

# 地方分権の動向と地域福祉推進上の課題

鷹 野 吉 章\*

Key Words : 地方分権 地域福祉 基礎自治体内分権 「分権・相互協働型」分権モデル

## 1 研究の目的

日本の社会福祉は、戦後憲法第25条を根拠として、一貫して、国政府主導により「機関委任事務」という制度的手法により中央集権的、全国画一的に拡大・展開してきたが、高齢化・少子化など社会の大きな変化、それにともなう社会福祉問題の地域化、国民化などを背景として、<sup>(1)</sup>既存の法制度・体制と実社会との不適合が顕著となり、近年その諸制度の見直し、改革の必要性が認識され、諸制度改革が進行中である。そのような中、後に考察するように、1990年の社会福祉関係8法改正（以下「8法改正」と略。）を大きな契機として、日本の社会福祉は、「市町村という住民に最も身近な地方自治体を中心とし、在宅福祉サービスを軸とした地域福祉の計画的推進」の時代に入ったとされる。<sup>(2)</sup>このような方向性は、地域自立生活を保障、支援するという地域福祉の考え方に立脚するならば基本的に望ましい方向性ととらえられる。

一方、近年の地方自治の動向をみると、1999年地方分権一括法の成立に端的に示される通り、地域福祉推進の前提的基盤であるところの地方自治体の自律性を高める方向に向けて地方分権が進展しつつある。

本稿では、市町村という基礎自治体を中心として地域福祉を推進していくために、基礎自治体が自主的に裁量を行いうるよう基礎自治体への権限と財源の委譲が基本的で重要な条件の1つであるという認識に立ち、地域福祉との関係から地方自治制度及び地方分権の歴史的展開を

---

The trend of decentralization and subjects of promotion of community welfare

\*Yoshiaki Takano

Correspondence Address: Faculty of Human Studies, Bunkyo Gakuin University,  
1196 Kamekubo, Fujimino-Shi, Saitama 356-8533, Japan

Accepted November 21, 2005. Published December 20, 2005.

整理した上で、地方分権とのかかわりから地域福祉推進上の主要な課題を考察するとともに、地域福祉推進の観点から今後の地方分権のあり方を論じる。

## 2 地域福祉の概念と地方分権の関係についての基本視点

まず、ここで「地域福祉」という場合、国や地方政府が法律や規則に基づいて制度として実施するいわゆる行政サービス（フォーマルサービス）のみを指し示しているものではなく、市民の自発的な非営利の活動をも含んでいる。ここで論じられる地域福祉は、そのようなフォーマルサービス、インフォーマルサービスの両方の側面を包括する概念として使用している。逆に「地域福祉」というと、地域住民によるボランティアなどのインフォーマルサービスで構成されるものととらえる場合も少なくない。また、老人福祉や児童福祉など、法的に確立した分野別福祉以外の残余的な領域を地域福祉とみる場合も少なくない。本稿では、福祉サービスを必要とする人々に対応する地域に根ざしたフォーマル・サービスとインフォーマルサービスから構成される「新しい社会福祉サービスシステム」という意味で、地域福祉という用語を用いる。この地域福祉のシステムが有すべき主要機能としては、地域社会・住民（行政含む）が主体となって個別的な要援護者の福祉ニーズを充足するため必要な直接的な諸活動を行う地域ケア（community care）、そしてそうした支援の主体形成やネットワークの育成や新たなサービス開発さらには物理的な環境を改善したりする地域開発及び組織化活動（community development 及び community organization）の2つの要素を包含する地域援助技術（community work）の諸機能と、個別の相談援助を起点として先述の地域援助に連結し展開していくコミュニティソーシャルワーク（community social work）という2つの大きな機能が不可欠であると考えられる。

この小論では、そうした地域福祉の諸機能を充実・促進していくためには、市町村という住民に最も身近な基礎自治体すなわち地域住民が自己決定できることが重要であり、そのための重要な要素として地方分権を必要条件の1つととらえるものである。そして地方分権の状態あるいは国と地方自治体の権限の配置のあり方、関係性の様態は、地方自治体の他の行政活動と同様、市町村による地域福祉推進のあり方をも規定する重要な要素と考える。市町村を責任主体とする行政計画やその具体的事業・施策が一定の実行性あるものとして着実に実施されていくためには、その内容に関する裁量権や財源が市町村になければならないことは言うまでもない。

### 3 地域福祉の視点から見た日本の地方分権化の動向

ここでは、日本における地方制度の成り立ちとその分権化の動向を主に地域福祉と密接に関わる部分の要点をとりあげ、整理する。

#### (1) 明治から第2次大戦終結までの動向

日本に近代的な地方制度が確立するのは、1869年の版籍奉還、1871年の廃藩置県、戸籍法制定などを起源とする<sup>(6)</sup>とされている。今日の地方制度や分権を考えるためには、この時期までさかのぼる必要がある。

明治政府は、廃藩置県によって、3府302県を成立させ、同年に3府72県に統合した。以後、統廃合が進められ、1888年には46府県となり、ほぼ現在の府県の区域が確定した。同時に政府は1871年「府県官制」を定め、官選知事による地方統治機構に関する制度を整備していった。府知事、県令は、条例の遵法、施行、徴税、賞罰などの権限を持ち、非常の場合は軍事力を出動させる権限も与えられた。

一方、市町村については、1888年に市制及び町村制が公布され、人口2万5千人以上の都市を市とした。市長は有給で、市会の推薦する候補者3人から内務大臣が任命する制度であった。町村長は名誉職とされ無給であった。

また1871年に戸籍法が制定され、戸籍事務施行に伴い、新しく区を設定し、府県知事の指揮監督に服する戸籍吏として戸長、副戸長を置くことが定められた。また1873年には官選により大区に区長、小区に副区長を置くことを定めている。その実態としては、いくつかの町村をいっしょにして小区がつくられ、小区をいくつかまとめて大区がつくられた。1878年当時、907の大区と7699の小区がつくられたが、町村を合わせた数は約7万であったことから、平均して旧10か町村に一つの小区が、そして、平均8つの小区に一つの大区が配置されていたことになる。<sup>(7)</sup>区長らは、布達の徹底、戸籍の整備、租税の徴収や小学校の設置、就学の奨励、徴兵の調査など国家行政の末端事務を行った。しかし、この上からの区制は、長年続いてきた町村の実態に合わないところがあり、1878年には郡区町村編成法が制定され、旧来の町村を行政区画として復活・再編成した。それと同時に町村に民選による戸長を置くことが定められた。さらに同法により、政府任命制の郡長が新しく設けられた。郡長は、府県と町村の中間にあって、町村を上から統括する役割が与えられた。

このようにして、「国—府県—郡・市—町村」という3層構造の地方制度が確立し、町村合併などを行いつつも、中央集権的地方制度の定着をみるのである。

大正期に入ると、社会、産業構造の変化を背景として、普通選挙運動が高まり、1925年普通選挙法が制定され、選挙権が25歳以上の国民に与えられるという飛躍的な拡大をみる。これと同時に地方制度も大きな改正をみる。翌26年には市制は改正され、市長の選出方法が、単に市

会が選挙するという方法に改正された。府県制も改正され、府県会議員の選挙についても、府県内の市町村公民であれば、選挙権、被選挙権をもてるように改正された。また、1921年郡制の廃止が成立し、1923年に施行され、1926年郡役所は廃止され、代わって、府県の支庁及び支庁出張所がおかれることになった（以後、郡は区域をあらわす名称のみとなった）。これにより、日本の地方制度は、「国—府県—市・町村」の2層制となった。

さて、このような地方制度が確立する過程で、社会福祉はどのような仕組みを確立するかである。明治初期は、物価騰貴、経済活動の衰微、米作不作、維新の動乱による脱籍無産者、貧困者の流動などの社会状況を背景として貧困問題が深刻となっていた。そこで、1874年明治政府は恤救規則を公布し、国家の救済に関する基本方針を明らかにした。この規則の考え方は、1929年救護法制定までの半世紀に及び貧困窮民救済制度を規定した。（1931年末廃止）吉田久一によれば、この規則の精神は、718（養老2）年「戸令」や、江戸幕府の救済制度を継受しているとのこと<sup>(8)</sup>であり、古代・中世・近世さらには近代国家確立期までの一貫した公的な救済思想を明文化しているものと位置付けられるという。本規則の制定の趣旨は、従来の幕府や藩の救貧制度を廃止し、救貧は国家の政治体制および国家財政に関わる基本問題と位置付け、地方官の恣意的な判断を禁じ、太政官（中央政府）の決裁により全国画一的基準により救済を行うということが主な趣旨であった。

このように貧困窮民に対して慈惠的で、きわめて限定的な制限扶助主義の性格を有していた。また本規則制定により、救貧の国家主導の中央集権体制が確立する。実際の施行・運用にあたっては、些末なことまで内務省に「伺」を提出させていることなどから、中央集権的、全国画一的性格の強固な制度であった。このように、明治の初期から、質量ともに現在の福祉施策とは比較にならないほどわずかなものであったとはいえ、国の法制度を基幹として、全国的に統一した福祉施策を設定し、実施にあたっては、地方自治体に行わせ、一般的な地方制度とあいまって、これを国が指揮監督・統制するという国・地方自治体関係という構図が確立していたとみられる。

このような明治・大正期の富国强兵を志向する中央集権型国家体制の中で、地方が、独自の方策・施策を実施した事例が福祉分野に限っても少なからず認められる。例えば、大阪府は、1878年貧窮者恤救のための施療券の発行を開始、1889年には貧民施療規則を定めた。大阪府では1889年貧民救助規則を公布、同年千葉県船橋町でも罹災者を主とする貧民救助条例を定めている<sup>(3)</sup>。このように地方自治体によっては、地域実情に即して、自主的に独自に施策をうちたて実施する動向も認められている。あるいは、1917年岡山県は濟世顧問制度を開始し、1918年には大阪府は方面委員制度を創設、1925年には全国39ヶ所で同様な制度が実施されている<sup>(4)</sup>。このような地方自治体の動向を背景として、国は1936年方面委員令を公布し、方面委員制度を国の施策に位置付けることとなる<sup>(5)</sup>。これらの事例は、地方自治体の一定の自由裁量の余地を示し、それゆえに同制度が可能となったことを物語っている。方面委員制度という制度自体の評価は様々であろうが、この制度が社会福祉の向上を目指されて開発されたことは間違いなく、その

ような制度が具体的に開発されるにあたって、または、新たに社会福祉を向上させる改革や新制度創設などの取り組みが実現するためには、地方自治体の役割が重要であること、そして、地方の裁量余地という一定の条件があったということが出来る。

## (2) 戦後から今日までの動向

第2次大戦後の日本の地方自治制度については、1947年制定・施行の日本国憲法第92条に基づいて、同年に制定・施行された「地方自治法」により、自治体の政治行政の組織や権限、地方自治にとっての一般ルールが定められた。日本の地方自治制度は基本的には都道府県と市町村から成り、これは2層制といわれる<sup>(9)</sup>。ここでは、地方自治制度の分権化動向を基本として、社会福祉法制・行政における分権化の主要な動向を便宜的に時期区分し概観する。

### ①戦後から1960年代末の動向：機関委任事務を中心とする中央集権的体制編成の時期

社会福祉分野は、1950年前後に社会福祉事業法をはじめ、いわゆる福祉3法が制定され、さらに1960年代半ばには福祉6法体制が確立する。これら社会福祉の法令により、社会福祉行政が推進されていくことになる。この時点では、社会福祉行政のほとんどは国の機関委任事務と規定されていた。ここで、「機関委任事務」は地方分権を検討する際に、重要な用語なので、これに関して基本的な事柄を把握しておく。

それは、地方自治法148条1項の「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務及び法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」そして同法150条の「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける。」という条文に根拠を持つ。すなわち、自治体の長は、法令に規定されている場合は、国の機関として指示命令に従って事務の管理執行をしなければならないと「機関委任事務」の原則が定められているのである。社会福祉6法は、戦後の制定当初から長年その多くの行政事務をこの機関委任事務として規定していたのである。団体自治なり住民自治、住民参加という観点から見てこのことが大きな障壁になっていたといえる。というのは、このような機関委任事務の場合、先に説明されたように、国なり都道府県が強く指揮監督権を持ち、まさに上下関係が構築されている。また、法律で特に認められない限り自治体の議会もその事務に関する条例をつくることができず、自治体の議会は国に対してただ意見書を出すことができるだけであり（同法99条2項）、総じて、自治体の住民のコントロールができない制度になっているのである。

一方、地方自治法では、これ以外に、地方自治体の仕事を、①「公共事務」、②「行政事務で国の事務に属しないもの」、③「法律……により普通地方公共団体に属するもの」の3種を規定している。(2条2項) このうち、③がいわゆる団体委任事務である(近年単に「団体事務」ともいわれる)。団体委任事務は、実質的に地方自治の事務となり、議会で条例をつくっ

て自治的に執行ができるとされている。

このような機関委任事務の制約の中にあつて、戦後から長年、社会福祉において地方自治体がその独自性や自律性を発揮する余地はごく限られたものであったといえる。

なお、この機関委任事務の地方自治上からの問題点は1950年の地方行政調査委員会会議勧告（いわゆる神戸委員会勧告）や1963年の第9次地方制度調査会答申など、早くから指摘されて<sup>(10)</sup>いた。

## ②1970年代から80年代後半：自治体独自の「上乘せ」「横だし」型独自事業の開発・展開という地方主権性発揮の時代

しかしながら、そうした法制度状況にあつて、1960年代後半自治体によっては、国の事業に一定の付加的な施策を追加するいわゆる「上乘せ（上づみ）型」や「横だし型」の単独事業を実施するところが増加していき、さらには、国の施策にはない新しいメニューを独自に開発し展開していった。代表的なものは児童手当制度創設や、老人医療や乳幼児医療の無料化にかかわる諸施策があげられる。国の法制度の枠外における自治体独自の自律的な行政活動であり、ある面機関委任事務を土台としつつも新たな自由裁量の領域を開拓するものであった。

その背景として、産業構造の変化、農村から都市への人口移動・集中の進展とそれにとまなう日本の地域社会の変容、また家族形態の変容と高齢化・少子化の進展による高齢者介護や子育て問題の顕在化、それらによる福祉施策充実への国民の関心・要求の高まり、などがあげられる。一方それを可能にしたのは、経済成長に支えられた財政の余裕などが挙げられよう。<sup>(12)</sup><sup>(13)</sup>なお、法律学の分野でも、従来は法令が規定した事項については法令とちがう定めを条例ですることは原則として許されないとする「法令先占論」が大勢をしめてきたが、この時期、憲法の地方自治の本旨にてらして、福祉に関する上乘せ条例は合法という学説が主勢になったことも背景の一つであろう。

このように、自治体によっては、地方自治法の裁量余地の広さを利用して、条例や要綱などにより、独自事業を展開するようになり、ある面地方自治体の主体性や自立性が発揮された時代であり、法の枠外の実質的な地方分権を推し進めた時期といえる。

## ③1980年代後半：社会福祉行政の法制度上の分権化の開始：制度的参加の進展

1970年代半ばの高度経済成長の失速、低成長や政府の赤字財政などの経済・財政事情を反映して、行政全般の総点検、見直しが主張され、とくに1982年からは一般歳出について臨調行革路線によるゼロシーリング、マイナスシーリングが「増税なき財政再建」の旗印の下実施された。社会保障・社会福祉分野も例外ではなく、既存制度の見直しが行われた。1986年福祉関係三審議会合同企画分科会は「社会福祉施設への入所措置事務等の団体委任事務化について」審議を行い、その審議結果を盛り込んで、1986年「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」が制定された。これにより、生活保護に関する事務は

従来通り機関委任事務として残されたが、社会福祉施設への入所措置事務等、17事項の福祉サービスは団体委任事務化（都道府県及び市へ）した。このようにして、戦後長年国の機関委任事務と位置付けられてきた社会福祉行政事務のうち、一部が団体委任事務として改編され、分権化が法制度的に進められた。

なお、この法律制定に際して、一定の全国的な行政の統一と水準を維持するため、準則の設定その他の措置を講じることを求める附帯決議がつけられている。この附帯決議と整合するよう、法律上でも、多くの条文に、「政令の定める基準に従い条例で定めるところにより」という条件規定が盛り込まれている。このため、自治体の政策や事業には、政府の政令の定めから逸脱できない要素が色濃く残り、この団体事務化は「多様な分権」に道を開いたとはいえ、政府による「統制のとれた分権体制」への転換であったという方が妥当という批判もある<sup>(14)</sup>。このような指摘、見解のようにこの法律改正は地方分権、あるいは地域福祉推進の観点からどのようにとらえるかという点で評価は分かれ、論点となっている。

#### ④1990年の8法改正による分権化と制度的参加の拡大

1989年3月の福祉関係三審議会合同企画分科会は「今後の社会福祉のあり方について」意見具申を行い、次のような社会福祉のあり方に対する基本的考え方を打ち出す。①市町村役割重視、②在宅福祉充実、③民間福祉サービス健全育成、④福祉と保健・医療の連携強化・総合化、⑤福祉マンパワーの養成・確保、⑥サービスの総合化効率化、福祉情報提供体制整備。

とりわけ、①市町村役割重視については、「社会福祉の運営、実施は、専門性、広域性、効率性等の観点に十分配慮しつつ、市町村をその主体とすることが適当」とし、そのために「国、都道府県、市町村の役割分担を明確にし、連携を密にするとともに、計画的な行政を一層進めることが必要と」している。

ここで、市町村という基礎自治体を社会福祉サービスの運営・実施の主体としての位置付けを明確にし、社会福祉行政分野の分権化の方向性が定められたと考えられる。

また、この意見具申を踏まえて、中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会は1990年1月「地域における民間福祉活動の推進について—社会福祉協議会、共同募金に係る制度改正について（中間報告）」をとりまとめ報告している。

この報告では地域福祉推進のためには、行政サービスのみでは十分でなく、地域の様々な構成員が、互いに助け合い、交流するなかで、高齢者、障害者等の社会参加や行政になじみやすいサービスの提供が進展し、福祉が全体として厚みを増すとともに、地域社会において住民の連帯感が高まり、明るく活力のある社会が創造されなければならないという基本的認識に立ち、基本方向を示した。

このような、審議会意見具申・報告に沿った形で、1990年の社会福祉関係8法改正が行われたことも周知の通りである。さらには、地域福祉への住民参加という点については、1992年の社会福祉事業法の改正に基づき、翌年政府は「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を

図るための措置に関する基本的な指針」を告示し、住民参加のための方策指針を打ち出している。

先に掲げられたように、1990年の8法改正により、老人及び身体障害者の施設への入所決定等の事務が都道府県から町村に委譲されたことにより、少なくとも老人と身体障害者の在宅福祉サービスと入所施設サービスとの一元的実施体制が整えられた。

これに連動して、制度的住民参加・住民自治の対象範囲も飛躍的に拡大したといえる。

また、地方分権と地域福祉推進という観点から、見落とせないのは、市町村老人保健福祉計画の策定義務化である。

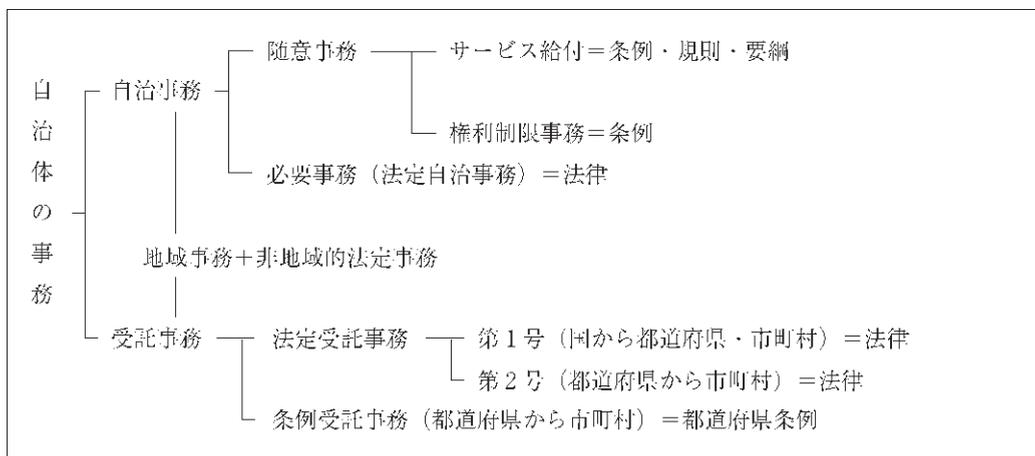
老人保健福祉計画の策定法定義務化に際しては、並行して、市町村に高齢者の施設入所措置権限を移譲し、また、在宅福祉サービスを法定化し、同様に市町村に措置権限を位置付ける法律制度整備を行っている。ここにおいてはじめて老人保健福祉分野の市町村における計画的推進、計画策定の必要条件が整い、計画策定が可能になったといえるのである。財源に関しては、国のレベルにおいてゴールドプランという大枠を設定し、その種別とそれぞれの数値目標に基づいて、トップダウン的に財源が確保されるという形態であったとはいえ、まがりなりにも財源への配慮がなされたこともみとめる必要がある。最善であったかどうかはともかく、これらの条件下で全国すべての市町村が老人保健福祉計画を策定しえたのである。このようにみえてくると、地域福祉の計画的推進にとって、地方分権が非常に重要な条件であるということが明確となる。

#### ⑤1990年8法改正以後の分権化の動向—1999年の地方自治法大改正の概要

1990年の8法改正を通じて、ようやくにして、社会福祉領域においても、ある程度の機関委任事務から団体委任事務化が進んだといえる。

その後、1995年の「地方分権推進法」とそれに基づく地方分権推進委員会の諸活動をふまえて

図1 自治体行政の事務のいろいろ<sup>(16)</sup>



て、1999年7月に地方自治法が大改正された（原則2000年4月施行）。

これにより、機関委任事務は廃止され、国と自治体、都道府県と市区町村の行政面での「対等」原則が定められるなど、「まさに日本の地方自治法制を一新した<sup>(15)</sup>」とされる。

中でも、自治体行政事務は機関委任事務が全廃され、図1のような構成へと改正された。

そして新自治法では、「法律…により（自治体）が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律…に特に定めるもの」を、国から自治体への法定受託事務（第1号法定受託事務）と、また都道府県からの市区町村への法定受託事務（第2号法定受託事務）とをそれぞれ規定した。社会福祉分野における国から都道府県への法定受託事務としては、生活保護の決定、児童扶養手当の認定、知的障害者の同意によらない入院措置、社会福祉法人の設立認可などが規定され、また国から市区町村への法定受託事務としては、児童手当の認定、障害児童福祉手当の認定（市・区）、老人保健事業、国民年金の被保険者届出、知的障害者の法定保護者の役割などが規定されている。

この新しい「法定受託事務」は、国等が対等の立場で自治体に執行委託するものであるので、その執行に対する国からの関与は、法律を根拠に必要最小限で自治体の自主・自立性を尊重してなされるべきものと規定されている（245の2, 3）。しかしやはり、自治事務とはちがってあくまで国等の事務なので、国等が自治体執行にあたっての「処理基準」を法令の具体化として定めることができると規定される（245の9）。

ところが、兼子仁によれば、「法定受託事務は、同時に法律に基く自治体の事務でもあるので、全く国の事務だったかつての機関委任事務とはちがって、議会審議による条例をつくることができると解される（1999年5月26日衆議院特別委における自治大臣答弁が同旨）。」<sup>(17)</sup>ということである。この自治体条例と国の処理基準との関係のあり方が今後の課題となるものと考えられる。

一方、新自治法による国の機関委任事務の廃止にともない、諸法律の改正によって、それまで都道府県庁を国の出先機関としてきた国の事務が数多く都道府県自治体の自治事務に切りかえられた。社会福祉分野については、身体障害者手帳の交付、福祉施設の設置許可などが挙げられる。また、市区町村の自治事務とされたのは、社会福祉分野では、生活保護の日常生活指導（市・区）などが規定された。（周知の通り1986年福祉4法改正で、それまでの国の機関委任事務だった保育園・老人ホーム・障害者福祉施設への入所措置の決定が、福祉事務所を有する市・区においては自治体の自治事務に切り替えられており、90年の8法改正により、老人ホーム、身体障害者福祉施設の入所措置決定は、町村まで自治事務化されている。また、介護保険における要介護認定も既に法定自治事務化されている。）こうした従来の機関委任事務と今回の法定受託事務等の相違点を成田頼明が整理している<sup>(18)</sup>ので、その表1を参照されたい。ここに自治権の拡大としての今回の自治法改正の意義があるととらえられる。

表1 自治事務・法定受託事務の制度上の取扱いと機関委任事務との比較

	機関委任事務	⇒	自治事務	法定受託事務
条例制定権	原則不可	⇒	法令に反しない限り可	法令に反しない限り可
議会の権限	・検閲，検査権等は，自治令で定める一定の事務(国の安全，個人の秘密にかかわるもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するもの)は対象外 ・100条調査権の対象外	⇒	原則及ぶ  (地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものに限り対象外)	原則及ぶ  (国の安全，個人の秘密にかかわるもの並びに地方労働委員会及び収用委員会の権限に属するものは対象外)
監査委員の権限	自治令で定める一定の事務以外は対象外			
行政不服審査	一般的に，国等への審査請求は可	⇒	原則国等への審査請求は不可	原則国等への審査請求が可
国等の関与	包括的指揮監督権 個別法に基づく関与	⇒	関与の新たなルール	

⑥2000年社会福祉法制定以降の分権化の動向—地域自治区新設・基礎自治体内分権の新たな方向

こうした国・地方対等原則に立脚する地方分権・地方主権への制度改革が進展するなかで，2000年以降，政府は，地方自治制度に関して，3つの大きな改革方向を示している。一つは，こうした地方自治体への各種の権限委譲を裏打ちする財源の委譲であり，これはいわゆる「三位一体改革」と呼称されている。もう一つは，基礎的自治体である市町村の合併の促進であり，これは基礎自治体の規模拡大というスケールメリットによる行政サービスの効率化などが目指されている。三つめは，基礎自治体内の住民自治の体制・基盤強化を目指す「地域自治区」の地方自治法への法定がある。

このような三つの施策方向は，それぞれに地方分権を推進することが想定されるが，地域福祉の推進との関わりにおいては，なかでも三つ目の「地域自治区」の動向は，最も影響を与えるものと考えられる。

「地域自治区」は，第27次地方制度調査会の答申に基づき，2004年の地方自治法改正により第202条の4に新設されたものであり，「市町村は，市町村長の権限に属する事務を分掌させ，及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため，条例で，その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる」と規定されたのである。この地域自治区には，重要事項に意見を述べるなどの一定の権限をもつ地域協議会が設置され，事務を執行する事務所も配置され，一定の体制を以って取り組まれることになる。

これについて大森彌は，次のようにその意義を論じている。

「地域自治区の制度化は，「住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み」

として根拠づけられ、地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならないという考え方に基づいている。<sup>(19)</sup>」

住民自治、住民参加の促進、また、公私協働の地域自立生活支援システムの構築という観点から見た場合、地方分権は基礎自治体の行政レベルまでにとどまるべきでなく、この基礎自治体内分権に向かうことはある意味では必然的である。この考え方は既に大橋謙策が地域福祉の領域で取り上げているが、1996年に東京都がいち早く提起した、いわゆる「第三の分権」論にその原型がみられる。<sup>(20)</sup>

「第三の分権」というのは、1996年11月東京都の「都から区市町村への分権のあり方検討委員会」が発表した「中間のまとめ」において初めて指摘したととらえられる。この報告では「第三の分権」は自治体行政への住民参加、住民自治推進の文脈の中に位置付けられ、すなわち地域住民に最も身近な市町村への分権の推進という観点から、市町村から地域への分権として「第三の分権」の重要性を提起している。その内実は市町村と地域住民との相互協力関係をどう築いていくのかという課題であり、地域福祉推進上の課題ともまさに直結するものである。この視点は、1998年7月にまとめられた「東京都地方分権推進計画大綱」においても「第三の分権」の考え方は明確に位置付けられている。<sup>(21)</sup>

さて、この地域自治区の仕組みがどのように具体化され、どのような機能を発揮していくかは、今後の具体的な実践のなかで検証される必要があるが、地方自治や住民自治の観点からみて、小さな地域単位で一定の権限と財源そして実施体制を設けて、地域の自己統治を行い得ることは望ましいものといえる。また、地域福祉推進の観点からは、自治体の規模にもよるが、小地域ごとに住民意識、生活課題も異なることが多い状況からすると、各地域の実情に即した自治が行われ、一定の住民相互のつながりやむすびつきが強まり、ネットワークやコミュニティの形成が促進されるとすれば、その意義は大きい。岡村重夫が地域福祉の構成要素として福祉組織化とともに位置付けた一般地域組織化活動の帰結としての一般コミュニティの核をなすものとして、地域自治区単位の地域協議会はその機能を発揮することが期待される。なお課題については次項で論述する。

#### 4 地方分権化における地域福祉推進上の課題

以上、日本の地方分権の動向を地域福祉との関わりの中で概観してきた。最後に地方分権を巡って地域福祉推進上の主要な課題を考察する。地方分権は万能の薬ではないので、市町村にあらゆる権限と財源を移譲すればただちにバラ色の地域福祉推進が可能となるわけではなく、一方で次のような観点、課題を見逃してはならないと考える。

### （１）市町村自治体行政における政策立案・計画策定能力の向上

1つは市町村自治体行政における政策立案・形成や計画策定及び進行管理・評価等の力量をいかに高めるか、という課題である。地方分権が進められ、市町村の決定権限が増せば増すほど、同様に責任が強まり、一方国の指揮監督等干渉が弱まることになるので、市町村の力量、とりわけ政策形成や計画策定、さらには条例制定などの能力が問われることになる。このことは自治体行政府の首長及び職員のみならず、議会の責任も一層重みを増すことといえる。

### （２）市町村自治体行政の政策・計画の立案・実施等の一連の過程への住民参加

そして、自治体がいかなる政策、計画をつくり実施していくかは、結局は主権者である住民の責任に帰せられることになる。そのことから政策や計画の策定過程や実施、評価過程への住民のより一層実質的な参加のあり方は重要な課題となる。従来、地方自治体は、大半を機関委任事務として、国や都道府県の指揮監督の下執行していたが、今後は国などの指揮監督がきわめて弱まる動向である。そのような状況において市町村の自治や行政サービスをより望ましい形に進めていくには、その自治体の首長や議会の判断のみならず、主権者であるところの住民の論議、判断、選択に関わる。自治体ごとに従来の形式にとらわれないより望ましい政策形成方式を構想、実践していくかが問われるのである。住民がどのような行動・発言をしていくか、そのためにどのような手続き、仕組みを用意していくのかという点にかかっている。

### （３）基礎自治体内分権と地域福祉計画策定

自治体行政と地域住民とがいかに新しいパートナーシップを築き、協働して地域福祉を推進していけるかということが課題となる。その場合、行政から住民への権限移譲という分権化の課題が浮上する。たとえば地域の地区センターの管理運営を地域住民に委ね、自主的に施設を活用してもらう場合などが考えられるが、このためには、明確な法的根拠が必要になる。そのために構想されたのが基礎自治体内分権（「第三の分権」）であろう。自治体の規模にもよるが、この基礎自治体内分権と地域福祉推進を連動させて、これらを具体化していくとすれば、地方自治法に新設されたように、自治体内をいくつかの地区に区分して、それぞれの地域自治地区、エリアごとに一定の地域自立生活支援サービスのシステム、体制を自治体と住民が協議し相互理解と合意形成を図りつつ、築いていくという構想につきあたることになろう。このような自治体内分権を実際的に推進していくためにも、地域課題を踏まえた総合的な地域自立生活支援システム構築を主目的とする地域福祉推進のためにも、公私協働の計画づくりという機会が求められよう。それをいかにやっていくかという点が大きな課題と見なせる。

### （４）基礎自治体内分権と自治体行政組織再編

地方分権あるいは分権型社会の思想は、国・中央政府のみにとどまるものではなく、地方自治体内の行政システムの分権を促すものであろう。分権された地方自治体が中央集権化するこ

とは論理的に許容されない。したがって、基礎自治体の中でも漸次さらなる分権化を進める必要がある。国から地方自治体への分権が進んでいった場合に今度は市区町村などの自治体<sup>(22)</sup>が分権の主体となる。右田紀久恵が指摘するように「地方主権」を原点として分権はとらえかえされる必要があるが、そのような考え方に立脚するとなおさらに、地方自治体は今後の行政機構や権限のあり方を再検討せざるを得なくなる。分権化により、今度は市区町村が行政機構を中央集権的に自己増殖<sup>(23)</sup>し、肥大化させていくのか、一層の分権化を基礎自治体内で推進していくのかという選択すべき課題が待ち構えている。

その場合に、たとえば、基礎自治体内部を複数のエリアごとのサービスシステムを構築して行く際に、行政内部での連絡調整や連携、指揮・監督、権限と責任の所在など仕組みをどのように作るかが重要な課題である。このようなことを具現するために、どのように行政機構を再構築していくかが課題となる。この課題に対応して、自治体ごとの創意と工夫による自治体内部の行政組織・機構・構造の再構築が求められ、その際、行政機構の多層化及び各層への適切な分権化ということも検討されることが必要になる。

#### (5) 基礎自治体内分権と住民主体形成

また、住民が主体的に住民自治活動への多面的な参加を行うためには、住民の行政に対する意識変革の必要性がある。どのようにそうした政策・計画策定主体としての住民を養成、育成していくかが大きな課題となる。このことは行政の情報公開、説明責任の行使という課題とつながるものでもある。

というのも、先に見た通り、日本は長年中央政府という「お上」が行政を中央集権的に統括し、地方自治は未成熟であったことが否定できず、社会福祉法制度に関しても全く同様な状態であったこと。そのことにより、国民一般の「お上」(官)への依存的意識と拒否的意識が体質化したと考えられるからである。とりわけ、社会福祉に関しては、先に概観したように、1874年明治政府が制定した「恤救規則」の内包する基本的性格により、国民の間に複雑な福祉サービス利用意識を植え付けたものとみられる。というのも、同規則は、貧困者の自助原則は当然のこと、地域共同体の相互扶助、助け合いを前提としており、あくまでも、これからもれる人々を国家による扶助の対象とするというものであって、自然、この制度で生活扶助を受ける者たちに対して極端な恥意識をもたらすものであったからである。したがってこの法制度の仕組みは、国民に、「お上のお世話にならない」という意識を醸成したものと想像するに難くないのである。さらには、国家(お上)のお世話にならないことのみならず、前文とは逆説的であり皮肉であるが、実質的には、地域共同体の「特別な」お世話にならないという意識も同時に強めたことであろう。そのような仕組みが本規則の構造であったと指摘できる。このようにして、本規則は貧民救済の原則とともに、一般家庭に対して世帯単位<sup>(24)</sup>の家族内自助の原則を打ち立てたのである。このように長年国民に醸成された福祉サービス受給に対する特殊な意識は一朝一夕に払拭できるものではなかろう。これをどのように変革していくのかは、制度改革

だけでは不十分であり、住民の主体的な学習などの地道な活動も必要とみなされるのである。さもなければ、基礎自治体内分権も形式的な画餅に帰すると考える。

#### （6）基礎自治体内分権と福祉領域の位置づけ

地方自治法に新たに規定された地域自治区における地域協議会が、従来の地域に多く見られる自治会などの住民組織のように、一般生活関連分野だけをとりしきり、福祉分野については民生委員や地域の社会福祉協議会に担わせるという二元的な役割分担を踏襲し、福祉分野を排除した形で所掌領域と限定するとすれば、地域福祉の進展にはあまり寄与しないであろう。なぜそうした一般生活分野と社会福祉分野の2領域の明確な分離関係が定着してきたかといえば、それは憲法第89条に根拠があると考えられる。その規定は、公の管理下でない民間の慈善博愛等の活動への公的助成等を禁止するという趣旨であり、すなわち行政が直接任意の民間福祉団体への助成ができないと解釈されるものである。こうした法的な制約から、任意団体である町内会や自治会が公的助成を受けて慈善博愛的な活動を行うことはできないため、自ずと福祉活動への取組が乏しいものとなったと推測される。他方、福祉分野では社会福祉事業法（現社会福祉法）で、憲法第89条に抵触しないために、公の管理下に属する民間福祉組織としての社会福祉法人制度を新設し、またさらに、地域の民間福祉事業経営者などで構成され、地域の福祉の向上をめざす組織として社会福祉協議会が設けられたのである。その結果、社会福祉法人格を有する社会福祉協議会は、行政からの資金助成などを受けることが可能な機関であり、かつ、民間組織であるため、地域における住民の福祉活動への助成可能な機関という性格をもつことになった。そのような経緯から、地域における民間の福祉活動への直接的な支援は社会福祉協議会の独占的領域になったものと考えられる。しかし、地域協議会は、地方自治法に示されているとおり、公行政を担い、公の管理下に位置付くものであることからすると、憲法第89条が規定する慈善博愛等の活動への公的助成禁止規定（公私分離原則）には抵触しないとみなせるのである。

やや長い説明になったが、いずれにせよ、こうした地域における福祉活動をめぐる状況に対して、地域自治区及び地域協議会は、大きな変化を及ぼすことは間違いない。少なくとも、従来のような活動領域を分けて2元的に役割分担をするのか、福祉も社会サービスの1領域とみなして、地域協議会の中でも取り組むのか、各地域ごとに福祉の位置付けを十分議論し、自己決定していく重要な契機としていく必要がある。

## 5 国・地方自治体・自治体内自治組織間関係のあり方

地方制度は、一般に、市町村と国や都道府県との権限関係のあり方による、「集権一分権」の軸と、中央と地方の協力の仕方による「融合（密接協力）一分離」の軸、という二つの軸か

ら分類される。その場合、アングロサクソン（英米）型は、分権・分離型で、ヨーロッパ大陸型は、集権・融合（密接協力）型と区分され、日本は後者の大陸型とされている。<sup>(24)</sup>ここでは最後に、地域福祉推進の観点から、国と地方自治体間の関係や市町村同士の関係を中心に地方分権のあり方を検討する。

まず地方分権の推進、また市町村の創意と工夫による地域福祉計画を基礎とした地域福祉の計画的推進が進めば、進むほど、市町村間の差、相違が開くという危惧が一般にある。しかしながら、法定外に実施されている在宅福祉サービス・事業の種別の現状についてみるならば都道府県レベルでも、市町村レベルでも、様々な状態であり、その差は著しいといえる。<sup>(25)</sup>日本の在宅福祉サービスの実態は、長らくこのような実態であって、1990年の8法改正における主要な在宅福祉サービスの法定化や1989年のゴールドプラン設定は、そうした自治体間の差のある状態を主要法定サービスに限って、全国的に標準化し縮小しようとした試みとも見なせるのである。しかしながらこのような地域差はあまり縮小しているとはいいがたい。このような実態認識に立つとき、種類・内容・量などに関して全国画一的・一律的にすべてのサービスを規制するという考え方自体の限界性を指摘せざるを得ない。実態的にも論理的にも、全国一律のサービスの画一化という考え方には相当の無理があるという考え方に帰結せざるを得ない。一方、自治体ごとに創意と工夫により最もふさわしい福祉施策が地域実情に応じて、住民の協議・賛同を得て行われるならば、結果として自治体間で一定の差、相違の生じることは自然であるといえよう。（戦後の自治体の歴史を振り返っても明らかである。）そして、地域福祉における地域格差というのはナショナル・ミニマムの水準を確保することが前提であり、その最低水準より、上回ったレベルで地域ごとに差が生じていることを意味することを考えれば、むしろ全国的に福祉水準を引き上げる方向に作用する効果が期待されるものである。地域間、自治体間格差ということはこのような見方でとらえるならば、地方分権の推進と地域福祉の推進が結びつくことになる。ただし、地域自立生活支援という地域福祉の理念に立脚し、全国どこでもこれだけは最低限保障される必要のあるサービスとは区別して、この地域格差を検討する必要がある。生活保護をはじめとした法定サービスの内容・種別については、まがりなりにも一定の水準が全国的に確保されるべきであろう。このような全国的に統一的に供給されるべきサービスと地域、地方政府ごとの地域特性に応じた独自サービスという2重構造として、福祉サービスのあり方は検討される必要があるのではなからうか。それは単に現状肯定ということではなく、本来の地域福祉の考え方を踏まえた場合に帰結する考え方といえる。全国的に相違が生じないように国を中心として調整されなければならないナショナル・ミニマムとしてのサービスと、地域独自のコミュニティ・オブティマムとしてのサービス、などの内容・水準等については、区別して検討する必要がある。

このように考えた場合、国からの統制を極力廃した、市町村という地方政府の自己責任、自己決定を根幹とする地方主権の考え方に立脚した、いわば「統制されない地方分権」を推し進めるといふ基本的な考え方に立つとしても、国や都道府県との関係性を完全に無関係なものに

していくことを目標とする「独立・分離型」の分権という考え方は、全国的観点という一方の視点が欠落することになり、地域福祉における地域社会開発（community development）の目指すものとは相反することになる。市町村中心の地方分権の時代に入ることになれば、「融合」や「密接協力」という程度はそぐわないであろうが、国・自治体、それぞれ個々の役割機能を明確化した形で、「相互連携・協働関係」の必要性は認められよう。どのような責任、役割、権限をどの政府レベルに置くことが最も望ましいか、地域福祉の構築という観点から、探求されるべきものとする。その意味で、日本は「分権・相互協働型」の分権モデルを目指されるべきものとする。

## 文 献

- 右田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』法律文化社，1993年。  
大橋謙策『地域福祉』放送大学教育振興会，1999年。  
大森彌「分権改革と社会福祉の課題」社会福祉研究第93号，2005年，31～37頁。  
行政管理研究センター編『データ・ブック日本の行政』実務教育出版，1996年。  
新藤宗幸『地方分権』岩波書店，1998年。  
新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店，1996年。  
東京都政策報道室調査部編集『東京都地方分権推進計画大綱』東京都政策報道室調査部，1998年。  
成田頼明監修『地方自治法改正のポイント』第一法規出版，1999年。  
成田龍一編『近代日本の軌跡・九都市と民衆』吉川弘文館，1993年。  
日本地域福祉研究所監修『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』東洋堂企画出版社，1998年。  
村松岐夫『日本の行政（中公新書）』中央公論社，1994年。  
吉田久一『日本社会事業の歴史 全訂版』勁草書房，1994年。

### （注）

- （1）大橋謙策『地域福祉』放送大学教育振興会，1999年，pp. 10-11参照。
- （2）大橋謙策，前掲書，p. 24 参照。
- （3）吉田久一『日本社会事業の歴史 全訂版』勁草書房，1994年，p. 90参照。
- （4）吉田久一，前掲書，p. 137参照。
- （5）吉田久一，前掲書，p. 150参照。
- （6）日本の戦前期の地方制度に関しては，中西啓之『日本の地方自治』自治体研究社，1997年などを参照。
- （7）成田龍一「近代都市と民衆」成田龍一編『近代日本の軌跡・九都市と民衆』吉川弘文館，1993年参照。
- （8）吉田久一，前掲書，p. 78 参照。
- （9）日本の地方自治体の数は，行政管理研究センター編『データ・ブック日本の行政』（実務教育出版，1996年）によると，1995年9月時点で1都1道2府47県，市町村は3232（664市，1992町，576村）である。
- （10）兼子仁『地方自治法（岩波新書）』岩波書店，1984年，pp. 143-145 参照。

- (11) 中西啓之の前掲書によれば、1965年から1975年までの間に三大都市圏の人口は1500万人も増加したとされる。
- (12) 1950年代から第1次オイルショックのあった1973年まで日本経済は平均して10%の経済成長を続けた。
- (13) 毎年自治省は地方財政全体の見積もりを地方財政計画として作成公表しているが、高度経済成長期にはこの計画への計上額を上回る税収があった。
- (14) 新藤宗幸『地方分権』岩波書店、1998年、141頁や新藤宗幸『福祉行政と官僚制』1996年、岩波書店を参照。
- (15) 兼子仁『新 地方自治法 (岩波新書)』岩波書店、1999年、i 頁参照。  
地方分権に関わる改正点の主なポイントは次の通り (兼子仁前掲書, pp. 30-34)。
- ①地方公共団体は、「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」と規定された。
  - ②機関委任事務廃止にともなう「普通地方公共団体の事務」を「地域における事務」その他と、「自治事務」または国等からの「法定受託事務」と内わけ規定し、事務の具体的例示や別表を削除した。
  - ③自治体が住民に「義務を課し、又は権利を制限するには」条例による必要があり、条例にも「5万円以下の過料」を書けるとした。
  - ④法定受託事務も「国の安全を害するおそれがある」等でなければ、議会調査権や監査委員監査の対象になる。
  - ⑤都道府県と市町村が自治体として対等となるよう、旧来の都道府県関与の規定 (市町村事務の統制条例や知事権限の市長村長委任など) を削除したが、市町村協議をへた条例に基く都道府県から市町村への委託事務およびその他の法定受託事務にともなう関与を規定。
  - ⑥国と自治体の対等化を目指して「国の関与」を限定する原則規定を書いたとともに、国の起債許可権を削除 (2006年まで地方財政法で、国との協議制)。
  - ⑦自治体の長等は、国の行政庁からの「是正の指示・要求」や不許可など強い関与に不服なとき、新しい第三者機関である「国地方係争処理委員会」に「審査の申出」ができ、その審査・調停や勧告の結果によっては、国関与の違法を高裁以上に訴える機関訴訟も起こせる。他方で国の大臣等は、自治体の長等による法定受託事務の処理の違法に対して、旧来の「職務執行命令訴訟」と同じ裁判を高裁に起こし、高裁勝訴をへて代執行ができる。
  - ⑧市町村の長等が、都道府県の知事等からの強い関与に不服申出をすると、自治大臣が事件ごとに任命する3人の「自治紛争処理委員」が審査・調停・勧告に当り、その結果によっては高裁以上に関与の違法を争う訴訟を起こせる。
- (16) 兼子仁『新地方自治法』p. 169より引用。
- (17) 兼子仁、前掲『新地方自治法』, p. 170より引用。
- (18) 成田頼明監修『地方自治法改正のポイント』第一法規出版、1999年、p. 24から引用。
- (19) 大森彌「分権改革と社会福祉の課題」社会福祉研究第93号、2005年、p. 34。
- (20) 例えば、大橋謙策「21世紀ゆとり型社会システムづくりと地域福祉実践」日本地域福祉研究所監修『社会福祉構造改革と地域福祉の実践』東洋堂企画出版社、1998年、pp. 29-49を参照。
- (21) 東京都政策報道室調査部編集・発行『東京都地方分権推進計画大綱』1998年、p. 27。

第三の分権の推進について、この大綱では次のように記述している。

「国から地方への分権が第一の分権、都から区市町村への分権が第二の分権とすれば、さらに都ないし区市町村から地域住民への分権は、「第三の分権」とも呼ばれるべきものである。地方分権は、究極のところ、「あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する」(地方分権推進委員会中間報告) ものである。行政がこれまで当然のこととして担っていた分野を含めて、都民の

施策実施への参画を一層促し、都民との協働実現を図るため、NPO（非営利組織）、ボランティア団体等への第三の分権を進める。このため、きめ細かな情報提供や住民参加の仕組み、支援の仕組み等も含め、検討を進めることとする。」

- (22) 右田紀久恵「分権化時代と地域福祉」右田紀久恵編著『自治型地域福祉の展開』1993年、法律文化社、p. 20。
- (23) これは、右田氏の「地方福祉国家」化への懸念にもつながるものであろう（右田紀久恵、前掲論文、p. 13を参照）。
- (24) 村松岐夫『日本の行政（中公新書）』中央公論社、1994年、p. 165。
- (25) 例えば、社会資源研究会編著『福祉制度要覧』（川島書店、1999年）を参照すれば明らかである。
- (26) 新藤宗幸は、『地方分権』（岩波書店1998年）において、「多様な分権」と「統制された分権」という対概念を立てて、分権の二つのタイプを論じ、「多様な分権」を主張している。この枠組みは、村松の二つの類型における「地方中央の仕事の協力の度合い」の分類軸と近いと考える。