

## 『福祉行政と官僚制』・新藤宗幸著

岩波書店・一九九六年一月刊

小倉 襄 一一

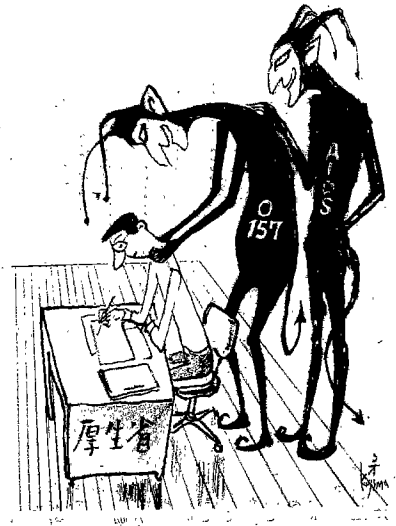
## Ⅰ イメージ・感情的官僚制論

官僚制とは正体不明の多頭の妖蛇のようなものである。ギリシヤ神話の昏黒に蠢く神話のなかの怪物に似ている。この日頃の官僚制をめぐる情報からうける私のイメージである。戦後史の経過のなかで官僚論、官僚批判論はくりかえし展開されてきた。官僚の功罪についての論者の識別もあり、その是非の論もしきりに交されてきた。しかし、この年余にわたる状況下の官僚論は、従来とはや、異質のレヴェルに到達したといえないか。

私が正体不明の妖蛇などとイメージのなかで述べたがまことに不気味な様相を呈しているのである。たとえば、批判に対して官僚サイドからの反論らしい反論は皆無にひとしい。右往左往、だが周章狼狽の態でもない、ＴＶのインタビューで責任の地位にあるとおぼしい官僚がカメラの前でボンボンとああでもないこうでもない、まるで独白のようなことを喋ってみせる。ＴＶ報道も

コマ切れで困ったものだが、批判や責任の所在についてこの折角の機会を生かして語るといふ気迫はゼロに近い。映像には怖ろしいところがある。表情、眼くばり、顔面の筋肉の動きさえも一瞬に映しだしてしまう。その官僚が体現しているシステムさえも看取できることさえある。鈍くて事態を糊塗することさえ放棄した姿態に触れてきた。ついに正体不明なのである。

とくにＨＩＶ問題では白亜の厚生省に迫る人々の波には「殺人省」というブラカードさえ揺れたたではないか。住専処理についての不可解な韜晦もその好例である。所信があるならばなぜ一つの断言として発言しないか。背後の陰謀には市民はうすうす気がついているが官僚なら官僚らしく一片の信義としての発言あつてしかるべし。これは当然の期待でもあつた。そこらにあたりミニマムの市民に対する官僚の存在根拠の表明ではなかつたか、それさえも彼らは放棄し逃亡している。ここまで、官僚が正体不明と



この人反応がおそいのよ

(朝日新聞 掲載)

なった状況はかつてなかったのではなからうか。

佐高信、立花隆、日経新聞の官僚シリーズ、その他の評論家の追及も苛烈をきわめる。官僚は弁明せずか、システムで思考し、システムに埋没したかみせかけ、正体不明のまま、に市民への隠れた加害者として官僚は保身と責任ばかりにその心身を消耗しているかにみえる。まさにこれは私の感情的当面の官僚論である。

書評とその折りの評者の気分といったものを考えたことがある。冷静、沈着にして紙面に徹し、行間を読むということでもあろうか。さきの感情的官僚論、イメージが私のうちに動いているのでそこを手掛りにと対応する外ない。ここでとりあげるのは、

新藤宗幸氏の「福祉行政と官僚制」である。福祉政策自体の問題や公私論のはざまに、私としてはこの書名のタイトルの魅力があり、内容の紹介と検証をと考えて扱ったことにした。とくに福祉行政と官僚制という設定について、日頃の疑問や状況の解明を期待することも本書をとりあげた理由である。

## II 本書の構成

新藤宗幸氏は一九四六年生、現在、立教大学法学部教授、行財学についての気鋭の研究者で私もときにTV番組でそのシャープな人柄と発言を伺ったことがある。本書は五つの大項目によって構成されている。あとがきによれば当面的高齢者介護のシステムをどのように作るのか、日本社会全体の話題となっている。とはいえ、それは、「海図なき航海」のようである……八〇年代後半以降の足早な福祉改革がどこに着地するのか、定かでないからだという。それを契機としての論述ともみえる標題としてIは「福祉国家の揺らぎと官僚制」―反福祉国家論としての新保守主義、展開過程、規制緩和、民営化と官僚制、II「福祉行政官僚制の戦後五〇年」(GHQ下の制度改革、経済成長と福祉国家論、福祉改革と厚生省の論理、III「社会福祉理論と措置II生存権パラダイム」、福祉行政概念の問題性、IV「高齢化社会の介護保険と地域保健」、(公的介護保険をどう考えるか、地域保健システムと保健的改革、V「市民福祉理論の構築にむけて」、以上大項目、中項目の標題である。私たちにとって行財政学、あるいは政治学

の領域からこれら福祉枢要の主題にむけての論証として、とくに官僚制を軸に問うという著作としてその内容に注目した。

著者による本書の上梓の理由は四点に絞られている。第一に狭い意味での社会福祉にとらわれずに八〇年代に台頭した福祉国家批判に日本の官僚制がどのように応えたのか、日本型福祉社会論には一見それに同調しつつ新しい専門職創設、分権体制の構築、社会保険方式の導入による対抗、新保守主義に対抗する官僚制の文脈を解明する意図。第二、ここはとくに重要な指摘の項目である戦後日本の福祉行政は、行政処分としての「措置」概念を中心とするが、生存権保障を強調する戦後社会福祉理論もまた、厚生官僚の論理とアリーナ（土俵）を同じくしていることの解明、「措置」の概念をなくしたならば、生存権保障の実を喪失すると革新派福祉学者は語るが、一方的通告である「措置」のどこに権利保障の条件があるのか、福祉理論は根底から組み替えを要している。第三に公的介護保険思想は、クライアントの権利性を保障するものなのか、ここは、法案未定の段階ではあるがここでの論点提示の今後の政策検討の重要性を提起。

第四として、「市民の政府である自治体」を核とする市民福祉理論の構築への広い地平における論理構築への要請。

これら本書の標題と上梓の意図を全体としてみると異分野の著者が福祉研究者が前提とし、あるいは仮説としてもや、自明とした、論理、思考のパラダイムをそれぞれの項目、論点について再検証することを主眼としていとみていい。各項目についての検

## 『福祉行政と官僚制』

討は後述したいが私自身の全体を通読した「印象」としては、厚生官僚行政を軸、象徴としても、それぞれの政策決定、指示、行政、指導を担う現代官僚制そのものについての著者の立場や私のいう感情的イメージの官僚論はあまりみあたらないようである。叙述の硬質な文脈もあり、正体不明で、人間的な想像力の衰弱した官僚群（ターゲットとしての厚生官僚の形質）にかかわる著者のイメージはよくわからない。

私自身は、著者の終章にいう市民福祉論についてはすでに「市民福祉の政策と思想」（世界思想社・一九八三年刊）として展開してきた、この場合はかつて吏僚といわれた地方官僚とのかかわりのなかで考え方を構築してきた。官僚制をいんな次元で論ずるとしても、福祉標題が市民の日常性、くらしの設計、人生の大事にかかわるかぎり政策、制度、サービスの具体面において人間的想像力―感性をふくめてのレヴェルに必ず逢着する。権利以前の設定の局面である。距離があり、その脈絡はことさらによって辿りにくいがあるがそこには必ず「官僚の決定」が意味をもつ。その意味の働きは、まことに権力的、非福祉的な場合が多い。切歯扼腕というコトバがあり、無数の無念の想いの埋没、泣き寝入りという情景がうちかさなってくる。HIV、O-157、阪神激震の被災、これはホットなニュースだがこの露頭の底辺にはうず高い市民の無念、諸念がひろく激んでいる。官僚はシステム、権限に隠れてこの市民の傷つき惨たる閉塞にすっかりした、なすべき支援をあれこれの韜晦の作業で怠っているという外ない。新藤氏の

本書は、さきよのべたように異分野よりの新しい視野からの提言として読みといていきたい。

革新かなにかラベリングはごめんであるが社会福祉研究者はとにかく、この市民のトラブル、ニーズ、惨たる現場につきあつたうえで論証を意図している。官僚制は正に著者のいうシステムである。システムに依拠することは人間を捨象し抽象化に至る。人間不在である。かつてアウシュヴィツの収容所でユダヤ人へのナチスの官僚管理は、姓名という人間の自己同一性を奪つて腕にナンバーを刺青として刻んだ。この処置は官僚制のシンボル、極点を現代の主題として私たちの記憶のなかにある、本書の内容検討には、目下、「殺人省」とよばれて逃亡している厚生省の官僚行政そのものがあるという視点をあらためて確認しておきたい。

### III 福祉官僚論としての批判のパラダイム

著者があまり体系的、演繹的でなくて、特定の動機づけと対象設定として本書を構成していることに私は同感している。私自身も福祉政策の研究においてあまり体系的論証やコンセプトの機能を一貫させようという試みにはほとんど魅力を感じない。著者が、福祉行政と官僚制の検証に福祉国家論、その揺らぎというや、マクロ設定をされたこと、その必然性は私には了解できる。この世紀末、あれこれの二十一世紀への指向にとつて、この福祉国家論の究明、ゆくえの選択こそ根幹といえるのではないか。主題のターゲットとしての厚生官僚制、福祉官僚制の危うさは、こ

の世紀末における体制選択へのめりはりのきいたマクロ政策への志しがほとんどみられないこと。かつて大正期の内務官僚が「アカいぞ」といわれながら社会局開明官僚として思考を開陳した歴史もある。井上友一、窪田静太郎、林市藏、田子一民……開明官僚は列挙できる。その時代と状況に彼らなりのマクロ政策研究を述べたではないか、いま、この時代に「福祉開明官僚」はいのか、私たちの側からの批判はそれをうけとめる官僚の見識、思考が前提となる。本書の論述のある空しさは、福祉国家論の思考など不在の行政コマネジ技術操作で責任の所在の追究から逃亡し、情報非公開の闇に保身のもぐらのような役人像である。こうした官僚群に志や政策思考を問うても空しいという点はある。

本書の核心的部分としては、III「社会福祉理論と「措置」Ⅱ生存権パラダイム」、その項目としての「措置制度」改革の推進論と反論、福祉行政概念の問題性にある。福祉国家論、福祉改革、介護保障、地域保健システムへなどの論及にしてもこの部分を軸として展開されたものと読みとれる。

著者の指摘のように八〇年代以降の福祉改革についての社会福祉研究者、実務家の議論はまさに混乱の度を深め、いまに至るまで持続しているとみてよい。選別主義か普遍主義か、それに戦後福祉行政に伝統的な「措置」「措置権」概念の維持、国家責任の所在についての提起が関連する。この論点への著者の批判はきびしい。たとえば「措置」は、戦後社会福祉行政の中枢に位置してきただけではない。社会福祉の充実と発展を規範的価値としてき

た革新派社会福祉学者にとつても、理論構成の中核的鍵概念（キーンコンセプト）であり続けていること。さらにその内実をみていくと、更生、援護、保護、收容、給付などの「措置、措置制度、措置決定」といった一れんの行政用語にみちびかれる。これらの概念は国家の後見性を色濃く反映する。著者はこの国家の後見性にもとづく「措置」概念から構成された福祉行政と理論は、福祉給付へのステイグマ（恥辱）を再生産こそすれ、福祉を自治と参加の文脈のもとに市民のものとして再構成する指向性を、拒んではこなかったか、この部分が私にとつては核心的な課題提起としてよむことができた。

概念とか、用語にまつわり、その概念の用語が内包し、指示するもののイメージや、意味のたしかめを怠り、腐朽化した文脈によりかかつてきたことへの鋭い批判として重視したい。措置制度の構成要素、入所措置、その制度改革についての論証にこの批判の論点が的確にしめされている。利用者の施設選択権、クライアントの個人差の大きさへの配慮、施設機能の多様化による措置概念の変質、いま、問われているのは、「措置」が対象者に一定の行動を強いる権力による強制か否かの問題だとの指摘もきわめて重要である。民間性、規制緩和の動向をあわせて、一つの対置は、「措置概念を憲法第二五条の定める生存権保障の一つの発現形態とみて、強制力をともなつた行政行為ではないとする主張がある。しかし、著者の引用する一九八三年、全国社会福祉協議会施設制度基本問題研究会のいう「措置」概念を強制力をともなつ

た行政処分行為として批判したうえで「措置権」制度が施設選択を奪ひサービス水準の画一化をもたらし、福祉サービス事業の硬化化をもたらしたことの指摘も視野に入れている。「措置」制度の功罪論もあり、措置制度への利害関係（施設経営からの安定化）（肯定）、ナショナル・ミニマムの形成、維持に果した役割への考慮と支持の検討も必要とされる。

著者のこの部分の見解は一つの問いかけ——仮説として提示されているようである。(1)「措置制度」への支持は集権的行政体制への高い肯定的評価である。(2)社会福祉研究者の間にあるこの共通の考え方は、それにしても福祉におけるナショナル・ミニマムの維持は、行政警察概念をひきずる行政処分行為としての「措置」でなければ維持しえないものであるのか、(3)ナショナル・ミニマム概念では対応できないニーズの発生にどのように応えるのか、(4)福祉財政政策は「措置」と不可分に結びついた「措置権」をキーンコンセプトとして、構成されねばならないか、ほぼ以上の論点に整理できる。

著者の「方法」としてさらに注目されるのは、概念「用語」の思想という扱いである。素朴なところから、行政序は、生活の「自立」にハンディキャップをもつ人々を施設に「收容」し「援護」し「更生」させるための「措置」をとる。このような語法は、人間の生活権の保障といかなる論理的関係をもっているだろうか、これはたんに語感の問題ではなく、福祉という言葉に込められた価値とは異なる言語イメージに在ることの指摘は重要で

『福祉行政と官僚制』

ある。

このあたりから著者のいう福祉行政の集権的パラダイム批判↓市民福祉理論の構築への展開の論拠がしめされる。集権的パラダイムとは一定の政策・プログラム領域において、目標と手段（実施機関、実施の権限、権限行使の手續きと基準、実施財源）が、国家⇨中央政府によって設定され、かつ占有を妥当と判断する認識枠組みとされる。ここから市民福祉⇨分権的パラダイム、シビル・ミニマムなどへの転換が著者の指向する枠組みといえよう。

本書は理論、とくに福祉政策理論の混迷と不在に近い状況への政治⇨政治学の領域からの多くの重要な分析と指摘である。本書から数々の触発される論拠がある。

はじめの官僚論にたちかえるが、集権的パラダイムへの依存、その根拠としての中央⇨枢要の厚生官僚システムが逃亡、腐蝕している。この現実をかさねて私たちの今後の論証の主題としている。分権システムについても市民オンブズマンの摘発にみられる「地方史僚」の腐蝕も市民福祉論としては集権パラダイム批判と同様のレヴェルで視るべき主題であろう。

(1996. 9. 15)