

福祉サービス供給システムとしての措置(委託)制度の考察 ——保育所制度の改革等を素材として——

福田 素 生

I はじめに

本年4月より利用者が保育所を選択できるようにする児童福祉法の改正法が施行された。再来年には高齢者の介護サービスがマーケットにおいて介護保険制度を介して提供されることとされている。また中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会は先般「社会福祉基礎構造改革について」と題する中間報告(平成10年6月17日)を公表し、社会福祉事業、社会福祉法人、行政処分(措置)によるサービスの利用など福祉サービスの供給システム全般にわたる抜本改革の必要性を提言した。このように、福祉サービスの供給システムをめぐる議論が高まり、関連する制度改革が相次いで行われようとしている。

本稿では、これまで議論や動向を振り返るとともに今回の児童福祉法改正等を素材として、ほぼ半世紀にわたって我が国の福祉サービス供給の中心となってきた措置(委託)制度についての考察を行い、活発化する福祉サービス供給システム改革論に対し議論の土台を提供することを目的とする。IIでは、福祉多元主義という視点から欧米諸国における福祉サービスの供給システムに関するこれまでの動向を振り返って簡単に整理する。IIIでは、措置(委託)制度の生成過程から今日までの動向を検証し、我が国の議論の特殊性を指摘する。IVで措置(委託)制度について検討し、措置(委託)制度の存在自体がサービス供給主体の多元化とサービスの多様化を阻んできたことなどを論ずる。V以下では、措置(委託)制度を改めた

とされる今回の児童福祉法の改正等を検証し、保育など今後の福祉サービス供給システムの方向性を考える¹⁾。

II 福祉サービスの供給システムに関する 欧米諸国におけるこれまでの動向

福祉サービスの供給システムに関するこれまでの議論は、福祉サービス全体を通じた一般的なものから保育、介護といった個別のサービスまで、またシステムの内容に関する事項についても供給主体、財政方式、質などの規制、利用方式、その組み合わせを総合的に論ずるものなど極めて多岐にわたっておりそれらを歴史的な視座の中で過不足なく公平に整理することは筆者の能力をはるかに超える作業である。そうした作業をサービスの供給主体に着目して福祉多元主義という視点から整理した人として我が国でも著名な英国の社会政策研究者であるノーマン・ジョンソンがいる。ここではジョンソンの先行研究²⁾を縦軸に、また他の先行研究を横軸として適宜補足しながら大戦以後の動向を本稿に必要な範囲で整理するとすれば概ね以下のようにまとめることができよう。

1 オイルショックまで

1950、60年代と持続的な経済成長、低失業率という有利な条件が長く続いた。こうした中で具体的な状況はかなり多様であったが、(西側)先進諸国は経済成長を大きく上回る速度で教育、医療、年金、失業保障などに係る公的支出を拡大する³⁾など公的部門の役割を強化した。それ以前に

は家族や地域などインフォーマル部門や慈善団体などによって全面的に担われることの多かった保育や介護などの福祉サービスの場合、医療や年金など他のプログラムに比べ制度化が遅れ、社会的支出に占める割合などその比重もかなり限定されたものであった⁴⁾。しかし、それでも家族構造や地域社会の変容、女性雇用の増大、高齢化の進行などを背景に公的なサービス供給システム—システムの内容や公的な関与の度合いは、国や地域により、時期によりまたサービスの種類などにより多様⁵⁾であったが一が拡充されたことが先進諸国にほぼ共通の傾向として指摘できよう。公的部門の関与の拡充全般に否定的な見解⁶⁾もあったが、右肩上がりの経済成長、福祉国家の発展、偉大な社会といった状況の中で社会的に大きな影響力を持つまでには至らず、個々のサービスの有効性や効率性などについて必ずしも十分な検証を受けることのないまま⁷⁾、自治体など公的部門によるサービスの直接供給、公的部門による手厚いファイナンスといった公的な関与の度合いの強いサービス供給システムが拡充されていくこととなった。

2 オイルショック以後

2度にわたるオイルショックとそれに続く景気後退を契機に状況は大きく変化した。インフレにもかかわらず失業が増加するスタグフレーションの中、特にいわゆるニューライトは成長率の低下や失業増大の主因は社会的な支出の増加にあるとして福祉国家に対する批判を強めた。社会政策は平等のために自由を犠牲にするものであり、個人の自立心を阻害し、依存心を助長するとともに責任を曖昧にするというのである。そして福祉サービスについても、公的部門の関与は真にサービスを必要とする者に対する最小限度の介入だけというように市場を通じての供給を強く主張した。またより穏健な論者からも福祉サービスの供給のため多くの資源が投入されているにもかかわらずそれだけの価値のあるサービスが利用者に届いていないのではないかとといったサービスの有効性への疑問や関係機関(特に公的部門)は官僚的、権威主義的、非効率的で利用者のニーズにできていな

いのではないかとといった批判⁸⁾が出された。

こうした中で1979年にサッチャー政権、1981年にレーガン政権、1982年にコール政権と英、米、西独に相次いで保守政党政府が成立した。フランスでは1981年にミッテランの社会党政権が誕生し当初公的な支出を拡大したが成果はあがらず、巨額の財政赤字を抱えて政策転換を余儀なくされた。OECDは1980年に「福祉国家の危機」と題する国際会議を開催し、住民の主体的参加を強調して福祉国家から福祉社会への転換を示唆⁹⁾した。そして英米を中心に民間部門の役割を拡大する改革が社会政策の各分野で進み、そうした状況の中で公的部門の役割を見直す立場から福祉多元主義、福祉の混合経済といった文脈で福祉サービスの供給システムに関する議論が活発化することとなった。こうした議論にはイデオロギー的な立場から市場による供給を主張するものも少なくなかったが、ジョンソンらのように実態を踏まえた経験的なアプローチにより既存のシステムの欠点を修正しながら利用者本位のサービス供給システムを構築していこうという立場¹⁰⁾もある。そしてこうした議論の流れは、自治体による直接供給が中心という意味で公的な関与が最も大きいとされている北欧諸国にもタイムラグと程度の差を伴って波及し、民営化や民間委託といった議論を惹起することになった。

福祉サービスの供給システムについては、可能な限り市場による供給を主張し、責任主体とはなりえないような者に対象を限定する残余的なものであって必要最小限の公的関与のみを正当化するニューライトの立場と普遍的な対象者に対する中央政府による(無料での)直接供給を主張する立場を両極とする軸の中で理論的には様々の立場がありうる。また別に、家族や隣人などのインフォーマルな部門の重要性を指摘するものやボランティア部門の役割を重視するグラッドストーンのような立場¹¹⁾もある。しかし市場に委ねた供給、公的部門による独占的な直接供給といった一般化された極端な議論は、様々の経験を経て次第に説得力を失うようになった。そして可能な限りイデオロギー的な志向から離れ、多元的な主体による

多様なシステムの可能性を前提とする相対化された視座の中で、それぞれの国や地域において個々の具体的なサービスの最適な供給システムについて「サービスを必要とする者のサービスへの公平なアクセスの保障」、「サービスの質の確保」、「効率的なサービス供給」といった点をメルクマールにこれらの判断基準の確立の困難性と限界を自覚しつつ一供給主体、財政、質や価格に関する規制、利用方式やその組み合わせなどについて経験を踏まえた実証的な検討を行うというアプローチが有力になってきているように思われる。ジャッジとナップ(1985, p. 132)は「サービスは様々な方法で提供されるのであり、論理よりも実際の証拠を根拠として最も効率的な(公民の)混合システムが検討、決定されるべき」としている。ギルバート(1984, pp. 71-72)は、優れた方式を一般化するのではなく、営利、非営利の主体による供給が優れている場合の条件¹²⁾を考慮することが重要であるとしている。またフォードら(1996, pp. 201-221)は、理念型としての完全市場と対比しながら福祉サービスマーケットの不完全性について構造面(短期的な供給不足や市場への参入、退出障害など)及び情報面の問題に分類して具体的に整理した上で不完全性を修正するための公的関与の在り方について、市場への直接介入と間接介入(不完全性の原因の除去)とに分けて実践的に論じている。実際、保育や介護などの福祉サービスの供給システムは国により地域により極めて多様であり¹³⁾、様々な主体、財政支援、規制の仕組みなどを通じて供給されている。このように福祉サービスの供給システムに関する議論については、一般的、抽象的なものから次第に個々のサービスに即し、多元的な主体による多様なシステムの可能性を前提にそれぞれの国や地域にとって最適なシステムをできるかぎり具体的、実証的に論じ、選択していこうとする相対化されたアプローチが有力になっているのが欧米諸国に共通する傾向として指摘できよう¹⁴⁾。

III 福祉サービスの供給システムに関する我が国の動向

1 措置(委託)制度の生成過程

我が国では、戦前から行われていた収容の委託制度¹⁵⁾が1946年の(旧)生活保護法及び翌年の児童福祉法で採用され、1951年の社会福祉事業法に明文化(第5条第2項)されて措置委託制度として一般化した。この制度は、憲法89条により民間の福祉事業に対する公的助成に制約が加えられる中で、民間の福祉事業を行政の統制下におきながら、実質的な公的助成により行政の代行者として活用しようとしたものである。その背景には、多数の戦災孤児や生活のため働かざるを得ない母親の存在など当時の社会経済状況の下では、民間の福祉事業の活用なしに必要な福祉サービスを提供することは現実問題として不可能であり、また戦前から国家の保護と監督のもとにあった民間の福祉事業も公的な助成なしに事業を進めることは極めて困難な状況にあったという現実があった。措置(委託)制度はこうした現実、GHQや憲法89条の存在など当時の政治経済社会の複合的な要請に応えるものであったが¹⁶⁾、それは野口(1995)が1940年体制と呼んだような国家統制の要素を色濃く残したものであったように思われる。ちなみに国家総動員による戦時体制の下1938年に制定された社会事業法一同法は託児所を社会事業の一つとするとともに、社会事業に対する保護と監督を規定し、その国家統制を目的としたもので我が国に独特のものであった¹⁷⁾一では「収容を委託することができる」としていわゆる権限付与規定の形で「収容委託」を定めていた¹⁸⁾が、児童福祉法など戦後の福祉各法では「措置をとらなければならない」という義務規定の形で措置(委託)制度となった。GHQのいわゆる無差別平等原則を受けて措置が国の義務として明記されるとともに最低基準という形でサービスの質に関する規制を行い、また最低基準を維持するための経費として運営費に対する公費負担の保障と本人及び扶養義務者からの費用徴収が明記されるなど戦

後福祉各法の意味は無論大きく、国の責任が明確でなかった戦前の状況からパラダイムの転換があったことは疑いない。しかし行政が処分により一方的にサービスの対象者と内容を決定するという後見的、配給制度的な福祉サービスの利用方式は維持された。マーケットにおける利用者と施設(サービスの提供者)の間の相対の関係ではなく(両者の権利義務関係は不明確)、措置権者(行政)、被措置者(利用者)、施設の3者間の関係による行政主導の供給システムであるという点については戦前の仕組みと基本的に異なることはなかったし、社会福祉事業法や施設・設備整備に対する財政支援と併せ、行政が助成と監督による事業の統制を行うという枠組みも基本的に維持された¹⁹⁾。

2 その後の状況

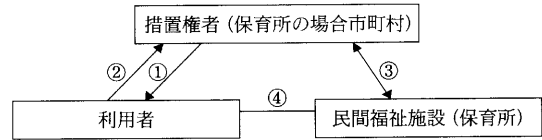
措置(委託)制度はその後も老人福祉法など福祉各法において一般的に採用され、軽費老人ホームなどの例外を除き我が国における福祉サービス供給の一般的な方式となった。前述のように職権によるサービスの利用方式は、窮民救済よりも社会不安の防止を主眼としていた救貧制度や戦時下の総動員体制にその原型を有するような行政主導型の統制色の強いものであり、我が国に特異なもの一筆者が調べた限り、主要国において同様の方式で保育や高齢者介護といった福祉サービスが提供されているところはない²⁰⁾であったが、措置(委託)制度は、同時に行政に福祉サービスの提供と公費負担を義務づけていることから公的責任の転嫁を防いで、公的責任を具現化するものであるとだけ抽象的に捉えられることが多かった。言うまでもなく公的責任が果たされているかどうかは、福祉サービスを必要とする者がもれなくニーズに応じた良質なサービスの効率的な提供を受けることができるように財政支援や質の規制といった面で公的部門が適切に関与し、責任を果たしている仕組みになっているか、そして実際にその責任は果たされているかといったことを具体的に検証し、総合的に判断する必要がある。しかしそうした検討なしに、措置(委託)制度は国家による生存権保障の発現形態であり、公的責任の具現化

であるとして観念論的に捉える傾向が強かったことは否定できない²¹⁾。また、福祉サービスを国家と国民という関係性においてのみ位置づける傾向があったため、多元的な主体によるサービスの供給といった考え方が発展する余地は少なく、国民生活の向上に伴う福祉ニーズの高度化、多様化といった状況の中で有効な方向性を示すことができなかった。この間の状況を振り返って新藤(1996, p. 98)は、「社会福祉学者の生存権保障に向けた学問的努力は、否定されてはならない。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社会福祉行政と理論は、福祉給付へのスティグマを再生産こそすれ、福祉を自治と参加の文脈のもとに再構成する指向性を阻んではこなかったか」と評しているが、議論を硬直化させ、一種の思考停止状態に追い込んだという意味で新藤のいう生存権論者の責任はより重いように思われる。行政サイドにおいてもオイルショックやその後の財政危機あるいは中曽根行革という状況の中で、利用者負担の増加、民間委託の推進等民間活力の活用、国と地方の役割分担の変更といったことが(措置(委託)制度を前提に)断片的に議論されることはあっても、福祉サービスの利用を行政が職権で決定するという行政主導の仕組み自体の是非が採り上げられたわけではなく、オイルショックとその後の経済状況の悪化、相次ぐ保守党政権の成立などを契機として福祉サービスの供給システム論が大きく転換した欧米諸国とはかなり異なる様相を呈することとなった。1989年の時点においても福祉関係3審議会の合同企画分科会は、「福祉サービスのうち、公的に確保し、提供しなければならないものについては、その適用の必要性等について公的機関が判定し、決定するという仕組みが不可欠である。そのような意味で、手続きの簡素化等の問題は別として、現在の制度のもつ機能は必要と考える。」と、措置(委託)制度を基本的に維持することを提言していたし、また福祉の分権化、計画化を進めたとして評価する論者も少なくないいわゆる福祉8法改正(1990年)においても郡部の措置権者に変更になっただけで措置(委託)制度そのものに変更はなかった。

その間福祉ニーズの普遍化、多様化が指摘される中で堀(1987)らからようやく措置(委託)制度の抜本的な見直しが提言され、行政も1994年の保育問題懇談会において措置(委託)制度の是非を正面から論じ、翌年には社会保障制度審議会が措置(委託)制度の改革を提言した。しかし、三浦(1983)のように国際的な視野から複合的な福祉供給システムを相対的に検討した先駆的な研究²²⁾もあったが、多くの研究や行政における議論も我が国に特異な制度である措置(委託)制度自体にとらわれ、その是非をめぐって抽象的に論ずるものが多かった。保育や高齢者介護といった個別の福祉サービス毎に相対的な視座の中で最適のアクセス、質、効率性を保障する多元的なシステムを具体的、実証的、総合的に検討していこうという欧米のようなアプローチはほとんど見られなかった。その意味で我が国の場合、措置(委託)制度という仕組みの特異性に加えて、福祉サービスの供給システムをめぐるこれまでの議論の展開や行政の対応自体も措置(委託)制度にとらわれた硬直的で特異なものであったように思われる。

IV 措置(委託)制度の検討

前述のように措置(委託)制度に関しては多くの先行研究がある。例えば堀(1987)は、①措置権者(行政)と対象者(利用者)、②措置権者と福祉施設、③対象者と施設、という3面的な関係に分け、それぞれの権利義務関係(図1参照)を詳細に分析した上で、①に関し、入所請求権など入所者の権利について具体的に検討するとともに利用者と施設の直接契約という方式に最も馴染みやすいとする保育所について制度改革の具体案を提示している。また、1994年の「保育問題検討会」の報告は、保育所措置(委託)制度をはじめ正面から採り上げて検討し、制度を抜本的に見直すべきだという意見と従来からの公的責任論の延長により制度を堅持すべきだという意見の両論併記になっている。本稿ではそうした先行研究等を踏まえて、(保育所)措置(委託)制度をめぐるこれ



- ① 入所の措置及び費用徴収(いずれも行政処分)
- ② 行政解釈はサービスの利用は反射的利益とする。学説は入所措置請求権を認めるが、措置権者に徴収権を留保する。施設選択は措置権者の裁量に属し、利用者に施設選択の権利はないと解されるが、一部に施設選択権を認めるべきとの学説もある。
- ③ 措置委託契約(公法上の準委託契約に類するものと考えられるが、この契約を利用者を第3者とする第3者のためにする契約(民法537~9条)であると解する説がある。)
- ④ 権利義務関係不明確。③を第3者のためにする契約と解すれば、利用者による受益の意志表示(民法537条2項)を前提に施設に対し直接施設の利用を請求できるが、そうでないとするれば施設に対し不法行為責任を問えるだけになる。なお、独自の契約関係が成立するとの下級審判例があるが疑問を呈する者が少なくない。

出所) 堀(1987)などを参考に筆者が作成。

図1 措置委託制度による福祉施設(保育所)入所の法律関係

までの議論について肯定的なものと否定的なものに分けて表1の通り整理した。そしてサービスが画一的になりがちでニーズの多様化に対応しにくい、質向上や効率化のインセンティブが働かない—これらの点は措置(委託)制度が有する強い統制的性格(マーケットメカニズムが働かない。)の結果と言えよう—といったこれまでも多く指摘されてきた問題点の詳細については関連の先行研究に譲ることとし、本稿では特に重要であると考えられる点を4点ほど指摘することとしたい。

1 福祉供給システムの多様性、相対性と措置(委託)制度の特異性

これまで述べてきたように福祉サービスの供給システムは多様であり、実際に国、地域により、時代により、またサービスの種類により異なるシステムが採用されてきた。これに対し我が国では措置(委託)制度の是非あるいは措置か契約かというような形で論ぜられることが多かった。行政が保育や介護といった福祉サービスを職権で決定するという点については、総動員体制下に原型を有する行政主導型のものであり、諸外国にも例の

表1 (保育所) 措置制度をめぐる主要な議論

肯定的	否定的
<ul style="list-style-type: none"> ・ 公的責任 (行政が職権) でサービスを提供 (戦争による母子世帯や生活困窮世帯の児童の保護に寄与) (供給不足の時期に優先度の高い児童の保護に寄与) ・ 措置費制度の中で最低基準維持の費用を公的に保障することにより、一定水準のサービスの確保に寄与 ・ 応能負担の費用徴収により、低所得者は、無料又は低額でのサービスの利用が可能になった ・ 施設の経営安定化に寄与 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用者がサービスを選択できない ・ サービスの質向上のインセンティブ働かない ・ 施設の経営効率化のインセンティブ働かない ・ サービスの内容などについての情報が提供されにくい ・ 公的な責任は職権入所だけの問題ではない (施設整備の支援、保育料の軽減、サービスの質の担保など) ・ サービスが画一的になりがちで、多様化するニーズに弾力的に対応できない構造的な限界がある ・ 財政的なコントロールが強くなりがちでサービス水準が抑制される傾向 ・ 不公平が生じやすい ・ 施設の自主性、主体性が弱まる ・ 市町村の関与が多く手続きが面倒

出所) 参考文献に掲げた先行研究などを踏まえ筆者が作成。

ない特異な制度であったにもかかわらず戦前も含め半世紀以上にわたり基本的な変更を加えられることはなかった²³⁾。また高齢者、(身体、知的、精神) 障害者、(要保護、保育に欠ける) 児童、生活困窮者といった対象者及び在宅、施設を通じたサービス内容の多様性にもかかわらず措置 (委託) 制度は福祉サービス供給システムの基本となる共通の制度となってきた。しかし、供給主体の在り方、財政的な関与、質の規制、利用方式など様々な仕組みが採りうるものであり、その意味で現行措置 (委託) 制度も多様な福祉サービス供給システムの1つに過ぎず、議論の前提としてその相対性を確認するとともに、サービス毎にアクセス、質、効率性といったことをメルクマールに不断の検証を行い、最適のシステムを検討、構築していく必要がある。

2 観念的な公的責任論からの脱却

前述のように措置 (委託) 制度については、サービスの利用と費用を公的に保障するものであり、公的責任の発現であるといった観念的な議論が少なくなかった。しかし措置 (委託) 制度の下でも例えば、利用者などからの費用徴収が大幅に強化され、サービスを必要とする人が事実上利用できないというような状況やサービスの供給が大幅に不足しているという事態になれば公的責任が十分

に果たされていないことになる。公的な責任が全うされているか否かは生活に不可欠のサービスを必要とする人がもれなく良質なサービスを効率的に利用できる公的な関与の仕組みと実態になっているかどうかを具体的、実証的、総合的に判断すべきである。福祉に対する国民の関心やサービスの水準が極めて低かった時代にいわば運動論として措置 (委託) 制度を公的責任論に結びつけて主張することはありえたのかもしれないが今日では議論を硬直化させ、最適なシステムの構築に向けた建設的な議論を阻害するだけになっているように思われる。相対化と実証化が進んだ諸外国の議論に比べると、4年前にこうした議論が両論としてでも国の報告書に併記された我が国の状況自体に驚きを禁じえない²⁴⁾。硬直した観念的な公的責任論からの完全な脱却と質やコストに関するデータの整備など実証的な議論の基盤づくりが求められよう。

3 措置 (委託) 制度自体が福祉多元主義の発展を阻害

現在の措置 (委託) 制度の下では、社会福祉事業法第2条の「社会福祉事業」の定義により、自治体による直接の措置又は福祉各法に基づく認可等を受けた民間 (ほとんどの場合社会福祉法人) 施設が措置を受けて行ういわば行政の代行サービ

スのみ、換言すれば行政が主体となって施設サービスを提供する事業のみが社会福祉事業とされ、税制上の特典などを得ている。その意味で星野(1990)が指摘したように我が国には、営利にしる非営利にしる民間が自ら主体となって施設サービスなどを提供するという意味での「民間社会福祉事業」はそもそも存立の余地がない。従ってボランティア部門や民間営利部門が(公的部門と同じく)主体になって社会福祉事業に従事するという意味での福祉多元主義は起こり得ないのであり、福祉サービスは常に公権力対人民という関係性においてのみ位置づけられることになる。

また、社会福祉法人以外の民間の団体、個人は、主体として社会福祉事業に携われないだけでなく、サービスの代行者として社会福祉事業に携わることすら困難である。まず社会福祉事業法第2条により(特別)養護老人ホームなどの入所施設は第1種社会福祉事業とされ、その実施主体は原則として地方自治体又は社会福祉法人に限られている(社会福祉事業法4条, 老人福祉法15条等)。さらに保育所などの通所施設は第2種社会福祉事業とされ制度上は営利法人等の参入が可能であるが、憲法89条との関係で社会福祉法人以外は施設・設備整備の助成を受けられないことから特に投資的経費が高い施設サービスたる社会福祉事業への参入は極めて困難であるからである。

無論、民間の主体が社会福祉事業法の社会福祉事業としてではなく、認可外保育施設や有料老人ホーム、無認可作業所といった形で同等あるいはそれ以上の保育や介護などのサービスを提供することは可能であり、実際に行われてもいる。しかし、民間の営利法人やボランティア団体が利用者との相対的契約により保育や高齢者介護などのサービス市場に参入しようとしても同質のサービスが措置(委託)制度を通じて提供されている場合、他の条件が等しければ負担能力の低い利用者はもちろん、満額の利用料(徴収金)を求められる負担能力の高い利用者一用地費と投資的経費を除外した費用(施設運営費)をベースに算定される利用料(徴収金)は利用者の負担能力に応じて行政が決定し、その回収は、施設運営費について措置

委託費という形で全額公費による負担がなされた後、措置権者(行政)が費用徴収という形で行う一についても社会福祉事業と比べて用地費と投資的経費の分だけ利用料価格の設定において不利になる。このため措置(委託)制度によるサービスの供給が不足しているか相当硬直的あるいは非効率率といった状況にあるか、または負担能力の高い者向けにサービスの明確な差異化を図るもしくは職員の献身、犠牲や多額の寄付を前提にした経営を行うか逆にサービスの質を落とし費用を削減するといったことをしない限り参入は困難であるように思われる。近年、認可外保育施設や有料老人ホームなどこうした施設に対しても補助や融資など一定の公的な助成措置が講じられているが、社会福祉事業である措置施設とのイコールフットイングという意味ではほど遠い状況にある。

措置(委託)制度を通じて供給される個々のサービスが行政の委託を受けたものであるため、画一的になりがちであることを指摘する先行研究は少なくないが、このように社会福祉事業の提供主体を行政に限り、民間は行政の代行者としてのみ活用するという措置(委託)制度及び関連諸制度の存在自体が多様化するニーズに応え、多元的な主体が多様な福祉サービスを供給するマーケットの発展を阻害しているのであり、換言すれば措置(委託)制度は我が国における福祉多元主義、福祉の混合経済の進展を阻み、欧米諸国で共通する傾向となってきたシステムの多様性を前提とした相対的なアプローチによる多元的な福祉サービス供給システムの検討と構築を遅らせてきたとも言えよう。

4 行政によるサービスの決定と不明確な利用者と提供者の関係

病院や幼稚園などの例をみるまでもなく、我々の生活になじみの深いサービスは、利用者と供給者の相対的契約によって提供されるのが普通であり、利用者は提供者に対価を支払うのに対し、提供者は契約に定められたサービスを提供する義務を有する。従って利用者と提供者の関係は双務的で、その権利義務関係は明確化され、提供者は利

用者に対して直接責任を負うことになる。これに対し措置(委託)制度は、図1のように措置権者(行政)、利用者、施設という3者の関係による例外的なサービス供給の仕組みである点にその特徴がある。特に行政が客体である利用者に向けて内容や価格を含めてサービスを決定するため、利用者はサービスを選択できない。また先般の中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会も指摘しているとおり、通常の場合直接かつ対等な法律関係を有することになるサービスの利用者と供給者の間の法的な権利義務関係が不明確²⁵⁾になっている。正村(1989, p.93)は、市民参加による福祉社会の構築にとって主体としての人間の選択と努力が不可欠であるとしているが、措置(委託)制度は「措置」という用語を含め、主体としての人間とその選択を認めない制度であるように思われる。なお、保護を要する児童、知的障害者など公的部門による後見的な対応の必要性が高い者もいるが、そうした者に対してもその主体的な選択を支援するなどサービス利用前後の実質的な権利擁護の仕組み(現在検討されている成年後見制度はその一例と考えることができる)を整備することが基本であり、サービスの提供自体を職権で行う措置(委託)制度を維持する必要があるわけではない²⁶⁾。またサービスの供給者と利用者の関係の中でいわば公定価格により提供される社会保険医療サービスと比べても他の条件が同じであれば関係が直接的でない分、質や効率性の向上に向けたインセンティブは働きにくいように思われる。制度を考える場合、責任の所在の明確化が最低限必要であると考えている筆者にとっては、施設における介護、保育といった利用者の人格、人権に深く関わるサービスについて、主体性を持っているのが行政だけで主人公足るべき利用者、施設がともに受け身の立場であり、実際の提供者(施設)が利用者に対して直接責任を負っているかどうか明確でないという点は看過できない制度的欠陥であるように思われる。

高齢化、女性就労の増加などにより介護、保育など福祉ニーズの普遍化、多様化が進む中で、このようにもはや措置(委託)制度の是非自体を議

論すべき時期はとうに過ぎている。それどころか相当前の時点で措置(委託)制度を維持すべき理由はなくなっており、早急な改革が必要であるように思われる。Vでは、就労形態の多様化等により、乳児保育、延長保育など特にサービスの多様化、弾力化が求められている保育制度について、ほぼ半世紀振りに措置(委託)制度を改めたとされる児童福祉法の改正を検証する。

V 児童福祉法改正と保育サービスの供給システム

1 新しい制度

昨年児童福祉法が改正され、本年4月から新しい保育所制度がスタートした。新制度を市町村、利用者、保育園の3者間の関係について見ると市町村と保育所及び利用者と保育所の関係に変更はない。社会福祉事業たるサービス提供の主体は依然として市町村のみであり、(民営)保育所はいわばその代行者にすぎず、また利用者と保育所の権利義務関係も不明確なままである。改正は市町村と利用者の関係に関し、以下の点について行われた。

- ①利用者(保護者)による入所希望保育所の申し込みを法定(児童福祉法24条2項)
- ②利用者(保護者)に保育所の選択権(同条2項, 3項)
- ③職権入所の廃止に伴い、後見的な対応が必要な場合の保護者への利用の勧奨(同条4項)
- ④保育所の適切な選択や保育所の適正な運営に資するため、市町村に保育所に関する情報提供の義務づけ(同条5項)
- ⑤費用徴収規定の改正(56条3項)

2 新しい制度の評価

新制度は、利用者がサービスの存在を前提に保育所を選択できるようになったという点で一定の評価を与えうるものである。例えば、サービス供給が過剰な地域(乳児保育などの例外はあるが、日本全体でみれば我が国の保育サービスは、80%台の入所率で供給過剰になっている。)において

いずれも定員100人の保育所A、Bに対し、施設経営安定のため市町村の裁量で150人の対象児童を75人ずつ措置していたようなことがあったとすれば、今後は保護者の希望に沿ってAに100人、Bに50人の入所となる可能性が生じ、これまではいわば市町村がお客さんを連れてくるのを待っていればよかった保育所に競争を促すことになろう。また保育サービスのコストを含め市町村による情報提供もなされるのでそうした範囲でサービスの質や効率性の向上に向けたインセンティブが働くことも期待できる。さらに保護者による申請の法定も福祉サービス利用者の手続きの権利の保護という意味で評価できるものである。

他方今回の改正では、利用者と施設の対の関係ではなく、市町村、利用者、施設という3者関係における市町村主体、主導のサービス供給という基本的な構造や関連の諸制度にも変更はなかった。従って、IVで述べたように多元的な主体による多様なサービスの提供の促進にはつながらないし、サービスの提供者である施設が利用者に対し、直接的な責任をもっているか明確でないといった制度的欠陥も是正されていない。その意味で今回の改正は保育サービス供給システムの基本構造を変更することなく、その中で情報提供、保育所の選択権等を制度化し、利用者の立場の強化と競争原理の部分的導入を図った限定的な改革と性格付けることができよう。

3 保育サービスの供給システム

今回の児童福祉法改正を検討した中央児童福祉審議会の審議内容(インターネット等を通じて議事録が公開された)を見る限り、多様化する保育ニーズに対応した多様なサービスの供給促進という点で1994年の保育所問題懇談会と認識を共有しているにもかかわらず、その時とは対照的に、措置(委託)制度を正面から採り上げて議論した様子はない。審議会報告(平成8年12月3日)でも保育所を選択できる仕組みではないとして措置(委託)制度を批判しているものの、「子供にとって最善の子育てとは、それぞれの子供の成育段階に最適の養育をすることであり、そのための多様

な選択肢が用意され、子育ての責任者が、その子に最も適している方法を選ぶシステムが優れているものと考えられる」とし、「児童の最善の利益」と「保護者の選択」をキーワードに今回の改正を説明しているように思われる。確かにIVで述べたように、措置(委託)制度の是非という形で保育サービスの供給システムを論ずる必要はない。しかし制度の抜本改正に当たり突っ込んだ検討が不可欠な供給主体、財政支援の在り方、質に関する規制といった事項についても、不公平感を踏まえ、保育料について低所得者の負担軽減を前提に均一の体系にするとしている点が目立つ程度で審議会の議事録を見る限り十分議論されたようには見えない。保育サービスの供給システムについて骨太な議論を行うのであればサービスの提供者が利用者へ直接責任を負うというマーケットにおける通常の相対的契約関係をベース²⁷⁾に、保育ニーズの多様化が進む中でサービスを必要とする人がもれなく良質なサービスを効率的に利用できるよう供給主体、財政支援の仕組み、サービスの質などに関する規制の在り方などの点について、国、都道府県、市町村の役割分担²⁸⁾を含め公的部門の関与の在り方を中心に具体的、実証的、総合的に議論していく必要がある。そしてその場合、議論の前提として現在の保育サービスの実施状況ができるだけ定量的な形で公開されていることが不可欠である。本稿では、供給主体、財政支援、質の規制の3点について関連事項を含め今後の方向性について提案をしておきたい。

①提供主体など

今回の改正では、サービスの供給主体は依然として市町村だけとされており、行政の代行者としての民間の役割も変わらなかった。今後は、サービス供給の多様化、弾力化を進めるため、まず非営利の民間法人が行政の代行者としてではなく、自らがサービスの提供主体として対等な条件で保育サービスを提供できるようにする必要がある。そして、マーケットの状況を見ながら供給不足や弾力的な供給が進まない²⁹⁾など必要があれば段階的に営利法人(すべてではなく一定の条件を付けることもありえよう)の参入を検討していつて

はどうだろうか。ただし営利法人による暴力的な市場の席卷や利他的な精神、活動への打撃を危惧する議論もあり、サービスの質に関するきめ細かな規制やその頻繁なモニターなどを組み合わせて行うなど営利法人の参入³⁰⁾については慎重な対応が必要であろう。

全施設の過半数を占める公立保育所については、大都市部を中心にサービスの供給が硬直的でコストが高く運営が非効率であるといった問題点が指摘されている³¹⁾。保育所の運営状況を住民に対し完全に公開³²⁾した上で、納税者(国民)に説明できないような事項があるとすれば是正する必要がある。林(1996)は公立保育所の民営化を主張し、その方が市町村にとってもサービスの生産に神経を使うことなくアウトプット重視の政策を展開できるメリットがあることを指摘している。自治体に対しては、サービスの供給者としてよりもむしろマーケットのウォッチャー的な役割を期待すべきである³³⁾。市町村はマーケットの状況を見ながら民間でも代替できるような場合には積極的に非営利主体への民営化を進め、その分地域住民の積極的な参加を前提に組織される保育サービスのマーケットを監視する組織の事務局的な役割を果たしていくべきではないか。

②財政支援

財政支援の仕組みは保育料をどうするかと表裏の関係にある。中央児童福祉審議会の報告は、子供の健全な育成は、「特に少子化の傾向が定着した現段階においては、社会にとって最も優先して実現すべき課題の一つ」とし、「次代の社会の担い手を育てる子育てを社会全体で、システム、費用負担の両面から引き続き支援していくことが必要」として保育サービスへの財政支援等の必要性を説明している。駒村(1996)は、児童の養育は外部効果を有する人的資本への投資であり、一定の公的介入が正当化されるとし、賦課方式の年金制度など世代間の移転をもたらす公的なプログラムの拡充に伴い子どもの公共財としての性格が強まり、子育て支援の正当性が高まることを指摘³⁴⁾している。一方、少し古いが高山(1982)は、現行の保育料支援制度について、ア「保育に欠け

る」という要件を満たしていない利用者の濫用を誘発、イ低所得層以外に対する巨額の所得移転、ウ幼稚園利用者や自宅保育者との不公平、エ所得補足による不公平という4つの問題点を指摘している。高山の議論は、当時の状況を前提にしたもので子育ての社会的支援という視点を欠くなど現在そのまま妥当するものではないが、不公平とされた問題はその後ほとんど解決されていないように思われる³⁵⁾。また、林(1996)などが示唆するように、大都市部を中心に保育サービスの運営費及び費用徴収の両面でサービス供給及び第1次的な費用負担の主体である市町村が国の基準(及び地方交付税制度における基準財政需要相当分)を超えて費用を負担—特に公立保育所の運営費についての単独負担が大き—しているケースが少なくない。換言すれば、市町村にとっては保育サービス(特に公立保育所)を供給すればするほど単独の負担が増え自治体経営を圧迫する構造になっており、それが供給の拡充を阻む大きな要因になっているように思われる³⁶⁾。

①で述べたサービス供給主体の多様化、マーケットにおける(利用者(消費者)の権利擁護や)③の質の規制とセットで行うことが不可欠であるが、保育料については子育ての社会的支援を強化するため児童手当を普遍的なものとして大幅に拡充³⁷⁾、保育サービスを必要とする者に購買力を保障した上で原則として受益者負担(価格は自由化するが、対象児童の年齢に応じて一定の所得以下の者には児童手当の現物給付として保育サービスの選択を認める)としてはどうであろうか。児童の養育支援という共通の目的に着目し給付の整合化を図るものであり、効率化による保育サービス価格の低下や阻害要因の解消による供給の促進や弾力化も期待できる。少子化が進む中で児童を養育していない者を含め社会全体の負担で児童の養育を支援することにもなり、高山が指摘したような不公平もかなり解消されることになる。憲法89条に係る問題も生じない。児童手当の具体的な水準、財源、費用負担の在り方、低年齢児保育の取扱いなどさらに詰めるべき課題は多いが、世代間の所得移転のうち社会的入院といった明白な

無駄の排除とセットにし、社会保障の構造改革の一環として取り組むことを提案したい。

③質の規制の在り方

永瀬(1997)は、保育サービスの生産者に対する規制の必要性に関する4つの条件³⁸⁾を示し、現在の状況においてはかなりの規制が必要であることを示唆している。ベビーホテルの苦い経験から考えても規制の必要性は明らかであるように思われる。駒村(1996)は保育サービスの質の定義、測定とも困難で、結局他のサービスと同様に児童対サービス従事者の比率、施設の充実度などインプットの指標で評価せざるをえない³⁹⁾としている。ここでは、(ア)、保育所の業務、財務内容の完全な公開、(イ)、地域の保育サービスマーケットの状況を監視するため、住民の積極参加による組織の設立と評価能力の向上に向けた不断の努力——その意味で我々自身に相当の責任が求められることは言うまでもない——、(ウ)、国レベルで作成される質に関する有効な基準の設定とその遵守状況の頻繁なモニターリング、(エ)、ルールを破った生産者に対する厳格な制裁、(オ)、高コスト化をもたらすだけのような規制の緩和といったことの必要性、重要性を強調しておきたい。

VI むすびにかえて

最初にも触れた通り先般中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会から「社会福祉基礎構造改革について」と題する報告書が公表された。ここでは、社会福祉事業の内容、主体、利用方式、利用者の権利擁護、施設整備など福祉サービスの供給システムの重要な要素となる事項について総合的な検討がなされた。「多様なサービス提供を確保するため、事業の性格等に応じ経営主体の範囲の見直し」、「他の事業主体との適正な競争条件の確保」、「外部監査の導入や情報開示による適正な事業運営の確保」、「行政処分である措置制度から、個人自らが選択し、提供者との契約により利用する制度への転換」、「サービスの内容に応じ利用者に着目した公的助成」、「サービスの適正な利用を援助するなどの権利擁護の制度を導入・強化」な

ど改革の具体的内容としても本稿と軌を一にするような評価できる項目を多く含んでおり、一般論としてはほぼ肯定できる内容になっているように思われる。

前述のように、福祉サービスの供給システムは対象者やサービス内容などにより本来多様なものであり、今後、個々の対象者やサービスの内容毎に「アクセス」「質」「効率性」といったことをメルクマールに最適なサービス供給システムをきめ細かく具体的に検討していく必要がある。特に我が国の場合、かけた費用に相応しいサービスを得ているかという有効性の視点からの検証が極めて弱いように思われる。福祉国家への国民の信頼や支持が国民全体として負担に見合ったサービスを公平に享受しているか否かの国民的な認識に依存しているとすれば、実証的なアプローチによる議論と検証は不可欠である。遅きに失したとはいえ、質や効率性といったことを可能な限り客観的に評価するため、定量化された指標の開発やデータの蓄積に労を惜しむべきではなからう。

注

- 1) 本稿で福祉サービスとは、保護を要する児童に対する各種サービス、保育、高齢者介護、障害者に対する各種サービスなどいわゆる対人社会サービス (personal social service) を指す。
- 2) ジョンソンの整理については、ノーマン・ジョンソン『福祉国家のゆくえー福祉多元主義の諸問題ー』青木・山本訳、法律文化社、1993年及び「福祉多元主義ーその問題点と今後」筆者訳『季刊 年金と雇用』Vol. 10, No. 4を参照。なお、ジョンソンは上記論文において「福祉多元主義とは、保健医療や福祉サービスが様々な供給主体によって提供されることを指す」という福祉多元主義の簡潔な定義を示している。
- 3) OECD, Social Expenditure 1960-1990, 1985, pp. 18-25.
- 4) 例えば、A. Webb & G. Wistow, *PLANNING, NEED AND SCARCITY*, Allen and Unwin, 1986, p. 16 など。
- 5) ル・グランとロビンソンは、公的部門の関与について、ア公的部門 (の自前の施設や要員) による (直接) 供給、イ (サービスの価格を下げるための) 公費による財政支援、ウ (サービスの質、量、価格に関する) 規制の3つに分けて類型化している (J. Le Grand & R. Robinson, *Privatization and the Welfare State*, Allen and Unwin,

- 1984, pp.3-6)が、ジョンソンの言うように、委託の有無、財政支援の方法、規制の方法など実際に採りうる手段の組み合わせはさらに多様であり、福祉サービスの供給システムは、時代により、国により、サービスの種類により大きく異なる。ノーマン・ジョンソン前掲論文、p.44)。
- 6) 代表的なものとしてハイエク『隷従への道』谷藤一郎訳、東京創元社、1954年、フリードマン『資本主義と自由』熊谷・西山・白井訳、マグロウヒル好学社、1975年がある。
- 7) 例えば、A. Webb & G. Wistow, 前掲書, pp.27-28。
- 8) R. Hadley & S. Hatch, *Social Welfare and the Failure of the State*, Allen and Unwin, 1981を参照。またギルバートは米国では福祉サービスが中産階級の受益者に不相応に配分されていると指摘している。ニール・ギルバート『福祉国家の限界—普遍主義のジレンマ』関谷監訳、中央法規出版、1995年、第II部第4章参照。
- 9) OECD, *The Welfare State in Crisis*, 1981を参照。
- 10) ジョンソン自身は、サービスの供給主体を公的部門、民間ビジネス部門、ボランティア部門、インフォーマル部門の4つに分け、公的部門によるサービスの欠点(官僚的、非弾力的等)を認めつつ、搾取の危険やボランティア部門への打撃を指摘して営利部門の役割の大幅な拡大には消極的である。また、インフォーマル部門やボランティア部門にも供給能力、責任などの面で限界があり、むしろ分権化を進め、市民の参加により公的なサービスを受け入れやすく、ニーズに対応したものにするなど漸進的な改革を志向する。前掲論文参照。
- 11) F. J. Gladstone, *Voluntary Action in a Changing World*, Bedford Square Press, 1979参照。
- 12) ギルバートは、特定のサービスが営利、非営利のいずれの供給主体に相応しいかを判断する一般的な基準として次の4つをあげている。サービスの性質について、利用者が評価しやすいようなサービスの標準化の程度、イ利用者の判断能力の程度。子供、知的障害者等は最も脆弱なグループであり、非営利の方が望ましい、ウサービスが強制力を伴うかどうか。特に、利用者の移動の自由に制約が加わるような場合には、営利の主体は危険であり、さらに非営利の民間主体よりも公的の主体の方が望ましい。エ規制のシステムの範囲と効力。そして具体的には、配食サービス、移送サービス、(家事援助の)ホームヘルプサービス等について営利部門による供給の可能性に言及している。
- 13) 例えばドイツで介護サービスが社会保険制度を通じて供給されているのは周知の通りである。
- また諸外国の保育サービスの状況については鈴木(1997)第4章などを参照。
- 14) 1990年の英国のコミュニティケア改革でもサービス供給主体の多元化と自治体の役割のenabler(多面的な主体からサービスが適切に提供されるよう環境を整備する主体)への転換が進められた。さらに最近では、自治体による施設の直営をやめ、自治体の役割を地域のニーズの把握や他の関連機関との連携強化に集中する方向が提言されている。Department of Health Welsh Office, *SOCIAL SERVICE-ACHIEVEMENT AND CHALLENGE* 1997参照。
- 15) 1929年に制定された救護法は我が国初の救貧制度であったが、地方長官の認可の下に民間救護施設の設置を認め、窮民の委託可能性を明記した。
- 16) この間の経緯などについては江口隆裕「社会福祉の公的責任を考える」『社会保障の基本原則を考える』有斐閣、1996年、北場勉「戦後措置制度の源流」『総合社会保障』35巻8-12号、1997年などを参照。
- 17) 池田敬正『日本社会福祉史』法律文化社、1986年、p.749。
- 18) なお、社会事業法の行政解釈では「委託」を一種の行政処分と解していたようであるが、戦後の「措置委託」については通常、措置権者と施設間の契約と解されている。堀(1987)、p.187。
- 19) 福祉サービスの供給については、戦後のシステム転換ばかりが強調され、連続的な側面についてはこれまであまり顧みられることがなかったように思われる。
- 20) 自治体による直接供給中心でその公的福祉サービスの水準を評価する論者も多い北欧諸国においても保育や高齢者介護福祉サービスは行政の職権ではなく、利用者とサービス提供者間の相対的契約を通じて提供されている。なお、措置(委託)制度に類似するものとしては、精神医療における措置入院制度があげられよう。
- 21) 菊池はこれらの議論は主として公的扶助制度を念頭に置いたものであったと指摘している。菊池馨実「構造改革と社会保障法」『賃金と社会保障』1203, 4号, 1997年。
- 22) 三浦は、福祉サービス供給システムの多様性を前提に、アメリカ、イギリス、西ドイツ、北欧(特にスウェーデン)の4つのタイプに類型化して整理している。
- 23) 経済社会の大きな変動にもかかわらず半世紀にもわたって1つの制度が基本的に維持されることになった政治的背景については稿を改めて論じてみたいと考えている。
- 24) 1983年に当時の社会保障研究所長であった福武直は生存権を金科玉条とし、国家責任を追及してきた権利主義的社会保障論は有効性を失っ

- たと指摘していた。福武直「社会保障と社会保障論」『社会保障の基本問題』東京大学出版会、1983年、所収参照。
- 25) 図1参照。
- 26) 行政が職権でサービスを提供する必要はないが、供給サイドに応諾義務を課するなど契約を強制する仕組みの検討が必要な場合はあろう。
- 27) 通常の保育サービスの利用については、民法の原則通り法定代理人としての選択、決定すればよく行政が職権で提供しなければならない理由はない。サービスの利用について職権による行政の関与を求められるのは(積極的)虐待やいわゆるニグレクト、放任などのケースであるが、本来、より積極的な公的関与が求められるこうした場合の方が親権との関係などを理由に十分な対応が採られていないともいわれている。逆に通常の保育サービスの利用については、不必要な公的関与が行われており、自治体の人員配置など公的資源の配分の変更と併せて見直す必要があろう。
- 28) 福祉サービスの供給システムを考える場合、公的部門の関与の検討とともに公的部門内部一貫、広域的な自治体としての都道府県、基礎的な自治体としての市町村——の役割分担の在り方も大きな論点になるが紙幅の関係もあり、ここではこれ以上立ち入らない。なお、福祉8法改正以後の都道府県の役割について市町村の実態を踏まえ、実践的に論じたものとして拙稿「市町村福祉の時代における都道府県の役割」『社会保険旬報』No.1940-42がある。
- 29) 子育てと就労の両立のためには、一方で育児休業制度の普及、拡充や長時間労働の是正など雇用面での対応が保育サービスの拡充以上に重要なことは言うまでもない。
- 30) 高齢者の介護サービスについては介護保険制度の導入に伴い、在宅サービスの分野で営利法人の参入が見込まれている。
- 31) 林(1996)、地方自治経営学会「公立と民間とのコスト比較」、1995年など。
- 32) 特に他の市町村とパフォーマンスの比較を可能とするような形での公開が求められる。
- 33) 介護保険制度の導入に伴い改正された老人福祉法10条の3はこうした考え方を具現化したものとも考えることもできる。なお市町村の供給主体としての役割を相対化した上で、個々の地域の状況によっては自治体によるサービスの供給が求められるケースもありよう。
- 34) 駒村(1996)、pp.217-18。
- 35) 総務庁行政監察局「保育所に関する行政監察」平成3年を参照。
- 36) 1998年7月3日の日本経済新聞夕刊では乳児保育の費用が1人あたり50万円を超える場合があることが引用されているが、国の基準では全

- 国平均で約15万円であり、このことは市町村にとって1人分の乳児保育サービスを供給する毎に年間420万円(50-35)万円*12月)超の単独負担が求められることを意味する。また、利用者からの徴収額について市町村の単独で軽減している場合もあるため、市町村にとってはいわば二重の持ち出しになっていることも少なくないものと考えられる。
- 37) 現行の児童手当制度が極めて限定されたものであること、普遍的な児童手当への拡充を児童扶養手当の改革として行うべきことなどについては、拙稿「児童扶養手当制度の研究—児童手当との関係など社会保障制度体系からの考察を中心に—」『社会保険旬報』No.1973、5、6、9、80を参照。
- 38) 保育需要の価格弾力性が小さい場合、保育の質の差に需要が敏感である場合、質の高いサービスを供給する限界的なコストが小さい場合、質の低いサービスに消費者が低い価値を置く場合に生産者に対する規制は緩やかな方が望ましいとされたとしている。永瀬(1997)、p.79。
- 39) 駒村(1996)、p.222。

参考文献

- (本文及び注釈に掲げたものの他以下の通り)
- 三浦文夫(1983)「社会福祉改革の戦略的課題」社会保障研究所編『社会保障の基本問題』所収。
- 星野信也(1990)「地域福祉推進の必要条件」『地域福祉研究』第18号。
- 堀勝洋(1987)『福祉改革の戦略的課題』中央法規出版。
- 堀勝洋(1997)『現代社会保障・社会福祉の基本問題』ミネルヴァ書房。
- 小室豊允(1986)『社会保障と福祉施設の展望—福祉改革への対応』全国社会福祉協議会。
- 小川政亮(1964)『権利としての社会保障』勁草書房。
- 田村和之(1981)『保育所行政の法律問題・新版』勁草書房。
- 成瀬龍夫他(1989)『福祉改革と福祉補助金』ミネルヴァ書房。
- 鈴木真理子(1997)『保育革命』スクリーンプレイ出版。
- 高山憲之(1982)「保育サービスの費用負担」『経済研究』33巻。
- 林宣嗣(1996)「保育サービス事業の現状と課題」『季刊社会保障研究』32巻2号。
- 駒村康平(1996)「保育需要の経済分析」『季刊社会保障研究』32巻2号。
- 永瀬伸子(1997)「子供の養育の経済分析」『東洋大学経済論集』22巻2号。
- 厚生省児童家庭局(1994)『利用しやすい保育所を目指して』大蔵省印刷局。

- 村上貴美子 (1987) 『占領期の福祉政策』 勁草書房。
- 黒木利克 (1951) 『現代社会福祉事業の展開—社会福祉事業法の解説—』 社会福祉協議会。
- 厚生省児童家庭局 (1987) 『児童福祉四十年の歩み』 財団法人日本児童問題調査会。
- 植山つる他 (1978) 『戦後保育所の歴史』 全国社会福祉協議会。
- 一番ヶ瀬康子他 (1962) 『日本の保育』 生活科学調査会。
- 野口悠紀雄 (1995) 『1940年体制』 東洋経済新報社。
- 新藤宗幸 『福祉行政と官僚制』 岩波書店, 1996年。
- 正村公宏 『福祉社会論』 創文社, 1989年。
- K. Judge, M. Knapp, *Efficiency in the Production of Welfare: The Public and the Private Sector Compared*, R. Klein, M. O'Higgins (eds.), *The Future of Welfare*, Blackwell 1985.
- N. Gilbert, *Welfare for Profit: Moral Empirical and Theoretical Perspectives*, *Journal of Social Policy*, vol. 13, Pt. 1, 1984.
- J. Forder, M. Knapp, G. Wistow, *Competition in the Mixed Economy of Care*, *Journal of Social Policy*, vol. 25, Pt 2, 1996.
- M. Friedman, R. Friedman 『選択の自由』 西山千明訳, 日本経済新聞社, 1980年。
- G. Becker, *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, 1981.
- N. Forbre, *Children as Public Goods*, *The American Economic Review* Vol. 84, No. 2, 1984.
(ふくだ・もとお 国立社会保障・人口問題研究所社会保障基礎理論研究部第一室長)