

## 続・戦後日本社会福祉論争 その3 措置制度論争

中 井 健 一

### 目 次

はじめに 本論文の位置

#### 1. 「措置」の概念

#### 2. 措置制度批判論の登場

- 1) 官房学派による措置制度批判
- 2) 福祉多元化、市場化推進論者からの批判
- 3) 市民派からの批判

#### 3. 措置制度論争の中心論点

- 1) 官房学派と「革新派社会福祉学者」
- 2) 市場化推進論者への反論
- 3) 「分権的パラダイム」への反論

#### 4. 措置制度解体の結末を検証する

- 1) 選択の自由は実現したか
- 2) サービスの質は向上しているか、権利意識は育ったか
- 3) 多様なニーズに対応できているか
- 4) 過大な費用負担、負担と不公平感はどうなったか
- 5) 全体として社会福祉に対する権利性は強化されたか

#### 5. 措置制度論争から何を学ぶか

- 1) 措置制度に内在する問題と政策、制度運用をめぐって
- 2) ニーズセンシティブな決定を保障するしくみ

おわりに

### はじめに 本論文の位置

戦後、1950年代に孝橋理論<sup>1)</sup>を基軸にした、熾烈な社会福祉論争が行われた。この論争は、そもそも社会福祉の本質は何かをめぐって行わ

れたもので、これに関連して医療社会事業論争、サービス論争等々多彩な論争課題が彩りを添えている。この期間の論争は『戦後日本社会福祉論争』として文献にまとめられているが<sup>2)</sup>、それ以降の論争史については未だ総括が行われてこなかった。

筆者はそれ以降の論争史を総括することによって、社会福祉理論の発展、とりわけ原論研究になにがしかの貢献をしたいと考え、それ以降の論争史を「続・戦後日本社会福祉論争」と名づけて若干の仕事をおこなってきた。それは以下のようなものであるが、本論文はその研究作業のひとつをなすものである。

続・戦後日本社会福祉論争その1 政策論と新政策論の格闘 岐阜大学地域科学部研究報告第4号・6号

同その2 社会福祉改革論批判 同7号

### 1. 「措置」の概念

わが国で、国が国民に対し福祉の支援を行うしくみは、一貫して「措置制度」によって行われてきた。措置制度は戦後の民主改革の中で形成された社会福祉の基礎構造のひとつであるが、源流は戦前の救護法が救護施設に公の支出を法定化したことに見られるとの見解がある<sup>3)</sup>。その後は、この制度の見直し、改変はながらく

議論の遡上にもあがらなかったと言えよう。しかし1980年代に措置制度に対する批判ののろしがあがり、以後措置制度が重要な社会福祉論争の論点に浮上するようになった。

措置制度とは、国民が福祉の支援＝福祉サービスを受給する場合、市場で各種のサービスを購入する時のように、代金を払って供給者から直接購入するしくみとは全く異なる。福祉サービスの供給者と受給者の間には、公の措置権が介在する。措置権は法律に基づき、機関の長に付与されているもので、具体的には社会福祉主事、児童福祉司等々の公務員がこれを行使する。

措置権者は所管する地域、業務範囲に「福祉に欠ける者」がいれば、必要な「福祉の措置」をとらなければならない。いまこれをわかりやすい事例で示してみると、児童相談所という機関に所属する児童福祉司は、もし所管内で棄児＝捨て子や虐待を受けている子どもがいれば、かれは措置権を行使してその子を乳児院や児童養護施設又は里親へ「福祉の措置」を講じなければならない。そしてその費用は措置費として公が支弁しなければならないとされている。これは当然のことで、子ども達は自らの生存を守るために児童養護施設に入所の契約をし、その費用を払うことなどできようはずもないからである。措置制度の本質が生存権理念を具体的に担保する生存権パラダイムだといわれるゆえんである。

ところで措置制度には定まった定義はなく、かなりあいまいにとらえられており、論者によって切り取られる「措置制度」の範囲は多彩である。措置権、措置費、公が民間施設に措置を委託する措置委託制度のほか、社会福祉法人をめぐる制度体系までも措置制度として論じたもの等、実にさまざまである。そこであらかじめ

本論における概念を定めておきたい。

措置制度とは、国が社会福祉サービスを給付する際のしくみであり、その本質は社会福祉の国家責任（憲法25条）を具体的に担保するものであって、次の三つから構成されている。

措置権→行政庁は、生存条件の悪化した国民の発見につとめ、必要な「福祉の措置」を講じなければならないとした職権主義に基づく行政権限である（ただし生活保護法は申請主義を主体に職権主義を加味している）。

措置費→「福祉の措置」を講じた費用に対する公費負担義務として措置の実施にあたる地方公共団体や措置を受託した法人等に支弁される。これには所得に応じて利用者から措置費用の一部を徴収する（応能負担）費用徴収制度がくみあわされている。

措置委託制度→民間事業者を社会福祉法人制度によって公の支配下におき、本来公が行うべき「福祉の措置」、特に施設入所の措置を民間事業者に委託する。民間事業者に措置受託義務を課す。

## 2. 措置制度批判論の登場

### 1) 官房学派による措置制度批判

措置制度解体論が最初に登場したのは1980年代である<sup>4)</sup>。積極的に主張したのは小室豊充、堀勝洋、京極高宣氏等であるが、注目すべきは、措置制度の役割を重視する論者、佐藤進氏からも改善すべき課題が提起されたことである。（1989年 佐藤）。これら論陣の影響であろう、当時の厚生省内に設置された各種「検討会」においても措置制度の解体が主張されるようになってくる。

政策サイドから「措置制度」より「契約制度」への移行が明確に表明されたのは、1981年、厚生省社会福祉施設運営改善検討委員会「社会福祉施設の運営をめぐる諸問題についての意

見」が最初である。

堀氏等は出自からも政策に近いところに位置しており、その主張は当時の政策動向と親和性があると言う意味で仮に「官房学派的論点」として一括して分類できよう。以下にこれらの論点を整理しておこう。

最も早くから措置制度の再検討を提起してきたのは、本人自身も言及しているように、小室豊允氏である。入所の措置は行政処分である、したがって、権利性において難点がある、いったん入所措置決定を受けると、より良質のサービスを提供する施設への入居替えを要求する権利がない。措置は低所得水準の時代の産物であり、所得、ニーズに応じた生活保障としては問題が多い。また施設経営への影響としては、措置費の使途が厳しく規制されており社会福祉法人をして経営努力の余地のないものになっている。(1984年 小室)。

小室はその後もおりにふれ発言をつづけているので追加の論点を二、三紹介しておこう。措置制度のもとでの施設経営は毎月決まって一定額の措置費が入ってくるから、施設生活の質を向上させるというインセンティブが働きにくい、施設のアメニティがはかりにくいシステムである。措置費の額は税金によって左右され、安定的な財源ではない。戦後措置制度の形成時から生存権を保障する貧困者優先のしくみであり、スティグマを伴う。「戦後」というパラダイムが崩れているのに、時代遅れである。(1995年 小室)。要旨このようにのべ、全面的な再検討を主張した。

行政法学の立場から最も緻密に論じたのは堀勝洋氏である。堀は、「保育所の場合に限定して論ずる」しかし、「他の福祉施設について検討する場合の参考になる」として、措置制度の問題点を次のようにあげる。保育所定員もほぼ充足をし、入所児童が貧困層に限らなくなって

きたにもかかわらず、40年前の法的枠組（措置制度をさす＝筆者注）が維持されていることは疑問と前提し、①行政処分という公権力によって入所させることが国民の意識に合致しない。②民間立の保育所まで市町村長に入所の判断をさせるのが妥当か、③昭和35年までは、施設は公立施設として設置されてきたが、公立優先主義が崩れた現在、措置入所を見直す必要がある。そして④権利性からみても、措置は保育所の選択や保育内容について保護者の意向が尊重されるしくみではない。また、権利意識が育たずスティグマが増幅される。措置費制度は「お上の世話」意識をもたらし、利用料をはらってこそ本当の権利意識が育つ。(1987年 堀)。

以上がさがけとなった80年代の措置制度批判であるが、90年代になると政策の動向もからんで議論が活発になってくる。とりわけ1994年厚生省内に設置された保育問題検討会は、措置制度擁護論と解体論が鋭く対立し、報告書に結論を書くことができず両論併記となった。これをめぐっていくつかの論稿が出た。また雑誌『月間福祉』が、特集「措置制度のゆくえ」を組み、京極高宣氏が座長に、興味深い議論が行なわれている。制度が硬直化していて、ニーズの多様化、高度化に対応できない、ナショナルミニマムで最低限のサービスにしか対応できない。費用徴収の応能負担が過大な負担と不公平感をもたらしている。入所手続きが煩雑である、と問題点をまとめている。京極は「従来のハードな措置とも自由契約とも異なる、新しい福祉契約を打ち出す」として、ニーズの専門判定は行政機関ではなく専門職が行なう、緊急入所や重度障害児のためには「保護養育」として手厚い措置を行なうなど五項目の提案を行なっている。(1994年 京極)。

論者に温度差はあるものの、措置制度批判の上にたって、措置制度にかわる契約制度を志向

する。この場合の契約制度とは、措置権の介在を取り払い、市場における各種サービスを購入する際の双務契約と同じ概念であるが、契約制度のあやうさを認識していたのであろう、公的責任のありかたにも言及している。

## 2) 福祉多元化、市場化推進論者からの批判

社会福祉サービスの供給主体を、国家から社会（市民セクター）、市場セクターへと広げていこうとの主張を福祉多元化、社会福祉の国家責任を軽視もしくは否定して福祉サービスの供給を市場にまかせていこうとの主張を市場化推進論とすると、このような論点から措置制度を批判した一群の論稿がある。高橋紘士、福田素生、星野信也氏等々の論点がそれに分類できよう。しかし、これらの人々を〇×論者ときめつけているのではない。論点が福祉多元化論、市場化推進論にきわめて近いという意味での一応の分類である。

福祉多元化論は、措置制度解体を鮮明にしているわけではないが、多元化が措置制度を侵蝕してきたと同時に、措置制度が福祉支出を抑制して多元化をすすめたとして多元化推進を主張した。

措置制度はリソースセンシティブなサービス決定をもたらす、必要なのはニーズセンシティブであり、ニーズセンシティブで制度をつくろうとすると措置制度に押しつぶされる。対象者が措置の枠をはずれると福祉対象から消えていく。(1995年 高橋)

措置制度が従事者の職業感覚に影響しているとして、ジャーナリストの宮武は匿名の官僚の記述を紹介している。措置制度の下にある運営費支出のしくみは、国家が賄った費用が施設を運営する、つまり福祉サービスを提供する事業者に直接交付される。利用者を素通りするこのしくみは、ソーシャル・サービス従事者たちの

職業感覚に影響している。従事者たちの関心は、直接費用を払うわけではない老人の方を向くよりも、自分たちの労力を買い上げてくれる国家に向いている。(1995年 宮武)。宮武は、市民セクター、「草の根の運動」が生み出す新しい形の福祉サービスに注目し、これが措置制度改革の方向を照らす実践と見ている。

福田は、保育所改革に営利法人の参入、受益者負担（公の規制と財政支援を条件にしている）などを主張する市場志向から措置制度批判、解体をのべる。措置制度と付随する社会福祉法人制度が営利企業の参入を阻害してきた。行政が内容や価格を含めてサービスを決定するため、利用者はサービスを決定できない。措置制度はサービス提供者が利用者に直接責任を負っているわけではない、これは致命的な欠陥である。(1998年 福田)。一見福祉多元化を主張しているように見えるが、そこには社会、市民セクターの役割への言及はなく、市場志向が強い解体論である。

星野の主張も同じように市場志向であるが、中央統制に対する批判と地方分権、自治の強化をあわせて主張する。社会福祉法人と事業の両面の国による認可制と施設設置費国庫補助金による予算統制を通じて私的・民間資金の参入規制を行っている。これによって福祉サービス水準を低位に押しとどめてきた。措置費の第三者払い制度は経営安定優先主義であり、利用者の選択権や自己決定権、顧客としての対等な関係をないがしろにし、事業者をしてサービス向上を忘れた横並びに安住させている。介護保険は集権的な供給体制を改革する機会である、第三者払い制度ではなく、個人に給付すべきである。(1996年 星野)。

ブライチャー導入にもつながるこれらの論点は、政策文書が「サービス向上の競争が生じにくい」と述べている根拠を提供するものである



が、福祉サービスを競争原理によって再編するものとして市場原理的である。

### 3) 市民派からの批判

ここで一応市民派と分類したのは、国家による集権の否定、自治・参加・分権の観点から社会（市民セクター）の役割を重要視していること、そこには国家の官僚制に対する鋭い批判眼と分権への志向が見えると同時に、生存権保障よりも自由権（自己決定権）への傾斜がみられる。この点で舌鋒するどく問題提起をおこなったのは新藤幸幸氏である。（以下1996年 新藤）。

「措置＝生存権パラダイム」をかかげる革新派社会福祉学者は「集権的パラダイム」と同意であり、ナショナルミニマムの強調とサービス供給量をふやせとの主張は厚生官僚の組織リソース増大の要求と一致、彼等はアベック闘争を行ってきた。

「措置」には権力による強制のモメントが内在するかどうかは行政の実体から評価しなければならない。申請者にとって入所の措置を拒否するならば、自分と家族の生活が成り立たないとき、そこには強制のモメントが働く。「なにゆえに人は国家によって『施設に入れられ（収容）、助けられ（援護）、もとの良い状態にもどるように（更生）取り計らわれ』なければならないのか」、言語イメージからも「措置」概念は国家が想定した秩序の社会防衛手段としてとらえることができる。

「措置」概念を基本とした集権的な実施機関、実施の手続きと基準論、「措置費」概念に代表される国家による財源保障論からは生存権保障の「自己決定権の論理」はうまれにくい。一定内容の給付を請求する権利＝実体的請求権（小川）はその内容を国家にゆだねるのではなく、市民の自己決定を核心とした理論に再構成されなくてはならない。

集権的パラダイムに代わるものは市場パラダイムではなくて自治と参加の文脈で再構成する分権的パラダイムである。

なお、新藤と完全に重なっているわけではないが、極めて親和性が高い当事者主権からの主張、主にIL（自立生活）運動の理論家からの批判がある。

既存の福祉サービスは障がい者のパワーを奪っており、彼等を依存的状態にしてきたとして、障がい者の自己決定権と当事者主権の立場から措置制度を批判したものである。「障害別、年齢別の異なる行政所轄が一方的判断によって、措置という名で数十万におよぶ人たちを行政処分している日本が（中略）どれほどノーマルでないかを知るべきであろう」。（1993年 北野）。

## 3. 措置制度論争の中心論点

### 1) 官房学派と「革新派社会福祉学者」

主に官房学派の措置制度批判に対して、新藤から「革新派社会福祉学者」と呼ばれ、また「生存権パラダイム<sup>5)</sup>」とも呼ばれた一群の研究者から措置制度擁護論が展開された。浅井春夫、垣内国光、成瀬龍夫、田村和之などの各氏だが、誰よりもはやく反批判を始めたのは小川政亮氏である<sup>6)</sup>。措置批判・解体論がはじまつた1980年代の早い時期から措置制度のもつ意義を強調し、解体論に警鐘をならしていた。小川は国民の権利を守ると言う点で措置制度には積極的な意味があるとして、次のように指摘した。措置は公的義務、責任の表明である。措置には国民の請求権があり、もし国が措置請求に対して、なんらの措置もとらない時は争うことができ、権利を貫徹する道が担保されている。また、正当な理由なく入所を拒否できない措置受託義務が課せられていること、および国が措置費を支弁することから、所得の少ない人でも費用の心配なしに福祉サービスを受けることができる

等々、国民の権利性から措置制度擁護論を展開した。(1987年 小川)。解体論が措置費に付随する費用徴収制度(応益負担)を批判し、不公平を広げているとして、アッパー、ミドルクラスの立場に立っていた時、小川は貧困者に視点をすえていたのである。

また、福田が「革新派社会福祉学者」を念頭においていたのであろう、措置制度は「公的責任の発現である」といった観念的な議論が少なかつた」として「観念的議論」からの脱却を強調しているが(1998年 福田)、小川は上にみるように国民の権利性から措置制度を具体的に評価したのである。その後の「革新派社会福祉学者」の措置制度擁護論は小川の論点を基礎としているといってもよいであろう、以下順次検討してゆこう。

#### ・措置の行政処分性(職権主義)をめぐる

措置制度批判論の中心テーマは、措置の行政処分性をめぐるものであった。措置は行政が一方的に行う行政処分である、ここから二つの論点が提起された。まず堀の解説をふまえて説明しておこう。国民は措置権者にたいして入所措置をとるよう請求する権利がある、しかし身体障害者手帳の交付のみが、申請権を明文で認めているのみで、他は福祉六法に明文がない。これは職権主義をとっているからである。また「請求権があるからといって、措置権者が必ず入所措置をとらねばならないことを意味するわけではない。ぜなら措置権者には裁量権が認められるからである」、このように権利性で難点があることを問題にしていた。(1987年 堀)。行政処分性をめぐるもう一つの論点は、措置を受ける方に選択の自由がないとするもので、いずれも措置から契約へ移行すべきだとする最大の根拠としている。

これに対し、垣内は、「職権で措置するのだ

から措置するか、しないかは行政裁量であるとの解釈も見られるが」として、福祉六法は「措置を採らねばならない」と明示しており、必要ある者の措置をしなくてもよいとは解釈できない、と反論している。また、厚生省が老人福祉法を解説し職権主義にふれた次の一文を紹介している。「本法制定の趣旨にかんがみ、老人からの申請を待つという態度を一步すすめて、措置の実施者自ら老人の実態を把握し、積極的に措置を要する老人の発見に努めることを要請するものである」(厚生省社会局老人福祉課：1987年)。このように、措置を必要としている人の発見に努めることを表明していることから、「職権の行使は国民の福祉を受ける権利を積極的に実現するものである」(1996年 垣内)、また行政責任を明らかにしたもの、と主張した。

田村は早い時期から詳細に職権主義を検討した、職権主義には二つの意味があるとして次のように述べている。ひとつは、措置義務に裏付けられた行政責任であり、他のひとつは、申請があれば相当期間内に措置処分か却下処分か、なんらかの行政処分を行わなければならないこと、放置されると行政の不法行為として争うことができる。(1987年 田村)。

措置制度擁護の立場から「革新派社会福祉学者」とはニュアンスの異なる論点がある。単なる措置制度の弁護に終わらせるのではなく、権利性を確保する道筋を描くべきと主張する秋元は、職権主義は「反射的利益」論と結びついているという。すなわち、「改訂老人福祉法の解説」(厚生省)が、措置は申請に基づくものではなく、措置の実施者が職権をもって自主的に行うもので、それは権利ではなく、公的機関に措置義務があることから派生する『反射的利益』である、との趣旨をのべていることを紹介して次のようにいう。「このような反射的利益論に立てば、行政の自由な裁量のもと、サービス内

容が一方的に決められ選択権がないとか、行政と利用者の関係が従属的で権利性がほとんど見られないということになるのは、むしろ当然の事柄となってくるのである」。(1996年 秋元)。「措置制度のこうした位置づけは戦前からの行政警察的、職権主義的な福祉観が断ち切られていない表れ」として、手続き的公正の権利の確保を重視している。すなわち、行政が申請者の言い分や特殊事情に十分な考慮をはらうとか、公平で申請者の人格を傷つけないことがないか、等々手続き過程の問題を真剣に取り上げるべきだ。(1996年 秋元)。

念のためつけくわえておくと、官房学派の中にも「反射的利益」論にたつ学説はない。行政の中に法解釈や福祉観としてあるとすると、しかも職権主義と結びついているとすると秋元の指摘は意義がある。ただこれが行政法学的にどのように権利性を確保する道筋を描けるかは語っていない。

#### ・「措置には選択の自由がない」のか？

成瀬は選択の自由が制限されているのは施設の絶対量が不足しているからだとして、措置制度に付随した問題ではなくて、政策の限界や専門的対処の不足から来る問題だとして反論している。(1997年 成瀬)。

成瀬の反論では、もし供給量が充足していれば措置制度のもとでも「選択の自由」は可能か、つまり措置がもつ原理的な限界は果たしていないのが課題として残ることになる。この課題に直接答えたものではないが、官房学派の立場からの見解を紹介しておこう。堀は「福祉施設への入所は措置権者の職権により行なわれるものであり、施設の選択は措置権者の裁量の範囲に属するものと解すべきである」「ただし、入所者に施設選択の権利を認めるべきだとの学説もある」と述べている。(1987年 堀)。

そのひとり田村は、措置を「強制力の伴った入所措置」とみるのは不適切、行政行為は強制力を伴わないと解されている。措置は相手方の同意を要する行政行為であって、行政行為であるから選択の自由が制限されるなどは法学者からみると全くの不適切な見解であると主張した。(1987年 田村)。また、児童福祉法施行規則19条をとりあげ、ここには入所申請を義務付けているから、また行政実務も希望を尊重して入所措置をとっているから措置制度には選択の自由はあると反論している。(1995年 田村)。

成瀬の論点を政策の構造にまで立ち入って論じたのは小笠原である。氏によると、措置とは福祉に欠ける人々の問題を解決する義務を行政が負っているという行政の義務行為である。しかし現実には施設の不足からこの義務が果たしていない。「施設設置という福祉サービスの供給条件の整備について、“できる”規定で自由裁量にまかせることによって、措置の職権主義が合理化され、行政の義務的行為を放置していることを免罪する法的構造となっている。」(1998年 小笠原)。

官房学派が措置制度を法律論から論じ、とりわけその行政処分性を問題にし、原理的に解体を主張したのに対して、「革新派社会福祉学者」の多くが反論したのは、政策の限界や、措置権をもつ行政側が「選択の自由」を保障する運用を、それが制度的に可能であるにもかかわらず怠ったからであるとして、政策運用を問題にした政策批判であった。したがって、よって立つ土俵がそれぞれ異なる位置にあったがため、重要な論争点であったにもかかわらず、必ずしも論点がかみあったとは言えないものであった。

職権主義と選択の自由に関連して示唆に富む論点を紹介し筆者のコメントを付記しておこう。

ひとつの行政行為を侵害行政の作用、給付行政の作用と単純に範疇分けできないとして強制的な予防接種の例をあげる。「予防接種は、生命・身体に対する保護の措置であるとともに侵害の措置でもありうる」「福祉の措置には職権保護主義の原則があるとされ、たとえ要保護者の福祉のためであるとはいえ、そこに強制的契機があることも否定しえない」（1984年 宮崎）。

この二面性の指摘は措置制度を原理的に考察する上で重要である。原理的に二面性を持つと言うことは、それぞれの一面に焦点をあてて主張することも成り立つわけで、措置の行政処分性をめぐる論争も結局職権主義の生存権保障の面と、その影である強制的モメント、いずれに光をあてるか論者の価値視点、つまり措置制度を守るか、解体するかに収斂されるからである。措置制度解体が論争になり、政策課題にのぼったのは、「強制的契機」を国民の自由権的基本権を守る視点から運用することに失敗したことが背景にあるのではないか。その点で秋元の指摘は重要であるように思える。

### ・「措置制度は硬直化していて、ニーズの多様化に対応できない」か？

措置制度批判のこの論点に対しては、田村による反論がある。田村は、機関委任事務、団体委任事務、自治事務と制度が変化してきたにもかかわらず、依然として国は統制を厳しくしており、また市町村の国依存の行政体質も変わっていないところに（例えば保育所入所要件などに見られるように）柔軟に決定できない原因がある。また国庫負担金の交付条件を通じて全国画一の保育サービスが行われている。そこで市町村の独自財源確保が先決だとして、制度が硬直化していて、ニーズの多様化に対応できないのは、措置制度の問題点ではなく、政策の問題であると反論した。（1995年 田村）。

同じような論点から垣内の反論を紹介しておこう。保育問題検討会（後述4節参照）が保育所入所基準の硬直性を問題にした。しかし、入所基準は建前上は地方自治体が独自につくっているけれども、実態は厚生省が厳しくチェックしており、地方が柔軟に運用できない、これが硬直性の実態だ。夜間保育、乳児保育のニーズが高いにもかかわらず措置費に安住しているから広がらないとの主張は誤りだ、実態は通常保育すら維持できないような現行の措置費水準に問題の所在がある。（1996年 垣内）。

小笠原も同じような論点から「措置そのものの構造的問題とはいいい難い。」（1998年 小笠原）。いずれの論者も硬直性の原因を中央集権化された行財政制度にみている。これは、契約と利用料直接払い制を導入し競争条件を整備してニーズの多様化に対応しようとする市場化論理との対抗軸である。

### ・中心論点―「契約制度」をめぐって

ところで官房学派と「革新派社会福祉学者」の最大の論争点は「契約制度」をめぐってである。「革新派社会福祉学者」の多数は次のように述べる。措置制度を批判する最大の目的は入所措置義務の解除にある。福祉諸法が国と自治体に措置義務を課しているのは福祉サービスの提供を義務的に行わなければならない業務である事を意味する。この義務を解除すると福祉サービスの提供は国と自治体の政策的判断（裁量）に委ねられる事になる、これは公的責任の後退である、というのが「革新派」のほぼ共通した論理である。

その他「費用徴収の応能負担が過大な負担と不公平感をもたらしている」との批判には、措置制度に固有の本源的な問題ではない、応能階層の簡素化、公費の投入など制度運用によっていくらかでも改善可能な問題であると、何人かの



論者が反批判している。

## 2) 市場化推進論者への反論

### ・競争は福祉サービスを向上さすか

市場化推進論者が、措置制度のもとではサービス向上をめざす競争が生じにくいとした論点について、成瀬が次のように反論した。市場原理的発想は的はずれで、競争は価格・良質なサービスをもたらさない。むしろ競争によって「安かろう、悪かろう」「良かろう、高かろう」という市場構造が生まれる。(1997年 成瀬)。

これは的を射た反論であり、市場化されたアメリカのナーシングホームが成瀬の反論を立証している。すると「競争」以外のサービス向上へのインセンティブが措置制度のもとで可能であろうか。「革新派社会福祉学者」からの的を射た反論がいまひとつ説得力をもち得なかったのは、サービス向上への処方箋を十分に示しえなかったところにあるのであろう。

## 3) 「分権的パラダイム」への反論

舌鋒するどく新藤が過激に提起した論点については、成瀬が同様舌鋒するどく次のように反論した。

「措置」を新藤のように権力的な行政処分行為と解するか、人権保障行為と解するか、その理解の仕方が問題である。新藤は集権的行財政体制を否定するあまり、生存権保障や国家責任という基本的な概念までも捨て去ろうとしている。新藤は「分権的パラダイム」が具体的にどのような制度構成なのか何も示していない。福祉行政を地方自治体のみにゆだねることは、地域格差を生み出し、ナショナルミニマムが維持できなくなるおそれがある。(1997年 成瀬)。

これは新藤の論理の弱点をみごとにしている。しかし、新藤が主張した「自己決定の論理」、すなわち一定内容の給付を請求する権利はその

内容を国家にゆだねるのではなく、市民の自己決定を核心とした理論に再構成されなくてはならないとする主張は一般論としては重要である。自治と参加を主体にどのように再構成するのか、成瀬も主張するようにそれが具体的に示されていないゆえ、重要な論点にもかかわらず論争が深まったとはいえないだろう。

## 4. 措置制度解体の結末を検証する

かつては、保育所の入所、特別養護老人ホームの入所はもとより、障がい者が各種福祉の支援＝福祉サービスを受ける時、すべて「福祉の措置」によっていた。しかしその後政策サイドからの措置制度の解体がすすみ、自己決定による自らの生存権を行使できないとみなされた対象者、例えば子ども、貧困層などごく一部に措置制度適用が残されているのみである。

措置制度解体の政策動向を俯瞰しておくところのようになる。ターゲットになったのは保育所であり、最初の号砲は1990年代前半にまでさかのぼる。1993年、旧厚生省に「保育問題検討会」が設置され、一定所得以上の世帯を措置制度から除外する案が提案された。しかし、これには保育現場から強い反対の声が上り、厚生省はひとまず「措置制度改革」を引っ込めた。しかし、措置制度の外堀に駅型保育など保育産業を育成しつつ、96年から児童福祉法の改正準備に取りかかり、1997年6月改正児童福祉法を成立させた。ここでは「選択による入所申請」による契約入所を導入、保育所の利用は基本的に国家責任から親の自己責任にかわった。しかしながら、措置制度解体に対する根強い反対意見があり、反対意見が反映したものであろう、自治体の入所応諾、保育実施責任義務が残り、また「コストに基づく保育料体系への移行」も当分の間見送られ、応能負担と国庫負担は保育所運営費の支弁という形で残されることになっ

た。これは措置解体論者からみると不本意な結果であった。

1997年は措置制度解体の転換点となった年である。同年成立した介護保険法は介護給付に関わる高齢者福祉分野を「福祉の措置」から完全に切り離し、契約制度に移行して2000年より施行されたが、低所得層に対する「福祉の措置」は改正老人福祉法に残された。

つづいて、1998年6月中央社会福祉審議会・社会福祉基礎構造改革分科会が「中間まとめ」を提出した。審議会議論のこの中間まとめの項目は多義にわたるが、なかでも「社会福祉サービス利用者と提供者の対等な関係」を確立するとした提言は、措置制度は利用者と提供者の対等な関係ではないとする官房学派の学説にもとづく措置制度解体の宣言でもあった。この「中間まとめ」をベースに2000年社会福祉事業法（改正社会福祉法）ほか7本の福祉関連各法が改正された。この間の過程を基礎構造改革と呼んでいるが、これによって措置制度解体が促進することになる。

障がい児・者の分野で、措置から契約へ、措置費から支援費の支給へ制度変更があった。（本格実施は2003年から）。続いて2005年10月障害者自立支援法の成立によって障がい児・者の「福祉の措置」が解体されることになった。導入された応益負担がさまざまな矛盾を露呈して、今、政治問題化している。

さて、1997年の児童福祉法改正から、2000年の介護保険法の施行、同年8本の福祉各法の改正すなわち基礎構造改革、つづく2005年自立支援法の制定の過程で措置制度解体はほぼ完了した。しかし措置制度が一部生き残っているのはそれが生存権パラダイムだからである。福祉各法（六法）のうち生活保護法、児童福祉法、老人福祉法には福祉施設への入所等の措置が残された。

措置制度が解体されていく過程で、論争の論点は制度・政策の現実の中でどのようになったのであろうか。いくつかの課題について検討してみよう。

### 1) 選択の自由は実現したか

福祉サービスの受給は、措置権が介在しない双務契約となり、外形的には選択の自由は実現した（かのように見える）。しかし、2009年度当初で保育所の待機児童が2.5万人、特別養護老人ホームの待機者が36万人と推計されるように（朝日新聞2009年9月7日、11日）、そして他の分野も同様、需要が供給を上回っており、国民は選択どころではない。現実には自己決定による「選択」が可能な状況とはほど遠い。つまり、自己決定権を行使して福祉サービスを選択するには、制度の変更よりも供給を増やす政策がカギとなることを示している。この点では「革新派社会福祉学者」が政策に着目していたのは的を射抜いていたように思われる。措置制度のもとでもニーズに敏感な現場の機関や職員は、資源が限られた状況でも選択を保障するよう運用していた。

第二に、措置権を取り払い、措置委託にともなう措置応諾義務を解除したがために、供給側＝事業者が受給側＝利用者を選別する、いわゆる逆選択が起きており、むしろこちらのほうが「権利性において難点」が出てきているといえまいか。

なお、措置から契約への制度変更にともない、新たな課題も出現した。それは、自己決定権を行使できない人々の課題が浮上した事である。重度の知的障がい、精神障がい、認知症の人々の自己決定権の行使をどうするかである。成年後見制度や地域福祉権利擁護制度が必要になったのはこのためであるが、現実には、これら契約制度を補完する制度が充分機能せず、制度の網の目からこぼれ落ちている人々が多数いる。

かつて、措置権とは、行政庁が生存条件の悪化した国民の発見につとめ、必要な「福祉の措置」を「講じなければならない」とした職権主義に基づく権限だったことを思い起こさなければならない。措置制度解体は、社会福祉のこの国家責任を解除して基本的に自己責任に変えたがため、自己責任で解決出来ない人々の福祉課題をどうするかという新たな問題を浮上させつつある。

## 2) サービスの質は向上しているか、権利意識は育ったか

措置から契約への移行に伴い、「契約」行為によって、消費者としての権利意識は高まったといわれる。今現場では支援をうける人々を市場における「お客さま」としてあつかうことがサービスの質の向上だとする傾向が生まれている。これもたしかに措置から契約への「効果」にちがいない。このような意味ではサービスの質は向上しつつあると言えよう。しかし、「支援を受ける人々」すなわち社会福祉サービスの対象者は、生存権を脅かされたがゆえ対象者になったのであり、権利性が回復されたかどうか重要である。

消費者としての権利意識ではなく、生存権保障を求める主権者としての権利意識が育ちつつあるかどうかは疑問である。同様、権利保障としてのサービスの質が向上しつつあるのかもおいに疑問である。

## 3) 多様なニーズに対応できているか

措置から契約への転換をなした介護保険、その下でケアマネジメントが給付管理に矮小化され、高齢者全般の生活問題に対処できないという指摘がなされている。同様に支援費制度もアセスメントとサービス給付とを分離できなかった、したがってニーズセンシティブな決定シス

テムに転換することに失敗したといえる。乳児保育、延長保育、夜間保育はいうまでもなく、大都市の保育は依然として待機児童をかかえており、措置制度を解体して、この問題が解決したわけではなく、国民のニーズに答えきれていないといえよう。

たしかに措置制度のもとでは多様なニーズに対応できていたかという、そうではなかった。しかし措置制度を解体した後にできた制度も多様なニーズに対応できているとはいいがたいのである。これは、措置制度に問題があったのではなく、官が統制するという、わが国の社会福祉制度および行財政制度に固有の問題があるからである。

## 4) 過大な費用負担、負担と不公平感はどうなったか

福祉サービスの費用負担については、1980年代に入って、かつての無料、低額原則がなくなり、有料化が推進された。措置制度のもとでは、福祉サービスにかかわる費用は、公がいったん措置費として支弁する、その後所得に応じて（応能負担）徴収するという費用負担制度が付随している。この制度のもとでも有料化は、例えば筆者がかって試算したところ次のような状況だった。1980年133万円の年金収入の高齢者が特別養護老人ホームへ入所した際、費用負担額はゼロであった。9年後の1989年には、この高齢者は本人負担額64,100円に、またこの間扶養義務者からも費用徴収するよう制度改正が行なわれ、この人の長男は月額41,200円を徴収され、負担額ゼロが約10年で家族あわせて105,700円にもなったのである。ちなみに扶養義務者の長男は年収732万円だったから最も高い所得階層にランクづけられていたのだが、それを差し引いてもどれほどの有料化だったかが推測されよう。措置解体論が「過

大な費用負担、負担の不公平感」というとき、応能負担にともなう中・高額所得者の負担感をさしていたのである。措置制度下で福祉サービス全体の有料化が進み、中・高額所得者により大きい負担がしわ寄せされた。その後、介護保険制度の導入にともない、所得に比例して負担する応能負担から一律の利用料としての応益負担になった。介護保険下でも有料化はすすみ、今、新型特養の利用料は12万円から15万円の水準である。現在、低所得者は減免制度を適用しても過重な負担にあえいでいる。

これをもって、負担の不公平感が解消したと見るかどうかは論者の価値視点に左右される。福祉サービスを商品と見る市場主義、「措置から契約へ」と主張する論者もまさにこの文脈の中に入るのだが、市場主義からみると商品の価格は所得に関係なくだれにも公平に同一価格でなければならない。そして価格が折り合わなければ商品を購入しない、売買契約が成立しないというのが市場の原則である。しかし、福祉や医療サービスを商品化したとき、この原則のもたらす結果は、「カネの切れ目が命の切れ目」となって生存権が脅かされる。そこでは税制と福祉サービス利用料の所得再分配機能を付与する応能負担こそがむしろ公平であると言えよう。

今、障害者自立支援法による応益負担が利用・契約制度の矛盾を一举に表面化させている。障がいの重い人ほどたくさんの福祉サービスを必要とし、それなしには生きられない。障がいの重い人は軽い人よりも一律利用料負担が大きくなるのである。そもそも福祉サービスなしには生きられない重度障がい者が、生きるために、障がいがなかったら支払はなくてもよい費用を負担しないことには生存もおぼつかないというのは妥当かどうかという論点が提起されている。これは措置制度論争時にはだれも提起

しなかった論点であり、措置制度解体がもたらした結果である。

## 5) 全体として社会福祉に対する権利性は強化されたか

全体として権利性の問題を取りあげたのは堀と「革新派社会福祉学者」の側からは佐藤である。いまこれら二人の論者によって社会福祉に対する権利性が論じられたテーマを見ておこう。なぜなら措置制度をめぐる論争は、つきつめていくと権利性をめぐる論争であったからである。

論じられた権利性のテーマは次のようなものである。これらは、全体として社会福祉に対する権利性は強化されたかを今後検証していく時の物差し、めやすとなるものであるが、現時点では以下のように評価できよう。

①受給の申請権、手続きの容易さ、自己決定、選択の権利（1995年 佐藤）（1987年 堀）入所請求権（1987年 堀）について

堀は、行政法理論に基づき緻密な論理でこれらの権利を検討している。受給の申請権、入所請求権については、措置制度下でも「反射的利益にしかすぎないという行政解釈は採ることができない」「措置権者に入所措置を採るよう請求する権利はあるというべき」（1987年堀）だとして請求権を認める。しかし、選択の権利については、行政の裁量権を盾に福祉サービス選択の自由はないと主張した（前出）。

いわゆる「革新派社会福祉学者」のうち、法理論の検討から選択の権利はあるとしたのは田村である（前出）。その他の論者は、法理論よりも政策と制度運用の観点からこの問題を取りあげた。政策の貧困からくる需給ギャップや措置制度が集権的な官僚機構に組み込まれ、個の尊厳である「選択」や「手続き



の容易さ」をないがしろにしてきた制度運用に焦点をあてたのである。

論争を通じて理論上は決着がつかなかったけれども、措置制度解体、契約制度への移行は集権的な官僚性によって制約をうけていた諸権利をある程度解き放ったと言えよう。それは、社会福祉の国家責任を担保しつつ、上の諸権利を実質化していくという道よりも、すなわち措置制度の改革の道よりも、国家責任から自己責任原則への転換をすることによってなしとげようとするものであった。

②内容充実の権利（1995年 佐藤）、適正なサービスを受ける権利（1987年 堀）。

これらの諸権利については、措置制度論争ではほとんど課題とならなかった。しかし契約制度への移行が、自己決定による選択と契約ができない人々の課題を浮上させた（前出）。そこから、成年後見制度や、地域福祉権利擁護制度、苦情解決のしくみとサービス評価制度などを生み出したことである。最近の調査によると、苦情解決のしくみは9割近くの事業所に浸透しているが、自己評価は6割強、第三者評価については3.5割にやや満たない程度の普及率である<sup>7)</sup>。

成年後見制度も高額な負担が活用を妨げているが、ともかく内容充実の権利、適正なサービスを受ける権利を実質化していく枠組みはつくられた。つくられた枠組みが形骸化するのか、実質化するのかは、ひきつづき今後の検証にまたなければならない。

③情報の提供、入手の権利（1995年 佐藤）、不服申し立ての権利（1995年 佐藤）、行政訴訟、損害賠償の権利（1987年 堀）。

情報の提供、入手の権利については、介護保険のもとで、法整備がなされ今情報開示が行われている。しかし開示された情報を概観するかぎり、外形的な情報開示にとどまって

おり、国民＝利用者が真に知りたいサービス（支援）の内容や、サービス（支援）へのアクセスなどの情報は不十分である。

不服申し立ての権利、行政訴訟、損害賠償の権利については、「施設利用者の権利利益侵害に対する裁判による救済については契約による利用の場合は民事訴訟を利用できるので、より有利であると言えなくもない」（1987年 田村）との説もある。問題は生存権の裁判的保障の権利である。最近の事例でみると、2008年10月全国の障がい者29名が原告となり、措置から契約に変更した障害者自立支援法のもとでの応能負担が障害者権利条約、日本国憲法、障害者基本法に違反しているといっせいに提訴した。あらたな生存権裁判の行方が注目される。

④参加の権利（1995年 佐藤）、対処する権利（1987年 堀）

参加の権利については、当事者が政策決定過程に参加する、自己の処遇について処遇方針の決定に参加する権利が考えられる。前者については、政策側の恣意的な意志によってしばしば審議会方式に当事者団体が参加する場合があるが、一部を除けば、自治と参加の原則に基づいて制度的に保障された権利とはなっていない。また、参加が形骸化していて当事者の真の声が届かない場合もしばしば見られることである。

後者については、制度化されてはいない。たまたまソーシャルワーク理論を身に付けて仕事をするワーカーに出会ったとき、参加が保障されるけれども、当事者からみるときわめて恣意的である。医療におけるインホームドコンセントほどにも広がりが見られないのが現状であり、措置から契約への移行が積極的な役割を果たしたとは思われないのである。

全体として社会福祉に対する権利性は強化されたか、とテーマを設定して現状を評価してみると以上になるのではないか、最後の結論は事態の推移とともに今後の検証にまたなければならない。

## 5. 措置制度論争から何を学ぶか

官房学派と「革新派社会福祉学者」との論争は、官房学派の問題提起に対して「革新派社会福祉学者」が反論するという構図であり、反論に対する反批判は官房学派からはほとんどなされなかった。したがって論点が深まって日本の社会福祉制度の発展に寄与した論争となったかという結果は不十分であった。

この論争での争点は、指摘された課題が、措置制度固有の本質的な問題なのか、または政策の不備、不足がもたらした結果なのか、にあったと言えよう。結局、措置制度がもつ官僚的性格からくる諸問題が改革されることなく長期間放置されてきており、官房学派は措置の官僚性の中身と改革課題を検討することなく、措置制度解体を主張したことにある。

一方「革新派社会福祉学者」のなかからも1980年代に措置制度の問題点が指摘されていたのだが、同時に改革の課題も提起されていたが(1989年 佐藤)、議論が深まらなかった。その後、官房学派の措置制度批判に対して、制度や政策に内在する問題として反批判が展開されたが、それは違う土俵で相撲をとるようなもので、結局措置制度の本質をめぐってきり結ぶ論争になりえなかったといえよう。

いま、これらのいくつかについて筆者が重要と考える見解を表明しておこう。

### 1) 措置制度に内在する問題と政策、制度運用をめぐって

まず第一は、措置は行政処分である、したが

って選択の自由がないとの論理は措置制度に内在する問題か？ということである。選択の自由は新藤の論点の「自己決定の論理」とほぼ重なっているものと考ええる。

論争の展開を振り返ってみて、措置には選択の自由がない等々の論理は措置制度に内在する、措置の本質に由来するものとはとても考えられない。宮崎が指摘したように「強制的契機」があるにすぎない。措置に選択の自由がないとの主張がもっともらしく聞こえるのは、「強制的契機」を排除して「選択」を保障する運用がなされてこなかったからではないか。制度運用と現場の福祉労働の貧困に問題があるように思える。福祉各法には例えば、「知的障害者又はその保護者を知的障害者福祉司又は社会福祉主事に指導させること」(法16条)と言うように「指導する」などという文言がいたるところに出てくるが、これこそ官が国民に向って行う一方向性をしめす発想の表現である。受容、参加、自己決定の尊重といったソーシャルワークの価値とは相容れないこのような発想の法体系が現場に官僚的な、お上意識の運用をもたらし、措置権の行使が強権的になりがちなのである。したがって、福祉各法をソーシャルワークの価値視点から見直すこと、法の運用基盤の転換が必要である。

以上は運用の問題であった。他に今わずかに残っている措置制度の改革課題がある。措置制度を、申請主義を原則に職権主義で補足し(職権主義は虐待・遺棄などの支援に絶対不可欠)、独立したニーズ判定を組み込んだしくみに改革・進化させることがひとつの方向である。

堀自身が認めているように、国民には福祉の受給権がある、したがって申請権も当然ある。問題は措置権者に裁量権を認めていることにあるが、行政解釈では入所措置にあたって、申請者の意思を充分尊重するべしとしている<sup>8)</sup>。ま

た、かつて堀は生活保護法を引用して次のように指摘していた。「他の福祉立法も職権主義のメリットを生かしながら、福祉施策について申請手続きを法令に規定し、不服申し立て、行政訴訟、賠償請求の権利を認めていく方向で、規定の整備を行うべきであろう」（1986年 堀）。立法論としても申請手続きを法令に規定するさい「選択の自由」を書き込むことは可能なはずである。

## 2) ニーズセンシティブな決定を保障するしくみ

高橋が言うニーズセンシティブな決定を保障するしくみを構築することはきわめて重要な課題である。ここに言うニーズセンシティブとは、しばしば措置批判論者が言及したように、福祉の措置は政府の予算に制約される（これをリソースセンシティブと同義と理解すると）から国民のニーズに柔軟に答えられない。政策、制度運用、処遇場面で国民のニーズに柔軟に答えるしくみをニーズセンシティブとするとどうだろうか、措置制度解体後にできた介護保険体制下のしくみはニーズセンシティブなしくみとなっているだろうか。ケアマネジメントが介護保険の給付管理に矮小化されて、高齢者の生活全般のニーズに対処できていないと現場から声があがっている。それは、介護保険給付が、政府が決めた給付項目に細分化され、給付額も点数化され、ケアマネジャーの裁量権は小さいからである。給付項目からもれたニーズには現行では対処のしようがない。措置制度時代と同様、集権的な制度運用が改革されないままはじまった介護保険制度は、結局ニーズセンシティブにはなりえなかった。改革の方向は、百歩ゆずって要介護認定を認めるとしても、ケアマネジメントのアセスメント機能を高め、専門性を確保するとともに、ケアマネジャーにニーズに対

応できる裁量権を与えることである。このしくみは、措置制度下でも可能であった。要は政策と制度の問題なのである。

完全に市場化すればニーズセンシティブなしくみになるだろう。しかし、成瀬が、市場は「安かろう、悪かろう」「良かろう、高かろう」という構造をもたらすと指摘したように、お金のある人は質の高い福祉サービスを購入してニーズを充足するだろうが、お金のない人はニーズが満たされない。福祉サービスが購買力によって階層化されるからである。究極の問題は、すべてが「金しだい」となるから、貧しい人々が排除される。

高橋がニーズセンシティブなしくみを問題にしたことは的を射抜いているが、それを措置制度解体に結びつけた。措置制度のもとで社会福祉の国家責任を担保しながら、ソーシャル・ワーカーの専門性に依拠した裁量権の拡大によってニーズセンシティブなしくみは生み出しえた可能性がある。行政職公務員ではなく、社会福祉専門職公務員を配置する、なぜなら専門職はその属性としてニーズにもとづき仕事をするが、行政職は予算と規則により仕事をするからである。高橋が触れているように、医師という専門職の裁量権が、まがりなりにも患者のニーズに答えている例を想起してみたい。この点では秋元が、ニーズの判定とサービス提供をそれぞれ独立した機関で行うことが重要と、措置制度下での改革を志向する、よりつつこんだ検討を行っている（1996年 秋元）。

以上は制度運用と処遇場면을遡上にのせてみた検討であるが、ニーズセンシティブなしくみは政策面に保障されなければならない。措置制度では予算の制約があってニーズセンシティブになり得ないとする見解は錯覚である。生活保護という措置制度を検討すれば了解できることであるが、生活保護制度では、第二条に保護受

給権が定められており、職権主義は例外で申請主義を原則としている。ナショナルミニマムとしての保護基準と所得基準からなる補足性の原理によって、所定の保護基準に満たない所得しか得られないすべての国民に保護受給権がある。予算の制約があるからといって排除できないしくみに原理的になっているのである。政策サイドは「水際作戦」など手練手管をもって、保護抑制にはしるけれども、もともと原理的に違法であるから、国民の運動によって突破することは2008年年越し派遣村の運動、生活保護問題対策全国会議など弁護士の活動によって証明されている。結局政府は予算の上積みによって対処せざるを得ないことは昨今の生活保護費の増大がそれを物語っているから、この一例から見ても錯覚であると主張し得る。

## おわりに

1980年代から始まる措置制度解体の理論と政策の動きは、実に膨大な論文、政策文書を残した。巻末にあげているのはその一部であるが、これらの学術論文の他に膨大な政策文書がある。これらを俯瞰してみると、ニュアンス、論調の強弱の差はあっても、本文で検討した論点にはほぼ集約できるのではないか。本文中にとりあげた論者は、筆者が論点を代表すると考えた人たちと、多数の共通する論点以外に検討すべき重要な論点を提出していると考えた論文を検討したものである。ここで取り上げることができなかったものは参考資料として別掲している。

措置制度論争は、論争が深まったものとは必ずしも言えないが、重要な理論上、政策上の提起をしており、理論研究、政策研究に示唆を与えてくれるものである。

## 〈注〉

- 1) 孝橋理論の基本文献は孝橋正一『新訂 社会事業の基本問題』ミネルヴァ書房 1957年
- 2) 真田是(編)『戦後日本社会福祉論争』法律文化社 1979年
- 3) 成瀬龍夫・山本隆他著「福祉改革と福祉補助金」ミネルヴァ書房1989年7章
- 4) 最初の号砲は1981年小室豊充によるものである。『福祉改革の思想と課題』新評論(小室1981)
- 5) 「生存権パラダイム」と表記したのは新藤宗幸である(1996年新藤)。新藤は「生存権パラダイム」は「集権的パラダイム」と同義だとして措置制度擁護論を批判した。(本文参照)。しかし、筆者は文字通り措置制度が生存権を担保するものとして、生存権パラダイムと表記する。文中「」でくくっている場合は新藤の表記した意味で使っている。
- 6) たとえば1981年保育白書「措置制度の危機と保育の公的責任」。
- 7) 「福祉サービスの質向上に向けた、現行の第三者評価、苦情処理スキームについての調査研究事業に関する報告書」<http://www.integrex.jp>
- 8) 「本法が職権主義を採用したからとはいえ、この措置が老人の福祉を図るために講ぜられるものである以上、当該措置を受ける老人の意に反する場合において、強制的に措置することはできないものである」(厚生省社会局老人福祉課編『老人福祉法の解説』中央法規出版昭和59年)

## 文献(本論文で引用している文献)

- [1] 小室豊允「措置(費)制度の諸問題」『社会福祉施設制度論研究』所収全国社会福祉協議会・1984
- [2] 宮崎良夫「社会保障行政と権利保護」『福祉国家4 日本の法と福祉』東京大学出版会・1984
- [3] 堀勝洋「福祉立法における措置制度のみなおし」月間福祉69-2・1986
- [4] 堀勝洋『福祉改革の戦略的課題』4章、5章・中央法規出版・1987
- [5] 小川政亮「社会福祉の理念と法理」賃金と社会保障963・1987
- [6] 田村和之「措置体系はどうなるのかー措置制度改革について」社会福祉研究40・1987
- [7] 中村優一、佐藤進、平田清正、山田美和子、調一興、鈴木洵子「特集措置体系のゆくえ意義・課題・展望」社会福祉研究45・1989
- [8] 北野誠一「自立生活支援の思想と介助」『自立生活の思想と展望』所収ミネルヴァ書房・1993
- [9] 京極高宣「措置制度のゆくえ<特集>措置制度の



- 改変と今後の公的社会福祉」月間福祉77・1994
- [10] 佐藤進「措置制度の歴史的意義と新たな展開」社会福祉研究64・1995
- [11] 小室豊允「社会保障における措置制度の再検討」季刊社会保障研究31-1・1995
- [12] 宮武剛「古い上着をすてられるかーあらたな介護システムと措置制度ー」社会福祉研究64・1995
- [13] 高橋紘士「措置制度の問題と福祉供給システムの多元化」社会福祉研究64・1995
- [14] 田村和之「保育所制度改革と措置制度の見直し」社会福祉研究64・1995
- [15] 垣内国光「保育所“改革”と措置制度問題」『子どもの世界と福祉』所収ミネルヴァ書房・1996
- [16] 星野信也「供給体制の改革ー分権と現金給付化ー」季刊社会保障研究32-2・1996
- [17] 浅井春夫「子育て支援策と措置制度」白梅学園短期大学紀要32号・1996
- [18] 新藤宗幸「社会福祉理論と“措置＝生存権パラダイム”」『福祉行政と官僚制』所収 岩波書店・1996
- [19] 秋元美世「措置制度の諸問題“反射的利益論”と権利性の確保をめぐる」社会福祉研究66・1996
- [20] 成瀬龍夫「社会福祉措置制度の意義と課題」彦根論叢309 滋賀大学・1997
- [21] 秋元美世「保育制度改革と児童福祉法の改正」法律時報69 日本評論社・1997
- [22] 福田素生「福祉サービス供給システムとしての措置（委託）制度の考察ー保育所制度の改革等を素材にー」季刊社会保障研究34-3・1998
- [23] 小笠原祐次「福祉サービスと措置制度」社会福祉研究73・1998
- 川崎医療福祉学会誌 8-2 川崎医療福祉大学・1998
- [7] 細井勇「児童福祉の原理と措置制度」社会福祉研究72・1998
- [8] 岸田孝史『措置制度と介護保険』萌文社・1998
- [9] 垣内国光「社会福祉基礎構造改革とは何かー福祉措置制度を解体するということの意味」賃金と社会保障1250・51 旬報社・1999
- [10] 小野浩「措置制度・利用契約制度の権利論的検討」障害者問題研究28-4・2001
- [11] 山本恵子『行財政からみた高齢者福祉・措置制度から介護保険へ』法律文化社・2002
- [12] 北場勉『戦後「措置制度」の成立と変容』法律文化社・2005

受理日 平成21年9月30日

## その他の参考文献

- [1] 田村和之「社会福祉改革論の問題点」日本の科学者23-12・1988
- [2] 小川政亮『社会事業法制第3版』ミネルヴァ書房・1988
- [3] 濱島淑恵「戦後措置制度における国、供給者、利用者の関係の問題点と今後の課題」社会福祉38 日本女子大学・1997
- [4] 八田和子「措置制度をめぐる諸論点」社会問題研究47-1 大阪府立大学・1997
- [5] 岩崎要「戦後体制との決別ー見直しが必要な措置制度ー」厚生福祉3696号・97号時事通信社・1998
- [6] 吉田明弘「社会福祉理念の変更と介護保険制度」

