

福祉改革論と社会福祉概念の再検討

——見失われている論点についての覚書——

新藤宗幸

- 一 問題の所在と視角
 - 二 「措置制度改革」の推進論と反論
 - 三 福祉行政概念の問題性
- 終わりに——「分権的パラダイム」による市民福祉

一 問題の所在と視角

一九八〇年代の後半以降、わが国の社会福祉行政には、次々と「改革」の手が加えられている。近年の主だった改革を上げるならば、次の四点である。第一に、一九八六年一二月に成立した「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」（法律第一〇九号、以下「機関委任事務の団体事務化法」と略記）に基づき、生活保護を除く児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉、老人福祉の四福祉行政領域において、「措置」を中心とした機関委任事務が「団体事務」なる新たなカテゴリーのもとに再編成され、自治体の事務とされたことである。第二に、一九八七年に「社会福祉士及び介護福祉士法」（五月二六日法律第三〇号）が成立し、主

として老人福祉分野を対象とした新しい「専門職」が創設されたことである。第三に、一九八八年の「社会福祉・医療事業団法の一部を改正する法律」(五月一七日法律第三六号)に基づき、有料老人ホームなどのいわゆるシルバー産業への融資制度が創設されたことである。そして第四に、一九八五年度から「暫定的」に開始された生活保護をはじめとした措置費の国庫負担率の削減が、一九八九年度より一部手直しのうへ恒久化されたことである。即ち、生活保護の措置費についての国と自治体の負担割合は、一九五〇年の現行生活保護法の施行以来、国一〇分の八、自治体一〇分の二と定められてきたが、八五年度から八八年度まで「暫定的」に、国一〇分の七、自治体一〇分の三に変更された。これが八九年度から、国一〇分の七・五、自治体一〇分の二・五に修正され、生活保護法の本則を改め恒久化されたのである。他方において、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉、老人福祉に関する措置費の国庫負担率は、「暫定的」とされていた一〇分の五が、そのまま恒久化された。⁽¹⁾

このような改革に加えて、厚生大臣の諮問機関である福祉関係三審議会、即ち、中央社会福祉審議会、中央児童福祉審議会、中央身体障害者福祉審議会の合同企画分科会では、市町村を中心とした福祉行政の実施体制作りと福祉事務所の改革、シルバー産業の育成と規制のあり方などが検討されており、既に、八九年三月三〇日にこの合同企画分科会の中に設置された企画小委員会の報告『今後の社会福祉のあり方について』が公表されている。

こうした一九八〇年代後半の僅か数年間における目まぐるしい福祉改革の基調を構成しているのは、第一に、措置費の削減であり、第二に、生活保護を除いて国が「措置権限者」であることを否定する動きであり、第三に、福祉サービスの実施主体を市町村に移行させつつ、同時にシルバー産業を中心とした福祉産業の育成を図ろうとする動きといえる。したがって、このような改革は、一方において、福祉サービス水準が一定の段階に達しニーズの多様化が起きている今日、救貧制度と結び付いた「選別主義的」社会福祉を脱して、「普遍主義的」社会福祉を求めらるものであると説明される。だが他方、それは「普遍主義」を名目としたナショナル・ミニマムの否定と福祉「有

料化」の追求に外ならない、との厳しい批判を生み出している。そして、この立場からは、「措置」「措置費」概念の維持とそれに基づく国家の責任遵守が提起⁽²⁾されている。

福祉改革をめぐる社会福祉の研究者と実務家の間に展開されている議論は、まさに混迷の度を深めているといつてよい。確かに、全ての人々にサービスの機会の開かれた「普遍主義的」社会福祉の下においても、政府の責任においてサービス給付を必要とする「貧困層」が生み出される。「普遍主義」の強調は、実際のところ、そのような階層に対する政府責任の放棄につながりかねない危険性を含んでいるだろう。しかし、「措置」「措置費」概念をもって、社会福祉への国家責任を強調することが、果たして、市民の生活権を保障し、福祉水準を高度化させる道なのか否かについて、再考を必要にしているようにもみえる。

筆者には、従来の「措置」概念を中核とした福祉行政の概念構成が、「普遍主義」を掲げる福祉改革に、対応能力を失っているように思えてならない。後に詳しく検討するように、「措置」を中核的鍵概念（key concept）として、更生、援護、保護、収容、給付などの概念から構成されている社会福祉行政理論と実務は、国家の後見性を前提とした行政警察の伝統から脱却しえていないのではないか、と思える。これらの概念に基づく福祉官僚制のクライアントへの熱意と善意は、否定されてはならない。しかし、こうした概念から構成された福祉行政は、福祉給付へのステイグマ（恥辱）を再生産こそすれ、福祉を自治と参加の文脈のもとに再構築する指向性を拒んではこなかったのだろうか。国家が後見性を放棄し市場原理の追求に傾斜し出すとき、従来の概念構成の基本的見直しが必要とされているのではないだろうか。

本稿では、以上のような視点から、近年の福祉改革、なかんずく「措置」「措置制度」に関する議論を素材として、福祉行政の従来の概念構成について検討し、再構成のための論点を考察してみることにする。

二 「措置制度改革」の推進論と反論

1 「措置制度」の構成要素

社会福祉法令と行政の中心をなしている「措置」および「措置制度」をめぐる議論を検討する前提として、現行の社会福祉行政における「措置制度」の内容を概観しておこう。

一般的に言つて、戦後社会福祉行政は、生活保護法や児童福祉法の制定が象徴しているように、劣悪な生活状態にある人々の公的「保護」を目的としてスタートした。これ自体は、日本国憲法の定める生存権保障を実際の行政において、実現しようとするものであったといつてよい。こうした目的達成のために、戦後社会福祉行政は、GHQの指導もあつて、問題発見のための地域ボランティア制度の確立をはかるとともに、生活困窮者のニーズに的確に対応できる専門職からなる福祉行政実施機関を地域に設置した。前者のボランティア制度が民生委員制度であり、後者は、市および旧群単位で設けられた福祉事務所である。これらが、言葉の真の意味で「ボランティア」「専門職」に相応しいものであったかどうか（同時に、今日そうなっているか否か）については、ここでは取敢えず問わないことにする。

こうした行政実施における二大原則の下に、戦後社会福祉行政は、一定基準以下の人々の申請を前提とし、行政庁による「保護」「収容」などの行政処分¹¹「措置」を基軸として展開されてきた。行政処分の決定権限は、基本的に厚生大臣に留保されたが、行政実施上は都道府県知事および市長に機関委任された。そして、実務上は知事、市長の指揮監督下にある福祉事務所において、「措置」事務が担われてきた。

ところで、この「措置」という行政処分の実体的内容は、かなり広範であるといつてよい。生活保護法の場合、要保護者の可否の決定に基づき、被保護者に金品の給付が行われる。加えて、ケースによっては保護施設である救

護施設、更生施設、医療費保護施設、授産施設、宿所提供施設などへの収容決定が行われる。児童福祉法に定められている「措置」についても同様であり、身体に障害のある児童に対する療育医療の給付、身体障害者手帳の交付を受けた児童への補装具の交付、結核患者児童への療育の給付などの金品の給付・交付「措置」に加えて、各種の児童福祉施設への入所「措置」が行われる。

生活保護法、児童福祉法の二法から出発した戦後社会福祉行政は、その発展過程において、身体障害者福祉法、老人福祉法、精神薄弱者福祉法を制定し、福祉行政の対象を拡大した。しかし、こうした発展過程において、政策実施の有力な手段とされたのは、対象の特性に応じて設けられた各種の「施設」である。「施設」が、政策実施の「従たる」手段となっているのは、生活保護行政のみであるといっても過言ではないだろう。その生活保護においても、「施設」は右のように重要な手段となっているのである。身体障害者(児)、精神薄弱者(児)、生活困窮高齢者を「施設」に収容し、コロニーにおいて生活権を保障すること、あるいはまた、そこにおける「養育」を経て「更生」させることが、福祉行政の目的とされてきたといつてよい。従って、この文脈からは、長いことそのような施設の充実こそが、福祉行政の「発展」として認識されてきた⁽³⁾。

福祉事務所は、今日、福祉五法に定める「援護」「育成」あるいは「更生」の「措置」についての事務を担う第一線地域行政機関であるが、福祉行政領域の「発展」とともに、福祉事務所において行われている「措置」の実体的内容を、大きく二つに分類するならば、第一は、生活保護法に基づく「保護」「更生」のための金品の給付決定であり、第二は、生活保護法を除く福祉四法に基づくクライアントの「施設」への「入所措置」であるといえる。そして今日、生活保護の重要性とそこにおける「措置」の問題性が消え去っているわけではないが、社会経済の発展とともに、福祉行政における「措置」をめぐる議論の核心は、「入所措置」による「援護」「育成」「更生」といった目的達成の論理と行政構造を焦点としているように見える。実際、今日活発に議論されている「措置制

度」をめぐる議論は、推進・反対の両者ともに、この「入所措置」制度の適否に置かれている。筆者は、「措置」を「入所措置」に限定した議論を適切であるとは考えない。だが、その問題はひとまず置くことにしよう。

ともあれ、この「入所措置」なる行政行為は、「入所措置」処分を基礎前提として、「措置委託」、「措置費」、「費用徴収」といった要素から構成されている。これら一連の要素を、筆者の価値的判断を含めずに概説しておくならば、次の通りである。

施設への入所の申請が出されると、行政庁は「相当の期間」内に、その当否の判断を行い、「入所措置処分」を行う。これが行われたならば、行政庁は申請者を施設に入所させねばならないが、この場合、措置権限者（地方自治体）が設置経営していない社会福祉施設に入所させるときは、当該施設に「措置委託」する。施設に「入所措置」されたクライアントに要する費用（措置費）は、基本的に、措置権限者が支弁しなくてはならないが、実際には、社会福祉立法は、国・自治体の負担割合を定めている。「措置費」の負担割合は、先にも述べたように、八〇年代後半に修正された。だが、前提となる「措置費」の算定基準は国の定める基準によっている。従って、自治体の裁量によって国基準以上の費用が投入されていても、その経費全体が「措置費」負担の算定基礎となるわけではない。さらに、社会福祉立法は、いずれも入所者（保護者）からの費用徴収を定めている。費用徴収基準も国によって定められている。自治体がこの基準を遵守するかどうかは、裁量の範囲内である。ただ、「入所措置」に要した費用から費用徴収による徴収金を控除した残りの金額が、「措置費」負担の算定基礎とされている。

こうした福祉四法による「入所措置」の処分権限は、一九八六年の「機関委任事務の団体事務化法」に基づき、今日自治体の事務となっているが、「入所措置」に伴う以上の基本的仕組みに変化はない。しかし、「入所措置」をめぐる議論は、自治体への権限移譲と「措置費」負担の削減を契機として起きている。そして問題の核心は、「入所措置処分」という行政行為が織り成している行政庁（措置権者）とクライアントとの関係を、どのように捉えるか

に、置かれているといつてよい。

2 「入所措置」制度改革をめぐる論点

厚生省あるいはその周辺から提出されている「入所措置」制度についての批判、さらには、その廃止までを展望した議論は、かならずしも同一の論調で彩られているわけではない。相互に密接に関連するが、大きく見て三点を指摘できるだろう。

第一は、入所手続き論の次元での問題である。つまり、福祉事務所を介した入所手続きが煩雑であり、しかも申請者が、自己の希望する施設を選ぶことができない、という問題点の指摘である。例えば、厚生省社会局社会福祉施設運営改善検討委員会は、一九八一年に、「入所措置」が行政処分として行われるために、入所者の施設選択権が制約されると指摘した⁽⁴⁾。これは、全ての社会福祉施設に当てはまるとはいえない。しかし、高齢化社会を控えてニーズの高まりを見ている特別養護老人ホームや身体障害者、精神薄弱者施設についてみるならば、この指摘は、それなりの妥当性をもっているだろう。

こうした論調にたいして、入所措置が行政処分行為として行われるから施設利用者の選択権が制約されるとは言えない、「入所措置」の法的趣旨は、「利用希望者（その保護者）の同意なしで措置権者が一方的に施設を選択・決定することを認める趣旨でない」との反論が存在する。そして、反論のための一事例として、保育所への入所措置に際して保護者の選択権が、かなり広範に認められていることが上げられる⁽⁵⁾。

しかし、今日、地域に縦横に整備された保育所をもって、利用者の施設選択権の制約に対する反論とするのは、かなり論理に無理があるといわなくてはならない。確かに、保育行政においても、市町村は、「保育に欠ける児童」を保育所に入所させて保育する「措置」を採らねばならない。そこに行政処分としての「措置」が行われている。しかし、保育所は既にコミュニティ施設として地域に「同化」しており、しかもそれは「収容型」の全日制施設で

はない。また、保育所への入所措置は、クライアントの特性が比較的定型化されており、第一線福祉行政担当者による「専門的知識」を背景としたクライアント指導の余地の極めて狭いものである。「定員割れ施設」「アキ施設」まで出ている保育所のあり方を問題とするのが、本稿の課題ではないが、それが教えているのは、相変わらず保育所を「救貧行政」の延長線上で捉え、入所（利用）に当たって、「措置」なる行政処分行為の対象として、こと自体の妥当性である、といわなくてはならない。右の厚生省研究委員会の議論の俎上に載せられているのは、クライアントの個体差の大きい各種の「養護」施設の選択である。

ただ、こうした反論に一つの方向性を見出すとするならば、特別養護老人ホームをはじめとした施設が、地域に多数整備されたならば、法上の「趣旨」である施設選択の「同意」と現実との相違が、かなり埋め合わされる可能性の高いことである。ここでは、「専門的知識」による行政担当者のクライアントに対する施設選択指導^{II}処分が、事実上形骸化するであろう。しかし、同時に、そのような状態の現象下においては、行政処分行為としての「措置」概念からの転換が必然となるといわなくてはならない。

第二は、こうした施設選択の手続きとも密接に関係するが、より基本的な「措置」概念自体についての評価問題である。

社会福祉行政の研究者間においては、「措置」概念は、それ自体として肯定的に評価されており、社会福祉施設がコミュニティ施設として「同化」するまでに充実されても、容易にそれが再構成されるような状況にはない。現在進行している「入所措置」の自治体への権限移譲ならびに「措置費」の削減が、「措置」から「契約」への移行を指向するものであり、その意味で「民間活力」型福祉への道を拓こうとするものであると認識する論者からは、「措置」を「生存権保障の一つの発現形態」とする認識⁶が示されると同時に、「措置」は、強制力をともなった行政行為ではないとの反論が展開される。

おそらく、「措置」における「強制」のモメントの存否は、既存の行政ならびに法体系を維持するかどうかの核心に位置しているだろう。なぜならば、契約制への移行論に見え隠れしている論理は、「措置」をもって行政による要保護者への強制と捉え、利用者の「自由」の束縛を強調し、シルバー産業の一層の発展を図るところにおかれ、仮に、こうした主張が広範な合意を社会的に得ていくならば、既存法体系は根底からの再編成を迫られるからである。そこでは、社会福祉研究者の多くが危惧するように、公的責任の放棄が現実性を帯びることもありうる。

田村和之氏は、「措置」における強制のモメントを否定して次のように言う。「行政処分は、相手方との合意に基づき成立する契約と異なり、行政庁の判断により一方的に行われるものであり、したがって、社会福祉施設の入所措置も措置権者の一方的な判断によって行われる。入所措置処分のこのような一方性に着目したとしても、『強制力を伴った入所措置』ということは不適切である。なぜならば、社会福祉施設の入所措置処分は、利用者(申請者)の意に反して行うことができない、いわゆる相手方の協力・同意を要する行政行為であるからである」とする。⁽⁷⁾

また、宮崎良夫氏は、保育所への入所と老人ホームや養護施設への入所の認定判断の違いを認めたくえで、「入所の措置の決定が行政庁の恣意を排して公正になされるべきでありそのような意味での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、羈束裁量であることは当然である」と述べ、「措置」における権力的モメントを否定する。⁽⁸⁾

確かに、法形式上このように述べることは妥当であるだろう。言うまでもなく、社会福祉諸立法が、施設への「収容」との言葉を用いようとも、これらの施設は刑事立法の定める施設ではなく、相手の「協力・同意」のもとに、施設への「収容」が行われている。そしてまた、「措置義務」を負わされている行政庁は、法形式上は申請の認定に当たって自由裁量を行って行使できるものでもない。

しかし、事實は、まさにここから出発しなくてはならないのではないだろうか。書類として「協力・同意」が整うことと、そこに至る過程に強制のモメントが介在していないこととは、ストレートに結び付くものではない。特別養護老人ホームをはじめとした入所者の個体差の大きい非定型的な「入所措置」処分においては、一般に、福祉事務所間において処理の取り扱いに違いが見られる。この違いは、申請者の認定をいかなる規範に基づき行うか、そのような意味で申請者のカテゴリー化の違いが、福祉事務所間に存在していることを意味する。⁽⁹⁾ 勿論それは、福祉事務所が利用しうる施設の総量（キャパシティ）の違いを反映するものであるとも言えるだろう。しかし、いずれにせよ、第一線行政機関の業務は、定型化されているのではなく、広範な政策裁量を伴っているのである。

福祉の「措置」現場には、当然のことながら、法令、通達さらには中央官僚の著わした業務指針など、数々のマニュアルが存在する。だが、このマニュアルを解釈し、入所を必要とする集団と必要としない集団にカテゴライズするのは、実は、第一線職員の独自の価値判断に委ねられているのが実態である。行政庁による「措置義務」と職権主義は、申請者の権利を保障する「義務」として職員の内面で観念されているとしても、「措置義務」の規範認識が強ければ強いほど、行政庁の回答は、申請者にとっては選択肢のない「処分」（案）となつて立ち現われてくる。示された「処分」（案）を拒否するならば、申請者とその家族の生活が成り立たない恐れが強いつき、そこにおいて選択される申請者の行動は「同意」に外ならないし、住慣れた生活の場を離れねばならない事態も「甘受」しなくてはならない。

ところで、福祉事務所における「入所措置」処分に異論を挟むものは、決して申請者に限られていない。福祉事務所が「入所措置」決定をした施設の職員の間からは、福祉事務所の画一的決定への批判が強い。例えば、養護施設に働くある専門職職員は、「養護性の高い精神薄弱者の家庭などの養護性というのは実は家族の問題で、家族自身の自己認識を少し変えれば解決する場合だつてあるわけです。そこに私たちが介入できるのか。これは福祉事務

所がやめてくれというんです。それはあんた方のやることじゃないという。措置に関する決定権はわれわれが持っているのであつて、そこまであなた方に期待するものではありません。どうぞあなた方は私たちが措置をした人についてだけ考えてください、となつて⁽¹⁰⁾いる」と述べる。

ここに端的に表現されているように、第一線職員の「入所措置」処分の行動様式は、「危険の回避」に置かれがちである。「措置」権者は、「入所」ないし「収容」の「措置」決定をするかぎり、申請却下の責任を問われない。だが、ここに引用した施設職員が述べるのは、「却下」か「受理」かの二者択一ではなく、ケースに応じた柔軟な対応の必要性である。こうした問題の責めを全て福祉事務所職員に負わせるのは酷であるにしても、「入所措置」処分と「措置義務」の規範が、危険回避の論理と行動を生み出していることに、注目しておきたい。とするならば、ここからも「措置」概念そのものの妥当性が問われねばならないのではないか。

第三は、「措置」の意義との関連において、「措置費」をめぐる評価問題である。全国社会福祉協議会施設制度基本問題研究委員会は、一九八三年に、「措置」概念を強制力を伴った行政処分行為として批判したうえで、「措置費」制度が硬直化しているとした。つまり、「措置費」は入所者が民間施設に「措置委託」された場合は、それら施設への「委託費」となる。同委員会は、「憲法八九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』に属す形で、『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、施設入所措置が、行政行為として行なわれるため入所者が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⁽¹¹⁾としたのである。

この論理からは、施設への「入所措置」から「利用」への転換が出てくるであろう。同時にここでは、シルバー産業による「民間活力」型福祉が展望されてもいよう。全国社会福祉協議会の右の「意見」が、その基礎単位であ

る多数の社会福祉法人の利害を反映しているとは、必ずしも言えない。なぜならば、「措置費制度」が維持されるかぎり、経営の成り立たなくなる社会福祉法人は、原則として生じないからである。だが、そのような率直な「利害」表明は、今のところそれほど強いものではない。むしろ、「措置費」制度維持の声は、福祉財政研究者の間に強く見受けられる。

例えば、成瀬龍夫氏は、「措置費制度によって都市、農村を問わず全国のいずれの地域においても、一定の最低基準をもつ社会福祉施設の経営が維持されてきた。また民間社会福祉施設とのかかわりでは、最低限の財政的経営条件をおしつけるものであったとはいえ、同時にミニマムな意味での経営安定保障の機能を果たしてきた。このように措置費は、わが国の社会福祉事業の基軸的制度として、最低基準維持や地域格差の是正、民間経営の安定化などの社会福祉ナショナル・ミニマムの形成・維持に貢献してきた点が、評価されなければならないだろう」と述べる。そして、こうした観点から、近年の「措置費」の負担削減や「措置費弾力化」の動きについて批判的検討を展開している。筆者もまた「高率補助金の補助率削減」の名の下で行なわれてきた財政政策を、肯定するものではない。しかし、「かりに今後措置・措置費制度が解体されてしまえば、……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」とまで、言い切るのは果たして妥当だろうか。

ここに見られる発想の一つは、高度に集権的行政体制に対する肯定的評価であるといわねばならない。別段これは、成瀬氏らに特有の見解なのではなく、わが国社会福祉研究者の間に、かなりのまで共通して見受けられるといつてよい。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。さらに、福祉財政政策は、「措置」と不可分に結び付いた「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。成瀬氏らは、一方において「機関委任事務の団体事務化」のなかに、地域福祉の充実を探ろうともしている。そうであるならば、まず「措置」の実態を問うことが必要なので

はないだろうか。

三 福祉行政概念の問題性

1 概念「用語」の思想

福祉改革の推進論が、さまざまな場において提起している社会福祉行政の問題点は、少なくとも、現象的に見るかぎり、かなりなまでに妥当しているといわねばならない。福祉事務所と「入所措置」について関わりをもった経験者は、その煩雑さを実感するだろう。施設選択の余地の乏しいことについて、「無念」と「諦め」の感情を抱くに違いない。そしてまた、施設の処遇水準に違和感を抱くこともあるだろう。このような意味で、福祉改革に対する推進の論調は、「措置」概念を基本とした既存福祉行政の問題状況を、ある意味ですら指摘しており、それなりの説得性を持っているといわなくてはならない。しかし同時に、「普遍主義」的社会福祉の追求は、その実、「民間活力」型福祉に傾斜する度合いを強め、人々の社会的連帯や「共生」を拒む可能性を持つ。だが、以上に見てきたように、既存福祉概念に基づく「福祉改革」批判は、推進論と対比するかぎりにおいて、十分な説得力と対抗力を持ちえていないように思える。いったい、その基本的要因はどこにあるのだろうか。

「福祉改革」に批判的な論者たちは、「措置」あるいは「入所措置」による生存権の保障が国家責任であるとする。確かに、一定の基準を国家が示し、その基準に応じたサービス給付が行われるという「事実」のみを捉えるならば、「措置」は生存権保障の有力な行政手段であるといつてよい。しかし、こうした論者が、明らかに見落としているのは、一つには、「措置」をはじめとした福祉行政概念が、もともと、人間としての尊厳や権利保障に関して、政策対応力をもっているかどうかを、根底にわたって検討していないことではないだろうか。

素朴な問題から提起しよう。行政庁は、生活の「自立」にハンディキャップをもつ人々を、施設に「収容」し

「援護」し「更生」させるための「措置」を採る。このような文脈は、果たして、人間の生活権の保障といかなる論理的関係を持つているだろうか。「收容」とは、「ひとまたはものを一定の場所・施設に入れること」である。「援護」とは「助け守ること」であり、さらに「更生」とは、「悪から更生する」といったように「もとのよい状態に戻すこと」であり、さらには「役に立たなくなったものを利用すること」でさえある。そして「措置」とは、「取り計らって始末をつけること」である。こうした言語の元来の意味に忠実に、社会福祉行政の概念構成を読み替えるならば、生活権の保障とは明らかに反するイメージが、現象するだろう。なにゆえに、人は、国家（行政庁）によって、施設に入れられ、助け守られ、もとの良い状態に戻るように、取り計られねばならないのか。それは、生活困窮であるからなのか身体障害、精神薄弱であるからなのか。いずれにしても、ここからは、国家によって想定された秩序の維持のために、「好ましくない人々」を権力的に「保護」という論理を、見出すことができるだろう。さらにまた、こうした「権力的」行政に加えて、実際の福祉行政においては、金品の「扶助」「給付」などの「措置」が採られてきているが、概念イメージの文脈に即して言うならば、「想定」された秩序の社会防衛手段として、捉えるのも可能であろう。⁽¹⁴⁾

今日、「入所（收容）措置」、「更生の措置」が国民の権利であると主張されるとき、こうした「言語イメージ」に関する配慮は、ほとんど視野のなかにないようである。しかし、以上のような問題は、たんに「言語イメージ」の問題ではない。戦後社会福祉行政概念が、人間としての権利を時代状況にに応じて、的確に護り発展させる政策対応能力を、当初より欠いていたことを意味していよう。それは、戦後社会福祉概念構成を、戦前期社会福祉立法の集成といわれる救護法と比較対照してみれば、かなり鮮明である。

一九二九（昭和四）年に制定された救護法は、公的救護の対象者を、六五歳以上の老衰者、一三歳以下の幼者、妊産婦、疾病・傷病・心身障害により労務に障害のあるものに限定し、公的救護とあたかも引き換えのごとく、公

民権の停止を「被救護者」に課したのである。救護法における「保護」とは、国家の無謬性と後見性を背景とした社会秩序の「管理」でしかなかったのである。この管理の思想は、憲法構造の転換によって、一見して転換したように見える。しかし、先のような言語をもって構成された戦後社会福祉行政は、「権利の保護」のために、行政庁による調査、指導、措置などの「職権主義」を必要とするという論理と結び付いて、公権力による特定集団の管理の色彩を強めた。それは、戦後福祉立法制定直後の事態ではなく、戦後四〇年余を経た今日においてなお、具体的に見ることができるのである。

先に、「措置」の問題は、「入所措置」に限られないと述べた。実際、以上のような概念イメージをもつ社会福祉行政が、いかに人間の尊厳や権利の保障に反する事態を生んでいるかは、生活保護の「措置」に極端なまでに現われている。一九八一年、厚生省は、「生活保護の適正実施の推進について」と題する社会局保護課長と監査指導課長の連名による通知を発した。いわゆる「一二三号通知」である。この通知の中心は、「資産保有の状況については、克明に記入し、事実と相違ない旨を付記し、署名捺印させる。さらに関係先照会に同意する旨を記し署名捺印させる」とした第一項にある。「一二三号通知」の厳守の程度に福祉事務所間に相違が見られるものの、しかし、この通知以降、民法上の扶養義務者をとことん追い、いれば扶養させその分を保護費から落すことが一般化していった。むしろそれ以前に、今日ある意味でアナクロニズム化している民法上の扶養義務者にまで照会の手が及ぶことを「恥辱」として、申請を「辞退」するケースが生じている。あるいはまた、この通知を前後する頃から、既受給者の資産状況や就労状況についての調査が、「相談」「指導」の名において行われ、「保護」の「辞退」や「返上」が、各地で指導された。さらに、とりわけ高齢者については、生活保護法は最後の「救済」手段であって他の社会福祉立法による「措置」が優先するとの「他法優先の原則」に基づいて、老人福祉法を根拠とした養護老人ホームや特別養護老人ホームへの「入所措置」が指導され、生活保護の「切り捨て」が生じてもいる。そして、こ

の場合においても、これらの施設が当該自治体内に存在しないとき、生活保護受給者は否応なく住み慣れた地域を離れなくてはならないのであり、居住区域内に存在していても住居を離れなくてはならない。⁽¹⁵⁾

家族の形態も、民法上の扶養関係も事実として基本的に変化している。そしてまた、社会的存在としての人間は、現に生活を送る「場」において多様な関係を取り結んでいるのであり、国家といえどもそれを否定してはならない。だが、公権力による「管理」の思想とそれに基づく福祉概念は、社会構造と人間関係の変化への柔軟な対応能力をもつものではない。言うまでもなく、福祉に対する政府の責任が否定されてはならない。それどころか、その責任は、今後ますます重くならざるをえないであろう。だが、この政府の責任とは、社会福祉行政の概念イメージが雄弁に物語っている基本思想を背景とした行政実施体制に、支えられなければならないもののだろうか。

2 福祉行財政論の集権的パラダイム

福祉行政の鍵概念が、およそ「福祉」の価値とは異なる「言語イメージ」をもっていることを指摘した。このような概念が使われているかぎり、ある意味で当然であるかもしれないが、福祉行財政ならびに法理論に色濃く見られるのは、「集権的パラダイム」であるといえよう。ここで、「集権的パラダイム」というのは、一定の政策・プログラム領域において、目標と手段（実施機関、実施の権限、権限行使の手続きと基準、実施財源など）が国・中央政府によって設定され、かつ専有されるのを妥当と判断する認識枠組みである。

小川政亮氏は、「社会保障の権利」を「生存権を保障すること」ととらえ、このために必要にして十分な社会保障立法の定立と運用のための行財政措置を講ずるよう国に要求する権利（「憲法的ないし前憲法的権利」）が国民にあるとする。そして、同時に国民には、社会福祉立法によって、具体的に一定内容の給付を請求しうる権利（「実体的給付請求権」）があるとする。さらに、この「実体的給付請求権」の内実化のために国民は、手続的権利、実体的給付受給権、行政争訟の権利を国に対して持つ⁽¹⁶⁾という。このような理論構成は別段、小川氏に特有であるわけ

ではない。国は憲法第二五条に規定されて、生存権保障あるいは「社会的扶養」の義務を負い、国民はそれを権利として要求しうるとの認識は、戦後社会福祉行政理論と法理論の出発点であり、共有された理論認識でもある。そして筆者もまた、「扶養」なる言語イメージをここで繰り返し問わないものとして、この出発点を否定するものではない。

しかし、認識枠組み上の問題点は、「実体的給付請求権」の内実化の方法にあるといわなくてはならない。この権利の強調は、実際には、国々中央政府と厚生官僚制による対象者の確定、給付手続きと基準の設定、財源措置、さらにはプログラム実施における職員の配置基準などを求めるものとなっている。その上で、それぞれの論者もつ価値基準に照らして、「実体的給付請求権」がどれほど実現をみているかが判断される。そして多くの場合、既に述べたような「措置」概念を基本として、「措置」の実体的内容についての批判が展開される。何故に、「実体的給付請求権」の定立にもかわらず、「非充足」の問題が生じてしまうのかは、それほど難しいことではない。「集権的パラダイム」に立脚した「実体的給付請求権」は、同時に、厚生官僚制に組織リソースを与えるものであり、厚生官僚制の集権的実施体制を正当化する方向に機能するからである。したがって、「措置」の内容について議論が展開されるとしても、所詮それは「措置」という伝統的アーリーナ上の論争であって、「福祉」概念の再構成を射程に入れたものとはならない。社会福祉学者には、往々にしてこのアイロニーが無視されているのではないかとさえ思えるのである。

皮肉なことに社会福祉学者と厚生官僚制に「共有」されている「集権的パラダイム」の最大の問題点は、「生存権保障」なる価値を強調する余りに、政策概念および政策実施構造についての考察を、怠ってきているところにあるといえるのではないか。先にも一部を述べたように、政策は、目標の設定と手段体系とから成り立っている。しかし、高次の政策目標を実現するに当たって、これらの要素が政府間（中央政府・自治体間）においてどのよう

分有されるべきかが考察されなくてはならない。政策責任とその内容をいかに定めるかによって、政策体系の設計は異なってくる。「憲法的ないし前憲法的権利」論と「実体的給付請求権」を鍵概念とする理論構成は、政策責任の主体と政策実施主体を、単一のものⅡ国（中央政府）と見なしているといわなくてはならない。ここからは、まさに「措置」概念を基本とした集権的な実施機関、実施の手続きと基準論、「措置費」概念に代表される国家による財源保障論のみが出てこざるをえないのである。そしてまた、「超過負担」などの機関委任事務に付随する問題は指摘されても、機関委任事務概念を再検討する視点は出てこない。あるいは、「措置費」の集権性は批判されても、自治財政権の理論展望は生み出されないのである。

政策実施責任について国家責任を強調するとき、「国家」イコール「中央政府」（しかもこの場合の政府は行政府でありさらには行政官僚制に外ならない）の等式しか出てこないところに、この国の社会科学の「前近代性」の残滓が認められよう。政策体系の設計を視野に入れるならば、政策実施の責任は政府間関係を基本とした再構成を必要とする。「生存権の保障」は、国民国家としての責任であって、無謬性を前提とした中央政府（厚生官僚制）の責任と同一ではない。もちろん、この意味は、中央政府に責任が無いといっているのではない。「生存権の保障」の価値は、政策・プログラムによって実体化される。この政策・プログラムの設計と実施の責任から、中央政府が逃避できないのは当然である。しかし、同時にその責任は自治体（地方政府）と「分有」されるべきものである。しかもその「分有」は、機関委任事務による「国家機関」としての「分有」のではなく、一定地域住民の信託に基づく政府としての「分有」に外ならない。

劣悪な生活状態を所与とした時代には、「集権的パラダイム」も一定の意義を持ちえた。しかしもともと、このパラダイムからは、「単一体」的政策体系しか導きえないのである。同時にまた政策体系の最も高次の目標である「生存権の保障」は、極度に「貧困」問題に傾斜せざるをえないのである。政策体系の分権化による目標の「意味

空間」の再考が、必要とされていよう。

終わりに——「分権的パラダイム」による市民福祉

福祉改革をめぐる議論は、これまで見てきたように「措置」概念を基軸とした伝統的アリーナから脱却できていない。「措置」概念を基本とした「措置制度」の維持か、シルバー産業を基底とした契約制度の拡充かは、かなり不毛な議論であるといわなくてはならない。なぜならば、この両者ともに、「福祉」概念の基本であるべき「ともに生きる」(共生) ための政策構想の条件を持ちえていないからである。

とりわけ、生活スタイルもライフサイクルも多様化した今日、ノーマライゼーションとインテグレーションの理念が、重視されなくてはならない。これは、差別の根絶と格差の極小化、そしてハンディキャップの程度を超えて、人々がともに生きることを意味している。この理念と論理からは、「恵まれない人々」「弱者」といった言葉自体が、否定されなくてはならないのである。⁽¹⁸⁾ だが、「保護」「収容」「更生」といった行政警察的色彩の強い概念を、「国民の権利」と「国民の請求権」で補った「集権的パラダイム」からは、ノーマライゼーションとインテグレーションに向けた政策対応の論理は出てこない。そればかりか、こうした概念の授益的かつ恩恵の意味空間に対する市民の「抵抗感情」とクライアアントの「恥辱」(ステイグマ) を、拡大再生産させざるをえない。他方、シルバー産業が、この理念と論理に込められないのは、指摘するまでもないであろう。

これらの理念の実現に対する政府の責任と政策体系の確保のためには、「集権的パラダイム」から「分権的パラダイム」への基本的転換が必要とされている。「分権的パラダイム」の下においては、中央政府の責任は、制度の基本設計におかれる。このなかには、サービスのミニマム・スタンダードから手続きまでが含まれるが、しかし、政策の具体的設計と実施責任が分権構造を採ることによって、政策目的・手段体系に弾力性が回復する。そして何

よりも、一定地域の「総合政府」による政策実施責任の「分有」は、行政警察概念によって「壁」の作られてきた狭義の「社会福祉」を、「市民福祉」へ向けて再構成する道を拓くといえよう。

救貧行政が何よりも優先された時代から脱した今日、狭義の「社会福祉」は、機能上の限界に当面している。狭義の「社会福祉」行政領域内においてすら、多くの自治体は「法外援助」なる言葉の下に、独自のプログラムを実施しているが、問題の次元は、はるかにそれを超えている。例えば、高齢障害者問題を探りあげてみよう。特別養護老人ホームにクライアントを「収容」すればよい時代は、既に過ぎ去っている。予防、治療、機能回復などの総合化が必要とされている。存宅看護、訪問診療などの機能との一体性を考慮しつつ、地域の施設も設計されなくてはならない。つまり、狭義の「社会福祉」は、保健、医療との融合を求められている⁽¹⁹⁾。さらに、障害予防を学習面に広げて考察するならば、市民学習のシステムづくりとの一体性を求められる。また、障害者が施設はもとより自宅に「収容」されて生涯を終るいわれはない。自由に都市の空間を享受するためには、都市の構造自体が改められなくてはならない。ここまで考えるならば、都市計画が「福祉型」に改められなくてはならないのである。

こうして、今日必要とされる福祉改革の基本的方向は、「社会福祉」ではなく「市民福祉」の定立でなくてはならない。そして、行政警察概念を否定し「共生」を基本とした「市民福祉計画」を必要とする。「市民福祉計画」のもとに、個別行政領域を統合するとともに、多様な福祉リソース間のネットワークを築くことこそ、重視されるべき課題である。一九八〇年代の福祉改革論争が見落としている論点は、「集権的パラダイム」の限界を踏まえた「市民福祉」理論の概念構成にあるといえるだろう。本稿では、このことを指摘して、「市民福祉」の計画理論については、別の機会に譲ることにする。この意味で、本稿は、論争を概観した覚書に過ぎない。

(1) これらの改革のうち、機関委任事務の団体事務化、二つの専門職の創設、高率補助金の補助率削減の経緯と内容については、拙稿「日本における社会福祉行政の論理構造—最近の二つの改革を事例として—」日本政治学会論『年報政治学一九八八・転換期の福祉国家と政治学』岩波

書店、一九八九年三月、六九—八三頁、において論じたので参照されたい。尚、本稿はこの論文の続編ともいべきものである。

(2) 社会福祉学者による改革の論点整理を行った論文として、例えば、仲村優一「社会福祉「改革」の視点とは何か」『社会福祉研究』(鉄道弘済会) 第四〇号、一九八七年四月、一—六頁がある。

(3) 福祉元年のスタートともいわれた七〇年代の社会福祉行政の力点も、まさに施設の充実におかれた。一九七一年に策定された社会福祉施設緊急整備五カ年計画による施設数の急成長にそれを見ることができるといえる。この計画の問題性については、拙稿、前掲論文、七六頁を参照されたい。

(4) 厚生省社会局社会施設運営改善委員会「社会福祉施設の運営をめぐる諸問題についての意見」一九八一年六月。

(5) 田村和之「措置体系はどうなるのか—「措置」制度改革について—」『社会福祉研究』第四〇号、一九八七年四月、三二—三三頁。

(6) 例えば、橋本宏子「福祉行政・転換の構図」『地方自治通信』(地方自治センター) 一九八六年五月号、参照。

(7) 田村和之、前掲論文、三四頁。

(8) 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、一九八四年一月、二九七頁。

(9) この問題については、生活保護法の措置を中心として具体的に指摘されているが、例えば、小野哲郎「相談、却下、廃止ケースの事例分析」『社会福祉研究』第二四号、一九七九年四月、一七—二三頁。最近の優れた体系的な研究として、畠山弘文「官僚制支配の日常構造」三一書房、一九八九年四月がある。畠山は、福祉事務所におけるカテゴリー化の違ひについて、職務環境、職員の解釈枠組み、職務遂行形態から詳細に分析している。

(10) 座談会「社会福祉の専門性とその向上の条件—現場実践のなかで—」『社会福祉研究』第四一号、一九八七年一〇月、山下勝弘(白河めぐみ学園園長)の発言。

(11) 全国社会福祉協議会施設制度基本問題研究委員会「新たな福祉施設活動の展開」一九八三年一月。

(12) 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、一九八九年四月、一五—一六頁。

(13) 同右、一七頁。

(14) この言語イメージの問題性については、拙著『行政改革と現代政治』岩波書店、一九八六年十一月、において一部指摘したところである。その後、大森彌氏も同様の問題指摘を行っている(『社会福祉制度のゆくえ—今後の社会福祉のあり方について』をめぐって)『自治研究』、良書普及会、第六五巻第五号、一九八九年五月号)。

(15) こうした近年の生活保護行政における問題点については、細木博雄「福祉行政の政府間・機関間関係」新藤宗幸編著『自治体の政府間関係』学陽書房、一九八九年九月、八九—九四頁に詳しい。

(16) この小川政亮氏の理論構成については、『権利としての社会保障』勁草書房、一九六四年、『社会事業法制』ミネルヴァ書房、一九七三年、を参照。また小川理論に立った論点整理の文献として、笛木俊一「社会保障法に関する文献紹介—法体系論・権利論を中心として—」小川編著

『扶助と福祉の法学』一粒社、一九八七年がある。

(17) およそこの点は、厚生官僚の著した法制度解説書を見れば一目瞭然である。解説書は数多いが、例えば、社会福祉行政研究会『社会福祉法制度論・財政論』新日本法規、一九八一年を参照。

(18) 指摘してきた行政警察概念と並んで、社会福祉学者の論文に散見される「恵まれない人々」「弱者」といった用語法についても、問題性は大きい。なによりも、そのように記述された人々が、言いしれぬ憤慨を感じていることを指摘しておきたい。こうした言葉が用いられていることと自体、理論体系を支える思想が、恩恵の意味空間を脱していないことを物語っている。

(19) 西尾 勝「地域福祉と市民自治―若干の論点提起―」『社会福祉研究』第二四号、一九七九年四月、五一頁参照。