

# 甲府市シビルミニマムと「新総合計画」

伊東壯

## はじめに

高度経済成長期から第一次石油ショックを経、第二次石油ショックの嵐のただなか、一九七八年（昭和五十三年）甲府市は、「甲府市新総合計画」を発表した。この計画には、従来の計画とはことなつて、一つの理念がその底部に横たわっていた。その理念は、当時、日本では高度経済成長政策への批判の中で、ようやく確立しつつあった「福祉国家」論による「福祉行政」展開の理念である。

実はこの理念に立つて地方自治体の政策の展開をはかるうとする試みは、すでに昭和四〇年代後半に入つて、山梨県経済研究会、一九七四年には、研究会の一部メンバーで組織した山梨県福祉指標研究委員会と山梨県企画調整局（望月幸明局長）および㈱IBMの協力ですすめられ、同研究委員会は、七五年三月、「福祉システムへのアプローチ—山梨県総合福祉指標」を発表した。その内容は、詳しくは本論で述べるが、①福祉の概念、②福祉の内容を示す諸要因とその要因の体系、③福祉要因の要因間の関連、④福祉要因を因子とした福祉計量モデルの構築などをもつたものであり、山梨県はこ

れを基礎におきながら、翌七年一二月、「山梨県長期総合計画」を策定した。なおこの理念は基本的には山梨県が八一年に策定した「山梨県総合福祉計画」、八八年に策定した「山梨県新総合福祉計画」にも、継承されている。

甲府市は、こうした山梨県の「福祉政策」への試みに関連をもたせつつ、さらに「シビルミニマム」概念の導入によってその理念を具体的かつ計量的な指標として表し、行政の目処としようとした。甲府市は、七四年甲府市都市問題研究会議を組織し、庁内の部長、企画部関係者と山梨大学関係教官とともに「甲府市シビルミニマム」の研究を始めた。その研究は、七五・七六年と継続されるなかで、ようやく一応の完成をみ、七七年の「甲府市新総合計画」の基底を支えるものとなつたのである。

ところで、「福祉国家」の考えは、その後、先進国の中で疑問視される動きが次第に高まつた。たとえば一九八〇年の秋、O E C D 加盟二四か国の政府・専門家の代表が集まり、八〇年代の社会政策に関する会議を開いた。この会議では、①経済危機、財政破綻の進行により、福祉施策の実行が困難になつてきたこと、②福祉国家の

社会政策の下では、働くとも生活が保障されることからイギリス病のように民衆の労働意欲が減退し、経済効率がそこなわれるこ

と、③福祉国家に対する社会的コンセンサスが崩れ、納税者からそ  
のような社会保障に税金をつぎこむことに反対が高まるといふわ  
ゆる納税者の反乱が起きたこと、などを理由に、従来のよう  
な「福祉国家政策」をやめ、「福祉」を民間の力を活用して推進し  
ようとする意見がまとめられた。いわば国家に頼るのではなく、經  
営者、労働組合、地方自治体、ボランティア団体、個人の力で目的  
の達成を図ろうとする「福祉社会（WELFARE SOCIETY）」  
構想を打ちだしたのである。そして、その後登場したサッチャー、  
レーガン、中曾根などの諸政権は、政府をスリムにする行政改革、  
社会保障制度の見直しと縮小などの政策をうちだし、民力活用、受  
益者負担、成長政策の再重視の政策をとり始めた。日本の大型間接  
税の導入もその延長線上にあるとも言えよう。しかしレーガン政権・  
中曾根政権・或いは見方によればサッチャー政権においても、この  
ような政策は必ずしも成功したとはいえない。そうした意味では  
「福祉国家」論の当否は今日もまだ決着はついていないといえるで  
ある。

しかし、まさに高度経済成長が終らうとした時期、甲府市で、  
「福祉」すなわち市民ひとりひとりの「全人間的充実」をかけ、  
それを「甲府市シビルミニマム」にまとめたものを土台にして長期  
計画が策定されたことは、公明党山梨県本部「山梨県福祉社会ト  
タルプラン」も述べているように、それなりに重要な意味をもつも  
のであり、それにたずさわった者の一人としてその内容をまとめて  
おくことが必要と考えるのである。

## 一 山梨県と「福祉」理念研究

甲府市シビルミニマムの設定にあたって、その理論的前提条件とな  
った「福祉」理念はすでに述べたように、山梨県福祉指標研究委  
員会の方でもっぱら議論されて来たものである。山梨県福祉指標研  
究委員会のメンバーは、伊東社（山梨大学教授－経済学）、花岡利  
幸（山梨大学助教授－都市工学）、三浦康彦（三浦経営研究所所長－  
経営学）であり、その設立は七四年であった。

しかし、六〇年代後半からすでに先進国経済の戦後高度成長はい  
ろいろな意味で批判がおきていた。公害、物価上昇、諸種の格差の  
拡大、そして七二年にはローマクラブによって「成長の限界」が発  
表され、資源・エネルギー、食糧、公害から、先進国経済の高度成  
長はおとしとどめられることが警告していた。他方日本では七一年ご  
ろから「成長から福祉へ」という動向が高まり、「くたばれG.N.P.」  
などという流行語も現れ、時の田中内閣は老人医療費の無料化など  
の社会保障政策の充実を行い、七三年を「福祉元年」とすると言明  
した。さらに七三年には第四次中東戦争に端を発した第一次石油ショック  
が世界を襲い日本では物不足と狂乱物価といわれる物価高が生ま  
れ、他方生産は落ち込み、高度成長は終息したのである。たしかに  
混乱はあったが、まだ福祉国家の建設は大事な政策目標であった。  
ところで山梨県では六七年から田辺知事が県政を担当することに  
なり、その当初から「自然と経済と人間」の調和を掲げた「グリーン  
プラン」構想を打ち出し、その上にたつて六八年「長期開発計画」  
を策定し、七三年その一部改定をおこなつたが、第三期目には  
いつて新しい長期計画策定の準備を進めていた。その中で何を主要

政策目標にするかについて特に望月幸明企画管理局長が中心になつて検討が行われ、研究者たちの意見を積極的にとりいれようとする努力があつた。そのような状況下で「福祉」は、極めて重要なないみを持ち始めていた。「福祉システムへのアプローチ」の序文で、望月局長は「本県で来年策定を予定している長期計画においても、『県民福祉』は大きな眼目となることが予想されるところである。」と述べ、また「山梨県長期総合計画」（一九七六年）の序文で田辺知事は、第一次計画（「長期開発計画」）の実績の上にたって、「物の豊かさよりも心の豊かさを、量より質を求める県民の皆様の要望を十二分にふまえて、昭和五〇年代の県政の課題を、教育・文化の向上と県民福祉の一層の充実におき、人間優先、福祉優先の県政を進めてまいります」と述べている。県行政にとっても、石油ショック後の混沌とした状況下ではあつたが、国の政策との関連で「福祉」をかけることは、必然的な情勢であつたといわねばなるまい。

他方、山梨県福祉指標研究委員会の代表委員でもあり、かつ福祉理念検討の中心となつた伊東は、「国民所得」「国民総生産」に対して長い間疑問をもち、G N P 批判がたかる中で国民所得や国民総生産に代わるものとして、一種の「社会指標」を検討し、その「社会指標」を使って当時問題となつてゐた「地域格差」問題への接近を試みていた。山梨大学教育学部研究報告二二号（一九七一）に掲載された「地域経済と二重構造」という論文では、山梨県を軸にすえて他都道府県との地域格差を検討しているが、そこでは、県民分配所得、家計調査による消費支出による比較を行うとともに、「社会指標」を使っての比較を行つてゐる。すなわち、地域格差を

論ずるに際しては住民の意識にどうそれが映るかを大切にすべきであり、そのいみでは「所得水準も『暮らし』の一つの指標には違ひないが、『暮らし』に接近するよりよい指標」を貨幣タームで測定されるもの以外の指標をふくめて、試験的に検討すると述べている。そして、基本指標として①財産②所得③社会環境の三分野と①健康②住居③民生④教育⑤文化娯楽の五分野から計五〇の指標を抽出している。そして、この各指標についての数値を山梨県と山梨県に隣接し労働移動が頻繁に行われてきた東京・神奈川・埼玉・静岡の四都県について比較している。結論は所得や消費支出で見る限りは地域格差は、拡大しているが、社会指標でみると必ずしもそうは言い難いということである。しかし、このような「社会指標」に対しては、多くの問題が残されていることも最後に言及し反省している。その反省点は、第一に指標を使って何を測定しようとするかを明らかにすること、第二にある目標を測定するために適切な指標を選択する大事さ。第三に収集された指標の体系化。第四に指標を数値で示す場合に平均値でよいかという問題。第五に指標の数値についての時系列的分析の必要性。の五点であり、今後の検討課題としている。

このようにみてくると、県政を取り巻く国全体の状況、田辺知事、望月企画調整局長の県政へのスタンス、福祉理念検討に当たった研究者側の条件などから、山梨県で「福祉」理念問題についての検討が進められる状況は十二分に熟していたといえるであろう。

## 二 「福祉」概念と「福祉指標」の体系

山梨県福祉指標研究委員会は、前記の三人の学識委員のほかに企

、画管理局の三井三郎次長、太田勝利課長、有賀定男、望月正、藤巻幹城氏の協力でまず「福祉とは何か」について検討した。福祉の概念は、狭義には社会保障の一分野、ないし社会福祉事業そのものをさす場合もあるが、ここでは所得の伸び、あるいは経済的豊かさに代わる「新しい豊かさ」を明示できる道具を求めようとしているのであり、そうした意味からは、最広義の意味を「福祉」にもたせなくてはならないと結論づけている。そして、こうした考えに最も近いものとして、A・C・ビグーのいう「全厚生」概念をとりあげ、そこで規定されている「人間の満足なし・幸福」を、すなわち平た

くいえば「市民ひとりひとりのしあわせ」、さらに詳しくは「昭和六〇年における望ましい県民福祉水準—山梨県総合福祉指標（その2）」にしめされているように、「大多数の住民における『全人間的充実』」のための、個人外的条件の改善を「福祉」と呼ぶとしたのである。ここで個人外的条件と言っているのは、個人の「しあわせ」感という意識状況は、個人の外にある諸条件への反応として現れるという認識を土台としているのである。

さらに、そのように個人的な「厚生」ないしは「しあわせ」を前提にすると、その集合としての社会全体の「しあわせ」を表示する社会厚生関数を指定できず、（アローの一般可能性定理では、個人厚生関数から社会的厚生関数は合成できないとされている。）従つて常に地域社会全体への貢献を政策目標とする地方行政にとって、そのような、個人ばらばらの「しあわせ」を前提にした「福祉」（たとえばAとBとのしあわせ感は違うということ）は、政策目標にならぬと考えるかもしれないが、個人間の共通性・類同性を前提にすれば、（あることには、AもBも同じようにしあわせを感じる

という考えにたてば）個人に基盤をおいた「福祉」も一般性をもち、行政目標になりうるという考え方をとったのである。

「福祉」をこのように概念規定した上で、その「福祉」、換言すれば「市民ひとりひとりのしあわせ」あるいは市民ひとりひとりの「全人間的充実」を支える要因の検討が行われた。要因の検討は、市民の個人的「しあわせ」を基礎に置き、まずそれがどのような具体的な要因群によって支えられているかの検討から始めた。それは、見方によればミクロ的条件といつてもよい。

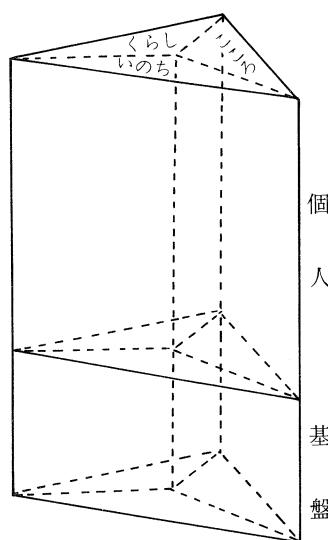
さて、その検討に際しては、伊東は一〇数年にわたる被爆者問題の分析の中で使用して来、やがて一九七七年に開かれた「被爆の実相とその後遺・被爆者の実相に関する国際シンポジウム」で原爆被害の全体像解明に用い、国際的にもその分析手法が公認された枠組み、「いのち・くらし・こころ」を参考にし、「いのち・くらし・いきがい」という枠組みを用いた。後に伊東は山梨大学教育学部研究報告第二八号（一九七七年）に発表した「原爆被害の全体像へ接近するための視点と方法」で、この人間分析の枠組みの三分法（いのち・くらし・こころ—從來の肉体と精神という二分法とは異なる。）について次のように言っている。「人間や人間生活をどのようなくテゴリーで把握するかについて最も常識化した見解は、從來の神学・哲学の一部からの継承ともいえる肉体・精神二分説であろう。だが心理学をふくむ近代諸科学の発達は、肉体と精神を対立物として把握するより両者の相互関連・統合としての人間生活或いは人間行動を把握する見解をとつて来た。さらに入間を個別独立的存在としてではなく社会的存在として把握してきた。こうした諸成果を考慮すれば、第一に肉体（いのち）精神（こころ）の中間に両者が絡まり

あって生じる生活（くらし）の分野を指定することは決していみがないとは言えないであろう。

第二にこのうち、いのち・こころの分野は相対的に個体としての側面が強いが、くらしの分野はまさに他人との相互関連なしにはほとんど成立しない分野であるといえよう。」こうした理論的背景の上に「いのち・くらし・いきがい」が個人的「しあわせ」を支える主体的要因群を括る枠組みとして使用されたのである。

またこの個人の「いのち・くらし・いきがい」をとりまく全市民に共通した外部条件を「基盤」という枠組みでとらえることとした。いわば個人の「しあわせ」について主体的条件に係る部分を個人部門として、その中を「いのち」「くらし」「いきがい」に三分してこれを「セクター」とよび、また主体の外部条件に係る部分を基盤部門としたのである。「昭和六〇年における望ましい県民福祉水準」の中では、「いきがい」は「こころ」に置き換えられている。すなわち、原爆被害の全体像を分析する際の人間分析の視点がそのまま援用されるに到っている。そして、各セクターについて次のようにな説明されている。「『いのち』とは、人間の生物学的生存そのものに主として関連する諸条件である。『くらし』とは、人間の経済的生活に主として関連する諸条件である。『こころ』とは、主として人間の社会的・文化的・精神的生活にかかる諸条件をさす。」さらに、「いのち」の内容としては、「健康」「安全」、「くらし」の内容としては、「所得」「消費」「労働」「居住環境」、「いきがい」の内容は「余暇」「教育・文化」「連帯」をあげ、「基盤」の内容には、「資源」「産業」「人口」「その他基盤」をあげた。なお、セクターや基盤に含まれる内容は、これを「フレーム」とよ

ぶことにしている。



さらに、それぞれのフレームについて、さらに具体的な内容を示すものをかかげ、これに要因・要素という名を付した。要因は要素

部 門		セクター		フレーム	
基盤	個 人		い のち	く ら し	健 康・安 全
	資 源・産 業・人 口・そ の 他 基 盤	教 育・文 化・余 暇・連 帯			

の集合を包括したもの、逆にいえば要因をさらに細分化したのが要素である。

個人部門の「いのち」セクターのうちの「健康」フレームを例にとって、その要因・要素をみてみると、次表のような形で要因・要素がとられている。これでもわかる通り、この「健康」にかんする要因・要素は、傷病にかかった場合いかに最低の保障をするかという性質のものではない。傷病の予防はもちろんであるが、より健康を増進することまでをふくんだものである。その意味では「最低生活保障の政策公準」ということを遠くはなれ、傷病にかかつたばあいの保障はいうに及ばず、健常者がさらに健康を増進する内容をふくみ、かつそれを達成するには単に国や地方自治体の努力のみならず、個々人をもふくむ民間努力もなければとても、こうした諸条件の向上は望みえないという内容になっている。「いのち」セクターの「健康」には六要因、二〇要素、「安全」には二要因、八要素、「くらし」セクターの「居住環境」には六要因、一九要素、「労働」には五要因、一二要素、「所得・消費」には六要因、一六要素、「ところ」セクターの「教育・文化」には六要因、二要素、「余暇」には四要因、一一要素、「連帯」には五要因、一六要素、さらに基盤部門のこと

フレーム	要因	要素
1 健康	1—1 死亡・傷病等による健康障害の程度がへること	1—1 (1)死亡の危険が減ること (2)傷病の量が減り、その質が軽くなること (3)精神障害者の数が減り、その質が軽くなること (4)精神薄弱者の数が減り、その質が軽くなること (5)身体障害者の数が減り、その質が軽くなること
	1—2 より高い健康度が享受できること	1—2 (1)体位がたかまること (2)体力がたかまること (3)生理機能がたかまること
	1—3 健康を向上させる環境条件が改善されること	1—3 (1)栄養水準が向上すること (2)居住環境がよくなること (3)生活環境がよくなること (4)生活時間においてゆとりがふえること
	1—4 医療水準がたかまる	1—4 (1)医療の有用性が高まること (2)医療供給量が増大すること (3)医療の質が向上すること (4)医療の公平さが増大すること
1—5 精神薄弱者及び身体障害者が社会的に良好な状態で生活できること	1—5 (1)精神薄弱者及び身体障害者がより多く更生施設サービスをうけること (2)障害者がより多く社会復帰できること	1—5 (1)精神薄弱者及び身体障害者がより多く更生施設サービスをうけること (2)障害者がより多く社会復帰できること
1—6 健康増進活動が活発になること	1—6 (1)健康を守り、増進する契機がより多くなること	1—6 (1)健康を守り、増進する契機がより多くなること

「産業」には三要因、四〇要素、「人口」は四要因、「資源」は三要因、「その他基盤」は五要因、全体で個人部門四〇要因、一二四要素、基盤部門一五要因、四〇要素をもつ体系で「山梨県総合福祉指標体系」を構成したのである。

次にこの要素・要因間の相互関連を検証した。ある要因の改善は他の要因の改善や時には改悪にも深い関連をもつと考えたからである。社会学で言われて来た「貧困と病気の悪循環」や「産業発展と自然破壊」などは、そうした要因間、さらには要素間の関連を示すものであり、この「総合福祉体系」に示された各要因・要素は、それぞれが決して独立した変数とはいえないからである。

さらに各要素に対してもその性質を代表する指標を定めた。これは要因・要素が定質的であることに対してもそれを量化することを意味した。そして上記の要因間、要素間の相互連関を指標間の相互連関として、定量的にはあくすることを試みた。これは主として藤巻企画課員が IBM と協力して行い、その結果五八の構造方程式と二の定義式からなる「山梨県総合福祉モデル」が開発された。そして、このモデルの活用によって七六年の「山梨県長期総合計画」が策定された。

### 三 甲府市シビルミニマムの設定

甲府市は、七四年に都市問題研究会議を組織した。これには、助役・参事・各部長そして企画部関係者などが府内から加わり、学識者としては主として山梨大学を中心に、白井尚（教授－教育社会学）、伊東壯、野村文男（助教授－行政法）、花岡利幸、森蘭英輔（助教授－会計学）、似貝貞香門（助教授－住民運動）、三浦康彦が加わった。

やがて七六年、都市問題研究会議の中の数名の委員をもつて甲府市シビルミニマム研究委員会が発足し、市から甲府市シビルミニマム研究の委託をうけた。委員は伊東を代表委員として、他に花岡利幸、森蘭英輔が加わった。すでに山梨県福祉指標研究委員会では、先にのべたような研究が進行していたので、甲府市シビルミニマム研究委員会はその成果をさらに発展させることが期待された。幸いにして山梨県福祉指標研究委員会と甲府市シビルミニマム研究委員会は、花岡氏と私は重複していた。これに荻原企画部長、篠原企画主幹、種田、丸茂、井上（阡）、碓井の各係長など企画部員が協力して、七六、七七年の二年間にわたって、「甲府市シビルミニマム」の検討が進められた。

委員会はまず從来の「シビルミニマム」構想－例えは松下圭一氏などによる－に対しての問題点を摘出した。すなわち、松下氏の意見を集約すれば、(1)市民生活の最低限度を確保する上に必要な社会制度・施設について、(2)政府・自治体の責任に関わる部分を設定し、

(3)それを指數化するということである。これに対する問題点は(1)市民生活とは何処までの範囲をさすか、(2)最低限度水準とは具体的に何か、(3)このようなシビルミニマムの設定と市民参加はどのような関係にあるかという三点であった。

このうち第一の問題点、市民生活の範囲とそれを示す指標体系の問題については、(1)市民の視点にたち、(2)市民が生きていく上での大分野にわたる範囲について、(3)市民のニードあるいは要求するものと総括することを基礎として、指標体系を考えることとした。いわば松下氏が最初から「市民が最低限の生活をするためには行政は何をやるべきか」を出発点にしていたことに対する、「市民個人が全人間的な生活を充実するためにはどんな条件が必要か」という視点にたつていたわけである。そしてここで先に述べた山梨県総合福祉指標研究委員会が開発した「山梨県総合福祉指標」の体系を援用した。援用にあたって、「セクター」は「領域分野」、「フレーム」は「目標項目」、「要因」は「指標化項目」、「要素」は「指標課題」とよびかえた。そしてまず部門については、個人部門だけをとりあげ基盤部門はふくめないこととした。というのは、甲府市都市問題会議の議論の中で、シビルミニマムはできれば甲府市が担当すべき部分に限るべきだという議論が行われたことを反映したからである。個人部門の中の領域分野は、県のものをそのままとり、「いのち」「くらし」「こころ」とし、また目標項目もそのままとして「安全」「健康」「教育・文化」「余暇」「連帯」「労働」「所得・消費」「居住環境」の八つとした。しかし、指標化項目、県でいえば要因については県の趣旨を生かしつつ、大幅に改定した。要因について改定したのだから、要素、市でいえば指標課題もまた大きく

かえた。変えたというより、県のものをまとめ、指標化しやすいようになしたというべきであろう。  
県の総合福祉指標でも「健康」のフレームを例にあげたので、市の場合も「健康」の例をあげてその変わりようを示しておく。

II 健康		A 保健		指標課題（要素）
C 医療	B 公害			目標項目（フレーム）
③②医療従事者の確保 ①医療施設の整備 ②防除体制・発生源の規制・監視測定体制の強化・防除施設の整備 ③保健施設の整備				①快適な自然環境の保持 ②健康増進の機会の増加、生活、栄養指標

こうして目標項目（フレーム）八つ、指標化項目（要因）二五、指標課題（要素）四五を定めた後、その指標課題に合う指標を選ぶことになった。指標の選定については、二つの制約があった。一つは、①指標課題のもつ性質のうち、量的に表現できるものだけしかとりあげられぬこと、②統計資料が整っていないものはとりあげないこと、の二つである。さらに指標には、原因を示す指標と結果を示す指標の両方（たとえば原因を示す成人一人当たりカロリー

摂取量と結果をしめす（四歳男子の身長など）をとりいれるよう努力し、原因を示す指標には行政の力でそれがコントロールできるような指標となるべくふくめた。また、一つの指標課題を示す指標の数は二・三を基準とし、なるべくどの指標課題でも指標数が等しくなるようにした。例を先にあげた、目標項目「健康」のうちのC医療にとつてみると、つぎのようになつている。

指標化項目	指標課題	指標
C 医 療		
医療施設の設備	人口千人当たり病院数 人口千人当たり病床数 人口千人当たり急救病院数 身体障害者（児）厚生援護施設入所率	人口千人当たり薬局数
医療従事者の確保	人口千人当たり医師数 人口千人当たり看護婦数	人口一万人当たり保健婦数
医療相談の充実		

このようにして指標を選定した結果、一四五の指標が選定された。そしてこの八目標項目、二五の指標化項目、四五の指標課題、一四五の指標からなる体系を、「甲府市の望ましい市民生活像」の指標体系とした。

さて、第二の問題は、こうして選びだされた各指標について、そ

の目標となるべき水準値をどのように設定するかということであつた。まず水準値の意味について検討が行われた。水準値には①ある地域全体の平均値を水準値として特定地域におけるそれからの偏差

を問題にする水平的とでもよぶべき方法と②ある絶対的な基準、ないしは期待される基準を設定し、それに対して現状値の改善を図ろうとする垂直的とも呼ぶべき方法がある。前者は、地域間の福祉水準の平準化をすすめるには適切であり、後者は地域全体の福祉水準を向上させるというみでは前者よりも有利であり、かつ地方政府が行政推進の目処として用いるにも有利である。こうした判断は、すでに山梨県総合福祉指標研究委員会で検討ずみの課題であったが、再度討論を重ねて県と同様の考えに立つこととなつた。いわば、目標の年次を決め、その目標年次にその指標の水準値を示す「ある目標年次における最低必要値」という考え方をとつたのである。

この「ある目標年次における最低必要値」の最低必要値とはなにか、それは、誰がどのような手手続きで設定するかというのが、次の課題であった。そして、この最低必要値の性質と設定者、および設定手続きは実は切り離しては考えられぬ問題であった。すでに述べた通り、水準値設定は特定の学者グループや官僚の手でおこなうべきではなく、できるかぎり広い住民参加の下でおこなうべきであるというのは、シビルミニマムに対する一般的の批判の極めて大きな部分であった。そこで、山梨県総合福祉指標研究委員会は、「昭和六〇年ににおける望ましい県民福祉水準」の水準値をきめるに際して、県内の有識者に対して「デルファイ調査」すなわちアンケート調査を実施し、その結果をもつて水準値を定めた。甲府市についても、水準値決定の方法は同じ方法をとることにした。

まず目標年次を甲府市の新総合計画が目標年次とした昭和六二年度とし、「昭和六二年度における望ましい市民生活像」のための指標水準値を、各目標項目ごとに一〇人内外の市内有識者を選んで

「デルファイ調査」を実施してきめることとしたのである。この「デルファイ調査」に参加した市内有識者の総数は、九一名であり、そのほぼ三分の二は市行政官以外の人々であった。

「デルファイ調査」は、最初に指標の説明とともに昭和四八年における甲府市の現状値、山梨県平均値、全国平均値を参考としてかけ、第一にこの甲府市の現状値が増加するか減少するかについての質的な予測をもとめ、第二に昭和六二年にどの程度の水準が望ましいと考えるかを量的に回答することを求めた。第二の質問への回答は、当然人によつてばらつきが出てくるので、それができる限り一つの値に收れんするように前の回答結果の分布状況を報告しながら自分の回答の修正をしていくよう調査を繰り返し、全体として三回にわたつての「デルファイ調査」をおこなつて、水準値を決定していく。

このような方法によつたことは、「昭和六二年度における最低必要値」の必要値の性質を、字義どおりの最低必要値ではなく、(1)現状への不満、(2)目標年次への予測、(3)目標年次への期待、(4)達成の可能性という少なくとも四つの判断と心情を含んだものとして示すこととなつた。それは、総合的にいつて一種の「期待値」—望ましい値となつたのである。また、市内有識者によつた水準値の設定は、いささかながら住民参加の方式を組み入れたものといえるであろう。

#### 四 甲府市シビルミニマムの設定

甲府市と甲府市シビルミニマム研究委員会は、七七年一月、これら指標体系と「デルファイ調査」による「昭和六二年における望ましい水準」をまとめて、「甲府市の昭和六二年における望まし

い市民生活像とその水準」として発表し、引き続いて「シビルミニマム」の設定作業を進めた。

甲府市シビルミニマムの設定は、今迄述べて来た「昭和六二年における望ましい市民生活像とその水準」を基礎におきはしたが、その中から、(1)直接市政が担当すべきもの、および市政との関係の深いものを四七指標選び、(2)さらに市行政から見て必要とおもわれるものの三三指標を加え、合計八〇指標をもつて「甲府市シビルミニマム指標」とした。

さらにその六二年における水準値の設定は、「昭和六十一年における望ましい市民生活像」からとつた指標については、そこでの水準値をそのまま使つたものと、それに「市民意向調査」の結果を加味して修正を加えたものと二種類ある。市行政が付加した指標については、「市民意向調査」をもとにして、水準値を算定した。

「市民意向調査」というのは、市内に在住する二〇歳以上の市民の中から無差別に三〇〇〇人を選んで対象とし、これに七七年九月に、奥野茂夫山梨大学教授が中心になつて行つたアンケート調査であり、その中にはシビルミニマムと関係した三二項目にわたる市民生活についての満足度をきく質問がふくまれていた。この調査結果にもとづき、市の現状に対する市民の満足度とミニマム指標の達成度（ミニマム指標の現状値を目標水準値で除したもの）の間の関係があることを検出し、一定の関係式を導きだした。これを利用して「昭和六二年における望ましい市民生活像」からとつた指標の水準値で、市民の満足度から離れているものは、市民の満足度にあうよう修正を加え、さらに市行政から付加された指標の標準値は、この市民の満足度から算定して設定した。すなわち、この三〇〇〇人

の「市民意向調査」をこのような形で「甲府市シビルミニマム」の水準値に反映させることによって、市民参加によるシビルミニマムの設定を一応七八年一月に完成し終え、これを「甲府市シビルミニマム第一次案」としたのである。

しかし、市はすでに七八年一二月、磯貝正義山梨大学教育学部長を会長に、市内の有識者六七名をもつて甲府市総合計画審議会を発足させていた。そこで、この「甲府市シビルミニマム第一次案」は、総合計画審議会にかけられて審議され、さらに市行政当局の法制的、財政的側面からの検討も加味されて、「修正をおこなった指標三五、うち水準値をあげたもの一四、下げたもの二二」「甲府市シビルミニマム第二次案」となり、最後にその第二次案が総合計画審議会で審議された後に最終的に決定したのである。

こうして七八年三月「甲府市シビルミニマム」として発表されるにいたつた。ところでその中で、シビルミニマムがもつ限界と施策の関係について次のようにふれられている。たしかにシビルミニマムは従来の市民所得や市民純生産と比較すれば、市民生活に関してより多くのことを語つてはいるが、量的に表現できる側面に限定されるという制約は如何ともしがたい。市の施策はひろく市民生活全体を向上させることを目的としており、その意味では質的なものも含んだ施策の体系こそがその目的に最も合致するのである。そしてシビルミニマムはその施策体系の一部を象徴的に、あるいは量的にしめすに過ぎないことを充分知つておく必要がある。例を火災にとれば、施策の目標としては、「火災が生じた場合、市民に死傷が起きることを防ぎ、財産・家屋の焼失を最小限にいくとめる」ことである。そのための具体的な施策は、「火災を早く発見し、出来る限り

早く所要の消防隊が現場にかけつけ、万全の消火作業を行う」とである。しかし、シビルミニマムではそれは「消防自動車の台数・消防職員数」などの形をとらざるを得ない。そこで大切なのは施策そのものなのであり、それは甲府市総合計画審議会が「市民意向調査」結果をふまえて充分審議し決定すべきことであるとしている。さらに最後にこのシビルミニマムの特長を次のようにまとめていきる。

- (1) 市民生活の広分野をカバー「甲府市シビルミニマム」の指標数の八〇は非常に広く市民生活の分野を包括していることを示す。  
(金沢市三一、山形市一九、八戸市一七、神戸市三一、旭川市八七)
- (2) ミニマム水準値は市民の要望・予測を基礎にミニマムの昭和六年値は、一つには「市民意向調査」「デルファイ調査」による市民の要望を基礎とし、同時に「デルファイ調査」での有識者の予測もふくんでいる。また行政からみた到達可能性もふくむという要望・予測・可能性を総合したものである。  
(3) ミニマム水準値設定手続きの民主性 「デルファイ調査」で市民九一名の意見、「市民意向調査」で市民三〇〇〇人の意見、さらに甲府市総合計画審議会での二回にわたる審議を通じてミニマム水準値が決定されたことは、できうる限りの民主的手手続きでミニマム水準値が設定されたことを意味している。
- (4) 実現可能な水準値 行政での法規上、財政上の検討を経、総合計画審議会で二回の審議をおえたミニマム水準値は、絵にかいた餅ではない実現可能な水準値である。  
(5) ミニマムは施策体系の一部に過ぎない。ミニマムはあくまで数量化できないものもふくむ施策の極く一部にすぎず、その意味では施策の目処としての意味以上にはでない。
- (6) ミニマムの進行管理 今後大きな変動が

予想される中で、市民の価値観等の変動も含め、つねに市の施策効果を確認しつづけるために、市民意向調査を続け、場合によっては水準値の変更も行う必要がある。(7)「望ましい市民生活像」をつくるために市民の協力を「甲府市シビルミニマム」はあくまで市行政にかかる分野を中心にして「望ましい市民生活像」をつくりあげようとするものであるが、「望ましい市民生活」はひとり市行政の努力だけで達成できるものでないことはいうまでもない。そのためには、市民が自分で、その「いのち・くらし・こころ」を守るために姿勢を確立し、連帯しあうことが必要である。市はそうした市民の努力へ最大限の協力を買うということを、このシビルミニマムは示しているのである。

こうして「甲府市シビルミニマム」は、七八年一二月に策定された「甲府市新総合計画」の一部となつたのである。なお、この「甲府市シビルミニマム」はその後も進行管理がつけられるかたわら、八〇年からは甲府市シビルミニマム研究委員会で「地域ミニマム」の研究が始まられ、六年には、甲府市国母小学校区域の住民の協力を得て、その地域をモデルとした「甲府市国母地区ミニマム」に関するデルファイ調査結果報告書」がまとめられた。いわばきめの細かい配慮の行政への問題提起がおこなわれ、その精神は八年の第三次甲府市総合計画の策定へと引き継がれたのである。

## 参考文献

- 伊東壮「地域経済と二重構造」山梨大学教育学部研究報告第二号 一九七一  
山梨県企画調整局・山梨県総合福祉指標研究委員会「福祉システム

テムへのアプローチ—山梨県総合福祉指標」昭和五〇年三月  
山梨県・山梨県総合福祉指標研究委員会「昭和六〇年における望ましい県民福祉水準—山梨県総合福祉指標(その2)」昭和五一年八月

山梨県「山梨県長期総合計画—豊かさと活力にあふれた山梨をめざして一九七六—一九八五」昭和五一年一二月

伊東壮「原爆被害の全体像へ接近するための視点と方法」山梨大学教育学部研究報告第二八号 一九七七

日本経済政策学会編「安定成長下の福祉政策—日本経済政策学会年報X XV」勧業書房 一九七七

甲府市・甲府市シビルミニマム研究委員会「甲府市の昭和六二年ににおける望ましい市民生活像とその水準—望ましい市民生活像デルファイ調査結果」昭和五二年一月  
甲府市「あなたがつくる甲府市の未来像のために—市民意向調査報告書」昭和五二年一二月

甲府市・甲府市シビルミニマム研究委員会「うるおいの心でむすぶ私たちのまち・『甲府』をめざして—甲府市シビルミニマム」昭和五三年三月

甲府市「甲府市新総合計画昭和五三—六二年度」昭和五三年一二月

公明党山梨県本部福祉政策研究委員会編「山梨県福祉社会トータルプラン」昭和五六六年  
甲府市シビルミニマム研究委員会「甲府市国母地区ミニマムに関するデルファイ調査結果報告書」昭和六一年

(市史編さん委員)