

現物給付形態と管理過程

——福祉サービスの効果と管理についてのノート——

高 沢 武 司

「私たちが当面している課題は、普遍主義的社会的諸サービスと選別的社会的諸サービスのあいだの選択の問題ではない。真の課題は、つぎの設問のなかにある。すなわち、もっとも強いニーズをもつ人のために、恥辱の烙印を押す危険をできるだけ小さなものにしながら、積極的に区別していくことをねらった選別的サービスが社会的に受け容れられ、発展していくことができるか、そのなかより、外側なりで基礎となるような価値と機会の枠組を提供するためには、どんな普遍主義的サービスの下部構造が必要とされるか、という問題がこれである。」
(R. M. ティトマス, 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』pp. 168~69.)

福祉行政の機構的・機能的拡大にともなって、あらゆる給付が様々な管理組織系統の間で交錯の度を増し、給付の効果を判別しかねるほどにそれは複雑な様相を呈するようになってきた。たしかに、給付の効果は給付対象に帰属して最終的に判定されるべきものであり、また政策において論じられるべき給付の効果は、給付対象の私的自由を侵犯しない限度でおこなわれるべきものである。しかし、この一般原則も、あらゆる給付を組織し系統づける管理過程の中で十全に守られるとは限らない。普遍主義と選別主義の相克の課題は、その他給付の管理過程における自由と選択、総じて人間の尊厳の課題をもふくめて、永らく解け難い難題として続いている。個別的な給付の水準とその在り方は、個別に検討していけばきわめて明瞭な答えが用意されるかもしれない。しかしここでは、その算術的総和から給付の管理構造を検討していくことに目的はなく、またその試みも現段階では実証的であろうとする限り不可能である¹⁾。

ここでは、狭義の福祉サービスを中心にして、給付形態と管理組織の関係および管理過程の中での効果の表われ方を概括的に検討することにとどめたい。

I 福祉行政の質量変換にともなう課題

今日、ある排他的で独自の対象に限って福祉行政の範疇を構想し、その給付のカタログを整理してみても、それを現実の福祉行政の全機能に一般化することのできる命題は出しにくくなった。狭義の福祉行政の範疇は徐々に明瞭さを欠き、法規現象としてはすぐれて実体的な制度を様々に作りあげて縦横に交錯し、また公行政の給付の性格に着目すれば、従来からの福祉行政を認識し発展せしめた概念用具のいくつかも、行政内容の量の拡大と質の変化によって使用に耐えなくなりつつあるともいえる。このような変化の過程は、一方では固定化した救済対象が現代社会の生活周期に事故として広範に現われ始め、救済行政の体質を公

- 1) 個々の給付水準の制度的次元での単純な総和は、給付の効果を総体的に考える視点、とりわけ給付を受けとる側の給付の効果の視点においては、ほとんど役立たない。たとえば、この視点は、ミーンズ・テストについて考察しようとする次のような問題の中からも浮き彫りにされてくるが、このような作業がわが国でも精緻におこなわれているかどうかは、私は知らない。

「今日、イングランドとウェールズの地方当局が責任をもっているミーンズ・テストは、少なくとも3,000であり、そのうち、約1,500は相互に異なったものであるということである。この推計は、教育、児童福祉、保健、住宅および福祉関係部局が主管するサービスだけから算出されたものである。したがって、この分野だけでも個人および家族に影響する貧困または資金難、支出能力、負担規制などに関して1,500もの異なった規定が存在することになる。いろいろなニーズ、いろいろなハンディキャップをもつ貧困家族は相当数あるにちがいないが、その人たちが今日の福祉の現実をどう認識しているかは、ミーンズ・テストの世界を通じてしか知りようがないのである。」(R. M. ティトマス, 三浦文夫監訳『社会福祉と社会保障』pp. 163~64.)

行政全体の中の特殊機能に譲り渡し、行政適用要件を機能化することなどによって進み、他方では公行政が従来の救済行政にみられた個別性・選別性をとり入れて行政対象を細分類した施策を展開することによって形成された。この2つの方向の交叉点には、法と政令にもとづく国家機構の分掌を超えた地方自治体の住民行政の視点およびそれに先導された国・地方の双方にみられる給付的裁量行政の拡大の傾向があることはいうまでもない²⁾。したがって様々の給付内容と形態は、異なる管理組織の間で混在しながら一覧表的には見えにくい型で制度的に定着していかざるをえなくなっている。

ところで、本論の主題が狭義の福祉サービスを中心にしていながら、給付形態全体をも問題としなければならないのは、福祉サービスが結果としては現物給付でありながらそのような給付形態が決して給付形態をめぐる争点を鮮明にしてそれを克服してきたものであるとはいえないからである。福祉行政における伝統的なパターンリズムは、給付効果を行政主体と行政能率において判断することを助長したし、給付形態の争点、そこにみられる管理組織の特徴について給付効果を給付対象の「消費の自由」に帰属させて発想する余地も縮小させた³⁾。さらに、給付の仕組みの複雑化が官僚制の発達を促し必要最小限度の管理組織が権威構造をとまって増幅した場合には、給付の本質にまで触れるような給付形態に関する「反動」——「すべてを貨幣で」という反動——が要求として現われる。この課題は必ずしも、現物給付か金銭給付かの古典的な二者選択の問題ではなく、どのような給付形態と管理組織が受給者の権利性と人間の尊厳をもっとも保障することに十分であるかという課題なのだが、給付の効果と管理過程を検討

するには、この2つの類型は重要な指標となるに違いない。それが、選択の立て方の違いはともかく、現物給付か金銭給付かの主題ときわめて類似すると思われる先の命題「選別的社会的諸サービスか普遍主義的社会的諸サービスか」ということ、また、「レジデュアル（補完機能）かインスティテューショナル（制度機能）か」の争点でもある。

福祉行政の範囲の拡大は、すべての国民を生活周期のどこかで福祉行政に関係づける。しかし行政の運用は給付効果にかかわりなく行政の分掌にしたがって最低限分割されざるをえず、その機構の運用にあたっては先行する「器」をはみだすことは難しい。かくて、役務・便益の提供を中心にして形成されてきた狭義の福祉サービスの在り方をめぐる争点には、広義の所得保障を中心とする給付との互換性の問題が入りこむ余地すらなかったし、また逆に社会保険運用においては、医療保障の在り方をめぐる問題をのぞいては現物給付問題について十分に検討されているとはいえない。また、保険運用内部組織に役務提供の組織があるはずもないので、役務の問題が現物の概念で検討されることも少なかった。

ところで、にわかに公行政における給付的性格に着眼して抬頭した給付行政論においてもこのような問題はほとんど扱われておらず、行政法学的にも空白地帯といわざるをえない。それは、せいぜい侵害行政との対比において様々の行政分野における「利益供与行政」を概括したものにとすぎず、いまだ「それぞれに特有の法的特徴を個別的・具体的に解明すること」⁴⁾すら緒についていないのである。それにもかかわらず、狭義の福祉行政を超えてそれを包括するような福祉行政の質量変換の行政現象は、ますます今後新しい概念用具と分

2) このような傾向を助長した背景には、余剰ドルの処分や高度経済成長政策の「犠牲者」への補償、低成長下での国民生活の構造変化などがあるが、そこまで深めて福祉行政の質量変換を問題とすることは、本論の主題ではない。

3) たとえば、給付申請経路とか給付金の受取方法とかが、小さいことのようにだが問題となろう。そのうち、いわゆる保護費の銀行払いなどは、事務能率、被保護者組織の弱体化、生活教育的配慮が先行して、金融機関選定の自由から構想されているとはいえない。

4) 室井力『現代行政法の原理』p. 211.

なお、室井氏は「給付行政」の概念を要約的に次のように規定する。『給付行政という概念は、基本的には、むしろ、行政機能の拡大・変化にともなうところの現代行政の内容・目的を表現するものといえよう。そして、給付行政の原則的な行為形式・手段は、交通・通信・運輸事業の経営、教育文化・衛生などの諸施設の整備、資金補助行政、社会保険・公的扶助などに見られるように、非権力的な授益的行政である。』（『同書』p. 20.）

析視点を必要とさせるにちがいないであろう。

II 対立図式の意義

1930年以前およびいまだに大多数のアメリカ人がなしている福祉機能についての基本的立場は、レジデュアルな志向をともなったものだといわれる⁵⁾。一口に「レジデュアル」という場合、福祉機能が家族の本来機能や市場経済にまったく代位して、人間の尊厳を傷つけ自立の精神を挫かないためにはあくまでそれは応急的でなければならない、という主張をふくんでいる。したがって、福祉行政の拡大とはこのような主張との対決であり、現にこの主張を克服しないかぎり整備体系化した福祉行政を組織することすらできなかったし、アメリカでは今もできないでいる。それにもかかわらず、今日、レジデュアルの視点は福祉行政の機能の硬直化——給付効果の減退、人間性の無視、官僚制組織の膨張、強権的運営などに関して福祉行政を抑制する武器となって再登場している。まさに、ウィレンスキーとルボウは、レジデュアルとインスティテューショナルの2つについて前者から後者への展開が現代産業社会の必然的傾向であるとしながらも、この2つの立場はアメリカでは永らく妥協的に結びつかざるをえなかったものだとしている⁶⁾。それでは、2つの立場双方に真理がふくまれているとして、そこでもっとも重要視すべき課題とは何であろうか。

レジデュアルとは、所詮、現代社会の問題解決の最前線に福祉行政を位置づけないことを特質とし、その意味でインスティテューショナルと対立して様々の社会福祉制度の意図と結果についての食い違いを指摘する立場である。すなわち、福祉行政における理念の現実による裏切りを虚構の告発として提出するのである。その意味では、やや時代錯誤ともいえる自助の強調が基盤にあるとはいえ、住宅政策、最低賃金、農産物価格支持政策、強制年金制度などについて激しく批判するフリー

ドマンの所説は、弁解の余地がないほど福祉行政の「最前線」意識が陥る無矛盾性の独善を論破しているといえるだろう⁷⁾。しかし、批判の武器が自由主義的市場経済の順当な行動への強い信頼に依拠しすぎているあまりに、福祉行政の時代的方向を逆流させるだけの力量がそこにはないことも周知の事実である。したがって、争点は結局、現代社会で拡大する福祉行政の給付効果がどのように判定され、それが人間の尊厳の視点からどのような管理組織を要求するかという問題に移行せざるをえないものである。

フリードマンは、消費の自由、選択を許さない現物給付、強制力をともなった問題解決手段の独善的先取りの基盤となるパターンリズムなどを激しく非難する。たしかにこれらは構造的に関連していて、徹底した現物給付主義は市場経済をまったく否定するか市場経済の空白地帯にしか成立しない。また、現物給付における給付効果を測る尺度は政策主体にそれが帰属しているかぎりパターンリズムを基盤としているし、貨幣との交換可能性を否定している意味では現物給付は消費への強制力をもつのである。

「実質財政支出を一定とすれば、現金給付も現物給付も消費者の効用水準に及ぼす効果は同じである。このかぎりにおいて、現金給付・現物給付の区別は経済学的にあまり意味がない」が、ただし、「政策的に必要最小限と認められた水準まで現物給付をおこなう場合には給付は過大給付となる」といわれる⁸⁾。

この当り前のような命題も、給付効果が単に分配政策や資源配分の観点から測られるか、実質所得に換算しうる必要最小限の消費量の水準をあくまで維持するかで、たとえ過大給付が明瞭でも現物給付に対する選択の意味が変わってくることを暗示している。つまり、金銭給付と現物給付の区別が経済学的に意味がないといい切れるのは実質財政支出が一定であるという仮定に立つからであ

5) P. E. ワインバーガー、小松監訳『社会福祉論の展望』(上) p. 19.

6) H. U. ウィレンスキー、C. N. ルボウ、四方監訳『産業社会と社会福祉』(上) p. 145.

7) M. フリードマン、高沢訳「社会福祉方策批判」(Social Welfare Measures), P. E. ワインバーガー『前出書』所収, pp. 34~48 参照。

8) 大熊一郎「社会保障における現金給付と現物給付」今井・佐口編『社会保障の理論と課題』p. 112, p. 119.

り、また必要最小限の消費量の水準をどこに設定するかで給付の過大性が問題となってくるのは、給付の対象たる「事故」が所得弾力的な性格をもつかどうかで左右されるものだからである。結局、それは「望ましい消費水準」をどこに設定するかの問題であり、大熊一郎氏はこの基準について「いかなる民主的手続によっても、万人の認める基準を設けることは不可能であるからこの基準は当然恣意的たらざるを得ない」と断言する⁹⁾。たしかに、現物給付における現物の具体的内容の意義を捨象した仮定は、ここで明解な結論を得たことになる。つまり、実質消費の水準の保障よりも供給条件・財政支出の効率が先行し、消費選択の問題もただちに受給権者の私的自由の最大限保障の問題に連結してしまうのである。したがって、現物給付の内容、それを構成する条件などを考察すること自体は経済学的には余計な不純物を取り扱うことになるというだけでなく、意味のない作業になってしまうのかもしれない。

ところで、ふたたびティトマスの命題にもどると、普遍主義的社会的諸サービスや現物給付の問題のとり上げ方は市場経済がもたらす消費選択の自由や少数者に限定された選別的サービスの効率性に対して決して楽観的ではなく、命題の立て方そのものも「実存的」ですらあるように思われる¹⁰⁾。

公共サービス方式による現物給付形態にふくま

9) 『同書』p. 119.

政策論からすれば、「のぞましい消費水準」を達成できる給付効果は、給付の波及効果までふくんでいられるが、以下のような論理構成をとっていくと、現物給付もっている実質消費の意義はまったく問題となっていない。「もし給付の対象が所得弾力的なら、わずかの給付をもつてのぞましい消費水準を達成できるが、所得について非弾力的なら、かなり大きな金額の給付をおこなわなければならない。たとえていうなら、教育費はかなり所得弾力的とおもわれるから、たとえ無料の義務教育年限を1年ひき上げるだけで、それ以上の教育を受けようとする人数はかなりふえるにちがいない、ということである。医療費には所得弾力的な部分と非弾力的な部分とが含まれているとおもわれるから、それらについて給付水準を分けることも考えられる。もちろん、給付が過大になりがちであることの当否の判断は別箇の問題である。それはのぞましい水準をどこにおくかの問題で、教育費や医療費は多ければ多いほどよいのか、供給側の条件あるいは財政支出の効率を考えて、当面は一定限度の目標水準を設けるのか、そうした考慮によって別箇の基準の判断がなされるであろう。」(『同書』p. 120.)

れる様々の欠陥は、金銭給付を対立図式に立て、単純にこれを選択して解決できるほど条件が一定していない。たとえば、医療商品を典型にして現物給付の意義を検討してもそれをすべての福祉サービスに一般化できるかどうか疑問である。ただ福祉サービスの構想についてこのような対立図式によって洗い直して役務・便益としての現物の意義を深める課題にとって、このことは重要である。たしかに、ティトマスが医療商品の特質について列挙する現物給付の論拠としての不確実性と予測不可能性の要素もすべての福祉サービスの在り方に妥当するとはかぎらない¹¹⁾。しかし、端的に言えば、供給独占も現物の市場における獲得という事態も通過せず、政策としてまず現物給付から始めなければならなかった多くの福祉サービスが、どのような管理過程を通して形成されたかという点に、この問題の答を見出せるように思われる。その際、医療商品の現物給付形態が分析の重要な指標となることは疑いないが、以下では、単に実

10) 「実存的」と解釈するのは曲解もはなはだしいと承知しつつ、次の箇所の深い意味をさらに掘り下げる意義は大きい。

「今日、福祉を学ぶ人々は福祉の主要な問題を普遍主義的サービスと選別的サービスという形でとらえ、しかもそれらをあまりにも素朴で単純化した形で政策選択の図式を考えているのではないか……この単純で皮相的な見方をする理由のうち若干のものは、そのアプローチが、福祉を「負担」とみなしたり、さらに必要としない人々に給付を行なうことは、資源の浪費だと考えるような概念モデルに支配されているためであると思う。したがって、この種の一般的解決法は、福祉のもつ複雑さをすべてなくしてニードのもっとも大きい者に援助を集中させようとするものであって、これは驚くほど単純で、ロマンチックな訴えといわなければならないのである。」(ティトマス『前出書』p. 164.)

11) 『同書』pp. 181~182.

なお、13項目のリストのうち、以下の2つは、福祉サービスに対してもっている意味がきわめて大きいと思われる。

⑥ 大部分の消費者は(消費前も、消費中も、消費後も)医療の価値を独立的なものとして評価することはできない。それゆえ、彼らは、自分が「よい」医療を受けたのか、あるいは「悪い」医療を受けたのかよくわからないでいる。そのうえ、その評価のためには、一生涯かかるかもしれないのである。

⑦ 私企業的医療モデルのなかにこめられた、成人消費者の「正常」もしくは「平均的」経済行動の概念は、精神病者、精神薄弱者、重症障害者、その他いろいろの種類の消費者=患者に、機械的に適用することはできない。

質所得に還元できる給付効果の問題としてではなく、現物給付を構成する内的条件にまで入ることにしたい。

Ⅲ 行政行為とサービス給付の過程

福祉サービスにおける現物給付の意義に問題を限定すべきところを、多少、現物給付一般の問題に広げすぎたきらいがあるが、現物給付とは一体何かについてまだ何の規定もしていない。社会保障における給付としての現物とは、あくまで現金給付との対比で規定される有形・無形の消費財である。しかも、今日では現物給付の形態の必然性が福祉サービスで主張される根拠は、有形の生活必需品の供与とその関連サービスよりも無形の教育・治療・看護・生活介護などの役務そのものであり、それにともなう便益（施設利用関係）も同じく現物として扱えられる。かつての施設収容そのものが現物給付として扱えられる程度で福祉サービスが構想されていた段階では、この現物を構成する要件は逆転しており、給付形態の近代主義的判断基準からみて金銭給付はもっとも効率がよく人間の尊厳を満足させる選択であったといえよう。このことは生活保護法においてもっとも象徴的であり、基礎的生活必需品の供与としても施設収容は厳しく例外でなければならなかったのである¹²⁾。また、たとえ児童・老人・障害者の場合でも、今日、施設収容が例外であるべきことは変わらないし、施設収容主義はいまもって現物給付のもつ最大の欠陥を隠蔽しやすい体系なのである。

ところが、施設収容主義批判がただちに施設無用論を導くことにならないのは、数多くの福祉サービスが施設利用関係を構成せずにはほとんど成立することができず、市場経済においてそれが商品としてほとんど実在しないからである。ただ、普遍主義的サービスの見地からみて、その特殊な施設利用関係が選別・隔離の恥辱に関係するのであって¹³⁾、これらの問題はすべてサービス給付の

過程が行政行為の結果として始まるという課題から導かれているといえよう。

行政行為、その福祉行政における特殊用語たる「福祉の措置」とは何かについての行政法学的詳論はここでは避けた¹⁴⁾。しかし、給付形態と給付効果を福祉行政の管理過程の中に位置づけるには、最小限度で行政行為の特質にもとづいて触れておかなければならないことがある。

保険原理の中で扱われる「事故」の発生と給付開始要件の関係とは異なり、福祉サービスを発生させる契機としての行政行為には「契約」の概念が存在しない。すなわち、あらかじめ想定される「事故」類型が法に明示されその枠内で給付要件が整えば自動的に給付が発生し、その効果がどうあろうとも、契約は契約として履行されるという法律関係がそこでは欠落している。したがって、法に明示された行政行為、また法の明示がなければ禁止される行政行為も大幅に裁量を許容され、その限りで行政行為が多くの不確定性を帯びてくるのである。また、給付効果は行政裁量によって測られるので、いわばそこから逆算して給付形態およびそのコララーとしてのサービスの管理過程が決定されてくる。かくて、サービス給付の全過程は行政行為の主体の掌中で管理され、給付の最終効果まで行政主体が責任を負わなければならない。公共サービス方式によらずしかも供給が独占されている医療の現物給付とはこの点で決定的に異なってくる。

たしかに福祉サービスも一部供給独占の体制をつくりあげている。しかしそれは市場経済の中の危険（その対極としての安全）を統制する手段としてであるよりも、もともと市場性のない現物に公共的責任を貫徹させるためである¹⁵⁾。問題は、市場経済の中で淘汰されたことのない、または誤

12) 詳しくは、拙論「施設の管理体系とサービスを受ける権利」『ジュリスト』No. 537——現代の福祉問題——を参照。

13) たとえば、障害児教育が一見すべての分類を放棄したかのように設計されて健常児と「混合」することを差別の克服ととらえたとしても、それは、施設利用関係を政策的・形式的に変えただけであって、真の給付効果の判断が放棄されていることに変わりがない。役務・便宜の供与としての現物給付は、その内的条件によってその効果を異にする、といわざるをえない。

14) 拙論「福祉の措置を考える」『月刊福祉』1974年9～11月号（所収）を参照。

解を恐れずに極言すれば市場価値に換算されることのない現物そのものとその構成要件が、すべて公共サービス方式であることの自明性をもともと付与されていることである。しかし、福祉サービスの権利性の追求はほとんどすべてこのような行政行為の作為・不作為の問題としておこなわれてきたし、そのことが救済行政の体質を社会保障の一環に位置づけ直す契機たらしめてきた。

ところが、福祉サービスの供給問題については、コミュニティ・ケアの構想がでるにしたがって行政行為の次元で権利性を検討してきた焦点がズレ始めてきているといえる。その意味ではサービス給付の管理過程はまたも単純ではなくなりつつある。コミュニティ・ケアに関しては様々の潮流と含意があるにしろ¹⁵⁾、それは本論の主題から単純化すれば、行政行為の結果として発生する現物給付の限界点を突破する試みであり、時に政策科学的には不毛な命題であるかもしれないものである。恐らくそれは、同じ現物の意味がすでに「給付」というような概念で把え切れるような性格をもっていないし、そこでは主・客の転移も生じている¹⁷⁾。しかし、市場性のない現物を公共的に供給し、さらにその多様性の追求によって限界点が

でてきたとしても給付の管理過程の中でそれを位置づけなければ、給付効果の管理問題を解明したことにはならないにちがいない。

IV サービス給付の管理組織

通常の市場経済における資源配分問題として現物給付の意義を検討するだけなら、事柄は比較的単純であり、政策科学の方法だけをそこに貫徹させて差しつかえないし、またそれが正しいだろう。何故なら、たとえ現物給付は多くの欠陥があろうとも、それが実質消費を保障するものであればそれでよいからである。ただ、一体、「実質消費」およびその消費水準とは何かという問いを出した時に、現物給付を構成する要件の不確定性の故に給付の管理問題が難解となってくるのである。現物給付はその可処分能力に依拠していることによって実質消費が保障されるという建て前をとっている。しかしサービス給付は可逆性がないからその現物給付が真に実質であったかどうかの立証はすぐにはできない。このことは市場経済の中で現物が供給される際に消費水準の低落が起こる最大の原因になるし、公共的統制の空白・弛緩地帯にもこの危険は生まれる。すなわち、「実質」を問題としている時に、それは果して最高の質を措定しているのかどうか定かではないということである¹⁸⁾。社会保障の給付が全体としてそうであろうが、とりわけ福祉サービスでは「最低限度」という概念でミニマムの意義を強調するあまり、「実質」消費水準もその物差しで測られ「最高の質」が課題として登場しなくなる。また「実質」消費水準を標準化するための行政統制も所与の最低と最高を

15) この問題は「社会福祉事業の独占性と責任」の問題であるが、詳しくは、拙論「社会事業管理の理論—その構成要素についてのノート(上)」日本社会事業大学『社会事業の諸問題』20集, pp. 173~175を参照。

16) 阿部志郎「地域福祉の展開と位置づけ——コミュニティ・ケアをめぐる——」『ジュリスト』No. 537, pp. 155~156。

17) 三浦文夫「地域福祉の転換と供給問題——とくにコミュニティ・ケアとの係わりについて——」社会保障研究所編『現代の福祉政策』pp. 80~84, を参照。

なお、以下に引用する叙述および、コミュニティ・ケアの必然性を導き出す前提までは、本論の主題とまったく一致していると思われるし、参考になったが、コミュニティ・ケアを政策科学的に立証する方法論についての批判は留保しておきたい。

「社会福祉サービスは……貨幣的に表現ないし転形することが困難であり、その意味では常に具体的内容をもつサービスとしての供給が求められることになる、すなわち具体的な内容をもつ使用価値の配分が問題になるのである。それに加えこのサービスはニードの多様性によって、きわめて多種多様なものとなり、その多くは市場において自由に獲得できるものとは限らないのである。このため社会福祉サービスは、財貨の供給とは異なって、若干の例外はあるがその供給は現物給付の形態をとることになる。」(p. 78.)

18) ティトマスは「福祉における民間市場」を否定する際に、この「質」の問題を提起している。たとえば、こうである。「貧困者にたいするバラバラな国家制度が、強力な民間の福祉市場のなかで運営されるときは、とかく水準の低い制度にしかならない傾向があるものである。たとえばその制度が教育、医療、その他のサービスの補充をすることができるとしても、それは、最高の教師、医師、看護婦、行政官、およびその他の種類のスタッフを補充することではなく、むしろ最悪のスタッフの募集に陥りがちである。しかも、サービスの質はこれらのスタッフのいかに大きく依存しているのである。対人的なサービスの質が低劣であれば、いきおい、選択の自由は少なくなり、差別を感じるが多くなるであろう。」(ティトマス『前出書』p. 177.)

平均化する作用から始まっている¹⁹⁾。このため、市場経済のメカニズムに供給を委ねたり民間努力の余剰分に依拠して「最高」の質を指定する方法意識は有力な仮説として登場する。しかし、ティトマスにとっては、それは徹頭徹尾、虚構であって、公共サービス方式こそが選択の自由を普遍的に拡大するものであることを立証しようとしているのである²⁰⁾。

ところで、現物給付としての福祉サービスの給付効果を高からしめるための条件とは何だろうか。福祉サービスを構成しているのは、役務の人的条件と役務の労働過程そのものおよび広い意味での施設利用関係の3つである。これら3者ともに現物給付の構成要件としてはきわめて不確定要素が多すぎるが、それは管理組織のレベルによって給付効果の判定基準が異なるからである。

ここで、福祉サービス給付の管理組織の位相を図式化してみると、そのレベルは、行政庁→行政機関→判定・行政サービス機関→措置受託施設→民間協力組織の5段階に分けることができる。それぞれのレベルで決定・実施される福祉サービスの意義と給付効果の判断が異なるのは、次のような状況による。

1. 〈行政庁〉——それは、みずからの意思を決定しそれを外部に対してみずからの責任において表示する権限を有する行政機関であるが、福祉サービスの形成にとっては条件整備行政と法律関係の決定にしか作用せず、もちろん役務提供に直接かかわるものではない。しかし、以下の各レベルにおける給付の態様に一切の責任を負い、その意味で様々の給付効果を予定して管理組織を組み立てる主体の位置を確立している。
2. 〈行政機関〉——それは、行政庁の権限の行使を補助するために設けられるさまざまな職の集合体としての行政機関であるが、様々の職自

体が単に職種であるというだけでなく、補助機関として位置づけられるので、その行為は単純役務提供であってもそれで終らず、一定の法律手続の中に役務の意味が解消される。たとえば、面接・調査などは決してただの事実行為としては評価できないし、それは給付効果の概念で扱えられる事柄でもない。したがって、行政庁と厳密な意味で区別することはできない。

3. 〈判定、行政サービス機関〉——それは、公共用営造物として行政機関として区別する意味では、特定目的に供されるとはいえ、不特定対象を想定した施設利用関係もしくは役務提供を媒介として福祉サービスを直接に構成する。ただし、それ自体が法律関係を確定した給付であるよりも給付決定の条件・前提であったり、行政機関を構成する各職種の独自性から派生する行政サービスであったりで、給付効果について法律的に争えるような確定性をもっていない。すなわち、給付の決定に必要な行政行為を経ないで給付がおこなわれているからである。

4. 〈措置受託施設〉——それは、わが国のいわゆる措置権作用から導かれる施設利用関係からみれば、行政行為の結果として給付の事実行為を移管され、または受託して施設利用関係に日常的な継続性をみずから付与する福祉サービスの独自の供給主体である。ここでも様々の職の集合はみられるが、それぞれの役務提供はこの営造物の主体を単位として最終効果が判定できる質をもっている。しかし、措置権作用の下では、その最終効果の判定は行政庁の意思に従属している²¹⁾。

5. 〈民間協力組織〉——それは、給付の概念で把えることができる確定した管理組織の実体をもたない事実行為の集積体であり、行政行為にともなう給付と同質であったとしても、この供給の主体に法律上の責任はない。したがって、福祉サービスの供給問題の中で給付効果を問題とする時に、もっとも不確定性が強く、最低限

19) この問題は、いわゆる施設最低基準の行政作用の意義を考えれば一目瞭然であろう。よくいわれる「ゾレン」と「ザイン」の関係である。(拙論「福祉の措置を考える」(3)―措置とサービス『月刊福祉』1974. 11, p. 35, p. 38 N, 参照。)

20) ティトマス『前出書』pp. 173~187, 第1仮説~第3仮説までを参照。

21) この問題については、さらに詳しい説明が必要であるが、拙論「施設機能における処遇効果の管理問題」日本社会事業大学『社会事業の諸問題』第21集, pp. 27~30 参照。

も最高限もそして標準についても物差しを一律に用いることは不可能である。このようにして、コミュニティ・ケアの登場は、供給問題の中で給付効果がもっとも主観性を帯びやすい形態をとらせることになる。また、その態様は複雑であり、管理過程を一貫させることができないばかりか、そこに給付の権利性の問題を設定することすら不可能であろう。

以上のとおり、役務提供に現物給付の効果を見出そうとすれば、その典型は措置権作用の下にある措置受託施設に見出すことができるし、あるいはいい方をかえれば、一定の施設利用関係の下でどのように役務を消費することがもっとも権利にもとづく給付に値するか、そしてそれをどのように構想し、管理過程の中に位置づけることができるかという問題を中心とすべきであろう。

前述したとおり、一般に現物給付は一定の強制力をもっているし、選択の自由を否定しているかに見える。また供給問題として考えて、もっとも「実質」を保障しているようであってもその給付効果が最高だとはいえない。しかし、福祉サービスが徹底して金銭給付との互換性をしりぞけて現物給付を志向してきたのは、それを構成する役務提供の人的条件を重視してきたからであり、その市場的形成が皆無に等しかったからであった。

ただし、給付効果の問題は単に効率や価値判断によって決定されることではない。少なくとも給付効果を問題とする以上は、給付内容の不確定性を多様性として捉えかえし、その供給主体を現段階ではもっとも法律関係の明確な施設利用関係によって設定してみることが必要である。そのためにこそ、今日、給付の営造物的対応の限界を強調することよりも、営造物に対しておこなう徹底した条件整備行政とそれに先行する実践的な技術開発を模索し追求するべきなのである。これが、福祉営造物を多様化し、それを「供給における地域」として考えるいわゆる「機能的コミュニティ」の志向する質を決する要件であると思われる²²⁾。ここでは、公私の役割分担の問題に関しても特定の管理組織に乗せて単純・拙速に解決する

ことを避けるべきであろうし、また福祉営造物の多様化（収容施設・中間諸施設・居宅の物的諸設備のネットワーク化）を選別的分類の用具に転化させないために、常に給付形態の選択権が本来的に受給者に帰属しているか、または留保されているべきことが原則となっていなければならない。そしてたまたま選択能力がなかった場合でも、それはあくまで例外であるという原則を捨ててはならない。現物給付にともなう強制力を多少とも低減させる作用にとってこのことは不可欠な前提だからである。

V 給付の選択権拡大の可能性について

——むすびにかえて——

現状分析をまったく捨象して現物給付形態の性格を検討することは、方法的に限界があり、邪道ですらあるだろう。まして、給付効果は生活の具体性の中で真に立証されるのであるから実証的でなければ客観性をもった理論問題に到達しない。ところが、給付効果を給付形態に関係づける際には、管理過程を抜きにはできないし、そこに大きな落とし穴がある。実証性の問題は、しばしば条件整備行政と実践的技術開発およびその政策限界の克服に関して、誤解と責任のなすり合いを醸成する基盤となっているように思われる。端的に言えば、給付効果に関する政策論の立証行為と現場的な立証行為とはその客観性の方法が異なっているので、そのことを素通りしているところに問題の本質をすべて財政問題に還元してしまう傾向が生み出されたといえよう。たしかに、ここでは財政効率——投入産出問題を捨象してしまったのでその意味を深く検討できない²³⁾。あくまで、現物給付形態を再検討する課題として、以上のことからいくつかの結論と問題提起を導き出すことにとどめておこう。

消費の実質保障の目的のためには、現物給付は

23) 私は、まだ、行政効率論を本格的に論じたことはない。それは、方法論が定まらないということも理由の1つだが、危険な領域だからということも原因している。いまのところ、以下の文献によるところが大きい。ここで触れることは省略する。(市川正市「教育行政における能率化の機能」伊藤和衛編『教育行政と学校』所収、pp. 185~205 参照。)

22) 三浦文夫『前出書』pp. 82~83 を参照。

すぐれた方法と形態であることに間違いなからう。しかし、反面それは1つの政策的假定にすぎないともいえる。すなわち、公共サービス方式で生活周期に生起するすべての事故や障害をカバーすることは事実上不可能であり、ここに、必要財の認定（法定給付内容の決定）と給付決定の前と後で発生する所得制限もしくは自己負担の問題が条件となってくるのである。

何が必要な財であり、給付を保障しなければならないのは何かを認定する権限が行政権限にのみもつづくものであるとき、それは給付の保障責任の裏側で私的責任の範囲を補強している。したがって、逆に、私的責任を迫れず所得弾力的でない絶対的な必要財だけに現物給付内容が固定されてくる。その傾向はやむをえないことだとしても、ここにみられる逆説は、徹底した現物給付主義がかえって現物給付内容のカタログを貧しくすることを暗示しているのである。この点、医療の現物給付方式に関して今後参考とすべきことは非常に多い²⁴⁾。

現物給付形態は、その実質保障の目的のために償還制度をほとんど採用せず、仮りに負担問題が背景にあっても無料の現象態をとる。とりわけ措置権作用をとまなう福祉サービスでは給付の決定が同時に負担問題を引き起こしているにもかかわらず、事後的なミーンズ・テストのためにこのこと自体は抑制効果はないものとみなされている。ここにはたしかに負担による受給抑制はみられないかもしれないが、費用徴収基準の設定は行政裁量に委ねられているので現物給付内容の強制が費用徴収の強制をもともなって選択の自由を一層狭める結果を生む。これがいわゆる「リンク制」²⁵⁾の問題である。すなわち、リンク制をとる限り、

現物給付は最高の質を追求する形態にはならず、したがって実質保障における「実質」の水準が低位におかれざるをえなくなってくるのである。

どのような財や役務・便益が現物であるべきかそれとも金銭給付であるべきか、それとも償還方式で両者を接合してもよいのかの整理ができるほど、まだ福祉サービスの水準は高くないし標準化もされていない。あるいは複雑な態様をとる福祉サービスではこの整理は不可能なことであるかもしれない。しかし、それはともかく、徹底した現物給付主義がかえって市場的に開発された財や役務を無視したり、購入費を償還しなかったり、その開発を遅らせたりすることはありうるだろう。すなわち、現物給付はある程度で金銭給付や償還制度で補完されない場合には、その実質を高めることは難しいのである。単に所得政策であるならともかく、今日、様々の目的と名称で各行政分野または各自治体が給付している様々の手当・補助金などは当然整理し直してみる段階にきているものと考えられる。

これら過渡期現象の給付系統の混乱、ミーンズ・テストの潜在化現象、手当・補助金の相互交錯の状態などの整理については、膨大な予備的作業をとまなうので、いずれ再論を期したい。

なお行政機構問題の全文脈の中でこの課題を位置づける余裕はなかったので、別に論じた所説によって補完されるべきものと思われる²⁶⁾。

いずれにしても、本論の主題と検討が、複雑な行政・管理組織によって供給される現物給付の意義を自明性によって納得せず、また金銭給付についても単純に「消費の自由」を保障するただの所得保障とせず、この管理問題について再考を促す手がかりともなればと思う。

24) 現物給付としての医療を構成する条件について、佐口卓氏は、次の5つを挙げている。保険という方法を用いなく、福祉サービスでも、このような供給主体と受給者の選択の自由との結合について検討してみることは、必要であろう。

「被保険者が通常は個人的判断で受診を思いつくこと、医療機関は各自の選択によること、医療は医師と患者の関係で成立すること、医師の主体的判断で医療がおこなわれること、その医療は保険医療であって傷病の治療、回復ないしは死亡によって終了すること。」（佐口卓『医療保険論』p. 63.）

25) 「費用徴収が受益者負担論理を、最も露骨に示しているのはリンク制である。つまり、福祉費用をできるだけ低位にとどめるため、利用者負担をできるだけ高め、支弁額全額を利用者負担額の最高額とし、以下を適宜税額で調整するという方式である。」（石田紀久恵「社会福祉施設と受益者負担」『ジュリスト』No. 537, p. 323.）

26) 拙論「福祉行政の論理と権利性——福祉行政機構といわゆる『利用者』について——」『ジュリスト』No. 572, —特集・福祉問題の焦点—, pp. 36~43を参照。