

「行政改革」と福祉問題

福祉サーヴィスの実現過程

橋本 宏子

神奈川大学助教授

本稿では、はじめに「行政改革」において福祉がどのように扱われ、かつ現実の政策に反映されつつあるのかを概観し、ついでそのことを前提としながら、福祉サーヴィスに対する権利を実現していくための現代的課題について少しく検討したいと考える。

一 「行政改革」と福祉

サーヴィス

「行政改革」における提言が、福祉サーヴィスに対する国家ならびに資本の費用負担を直接・間接に縮小する方向を示していることは周知のとおりである。

年金においては、表1に示すように、国庫負担の縮小(①)を前提としたうえで、給付内容・給付要件(②)⑤)を制限し、他方では、保険料の引上げ(⑥)を行なうことによって、人口の高齢化に伴う費用負担増に対処しようとしているとみることができる。

見方を変えれば、前者は間接の、後者はより直接的な「自助と連帯の制度的強制」にほかならないが、このような強制を裏づける論理として主張されているのが、日本型福祉の強調であり、福祉サーヴィスを「真に福祉を必要とするもの」に限定しようとする選別主義の採用であると要約することができる。

これに対し、医療に対する財政削減の方向は、二つの、すなわち、(i)医療供給側(医療供給体制)の再検討と、(ii)需要側(所得―医療費)保障)の再検討という、二つの方向から提起されてきている。

すなわち、医療の①③に掲げた方策は、いずれも(i)の側になつての具体的な提言であり、このうち①②は、医療供給側のサーヴィス内容を縮小することによって財政削減をはかろうとするものであり、③は「医療供給」自体を民間委託することにより、よりストレートに国家財

政の削減を意図しようとするものにほかならない。とはいえ、以上の方向と一見矛盾する形で、「行政改革」では、需要(医療費)をコントロールするための医療供給体制側の「整備」にも関心がむけられている。老人保健法が、長期的にみた医療財政削減をも念頭において、予防を重視した成人に対する包括医療をめざした老人保健サーヴィスにかかわる医療供給体制の確立をにかけていることは、その具体的なあらわれといえる。

ただ、その場合でも、医療供給体制の確立は、地方自治体への財政的依存、社会保険制度の利用、民間委託、サーヴィス利用者およびその扶養義務者からの費用徴収を前提として検討されているのであり、その点では、上述した医療供給体制に対する国の全体的な姿勢と共通するものを含んでいる。

ところで、このような医療供給体制にかかわる問題提起に対し、医療④は、給

付内容の切りぎげを示すものであり、⑤は、国家財政ならびに使用者負担の引きしめによる、より直接的な、財政縮小の方向である。これらは総じて年金の場合とも共通する方向といえる。これに対し、保険料の引き上げは、医療の場合、年金の場合のように、直接的な形ではあまりとりあげられていない。年金の場合、「人口の高齢化」の事実からみても、年金財政の危機(↓保険料の引き上げ)は、それなりの説得性をもっているのに対し、医療の場合には、同様の意味での「必然性」が強調しえないことも、その背景のひとつをなしていると推察される。

いずれにせよ、医療の場合、表1の⑦⑧に示すように保険料の値あげの方向よりも、医療費自己負担を強化する方向が志向されているとみることができる。老人保健法により一部負担導入が現実化したことも、その具体的あらわれといえよ

表1 臨調・「行政改革」と福祉サービス

(1) 年金
①国庫負担の縮小
②年金水準の引き上げ
③年金スライド制の再検討
④年金支給開始年令のくりあげ
⑤年金の併給調整
⑥保険料・拠出金の引き上げ
(2) 医療
①医療機関の「減量経営の徹底」
②医療従事者の抑制（医師はじめ医療技術者養成計画のみなおし）
③民間委託
④健保10割給付のきりさげ
⑤健保・共済などに対する国庫負担の圧縮→財政の直接的縮小
⑥医療費総額増大の抑制による資本の保険料負担の圧縮
⑦高額療養費自己負担限度額の引き上げ
⑧「軽費医療」の自己負担
(3) 福祉
①公立の社会福祉施設の民営化
②非常勤職員およびボランティア活動の活用
③保育所新設の抑制
④社会福祉施設の利用率負担の強化
⑤公的負担による児童手当の支給は低所得世帯に限定

う。

このように、一見、医療の場合、保険料値あげの方向は年金と比べ、さほど追求されていないといえるが、実質的には年金以上に具体化しているといっても過言ではない。

老人保健法では、保険者（実質的には、被保険者および使用者）は、同法上の医療にかかわる「拠出金」を分担することになっていくが、この「分担拠出金」は、従来からの保険料と異なり、計算の基礎となる医療費按分率や加入者按分率が変わることにより（一定の制約はあるものの）、自動的に増大する可能性をもっていることなどその例といえよう。

助意識や自主規制の助長にあると考えられ、老人医療財政の実質的な「たてなおし」は、もっぱら保険者拠出金（実質的な被保険者負担）に求められているとみることができるといえる。すなわち、ここでは「行政改革」の基本をなす、日本型福祉・選別主義を背景とする自助の強制が、理念としてだけでなく、制度の中に具体的にくみこまれていくことを指摘することができる。

年金・医療にみる上述のような方向は、表1に示すように、福祉的諸サービスや公的扶助においても、具体的に検討されている。福祉的諸サービスにおいては、医療の場合と同様、医療供給側のコントロールを通じた引き締め（①）が強化されてきている。

ここでは、措置という行政行為によって顕在化される国民の福祉的諸サービスに対する権利が、民間施設やボランティアによって「保障」されることになり、その遂行過程全体に対する国の責務が従来以上に希薄になってきている。同時に福祉的諸サービスの分野でも、すでに保育所や老人家庭奉仕員にみられるように、本人および扶養義務者からの利用料の徴収の強化ならびに実施が具体化され、養護老人ホームについても利用料徴収の方向が検討されている。こうした方向は、ひとつには民法上の扶養義務が、費用徴収という形で（本人の意思とは無関係に）強制されるという意味で問題といえるが、またサービスを必要とする人々の利用に対する自主規制を促すことになるといっても問題といえる。

さらにいえば、利用料徴収の方向は、ともすると福祉サービスにおける権利を商品交換的な権利・義務関係（サービスという商品の購買をめぐる契約関係）に矮小化させることになりやすいことにも留意しなければならない。このような理解のもとでは（所得保障においては「具体的な内容をもつ使用価値の配分」が視野に入っていないのと同様）、福祉的諸サービスにおいてもサービスの実施過程（具体的な内容をもつ使用価値の配分）における利用者の権利が、

国家責任の視野から、再び放逐される危険性をもっているといわなければならないであろう。

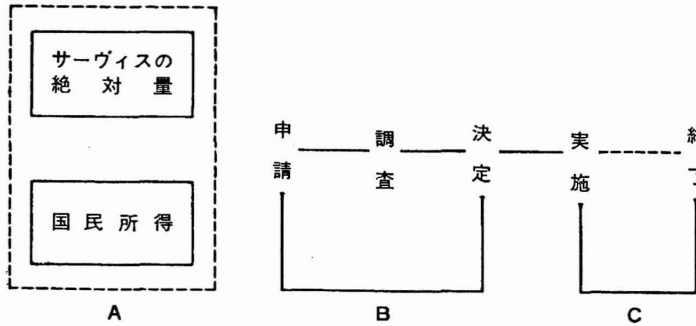
また、社会手当の分野では、選別主義の方向に基づき支給対象者がますます低所得層に限定され、それによって一般世帯への自助の方向が、間接的に強化されていることも無視できない。

二 手続過程重視の必要性

以上に要約される福祉に対する国家ならびに資本の費用負担縮小の方向は、福祉サービスに対する国民の権利の決定をますます行政にゆだね、国民の意思とは無関係に決定していこうとする方向に通じていることに気づかざるをえない。

そうではなくても、わが国では、福祉サービスに対する「権利」は、(i)通常B段階での申請と決定の過程をへて具体化されるが、ここでは（特に公的扶助や福祉的諸サービスの場合）、本人のニーズのもつ合理性の検討という福祉サービスに固有の問題に対する対応が十分になされていないこと、(ii)また（非金銭的サービスにとっては）、決定された権利の具体化の過程であり、国の義務の遂行過程であるはずのCの過程において、それにふさわしい手続的対応がとられていないこと、(iii)しかも、そもそも、Aの過程、すなわち、福祉サービスの計画や、政策形成の過程が、行政の裁量

図1 わが国における福祉サービスの権利の実現過程



にゆだねられているのが現状となっている(図1参照)。

このようにみてくると、福祉サービスの実現過程においては、特にその手続過程(A・B・Cの段階での)を重視し、そこにおける国民(住民・利用者)の意思の反映を検討することが当面の課題であることに気づかざるをえないであろう。

たとえば「行政改革」で指摘されている「施設数の縮小」の妥当性は、ひとつに国民の意思を反映しうる施設計画(A段階)の策定手続の確保を前提として検

討されるべきものであり、給付内容・給付水準・給付要件の設定にも、アメリカで実施されてきているような、規則制定過程(A段階)への国民の参加の視点が必要とされてきているように思われる。

またここでは、サービスの絶対量を決定するうえで無視できない「財政計画」への国民の主体的なアプローチが、従来とは異なる理念(国民の生存権の行使の視点)のもとに構築されなければならぬと考える。少なくとも当面、保険料率や分担拠出金按分の決定にかかわる手続が、そのような展望をもつものとして形成される必要がある。

またB段階においては、このようにして策定された給付要件や給付内容を、個々人のニーズと調和させ、より適合性を求めていく手続過程が必要なのは上述のとおりであり、さらにCの過程においては、少なくとも福祉的諸サービスの利用者や地域住民を中心とした管理・運営とそこから生まれてくる条件整備計画の策定手続が確保されなければならないことにならう。

しかも、手続過程への参加を通じて市民の意思を反映させていくためには、その判断材料となりうる情報資料の提供や(関係公務員を含む)専門家のアドバイスが必要なことはいうまでもない。ところで、福祉サービスの実現過程における手続重視の必要性は、福祉領域

における従前からの課題ではあるが、それが「行政改革」における国民(市民)意思重視の方向の中でいっそう強められてきていることを考えれば、福祉サービスの実現過程に対する国民の主体的なアプローチの確保は、そのまま「行政改革」に対する積極的批判に通ずるものといえよう。

そのことを確認する意味で、次に「行政改革」における国民の意思重視の方向が、究極的には、「行政改革」が前提とする人間像に深くかかわっていることに言及しておきたい。

三 「行政改革」の理念と人間が生きる権利

1 「行政改革」に関する第三次答申では、「活力ある社会を形成」し、日本型福祉を実現するためには、ひとつに「自立・自助を基本とする新たな社会の形成」が必要であることが指摘されている。

ここにいわゆる「自立・自助」という表現は、さかのぼれば、ライフサイクル計画、ひいては「期待される人間像」とも共通しているものをもっていると推察されるが、そのライフサイクル計画において、自立・自助を可能とする「強い安定した個人の理想像」として強調されているのが、「近代市民像」であることは周知のとおりである。すなわち、ライフサイクル計画、さらには「行政改革」に

いわれる「自立・自助」を基本とする新たな社会の形成とは、当然のことながら、市場メカニズムを通して人間の生存を保障しようとする発想に通ずるものをもっていることが出来る。

しかしながらこのような発想は、労働者の資本に従属する関係を前提として人間の生存を保障しようとするものであり、したがって商品としての労働力になりえないものの生存の保障への配慮、さらにはいえばすべての人間の「生存」をそれ自体、価値あるものと考え保障しようとする、福祉にとってはまさに基本とされなければならない観念を希薄にしているといわざるをえない。

しかも近年、人口の高齢化・世界的な経済不況という時代的背景の中で、「食糧危機」や「エネルギー危機」が指摘されはじめている状況は、限りある資源の中で人間という種を發展させていくためには、労働生産性の高いものの生存こそ重視されなければならないとする、社会ダーウィニズム的な生態学上の提言が、世界的に一定の共感をもってうけいれられてきている。「行政改革」にみられるさきのような発想は、こうした世界的動向とも共通するものをもっているとみることが出来る。

しかし、現代資本主義社会における生産力の発展は、上述のような世界的な潮流とは逆に、労働生産性の希薄な人々

に対する人間的なかわりあいがあるが、もつとも緊密なものになりうる諸条件を確保してきているといわなければならない。

しかも、人間が他の人間の生存を否定するのではなく、人間的諸活動を通じてたがいに社会的・人格的にかかわりあうことこそ、究極的には、一方が他方の犠牲となるのではない生き方を将来にわたって可能とする「知識や技術の蓄積と創造力」の構築をもたらし、「行政改革」とは異なる真の意味での活力を保障することになることこそ想起されねばならぬであろう。すでに、このような人間の生存への自覚は、上述のような世界的潮流と拮抗しながらも、第二次大戦後の諸外国の人権思想の発展の中に着実に定着してきているとみることができよう。

2 したがって、このように生存権思想自体が展開しはじめている今日では、「行政改革」の理念ならびに先にのべたような世界的風潮に対抗し、人間が本来の意味で生きるための生存権を理論づけていくためにも、生存権を「労働者の資本に従属する関係を前提として、一義的に経済的貧困への保障」として構築していくだけでは必ずしも充分ではなくなってきたといえよう。

すなわち、人間の生存がそれ自体において価値あるものであることを前提としつつ、なおある人間の生存を保障することが、他の人間の生存の保障にとつても

価値あるものであること、つまり他をいわたる権利(広々とした義務)でもあるとみる生存権思想の発展のモメントを包含する生存権理論の構築が問われてきているといつてよいであろう。

このように生存権を全体と個のかかわりの中に把握していくことは、自助を前提とし、福祉サービスの実現に「選別主義」を採用しようとする「行政改革」批判に通じることはいうまでもないが、同様にそれは、「日本型福祉」において求められている家族機能批判にも通じてこよう。家族員の生存の保障を家族の中だけで解決することが極めて困難になつてきている今日の状況のもとでは、「日本型福祉」が示唆するように、家族が老人をかかえこむのではなく、家族内で解決しえなくなった問題に家族がどうかかわっていかを考へ行動することこそ、全体と個の保障を考える新しい家族のあり方であることが自覚されてきているからである。

そこでは先に指摘した福祉サービスの実現過程への国民の参加も家族や地域住民の「権利」として位置づけられることになつてくる。

3 ところで、このような生存権思想の憲法的体現は、今日では「抽象的な自由」に止まるのではなく、豊かな生活にうらづけられた広大な自由を確保する^①ことを志向する権利を内在していると解さ

れる憲法一三条の中に表明されているものとみることができよう。

しかも、福祉的諸サービスの分野を中心に形成されつつある生存権思想の発展のモメントは、憲法二五条を直接的な根拠とする所得保障の論理にも影響を与えてきているといえよう。

いずれにせよ、生存権の規範論的検討は今後の課題にゆだねざるをえないが、少なくとも、福祉法研究の立場から、生存権について以下のようなことが指摘できるといわれる。

周知のように、生存権について規定する憲法二五条は(各人の生存に対する責任は、個人にあることを前提として)「各人の社会的生活を外部のものがみださぬ」ことの保障とともに、その「最低生活」が個人の努力によつて維持されない時にはじめて国民は「その最低限度の生活」を保障されるものと理解されている。しかしこのような「生存権」の理解は(一般に「私的自治の原則」が資本主義社会におけるぬぎがたい要素であるとしても)、(i)「労働者の資本に従属する関係」を前提とするものであり、したがつて商品としての労働力になりえないものの生存の保障への配慮、さらにいえば、すべての人間の「生存」をそれとして保障しようとする観念を希薄にし、(ii)また「生存権」の保障を主として事後的な所得保障に集約させてきたこと

と少なからず関連するもののように思われる^②。また、以上の点をぬぎにしたとしても、わが国の法律学界においては、憲法二五条はプログラム規定であるとする主張がなお有力であり、「行政改革」においても、この方向が志向されている。

すなわち、国民は(その「最低生活」が個人の努力によつて維持されない場合においても)国または地方公共団体にたいして一定の給付を二五条を根拠にして請求しえず、法律によつて定められている範囲でしか主張しえないと解されている。

いかにえれば、給付行政といわれる分野の多くは、基本的には国の裁量事項に属するものと解されており、その結果国民の福祉サービスに関する権利は、多く措置という行政主体の決定に依存して捉えられている。

のみならず、福祉サービスの中でも福祉的諸サービスについて規定する社会福祉法領域では、社会保険各法や生活保護法と比較し、上述のような意味での請求権も、より希薄化されている^③。

このようにみえてくると、現代において社会的要求となりつつある「生存権」意識を、さらに法的権利にまでたかめていくためには、すでに確立している法技術的概念ないし構成との間に、少なからぬギャップが存在することに気づかざるをえない。

しかも、対象者の人間的諸活動を保障することを究極的な目的とする福祉サーヴィスにおいては、「権利」への一義的な対応が困難であり、いいかえれば「権利」を、生成的・発展的・個別的なものとして把握することが必要となる。

このような形態と姿勢をもつ福祉サーヴィスに関する法においては、従来の商品交換関係を規定する法の場合と同様の視点から、法体系化Ⅱ権利構造の類型化を行なうことは難しく、したがって憲法二五条の生存権保障の規範的意味内容からみて、その諸権利の具体的内容を理解するにおいても、商品交換関係を規定する法の場合とは異なった配慮が必要になってくる。

結論的にいえば、そのための配慮のひとつとして福祉サーヴィスの手続過程への当事者や関係者の主体的な参加が（前述したような、(i)福祉サーヴィスの実現が多分に国の姿勢として考えられてきていることや、(ii)こうした傾向が「行政改革」において強化されていることへの歯どめとしての意味だけでなく、「生存権」に内在する権利として構成され、重視されなければならないことになってくるものと考ええる。

四 「生存権」に内在する権利としての参加手続への視角

1 ところで、周知のように、正式の

事実審判として展開されてきた伝統的な準司法的行政手続は、自由主義的経済体制を基盤とした個人の財産権保護を中心として発展してきた。これに対し近年、一般公衆が、都市計画決定等の計画決定過程ないしは政策立案過程に、代表民主主義の原理に基づき参加する権利を持つことが、社会的に要請されてきている。

福祉サーヴィスの場合においても、特にAの段階（図1参照）で問題とされる手続は、この後者の要請と共通する点が少なくない。ところで、この後者は、同じく行政手続に関連する問題であつても、従来の準司法的手続法理とは異なる側面をもつことが指摘されている。

すなわち「一般的に、準司法的行政手続が行政処分によって直接に自らの法的地位に影響を受ける者の、個人的行政参加手続を保障しようとするものであるのに対して、住民参加手続は、そのような事実上の利害関係者のみならず、まさに、住民として、行政計画過程に参加することを保障しようとするもので、その意味において、共同的手続的権利の保障にその特色がある」として理解されている。

とはいえ、法的な意味における住民参加者は「行政過程、なかんずく、行政上の計画決定などの目標ないし基準を設定する過程に参加することを認めるに足り

る法律上の適格性を有するものの参加の問題」として意識されている。特に、わが国の判例においては、行政過程において、あるいはまた行政訴訟の際に問題とされる住民の権利利益は、違法なる行政決定により一般国民ないし市民が受ける不利益とは区別される、特別な具体的な地域住民共通の利益が、重視される傾向にある。

こうした傾向は、わが国の行政法理論が、「住民」をすべての個人の集合として把握し、これを個人に分解して、個々の法律関係として論じられてきた結果、特定地域の「住民」等を行政作用の相手方として構成することは、一般処分概念がとられていたとは異なるものの、従来の行政法理論にはみられなかったことから事前行政手続も、個人の主観的な権利利益の防禦を目的とする個別的・個人主義的権利保護の色彩が強いことを反映するものといわれている。

もっとも学説の中には、「一定地域に限定されない」「全国的規模の消費者の共通の生活利益」が存在することを承認し、その利益を保障する現実的方法として消費者団体、ないしその代表を通じて行なわれる、間接参加手続の必要性を提示しているものも少なくない。

しかし、この場合においても、その論理的構成は、そのための独自の論理を媒介としているというより、従来の論理の

延長線上にあり、全国的規模の国民参加の必要性も「不利益な処分によって影響を受ける地域的特性の拡大」として位置づけられているように思われる。

2 ところで、福祉サーヴィスの手続過程への当事者や関係者の主体的な参加は、このような論理構成ではとらえきれないものを含んでいるように思われる。

福祉サーヴィス領域における参加は、福祉サーヴィスに対する「権利」の特質に由来するものとして理解され、「行政決定による既存の権利の侵害」を防禦するというより、福祉サーヴィスの計画を一方的な行政決定にゆだねることなく、国家財政との拮抗の中で具体化し、その受給要件を定めることによって福祉サーヴィスを形成していく「生存権」の担い手としての参加であり、「不利益処分と結合した地域的特性の拡大」から導きだされる論理とは異質なものを含んでいるとみることができるところである。

もちろん、行政過程への住民参加は、侵害行政の領域のみでなく、給付行政の領域でも必要となつてきていることは指摘されている。

ただ、誤解をおそれずにいえば、法的意味の参加を「行政過程、なかんずく行政上の計画決定などの目標ないし基準を設定する過程に参加することを認めるに足りる適格性を有するものの参加の問題」として位置づけ、さらにその「適格

性」の基準として、侵害行政についてより妥当しうると考える「地域的特性」と結びつけて把握されるところに、福祉サーヴィス領域での手続過程を論ずるにあたっては充分にとらえがたい課題が残されてしまうように思われる。

確かに、福祉サーヴィスの領域においても「地域的特性を反映しうる」住民参加手続が問題とされる場合は少なくない。しかし、それは、福祉サーヴィスにかかわるより細かな、より具体的な計画や、規則の策定においては、それだけ住民の生活実態が反映されなければならぬことの結果であり、福祉サーヴィスの領域においては、国家レベルでの計画への国民の参加が地域的特性の拡大とは全く別に生存権保障のあり方のひとつとして検討されねばならないことを、否定するものではないと思われる。

なお付言すれば、福祉サーヴィスに対する計画過程ならびに権利の決定過程(図1のA・B・Cを含む)での国民の手続的権利の保障は、現在および将来における自己の「生存権」の保障を確保するための手段としてだけでなく、「他をいたわる権利」の行使としても保障されなければならぬものといえよう。

特に、生活基盤を共有する地域レベルでの老人福祉計画や、障害者福祉計画に対する地域住民の参加は、このような意味をあわせもつものと思われる。

のみならず、地域住民の参加は(従来アメリカでも財政権保護の場合と同様、行政処分によって、その法的地位に直接的な影響を受ける者の個人的行政参加手続として対処されてきた)、個別・具体的な権利の決定過程(特に、図1のBの段階で問題となる)においても、考慮されなければならないと考える。

なぜならば、ある個人によって確信される潜在的権利(「生存権」)は、ある一定の手続をへることによって、始めて具体化される。しかも、その手続過程は、見方を変えれば、個人のニーズと法の支配(行政決定)との調和をはかる過程に他ならない。したがって、その決定過程においては、個人的意思を反映するものとしての特定個人の参加とともに、地域住民の参加が、(i)福祉サーヴィスの担い手として、(ii)同時に個人的意思の反映を補完しうるものとして要請されてくることになると考えられるからである。

このようにみてみると、福祉サーヴィスにおける参加手続は、四の冒頭でふれたように、住民参加手続を、財産権保護のための手続と対比させるだけではとらえきれないものを含んでいると考えざるをえない。

3 同様に、福祉サーヴィスの行政手続を検討するためには、法律学において従来対象とされてきた「住民参加」の範囲も再考の余地をもつといわなければならない

らないであろう。

たとえば、法的な意味における住民参加は以下のような視角から、政治学ないし行政学でいわれる住民参加論と異なる対象の設定がなされている。

すなわち、政治的な参加としての住民の選挙権・条例の制定改廃請求権・解職請求権(具体的な行政上の政策・計画等の決定過程への参加と異なるという理由で)、その対象の外とされ、また、(ii)(住民の個人的利益とは無関係に納税者の立場で、後述に、是正を求める)住民監査請求、住民訴訟も、行政決定がなされる事前に求められる行政過程の公開に由来する住民参加とは異なるものとして理解されている。さらに、(iii)(議会に対して希望をのべるにとどまる)請願・陳情、(iv)(事実上の行為にとどまる)行政上の苦情申立も、行政過程における正式の手続的権利の行使を内容とする住民参加手続とは異なるものとされる。また、同様の意味で、(v)行政政策の決定等の過程における正式なルートによらない活動は除外され、主として公共的利益団体を通じてなされる「住民」の参加が対象とされている。

ところで(すでに指摘してきたように、財政との拮抗関係の中で、多分にその具体的な質・量が決定され、その結果、権利が実質的に保障される)福祉サーヴィスの領域においては、税構成や、

財政状況を知り、それに対して一定のアクセスを試みるものが、権利実現のプロセスの一環として確保されることが極めて重要になってくるをえない。

したがって、福祉サーヴィスの領域において、その手続的保障を生存権に内在する権利として位置づけた場合においても、条例の制定改廃請求権や事務の監査請求権を、政治的な参加としてのみ位置づけ、住民監査請求権を、納税者の立場で事後的に是正を求めるという視点のみで把握することで充分なのかは、今後の課題のように思われる(同様の意味で、参政権を基礎としたイニシアティブやフレンドラムとの関係も検討されなければならないであろう)。

いずれにせよ、これらのことは、参加手続がそれぞれの行政領域の特殊性に応じて形成されるべきことを示唆するものであり、福祉サーヴィス領域からの、具体的な問題提起こそ重視されなければならないことは、いうまでもない。

ただそのことを前提としたうえで、ひとことだけふれておきたいことは、既存の行政手続参加論を、福祉サーヴィスの領域に適用した場合に予想されるギャップが、基本的には、「生存権」に対する配慮の不足にかかわっているように思われることである。

すなわち、アメリカにおける福祉サーヴィスへの手続的保障は「生存権」の視

角からではなく、同国における行政手続の伝統を背景に、一九六〇年代の社会的変化の中で展開されてきた判例の展開を媒介として、むしろ給付決定における取扱いに対する抽象的な平等権保障の視角から展開されてきているように思われる。

またこうしたアメリカの考え方に示唆を受けていると考えられるのが国の行政手続論においても、そのような視角の掘り下げは必ずしも充分ではないように思われるからである。

五 アメリカにみる福祉サービスの実現過程

(1) アメリカにおける手続的保障への上述のようなアプローチは、今後アメリカにおいても福祉サービスの実現過程に対する問題を新たな形で提起させてくるものと予想される。とはいえ、アメリカにおいてとりいれられてきている福祉サービス分野での手続的保障の実態は、福祉サービスの実現が、多分に国の姿勢として考えられているのが国の現状に対し、当面多くの具体的な示唆を与えるものであることには変わりはない。

とくにアメリカでは、一九六〇年代に、(i) 社会から疎外されている貧困層(特に黒人層)の不満を緩和させる手段として、また(ii) 施設中心サービスから地域ケアへの政策転換に関連して、福祉

サービスの領域での手続的保障が発展してきていること、(iii) 州に対する連邦補助金は(一九八二年改正前)費用全額の九〇%に及んでいるかまかわらず、(iv) 連邦法(社会保障法 Title XX)は、プログラム規定(Program Legislation)とされ、具体的な住民参加手続の制定が各州にゆだねられていること、ただ連邦政府は、(v) 連邦補助金交付の条件として州に対し住民参加手続の制定を含むいくつかの要件を課していること等、制度の相違をこえてわが国でも検討されるべきものをもっている。

しかも、近年、このような六〇年代以降の展開が、小さな政府、地方分権主義を目的とする一九八一年の一括財政削減法(Omnibus Budget Reconciliation Act)の成立と、それに伴う社会保障関係法の改正により変化し、連邦補助金は削減され、連邦法が要請する住民参加手続はより簡略化されてきていることは、わが国における「行政改革」と福祉政策の方向を考えるにつけてもまさにタイムリーな課題を提起しているといつてよいであろう。

もつとも紙数の関係から、アメリカについてのより包括的な検討は別の機会にゆずらざるをえない。ここでは、ミネソタ州において、社会保障法 Title XXの成立にともない新たに策定された「住民参加手続」の策定過程について言及して

みたい(前述のように、一九八二年の改正で連邦法によって要請される「住民参加手続」は、より簡略化され、どのような手続を保障するかはそれだけ州の裁量にゆだねられてきているともいえるが、従来私が研究対象としてきたミネソタ州ではすでに制定された州法と、そのもつて具体化された以下のような内容をもつ住民参加手続を基本的に変更する予定はないといわれている)。

(2) 社会保障法 Title XX (Grants to States for Services 1975) は従来、公的扶助(Public assistance)に含まれていたパーソナル・サービス(本稿でいう福祉的諸サービス)を分離独立させたものであり、所得保障中心のアメリカの社会保障を、イギリス型の福祉サービスを移行させる契機をなすものともいわれ、米国の福祉行政の中で重要な位置をしめている(表2参照)。

先にもふれたように、連邦社会保障法は福祉的諸サービス計画の策定とそのための具体的な住民参加手続の設定を州法にゆだねている。

ミネソタ州では、一九八〇年 Community Social Services Act (以下 C. S. S. A. と略)を州法として制定し、Title XXで要請されている諸規定を確認すると同時に、サービスの供給システムの管理、財政、組織についてミネソタ州独自の規定を設定している。

C. S. S. A. では、州計画(State Plan)の策定に先だち各郡(County)段階でのプランの策定を要請し、この各郡のプランに基づき、州は、州プランをつくることになっている。このような C. S. S. A. の要請のひとつに住民参加手続自体についてのプランの策定もふくまれておりミネソタ州の各郡では、一九七九年の秋頃から、郡内部の各地域レベルでの住民参加手続に関するプランの策定が行なわれている。たとえば、Henepin County では郡の役所が、一九七九年一月、「Henepin County」における市民参加の組織のための計画案」を発行している。

草案の目的としては、

(i) 市民参加の基本的な型と方法に関する情報を提供すること

(ii) C. S. S. A. における市民参加手続の検討

(iii) 郡の福祉サービスの計画化における市民参加の既存の機構の見直し

(iv) 現在の市民参加構造の有効性を査定すること

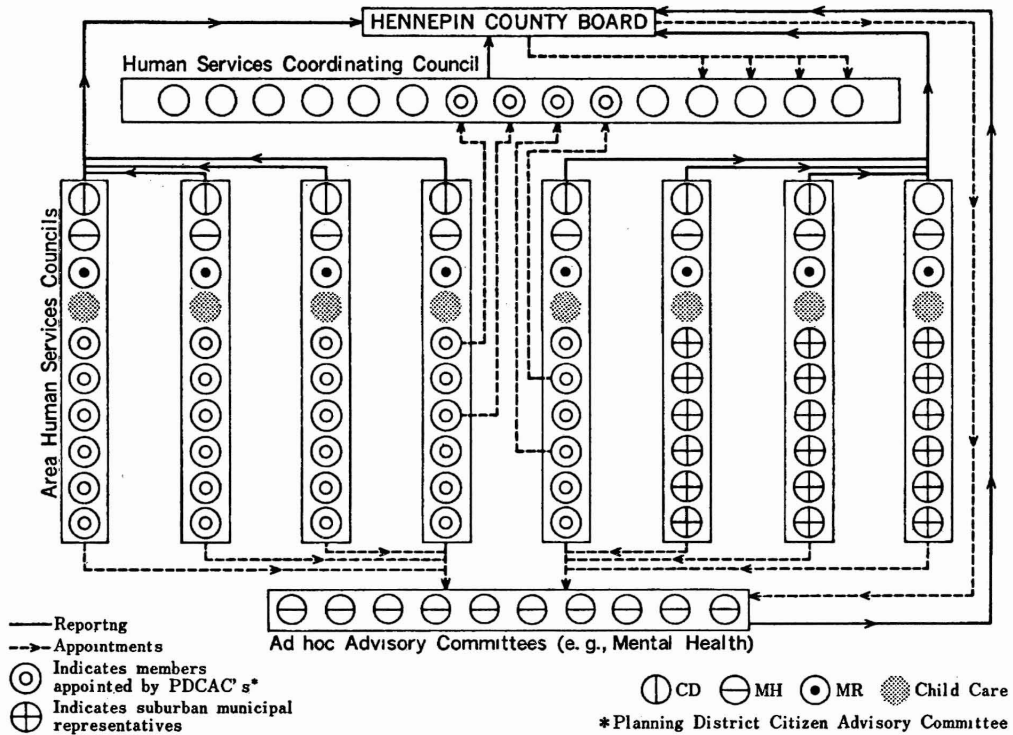
(v) 市民参加をより有効的に改善するための新しい方法を確定すること

(vi) 市民参加組織の確立、そのような組織の役割と義務に対する勧告を行なうこと

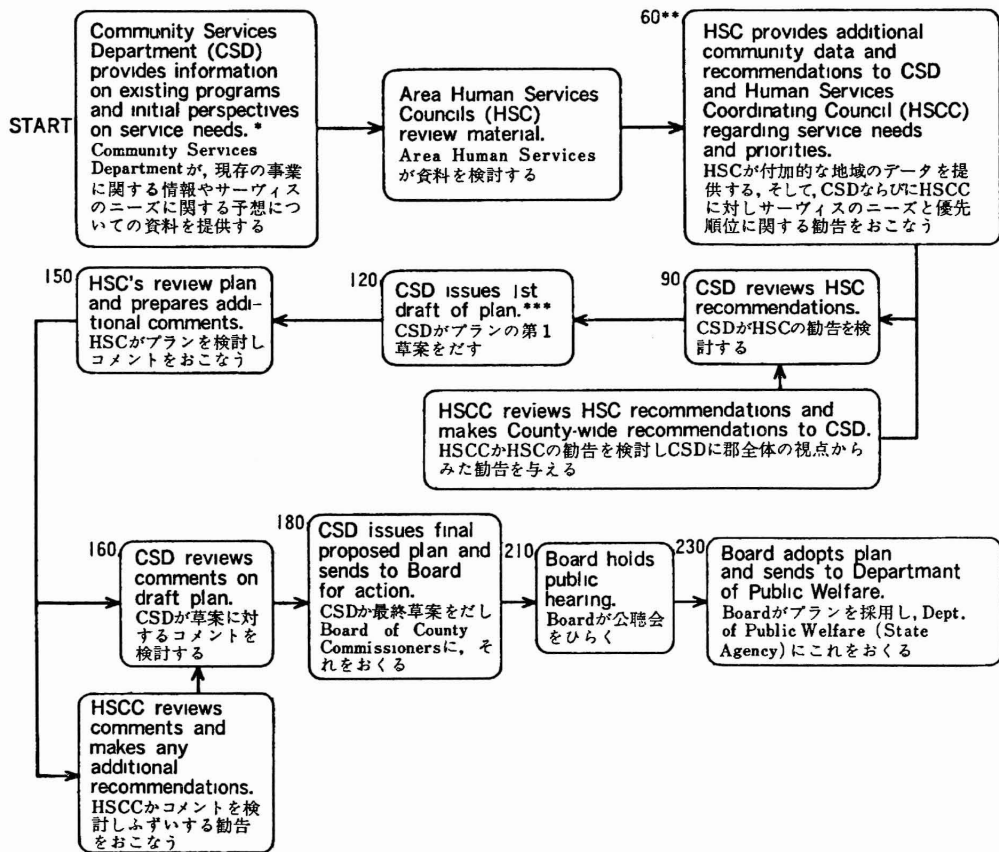
(vii) 市民参加組織と郡委員会ならびに郡の役所との関係、市民参加者の選択方

図2 アメリカの参加機構(例)

(1) RECOMMENDED STRUCTURAL AND REPORTING RELATIONSHIPS AMONG PROPOSED ADVISORY COMMITTEES



(2) PROPOSED COMMUNITY SOCIAL SERVICES ACT PLANNING PROCESS

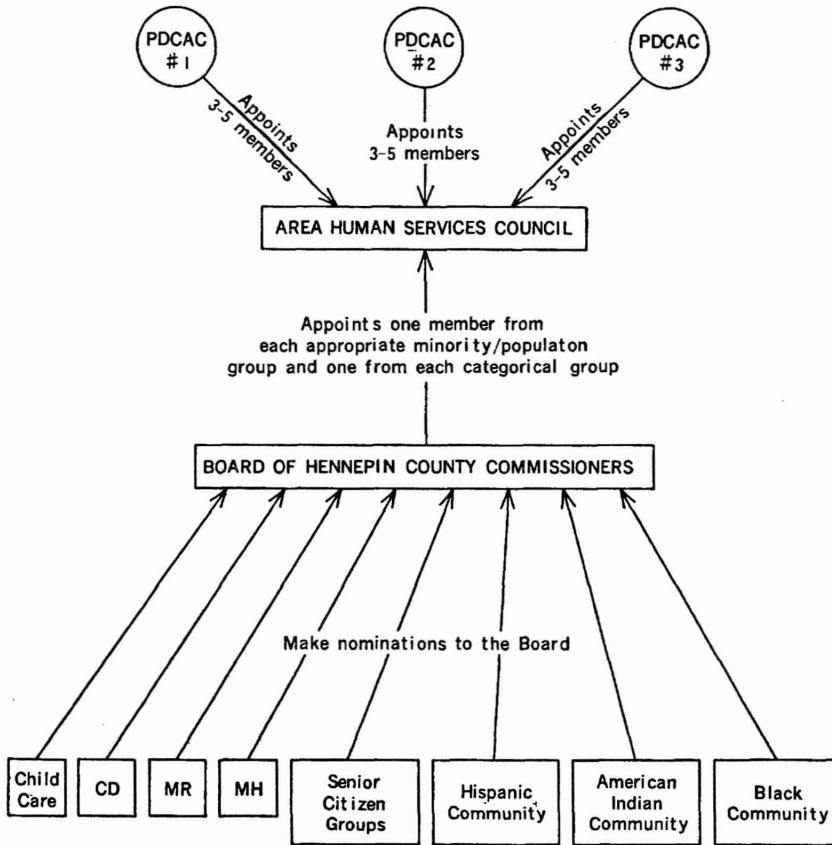


*Includes : what services are provided and to whom, changes in regulations and legislation impacting services, "reality" information on budget, statistics and demographic data.

**Cumulative time in days.

***Includes specific responses to comments, concerns and recommendations made by HSC and HSCC.

(3) STRUCTURE OF A MINNEAPOLIS AREA HUMAN SERVICES COUNCIL



法を定めること
が掲げられている。
この中で Hennepin County では、前
述のように計画案の策定は、郡の役人
(welfare director) によって行なわれて
いるが、C. S. S. A は、政策決定に対
する責任を郡委員 (County Commis-
sioner) に与えている。郡委員は C. S.

S. A. において、地域福祉サービスの
実行に責任をもつ人として位置づけられ
ており、全くの素人五人から構成されて
いる。つまり、Hennepin County の場
合、郡委員が計画案の策定を welfare
director にゆだねた形がとられており、
福祉サービスの計画という専門性・技術
性が要求される計画分野に対し住民の意

思を反映していくことの難しさを示して
いる。
ところで策定された計画案は、個人・
関係団体・議員・官庁機関に配付され意
見が求められたが、そこでは特に、(i)委
員会の構成、(ii)諮問委員会の役割と機
能、(iii)委員の数と委員の選出方法、(iv)委
員会に対する職員の援助、について意見
表明がなされている。
役所は、これらの意見表明を考慮しつ
つ、一九八〇年五月「市民参加の組織に
対する提案」を発表している。その中
で、(i)提案がなされるまでの経緯、(ii)住
民の参加を保障していく意義、(iii)住民参
加を實行あらしめるために必要とされる
要素、(iv) Hennepin County で伝統的に
用いられてきた市民参加の方法、(v)市民
参加と C. S. S. A. について言及して
いる。その中で従来の Hennepin County
における市民参加の構造が「常備の諮問
委員会」か「政府に対する助言団体」で
あることを確認したうえで、Hennepin
County における市民参加構造の問題点
として、(i)郡委員会が勧告を十分に検討
する機会をもっていないこと、(ii)諮問委
員の構成内での責任の重複を指摘してい
る。
すなわち、計画案ではこれらの点を考
慮し、(1)市民参加の構成は諮問委員会形
式とし、その構造と諮問委員会相互の関
係は図2(3)のように位置づけられること

を提案している。そこでは、地域別に設定
された「Area Human Services Councils」
以下 (HSC と略) が市民参加のための
基本的な機構として確定されている。
HSC においては、(i)カテゴリー別に
分類された児童保護 (Child Care)、薬
物中毒患者 (CD)、精神衛生 (MH)、知
恵おくれ (MR)、そして少数の特殊な
住民 (高齢者・人種的少数者) の適切な
代表が、つりあいのとれた形で図2(1)の
ように組織体系化されるべきことが勧告
されている。また(ii)カテゴリー別な問題
(たとえば児童保護) あるいは少数住民
に対する固有の問題に対し郡単位の検討
が必要とされる時には、Area Human
Services Councils の中からそれぞれカテ
ゴリカルな (例えば児童保護の) あるい
は少数民族の代表が選ばれ、彼らによる
特別委員会 (Ad hoc Advisory Commi-
tees) が召集されるべきことが勧告され
ている。
(3) また、市民参加の役割と機能は、
従来と同様諮問的であり、郡における福
祉サービスの計画、展開、資金の分野
に関して検討し、批評し、助言すること
に求められるとしている。そのうえでよ
り具体的な提言を行なっているが、その
ひとつとして提案は、地域福祉サーヴィ
ス計画の策定過程における (HSC を通
じて行なわれる) 市民参加の役割と機能
を (図2(2)) のように提案している。

表2 タイトルXXのサービス(1976年4月~6月)

	実施州数	受給者数	1人当り費用(ドル)
養子サービス	42	34,234	137
ケース・マネージメントサービス	11	291,802	20
日常雑務サービス	35	194,679	232
相談サービス	43	544,332	84
デイ・ケア			
成人	36	58,171	200
児童	50	419,507	355
種々	1	28,039	134
診断・評価サービス	15	43,555	63
教育訓練サービス	44	221,743	212
緊急時サービス	17	8,290	297
雇用関連医療サービス	25	7,148	90
雇用サービス	40	148,939	177
家族計画	51	258,445	52
里親子			
成人	27	24,278	123
児童	41	207,442	292
種々	1	631	354
保健関連サービス	44	726,932	48
給食・配達・集会	32	37,894	70
ホーム・メーカー	49	152,781	243
家政	41	155,122	133
住宅改善	38	74,167	78
情報・紹介	12	132,140	41
法律援助	30	102,100	59
措置(placement)サービス	20	76,296	158
保護サービス			
成人	45	133,950	111
児童	48	353,329	145
種々	1	199	180
娯楽サービス	21	35,843	26
収容保護・処置	25	76,417	292
未婚の親サービス	14	13,293	117
社会化サービス	22	68,558	103
特別サービス			
アルコール・薬物	11	11,882	294
盲人	7	420	419
特別サービス			
児童・青少年	4	12,764	214
障害者	7	13,620	145
少年非行	11	8,677	292
経過的サービス	5	1,236	697
移(輪)送	45	208,654	53
職業リハビリテーション	25	3,461	101
就労促進・健康診査	23	2,355	199
その他	20	26,742	258

(注) HEW/SRS/National Center for Social Statistics preliminary data- 一部の州は報告なし。サービスの基準は一定しない。

(4) また住民からなる諮問委員会組織である "Area Human Services Council" は、①地域のすべての住民、②カテゴリーカルな視点からの代表、③少数グループの適格な代表から構成されるべきとし、その選出にあたっては、郡委員会が既存の諮問委員会組織である、① "Planning District Citizen Advisory Councils" から三~五人、②地域の少数民族、高齢者、児童、薬物中毒患者、精神障害者等の中から一名を代表として、A H S C のメンバーに任命する。この任命にあたり郡委員会は、関係する組織や地域からの推薦を求めること、またできるだけ適任と考えられる少数民族の代表を新会員に加えるべきこと、ある階層の代表者が四〇%をこ

えてはならないこと等を勧告している。また、提案は、諮問委員会が勧告されたような機能を遂行し、役割を行なうには、委員会職員の援助が必要であるとしたうえで、具体的には、①諮問委員会の諮問的義務の遂行を助ける専門的援助に對しては、関連行政庁の職員が彼らと共に仕事をこなすこと、また、②委員会が引き継ぐことになるであろうさまざまな仕事に対する特別の援助は、現実にはミネソタ大学の大学院生によって確保されることになろうと述べていることは注目に値しよう。彼らは委員会に對し、一週につき一五~二〇時間の直接的援助を行なうことになるが、その主要な援助としては、研究、役所の職員との連

絡、会合の記録、資料の準備、郵送、メンバーの訓練、委員会内部でおこる関心についての調査があげられている。以上に要約される Hennepin County における「住民参加手続の組織のための計画案」は、一九八〇年二月、大筋において変更されることなく「Hennepin County SSA PLAN 1981-1982」の一部に挿入され、現在にいたっている(なお SSA PLAN 自体が、二年ごとに住民参加のもとで改正されるべきことが連邦法ならびに州法で規定されており本年はその年にあたる)。

六 む す び

このようなアメリカの動向をわが国に

適応していくためには、なおいくつかの媒介項が必要なことはいままでもない。ただ近年わが国では住民参加の制度的保護への政策的関心が、自助・連帯を求める一種の説得的手段としてもたかまってきたことに注目する必要がある。

そのことは、手続的保障の制度的確立の基盤がそれなりに形成されてきていることを示すと同時に、それだけにまた、福祉サービスの保障に対する国民の主体性が求められてきていることを示唆しているものと思われる。

追記 全国憲法研究会では、アメリカにおける手続の実態について有意義な補足をしてくださった青木宏治会員をはじめ多くの方々から示唆に富む御指摘を頂いた。深く感謝の意を表したい。

(1) ここでは福祉サービスを、(i)所得保障(狭義の社会保障)と、(ii)現物給付や人的サービスの比重をおきながら、所得・医療・教育・労働の保障に直接・間接に影響を与える福祉的諸サービスの総体として理解する。

(2) 拙稿「老人福祉をめぐる政策の動向と国民の要求」地方自治通信一九七八年九~一二月号参照。

(3) 拙稿「老人保健法の成立と今後の課題」地方自治通信一九八二年二月号参照。

(4) 注(2)参照。

(5) 注(3)参照。

(6) 橋本宏子「高齢者保障の研究」(総合労働研究所、一九八一年)二六六頁。

- (7) 下山瑛二「サーヴィス行政における権利と決定」田中二郎先生古稀記念『公法の理論(中)』(有斐閣、一九七六年)所収参照。
- (8) 一九八二年春の社会保障法学会における橋本報告「アメリカにおける福祉サーヴィスの実現過程」(賃金と社会保障に掲載予定)参照。
- (9) 前掲、下山「サーヴィス行政における権利と決定」参照。
- (10) それは「変革を意識した改良」の視点にも通じるのではなからうか。なお前掲『高齢者保障の研究』参照。
- (11) 拙稿「法と施設」小川政亮編『扶助と福祉の法学』(一粒社、一九七八年)所収参照。
- (12) 前掲『高齢者保障の研究』二二三頁参照。
- (13) 以下、詳しくは、前掲『高齢者保障の研究』第一章参照。
- (14) 前掲『高齢者保障の研究』第四章参照。
- (15) 沼田稲次郎「社会法の基本問題」『法の科学3』(日本評論社、一九七四年)一四頁。
- (16) 前掲『高齢者保障の研究』第二章参照。
- (17) 沼田稲次郎「社会保障の思想」沼田稲次郎・松尾均・小川政亮編『社会保障の思想と権利』(労働旬報社、一九七三年)所収三〇頁。
- (18) 拙著『高齢者保障の研究』二六五頁。
- (19) 前掲、下山「サーヴィス行政における権利と決定」参照。
- (20) 拙稿「老人福祉法による福祉の限界」ほか(那須宗一・湯沢雅彦編『老人扶養の研究』(柿内出版、一九七〇年所収)参照。
- (21) 前掲、下山「サーヴィス行政の権利と決定」参照。
- (22) 小高剛『住民参加手続の法理』(有斐閣、一九七七年)一三九頁。本稿では「住民参加手続」を検討するにあたり、全体として同書より多くの示唆をえた。
- (23) 同二九九頁。
- (24) 同二四〇頁。
- (25) 同二二二頁。
- (26) 同二二八頁。
- (27) 同二二四頁。
- (28) 同二二八頁参照。
- (29) 同二二二頁参照。
- (30) 同二〇五頁。
- (31) 同二四四頁および前掲、下山「サーヴィス行政における権利と決定」参照。
- (32) なお、前掲、小高『住民参加手続の法理』一九七頁参照。
- (33) 前掲、同二二二頁以下による。
- (34) アメリカでは、個別・具体的な生活保護費支給打切りなどの処分(図1B過程)について、判例は事前聴聞の必要性を承認する方向にあり、その場合の論理として、平等権の保障があげられてきていると思われるが、他方計画過程への参加(同A過程)は、「実体的権利獲得の手段」として確立してきているわけではなく、低所得層保護を法制度的に保障すること以上にはでないように思われる。
- (35) たとえば、前掲、小高『住民参加手続の法理』一七六頁参照。
- (36) 詳しくは注(9)参照。
- (37) 前掲拙稿「老人保健法の成立と今後の課題」参照。
- (はしもと・ひろこ 社会保障法)