の固有権説がドイツにあって唱えられる歴史的理由でもあるが、さらに肝要なことはドイツ封建領主・国家君主にとっては統一の確保のために、このような都市自治権を圧迫し去勢する必要があった。さらに下っては、後進資本主義国として分権的都市自治を認めていくよりも、国家権力の集中が至上課題であるという歴史的理由があったことは周知の事実である。ドイツの地方自治を考える上において忘れてはならない背景である。

ドイツ中世都市は行政形態の寡頭制、世襲制によって、封建領主によって容易に服せしめられ、自治権を収奪され、都市は費用負担団体になり下がり、そのエネルギーは枯渇してしまった。このような公共的精神の萎縮してしまった都市自治に再生の息吹きを注入しようとしたのが、有名なシュタイン (Karl von Stein) の1808年の自治制改革であった。

シュタインの改革は、ナポレオン戦争において敗北したプロイセンを再び立ち上らせるために都市のエネルギーに期待したのである。人民をただ支配の客体たる臣民 (Untertanen) としてでなく市民 (Bürger) として認めることによって、絶対主義的官僚支配によって国家への忠誠心を喪失した祖国愛を恢復す

ることであつた。すなわちシュタイン市制 (Die Steinische Städtordnung) は、あくまで“上からの改革”であり、都市自治体は手段であり目的ではなかつた。この改革をイギリスの1830年代の救貧委員会の設置、都市団体の制定と比べてみると、その性格の相違は歴然としている。

なるほど、シュタインの改革は「官僚的威力を抑圧して、苛酷なる國家の圧迫から地方団体を解放⁽²⁾」することであつた。そのため議員の直接選挙制を採用し、合議制執行機関たる参事会 (Magistrat) の構成員たる市長 (議長) ・議員は、議會の間接選挙を認めたがその就任には政府の認可を要した。そして、このような政府認可の執行機関を公選の議會に対して優越させ、議決すら監督官庁の認可をえて否認し、強制執行できるとした。

そして事務配分にあつて、地方警察 (Ortspolizei) は、市の機関としての参事会でなく、國の指揮監督下にある参事会に執行さすという機関委任方式を採用した。これは、シュタイン市制の伝統的保守勢力への妥協であつたが、「市町村機関を基本的に國家の從屬的機関として取扱ふことに依つて、市町村行政を從屬的國家行政として取扱ふという旧來の不幸」が繰返されるばかりでなく「地方警察を中心に地方警察權を市参事会に委任することに依つて、却つて地方団体の自治權の範圍の縮小するに至つたといふことが出来るであろう。」⁽³⁾とこの改革がもつ欠陥が指摘されるのである。

形式的には自治を与えながらも、實質的には中央政府の広汎なる統制權の下に支配された都市自治にもとづいて、自治の成長・發展を期することはまさに1つの歴史的矛盾であつた。それは基本的には幾星霜の年月をへてつくり上げていくべき政治・行政風土という精神基盤を、1つの制度改革によつて一挙に開花し、成熟することは期待できないといえよう。改革によつて近代自治制への環境づくり、スタート台はつくりだされるであろうが、近代自治制を成熟さすのはあくまでその國の市民性とその自主的努力によつてもたらされるのである。

シュタインの改革の悲劇は、當時のドイツの非近代的勢力が未だ強大であり、改革そのものも多くの制約がともなつたことである。なかでも改革は都市

に限られたため、分権化・自治化の勢力は底辺のひろがりを経国家的には欠いた。すなわち「国家の他の組織は依然として、いまだに絶対的専制主義のうちに低迷し、したがって、都市だけがあたかも『小共和国』として専制的国家のなかの異種の構造のうちに『異分子』として孤立しなければならなかった。⁽⁴⁾」のである。

シュタイン市制は、その後、1831年の修正法によって大きく後退し、死滅するかみえたが、1848年の国民会議にもとづく憲法改正によって、地方自治の根本的な破壊の危機を救われた。すなわち1850年の「地方団体法」によって、地方自治制は全域に拡大され、自治権の拡張もみた。しかしながら、それはきわめて短命に終わった。1853年には早くも改正され、以前の官治集権的 制度へ引き戻された。以後、ワイマル憲法による地方自治の再生をみるが、やがてナチ地方制にみるがごとき自治の文字どりの死滅にいたる。このように多くの変革の挫折をへながら、ドイツの地方自治は今日を迎えたといえるが、イギリス・アメリカなどに比してどのような弱点がそこに潜んでいたのだろうか。

それは地方自治に固有の価値、すなわち民主的政治構造の不可欠の要素であり、地方自治体と中央政府との抑制・均衡の原則 (check and balance) の中にこそ、地方自治の独自の価値と発達があるという理念が弱かったといえるのではなからうか。それは、現在にも継承されているのではなからうか。ハンス・パーゲンコプフ (Hans Pagenkopf) は、市町村の本質につき、市町村を法的性格のみによって規定するのにあきたらず「公共団体は、この人間共同体の『大衆の心』によって初めて生命をえ、成長し、その内的形式と外部形態を維持し、そしてその活動が現われることによって、歴史、中でも文化史に銘記される。このことは、市町村の本質の具現においても、最も極立った特徴であり、また、市町村の本質を形造る現象である⁽⁵⁾」と、市町村の本質は、ゲルマン以来の生活共同体として、国家と個人との中間団体として自己責任 (Selbstverantwortlichkeit) のもとに国家の指示 (Weisung) 及び後見的監督 (Vormundschaft) を受けず、地方事務を処理することを本質とみなしている。

そして、市町村の国家の位置づけは「市町村はそれぞれの市民にとって容易に

把握できる具体的で手近にある実体を備えており、この両極(注一人々と国家)の間の不可欠の中間項を形づくっている。市町村は国家行政組織の地方官庁としての特性によって市民に対しては国家のもつ抽象的な本質を具象化する一方逆に他方では国家に対しては自治行政主体として、あらゆる地方的事務についてその市民の独立の意思を表現しようとするものである。⁽⁶⁾とのべており、地方自治体への認識においてドイツの伝統的団体法理論が根強く反映している。

これは、グナイスト (Gneist) の自治論が、ドイツ地方自治に潜在的底流として流れているのではないかと不安すら感ずるのである。グナイストは地方自治のモデルをイギリスの治安判事による名誉職の責任的参加による自治に求めたが、それは「国家と社会の対立の止揚物=『真の極致』 (eigentlicher Glanzpunkt) として自治を把握する⁽⁷⁾」であり、「グナイストの自治はもともとグーツヘル (Gutsherr) の封建的な固有の権利に基づく家産的自治と、地方団体の固有の権利から派出するコミュニアルな自治との両者への対決から出発している。そこに彼は封建原理でもなく、選挙原理でもない、国王の任命による名誉職原理を『健全な』自治の横杆にしたのである。⁽⁸⁾」といわれている。

このように、ドイツ地方自治は今日でも、地方自治体は国家と個人の利害を調整する中間団体として、しかも、政治的中立を保ち政党政治の影響を排除する機関として位置づけられた。そして、市民参加も国家行政の担い手としての地方行政を処理するための機能的団体の活動のためという限界があった。そのため中央統制は厳しく官治的の地方行政の一線は崩さなかった。中央政府の支配の下にありながら、その自治権による裁量によって、中央との勢力均衡を保ちながら、自治を育てあげるといふ精神風土・行政構造はひ弱かった。そのことが、度重なる制度の変革にもかかわらず、ついに近代的自治を戦前にあってつくりあげることのできなかつた背景であり、それは大きな「負の精神遺産」といえるのではなからうか。

(1) 成田頼明 『西ドイツの地方制度改革』

「わが国には、戦後のドイツの地方自治制度はプロイセン流の伝統を継いだ官僚

主義的・中央集権的性質をもつものであって住民自治の要素に欠け、自治制度の参考とするには値しない、という誤解があったのではないかと思われる。このような誤った先入観があるとすれば、それは大きな間違いであることをこの際明らかにしておきたい。

西ドイツの地方行政制度は、たしかに、単一国家であるわが国に比べて、州ごとに異なっているためきわめて複雑で非能率的ではあるが、都市機能が歴史的理由に基づいて理想的に分散し、古い伝統を大切にす国民性から地方中小都市はいまなお独自の個性を維持し、その市民は、シュタイン市制以来の伝統に従って公共的精神に豊み、市を愛し、市政に深い関心をもちながら、種々の形式で市政に参加している。国家による自治監督はドイツ連邦共和国の首府であるボンから直接発するのではなく、各州の内務省に発し、日本のように地方自治体関係者が東京に来なければ仕事にならないという状況ではない。国家による自治監督には、伝統的な法原則に基づいて一定の限界があり、合法性の監督のみに限られている。地方公共団体が財政的にかなり苦しいことはわが国と同様であるが、日本のように三割自治などというあわれな姿ではない。ごく一般的にいうならば、西ドイツの地方自治は、わが国の地方自治よりもはるかに内容が充実しているといえるであろう。」(19～20頁)

- (2) 渡辺宗太郎 『地方自治の本質』30頁
- (3) 宇賀田順三 『地方自治の基本問題』13～14頁
- (4) Preuß H. Die Entwicklung des deutschen Städtewesens Bd I S. 227
- (5) Hans Pagenkopf Kommunalrecht Bd 1 1975 S. 2
- (6) Hans Klüber Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1963 S. 4
- (7) 上山安敏 『憲法社会史』85頁
- (8) 前掲書 89頁

4 市民参加の地方自治

アメリカの地方自治の歴史から何を学ぶことができるであろうか。それは強烈なまでの分権と参加の自治がもたらす栄光と破綻ではなからうか。アメリカの地方自治体は「州の創造物 (the creature of the state)」ということは確立された判例法であり、州ごとにその立法部にその生殺与奪の権限を掌握されているといっても過言ではないであろう。⁽¹⁾ にもかかわらずアメリカの自治が「自治の実験室」といわれるのは、地方自治に対する自負と草の根デモクラシーの

ネルギーとよるところが大きいといえよう。そのため政党の都市行政の介入を招き、地方自治の恥部をさらす苦境にも立ち至った。にもかかわらず、地方自治が国家行政の健全な発達の基本であり、精神的な糧であるという信奉は根強いものがある。

たとえば、プロメイジ (Arthur W. Bromage) は、「地方自治は民主政治の長い鎖の最初の輪である。」「われわれは米国の自由の遺産は地方の問題に対する活潑な市民参加によってのみ保持されうるのである。⁽³⁾」という言葉にもうかがい知ることができる。そして、都市自治を自らの実験と代償でもって培ってきた地方自治体は、どのような苦境にあっても、その誇り高き自主性を失うことを拒否している。

過日、来神したニューヨーク市予算管理局予算副部長・財政制度調査副部長のジョン・L・ファーバー氏 (John L. Fava) は、「ニューヨークは市立大学・病院など他州では州がなすべき施設を市が行っているために多くの財政負担を背負っている。しかし、これは、市がニューヨーク州より先に存在したからである。」とのべている。たしかにアメリカの主要都市は植民地時代に植民地総督から特許状 (Charter) を与えられ、総督の従属下にあるといいながら地域のことは自らの処理する権限を有していた。したがって独立後、州の支配下に入ったため、かえって自治が制約される結果となったが、州・連邦の支配下に入ることを、今日でも潔しとしない精神的風土はある。先のファーバー氏も「今日のニューヨーク市は、連邦・州・金融機関の管理の下にあるが、財政政策・再建措置はニューヨーク市自身が決定しすすめている。ニューヨーク市は自治を喪失していない。」と、強がりともいえる発言がうかがえるが、自治体としてのプライドであろう。

アメリカの自治が戦後、日本に最も強い印象を与えるのは、日本がアメリカの占領下にあったばかりではない。日本の地方自治に最も欠乏している市民参加の伝統が今もみずみずしく息づいていることである。古くはホーム・ルール運動またニューヨーク市のタマニーホール事件に代表される20世紀初頭の市政改革運動、そして、最近でも、サンフランシスコ市の高速鉄道建設、デンバ

一市の冬季オリンピック返上、そして敗北したとはいえカリフォルニア州の原子力発電所規制など、住民投票をめぐるショッキングな話題である。

アメリカの地方自治史を一貫して流れているのは、このような草の根民主主義に支えられた自治の発達と凋落である。1929年以来、アメリカの地方自治体は州をこえて連邦の統制下へ入りつつあるといわれ、1972年の州・地方財政援助法（The State and Local Fiscal Assistance Act of 1972）の成立によって、連邦による財政調整・保障機能として、歳入分配（Revenue Sharing）が流入しだしたことによって決定づけられたともいえる。さらに、ニューヨーク市の財政破産は誇り高き分権の市民自治の神話の崩壊をもたらした。

それにもかかわらずわれわれがアメリカの地方自治に学ぶとすれば、この市民自治に支援された自治行政の成功と失敗である。アメリカ地方自治体の市民自治を象徴するのが、ホーム・ルール運動で市政の腐敗とそれを奇貨とした州立法部の干渉によってひきおこされた。

独立によって州の立法部による都市自治体に対する支配権は確立された。たとえば、都市自治体がどのような組織をもち、課税権を有するかは全く州立法部の裁量にあった。ところが、「州の立法部を支配せるものは主として農村の代表者であった。彼等は都市民の要求に同情を有せず、又その痛切なる利害を知らずして、事毎に都市の政治に干渉せんとした。」⁶⁵、しかも、市政の腐敗はその介入に絶好の口実を与えた。州立法部は特別立法によって特別行政委員会をつくり、警察・公園など市の権限を順次、吸収していった。さらに局部課の名称、各部局の定員、給与水準までも決定し、その管轄下においてしまった。しかし、これによって市政の腐敗が防止され、能率が上がったかといえばそうでなく、かえって市政の中に州の政争がもち込まれ、市政の混乱の度は高まった。

アメリカには市自治権を固有権とみなす理論はほとんどなかったし、判例的にも否定されてきた。しかし、州立法部の過度にわたる純粋に地方的事項までの介入・権限の吸収は、市民感情を刺激し、19世紀から20世紀にかけてのホーム・ルール運動となった。州立法部の特別立法の制限と自主立法権の拡大をめざすホーム・ルール運動は、「ホーム・ルールの価値は州立法の優越性に

対する挑戦であり、ホーム・ルールの制定者は、地方の自発性が憲章の制定、組織、行政において郡部立法者たちからほじくられることが全くないならば、都市は立派な仕事をなすことができると信じていた⁽⁶⁾といわれるように、1つの精神運動としての側面をもっていることは否定できないであろう。

1875年ミズーリ州の新しい憲法が、「人口10万人以上の市は自主的な憲章を制定することができる」と規定したことが発端となり、以後、ホーム・ルール制はひろがっていった。そして、このホーム・ルール運動と並行してすすめられたのが市政改革運動であった。1871年ニューヨーク市においてタマネー派排撃のために「70人委員会」(Committee of Seventy)が組織され、市政浄化を手がけたが、このような政治粛清運動では限界のあることを知り、さらに行政制度の改革、すなわち近代的行政制度・組織の形成のために、市民団体や市政調査機関が市民によってつくられ、近代的市政への大きな促進的機能を果たした。そして、アメリカ地方自治を特色づけるこのような市民参加は、制度的には直接参加制度としてリコール (Recall)、レフェレンダム (Referendum)、にイニシャティブ (Initiative)、となって今日に及んでいる。しかし、アメリカの地方自治が、昂揚していったのは1920年代までであった。1930年を境として、アメリカ自治は転換期そしてどちらかといえば苦難と統制の方向をたどる。その理由の1つは、制度・立法の整備である。地方自治に対する政党の弊害また、州の干渉は今日でも跡を絶っていないであろう。しかし、市民が自らの使命を自覚し、情熱をもって参加するだけの弊害は遠のいた。そして市の権限に属する“純粋な地方的事項”(matters of purely local concern)と州の権限に属する“全州的事項”(matters of general interest)についての区分は、判例によって、次第に明確化されていった。そして、1920年代にはホーム・ルール運動も終息する。最早、州と市の関係は政治的干渉の問題でなく、適正な行政制度の形成という多分に行政技術的問題へと転化していったからである。

その理由の2つは、地方分権の衰退である。アメリカの都市は、イギリスの都市よりもより完全な型で地方的事務を自らの責任と費用によって処理してき

た。だが20世紀に入って、このような古典的伝統的自治は、社会・経済環境の変化、そして都市の財政力からみて限界があった。警察・道路・福祉・教育などの分野にあって州への事務移管・州統制の浸透がつづいた。そして、補助金、分与税などの発達は、連邦・州の統制権に実質的な裏付を与えた。1929年の恐慌に発した地方自治体の財政危機は、1934年、市破産法（Municipal Bankrupt Act）の制定となって、遂に連邦に救済を求めた。アメリカの誇り高き自治はその上昇期に終止符を打った。そして、歴史は繰り返し、1976年のニューヨーク市の財政破産は、アメリカ地方自治の苦悩を象徴している。そしてそこにはかつての広汎な市民参加の市政改革への胎動は見られない。州と市が一体となってニューヨーク市政への再建へ努力しようとする実態は、かつての州の市政への不当な政治・行政的干渉とは、およそ次元の異なる評価を与えなければならないのではないか。

- (1) 「合衆国における地方政府単位は、その性格が如何なるものであって、その属する州によって創造されもしくは州庁に従属するものであって、固有の自治権を有するものではない。地方政府の組織および地方権の範囲のいずれも、州の統制に従うものである。」
Clyde F. Snider *American State & Local Government* 2ed. 1965 P.25
- (2) Arthur W. Bromage *Municipal Government and Administration* 2ed. 1957 P.7
- (3) Bromage *op. cit.* P.8
- (4) プロメイズ教授はまた次のようにものべている。
「動機づけられた住民こそが自らが欲する市政府を作ることができる。市は投票者の手のとどくところで民主政治への過程の理論に対して実験場を提供している。行政機構の進展を図るとか、行政手続の改善、住民参加の機会をひろげるといった場合に、最も自然に行動が手近に始まるのである。市民は市の選挙に参加することから、市議会議員、市の職員、市長の職又はマネージャーの地位にまでなることができるかも知れない。地方できたえ上げた人材は州や国の行政で十分役に立つことになる。」 前掲書7頁
- (5) 弓家七郎 『アメリカの地方自治』 41頁
- (6) Bromage *op. cit.* P. 20

「市民福祉」概念の基本原則

増田金重

(早稲田大学大学院生 社会学専攻)

1 市民福祉概念の主な構成要因

社会福祉は万民の権利である。この一文に達するまでに、多くの年月と紆余曲折を経てきた。戦前は冷視と迫害の中の社会運動であり、また儒教倫理による賢帝の慈恵策の域を出ていなかった。敗戦は基本的人権という形で法的確約をもたらしたが、現実社会にまで浸透した訳ではない。戦災復興、高度経済成長と続く経済優先策は、反面、福祉問題を軽んじてきた。このような中で朝日茂氏は憲法25条の生存権の意味を国に問いただした。また摂津訴訟は超過負担と3割自治に悩む自治体による政府責任の追求である。だが福祉は特定者だけの問題ではない。生活環境の悪化とインフレは、一見はなやかに見える消費生活に潜む脆さを認めさせる。例えば家族の一人が長患いしただけで、かなり生計を苦しめる。健康体を前提とした社会であるからである。あるいは出産、老後などの人生の起伏のために、常に貯蓄を心掛けなければならない。インフレにより目減りしているにもかかわらず、なおも強い貯蓄性向を示さざるを得ない点に、現代社会のジレンマの1つが見られる。乱伐な地域開発や公害は行政・企業と住民との間に不整合を招き、今日、住民運動が多くある。かつての直訴や土一揆と同じものであってはならない。そこには問題の主体者としての自覚が必要である。「受動的」であった住民が、「能動的」に変わる。つまり単に外部への権利追求だけでなく、内面的な意識変革でもある。こうした過程における手段として市民福祉を考えたい。またここから基本的要因を取り出すことで、この存在に歴史的意義を与えたい。すなわち、市民福祉とは (1)個人の自発性を基調とし、また特定の人、および生活の一部だけを対象とするものではなく、(2)広く、生存する全ての間人、および全ての生活を対象とする。さら

に重要なことは、(3)常に運動体だと言うことである。そしてこれにより、基本的人権を現実生活に根ざすことができるだろう。

2 市民福祉の基本原則と活動内容

松下圭一氏は市民福祉を位置づけ、提唱した学者としてあげられる。彼によると、市民自治による市民共和を可能とさせる要件として(1)市民自由(生命・自由) = 自由権と、(2)市民福祉(生命・幸福の追求) = 社会権がある。これらはともに基本的人権を構成するものである。そして市民福祉を規定するものがシビル・ミニマムである。特徴とすべき点は、ミニマムの実現主体を市民と自治体の両者におくことである。市民の自発性の喚起を説くが、国との対抗意識が強いために、自治体を中心に市民運動が展開されている。したがって国家政策にたいする抵抗と権利主張という共通目標のもとで、市民は自治体の中へ包絡される。彼のこのような展開はわが国の福祉行政を見るかぎり、至極、合点がゆくものである。例えば、保育行政に波紋を投げた摂津訴訟を見てみよう。保育所設置にとまなう規準の格差(単価差、数量差および対象差)から超過負担に悩む摂津市が、保育所設置費の2分の1負担を明記している児童福祉法52条などの規定にもとづいて、負担金支払いを国に請求したものである。これにたいして、東京地裁は抽象義務規定のため請求権はないと判決を下した。さて保育所施設への行政需要はますます強まっており、同時に施設の種類としては公立の需要が高まっていると聞く。だが財政力指数の低い自治体では、このような福祉ニードに十分応じることができない。ここから、例えば鹿沼市の行政当局者は民間育成策を強調する。自治体が財政硬直から市民の自発性を求めざるを得なくなっている。こうした状況の場合、自治体と市民の一体視は福祉活動の真の主体者を失う恐れがある。市民福祉は自治体の操作概念であってはならない。それゆえ、市民に目を投じた本来の発想にもとづき、(1)市民個人、市民同士、市民と自治体などと続く思考過程を確認しておく必要があるだろう。

市民参加論を展開するさいに、越えねばならぬ大障害が2つある。行政責任の所在問題と市民の階層問題である。市民福祉を考える場合、問題とされるの

は後者である。一概に市民と言っても、経済生活や社会的地位など多種多様である。ミニマムを最下層の生活に据えるならば、福祉をマクロな視野でとらえようとする意図が活されなくなる。平均値においたとしても、部分的な福祉政策の域を出ない。ここに、ミニマムにたいする階層的アプローチそのものの限界を見ることができる。市民福祉は必ずしも一律な生活水準を求めるものではない。この点で、共和を強調するあまり個人を看過しがちな松下氏の市民福祉論と明らかに一線を画く。個人のベター・ライフ追求の自由と社会福祉とは、本来、競合するものではなく、融け合わねばなるまい。したがって、(2)ミニマムは個人の生活を対象とすべきである。市民福祉は市民個人の現有的生活状態の維持と、欲する生活改善の機会呈示に努めなければならない。だがこれだけでは社会的不平等を解決できないだろう。既成の社会構造や社会思想による不平等をなくすためには、もう一方で階層的アプローチの補完が必要である。これはナショナル・ミニマムと言っても良いだろう。大前朔郎氏はウェブの説を説明する中で、社会主義への媒介項となる意味があると指摘する。ともかく社会全体のレベルで考える以上、均一化が対象とされるだろう。市民福祉には上記の2つの役務の他に、もう一つ主なものがある。(3)常に、自己啓発を心掛けねばならぬことである。あらゆる面での立場の認識が必要とされる。これにより、福祉においてみずからがなすべきこと、また当然得べき権利のことが明らかとなる。そして「誰が、福祉活動の主役か」と自問し続けることで、自発性の喚起と尊重が保たれるだろう。したがって、市民福祉は常に反省的だと言えよう。

3 市民福祉の対象

市民福祉が全ての生活を対象にすることは既に述べてきた。ここではさらに、その生活を(1)空間と(2)時間の両面にとらえてみよう。空間の場合、大雑把に言って(a)職場生活、(b)居住生活および(c)余暇生活の3つからなる。これらの面において、市民は次のような権利をもつと思われる。職場にあっては労働権、居住地では生活権があるだろう。松下氏によれば生活権は生存権(社会保

障), 共用権(社会資本)および環境権(社会保健)からなる。そして先の労働権とともに、社会権(=市民福祉)を構成すると言う。ここではさらに展開を試みてみた。余暇を他2者と同一レベルにおくことで、快適権(Right of Amenity)の重要性を説きたい。ただ働き、寝だけの生活ではない。余暇活動を通じて快適な生活を送る権利があることも認めたい。既に大企業にあっては進んだ厚生施設により、従業員の余暇生活も保障する。貧困な福祉行政は企業福祉の展開により補われ、またこれが大企業中心主義、ひいては学歴主義の温床になっていることは誰もが頷くところだろう。自治体も公民館活動などで社会教育に力を入れている。だが総合的な配慮がないために、まだ浮遊的存在らしい。居住生活でも、例えば鹿沼市では医療施設の偏在が見られるなど問題が多い。以上のことから各々が互いに関係をとることなく、福祉活動を行っていると述べたい。閉鎖的な段階である。したがって、福祉政策に乗れた者と乗れぬ者が出てくる。またあまり強調されぬ生活分野もあるだろう。市民福祉はこうしたムラのある既存の政策にたいして反省を促すものでもある。便宜的に分けられた3生活は、現実の個人にとっては1つの生活である。この単純で基本的な認識にもとづいてこそ、市民福祉論は展開されて行けよう。

人間の一生を考えた場合、(a)起伏と(b)事故による生活圧迫が予想される。起伏とは結婚、出産、保育と続く家族周期の問題でもある。イギリスの完備された社会保障制度をたどって、「揺籃から墓場まで」という言葉がある。ベヴァリッジ報告書をもとに、家族手当法から国民扶助法まで6つの法律を施行することで体系された制度を構成しているからである。これにたいして、わが国の制度は不統一が目立つ。坂寄俊雄氏の指摘によれば、社会保険制度と生活保護制度とがうまく噛合っていない。これを補うものとして、社会福祉制度が設けられた。だが逆に、社会保障制度でのこの制度の位置を見失わせている。また社会保障立法とそれに係る立法があまりにも多過ぎることも加えられる。この弊害は当然、予想される。老齢保障を見てみよう。坂寄氏は法律が各種あることでの年金制度の、主な問題点をあげる。差別的な適用、制度の複雑化、まちな給付内容、良好な財政状態にもかかわらず低額な老齢年金の5つであ

る。制度そのものが不備な上に、さらに悪化させる要因がある。わが国の保障制度は所得再配分を中心にして展開されており、医療保障がかなり遅れていること。また教育費、住宅ローンなどと家計を圧迫するものが多い上に、インフレが重なる。こうした点から核家族の弱さをあげ2世代夫婦の同居の良さを説こうとするならば、明らかに試行錯誤だと言えよう。その他、欠陥として適用範囲が狭いことも含まれる。労働災害補償を見てみよう。例えば保母に見られる頸腕症候群の場合、三上康子氏は治療のほとんどがハリ・キユウのため、健康保険がきかないと言う。ある保母は5万円弱の手取で11万円もの治療費を払った。劣悪な労働条件の上に職業病として認定されないために保母の定着率が悪く、保育行政そのものにも波紋を投げている。「鼻孔に穴があれば1人前だ」という妙な職人気質がかつて幅を利かせていた。だが今日、森林労働者の白蟻症をはじめ多発する職業病の中で、身近な問題と考えられてきている。つまり、職業病は特定問題ではない。しかし、現存の政策は個別主義だと思われる。さらに諦観と無関心の一般的態度がこれを支える。したがって、市民福祉はこれをユニバーサルな問題として考えるところから始まる。全ての人間、全ての生活を対象に据えることで、政策の一貫性が可能となるだろう。そして市民個人にたいしては、「落ちこぼれ現象」の克服が予想される。

4 運動体としての市民福祉

市民福祉はその基本原則に個人の自発性をおくかぎり、常に動的なものである。労働組合などの既存の運動体には、しばしばマンネリ化と指導者と非指導者間の遊離化が見られる。したがって、運動そのものも低調になってゆく。自己啓発は、こうした現象を回避するためのものである。行為者（市民）が目標（福祉）と直接に接することで、運動および運動体を本来の位置（手段）に戻すことができるだろう。それゆえ、必ず意識改革がともなうと語るのである。それは外部状況への権利の自覚だけではない。市民個人内部にも最も広い意味での福祉活動に参加しなければならない義務感に目覚める必要がある。外部から強要されるものではない点で、内面的権利だと言っても良いだろう。さて外

面的権利の要求だけでは、エゴセントリックな面が生じる可能性がある。最悪の場合、惰民の存在が考えられる。蟻にたいする蟋蟀の問題である。例えばほんの一握りの人たちのことと断わりながらも、神崎清氏は「働かなくても食える」という文を山谷の七不思議の項目に加えた。生活保護費の誤用のケースである。だが、これをもって福祉問題を軽んじる理由にはならない。また反面、社会福祉研究者などもこの問題から目を避けてはならないと考える。他方、内面的権利だけを唱えるならば、不当に劣悪な外部環境を見のがす恐れがある。今日の高福祉・高負担方針が非難されるとすれば、この点からの危惧である。権利としての福祉の実現の前で、この2つの権利は独立変数の位置にたつ。そして互いに啓発を促すことで、一層の展開がなされよう。権利の自覚から、つぎに、運動方向の種類を考えてみよう。当然、個人を核として方向づけられることは言うまでもない。

さて、まず運動を(1)内面的なもの(2)外面的なものに分ける。内面的運動とは精神作用であり、具体的には自発性の喚起という形であらわれる。そしてこれについては、既に述べてきた。つぎに、外面的な運動は目に見える行動となってあらわれる。意思表示の世界である。さらに方向が(a)私自身、(b)私たち自身および(c)私たちの物の3つに分かれる。これらを説明するに当たって、座右にある鹿沼市の市民意識調査を用いよう。町をきれいにするために必要とされることの質問にたいして、回答項目として「めいめいがお互いにきれいにする」、「町内会などでみんなが協力する」そして「市役所がもっと清掃に力を入れる」の3つがある。回答は択一を求めている。だがきれいな町という目標に対峙するならば、本来、各項目は同位と考えられる。それぞれが必要とされる手段である。ともあれ、これらを具体的な場で考えてみよう。私たち自身の場合、代表的な集団として居住コミュニティがあげられる。今日、注目される地域福祉論はその治療的能力を対象としたものである。しかしコミュニティ・ケアのイメージについては各々の研究者ごとに微妙な違いがあると、阿部志郎氏は指摘する。そして最も重要な相違点は地域福祉の主体が機関施設か、住民の自発的行動かであると言う。彼は住民の主体性に重きをおき、さらにコミ

ユニティ・オーガニゼーションとしてとらえることで運動要因を加えた。したがって彼の見解は、本稿で考えるコミュニティ・レベルでの市民福祉と合致する。つぎに私たちの物の場合、行政機関や企業があげられる。これらを共用物と考えることは重要である。企業の場合、公害、買占め、ヤミ・カルテルなどの不正な経済活動により一般市民に大きな被害を与えてきた。このために近年、企業の社会的責任が多く問われていること。また自治体の場合、活発な市民参加論により政策の立案・決定での参画が求められている。さらに行政法学でも、公共信託法理の導入により行政の裁量権を抑制しようとする動きが見られること。これらに共通して言えることは、かつて他人事と考えていた組織集団の活動を「私たち」の範疇で捉えようとするることである。そしてこれは、それらの組織にたいしてもつ本来の権利に目覚めることを意味する。以上の3段階の運動方向において、市民福祉活動は進められねばならない。また市民福祉が個人の全生活を対象とする以上、行政機関、企業、居住コミュニティなどの集団、および市民がそれぞれに行う福祉活動を、個人の自発性の原則にもとづいて、総合的に調整することが必要とされるだろう。

潮流

高齢化社会

国際連合基準では65才以上の老人の全人口に占める割合が7%以上である社会が「高齢化社会」とされている。我国においては、昭和45年にすでにその割合は7.06%に達し、昭和60年には9.61%、昭和75年には14.3%になると推定されている（厚生省人口問題研究所資料）。また、スウェーデンなど世界の長寿国の平均寿命がほぼ横ばい状態にある中で、依然上昇カーブを描き「高齢化社会」への急速な歩みをつづけている。「高齢化社会」の特徴とされている後期老人（75才以上）の増加、要扶養老人の増加、老年人口指数の増加等とあわせて、都市化社会の進行あるいは現在の住宅事情等による核家族の増加を考えると、福祉行政における老人対策はますます重要な課題となってくる。ときあたかも「老人医療無料化の見直し」が論議されているが、見直されなければならないのは一部の行政施策ではなくして、社会保障制度を含む全ての老人対策である。

先の資料によれば昭和90年頃には子供人口の伸びのストップと老年人口の増加により、生産年齢（15～64才）の世代10人当り6人の子供、老人を扶養しなければならない計算になるとも頭に入れておかなければならない。

大 矢 富 子

(神戸市民生局長田福祉事務所)

1 なぜニュージーランドへ

2年余りにわたるニュージーランド(New Zealand 以下NZと省略)滞在中、幾度となく受けた質問にこんながある。「どうして貴女はNZに来たの」「貴女が今やっている学問は、日本では出来ないの」それに対して私も「NZは福祉国家として知られており……」と、幾度となく同じ返事を繰り返したものである。しかし、彼らが私の口から単純に期待していたのは、NZの学問的水準が日本より上であるという返事だったに違いないと、今にして思いあたる。

自分の国をほめられて悪い気をする人は少ないと思うが、特にNZの人々は自分の国がほめられるのを素直に喜べる国民だと思う。しかし、これだけ情報の氾濫している日本においてすら、NZについての正確な情報は限られているのだから、ましてや情報の少ないNZにおいて日本に関する適確な知識が少ないのは当然であろう。確かに獣医学とか植物学・農学等はお国柄、多額のお金を注ぎ込んで、立派な研究水準を維持していると聞いた。しかし、社会科学は決して日本より高い学問的水準にあるとは思われなかった。そこは屈託のないニュージーランド人のこと、私の答えでも十分

満足してくれたようである。

そんな状態の中で、私はしばしば、自分が日本人であるがために、普通のニュージーランド人が体験も出来ないような“特典”を与えられた。その度に、この国では自分が a foreigner (外人) なんだということを感じた。従って、これから書こうとしていることも、あくまでも“外国人”であり、“学生”という社会的に保護された立場から垣間見たものに過ぎず、学問的には系統だったものというよりは、むしろ日常的体験を通した素人の驚きに基づいてまとめたものであることを、最初にお断わりしておきたいと思う。

2 ニュージーランドという国

“Aotearoa” (land of the long white cloud)⁽¹⁾——これは、1350年頃からこの地に住み始めた、太平洋はポリネシア文化圏に属するマオリのある酋長がNZを発見した時につけた名前だという。その名が示すように、NZは現在、日本の約4分の3位の国土に300万人の人々が住む、自然の利に恵まれた“地球最後の楽園”とも言われる、豊かで美しい国である。

エピソード1 私滞在中のNZ最

大の港都オークランドにも、神戸祭に似たオークランド祭があった。中に、ユーモアやウィットで弁論を競うショーとしての公開討論会があった。私の行った日は、“西歐文明は崩壊寸前にある”というショッキングなテーマで、“賛成派”イギリスのオックスフォード・チーム対“反対派”地元オークランド・チームの論戦だった。“崩壊論”の立場をとるオックスフォード・チームのリーダーが冒頭に「NZの人々は未だに聖母マリアの処女懐胎を頑固に信じている仕合せな国民だ」と言った。見事にNZという国を言い当てており、感心させられた。

ところで、NZで暮らし始めたばかりの頃、すべてが物珍らしく、お上りさんよろしく、思わず振り返ってしまう愚行を何度繰り返したのか。いずれも、日本という単一(?)民族・閉鎖的社会しか知らぬ人間の感覚にとって新鮮な驚きを提供した。中でも肌の色・髪の色の雑多さの中に、よいにつけ悪いにつけNZという国を語る場合の大切な要素が含まれていることがわかる。

NZの衣・食・住生活には、今も“手作りの味”が生きている。貿易依存の高い国であるだけに、“虚を廃して実を取る”といった態度が消費生活によく表われている。カラーテレビはぜい沢品(\$800 約30万円 NZ\$1.00=実質 400円弱)だが、車は必需品(交通サービスと活動範囲の関係)。1950年代の車でも堂々と走っており、売買の対象にもなる。日本では見たこともなかったかく痒洗濯機が大きな顔で電気屋の店頭に並んでいる。

食生活では、主たる食品(パン・バター

・ミルク等)には国の補助があり、信じられない位の安さである。ちなみに、ミルク600ミリリットル\$8(約30円)。これに反して衣類は質も大してよくないし、値段はびっくりする位いい。だからNZで暮らすには、洋裁の簡単な技術(ミシンを踏めるとい)は必須だと言っておこう。他に驚いたのは、NZ全国至る所、大小様々な美術館や博物館があるが、入場料は無料と相場が決まっている。たまにお金が必要としても\$50程度。

NZの生活水準は、水洗便所の普及率(99.9%以上ではないか)一つとってみても非常に高く、小さい子供に対する躾の厳しきから、公德心のある国とも言える。しかし、余りにも豊かで平和であり過ぎるために、NZは年寄りと子供にとっては住み易い国、天才・芸術家・若者にとっては飽き足らない国と言われる所以である。

(1) 歴史的背景

NZは新しい国である。1642年にオランダ人航海士タスマンによって発見された後、18世紀末に至ってにわか捕鯨基地として、その地理的・自然的条件が注目され始め、更に原生木カウリを始めとする自然の資源に目をつけたイギリス・フランス等のヨーロッパ諸国は、この地における自国の先取権を争った。結局、フランスとの先陣争いに一日の長をつけたイギリスがNZ会社を設立、1840年に最初の移民団を送った。そして、同年マオリとの間にワイタング条約を結び、NZにおけるイギリスの主権を明確にした。以後、厳選された移民団が計画的に送り込まれ、ヨーロッパ系人種(パケハ)は着実にその人口を増やして行

った。一方、それまで狩猟・漁業・農耕生活をしてきたマオリは、土地をめぐる入植者達と血みどろの戦いを余儀なくされ、その人口は大きく減少し、次第にNZにおける少数民族の立場に追い込まれて行った。1860年代にマオリを力でねじふせた入植者側は、ここから近代福祉国家への歩みを始めることになった。

経済繁栄の目指すべきものは、人々の福祉を増進することでなければならないといった彼らの人道主義思想は、各種産業立法をも含む社会保障法を次々と成立させて行った。⁽²⁾しかし、いかに若くて豊かな移民の国とはいえ、様々な年金や出費の嵩む児童の保護施策、そして、社会的予防医療の負担は決して軽いものではなかったはずで、このことは、貧困の救済よりも積極的に貧困の予防に大変な努力とお金が出られたということである。このような選り抜かれた初期の移民達の肉体的・精神的・道徳的な資質こそが現在のNZ社会にも引き継がれ、息づいているものだと思う。

その中で注目してよいのは、移民という初期の男性中心社会の中で、早くから各種教会の地域活動を通じて、婦人・児童の保護、人権擁護に力が入られてきたことであろう。1893年に世界で初めての婦人参政権が認められ、1898年には離婚法が出来、婦人にも平等に離婚の権利が生じた。

(2) 制度・慣習としての結婚・家族（ライフサイクル）

人間の欲望は果てしないとはいえ、相対的に、飢えを知らない物質的豊かさに恵まれた時、人はどうなるかという典型をNZの人々の中に見る思いがする。行動的では

あるが、決して攻撃的でも過激でもなく、穏健で控え目である。それは保守的気質にも通ずるが、日本のような権威主義的タテ社会のがんじがらめの保守性とは全く異質なもので、オーソドックスで、野暮ったくさえある。

女性の結婚・出産・育児にまつわる意識も保守的で、婦人の役割は政治よりも育児にあるという基本的な考えは揺るぎない。従って婦人参政権獲得後も、男達の心配をよそに、政治への直接参加よりも婦人および児童のための立法・行政に対する具体的発言をしていくという地道な行動がとられた。社会の最小単位は家族であり、結婚と子供を切り離して考えることをしないとするとNZの人々の結婚観・家族観をさぐる事が出来る。

結婚年齢は世界的に若年化傾向を迎えていると言われるが、NZも例外ではない。⁽¹⁾1973年統計によれば、初婚の平均年齢は、男 23.76、女 21.30（1971年、男 23.66、女 21.19 と比較して少し上昇傾向）である。子供の数は2人が標準で、少なくとも下の子が小学校に入学するまで母親は育児に専念するので、保育所の問題は社会的に大きな声にはなり得ない。そして、失業率0.4%以下の国において、母親の再就職はさ程問題ではない。又、より専門的職業を希望する場合は、再教育の機会が与えられる。

下の子供の結婚によって、親としての役割が完結する。早い結婚の実態は、若くして親としての役割を免除されることになり、役割喪失感の問題等から、夫婦の companionship（ふれあい、対話とでも言

おうか)が見直され始めている。女性に良妻賢母たることが社会的に期待されていることの裏を返せば、母子(片親)手当の制度的充実によって、母親の労働力は余り期待されていないということでもある。他方、NZの女性はよく働く。主婦業の他に1人2役・3役はいとも簡にこなす。子供のプレー・センターとか日曜学校の先生、学校のPTAや子供の課外活動の指導、病院でのヴォランティア活動、更には婦人団体の活動、研究会、etc.である。

(3) 豊かさの中の貧困

このように外見はいかにも豊かに見えるNZにも、相対的貧困は存在する。例えば、怠学と少年非行の問題がそれである。NZでは一応6才~15才が義務教育であるが、5才になる誕生日から学校へ行くことが出来る。そして、NZでも学歴は重要な意味をもってはいるが、中学卒業だけでも十分生活出来る収入を得ることが出来ること、又、マオリ文化とパケハ文化との葛藤、家庭的理由による放任等で怠学が多い。それに対して、人口75万のオークランド市において、専任訪問教師が1人しかいない。各学校には兼任の教師がおり、他に警察の少年援護、社会福祉省との協力は常時行なわれているが、このような状態では問題の早期発見・早期治療など覚束ないことであろう。又、性的モラルが低いというわけでは決していないのだが、未婚の母親が多い。無知が最大の原因とも言われ、その反面、人工妊娠中絶に関しては厳しい社会的規制が加えられている必然の結果とも言える。

エピソード2 オークランド郊外にある女子の教護施設を見学に行った時のこと。収容児童の80%はマオリの児童だと聞いた。現在、全人口に占めるマオリの割合は8%だというのである。子供達と話していて気がついたのだが、わずか10数年の経験で、彼女達は自分を“ダメナ子”と信じ込まされてしまったということ。彼女らはまともに学校へ行っていない。教育におけるこのような差別の問題は、今後の大きな課題であろう。

3 社会福祉省の仕事について

社会保障制度は大きく、①社会保障現金給付、②医療給付、③その他の福祉サービスの3分野に分けられる。これはすべて国の責任で、具体的サービスも国が直轄する事務所 the Department of Social Welfare (社会福祉省)を中心に、すべて国の機関によって遂行されている。ここではその社会福祉省の仕事について少し述べてみたいと思う。

(1) 機構

本省を首都ウェリントンにおき、①年金・手当部門、②社会事業部門、③管理部門の3部門から成り立っている。本省には大臣の下に the Director-General (総務局長)がおかれ、各部門の an assistant Director-General (局長補佐)の指揮監督に当たっている。又、各地には同様の機構からなる地方事務所が置かれ、局長補佐各1人おかれている。1975年3月現在、29の地方事務所と21の支所(局長補佐のいない事務所)と出張所がいくつかある。

1975年3月31日現在、職員は3,246人で、

内訳は表一1の通りである。経験や人柄が重視されているが、毎年、一定期間の訓練を受けて事務をこなせるようになった若手職員が、結婚や海外旅行等で辞めて行くため、職員の確保には四苦八苦のようである。上級ソーシャルワーカーがおかれ、4～5人のソーシャルワーカーの指導・監督に当たっている。大学院に在籍している現職ソーシャルワーカーも見られた。

表一1 社会福祉省の職員

職 種	1974	1973
管 理・事務部門	1,864	1,760
タイプ及び機械関係	291	276
ソーシャルワーカー	462	423
施 設 関 係	481	463
合 計	3,246	3,060

(2) 社会保障現金給付について

NZでは、一貫して単独法による分類保護形態がとられており、普通は一定の居住要件を満たした者に対し、所得調査を条件として給付がなされる。以下にその主たるものをあげてみよう。

①特別老令年金：65才以上の人に所得調査なしに支給されるが、課税対象にもなる。クリスマス手当など、追加支給の特典はあまりない。(単身者週 \$28.75, 有配偶者 \$23.95, 1975年3月31日現在受給者数114,834人。以下括弧内は同様。)

②老令手当：普通は60才から、未婚で継続的仕事につけない女性の場合は55才から資格が出来る。妻がこの手当の受給資格を欠く場合、夫に対して同額のものが払われ

る。扶養すべき子供がいる場合は加給あり(金額同上。174,514人)

③寡婦手当：未亡人および夫に捨てられた女性、夫が6カ月以上精神病院に入院している女性に支給される。(\$28.75, 16,738人)

④遺児手当：普通は16才未満の児童に支給される(学生の特例あり)。所得調査なし。(\$14.45, 471人)

⑤家事目的手当：16才以上の者であって、一方の配偶者のいない片親、又は自分の配偶者以外の者の世話をしている者。これは扶養料に関する裁判所の決定を前提とする。受給者は増加傾向にある。(18才以上は③に同じ、18才未満\$22.00, 有配偶者①に同じ, 17,231人)

⑥家族手当：16才未満の子供すべてに支給される。所得調査なし。日本の児童手当に匹敵するもので、制度としては1946年4月1日に発足している。外国人児童でも、受給要件を満たした場合は可。(\$3.00, 1,031,757人、これは総人口の3分の1強に当る。)

⑦廃疾手当、⑧抗夫手当、⑨疾病手当、⑩失業手当については省略(受給者小計18,401人)

⑪緊急手当：当面、他のいずれの手当の受給要件をも満たさないが、現に生計維持困難な場合に支給される。緊急性が高く、日本の生活保護に最も近い。所得調査、財産調査が必要。(支給額は必要最少限。9,739人、詳細は表一2の通り)

⑫その他：特別年金各種補助給付等あり。この他に軍人恩給があり、同様の給付およびサービスあり。(省略)

表-2 緊急手当内訳

緊急手当内訳	1974年度 新規延支給数	1975.3.31現在 支給数
老令	8	59
寡婦	3	149
遺児	2	15
廃疾	2	6
小計	15	229
家事	9,348	7,728
失業	2,722	923
疾病	3,048	859
小計	15,118	9,510
合計	15,133	9,739

これらの給付は、家族を単位として考えられているとはいえ、日本の制度に比べると非常に個性が高い。更に、かなりの数の国民が社会保障現金給付を受けているということの中に、この国の社会保障の水準と質が示されているといえよう。それだけに、不正受給の問題が気になる（1974年度の不正受給者数13…男6，女7）。

(3) 社会事業部門の業務について

現在の社会福祉省は1972年4月1日、それまでの社会保障省と教育省の児童部門が合併して発足したもので、児童福祉業務が大きな柱の一つとなっている。更に1974年の the children and Young Persons Act（児童少年法）によって、14才未満の児童と14才から17才までの児童を区別し、きめ細かい配慮を目指したと言われている。次に、報告書に沿って具体的業務を拾ってみたい。

①家族や個人に対する複雑多岐にわたるソーシャルワーク・サービス：中には長期にわたってカウンセリングを必要とする場合もあれば、1・2回の家庭訪問で問題が解決するような単純なものもある。怠学問

題、緊急な場合の児童の措置、里親委託の問題もある。

② Ex-nuptial Births（婚外出産）に関する調査と必要なサービスの提供：1974年には9,360件の報告があり、これは全体の出産数の15.77%に及ぶという。養子縁組のサービスも必要となってくる。

③児童を委託した施設・里親家庭等のスーパーヴィジョン：NZでは6才未満の幼児を預かる場合、国の特別な認可が要る。そのための調査活動。1974年度中には446人が措置された。

④児童少年裁判所に係る仕事：個人の善意では手に負えなくなった児童の問題とか、犯罪行為のために裁判所に来た少年達に関する調査活動、報告、家庭調整等。年間約13,000件の裁判所ケースを処理している。

⑤情緒障害・非行児童の保護・教育・訓練：教護施設に来る子供達の多くは、それまでの学校教育に反発を示しているので、個人のニーズに見合ったプログラムを立てるよう配慮される。

⑥ State Wards（国が後見となった子供達）の保護：子供達の問題は、その多くは家庭の問題であり、親の問題である。このような国の監護権行使の最終目的は、子供達を元の家庭に戻すことであり、そのため出来る限りの努力をしなければならない。

以上6項目の業務は、相互に深い関わりがある。そして、ソーシャルワーカーの慢性的多忙さの中で盲点となっていた児童の家庭復帰の問題が、今更のように見直され始めたのが最近の注目すべき動きであろう。唯、主流はやはり“問題の親なら、いない方がいい”という社会的態度にあると

言えるだろう。

社会福祉省の仕事は、教育省、保健省、マオリ省、労働省とも深いつながりがある。中でも、社会保障の3大柱の一つ、医療給付は保健省所轄で、普通、所得調査なしに受けられる。家庭医制を根底に、公立・私立医療機関の2本立てで、医療保険制度（療養費払い）も活用されて、理想には遠いが、日本の医療制度に比べて、はるかに公平な医療サービスが提供されていると言ってもよい。又、社会保障現金給付の充実しているNZでは、老人の福祉サービスは保健省所轄となる点、日本と大きく違うところである。

更に、国と民間社会事業との関係も重要なポイントだと言える。NZにおける「民間」とは、即ち教会社会事業と言っても良い程で、イギリスの児童福祉の草分けとも言ふべき Dr. Barnardo の精神を引き継ぐ英国国教派の活動に代表され、140年ちかい歴史をもっている。これら民間機関は、一方で、時代の流れと共に変化する対象者のニードに即応して、きめ細かいサービスを提供し得る利点を持てば、他方、時代遅れのサービスしか提供しないという危険性も持っている。子供は自らそのサービスを選ぶことは出来ないのだから、その責任は重大である。

4 現代のユートピア「福祉国家」

NZでは1974年11月末の総選挙で、12年後にやっと政権を獲得、3年間の任期を終えて、第2期目に挑戦した「労働党」が、ナショナル党にその座を奪われた。時を移さず、同様のことが太平洋州の隣国オースト

リアにも起こった。その選挙戦を通じて、人々が一番恐れていたのは、労働党政権による「社会主義化」の進行であり、様々な社会的活動への国家の介入を“危険な社会主義化”と把えていたのが印象的だった。

確かに「福祉国家」の特徴を次のようにまとめる人もいる。

- ①私企業に対する国家（政府）規制の範囲と程度の拡大、
- ②地域社会成員に対する政府の直接サービスの提供——失業・退職・家族手当、低家賃住宅、医療保険、その他のサービス、
- ③私企業や個人の利益のための産業・事業の国営化推進、

即ち、私企業にコントロールされていた国民の生活手段が国のコントロールに移行して行くと理解してよいだろう。

自由の喪失を恐れてナショナル党を選んだNZで、その後何が起こったか。生活必需物資の軒並値上げ、大学に対する教育費補助削減、公の病院の病床の削減、各種社会保険給付に対する制限の強化等の動きが見られる。税金の追徴のような、こうした個人負担の増大の動きが、そのまま進行して行くとしたら、福祉国家としてのNZの未来も決して明るいものではない。オークランド大学社会学科の Bedgood 教授は、誰のための福祉国家なのかという観点から、⁽⁴⁾以下のような問題を指摘しておられる。

- ①完全雇用・労使関係の調停制、最低賃金制、労働法等は、富を平等化する方向にではなく、労働者を人的資源として流動させ、経済の要求に溫和しく従わせることになった。

②富の再分配は、社会的サービスを受ける機会の中に見ることが出来るが、法の下での平等も含め、理想と現実にはギャップがある。]

③教育も、高等教育になる程負担が増大するという意味で、無償でもなければ、国民皆教育でもない。貧富の差を縮めるどころか社会の下層部分の子供達は、教育における失敗を保障されているという具合で、差別を強化するのみであった。

④医療については、社会化が叫ばれているとはいうものの、地域医療、院内医療ともに、もはや無料ではなく、サービスは万人平等でもない。公立・私立という2本立ての制度は、医療にも2種類の階級を生み出した。公立病院における貧困者の長い待機者名簿にその矛盾を見ることが出来る。

⑤住宅政策は貸付で推進されるため、貧困者は荒廃した中心地に残され、郊外には新しい階級が移動し、定着して行く。

以上のことを更に同教授はこうまとめる。

「貧困者の各種要求が政治的に定義づけられ、ソーシャル・サービスの実施に結びついて行く、そうした中で福祉官僚制は人々に奉仕せず自らに奉仕することになる。それも功利主義者の搾取文化に限定された不条理の中で結論を求めている所に決定的な欠陥がある。」

こう言いさられてしまうと、「福祉国家」と呼ばれるユートピアは、青い鳥を捜すようなもので、世界中どこにもないのかもしれない。

5 結 び

いよいよ帰国が近付いた頃、又もや私はいろんな人から質問責めとなった。「貴女がNZで学んだことを、日本に帰ってどう生かすことが出来ますか」というのだ。これには私も困ってしまって、最後まで歯切れの良い返事が出来なかった。NZと日本は、すべてにおいて余りにも違い過ぎる。そんな違いを無視した単純比較は、殆んど意味がない。「人間(生まれた時は)皆同じ」という発想と「皆違う」という発想の違いは、そう簡単に埋められるものでもない。その違いに気付いただけでもよかったといえる。

例えば、私自身は日本で児童福祉の分野における実践の経験はないのだが、NZの養子縁組制度や児童の里親委託の問題の一端にふれてみて、家族関係への国家介入の理論と実際に目を見張ると同時にショックでもあった。つまり、頭はNZの理論に傾き、心は日本の現実に引っ張られるという一種の自己分裂が起きたわけである。それを統合するためには、NZの家族制度と日本の家制度を各々もっと掘り下げてみる作業が必要で、今しばらく時が必要といった心境である。日本には日本社会の発達・成長に見合った独自の道があるはずである。

思うに、「福祉」というのは人間の生活そのものであり、「福祉国家」というのは、より豊かな生活を目指して「1人の100歩」より「100人の1歩」を目指した、社会としての大きな選択ではないかという気がする。そんな観点から日本の社会を眺めると、無目的の生存競争に、今日も自らの全エネルギーを投入せざるを得ないという生

活が見えてきて、どこかが狂っていると思
わずにはいられない。

参 考 文 献

- (1) New Zealand Official Year Book 1975, A. R. Shearer, Government Printer, Wellington, N. Z.
- (2) The Welfare State in New Zealand, George & Allen Unwin Ltd., 1959, chapter VII. The Social Welfare State, J. B. Condliffe
- (3) Report of the Department of Social Welfare, Year ended, 31st. March, 1975. A. R. Shearer, Government printer, Wellington, N. Z.
- (4) Australian Journal Issues No. 9, 1974.
Ronald Sackville, "Lawyers and the Welfare State"
- (5) The Political Economy of the Welfare State in New Zealand, 16th. Nov. 1973, David Bedggood, University of Auckland
- (6) 社会福祉研究 18号, 1976年4月: 鉄道弘済会
抽稿「ニュージーランドにおける養子縁組制度」

身障者を取りまく都市環境の整備

田 中 直 人

(神戸市住宅局営繕課)

はじめに

現代社会に生きるすべての人間は、憲法25条で規定されているように、健康で文化的かつ平和で豊かな社会に生きていくことが保障されなければならない。しかし都市という巨大な社会の中では、ともすれば身体等にハンディキャップのない人々、すなわち健常者を中心とした計画原理による機能化が図られ、身体に障害のある人々やお年寄等、社会生活上のハンディキャップをもつ人々のための配慮が忘れられがちであったようである。

最近ようやく国や地方自治体において、福祉の問題として医療・教育・職業等において多種多様な施策が展開され、社会一般の人々の理解と相俟って、ますます拡充されようとしている。また、最近の社会福祉・医学界でも国民生活様式の多様化、高度化の進展、高福祉社会実現に対する強い社会的要請並びに高度医療技術の発達、システム化等に伴い、今やそれぞれの専門領域として、さらに発展の道をたどりつつある。

しかし、物的・社会的環境において、ハンディキャップをもつ人々が、健康な人々と同様に活躍し、生きがいのある生活を営むには、まだまだ十分なものとはいえないだろう。真の「人間都市」の実現には、人的サービス、財的サービスをも含んだ包括的計画の中で、市民一人ひとりに「心のかようまちづくり」が推進されなければならない。

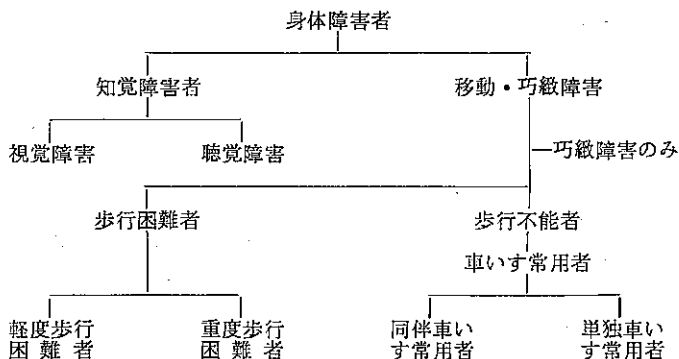
このようなハンディキャップをもつ人々に対する施策の在り方について、主としてフィジカルな側面から援助していくために、「身体障害者の利用を考慮した建築設計マニュアル (Architectural Design Manual for The Handicapped) は作成された。本稿では、この作業の結果をふまえて、福祉都市づくりへの問題点のいくつかを、フィジカルな側面を中心に探してみたい。

1 身障者の実態

一般にいわれている「障害」という語には ①機能障害 (Impairment, Impaired)、②能力障害 (Disability, Disabled)、③不利益的障害、ハンディキャップ (Handicap, Handicapped) の3つの意味があるといわれている。

身障者の分類として、身体障害者福祉法では障害の程度に応じて、1級から6級まで細分しているが、機能障害のみに重点が置かれていること、身体障害者のための関連諸法で規定している範囲・評価基準がおのおの異なっていることにより、同一人に合理的な評価がくだせないことなどの問題が出ている。図-1に示すのはイギリス建築基準による分類で

図一 障害者の分類 (British Standard Cord of Practice)



あるが、建築学上では、一般的には身体障害者を移動時の歩行パターンによって分類しているようである。身障者の分類にはいろいろな段階があり、個々の身障者の処遇にあたっては、厳密な障害状況に応じた区分に対応して考えることが必要であるが、福祉施策としてのレベルでは、①肢体不自由者 ②視覚障害者（盲人等）③聴覚・言語障害者 ④内部障害者の4つに大別されよう。

現在、世界中で4億5千万人の障害者人口があり、毎年300万人ずつ増加しているといわれている。

身障者の数は、身体障害者手帳の交付状況から言われることが多いが、ハンディキャップをもつ人々という範囲でみれば、一時的な場合も含んでかなりの数になるといえる。

2 身障者をとりまく生活環境の現況

生活環境問題は、大別すると、身障者をとりまく自然物や人工的な物が直接に身障者に影響を与えるような問題（物的環境の問題）と身障者をとりまく人間の事象が身障者に影響を与える問題（社会的環境の問題）とがある。

社会的環境の問題としては、人格的に社会的経済的関係における差別や偏見の存在、身障者自身の肉體面、経済面における将来への不安の存在などがあり、これに対する行政側の具体的施策としては、多様な展開が考えられる。

ここでは福祉都市へのフィジカルプランの検討という視点から、身障者をとりまく物的環境問題を中心にみていくこととする。

(1) 身障者・老人等の利用を考慮した都市施設の不足

わが国の場合、都市づくりに関して西欧にみられるような社会的弱者に対する配慮がまだ不十分であるといわれている。例えば車いす使用者の障害となる段差やスロープ、歩道橋などがあって、その建物が利用できない、また、そこへ到達できない例が多く見られる。

(2) 身障者、老人向け住宅の不足

障害者や老人の生活にとって、住宅は単に彼等の生活の場というだけでなく、家族の生活の場であり、また対社会生活の根拠である。さらに生活圏の縮小した彼等にとっては、一日のうちの大半を過す場でもある。

現在、公営住宅にはこういった老人や身障者向けに特別の配慮がなされた特定目的公営住宅がある。この年度別建設戸数は表-1のとおりである。まだ両者を合せても2万戸足らずであり、全く不足している。神戸市民生局で昭和50年7月に行った特定目的住宅入居者に対する調査によると、「①押し入れが少ない。②家族数を考えた時、間数が少ない。③収入の限度が低すぎるので、私の収入ではいつもはずれる。④収入限度が月収6万であれば家ちんの2万近くは生活が苦しいのではないだろうか?」「車イス常用者にとって、社会復帰といっても通勤は絶対といっていいほど無理な事なので、これからは必ず仕事室が居室の他に1室欲しい。」「もっとたくさん市営住宅をつくって下さい。市場に近い所だとか、公園の近くだとか、交通にべんりな所をおねがいます。」(原文そのまま)等々と、今後の問題が指摘されている。

(3) その他の設備等の不足

身障者や老人が都市環境の中で生活するには、少なくとも目的地まで行け、目的の建物の中で動きまわれ、そして目的の用事が果せなければならない。従来の都市設備は健常者向けに造られており、身障者はそれらに適應することはできなかった。今後は身障者の利用も考慮された施設・設備が必要な数だけ設置されなければならない。

3 身体障害者(児)福祉の体系

(1) 法令と施設の体系

憲法にいう生存権の保障は、各種の関係法によって具体化され、これらに基づいて行政が行われることになる。また、これらの現行法をうけて、夫々の施行令、施行規則その他の政令・省令・通知等が制定され、実施に際しての細目が規定されている。したがって、関連各種施設はこれらの法にもとづいて設けられている。それには、その施設・設備の内容から組織・職員の構成に至るまで、相当に詳細な規則が定められている。

表-1 特定目的公営住宅年度別
建設戸数 (全国)

年度	老人世帯向 住宅	心身障害者 向住宅
42	664	170
43	710	559
44	668	816
45	835	1,018
46	925	1,426
47	1,270	1,547
48	1,343	975
49	1,138	859
50	1,114	837

(建設省調べ)

(2) 施策の体系

身障者福祉対策の基本的考え方は、その有するハンディキャップをできる限り軽減し、一般の人々と同様の生活条件と生活の安定を確保することにある。その対策の内容は、障害の発生予防から治療・リハビリテーション、そして教育・職業等々、生活全般に及ぶ。その具体的施策の形態は、所得保障や医療の給付等共通的な対策、障害者を収容保護する施設対策、および家庭にいる障害者を対象とした在宅対策などが中心である。

身障者に対する福祉施策の体系の中では、「障害」という言葉に含まれる3つの意味あいに対応した考慮も忘れてはならない。

一例をあげれば、肢体不自由児に対する整形外科的手術に代表される医療は身体的損傷についての対策であり、各種の機能回復訓練や補装具等は機能障害に対する対策であり、日常生活用具・盲導犬・施設の障害者向け整備等は実生活上の障害を解消しようとする対策であるといえる。

4 真の「人間都市」——生活環境の創造

前項のとおり、身障者福祉の体系の中では様々な施策の展開が考えられるが、「身体障害者福祉モデル都市」や「公共施設等の障害者向け整備等の施策は、手当・医療の給付や福祉（専門）施設の建設のような身障者各人に対する直接的援助の施策とは色あいの異なるもので、身障者個人の生活や医療等を保障する段階からさらに一歩進めて、身障者の社会参加を幅広く実現するための、受け皿作りといえる。

これまでの都市生活環境施設は、各種建物・交通諸機関・道路・公園等、すべてのものが、身体上の障害をもたない人々を自明の前提として造られてきた。本来、市民の一人である身障者にも社会活動に参加する道を開き、その本来の市民権を回復するためにも、今までの社会生活環境を見直してゆかねばならない。

ここで、この生活環境を何も身障者だけに使いやすく、安全なものにしようとは考えていないことを付記しておきたい。いわゆるハンディキャップをもつ人々（身障者、老人、乳幼児、妊産婦、病弱者 etc.）にとって、よりよい生活環境が、さらに一般の市民にとってもよりよい生活環境になることを期待し、またそうなることを信じているからである。

そこで、このような生活環境の創造のための条件と目標を達成するためには、どのような要件と課題があるか考えてみたい。

(1) 身障者特性の理解と人間的コミュニティの形成

多種多様な身障者の特性を理解するという事は、決して違った種類の人間を理解するという事ではない。これは単に身障者たちの環境が良くなるというだけではなく、われわれ自身の環境も良くなることに通じるのである。身障者や老人を社会の一員に統合し、身障者や老人をめぐる社会的、経済的あるいは文化的環境の改善、開発などならんで、身障者や老人の社会参加の場を拓けて、人間性豊かなコミュニティを形成していくことが

図られねばならない。

(2) 生活圏域での施設の充実による身障者の主体性・自立性の確保

身障者が一般社会の中で生活するには多くのハンディキャップがある。このハンディキャップを除去したり、克服するよう援助してゆき、主体性のある自立した生活ができるようにする必要がある。

そのためには、身障者や老人に関係のある施設は大規模に中央化したものよりは、小規模でも、その身体的能力等を考慮すれば、身障者や老人の手近なところに配置されるのが望ましい。従来、この種の施設は一般社会と隔離した地域に設けられることが多く、身障者や老人のトータルな生活の中でのニーズに十分応えるには、それら施設と住宅、買物・レジャーなどの空間との関係はあまりにも希薄であったようである。

大都市の大規模な空間の機能分化は、通勤問題や必要以上の人と物の移動を起さめている。できるかぎり職場と住宅、住宅と買物・レジャー施設間等を近接させ、その前提条件として都市の中のどこでも人間の住める環境にすることをもう一度見直してみてもどうだろうか。そのためにも、交通計画をする際には、まず生活者を主体とする方針に発想を転換する必要がある。とくに生活者のための生活圏レベルの近距離移動に応じる歩行者路を含めた交通施設網の整備が急務の課題である。

(3) 施設整備・サービスにおける総合性と一貫性の必要

人的サービスを充実させないと、どんなに立派な物的環境をつくっても、無用の長物となる危険性があることはいうまでもない。

これらの物的環境がつくられる前提条件の是非の検討、物的構成およびその利用方法の検討やその体制づくり、あるいは種々のサービス体系、システムとして一貫性のある計画、地域全体の住民のことを考慮に入れた総合的かつ有機的な計画が必要である。

5 身障者の利用を考慮した公共建築物の整備計画

(1) 公共建築物の指導的役割

公共建築のみに障害が除去されればよいのではなくて、すべての生活環境にかかわるところで、障害が除去されねばならない。しかし、公共建築は不特定多数の人びとが利用するという公共性と、一般の民間建築を整備する場合の基準づくりという指導性のために率先して整備されなければならない。

(2) 各種建築物の利用状況

各種の公共建築や地域施設を障害のある人びとがどのように利用しているかを表一2、3に示す。これによると、商店・マーケットといった日常生活必需品の購入施設に次いで、親類・友人・知人宅の訪問が目される。

利用したことはないが、利用したい、または利用する必要のある施設として映画館・図書館等、数多くあげられている。これは実際の生活では、親類・友人・知人宅といった限

表一 2 利用の多い建物などの利用頻度

	実人数	1か月当りの平均利用回数
商店・マーケット	31人	7.1
親類・友人・知人宅	29	5.0
ボースト	22	4.5
食堂・レストラン	26	4.3
病院	16	4.1
喫茶店・スナック	10	4.1
公衆電話	10	3.3
パチンコ・麻雀屋	10	3.2
バー・飲み屋	10	2.5
身障者福祉施設	11	2.0
理髪店・美容院	22	1.7
銀行・信用金庫	15	1.6
デパート	14	1.2

資料 「障害者の生活環境の研究1」
日本肢体不自由児協会

表一 3 利用したことはないが利用したい、または利用する必要のある建物(上位10位)など

	実人数	%
1 映画館	15人	31.9
図書館	15	31.9
2 旅館・ホテル	14	29.8
3 公民館・公会堂	13	27.7
4 劇場・音楽堂	12	25.5
5 銀行・信用金庫	11	23.4
福祉事務所	11	23.4
6 郵便局	10	21.3
パチンコ・麻雀屋	10	21.3
7 福祉会館	9	19.1
8 喫茶店・スナック	8	17.0
バー・飲み屋	8	17.0
区市役所	8	17.0
9 区衆浴場	6	12.8
鉄道駅	6	12.8
10 ボースト	5	10.6

N=47(名)

資料 「障害者の生活環境の研究1」
日本肢体不自由児協会

定された空間が、彼らにとっての余暇・文化等に必要な空間を代行していることを物語っている。彼らの施設利用に対する潜在化したニーズを今後、どのように把握するかが課題である。

(3) 公共建築物の整備計画手法

公共建築物の整備計画手法は図-2に示すようにモデルエリア方式、モデル建物方式、部位別改良方式の3つの大まかな手法の違いをあげることができる。

(4) 公共建築物の整備のための基準作り

諸施設に身障者向けの整備・配慮を施す段階で、まず建物であれ、道路であれ、公共施設を改善あるいは新設する場合に、施設各部の形態をどのようにすればよいかの問題となる。その施設を利用する身障者の範囲の限定されている場合は比較的容易であろうが、一般の公共施設の場合、ありとあらゆるレベルの利用者が考えられ、一律に決定し難い要素が多い。ひと口に身障者といっても、その障害の種類と程度は各人各様であり、生活経験の差もあって、同一のパターンに置換し難いのであるが、兵庫県リハビリテーションセンターの御協力を得て、表-4のようなパターンでチェックしてみた。この基本的行動特性から共通的に、建築各部位において、必要であると思われる事項を、各研究レポート等を検討しながら抽出した結果が「身体障害者の利用を考慮した建築設計マニュアル」となったのである。必要項目について説明と参考図が対をなす実務マニュアル形式であるが、公共、民間を問わず建築物の計画・設計をすすめていく上でのチェックリストとして活用されることが期待される。

図-2 公共建築物整備計画手法

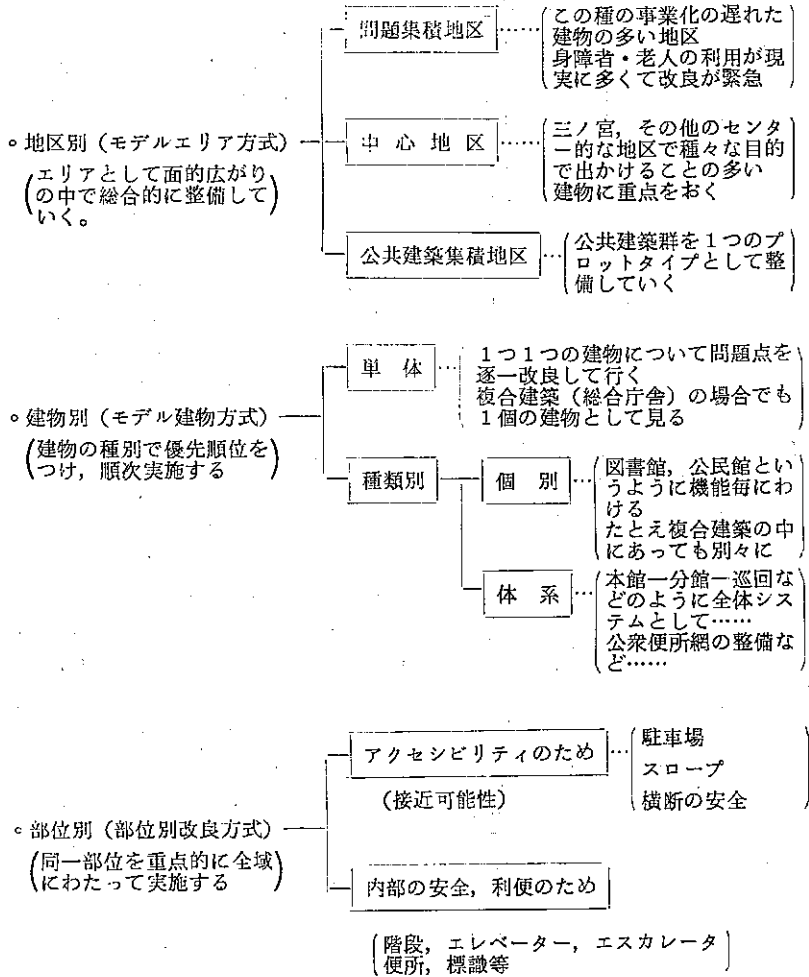


表-4 身体機能障害と行動の可能性

身体機能障害の分類	肢				体						視		聴				
	四肢変形拘縮	四肢マヒ	片側上下肢マヒ	両上肢マヒ	両下肢マヒ	両上肢切断	両下肢切断	片下肢切断	股関節変形・固定	平衡機能障害	重度体幹機能障害	体幹機能障害	全盲	弱視	ろう	難聴	
原因傷病名	慢性関節リウマチ	脳性マヒ・頸髄損傷・頭部障害 脳血管障害・筋萎縮症	頭部障害・ポリオ 脳血管障害・脳性マヒ	脳性マヒ・頸髄損傷・ポリオ	胸髄損傷・腰髄損傷・頭部障害	外傷・脱臼・骨腫瘍	外傷・脱臼・骨腫瘍	外傷・脱臼・骨腫瘍	先天性股関節脱臼	頭部障害・メニエル病	脳性マヒ・脊椎変形	脳性マヒ・脊椎変形	緑内障・白内障	視神経萎縮	伝染性疾患	慢性中耳炎 外傷性・老人性難聴	
主な補装具等	電動車イス・車イス	電動車イス・車イス	片松葉杖 車イス・下肢装具	上肢装具 車イス・歩行車	長下肢装具 車イス・歩行車	電動義手・義手	両松葉杖 車イス・義足	義足・ステッキ	下肢装具・両松葉杖	車イス 歩行車・松葉杖	ステッキ	電動車イス・車イス	盲導犬 盲人安全杖	盲人安全杖		補聴器	
補装具を使っている行動可否 ○可能 △やや困難 ×困難	平地移動	△	△	○	○	○	○	○	○	○	△	△	○	○	○	○	○
	構断歩道と段差	×	×	△	○	○	○	△	○	○	△	△	○	△	△	○	○
	階段登降	×	×	△	○	×	○	×	○	△	△	×	○	○	○	○	○
	斜面登降	△	△	△	○	△	○	△	○	△	△	△	△	△	△	○	○
	歩道橋	×	×	△	○	×	○	×	○	△	△	×	△	△	△	○	○
	電車利用	×	×	△	△	×	△	×	△	△	△	×	△	△	△	○	○
	バス利用	×	×	△	△	×	△	×	△	△	△	×	△	△	△	○	○
	タクシー利用	×	△	○	○	△	○	△	○	○	△	△	△	△	△	○	○
	自動車運転	×	×	△	×	○	△	○	○	○	×	△	○	×	×	○	○
	手動ドア開閉	△	△	△	△	○	△	○	○	○	△	△	○	○	○	○	○
	エレベーター	△	△	○	○	○	○	○	○	○	△	△	○	○	○	○	○
	エスカレーター	×	×	△	△	△	○	△	○	○	×	×	△	△	△	○	○
	和式便所	×	×	×	△	×	△	×	×	△	△	×	○	○	○	○	○
洋式便所	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	○	○	○	○	○	
食事	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	○	○	○	○	○	
その他日常生活動作ADL	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	○	△	○	○	○	
各種案内	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	△	△	△	

神戸市の福祉条例の中では「都市施設整備基準」という形で検討作業がすすめられているが、真に有効な基準として機能するよう、十分な調査研究と行政体としての明確な実効性をもたせる姿勢が要請されるだろう。

他都市および諸外国においても、この種の基準は、かなり作成されつつある。(図-3) 町田市・川崎市・京都市・東京都等があるが、その規定している内容、適用対象、行政指導の在り方等、いろいろ今後検討課題を提供する要素も多いようである。しかし、それらのすべてに共通する範囲である公共建築物に限定してみると、とりあげられている建築各部として、駐車場を含めたアプローチ、出入口、斜路、廊下、階段、エレベーター、便所等があり、それぞれにその形式や構造・寸法・附属設備・標示や誘導の方法等が定められている。現段階では原則的な考え方では一致しているといえる。

(5) 今後の課題

① 標準化の検討

現在、提案されている各基準の内容には、構成・寸法規定内容等にバラツキがある(図-3)。身障者のバリエーションの大きさ、人体寸法、使用道具(車いす等)寸法等の相違がその主たる原因であろうが、公的に標準化した最低限の空間性能を保証していく必要があると思われる。少なくとも寸法・数値には全国共通したものが必要であろう。その場合、寸法規定の方法についても、当該寸法のもつ空間的意味を検討すべきである。また使い勝手についても空間計画上、止むを得ない場合をのぞいて標準化すると初めてその施設を利用する人にとっても便利である。(例：便所の男女の左右による区別など)

② 汎用システムの開発

公共建築物の利用者は千差万別であり、個人住宅のような個別の対応や平均の人間(健常者)を想定したシステムによる対応では通じない。空間が特定の人間だけの使用にたえるものではなく、ある幅に対応するシステムが要求される。

③ 実効性をもった計画基準の策定

今後、研究がすすみ、計画基準として多くの行政体が取上げる場合、実効性をどのような形で保証していくかの検討が必然的に要求されよう。本来的に内部資料の基準から民間の公共性の高い建築物の計画にまで及ばないと、ハンディキャップをもった人々に総合的な利便性のある安全空間は保証できないだろう。さらに建築的レベルから都市的レベルまでの総合的かつ有機的な基準作りがなされることが期待される。また、建築技術的なハードウェア(フィジカルな側面-物的環境作り)だけではなく、施設の管理運営等の人的サービスの基準の整備、ハンディキャップをもった人びとに対する社会教育の実践などのソフトウェア(ノンフィジカルな側面-人的・社会的環境)からの検討もさらに重要な作業となるだろう。

図-3 各都市・各国の基準寸法値の対照と構成(注0)

No.	部位	項目	国記号	50	100	150	200	250		
3	斜路	勾配	31 2X4 Z/Y (注1)		CF	ACH, HOK, K, Ki, No, D, P, F, A				
		幅	32 1X2 X							
		高さ	33 1Z1 Z							
		歩道の距離	34 1X2 X							
		径	35 2Y1 X, Z							
	路	延長分	36 1Y1 Y							
		踊場距離	37 1Y1 Y							
		踊場スペース	38 1Y1 Y (注3)							
		縁石の高さ	39 1Z1 Z							
		4	階段	段上げ	41 1Z1 Z					
階面	42 1Y1 Y									
階面の出	43 1Y1 Y									
扉面の径	44 2X1 Y, Z									
幅	45 1X2 X									
段	高さ		46 1Z1 Z							
	歩道の距離		47 1X2 X							
	径		48 2Y1 X, Z							
	延長分		49 1Y1 Y							
	階段の入り込み		40 1Y1 Y							
5	ドア	幅	51 1X2 X							
		回転部の幅	52 1X2 X							
		扉の厚み	53 1X2 X							
		数	54 1Z1 Z							
		キアラメント	55 1Z1 Z							
6	廊下	金物	56 1Z1 Z							
		幅	61 1X2 X							
		手すり高さ	62 1Z1 Z							
7	便所・洗面所	回転スペース	63 2Z4 X, Y							
		高さ	71 2Z4 X, Y							
		手すり径	72 1Z1 Z							
		手すり径	73 2Y1 X, Z							
		大便器の高さ	74 1Z1 Z							
		小便器の高さ	75 1Z1 Z							
		手洗器の高さ	76 1Z1 Z							
		ペーパーの高さ	77 1Z1 Z							
		鏡の高さ	78 1Z1 Z							
		照明の高さ	79 1Z1 Z							
非照明の高さ	80 1Z1 Z									
8	図記号	1次系		2次系			3次系			
		X系	Y系	Z系	X系	Y系	Z系	X系	Y系	Z系
		1x1	1Y1	1z1	2x4	2x2	2Y4	2Y2	2Z4	2Z2
		1x2	1Y2	1z2	2x3	2x1	2Y3	2Y1	2Z3	2Z1

凡例 A アメリカ Au オーストリア B イギリス C カナダ D ドイツ F スウェーデン S スウェーデン
 K 札幌市 Ki 北九州市 Ky 京都市 M 岡崎市 O 岡山市 ▶以下 ◀以下 ●標準 ←間

(注0) 紙面の都合で部位として、歩道、エレベーター、公衆電話、標示、スリッパ、水炊器、ポスト、ガンター等は省略している。
 (注1) 勾配はZを10cmとした時のYで表示してある。
 (注2) 所要距離の1/10分を表示している。
 (注3) 踊場スペースとして幅Xは省略している。
 (注4) 図記号として、ここでは1次系と2次系のみであるが、1次系と2次系の相関で3次系も考えられる。

さいごに

最初に述べた通り、一口に「障害者」といっても範囲は大きく、「身障者」というレベルがどの位置にあり、生活環境の整備にあたって何を、どのように、どの程度まで整備すればよいのか等々についても、今後共十分に検討されなければならない。また、一度作られた基準は固定化しやすいが、たえず「次の正解」を求めて努力していく必要があるといえる。

参考文献

- 神戸市住宅局営繕部「身体障害者の利用を考慮した公共建築計画指標」(51年3月)
- 神戸市住宅局営繕部「身体障害者の利用を考慮した建築設計マニュアル」(51年8月)
- 「ハンディキャップ層の利用を考慮した公共建築の整備計画とその内在する課題」
田中直人：日本建築学会昭和51年度大会学術講演梗概集
- 「身障者のための建築上の一般的配慮」
西村正太郎・針木陸夫：建築知識(52年2月)

(附記) 本論にかかわるテーマはここ二、三年来、住宅局営繕部で調査研究を進めているものであり、木崎博氏をはじめ、多くのみなさまの情熱に支えられたものであることを付記いたします。

神戸市民の福祉をまもる条例

昭和52年 1月10日
神戸市条例第62号

目次 前文

第1章 総則

第1節 通則（第1条・第2条）

第2節 市の責務及び施策の基本方針
（第3条—第6条）

第3節 事業者の責務（第7条・第8条）

第4節 市民の権利及び責務（第9条—
第11条）

第2章 市民福祉の向上

第1節 健康の確保（第12条—第14条）

第2節 教育機会の確保（第15条—第17
条）

第3節 労働福祉の充実及び社会参加の
促進（第18条—第22条）

第4節 住宅の確保（第23条—第28条）

第5節 家庭福祉の充実及び地域福祉の
向上（第29条—第34条）

第6節 都市施設の整備（第35条—第39
条）

第3章 社会福祉施設の設置及び経営（第 40条—第44条）

第4章 市民福祉の推進体制

第1節 福祉教育の推進（第45条—第47
条）

第2節 市民の福祉活動の推進（第48条
—第51条）

第3節 市民福祉振興のための組織及び
基金（第52条・第53条）

第4節 福祉協定（第54条）

第5章 補則（第55条—第57条）

附則

すべての市民が、その所得、医療及び住
宅を保障され、教育、雇用等の機会を確保
されるとともに、不屈の自立の精神を堅持
することによって、人間としての尊厳を守
り、人格の自由な発展を期することのでき
る社会こそ福祉社会といわなければならない。

市民の福祉は、権利と義務、社会的保障
と自助、社会連帯と自己責任の望ましい調
和、結合によって達成されるものである。
それは、市民のひとりひとりが手をこまぬ
いていて他から与えられるものではなく、
ひとりひとりの努力だけで獲得できるもの
でもない。

また、市民の福祉は、単に社会的な環境
や条件を整備するだけでは達成され得な
い。それは、みずからの生活をみずからの
英知と創意と努力とによって高めるとい
う、主体的、内面的な心がまえと姿勢がな
ければ実現されないものである。

さらに、市民の福祉は、市がその責務を

積極的に果たすとともに、市民が地域社会の一員としての自覚と相互の連帯を強め、また、事業者にあっても地域社会と密接な関係にあることを認識し、一体となって市民福祉の向上に寄与するよう応分の努力をすることによってもたらされるものである。

このような認識に立って、福祉都市を実現することは、今日に生きるわたしたち市民のためのみならず、明日に生きる後代の市民のためにも、わたしたち市民が果たさなければならない責務であると確信する。ここに、わたしたち市民は、ともに力を合わせて、この愛する郷土に誇り高き福祉都市を建設することを決意し、市民の総意に基づき、この条例を制定する。

第1章 総則

第1節 通則

(目的)

第1条 この条例は、市民福祉の理念を確立し、市民福祉の向上に果たすべき市、事業者及び市民それぞれの役割と責務を明らかにするとともに、市民福祉に関する施策の基本となる事項を定め、もって福祉都市づくりの総合的推進を図ることを目的とする。

(市民福祉の基本理念)

第2条 すべて市民は、健康、所得、教育、労働、住宅等生活の基礎的条件が安定的に確保されることにより、生涯にわたり人間に値する生活と人格の自由な発展とがひとしく保障されなければならない。

2 市、事業者及び市民は、市民福祉の基盤が家庭及び地域社会にあることにかんが

み、家庭機能の尊重及び保持並びに良好な地域社会の形成に努めなければならない。

3 市、事業者及び市民は、市民福祉が社会的な連帯により実現することを認識し、それぞれの有する役割と責務を一体となって果たすよう努めなければならない。

第2節 市の責務及び施策の基本方針

(市の基本的責務)

第3条 市は、前条の基本理念に基づき、市民福祉に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施するものとする。

(市民福祉施策の基本方針)

第4条 市民福祉に関するすべての施策は、次の各号に掲げる基本方針に従い策定され、及び実施されなければならない。

(1) 予防、援護、治療、啓発等すべての領域を含み、かつ、有機的な連携が保たれること。

(2) 社会的経済的情勢の変化及び市民意識の科学的な把握に基づく適正な福祉需要に対応すること。

(3) 家庭及び地域社会と密接な関係を保持し、これらの機能を維持し、及び助長するよう配慮されること。

(市民福祉の理解及び福祉活動のための条件整備)

第5条 市は、市民及び事業者が市民福祉に関する正しい理解を深め、又は福祉活動(市民福祉の向上のため、みずからすすんで自己の労力、知識、財産等の提供を行うことをいう。以下同じ。)を行うために必要な条件の整備に努めなければならない。

(制度の改善等に関する国、県への要請)

第6条 市は、社会保障制度、雇用政策等主として国又は県の所管に属する事項につ

いて市民生活の実情をは握し、必要に応じてそれらの制度又は施策の改善及び充実を国又は県に要請し、その促進に努めるものとする。

第3節 事業者の責務

(勤労者及び家族の福祉増進)

第7条 事業者は、その雇用する勤労者の労働条件の向上及び福利厚生の実施に努めることにより、その雇用する勤労者及びその家族の福祉を増進しなければならない。

(市民福祉向上への協力)

第8条 事業者は、みずからも地域社会の構成員であること及びその事業活動が地域社会と密接な関係にあることを自覚し、福祉活動に努め、市民福祉の向上に協力しなければならない。

第4節 市民の権利及び責務

(権利及び負担の分任義務)

第9条 すべて市民は、第2条の基本理念に基づき実施される市民福祉に関する役務又は給付を、法令又は条例若しくは規則の定めるところにより、ひとしく受ける権利を有し、それに伴う負担を分任する義務を負う。

(生活の自立及び家庭生活の維持向上)

第10条 市民は、みずからすすんで生活の自立と能力の発揮に努め、家庭生活の維持及び向上を図らなければならない。

(福祉意識の高揚及び福祉活動の推進)

第11条 市民は、市民福祉について正しい理解を深め、福祉意識の高揚を図るとともに、福祉活動に努めなければならない。

第2章 市民福祉の向上

第1節 健康の確保

(健康の保持増進)

第12条 市民の健康は、市民ひとりひとりの健康に対する自覚をもとにして、保健医療体制の確立及び良好な環境の維持により、保持され、かつ、増進されなければならない。

2 市民は、健康に関する認識を高め、みずからの健康の保持及び増進、疾病の予防及び早期回復に努めなければならない。

(健康等に対する事業者の協力)

第13条 事業者は、その雇用する勤労者の健康を保持し、かつ、増進することに努めなければならない。

2 事業者は、地域の保健活動への参加等を通じて地域保健の向上に協力しなければならない。

(健康施策の実施)

第14条 市長は、市民がすすんで健康の増進を図ることができるよう健康教育の実施、健康増進施設の整備等必要な施策を講ずるものとする。

2 市長は、市民の疾病の予防を図るため、性、年齢、地域の特性等に応じた保健指導、健康診断体制の整備等を行うものとする。

3 市長は、市民の医療の機会均等を確保するため、公的及び私的医療機関の有機的かつ計画的な整備に努めるものとする。

4 市長は、市民の急病、事故等に対して迅速かつ適切な医療を確保するため、救急医療体制の整備充実を努めるものとする。

第2節 教育機会の確保

(生涯教育の推進)

第15条 すべて市民は、人格の完成をめざし、社会人としての自覚を養うとともに、

みずからその能力を開発し、生活の向上を図るため、生涯のそれぞれの時期に応じて教育を受ける機会が与えられるよう配慮されなければならない。

(教育諸条件の整備)

第16条 市長及び教育委員会は、市民の教育機会の確保を図るため、次の各号に掲げる施策を講ずるものとする。

- (1) 市民が生涯のそれぞれの時期に応じて教育を受けることのできる施設の整備に関すること。
- (2) 発達の遅れた児童及び障害のある児童の療育及び就学促進に関すること。
- (3) 市民の自主的な教育活動の奨励に関すること。
- (4) 地域社会における指導者の養成に関すること。
- (5) 前各号に掲げるもののほか、生涯教育の推進に必要と認められる事項に関すること。

(就学のための便宜供与)

第17条 事業者は、その雇用する勤労者がすんで学校教育を受けることができるよう必要な便宜の供与に努めなければならない。

第3節 労働福祉の充実及び社会参加の促進

(労働福祉の理念)

第18条 すべて勤労者は、安定した雇用関係のもとに生きがいある労働生活が営めるよう必要な条件が整備されなければならない。

(勤労者の主体性の確立等)

第19条 勤労者は、勤労者としての主体性の確立並びにその能力の開発及び発揮に努

めるとともに、労働条件の向上、職場環境の改善、福利厚生の実施等みずからの福祉向上を図らなければならない。

(雇用関係の安定等)

第20条 事業者は、労働の場の提供及び雇用関係の安定に努めるとともに、育児に関する便宜の供与、勤労者福祉に関する共済制度の実施、福利厚生施設の設置その他勤労者の福祉向上に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(勤労者福祉施策の実施)

第21条 市長は、勤労者の福祉向上に資するため、勤労者福祉に関する共済制度の育成、勤労者の生活に必要な資金の貸付け、勤労者のための福祉施設の設置等必要な施策を講ずるものとする。

(老人、心身障害者等の社会参加)

第22条 市長は、老人、心身障害者その他就職が特に困難な者が労働生活を通じて社会参加ができるよう関係行政機関及び事業者と緊密に連絡及び協力するとともに、事業者に対しその促進のための啓発を行うものとする。

第4節 住宅の確保

(住宅確保の理念)

第23条 すべて市民は、その能力に応じた適正な負担のもとに、良好な環境を備えた良質な住宅を確保するために必要な条件が整備されなければならない。

(居住水準の設定及び住宅建設計画の策定等)

第24条 市長は、市民が安全で快適な住生活を確認するために必要な居住水準を定めるものとする。

2 市長は、前項の居住水準を定めた場合

は、これを公表するものとする。

3 市長は、第1項の居住水準に基づき、住宅建設に関する計画を策定し、及びこれを実施するよう努めるものとする。

(公営住宅の供給等)

第25条 市長は、住宅に困窮する低額所得者の生活の安定及び福祉の増進を図るため、公営住宅の供給に努めるものとする。

2 市長は、前項の場合において、心身障害者世帯、老人世帯等に公営住宅を供給するときは、住宅の構造及び設備について適切な配慮を加えなければならない。

(住宅資金の貸付け等)

第26条 市長は、市民の住宅の取得を容易にするため、必要な情報の提供、相談及び資金の貸付けを行い、並びに勤労者の住宅に関する財産形成の促進に必要な施策を講ずるものとする。

(住宅供給業者の責務)

第27条 住宅の供給を業として行う者は、住宅の建設にあたっては、地域の環境を十分に配慮し、第24条第1項の規定により市長の定めた居住水準に適合する住宅の供給に努めなければならない。

2 第25条第2項の規定は、住宅の供給を業として行う者が住宅を供給する場合について準用する。

(勤労者への住宅供給等)

第28条 事業者は、その雇用する勤労者の住宅の確保に資するため、住宅の供給、住宅の取得を容易にするための資金の助成等必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

第5節 家庭福祉の充実及び地域福祉の向上

(家庭生活の維持向上)

第29条 市民は、家庭生活における家族員相互の理解と協力により、良好な家庭生活を維持し、及び向上するよう努めなければならない。

(家庭福祉施策の実施)

第30条 市長は、市民の良好な家庭生活を維持するため、家庭福祉に関する相談その他必要な施策を講ずるよう努めるものとする。

(家庭機能の補完等)

第31条 市長は、保育に欠ける児童に対する必要な措置、授産を要する老人又は心身障害者が在宅する家庭に対する家庭奉仕員の派遣その他の援助措置等家庭機能を補完し、又は維持するために必要な施策を講ずるものとする。

2 市長は、家庭での養護に欠ける者を養護するために必要な施設及び制度を整備し、及び充実するものとする。

(地域福祉活動への参加及び地域社会の形成)

第32条 市民は、地域社会の一員であることを自覚し、相互の連帯を強め、地域の福祉活動に参加するとともに、良好な地域社会の形成に努めなければならない。

(人材又は資力の提供等による協力)

第33条 事業者は、その地域社会において、市民福祉の向上のために果たす役割を十分認識し、その有する人材若しくは資力又はその所有し、若しくは管理する福利厚生施設の地域への提供等により地域における市民福祉の向上に積極的に協力するよう努めるものとする。

(地域福祉施設の整備等)

第34条 市長は、地域における市民福祉の向上を図るため、規則で定めるところにより、市民の自主的な活動に対し必要な援助を行い、又は当該活動に必要な施設を整備し、若しくは当該施設の建設に対する助成を行うよう努めるものとする。

第6節 都市施設の整備

(都市施設の理念)

第35条 都市施設（道路、公園その他の公共施設で定めるもの及び教育施設、購買施設その他の公益的施設で規則で定めるものをいう。以下同じ。）は、老人、心身障害者をはじめすべての市民が安全かつ快適に利用できるよう配慮されなければならない。

(都市施設整備基準の設定等)

第36条 市長は、老人、心身障害者等による都市施設の利用の便宜を図るため、都市施設の構造、設備等について必要な基準（以下「都市施設整備基準」という。）を定めるものとする。

2 市長は、都市施設整備基準を定めた場合は、これを公表するものとする。

(都市施設整備基準の遵守)

第37条 都市施設を設置し、又は管理する者は、都市施設を設置し、又は管理するにあたっては都市施設整備基準を遵守しなければならない。

(都市施設整備に関する情報の提供等)

第38条 市長は、都市施設を設置し、又は管理する者に対し、都市施設整備に関する情報を提供し、及び都市施設整備基準を遵守するよう必要な助言又は指導を行うものとする。

(都市施設整備への協力)

第39条 市民及び事業者は、都市施設が老

人、心身障害者等への配慮のもとに整備されることについて理解し、必要な協力を行わなければならない。

第3章 社会福祉施設の設定及び経営

(施設経営の準則)

第40条 社会福祉施設（社会福祉施設職員退職手当共済法（昭和36年法律第155号）

第2条第1項第1号から第5号までに掲げる施設をいう。以下「施設」という。）は、施設利用者の個性を尊重し、及び施設利用者と地域社会との密接な関係が維持されるよう経営されなければならない。

(施設の整備及び施設従事者の研修等)

第41条 市長は、福祉需要に応じた体系的な施設の整備に関する計画を策定し、及びこれを実施するものとする。

2 市長は、施設従事者の資質の向上を図るため、必要な研修及び訓練を行うものとする。

(私立施設経営者に対する援助)

第42条 市長は、公立施設（国又は地方公共団体その他の公共団体が設置する施設をいう。）及び私立施設（公立以外の施設をいう。）がその特性を生かしつつ調和ある発展を期することができるよう、私立施設を経営する社会福祉法人等（以下「私立施設経営者」という。）に対し、その経営する施設の整備、施設従事者の福利厚生又は施設利用者の処遇の向上につき必要な援助を行うものとする。

(私立施設経営者の責務)

第43条 私立施設経営者は、施設の公共性を自覚し、その経営する施設を整備し、及びその経営の向上に努めなければならない。

(施設設置等に対する協力)

第44条 市民及び事業者は、施設の役割を十分理解し、その設置又は運営に協力しなければならない。

第4章 市民福祉の推進体制

第1節 福祉教育の推進

(福祉教育の理念)

第45条 福祉教育は、第2条に規定する市民福祉の基本理念並びに福祉に関する制度及び実情を正しく理解し、福祉意識を高めるとともに、市民みずから市民福祉を充実するための実践的な方法を身につけることをめざして推進されなければならない。

(市長等による福祉教育の推進)

第46条 市長及び教育委員会は、すべての市民に対し、生涯のあらゆる教育の場を通じて福祉教育を行うよう努めるものとする。

2 市民福祉の向上を目的とする団体（以下「福祉団体」という。）及び施設を経営する者は、その活動の場を通じて福祉教育を実施するよう努めなければならない。

3 市長及び教育委員会は、必要と認めるときは、福祉団体又は施設を経営する者の行う福祉教育に対し、助言又は専門技術的指導を行うことができる。

(市民の福祉学習及び福祉教育への参加)

第47条 市民は、福祉を理解し、及び福祉活動を実践するための自主的学習を行うとともに、福祉教育に積極的に参加するよう努めなければならない。

第2節 市民の福祉活動の推進

(市民の福祉活動等)

第48条 市民は、社会連帯の理念に基づき

福祉活動を行うとともに、それに必要な知識及び技術の修習に努めなければならない。

(福祉活動への便宜供与)

第49条 事業者は、その雇用する勤労者が福祉活動を行うときは、その活動を援助するため、その業務の遂行に支障がないと認める範囲において必要な便宜を図るよう努めなければならない。

(施設経営者の配慮)

第50条 施設を経営する者は、その施設において市民の福祉活動が円滑に行われるよう必要な配慮をしなければならない。

(福祉活動の助長)

第51条 市長は、市民の福祉活動を助長するため、福祉活動に関する情報を提供し、及び必要な助言又は指導を行うことができる。

第3節 市民福祉振興のための組織及び基金

(市民福祉を振興するための組織への協力)

第52条 市長は、市民が事業者及び市と一体となって人材、資力その他の福祉資源を開発し、又は活用し、次に掲げる事業を推進するための組織を設けた場合において必要と認めるときは、その組織の運営及び事業の推進に必要な協力を行うことができる。

(1) 市民の福祉意識の啓発並びに福祉活動の普及及び助長

(2) 施設の設置及び運営又は施設への助成

(3) 前2号に掲げるもののほか、市民福祉を振興するための事業

(市民福祉のための基金の設置)

第53条 市民福祉の向上を目的とする事業を推進するため、次項に定めるもののほか、別に条例で定めるところにより、基金を設けるものとする。

2 前項の基金は、次の資金をもってあてる。

- (1) 市民又は事業者が前項の基金への積立てを指定した寄付金
- (2) 市の積立金
- (3) 前2号に掲げるもののほか、市長が適当と認める寄付金

第4節 福祉協定

(福祉協定の締結)

第54条 市長は、市民福祉の向上を図るため、事業者の理解と協力を得て、次の各号の一に掲げる事項に関し、事業者と市民福祉に関し、事業者と市民福祉に関する協定（以下「福祉協定」という。）を締結するよう努めるものとする。

- (1) 事業者の所有し、又は管理する体育施設、保養施設その他の福利厚生施設の提供に関すること。
- (2) 老人、心身障害者その他就職が特に困難な者の雇用促進に関すること。
- (3) 施設に対する人材又は資力の提供に関すること。
- (4) 前3号に掲げるもののほか、市民福祉の向上に必要と認められる事項に関すること。

2 市長は、前項の福祉協定を締結した場合は、その円滑な履行及び促進を図るため、当該事業者に対して必要な援助を行うことができる。

第5章 補則

(市民福祉調査委員会)

第55条 市長及び教育委員会の附属機関として、市民福祉調査委員会（以下「委員会」という。）を置く。

2 委員会は、次の各号に掲げる事項について調査審議し、又は必要な意見を具申することができる。

- (1) 第3条の市民福祉に関する基本的かつ総合的な施策の策定に関すること。
- (2) 第4条第2号の市民意識の科学的な把握に関すること。
- (3) 第6条の市民生活の実情の把握に関すること。
- (4) 前3号に掲げるもののほか、市民福祉の推進及びその調整に係る重要事項に関すること。

3 前2項に定めるもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

(業績の公表等)

第56条 市長は、市民又は事業者が市民福祉の向上に著しく貢献したと認める場合においては、その業績を公表し、かつ、その功績を表彰するものとする。

(施行の細目)

第57条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

この条例は、規則で定める日から施行する。

“こうべ”の市民福祉計画（抄）

—福祉都市への展望と3カ年計画—

昭和51年12月
神戸市民生局

計画の考え方

1 計画作成の意義

この計画は、昭和60年へ向けての福祉都市への展望と、それを踏まえた当面する3カ年間の具体的な福祉実現のための手段を策定して市民の前に明らかにし、もって、市民の市政への積極的参加を得るとともに、計画的な事業の執行を図ることにより、行政効果を高めようとするものである。

2 計画の目的

この計画は、市民一人ひとりがしあわせな生活を築いていくために必要な基礎的条件をそなえた福祉都市の実現を目的とする。

3 計画の性格

- (1) この計画は、「人間都市神戸」をめざして掲げられた福祉・環境・文化都市づくりの3本の柱のうち、福祉都市の実現をめざす総合的な計画である。
- (2) この計画は、市民一人ひとりの生活の安定と向上のため、直接個人を対象とした施策を中心にまとめられた計画である。
- (3) この計画は、昭和60年の市民福祉の望ましい姿をめざした構想と、そこに到達するために、当面早急に実施しようとする

る3カ年の主要施策からなる計画である。

- (4) この計画は、物的施設の建設のみでなく、人的サービス・財的サービスをも含んだ包括的な内容をもった計画である。

4 「神戸市民の福祉をまもる条例」との関係

神戸市では、福祉都市づくりを積極的かつ総合的に推進するため「神戸市民の福祉をまもる条例」を制定し、市民福祉の理念の確立と市民福祉の向上に果すべき市、事業者、市民それぞれの役割と責務を明らかにしようとしている。

この計画は、この条例案の考え方を受け、それを前提にして「福祉都市づくり」を具体化するための行政計画である。

5 他の計画との関係

本市の主な計画との関係は次のとおりである。

(1) 新総合基本計画

新総合基本計画は、2001年へ向けての本市の理想像・理想水準をめざしており、具体的な行政計画の指針となるものである。

この市民福祉計画は、その考え方、方向性に沿った具体的な計画であり、新総合基本計画の福祉都市づくりに関しての段階的な実施計画である。

(2) 第2次生活環境基準中期計画（現在策定中）

第2次生活環境基準中期計画は、昭和60年の生活環境の必要水準を確保しようとする昭和51～55年度の5カ年計画である。

この市民福祉計画は、中期計画のうち福祉に関する部分をその範囲とし、中期計画をより具体的に発展させた計画である。また必要水準にとどまることなく、昭和60年における望ましい福祉水準をめざすものである。

(3) 同和対策事業長期計画

同和対策事業長期計画は、同和地区住民の環境整備、住民の福祉の増進および生活向上、市民の教育および人権擁護を内容とする昭和48～53年度の6カ年の総合的な計画である。

この市民福祉計画は、全市民を対象とした福祉計画であり、同和地区住民の福祉向上に関する施策を包含するものであるが、その詳細については同和対策事業長期計画によるものとする。

6 計画の目標年次と期間

この計画の目標年次は昭和60年とし、施策の策定期間は昭和52～54年度の3カ年とする。

いうまでもなく、計画施定の前提として、まず目標水準が設定され、その目標水準の実現に向かって具体的な施策がつけられるというのが通常の方法であろう。この計画では、福祉都市実現に向けての望ましい福祉水準を昭和60年に設定し、具体的計画策定期間を当面する3カ年とした。

7 計画の構成

この計画は第1部（福祉都市への展望）

「総論」「各論」・重要課題・施策の目標
第2部（3カ年計画）「総論」・3カ年計画の視点「各論」・3カ年計画からなる。

【第1部】

「総論」は、昭和60年の経済社会の動向のうへに、福祉の基本理念と今後の行政の基本方向を明らかにするとともに、市民福祉実現のための課題にもふれている。

「各論」のうち・重要課題は、福祉都市の実現のために必要とされる事項を

- (1) 市民の生活保障 健康の保障、所得の保障、住宅の保障
- (2) 生涯にわたる福祉 児童の福祉、勤労者の福祉、老人の福祉、心身障害者の福祉
- (3) 心のかよう“まち”づくり 地域社会の形成、福祉のまちづくり

に分類し、それぞれの事項について、当面している課題とともに、今後解決していかなければならない重要な課題をかかげている。

なお、新総合基本計画で、ライフサイクル施策として取り上げている「青少年の福祉」、「成人の福祉」及び「婦人の福祉」については、「市民の生活保障」及び「心のかよう“まち”づくり」に包括した。

・施策の目標は、上記の分類に従って、昭和60年へ向けての望ましい福祉水準をかかげている。

【第2部】

「総論」・3カ年計画の視点は、「施策の目標」を受けて、当面する3カ年の施策の実施にあたっての考え方を総括的に掲げている。

「各論」・3カ年計画は、3カ年に早急に実施すべき主要な施策を掲げている。施

策の目標を考慮しながら、必要度の高いものをとりあげた。

第1部 福祉都市への展望

第1 総論

1 計画の基本的視点

われわれの経済社会は、大きな転換期を迎えている。繁栄の光を浴びて輝いていた経済成長の果実は、現在急速に色あせ、今まで光で覆われ、市民の視線がとどかず暗い影の中に放置されていた事実が前面に大きく立ち現われ、われわれの生活に不安なかげりを投げかけている。

生活環境の悪化や、社会資本、社会保障の立ち遅れは深刻な生活障害を生み、また資源問題の顕在化は、インフレーションの度を強め、所得格差を拡大し、市民の不平感を高めることとなった。

このような高度成長のひずみに加えて、ドル・ショックに引続く深刻なスタグフレーションの状況は問題をより複雑化し、従来の福祉水準の実質的低下のおそれさえ出てきた。今や、安定経済成長時代へ大きく転換しているなかで、真の福祉のあり方が論議されている。

一方、社会構造の変化は、人口の都市流入、核家族化の進展と地域社会の崩壊となって現われ、機能の縮小した家庭や地域社会で充足される部分が小さくなってきており、社会的対応が従来にもまして強く求められている。

生産指向型経済の急激な成長と発展、それに引き続く急激な停滞の結果、われわれが得たものと、得られなかったもの、そしてわれわれが失ったものに対する真剣な反

省が今こそなされなければならない。

われわれは、この反省の光を福祉の視点から当ててみようと思う。この視点は、われわれの経済社会活動の成果が確実に一人ひとりの福祉を充足していく制度と機構はどうすれば組み立てられるか、という点である。

もとより、自治体の果し得る役割と機能は小さい。福祉社会の実現は、国家的な規模での経済と社会の在り方に大きく左右される。しかし、この計画に盛り込もうとする福祉施策は、権限と財務の限られた自治体が成し得る最大の努力であり、市民の生活を保障していこうとする明確な意志に基づくものである。生活障害が一般化しつつある今日、市民の生活権を確保しようとする提案が国の政策の反省と修正を促すべく、行なわれる必要がある。

この計画は、第1に経済社会活動の成果が福祉の視点から、一人ひとりに帰属されるようにするための施策を積極的に進めていこうとする立場に立つ。「効率」という視点からだけでなく、「公正」が重視される新しい経済的平等を実現しようとする観点から、福祉への資源配分、意志決定が行なわれなければならない。

第2に、この計画は、個人の多様な生活側面の相互関連性、全体性をとらえていこうとする立場に立つ。個人の健康状態は、一般的に所得の高低、住宅事情、教育程度などと密接な関係をもっていることが知られている。従って健康を回復するには、単に医学的な治療が行なわれるだけでは不十分であり、あわせて所得や住宅の改善、衛生思想の普及などといった方法も用いなく

れば、十分な効果を得ることはできない。また、老人や障害者の低い生活状態を改め、さらに積極的に福祉の向上を図る施策は、健康、所得、労働、住宅などから地域社会活動に至る総合的なものが要請されている。市民の生活を全体として保持する福祉行政が必要である。

第3に、この個人を全体として捉えるという観点から、関連する福祉行政の総合化を図ることが意図される。これまで相互に連携の必要性を感じながら、個別・分散的に行なわれてきた各福祉行政分野が有機的に関連づけられる必要がある。慢性疾患患者の治療と社会福祉の介護サービスとの関係、健康の保持増進を目的とする保健施策と社会体育との関わり、保育所と幼稚園との幼児教育の一体性、精神薄弱児の教育と援護施策の関わり、児童の健全育成に果たす児童行政の一元化、老人ホームや母子アパートなどの施設と住宅政策の関わりなど、今まで、共通の課題と共通の領域をもちながら、それぞれ独自に行われてきた各行政活動が個人に集約化され、福祉を増進していくよう、全体として統一性をもった福祉行政として総合化されなければならない。市民一人ひとりの福祉という視点から計画化が進められる必要がある。

この計画では、市民すべてに共通する福祉の基盤、生活の基礎的な要件を健康、所得、教育、労働、住宅、家庭、地域社会と捉え、福祉行政の主要な対象分野とするとともに、選択的な要件を文化領域として、福祉の視点から接近していくことにする。

2 昭和60年社会への展望

昭和60年の望ましい目標水準を設定し福祉計画を構想するとき、今後の経済社会の動向を把握しておく必要がある。とくに、現代のように変化の激しい社会では、福祉の変容をひき起す全体的な経済社会の変動について、明確な見通しが要請される。

(1) 人口・年齢構造

神戸市では昭和60年の人口を160万人を限度として、西北神地域及び既成市街地のバランスある人口配置を計画している。人口の地域分布は、現状のまま推移すれば、西北神地域の開発につれ、これら地域の人口が急増する一方、既成市街地わけても中央区部の人口は減少傾向を示し、いわゆる人口のドーナツ化現象が進もう。

年齢別人口構成比は、昭和50年で0～14才が23.6%、15～64才は68.9%、65才以上が7.5%であったものが、昭和60年にはそれぞれ20.6%、70.1%、9.3%となり、生

第1表 年齢3区分別人口構成

		昭和50年	昭和60年
0～14才	人口	320,570人	328,960人
	構成比	23.6%	20.6%
15～64才	人口	937,075人	1,122,240人
	構成比	68.9%	70.1%
65才以上	人口	101,710人	148,800人
	構成比	7.5%	9.3%
計		1,360,600人	1,600,000人
老年人口指数		10.85	13.26

資料：神戸市企画局推計

産年齢人口（15から64才）に対する老人人口（65才以上）の割合を示す老年人口指数は10.85から13.26に増大しよう。

(2) 健康

従来の公衆衛生の大きな目標であった伝染病は、公衆衛生思想の普及、新薬、治療技術の開発、生活環境の向上などによって、一層の減少をみるだろう。しかし、食生活の変化や社会生活の複雑化、高齢人口の増加に伴って、脳卒中、がんなどの成人病や精神衛生、老人医療の問題などがさらに大きな社会的な問題となるだろう。また、余暇の増大などもあって、健康のための運動やレクリエーションの機会を求め、機運が一層高まるだろう。

(3) 所得と消費

48年夏のドル・ショックとそれに引き続く原油価格の引き上げを契機に、急激な物価高騰をもたらしてきた。今後、経済成長が低位で推移し、実質的に所得が伸び悩むとすれば、市民の消費態度は勢い慎重にならざるを得ないだろう。

50年代には年率6%程度の経済成長が予測されるなかで、一般的には生活水準の向上がみられようが、現状のままではなお所得格差や生活格差が残されるものと思われる。

（経済成長率予測は、産業構造審議会「産業構造の長期ビジョン」、産業構造問題研究会「昭和60年の産業構造」等を参考にした。）

(4) 労働と余暇

労働時間が短縮され、それと密接な相関関係にある余暇時間の増大がみられよう。

1日の生活時間のうち生活必需時間には大

きな変化はないので、余暇時間の伸びは、ほぼ労働時間の短縮によってもたらされる。労働時間の短縮は、1日の労働の時間短縮とあわせ週休日をふやす方法がとられ、週休2日制、1週40時間労働が一般化されていこう。

こうした余裕時間の増大に伴い、余暇活用についての意識の高まりにつれ、文化・レクリエーション活動に対する市民の要求が強くなり、日常的な生活のなかで、文化・レクリエーション欲求を充足する機会と場が要請されるようになるだろう。

また、婦人の職場進出はさらに増大すると予想される。

(5) 教育

学校教育では、大半の者が高等学校に進学し、大学進学率もいっそう高まることが予想される。社会教育面では、生涯教育の見地から、さまざまな時と場所をとらえて教育活動が行われることになるだろう。

(6) 家族

個人意識の高まり、扶養意識の低下、世代間の生活様式の相違、それに産業化の進展といった一連の要因は、今後とも核家族化を進行させると思われる。核家族化の進行につれて高齢者世帯は増大することになるだろうし、既婚婦人の職場への進出とも合わせ、家事、育児などの家庭の基本的な機能の一部が社会的に担われる傾向が増すと予想される。

(7) 社会集団

社会の諸集団のうち企業、組合などの組織体がいっそう発達し、市民の大半が効率的で目的的な組織の中に組み入れられる。市民は、複数の集団に所属することで

多様な目的を満たしていこうとし、サークルや地域社会という感情や関心によって結ばれる対等な集団形成への要求も強まるであろう。

⑧ 権利意識と市民運動

市民の間に権利意識が浸透し、福祉は権利であるという認識が一般化するとともに、要求は高度化、多様化してこよう。また、市民意識が高揚し、住民運動が活発となるに従い、市政への参加過程が制度化されよう。しかし、制度にのらない各種の運動形態も依然として生じ、これに対する行政側の対応も大きな課題である。

3 福祉の理念と基本方向

すべて市民は、安定した豊かな生活が生涯にわたって保障される。

市民は、社会生活における人間の基本的な生存欲求が公正に満たされることを約束され、心身の健康、十分な所得、創造的な労働、開かれた教育、快適な住宅と安定した家族関係そして親密な地域社会関係が保障される。

人間の尊厳を至高の価値とする理念が日常の市民生活に具体的に実現され、老若男女の別なく、ハンディキャップの有無にかかわらず、いかなる市民も不安のないゆとりある生活を享受することができる社会をわれわれは理想とする。

この理念の実現をめざす福祉行政は、次の基本方向に沿って推進される。

(1) 経済保障から生活欲求の充足をめざして

広がる生活問題と高まる福祉欲求に応えるため、一律的な経済欲求だけでなく、さ

らに非経済的な生活欲求の充足をめざして、保健医療サービス、住宅供給から地域福祉施設の建設に至る多様で個別的な福祉行政を行っていく。

(2) 援護・治療施策の充実とさらに予防施策の展開を

援護・治療的な施策を充実し福祉行政の対象者を地域社会のなかへ統合していくほか、予防的な施策を重視し、市民一人ひとりの生活の維持開発にむけて、積極的に働きかける福祉行政を進める。

(3) 個人の社会適応と都市からの個人への接近を

個人の社会適応を図る視点から行われる福祉施策と、個人を基点として都市施設を整備する福祉行政の2方向を総合・調整して進めていく。

(4) すべての市民を対象に

福祉行政の対象者は、福祉サービスの積極化と生活問題の社会全体への波及によって、貧困者、高齢者、心身障害者、母子だけでなく市民すべてに一般化する。

(5) 最低水準から調和のとれた最適水準をめざして

福祉を必要とする市民に対する福祉的な生活を保障する施策とその最低限の水準は一般的な合意が得られ、今後は、さらに全体として調和のとれた最適水準を達成しようとする福祉行政が要請される。

(6) 制度的に保障された福祉をめざして

対象が一般化された福祉行政は、限定された資源で賄えるものでなく、積極的に国家の政策目標を変更し、国家レベルでの資源の配分を求める権利としての制度的に保障された福祉をめざす。

4 福祉実現のための課題

(1) 福祉事業主体の役割分担

福祉事業を進めていく主体には、国、県、市および民間事業者がある。この4者の役割を明らかにし、それぞれの受け持ち分野と責務を明確にすることによって、4者の有機的な関連を図っていかなければならない。

本来、福祉行政の基本的な責務は国にある。国民一人ひとりの福祉を享受する平等な権利と機会が国の責任において保障されなければならない。

これに対して市は、ナショナル・ミニマムに立って、地域特性にみあった福祉行政の具体化を進め、市民福祉のより一層の充実ときめ細かな施策の展開を図っていく役割がある。市民に直接触れ、市民のニーズに即応できる市は、福祉行政の基礎的単位としての役割を担うべきである。

県は、市町村に共通する広域的福祉行政を担当するほか、出現率の低いニーズに応える福祉行政や専門的な知識・技術を必要とする部門に取り組むべきである。

また、福祉の実現には、民間の果たす役割は大きなものがある。多様・複雑化する福祉ニーズに応える柔軟な民間の活動は、福祉の実現に独自の役割を果たすものとして、今後も重要な部分を担うことであろう。

(2) 事業者の役割

福祉において事業者の果たす役割は、まず、その雇用する勤労者の労働条件の向上、福利厚生の実施を通じて、その勤労者及びその家族の福祉を増進することであろう。また、労働の場を提供する立場から高

年者、心身障害者等の雇用促進については、一層の努力が期待される。

しかし、それのみにとどまらず、事業者は、その事業活動が地域社会と密接な関係にあるとの自覚に立って、人材、資力の提供や福利厚生施設の地域への提供等地域福祉の向上にも積極的に協力する必要がある。

(3) 市民の役割

市民福祉は、単に社会的環境や条件が整備されるだけで全うされるわけではなく、市民の自主的な福祉活動が加わることによって、促進されるものである。福祉活動が全市民に広がるようボランティア活動への助言、指導等条件整備が行われることとあわせ、市民もまた福祉意識の高揚に努め、積極的に市民福祉の向上のために福祉活動に参加することが必要である。

家庭は、人々が基本的な生活要求を充足するために必要な集団であり、人々はそこで生まれ、養育され、教育され、生活していく。その意味で、市民生活の基礎的単位は家庭であり、家庭が福祉の基盤である。

家庭の機能を維持・助長していく方策もまた必要であるが、基本的には、市民みずからの努力によって、家庭生活を維持し向上させていくことが重要である。

それぞれの地域社会の福祉問題に応じた制度・サービスの対応こそは、よりの確に住民のニーズにこたえるものである。

地域で発見される様々な生活問題の除去と予防を図るうえで、行政の役割や施設・機関の十分な連携などの重要性は言うに及ばないが、地域住民の主體的、組織的な協力活動もまた欠かせない。その意味で地域社会もまた「福祉社会」の基礎的要素であ

る。

(4) 福祉教育の推進

権利と義務を自覚し、福祉が一部の人々や他人のことでなく、「自分自身の課題である」ことを認識する市民の成長は、大きく福祉教育にかかっている。福祉の充実には、市民一人ひとりが、常に福祉の受け手であり、担い手であり得ることを理解し、福祉活動を積極的に行うことが大切である。この意味で福祉教育の果たす役割は非常に重要である。

福祉の基礎、実態を知らせる小学校からの学校教育、福祉の理解とボランティアを促す社会教育、そして福祉の実態に即した福祉従事職員を養成する専門教育など、さまざまな機会をとらえて、福祉教育が行われる必要がある。

(5) 専門職員の養成・確保

医師、看護婦、各種療士、社会福祉主事、社会教育主事そのほか専門職員の養成と確保は、福祉実現の不可欠な課題である。専門的な知識や技術を個人に適用し、市民の福祉を具体化していくのは、これら専門職員である。福祉制度を実質化し、弾力的に運用していく専門職員の養成と確保の問題は、対象者が増加し、福祉ニーズが多様化、高度化する中で、さらに重要な課題となる。

専門職員の養成に国、県は積極的に取り組むべきであり、市としても、労働条件の改善などに独自に取り組んでいく必要がある。

(6) 都市財政の確立

福祉を積極的に進めていこうとする市の財政事情は厳しいものがある。国は、現行

の補助金制度を改め、早急に都市財政における自主財源の拡充を図るべきである。とくに、生産に直接関連する部門と比較して、福祉部門への国の財政措置は低く、常に遅れがちであった。国は、福祉行政における財政措置を強化し、かつ、福祉行政が地域住民の生活に密着している事実にかんがみ、地域特性と創意工夫を生かす意味から、福祉行政の実施に際しては自治体の独自の活動が重視されるべきであろう。

(7) その他

福祉行政を進めていくうえで、公共用地、住宅用地を確保することは、大きな課題である。国は、地価の安定に努めると同時に、大都市における土地取得の困難性を考慮し、公共用地、住宅用地の取得を容易にする措置を講ずるべきである。

福祉は脆弱な基盤に立っている。現在の不況からの脱出と物価鎮静がまず必要であろうが、急速なGNPの拡大は経済構造上、必然的にインフレーションをもたらさざらう。インフレーションは実質的な福祉水準の低下をもたらす。高度成長よりも安定成長をめざし、完全雇用と物価安定が福祉の基盤として常に達成されなければならない。

第2 各 論

市民の生活保障

1 健康の保障

1 重要課題

(市民の健康をとりまく状況)

市民 1,000人のうち、101人が病気であり、68人が治療を受け、1人が休日24時間に急病で治療を受けている。また病気や病

弱の状態ではないが、疲れやすいとか頭痛がするなどの自覚症状をもつ人はさらに多い。

市民の日常生活において、健康の確保はもっとも基本的な要件である。市民の健康をとりまく状況は、慢性疾患の増大等疾病構造の変化や、環境破壊等による新たな健康阻害要因の増大、また人口高齢化や核家族化に伴う家庭機能の低下などによって質的に変化し多様化してきている。

(健康確保の課題)

市民の健康を守る責務は、国・地方公共団体にあるが、その目的達成のためには、市民各人の自覚と実践という不断の努力と、保健医療機関の専門性によ

って支えられなければならない。行政は、市民一人ひとりがその生涯にわたってより高い健康を享受することを目標に、地域保健医療体制の確立や良好な環境の整備など、健康を支えるあらゆる条件の整備に最大限の努力をはらう責任がある。

(市民の健康への努力)

市民は、行政や保健医療機関にまかせるだけでなく、一人の健康が家庭から社会まで影響をおよぼし、健康な社会によって各人の健康が保持されるという認識と、病気になるってから治療を受けることにより、日常的に疾病を予防することや積極的に健康

第2表 有病率 (全国推計)

年	45年	46年	47年	48年	49年	
有病数 (千人)	9,723	11,578	13,848	13,886	11,142	
有病率 (千人 当り)	計	93.6	110.3	130.2	127.7	101.2
	男	89.5	101.1	117.6	119.3	94.4
	女	97.5	119.1	141.9	135.6	107.8

資料：厚生省「国民健康調査」

第3表 患者数 (全国推計) (単位：千人)

年	45年	46年	47年	48年	49年
総数	7,247	6,387	6,611	7,810	7,533
入院	971	979	1,013	1,063	1,052
外来	6,276	5,408	5,598	6,747	6,481
病院	2,075	1,990	1,938	2,180	2,175
一般診療所	4,068	3,312	3,670	4,551	4,306
歯科診療所	1,104	1,085	1,003	1,079	1,052

資料：厚生省「患者調査」

の増進をはかることの重要性を理解しなければならない。また個人や家庭を単位とした個別的な実践とともに、地域を単位として自主的な発意と創造的な意欲によって、疾病の予防や健康の増進のために、組織的な活動をすすめていくことが大切である。

(1) 健康の増進

(健康上のアンバランス)

健康水準は、平均寿命や身長、体重など体位という指標でみるかぎり著しく向上したが、栄養の過剰摂取、運動不足、ストレスの増大など生活環境の変化から健康上のアンバランスがめだち、いわゆる半健康人

第4表 休日急患数 (神戸市)

発生原因	実数	比率
疾病	1,011	72.1
交通事故	32	2.3
その他の外傷	183	13.1
中毒	20	1.4
自損	21	1.5
分娩	31	2.2
その他	53	3.8
不明	51	3.6
計	1,402	100.0

資料：近畿医師会連合
「休日急患診療実態調査」50年

が増加している。

(日常生活での健康確保)

このため、日々の生活のなかで、適切な栄養と運動と休養という三つの要素のバランスをとる必要がある。個人の生活や健康の状態を医学的検査や体力測定等によって把握し、具体的にどのような日常生活をおくったらよいかを指導助言するなどの施策や、その実践のためのスポーツ・レクリエーション施設の整備など、市民が自らの健康を保持増進しようとするとき、その機会と場所が十分に提供されなければならない。

(2) 疾病の予防

(新しい疾病の増大)

従来の予防施策は、社会的影響の大きい伝染性疾患に中心がおかれてきたが、今後は成人病など個人の日常生活や食生活に起

因する疾病や、産業形態や生活環境の変化などにより個人の努力では防ぐことのできない疾病などの対策に重点をおかなければならない。

(疾病予防体制の確立と地域保健の展開)

このため、胎児期から老年期までの性、年齢の段階にそって、各種疾病に対する健康診断や保健指導などの疾病予防体制を確立し、早期発見・早期治療にみちびいていくとともに、原因不明で治療方法も確立されていない疾病に対する施策や、心身障害者(児)などに対するきめ細かな看護・保健指導を実施し、またそれらの対策を体系化し、組織化して対応する必要がある。とくに予防活動は、学校保健や労働保健をふくめた協力体制をつくり、地域を場として行政と住民とが一体となった組織的な活動の展開が重要である。

(3) 治療・リハビリテーション

(医療需要への対応)

医療に関する需要は、質的にも量的にもますます増大している。なかでも医療の機会均等を保障するための西北神地域における医療機関の整備と、休日・夜間等における急病にそなえての24時間の救急診療体制の整備は切実な課題である。

すべての市民がいつでもどこでも適切な医療を受けられるようにするため、地域に密着した診療所からリハビリテーションなどの中間施設や高度専門的な基幹病院まで、各種の機能をもつ医療機関が適正に配置された地域医療体制を確立しなければならない。

(地域保健医療体制の整備)

このため、長期的な地域保健医療計画を

策定する一方、市立病院の整備や国立総合病院の誘致をいそぐ必要がある。医療に関する対策は、医療機関や大学の学術的・専門技術的責任と基盤整備をする等の行政的責任との分担と協調によって推進し、また計画策定の段階からの市民参加も促進しなければならない。

健康に関する需要は多様であり際限がないが、保健医療資源を開発し活用して、これらの増進・予防・治療・リハビリテーション等の施策を分断することなく一体的にすすめる、市民の健康を保障していかなければならない。

(4) 医療費の負担

(医療保険の公平化)

だれでも、ひとしく安心して医療サービスを受けられるためには、医療費の負担についての配慮も必要である。現在では医療保険と医療費の公費負担という二つの制度が用意されている。

しかしながら、現行の医療保険制度は複雑多岐にわたり、その内容もまた各種の保険によって、給付内容が異なること、あるいは、その負担の割合がまちまちであることなど多くの問題があらわれている。医療の本質的平等という立場からはこうした格差を是正し負担やサービスの公平化を図ることが必要であろう。

(保険制度改正の必要)

一方、最近全国の各自治体で医療費の公費負担制度が普及し、これが国民の健康の確保に大きく寄与している。老人医療費の公費負担などいわゆる福祉医療の公費負担制度は、現行の医療保険制度を補完するために行われているものであり、今後、保険

制度の改正とあわせて公平で合理的な負担方式が確立されなければならない。

2 施策の目標

すべて市民は、その生涯にわたって健康な生活が保障されなければならない。このため増進・予防・治療・リハビリテーションを包含し、一貫性をもった保健医療サービスが高い水準で均等に提供される必要がある。

長期的な地域保健医療計画の策定とともに、市民の医療需要に応える新中央市民病院をはじめとする市立病院群や、地域を場として市民参加を基調に総合的な健康推進活動を展開するための中核としての保健所をそれぞれ整備充実する。

(1) 健康の増進

① 健康教育の推進

健康教育は、市民が日常生活のなかで健康にかかわるあらゆる事態について、正しい理解をもち適切な解決方法を計画し実践することを目的とするものである。妊産婦相談、母親教室、乳幼児の急病講習、成人病教室、主婦の健康講座、老人健康教室など性・年齢や地域の状況に応じて系統的な健康教育を実施する。

また、個人や家族の健康管理にとどまらず、地域社会における組織的な健康推進活動に高めていくため、健康リーダーや地域組織の育成とその活動の場を整備する。

② 健康の増進

個人の生活状況や健康状態に応じ、各人が健康増進のための栄養・運動・休養等の実践を通じてバランスのとれた日常生活をおくることができるようその指導を行い、

あわせて成人病、公害病等の精密検診を実施する部門をもつ健康増進センターを設置する。また、体育館、運動場その他のスポーツ・レクリエーション施設の整備により、市民が気軽に健康増進をはかる場所を提供する。

(2) 疾病の予防

① 保健予防活動の推進

乳幼児・学童・成人・婦人・老人等の性・年齢層に応じ、地域の状況や疾病構造の変化に即した健康診断や健康相談を住民の身近な生活の場で実施する。

疾病の早期発見・早期治療のため精密検査・事後指導・健康教育等の連続性を強化する。

また、学校保健や労働保健を含め、地域を場として総合的な予防活動を行うため、関係機関との連携を強め、企画・実施・評価それぞれの段階に積極的な市民参加を促す。

以上の基礎的サービスと同時に、心身障害者(児)、公害健康被害者、難病患者、ねたきり老人等に対し、必需的サービスとしてきめ細かな看護・保健指導や助成施策を実施する。

また、特定疾患対策として治療の促進と経済的負担の軽減のための助成措置を充実するとともに、検診方法の確立等を国へ積極的に働きかける。

② 調査研究活動の強化

疾病予防対策を臨床医学活動と公衆衛生活動との一体化によってすすめるため、調査・検査・研究・情報体制の充実および技術指導の拡大を図る。

保健医療行政の技術的中核として環境保健研究所を移転新築し、検査・研究体制を

整備する。また、感染症についてその予防、治療および疫学のために感染症センター機能を強化するとともに、その一環として流行状況の把握や疫学的究明、情報の周知を図るよう定点観測所活動を拡充し、予防対策を推進する。さらに公害保健対策についてもその体系化を図り調査・研究をすすめる。

(3) 治療・リハビリテーション

① 市立病院群の整備

市全域を医療圏とし、市民のあらゆる医療需要に対応しうる地域医療体制の確立を目標とし、市立医療機関はその機能分担を明確にし、協調体制の強化をはかりつつ、一つの病院群として整備するなかで、救急・高度・特殊・予防医療など市民生活に密着した医療活動を推進していく。

新中央市民病院を建設し、市の基幹病院として教育・研究を通じて市全体の医療水準の向上をめざし整備する。

西市民病院を西部地域における中核病院として整備する。

玉津療養所、少年保養所を結核専門病院から慢性疾患患者のための後方病院として再編し、中央市民病院、西市民病院との有機的な連携をはかる。

② 救急医療体制の整備

市民の急病にそなえ、私的医療機関との協調によって救急診療を確保し、情報・搬送を含めた救急医療システムを整備する。休日、夜間における内科系急患に対処するため、近くの有宅医を紹介するなどの休日急病電話相談所を区単位に設置するとともに、夜間急病センターを建設することによって、1次機能を整備し、2・3次機能と

して市立病院を中心とした後送病院体系を整備し、24時間あらゆる疾病に対して救急診療が行える体制を確立する。

2 所得の保障

1 重要課題

所得はすべての人々にとって生活の基礎である。

(所得の一般的な上昇と分配格差のひろがり)

戦後30年を経たわが国の経済は高度の発達をとげ、国民の所得水準も著しい向上をみた。そのかぎりにおいて、国民生活の物質的な繁栄がもたらされたと一般的にはいえよう。

しかし、これをよりくわしくみた場合、そこに大企業勤労者と中小企業勤労者、働く者と働けない者などの間に大きな所得格差がめだち、経済繁栄の成果が公平にいきわたっているとはいえないのが現状である。

(所得保障は国の責務)

このような格差を是正し、すべての人々に健康で文化的な生活を保障することは、国の重要な責務といわなければならない。

したがって、国は、中高年齢者の雇用促進、最低賃金制の確立など労働行政の一層の推進とともに老齢、病弱などで働くことの困難な、あるいは不能な人々に対して社会保障を充実し、所得の再配分をめざしていくべきである。

所得保障としての社会保障制度は、公的年金制度と生活保護制度が中心である。

(1) 公的年金制度

公的年金制度は、老齢や生計維持者の死亡などからくる経済的貧困化を防止し、生活の維持・安定をはかる制度であり、その中心は老後の所得保障にある。

(社会保障制度の立ち遅れ)

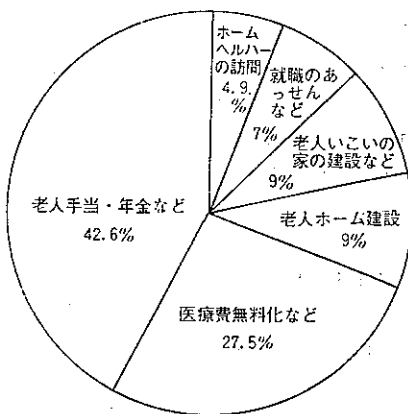
しかし、公的年金制度は、本来、社会保障制度の中核的な位置を占めているにもか

第5表 1人平均月間現金給与総額・同指数の推移(規模30人以上)

年	現金給与総額 円	指 数
昭和30年平均	18,343	24.4
35	24,375	32.2
40	39,360	52.0
45	75,670	100.0
46	86,834	114.8
47	100,586	132.9
48	122,545	161.9
49	154,967	204.8
50	177,272	234.3

資料：労働省「毎月勤労統計」

第1図 老後の施策の希望



かわらず、従来わが国の社会保障制度のなかでは最も立ち遅れた分野の一つであった。昭和36年によく「国民皆年金」体制が発足したものの、現段階では、その内容は安心して老後の生活がおくれるものとはいえない。今後人口の老齢化がますます進み、しかも、核家族化の進行と扶養意識の稀薄化が予想されるなかで国民の年金制度に対する改善要求は切実なものがある。

(給付水準の向上)

公的年金制度が所得保障の中心的な制度として十分な役割を果たすよう、国の責任においてその給付水準を高めていくべきであらう。

(最低生活と最終所得の保障)

そして、公的年金が所得保障の面で国民の生存権を保障するものと考える限り、少なくとも国民の最低生活を維持しうる給付を行なう必要があると同時に、いわゆる履歴現象(生活水準が一度上昇すると収入が減少してもその水準を低下させることに抵抗を感じる。)が生じるため、年金による生活維持に移行する際、最終所得の額も十分考慮される必要がある。したがって、年金をナショナル・ミニマムの保障に見合う定額分と最終所得に応じた保障に見合う付加分とに分けて、定額分については拠出の有無、拠出期間の長短にかかわらず支給する必要がある。

(賃金スライド制の併用と各種制度の統合)

昭和48年9月、法改正により消費者物価スライド制が導入された。しかし、物価スライド制だけでは年金生活者の生活水準が一般勤労者の生活水準の変化に即応しない場合がある。このため、将来は賃金スライ

ド制を併用して年金の生活安定化機能の充実に図らなければならない。

また、現在の年金制度は、各種の制度が分立し、複雑なかたちをとっているが、これを統合して単純明確化することにより、適用もれを解消するとともに、給付水準の公平を期さなければならない。

(年金財政方式の再検討)

さらに、年金財政方式のあり方についても、負担の公平を配慮しながら、所得保障としての機能が十分果たされるよう再検討すべきであろう。

(2) 生活保護制度

(生活保護制度の課題)

急激な成長発展をとげた現在のわが国においても、なお老齢、傷病、身体的・精神的な障害などのために生活困窮に陥る人々が存在する。

生活保護制度は、こうした人々に、経済給付によって憲法で保障された最低限度の生活を保障すると同時に、個々の人々の具体的な社会生活上の阻害要因をとりのぞき、自立助長をはかってゆく重要な使命を担っている。

(制度の将来の役割)

今後、昭和60年代に向けて、生活保護制度は、他の社会保障制度とくに各種年金及び医療保障制度の整備拡充により、所得保障制度の中に占める役割を減少してゆくべきものである。

この時点で、生活保護制度の対象者が質的に変化することが予測され、制度自体は、こうした対象者に対して、他の制度の発展や国民一般の生活水準の向上と調和を図りつつ、そのサービス内容を充実し、健

康で文化的な国民生活を保障する最終的方策として重要な位置を占めなければならない。

(三つの課題)

したがって、ここでは「最低生活保障の一層の充実」「きめ細かい自立助長の推進」および「被保護階層化への防止」という3本の柱が今後の課題となろう。

2 施策の目標

生活保護制度

(1) 最低生活の保障

国民の最低生活の保障は、国の責任においてなされるべきであり、そのためには低所得階層の賃金の引上げと、それに関連して生活保護基準設定における格差縮小方式のより一層の推進とが望まれる。

なお本市では、被保護者に対する援助施策の拡充を図っていく。

(2) 自立助長の推進

① 被保護者に対する処遇の充実

生活保護制度は、経済給付と並んで専門職員によるきめ細かな指導援助が要求される制度であり、被保護者に対する処遇の充実のために、必要な機能の強化を図る。

② 自立条件の整備

被保護世帯の自立を援助するためには、就労対策の整備拡充と、児童の教育機会の保障が必要である。

そのため、生業扶助基準の引上げが急務であるとともに、生業資金の貸付の充実をはかる。

また、児童が成長したのちの自立促進を図るため、進学助成施策を行う。

(3) 被保護階層化への防止

被保護階層化への防止策として、低所得階層への各種貸付制度の拡充と、福祉事務所相談機能の充実を図る。

3 住宅の保障

1 重要課題

(住宅の量的充足)

従来の住宅政策は、大量の住宅不足をまかなうため、住宅戸数の増加を図ることに重点が置かれていた。その結果、今日では、住宅戸数は世帯数を上回り、相当数の空家も存在して、数のうえでは「1世帯1住宅」は達成されている。

第6表 住宅戸数と世帯数

	住宅戸数(A) (うち空家)	世帯数(B)	(A)-(B)
43年	342,860 (15,620)	327,910	14,940
48年	401,750 (24,990)	372,840	28,910

資料：住宅統計調査

(低い居住水準)

このように、住宅ストックは増加してきたが、住宅の質的内容を示す居住水準の向

第7表 居住水準の推移

	38年	43年	48年
1住宅あたり 居住室数	3.24	3.20	3.46
1住宅あたり 畳数	15.41	15.92	17.84
1住宅あたり 延べ面積(㎡)	53.03	51.63	58.10
1人あたり 畳数	3.94	4.44	5.35
1室あたり 人	1.21	1.12	0.94

資料：住宅統計調査

上は必ずしも順調に進んでいるとはいえない。

このため、世帯人員に比べて規模の小さい住宅に住んでいる世帯をはじめとする住宅難世帯が大量に存在している。このほか、家賃の高額化、生活関連施設の不十分な新住宅地の出現など住宅をめぐる種々の問題が発生している。

(良質住宅の確保)

今後は、単に戸数を確保するばかりでなく、いかにすれば住環境を含め良質の住宅を供給できるかに住宅政策の重点を移していかなければならない。

(住宅問題の一般化)

また、現在でも住宅難が比較的低所得者階層に集中しているものの、その階層に限定されるものではなく、住宅問題は質を上げて全世帯へ広がりがつつある。持家層における土地取得難、遠距離通勤の増加、無秩序な住宅地形成による環境阻害等を見れば、住宅問題の拡大化は明らかである。今後は、このような問題に対処すべく、住宅政策の対象を拡大していかなければならない。

(都市計画的な接近の必要性)

さらに、住宅問題は、個々の住宅のみに視点を置いた考え方ではなく、住宅の集合体として、まちづくり・都市づくりとして、都市計画的観点からの解決をせまられている。既成市街地における既存密集不良住宅地区の整備、新開発における快適なまちづくり等は、都市計画的な思考を必要とする。住宅供給と都市計画の密接な関係が今後ますます重要になってこよう。

(住宅政策の体系化と民間自力建設住宅に対する公的関与)

いまひとつ重要なことは、住宅政策の体系化と民間自力建設住宅に対する公的関与である。民間自力建設住宅はもちろん、公的施策住宅相互の間においてすら入居階層の設定、家賃額の決定等で一貫性を欠く場合がある。また、民間自力建設住宅は、戸数の増加には貢献したものの、狭小過密、高家賃、住環境不良など多くの問題を含んでいる。市民の居住水準を向上させ、快適な街づくりをすすめるには、公的・民間の各供給主体の相互の体系を整備するとともに、良質住宅の供給を促進し、不良住宅の供給を抑制するための誘導、規制の必要性が高まっている。

(福祉都市づくりと多様な政策の展開)

いずれにしても、住宅問題が質的に移行しつつある今日、市は、従来どおり、公営住宅を供給するという単なる一事業主体としての立場ではなく、福祉都市づくりを住宅供給から実現させるため、多様な住宅政策を展開していかなければならない。

2 施策の目標

住宅政策の基本目標は、市民が所得に応じた適正な住居費を負担し、人間が人間らしく住むに値する住宅を確保することにより、健康かつ快適で文化的な住生活が送れるよう保障することである。

求められる将来の住生活は、個人の独立、プライバシーが確保されるとともに、家族の円滑なコミュニケーションが図られなければならない。また、老人と同居している家庭にあっても、親子夫婦間のプライバシーの確保と同時に相互のコミュニケーションが十分に配慮される必要がある。そ

のために、食寝分離・分離就寝を図り、「1人1室」の個室とともに居間、食事室の確保に努める一方、同居を希望する世帯に対しては、ペア住宅や規模の大きい住宅の供給を行なっていく必要がある。従って、住宅の規模については、標準世帯（両親と子供2人）を例にとれば、最低3DKの規模を確保することを今後の目標とする。

住宅の構造・設備については、耐震、防火、断熱、防音、換気等の性能を十分に備えたものにしていく。また、住環境保持のため、住宅地においては最低4時間程度の日照の確保を図る。

(1) 多様な住要求への対応

市民の世帯構成、家族の成長過程の変化、居住者の特性等に伴う多様な住宅需要にこたえていく。

④ 居住水準の目標の設定

住宅は、数十年の耐用年数を有し、現在の市民だけでなく将来の市民の使用にも耐えるものでなければならない。従って、居住水準の目標はできるだけ高いことが望ましい。とくに、住宅の規模について市民の不満が強いところから、居住水準の目標を次のように設定し、各事業主体の協力を

世帯人員	室構成	居住室面積
1人	1K	7.5㎡(4.5畳)
2	1DK	17.5 (10.5)
3	2DK	25.0 (15.0)
4	3DK	32.5 (19.5)
5	3DK	37.5 (22.5)
6	4DK	45.0 (27.0)
7	5DK	52.5 (31.5)

得ながら昭和60年までに全ての市民がこの水準に到達できるようにする。

② 老人世帯同居のための住宅供給

同居希望世帯に対しては、親子夫婦間のプライバシーを確保するとともに、各世代間の交流を活発化するように、親夫婦、子夫婦、孫が一緒に住めるペア住宅や規模の大きい住宅など多様な住宅を供給する。

③ 特定目的公営住宅の拡充

一般的に生活機能の低い老人、母子、心身障害者世帯のため、設計、設備、立地等について配慮をした住宅を供給する。

(2) 所得階層別住宅供給体系の確立

階層別・対象別住宅供給体系を鮮明にしていく。とくに、低・中所得階層に対する公営住宅を中心とした公的住宅の直接供給を行い、狭小過密居住世帯および同居世帯、非住宅居住世帯の解消を図り、老朽化して危険な住宅の除去に努める。

(3) 職住近接の住宅供給

職住近接を希望する市民の要望にこたえるよう、今後とも市営住宅の立地に配慮するとともに、他の公的住宅についてもこの趣旨に沿って誘導する。

(4) 住環境の改善

住環境の改善を図っていくため、都市計画との連携を図り、用途地域の純化を積極的に進めていく。とくに、既成市街地においては、住宅再開発を推進し、中高層建築街区を設定するなど積極的な施策をとり、公園、遊び場等のオープンスペースとともに、太陽、緑を確保し市民が安らぎを求めることができるまちづくりをする。また、郊外地においては、上下水道、公園、学校、病院等の公共・公益施設の整備を十分

に図り、快適な生活が送れるよう配慮するほか、緑などの自然環境を保全した住宅地づくりを進める。

(5) 規制・指導体制の強化

個々の住生活の環境を守るため、市民の協力を求めながら規制・指導等の施策をとっていく。

(6) コミュニティの育成

各種のタイプの異なる住宅の混合供給を行なうことによって、多様な階層の住むバランスのとれた住宅地を形成していく。また、コミュニティ施設を整備することによって、近隣間の人間関係を密にし、施設の利用を通じて市民の自主的なコミュニティが育成されるよう配慮する。

生涯にわたる福祉

1 児童の福祉

1 重要課題

昭和30年代に始まる高度経済成長は、都市社会の急激な変化をまねき、現代の児童をとりまく環境を悪化させることとなった。

(核家族化と機能変化)

まず、住宅事情の悪化、世代間の生活様式の相違などにより核家族化が進行し、児童をつつむ家庭内の人間関係に新たな形態がもたらされつつある。また、家族構成員の減少に加え、働く母親が増加してきたため、従来家庭が果してきた児童の養育機能に変化が生じてきている。

(保育所の要請)

長期の展望にたっても、都市化、核家族化は依然として継続することが予測され、婦人の社会参加は増加するであろう。こう

したことから保育の要請は大きくなると思われ、保育所の整備が今後も大きな課題となる。

(重要な家庭の役割)

しかし、児童の人格の形成に主要な影響を与える家庭の役割は、基本的には、今も昔も変わらず、将来もまた変りなく求められるところであることを考えると、乳幼児の保育と婦人の社会参加との調和を図る施策の樹立もまた、保育所整備とともに肝要であるといえる。

(児童をめぐる環境の悪化)

また、地域環境や社会環境の悪化も、児童の健全な成長を阻んでいる。交通事故の増加は児童の生命を脅かし、公害の拡大は児童の健康を蝕んでいる。そして、急速に進む開発は、児童から自由な遊び場を奪っている。テレビや出版物による情報の氾濫は、児童の評価や選択の範囲を越えている。こうした状況にあって、都市計画、住宅政策をはじめ総合的な環境対策を進めることによって、児童の健全な成長を育む地域環境を取り戻し、悪化する社会環境から児童を守ることは、緊急な課題である。

(児童の健康と教育)

発達の上にある児童が健全な成長を遂げ、自主・独立性に富んだ社会人に成長していくためには、健康な身体と豊かな教育が必要である。児童の健康は、最近の乳幼児死亡率の低下や栄養状態の改善にみられるように、かなり向上してきたが、心臓疾患や小児がん、肥満児の問題や体位の向上の割には体力が伴わないなどという、新しい問題も生じている。また、高校進学が一般化した中で、低所得階層の児童に高等学

校教育の機会を開いていくことも必要である。

（養護児童の増加）

さらに、児童の遺棄や虐待が増加し、離婚による家族崩壊も目立っている。また、非行や反社会的行為を行う児童も増加しており、次代を担う児童の健全育成を考えると、家庭や社会の養育環境の問題は、重要なものがある。こうした養護の対象となる児童に対して、きめこまかな施策を実施していくことが要請される。

（児童の養育責任）

児童の福祉を進めていくには、児童の養育責任を明確にする必要がある。

児童福祉法第2条は、「国及び地方公共団体は児童の保護者とともに児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とし、国・地方公共団体と保護者の連帯の責任を規定する。しかしながら、児童の主要な生活の場は家庭であり、それが児童の成長に基本的な役割を果たすことを考えれば、児童の養育責任はまず家庭にあるといえよう。

ところが、家庭において両親の愛情と家庭の暖かい理解のもとで児童の健全な育成を図ろうとしても、なお社会環境等からくる制約がある。従って、地方公共団体としては、市民が家庭を守り、児童を養育しようとする自主的な努力が実のあるものとなるよう、基礎的条件を整えるため、不慮の事故の防止を図り、安全な遊び場や施設を整備し、安全で快適な都市環境を創造していくとともに、自主的な活動の組織化などに取りくんでいかなければならない。また、家庭機能の変化や崩壊に応じて、それを補完し、代替する諸制度や共同の施設の

整備は、まさに社会全体の責務として行っていかなければならない。

2 施策の目標

児童の福祉は、児童の生活全般の福祉を図るという性格から、幅広く多様な内容を持ち、加えて年齢に幅があるので、発達段階に応じて、児童それぞれの心身の状況、生活の実態に応じたきめこまかな施策を展開していかなければならない。

(1) すべての児童の健全育成

① 家庭の保全と強化

児童にとって基本的な生活の場である家庭が安定し、健全な人間関係が保たれるよう援助していく。

また、乳幼児の保育に関しては、家庭が児童の人格形成に主要な影響を与えるという認識にたつて保育と婦人の社会参加との調和を図る方策の樹立をめざしながら、保育に欠ける乳幼児全員の健全な育成を図られるよう努める。

- 1) 児童手当の充実を国に強く働きかける。
- 2) 子供の育て方等に関する保護者教育を実施していく。
- 3) 両親や片親を欠いた家庭への援護策を講じていく。
- 4) 婦人の労働条件、労働環境の改善を図る諸施策の創設と拡充を国や企業に働きかけていく。
- 5) 保育に欠ける児童が全員入所できるよう保育所を増設するとともに、内容の充実をはかる。

② 地域環境の整備と地域活動組織の充実 地域環境の悪化から児童を守る施策を講

じ、安全で良好な遊び場の確保に努める。

また、これらの環境整備とあわせて、児童を地域の中で集団としてはぐくみ社会性を高め、よき社会人として育成する組織の充実をはかる。

1) 児童館を増設するとともに内容の充実をはかる。

児童館の設置は、当面は1中学校区に1カ所とし、学童保育事業もあわせて実施する。また、設置にあたっては、地域性を考慮しながら、公園等の屋外施設との密接な関連をはかる。

2) センター児童館として、児童会館を建設し、児童館職員の研修や、青少年指導者の養成訓練等を行うとともに、児童館との有機的な関連を図る。

3) 児童公園を整備するとともに、地域の協力を得て遊休地をちびっ子広場として開放する。

4) 学校体育施設の開放を積極的におこない安全な遊び場を確保する。

5) 子供会、少年団等児童の地域活動組織の育成を図る。そのため、指導者の養成や助成の強化を行っていく。

③ 健康の保持・増進

1) 丈夫な体をつくるため、児童に十分な遊びをうながし、スポーツ・レクリエーション活動の奨励を行う。

2) 児童の成長・発達に応じた健康管理として、胎児、乳幼児そして児童と一貫した母子保健対策を樹立する。

④ 生活のあらゆる場での教育

児童が属する生活の場で、各々にみあった教育を実施し、将来のよき市民としての成長をめざす。

1) 家庭では、両親や兄弟との“交り”のなかから、あるいは“しつけ”を通じて適正な教育がなされるよう、母親教室の開設等側面的な働きかけを行う。

2) 学校では、児童に平等に、また能力に応じた教育をおこなうとともに、高等学校も含め教育の機会均等という立場から、要・準要保護児童に対する助成を拡充していく。

3) 地域では、社会教育を中心に、地域活動組織を通じ児童の資質の向上をめざす。

(2) 要保護児童の援護

養育すべき保護者がいない場合など、社会的援護を要する児童や、反社会的な行動をする児童に対して、児童の健全育成対策に加えて、より密度の高い指導、援護措置を講じ、個別の問題に応じた対応を行う。

① 相談機能の充実をめざし、児童相談所の充実、福祉事務所の家庭児童相談室の強化やケースワーカーの増員を図っていく。

② 養護施設の内容充実、里親の開拓、充実を図っていく。

2 勤労者の福祉

1 重要課題

{一般勤労者}

(生活水準の向上と生活様式の多様化)

生活水準の向上や都市的生活様式の普及に伴って、勤労者の要求は、物質面のみでなく精神面の充足を求めると多様化するとともに、質的にも変化が生じてきた。

(勤労者の意識変化)

このような生活にゆとりと人間性を回復したいという勤労者の要求の変化は、積極的な働きがいを求めるという仕事に対する意識に変化をもたらし、勤労者にゆとりの

ある生活を実現していく施策が重要な課題として提起されている。

(新しい情勢への対処)

そこで、この新しい情勢に対処するためには、勤労者が知識・教養を高め、体力を增強し、また、職業再訓練や潜在的労働能力を開発するための施設や施策を充実していかなければならない。

(低位に置かれる中小企業勤労者)

しかしながら、一方において、わが国の産業構造の二重性は依然として存在し、本市においても、中小企業に働く人々が就業者全体の多くを占めている。

こうした中小企業勤労者は、一般的な生活水準の向上にもかかわらず、企業の経営基盤が弱体であることや勤労者自身が組織的なまとまりをもっていないことなどから、大企業勤労者と比較して賃金あるいは福利厚生等の面において満足しえない状態におかれているのが現状である。

(行政の役割)

行政としては、こうした面に独自の立場から、あるいは企業において完備できない面を補完していく方向で、大企業と中小企業の間が存在する格差を是正していく必要がある。

(勤労者福祉への取り組み)

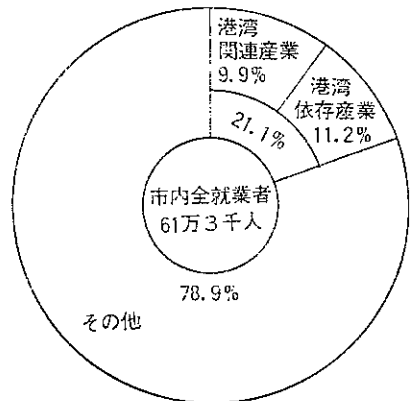
労働行政は、基本的には国、県の責務であるが、将来の展望のもとに、なお一層レベルアップを働きかけていかなければならない。しかし、市としても、国、県が行う労働行政をきめ細かく補完すると同時に、とくにそれぞれでは充分にこたえきれない勤労者福祉の分野に意欲的に取り組んでいかなければならない。

[港湾労働者]

神戸港には、本市における就業者数の約20% (13万人) が何らかの形で関連依存しているといわれるように、港は、市民生活の安定向上にきわめて密接にかかわりあいをもつ数多くの産業活動によって、支えられ、営まれている。

また、港湾関連依存就業者の12% (1万5千人) がいわゆる港運作業従事者であり、これら港湾労働者を抜きにしては、港の運営は成り立たないといえることができる。

第2図 市内就労者に占める港湾関連・依存産業就業者 (昭和48年)



しかしながら、現在港湾労働者については雇用の不安定ははじめとする多くの労働問題があり、勤労者福祉の視点から、この課題に取り組み、明るく働きがいのある港づくりを推進していかなければならない。

(生活基盤の整備)

ここ数年、港湾における輸送革新 (コンテナ、ラッシュ、フェリー、サイロ) が世界的な規模で急速に進展する一方で、在来

第8表 登録日雇港湾労働者就労状況
(46～50年1ヶ月平均)

区分	延人員 就数 (人)	指数	1人当り 就労日数(日)	
			平均	指数
昭和46年	15,457	100	11.6	100
47	11,910	77.1	11.9	102.5
48	12,453	80.6	14.2	122.4
49	9,863	63.8	12.1	104.3
50	8,518	55.1	7.4	63.8

資料：神戸港労働公共職業安定所

型の荷役に携わる労働者の就労の波動性や職種間の就労の不均衡など労働問題が生じている。

これに対して、ILO（国際労働機構）が昭和48年に「港湾労働者は、新しい荷役方法の導入によって得られる利益の配分にあずかるべきである」という内容の条約決議と勧告を行ったところであり、時宜に応じた施策を講ずる必要がある。また、雇用・所得がきわめて不安定な日雇港湾労働者については、特段の配慮が必要である。

(労働環境の向上)

港湾労働者の労働環境は、作業場所が日々一定しない倉庫、岸壁、船倉等であり、港内各所で利用できる休憩給食設備等の厚生施設の整備充実を必要としており、また危険な作業が多いことから、労働安全対策、医療機関の充実等も望まれている。これらに対応した施策を講ずるとともに、港頭地域をうるおいのある働きやすい労働環境とするために施設づくり、体制づくりに

努める必要がある。

(関係団体の協力)

こうした課題に取り組むために、企業、労働団体、公益関係諸団体および国、県、市が緊密な協力体制の下に、それぞれの分野において、対策を推進していかなければならない。

2 施策の目標

[一般労働者]

勤労者が仕事に充実感を抱き、ゆとりある生活を送れるよう、次の施策を進めていく。

(1) 一般勤労者福祉

① 勤労市民をはじめ、一般市民の知識・教養を高める場として市民大学を充実するほか、趣味・娯楽その他の文化活動を行う場を整備する。

② 技能修得の機会を提供し、労働相談などにも積極的に応じていく。

(2) 中小企業勤労者福祉

中小企業勤労者にも大企業並みの福利厚生がいきわたるよう、福利共済制度の拡充や生活資金の融資、技能職労働者の福祉施策の充実を図る。

(3) 勤労婦人福祉

勤労婦人が趣味や教養活動を行い、また新たに技能修得をするための施策を推進させる。

(4) 勤労青少年福祉

① 社会経験の少ない勤労青少年のために、親身な相談に応ずる業務の強化、あるいはグループの育成やリーダーの養成を推し進めていく。

② 勤労青少年の活動の拠点となり、仲間

づくりや学習、集会の場となる青少年会館を建設する。

(5) 勤労者福祉施設

① 勤労市民センターの建設

勤労者の知識、教養の向上や趣味、娯楽その他の文化活動の場として、勤労市民センターを東・中・西部に設置し、センター内には婦人コーナー、老人コーナー、青少年コーナーなどを設け、集いの場、グループづくりの場としての機能をもたす。

② 新勤労会館の建設

現在の勤労会館を勤労者の諸活動の中心とするため、労働相談室、労働資料室、会議室などを備えるとともに、技能修得、職業再訓練、労働能力の開発などの場として建て替える。

③ 勤労者総合福祉施設の建設

勤労者が自然の中で、文化、教養、体力等の向上を図りながら、憩い、宿泊できる余暇の有効利用の場としての総合的な施設を建設する。

④ 勤労者保護施設の建設

現在の舞子ビラを市民いこいの家としての機能を拡充し、勤労者がゆったりと余暇を楽しみ、また文化・教養の向上を図り、明日への勤労意欲の向上を図る場として増築する。

〔港湾労働者〕

(1) 雇用及び生活の安定向上

① 就労機会の確保増大

1) 輸送革新の成果が労働者へ還元されるような対策の確立を国及び関係方面へ強く働きかけていくと同時に、とくに就労減等労働者に及ぼす影響を考慮し、就労機会の確保に努める。

2) 日雇港湾労働者の雇用責任の明確化と就労確保のため、共同雇用の実現を促進し、内容の充実を図る。

3) 港湾荷役の技術進歩に対応するための教育及び職業訓練を推進するため、「港湾教育訓練センター」の機能充実を図る。

② 所得の安定

港湾労働者が一定水準の生活を維持するための所得保障制度の確立を目標とする。

③ 住宅の確保

港湾労働者に快適で文化的な住生活を保障するために、世帯者、単身者それぞれを対象とした住宅、宿舎の確保対策を積極的に進める。

(2) 健康で働きやすい環境の整備

港湾労働者の作業場所である港頭地域における厚生施設及び作業安全対策、さらにはうおいと憩いをもたらす運動場、公園施設の整備を行う。

① 労働環境の改善

1) 港湾労働者用の休憩所を各突堤に1カ所以上設置し、楽しく休息のとれるよう設備内容の充実を図る。

2) 休憩所には、食堂を併設し、弁当給食から食堂給食への転換を図る。

3) 労働安全衛生対策の確立、作業環境の改善を促進する等労働災害の発生予防に努める。

4) 港湾労働センターの建設を推進し、港湾労働者の地域活動、文化活動を育成する。

② 健康の保障

港湾病院の整備を行い、これを柱として保健予防及び医療活動の充実を図る。

③ 港湾地域環境整備

港内各所の植樹緑化を進めるとともに、

港湾公園の整備を行い、労働者にも憩いとなる場所とする。

3 老人の福祉

1 重要課題

科学・技術の著しい発達と、経済社会の急激な変化の影響を受けて、とくに大都市に住む老人の生活は、不安で困難なものとなっている。

(迎える高齢化時代)

まず、医療技術の進歩によって、疾病の治療と救命能力に大きな前進をみせ、平均寿命に大幅な伸びがみられることになった。そして、出生率低下の傾向も加わって、人口構成が大きく変化し、今日の社会は急速に高齢化時代を迎えようとしている。本市でも、65才以上の人口は、昭和50年に約102,000人総人口比7.5%であったものが、昭和60年では約149,000人9.3%に増加することが予測されている。これは10年という短期間に、老齢人口が1.46倍に増えることを意味している。

第9表 平均寿命の推移

年次	男	女
明治24～31年	42.8	44.3
昭和22	50.06	53.94
25～27	59.57	62.97
30	63.60	67.75
35	65.32	70.19
40	67.74	72.92
45	69.31	74.66
49	71.16	76.31

資料：厚生省「生命表」
(49年は「簡易生命表」)

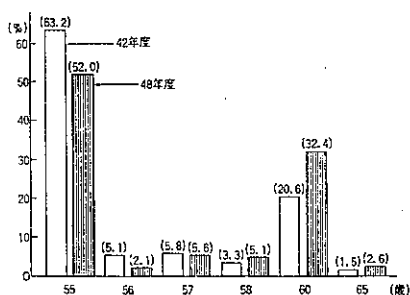
(保健医療の課題)

平均寿命の大幅な伸長に伴い、疾病構造の変化、慢性疾患の増大、羅病期間の長期化等老人に関する保健医療問題が深刻化してきた。なお脳卒中、心疾患など高齢者に多い疾病もまだ解決をみていない。こうした問題に対応するため、老人の健康状態、病状、生活様式等に合わせた在宅ケア、入院等適切な保健医療サービスを行う体制の確立が重要な課題となっている。

(定年制と所得保障)

平均寿命の伸びは、また、定年制との関係でも高齢者雇用の問題を生んでいる。現在の雇用制度上、比較的低い年齢で退職を迫られて、離職した向老者は、産業技術の高度化と終身雇用制及び年功序列型賃金の影響を受けて、雇用機会を狭められることになり、労働市場から閉め出されるか、低い賃金で再雇用されることを余儀なくされている。そして、年金制度を中心とする

第3図 定年年齢別企業の割合(全企業)



労働省「雇用管理に関する調査報告」
(昭和42年)
「雇用管理調査報告」(昭和48年)
による。

社会保障の未発達は、老齡即ち貧困、老齡者即ち経済的弱者という立場に多くの老人を置いている。最近の生活保護を受ける老人の増加は、こうした事情を物語るものである。

(低い社会的つながり)

また、現在老人の約60%は子供と共に生活をしているが、個人意識の変化と核家族化の進展、世代間の生活様式の相違といった社会生活の変化や、過密化した大都市の住宅事情などの要因によって、将来、老人の単独世帯または夫婦世帯はますます増加する傾向にある。加えて現在、親と子の家族間の接触や交流も低いうえ、大都市では従来の地域共同体は崩壊しつつあり、また新しいコミュニティの形成も進んでいない。多くの老人は家族中心的な色彩を多く残し、男子の場合、退職によって極度の無活動状態に陥ることがある。職域を離れ、地域に結びつかないひとりぐらし老人の孤

立した生活の解消は、急を要する問題の一つである。

(老人問題の一般化)

いまや、老人福祉の対象は、貧困や病弱などによる限られた特定の老人層だけでなく、問題は老人一般に広がっている。そして、老齡人口の急速な増大と生産年齢人口の減少という事実によって、老後扶養の問題は、単に老人層だけの問題ではなく、国民経済社会の全体的なあり方までを左右する国民的課題となっている。

(不可避の課題)

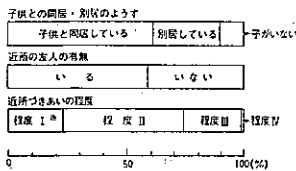
老人をめぐる現在の問題は、すべての市民に直接に関わる身近で回避できない課題である。急速に高齢化する時代に向けて、老人福祉施策の体系的な整備に早急に取り組んでいかなければならない。

2 施策の目標

老人は、心身機能の衰えや低い所得、退職や配偶者との死別などのため、社会関係を弱め、社会の中で孤立していく傾向にある。しかし、老人もまた、地域社会の一員として、活動的に生活することが望ましい。従って、老人がその経験や知識を生かして、可能な限り自立的な社会生活を続けていけるよう、地域社会の中で老人のニーズに応じ、老人を積極的に社会に統合していくコミュニティ・ケアを体系的に整備し、老人の生活能力の全般的な維持、保全を図っていく必要がある。

このため、老人に対する援助の方式を在宅ケアー中間・利用施設サービスー収容施設ケアと系統的、機能的に整備していくと同時に、施策対象の単位を個人、家庭、地

第4図 子供との同居・別居のようす等



資料：神戸市「市民生活実態調査報告書」(48年)

※程度Ⅰ：お互いの家へ遊びに行く親しいつきあい。

程度Ⅱ：留守中のことなどお互いに頼み合う程度、立ち話をする程度のつき合い。

程度Ⅲ：あいさつする程度でほとんどつき合わない。

程度Ⅳ：あいさつもほとんどしない。

域という広がりでもとらえて、それぞれに応じた援助を行うとともに、各々のサービスのネット・ワークを拡げていかなければならない。

こうした地域原則に立つ老人福祉施策は、広範で多岐な分野にわたっている。そして、それぞれの施策が密接で有機的な関連をもって運営される必要がある。この意味で、老人福祉施策は総合的な施策体系である。各施策が有効な成果をあげ、相乗効果を示すことによって、人生の豊かな収穫期を迎えることができ、真に生きがいのある生涯が保障される道が開かれていくことになる。

(1) 健康の保障

老齢にともなう心身の機能低下に対して、健康の保持・増進から、疾病の予防、早期発見、治療、リハビリテーションに至る一貫した保健医療体制を確立し、日常生活の中で保健医療・福祉サービスを提供することによって、老人の健康の保持・増進をめざしていく。

① 日常生活における健康の保持・増進の指導に努めるとともに必要に応じ、身近な場で検診、治療等のできる健康管理体制を確立する。

② 老人福祉センターで作業療法を行うとともに医師等による健康相談にも応じていく。

③ 老人スポーツを振興し、老人の健康の保持・増進を図る。

④ 在宅ケアを充実するため、積極的な訪問福祉サービスを行う。このためホーム・ヘルパー制度の充実をめざして、ヘルパーの増員、質の向上、スーパーバイザーの設

置を図る。

また、医師や保健婦との連携を強化し、チームで巡回指導にあたる。

⑤ 治療とリハビリテーションとの連携を図って、病後の回復を促進するため、病院機能の充実とあわせて、デイ・ホスピタル、短期滞在施設などの中間施設の整備を行う。

⑥ 常時介護を要する老人のために、特別養護老人ホームの増設と設備、職員の充実を図り、ナーシング・ホームとして看護や機能回復訓練を行っていく。また、サービス住宅の併設や地域住民の利用を進め、地域社会と接触する機会を設けるほか、慢性化した患者のために後方病院を建設していく。

⑦ 医療保険制度を改め、機能回復訓練、生活指導などにも制度を適用するなど、その範囲を広げていくよう国に働きかける。

(2) 所得の保障

① 所得保障は、国の責務である。年金を中心とする社会保障を老人の経済生活の基礎とするため、複雑に入り組んでいる各種年金制度を統合し、格差を是正するとともに、再分配効果を強めて、給付額の引き上げを図るべきである。

② なお、無拠出制の福祉年金については、公的扶助との調整を図りながら、早急にその給付額を引き上げるべきである。

(3) 就労機会の確保

年金を中心とする所得保障制度の成熟に伴い、社会参加および仕事そのものの興味が就労理由となる労働が定着することが望ましい。

① 老人の能力や意志、知識や経験に適し

た職業を開拓する。

② 産業技術の進歩に遅れないため、職能訓練を充実し、新たな職業に就く機会を広げていく。

③ 職業情報を提供し、就労を促進する。

④ 事業者に対して老人雇用の促進を働きかける。

(4) 教育の機会

変化する社会に適応し自ら積極的な構成員となるためには、知識と教養が必要とされる。この意味で生涯にわたって教育を受けられる機会が保障されるべきである。

① 老人のために、恒常的な学習の機会と場を用意し、希望する老人がいつでも学べるようにする。

② その他、各種の教養講座を開設する。

(5) 家庭・住宅対策

老人は、その住み慣れた家で平穏な家庭生活が続けられることが理想である。しかし、地域での生活を続けることが困難であったり、集まって住むことを好む老人には、サービス住宅の提供に努める。

① 同居可能な居住水準、ペア住宅、「スーパのさめない距離」での住宅建設、心身の不自由さも考慮するなど福祉の視点から住宅政策を進める。

② 集約的な住宅として、サービス住宅を建設し、老人の自主的で独立した生活の拠点と共同生活を確保するとともに、保健医療、給食サービスなどをセットしていく。また、サービス住宅はナーシング・ホーム等の併設を考え、また、その地域開放を図っていく。

(6) コミュニティの形成

老人が地域社会に統合され、地域の積極

的な生活者となるよう、コミュニティ形成が図られ、世代間交流が広げられなければならない。また、老人の機能的な準拠集団として、老人クラブの育成が図られ、老人が安定した帰属感をもって活動できるようにする必要がある。

① 老人福祉センターにおいて、老人の地域活動を促進するため、グループ・ワーカー、レクリエーション・ワーカーを置き、機能を充実するとともに、ワークルूमを付設して作業療法をあわせて行っていくほか、巡回指導などによって老人いこいの家と密接な連携を保つ。

② 老人いこいの家を1小学校区に1カ所設置し、地域の老人が社会活動をする拠点として、積極的な活動を育成援助していく。

③ 老人いこいの家は、将来利用者の自主的な組織による自主的な運営を考慮する。

④ 各種のコミュニティ活動に老人の諸活動を統合していく。

⑤ ボランティア活動への参加の促進について事業者などに働きかけるとともに、地域社会の側からひとりぐらし老人に働きかけるため、友愛訪問活動などを展開していく。また、老人のボランティア活動への参加も積極的に促進する。

⑥ 電話で老人の相談に応じるため、テレホンサービスを実施する。

(7) 都市施設への福祉的配慮

一般に、老人には心身機能の低下がみられる。また、疾病後遺症による障害老人も多数存在する。効率に重点を置き、健常者を標準としている現在の都市施設を老弱者にも容易に利用できるよう整備する。ニュータウンを建設する場合、福祉の視点を配

慮する。都市の側から老人の方に適合していくことが重要である。

① 道路の安全と利便さを確保するため、歩道の段差の解消、交通安全ゾーンの設置等を行う。

② 交通施設の容易な利用を図るため、低床バスを増便し、市営バス及び地下鉄に優先座席を設け、停留所、駅を改善するほか、民営の各種交通機関にも改善を働きかける。

③ 公共施設、公益的施設の利用に際し、老人の利便を図っていく。

8) 文化活動の展開

趣味や娯楽、さらに芸術活動に進んで参加していく場や機会を提供し、充実した毎日の生活が送れるようにする。

① 趣味や娯楽グループを育成して、集団の中で文化活動を行えるようにする。

② レクリエーション・リーダーを養成し、積極的に老人に働きかけていく。

③ 老人福祉センター、文化施設などに老人コーナーを設け、老人の文化活動の場を提供する。

4 心身障害者の福祉

1 重要課題

(増加する心身障害者)

障害者は増加している。身体障害者は、人口構成比で年間0.55%前後の増加を示しており(本市身障者手帳交付数による)、この傾向が将来も続くならば、昭和51年3月で22,393人であった身体障害者の数は、昭和60年では約33,800人となるものと推定される。一方、精神薄弱者は、全市人口比で一定であると考えられ、本市人口の増加

に伴って精神薄弱者も増加していくと予測される。

(障害の予防)

こうした障害者の増加予測を前にして、最も重要な課題は、障害の原因となる事故の発生を未然に防止し、増加傾向の低下を図ることにある。身体障害を受ける原因は、疾病や交通事故、労働災害などといったものであり、これらは綿密な予防活動によって、発生がかなり防止できるものである。また、精神薄弱者についても、多くは出産時または胎児期に受けた事故を原因としており、予防の可能性が大きく残されている。障害原因をつきとめ、予防の万全を期すことが重要である。

(障害者福祉の緊急性)

しかし、障害者は現に存し、今後産業・交通事故・疾病後遺症などを皆無にする見通しは、残念ながら立っていない。そして、現に心身に障害を受けている人々こそ、最も緊急な福祉サービスを必要としている。

(障害者の基本問題)

心身障害者のもつ基本的で固有な問題は、心身の不自由さにある。そして心身の障害を原因として多くの社会生活上の諸問題が生じている。

(一貫した治療とリハビリテーション体制)

従って、障害の種類、程度がさまざまである各個人に対して、その障害に応じた一貫した充分な治療とリハビリテーションを提供し、障害原因を除去し本来の機能を回復するか、あるいは新たな機能を獲得するよう、積極的な援助の体制を整える必要がある。これによって、障害者の社会参加を

図る礎が築かれることになる。

(労働機会の確保)

また、心身の不自由さがひき起す生活上の大きな問題は、障害者が労働の機会から疎外されることである。心身に負う部分的な障害ゆえに、正当な労働力評価を得られず、働く意欲と能力にかかわらず、就労の機会が得にくいという現状は、障害者の生活を強く圧迫している。今後、産業構造の変動に伴う労働市場の拡大と質的变化などの要因や障害者の労働力資質の再評価などにより、就労機会は広がっていくものと思われるが、障害者に働く機会と能力の開発を図っていくことは、障害者及び社会の双方にとって、重要な課題である。

(所得の保障)

障害者が就労機会を狭められている事実は、低所得問題を生むことになる。本市身体障害者実態調査(昭和45年)によると、1～3級の重い障害をもっている人々のうち就労者の月平均収入は50,000円以下が約70%も占めており、兵庫県下常用労働者の平均月収79,584円と比較すると、非常に低い。しかも、年金や公的扶助による所得保障水準は低く、低位な生活を余儀なくされた障害者にとって、健康で文化的な生活を享受するまでにはいたっていない。所得と生活を確保する所得保障制度の整備が急がなければならない。

(教育権の保障)

心身の不自由さによって、障害者は教育機会から遠ざけられていた。教育を受ける権利は、障害者にも平等に保障されるべきであり、昭和51年度を期し養護学校の義務設置が達成されるが、さらに進んで高等学

校教育・専門教育の機会も開いていかなければならない。個人が本来の自己を発現する基礎は、教育によりもたらされるものであり、教育のもつ意味は重要である。

(都市施設の整備)

心身障害者の社会生活を確保しようとする援助施策は、都市施設の整備にまで拡大される必要がある。リハビリテーションや訓練・教育を終えて、社会に参加しようとした障害者は、現実の閉鎖的な物理的生活環境のために都市生活を阻害され、再び自宅や施設などの狭い生活圏しか確保できない結果になりやすい。都市施設を整備し、障害者に対して安全で快適な都市生活を確保していく努力が必要である。

(重度障害者の介護)

ところで、心身障害者の社会復帰を図る努力にもかかわらず、なお重度の心身障害者の問題は残される可能性がある。とくに、重度精神薄弱者と重症心身障害者及びその家族の抱える困難性ははかりしれない。こうした人々には、リハビリテーション・社会復帰の援助を図りながらも、なお介護の施策を中心に展開していくことが重要である。在宅または施設のいずれにしても、生涯を通じた援護がなされるべきであり、公的な責任が要請される局面である。しかも、地域に結びついた施策の実施と施設の運営が図られなければならない。

(障害者に対する社会的援助)

心身障害者が社会生活をしていくには、人間としての基本的な権利が保障されなければならない。障害による負担を個人または家族で担うことができない場合には、当然社会的援助が行われるべきである。

2 施策の目標

障害者の生活のニーズは、基本的には健常者と変わるものではない。障害者を援助する施策の展開は、こうした理解と認識を基礎とするものでなければならない。

従って、障害者がその障害のため、低位な状態に置かれやすい生活を全般にわたって引き上げる努力が、一般的な施策の中で展開される必要がある。治療、訓練、リハビリテーションから社会参加に至る総合的な施策を進めていくとともに、障害者を社会に統合していく努力が地域社会の手で行われなければならない。

そして、重度障害者に対しても、充実した介護・訓練を提供し、生涯を通じた援助が図られるべきである。

(1) 健康の保障

障害原因となる事故を未然に防止するとともに、障害の回復、軽減を行うことは、最も基本的な施策である。従って、予防、治療、リハビリテーションの一貫した施策を展開する。

- ① 予防体制を強化するため、結婚相談、母子保健や成人病予防に努め、産業・交通事故、薬害対策などを推し進めるとともに、異常出産・未熟児などに対する保健指導を強化していく。
- ② 障害児を早期に発見し、できるだけ早い時期に治療するため、乳幼児健診を充実するなど健康診断体制の整備を図っていく。
- ③ リハビリテーション部門の充実を行い、治療の初期段階から医学的、心理学的リハビリテーションの連続性を保ち、社会

復帰への援助を整えていく。

- ④ スポーツ施設を整備し、障害者の運動機能の維持・増進を図る。
- ⑤ 重度、重症の障害者については、在宅又は施設での介護体制を整えていく。とくに、在宅援助を充実し、障害者の介護と家庭の援護を行う。
- ⑥ 現在の障害等級表は、たとえば脳性マヒの例にみられるように、実情にそぐわないものがあり、生活機能の困難度に応じた再検討が行われるよう国に対して働きかける。

(2) 所得の保障

所得保障は基本的には国の責任であり、稼得収入、年金などにより障害者の経済生活が維持されるように国に対して働きかける。

- ① 就労する機会を開き、可能なかぎり多くの障害者が賃金収入を得るよう努める。
- ② 就労困難な障害者については、年金による所得の保障が行われるべきである。

(3) 就労機会の確保

労働は、経済生活の基盤であり、人間の自己実現の手段であると同時に、社会参加の一方法である。従って、個々の障害者に応じた労働の機会を開いていくべきである。

- ① 国、県の施策と連携をとりながら、職能の評価・判定および職業訓練を充実し、労働能力の開発を行っていく。
- ② 雇用を促進するため、事業者の啓蒙、機械設備の改善、職場指導などを図っていく。
- ③ 重度障害者には、福祉工場、授産施設などを建設又は誘致し、就労の場の確保に努める。
- ④ 教育機会の確保

人間として本来もてるものを引き出し、全人格的な発達を促すため、すべての障害者に十分な教育を保障していく。このため養護学校、心身障害児学級、各種施設を整備するとともに、さらに積極的に統合教育を推し進めていく。

- ① 障害児の必要に応じて、早期教育を行っていく。
- ② 障害児教育のための幼稚部を拡充していく。
- ③ すべての障害児に義務教育の徹底を図る。
- ④ 高等学校教育・専門教育の機会を開く。
- ⑤ 精神薄弱者に対する教育・訓練を拡充する。
- ⑥ 判定・就学指導を充実するため、相談・研究部門を強化していく。

(5) 家庭・住宅対策

複雑な問題を抱えている障害者の家庭に対して、生活の本拠としての機能が果せるよう援助していく。また、障害を配慮して設計された公営住宅を供給していく。

- ① ホーム・ヘルパーを拡充し、在宅障害者の介護に対する援助、日常の家事労働に対する援助を行っていく。
- ② 障害者の家庭を訪問し、相談、指導、助言を行っていく。
- ③ 介護者の疾病、出産などにより、在宅介護が中断される場合に対し、緊急、一時的に障害者を施設で保護する制度を拡充する。
- ④ 良好な住宅を確保するため、一般の居住水準を満たしていくほか、とくに障害を配慮して設計された公営住宅を供給してい

(6) 地域社会への統合

障害者は、社会の構成員として、社会的なつながりが築かれなければならない。このため、障害者に対するただしい認識と、理解を育てていくため、相互交流の機会が幼児期から設けられる必要がある。

- ① 統合教育を進めるほか、障害者施設の地域開放、施設行事への住民参加などに積極的に取り組んでいく。
- ② ボランティア活動への参加促進について事業者などに働きかけていく。
- ③ コミュニティ施設の運営にあたって、障害者の参加を図っていく。
- ④ 障害者およびその家族のクラブ、サークル活動、団体などに必要に応じて育成、援助を図っていく。

(7) 都市施設の整備

心身障害者の利用を配慮して、都市の公共、公益的施設を整備しなければならない。

- ① 建築基準法の改正または新しい規則の制定が行われるよう国に要請する。
- ② 公共、公益的施設の整備や新しく建設する場合に配慮を行っていく。
- ③ 個々の施設・設備の整備と同時に、都市施設相互の関連を配慮する。

(8) 文化・レクリエーション機会の提供

文化・レクリエーション活動を行いたいという障害者の要望は強いものがある。障害者に文化・レクリエーション活動の場と機会が提供される必要がある。

- ① 文化・レクリエーション活動の場を整備する。
- ② 文化・レクリエーション活動を指導するリーダーを養成していく。

③ クラブやサークルの活動を奨励していく。

心のかようなまち、づくり

1 地域社会の形成

1 重要課題

(都市問題と地域社会)

戦後30年、経済規模の急速の拡大は、反面、急激で過度な人口の都市への集中やモータリゼーションの進展を招き、生活環境の悪化や交通問題を引き起こした。

これに加えて、生活様式や生活意識の変化、核家族の進行は、古い地域共同体を崩壊させ、それに伴い人間相互の連帯感や相互扶助機能が低下し、暖かい心のふれあいも希薄になってきた。

(新しい地域社会への期待)

このような状況のもとで、新しい地域社会は、個人や家庭のみでは達成しえない生活環境の改善、青少年の非行防止、子供の安全環境の確保、余暇問題、婦人問題、老人問題などの様々な問題を社会的に解決する場として、また人間性の回復を図る場として期待されている。

また、新しい地域社会は、組織を離れ、仕事から解放された人々が、人間として、隣人として交流することによって、その生活を充実させ、また、人々が積極的に住民自治を確立していく場として期待されている。

(新しい地域社会の意義)

そこで、新・神戸市総合基本計画では、新しい地域社会の形成に至る道筋は様々であることを前提としつつ、新しい地域社会を

① 市民相互の信頼関係を増幅する場

② 人々にとって人間性の回復を図る場

③ 人々が自らの生活をふまえて、地域の問題に取り組み、住みよい生活環境の創造と新しい都市生活の秩序を形成する場

④ 市民を起点とした発想によって、都市問題を解決し、地方自治の基盤を確立する場

としてとらえている。

(福祉サービスと地域社会)

新しい地域社会の形成は、市民福祉を個人に具体化していくにあたっても要請される。福祉サービスの分野ではコミュニティ・ケアの重要性が認められつつある。

(社会教育と地域社会)

また、社会教育の分野でも地域社会と結びついた社会教育の重要性が認識される。人生のそれぞれの時期に、それぞれの立場で、生涯にわたる継続的な学習を行うという観点から、地域社会との連携を一層強めていくことが必要である。

(生活感覚を重視したまちづくり)

まちづくりにあたっては、一般の健康な市民はもちろん、児童・老人などあらゆる市民に、その生活の場が安全で快適なものとなるよう、人間の基本的な生活感覚を重視したまちづくりを大切にすることが必要である。

(市・事業者・市民の役割)

こうした地域社会の形成にあたっては、その構成主体である市・事業者・市民が、それぞれの役割を自覚し、互いに協力していくことが望まれる。すなわち、そこに住み、その地域のことを十分理解し、関心を持っている市民が主体的に活動していくことが基本となる。

市は、市民の自主的な活動が活発に展開

されるための条件整備を進める役割を担う。

事業者は、地域社会の構成員として、地域社会と連携を保ちながら事業活動を進めるとともに、良好な地域社会の形成に積極的に協力していくことが要請される。

(新しい地域社会形成の可能性)

しかしながら、現実の都市社会の中で、心のかような地域社会を創造していくことは、多くの困難が予想される。しかし、児童、婦人、老人をはじめとする全日制市民の存在、おおむね小学校区の広がりの中で展開されている数多くの地縁的・機能的な市民団体の活動、市民的感覚と行動力をもつリーダーの出現、余暇時間の増大に伴う生活の場としての地域社会への関心の高まりなど、新しい地域社会を形成していく可能性はひらけているといえよう。

2 施策の目標

都市社会には、新しい地域社会の形成が必要である。しかし、地域における市民の意識、活動のパターンや市民組織は非常に多様化、流動化しており、そこに形成される新しい地域社会は、画一的であってはならず、地域のそれぞれの特性やそこに住む人々の個性をいかしたものでなければならない。

地域社会の形成は住民自身により推進されるのが基本であり、市は市民の自主的な活動が活発に行われるよう条件整備に努める役割を担っている。

生活環境の整備、文化、福祉等多くの側面をもつ地域活動の主人公は市民である。地域の問題をお互いの課題として認識し、

共同して解決をめざすのは、市民意識にめざめた市民である。

市民福祉が地域に根をおろし、福祉問題が他人の問題でなく、隣人の、そして地域の課題であるという理解が広がるためには、このような市民の意識とその基盤としての地域社会の形成が不可欠の条件である。

(1) 地域社会の範囲

地域の歴史的・地理的・社会的条件からみて、それぞれの広がりに応じた地域社会を形成していくためには、まず、基本となる地域を設定しなければならない。すなわち、自主的で一定の地域的なまとまりのある社会関係を発見し、この自然で自発的な地域集団を基礎として、区域が設定される必要がある。

① 近隣地区を地域社会形成の基礎単位として、コミュニティ施設の配置、市街地の構成を計画する。

② 道路計画、交通体系、都市改造事業やニュータウンの建設にあたっては、近隣住区構想を基本とした計画を行う。

③ 地域情報の提供や施設の整備、管理、区域内の住民の相互交流、各種団体の連携を軸にした地域社会の形成をすすめる。

(2) コミュニティ施設の整備

地域活動の進展のためには、その活動の場が必要である。関連施設が有機的に配置され、市民相互の交流の場となる必要がある。

コミュニティ施設を通じて、市と市民、そして市民相互の連携が図られる。

④ 地域活動の拠点として、区域に応じた集会施設の整備を図る。とくに、近隣住区などある程度の広がりをもつ地域を対象と

する施設にあっては、総合的な機能を持たせるよう配慮する。

② 地域の実情に応じて、児童館、老人いこいの家、公民館、集会所などを一体的にセットするなど有機的な運営を図る。

③ 小・中学校の校庭、教室、体育館、プールなどを地域に開放して学校を地域の核としていく。

④ 近隣公園、児童公園、市民公園を地域のオープン・スペースとして配置する。

⑤ コミュニティ施設の管理運営に住民の意志を反映していくほか、住民の自主的な管理にゆだねるなど地域の実情に応じた運営がなされるよう努める。

⑥ 民間施設の活用を図るため事業者に協力を要請していく。

(3) 地域集団の形成

地域活動は、おおむね地縁的な集団によって担われることが多い。

個々の市民のニーズが市民の相互討議と交流から共通の目標として設定され、地域連帯を基盤とした地域社会の中で地域活動が展開されなければならない。

① 地域を基盤とし、世帯加入を原則とする自治組織（自治会、町内会など）が地域における基礎的・包括的な集団である。これら自治組織について、自治を基本とする民主的な発展が図られるよう配慮していく。

② 市民が自発的に組織する集団の諸活動について健全な進展が図られるよう必要な方策を講ずる。

③ 子供会、母親クラブ、老人クラブなどの機能集団を育成し、その活動の促進を図る。

④ 自発的なボランティア集団に対し援助

を行い、市民福祉への積極的な参加を促進する。

⑤ おおむね近隣住区ごとに各種の住民組織間での連絡と調整機能を有することができるようその機会と場を提供するなど、住民の自主的交流と連携を図る。

(4) リーダー層の確保

地域活動の発展のためには、指導性を発揮し、個々の活動を連携させ、継続させるリーダーが要請される。

このため、市民の各層から積極的なリーダー層の輩出と地域活動に専門的知識をもつ指導員、相談員の設置が推進されなければならない。学習の機会と場を提供する。

① リーダーの養成や学習活動を促進するため、学習の機会と場を提供する。

② 地域の相談に応ずる地域巡回指導員、相談員を設置していく。

③ 隠れた地域のリーダー層の発見と地域活動への自主的な参加の推進のための方策を検討する。

④ リーダー層の情報交換、討議を通じて相互交流をすすめる。

(5) 地域情報システムの確立と市民参加の推進

コミュニティ意識を広げていくためには、日常生活情報が伝達される有効な情報網が必要である。

さらに、行政への市民参加を通じて、市民の自治意識が高まり、地域の役割分担の認識が深まるとともに、行政、市民が共同して地域のかかえる諸問題の解決に取り組むことができる。

① 地域情報媒体として、住民組織の“自治会だより”などの発行を援助し推進す

る。

② コミュニティ相談コーナーを必要な地域に設置し、地域において活動が効果的に進められるよう必要な情報や資料の提供に努める。

③ 行政情報を公開し、政策決定に市民の意志を反映していくため、行政と市民の対話の場を拡充する。

④ 市民が担うべき地域問題を地域ぐるみの課題としてとらえ、市民相互の討議のなかで解決が図られるよう市民相互の対話の場を拡充する。

⑤ コミュニティ施設の住民管理、市民参加による福祉、保健、教育の推進、クリーン作戦、緑化運動の展開などが地域社会の共同作業として行われるよう市民の参加を促していく。

(6) 市民意識の啓発

地域社社の形成は、ひとえに市民自身の意識変革と参加にかかっている。このため、地域活動の再評価とともに市民の地域活動に対する意識啓発が必要である。

① 新聞、テレビ、広報紙などによる啓発活動を積極的に進めていく。

② 福祉展などを開催し、福祉意識を普及していく。

③ ボランティアの育成など市民福祉活動を推進する。

④ 事業者に対し福祉活動、地域社会への協力を要請する。

⑤ 地域活動を顕彰することによって、地域活動の社会的評価を高める。

⑥ 体系的な福祉教育を実施し、福祉についての認識を深めていく。

2 福祉のまちづくり

1 重要課題

(都市空間の機能分化)

都市の空間は機能的に分化している。居住、労働、教育そして交通や公共活動のための空間といった人々の生活の目的に沿った空間が区切られ、全体として一つのまとまった都市が構成されている。

(動的な都市生活)

従って、都市人は機能的に分化した空間を移動し、場を変えることによって、都市生活を営むことになる。現代都市に住む人間は、動くことによってはじめて基本的なニーズを充足することができる。

しかし、身体障害者、老人、病弱者など身体機能の低い人々は、動きを阻害され、ごく狭い生活圏しか得ることができない。こうした人々にとって、動的な生活を基本とする都市においては、満足な生活を営むことは困難である。

しかしながら、現在、身体障害者を中心にした生活圏の拡張を図る研究が進められている。すでに、住宅設計のレベルでは、老人や障害者に対する施設配慮がなされつつあり、道路や駅といった都市の個々の要素についても、徐々に研究と実験が広げられている。今後、こうした要素を都市全体にまで高めていく努力が払われる必要がある。

(都市建設の原則)

ところで、都市を障害者、老人などが利用しやすいようにする、こうした努力は、都市を建設するうえで重要な課題を提起しているといえる。従来の都市は、そこに住む人々を抽象的に標準化して、計画がなさ

れてきた。

しかし、都市の建設には人間尊重の視点を導入することが必要である。

都市にはさまざまな人々が生活している。人間中心の都市であるためには、多様な個人を受け入れる都市、すべての人々に安全と快適そして利便さが用意されている都市でなければならない。このことが、福祉都市づくりの基本的な考え方である。

(都市の設備と福祉制度の総合化)

しかし、都市施設の構造設備面の配慮だけでは、なお個々の人々の都市生活は充分には保障されない。都市社会そのものが人々の生活を保障する充実した福祉制度を備えている必要がある。人間が生活する基盤である都市環境の人間尊重の視点よりなされる整備と、その上に築かれる社会生活の安定を図る福祉制度を有効に組み合わせ、福祉都市づくりを総合的に推進しなければならない。

2 施策の目標

都市は市民が利用できるものでなければならない。このため、都市施設の整備と共同の生活の場である地域社会の形成が図ら

れなければならない。

(1) 公共および公益的施設の利用確保

官公庁や公園、デパートなど日常生活の必要上一般に利用される施設をすべての人々に利用可能な施設にしていく。

① 建築物についての建築・設計基準を制定し、その実施に努め、指導を強化する。

② 市の建物を基準に合わせて改造または新築する。

③ 鉄道・バスなど大量輸送機関の利便を図る。

④ 道路、公園の段差を解消し、点字ブロックなどを整備していく。

(5) しあわせの村の建設

村は、老人、児童、心身障害者を中心に、広く市民一般に開かれ、通所、短期滞在施設として、専門的な福祉サービス活動から文化・レクリエーション活動、コミュニティ活動を行っていく。

村は、社会福祉サービスの指導的・中核的を位置を占める総合的な福祉都市づくりのモデルとして役割づけられる。

第2部 3カ年計画(略)

保育需要の多様化に対応する神戸市
保育行政の基本方策について(答申)昭和51年2月
神戸市保育問題審議会

I 前 文

乳幼児をめぐる保育環境は、急激な都市化による社会環境の変化、核家族化、少数家族化などの家族構造の変化により、近年とくに大きく変容してきた。なかでも児童福祉施設としての保育所との関連で見逃せないのは、種々の社会環境の変動に加えて、高度成長下での労働市場の諸条件の変化、女性の社会意識の変革などがあり、乳幼児をもつ婦人の就労が著しく増大してきたという点である。また、乳幼児の遊び場不足に象徴されるように、乳幼児の成長のための良好な地域環境が損われているという面もみられる。

こうしたなかで、近年においては家庭以外の社会的保育施設に対する需要が著しく増大し、保育態様への要望も高くなってきたわけであるが、神戸市の従来からの努力にもかかわらず、このような需要、要望は必ずしも十分に満たされてこなかったといえよう。要保育児童の急激な増加に対応しきれなかった間に、法制上認可されていないまま私的に開設されたいわゆる未認可保育施設が出現しているが、これらの位置づけが不明確となっている点も問題である。保育需要の急増にともなう保育所増設、あるいは保育態様の多様化などの要望に対応

する保育行政が、今日、神戸市にとっては相当な財政負担となっていることも事実である。

前述のような認識に基づいて当審議会は、児童福祉の理念を基礎とし、公的サービスとしての保育行政の施策目標がいかにあるべきかという観点から、保育行政のあり方を検討し、保育に要する経費の負担方法、未認可保育施設の位置づけ、保育時間の問題などについて審議を重ねてきた。問題は多岐にわたるが、これらについての基本的方向をここに答申する次第である。

なお、諮問事項の一つであった障害児保育について述べなければならない。

心身に障害を受けている児童は増加しており、これらの児童にたいしてもひとしく保育サービスの機会が提供されねばならない。ハンディキャップを持つ児童のための援護の施策も拡充されつつあるが、なお現行の法制と施策をもってはカバーできない問題が多い。障害を受けている児童の心身の十全な発達のため、保育所の果し得る役割と使命について十分な検討が加えられねばならないが、とくに専門的、技術的知識が必要であり、広く障害児福祉対策の一環として検討されるべきものであると考えるので、本来的な審議の場である児童福祉審

議会に委ねることとした。引き続き精力的な審議を願うものである。

II 乳幼児保育の現状と問題点

神戸市における乳幼児保育の現状と問題点を把握することは、審議を進めるさいの不可欠な作業であるし、今後の保育行政の基本的あり方を考察するための端緒ともなる。そこで、保育行政の基本的あり方、保育所の役割と関連施策との関係等についてふれるにさきだち、神戸市の乳幼児保育の当面している問題点をここに指摘しておきたい。

さきにみたように、社会経済状態の変動による婦人労働の増加、核家族化の進行等

によって家庭以外の社会的な場における保育需要が増大し、かつその機能についての要望も多様化してきている。これらを具体的に挙げると、保育所の増設、保育時間の延長、産休あけからの0才児保育の実施、障害児保育の実施、早い時期からの集団保育の実施などであるが、そのなかでもっとも大きな要望となっているのは、保育所の増設である。

すなわち、当面している乳幼児保育の問題点の第一は、保育所の増設に関する問題である。現在のところ、神戸市における乳幼児保育需要については、昭和48年に神戸市社会福祉協議会が実施した要保育児童実態調査に基づき、就学前児童の約10%（13,000人）と推計されている。それを神戸市内の各区ごとにみると、表1のごとくである。（西神については垂水区から分区されていないが、社会環境などの面での相違がみられるので、一応別個に集計されている。）

一方、神戸市の過去10年間の保育所整備拡充の状況については、表2（第1次）、および表3（第2次）のとおりである。これらの表に示されているように、神戸市の保育所定員は昭和39年度末（3,176人）から昭和49年度末（9,944人）の10年の間に3倍強の伸びを示している。

このように保育所増設については、この10年間にかなり早いテンポで進められてきたにもかかわらず、13,000人という保育需要との間にはなおかなりの開きが認められる。また、増設があったにもかかわらず、入所を希望する乳幼児数はここ数年においてはむしろ増加する傾向にある。

表—1 要保育児童数

区 別	就学前児童総数	要保育児童数
東 灘	18,247	1,332
灘	15,718	1,635
葺 合	7,395	939
生 田	4,259	383
兵 庫	17,547	2,053
北	11,590	1,194
長 田	19,534	2,051
須 磨	12,245	1,090
垂 水	22,696	1,566
西 神	6,426	828
神戸市	135,657	12,887

（昭和48年7月神戸市要保育児童実態調査報告書による）

表一 2 保育所整備状況 第 1 次 (S40~44)

項目 年度別		実				績			
		公 立		私 立		計		累 計	
		施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員
39年度末		カ所 18	人 1,335	カ所 27	人 1,841	カ所 45	人 3,176	カ所 45	人 3,176
第一次 保育所 整備 五ヶ 年計 画	40年度	3	260	—	—	3	260	48	3,436
	41 "	3	255	1	60	4	315	52	3,751
	42 "	1	180	1	82	2	262	54	4,013
	43 "	7	610	3	240	10	850	64	4,863
	44 "	6	530	2	210	8	740	72	5,603
	計	38	3,170	34	2,433	72	5,603		

表一 3 保育所整備状況 第 2 次 (S45~49)

項目 年度別		実				績			
		公 立		私 立		計		累 計	
		施設	定員	施設	定員	施設	定員	施設	定員
第二次 保育所 整備 五ヶ 年計 画	45年度	カ所 3	人 506	カ所 4	人 348	カ所 7	人 854	カ所 79	人 C,457
	46 "	5	640	2	195	7	835	86	7,292
	47 "	4	550	2	180	6	730	92	8,022
	48 "	5	625	2	270	7	895	99	8,917
	49 "	8	907	1	120	9	1,027	108	9,944
	計	63	6,398	45	3,546	108	9,944		

認可保育所以外に昭和35年より家庭託児所、昭和36年より赤ちゃんホームが、それぞれ新しい制度として発足している。このうち家庭託児所は市民の日常生活における臨時突発的な保育需要（たとえば、母親の病氣通院、冠婚葬祭など）に対処する目的

のものであったが、時日の経過とともに次第に固定的な利用となり、今日に至っている（昭和50年7月現在、19施設）。また、赤ちゃんホームは昭和36年当時の保育所のなかに0才児をまったく受け入れていなかったことから、家庭的雰囲気のかなかで育児

経験のある主婦による保育に意義があるとして発足したものである。したがって、赤ちゃんホームは、0才児の保育の場として制度化され、現在に至っているわけである（昭和50年7月現在、33施設）。以上のように家庭託児所、赤ちゃんホームいずれもが保育所の絶対数不足をカバーする役割をになうに至っている。

しかし、これら家庭託児所、赤ちゃんホームの定員を加えても、なお保育需要には達しないという状況である。

第二に、上記の保育供給量の不足とも関連するが、いわゆる未認可保育施設の問題がある。未認可保育施設としては、①地域社会において不特定多数の児童に開放されている保育施設（以下「未認可保育所」という。）、②企業が設置、運営する企業内保育所、およびその一部と考えられるが③看護婦確保対策として病院内に設置されている院内保育所、の三者がある。

企業内保育所は、当該企業の勤労者の児童のみを対象とした閉鎖的な性格を持っており、一般市民に開放されていない。いわば企業の求人対策あるいは従業員の福利厚生対策としてなされているものであるから、公的サービスとしての性格を保持しておらず、したがって公費助成も実施されていないが、院内保育所についてはもっぱら看護婦を対象としており、看護婦確保を目的とした医療行政からの助成制度がある。

未認可保育所については、その多くが認可保育所の地域的偏在を補うかたちで立地しており、不特定多数の市民に開放されているという側面がある。だが、保育所としての物的、人的条件からみると、乳幼児の

心身を発達させるうえでの最低の基準として国が設定している児童福祉施設最低基準のレベルに達していない。したがって、児童福祉の立場からこれにどう対処していくか検討されなければならない課題である。さらに、これに対する公費助成は現在包括的な助成方法が採用されており、その算定根拠に明確を欠いていることも問題である。

第三は、長時間保育の問題である。保育所の現行の保育時間を早朝、夕方それぞれについて延長してほしいという要望は少なくない。長時間保育については、乳幼児の成長発達にとって好ましくないという声も強く、児童福祉施設としての保育所のあるべき姿からその解決の方向をさぐる必要がある。

第四は、障害保育についての問題である。心身に障害を受けている乳幼児のうちには、障害児専門施設において障害児集団のなかで治療を進めるよりも、保育所、幼稚園等に入所させて健常児との統合保育を行うことにより、児童相互間のふれあいのなかでより良い発達が確保される場合がある。また、障害を受けている保育に欠ける児童が保育所に入所している現実があり、試行錯誤のうちに保育が進められている状態である。これらについては、広く障害児福祉対策の一環として総合的な検討を加え、そのなかで保育所の果たすべき役割、実施する場合の方法および効果等について専門的見地からの検討が必要である。

第五は、保育所の設備、保育士の労働条件等の問題である。保育所の施設設備、職員数については児童福祉施設最低基準に定め

表一4 保育所運営経費の神戸市負担状況

(運営経費)	国基準による措置費（保育単価×措置人員）			超過負担	
	2,292百万円			811百万円	
(財源内訳)	国基準による徴収金 (887百万円)		国庫負担金	市の義務負担分 (一般財源)	(一般財源)
	市基準による 徴収金	減免額 (一般財源)	$\frac{8}{10}$	$\frac{2}{10}$	
	421百万円	466百万円	1,124百万円	281百万円	

られているところであるが、神戸市においてもこの基準を必ずしも十分とはせず、それ以上に独自に改善をはかってきている。保育内容の向上、労働条件の改善等の見地から最低基準の改正を求める要望があり検討されるべき課題であるが、保育経費もあわせて考慮する必要がある。また、保育にはよき保育者の確保が必須の条件であり、要員の確保および資質の向上についても不絶の努力が必要である。保母の労働条件等についてのいわゆる公私格差に関しても、その是正が求められている。

第六に、幼児教育が重視されるなかにおいて保育所と幼稚園の関係がある。幼児が保育所と幼稚園とのいずれかに入所するとしても、その受ける保育内容に差異があってはならないとする主張がある。このため保育所、幼稚園双方において相互の連携を密にし、共同研究、協議を進めるなど、その方策を検討する必要がある。

第七に、保育所保育に関する経費について負担原則の不明確さの問題がある。現在神戸市においても、保育所入所児童の保護者から徴収する保育料については、19階層

からなる徴収基準（付表<略>）により、所得に応じて一応の累進負担の制度となっているが、最高額においても応益負担の原則によっておらず、このために多額の一般財源の持ち出しを余儀なくされているところである。ここに昭和50年度予算における保育所運営経費の負担状況をみれば表4のとおりであるが、運営経費中に神戸市による超過負担が少なからぬ比重を占めていることが明らかである。したがって、公的サービスとしてなされる保育所保育についての負担原則を明確化していくことが緊要となっている。

第八に、すでに指摘してきたような質量ともにわたる多様な需要、要望が保育所に向けられているのであるが、公共の施策として行う保育所保育がどの程度の範囲と責任においてそれらに対応するかが不明確である。すなわち、児童の立場からみて、行政、家庭、地域社会あるいは企業等がこれら多くの保育需要、要望に対してそれぞれどのような役割を果たすべきであるか、そのなかで公的保育所の施策目標はどのように設定されるべきであるかが検討されなければ

ばならない。

保育所への入所決定について現行法制のもとにおいては、保育に欠ける要因の七つを挙げて、乳幼児の保育所入所基準を設定し、それらの事由に照らして社会通念上公平を失しない形で入所を承認することになっている。すなわち、現在適用されている厚生省通達（昭和36年）によると、

- ①母親の居宅外労働
- ②母親の居宅内労働
- ③母親のいない家庭
- ④母親の出産等
- ⑤疾病の看護等
- ⑥家庭の災害

⑦特例による場合、の七つの保育に欠ける事由を列挙し、これらの事由にかんがみて保育所入所が決定される仕組みとなっており、神戸市においてもこの措置基準により経済的要件を加えて保育所入所措置を行っている。

しかし、この措置基準は保育に欠けている状態に着目したものであり、必ずしも保育に欠けるに至った原因をとらえていないといえる。したがって保育所入所についてのより妥当な基準を見出し、保育所の施策目標を明確にすることが必要であろう。

さらに、神戸市福祉行政全般のなかにおける保育所行政の位置づけの問題がある。現在神戸市においては、人間尊重の町づくりを市政の重点目標として各種の福祉施策が推進されているところであるが、市民の多様な福祉需要に対応するなかで、保育所はどのように位置づけられるべきであるか、他の施策との関連において財源をどのように配分するかのバランス上の問題がある。

Ⅲ 公的サービスとしての保育行政の基本的なあり方

前項では、神戸市における乳幼児保育の当面する問題点にふれたのであるが、保育行政の基本的なあり方そのものが必ずしも明確でないということを指摘した。ここでは、保育行政の今後の方策を具体的に考えていくまえに、あらかじめ公的サービスとしての保育行政の基本的なあり方についての理念を提示しておくこととする。

まず第一に、児童福祉法の精神に則り、乳幼児がいかなる環境にあっても、公平かつ平等に保育されるべきであるという点が原則である。また、乳幼児の健やかな成長を心身ともに保障することが、何よりもまず優先されなければならない理念である。

第二に、児童福祉をも含んで福祉の実現は、国および地方自治体の果す役割が大きくその適切な努力が望まれるところであるが、同時に家庭、地域社会がそれぞれ果すべき役割もまた大きいのは当然であり、必ずしもそのすべてを行政が果しうるところではない。

とくに乳児については、自然の愛情に包まれた暖かい雰囲気なかでの親密かつ継続的な人間関係のもとでの育児という点では家庭・地域社会の果す役割はきわめて大きい。

第三に、福祉問題について公的部門の果す役割は、市民の相互扶助精神に基づく市民生活安定のために不可欠なサービスの提供である。この意味では、福祉行政の一端としての公的な保育サービスが基本的に担当すべき範囲と内容は、「社会的リスク」の共同除去—社会的な不測の事態におちい

った家庭の生活上の困難を社会連帯の精神により共同的に除去する—という面を中心とし、また、そのサービスの内容は社会的な判断から客観的に承認されたものでなければならない。公的サービスとしての保育行政の分担する機能をこのように位置づけることによって、いわゆる社会価値の極大化—社会全体の福祉を最大限に意図するなかで、個人生活を援助すること—が実現されるのである。

第四に、本来公的サービスは、それに要する費用を税金の形で負担する一般市民と、そのサービスを受ける人々との間の社会契約のもとで提供される性格のものであり、この点では、いわゆる市場のサービスとは根本的に異なっている。公的サービスとして提供される保育所保育の場合も、決してこのような原則の例外ではない。したがって、公的な負担をとまう保育サービスについても他の公共サービスと同様に、費用の負担者とサービスの受益者との契約的合意を基礎とすることは当然である。このために保育サービスの負担と受益、その権利と義務の履行についても両者の参加を基礎とすべきことである。

以上、保育所保育が公的サービスとしてなされる限りにおいては、上述の四つの基本的理念に沿って対処していくことが望ましいと考える。

IV 保育に欠ける要因と公的保育所の役割

保育所への入所は、前述のように厚生省通達の「保育に欠ける」という入所基準にしたがって、その優先度を考慮して決定することとなっているが、公的負担をとま

う保育サービスの役割、機能について、前述の基本的なあり方に即して検討することがきわめて肝要である。

そこで、現行の入所基準となっている「保育に欠ける」七つの事由を、以下の四つの社会的要因に分類、集約することが可能であり、これらの要因と保育サービスを受ける社会的必要度とを相互に対応させることにより、保育行政の乳幼児保育へのかかわり方、もしくは保育行政の担当部分がかかり明示的になってくると思われる。

すなわち、保育に欠ける社会的要因の第一は、社会的リスクにともなって保育の必要性が生ずる場合である。このような事態のなかには、たとえば、貧困、低所得、母子世帯等の理由によって、母親が就労せざるを得ない理由があり、かつその間家庭内に母親にかわる代替的保育者がまったくない場合が含まれる。これを簡単に社会的リスクによる母親就労に原因を有する保育需要と呼ぶこととする。

社会的リスクによる母親就労に匹敵する必要度の高い需要としては、病人や障害者が家庭内にいる場合とか、出産、災害などの一時的、あるいはある程度持続的な不測の事態によって起こる場合などの保育需要が考えられる。

このような社会的要因については、本来あらゆる市民がおちいる可能性のある不時、不測の事態である。したがって、いわば社会的な連帯精神、あるいは相互扶助精神にたって、社会的、共同的に取り組まなければならない保育需要と言えるであろう。また、このような相互扶助精神を具体化するものとして、いわば社会的保険原理

によって公的な保育サービスが当然その責任を分担すべき部分であろう。

つぎに、保育に欠ける社会的要因の第二は、社会的リスクという要因以外による母親の社会活動への参加の場合である。周知のごとく近年においては、労働市場の多様化、婦人の高学歴化、それにとまなう職域の拡大、高所得に対する欲求などによって、就労を希望する母親は増加している。また都市化などの社会変動から生ずる核家族化、少数家族化、単独家族化などの家族構造の変化にとまなうて、母親が就労を希望しても代替的保育者が家庭にいないという社会的状況もかなりふえていと推測される。そして母親の就労機会の増大、家庭の代替的保育者の減少という二つの要素が、ともに作用しながら保育需要となって顕在化する場合も少なくないのである。

この場合には、第一の社会的要因とは異なつて、家庭が意図的・選択的に保育需要をもつことになる。したがつて、公的負担をとまなう保育所サービスの理念からすれば、このような形で顕在化する保育需要に対する公共サービスは、受益者負担による考え方を基礎とすべきであろう。

保育に欠ける社会的要因の第三は、乳幼児をめぐる社会環境の悪化に関連して生ずる。すなわち、都市化、工業化による自然環境の破壊、公害、住宅と営業所との混在、住宅・居住空間の狭小さ、屋外遊び場の欠如などのために、乳幼児の健全な成長にふさわしい環境条件が確保され難い場合がこれである。そしてこのような乳幼児をとりまく環境上の条件を保育所保育で解決すべきだとする考え方があるが、このよう

な要因は、環境整備、都市計画、住宅政策などにより解決されなければならないものである。したがつて保育所保育がこのような環境条件の問題とかかわりあいを生ずるのは部分的たらざるを得ないであろう。

保育に欠ける社会的要因の第四は、核家族化、家庭内における兄弟数の減少等の理由もあつて、集団のなかでの教育を比較的早い時期から受けさせたいとする家庭の意識からくるものである。このような社会的要因に関しては、制度的な教育の役割と家庭が本来的に持つ教育機能の双方を十分検討したうえで対処しなければならないであろう。

V 当面の保育行政の方策について

前章までに述べたところにより、当面とられるべき方策について提言する。

1 保育所入所基準について

Ⅲにおいて公的サービスとしての保育行政の基本的理念を明らかにし、Ⅳにおいて保育に欠ける社会的要因を分析したところにより自ずから明らかであろうが、優先順位決定についての枠組設定を客観的、具体的にできるよう、その指標化を検討すべきである。

なお、そのさいには、保育所入所希望者について、世帯の総所得、世帯の構成、祖父母等の代替的保育者の有無、母親の居宅内外における就労状態、不時の災害などの項目を欠かすことができない。

2 保育料の負担

保育サービスに必要な経費をみると、保育所の建設費、設備費等の資本的経費と、その運営に必要な経常的経費よりなつてい

る。このうち保育所が公共施設である限り、資金的経費は公費負担となるものである。しかし、保育所運営のための経常的経費は、その帰属が特定化でき、かつサービスの受益者が確定できるものであるので、本来は受益者負担の原則によって保育料の形で徴収すべき性質のものである。

しかし、たとえ経常費であっても、社会的リスクにかかるサービスの受益については、相互扶助の立場から保険原理に基づいて、一般財源（税金）から支出しても良い根拠があると思われるし、市民的合意も得られるであろう。

一方、社会的リスクによらないサービスの受益については、その対価として受益者が経常費をカバーするのが原則である。ただし、その場合であっても負担の公平、あるいは社会全体の福祉効果を最大限にするという理念（社会価値の極大化）などから考慮して、応能（累進）負担料金制度を導入するのが適当である。具体的には保育サービスの受益者の負担の上限を、経常費をカバーする累進制度によって、保育料を決定することが妥当であると判断される。

3 未認可保育施設の位置づけ

未認可保育施設は、前述のとおり保育所の不足、偏在から自然に形成されてきたものであるといえるが、基本的には、①行政指導による認可施設への移行、それが不可能な場合には②保育所サービスの供給量を周辺にふやして解消をはかることが必要である。

しかし、この解消が困難な間は、上述した公費負担をとまなう保育サービスの役割と意義に照らして、つぎの考え方により公

費助成をなすことが適当である。

すなわち、第一に「乳幼児保育の現状と問題点」の箇所指摘したごとく、企業が求人対策などの目的で開設している企業内保育所については、公費助成の対象とはならないと考える。

第二に、いわゆる未認可保育所、赤ちゃんホームおよび家庭託児所は認可保育所の代替的機能を果していることにかんがみ、その負担についても、保育サービスの内容を具体的に検討し、上述のような原則が利用者に等しく適用されるべきである。すなわち、利用者の負担の公平等の点から公的負担を必要とする部分については、公費助成を導入することが適当である。

第三に、これらの施設が、認可保育所では対応していないことを先見的、実験的に実施している場合には、児童福祉の立場から、その保育サービスの内容を具体的に検討して、必要とする部分に限定して一定の補助を行うことが適当である。

第四に、いずれの未認可保育施設の場合でも、児童福祉の立場から保育内容の充実、保育条件の整備等については積極的な指導、援助を講ずべきであろう。

4 保育時間の延長問題

最近、保育所の保育時間を早朝もしくは夕方の方の双方においてそれぞれ延長してほしいという要望が少くないようである。しかし、保育所の保育時間は、児童福祉施設最低基準によって1日につき原則として8時間と定められているが、保育所での観察、経験によれば、8時間はすでに長時間であって、より短い時間が乳幼児にとっては好ましいとされている。それは、長い保育時

間が乳幼児の心身発達上、情緒不安定等の心理的問題徴候、集中力、持久力等の機能低下等の身体機能的問題徴候を引き起こしやすいからである。このように乳幼児の福祉という視点から保育時間を延長することは適当ではない。また、保母の保育能力や労働条件等からいっても、保育時間の延長は継続的かつ安定した保育を乳幼児に提供できなくさせるおそれもある。

時間延長については母親の労働条件からのみ要望が強いのが常であるが、乳幼児の心身発達上好ましくないので保育時間を延長することは避けるべきである。とくに夜間にまでおよぶような長時間保育を公的な制度として一般化し、推進することは不適当であると考える。

なお、保育時間の延長をめぐる要望に関しては、乳幼児の福祉を基本とし、後述するような婦人の全般的労働条件、労働環境の調整などによって解決すべき問題である。

5 保育所の増設および保育内容の向上

増大する保育所増設の要望に対応する場合に考慮すべきことは、他の公共サービス、福祉政策などとのバランスの問題である。すなわち、市民的合意が得られ、福祉政策上の諸目標とのバランスを考慮して選択され、なお保育需要が充足されない場合には、増設が必要であろう。この場合においては、将来計画を見通した適正配置についても考慮しておくことが求められる。

また、保育所の施設設備、保母の労働条件等については、従来から神戸市独自に改善の努力が続けられているが、児童福祉の見地から保育内容の向上をめざして、引き続き努力されるべきである。なお、この場

合においても保育サービスの内容については社会的客観性をめざし、保育所運営に関する経費の負担は前章までに述べた原則に照らして行われることが適切である。

VI 結 語

以上、当保育問題審議会は、神戸市保育行政のあり方について検討を加えてきた。児童福祉法に則り、保育行政の現状分析のうえに公的負担をとまなう保育サービスの基本的あり方をさぐり、とくに保育に要する経費の負担方法、未認可保育施設の位置づけ、保育時間の問題等についての見解を明らかにした。

保育をめぐるのは、さまざまな社会経済的変動、それにとまなう価値意識の変容と分化からくる諸問題がもちこまれているが、保育所のみでは解決が不可能と思われるものが多い。このような現状から以下の諸点について関係当局の努力を要請したい。

1 国に対する要請について

保育行政もまた、改革を要望されている地方行政制度の一環であるが、とくに建設費超過負担の解消、保育内容の向上については、なお国が積極的に推進し、あるいは是正すべき施策であり、国に対して引き続き改善をはかるよう要請されたい。

2 関連施策について

保育をめぐる社会的な条件については、その都度ふれたところであるが、ここにおいては総括的に関連政策をまとめ、その推進について関係当局に要請することにした。

(1) 労働政策にかかわる分野であるが、

「勤労婦人福祉法」に定める育児休業制度の実施、フレックス・タイムの設定、労働時間の短縮、再雇用制度の推進、賃金体系の再検討、多様な近代的雇用形態の創出など母親の労働条件、労働環境の整備をはかること。

- (2) 地域環境にかかわる分野として、住宅、都市計画、環境対策などにより、児童のための豊かな環境を確保すること。
- (3) 幼児教育における関連であるが、幼稚園と保育所とは制度上の相違があるとはいえ、いずれも就学前の幼児が遊びを中心とした集団生活を経験する場所であり、教育的な要素を共有している。それぞれの施策目標を明確にしつつ協力すべきことは言うまでもない。

公私幼稚園、保育所の保育料等につい

ては、整合性が欠けている憾みがあると思われるので、両者のサービスに関する公費負担のあり方については検討が必要であろう。

3 地域社会の役割について

都市化現象にともなう人間疎外により、地域連帯感が失われ、家庭や児童が孤立し、それらがタテ割社会の弊害により増幅されて、福祉ニーズの多様化といわれる現象がみられる。これの解決のため今後は、地域社会の市民生活安定に資するような福祉サービスを実現するため、情報を提供し、民間資源の活用をはかり、市民の協力、参加を得るなかで、市民相互の協力が生まれ、心のかような暖かい地域社会の形成ができるよう検討されたい。

本書のテーマである「社会福祉の管理構造」とは何を問題にしているのであろうか。著者は「はしがき」において、「実定法の解釈を中心にしてその原理・原則を現実適用し、その運用の方途にとどまっている」旧来の社会福祉行政論ではなく、社会福祉の「権利性」に焦点をあてつつ、その制約条件をめぐる公権力作用とそれに対する反作用に関する考察である、としている。本書の副題である「〈生存と自己実現〉を制約する権力を組織の解放のために」は、この意味である。

本書は1968年から75年の間に発表された論文集であるが、この時代は著者の言うように「まさに激動の時代」であり、「その時こそ方法論が問われ、かつその方法論の完成を待ってはられない時代」であった。その中心テーマに「福祉」が位置づけられ、一種の「福祉ブーム」が醸成された。しかし、そこには重大な陥穽があり、「ブームとは所詮、虚像の上に成立つものである」ことを知らなければならない。その指摘が本書の全編を通じて行われている。「社会福祉行政が、しばしばその現実性を捨象し『福祉』というシンボル概念で意味転換をしていくこと…社会福祉行政の問題を、安易に、『福祉国家』の問題に置きかえてしまったり、逆に行政論一般の問題の中に解消すること自体がいましまれなければならない。」(31頁)、「いわゆる『キメの細かい施策』は、しばしば権力関係のピラミッド構造または複数の権威の媒介を完成させる。」(71頁)、「福祉重

点政策における形式的整備への傾斜が、福祉行政の『虚構』を作り上げることになってはならない。」(83頁)、「生存権の問題がただ世論化したという場合には、権利主体に対して外側から、差別と偏見と憐愍に横すべりする要因をも内包している。」(96頁)

この状況認識・問題指摘の確かさは卓越したものがある。われわれの課題は、この状況をどう打開し、実体としての福祉を前進させていくかという方法論であろう。中でも「福祉行政機構的、機能的拡大にとまって、あらゆる給付がさまざまな管理組織系統の間で交錯の度を増し、給付の効果を判別しかねるほどにそれは複雑な様相を呈するようになった」福祉行政の実態を改善していく有効な糸口の発見であろう。

著者は、この問題を「行政組織」「職員」「受給者の位置」「民間委託」「福祉サービスの給付」「福祉政策の決定過程と参加」「社会福祉運動」「ボランティア活動」など多面的に追求している。とりわけ、「日常生活レベルでもっとも重要な意味をもつのは、『先ず問題をどこへ持ちこめばよいか』という解決経過の問題」を利用者の権利の実体化の課題であるとし、「福祉政策における市民参加を法的手続としても明確にしなければならない段階」にきているという指摘や「社会福祉協議会の組織原則のもつ新しい可能性」を見出している点は首肯できる。当面、実践的に受けとめねばならない問題提起だといえる。

(ミネルヴァ書房 3,200円)

論文募集

読者の積極的な応募を!

- ◇ テーマ「自治体と公共サービス」(締切日昭和52年5月31日)
「地方自治の実践」(締切日昭和52年8月31日)
- ◇ 字数 約6,000字 (200字詰原稿用紙30枚前後)
- ◇ 応募論文は研究所理事3名で審査の上、優秀作は「都市政策」に掲載し、既定の原稿料を支払います。

編 集 後 記

- ☒ 恒例である大阪造幣局の桜の「通り抜け」が始まるが、一般公開に先立ち市内の身障者や老人ホームのおとしよりを招いて特別観桜会が催されたという。行事や催しに老人や身障者を特別に招待することは、活潑に行われるようになったが、特別にではなく、健常者と同じように桜を楽しもうとすると、その制約はまだまだ大きいものがある。
- ☒ 50年の夏「福祉見直し、論が暑い論議を呼んだが、その問題提起の根底には、「福祉の心」が問われていた。その後、福祉論争は国の予算編成での攻防に移り、たとえば老人医療費の公費負担をめぐる問題にすりかえられてしまったかの感さえある。
- ☒ 福祉に関する各種各団体の提言も今では忘れられてしまったのだろうか。しかし自治体レベルでは、福祉政策の着実な前進と定着がみられる。神戸市の福祉条例、福祉3カ年計画、京都市のライフサイクル計画などはその好例だろう。
- ☒ 今回の特集「市民福祉の展望」が、それらの成果をふまえて、新たな問題提起への足がかりとなれば幸いである。
- ☒ 都市政策論集の第2集『都市経営の理論と実践』もやっと編集を終え、印刷のはこびとなった。今秋には出版の予定であり、『都市政策』ともどもご期待いただきたい。

季 刊 都 市 政 策

第 7 号

印 刷 昭和52年4月20日 発 行 昭和52年4月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治
〒651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078)252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京5-175253 電話 (03)814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

都 市 政 策

創刊号 特集 神戸の将来像 1975年11月25日発行（品切れ）

21世紀の神戸 宮崎辰雄／神戸の都市設計 嶋田勝次／神戸経済の現状と将来への展望
砂野 仁／環境管理の途 庄司 光／市民福祉の将来像 服部 正／神戸文化への期待
米山俊直／市民主体都市への構図 梶 真澄／基本構想と市民参加 神戸市企画局／ニ
ューヨークのマスタープラン 安田丑作／新長田副都心整備構想 都市再開発研究会

第2号 特集 大都市財政の課題 1976年1月25日発行

大都市問題と市場メカニズム 伊賀 隆／地方財政における国と自治体 宮本憲一／大
都市財政の構造分析 橋本 徹／神戸市財政の課題と展望 宮崎辰雄／都市装置と交通財政
安好 匠／開発者負担制度について 鈴木啓吾／家計と神戸市財政 松原喜美子／自動車
公害対策と道路環境管理権 山田幸男／課税自主権をめぐる 高寄昇三／イギリスの広
域用水公団（RWA）の発足 能勢哲也

第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

地方自治制度と市民参加 山田幸男／市民参加と政策決定 宮崎辰雄／住民運動の実践的
課題 遠藤 晃／市民参加の制度的考察 高寄昇三／都市における住民組織 長島 隆／
公共事業と市民参加 上羽慶市／企業の社会的責任と地域参加 山田昇一／市民参加と区
行政の課題 佐野雄一郎／全世界調査と市民意識 板東 慧／英国の都市計画と市民参加
地方自治研究会

第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

環境法の現況と課題Ⅰ 西原道雄／環境影響事前評価制度について 村田哲夫／権利とし
ての入浜権構想 田中唯文／環境行政の政策的課題 宮崎辰雄／自動車公害防止条例の意
義と役割 野中 明／都市緑化の課題と展望 矢木 勉／企業における公害防止対策 桜
田利雄／養浜事業と海岸防災 古米 浩／都市行政の研究の回顧 竹中龍雄／六甲山環境
保全構想 六甲山環境保全研究会／米国における環境管理行政の動向 地方自治研究会

第5号 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

地方自治法の現代的課題 室井 力／都市自治の実践的課題 宮崎辰雄／現代国家と地方
自治 中村二郎／憲法と地方自治 浦部法穂／自治立法権の理論的考察 高寄昇三／市民
組織の課題と展望 神戸青年会議所／婦人団体と市政参加 妹尾美智子／市民政治意識の
変遷に関する分析 田中国夫／環境法の現況と課題Ⅱ 西原道雄／「ミラノ大都市市長会
議」報告 井尻昌一

発売中!! 神戸市の『新・総合基本計画』（A4版・177頁）も当
研究所で販売しています。定価2,000円（送料別200円）

『消費者問題の理論と実践』

————— 消費者問題の現状について、法制度、経済制度、自治体行政、消費者運動の各側面から焦点を合わせた、消費者運動のリーダーや消費者問題を担当する公務員、実務家に対する理論的入門書 —————

現代資本主義と消費者問題	神戸大学経済学部教授	新野幸次郎
消費者行政における自治体の役割	神戸市長	宮崎 辰雄
消費者の権利と法体系	神戸大学法学部 教授	石田喜久夫
品質保証と消費者保護	〃 助教授	根岸 哲
消費者苦情と訴訟援助制度	弁護士	松重 君子
消費者保護条例の意義と役割	神戸市助役	狩野 學
消費者と企業会計責任	神戸商科大学 教授	吉田 寛
企業経営と消費者問題	株式会社ダイエー取締役社長	中内 功
企業と消費者	神戸大学経営学部 教授	伊賀 隆
新しい消費者運動	神戸市消費者協会専務理事	妹尾美智子
生協運動とその展開		
	兵庫県生活協同組合連合会会長理事	涌井安太郎
都市農業と消費者問題	神戸市西農業協同組合組合長	藤本 丈夫
神戸市の消費者行政	神戸市助役	井尻 昌一
神戸市消費者行政資料		神戸市生活部

■ 発売中
■ A 5 版 270頁
■ 定価 1,700円

発売元 **勁草書房**

季刊都市政策第7号
3331—972503—1836

定価 450円