

社会福祉の地方分権化

星 野 信 也

はじめに

第2次臨時行政調査会およびそれを引き継いだ臨時行政改革推進審議会の答申を受けて、政府は、昭和61年に、「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、効率的な行政の実現及び事務運営の簡素化を図る観点から（後略）。」

このいわゆる「整理合理化法」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。しかしながら、その半面で厚生省は、地方自治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いわば反自治政策をとった。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、その相当部分が地方公共団体への団体委任事務として位置づけられた。

以下、まず、今回の地方分権化の背景を回顧し、次に、現実はこの制度改革に抵抗して行われた厚生省の一連の中央統制ぶりを概観する。そして、保育行政と老人福祉行政について、筆者の収集した資料に基づいて、地方自治体における個別福祉サービスの行政実態を分析し、今後展開さるべき社会福祉行政のあり方について若干の提言を行いたい。

I 個別福祉サービスの団体委任事務化

今回の社会福祉行政改革の最初の契機は、1979年の地方制度調査会答申に見出すことができる。そこでは、「さしあたり、機関委任事務については、事務の性質から見て地方公共団体の事務とすることが適切なものは、積極的に地方公共団体の事務とするとともに、議会の関与を強化するため必要な措置を講ずべきである。」としていた。

改革のより直接の契機は、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部会答申（1982年7月）である。筆者は、この答申は地方自治強化、地方分権化の提言において大いに重視すべきであり、福祉切り捨ての「臨調行革路線」というレッテルで一面的に否定さるべきではないと考えるから、地方分権にかかわる部

分を詳細に紹介しておきたい。

1. 第2次臨時行政改革調査会

第2臨調第3部会は、「国と地方の機能分担等の在り方について」と題して、「総体としての行政の中で国の行政と地方の行政とが対立するものではなく、共通の行政目的の実現を分担し責任を分かち合う関係にあるという考え方に同意する。」としたうえ、「今日国民が求めている行政改革を進めるには、国民に身近で、かつ総合的な行政主体である地方公共団体、特に市町村の在り方を中心として、国・地方の関係を全般的に見直す必要があると考え（中略）、今後、新たな視点から、地方行政の場において『選択と負担』のシステムが明確に位置づけられるべきであるとの考え方で一致した。」と改革の理念を述べていた。第2臨調は、過去十数年、急激な地域社会の変貌に対処し、新たな行政需要にいち早く対応してきたのは地方公共団体であったことを評価する。そのうえで、「第1. 総論」において、次のような改革の視点を提案していた。

- (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。もとより、国と地方公共団体との機能分担において、国全体としての行政の統一性、公平性の確保は必要であるが、それは、地方自治の原則とは矛盾するものではない。
- (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、市町村の行政において、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づけることである。今後は、

地方の個性や独自性に基づく行政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、地方公共団体間の均てん化を一層強化する必要がある。

「第2. 国と地方公共団体の機能分担の在り方」において、第2臨調は3つの側面から基本的視点を示している。

(1) 地域性

- ① 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 性格上、国の事務とされるものでも、地域の実情を踏まえて処理すべきもので国が一定の方針、基準等を示すことにより、全国的な統一性、公平性を担保できるものについては、機関委任事務方式の活用などにより、その実施事務は、地方公共団体において処理することとすべきである。

(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。

第2臨調は、「検討に当たっての留意事項」として、「行政サービスの全国的統一性、公平性と地域の独自性」の項で、「国全体として社会経済的にも文化的にも均質性の高い我が国においては、少なくとも、標準的な行政サービスについては、それが、国で行われるか地方公共団体で行われるかは別として、全国的に統一性、公平性を持って提供されることを国民は期待していると考えられる。一方、標準レベルを超えた地域の独自性に基づく行政サービスについては、地域住民の選択と

負担によって行われる限り、地方公共団体間にある程度の格差があって当然と考えるべきである。」としていた。

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、次のように述べていた。

(1) (機関委任事務)は、全国的統一性、公平性の確保を図る必要があるなど事務の性格から国の事務とされるもので、事務処理に当たって地方の実情をも勘案する必要のあるものについて、その管理、執行を地方公共団体の長等に委任しているものである。

(2) 現在の機関委任事務についても、次のような観点から見直しを行うべきである。

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。

「第3. 地方財政制度の在り方」においては、「今後の地方行財政については、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、次の諸点を強調する。

(1) いわゆるショーウインドー効果により、

ある特定の行政が全国的に高い水準にさや寄せされる一方、地方公共団体の側でそのことを理由として拡大した財政需要等の責任を国に求める傾向がみられたが、こうした態度は、今後、厳に戒める必要がある。

(2) 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。

(3) 使用料、手数料等の公共料金は、受益と負担の直結が容易であり、住民に対する負担の公平を期するためにも、その見直しを図るべきである。

(4) 地方財政に対する住民の監視を強化するためには、住民の理解しやすい形での財政内容の公開を行うべきである。そのためには、費目別の財源内容の公表等、地方自治法に定める現行の公開制度を更に強化すべきである。

「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財政の減量化、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。

(1) 補助金等の問題点

① 住民の受益と負担に対する感覚が希薄化する。

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。

(2) 補助金等の整理合理化方策

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及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。

2. 臨時行政改革推進審議会

第2次臨時行政調査会答申の実施推進を図ったのが臨時行政改革推進審議会（行革審）であった。行革審は、1985年7月、「機関委任事務及び国・地方を通ずる許認可権限等の在り方」と題する報告を行い、第2臨調答申の具体化手順を示した。まず、

「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。地方公共団体の簡素・効率化の努力と併せ、こうした地方公共団体の自主性・自律性の強化により、地域の要請に責任をもって応え得る地方行政を確立することができるのである。」そこで、

「第1. 機関委任事務の在り方」において、「1. 機関委任事務の整理合理化」を提案する。最初に、行革審は、機関委任事務と団体委任事務の区分を明確にする。

「現在、国の事務を地方公共団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。」

行革審は、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

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 個別の法令に当該事務に係わる国の関与等についての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。
- ④ 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

- ① 市町村が、実質的な事務処理を行っているもの。
- ② 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。
- ③ 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」の一つに、個別福祉サービスをあげ、具体的な提言を行っていた。すなわち、

- (1) 母子健康手帳の交付、妊産婦及び新生児の訪問指導、3歳児の健康審査等に関する都道府県知事又は保健所設置市の市長の事務については、母子保健制度全体の見直しを行い、その際に市町村長に委譲する方向で検討する。
- (2) 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、機関委任事務から団体委任事務に切り替えるのではなく、むしろ市町村委譲するよう報告していた。

3. 厚生省による中央統制の維持

個別福祉サービスは、このように第2臨調、行革審の流れの中で「市町村委譲」と考えられていたが、それを「団体委任事務化」に押しとどめたのは、政府部内に設けられた補助金問題検討会であった。同検討会は、社会保障分野のうち、老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉等について、「多様なニーズにきめ細かく対応できるよう、地方公共団体の自主性の尊重の観点から、入所の措置については、団体委任事務に改めることとし、入所対象者についての基本的要件に限って国が定め、具体的要件については、地方公共団体に委ねることとすることが適当である。また、福祉施設の最低基準及び費用徴収基準については、できる限り簡素・合理化する必要がある。」とした(1985年12月)。

これと並行して、厚生省によって中央社会福祉審議会等社会福祉関係3審議会の次のような論議が設定され、さらに中央集権色が加えられた。

- (1) 国と地方公共団体の役割分担の視点
高齢化の進展に伴う福祉需要の増大・多様

化、地方公共団体における社会福祉行政の同化・定着化など社会福祉にかかわる諸事情の変化を勘案すれば、社会福祉行政について、地域の実情や住民のニーズに的確に対応できるよう地方公共団体の自主性を尊重し、その創意工夫を生かせる方式に改めるべきであろう。従って、

- ① 社会福祉施設への入所措置事務等を、全国民について画一的、統一的に保障すべき要請の強い生活保護等と区別し、地域的多様性を重視する観点から、地方公共団体の団体委任事務に改める。
- ② これまで任意の固有事務であるとされていた在宅福祉サービスを、施設サービスと同様、地方公共団体の団体委任事務として明確化する。

(2) 実施に当たって留意すべき事項

団体委任事務に移行しても、国の社会福祉行政全般の維持発展のために尽くすべき責任は不変である。従って、

- ① 行政の基本的な枠組みについて、法令上明確に規定することはもとより、具体的事項についても、統一的な実施運用の必要な部分については、条例準則を示すことなどにより、適切な運用が図られるよう努めるべきである。
- ② 団体委任事務とする場合、運用面においてある程度地域の実情に応じて違いが生ずることは考えられるが、行政水準において差が著しく大きなものとならないよう配慮すべきである。

厚生省の意向に沿ったこの論議から、機関委任事務の団体委任事務化の半面で、これまで地方公共団体の固有事務とされてきた在宅福祉サービスの一部が、まったく新たに団体委任事務化されることとなった。「他の同種類ないしは関連する事務との均衡」という第2臨調・行革審の「市町村委譲」の理由付けが、ここでは逆に中央集権化の口実とされたのである。それでも、団体委任事務化が文字通り地方公共団体の事務への転換であれば問題はなかったが、個別福祉サービス関連法

には「政令の基準に従い」、「厚生省令の定め」という中央統制が加わり、実体は「国の委任事務」に押しとどめられたといえる。

II 整理合理化法と政令

「地方公共団体の執行機関が国の機関委任事務として行う事務の整理及び合理化に関する法律」は、1986年12月に成立した。冒頭に引用した通り、法案の趣旨はあくまで地方公共団体の事務として同化定着した機関委任事務の団体事務化、したがって地方自治体の自主性、自律性強化を目的とする法改正であった。しかしながら、個別福祉サービス、すなわち身体障害者福祉法、老人福祉法、児童福祉法、精神薄弱者福祉法に関する限り、実際は、半面で固有事務の団体委任事務化を伴い、しかも改正法文のいたるところに「政令の定める基準に従い」と「厚生省令の定め」を盛り込んだ、きわめて中央集権色の濃厚な改革にとどまった。

1. 機関委任事務の団体委任事務化

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、市町村長から都道府県、市町村に改正することで、団体委任事務化を明確にした。しかし、同時に、保育所への入所措置については、「政令で定める基準に従い条例で定めるところにより」と、地方公共団体の条件を国の政令で制約する姿勢をとり、老人福祉法の養護老人ホームへの入所要件の経済的理由にも、「政令で定めるものに限る」という但し書きを加えた。

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、団体委任された以上は地方公共団体の事務である。そうだとすれば、このような政令による条例の規制は、地方自治の本旨にもとるといふべきである。

2. 地方公共団体の事務

普通地方公共団体の事務は、一般に固有事務、

行政事務、団体委任事務に分類され、それに地方公共団体の長に対する機関委任事務が加えられる。固有事務、行政事務は、国から包括的に地方公共団体に委任された事務であり、団体委任事務、機関委任事務は、個別の法令によって国から地方公共団体ないしその長に委任されたものである。普通地方公共団体の事務は、そのうち固有事務、行政事務および団体委任事務であり、地方公共団体の機関に委任されたにすぎない機関委任事務は、あくまで国の事務にとどまる。したがって、機関委任事務には地方公共団体の議会の関与はおよばない。行革審は「団体事務」という用語を用い、整理合理化法もそれにならって「団体事務化」と称していた。それは、行政法学ないし行政学上、固有事務と団体委任事務の間には明確な区分を見出し難いからで、団体委任事務を含む地方公共団体の事務を指して「団体事務」としていたものと考えられる。地方自治法第2条第2項によれば、「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。」¹⁾学説も、「広く委任行政と呼ばれる場合でも、地方公共団体に対するいわゆる団体委任の場合は、現行法の建前は、地方公共団体の固有事務と同じく、団体の自治を認めており、もはや、国の行政としての性格を有しないものと解すべきである。」¹⁾

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、都道府県にあつては主務大臣、市町村にあつては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。」後述の省令は、主務大臣の命令の形式である。それに対し、団体事務の場合は、地方自治法第245条第4項によれば、「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項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。

地方公共団体の条例制定権については、憲法第94条が「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。」とやや制約を広げている。それでも、後者の「法令」は、地方自治法の解釈や学説からも、団体委任事務の場合、制限的に政令までと解釈すべきである。その意味では、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」としたのは、少なくとも団体委任事務における条例の規制は、省令ではなく政令によらねばならないことを確認したものと理解しておきたい。

3. 保育所入所措置の政令基準と費用徴収ガイドライン

児童福祉法施行令第9条の2に、政令の定める保育所入所措置基準が規定された。昭和62年1月13日付児童家庭局長通知「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』の考え方を変更するものではない」としているが、実際の内容には興味深い変更がみられる。

① 育児責任への中立

第1に、従来の基準では、①居宅外労働、②居宅内労働——母親が居宅内で児童と離れ日常家事以外の労働につくことを常態としている場合、ただし父親がその業に従事し使用人がいる場合を除く、③母親の不在——母親の死亡・行方不明・拘禁等、④母親の出産・疾病等、⑤疾病の看護等——児童の家庭に長期疾病者または心身障害者があり、母親が常時看護に当たる場合、などと、常に母親の状態を重視していた。これは、保育所が勤労者の生活保障、婦人の解放などを目標としてきたことと関連するが、もっぱら母親の育児責任を前提としていたといえる。しかし、今回の児童福祉法施行令第9条の2は、次のように、家族メンバーの育児責任について中立で、母親という表現は全然登場しない。

「法第24条の規定による措置は、児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であって、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。

- i. 昼間労働することを常態としていること。
- ii. 妊娠中であるか又は出産後間がないこと。
- iii. 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。
- iv. 同居の親族を常時介護していること。
- v. 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。
- vi. 前各号に類する状態にあること。」

② 都道府県知事の関与の排除

第2に、局長通知による旧入所基準はその第7において、「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制約していたが、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、「7. 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、保育所への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所入所措置事務への関与の余地が失われたことを示すものである。

保育所入所費用徴収基準の扱いにおいても、それは明らかである。費用徴収基準のガイドラインは、1987年2月20日付「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）で通知されているが、同通知は「拝啓 時下益々ご清祥のこととお慶び申し上げます。児童福祉行政の推進につきましては、かねてから格別のご協力を頂き深く感謝いたしております。」に始まり、「今般、この度の参考となるよう別紙1のとおり、保育所における費用徴収のガイドラインとなる案を作成しまし

たので、ご連絡いたします。(中略) おって、貴管下市町村への周知方について、よろしくお願い申し上げます。敬具」と、丁重に市町村への周知を求めており、施行令等改正通知(児童家庭局長通知)における、「条例の制定につき、管下市町村を指導されたいこと。」といった指揮監督的表現はない。ここにも、保育所入所措置事務に関する限り、都道府県知事はもはや一般的な連絡調整の役割にとどまることが示されている。

ついでながら、都道府県知事の役割の喪失は、政令基準以外の厚生大臣の関与の余地が失われたことも意味する。すなわち「前各号に類する状態」の解釈は、保育措置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。

4. 養護老人ホーム入所措置基準における経済的理由

老人福祉法施行令第1条の基準は明確で、当該65歳以上の者の属する世帯が生活保護を受給しているか、その者およびその者の生計を維持している者が市町村民税の所得割額がないか、あるいは災害その他の事情による場合に限定している。もっとも、生活保護の運用に当たって認められている「世帯分離」についてはまったく触れられていないから、それは地方自治体の裁量に委ねられたと解釈できる。

5. 固有事務の団体委任事務化

整理合理化法の改革でもっとも問題とすべき点は、これまで固有事務であった重要な在宅福祉サービスの団体委任事務化である。しかも、すべての場合に「政令の基準に従い」に加えて「厚生省令の定め」が持ち込まれている。老人福祉法は、ショートステイとデイサービスについて、第11条の2第1項に次のように規定した。

「市町村は、政令で定める基準に従い、65歳以上の者(65歳未満の者であって特に必要があると認められる者を含む。以下この項において同じ。)につき、その福祉を図るため、必要に応じて、次の措置を採ることができる。ただし、次の各号に規定する養護老人ホーム等の施設の目的を遂行す

るのに支障が生ずる場合は、この限りでない。

i. 65歳以上の者であって、養護者の疾病その他やむを得ない理由により、居宅において介護を受けることが一時的に困難となったものを当該市町村の設置する養護老人ホーム、特別養護老人ホームその他厚生省令で定める施設に短期間入所させ、又は当該市町村以外の者の設置するこれらの施設に短期間入所を委託すること。

ii. 65歳以上の者又は養護者を当該市町村の設置する養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、老人福祉センターその他厚生省令で定める施設に通わせ、入浴、給食、機能回復訓練及び介護方法の指導の実施その他の厚生省令で定める便宜を供与し、又は当該市町村以外の者の設置するこれらの施設に通わせ、当該便宜を供与することを委託すること。」

ここで「便宜」と称するものは、要するに通所デイサービスのサービス内容を指すから、それが厚生省令の定めで規制されるとすれば、各地方自治体は、その地域の実情や住民のニーズに応じて、その自主的な判断のみによって個別福祉サービスを展開するという政策レベルの裁量の余地を、ほぼ完全に失うことになる。

これまで機関委任事務であった老人ホーム入所措置事務が、すでに地方公共団体の事務として同化定着したがゆえに団体委任事務に転換されたとすれば、今日まで固有事務とされ地方自治体が営管として築いてきた在宅福祉サービスのうち通所デイサービスだけをことさら団体委任事務に転換し、新たに老人福祉法施行令および施行規則により「政令の定める基準」および「厚生省令の定め」で規制するなど、第2臨調および行革審の地方分権化の方向にまったく逆行するものというべきである。もとより厚生省にすれば、従来から各種予算措置、通知、要綱等で行ってきた補助事業を法文上明確に位置づけ、それによって国庫補助率をこれまでの3分の1から施設入所措置と同じ2分の1に引き上げたというであろうが、客観的には、これまで地方公共団体の固有事務であったものに、厚生省が、権限志向のゆえに、無用の過剰

介入を行ったといわなければならない。

老人福祉において固有事務から団体委任事務化された在宅福祉サービスに関する政令と省令をみると、まず、老人福祉法施行令の「政令で定める基準」は、

「第3条（短期間入所等に関する措置の基準）

法第11条の2第1項第1号の措置は、当該65歳以上の者の身体及び精神の状況に応じて適切に保護することができる施設を選定して行うものとする。

2. 法第11条の2第1項第2号の措置は、次により行うものとする。

- i. 身体上若しくは精神上の障害があって日常生活を営むのに支障がある65歳以上の者又はその養護者を対象とすること。
- ii. 当該65歳以上の者の身体及び精神の状況に応じて適切な法第11条の2第1項第2号に規定する便宜を供与し、又は当該便宜を供与することを委託すること。」

老人福祉法施行規則は、短期間入所の施設については、この「適切に保護することができる施設（を選定して）」以上に規定を設けていないが、通所デイサービスについては、「厚生省令の定める施設と便宜を次のように規定する。

「第1条の2（便宜を供与するための施設）

法第11条の2第1項第2号に規定する厚生省令で定める施設は、専ら法第11条の2第1項第2号に規定する便宜を供与することを目的とする施設とする。

第1条の3（便宜）

法第11条の2第1項第2号に規定する厚生省令で定める便宜は、入浴、給食、洗濯、機能訓練、介護方法の指導、生活指導、養護及び健康診査の実施その他の身体上若しくは精神上の障害があって日常生活を営むのに支障がある65歳以上の者又はその養護者に必要な便宜とする。」

筆者は、団体委任事務の内容をこれほど細かく省令に規定する必要がどこにあるのか理解に苦しむ。第1に、もし省令が「便宜を供与する施設」を老人福祉法の「便宜」に立ち戻って規定するの

ならば、もともと両者を政令に規定すればよかったはずで、省令まで下ろす必要はなかった。第2に、老人福祉法第11条の2第1項第2号は「その他の厚生省令で定める便宜」と規定し、省令に「その他の便宜」の内容の明確化を求めている。それにもかかわらず、厚生省令が重ねて「その他必要な便宜」と規定するのは、違法といわねばならない。それではサービス利用者の権利内容は少しも明確化されない。それらをあえて施行規則に下ろして規定したのは、在宅福祉サービスがそれだけ多様かつきめ細かいからであろうが、むしろ、もともとそれは政令や省令の列挙になじまないというべきである。

厚生省は、これによって在宅福祉サービスを重視したとか施設サービスとの均衡を図ったと主張するが、ここでいう「便宜」はあくまで施設通所によるものであるから、地方自治体が営々として築いてきた訪問による在宅福祉サービスはそのまま固有事務にとどまったと判断される。その意味では、このデイサービスの団体委任事務化はきわめて施設本位であり、地方自治体の総合性、自主性、自律性を損なうものといわねばならない。

なお、他の福祉法において厚生省令に定めるとされた「短期間入所の施設」と「便宜を供与するための施設」および「通所による便宜」は、それぞれ次の通りである。

A. 身体障害者福祉法

- ① 短期間入所の施設：身体障害者更生施設、身体障害者療護施設及び身体障害者授産施設。
- ② 便宜を供与する施設：身体障害者福祉センター。
- ③ 通所による便宜：創作的活動、機能訓練、介護方法の指導、社会適応訓練、更生相談及びレクリエーション等の実施。

B. 児童福祉法

- ① 短期間入所の施設：児童福祉施設、身体障害者更生援護施設、精神薄弱者更生施設若しくは精神薄弱者授産施設又は病院若しくは都道府県知事が適当と認める診療所。
- ② 通所による便宜：日常生活における基本的な動作の指導及び集団生活への適応訓練の実

施。

C. 精神薄弱者福祉法

- ① 短期間入所の施設：児童福祉施設，身体障害者更生援護施設又は病院若しくは都道府県知事が適当と認める診療所（別に法定施設として精神薄弱者援護施設）。

いずれの場合にも、「便宜」の規定内容は必ずしも明確でなく，広く解釈の余地を残している。特に，児童福祉法施行規則の規定する「便宜」は，法律本文の単なる繰返しにすぎない。また，身体障害者福祉法施行規則は「……等」と老人福祉法施行規則のいう「その他」に類する規定を置いている。その問題点は上述の通りであり，こういう規定内容なら，初めから地方公共団体の裁量にゆだねて特に不都合が生ずるとは考え難い。

団体委任事務について政令ではなく厚生省令で規定することの問題点は，第1に，前者が行政府の最高機関である内閣の閣議を経て発せられるのに対し，後者が厚生大臣によって自由に発せられることである。政令の場合は閣議を通して若干なりとも縦割りの弊害が薄められるが，厚生省令においては，厚生省内の縦割りがそのまま持ち込まれる恐れが強い。それでは，せっかく地方公共団体の自主性，総合性に期待する意義が失われる。第2に，省令は政令より以上に行政の枠内にとどまることである。それに対し，地方公共団体は，単なる地方行政機関にとどまらず，地方政府でもある。これまで地方公共団体に先進的，先駆的な面があったとすれば，それは地方公共団体が後者の性格を発揮したものであった。いわゆる革新自治体が時代を反映する自治を展開し得たのも，もっぱらこの性格によるものである。したがって，省令で地方自治を規制しようとするのは，行政が政治を制約しようとするに均しいが，社会福祉は，行政にとどまるものではなく，すぐれて政治的な住民の「選択と負担」にかかわっている。

6. 連絡調整の訓示規定

第2臨調と行革審が市町村中心の行政改革を主張していたにもかかわらず，整理合理化法は，社会福祉行政に関する限り，都道府県，市町村の機

能と役割分担については現状維持にとどまった。したがって，老人ホーム入所等福祉事務所を設置する自治体への機関委任事務がそのままその自治体へ団体委任事務化された半面，従来市町村固有の事務とされてきた通所デイサービスもそのまま市町村へ団体委任事務化されたから，個別福祉サービスの行政責任は，ごく少数の福祉事務所を設置する町を除けば，老人ホーム等主として施設ケアは市および都道府県の団体委任責任，保育所を含む通所デイサービスは市町村の団体委任責任，訪問による給食サービス，入浴サービス等の在宅ケアは市町村の固有事務責任と，個別福祉サービスの責任の所在のずれはいっそう明白となった。

この点においても，厚生省は中央集権的で，各福祉法に「福祉の措置に関する連絡及び調整」の条項を加えた。例えば老人福祉法第12条の2は，

「関係地方公共団体は，前3条の規定による福祉の措置が適切に行われるように相互に連絡及び調整を図らなければならない。」と規定している。ここで前3条は，施設入所，短期間入所，通所の便宜および家庭奉仕員サービスである。

このように連絡および調整が事改めて規定されることで，これまで各地域で自然発生的に行われてきた地方自治体間の連絡調整が，かえって公式化，形式化され，むしろ関係がぎくしゃくすることを恐れるものである。これも本来は地方自治一般における自治体間の自発的な連絡調整に信頼すべきことで，わざわざ各福祉法に条文化し，団体委任事務化する必要があったとは考え難い。そもそも連絡調整の必要自体が，個別福祉サービスの責任を住民に身近な市町村自治体に委譲し総合化しなかったために生じたものにほかならない。

この訓示規定には，しかし，隠された重要側面がある。それは，上述の通り老人福祉法第12条の2にいう前3条には，同法第12条の「老人家庭奉仕員による世話」も含まれることである。もともと「家庭奉仕員による世話」は，法文の規定内容が「委託することができる」規定にとどまったから，身体障害者福祉法の同種の事業とともに，従来，市町村の固有事務と解釈されてきた²⁾。そして，今回の改正はこの条文にはまったく触れな

ったから、当然ならばそれは従前通り市町村自治体の固有事務にとどまるはずであった。しかしながら、まさにこの「連絡調整の訓示規定」が、老人福祉と身体障害者福祉を通じて、家庭奉仕員による世話をも限りなく団体委任事務に近づけたとみなければならない。

Ⅲ 新しい固有事務の展望

これまでの行政改革がやり残した課題は多いが、なかでも大きな課題が「国と地方の関係」ないし「地方分権」である。個別福祉サービスは、すぐれて住民に身近な総合的行政主体、市町村を必要とする。にもかかわらず、今回、厚生省がひとまず中央統制に成功したのは、福祉国家における全国的統一性、公平性の幻想が機能したからである。

しかし、中央統制の評価は、これまでの機関委任事務体制が、はたして全国的統一性、公平性を維持し得たか否かにかかっている。そして、この点に関しては、評価は決して肯定的ではあり得ないのである。

1. 機関委任事務の評価

紙数の関係で、収集した資料を表示する余裕がなくなったが、かつて保育所制度維持のための保育措置事務改革が行われ、保育単価制と住民税制による費用徴収基準が導入された直後の昭和34年時点で、人口1,000人当たり保育所定員は、高知県の25.22人に対し、栃木県は2.48人であった³⁾。1986年には、石川県の35.15人に対し、神奈川県は4.45人である。この場合、10倍と8倍の間にどれほどの改善があったと考えるべきであろうか。市町村別にみれば、依然として、幼稚園しかない町村もあれば、保育所しかない町村はいっそう数多い。幼稚園児数と保育所児童数の比率を幼稚園児数を100として都道府県別に見ると、高知県で385、石川県では341、対照的に神奈川県では20と、まことに大きな格差がある。機関委任事務と強調されてきた費用徴収基準の実態も、1987年度のある東北県内の市町村別に、最高限度の所得税33万

円以上層で、3歳未満児、27,050円から56,540円、4歳以上児、13,720円から24,320円と、格差はきわめて大きい。

そもそも保育事業への国庫負担金は、総支弁額から保護者費用徴収金を差し引いた国庫負担基本額の50%だが、多くの自治体が支弁額に加算し、徴収金を減額しているから、現実の国庫負担金は、東京都の区市町村では、総経費の4.5ないし13%程度にしかなっていない。地方の県でも、公立保育所の比重が高い市町村の実態はほぼこれに近い状況で、保育行政について厚生省が統制を続けてきたのがむしろ不思議なくらいである。

それでも国庫補助金を評価すべき点は、かつて保育行政をめぐる議論の焦点の一つであった国の援護率、すなわち国基準の $[(\text{支弁額} - \text{徴収額}) \div \text{支弁額}]$ が、沖縄県の80%で最高、愛知県の27.7%で最低と、保育行政のなかで、唯一、所得再分配機能を果たしていることである。

特別養護老人ホーム定員については、1986年、65歳以上人口10,000人対比で、沖縄県が256人に対し、愛知県は33人であった。市町村別には、東京都の場合、ある市では、同じ対比で、311人の市もあれば、0人の市もある。町にいたっては、2,367人の町もあり、およそ不整合で、施設の偏在が顕著である。それに加えて、区市の措置費を代わって東京都が施設別に一括して直接支弁するという過剰介入をしているから、都内では人口15万程度の市でも30ないし60か所の特別養護老人ホームとかかわっており、空きベッドの入所者決定権は、完全に老人ホーム側に移っている。東京都の市のどこも、国の指示に反して老人ホーム入所判定委員会を作らなかったのは、それがおよそ無意味と判断したからである。地方の県によっては、町村も建設費用の分担者に巻き込んで県域別に老人ホームが建設されており、そうした場合、各市町村が10か所内外の施設とかかわってそれぞれ完全に措置権を掌握しているから、特別養護老人ホームの普及率は低くとも、市町村老人福祉担当者の特別養護老人ホーム定員の逼迫感は、東京都内の担当者ほど厳しくはない。東京都は、家庭奉仕員制度についても、市町村家庭奉仕員と家政婦協

会所属の家事援助者に制度を分化し、家事サービスと保健サービスの連携を困難にした。これらは、いずれも機関委任事務がもたらした三重行政の弊害の側面である。

要するに、機関委任事務制とその補助金制度の実績からみれば、厚生省の中央統制に全国的公平性の維持を期待するのは、およそ幻想にすぎないといわなければならない。

2. 新しい固有事務

わが国の個別福祉サービスの課題は、厚生省による公平性の追求が期待に反したとすれば、むしろ市町村の地域性豊かな自主性、創造性の発揮に求められる。公平性は、市町村別サービス実績が国、都道府県によって広く情報交流されることで、イギリスにおけるように、かえって自主性のなかから達成されることを期待したい。

① 小規模総合施設

施設サービスについては、市町村が、もっと小規模な、言葉の正しい意味の地域福祉施設を作ることである。それは、これまでの細分化した施設種別とその経営安定を前提した最低施設規模とを無視しなければ成立しない。例えば、豪雪地帯では、季節保育所のように、季節によってデイホームがロングステイ・ホームとしても機能しなければならない。既存施設と対照的にいえば、求められているのは町村でも設立運営が可能な小規模総合施設である。医師の往診を確保できれば、老人保健施設機能も期待できよう。それは、すでにいくつかの地域で市町村自治体の新たな固有事務として実現しつつある。その利点は、第1に、利用者が住み慣れた地域を離れなくてすむこと、第2に、一度かかわった施設を移らずにすむこと、第3に、施設運営内容に潜在的利用者たる住民の監視を期待できること、第4に、ヤング・オールドとオールド・オールドの交流を維持し、いっそう深められることなどである。なお、幼保一元化もこの総合施設に含めて考えることができる。

② コミュニティ・ケア⁴⁾

コミュニティ・ケアでは、すでに出揃ったメニューを、医療、保健、福祉を通じて、地域の実情

に即して総合調整することである。高齢者もできる限り住み慣れた家で生活を続けられるよう、とりわけ訪問サービスを強化する必要がある。家庭奉仕員がたとえ介護福祉士になっても、利用者が自宅には他人に入られたくないという「他人」の域を超えることは容易でない。むしろ多くの人が若いときにも経験した看護婦さん保健婦さんの訪問看護と併せてなら受け入れられやすいであろう。ところが、現在、保健センターを含めて市町村の保健婦、看護婦によって行われる訪問指導は、もっぱら家族の指導にとどまって、本来の訪問看護にはなっていない。また、保健所の保健婦の訪問指導は、地域差があっても一律には論じられない。

制度面でも、第1に、地方公共団体は、在宅福祉サービスを「ひとり暮らし老人対策」と「寝たきり老人対策」に分類している場合が多く、これまでの沿革もあって、もっぱら前者に家庭奉仕員、後者に保健婦指導が割り振られている。第2に、老人保健法は、依然、医療に関しては市町村長への機関委任事務、保健事業は市町村への団体委任事務と区分しており、訪問による保健事業は、保健婦の訪問指導しか規定していない。

そうしたなかで、今回の老人福祉法改正は、ショートステイと施設通所を前提したデイサービスのみ法定化したから、法制度面では在宅福祉サービスないし保健サービスとして訪問看護を進める余地は乏しい。したがって市町村が実際に訪問看護を実施しようとすれば、やはり国のさまざまな制度を度外視し、固有事務として進めるほかはない。現に先駆的にそれに向けて見切り発車した自治体がある。

幸いわが国には、機関委任事務で国の統一性、公平性の統制の強い生活保護法の運用に法外援護という便利な用語があり、地方公共団体は、厳密には法令違反のことも、住民に給付する事業なら法律外の事業すなわち固有事務として容認される先例がある。厚生大臣の命令である省令は、法律の委任がなければ、国民の権利を制限する規定を設けることはできないからである⁵⁾。訪問による在宅ケアが団体委任事務化されず固有事務とし

残されたことを好機として、市町村自治体が固有事務から団体委任事務にわたって積極的に自主性、創造性、そして総合性を発揮することを期待したい。

IV 結び：若干の提言

第2臨調や行革審の報告にもある通り、住民の「選択と負担」そして住民へのアカウンタビリティは、住民に身近な市町村の固有事務において最も明確となる。本来は地方公共団体の事務であるはずの団体委任事務が、上述のように政令と省令に細かく規制され、縦割りの補助金に支配されて実質的に国の委任事務にとどまるならば、住民の選択の幅は地域の訪問看護から国防予算の自衛隊戦闘機まで拡散してしまう。しかし、団体委任事務も固有事務と同じ地方公共団体の事務であると割り切って、先に述べた通り地方公共団体の条例は厚生省令には制約されないと考えれば、訪問看護、小規模総合施設、そしてそれに対する負担の在り方も、住民の現実的な選択となり得る。

そこで市町村に自治事業として大胆な個別福祉サービス展開を期待するには、2つの前提条件の実現が要請される。第1に、地方公共団体の自主性、総合性発揮の余地を拡大し、同時に、住民の権利性の明確化と利便性の向上を図るため、個別福祉サービスの責任を、施設ケアとコミュニティ・ケアを併せて市町村に統合し、都道府県の関与は診断判定、施設経営と情報連絡に限定すること、第2に、一挙に国の関与を緩和し地方の自主性、総合性を高めるため、縦割りの国庫補助金制度を廃止し、地方交付税交付金に転換すること、である。なお、都道府県は、地方自治の本旨に従えば、市町村への団体委任事務に介入すべきではない。これまで機関委任事務に便乗して直接、間接に関与してきた事業は市町村委譲し、その経費相当額を一括して市町村への都道府県交付金に転換すべきである。それらのための配分財源としてなら、

福祉目的税に賛成である。ただし、その財源は、既存の地方交付税交付金と併せて、できるだけ地域間所得再分配的に配分交付すべきである。次に、今回の改革は必置規制をそのままに据え置いたが、第2臨調、行革審の地方分権志向に沿って、固有事務中の固有事務である地方公共団体の組織にかかわる必置規制は、すべて撤廃すべきである。ついでにいえば、本来民間規制を意図して作られた社会福祉士、介護福祉士の名称は、実体のない無用の地域格差を生む恐れがあるから、各自治体は、アメリカの多くの州の例に倣って、独自の任用体系で代替することを期待したい。

地方公共団体自体が直ちにに取り組むべき課題は、個別福祉サービスのひとつひとつのサービスのコストと負担の内容を、人件費内容を含めてできるだけ詳細に公開することである。それなしでは、住民の「選択と負担」は求めようがない。厚生白書も少なくとも都道府県別の情報を提供すべきである。

まず第1段階として、幼保一元化と老人福祉サービスの市町村統合から着手するよう提言したい。

注

- 1) 田中二郎『行政法総論』、有斐閣、1964年、61頁。
- 2) 小川政亮『社会事業法制第2版』、ミネルヴァ書房、1986年、313-314頁。
- 3) 昭和35年版厚生白書、200頁。
- 4) 本論ではコミュニティ・ケアと在宅ケアをややルーズに用いたが、前者には「住み慣れた地域、住宅でケアする」という意義が込められたている。
- 5) 国家行政組織法第12条参照。

参考文献

- 大森 彌、佐藤誠三郎編『日本の地方政府』、東京大学出版会、1986年。
 堀 勝洋「福祉改革の戦略的課題」、中央法規出版、1987年。
 Joan Cooper, *The Creation of the British Personal Social Services: 1962-74*, London, Heinemann, 1983.

(ほしの・しんや 東京都立大学人文学部教授)