

福祉の担い手

寺村 茂

The Workers of Social Services

Shigeru Teramura

要旨 従来、福祉は、「福祉行政」という形で、国と自治体とが一体となった「公」が担うのが一般的であった。ところが今日、地方分権の下で国と自治体の役割の明確化が要求され、国民の「連帯」意識に基づき福祉の一部を社会保険の保険料の拠出をもって国民が担い、地方自治法に新しく取り入れられた指定管理者制度は、福祉サービスの供給主体に民間事業者を考えている。国民の福祉ニーズが拡大・多様化し、福祉サービスの合理化・効率化が求められる状況の下、福祉の担い手として誰が適当なのか、今一度検討を要する。

キーワード 地方分権 三位一体改革 国民の連帯 指定管理者制度 住民参加

1 はじめに

国家は、国家権力から個人を解放し、その任務は最小限度の秩序維持に止めるべきであるという自由国家（夜警国家）観は、19世紀の末、資本主義の高度の発展に伴う貧富の差の拡大という歪みの発生をみることになり、その結果、20世紀になると「国家の任務が、消極的な社会公共の秩序維持にあるということに止まらずして、積極的に国民の社会経済生活に関与しその福祉を増進していくことにある。」（註1）という福祉国家観が一般的になる。

1945年に制定された日本国憲法もこのような福祉国家観を強く意識して、25条を中心に、国は、社会的経済的弱者に対して人たるに値する生活を保障する義務を負うことになる。

1950年社会保障制度審議会が行った「社会保障制度に関する勧告」では、

「いわゆる社会保障制度とは、疾病、負傷、分娩、廃疾、死亡、老齢、失業、多子その他困窮の原因に対し、保険的方法又は直接公の負担において経済保障の途を講じ、生活困窮に陥った者に対しては、国家扶助によって最低限度の生活を保障するとともに、公衆衛生及び社会福祉の向上を図り、もってすべての国民が文化的社会の成員たるに値する生活を営むことができるようにすることをいうのである。」

「このような生活保障の責任は国家にある。国家はこれに対する総合的企画をたて、これを政府及び公共団体を通じて民主的能率的に実施しなければならない。……一方国家がこういう責任をとる以上は、他方国民もまたこれに応じ、社会連帯の精神に立って、それぞれその能力に応じてこの制度の維持と運用に必要な社会的義務を果たさなければならない。」

「社会保障の中心をなすものは自らをしてそれに必要な経費を醸出せしめるところの社会保険制度でなければならない。……保険制度のみをもってしては救済し得ない困窮者（に対しては）国家は直接彼等を扶助しその最低限度の生活を保障しなければならない。」

「社会福祉とは、国家扶助の適用をうけている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるよう、必要な生活指導、更生補導、その他援護育成を行うことをいうのである。国、都道府県及び市町村は、この目的を達成するために必要な施設を設け、その分布の合理化と整備拡充を図る必要がある。」

として、社会保障の直接的、第一次的な責任は国家にあるとし、国民には、社会連帯の精神に立って、その能力に応じて制度の維持運用について社会的義務を果たすことを要求し、制度の中心として社会保険を考えている。

国民皆を幸せにするという意味の「福祉」は、この勧告からも分かるように、従来は、「福祉行政」として、所得再分配の意味もあって一般的に国家が担ってきたと言える。ところが近年、「公」の概念の下に一体的に捉えられてきた国と地方公共団体が、別の行政主体としてその役割を明確化する「地方分権改革」の論議が台頭し、小泉内閣の行った財政面での分権改革である「三位一体改革」によって地方分権が定着することで、福祉行政においても国・地方公共団体の役割を明確にする必要性が生じることになる。又、自治体（地方公共団体）自身も2003年の地方自治法改正で導入された「指定管理者制度」（同法244条の2、3項）で、公の施設の管理を民間に委託することが可能になった。更に一方では、「介護」が国民の共同連帯の名の下に（介護保険法1条）社会保険方式で実施され、2005年に制定された障害者自立支援法で応益負担が規定された障害者支援制度は、介護保険との統合が模索されている。

本稿ではこのような現状に鑑み、福祉の担い手として適当な者は誰なのか、今日的視点で考察することにする。

2 国と自治体

生活保護法は、保護費の4分の3を国が負担することを定めている（75条）。2005年国は、国と地方の税財源や補助金のあり方を見直す「三位一体改革」の中で、この国庫負担を3分の2に引き下げようとした。この件については、自治体の激しい抵抗に会い断念されたが、これを契機として生活保護のような福祉行政の実施主体は国なのか、或いは自治体なのか、今一度検討を要することになる。

20世紀初め、資本主義経済の発展に伴い現れる経済的弱者は、資本主義経済の弊害を是正するために、所得の再分配思想に基づき、人たるに値する生活を国家に要求し、国家は、社会保障制度を充実することでこの要求に応えるようになる。国民に対し、積極的に「人たるに値す

る生活」、いわゆる「生存権」保障を意識する国家は、一般的に福祉国家と呼ばれる。この場合当然のことながら、福祉の実施主体は国家であると考えられ、福祉国家と言われる国のうちいくつかは、国民の高い経済的負担の下で、いわゆる「大きな政府」を形成した。このことは又、国によっては福祉の中央集権化をもたらす要因にもなった。

しかしながら20世紀も終盤に近づくにつれて、「福祉国家において国民を国家の施策の受動的な受益者の地位に落とし入れることなく、個人の自律的な地位を確保するために、福祉過程ないし社会保障への国民ないし利害関係者の参加を福祉国家論の不可欠な要素として考えなければならない」(註2)という声に代表されるように、国民が身近な福祉に参加することで、自ら制度を形成し、自己決定をしようとするようになる。

そして、「中央集中型の福祉財政が、新しい分権型の福祉社会に変わる時、これまでの「租税国家」も変質せざるを得ない。租税のあり方としては、19世紀の「中立」から、20世紀においては「所得の再分配」が基本理念とされていた。21世紀の租税理念としては、「参加型」ともいえるものに移行していくのではなかろうか。とくに、中心となるべき地方税においては、行政サービスとの対応、住民による参加と決定、コスト意識の重視という要素が基本となるのであり、それは住民自らの決定する「福祉サービスの価格」としてとらえられるであろう。」(註3)と言われるように、21世紀には、中央集権型の福祉国家が分権型の福祉社会へと変質するのであろう。(註4)

翻って、日本国憲法については、制定以来、その25条2項の解釈が、「生存権保障のための立法や行政施策がもっぱら中央政府のみの権限に留保されたものであり、地方公共団体がいわゆる固有事務としては行いえないと解釈することは正当ではない。……ここに「国は」というのは地方公共団体をも含めて、全体としての国の意味であることはいうまでもない。」(註5)とする説に代表されるように、国と地方公共団体(自治体)は、福祉の実施主体として「公」という形で一体視されてきたきらいがある。先述した社会保障制度審議会の勧告が、社会保障の責任は国家にあり、政府及び公共団体を通じて実施しなければならない、とするのも同じである。

このような傾向は、1995年の地方分権推進法とそれに基づく1999年の地方自治法の大改正によって機関委任事務が廃止されるまで続くことになる。我が国の福祉行政の実施主体を考えると、機関委任事務の存在が大きく、このことが中央集権型の福祉行政を形作ることになったと思われる。(註6)

当時、最高裁も国民健康保険について、「国民健康保険事業は、国の社会保障制度の一環をなすものであり、本来、国の責務に属する行政事務であって、市町村又は国民健康保険組合が保険者としてその事業を経営するのは、この国の事務を法の規定に基づいて遂行しているものと解される。……(国民健康保険が市町村を保険者とするとはいえ、私保険における保険者の

地位と同視するのは相当ではなく) ……もっぱら、法の命ずるところにより、国の事務である国民健康保険事業の実施という行政作用を担当する行政主体としての地位に立つものと認めるのが、制度の趣旨に合致するというべきである。」と判示した(最高裁昭和49年5月30日第一小法廷判決、昭和46年(行ツ)第106号大阪府国民健康保険審査決定取消請求事件)。(註7)

ところで、1999年改正地方自治法は、1条の2において、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」(1項)としたうえで、国の役割として、(1) 国際社会における国家としての存立にかかわる事務、(2) 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、(3) 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施を列举し、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、国と地方公共団体との適切な役割分担と地方公共団体の自主性及び自立性の十分な発揮を規定している(2項)。この規定からは、国と地方公共団体を「公」として一体的な行政主体として捉えるのではなく、国と地方公共団体がそれぞれ分担すべき役割を明確にしたものと解し得るであろう。

例えば、国の役割については、憲法25条は、2項で「すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めることを国に義務づけている。……同条1項が健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を……国民に保障している以上、その権利の実現は国の責務といえる。地方分権といっても、地方公共団体において、これらの住民の権利・利益が実現されない場合には、憲法上、国の責務が問われることとなる」(註8)と説くものがある一方で、「地方公共団体は人権保障を任務とする憲法上の統治機構として独自に生存権保障の責務を担っており、立法によっても侵し得ない地方自治の本旨を規定する憲法92条は、この地方公共団体の責務の根拠規定であると解することができる。」(註9)と説くものもある。

前者は、憲法25条については、国民の権利を保障する根本的な義務は国にあると言い、後者は、地方公共団体に独自の生存権保障の責務があるとする。両者の間には、国の役割の範囲に広狭が認められる。そこで次に、福祉行政における国と自治体の役割の基準を考察しなければならない。

この点について、憲法25条の生存権保障には、「人間としての最低限度の生活の保障」(緊急的生存権)と「より快適な生活の保障」(生活権)があり、そのうち緊急的生存権については、「社会保障は資本主義体制の構造的な自己矛盾の産物なのであり、そのうちの最後の、最低の一線をなす保障については、……国の責務とさるべきであろう。」として、これには「少なくとも、生活保護行政が含まれよう。生活保護は所得再配分機能をもつが、所得税を税源としない自治体が、保護費用を負担するいわれはない」とする説がある(註10)。又、「地方政府は現金給付による社会的安全ネットを張る能力は中央政府以上はない。しかし、住民に身近な政府である

地方政府にはサービス(現物)給付を地域社会の多用なニーズに応じて供給することができる。というよりも、サービス給付は住民の生活実態に密着して供給する必要があるため、住民に身近な地方政府にしか供給できない。」として、地方政府が現物給付による所得再分配機能を担わなければ社会的安全ネットの張り替えが不可能となる。地方政府が地域社会のニーズに対応し、現物給付による社会的安全ネットを張るためには、地方分権が必要となる、とする説もある(註11)。

おもうに、地方自治法1条の2、2項が、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動に関する事務や、全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施を国の事務とし、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねるとしていることから、全国的に一律に実施することが必要な事業(それは又国民に生存権を最低限保障する事業とも言えるが)は、ナショナルミニマムを公平に実施する観点からも国の事務とすることが適当であり、サービスの提供活動や政策意思決定への住民参加が必要な事業(それは又全国一律の基準では地域の実情に合わすことができない事業とも言えるが)は、自治体の事業とすることが適当であると思われる。

次に2、3の例でこのことを検証することにする。

生活保護の場合、生活保護法が、「……国が生活に困窮するすべての国民に対し、その最低限度の生活を保障する……」(1条)と規定していることより、「国が直接その責任において生活困窮者に対する保護を行うことを意味する。国は、この責任を他の者に転嫁してはならない。したがって、生活保護事務は本来は国の事務である。これは、生活保護を地方公共団体の責任とし、国は単にその財政的援助を行うにすぎないという制度では保護の目的が達せられないからである。……保護の内容は地方公共団体相互間で格差があってはならないからである。」と説くものがある(註12)。

保護に自治体間の格差があってはならないことについては、元来地方分権になじまない生活保護制度の自治体財政負担割合を地方分権の尻馬に乗って増やそうという動きがあることは問題であるとして、「自治体が優れた生活保護を設計すれば、担税力のない人口の流入を促し、財政収入が減少してしまう。従って、生活保護への支出額決定が地方分権されれば、自治体はなるべく貧弱な生活保護制度を作り、担税力のない人口の流入を避けようとする。……こうした事態を防ぐため、生活保護は、国が定めた基準額の全額を国が自治体に補助金として配分すべきである。」(註13)とか、生活保護の実施をすべて地方に委ねると、多くの地方団体が財政負担を懸念し最低生活水準を低く設定して低所得者を排除しようとするおそれがありはしないか。地方団体による住民の逆選択である。地方団体が逆選択をするおそれのある事業については、一律の基準を定めて全国統一的な実施を義務付ける必要がある(註14)、といった見解がある。そして、後の論者は言う、「全国統一的な実施が求められる最終的な根拠は何だろうか。

おそらくそれは、人々は望む限り自分が生まれ育った土地で生涯を送る権利があるということではないか。」と。

生活保護は、国民に最低限度の生活を保障する最後の手段であり、国民は国内いづれの地においてもこの最低生活は保障される。この意味で保護は、全国一律の基準の下に、国家責任で実施されなければならない。自治体財政格差の影響の下で、住む所が異なることで最低生活水準が異なるようなことは許されない。この意味で地方自治法は、生活保護に関する事務を、国が本来果たすべき役割にあり、適正な処理を特に確保する必要がある第1号法定受託事務とし（2条9項、別表第一）、大臣は事務の処理について処理基準を定めることができる（同法245条の9）。生活保護基準は全国統一的であることが要請され、厚生労働大臣が定めるとされている（生活保護法8条）。

児童福祉の場合、児童の総人口に占める割合は自治体によって大きく異なり、又、そこに暮らす親世代の就業形態（主としてサラリーマンか、自営業か、農林漁業従事者か）や、家族形態も異なることが考えられることより、当然住民の児童福祉についてのニーズにも自治体間で相違があり、全国一律の制度によっては十分な対応ができないことは想像に難くなく、それぞれの自治体は、住民参加に基づく運営による制度できめ細かくニーズを把握し、適切に対処する必要がある。但し、児童手当のような現金給付は、全国一律の制度によるべきと考える。筆者は、児童手当のような個別のニーズを個々具体的に考慮することなく、ただ単純に子育てには費用がかかるというだけで総花的に金銭を給付する制度には、国家財政が厳しい現状をみると、簡単には賛成しがたいが、（註15）現在のような形式で現金給付を行うのであれば、全国一律の制度ではなく自治体によって支給要件や給付額が異なる制度にすると、不必要な人口移動が発生し、その結果自治体間に偏りが生じ格差が生まれることをおそれるからである。

自治体の児童福祉は、地域に適った多様な保育所の設置や小児医療といった個別具体的な子育て支援で充実されるべきであろう。又、自治体は、地域の実情を適格に把握し、住民に対して必要な情報を提供しなければならない（児童福祉法10条、11条）。この意味で、児童福祉は国の事務ではなく、自治体の事務とするのが妥当であり、主として、基礎的な自治体である市町村が担うべきであろう。（註16）

児童福祉法は、子育て支援事業について、市町村は、地域の実情に応じた体制の整備に努めなければならない（21条の8）、市町村は、必要な情報の提供を行う（21条の11）とし、又、特定市町村（特定都道府県）は保育の実施の事業及び主務省令で定める子育て支援事業その他児童の保育に関する事業であって特定市町村（特定都道府県）が必要と認めるものの供給体制の確保に関する計画（市町村保育計画）（都道府県保育計画）を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとされている（56条の8、56条の9）。

介護保険の場合、2000年に実施された、市町村を保険者として、被保険者である住民が、住み慣れた地域に必要な負担をして必要なサービスを受けるという介護保険の制度は、地方分権のトップランナーであった。市町村が実施主体である介護保険は、当然のことながら、保険料もサービスの内容も市町村により異なる。制度を地域のニーズに合った特色のあるものにするため、介護保険法は支給限度額の上乗せ(43条3項等)や横出しとしての市町村特別給付(62条)を規定し、市町村介護保険事業計画を定め又は変更しようとするときは、あらかじめ被保険者の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする(117条)、として制度への住民参加を謳っている。又、2006年4月からは、住み慣れた地域での生活をより可能にするため身近な市町村で提供されることが適当であるサービス類型として地域密着型サービスや、被保険者が要介護状態等になることを予防したり、要介護状態等になった場合でも可能な限り地域において自立した日常生活を営むことができるように支援するための地域支援事業が創設された。(註17)

このように介護保険は自治事務であり、その運用は自治体(住民)の創意工夫に委ねられるべきであろう。ただここに、いわゆる三原則の問題がある。

介護保険の第1号被保険者には生活保護の被保護者が含まれ、被保護者は保険料を納付しなければならない。保険料は生活扶助に介護保険料加算される。ここで、生活保護基準以下の生活を営んでいる保護を受給していない低所得者が問題となる。保険料の減免は、条例で定めることになっている(介護保険法142条)。第1号被保険者の保険料の減免・徴収猶予は、災害の発生など予想できなかった事情により一時的に負担能力が低下した場合に行うことができるとされている。厚生労働省は市町村に対し、保険料の減免を行う場合には、(1) 保険料を全く払わないことは不適當(第1原則)、(2) 資産を考慮せず、収入のみに着目して一律に減免することは不適當(第2原則)、(3) 保険料の減免分を一般財源から繰入れにより補てんすることは不適當(第3原則)、の「三原則」の趣旨を踏まえるよう「技術的助言」を行っている。介護保険制度は介護を国民皆で支えあい、保険料を支払った者に対して給付を行う制度であるという理由である。このため、低所得者は、どれだけ収入が少なくても、生活保護を受給しないかぎり保険料は納付しなければならない。これに対して一部の市町村では、低所得者である第1号被保険者について、介護保険法に基づかない単独の減免が行われている。(註18)

このことについては、「もともと、社会保障制度としての社会保険は、強制加入であるため、低所得、無収入を理由にした減免があるのが通常の形である。実際、国民年金や国民健康保険もそうした減免制度が存在しており、「みんなで支える」というきわめて抽象的な根拠付けで、介護保険にはそれが認められないという論理には無理がある。」(註19)とか、「介護保険は自治事務である。……しかしながら、介護保険の実態は、自治事務として運用されているとはいいがたい。……実態はむしろ中央省庁による(主として厚生労働省)中央集権的な統制による

介護行政として実施されているといえよう。介護保険の保険者は市町村であり、保険者である市町村は介護保険に係わる事業計画の作成や要介護認定、保険料の決定及び徴収、介護保険に関する協議機関の設置や保健福祉事業の実施など、介護保険の運用全般にかかわることになっている。しかし、……地方自治法245条に「関与の法定主義」が規定され……いままで以上に法令による縛りが強まり、介護保険が自治事務としての本来の運用を行うことが極めて困難な状況になっている」(註20) といった批判が存在するのは当然であろう。

国と自治体との間の役割分担を明確にするうえで注意を要するのは、役割を明確にすることとそれに伴う財源を自治体が個別に確保することとは必ずしも一致するものではないということである。自治体間の財政格差が言われる今日、財政基盤の脆弱な自治体にたまたま住んでいる社会的弱者は、ただそれだけで裕福な自治体に住んでいる社会的弱者との間に格差が生じることになると、格差是正という社会保障本来の意義からかえって遠ざかることになるからである。

このことについては、「実施責任の問題と財政責任の問題をいかに区別して国と地方の関係を法論理的に整序できるか(権限を移譲するから金を持てでは、責任の分担ではなく責任の転嫁である)や、市町村中心主義という実施体制の中において、ナショナルミニマムの保障という規範的要請をいかに確保していくか(福祉が伸びない市町村に住んでいるのはその住民が不幸ということであきらめてもらう、というわけにはいかない)、といったことが問われる」という説がある。(註21) 又、「平成の大合併」とは、もともと「総合行政体」としての基礎的自治体の自己決定・自己責任能力を行財政面から強化する、という目的をもってうちだされたものであった。……市町村合併は、地域的受益者負担主義の受け皿作りの意味をもつものであった」として、そこには、ナショナル・ミニマムの保障の欠落又は軽視の思想が流れているという説もある。(註22)

社会保障には、法律で定められた基準がある。国と自治体の役割分担の観点からすると法定された基準はナショナルミニマムであり、国は自治体に対してそれを遵守することを要求する。そしてそのためには、当然、財源を保障することが必要である。国民にナショナルミニマムを保障することは憲法に基づく国家責任であるからである。一方、自治体には地方自治法1条の2、1項で住民の福祉の増進を図る責任があり、このことが福祉行政において国と自治体が費用を分担する根拠になる。なお国の負担には、自治体の財政力に大きな格差がある現状から、ある程度の格差の是正が必要であるという現実的な要請もそこにはある。ただ、あまりこの点を強調するとまた中央集権化を招く結果になりはしないか注意を要するところでもある。三位一体改革では、「自治体の裁量権を拡大することなく国のコントロールを存続させたままのものが、金額的に……負担率の引き下げの形式をとるものが多かった。」として、こうした負担率の引き下げは、負担の地方への転嫁に過ぎないという批判も存する。(註23)

3 国家責任と国民（社会）の連帯

我が国の社会保障関連の法律には、「国民共同の連帯によって」（国民年金法1条）、「国民は、自助と連帯の精神に基づき」（老人保健法2条1項）、「国民の共同連帯の理念に基づき」（介護保険法1条、4条2項）、「社会連帯の理念に基づき」（障害者基本法6条1項、身体障害者福祉法3条2項、知的障害者福祉法2条2項）といった国民（社会）の連帯に関する規定が、国・地方公共団体の責務の規定と並んで置かれている例が多く見られる。

国民（社会）の連帯とは、生活上の困難に対し国民（社会の構成員）が互いに助け合う相互扶助の考えであり、それと国家責任とはどのように関わるのであろうか。

この点について、「わが国の社会保障の根本規範である憲法25条には基本的に「社会連帯」の考え方が内包されている。……社会保障における国家責任と社会連帯の関係は、理論的にみて、一方を過度に強調すると他方が無力化する傾向にあり、両者の併存はある種の緊張関係にある。」しかも両者は矛盾するものではなく共存する、という説がある（註24）。

又、「社会保障法を支える根拠は憲法の規定というよりは、憲法の規定の背後にある理念に求めざるを得ない。この理念としては、生存権思想と社会連帯思想が重要である。」として、「社会連帯思想はギブ・アンド・テイクという交換又は互助・互惠の功利的思想を基盤にしているのに対し、生存権思想は国に対して生存の保障を一方的に請求する権利の根拠となる一種の自然法的な思想を基盤としている。さらに、社会連帯思想は国民対国民の間の関係に関するものであるのに対し、生存権思想は国民対国家の関係に関するものである。」という説もある（註25）。

いづれの説も、社会保障において社会連帯と国家責任を対立関係で捉えるのではなく、併存するものと解している。そしてこのことは、社会保障とりわけ国民の相互扶助である社会保険に対して国庫負担が存在する根拠となる。ただ、国が社会の連帯をあまり強調しすぎると国の責任回避につながるおそれがあり、法律の規定中に社会の連帯規定が散見される今日の傾向は気になるところでもある。

社会保険とりわけ年金保険において、国庫負担や事業主負担が存在することについて、「公的年金制度の費用負担問題は社会的扶養責任の配分関係の問題であって、社会連帯という考え方も社会構成員の生活に対する責任を社会（個人、国家、企業等を含む）が連帯して配分的に負担するという考え方である」とし、「社会的扶養責任をどのように配分するか、あるいは社会連帯にどのような内容を盛り込むかについては、大幅な政策的選択の余地が広がっていると言える。」とする説がある。そして、この論者は、社会連帯の理念の具体化のために、「公平」の概念、とりわけ公的年金制度にあっては、「世代間における給付と負担の公平」が媒介的政策概念として用いられているとする。（註26）

年金保険における国庫負担の根拠に「公平」の概念を用いるとすれば、それは、社会保障の基本が所得の再分配にあることを考えると、低収入の者の負担を高収入の者の負担に比して軽くするという「垂直公平」でなければならない。そしてそうであるならば、報酬比例年金は憲法で保障すべき範囲を超えている、という議論（註27）には耳を傾ける必要がある。国の負担は出来る限り国民の基礎的生活を保障する部分に重きを置き、それ以上の生活水準の維持に要する部分はまさに個人間の相互扶助によるべきであると考えからである。又、「社会保険における公費の役割は、資力がなく、保険料や医療・介護サービスの自己負担分などを払うことが困難な個人の負担を肩代わりすることであり、国保、政管健保などの特定の保険給付額を補てんすることでは、決してない。このように公費の役割を資力のない個人への支援に限定することで、保険給付と公費負担のリンクを断ち切ることができる。」として、失業リスクを雇用者と被用者の間でカバーしあう保険の給付額の一定割合を、国が自動的に負担する必要性はないという理由で雇用保険における国庫負担を、国保の中の組合保険や政管健保への国庫負担とともに廃止すべきであるとする説（註28）も注目しなければならない。社会保険の給付の一定割合を、給付内容にかかわらず、一律に国が負担するというような負担方法は、真に公平とは考えられないからである。

ところで、国民年金法や介護保険法の「国民共同の連帯」は、国民相互間で収入減のリスクや介護リスクを分散することで生活自己責任を全うしようとするまさに相互扶助であるのに対し、障害者基本法や身体障害者福祉法でいう「社会連帯」は少し意味合いが異なるように思われる。

今日、介護保険制度に障害者福祉を含める議論があり、「障害者に対して提供されるサービス資源を大幅に増やし、かつ、ケアマネジメントによるそれらの合理的な利用を進めるため、介護サービスの対象となり得、かつ、それを必要とする障害者が利用できるよう、介護保険の被保険者の範囲を拡大……することが適当である。」との説がある。（註29）

ところが、身体障害者福祉法3条2項の解釈については、「身体障害者の自立を実現するためには、国民一人ひとりが障害に対する偏見を克服し、地域で身体障害者が自立した生活を営めるような理解と協力が不可欠である。よって本法では、国民は社会連帯の理念に基づき、身体障害者がその障害を克服し、社会経済活動に参加しようとする努力に対し、協力するように努めなければならない。つまり国民の意識改革を促すことが、その責務であることを規定している。」（註30）とするものがあり、この解釈に従えば、本規定の「社会連帯」は、健常者は、障害者が障害を克服し、社会活動に参加しようとすることに協力をする必要があるという意味であって、リスクの分散を意味するという解釈を導くことはできない。

そもそも介護保険は、加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となった者を介護するための制度である（介護保険法1条）。介護は、多くの場合、加齢（老齡）

が原因で発生することより、その発生の確率はすべての人に可能性があるという点で普遍的であり、発生時期もある程度予測可能である。これに対し障害になる確率は、大多数の人の人生においては皆無とは言えないが老齢に比べると極めて低く、その発生時期を予測（特定）することもできない。このように性質の異なる保険事故をひとつの保険制度で扱うことは適当であろうか。障害のような発生確率の極めて低い事故を、社会保険のような個人が生活自己責任を果たすためにリスクを分散して相互扶助を図る制度に組み込むことは妥当であろうか。

要介護状態というのが多くの者が遭遇する可能性のある状態であるとすれば、従来のように公が特別に保護するという範囲を超えてしまう。そうすれば、人々は自らの責任で介護ニーズに対応しなければならなくなった。介護保険の仕組みが必要になったのである。高齢者介護問題は、限られた一部の者に対する公的対応というレベルから、多くの者の私的レベルでの対応を公が支援する形に変化した。介護保険の発生過程をこのように説く説がある。（註31）

この論理は当を得ていると理解する。そしてこの論理に従えば、多くの者が遭遇する可能性のある介護は措置から契約へと移行する必要性があった。逆に、遭遇する確率の極めて低い障害は、公が特別に保護しなければならない。介護保険に障害者を組み込むことには無理があるのではなかろうか。

そうすると、この論者が先述したように、障害者が利用できるよう、介護保険の被保険者の範囲を拡大することが適当である（註29）としたのは、矛盾してはいないであろうか。

4 福祉の担い手としての「民」

数年前、公立保育所の民営化を巡り保護者と自治体とが対立するケースが、全国で相次いで起こった。自治体は、経費の削減のため民営化を計画し、政府は、受け入れ児童数が増えることで待機児童が減少するとしてこれを促した。一方、保護者は、民営化すると経費を抑えるため、例えば、経験の浅い若い保育士が中心になるといったことで、保育の質が落ちるとしてこれに反対したのである。

福祉サービスは、憲法25条を根拠として、元来、行政主体がサービス供給主体となってサービスを提供するものと考えられていた。ところが、2000年前後から、高齢者介護や保育等の福祉サービスについて、行政主体が直接サービスの供給者になるのではなく、サービスに必要な費用を保障する主体になるべきであるという主張がされるようになる。そして、2000年、社会福祉事業法等の一部改正で具体化された社会福祉基礎構造改革は、措置から契約へサービスの利用方法を大きく転換させた。その代表的なものが介護保険である。

介護保険では、受給者とサービスの供給主体（その多くが民間事業者や非営利組織である）とが契約に基づいて利用関係を設定し、それに行政が介入する方法を採っている。そこでは、

業者の指定等には行政が介入するが、受給者とサービスの供給主体との間は契約関係であり、保険者である行政主体は、費用の一定割合を金銭給付するにすぎない。行政主体に直接サービスを提供する基盤整備義務まではないと考えられる。(註32)

更に、2003年には、公の施設(註33)の管理運営を、多様化する住民のニーズに応え、より効果的効率的にするため、民間(株式会社、公益法人、NPO法人、あるいは任意団体)に委ねることができる指定管理者制度が導入された。(地方自治法244条の2)これにより、保育所も、老人ホームも、その管理を民間に委ねることが可能になった。(註34)「民にできることは民で」という「小さな政府」論である。

指定管理者制度については、「基礎自治体再編の「官から民」へという民営化は、「共」を通り越して営利化、市場化に直結するものになっている点に今日の特徴がある」としたうえで、「住民監査請求の法的システムが未確立で、当事者・住民の参加やチェックシステムを機能させることが、従来よりもいっそう困難になる。」として、「指定管理者制度は基礎的自治体の福祉行政に市場の経営管理を取り入れ、効率化を意図した集権的市場主義とも言うべきものであり、当事者主権や分権・自治の視点を軽視、欠落させているところに特徴がある。」という批判がある。(註35)

ところで、社会福祉法は、「国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を営業者と協力して」必要な措置を講じなければならない、と規定している。(6条) この規定については、「サービス提供体制の確保等はその責任が民間と国・地方公共団体の双方にあるということである。」(註36)とか、国・地方公共団体には「サービスの直接の供給主体となるのではなく多様な供給主体が担うサービス全体のコーディネートや利用の促進のための側面的支援を行うことが要請される」(註37)といった解釈がある。

なるほど、典型例として介護保険に見られるサービスの商品化のように、福祉サービスの担い手として民間が重視される実態はあるが、それはあくまで民間活力の活用であって、サービスの提供責任を民間が負うことにはならない。福祉サービスの提供責任は、憲法25条に基づき国(公)にあると考えるのが妥当であろう。本条は、公私が協働し、相互に連携し福祉サービスを提供することを規定しているのである。社会福祉法61条1項1号が、国及び地方公共団体は、法律に基づくその責任を他の社会福祉事業を営業者者に転嫁してはならないとするのもこのためである。

憲法学説において、集会の自由は、国家が市民の集会に干渉しないだけでなく、公園・ホールといった集会可能な施設を提供し、集会参加者の安全を保護しなければ現実のものとはならない。国家がこれらの財を適切に供給しないことは、人権侵害を意味する、といった説がある。

(註38) この説によれば、指定管理者制度は、国家(自治体)が提供してきた一定の財の管理を民間団体に委託する仕組みであり、このような、国家による財の直接提供と国家の全面撤退

(市場化) との中間形態の選択は、制度の具体化如何によっては憲法問題を生じるとしても、それ自体がただちに人権侵害という意味で、国家目的に反する違憲の行為であるとはいえない、とされる。

指定管理者制度においては、指定管理者の指定の手続、指定管理者が行う管理の基準及び業務の範囲その他必要な事項は条例で定めることになっている。(地方自治法244条の2、4項)

従って、条例次第では、指定管理者(サービスの供給者)に裁量の余地を広く認めると受給者保護の立場からは不安感が増すことになり、裁量の余地を狭くすると弾力的な運営がしにくくなる。サービスの供給者に効率的な運営を期待するのであれば裁量の余地を広くせざるを得ないようにも思われる。その結果、サービスの受給者にとっては、「公」の直営事業とするよりも不利益が発生する可能性が高くなるかもしれない。

例えば、指定管理者制度により民営化された保育所において、業者が撤退した場合、サービスの受給者は直ちに別の保育所を探さなければならず、憲法が保障する生存権は勿論のこと、居住・移転・職業選択の自由をも侵されかねない。ここまでに至らなくても、業者による利用者の選別や利用者の保育内容に対する不満といった問題は起こりうる。「主として経済効率の観点から導入されたこの種の制度には、民間団体を国家の「下請け機関」化する側面があり、利用者の人権保護の観点からは、指定管理者に対する自治体の監督が厳格におこなわれるのが望ましい反面、指定管理者となった民間団体も人権主体であり、その創意と自由が認められないと制度目的が達成されないという緊張関係がある。」(註39)とされる所以である。

5 おわりに

福祉は、元来、国が自治体と一体となった「公」として、「福祉行政」の名の下に実施されるものと考えられていた。この意味で福祉サービスの供給主体は、国であった。ところが、国民の間に福祉国家観が広がるにつれて、国民の福祉ニーズが拡大、多様化し、国は制度的にも、財政的にも充分対応しきれなくなってくる。そして、この時期登場した小泉内閣が実施した三位一体改革を中心とする自治体改革は、福祉を考えるうえでもいくつもの問題を提起した。それまで一体視されていた国と自治体の役割の明確化。本来、国民の相互扶助を意識していた「連帯」の一形式である社会保険と国家責任の問題においては、障害者福祉を保険(市町村を保険者とする介護保険)制度に組み入れることの可否や、本稿では取り上げなかったが、相互扶助制度としての介護保険の保険料が地域支援事業に投入される合理性。福祉関係の施設の管理を民間に委ねることを可能にした指定管理者制度。これらはすべて、今や福祉の担い手は国に限定されないことを表している。そして、このことは、福祉行政の合理化・効率化に起因しているように思われる。

合理化・効率化で思い起こさせるのは、国鉄を民営化した JR である。多くの人は今日の JR を見て、民営化は成功であったと考えるであろう。しかしその裏には、赤字であるという理由で多くのローカル線が廃止になり、その結果、地方の過疎化が進み、その地には今なお交通の便利な地に移り住むこともできない交通弱者が生活をしている事実がある。

福祉とは、皆が幸せになることであって、多数の者が幸せになることでは充分ではない。福祉は、本来、少数の社会的弱者に向けられるべきであり、多数の者は、そのために多少の譲歩を求められる場合もあるであろう。福祉に効率の論理が入ると多数の幸せを求め、それを達成することで満足し、結果的に少数の弱者が切り捨てられるおそれがある。福祉に多数決原理は似合わない。福祉の担い手を考える際には、このことを十分に考慮する必要があると考える。

行政の合理化・効率化は必要である。しかしながら、福祉には、多少不合理・非効率であっても国や自治体が「公」として担わなければならないものもある。地域格差、所得格差……格差社会と言われる今日、福祉施策が格差を拡大する方向に働いてはならない。福祉の原点は、格差の是正であることを忘れてはならないであろう。

(註 1) 山田幸男「給付行政法の理論」(「現代法 4 現代の行政」(岩波書店) 1966 年 所収)

(註 2) 芦部信喜、編「憲法Ⅲ 人権 (2)」(有斐閣) 1981 年 331 頁、332 頁

(註 3) 和田八束「21 世紀の福祉と財政」(坂本忠次、他、編「分権時代の福祉財政」(敬文堂) 1999 年 所収)

(註 4) 既に、前掲、芦部「憲法Ⅲ 人権 (2)」では、「わが国では、社会保障の管理運営に対する受給者その他の利害関係者の参加権は、制度的にみてもまた当事者の権利意識の面からみても、不十分であり、社会保障の管理運営への利害関係者の参加、さらには、福祉への国民参加の問題は今後課せられた重要な問題である」と説かれ (332 頁)、

前田雅子は、2000 年の「社会福祉基礎構造改革立法は、「分権化」を法の理念として社会福祉法制度の基本的な構造を転換させるものである。」として、社会福祉サービスにおける市町村の役割を変えた、とする(「分権化と社会福祉サービス」(「講座 社会保障法 第 3 巻」)(法律文化社) 2001 年 所収)

(註 5) 佐藤功「憲法 (上) (新版)」(有斐閣) 1983 年 433 頁

(註 6) 例えば、前田雅子は、生活保護について、「憲法 25 条 2 項にいう「国」には地方公共団体も含まれることを前提に、総体としての国家責任ないし公的責任の範囲のなかで、国と地方自治体それぞれの責任と役割分担を考えなければならない。……国は厚生大臣が生活保護法 8 条に基づき保護基準を設定するほか直接には保護の決定・実施を担当せず、機関委任事務という事務処理の仕組みのなかで保護実施機関に対する指揮監督権を行使する。同時に、生活保護法に定められた割合に応じて財政を負担する。」としている。(「社会保障制度改革における生活保護法の課題」(社会保障法 第 14 号))

(註 7) 本判決が、国民健康保険事業の実施が「国の責務」「国の事務」「国の行政活動」としてし

たことについて、当時、国民健康保険事業は機関委任事務ではなかった。「いわんや事務の類型を根本的に改め、国民健康保険事業の実施を「自治事務」（地方自治法2条8項）とする現行法上は、本判決の……表現は妥当しない。」とする批判がある。（山本隆司「国民健康保険の保険者としての市の地位」（別冊ジュリスト「地方自治判例百選〔第3版〕」）

(註8) 浜川清（別冊法学セミナー「基本法コンメンタール 地方自治法〔第4版〕」16頁）

(註9) 台豊「社会保障に関する地方公共団体の憲法上の責務について」（季刊 社会保障研究 163号）

(註10) 木佐茂男「地方自治と福祉行政」（「条例研究叢書 8」（学陽書房） 1981年 所収）

(註11) 神野直彦「福祉をめぐる政府間財政関係」（前掲、「分権時代の福祉財政」 所収）

田村和之が、「国民の生活保障には、所得保障による場合と社会福祉による場合とがある。社会福祉はサービス（対人サービス）の給付により生活障害を除去し、あるいはその軽減をはかり、健やかな生活を実現しようとするものである。このような社会福祉サービスを保障する責任主体は国家（国と地方自治体）である」としたうえで、「社会福祉サービスの給付のような国民・住民の日常生活に密接に関係している行政は、国が行うより身近な地方自治体が行うほうが望ましいといえることができる。つまり、社会福祉サービスを給付するなど社会福祉事務は地方自治体の事務であるべきである。」とするのも、多少ニュアンスに違いがあるが同様の趣旨であろう。（「社会保障の組織と運営」（日本社会保障法学会編「講座 社会保障 第1巻」（法律文化社）2001年 所収）

(註12) 桑原洋子「社会福祉法制要説（第5版）」（有斐閣）2006年 87頁

坂本忠次も、法の規定の仕方に着目し、生活保護法1条にはナショナルミニマム行政として国の責任が明確に規定されているとして、児童福祉については児童福祉法2条に「国及び地方公共団体が……責任を負う」と規定されていることより、その責任は国及び地方公共団体にあり（国・地方の共同事務）、身体障害者福祉については身体障害者福祉法3条に「国及び地方公共団体は……援助と必要な保護を総合的に実施するように務めなければならない。」（1項）、「国民は……協力するように務めなければならない。」（2項）と規定されていることより、その責務は国、地方公共団体及び国民にあるとする。（「福祉国家」の分権化と財政改革」前掲、「分権時代の福祉財政」所収）

(註13) 八田達夫（日本経済新聞2006年11月28日朝刊「経済学教室」）

(註14) 堤修三「地方の逆選択と社会保障」（介護保険情報2006年1月）

(註15) 児童手当については、現在の児童手当と保育所運営費を統合して保育手当あるいは児童手当を支給する制度を創設するのが最も現実的であるとして、「保育手当では、保育サービスを利用する親に対する手当として構成し、実際には施設に対して代理受領を認め、現物給付化する。幼稚園が幼児教育以外の時間帯で保育サービスを提供するのであれば、その分について減額された保育手当の支給を認めてもよい。」とする説がある。（堤修三「社会保障の構造転換」（社会保険研究所）2004年 88頁）解決策の一つとして有効であろう。

(註16) 例えば、田村和之は、「本来、保育事務は、住民の日常生活に密着したものであるから、住

- 民にもっとも身近な基礎的な地方公共団体である市町村が担当するのが好ましいことは明らかである、としている。「保育法制の課題」(勁草書房) 1986年 57頁
- (註17) このような地域包括ケアシステム(介護保険給付サービスを中核としつつ、保健・医療・福祉の専門職相互の連携や多様な住民活動との連携により、介護を必要とする住民が可能な限り住み慣れた地域の中で暮らし続けることを支えるシステム)が、今日の市町村合併により、地域ごとの包括ケアへの芽が摘み取られてしまうことを懸念する見解がある。大森彌「分権改革と社会福祉の課題」(社会福祉研究第93号)
- (註18) 平成16年4月1日現在 87市町村(「介護保険の手引き 平成18年版」(ぎょうせい)より)
- (註19) 伊藤周平「介護保険施行1年と改革の課題」(自治と分権 No.3)
- (註20) 小林弘人「介護保険の行政法的検討」(日本財政法学会編「社会保険の財政法的検討」(龍星出版) 2005年 所収)
- (註21) 秋元美世「社会福祉サービスと社会保障法学の課題」(社会保障法7号)
- (註22) 二宮厚美「分権型構造改革から新自由主義的改憲への展開」(法律時報78巻6号)
- (註23) 大津浩「三位一体改革」と「分権型国家」の憲法論」(法律時報78巻6号)
- (註24) 倉田聡「社会保障法との関係——生存権、公私の役割分担」(法学セミナー2005年12月号)
- 参照
- (註25) 堀勝洋「社会保障法総論」(東京大学出版会) 1994年 96頁乃至101頁
- (註26) 河野正輝、他、編「高齢者の法」(有斐閣) 1997年 126頁、127頁
- 具体的には、国民年金の国庫負担について、所得水準に大幅な格差のある人々に一律の保険料を求めることより保険料引上げにはおのずと限界があり、財政基盤の長期安定のためには国庫負担率引上げには十分な理由があるとする。130頁
- (註27) 堤、前掲「社会保障の構造転換」108頁
- (註28) 田近栄治(日本経済新聞2006年12月5日朝刊「経済学教室」)
- (註29) 堤、前掲「社会保障の構造転換」143頁
- (註30) 桑原、前掲書 353頁
- (註31) 堤、前掲「社会保障の構造転換」127頁
- (註32) このことについては、拙稿「介護保険1年目の課題」(京都短期大学論集第30巻1号)
- (註33) 地方自治法244条1項による、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設。具体的には、図書館、市民会館、体育館、福祉施設、公園等。
- (註34) 尚、各地方公共団体は、2006年9月までに、従来の管理委託業務を指定管理者への委託に切り替えるか、直営事業に戻すか選択することになっていた。
- (註35) 大友信勝「地域福祉の推進と市町村社会福祉行政の役割」(社会福祉研究第93号)
- (註36) 桑原、前掲書 29頁
- (註37) 豊島明子「社会福祉行政とNPM」(法律時報78巻9号)
- (註38) 赤坂正浩「憲法学からみる公共サービスの民間委託」(法学セミナー2006年9月号)
- (註39) 赤坂、前掲論文