

地方行政における社会福祉行政の重点化と 地域福祉計画の意義に関する一考察

都 築 光 一

要旨：2000年に社会福祉法が施行され、さらに2011年に地方自治法が改正されたことによって、地域福祉計画や福祉行政の意味合いが変化している。各種福祉制度が次々と改正され、わが国における社会福祉制度は大きな転換期に入っている一方で、地方行政の仕組みは、必ずしも十分に枠組みが形成できていない。それだけに新たに必要とされる枠組みと、地域福祉計画や福祉行政のあり方に関してとらえ直す必要性が高まってきている。

そこで本稿では、これまでの制度改正の流れを概観し、地方行政における重点化に対応したあり方について考察した。その結果、今日の社会福祉関係法令と地方行政機関との制度間にずれがあることが確認された。

このため憲法第25条第2項を受けた社会福祉法を軸に、生存権の保障に向けた地域福祉計画の具体的展開が望まれると思われた。

キーワード：社会福祉法、地方自治法、地域福祉計画、福祉行政、地域福祉

I. 問題意識：社会福祉事業法から社会福祉法への転換の意味

2000年に社会福祉法が施行され、さらに2011年に地方自治法が改正されたことによって、地域福祉計画や福祉行政の意味合いが変化し、地方行政における位置が一層重いものとなってきていると思われる。この改正と並行して、各種福祉制度も次々と改正され、わが国における社会福祉に関する各種制度のしくみは、大きな転換期に入っている。これはとりもなおさず、一連の社会福祉基礎構造改革の流れによる「福祉八法改正」後の、本格的な制度の枠組みの改革であると思われる。しかしそれにとどまらず、従来の今一つ枠組みがはっきりしなかった「社会福祉」について、法的な意味づけも強調され、明確化されてきていると思われる。その一方で、地方行政の仕組みのあり方は、必ずしも十分に枠組みが形成できているとは思えない。それだけに従来の枠組みから新たに必要とされる枠組みと、福祉行政のあり方や地域福祉計画の認識の在り方に関して、とらえ直す必要性が高まってきていると思われる。

そこで本稿では、制度改正の流れの中における社会福祉法および地方自治法の改正の状況と、これに伴う福祉行政のあり方や地域福祉計画の、地方行政における重点化と、その地方福祉行政における意義について考察する。

II. 研究目的

各種社会福祉関係制度の改正と並行して、社会福祉法および地方自治法の改正に伴い、福祉行政のあり方や地域福祉計画策定の意味が地方行政の中で重点化されてきている状況と、法的な位置づけが変化してきていること及びその意義について明らかにする。

III. 研究方法

社会福祉法の改正および地方自治法の改正の流れについて、社会福祉関係制度改正資料と地方行政の改正状況資料とを比較対照させながら、関係資料にもとづきそれぞれの意味を確認すると同時に、この改正による法規定から地方行政の実務上重点化されてきている状況を確認し併せて、地域福祉計画策定の意義について検証していくこととする。

IV. 倫理的配慮

本研究は、文献および資料を用いて、社会福祉関係制度改正資料と、地方行政の改正状況資料とを比較対照させながら行う。研究活動を進めるにあたっては、東北福祉大学研究倫理規程および日本社会福祉学会研究倫理指針にもとづいて実施するものである。

V. 研究結果

研究結果について、1) 社会福祉法及び地方自治法改正の経過について、社会福祉法改正前後に区分して、福祉行政、福祉財政および福祉計画に関して確認する。次に2) 福祉行政の重点化についてと法的位置づけについて、平成23年の地方自治法改正後の福祉行政の変化について確認する。

1 社会福祉法及び地方自治法改正の経過について

歴史的変遷を考察するために、ここでは社会福祉事業法の時期（「社会福祉法以前」とする。）と社会福祉法に改正されてからの時期（「社会福祉法改正以後」とする。）に区分して説明する。

(1) 社会福祉法以前

① 行政の仕組みの変遷

わが国における社会福祉関係の法制度は、戦後において福祉対象者別に個々に整備され長い経過を経て今日の体系となってきた。また憲法第25条第2項において、国の義務として社会福祉の向上と増進が規定されているところであるが、この憲法第25条の規定を受けた形で条文

化されている法律として明確に規定されているのは、生活保護法（昭和25年法律第144号。以下「生保法」という。）¹⁾ だけである。無論生活保護法だけが日本国憲法第25条に基づく社会福祉法制というわけではないものの、大戦直後の日本においては、社会福祉の概念自体明確に確立されていたわけではないので、具体化としてみると憲法にいう「最低生活」を保障するという点で、個別支援の対象が生活保護となっていたとみるべきであろう。なお生保法は昭和21年の段階で法制化されていたので、現在の生保法は新生保法として区別されている。これに対して児童福祉法（昭和22年法律第164号。以下「児福法」という。）は、「児童」の不特定多数を対象としたところであり、加えて児童憲章（昭和26年5月5日）にもその理念を明確にしたところから、社会福祉の展開としては対象の性質が別のものとして区分したと思われる。このほか社会福祉に関する法律としては、民生委員法があった。身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号。以下「身障法」という。）が定められたのは、さらにその後となり、この段階で戦後社会福祉法制の枠組みの基礎がそろうた。昭和26年に社会福祉法の前身である社会福祉事業法（昭和26年法律第45号。以下「社事法」という。）が制定されて、戦後の福祉法制の枠組みが基本的にでき上がった。

福祉行政の枠組みもこれに対応して構成された。特にそれを示しているのは、地方自治法（以下「地方自治法」「自治法」という。）第156条と地方自治法施行令（以下「自治令」という。）である。このうち自治法第156条において、行政機関の設置根拠が規定されている。本来の市町村長の権限に属する事務を分掌する機関の設置として行政機関を設置する場合は自治法第158条を根拠とする²⁾。しかし福祉事務所のように社福法などを根拠として設置する場合は、自治法第156条を根拠とすることとなる。同様に児童相談所や障害者の更生相談所の設置の場合も、すべて自治法第156条が設置根拠となる。行政機関の設置根拠に関しては、現時点でも基本的な枠組みは、自治法の156条と158条によるものとなっている。

これ以降、昭和35年に知的障害者福祉法（昭和35年法律第37号）や老人福祉法（昭和38年法律第133号）母子福祉法（昭和39年法律第129号）などが施行されたものの、基本的には社事法と当時の自治法によって基本的な枠組みを変えずに、今日に至っている。

② 財政の仕組みの変遷

一方、自治令第147条および第150条第2項の規定によって定められた予算の款項及び目節の区分を定める規則（昭和39年規則第4号）においては、一般会計の歳入歳出予算の予算科目が示されている。この予算科目においては、例えば歳出予算について、福祉関係予算に関して大きな枠として「第3款 民生費」として福祉関係予算を総額で計上することとされ、これの内訳として「項」にて目的を示すこととされている。その内訳は、「第1項社会福祉費」「第2項児童福祉費」「第3項生活保護費」「第4項災害救助費³⁾」となっている。この規則では、老人福祉費や障害者福祉費などは、「項」の内訳として「第1項社会福祉費」の中の「目」の一つとして歳出予算に編成されている。この予算の款項及び目節の区分を定める規則によって、予算の款項およ

び目節が定められて以降、一般会計の予算科目は未だ改正されていない。考えてみれば民生委員や社協および生活保護や児童福祉が社会福祉行政の主要部分を担っていたのは、戦後の時代の項である。したがって地方公共団体の行政実務に関するものの中で、財務行政に関しては戦後の枠組みのままで現在執行されているということとなる。なお、特別地方公共団体については、当該の「一部事務組合」や「広域連合」を構成する地方公共団体によって制定された規約に基づく負担金によって運営されることとなっている。

③ 福祉行政の計画に関する事項

戦後間もないころの社会福祉関係の行政計画は、必要性は限定的であった。昭和30年代以降の福祉六法に至っても、普通地方公共団体の市町村ではほとんど策定されることはなかった。わずかに旧自治法第2条第4項の規定による基本構想の中に位置づける程度であった。しかし平成5年の措置権の移譲後、先ず老人福祉計画の策定が義務付けられ、その後は児童育成計画および障害者計画などが定められるようになった。これらの計画は、行政の計画からすると、基本的な総合計画の中の、福祉分野における個別計画として位置づけられ策定されるものであった。当時は議会の議決を要するのは地方自治法に規定された基本構想だけであったため、行政の特定分野の社会福祉の中の個別計画であることから、議会に対する対応としてあったとしても、決算報告の中で成果としての報告にとどまるものと理解されていた。

(2) 社会福祉法改正後

① 行政の仕組みの変遷

2000年に介護保険法が施行されると、2か月遅れでこれまでの社事法が題名も含めて改正されて「社会福祉法」が施行された。この改正によって社福法は、社会福祉関係制度にかかる基本法としての意味合いを強化するものとなった。特に改正社福法の特徴としては、第1条に地域福祉に関する定義が規定されていて、「地域における社会福祉」と定めた。続いて第3条から第5条までに福祉サービス、地域福祉推進および福祉事業所に関する理念を規定し、第6条に国および地方公共団体の責務を規定した。このような規定は社会福祉関係法令には見受けられず、ここに社福法の基本法としての性格を見ることができる。これ等に関しては、古都(2001)⁴⁾らが、著書において詳細な説明を加えている。

この段階で介護保険法(以下「介護法」という。)も施行されるようになって、福祉行政としては極めて大きな改革がなされた。俗にいうサービス利用における措置から契約への移行という局面を迎え、これまで福祉事務所において措置事務を扱っていたのが、契約行為によってサービス利用という手続きに移行した。これによって福祉事務所長の権限で措置を行っていた高齢者福祉に関する事務が、市町村長の権限で介護法の運用ということになったことから、福祉事務所長から市町村長に移行してきたのである。実際、平成5年の町村への措置権移譲の段階で福祉事務所を有しない町村長への権限の移譲によって、高齢者と障害者の福祉事務に関して、既に福祉事務所の存在意義がかなり薄れてきていたところに、介護法の施行によっていよいよその感が強く

なったと言えよう。

また保険者業務が市町村の自治事務となった点も大きいと言えよう。これによって保険者業務を複数の市町村で実施しようとする市町村が多くなり、このため特別地方公共団体である一部事務組合方式にて実施する市町村がかなり多くなってきた。介護保険制度施行後、事務作業の軽減と効率化や介護サービス料金が同じであるにもかかわらず、保険料額が違うというアンバランスを除去したいと思う市町村の考えが反映しているとも受け取れる事態である。こうして社会福祉行政は、市町村長の権限に属する事務を分掌する行政機関と、他法に定める行政機関とに分離している状況が、一層顕著になっていると思われる。この介護保険制度施行によって、地域福祉に関する事務と介護保険制度という二つの社会福祉行政分野が、市町村長の権限に属する事務分野となった。

これに加えて2006年に老人保健法の改正と並行して介護法が改正され、地域包括支援センターが設置され、社会福祉士と主任介護支援専門員の配置が義務付けられたことによって、福祉専門職を配置しなければならなくなった。生活保護業務だけではなく、社会福祉の分野全般にわたって福祉専門職の必要性に関して知られるきっかけができた。

② 財政の仕組みの変遷

財政についても、介護法の施行後、福祉財政には大きな改革がなされた。中でも介護保険の保険給付のために、介護保険事業特別会計が設置され、福祉関係の予算として一般会計以外の会計が設けられた。これに伴い、これまで一般会計に計上されていた歳入歳出予算のうち、歳入予算に関して国県補助金が整理され、また保険システムで会計の運営を行うこととなることから、保険料を被保険者から収納する事務も行うこととなった。そのため、保険料額の決定を行うこととなる。この保険料額の決定に関しては、従来、市町村においては、国民健康保険の経験があるとは言え、福祉行政自体としては経験がなく、厚生労働省によるガイドライン⁵⁾に基づいて積算し、住民に説明をして決定していくこととなる。

保険料の積算は、行政としては頭の痛い問題である。基本的には向こう3年間の給付総額を根拠に積算することとなるので、この見込み額によって予算計上された介護保険給付を行う中で歳入欠陥が生じた場合、介護法第147条に規定する県の財政安定化基金から借入れができることとなっている。しかし基金への償還金の財源は、通常の保険料額にさらに上乗せした料金によって充てることとなっている。借入れと言う状況を招くことによる、住民の行政不信という事態は、行政としては通常避けたいところであるため、あらゆるサービス利用の状況を想定し、給付見込み額を積算して、保険料額の収納見込み額に不足を生じないように設定していく必要がある。しかも、周辺の市町村の保険料額に比して、高低差がありすぎても住民の納得は得られなくなる恐れがあるところから、保険者としては細心の注意が必要となる。このためにも、介護保険制度に関する理解を、地域住民に広げていく必要があり、一方では財政的な事情からいわゆる「介護予防」に関する普及啓発も必要となっていることも事実である。

これとは別に、2000年以降少子高齢化および人口減少が進む地方の公共団体では、地方税および地方交付税のいわゆる一般財源の収納低下⁶⁾により、新規事業のみならず、経常的事業の継続も困難な状況が顕著となってきた。そうした中で一般会計に占める、民生費の比重が年々高くなってきており、なかでも老人福祉費の増加が著しい状況にある。高齢化の進行によって要介護高齢者が増え、一般会計から介護保険事業特別会計への繰り出し金が増加し、介護費用が増加の一途をたどっているためである⁷⁾。これによって財政上ある程度余裕のある地方公共団体とそうでない地方公共団体の格差が見受けられるようになった。

③ 福祉行政の計画に関する事項

改正社福法には、第107条に初めて地域福祉計画の策定が規定されたほか、第109条から第111条までに社会福祉協議会に関する規定が設けられた。これらの規定は、市町村社会福祉協議会をはじめはじめ、都道府県社会福祉協議会などが個々の条項として規定されたものである。これらの福祉行政の計画およびそれに関連する事項は、改正前の社事法は見受けられないものであった。

地方公共団体が行政執行する際には、計画的に実施することを目的として、旧自治法第2条第4項として議会の同意を得て基本構想を定めることが盛り込まれていた。これは国の方針として、国土計画を実施するために、国の計画に対応した地方公共団体の計画を必要としたことによって、自治法を改正して盛り込んだものであった。社福法第107条ではこの条項との強い関連性を規定した。

なお、介護保険制度を運用するために保険者業務を複数の地方公共団体で運営する一部事務組合という方式がある。これは普通地方公共団体の「共同処理」方式であることから、「特別地方公共団体」として別枠で扱うこととされている。なお町村が福祉事務所を共同で設置する場合の広域連合も「特別地方公共団体」として別枠に含まれる⁸⁾。

2 福祉行政の重点化について（平成23年以後）

(1) 地方自治法と地域福祉計画

平成23年に、自治法が改正された。これによって国と地方の役割が明確になったと同時に、それまで地方の総合計画を規定していた第2条第4項が削除され、これに伴って社福法第107条の条文も改正された。

この改正は、地方行政の主体性を求めたものであるが⁹⁾、一方で、地方の少子高齢化や人口減少による脆弱化が顕著な地方公共団体にとっては、「切り捨て」改正とも受け取れなくもないものであった。また地方行政における、地域福祉計画の意義が大きくなっていった。基本的に地域福祉計画の位置が、各種福祉計画の中で「福祉の基本計画」的意義が深まった。とりわけ福祉関係の各種制度改正がたびたび実施されるようになると、介護・障害・児童（次世代育成）の核計画の改正と共に地域福祉計画が見直されるだけでなく、要援護者（要介護高齢者や障害者など）

の災害時避難支援のありかたや、権利擁護および生活困窮者への対応に関する事項も、計画の中に盛り込む地方公共団体も見受けられる。社会福祉行政の基本計画としての意味を有する以上、福祉行政の計画化に関して特に法令にて定めがない限り、地域福祉計画に盛り込むことが望まれることは、自明のことと言えよう。

(2) 社会福祉法における福祉理念と福祉行政

社福法の改正によって従来はなかった福祉理念が規定され、国および地方公共団体の責務が定められた。理念をかくまでに規定する法律は、珍しい。特に社福法第3条における福祉サービスの基本理念の「良質かつ適切」なサービスのあり方に関する規定や、第4条においては「福祉サービスを必要とする地域住民が、地域社会を構成する一員として日常生活」を営めるように地域福祉の推進を図ること、および第5条では「利用者の意向を十分尊重」する義務を定め、たうえで「総合的に提供することができるようにその事業の実施につとめなければならない。」と定められている。これらの規定を定め、福祉行政の責務を第6条に規定した。第6条には次のように規定されている。

第6条 国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。

この条文にあるように、福祉行政の責任が「国及び地方公共団体の責務」として規定された。そして「社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力」することとなっており、社会福祉行政は、行政の立場が単独で実施することを諫めている。それは社会福祉事業を実施するにあたり、実質的には行政ではなく多くの社会福祉を目的とする事業を経営する者がこれを担うため、こうした規定が設けられていると思われる。ただし実際のところは「福祉行政」のあり方や、今後の個々の地域における社会福祉の方向性に関して、意見交換できるだけの情報や主張を有する社会福祉を目的とする事業者が、どの市町村においても存在しているわけではなく、またこの体制で地域福祉の推進を図ることが徹底されているわけでもないという課題がある。それだけに法規定の趣旨は、今後の地方行政の推進を図るべき実務的な方向性を明確にした内容であるともいえよう¹⁰⁾。そのうえで ① 体制整備 ② 福祉サービス利用推進 ③ その他 に関して「広範かつ計画的な実施」が図られるよう、「各般の措置」を講じることが定められた。この規定から、地方の福祉行政に求められている役割は、① 体制整備を図る将来構想と市民への説明があげられよう。この場合の体制整備は、ハード整備という場合以上に関係機関や人的資源も含めたネットワークの意味合いが強くなってきている。② の福祉サービス利用支援に関しては、近年の成年後見制度や社協が実施している日常生活自立支援事業などがあげられよう。地域福祉の推進を定めた社福法第4条にあるように、「福祉サービスを必要とする地域住民」の生活支援のために、あらゆる機会に福祉サービスの利用に向けた支援が求められる。その場合、成年後見制度にとどまら

ない、総合的な生活を営むための支援が求められよう¹¹⁾。

これまで戦後の社会福祉制度と、地方福祉行政の歩みを見てきた。各種社会福祉関係制度の改正と並行して、社会福祉法および地方自治法の改正に伴い、地域福祉計画と福祉行政が地方行政の中で重点化されてきている状況に関して確認した。

VI. 考 察

これまでの経過を確認した内容に基づいて、福祉行政の重点化と福祉計画の今日的意義について考察する。

1 地方における社会福祉行財政の仕組みの変化

戦後間もない時期の社会福祉行政は、まさしく措置によって成り立っていた。また市町村の行財政のさまざまな事情によって左右されることなく、適切な社会福祉行財政が運用されるために、福祉事務所という行政機関によって運用されていた。これは、消防署、警察署および保健所と同じく、国民の生活上のリスクに対応すべく、他法によって定められる行政機関として、自治法第156条によって設置されたのである¹²⁾。その後戦後のわが国の社会経済の発達の一方で、社会福祉の対象となる人々が増え、社会福祉制度が次々と創出され、これに対応すべく地方行政も複雑化してきた。この結果福祉事務所における事務量が増大したのである。社会福祉の対象者としては、毎年確実に増加してきたのは高齢者であり、このため高齢者福祉のサービスと業務量の増大は顕著なものがあつた。そうして高齢者福祉制度だけでなく、これをより関連領域と拡大吸収して介護保険制度が創設された。そして保険者業務が市町村長の業務とされた。これによって民生委員、社会福祉協議会とあわせて、介護保険に関する事務まで市町村長の権限に属する事務が拡大した。措置権の移譲に伴うところであるが、これは少子高齢化の進行とともに社会福祉の対象者が増加することに伴い¹³⁾、行政における福祉分野の比重の重点化が進行していると言えよう。とりわけ平成に入ってから、地方行政の予算の中で、民生費だけはいずれの地方公共団体においても、予算の増加が見受けられるようになっている。

これと併せて財政上の比重も高まった。これまで社会福祉関係の財務管理は、老人福祉費の著しい予算規模の増大という現象は見られていたものの、一般会計の民生費の範囲内だけで済んでいた。しかし介護保険制度の創設によって、特別会計の管理も含まれるようになった¹⁴⁾。加えて保険システムにて制度運用が市町村によって運営されることとなっているため、保険料の設定と収納事務が加わることとなった。こうして保険事業の運営管理業務も市町村の業務となり、財務管理も市町村社会福祉行政において重点化してきたことが理解できよう。こうしてみると、福祉需要の増大に伴って措置から契約へとサービス利用方式が転換され、福祉事務所長から市町村長へと権限が移行したことにより、戦後国民の権利を守るために自治法第156条の行政機関か

ら第 158 条の行政機関へと移行することによって、地方事務が強化されたとも言えよう。もともと社会福祉関係事務に限らず、新たに何らかの事務を進めるに当たっては、関係する条例や規則を定めなければならないことは、行政上の基本原則となっている。しかも具体的に実施する際には、自治法第 222 条によって、新たに予算が伴う場合は、予算措置の見通しが立たない条例や規則は施行できないことになっている。そのため行政執行は、実質的な効果が求められているため、最前線の市町村では財政面も含めて、近年の度重なる制度改正に伴う事務量に疲弊している職員も少なくない。

2 地方における社会福祉計画の自治的意義

平成 5 年に高齢者福祉と障がい者福祉の措置権移譲がなされてより、すべての市町村で老人福祉計画を策定することとなった。一般的には老人保健計画と一体化させて老人保健福祉計画とされ、通称としてゴールドプランと言われている。しかしこの当時は未だ、旧自治法第 2 条第 4 項と合わせて、国の政策を市町村で具体化するという形式の計画であった。この老人保健福祉計画は、結果として介護保険制度を全国で展開できるようにするための資源整備を促進させた計画であったといつてよい。このためこの計画推進によって資源整備は整ったとは言うものの、地域福祉の推進という点から見て、社福法の第 4 条にいうところの、「福祉サービスを必要とする地域住民が、地域社会を構成する一員として日常生活」を営むという実態を形成することにはつながらなかった。それだからこそ、ソーシャルインクルージョンの達成に向けた取り組みを強化していく必要があると思われるところから、法的に目標を明確にすることを目的として、改正社福法第 4 条で規定されるに至ったとも見ることができよう。

その計画もやがて児童育成計画（現次世代育成計画）や障害者福祉計画などが策定され、やがて社福法の改正によって任意であるが地域福祉計画の策定となった。平成 23 年に自治法が改正され、基本構想の策定義務規定が削除されることによって社福法第 107 条第 1 項各号に定める福祉サービス利用支援、住民参加、社会福祉事業の健全な発達に関する事項のほか、厚生労働省通知による災害時要援護者の避難支援対策を含めることが条件となっているものの、市町村の自由裁量で策定することとなっている。この計画策定に当たっては、社会福祉を目的とする事業を営業者と、社会福祉に関する活動を行う者との意見を徴することとなっており、広く関係者の意見を徴して声を計画に反映させることによって計画策定を行うこととなっている。この点は、社福法第 4 条に定める地域福祉の推進主体を、取り込むように具体的な役割を明確にしたものと思われる。その意味では福祉分野における住民自治の強化に向けた取り組みを、地域福祉計画の策定という作業を行うことにより、実施することが求められているともいえよう。こうした点で社福法第 6 条に規定するところの、社会福祉に関する事務を計画的に各般の措置を講じる取り組みができるよう、計画策定業務を通じて地域の実情を行政として確認することとなるものと思われる¹⁵⁾。

3 わが国における社会福祉行政の重点化と住民

ここまで見てきたように、社会福祉の地方公共団体の行政実務において、具体的な事務処理方式が一つの仕組みとして形成されていくことによって、業務量においても財政的にも重点化を図るように状況として追い込まれてきているとも見ることができる。加えて様々な地方業務を実施する上において、多様化する地域の実情に対応した全国一律の行政執行が困難になってきているのも事実である。このことから、様々な業務を具体化させる段階において、市町村の裁量によって運用される事務が次第に増加してきている¹⁶⁾。このためにも、住民の声を行政執行に反映させることができるような手法を採用して、具体的な実務を執行させていくための計画の策定を、民主的な手順で進めることが望まれる。

福祉行政がこのように徐々に体系化しつつ拡充していったのは、戦後の長い経過の中で社会経済の変化に対応して徐々に形成されていったものであった。現在のこのような状況に至った点に関し、戦後間もない当時や高度経済成長期においては、平均寿命や高齢者人口比率などの推移から見ても、想定できなかったと思われる。各種福祉制度においても創設期は、ここまでの事態は想定していなかったと考えられる。そうでなければ「制度のはざままで苦しんでいる住民¹⁷⁾」は発生するはずがないのである。逆に言えば、「制度のはざままで苦しんでいる住民」の発生は、本来は早急に制度の調整を図って解消しなければならない課題であるにもかかわらず、熱心な社会福祉実践者の実践課題であるかのような啓発や情報提供は、本末転倒と言わなければならない「例外」となる国民が存在することは、法の下での平等に反するのである。わが国の社会福祉・社会保障制度において本来は法律等によって「制度のはざままで苦しむ住民」の解消となるような制度設計を行ってしっかりと法規定を行い、その制度執行の実際などの中で、具体的な実践活動の一環として熱心な社会福祉実践者の実践による様々な取り組みがなされることが望ましいと思われる。したがってこんにち、社福法と自治法の法改正によって我が国の福祉行政は、全く新たな段階に入ったものと思われるのである。

社福法の改正によって、社会福祉関係の理念が明確になったと同時に「地域の社会福祉」として地域福祉が明記された。これによって通常我々が社会福祉と呼んでいる様々な取り組みが、地域における取り組みによって具体化されるものであることを、法的に位置付けられたものと確認しなければならないと言えよう。

4 社会福祉法第6条の意義

(1) 社福法と憲法第25条

社福法第6条において国及び地方公共団体の責務が規定されており、その中では「社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力して」とされており、地域の社会資源となっている各種事業所と協力して福祉行政を進めることが定められている。そのうえで「社会福祉を目的とする事業

の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。」としており、地域における社会福祉の推進について、その社会福祉の基盤整備を図ることを定めていると考えられる。

この規定は、いわば「国および地方公共団体の責務」として定められたもので、その根拠は憲法第25条第2項である。生存権規定として、一般的に言うところの「社会権」の重要な一つとされている。憲法25条は、現憲法案が国会に上程された後、国会審議の中で修正案が出されて追加され、生存権として規定されたものである¹⁸⁾。この生存権規定は、わが国では「プログラム規定説」と呼ばれ、いわば行政の努力目標を定めたにすぎず、その具体的対応の決定に関しては行政の裁量に委ねられるとする学説があり、しかもそれが最高裁判所の判例となっている。しかし現在では多くの学説においてこのプログラム規定説を支持する意見は極めて少なく、憲法第25条は、「抽象的権利説」すなわち憲法に規定された国民の権利については、具体的な法律を定めて保障するものとする考えが一般的である¹⁹⁾。

抽象的権利説として近年の各種社会福祉制度を見てみると、憲法の規定にもとづいて、まず社会福祉関係法令の中で常識的には社会福祉法が基本法制として存在し、その上で個別的社会福祉法制が存在していると理解することとなっている。すなわち憲法第25条第2項でいうところの「社会福祉」とは、地方社会福祉行政に関する限り、社福法でいうところの「社会福祉」ということになるのである。ここで規定している社会福祉を、わが国の社会福祉行政の基本として、各種の社会福祉各法が体系として成り立っており、この社福法と社会福祉各法の体系によって、生存権を保障していく憲法第25条第2項に定める「社会福祉」の法体系ということとなる。

(2) 地方公共団体と地域福祉

したがって社福法においてはまた、社会福祉を地域で展開することを地域福祉としているところから、少なくとも地方公共団体における福祉行政において社会福祉とは、地域福祉ということになるのである²⁰⁾。これによって地域福祉の理念が、わが国では地域における社会福祉の理念ということになるわけなので、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営するもの及び社会福祉に関する活動を行うものは、相互に協力して、福祉サービスを必要とする地域住民が、地域社会を構成する一員として日常生活」を営めるように地域福祉の推進を図らなければならないことになる。このため社会福祉協議会も、市町村と都道府県の双方ともに、地域福祉の推進を図ることを目的とする団体と、法的に規定されるのは当然と言えよう。したがって社福法第6条の規定が「国および地方公共団体の責務」として事業者の協力を求めた条項を定めて、地域福祉の推進に関する責務が国だけでない理由は、このように考えると理解できよう。これによって憲法第25条に規定する国民の生存権保障のために、社会福祉を展開する際には、地域で実践するにあたっては、社福法第6条だけでなく第1条第4条の規定をもとに、地域福祉の推進を図ることとなる。

また地域福祉計画も、これと同様に理解していく必要があり、極めて重要な意味を持つといえる。すなわち地方公共団体は、憲法の生存権規定に基づいて、各種社会福祉制度を駆使していかに地域住民の生活の安定を期するのか、その内容を地域福祉計画に盛り込まなければならないのである。また地域福祉推進の理念の規定から見て、福祉サービス利用支援と住民参加および社会福祉事業の健全な育成に関して規定することとなるのは、これらの事項以外は各地方公共団体の判断に委ねられていると言えよう。この点で市区町村および都道府県の社会福祉協議会の役割も、行政以外の地域福祉活動を担当することで、福祉分野の住民自治の構築を図りつつ、地方自治を実践することを目指すこととなると思われる。また社福法が社会福祉関係法令の基本法であるとして、児童福祉法や各障害者福祉法等各対象領域別福祉法は、社福法のもとに置かれることになる。このため各市町村においても、地域福祉計画策定においては、個別各法による対象領域別計画が、関連計画として列挙されることとなるのも、法的位置としてはそのようにすべきものということになる。なお、自治法上、社会福祉協議会が策定する市町村地域福祉活動計画および都道府県地域福祉活動支援計画も、首長の総合調整権の一環として取り扱うことになるとと思われる。

(3) 今後の課題

しかしこのように社会福祉関係法令が整備されている一方で、自治法における改正状況は、これに十分に対応できているとは言い難い。何よりも財政上の予算科目の編成状況が戦後から何ら変わっていない。また行政組織も一部変化しているとはいえ、福祉事務所の設置も従来のままであり、特に大きな変更はなされていない。介護保険制度による影響はあるとはいえ、本質的には行財政の仕組みにおいて大きな変化はない状況にある。すなわち、社会福祉関係法令がたびたび改正され、地方社会福祉行政の業務量が增大している中で、これを処理する執行体制の基本的な行政上及び財政上の枠組みがこれに対応していないと思われるのである。行財政の枠組みが変化していない、または行政実務の増大に行政の仕組みが対応していないということは、現実の行政実務において行財政の執行体制が、現場と財政部門と総務執行部門において、必ずしも統制が取れていないという現実と直面することとなると思われる。社会福祉行政の基本的な枠組みが変わらない以上、行政担当者の福祉行政の枠組みに関する認識の相当部分に変化がないことにより「基本的な行政執行方針に変化があるはずはない」という認識が深く根強く普及し、変化を求める最前線の市町村福祉行政の現場において、職員の前に大きな壁となってたちはだかることとなる²¹⁾。これの改善が急務と思われる。

こうしたところから、社会福祉関係法令上は地域福祉計画を望ましい形に策定できるとはいつでも、この計画の実施段階でこれを推進できるような自治法による地方行政機関を運営していくための内部機構を機能化させていくことは、なかなか困難な状況に置かれることとなる。現在では、福祉部門からの申し入れによって福祉部門の枠の中で改組されている。地方公共団体が、総務部門や財政部門と調整を図ることと同様に、国の機関においても同様の体制が必要となると言えよう。

VII. 結 論

本研究によって、歴史的に形成されてきた社会福祉関係法令と、これを具体的に実施する地方行政機関の間に、ずれがあることが確認された。社会福祉関係法令は、憲法に規定する生存権の具体的保障に向けた体系化が図られている。その一方で自治法においては、依然として既存の枠組みで対応している。このことにより、近年の地方の社会福祉行政の重点化で、行財政共に、十分にかみ合わない実情にあることが明らかとなった。このため本来はあってはならない「制度の隙間に置かれて苦しむ住民」を生じさせている現状にあるといえる。

このため社福法第6条が、憲法第25条第2項にいう「社会福祉」を社会福祉行政に関して具体化させた条項であることに鑑み、生存権の保障に向けた社福法とこれを地方で具体化させる自治法の行財政の仕組みとの、調和のとれた地域の運営システムが必要であり、これを具体化させていく地域福祉計画の重要性が高まっていると考えられるところである。

注

- 1) 生活保護法第1条において、「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」と規定されている。
- 2) 松本英明『詳説地方自治法』によれば、地方自治法第158条は、いわゆる「本庁機関」として、首長の権限の属する事務を分掌させる組織を言う。以前は、組織例を示していたが、地方分権改革推進会議の答申に則り、地方の自主性を尊重する趣旨で平成15年の自治法改正によって、例示されてはいない。
- 3) 民生費の「災害救助費」は、当初は設けられてはいなかったが、終戦直後の度重なる自然災害を受けて、災害発生時の被災住民の応急的な対応のために、追加の形で民生費に第4項として設けられた。
- 4) 古都らによる社会福祉法令研究会編『社会福祉法解説』や佐藤・河野らによる『新現代社会福祉法入門』において、詳細な戦後の社会福祉法制の変遷が紹介されている。
- 5) 介護保険制度における介護保険事業計画のガイドラインは、三年ごとの見直しの都度、国から示されている。厚生省（厚生労働省）は、介護保険法施行に向け平成11年に度々都道府県主管課長会議を開催し、制度準備のための資料を示していた。例えば平成11年8月3日の同資料では、介護保険事業計画に関する部分によると、人口別に市町村の保険料推計に関する分布が示され、対応の疑義に関する回答も記載されている。（平成11年8月3日都道府県主管課長会議資料 pp 541）
- 6) 総務省の平成25年版地方財政白書によると、都道府県および市町村の住民税の税収は、人口減少によって平成21年分に大きく落ち込み、その後横ばいもしくは減収が続いている。
- 7) 介護保険制度は、平成12年から保険給付を実施しており、厚生労働省の「介護費用の推移」によると、平成12年がおおよそ3.6兆円であったのが、平成23年では8.2兆円に伸びている。この介護費用は、保険料と公費（税金）で賄われており、公費のうちの50%は都道府県と市町村の民生費から介護保険特別会計に繰り出されている。
- 8) 特別地方公共団体を運営するための財源に関しては、地方自治法第287条第1項第7号にお

いて、関係する市町村において規約を定めて相互に負担する負担金を持って収入とすることとなっている。

- 9) 平成23年の自治法改正によって、地方公共団体の基本構想策定の義務規定が削除された。これは地方公共団体の基本構想は、本来国の関与なしに主体的な地方自治の取り組みの一環として定められるものとの考えから、法改正に至っている。このため市町村地位福祉計画は、一層地方公共団体の自由な発想によって策定されるべきものと考えられる。
- 10) 社会福祉法第6条を規定した目的については、社会福祉を目的とする事業を営営するものと協力して、地域の福祉推進に向けて「計画的な実施」がはかられるよう、積極的に地域福祉計画の策定を行い、公的責任を果たす必要があることが、古都(2000)らによって説明されている。(社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』pp 112)
- 11) 社会福祉法における理念に関する規定の目的に関しては、旧社事法において規定されていた社会福祉事業の本旨の「要介護者の独立心を損なうことなく、正常な社会人として生活できるように支援すること」の基本を変えることなくサービス提供の理念(第3条)と地域福祉の推進(第4条)を設け、さらに福祉サービス提供の理念として社会福祉事業経営の基本を第5条に規定したものとされている。(社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』pp 105)
- 12) 地方自治法第156条においては、この条文を根拠として条例で設置すべき行政機関に関して、行政実例がある。
- 13) 福祉対象者の増に関して、要介護高齢者の増加などが様々に取り上げられているが、一方で2016年7月に発表された厚生労働省の国民生活基礎調査によれば、わが国の一世帯当たり人は、1953年の約5人から2015年には2.49人まで半減した。特に3世代同居率が大幅に減少し、これに代わって単身世帯が増加しており、一人暮らし高齢者の増が顕著になってきていることも、要因の一つと考えられる。
- 14) 特別会計は、財政法(昭和22年法律第34号)第13条第2項において、国が1 特定の事業を行なう場合 2 特定の資金を保有してその運用を行う場合 3 その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合 に限り、法律を以て設置することが認められている。
- 15) 社会福祉法第6条を受けて第107条の地域福祉計画の条文が定められたのは、地方公共団体において、地域の福祉推進に向けて「計画的な実施」がはかられるよう、積極的に地域福祉計画の策定を行い、公的責任を果たす必要があると考えられた。(社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』pp 112) 注10 参照
- 16) 地方自治法第1条の第2第1項において、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と定められ、憲法第92条に定める「地方自治の本旨」に近づけるよう地方公共団体が、地域住民の意志と背金にもとづいて、自主自立的に運用すべく改正されたものとされている。(松本英昭『要説 地方自治法』pp 103)
- 17) 厚生労働省の会議資料においても「制度のはざまに置かれて苦しむ住民」に関する記述が見られるなど、国民生活上そのニーズが多様化してきており、支援のあり方が課題となっていることは事実である。行政は「法律優先の原則」や「法律留保の原則」にもとづいた福祉行政の在り方について、再度検討が必要となろう。
- 18) 日本国憲法第25条は、「新憲法案」の国会審議の中で、修正追加されて成立した条文である。もともとGHQの草案には、「国家責任」の明確化の原則から、憲法25条第2項の原型はあったが、国民の権利に関する同条第1項はなかった。1946年の憲法制定議会の度重なる審議修正を経て、現在の憲法25条となっている。(二宮厚美『憲法25+9の新福祉国家』かもがわ出版、2005) 参照
- 19) 憲法25条については、プログラム規定節ではなく「抽象的権利説」であるとの説は、樋口陽一、戸波江二、井口文男、浦部法穂など、ほとんどの憲法学者が唱えている。
- 20) 「地域福祉」については、社会福祉法第1条において、「……福祉サービスの利用者の利益の

保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、……」と定め、定義している。

- 21) ハイデガーは「……公共性が、いっさいの世界解釈と現存在解釈をさしあたり規制し、すべてにおいて正しさを保持している。……公共性がたんなる水準と真正なものとの区別のすべてに関して無感覚だからである。公共性によってすべては曇らされ、かくて覆い隠されたものこそが、よく知られたもの、だれにでも接近可能なものであると公共性は公言する。」と述べ、慣習や通例と言われる対応方法の在り方が、社会の硬直性を生み出す元となることを述べている。（ハイデガー著、熊野純彦訳『存在と時間Ⅱ』岩波書店、2013、pp 121）

参 考 文 献

- アルフレッド・シュッツ、森川眞規雄・浜日出夫訳『現象論的社会学』紀伊国屋書店、1993。
 アントン・メンガー、森田勉訳『労働全収権史論』未来社、1971。
 小川政亮『社会事業法制』ミネルヴァ書房、1992。
 河野正輝『社会福祉の権利構造』有斐閣、2006。
 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』有斐閣、2012。
 佐藤進、河野正輝編『新現代社会福祉法入門』法律文化社、2004。
 古川孝順『社会福祉学』誠信書房、2002。
 古川孝順『社会福祉の新たな展望 現代社会と福祉』ドメス出版、2012。
 社会福祉法令研究会編『社会福祉法解説』中央法規、2001。
 松本英昭『詳説 地方自治法第8次改定版』ぎょうせい、2013。
 浦部法穂『憲法学教室』日本評論社、2004。

Examination of the Significance of Regional Governmental Planning of Local Social Welfare

Koichi Tsuzuki

Due to the enactment of the Social Welfare Act in 2000 and, in addition, the revision of the Local Autonomy Law in 2011, the implications of regional welfare planning and welfare administration are changing. While the social welfare system in Japan is passing through a period of great change, with these systems undergoing one reform after another, the framework of the local government structure has not necessarily been adequately formed. For this reason alone, there is a growing need to reexamine the required framework and the ideal form of regional welfare planning and welfare administration. Therefore, this study surveys the flow of system reforms to date and examines how to respond to the emphasis on local government. As a result, a gap between the current social welfare laws and regional government authorities is confirmed. Therefore, the actual development of regional welfare plans to guarantee the right to live founded on the Social Welfare Act based on Article 25-2 of the Constitution of Japan is desirable.

Key Words : Social Welfare Act, Local Autonomy Law, Regional Welfare Planning, Welfare Administration, Community Development