

社会福祉措置制度の意義と課題

成 瀬 龍 夫

はじめに

わが国の戦後社会福祉は、一口に措置制度によって支えられてきたといっ
てよいであろう。それがいま大きく揺らいでいる。1980年代に入って厚生省によ
りその「見直し」が主張されるようになった。90年代に入ると、公的介護保障
制度の創設をめぐる措置方式か社会保険方式かが争点となり、前者が退けら
れ後者が採用された。1997年には保育措置制度を実質的に廃止する含みで児童
福祉法の改訂が行われた。こうした「見直し」や「廃止」の理由として、措置
制度は「昭和20年代の特殊な環境の産物」で「いまや古色蒼然たる制度」であ
るとか、「措置は行政処分であり、選択の自由がない」とか、「民間福祉施設は
措置委託費に依存し、サービス競争がない」といったことがあげられている。

しかし、私は、措置制度「見直し」の動きが始まった比較的早い段階から措
置制度の果たしてきた役割や改善すべき問題点を検討してきたが、最近の措置
制度に対する批判はきわめて一方的なものであって、決して正鵠を得たもので
あるとは思われない。そこで小論では、措置制度の果たしてきた役割をあらた
めて検討して、一方的な「見直し」「廃止」論への反駁を試みたい。

I わが国の社会福祉と措置制度

最初に、措置制度について簡単に説明しておこう。

「措置」という言葉は、実は社会福祉制度のなかでさまざまに使われており、
錯綜している。そこで、まず以下のように整理しておこう。

第1は、社会福祉諸法（児童福祉法、母子福祉法、老人福祉法、身体障害者

福祉法, 精神薄弱者福祉法) のなかで見かける「福祉の措置」という使われ方である。社会福祉行政のメインは給付行政であるが, 給付行政の手続きとして行政側が申請者のサービス受給資格の認定を行ったり具体的なサービスの提供を決める行為を表現する意味で用いられている。身体障害者へ手帳を交付したり補装具を給付することも, 保育所や老人ホームなどの施設への入所を認可することも, いずれも「福祉の措置」である。

しかし第2に, 社会福祉制度の各分野では, 給付行政の性質を区別する意味からか, あるいは行政処分形式を区別する意味からか, 「保護」「援護」「措置」などの言葉が伝統的に使い分けられてきた。生活保護なら「保護」(保護の実施機関, 保護決定, 保護基準, 保護費), 障害者福祉なら「援護」(援護の実施機関, 援護施設), 児童・老人福祉施設なら「措置」(措置の実施機関, 措置決定, 措置基準, 措置費)といった具合にである。ただし, 児童・老人福祉施設に関して「保護」という言葉を使わないわけではなく, 保育所や老人ホームへの入所の対象となる児童や老人も「要保護児童」「要保護老人」といわれたりする。「措置」という言葉が児童・老人福祉施設関係の用語であるのが比較的明瞭に示されるのは「措置費」の場合である。例えば, 厚生省関係者の作成した社会福祉制度の解説書では, 「(児童福祉関係費における) 措置費というのは, 端的にいえば児童福祉施設の運営費のこと」¹⁾ などのべられている。

第3に, 児童・老人福祉施設について, 社会福祉事業法等によって事業の分類や施設経営主体の準則が定められているが, 法的規制を受けていてもすべてが措置制度の対象ではない。そこには, 老人福祉施設であれば, 擁護老人ホームや特別擁護老人ホームのように公的措置を伴うものと, 軽費老人ホームのように伴わないものがある。公的措置を伴うというのは, 措置の実施機関によって法にもとづく措置を受けた者を入所させる施設で, 施設を設置することのできる者(擁護老人ホームと特別擁護老人ホームは都道府県, 市町村, 社会福祉法人および日本赤十字社)が限られており, 施設基準の遵守義務, 措置の受

1) 社会福祉行政研究会編『社会福祉法論・財政論』新日本法規, 1981年, 413ページ。

託義務などが課され、行政庁が報告の徴収や監督、改善命令等の権限をもっている。公的措置を伴わない施設では、措置の受託義務がない。

以上のことから、社会福祉の「措置」制度という場合、主として児童・老人福祉の分野で公的措置を伴った施設に適用される制度を指しているといつてよい。1994年10月1日現在、措置制度下にあるわが国の保育所は、施設数22,526、入所者数1,675,877人、養護老人ホームは施設数947、入所者数64,569人、特別養護老人ホームは施設数2,982、入所者数205,729人にのぼっている。

施設入所にかかわる措置を構成する制度的な要件としては、①施設経営主体②施設最低基準③措置権者④措置基準⑤サービス基準⑥措置費⑦費用徴収、などがあげられる。²⁾

社会福祉事業法では、入所者の人格の尊厳がおびやかされやすい収容施設事業を公共性の高い第1種社会福祉事業とし、施設経営主体を国、地方公共団体、および公共性の高い特別法人である社会福祉法人に限定している。施設の構造設備や職員配置等の基準に関しては児童福祉法、老人福祉法等の関係法令で規定している。例えば、老人ホームについては、老人福祉法第17条にもとづく厚生省令「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」で具体的に定めている。措置基準とは、施設の入所対象に関する基準であり、保育所なら「保育に欠ける」（児童福祉法）、特別養護老人ホームなら、65歳以上の者については「身体上又は精神上著しい欠陥があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難な者」（老人福祉法）と定められている。

保育所の場合は親、老人ホームの場合は本人又は家族によって入所の申請がなされる。施設への入所措置を講ずるべき資格の有無の判定は措置基準に照らして福祉事務所でなされるが、措置の決定権をもつ措置権者は保育所では市町村長、老人ホームでは都道府県知事もしくは市町村長がその位置にある。施設

2) わが国の社会福祉の措置制度の歴史と機能的仕組みなどの詳しい点については、成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆『福祉改革と福祉補助金』ミネルヴァ書房、1989年、の諸章を参照してほしい。

への入所等の措置をとるべき都道府県知事や市町村長は措置の実施機関ともいわれる。ただし、ながらく保育所の措置権などは国からの市町村長への機関委任事務であった。1986年の福祉8法改正時に機関委任事務から団体委任事務化されたが、いずれにしても委任事務であることは、児童福祉行政の最終責任が国にあることを建て前としてきたからにはほかならない。したがって、施設への入所措置や入所後の処遇に要する費用である措置費も、その一定割合が国庫負担金制度によって国から自治体に措置費として支弁されてきた。

施設入所後の処遇サービスの内容については、国が毎年予算編成で決める措置費の単価（入所者1人当たりの日額や月額、保育所では「保育単価」、収容施設では「保護単価」と呼ぶ）によってコントロールされる仕組みである。費用の徴収は、保育所では「保育単価」の全額を保育料金にリンクし親の所得階層によって応能的に負担させる方式、老人ホームでは入所老人や家族の収入に応じた費用徴収基準が適用されている。

II 措置制度をめぐる評価

(1) 措置制度が果たしてきた役割

措置制度がわが国の戦後社会福祉の歴史において果たしてきた積極的役割として、次のような諸点が指摘される。

まず第1に、敗戦後の国民の大多数が貧窮状態にあった時期においては、生活救済機能を中心的に担ったのは生活保護制度であった。福祉施設は児童福祉施設も老人福祉施設も障害者施設も絶対的に数が少なく、施設への入所等の措置制度はたいした役割を果たしたとはいえない。措置制度の役割が注目されるのは高度経済成長期、とくに昭和40年代以降各種の福祉施設が大幅に増加するようになってからである。昭和40年代には「ポストの数ほど保育所を」という労働組合の要求スローガンが見られたが、女性の職場進出、共働き夫婦の増大、核家族化や高齢者世帯の増大といった高度経済成長のもたらした変化を背景に、増大する福祉ニーズを担う施設福祉の実施体制を支えるようになったのが措置制度であった。昭和20年代から30年代にかけて福祉関係諸法の制定を通じて整

備された措置制度は、昭和40年代以降の高度成長期になってその役割を本格的に果たすようになったといえる。

第2に、わが国の施設福祉の状況は、東京のような大都市の中心部にある保育所や老人ホームであろうと、山間僻地の保育所や老人ホームであろうと、施設設備や処遇の内容、水準にほとんど差がない。公立と私立のあいだでもそうである。このように社会福祉サービスが、都市・農村を問わず、また施設経営形態の公共・民間を問わず、一定の標準的な水準を維持しかつ向上がはかられてきたのは、ひとえに措置制度によるといってよい。これは、地方自治法が福祉施設や職員について必置規制を行い、福祉関係諸法が福祉施設についての市町村長の措置権や民間社会福祉法人への措置委託の要件を定め、国が施設への入所や施設内での処遇、入所者からの費用徴収等、措置基準を決めるという仕組みのもとでは当然そうなる。逆に、措置制度が存在しなかったならば、このように全国的に同質、同レベルの行政水準を形成することは不可能である。措置制度が存在しなかったならば、財政力の豊かな地域と貧しい地域、経営基盤の安定した公共施設と不安定な民間施設とのあいだには、大きな格差が発生していたであろう。

第3に、措置制度は、社会福祉法人として法人認可された民間福祉施設に措置委託し、措置委託費によるその経営保障をはかってきた。これによって民間福祉施設のほとんどは措置制度のもとに包摂され、公的福祉を代行してきた。その結果、わが国の民間社会福祉法人は民間らしい独立性や自主性を大幅に束縛されることになったが、一般国民からすれば、大事なのは施設の経営形態がどうであろうと、サービスの請求権が保障され実際に適切なサービスが受けられることである。措置制度のもとで国民は、民営施設であっても公的責任と管理下にあり、公営の施設と同質、同レベルのサービスを受けることができるといふ安心感と信頼感をもつことができた。措置制度は、このように民間をもあまなく包摂することによってわが国の社会福祉の公共性をきわめて明瞭ならしめてきたといってよい。

総じていえば、措置制度は戦後日本の福祉のナショナル・ミニマムを支えて

きた制度であると評価してもよいであろう。³⁾ われわれが社会保障を通ずるナショナル・ミニマムを論ずるとき、一般に2つの点が問題となる。一つはナショナル・ミニマムを実現しうるための各種社会保障サービスの行財政体制が整備され機能しているかどうかであり、もう一つはサービスの内容、水準がナショナル・ミニマム（例えば、わが国の憲法第25条の定める「健康にして文化的な最低限の生活」）といえるだけの妥当なレベルにあるかどうかである。社会福祉の措置制度は、前者に関しては、制度の運営に多くの硬直性が存在し、次のところでのべるように問題がないわけではないが、先ほどあげた諸点から基本的に評価してよいと思われる。後者に関しては、保育所保育などは一定評価できよう。しかし、プライバシー尊重のための個室保障を制度化してこなかった老人ホームなどは重大な不備をかかえている。したがって措置制度下でも福祉分野によってナショナル・ミニマムの内容、水準には差がある。

(2) 措置制度が抱えてきた問題点

措置制度は改善されるべきいくつかの問題を内包してきた。

その第1は、実際からかけ離れた、低い措置基準や措置費の算定基準がおしつけられてきたことである。保育行政を例にとると、厚生省通達の「入所措置基準」があげられる。そこでは、母親が居宅外労働に従事している場合、居宅内労働に従事している場合、母親のいない場合、母親が出産、病気等の場合など、入所措置できる7項目を示している。厚生省児童家庭局『保育所入所措置事務提要』は、これらをさらに細かくし、母親が居宅外労働の場合、病弱な祖母がいれば2人の乳幼児の育児ができるとか、母親が居宅内労働の場合、伝票整理・記帳等の事務、理容の手伝い、店の電話の受付・来客接待、用件の取り次ぎなどは軽易な仕事なので、子供をみながら仕事ができるとし、「入所不適正」とするよう指示している。また、上の子を保育所に預けて乳児をかかえて内職していると、これも乳児の世話ができるならと「入所不適正」扱いである。

3) 成瀬龍夫「福祉補助金の仕組みと研究課題」、同上、序章、16ページ。

厚生省は、こうした厳しい入所措置基準を自治体におしつけ、地方自治体の弾力的な運用を基本的に認めない姿勢をとってきた。また、保育所に対する措置費（運営費）は保育単価（入所措置児1人にかかる月額経費）にもとづいて決められるが、保育単価で試算された保母配置人数も国の最低基準より低かった⁴⁾ので、多くの地方自治体が単費で乳幼児の保母加配をせざるをえなかった。

第2は、サービス受給の権利性のあいまいさである。サービス受給をめぐる権利性については、国民が自らのニーズにもとづき給付を申請し措置を受けようとする段階と、措置決定後にさらに処遇の内容に要望をもつ段階とがある。前者に関しては、法学面では社会保障における国民の権利を「実体的給付請求権」として明確にした社会保障学者の小川正亮⁵⁾の説が有力であるが、厚生省などは、有権解釈において行政側の職権主義を根拠とする反射的利益説の立場に立って権利性を否定してきた⁶⁾。こうした職権主義的解釈に立てば、国民の側に給付請求権はなく、措置はあくまで行政側の自由裁量による強制的な行政処分行為ということになる。どこそこの保育所、老人ホームへ入りたいと選択を希望するとか、あるいは措置決定後の段階、施設入所後にサービスの内容の改善をもとめるといった権利は受給者にはないとされるのである。社会福祉の措置制度が人権保障とそれに対する公的責任に立脚した制度であるという理解に立てば、厚生省のこうした解釈はあきらかに解釈権の濫用であるが、その厚生省が1980年代以降制度の「見直し」を打出し、「措置方式では、権利性が不明確で選択の自由がない」と主張してきたのは一種の自己矛盾といわざるをえない。権利性を明確にし選択の自由を認めるのは、措置制度を否定しなくても厚生省

4) 村山祐一「『行政改革』と保育の危機」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書1982』草土文化、1982年、参照。

5) 小川正亮『権利としての社会保障』勁草書房、1964年、参照。

6) 老人福祉法制定（1963年）時の厚生省社会局長の説明では、老人ホーム等への収容等の福祉の措置（同法11条）に関して職権主義を採用した理由の説明と関連して、「本条による措置は、措置の実施機関に課せられた義務であって……希望者からの請求権に基づくものではない。したがって措置を受けることにより老人ホームにおいて養護されることは、老人に与えられた権利ではなく、公的機関に措置義務があることから派生する反射的利益である」とされている。（大山正『老人福祉法の解説』有斐閣、1964年。）

が自らの解釈を変更すればすむ問題と思われるからである。

第3は、措置制度のもとで民間社会福祉法人は公的福祉の代行機関化しているが、そのために民間としての独立性や自主性が著しく制約されてきたことである。この理由はあきらかで、措置委託費を民間福祉施設に支弁することは、「公金その他の公の財産は、……公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業にたいし、これを支出し、またはその利用に供してはならない」と定めた憲法第89条に抵触する（民間社会福祉事業は慈善や博愛の事業とみなされる）おそれがあるため、公の支配に属させるべく、民間社会福祉法人の人事、会計予算等を特別な監督の下におき、また措置委託費の用途の自由も一切認め⁷⁾てこなかったからである。しかしその結果、社会福祉事業法で定められた社会福祉事業の経営の準則である公の責任の転嫁の禁止、民間社会福祉事業の自主性の尊重、民間社会福祉事業の独立性の維持といったいわゆる「公私分離の原則」はまったく空文化してきた。憲法第89条や社会福祉事業法の「公私分離の原則」の規定は、戦前のわが国の社会福祉行政の反省の上に立ったものである。しかし、この点も、戦前ならともかく、戦後の新たな社会環境や公的社会福祉が定着してきた段階では、民間社会福祉事業をすべて慈善や博愛の事業とみなす必要はなくなっているとも考えられる。民間との関係で措置委託・措置委託費の制度を維持するにしても、民間社会福祉法人の経営の独立性や自主性をもっと高めていく改革は不可能ではないと考えられる。

III 措置制度の「見直し」「廃止」をめぐる動向と論点

(1) 「見直し」「廃止」論の問題点

1983年に全国社会福祉協議会施設制度基本問題研究委員会は『新たな福祉施設活動の展開』と題する報告を出した。全社協はわが国の民間福祉機関の代弁者であるが、厚生省の外郭団体的性格をもっており、この報告は全社協を通じて厚生省の措置制度「見直し」の基本認識が表面化したものであったといっ

7) 社会福祉行政研究会編『社会福祉法制論・財政論』、前掲、33-34ページ。

よい。同報告は、次のようにのべている。

「措置制度は制度発足当初においては、国民の最低限度の生活保障をはじめ、保護・養育・更正など国の責務の遂行や施設入所の優先順位等の判断を、公の責任として行うというものであった。措置の概念は、措置権者（行政）の被措置権者（要保護者）に対する強制力の伴った行政行為である。国と措置権者との関係は機関委任であり、措置権者と地方公共団体以外のものが経営する施設との関係は委託契約の関係にあると法的には解釈されており、この場合、措置費はこれに支弁される委託費と解釈されている。

憲法89条で公の支配に属さない『私』の社会事業への公金支出が禁じられているが、この条項に抵触しないようにするため、『公の支配』に属するかたちで『特別助成』を行うという考え方で整理されたものが、委託費とされた経緯である。措置費制度が硬直化している原因の一端は、ここにある。つまり施設入所処置が、行政行為として行われるため入所者の施設を選択する余地が少なく、また施設の側でも、よりよい処遇を求めて他とサービスを競うということがない。

私学助成については、この条項との関係を法的に解明すべく努力がなされており、措置費についてもこの点を検討する時期にきている。

措置対象者が限定され施設数が不足していた時代にはこうした制度で対応することができた。しかし、今日のように、施設が量的・質的にも整備され、機能的にも保護・収容という場から生活・利用の場へと変化し、対象者も制度発足当初と比較にならないほど拡大した現状にあって、被措置者を強制力を伴った行政行為として保護収容するという旧来の概念はそぐわなくなっている」

ここには、のちのさまざまな措置制度批判の基本的論点が見出されるが、それらの批判点を列挙すれば、だいたい以下のようなになるであろう。

①措置制度は、昭和20年代の特殊な社会環境の産物、敗戦後で貧困者が満ちあふれていた時代にそれらの人々の救済を目的としてつくられた制度である。

②保護、収容、養育、更正などのための措置は強制力をともなった行政処分行為であって、入所者に選択の自由がなく、福祉施設が生活・利用の場に変化

してきた今日にはそぐわない。

③民間福祉施設は経営基盤を措置委託費に依存しているため、施設間でのサービス向上の競争がない。

④わが国では福祉行政に中央政府が介入しすぎている。ヨーロッパなどでは地方自治体に責任と役割がゆだねられている。

しかしながら、こうした批判点は、すでにのべたようなわが国の措置制度の果たしてきた歴史的役割を振り返るときやはり妥当な批判とはいいがたい。

措置制度がつくられた時代は国民大多数の生活が貧困状態にあり、措置制度が一方でこうした状態に対応する必要性に迫られてつくられたことは疑いないが、しかし決して一時の救貧目的でつくられた制度ではなかった。憲法25条の定める生存権保障を具体化する社会福祉行政の実施し制度としてつくられたのであり、とくに戦前の救護法時代の救貧行政と決別して公的責任を明確にしようとする意図の産物であった。⁸⁾生存権保障の理念と公的責任をまっとうする制度として、最初からいわば丈夫で長持ちのする制度的仕組みとして発足したといつてよい。それゆえに、高度経済成長過程で国民の生活水準が上昇しても、共働き夫婦の保育問題や家族の解体が生みだす老人養護問題などに対応してきたのである。

措置が強制力をともなった行政処分行為であるという点に関しても、一方的な解釈である。通常、保育所や老人ホームなどへの入所は入所を希望する者の申請と同意にもとづいてなされており、入所そのものについて行政側の自由裁

8) 前掲の厚生省関係者による制度解説の中でも、例えば、「児童福祉法は、明治以来の児童政策を一貫してきた要保護児童対策中心の思想に終止符をうち、それを超えて次代の社会の担い手たる児童一般の健全育成、全児童の福祉の積極的推進を基本精神とする児童についての根本的総合的法律であり、わが国における画期的な社会立法である」とのべられていた(社会福祉行政研究会編『社会福祉法制論・財政論』、前掲、136ページ)。ところが、「措置から利用へ」の転換を眼目とする児童福祉法改正に関する中央児童福祉審議会の中間報告(1996年12月3日)の趣旨説明のために同月16日に開催された全国児童福祉主任課長会議で、厚生省の大泉企画課長は、この「措置から利用へ」の転換を「古色蒼然とした恩恵的な福祉制度からの脱却」と説明している。(保育研究所編『保育情報』全国保育団体連絡会、No. 239、1997年1月。)

量で強制的に入所させるといったモメントは存在していない。法学専門家たちが認めているように、措置制度のもとでは、申請者が一定の要件を満たしていれば行政側はサービス給付を行わなければならない責任を負っている。措置とは、こうした公正な法的措置を意味する羈束裁量行為である⁹⁾。

入所者に選択の自由がないという点に関しても、今日では、申請者の場所希望を尊重した対応がなされている。必ずしもそれが希望通りにならなかつたり一定期間待機をさせられたりするのには、施設の配置や量的不足から生じる問題である。社会福祉施設では医療のような患者のフリーアクセス保障や医療機関を選択する自由はとくに必要ではない。医療では、診療科目の設定や患者への治療の内容は医療機関にまかされており、その代わりに患者はどの医療機関が自分にとって適切かを自由に選ぶ権利をもっている。福祉施設の場合は、措置制度のもとで処遇サービスの内容は標準化されており、ある施設はサービス内容が非常によく、ある施設は非常に悪いといった格差は本来生じない。福祉施設への入所では、待機者が出ず、交通アクセスや家族の居住地との関係から希望される場所の施設への入所がかなうように、施設の量的充足や地域配置を行うことが求められるのであって、問題があればそうした課題を解決できていない福祉行政の計画性の欠如に起因するものといわなければならない。

措置委託制度に経営依存した民間施設には競争を通じてのサービス向上がないという点についても、市場原理的発想からする的外れの批判である。民間経営が市場原理下におかれれば、競争を通じて安い価格で良質なサービスが供給されるようになると思うのは、市場主義的な一種の幻想にすぎない。市場原理下では、競争によって安い価格で良好な質のサービスが提供されるのではな

9) 宮崎良夫「社会保障行政と権利保護」東京大学社会科学研究所編『福祉国家4 日本の法と福祉』東京大学出版会、1884年、参照。宮崎は、職権主義の原則が建前として採られているのは、申請にもとづくだけの措置では不十分なことを見越した行政庁の措置義務を示しており申請権を排除しないこと、入所の措置決定は行政庁の恣意を排して公正になされるべきで法的拘束を免れるわけではないから、自由裁量ではありえず、羈束裁量の行為であること、裁量行為による授益がたんなる反射的理由にとどまらなければならない理由はないこと、などの点を指摘している。(同上、295-298ページ)。

く、所得階層に応じて「安かろう悪かろう」「良かろう高かろう」というサービスの質と価格の格づけされた市場構造ができあがるのである。なおまた、福祉サービスは経済学的に見ても市場競争になじまない。福祉サービスは、労力や時間をかければかけるほどサービスの質が向上する時間消費型サービスの性格をもつ。福祉サービスの質の向上は、こうした時間消費型サービスであることの特性をふまえて、施設職員の配置数を増やしたり、職員の専門能力の向上、さらには民主的な経営参加方式の導入といった方法で追求されていくべきものといえよう。また、こうした改善は、福祉施設の経営が安定した公的基盤のうえにおかれることによってより容易になる。

ヨーロッパに比べて、わが国の社会福祉行政では中央政府の関与が圧倒的に高いことは事実である。ただし、これは、ヨーロッパ諸国とわが国の地方自治の歴史や伝統の違いが反映しており、ただちに社会福祉制度の国際間の優劣比較やわが国の措置制度方式の劣位判定につながるような論点ではない。ただ、すでにのべたように、わが国では中央集権的であるあまりその弊害が大きかったのは事実であり、国民の生存権保障に対する政府の最終責任を曖昧にさせないかたちで、地方自治体により大きな責任と役割を付与していく方向に異論はない。

(2)「措置＝集権的パラダイム」論への批判 —新藤宗幸への反論—

さて、ここで新藤宗幸の措置制度に対する批判にもふれておかなければならない。氏は、その著『福祉行政と官僚制』(1996年)において、措置制度は集権的行財政体制に立脚したものであるのに、成瀬等の措置制度重視論は過剰な肯定的評価を行い、社会福祉における管理と集権の思想を容認するものと論断しているからである。新藤は、私がかつて「かりに今後措置・措置費制度が解体されてしまえば、先ほどのべたようなわが国の社会福祉事業の最低基準維持や地域格差の是正、民間経営の安定化といったナショナル・ミニマムの機能を果たす制度がなくなることを意味する。そうすれば、わが国の社会福祉体制は、国民の権利を保障する公的な制度や条件を基本的に失ってしまうことになる」¹⁰⁾

とのべたことに関連して、次のようにクレームをつけている。

「ここに見られる発想の一つは、集権的行財政体制にたいする高い肯定的評価であるといわねばならない。別段これは成瀬らに特有の見解なのではなく、日本の社会福祉研究者の間に、かなり共通して見受けられるとあってよい。しかし、それにしても福祉におけるナショナル・ミニマムの維持は、行政警察概念をひきずる行政処分行為としての『措置』でなければ、維持しえないものであるのか。また、ナショナル・ミニマム概念では対応できないニーズの発生に、どのように応えるのか。さらに福祉財政政策は、『措置』と不可分に結びついた『措置費』を鍵概念として、構成されねばならないものであるのか。民間経営の安定化とはいうが、実態は準政府機関であり、さらに近年では経営の安定性に目をつけ、相続税回避を意図した社会福祉法人（主として特別養護老人ホーム）の濫設をどのように考えるのか。¹¹⁾」

相続税回避を意図した特別養護老人ホームの濫設やそれにからむ厚生省の高級官僚の汚職は措置制度となんら関係はないが、それはともかくとして、新藤が展開している批判点は以下のように要約されよう。

①措置制度重視論は、更正、援護、保護、収容、給付などの「措置」「措置制度」「措置決定」といった国家の後見性を色濃く反映する一連の概念から構成されている。しかし、国家の後見性にもとづく「措置」概念から構成された福祉行政と理論は、福祉給付へのスティグマ（恥辱）を再生産こそすれ、福祉を自治と参加のもとに再構成する指向性を拒んできた。

②「措置」を憲法第25条の定める生存権保障の具体化の一つと見る見解があるが、「措置」は行政警察概念をひきずる強制的な行政処分行為である。更正、援護、保護、収容といった言語は、憲法のいう生活権の保障に反するイメージをもち、生活保護行政に見られるように実際に人間の尊厳や権利の保障に反する事態を生んでいる。

③戦後の社会福祉行政概念と理論は、公（public）の責任を国家の責任と等

10) 成瀬龍夫、前掲、17ページ。

11) 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店、1996年、113ページ。

置してきた。国家責任を強調するあまり、人間としての権利を時代状況に応じて発展させる政策思考を欠いていた。

④国家の責任遵守を強調する「措置＝生存権パラダイム」は、行政実施体制上「集権的パラダイム」を前提としているが、これは生存権保障の価値を強調するあまり政策の責任と実施の主体を国家（中央政府）のみと見なしている。政策の目標設定や手段体系の政府間（中央政府・自治体間）での分有の考察が軽視されている。

⑤「集権的パラダイム」からは、生活権保障の「自己決定の論理」が生まれない。「集権的パラダイム」を大胆に否定し、市民の政府（自治体）による政策・プログラム設計と実施システムを展望した理論構成が必要である。

さて、まず指摘されるのは、新藤は「措置」を強制的な行政処分行為と見なしていることである。すでにこの点については現実的にも法学的解釈においても妥当でないことをのべたので繰り返さない。ただ、更正、援護、保護、収容といった言語のイメージに関していえば、それらが戦前からの用語として行政警察的イメージを有していることには同感である。あくまで言語イメージの問題にこだわるならば、何か的確な言葉に置き換えれば簡単にすむことである。しかし、真の問題は言語イメージではなく、「措置」を厚生省や新藤のように権力的な行政処分行為と解するか、それとも基本的に人権保障行為と解するかその理解の仕方にある。

第2に、戦後の社会福祉行政概念と理論が公の責任を国家責任と等置してきたというのも、一方的な決めつけである。憲法25条は「……国は、すべての生活部面において、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と規定し、「国の責任」をうたっている。この「国の責任」は、中央政府の責任をベースにしていることは明らかである。しかし、社会福祉・社会保障に関するあらゆる施策を中央政府が単独、直営で行うことは実際には不可能である。また、社会福祉行政に関して地域社会が地方自治を通じて主体的に関与することはのぞましいばかりか必要でもある。したがって、「公的責任」は通常中央政府と地方自治体が協同もしくは分担して担うものとして理解

されてきた。社会福祉の実施上の体制も、中央政府の直管でなく、措置権を機関委任事務（現在は団体委任事務）として地方自治体に委任し、それにとまなう措置費を国庫負担金として支弁し、また地方自治体に社会福祉関連の施設、職員などの設置を法的に義務づける必置規制を行い、それに要する経費を各種の国庫負担金や地方交付税の制度で保障するというかたちがとられてきた。「公的責任」のそうした理解こそ、戦後の社会福祉行政概念と理論において一般的であった。問題は、中央政府と地方自治体の関係をめぐって中央政府の中央集権的弊害と地方自治の限界が憲法25条の着実な実現を阻むおそれがあったことであって、両者の本来の関係はいかにあるべきかが今日までさまざまな角度から模索されてきたとってよい。新藤のように、中央政府と自治体間での政策の目標設定や手段体系の分有の考察がこれまで軽視されてきたなどはまったくいえない。¹²⁾

第3にまた、戦後の社会福祉行政概念と理論が、国家責任を強調するあまり、人権を時代状況に応じて発展させる政策思考を欠いていたというのも、妥当でない。国家責任を強調することと、人権を時代状況に応じて発展させる政策思考とは必ずしも対立しないが、戦後の両者の関係を振り返るならば、むしろ人権を時代状況に応じて守り発展させる努力が、たえず国家責任あるいは公的責任のあり方を問い、それを変革してきたとってよい。一例をあげるならば、児童福祉法の「保育に欠ける」の規定の解釈について、当初の救貧的児童救済の解釈が、高度経済成長過程で共働き夫婦が増大するにつれて女性の勤労権保障的な意味合いも積極的に加味されるようになったことである。むしろ、生活保護行政など、社会福祉行政の硬直的な救貧の運用にこだわって、時代状況に応じて人権保障を発展させる政策思考をしばしば欠いていたのは政府・厚生省

12) わが国の社会福祉行政における公的責任の構造、社会福祉制度の中央・地方関係をめぐる戦後の改革論の流れについては、塩野宏「社会福祉行政における国と地方公共団体の関係」東京大学社会科学研究所編『福祉国家4 日本の法と福祉』東京大学出版会、1984年、を参照。また、成瀬龍夫「わが国の社会保障と地方自治」総合社会福祉研究所『総合社会福祉研究』第10号、1997年2月、を参照してほしい。

であったといえる。

新藤は、生存権保障や国家責任を強調したり、それらと関連させて措置制度を重視する論者を一括して「集権的パラダイム」に組みするものと批判しているが、しかし、その論法はきわめて強引かつ断定的である。彼自身は、自己の主張する「分権的パラダイム」の具体的イメージ、あるいは生活権保障の「自己決定の論理」なるものが具体的にどのような福祉行財政の制度構造になるのか何も示していない。仮に中央政府が社会福祉行政から手を引き、彼のいう市民の政府（自治体）が福祉サービスの事業主体となって給付をおこなうようになった場合、何が期待できるであろうか。福祉サービスのあり方を地方自治の原理や方法に則った住民参加型に改革する可能性は期待できる。しかし、自治体行政が直接サービスを給付するかたちをとる限り、そこではやはり何らかの措置方式、行政の羈束裁量（彼の理解では強制的な行政処分）という手続き過程は避けられない。新藤の論理を貫徹しようとするれば、たとえ福祉サービスを地方自治のベースに完全に乗せ変えても、行政はせいぜい地域福祉計画を立案するにとどまり、サービス給付すべきでないことになる。果たして、自治体の直接的なサービス給付なしに、どんな生活権保障や公的責任のあり方が可能であろうか。

新藤は、集権的行財政体制を否定するあまり、生存権保障や国家責任という社会福祉行政の基本的な概念まで捨て去ろうとしているが、そこには集権＝悪、分権＝善という単純な二分法があると思われる。しかし、われわれが問題にしてきたのは集権一般の悪ではない。まず上から自治体の自主的な行政運営に枠をはめ低い行政基準を画一的におしつけるような過度の集権的統制の弊害を改革すべきであるということである。そのために自治体の分担と責任の領域を拡大すべきであるが、それには自治体への財源の保障が必須の条件であるということである。こうした改革は、集権を減らし分権を拡大するものであるが、集権そのものを完全に排除するわけではない。自治体への財源保障や、狭域的な地域社会で解決できない課題、自治体の能力だけで達成できない課題に関して中央政府が関与し調整や財政的支援を行う必要性はなくなる。たとえ中央

政府から地方自治体へ権限や財源の相当な移譲が行われたとしても、社会福祉行財政を地方自治体だけの全責任にゆだねることは、地方自治体の行財政能力や取り組みへの熱意等を含めて社会福祉の行政水準の地域格差を生みだし、その結果福祉のナショナル・ミニマムが維持できなくなるおそれがある。その意味でやはり、福祉ナショナル・ミニマムを維持していくための公的責任の構造として、中央政府と地方自治体が互いに行政責任と守備範囲を明確にしつつ協同・分担していく関係が求められているといえる。

IV 措置制度と地方分権化

社会福祉行政における地方自治体の役割の拡大にふれたので、最後に地方分権化によって措置制度はあらためてどう位置づけられるのかにも言及しておこう。

この問題を考察する際、振り返る必要のあるのは、1986年の措置事務の機関委任事務から団体委任事務への移行である。この移行によって、措置基準や費用徴収基準の設定が地方自治体の条例事項となり、措置制度の運用における地方自治体の役割が拡大することになるのではないかと期待された。しかし、結果的には見るべき変化は引き起こされなかった。それは、国が団体委任事務化に伴う財源保障を行わなかったことやむしろ団体委任事務化と並行して措置費の国庫負担率を8割から5割へと引き下げこと、また厚生省が自治体の条例制定にもとづく制度運用に幅をもたせるような積極的な政令の見直しをしなかったことが主要な原因であった。財源保障と政令の見直しが同時になされていれば、団体委任事務化は一つの大きな転機になったことは疑いなく、それらは今後もまだ追求されるべき未達成の課題である。

さらに、地方分権化を推進して措置事務を完全な自治事務にすることは可能であろうか。この点にかかわって重要なことは、これまでわが国の児童福祉や老人福祉の法制度は憲法第25条の規定を受けて国と地方公共団体の共同責任制を明確にしていることである。こうした共同責任制を廃止して地方自治体の単独責任制にすることは、児童福祉法や老人福祉法の見直しだけですむ問題では

なく、憲法論議すなわち憲法第25条との関係を問題とせざるをえない。したがって、憲法レベルからすれば、児童福祉行政や老人福祉行政に関する国の最終責任は免れず、それらの事務を完全な自治事務にすることは不可能で、やはり国と地方自治体の共同責任制の建て前を崩すことはできないと思われる。可能なのは共同責任制のなかみを改革することであるが、国の側では制度面で社会福祉に関する国民の権利性と公共性を維持、確保し、さらに必要な財源を保障して地方自治体の社会福祉行政を支えていくことが必要である。こうした条件のもとで、措置事務について権限を大幅に地方自治体に移譲して、自治事務に近い状態を実現することは可能であろう。