

福祉行政における事務配分と機能分担論

岡田 忠克

Abstract

The connection between the central and local governments is formed by the control,interference of central government.But,the local government has been assumed to have formed some power of self-government also under the control of a central government through the 1990's since the 1970's.The term "division of function theory" can be difined that a function is allocated to the organization of a different level government respectively. The purpose of this paper is to consider "distribution of administration affairs" and "division of function theory" between the central and local governments in social welfare administration.

I. はじめに

福祉行政における中央地方関係は、戦後の復興期から高度経済成長期を通じて実質的に水平的であることを許されず、中央から地方という一方的で垂直的なコントロールによって形成されてきた。もちろん革新自治体などの自主的な福祉行政は各地で展開されてきたが、それとて中央の持つ資源から自由であることはなかったといえよう。それでは地方自治体は自らの意志により地域住民に対して福祉行政を展開することは不可能なのであろうか。1970年代から1990年代を通して地方自治体はそのコントロール下においても、ある程度の自治能力を形成してきたといえるのではないだろうか。オイルショック以後必ずしも十分でない財政資源の中で、中央の補助金に頼りつつも独自の福祉サービス（在宅福祉サービスなど）を提供し、独自の意志を形成してきたといえる。1986年の機関委任事務の団体事務化は、高額補助の削減との組合せによって実施されたものであるが、これについても地方に一定程度の活動能力がなければ、中央もその事務を地方におろすことはなかったといえる。本稿では、福祉行政における中央地方関係をシャープ勧告から各行革審の答申を通じて考察し、福祉行政の事務配分論に有力な視点をもたらした「機能分担論」について論じることを目的としている。

II. 福祉行政における事務配分

1) シャープ勧告～地方制度調査会

戦後においては福祉行政事務は地方自治法の体系によって、その多くが地方自治体によって実施されている。もちろん戦前においても地方により福祉事務は実施されていたが、明治時代から大正・昭和初期において、国家の政治的効果による福祉政策は数少なく、社会事業、厚生事業と呼ばれたものが国の機関としての地方によって実施されていた。そのうえ戦前では国家による、つまり公的な援助は国民を墮落させるものとして最小限にとどめられ、国家は、国民の自助・相互扶助によって社会問題を解消しようとしたため、その出先機関の性格をもった府県・市町村の福祉政策も消極的なものとならざるをえなかった。

戦後、新憲法が公布・施行され第25条において国民の最低生活が保障されるようになり、社会保障と並んで社会福祉を確保することが国家の責任とされるようになった。そしてこれを具現化するためには、地方自治体との行政の事務配分が不可避となり、その配分原則が求められるようになったのである。

昭和24年8月、連合国最高司令官の招聘で来日したシャープを団長とする使節団により、戦後の政府関係文書に影響を与えたシャープ勧告が提出され、国と地方自治体との事務配分について勧告している。そこでは、①行政責任の明確化、②能率の原則、③市町村優先の原則の三原則が勧告されている。こ

れは、国・都道府県・市町村のそれぞれが処理する個別の事務権限を区分し分離した形を基本とし、個別の事務を再配分する際にはその能率性を高めるために各レベルの自治体の規模・能力・財源を考慮して割り当て、特に市町村に対して優先的に事務を割り当てるといったものであった⁽¹⁾。

昭和25年12月、そして昭和26年9月に神戸委員会はそれぞれ「行政事務再配分に関する勧告」、「行政事務際配分に関する第二次勧告」を行なっている。そこでは国は、国の存立のために直接必要な事務、全国的規模で総合的に行なう企画に関する事務などを実施すべきとして、地方公共団体の事務とされるものは市町村に原則として配分することとしたのである。福祉行政については生活保護、児童福祉等に関して市町村が行なう事務としたが、再三の勧告にもかかわらず、すでに制定されていた児童福祉法の改正は行なわれず、また、旧生活保護法の改正においてもその点は考慮されず、その後制定された各福祉法においても機関委任事務方式は、その中枢を占める機能をはたし、その権限は国に留保されつつけることになった。

シャープ勧告、神戸委員会の勧告は、明確な事務配分が中央と地方でなされるべきであり、完結した事務処理を行なうという点で中央と地方が対等な位置にあることを意図したものであるが、実際は国の強力な行政権限の掌握・留保により、また、実際の事務処理において中央と地方が相互に協力することなく、それぞれ完結した事務処理を行なうことができるのだろうか、という懸念からこの二つの勧告は理論上においては可能ではあったが、実際に事務配分を行なうにおいては、あらゆる問題が立ちふさがっていたのであった。

第九次地方制度調査会では、「行政事務処理」において新たな発想が提唱されるようになった。これは神戸勧告でもみられたものであるが、後に検討する「機能分担論」である。これは行き詰まっていた「事務配分論」にとってかわるものとして期待されたものであったが、塩野宏は「レベルの異なったそれぞれ独立の政府に公の事務を配分するというものでないかぎり、両者は二者択一の関係に立つものではなく…」、⁽²⁾「機能分担的発想は一つの考慮すべき要素とはなるが、事務配分の内容的原則は別に探

求されなければならないのである」⁽³⁾としている。しかし、福祉行政にあつては、社会保険事務など一部の行政事務を除いて、中央の事務と地方の事務、また都道府県の事務と市町村の事務を明確に分けることは実際上困難である。つまり協働事務として位置づけられるべきなのである。したがって福祉行政の個別事務において、それぞれ機能分担がなされるべきであり、またその枠組みとしての事務配分は、公的責任、効率性、住民の身近さなどの観点から行なわれるべきである。しかしこの事務配分は、確固たる区分を必ずしも必要としない。なぜなら事務配分の概念というものは、一つの福祉行政事務を一つの行政主体に閉じこめてしまいがちであるためである。柔軟な事務配分から機能分担がなされるべきであろう。この機能分担における課題は行政責任と権限の分担になるであろうと考えられる。機能分担論については後ほど検討していく。

2) 第二臨調～行革審答申

昭和55年9月8日の行政管理委員会による「行政改革の推進に関する新たな措置について」の「行政財政全般にわたる基本的な諸制度を含む改革構想の立案については（中略）、全政府的レベルにおける新たな臨時的な仕組みを設定して行なわせることが是非とも必要」という提言を受けて、昭和56年3月16日に第二臨調が発足した。

第二臨調は「増税なき財政再建」が政治課題となるなかで、行政改革について5回の答申を行なった。その「基本答申」（第三次答申、7月30日）では「国と地方の関係を見直すにあたっては、国の行政と地方の行政とは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立つべきである」としており、機能分担が全面的に推進されている。また事務配分においては、「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、事務の再配分の推進」が提言されている。議論の中で、住民を主体として、その身近さという観点から事務配分の方策が提言されていることは、その対象把握について必然的に個性性を求められている福祉行政において重要な考え方を提示している。

第二臨調の後を受けて昭和58年7月1日、臨時

行政改革推進審議会（第一次行革審）が発足した。そしてその主要答申である「行政改革の推進方策に関する答申」が昭和60年7月22日に提出された。

この答申の基本的な考え方は、機関委任事務について「国の行政サービスや規制について、全国的統一性・公平性を確保しつつ、地方の実情に即した行政を行なうもので、地方行政の総合性の確保や、住民に身近な行政機関での事務処理の実施が図られるとともに、行政コストの面からも全国に国の出先機関を設けることは不経済であることから、それが正しく活用されるならば有効な制度である」としているが、個々の機関委任事務については、社会経済情勢の変化により現在では不必要と考えられるものや、地方公共団体自体の事務とすべきものが安易に機関委任事務とされているもの等について、①廃止・縮小、②団体事務化、③市町村委譲等の観点から、その整理合理化を推進する必要があるとしている。福祉行政に関しては、市町村に委譲すべきものとして列挙されており、「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、検討を行なうものとする」としている。

この行革審答申に基づいて、昭和61年12月26日には「地方公共団体の執行機関が国の機関として行なう事務及び合理化に関する法律」が成立する。この法律において、これまで機関委任事務であった福祉六法における「福祉の措置」が生活保護を除き、団体事務化されることになった。

3) 福祉行政事務の団体事務化

いわゆる第二次機関委任事務整理法の制定以前、福祉行政はその一部を除いて機関委任事務方式がとられていた。「地方公共団体の事務」については、①固有事務、②団体委任事務、③行政事務の三種類があるとされてきた。固有事務とは、当該自治体にとってその存続にかかわる事務で、団体委任事務とは、法律又はこれに基づく政令により地方公共団体に属すべき事務である。行政事務は、住民に対して

規制的な事務であるが、福祉行政については、これらのどの事務にも属さず機関委任方式がとられていた。機関委任事務とは、基本的には国の事務であり、法律又はこれに基づく政令により自治体の一機関である長（首長）に委任された事務を意味している。この機関委任事務が他の地方公共団体の事務と区別されていたのは、主務大臣又は都道府県知事の指揮監督を受け（150条）、職務執行命令訴訟制度が適用され（151条の2）、議会の権限が及ばず、また、調査権がないところである。

福祉行政がこれまでシャープ勧告、神戸委員会勧告、各地方制度調査会答申の機関委任事務への消極的評価にもかかわらず、その方式が温存された理由は以下の三点が指摘されている。

まず、その一つとしてナショナルミニマムの確保があげられる。国がミニIMUM基準を法律またはそれに基づく政令によって定め、当該事務の実施を各地方自治体に義務づけることによって、福祉サービスを一定水準に保つことができ、全国に均一的で公平な行政を行なうことが可能となることを意味する。これは憲法25条の最低生活保障の確保にも合致することにもなり、福祉サービス供給の原則の一つである普遍主義にも通じている。このことは国の責務のあらわれとして正当化されている。

次に、効率性の確保があげられる。戦後、連合国による福祉行政の指導、いわゆる「GHQ三原則」（無差別平等の原則、公的責任の原則、救済費無制限の原則）にもかかわらず、戦災孤児や軍人の引揚者の援護に国の活動能力がそそがれていて、全国的規模で出先機関を設置し、福祉サービスを供給することは財政的にも能力的にも困難であった。そのため、地方の住民の状況を把握し、その福祉ニーズに応じてサービスを供給するには、国が出先機関を設置してその業務にあたるよりも、すでに地方行政にあって事務を行なっている地方にその業務を委任するほうが効率的である、という理由から機関委任方式がとられていたのである。財政的効率性、実施過程による効率性が機関委任方式を要請したといえる。

最後に、国から地方への統制・優位性が挙げられる。効率性の観点からは地方に社会福祉行政を機関委任という形ではなく、地方の団体事務として処理したほうが、より進んだ形と考えられる。しか

し、いったんその事務を団体委任事務化してしまうと、中央の意志は通りにくくなることが想定されていた。しかし、地方財政法の規定からは、福祉行政には中央の一定割合の負担が義務づけられているのである。「金は出すが口は出さない」という論理は、当然国に受け入れられるものでなく、「金は出すが口も出す」という論理が制度に組み込まれるようになる。辻山幸宣が指摘するように、「機関委任事務制度の本質は中央政府の意志（基準・手続き）に基づいて事務を管理執行する仕組みの確保にあり、そのためには地方的関与をできるかぎり排除する性質をもっている」⁽⁴⁾のである。また大森彌は「全国民に共通した公平と平等が求められる事務を直営とせず機関委任としていることの意味は、自治体の首長に委任することによって、この事務実施を国の直営とする場合の出先機関の設置が不要になり、その分だけ国の行政組織と人員を小さくすることができることにとどまらない。それは国の責任に属する事務としながらも、その経費の一部を地方に負担させるとともに全国画一的に事務の実施が可能になるしくみを国が動かし統制できなければならないことでもある」⁽⁵⁾と指摘している。したがって国にとって地方は下位機関であり、国の出先機関と同一視されて統制・管理すべきものとなっていたといえる。

しかし実際に地方は機関委任事務方式において国の下位機関として業務を実施すべき機関なのであろうか。この問題を考えるうえで重要なポイントは職務執行命令訴訟制度である。この制度をめぐって砂川事件における最高裁の判決が、機関委任事務における国と地方の関係を次のように示している。

「国の委任を受けてその事務を処理する関係における、地方公共団体の長に対する指揮監督につき、いわゆる上命下服の関係にある国の本来の行政機構の内部における指揮監督の方法と同様の方法を採用することは、その本来の地位の自主独立性を害し、ひいて地方自治の本旨に戻る結果となるおそれがある。そこで、…裁判所を関与せしめその裁判を必要としたのは、地方公共団体の長に対する国の当該指揮命令の適法であるか否かを裁判所に判断させ、裁判所が当該指揮命令の適法性を是認する場合、はじめて代執行権及び罷免権を行使できるものとする…

趣旨と解すべきである。」⁽⁶⁾

ここからもわかるように、機関委任事務においても自治体の長は自らの判断と責任において事務を執行することができ、一定程度の自主管理の権利を保有していると解することができる。この点について小川政亮は「住民の権利を守る観点から、地方自治体の役割を大切に、当面、いわゆる機関委任事務についても国の直轄でないことの意味を積極的に受けとめ活用すべきであろう」と指摘している⁽⁷⁾。

そして機関委任事務についての議論はさらに活発になっていく。機関委任事務は地方の主體的な地位を保障した憲法における「地方自治の本旨」にも反することにもなり、第二臨調の「住民に身近な行政はできる限り住民の身近な地方公共団体で処理すべき」という答申にも反することにもなる。また、高度経済成長期を通じて革新自治体の福祉政策（老人医療無料化や児童手当）に代表される自治体独自の意志の形成とその実施による自治能力の向上により、もはや国の指揮監督を制度的に組み込む必要はもはやない、というような声が唱えられるようになったのである。

昭和61年には「地方公共団体の執行機関が国の機関として行なう事務及び合理化に関する法律」が成立する。これにより、機関委任事務の整理合理化が50事項・34法律について行なわれたのである。そのうち団体事務化は33事項・17法律について行われ、厚生省関係では、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、母子保健法など7法律・18事項について団体事務化が行われた。身体障害者の更生援護施設への入所措置や、老人ホームへの入所措置などの福祉施設の入所措置、これまで地方自治体の単独事業であった在宅福祉サービスなどが新たに団体事務化されることになった。

しかし、これらは文字どおりの団体事務化であったのだろうか。それはほぼ同時期の昭和60年に制定された「国庫補助一括削減法」の制定過程とその論理との関係を考察する必要がある。

4) 国庫負担率引き下げの問題

高度経済成長期を通じて各地方自治体の独自の福祉政策が展開し、国家レベルにおいても「福祉元年」

が叫ばれるようになり、経済から福祉へという政策がとられはじめたが、昭和48年秋には第一次オイルショックがわが国を襲った。これにより「福祉見直し」の気運が高まることになったのである。これまで自治体によってなされていた独自の福祉政策が「バラマキ福祉」として厳しい非難を受けるようになり、また、経済成長力は鈍化し不況が長期化するなかで、物価は上昇しつづけるというスタグフレーションに社会は陥り、政府は巨額の財政赤字を抱えるようになった。したがって高度経済成長の終焉と同時期にその経常支出を膨張させていた一連の福祉政策はこのような財政危機のもとで行政改革の槍玉に挙げられたのである。

中曽根内閣のもとで設置された第二臨調や行革審は「増税なき財政改革」をかけた、それらの答申からは高額国庫補助率の見直しが取り上げられていた。そして昭和60年には単年度の暫定措置として国庫補助負担率が二分の一を超えるものに対して、一律一割カットが行なわれたのである。

しかし、単年度の暫定措置とされていた補助率引き下げは、1985年12月20日の補助金問題検討会の報告をうけて三年間の期限付きで延長されることになった。この報告書では「補助金等は…ややもすれば地方行政の自主性を損なったり、財政資金の効率的な使用を阻害する要因となる等の問題点があり、…常にその見直しを行なっていく必要がある」としており、また、国と地方公共団体との間の財政関係は「公経済における『車の車輪』として相互に協力、分担しつつ行政目的を達成していく関係にあることを考えると、地方財政も厳しい状況にはあるが、事務事業の見直し等に努めつつ、補助率のあり方を見直し、地方公共団体に協力を要請することも止むを得ない」とし、権限委譲に関しては、あいまいな表現をし、財政関係では一方的に対等な立場を強調することにより地方に負担を課すことを正当化するものであった。

また報告書は社会保障関係について、生活保護業務に関しては、その事務の性格から機関委任事務とすることが適当とし、その他の老人福祉、児童福祉、身体障害者福祉、精神薄弱者福祉等に関しては団体事務に改め、補助率はそれぞれ三分の二、二分の一が適当であるとしたのである。

この報告書では、本来それぞれ異なった基準によりなされていた事務配分の論理と負担率の論理が結びつけられたのであり、団体事務化と補助率引き下げがセットした形で提示されているのである。いわば飴と鞭の政策が同時に提案されたといえる。

この報告書を受けた形で団体事務化が、報告書が提出された直後の12月28日に閣議決定された。団体事務化は文字通り地方自治体への全面的な能力を認めたものではなかったといえる。補助率引き下げのための手段として実施されたものと解さざるをえないものであったのである。まさに「福祉事務の団体事務化は中央政府の補助金削減策の反射的效果」⁽⁸⁾であった。

もちろん団体事務化はこのような財政危機からの要請からだけではなく、福祉行政の地域密着性や、革新自治体に代表される自治能力の向上などの要因がなければ実施されることはなかったであろう。しかしながらこの団体事務化にはさまざまな問題点が含まれていたのである。ひとつは「政令の定めに従い」「厚生省令の定めに従い」等という文言が、各福祉法にちりばめられているということである。これらの「政令の定めに従い」が実際のところ中央統制の手段として機能するのである。この国の中央統制志向は国の公平性を保つ、すなわちナショナルミニマムの確保を目的としたものであるが、他方、現代では地域特性を考慮した自治体による福祉政策の展開＝シビルミニマムの確保も必要性を増している。本来ナショナルミニマムでは達成することができない基準を、地域特性を生かした、底あげをする意味でシビルミニマムを設定するのである。自治体は自らその住民の福祉を確保するためにシビルミニマムを設定するのであるが、実際は国の中央統制志向＝ナショナルミニマムの確保＝「政令の定めに従い」と衝突してしまっている。つまり、自治体が自らの住民のためにナショナルミニマム以上の福祉施策を行おうとしても、国の国庫補助金要綱（金でどこ）と結びついた「政令の定め」が実質上その施策の展開を縮小させる機能を生かしている。つまり「政令の定めに従い」わない限り、国で示した事業ですらまともに実施できないのである。ナショナルミニマムの設定が、自治体の福祉の基準を、全国公平という名目と無責任な福祉サービスの給付を防

ぐ名目により、もし押し下げるものであるならば、いったいそれは何の意味があるのであろうか。

二つめは、先の問題とリンクしているのだが、あなたが「政令の定めに従い」を一方向的に非難することができないという点である。つまり、全国公平な給付を行なうこと、また、無責任な福祉サービスの給付を防ぐという名目は一定の評価ができるのである。福祉行政が団体事務化されることによるメリットのうち、最も評価されるのは法律によって団体委任された事務が、国の指揮監督をうけることなく、自治体独自の責任と実行力によって当該自治体の実情にあわせた福祉サービスが供給される点にある。しかし、国の管理下から離れた事務が、全国自治体すべてにおいてその事務実施が確保されるか、という点に問題がある。福祉行政が機関委任事務であった場合、その実施は義務化されているため全国に一定程度のナショナルミニマムが確保される体制であったが、いったんその影響力からはずれると、その一定程度のナショナルミニマムすら確保できない、また、しようしない自治体がでてくる可能性がある。その点において「政令の定めに従い」が評価しうるのである。団体事務化によって国の責任体系というものが不鮮明となり、よってナショナルミニマムという概念すら不鮮明となってしまう、自治体の行政責任とその住民との関係において福祉水準が設定されるようになる。もし低水準の福祉行政が実施されても、それはその自治体の社会福祉行政の水準としてその自治を建前上は尊重しなくてはならないのである。「自治」概念の逆機能である。しかし今日において、たとえ社会福祉行政が団体事務化され、自治体が独自の行政が可能となったとしても、憲法25条との関係において、また、今日言われるようになってきた「福祉社会の構築」に向かって、その主体の一員としても自治体は住民の福祉の確保・向上に対して、その責務を負うべきであろう。その自治体の行政責任が、その住民にとっても、また、ナショナルミニマムという観点からも妥当とされたときはじめて、「政令の定め」は単なる指針となるのである。それはひとえに自治体の住民に対するアカウンタビリティ（行政責任）にかかっており、また、自治能力のさらなる向上にかかっている。大森彌は『団体事務化』に伴う自治体の自主的事務運用の可

能性は、『政令の定める基準』を文字通り『基準』と考え、それを指標としつつも、それぞれの地方の実情に応じた運用を創意工夫することにあるであろう」と論じており、地方の自治能力の可能性について論じている⁽⁹⁾。

ここで一つ指摘しておきたいのは、前節での機関委任事務との比較である。というのは両方の事務は、実のところを言うと、その長所、短所とも非常に似かよったものなのである。つまり団体委任事務化されたからといってさほど国からの関与はさほど変わらないということである。機関委任事務であろうと、国の監督がゆるいものもあるし、団体委任事務化されようと、福祉行政のように国の監督が規定されているものもある。つまり、団体委任事務化＝イコール分権ではないのである。したがって福祉行政において団体委任事務化を過度に評価するのは、適切な評価を下している事にはならないことに注意すべきである。

5) 福祉八法改正

先の団体事務化により福祉行政は都道府県と市において、その事務が実施されるようになった。しかし町村においては以前として、福祉行政の実施主体としての地位にはなかったのである。そして平成元年3月30日の福祉関係三審議会合同企画分科会(座長・山田雄三)の「今後の社会福祉のあり方について」が、この点についてより進んだ意見具申を提出した。

社会福祉の新たな展開を図るための基本的な考え方として、①市町村の役割重視、②在宅福祉の充実、③民間福祉サービスの健全育成、④福祉と保健・医療の連携強化、⑤福祉の担い手の養成と確保を挙げている。そのうち①の市町村の役割重視は社会福祉行政の中央地方関係を考えていく上で重要である。

意見具申では「福祉行政の実施に当たっては、『住民に身近な行政は、可能なかぎり、住民に身近な地方公共団体が実施する』という基本的な考え方にたって整理を行い、生活保護行政等当該事務実施に当たったの専門性、広域性、効率性等について十分配慮する必要があるものを除き、最も住民に密着した基礎的な地方公共団体であり、住民の福祉需要を最も把握し得る市町村においてできるだけこれを実施

する必要がある」となっており、第二臨調、行革審において答申された、「住民に身近な行政は、可能なかぎり、住民に身近な地方公共団体が実施する」という点で従来の考え方をふまえたものとなっているが、同じ地方公共団体であっても都道府県とは、その果たすべき機能が異なっていることに注目すべきである。答申では都道府県は「広域的な観点から各種サービスの総合的な調整を行い、実質的な福祉サービス提供は市町村が行うこととし、明らかに福祉行政において機能分担的発想がもりこまれることになり、一個の社会福祉サービスの生成過程において「実施」という機能と「調整」という機能の分担がなされたといえる。都道府県と市町村という二層の地方公共団体が、福祉行政においてあらためて確認されることになり、これまでの国・地方という理解から、国・都道府県・市町村という三層構造における機能分担の理解を必要としてきたのである。

この意見具申を受けた形で、平成2年6月22日、「老人福祉法などの一部を改正する法律」が参議院本会議において採決、成立し、29日に公布された。いわゆる福祉八法の改正である。この改正の要点として、①在宅福祉サービスの積極的推進、②在宅福祉サービスと施設福祉サービスの市町村への一元化、③市町村および都道府県老人保健福祉計画の策定、④障害者関係施設等の範囲の拡大等があげられる。このうち社会福祉行政の中央地方の観点から重要とされるものは、②と③である。

まず②の在宅福祉サービスと施設福祉サービスの市町村への一元化については、老人福祉法関係では、養護老人ホーム、特別養護老人ホームへの入所決定権と養護委託が都道府県から町村に委譲されることとなった。また、身体障害者福祉法関係では身体障害者更生施設への入所決定、補装具の給付、ショートステイの決定等の権限が都道府県から町村に委譲された。これら施設への入所決定権が町村に委譲されることによって、これまで町村の独自の在宅福祉サービス事業と一体化して幅広い福祉ニーズに対応することが可能となり、住民に身近な地方公共団体である市区町村が福祉行政の主体となった。シャープ勧告が市町村優先の原則を提示して40年余りたつてようやく、高齢者の保健福祉と身体障害者福祉の福祉行政は市町村にその権限が委譲されるように

なった。

次に③の市町村および都道府県老人保健福祉計画の策定であるが、ここで注目すべきことは、計画の策定から実施について、そのほとんどが基礎的自治体である市町村によって担われるということである。これは「今後の社会福祉の在り方について」の意見具申における市町村の役割重視に沿ったものとなっている。もちろん都道府県においても老人保健福祉計画は策定されているが自らが主要な供給主体となるのではなく、市町村の計画をボトムアップさせたものを広域的な調整を行い都道府県の計画としているのである。また、都道府県の役割としては広域的調整のみならず、サービス供給体制づくりに消極的な市町村に対しては促進的機能を担い、また、市町村の独自性は尊重されるべきであるが、都道府県主導による誘導機能も期待されていたのである。

市町村が福祉行政の主体となったことから、市町村独自の計画がその自治体の能力・問題に向けての態度により異なったものとなり必然的に生じるだろう市町村格差の是正に向けて、都道府県には「供給」だけではなく「調整」という機能がより重視されたものとなり、これまで、同じ「地方」としてくくられていた、市町村と都道府県は明らかに福祉行政にあつては、その役割が異なるものとなった。

社会福祉サービスが一つの自治体によって完結するサービスではなく、市町村と都道府県の協働によってなされるということは、「社会福祉サービスの生成過程」における「機能」が分担されたことを意味する。しかし、市町村に委譲されたからといって国の役割・機能・責任が消滅するわけではない。したがって社会福祉サービスというものは国・都道府県・市町村がそれぞれ機能を分担した協働事務として位置づけられるべきである。

しかし、すべての社会福祉サービスについて個別に機能を分担することは、混乱を招くことにもなりかねない。また、各機能の連携についても同様であるといえる。したがって全体的な枠組みとしての事務配分は各レベルの政府である国・都道府県・市町村の能力と公的責任、効率性、住民の身近さなどの観点から行なわれるべきである。その事務配分がなされた事務について、事務配分がなされた主体である各レベルの政府を中心として機能分担がされるよ

うにすべきであろう。

また、この「機能分担」は法学的な各レベルの政府の関係を考察するだけでは不十分であり、その中央と地方の戦後からつちかかってきた政治的関係を対象にしなければならない。

Ⅲ. 機能分担論

機能分担論は事務配分論が抱えていた課題、すなわち一つの福祉行政事務を、一つの行政主体で完結して行うということが果たして可能であるのか、それとも、一つの行政主体で完結すべきなのか、この課題に明確な解決方法は以前として提示されていないが、一つの手段として提示されたものである。これは第九次地方制度調査会の「行政事務再配分に関する答申」により注目をうけ、新たな中央と地方の関係の対応策として提案されたものであった。特に福祉行政にあっては、中央と地方、国と都道府県と市町村に、一つの福祉行政事務を完結的に実施させることが、一部をのぞいて不可能になってきている、ということも機能分担を要請していた。つまり、福祉サービスが計画・生成され消費されるまでの行政過程の機能を分担し、また協働しなければ、現実的には実施が不可能になっていることを意味しており、福祉行政は全国的統一性の確保という観点からは国・都道府県の行政能力を必要としており、実施・情報収集という観点からは、市町村の行政能力を必要とするものなのである。したがって必然的に機能を分担させねば国民に対して安定した福祉事務を行なうこと不可能になってきていたといえる。

また、第二臨調、行革審などの要請する「行政改革」も肥大化した行政を改善すべく、機能分担論をこれからの中央地方の在り方として提示している。そして政治的関係を十分に福祉行政の展開にいかすことのできない小規模市町村にとって、適正な機能分担がなされることが小規模市町村にとって円滑な行政実施をすることができる、という要請からも機能分担論を指示する理由としてあげることができるであろう。

これらの理由が福祉行政を中央と地方の両者による機能分担と位置づけるべきであるとするものである。実際に1986年の福祉行政の団体委任事務化においても機能分担がなされ始めていた。「政令の定

めに従い」は、国のナショナルミニマムの維持といった広域的な行政水準の確保という機能を中央政府である国が機能を分担されていると解することができる。しかし、これはここでいう機能分担とはニュアンスが違うものである。なぜなら団体委任事務化の中央の機能は中央と地方の交渉・協議によって分担されたものでなく、国からの地方への統制という性格が強いものであり、必ずしも適性に配分された機能とはいふことができないためである。この点については山下淳により指摘されている（大杉覚の引用から）ところであり、「府県レベルの総合性の確保を意図していた初期の議論、成田らに代表される国と地方の併立的共同関係ない『調整型』政府間関係を理念としてラディカルな制度改革を求めた機能分担論、国の地方に対する管理手法のあり方をいかに編成すべきかを問題とした臨調・行革審型機能分担論とでは、同じ機能分担論でも発想の異なるものであった」⁽¹⁰⁾。本稿で考えている機能分担論は成田らによる機能分担論である。

1989年の意見具申「今後の社会福祉の在り方について」では、「福祉行政の実施に当たっては、『住民に身近な行政は、可能なかぎり、住民に身近な地方公共団体が実施する』という基本的な考え方にたって整理を行い、…最も住民に密着した基礎的な地方公共団体であり、住民の福祉需要を最も把握し得る市町村においてできるだけこれを実施する必要がある」とし、「実施」という機能を市町村に分担すべきものとして、その正当性を位置づけ、また、同じ地方であっても都道府県は、その果たすべき機能が市町村と異なるものとし、広域的な観点からの総合的な調整という機能が分担されるべきである、としている。これが老人保健福祉計画の策定では反映されている。

福祉行政における機能分担は今や時代の要請である。もちろん市町村独自で完結的に事務を実施すべきであるという意見もある。しかしながら抜本的な地方財政の改革が期待できず、超過負担が慢性化している今日の状況において、双方のもつ福祉資源を一方に偏在させるのではなく、それらを効率的に運用するためにも、また、国による住民に対する社会福祉の確保の責任を不鮮明にしないためにも、中央と地方は協働的關係にたつて福祉行政を実施すべき

ではないだろうか。

されなければならないであろう。

IV. これからの福祉行政研究の課題

それでは福祉行政における機能には、どのようなものがあるであろうか。考えられるものをあげると、①社会福祉サービスの企画・立案・調査、②執行・実施、③財政責任、④行政責任、⑤評価、⑥執行・実施における施行細則の策定、⑦執行・実施における管理・調整、⑧マンパワー、⑨物理的設備の整備、⑩他の関連部局との調整などである。この機能を国・都道府県・市町村のいずれの行政主体に分担させるべきかが機能分担の課題となるであろう。

これらの機能が分担され福祉行政が展開されるわけであるが、ただ分担されただけに終わってはならず、これらの機能が有機的に連携・協働しなければならない。機能の「分担」と「協働」はセットである。具体的には、各機能が分担された各行政主体の連携・協働が必然的に要請される。この点について成田頼明は、「各段階の行政主体の併立的協力関係を基本として考えるならば、各行政主体間の機能分担関係はサイバネティックな対流関係として組織・運営されなければならない。すなわち、行政主体相互間の活発な情報交換、システムの調整、相互補完、供助、上位団体の規範定立行為や計画策定への下位団体の参与・参画・参加、部分的決定権の下位団体への委譲、実施主体の裁量権の幅の拡大等が必然的に要請されることとなる」と指摘している（11）。

本稿では、福祉行政における事務配分を通して中央と地方という関係を考察してきた。国と地方が対立的・打算的關係にあるのではなく協働關係にたつて國民の福祉の確保という目的にむかつて適正な機能を分担することが、これからの中央地方關係であることを強調してきた。この前提にたつて各行政主体に関する個別の役割・論理・規範について、また、協働的關係の構築と關係して、いかにすればサイバネティックな關係を維持していくかは福祉行政研究の範圍として考えていく必要があり、特に「福祉社會の構築」の主役的立場にある市町村と住民についての研究、例えば大都市と小規模市町村に代表される地方間關係、また、その行政主体と權利主体である住民との關係、行政とボランティアに代表される公私問題も改めて福祉行政研究の課題として認識

引用・参考文献

- (1) 今村都南雄「日本における政府間關係論の形成」『法学新報』第96巻第11・12号、1990年、376ページ。
- (2) 塩野宏「社会福祉行政における国と地方公共団体の關係」『福祉国家4日本の法と福祉』東京大学出版会、1984年、327ページ。
- (3) 塩野宏、前掲論文、328ページ。
- (4) 辻山幸宣「福祉行政をめぐる分権と統制」『福祉国家の政府間關係』東京大学出版会 1993年、185ページ。
- (5) 大森彌「社会福祉における集権と分権」『福祉における国と地方』中央法規出版、1988年、116ページ。
- (6) 兼子仁『地方自治法』岩波新書、1984年、140～142ページ。
- (7) 小川政亮「福祉をめぐる法制の仕組みと動向」『現代の福祉問題』ジュリスト臨時増刊、1973年6月号、104ページ。
- (8) 辻山幸宣、前掲論文、194ページ。
- (9) 大森彌、前掲論文、127ページ。
- (10) 山下淳「事務配分・機能分担」『法学教室』No. 165、1994年6月号。
- (11) 成田頼明「地方公共団体の国政参加（上）—その理論的根拠と範圍・方法」『自治研究』第55巻9号、1979年、11～12ページ。