

# サービスの一元化と利用者の自立

星野 信也

## はじめに

人口の高齢化がいわれ、それが最近の税制および行政改革の最大の理由付けとされている。社会福祉改革の必要性は筆者もかねて主張してきたところでまったく異論はなく、そこで行われようとしている重要な改革、すなわち社会福祉行政の市町村への一元化の方向にも、異議を挟む余地はほとんどない。

それにもかかわらず、1990年の老人福祉法等関係8法の改正は、きわめて重要な改正点であるコミュニティ・ケアのための地方自治の側面を看過して、もっぱらその半面の入所措置事務と在宅福祉サービスの一元化のみ強調していることが懸念されてならない。この問題点は1986年に行われた社会福祉行政の機関委任事務から団体委任事務への転換に遡る。当時、わが国の社会福祉行政は一部地方公共団体の固有事務を除いてほとんどすべて国の事務とされていた。形式的、各目的にはほとんどが都道府県や市の福祉事務所長名ないし市町村長名で執行されてきた事務も、それは地方公共団体の機関としてではなく国の機関としての立場で行われるものであった。すなわち個別福祉サービスのほとんどが国から地方公共団体の機関に委任された機関委任事務に過ぎなかったのである。

1986年の「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」は、戦後40年間続いた社会福祉サービスの中央集権体制を変革し地方分権化するはずであった。しかし、団体事務化にもかかわらず、その後の社会福祉行政はまったく何事も変わらなかったように続けられている。そして、法改正しても中央集権体制は何も変化しなかったことに勇気づけられ

た国は、今回の関係8法の改正によってさらにまた形式的な地方分権化、実質的にはいっそうの中央集権化を押し進めようとしている。

本論では、筆者がこれまで続けてきた立論を整理し、今回の老人福祉法等8法の改正を真にコミュニティ・ケアのための地方分権化たらしめる方策を示したいと考える。なお、「国」と「地方」ないし「地方公共団体」という用語は、本来は「中央政府」と「地方自治体」とすべきだと考えているが、法律、答申等の引用文との一貫性を保つため、第4章までは、心ならずも国、地方ないし地方公共団体の用語に従った。

## 第1章 国と地方の事務配分

### 第1節 地方公共団体の事務

#### (1) 固有事務、団体委理事務、行政事務

地方自治法第2条2項は、「普通地方公共団体は、その公共事務及び法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に属するものの外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。」と地方公共団体の事務を規定している。これらは順に、①固有事務、②(団体)委理事務、および③行政事務と区分される。

「固有事務」は地方公共団体が包括的に委任された事務であり、特別の法令の委任をまたず地方公共団体において当然に処理することができる。それに対し「委理事務」は、法令が地方公共団体にとくに個々の事務を委任することに基づいて処理することができるものである。したがって、そうした法令がないときは地方公共団体においてこれを行なうことができない。「行政事務」も個々の法令の委任によるものでない点では固有事務に類するが、戦前、国家的性質を持つとされていた事務、すなわち住民の権利義務に関する権力的作用を含む規制事務が、戦後新たに地方公共団体の事務として加えられたものである。

地方自治法は条文中にそれぞれの事務を例示しているが、「法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるときは、この限りでない。」と但し書きしているから、単純にそれに従うことはできない。分かりやすい例をあげれば、公園、

運動場、図書館、公民館、学校、保育所、老人ホーム等の施設管理、上水道その他の給水事業あるいは市場の経営などが固有事務、防犯、防災、交通安全、保健衛生、風俗の遵化等が行政事務である。(団体)委任事務は、地方自治法別表第1および第2にあげられているものが一応それだとされるが、例えば、伝染病予防事業や戸籍、身分証明および登録等に関する事務、施設入所、通所、訪問による個別福祉サービスなどがそれにあたる。

## (2) 行政実態と学説

委任事務は、もともと法律またはこれに基づく政令により定められたもので、その処理に要する経緯について国が財源上の措置を構はずべきものとされるから、法令上国の監督規制を受ける範囲が比較的広いということがある。だが、国はこれまで余りにも無原則に委任事務を積み重ねてきたから、現実の委任事務には、本来、固有事務、行政事務と同じ性質のものも含まれるようになっており、委任事務に属するか否かは、もはや地方自治法別表ではなく個々の法令についてみるほかない。

このように上述の形式的な事務区分にかかわらず、行政実態はそれら3種の事務が次第しだいにどれも同じように国の指示、指導を受けるようになってきたから、行政学ないし行政法学上地方公共団体の事務区分はほとんど区別の理論的意義も実益も失ってきたということがある。そこで一部の行政法学者の間では、もともと固有事務、委任事務、行政事務の区分は戦前の市制町村制を踏襲した沿革的なものに過ぎず、事務内容そのものの性質による区別の標準は必ずしも明確でないから、それはむしろ国の法令との関連でみた事務種別にとどまるとさえ論じられるようになった。

## (3) 必要事務と随意事務

地方公共団体の事務を三区分することはもはや理論的意義も実務上の便益も失ったとする立場から、むしろ法律またはこれに基づく政令により地方公共団体が処理しなければならないとされる事務と、地方公共団体が自由に取捨選択して行なうことができる事務とに分類し、前者を必要事務、後者を随意事務に区分する考え方が生まれてきた。それでも概して固有事務と行政事務に随意事務が多く、委任事務に必要事務が多いということがあるが、地方自治法別表第

1 および第2に列挙された事務は原則として必要事務とされる。

この区分の意義は、必要事務に要する経費について地方公共団体の議会が予算減額の議決を行なうことがあれば、地方公共団体の長は拒否権で対抗できるとされることにある。

#### (4) 組織規制、必置規制

国は、地方公共団体の機関等に委任する事務を法令に細かく規定するばかりでなく、その実効を保障するためさらにさまざまな規制を加えており、そのなかに組織規制、必置規制がある。いずれも委任した事務の円滑な運用を確保するためその実行組織を規制し、指揮命令系統を明確にしようとするものである。

社会福祉行政においてはさまざまな組織規制、必置規制が行われており、それは福祉事務所、社会福祉主事、社会福祉審議会、児童相談所、児童福祉司等、①行政機関または施設、②職員、そして③付属機関に及ぶ。

## 第2節 機関委任事務

### (1) 国の機関としての国の事務の処理

地方自治法第148条は、地方公共団体の長の権限を、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務及び法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」と規定している。

前段が先にみた地方公共団体の事務、後段は国その他からの機関委任事務である。機関委任事務は、団体委任事務とのみ対比されるものではなく、本来地方公共団体の事務そのものと対比されるものである。同じように国から委任されながら、団体委任事務が地方公共団体そのものに委任され地方公共団体の事務として処理されるのに対し、機関委任事務は地方公共団体の機関に委任され、どこまでも国の事務として処理されるという大きな差異がある。

個別福祉サービスにおけるいわゆる措置事務は、1987年3月まですべて国からの機関委任事務であった。そこでは、地方公共団体の機関は国の機関として国の事務を処理するのであるから、国の監督権が留保される反面で、当該地方公共団体の議会の権限は及ばない。

## (2) 国の監督権

地方自治法は、国と地方公共団体の基本的な関係について、本来、国の一般的監督は排し、権力的関与をできるだけ制限し、主として助言、勧告等の非権力的関与を認めるにとどめる建前をとっている。

団体事務の場合、地方自治法第245条によれば、「主務大臣又は都道府県知事若しくは都道府県の委員会若しくは委員は、普通地方公共団体に対し、その担任する事務の運営その他の事務について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該事務の運営その他の事項の合理化について情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。」にとどまる。

それに対し機関委任事務の場合、地方自治法第150条によれば、「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。」このように地方公共団体の長が法令によりその権限に属する国の事務を処理するときは、国の機関としての地位に立つものであるから、国の関与方式は、主務大臣と都道府県知事、都道府県知事と市長村長の間で、一般の行政機関の上級機関と下級機関の監督関係に準じたものとなる。

## (3) 地方公共団体の議会の関与

国からの機関委任事務については、地方公共団体の長その他の機関は国の事務を国の機関として処理するのであるから、原則として当該地方公共団体の議会の自治権限は及ばない。議会は、機関委任事務の事務処理について、一般に条令を制定してこれを制限したり、その事務の管理執行として行われる契約の締結、財産の取得等を、条令をもって議決事件とし、あるいはその事務処理について、これを検査しまたは調査したりすることはいずれも認められない。

機関委任事務の執行については、もっぱら委任を受けた地方公共団体の長その他の機関の「規則」をもって定められる。ただ、その事務処理は当該地方公共団体にも関係があり、とくにそのための経費を地方公共団体として負担しなければならないから、その管理執行に住民の意思を反映させるため、地方公共団体の議会は、長その他の機関に対し、説明を求めまたはこれに対し意見をの

べることができるものとされている。すなわち機関委任事務に関する地方公共団体の議会の権限は「説明要求」と「意見陳述」にとどまる。

### 第3節 国と地方公共団体の事務配分問題

国と地方公共団体の関係の問題は、結局、国と地方公共団体の事務配分の問題に帰着するが、これまでの国と地方公共団体の事務配分の基準をめぐる議論は、一般に、原理的アプローチと現実的戦術的アプローチ、に分類される。以下、それに従って、要約する。

#### (1) 原理的アプローチ

代表的でなお今日的意義を持つものに1949年の「シャウプ勧告」がある。この勧告は、次の3原則を示していた。

##### ①行政責任明確化の原則

能う限り、または実行できる限り、3段階の行政機関の事務は明確に区別して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てられるべきである。そうしたならば、その段階の行政機関は、その事務を遂行し、且つ一般財源によって、これを賄うことについて全責任を負うことになるであろう。

##### ②能率の原則

それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力および財源によって準備の整っている何れかの段階の行政機関に割り当てられるであろう。

##### ③地方公共団体および市町村優先の原則

地方自治のためにそれぞれ事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二には都道府県に優先権が与えられ、国は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう。

このシャウプ勧告は、憲法に定める地方自治の本旨に適合するものとして高く評価されるとともに、その後の政府関係調査会等にも大きな影響を与えた。

1950年に勧告した「神戸委員会」報告は、①社会福祉関係事務における機関

委任事務の否定、②国の最低規準設定権も国会に留保、など国の行政的関与を限定する観点を明確にしたが、国が出先機関を設けるよりは地方公共団体に委任して行った方がよいとしたから、結果的にかえって機関委任事務拡大に道を開くことになった。

その後も、度重なる地方制度調査会答申が地方分権化推進を説いているが、そこでは概ねシャウプ勧告を踏襲しつつ、時代環境の変化に即応して新しい観点を付け加えてきた。「総合的地域行政」、「行政の広域的均等処理の要請」、「地域適合性」などがそれで、機関委任事務の廃止と都道府県、市町村への明確な事務配分ないしは市町村の規模・行財政能力に応じた事務配分、その反面での矯正的監督制度などが、強調の度を変えつつ説かれてきた。

## (2) 現実的戦術的アプローチ

2次にわたる臨時行政調査会がここにあげられるが、第1次臨調は、1964年に、シャウプ勧告を下敷きにすることなく、独自に事務配分の新3原則を示した。

### ①現地性の原則

すなわち国民の便利という観点から、地域住民の生活に密着した実施事務はなるべくその身近なところに配分されるべきである。企画事務は中央省庁に保留するが、実施事務はできる限り地方公共団体、とくに市町村に優先的に配分し、都道府県は市町村の能力を越える事務を担当すべきである。

### ②総合性の原則

行政事務は、行政の総合調整機能が発揮されるところに配分されるべきであり、その点国の出先機関はこの機能に欠ける。このうち国と市町村間の連絡調整事務は都道府県の担当とすべきである。

### ③経済性の原則

行政事務は、その処理にあたって支払われる経費が、行政機関の側についても、最小限となるよう、経済的配慮のもとに配分されるべきである。

第1次臨調は、神戸勧告と同様、機関委任事務の活用を提唱したが、それは国の出先機関の増大という中央権化傾向への現実的、戦術的対応であったといわれる。また、国と地方公共団体で企画と実施を機能分担する考え方を示した

ことが注目される。

## 第2章 事務区分実質化の方向

### 第1節 第2臨調の地方分権思考

今回の一連の社会福祉行政改革の直接の契機は、いうまでもなく第2次臨時行政改革調査会（以下、「第2臨調」）の第3次答申（1982年7月）である。そこでは、一部の学説が、もはや理論的にも実定法の解釈上も固有事務、団体委任事務、行政事務さらには機関委任事務を区別することにさほどの実益があるとは考え難いとした地方公共団体の事務区分を、改めて実質化する姿勢を明確にした。

第2臨調第3次答申は、むしろ第1次臨調よりシャープ勧告に立ち戻って、国と地方公共団体の事務配分を「国と地方の機能分担」すなわち責任を分かち合う関係としてとらえ、地方自治の原則と行政サービスの全国的統一制、公平性の要請との調和を説いている。

#### (1) 改革の視点

第2臨調は、「国と地方の機能分担等の在り方について」、次のような改革の視点を提案した。

##### ①地域性

地域住民の日常生活に直接関係する行政など主として地域的利害や実情を踏まえて意思決定することが適当な事務は、地方公共団体の事務とすべきである。

##### ②効率性

国民の側にとっても行政の側にとっても良質な行政サービスを最も効率的に供給しうる行政主体において、当該事務を処理することとすべきである。

##### ③総合性

相互に密接に関連する地域性の高い行政事務については、地方行政の総合性を確保する観点から、極力、地方公共団体において処理することとすべきである。

## (2) 改革の方向

こうした視点に立って第2臨調は次のような改革の方向を示していた。

- ①住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理されるよう、事務の再編成を行うことである。このことが、地方の自主性、自律性を高める上で重要である。
- ②市町村の行政機能の強化に重点が置かれるべきである。それは、市長村の行政において、もっとも地域住民の意思が反映され、それによって、地方自治がもっとも実現されやすいからである。
- ③国の地方公共団体に対する規制や関与をできる限り緩和することである。地方公共団体が処理する事務について、地方公共団体の自主的処理が可能となるよう、種々の国の規制や関与をできる限り緩和する必要がある。
- ④「選択と負担」のシステムを地方行政の場に明確に位置付けることである。今後は、地方の個性や独自性に基づく行制サービスについては、基本的に地域住民の選択と負担において行われることとすべきである。また、その前提として、現在確保されている財源について、地方公共団体の均霑化を一層強化する必要がある。

## (3) 機関委任事務の整理

第2臨調は細目にわたって、「機関委任事務の整理合理化」および「国の関与及び必置規制の整理合理化」の項を設け、次のような見直しを勧告していた。

- ①地方公共団体の事務として既に同化、定着しており、地方公共団体の自主的な判断のみによって処理することとしても支障が生じることがないと認められる事務は、地方公共団体の事務とする。
- ②都道府県から市町村への委譲を適当とするものについては、積極的にこれを推進する。既に一部の都道府県の自主的判断により実施されている事務委譲については的確な実施を前提として、その定着、拡大を図る。
- ③全国的統一性、公平性の確保を理由とする（国の）関与についても、事後的な関与で目的が達せられるものについては、極力、事前の関与から事後的な関与に改める。
- ④（必置規制は）類似の機関、職等により代替しうるものは統廃合する。必置

義務を課する場合にも、その構成、運用等については、地方公共団体の自主性を反映しうるよう配慮する。

#### (4) 財政関係のあり方

第2臨調は、「第3. 地方財政制度の在り方」において、「今後の地方行政については、国、地方公共団体を通ずる行財政の減量化、受益と負担の関係の明確化及び地方公共団体の自主性、自律性の強化の観点から、その在り方を検討することが必要である。」として、次のように強調する。

「補助金等の対象事業のうち、地方公共団体の自主性、自律性にゆだねてもよいものは、原則として地方公共団体の一般財源措置への移行を図る必要がある。その場合の地方財源の問題については、地方財源全体の過不足を計る土俵となる地方財政計画の上で、総体的に検討すべきである。」

#### (5) 補助金の整理合理化

「第4. 補助金制度の整理合理化」において、第2臨調は、補助金が地方行財政の自主性を損なう弊害を列挙し、その整理合理化に当たって、「国と地方を通ずる行政財の減量化、効率化」および「地域における受益と負担の明確化」の視点を強調する。

第1に、補助金等には次の問題点があげられる。

- ①住民の受益と負担に対する感覚が稀薄化する。
- ②中央省庁の縦割り行政により、地方公共団体における行政の総合性が失われる。
- ③既得権化し、財政の硬直化要因となる。
- ④陳情行政にみられるように、安易な中央依存の風潮に陥りやすい。

そこで第2に、補助金等を次のように整理合理化すべきであるとした。

- ①社会経済情勢の変化により、存続する意義が薄れたものや奨励を行う意義を失ったものは廃止する。
- ②地方の事務として同化、定着していると認められるものについては、一般財源措置に移行する。
- ③融資制度への移行や受益者負担の適正化を図る。
- ④経済情勢の変化に対応して、今後とも、補助単価等の適正化を図る。

- ⑤補助金等について、サンセット方式（終期の設定）の活用を一層図ることが必要である。その際、法律に基づく補助金等についても、補助目的及び効果について、一定年限経過後には、定期的に再評価を行うなどにより、不断の見直しを行うべきである。
- ⑥類似目的の補助金等については、地域の実情に沿った弾力的な事務・事業の執行、国、地方公共団体を通ずる事務の簡素合理化を促進する観点から、補助金等の実質的な統合・メニュー化を更に推進すべきである。
- ⑦集会施設等、各省庁の補助事業を通じて行われている類似施設の設置および類似の事業については、縦割りの弊害を除去し、合理的な実施ができるよう各省庁間において連絡、協議を行い、地方公共団体において総合的な運用が図られるよう、所要の措置をとるべきである。

## 第2節 臨時行政改革推進審議会報告

第2次臨時行政調査会答申の実施推進を計ったものが臨時行政改革推進審議会（行革審）であるが、行革審は、1984年12月、「地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理合理化に関する答申」を行った。

### (1) 機関委任事務と団体委任事務

行革審は、「機関委任事務の整理合理化」の前提として、改めて機関委任事務と団体委任事務の事務区分を次のように整理する。

「現在、国の事務を地方公共大体が行う方式としては、県・市町村に団体委任される方式と知事・市町村長等に機関委任される方式の2つがある。団体委任事務は、一般的には、事務の性質上、必ずしも厳格に全国的統一性や公平性の確保が必要とされないため、他の団体事務と同様、地方自治法上は助言、勧告等のみが国に認められている。これに対し、機関委任事務は、事務の性質上、国として、厳格に全国的統一性や公平性の確保が必要とされるため、その担保手段として、主務大臣等の指揮監督権が認められている。」

### (2) 整理合理化基準

行革審は、「地方公共団体の自主性、自律性を強化することである。このため、地方公共団体の組織や運営に対する国の過剰な関与や介入を改め、機関委任事

務を団体の事務として裁量の余地を拡大し、国の権限を地方公共団体に委譲していく必要がある。」として次のような機関委任事務の整理合理化基準を示す。

① 団体事務化すべきもの

- A. 地方公共団体の事務として既に同化定着しており、その自主的な判断によって処理することが適当なもの。
- B. 統一的に処理する事務等であっても、基準を示すこと等により、十分対応可能であり、国が指揮監督を行う必要がないもの。
- C. 個別の法令に当該事務に係わる国の関与等について規定が定められていることにより、その適用以外に国が指揮監督を行う必要がないもの。
- D. 同種類似の事務との均衡上、団体事務とすることが適当なもの。

② 市町村委譲すべきもの

- A. 市町村が、実質的な事務処理を行っているもの。
- B. 他の関連する事務が市町村の事務となっており、市町村において一体的に処理する方が効率的であるもの。
- C. 他の同種類似の事務が市町村で行われているもの。

行革審は、「市町村委譲すべきもの」に個別福祉サービスをあげていた。すなわち、老人福祉法、身体障害者福祉法、児童福祉法、精神薄弱者福祉法及び生活保護法に基づく福祉施設への入所措置等の事務については、国と地方の機能分担に係わる臨時行政調査会の答申を踏まえ、住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理する方向で、それぞれの業務の性格に応じ、費用負担の在り方の見直しと併せて、検討を行うものとする。」

このように行革審は、個別福祉サービスの施設入所措置事務等の権限を、積極的に市町村委譲するよう勧告していた。

### 第3節 新臨時行政改革推進審議会（新行革審）の報告

#### (1) 基本的視点

臨時行政改革推進審議会は、いったん1986年6月に解散するが、翌1987年4月に再発足する。その新行革審が、1989年12月、「国と地方の関係に関する答申」を行った。基本的にまったく新しい勧告点はみられないが、いくつかの重要な視点を再確認している。

「都市化、高齢化、国際化を始めとした広範な社会変化は、地域行政において、多様なニーズに対応し、より問題解決能力に富んだ行政主体の確立を求めつつある。」「多様で個性的な地域社会の実現を図る上で、地域行政の果たす役割は重要であり、地域行政に対する人々の積極的な参加と地域行政主体の政策能力、経営能力の強化を欠くことができない。同時にそれは、住民自治の原点たる人々の選択と責任の拡大・強化を図ることでもある。主体的な地域づくりに伴うリスクを自ら引受け、地域間の差異を多様性として受けとめ得る住民の自律意識を確立することは重要である。」

#### (2) 行政事務・事業の整理基準

そこで、国から地方への権限委譲等を推進するとして、次の基準を示している。

- ①事務処理の基準等を明示することにより地方において実施可能な事務は、委譲する。
- ②事務手続上地方公共団体を経由し、その段階で実質的な調査・審査等が行われている事務については、当該団体に委譲する。
- ③都道府県が処理する事務についても、住民生活に密接に関連する事務を中心に、市町村の規模、行財政能力等に応じ、市町村に委譲する。

#### (3) 国の関与・必置規制の廃止・緩和

さらに関与する地方自治行政に対する関与・必置規制の廃止・緩和を推進するとして次のように勧告する。

- ①可能な限り事務処理の基準等の明示による一般的な関与にとどめ、個々の事案に対する個別関与は廃止する。

- ②広域的調整の見地から行う国の関与について、一つの都道府県の区域にその影響がとどまるものや隣接都道府県間の協議に委ね得るものについては、廃止する。
- ③地方公共団体の内部組織、一般行政事務運営等に関わる関与については、原則として廃止する。
- ④国の関与を維持する必要があるものにあつては、以下を基本として必要な改善を図る。
- A. 事前関与から監査、報告等事後関与への移行
  - B. 基準等の大幅な弾力化による通常自由・例外関与の方式への移行
  - C. 許認可等による権力的関与から指導、勧告等非権力的関与への移行
  - D. 市町村に対して国及び都道府県が二元的に関与するものについては、都道府県による関与への一元化
- ⑤施設、機関等（必置規制）について、運営実態等からみて常置の実質的意味を失い、又は名目化しているもの、効率的配置を阻害しているもの等は廃止（任意設置化を含む。）する。
- ⑥職員の配置又は職員の資格基準について、その効果や必要性の乏しいもの、効率的配置を阻害しているもの、必要以上の細分化を行っているもの等は廃止（任意化を含む。）する。
- ⑦必置規制を存置する必要があるものにあつては、その基準を弾力化する。
- さらに、「法令の規定によることなく、通達、補助金等交付要綱等に基づいて行う関与・必置規制については、特に必要があるものに限ることとし、上記の視点に従い、廃止を含め見直す。また、都道府県が市町村行政に対して関与を行うことが認められているものについても、同様の視点から見直しを推進する。」としている。

## 第3章 団体事務化、一元化による中央集権化

### 第1節 団体事務化による中央集権化

#### (1) 機関委任事務の団体委任事務化

政府は、第2臨調答申を受けた行政改革の一環として、国からの機関委任事務のうち、職域に密着した事務として既に同化定着した事務は地方公共団体への団体委任事務に転換することとし、1986年、「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律（「整理合理化法」）を提案、成立させた。この法案提出に当たって政府は、次のように提案理由の説明を行っていた。「機関委任事務の整理合理化に関する事項としましては、(中略)地方公共団体の事務として既に同化定着しており、その自主的な判断によって処理することが適当なものについては、団体事務化することとし、市町村において処理することが効率的であるものについては、これを市町村委譲することとする等(中略)。この法律案は、地方公共団体の自主性・自律性を強化しつつ、地域の実情に合った総合的、効果的な行政の実現及び事務運営の簡素化を図る(後略)。」

整理合理化法による個別福祉サービス改正は、これまで機関委任事務であった保育所や老人ホーム等への「入所・収容措置」について、用語を「入所措置」に統一し、措置権の所在を都道府県知事、市長村長からそれぞれ都道府県、市町村に改正することで、団体委任事務化した。

これによって、保育所や老人ホームへの入所措置事務等これまで市町村長および都道府県知事への機関委任事務、すなわち国の事務であった個別福祉サービスは、一斉に市町村および都道府県への団体委任事務、すなわち地方公共団体の事務に改正された。これは、戦後の民主主義そして地方自治にとって、画期的ではあってもまことに遅すぎた改革であった。

#### (2) 固有事務の団体委任事務化

機関委任事務の団体事務化の半面で政府は、地方公共団体が多年にわたって固有事務として育ててきたコミュニティにおける個別福祉サービスのうち、ショートステイと通所によるデイサービスを事改めて法定化し、地方公共団体

への団体委任事務に転換するという中央集権政策をとった。これによって、個別福祉サービスは、コミュニティ・ケアと施設入所を問わず、本来地方公共団体の固有事務であったものまですべて地方公共団体への団体委任事務として位置付けられる方向が明確化した。

### (3) 中央統制の維持

機関委任事務から団体事務化した個別福祉サービスについても、政府はさまざまな形で中央統制の温存を図った。保育所への入所措置事務について児童福祉法第24条は、「政令で定める基準に従い条例で定めるところにより」と、地方公共団体の条例を政令で制約する姿勢をとり、養護老人ホームへの入所措置要件について、老人福祉法第11条の第2項はその経済的理由を「政令で定めるものに限る」と但し書きを加えている。

団体委任事務は、機関委任事務がどこまでも国の事務であるのとは異なり、団体委任された地方公共団体の事務である。そうだとすれば、児童福祉法における政令による条例の規制は、憲法第92条にいう地方自治の本旨にもとるといふべきである。しかし、ここでは国も、団体委任事務に関する基準はもはや通知・通達ないし省令によっては規制し得ず、政令によってしか規制し得ないことを確認したものと解釈したい。

地方公共団体の条例制定権について、憲法第94条は「法律の範囲内で条例を制定することができる。」としているのに対し、地方自治法第14条は、「法令に違反しない限りにおいて・・・条例を制定することができる。」としている。ここで「法令」は、児童福祉法第24条が「政令に定める基準に従い条例で定めるところにより」としたことから、政令までと制限的に解釈される。

### (4) 都道府県・市町村関係

児童福祉法施行令第9条の2に、保育所入所措置基準が規定された。1987年1月13日付け厚生省児童家庭局長通知「児童福祉法施行令等の一部を改正する政令の施行等について」は、「昭和36年2月20日付け厚生省児童家庭局長通知『児童福祉法による保育所への入所措置の基準について』をもって示していた考え方を変更するものではないこと」としている。

その局長通知による旧入所基準は、第7で「市町村長の認める特例につき、

都道府県知事の承認を得ること」と市町村長の裁量を規制していた。だが、上記施行令第9条の2第6号、あるいはこの新政令基準に基づいて厚生省が示した「保育所入所措置条例準則」のうちそれに見合う「市〔町村〕長が認める前各号に類する状態にあること」は、もはや都道府県知事の承認を要件としていない。このことは、保育所入所措置事務が市町村長への機関委任事務から市町村への団体委任事務に転換された以上、主務大臣、都道府県知事、市町村長という縦系列の指揮監督関係は消滅し、都道府県知事の保育事務への関与の余地が失われたことを示すものである。

都道府県知事の役割の喪失は、政令基準以外の国の関与の余地が失われたことをも意味する。すなわち、例えば「前各号に類する状態」の解釈は、保育事務の責任を委ねられた市町村の裁量に任されたと解すべきである。

#### (5) 費用徴収基準ガイドライン

政府は、団体事務化の初年度には、1987年2月20付け「保育事務の団体委任事務化にあたって」（各都道府県・指定都市民生主管部長宛児童家庭局企画課長通知）で、国庫負担金清算基準の外に費用徴収基準のガイドラインを設定し通知した。

しかし、翌1988年度からは、ただ国庫負担金精算基準を示すにとどまり、費用徴収基準ガイドラインは示していない。1986年度まで国が費用徴収をも機関委任事務と主張してきたことから考えれば、まことに大きな変化といえる。

## 第2節 市町村一元化による中央集権化

新行革審の勧告を受けて、政府は1990年「老人福祉法等の一部を改正する法律」を成立させた。その提案の趣旨は次のように説明されていた。すなわち、「高齢者、身体障害者等の福祉の一層の増進を図るため、これらの者の居宅における生活を支援する福祉施策と施設における福祉施策とを地域の実情に応じて一元的に実施するものとし、このため、施設入所の措置の町村移譲、市町村の居宅生活支援事業の位置付け等地方公共団体の福祉の事務の再編、居宅生活支援事業の社会福祉事業としての位置付け、老人福祉計画及び老人保健計画の作成、... その他所要の改正を行う。」

しかし国は、「地域の実情に応じて福祉サービスを一元的に実施する」ため以上に、前回同様、行政改革に便乗してさまざまな権限拡充策を取った。ここで、筆者が重要と考える改正点をあげれば、次の通りである。

#### (1) 固有事務の団体委任事務化

第1に指摘しなければならないのは、これまで地方公共団体の固有事務として順調に伸びてきていたホームヘルプ事業を、先の機関委任事務の団体事務化に際してやはり固有事務から団体事務化されたデイ・ケア、ショートステイと同一条項に規定する形で、ついに団体事務化したことである。老人福祉法成立以来固有事務として着実に成育してきたものをことさら団体事務化したのは、中央政府の権限欲としかいいようがない。

#### (2) 社会福祉事業法の理念規定

社会福祉事業法第3条が全面改正され、従来「社会福祉事業の趣旨」を規定していた条文に「社会福祉事業の基本理念」なるものが盛り込まれた。

「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、福祉サービスを必要とする者が心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるよう、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない。」

ここで注目されるのは、社会福祉事業を規定する社会福祉事業法が、新たに「社会福祉を目的とする事業」という概念を作り、それをも社会福祉事業法の規制対象に取り込もうとしている点である。社会福祉事業は同法第2条に制限列举された第1種社会福祉事業と第2種社会福祉事業に限定されるが、それに加えて第3条に「社会福祉を目的とする事業」を持ち込むことは、第2条が制限列举主義をとっていることと矛盾するというべきである。

問題は、本条の解釈如何で、「社会福祉を目的とする事業」の経営主体も国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者に限定され、社会福祉事業を経営する者以外は「社会福祉を目的とする事業」を実施できないとされる恐れがあることにある。それは社会福祉の多元化、利用者の選択を進

める上で大きなマイナスといわねばならない。

### (3) 社会福祉法人による公益事業

そのこととかかわって、社会福祉事業法第25条は、社会福祉法人が新たに公益を目的とする事業を行うことができるとした。社会福祉法人はかねて収益事業を営むことができるとされているから、これによって社会福祉法人は社会福祉事業、社会福祉を目的とする事業、公益事業そして収益事業を運営することができることになった。すなわち、今後社会福祉法人はおよそどんな事業も手がけられるのである。

これはいわゆる福祉公社方式にまで社協を中心とする社会福祉法人参入を目指したもののようだが、そもそも社会福祉事業法が社会福祉事業を制限列举し、かつそのうち利用者の生活と深く関わる第1種社会福祉事業の経営を公共団体と社会福祉法人に限定するという二重の限定をしていることと、基本的に矛盾するといわねばならない。もしこの二重の規制によって社会福祉事業を独占する社会福祉法人にさらに他の公益事業の運営を認めるのであれば、もはや社会福祉事業の経営主体を社会福祉法人に限定する必然性は失われたというべきである。

しかも半面で国は、老人健康保持事業を行う者の活動を促進する目的で設立された民法上の公益法人および有料老人ホーム入居者の保護とホームの健全な発展に資することを目的とした民法上の公益法人をそれぞれ一つに限って指定ないし名称独占することを制度化した。これも余りに他を顧みない唯我独尊的なやり方というべきで、やはり少なくとも社会福祉法人の公益事業への参入の見返りとして、民法上の公益法人には広く社会福祉事業の経営権を開放すべきであろう。

### (4) 措置制度の温存 — 多元化を伴わない一元化

今回の改正は、長年の悪弊である措置委託制度を改革する絶好のチャンスであったにもかかわらず、厚生省は自らの権限を維持するため、個別縦割補助金制度とセットで措置制度を温存した。措置委託制度が供給者本位の社会福祉体制すなわち国家独占社会福祉事業体制を形成していることは、筆者がかねて利用者の選択と自己決定の余地を奪う悪しき制度として指摘してきたところだ

が、今回のいわゆる施設福祉と在宅福祉の一元化によって、福祉サービス利用者はいよいよ市町村に申請ないし申し出るのでもなければ福祉サービスを受けられなくなった。保健福祉10か年戦略は「いつでも、どこでも気軽に」といっているが、役所の判断によってしか受けられないサービスがそれに当たるとは考え難い。

筆者が利用者の「選択」と「自己決定」にこだわるのは、誰かに決められてサービスを受けるのではなく、自らのことを自分で判断、決定してサービスを受ける場合がもっとも利用者の満足度が高いとされるからである。わが国の場合、福祉事務所老人福祉担当者の老人福祉における重要な仕事が、最近の老人ホームは昔の養老院と違ってたいへん良いところだと説得する仕事だといわれる。そして多くの特別養護老人ホーム入所者が決して自分の判断で進んで入ったものではないことは、周知の事実である。

#### (5) 整合性の欠如 — 一元化の不徹底

本当に福祉サービスの一元化を図るのなら、個別福祉サービスと社会保障との関係を明確にし、両者間に整合性を確保する必要がある。コミュニティ・ケアと施設ケア、そして施設ケアのなかでも特別養護老人ホームと医療保障による病院、老人病院、老人保健施設さらにはもっぱら自己負担による有料老人ホームとは、たとえ法律上は施設の性格に相違があるにしても、現実には相当程度代替的だからである。かつて保育所と幼稚園の代替関係が都道府県、市町村別にみて両者の比率に著しいアンバランスを生じさせたことがあるが、老人福祉サービスとくに老人福祉関連施設でそれが再現される恐れが強い。

それを避けようとするれば、利用者と措置権者にとって特定のサービスに対して経済的、財政的なインセンティブが働かない形で社会保障と社会福祉の整合性を図るべきである。この必要性は、後述するイギリスの1980年代の社会保障による「賄い付き宿所給付 (Board & Lodging Payments)」の例が如実に示している。

現状でいえば、単純化してすべて民間の施設と前提しもっぱら経済面、財政面から考えた場合、病院、老人保健施設、老人ホームで、利用者（本人と家族）にはまず病院が有利、あとの2者間では本人および扶養義務者の居住地と負担

能力によって、一概には相対的有利性を論じ難く、その負担の程度に応じて特別養護老人ホームと老人保健施設の順が入れ替わる順序となる。市町村にとっては、病院、老人保健施設がもっぱら特別会計、公費負担分5%のみ一般会計、特別養護老人ホームは全額一般会計負担で、市50%、町村25%と異なるから、やはり一概に論じ難いが、一般会計負担に重点をおいて考えれば、老人保健施設、病院、特別養護老人ホームの順となる。

イギリスでは、後述の通り、国営保健制度による病院、社会保障の所得援助（Income Support）により本人の自由意志で入所する民間老人ホーム、そして地方公共団体の判断で入所する公立老人ホームという三者間の経済的、財政的インセンティブの問題があったが、わが国の場合は、病院、老人病院、老人保健施設、そして特別養護老人ホームと種別が豊富でそれぞれに公私があり、医療保障制度も健康保健組合と政府管掌健康保険、それに市町村を保険者とする国民健康保険に分断されているから、状況はいっそう複雑である。国民健康保険の保険者でもある市町村への一元化を唱うのであれば、もっと広い視野から一元化を考えなければならないにもかかわらず、ごく一部の改正で堂々とその趣旨に市町村一元化をあげているところが、まことにちぐはぐである。

## 第4章 地方自治、コミュニティ・ケア理念の欠如

### 第1節 地方自治理念の軽視

今回の改正は、「市町村」が地域の実情に応じて居宅生活支援事業と福祉施設サービスを「一元的」に運営し、住民の福祉ニーズに積極的に対応できるようにすることを目的としているとある。この場合、市町村レベルで一元化する意義が、もっと地方自治理念に基づいて強調されて当然であるが、今回の改正を広報するもののなかにはそれがほとんど見当たらない。そして、事実、改正の背景と内容からは地方自治理念が見事に欠落しているといわなければならない。

### (1) 個別縦割補助金の維持

行政の一元化を真剣に考えるのであれば、市町村レベルで施設ケアとコミュニティ・ケアを一元化するのと並行して、国レベルでもこれら個々の福祉サービスに対する個別縦割の補助金体制を改善し、少なくとも社会福祉関係補助金を一元化すべきである。にもかかわらず、個別縦割の補助金体制は、施設ケア、コミュニティ・ケアを通じて補助率を1/2に統一して温存しており、むしろ居宅生活支援事業が法定化された分だけ縦割行政はいっそう強化されたというべきである。

その意味で今回の改正は、国が自らの姿勢を正すことなく、むしろもっぱら市町村を、直接、個別縦割の補助金体制に組み込もうとしたとって過言でない。

### (2) 都道府県の関与の温存

個別縦割補助金を温存した国は、町村に移譲された老人福祉、身体障害者福祉等における措置に要する費用について都道府県に、1/4の財源負担を残した。これは、一元化の看板に反して無用に都道府県、市町村間に二重の地方自治行政を温存、強化するものである。国、都道府県、市町村のいずれか単一のレベルに行政権限を帰属させるのが、もっともアカウントビリティを明確にする地方自治本来のあり方だからである。

## 第2節 コミュニティ・ケア理念の欠落

今回の改正において、市町村への個別福祉サービス一元化の陰に隠れてしまったのが、コミュニティ・ケア理念である。イギリスでも、1990年6月にコミュニティ・ケア推進を目的として「国営保健サービス及びコミュニティ・ケア法 (The National Health Services & Community Care Act)」を成立させているが、その趣旨説明に1989年11月公表されたイギリス政府白書「人々のケア (Caring for People)」は、コミュニティ・ケアの意義を次のように説明している。<sup>(1)</sup>

「コミュニティ・ケアは、人々が最大限の独立 (independence) と自立 (control over their own lives) を達成できるように、適切なレベルの関与 (intervention)

と支援 (support) を提供することを意味する。」

「この目的を実現するには、様々なセッティングで広範、多様なサービスを開発する必要がある。そのサービスは、自宅で生活している人々に提供される家事援助 (domiciliary support) に始まって、少しケア・ニーズの高い人にはショート・ステイ (respite care) やデイ・ケアによって補強され、さらにレベルの高いケアはシェルター住宅、グループ住宅ないしホステルで提供され、もはや他のケア形態では足りなくなった人々には入所施設 (residential care)、ナーシング・ホームそして長期病院ケアにいたる一連のケア (a spectrum of care) の一部を構成するものである。」

### (1) 関与と支援

これと較べて、わが国の社会福祉には、およそサービス利用者の独立、自由な生活への関与 (intervention) という視点が欠落している。さもないければ、もっとサービス利用者の個別性に即応し、プライバシーを尊重した支援姿勢が現われていてよいはずである。

もともと児童、精神薄弱者、身体障害者、老人、母子及び寡婦と対象者カテゴリー別に法律体系を作るとか、個別福祉サービス (personal social services) を対人社会サービスなどとパーソナルな個別性を抜き去ってカテゴライズするといったことは、尊厳を持った個人の独立、自由な生活に関与するという発想となじまないものである。カテゴリー別のものの考え方は、さらに老人なら老人をどこまでもカテゴリー化してやまない。「寝たきり老人」ないし「寝かせきり老人」、ひとり暮らし老人、独居老人、同居老人、要介護老人、特養対象老人など実に多数のカテゴリーを作ってまだ不足している。

### (2) 独立と自立

今回の社会福祉改革に便乗して盛り込まれた社会福祉事業理念によれば、「福祉サービスを必要とする者が心身ともに健やかに育成され、... あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられ... 地域において必要な福祉サービスを総合的に提供される」と、常に利用者が受け身で現わされている。それは社会福祉事業法において社会福祉事業がすべて供給者によって規定され、常に供給者が社会福祉の主体として立ち現われるからである。

そこでは、社会福祉事業がどんなサービス利用者を優先してどのように働きかけるのか、対象者、利用者はほとんどまったく問われない。社会福祉事業供給者は措置権者からサービス需要者を割り振られ、措置権者からサービスに対する対価支払いを受けるのであるから、どうしても措置権者を向いて仕事をしがちになる。半面で、サービス利用者は措置委託費によって標準化された措置人員に抽象化され、個別福祉サービスはいみじくも誤訳されたように没個性的な対人社会サービスに転化する。

近年国の音頭で相次いで作られた「入所判定委員会」とか「高齢者サービス総合調整推進会議」、「高齢者サービス調整チーム」などは、いずれもサービス供給者側の都合のためのもので、むしろサービス利用者の自己決定を遠ざけるものでしかない。

イギリスにおけるようにサービス利用者の独立と自立、とくに自分の生活を自分でコントロールする自立を助けるというコミュニティ・ケアの視点は、ここではほとんどまったく欠落している。

## 第5章 欧米3か国にみる社会福祉行政と地方自治

ここで欧米3か国の中央政府と地方自治体の責任分担のあり方を概観する。本来なら、各国の地方制度の全体像を説明すべきだが、筆者の知る範囲は限られているから、保健医療と個別福祉サービスを中心に中央と地方の関係を紹介する。また、資料に限界があるため、各国を必ずしも同程度の詳しさでは説明しないことをお断りしておきたい。

### (1) イギリス

①社会保障は社会扶助を含めて国、②医療保障は原則として国営保健サービス、そして③個別福祉サービスは地方自治体に、それぞれ機能分担されている。

イギリスの地方自治体は、原則として国から法令によって授権されてはじめてその執行に財政支出を認められるから、個別福祉サービスの権限も、国に政策の企画立案が留保されているが、運営実施は全面的に地方自治体の権能である。地方自治体は、政策の解釈と運用に大幅な裁量権を認められている。

地方自治体は、二層制のシステムをとっているが、個別福祉サービスの事務配分は明確で、大都市部ではディストリクトとロンドン・バラ（およびシティ）、それ以外の都市、農村部ではカウンティが、それぞれ福祉サービス執行のすべての責任を負っている。これと層を異にする自治体は、福祉サービスといっさい無縁である。1970年以前許容されていた異なるレベルの自治体間の事務の委任は、今日では許されていない。

個別福祉サービスを所管するディストリクト、バラの総数は116で、これら自治体は、福祉サービス部（social services department）について、必置規制を受けている。

1985年に廃止されたロンドンその他六大都市自治体は、もともと個別福祉サービスとはまったく無関係で、福祉サービス部も持たなかったから、ロンドン都庁廃止の福祉サービスへの影響はまったくない。国から地方自治体への補助金、交付金は、1959年以来地方税平衡交付金（rate support grant）に一元化されていたが、1990年4月にこれまで地方自治体の主要財源であった固定資産税（rate）が住民税（community charge）に転換され、地方税平衡交付金の名称も地方歳入平衡交付金（revenue support grant）に変更された。その基本的な交付メカニズムは、人口等画一的な基準によるもので、縦割り、紐付きの補助金はまったくない。したがって、プログラム別、縦割り補助金を通じた個別政策誘導はいっさい行われな

イギリスで高齢者は、病院に通常51,000人程度が入院しているが、それ以外で施設ケアを要する場合、地方自治体の老人ホームかプライベート・ナーシング・ホーム（もしくは老人ホーム）のいずれかを選択して入所する。1988年で両者にそれぞれ約110,000人が入所していた。その場合、①病院経費は国営保健サービスが賄い、②地方自治体の老人ホームの経費はその地方自治体が負担し、③プライベート・ナーシング・ホームの経費は本人が社会保障の所得援助の賄い付き宿所給付を受けて自分で施設に支払う。

そのため、高齢者本人と地方自治体にとってコミュニティ・ケアよりナーシングホームが経済的、財政的に有利ということがあり、事実、プライベート・ナーシング・ホームは1980年代に急増した。この施設ケアに対する財政的イン

センチブを失わせることが、1990年に成立、1991年4月施行予定の「国営保健サービス及びコミュニティ・ケア法（前述）」の一つの焦点であった。そこでは、衣食住のうち衣食については、施設ケアとコミュニティ・ケアを通じて、まったく同額を社会保障の所得援助から本人に支払い、住についても、地方自治体の住宅特別会計から同様に同額の住宅給付を行う。ただし、施設で衣食住外にケアに要する費用については、住宅給付を加算する。しかし、それも基本的にはコミュニティ・ケアにおいても必要となる費用と大差はないと考えられている。

## (2) スエーデン

①社会保障が国、②医療保障が州政府、③社会扶助と個別福祉サービスが地方自治体とそれぞれ機能分担されている。

1982年の「ソーシャル・サービス法」は、地方自治体に対するフレーム法として立法されたもので、個々のサービスに関する具体的規定はない。そこでは、ソーシャル・サービスの目標として、①生活の安定保障 (security)、②平等 (equality)、そして③社会生活への参加 (active participation) をあげ、サービスのあり方、理念として、①人間の全体的把握 (the holistic view)、②ノーマリゼーション、③継続性 (continuity)、④弾力性 (flexibility)、⑤地域志向 (local focus)、をあげている。

財政的には、原則として財源配分によってそれぞれのレベルの財政需要を賄っている。州と地方自治体は各々所得比例制の所得税を主要財源としているが、税率は自治体によって州、地方自治体を合わせて26%から34%程度のバラツキがある。別に国から地方の自主財源として平衡交付金が交付される。

ただ、ホームヘルプと交通に関して、国から地方自治体にコストの35%を標準に個別補助金が交付され、個別福祉サービスをコミュニティ・ケアに方向づけしてきたということがある。そこでは、シェルター住宅の職員やケアに当たる親族も、ホームヘルパーとして補助対象とされる。

プライベートの参入を制御しており、福祉サービスは公営を原則としている。

## (3) アメリカ

①社会保障と公的扶助のうち補完保障所得 (Supplemental Security Income)

が連邦政府、②医療保障のうちメディケア (Medicare) が連邦、メディケイド (Medicaid) は州、そして③個別福祉サービスと公的扶助の要扶養児童家族扶助 (Aid to Families with Dependent Children) は各州政府の、それぞれ権限とされている。

1974年に新設された社会保障法タイトル XX に個別福祉サービスへの連邦政府歳出の根拠があるが、サービス実施の権能は各州政府にある。連邦政府は議会の定めるこのための予算額の範囲で、原則として州の人口を基礎に包括交付金 (Block Grant) を配分する。条件は州が、①依存性 (dependency) を予防、削減、除去するため対象者の経済的自立を達成ないし維持する、②依存性の削減、予防を含め、対象者の自立を達成もしくは維持する、③自身の利益を保持できない児童、成人を、放任、虐待から予防もしくは保護し、かつ家族を保全、健全化、再統合する、④コミュニティ・ケア、在宅ケアあるいは施設ほど集中的でないケアによって、不適切な施設ケアを予防し削減する、⑤他の形態のケアがもはや適切でない場合、施設ケアに紹介ないし収容し、さらには入所者にサービスを提供する、の5つの目標に向けたサービスを提供することである。そのサービスには、児童ケア、児童、成人の保護等、児童、高齢者、精神薄弱者、視覚障害者、情緒障害者、身体障害者、アルコール症者、麻薬依存症者のニーズに応ずるサービスが列挙されているが、それに限定はされない。

州は、この包括交付金を充当するサービス内容とその対象者のカテゴリーや特徴を事前と事後に連邦に報告し、州内で公表すればよく、交付金に見合った州の自己財源からの歳出負担はまったく義務づけられていない。唯一の制限は、土地、建物の購入、生活扶助、賃金補助、医療給付等、他に連邦補助の方途のある事業等への支出を認めないという除外規定のみである。

1974年タイトル XX 新設以前は、関連規定はタイトル IV の要扶養児童家族扶助と関わって規定されており、そこでは連邦政府に政策立案のイニシャティブがあって、その政策に従う限り連邦75%、州25%の負担比率で、州はオープン・エンドの補助請求権 (entitlement) を認められてきた。現行制度は、それに代わって連邦政府の予算額に上限 (cap) を設定しており、州のサービスの如何で包括交付金が増減される余地はない。

要するに州政府は、個別福祉サービスの内容と包括交付金の使途について、政策決定を含め全面的に権限を委ねられている。また、個別福祉サービス対象者の決定権を含め、福祉サービスが州政府から非営利団体に委任されている場合が多いが、タイトル XX はそれを許容しており、州の福祉サービスについての組織規制、必置規制はまったくない。

例外として、社会保障法セクション1115があり、ナーシングホーム入所必要と診断判定された高齢者についてコミュニティ・ケアを図る場合、そのための州、ノンプロフィット団体の経費がメディケア・メディケイドから支払われるというデモンストレーション・プロジェクトが実施されている。

なお、ナーシング・ホームは、それより看護の程度の軽い中間施設 (intermediate care facility) を含めて医療施設に分類されており、別に社会福祉系列の入所施設はない。施設系列はむしろ直ちにコングリゲイト住宅と呼ばれるグループ住宅やシェルター住宅に移行する。

#### (4) 要約

アメリカでもイギリスでもスウェーデンでも、個別福祉サービスの権能は特定レベルの地方自治体にあつて、スウェーデンの一部例外を除いて、国による個別縦割りの補助金ないしそれによる政策誘導はない。わが国になぞらえていえば、個別福祉サービスの権限は地方自治体に団体委任されているとあってよい。その場合、アメリカとスウェーデンでは、自治体に政策立案を含めて広範な権能と裁量権が認められており、イギリスでも政策運営について幅広い裁量権を認められている。

どの国でも、権能分担ないし事務配分は明確で、異なるレベルの政府間に二重行政を生ずる恐れはまったくない。

## 第6章 コミュニティ・ケアと地方自治

コミュニティ・ケアの推進は、個別福祉サービス利用者の独立性、自主性を前提とするが、それを支援するには、身近な地方自治体の自主性、自発性を高める必要がある。そのためには、国レベルで地方自治体への関与を一元化し、できるだけ自治体の自主性、総合性に委ねることである。それには次の事項が重要である。

### (1) 個別縦割補助金の一元化 — 社会福祉包括交付金

国の関与を本当に助言・勧告等の非権力的関与に抑制するには、厚生省から個別縦割の補助金を切り離すことが必要不可欠である。代わってその総額にあたるものを自治省に一元的に移管し、自治省から都道府県地方課を通して市町村に社会福祉包括交付金として交付する。その場合、これまでのいわば「出来高払い」に代わって、総人口、児童人口、高齢者人口等ごく分かりやすい標準を使って交付する。

### (2) 都道府県社会福祉担当部局の廃止

これまでの都道府県は、社会福祉行政に関しては2つの大罪を犯してきた。第1に、強い中央集権体制への加担であり、第2に、無用の二重行政の展開であった。都道府県のいわゆる加算行政は、国の個別縦割行政をますます細分化、複雑化し、行政責任の所在、アカウントビリティをいたずらに曖昧化してきた。

先に引用したシャウブ勧告が指摘した通り、行政責任はひとつのレベルの政府に帰属させることが最も望ましいが、今回児童福祉等の一部を除く社会福祉行政が市町村へ一元化されたことを実質化するには、社会福祉行政から都道府県の縦割の関与を排除する必要がある。これまで都道府県が市町村の頭越しに行ってきた加算はすべて一括して社会福祉包括交付金に加算し、都道府県地方課が一括して市町村に交付すべきである。

### (3) 組織規制、必置規制の廃止

地方自治体の自主組織権は、団体としての固有事務中の固有事務というべきだが、これまでの福祉事務所、社会福祉主事等の組織規制、必置規制は、もともと機関委任事務の指揮命令系統を明確にするためのものであった。そうだと

すれば、それらがすべて団体事務化され、もはや国、都道府県、市町村の縦の指揮命令系統が失われた以上、当然、組織規制、必置規制の必然性は失われたはずである。なお残された機関委任事務、生活保護行政については、むしろ社会保険事務所で国が100%財政負担して直営することが望ましい。

#### (4) 措置委託費の社会手当への転換

個別福祉サービスは、上述の通り、利用者が自分の判断と決定で利用したときに最も満足度が高いといわれる。そのことを実現するには、今日までのサービス供給者、第三者に対する出来高払いに代えて、介護、養護の必要が認定される対象者に、直接、社会手当給付を行うべきである。そうすれば、利用者が施設ケアとコミュニティ・ケアを自主的に選択できるであろう。

社会福祉関係者の主要な仕事は、高齢者の自主的選択を支援することになるが、同居が多いという日本型社会は、西欧水準を超えて老人ホーム需要をもたらす可能性があることを考慮すべきである。24時間対応できるサービス体制が整備されれば、将来はむしろこども世代を転居させる福祉サービスも検討に値する。

#### (5) 費用の公開と負担

社会手当額設定とそのための費用徴収基準設定が市町村の固有事務となれば、保育所入所措置費が自衛隊のジェット戦闘機予算と対比されることはなくなる。その代わり、絶えず住民の理解と選択を求めなくてはならないが、その前提として、これまでいわばブラックボックスになっていた措置費に代替する社会手当と、それが保障するサービス従事者の処遇内容とを、住民に詳細に公表していくべきである。

#### (6) 供給主体の多元化

利用者の選択は、その幅が豊かであればあるほど望ましく、もしサービス供給主体が従来通り公共団体とその下請け団体だけでは、選択を広げる意味が乏しい。したがって、これまで①社会福祉事業法の社会福祉事業の制限列举と②第1種社会福祉事業の経営主体の限定、そして③措置委託制度によって国家独占社会福祉事業化されていた個別福祉サービスに、今後市町村と地域住民が監視の目を光らせることを前提に、多様な経営主体の参加を求めていくべきであ

る。

注：

1. Cm849, *Caring for People : Community Care in the Next Decade and Beyond*, London, HMSO, 1989, P. 9

参照文献：

1. Butler, Alan; Oldman, Christine & Greve, John, *Sheltered Housing for the Elderly*, London, Allen & Unwin, 1983
2. Price, John Rea (ed.), *The Future Role of Social Services Departments*, London, PSI, 1987
3. Stewart, John & Stoker, Gerry (ed.), *The Future of Local Government*, London, Macmillan, 1989
4. Ward, Martin & Zebedee, John, *Guide to the Community Charge*, London, CPAG, 1990
5. Willmott, Peter, *Social Networks, Informal Care & Public Policy*, London, PSI, 1986
6. Willmott, Peter (ed.), *Local Government Decentralisation & Community*, London, PSI, 1987