

書 評

堀 勝洋 『福祉改革の戦略的課題』

(中央法規出版 1987年11月刊)

橋 本 宏 子

I. 著者は、「今後の急速な高齢化に備えるとともに、経済の低成長に伴う財政危機に対処すること」に、近年の社会保障制度見直しの主要な要因があるとする。本書はこのような福祉改革を進めるに当たって、検討すべき課題のうち、「短期的な課題というよりは、戦略的な課題について、立法政策の観点から、建設的な改正点の提案を行うこと」を意図して書かれたものである。

第1章で著者は、「現代国家が19世紀の夜警国家から、福祉国家・社会国家という国民の福祉を向上させるための各種の施策を講ずるものへと変ぼうし、行政が国民生活のあらゆる面に密接なかわりをもつにいたった」ことから筆を起している。著者の戦略はサービスの供給における公・私の役割を再検討し、夜警国家とはいわないまでも、それに近い形に国家形態を再編することにあると思われる。

著者は「今までは、社会福祉は、低所得者のためと考えられてきたこともあり、政府が行わざるをえなかったという面がつよい。しかし老人の所得が向上したこと、またその他の理由から、サービスの供給は、社会福祉法人を含む民間にできるだけ任せる方向に進むべきではないかと考えられる」とし、「サービスの供給については、営利・非営利を問わず民間が行うことを拒むべき理由はない」とする。そして国は、「それを購入する費用について何らかの方法で援助するシステムを確立すべき」とする。その場合、「公的資金は高齢化社会における最大のニーズである老人の年金と医療に優先的に割当るべき」であり、「社会的ケアの費用は、現在は公費によって大部分まかなわ

れているが、現在の国・地方公共団体の財政状況や今後のケア費用の増大を考えると新たな費用調達のシステムが必要」であるとする。そして新たな費用調達システムとして「①保険的方法 ②住宅資産の活用 ③企業負担による保育費用の新財源の確保」をあげている。また、その他のニーズは、「年金によってたかめられた所得や自助努力によって可能なかぎり対応させる」「利用者による費用の負担については、もはやその賛否を論じる段階を過ぎて、具体的な負担の在り方について検討し、実践に移す段階に至っている」とみている。

このような戦略のもとでは、立法政策は措置から契約への比重を増加させることになる。

著者はそうならざるをえない法構造上の必然性を、①社会福祉における利用者負担、②福祉施設入所の法律関係と権利のもつ現時点までの矛盾を通じて指摘する。

「老人ホームの利用者負担にはさまざまな相違があるが、現在の施設の利用者負担の違いは、それぞれの老人ホームの設置目的を勘案しても説明できない部分がある」と考える著者は、現在の施設の利用者負担を説明するためには、「特養と養護の入所の法形態を措置入所から契約入所に改め、それに伴って費用徴収の仕組みを利用料の仕組みに変える必要があるのではないか」と問題を提起する。著者によれば「もともと措置入所というのは、福祉施設の数が少なかったり、入所者を低所得者に限る必要がある場合に、入所者の優先順位と公費負担の対象者を地方公共団体の長が判断するために設けられたと考えられ、福祉施設が量的

に整備され、入所者が福祉ニーズを有するすべての人に開かれた今日では、その存在意義の大半を失ったものと考えられる」。そこでは「負担の法形態も費用徴収という行政処分から、利用料という契約の対価形態へと変更することが可能となり」、「利用料にした場合は入所者本人のみによる負担が原則となる」。利用者負担をこのように変えた場合、著者によれば「老人ホーム体系の再編成を促すだけでなく、公費負担の対象も拡大せざるをえなくなる。つまり、現在のように社会福祉法人経営の老人ホームに限らず、株式会社経営の有料老人ホーム入所者に対しても、前者と同じ原則・基準により補助することが、公平性の観点から必要となってくる。このようにすれば、いわゆるシルバー産業・福祉産業の発展にもつながり、ケアサービスに関する老人の選択の幅が広がり、より快適な老後への展望が開けてくるものと」なる。著者は、「社会福祉事業の多くは、国・地方公共団体が自ら行うべき社会福祉事業の多くを代替していると考えられ、このような社会福祉事業に対し、公的助成を行うのは、憲法89条に違反しない」と考えている。

また、福祉施設入所の法律関係と権利について、著者は、「福祉六法の入所措置は行政庁に義務づけする規定であるが、これを対象者が一定の要件を満たせば権利を取得するという権利付与規定に変更することには、必ずしも賛成しがたい」という考えにたったうえで、対象者の権利を次の6点にわたって検討している。たとえ行政庁への義務づけ規定であっても、対象者は権利を取得すると解釈できるとすれば、必ずしも権利付与規定にあらためる必要はないとするのが、著者の問題意識である。

- ① 福祉施設への入所を申請する権利があるかどうか。
- ② 福祉施設へ入所する権利があるかどうか。
- ③ 入所する福祉施設を選択する権利があるかどうか。
- ④ 福祉施設において適正な福祉サービスを受ける権利があるかどうか。
- ⑤ 福祉施設から退所する権利があるかどうか。

- ⑥ 以上の①～⑤の請求が認められなかった場合に、行政訴訟の提起及び損害賠償の請求ができるかどうか。

が、掲載されている具体的な検討視点である。

その検討過程で著者は、措置についての従来の学説を紹介し、それをふまえたうえで自説を展開するという方式をとっている。歴史の比較的浅い社会保障法学のもとでは、「入所措置の法的性格」についての学説を、総括的にまとめ比較検討する作業は、十分になされてこなかったことを本書を読んであらためて痛感させられた。本書はこの点で意義あるものといえよう。

ところで、①～⑥の検討から、著者は、現行法のもとでも、対象者は福祉施設への入所について一定の権利を取得することを認めながらも、他方、「現行法のもとでは、施設選択の権利は認められない」とし、また「施設入所者と福祉施設の間には私的な契約関係は生じていないから、福祉サービスが提供されなかったり、不十分であったりした場合でも、入所者は施設に対し直接その履行を求めたり、債務不履行による損害賠償は請求できない」と解している。福祉施設への管理運営への参加権や団体交渉権についても「解釈論としては、消極に解すべきであり、福祉施設が定める一定の管理規程に服さなければならない」とみている。

このように著者は、対象者は福祉施設への入所について、現状では全面的に権利を取得しているわけではないことを指摘する。その結果、行政庁への義務づけ規定を権利付与規定に変更することに消極的な著者としては、対象者の権利をたかめるためにこそ「福祉施設への入所の法的根拠を、現在のような行政庁の処分から契約に変えること」が要請されることになる。著者は、契約に変えれば、「施設選択の権利等も当然認められることになる」とのべている。

著者は、このように市場メカニズムを重視し、措置を「対象者と施設との契約関係」へと変更することを主張するが、同時に前述した所得の補償以外の公の役割についてもまったく否定しているわけではない。具体的には、(1)保育所の整備に関する国及び地方公共団体の責任、(2)サービスの質

を確保するための公的規制、非公益事業に対する公的助成、サービス従事者の養成訓練や身分資格の法制化とならんで、(3)福祉サービスにおける具体的事務の実施体制としての市町村の役割を重視し、そのためには、市町村に対する地方交付税や補助金の見直しが必要であるとしている。また今後重点的に充実すべき在宅福祉施策のうち、中核的な事業については、全国的な定着化と水準の均等化を図ることをねらいとして機関委任事務化し、その施策が全国的に普及定着した段階で地方公共団体の事務に戻す、というユニークな提案も行っている。

Ⅱ. 以上のことからわかるように、著者は厳密な意味で、今の国家を「夜警国家」型に再編することを提案しているのではない。が、「小さな政府」を意図していることは間違いないであろう。しかし評者は、行政権の拡大は、それが拡大されてきた歴史的経緯からみて、避けることができないものと考えている。そして、むしろ重要なことは、その拡大の方向を、国民の生命・生存の視点から把握していくにあるのではないかと考えている。

このような視点からみると、著者の指摘には気になる点も少なくない。

第1に、著者は、わが国の財政の厳しい状況を、赤字財政を補てんするための国債の残高から証明しようとしている。しかし、わが国の財政が、ほんとうに社会保障の支出にたええないのか、については、よりきめ細かな検討が必要だと私は考える。しかもその場合には、硬い方になるが、国家独占資本段階にある国家の性格をどうとらえるのかの視角は不可欠になってこよう。

また、人口の高齢化とその影響についても著者は、最新の人口推計である厚生省人口問題研究所の昭和61年12月の中位推計を根拠としているが、この点についても、やや異なった観点からの指摘があることに留意すべきであろう。

評者は、生命・生存の維持を目的とする社会福祉サービス自体が市場メカニズムにどれほどなじむものなのかについても、十分な答えを見いだせずにいる。著者も、本書において非行少年の教護

や身体障害者のリハビリテーションのように、営利企業が行うのにふさわしくない、あるいは行えないものが多いことを指摘している。しかし、市場メカニズムにゆだねられるものとそうでないもののメルクマールは何なのか、著者においても明らかではない。著者が、サービスの供給を民間にゆだねるべき理由としてあげている「公的なサービスは必ずしもその対象者のニーズに応じてきめ細かく行われたい」ということも、現状分析としては理解できるが、公的サービスに本質的なことではないであろう。公的サービスを、ニーズに応じてきめ細かく行われるよう再編することこそ課題なのではなかろうか。

もっとも、このような議論以前に、福祉産業が乱立してきている状況のもとでは、いわゆる国の規制行政を、国民の生命・生存の保障を守る方向で、再構成していくことが当面の課題となっていることは間違いない。公的責任のあり方は、給付を通じてだけでなく、規制行政の分野においても、国民の生命・生存を守る方向で具体化されることが、従来以上に要請される段階にきている。著者も、「サービスの質の確保に関する公私の役割」において、公的規制にふれていることは、前述のとおりである。

評者の規制行政についての先の指摘と著者の相違は、評者が福祉サービスを契約（私的自治の原則）にゆだねる方向でとらえていないことに関連している。著者は、行政処分を契約に変えたほうが対象者の権利はたかめられるとするが、それはあくまで、市民法上（契約上）の権利としての意味においてであろう。評者は生存権の歴史的な経緯からみて、国家はあくまで、国民の生命・生存を守る義務を負っているものと考えている。契約という言葉を用いるとすれば、それは右のような国家の義務に対する国民の「権利」という意味においてであろう。

現に社会福祉施設の利用関係をみても、純粋な市民法上の契約に解消しきれない問題がかなりある。著者も指摘するように、「人口急増地域等保育所の整備が十分でない地域においては、保育所入所の優先順位について市町村の長の判断にかか

らしめる制度的仕組みが必要」な場合がそのひとつである。著者は、このような場合も、「必ずしも入所措置という行政処分によらしめる必要はなく、市町村が順位づけだけを行って、保育所に順位の高い者を入所させるよう義務づけるなどの方法を講ずれば足りると考えられる」とする。また「保育に欠けることの認定判断を誰が行うか」についても、「契約入所するにしても保育料助成の仕組みは必要であり、この助成を行うかどうかを市町村の長が行うものとすれば、その際に保育に欠けるかどうかの認定を市町村の長に行わせるのが妥当であると考えられる。そして保育所への入所は、この認定を受けた児童が優先するものとし、保育に欠けない児童は定員に空きが生じた場合にだけ、入所が認められるべきであろう」とする。

以上の指摘からみても、社会福祉サービスにおける契約が、まったくの私的自治にゆだねられた形態ではありえないことは著者も認めざるをえないであろう。

また、著者は、「契約による入所が、すべての社会福祉施設への入所に適用できるものではなく、行政処分としての入所が必要なことはいうまでもない」として、教護院の例をあげている。が、教護院の入所者も、最近では登校拒否や情緒障害等その入所は多様になってきている。必ずしも著者のいうところの「行政処分」と考えなければならぬ必然性はないと考える。

著者は、前述のように、現行の措置体系のもとでは、「施設選択権」等の権利は認められないとするが、果たしてそうであろうか。

著者は、行政処分（措置）を多分に職権主義的に理解しているためにそのような理解がでてくるものとも思われるが、福祉施設についての行政処分が、精神衛生法（現精神保健法）のそれとも異なることは、多くの論者が認めてきたところである。著者もこの点に異存はないであろう。

そうだとすれば、措置自体を、「行政処分とそれに基づく、国と国民（利用者）の契約関係」ととらえることのほうが実情に即しているように思われるがいかかなものであろうか。

生命・生存の保障の義務が、国家にあること、

施設選択権や施設への管理運営への参加権が、「自己決定権」とのかかわりで生存権の内容をなしていると考えれば、そのほうが説得的なように思われる。

特に評者が、著者の説く契約説で気になるのは、対象者と施設（あるいはサービス供給会社）の契約関係ととらえた場合における「公的責任の位置づけ」である。特に事故が起こった場合、その責任は、契約説では、一義的には民間施設なり、サービス会社ということになるのではなからうか。

著者もまた、国の規制行政についてふれていることは前述のとおりであるが、著者の生存権論（本論74頁で、河野正輝「社会福祉行政と費用負担の法的側面」への反論の中で言及されている）からすれば、評者のいう意味での規制行政の生存権的な再構成を意図しているようには思われない。

もっとも、評者のように措置を理由に国の公的責任を追及する方向が、ともすると観念論的な展開になることは否定しえない。評者自身、措置を行政処分とそれに伴う契約関係として位置づけることによって、従来事故の公的責任を硬くとらえすぎていたことは否定できない。

むしろ最近では、評者は、措置の法的構成を云云する前に、福祉サービスの実態を明らかにする道すじを確立すること（行政手続きの整備、一種のオンブズマンのような制度をとり入れる等）が先決であると考えている。こうした具体的なプロセスや枠組みがわからないところで、措置の結果としての国家責任だけを直裁に追及する場合には、事故の原因が本当にはどこにあったのか（専門性の欠如か、条件整備の不足か、処遇の欠かぬか等）を曖昧にしてしまう危険性がでてくるからである（国賠法の適用をめぐる、違法性が問題となる——表面的には違法がないのに事故が起こってしまう——のもこの点にかかわってこよう）。

こうした姿勢は、国家財源が基本的には国税であることを考えれば、主権者としての国民自身が、国賠法の適用を通じて国家財源の無責任な使用を許容していることにほかならない。そして何よりも、サービスにとって大切な予防行政の充実をおくらせ、さらに厳密な意味での公的責任の懈怠を

曖昧にになってしまうことになろう。このような意味で、従来の公的責任論の展開には、多分に公的責任を追及しているようで、逆に公的責任を曖昧にしまった面もないとはいえないであろう。施設事故に無過失責任を適用しようとする論理も同じ危険性をはらんでいると思う。

著者は、「憲法 25 条 1 項を公私の役割という観点からみると、最低生活の維持に関する国家責任は明らかであるが、その前提として自己責任が先行すべきであり、国家責任は補完的なものにとどまることを第 1 に留意すべきである」とする。著者のいう「自己責任」が、国民の主体性の確立に伴う上述の課題とかかわるものであるとしたら、本書は、公的責任を重視するものにとっても一考を要するものとなろう。ただし、著者のいう「国家責任は補完的」という意味は注意を要する。資本主義社会においては、私的自治の原則をまったく否定することはできないという意味なら理解できるが、社会法はそもそも市民法を補完するものとして制度化されてきたものであり、社会法（ここでは生存権に対する国家責任）自体が内在的に補完的なものではないはずである。この点は、明確にとらえておきたい。

最後に、評者の視点からすれば、社会保障財政

への国民のコントロール（国や地方公共団体の整備計画や地域計画の策定過程等を通じた福祉サービスの実施過程の充足）こそ、立法政策の課題と思われることを付記しておきたい。

著者は、「我々が利用できる資源は有限であり、それをいかにして、効率的かつ公平に各行政分野に配分するかが国の役割であり、このような資源制約という条件を無視した権利一点張りの議論は、説得力を有しない」とするが、限りある資源をどこに重点的に配分するのか、主権者としての国民の意思を反映する手続きが必要と思われる。著者は、国民の合意は、「代表民主制＝代議制を採用している我が国においては、国会あるいはそれが定めた法律によって委任を受けた行政府によって最終的に確定されることになる」とするが、それがあまりに形式的にすぎことは、特に社会福祉の分野においては自明のことではなかろうか。また著者は、措置権者の専門技術的裁量を尊重すべきとするが、アメリカ法において実質的証拠基準が採択される場合には、その前審手続きが第三者機関により、かつ司法手続きに準ずる手続きがとられていることも想起されてよいであろう。

（はしもと・ひろこ 神奈川大学法学部助教授）

小室豊允 『社会保障と福祉施設の展望』

（全社協出版部 1986年11月刊）

橋 本 宏 子

本書の主題は、近年、国および厚生省主導で精力的に進められてきた福祉制度の改革——例えば、国庫補助率の度重なる削減による自治体への負担の転嫁、施設入所措置の機関委任事務から団体委任事務への移管、老人保健施設（中間施設）構想、費用徴収の引き上げ、在宅福祉サービスへのソフト転換とシルバーサービス産業の問題等々の動

き——が、単に国家財政の負担軽減という観点からのみ進展しているかにみえること、ないしは、そう理解されがちである短絡や認識の不足を補強して、もっと深い地点、つまり戦後日本の福祉制度全体のフレームが今日、限界にきており、そのフレームの組み替えこそが、今日の福祉改革の基本方向を規定していることの意味を提示し、そう

した時代要請を背景として、社会福祉施設の今後のあり方とその法的検討課題を提示しているところにあるといえよう。

本書は7章から構成されており、第1章「社会保障政策の変容と展望」、第2章「社会福祉の戦後的形成と終焉」では、まず「自立・自助」「民間活力」の名のもとに進行している今日の社会保障政策の転換を促している時代的要因が何であり、その現実が、日本の社会福祉の「戦後的体制」とどう噛み合わなくなってきたのかについて、制度成立の歴史的検討をふまえた理論が展開されている。

第3章「福祉改革と施設の動向と展望」、第4章「新老人福祉法と老人ホームの課題」では、第1・第2章をふまえ、近年急ピッチで進行している福祉施設の改革の動きと論点を整理しながら、財政危機論を超えた施設プロパー（特に、保育所・老人ホーム）の当面している問題群と具体的改革課題を提示し、施設のあり方をめぐる展望を試みている。

第5章「社会福祉法人制度の研究」、第6章「社会福祉法人の法的研究」は、「措置制度」を媒介とした公的サービス主体の問題性と、その法的検討をめぐる論点が提示されている。

著者はまず、「一般国民の眼からすれば、今日の福祉サービスコストは高くつきすぎ、社会的な常識を超えている。これは、措置費制度の硬直性（経営努力がしにくい）と、公立施設の非効率性が主要な原因である」と述べている。また著者は、本書の別のところで、措置費が、減価償却費を認めていないことは非現実的と指摘している。問題をこのレベルでとらえるかぎり、評者も、措置費制度のあり方については、現状分析をふまえた再検討が必要だと考える。著者はこの点を打破するために、『民間主体型福祉サービス供給システム』への転換にともない、補助金的色彩の強い措置費は、行政と社会福祉法人との入所契約にともなう『委託契約費』と、改めてその関係の本質が再認識されるべきであり、そのかわり行政は、公立施設の方が、安価で質の高いサービスが保障されていると考えれば、公立施設を建設し、そちらに入所

措置すればよい」また「社会福祉法人が経営する施設である場合は、当然に、契約は行政と法人間で締結されるわけであるから、『委託契約費の支払い先は、施設長個人ではなく、社会福祉法人で』あり、その契約関係は、「準委任契約に近い無名契約と解するのが適切である」とする。問題は、「行政と社会福祉法人との入所契約に伴う『委託契約費』とその関係の本質の再認識とは何か」ということになるが、著者は、この点を以下のようにとらえられている。

まず、憲法89条の要請する「公の支配」を弾力的に理解し、補助金使用の弾力化をはかることである。そして補助金を受けた社会福祉法人に対する監督としては、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」にもとづいて行えばよい。また、社会福祉法人が、社会福祉事業法54条により一般的監督を受ける義務があることには争いはないが、その監督の実際上の運用については、無差別、包括的でありすぎるとし、社会福祉法人の財政基盤強化対策として、(1)「収益事業」の範囲の拡大、(2)税制の再検討、を指摘する。こうした対策が、実効性をもつかは今後の課題としても、今後監督のあり方についての対策を検討する必要があると、評者も考える。その場合大切なことは、こうした構造のもとで、利用者の人権を守る公的責任がどのような形で貫徹しうるかということであろう。

著者は、「監査」とは、業務または会計の状況に関し、報告を徴し、または当該職員に、社会福祉法人の業務及び財産の状況を検査させることができる、ということの範囲においてなされる行政機関の職員の「検査」であるという。そして「もちろん、この職員が、社会福祉法人の運営全般にわたって助言、指導することは差しつかえないが、法人を法的に拘束する効果をもつものではない。『法令、法令に基いてする行政庁の処分又は定款に違反したとき』においてはじめて、それらの措置は効力をもつ。しかし、その効力とは、指導等を法的に強制しうる性質のものではない。最終的に、それに従わなければ解散命令を下される場合がありうるにすぎない」とし、「施設監査は施設



運営の自主性を尊重しながら、入所者の処遇、経理、施設設備などひろきにわたって行うことができよう。もっとも、それはあくまで『調査』なのであるから、どこまで指導できるか、いかなる効力があるのかは、別の問題である。これにより、最低基準の不遵守などの事態が明らかになれば、法律の定める手続に従い改善命令を下しうるのは当然のことである。それ以外については、どこまで指導できるかは疑問の残るところである」としている。ここでの国家のあり方は、公共の秩序維持という消極行政の枠内にとどまっており、評者が望むような利用者の人権を守るために施設運営をいかに規制するかという積極的な視点はくみとれない。折しも新聞報道によれば、特別養護老人ホームに入所中の老人が職員に暴行を受け、寝たきりになったとする事件において、「監査したが注意だけで、東京都が、直接事情聴取しなかったことが問題になっている」ことが、あらためて想起される。

むしろ、評者の視点からは著者が、本山保育所訴訟判決に関連して、「最低基準による保護を請求する権利は、公法上の権利として構成されるべき性質のものではなかろうか。そうであるとするなら、それは、措置委託契約を通じて確実に実現される手続を必要としよう。本件判決は、措置委託関係における指導・監督のあり方に対し制度改革の必要性を示唆しているように読める」とする指摘のほうに関心がある。

最後に、第7章の「福祉改革と公私問題」では、福祉サービスの需給構造の変容する事態をふまえて、サービスの有料化の問題と地域福祉における公私の役割が中心的に論じられている。

この第1章から第7章を貫く著者の福祉改革への視点を概括すれば、以下の通りになろうか。

1つは、今日、国民の所得間格差が平準化（今日、わが国では、所得分位を5分位〔20%ずつ〕に分けた場合、第1位の階層の所得は、第5分位の階層の所得の2.7倍）し、国民の生活への「満足度」が多数派を占める状況のなかで、戦後日本の社会保障政策を支配してきた思想と制度枠組み——選別的で、保護・救済的給付を一律に公的

責任において行うという体制のもつ限界と矛盾が顕在化してきており、今日の状況に見合ったサービスの質と量、そして公平と効率を確保するためには、この「公的責任」の範囲を限定すべきではないか、という論点である。

そのためには、著者の言葉を借りれば、「税として徴収された貨幣を国民に『フロー』として分配する（フローの福祉）のではなく、フロー部分は、国民の基礎的・普遍的ニーズの範囲に限定して、これを超える部分は、公共的社会支出とは別の『準』社会的支出、および私的支出に委ねる分担システム（ストックの福祉）への転換」が必要であり、そのための方法論として、①保険制度の拡大と、②市場原理による供給を拡大すべきということになる。

このことは、公的責任において行う給付・サービスと公共サービス一般とはイコールではない、という認識に支えられているといえる。憲法でいう「健康で文化的な生活を享受できない国民をつくらない」国の責任とは、準公共的・私的給付・サービスをはかったうえで、なおかつ「健康で文化的な生活のできない」国民に最終的に責務を負うということ、つまり、保険制度、市場原理を内に含んだ「公共」概念の再構成をすべきだという主張ともいえよう。

著者の福祉改革に対する基本視点は、あえていえば、この保険制度、市場原理のもつ「準」公共的側面を積極的に評価することによって、今日の日本の市民社会の実情に相応する福祉サービスの普遍妥当性と効率性・公平性が確保される、という主張になろう。

次に、この保険制度、市場原理をテコとした「民間主体福祉サービスシステム」の拡大の方向、著者のいう「市私補公論」の提唱は、当然、福祉施設の代表ともいべき保育所、老人ホームの措置費への高依存体質批判に向けられていく。すなわち、高齢者世帯の平均所得金額が21万7,400円、60歳以上の持ち家率81.6%（昭和57年）に及ぶ今日、どうして援護率93%の老人ホームを「公的責任」で建てなければならないのかという疑問、また、保育所において、措置児童家庭のうち、A階

層（生活保護受給世帯）1.7%，B階層（市町村民税非課税世帯）が8.7%にすぎず，しかも幼稚園児家庭に比較して平均所得が高い実態があるにもかかわらず，援護率79.4%とは，あまりにも現実とのズレが大きすぎはしないかという批判である。そういう意味において，例えば社会保障制度審議会による「老人ホームのあり方について（建議）」でいう「中間施設」構想——費用は措置費ではなく社会保険（中心は医療保険），生活費は自費負担——は，単なる財政削減策ではない，当然改革されるべき内容をもつものとして，著者によって積極的に評価される。

もとより著者は，措置制度，措置費制度そのものを否定しているわけではない。社会福祉サービスの受給権の保障は，生存権の一環として，「第一義」に国家が負うべきである（その意味では，社会福祉施設への措置が機関委任事務から団体委

任事務として地方自治体へ移管されたことには，著者は反対の立場をとっている）。しかし，その場合の国の「責務」とは，「対象者自身のストック（貯蓄，扶養責任者等），社会的とりわけ地域社会での連帯感にもとづく互助的・共助的行動，および市場によって供給されるもの等，すべて活用した上で，なお供給されない施設を公の責任で供給し，あるいは負担能力がないために利用できない者に，利用料の補助・減免を行ったり，施設等の福祉資源へのアクセスの援護等」に限定すべきとされており，著者の一貫した主張がここでも展開されている。

こうした理解は，基本的には堀論文とも共通するものと思われる。両書を読んで，その主張の当否は，多分に国家や生存権思想の理解にかかわるものであることをあらためて痛感させられている。

（はしもと・ひろこ 神奈川大学法学部助教授）