

措置制度と公的責任論

—保育・児童福祉分野での論争整理を中心に—

The Welfare Placement System and Public Responsibility Theory

— Resolving Issues Concerning Day Care and Child Welfare —

浅井 春夫

Haruo Asai

Although reform of the social-welfare system had been recommended in 1975 and afterwards, the central point of argument was evaluation in connection with a measurement system.

Inquiry was made about the source-of-revenue problem, and the focus of public responsibility in social welfare.

Emphasis has been put on administration in the role of coordinator, when, as expressed in public responsibility theory in recent years, a user and a service entrepreneur conclude a contract.

However, public responsibility is the responsibility and enforcement duty in which a country and a self-governing body secure service.

When reconstructing social welfare in the 21st century, evaluation of a measurement system and its role in public responsibility will be arranged anew.

はじめに —課題の設定と限定—

「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。

2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」(日本国憲法第25条)

「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」(同第97条)

このように法的に規定され、国民の法的能力として確定されている社会保障・社会福祉・公衆衛生の権利はどのように機能しているのであろうか。この豊かな国においても「その時代における社会問題が複合的に絡み合って生じる一つの貧困問題で、新たな形で出現」(ホームレ

スの自立支援方策に関する研究会「ホームレスの自立支援について」2000年3月8日）しているホームレス（路上生活者）問題は、厚生労働省の調査によれば、全国で20,451人をカウントしている。東京の新宿区だけでも4,600人（99年2月）の人々が野宿生活を余儀なくされている現状がある。少なくないホームレスの人々が結核の罹患者であり、疾病等により健康状態が悪化している現実がある¹⁾。政党や省庁のヒヤリングから行政が本格的に対策を講じはじめたのは、99年2月の第1回ホームレス問題連絡会議であった。さてこの国に憲法は生きているといえるのであろうか。

社会保障・社会福祉は、すべての国民にとって「健康で文化的な最低限度の生活を営む」ための制度であり、社会的セーフティネットであるはずである。そのための制度として戦後社会福祉にあっては措置制度が骨格にあったということができよう。

しかし1975年以降は福祉制度改革が推進され、特に1990年代に入ってから措置制度をめぐるさまざまな異見が提示され、議論されてきた²⁾。むしろこの間の福祉制度改革にあっては、措置制度は十字砲火を浴びてきたといったほうが正確であろう。「社会福祉法」の国会論議においても政府は「措置制度は行政が上から下へほどこす福祉」「行政から委託を受けた画一的サービスが無難にこなし、質の高いサービスをしても評価されない」（炭谷茂・当時厚生省社会・援護局長、2000年4月21日、衆議院厚生委員会）措置制度という批判を繰り返しておこなってきた。

一方、運動サイドにおいても保育実施制度（児童福祉法第24条）の法的規定の理解に関して見解が分かれている理論状況がある。

こうした現状を踏まえて本稿では、まず措置制度をめぐる諸見解を整理し、一方的に論断されてきた内容を検証する。つぎにその代替案として提示され、介護保険法、社会福祉法に規定されている利用契約制度、支援費支給制度について、はたして政府・厚生労働省がいうように「利用者と事業者が対等な関係」になるのかを検討する。その上で措置制度の改善策について試案としていくつかの点について提示することにした。

1. 措置制度批判の特徴

—措置制度はどう理解されてきたか—

1) 宮下忠子編『路上に生きる命の群』（随想舎、1999年）に「その数は増加し複雑化し深刻になってきている」現状がリアルに報告されている。

2) 社会福祉「改革」の動向からいえば、1990年代前半は社会福祉の理念・原則の検討期というべき時期であり、後半は社会福祉制度「骨格再編」期と位置付けることができよう。その「骨格再編」の中心問題は、措置制度であったし、政策的に正面から取り上げられ論議されたのは1993年2月に設置された厚生省事務次官の私的諮問機関であった「保育問題検討会」であった。その報告書（1994年1月）が措置制度の評価と改革をめぐる両論併記という異例の内容であったことは記憶に新しいところである（拙著『児童福祉改革と実践の課題』日本評論社、1998年の第1章「『児童福祉改革』の動向と施設養護の課題」を参照のこと）。

社会保障・社会福祉の政策に具体化される前には、経済団体や政府の規制緩和政策や総務省（旧・自治省）の方針がバックボーンにあるといえる。むしろ厚生労働省はこうした外からの政策誘導に積極的に対応しているといった側面の方が大きい。

そうした外からの政策誘導を例示しておく、日経連は一貫して措置制度を「高コスト構造」として改革の優先課題としてきた。平成12年版労働問題研究委員会報告『「人間の顔をした市場経済」をめざして」においても「社会的高コストをもたらす大きな要因のひとつは社会保障制度である」として、介護保険についていえば、「法定義務化されている事業主負担を撤廃するとともに、多様な高齢者のニーズに対応するために、特別養護老人ホームなどの施設介護への民間営利企業の参入を速やかに自由化すべきである」ことを提起している³⁾。民間営利企業の参入が、措置制度から契約制度への転換を意味していることもいうまでもなからう。

こうした改革における措置制度の評価は、総務省の自治体行政改革の新方針「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」（1997年11月14日発表）に具体的に示されている。新指針は、「高コスト構造」の是正や「公私混合行政協働システム」の構築をめざしている行政改革の動向をバックボーンにしており、①各年度の定員や補助金の削減についての「数値目標」を示すこと、②徹底した経費削減を求めていること、③民間委託と規制緩和を積極的計画的に推進することなどを迫っているのである。こうした指針からみれば、措置制度は「高コスト構造」であり、地方財政危機の基本的要素として把握されているといえよう。

つぎに措置制度に関して介護保険、社会福祉基礎構造改革、保育所制度改革、児童福祉施設改革の論議のなかでどのように把握され、制度改革がおこなわれてきたのかを検証する。

（1）介護保険制度における「措置制度」

「社会保障の構造改革の第一歩」として位置付けられている介護保険制度の導入に際して、それまで全額公費（税）方式で運営してきた高齢者福祉制度を社会保険方式に切り替えていくという論拠とされてきた内容のひとつは、措置制度のもとでは、利用者がサービスを選択できないという理由であり、サービス受給の権利性が不明確なことがあげられてきた。しかしサービスの選択ができなかったことの中心的な理由は、特別養護老人ホームの入所待機者が新ゴールドプランの目標値どおり整備されたとしても、2000年時点で約8万人を超えることにみられるようにサービス量が圧倒的に不足していることにある。サービス選択を保障する要件は、社会保険方式であるかどうかにかかわらず、サービスの量的条件の確保が問題なのである。現在、指定介護施設との契約申込みは、先着順を基本としているので、結局、行動可能な利用者が2

3) 平成12年版日経連労働問題研究委員会報告『「人間の顔をした市場経済」をめざして」日経連出版部、2000年、20～22頁

ケタに及ぶ施設への申込みをしているという例もある。情報や行動上のハンディを抱えている利用者はその福祉ニーズの深刻さにかかわらず取り残されることになる可能性が高いのである。

厚生労働省や介護保険推進論者は、措置は「行政処分」であるから、サービスの利用者の選択権が保障されないことを主張してきた。しかし社会保障・社会福祉における行政処分は、権力的な決定・行政行為とは区別される、福祉の給付にともなう公的な義務・責任を内容とした「形式的行政処分」といえるものである。「介護保険制度では、申請主義に基づく要介護認定（その性格は行政処分とされている）を経てからでなければ、保険給付としての介護サービスを利用できないのだから、厚生省の論理に従えば、介護保険のもとでも利用者の選択権は保障されないことになり、論理矛盾に陥る」⁴⁾ということになる。

厚生労働省の見解でも「サービスそのものの基盤整備が遅れて給付が受けられないということは、公権力の行使に当たる行為にはならないので、行政訴訟の対象とはならない」⁵⁾ことが明らかにされており、サービス給付が受けられなくても行政への請求権は発生しないとされている。

保険給付に関する処分や保険料などの徴収金に関する処分について、介護保険法の場合も行政不服審査法にしたがって審査請求（第183条～196条）ができることになっている。行政不服審査法では、処分（決定）をおこなった行政庁（市町村）に対して不服申立てを認めているが、介護保険ではそれを認めておらず、都道府県の介護保険主管課に置かれた介護保険審査会へ審査請求書を提出するという範囲に止まっている⁶⁾。

いずれにしても介護保険制度における「権利性」は、サービス給付請求権が担保されているとはいえないのであり、保険料を払っているからといって確実にサービスが保障されるという関係にはないことが制度の実施のなかで一層明らかになってきた。

（２）社会福祉基礎構造改革における「措置制度」

社会福祉基礎構造改革に関する各種の審議会等の報告で、措置制度への評価として共通している点は、①利用者の選択する仕組みではないこと、②サービス内容の情報提供が不十分であること、③措置費の事業者補助の問題、④利用者とサービス提供者との対等関係が成立しないという問題などがあげられてきた⁷⁾。

①については、「サービスの選択や利用しやすさの面で問題」（障害者関係３審議会合同企画分科会中間報告「今後の障害保健福祉施策のあり方について」1997年12月9日）、「制度上は利用者が選択できる仕組みではない」（中央児童福祉審議会基本問題部会中間報告「少子社会に

4) 伊藤周平『介護保険と社会福祉』ミネルヴァ書房、2000年、7頁

5) 厚生省『介護保険制度案Q & A集（第1部）』1997年、143頁

6) 朝日健二『利用者とオンブズマンのための介護保険ガイド』桐書房、2000年、170～173頁

7) 浅井春夫『社会福祉基礎構造改革でどうなる日本の福祉』（日本評論社、1999年、7～11頁）で、措置制度への一面的な攻撃に対する原則的な反批判を終えている。

ふさわしい保育システムについて」96年12月3日）などという批判が繰り返されてきた。

介護保険制度と同様に供給条件の整備の遅れによって、特定の施設を選択しても希望どおりに入所できないばかりか、施設入所自体が不可能な状況にあるのが現状である。サービスの選択や利用のしやすさは、契約方式に変更されれば実現できるという論拠とその保障条件はなにもないのである。

②については、「提供されるサービス内容に関し情報提供が十分に行われず」（前掲、障害者関係3審議会合同企画分科会中間報告）などといった評価が下されている。しかしこれは措置制度に必然的に伴うシステム上の欠陥ではない。契約制度になれば、個々の施設・事業者が情報提供＝広報・宣伝を積極的におこなうのであって、住民の側で知りたい情報が総合的に提供されるわけではない。社会福祉法第75条（情報の提供）においては、「社会福祉事業の経営者は、福祉サービス（社会福祉事業において提供されるものに限る。以下この節及び次節において同じ）を利用しようとする者が、適切かつ円滑にこれを利用することができるように、その経営する社会福祉事業に関し情報の提供を行うよう努めなければならない。2 国及び地方公共団体は、福祉サービスを利用しようとする者が必要な情報を容易に得られるように、必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされているのであって、努力義務の範囲にすぎないのである。住民にとって必要な情報提供の施策は、措置制度のしくみのなかでも本来できる内容であったし、公的責任のもとでおこなうべき課題であるといえよう。

③については、「事業者補助であるため透明性を欠き、これが腐敗につながる場合もある」（社会福祉事業法等の在り方に関する検討会「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」1997年11月25日）ことが指摘されてきた。そもそも当時の彩福祉グループなどの福祉汚職問題は、措置制度の本質的性格から派生した問題ではなく、行政と民間企業の癒着体質から発生した問題である。また身体障害者福祉法および知的障害者福祉法に規定され、2003年4月から実施予定の「居宅生活支援費及び施設訓練等支援費」支給方式は、「受給者証」を市町村から受けた利用者とサービス事業者が直接契約を締結し、市町村が支給する支援費以外の利用料は自己負担となり、事業者に支払うのである。さらに利用者の代理受領として市町村から支援費が事業者を支払われるのであり、結局、ふたつの経路で現金が事業者に入ってくるのである。こうした支援費支給方式が腐敗防止につながるという仕組みでないことは明らかである。

④については、「サービスの利用者と提供者の間の法的な権利義務関係が不明確である」（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」1998年6月17日）などの指摘がされてきた。こうした批判は、契約制度の導入への露払いのための論理にすぎない。そもそも措置制度は、国・自治体の住民（権利保障の該当要件者）への福祉サービスの提供・給付責任を具体化したシステムなのであり、国・自治体と住民との権利義務関係は明確なのである。措置制度において利用者と提供者の間で問われていることは生活・権利保障水準なのである。基礎構造改革における「法的な権利義務関係」は契約締結時に

における関係性であって、生活実態における「法的な権利義務関係」は利用者の所得および支払い水準に委ねられているということになる。

措置制度の評価に関して、バスターナリズム（父権主義的温情主義）の制度化などという批判がよくみうけられるが、全く現実的機能を見捨てた一面的独断的な評価であるといわざるをえない。基礎構造改革において措置制度のなにを変える必要があるのかという基本的な課題が虚構の上に成り立っているということになるのではなかろうか。

（３）保育所制度改革における「措置制度」

措置制度問題が社会福祉領域で正面から取り上げられたのは、1993年２月に「保育にかかわるすべての問題を全面的に見直す」ことをめざして設置された厚生省（当時）の諮問機関である「保育問題検討会」であった。同検討会より翌94年１月19日に措置制度の存続・拡充をめざす案（第１の考え方）と直接入所契約方式の導入を柱にした改革案（第２の考え方）との両論併記の報告書が提出されたことは記憶に新しい。

厚生省（当時）の提起した「第２の考え方」では「保育所の入所手続きが面倒という点については、措置は市町村による行政処分」であり、「多様なニーズに対応できないのは……公費を財源とする措置費等に裏打ちされた措置という形でのみ行われており、保育サービスは、行政が設定した一定のパターンの展開や利用者の選択にもおのずから限界が生ずるためである」などの措置制度の問題点が指摘されていた。

こうした措置制度への批判の論点⁸⁾は、「措置が行政処分である」ことによって、①申請手続きが煩雑であること、②費用徴収が応能負担で不公平が生じやすいこと、③複雑化・多様化する保育ニーズに対応できない画一性があるなどの諸点であった。とくに入所手続きの問題にかかわってニーズ判定と所得調査を不可分としていることは「低所得者対策からスタートした措置制度の宿命的な弱点でもある」ことが強調されている。

これらの主張に対しては、原則的な反批判はしているので⁹⁾、簡単にふれておくことにするが、①は権利保障のためには、一定の手続きが必要なのであり、手続き的権利が保障されているかどうかは問われているのである。保育所の利用申込みの手続きが煩雑であるというのであれば、支援費支給制度はいっそう煩雑であるといわなければならない。②は所得水準に応じた費用徴収のしくみと、所得水準に関係なく、サービス利用に応じて費用徴収がされる応益負担のしくみとどちらが国民生活にとって公平性・平等性があるのかという選択である。③は措置制度の基本的な性格ではなく、その運用のあり方が問われているのである。保育所に関していえば、延長保育の実施をすすめるためにはその条件を整備することがもとめられているの

8) 京極高宣「措置制度の改変と今後の公的社会福祉」『月刊福祉』1994年４月号、38～41頁

9) 浅井春夫『児童福祉改革と実践の課題』（日本評論社、1998年）の第３・４・５章で詳しく論じており、原則的な批判は展開してきた。

であり、国・自治体の柔軟な政策展開が求められているのである。契約制度はその契約内容に忠実であればあるほど、実践内容の画一性があることも介護保険のもとでの介護サービスの実態が物語っているといえよう。

あわせて提起されてきたのが措置制度の代替案としての契約制度の長所であった。その長所の第1は「経営的な自由度が高まるということ」であり、第2に「措置費依存の体質」から解放されて、創造性や開発性を発揮できる点をあげ、第3に契約という相互に意思が確認できる機会を設ける方が「利用者も選択できる自由が得られてよい」という指摘がされてきた¹⁰⁾。

この契約制度の第1の長所である「経営に自由度が高まる」という指摘については、介護保険の実施状況をみれば、経営の自由度はいっそう制限されているのであり、契約制度であるかどうかという点ではなく、公的な財源（運営費）の確保に規定された問題であるといえる。第2の点についても、そもそも契約制度にもとづいた契約内容は、ケア内容についての質と量を規定しているのであり、契約内容以上の創造性や開発性を発揮しないことが前提のしくみなのである。ニーズが変化したとすれば、契約内容を改定することが必要になってくるのである。第3の利用者の選択の自由という点についても、待機児童（2000年4月の時点でも3万3千人が認可保育所に未入所）の存在にみられるように選択を保障する量的条件が確保されてない現状では、選択権は保障されているとはいえない。結局、介護保険や支援費支給制度のように申し込みの先着順によって決まることになるのである。このように措置制度の代替案としての契約制度は、長所といわれてきた点も実際にはむしろ欠点であるといえることができる。

（4）児童養護分野における「措置制度」

「社会福祉法」の成立によって、介護保険分野、保育分野とともに知的・身体障害者福祉分野も2003年より措置制度は契約制度へと大きく改変されることになった。これにより措置制度は、介護、障害者福祉分野では例外的に残されることになったが、基本的な制度として機能しているのは、障害児福祉を含んだ児童福祉分野に限定されることになった。とりわけ児童養護分野においては契約制度はなじまないとして存続されることになったが、しかしこの分野も規制緩和の対象外としないことが基礎構造改革の本質的性格である。

その具体的な政策方向を示すものとして、全国社会福祉協議会・全国青年経営者会「児童福祉施設のあり方検討会報告書」（2000年3月）がある。この報告書は、若手施設長を中心にした7名によって作成された報告であり、児童養護分野にも契約制度を導入すべきだとの方向を示したものとして看過することのできない内容となっている。この報告書は、生活型施設グループと保育グループの2本立てになっているが、ここでは前者の報告を検討することにする。「はじめに」のところでは、「児童福祉施設が、この改革の流れから外れるという論拠はどこ

10) 石井哲夫「保育所制度の現状と課題」『都市問題』1994年6月号

にもない」とし、選択や契約による利用などが困難なケースがあることを認めた上で「児童相談所・福祉事務所等行政機関からの『措置』のみという、単線での保護しかないという点に問題がある」という課題意識を述べている。その改革の方向性は、「サービス提供者との契約による利用になることは当然のこと」であるという。

まず現状認識に関して、「措置制度における施設入所は子どもにとっても、その保護者にとっても明らかに大きなスティグマを与えるもの」であり、「施設利用者（子ども及び保護者）は『恩恵を受けるもの』としての存在であり、現在の措置制度の元では『社会的弱者』であり、『権利行使の主体』とはなりえていない」として、「従って、今回の法改正において措置制度を継続するとされた、児童福祉施設も決して例外ではなく、利用、契約制度への明確な方向を持つべきである」ことを提起している。

その上で契約制度の移行に伴う条件整備として、「処遇選択権」「処遇拒否権」を認めることで「インフォームド・チョイス（説明と選択）へと制度の展開」が図られることが方向として示されている。具体的には「保護者と子どもの意見聴取と合意」のとり方として、「サービス供給者を選択し、個別の契約による利用」が可能な場合と、それが困難な場合（たとえば、利用者が意見や要望を適切に表現できない場合や虐待等、緊急に親子分離や保護を必要とする場合）は「代弁機関や公的機関が代行する契約による利用」という方策が示されている。

「現在の措置制度においては、利用者に選択の能力があってもそのニーズに充分に応えるだけのシステムが用意されていない」ことに問題があり、選択ができるためには「さまざまな事業体が参入し、多様なサービスの種類や質を提供する中に児童福祉施設が組み込まれていくことで、より多くの窓口が生まれ、利用者にとって必要なサービス提供が可能になる」というのである。さらに「今後の契約制度移行の中では、限定された『要保護児童』へのサービス提供のみでなく、『すべての子ども』へのサービス提供として社会制度の構築を目標とし、そこでは、児童福祉施設はより大きな『公的責任』を果たすための最前線として機能することが求められる。そして、より質の高いサービス事業を提供する運営者には、その対価としての『公的費用』が支払われて当然である」と結論づけている。

やや長い引用・紹介であったが、本報告の骨子はこのような内容である。率直に言って、本報告は児童養護分野における措置制度の果たした役割の歴史的総括と現状分析がきわめて一面的で独断的である。

第1に、「現代の子育てにおいて『要保護児童』から『養育ニーズ』への転換は明らかである」というのだが、児童養護におけるニーズと一般的な子育てのニーズとの優先順位のちがいをまったく無視している点で暴論というほかない。養育ニーズ一般に解消されないことは、「緊急に親子分離を必要とする」子ども虐待問題への急増状況（児童相談所統計で1990年には1101件から99年は1万1631件）をみれば明白である。

第2に、「措置制度が『社会的弱者』を作り出している」とまでいっているが、「最低限のサ

ービスとしてミニマムスタンダード化しているところに硬直性があり、利用者に大きなステイグマを与える結果になっている」のであり、その根本的問題は児童養護施設の生活水準を「普通の生活水準保障」や「最適水準保障」という視点から見直してこなかった政策レベルの硬直化が問われているのである。1976年から児童福祉施設最低基準である職員配置基準（学童6人に対して職員1人）が改定されてないことに政策上の問題を端的にみることができよう。報告書が提起するように質の高いサービスに対して「公的費用」が充当されるのであれば、契約制度でなくとも措置制度も創造的開拓的实践や運営ができるのであり、基本的な問題は措置費が最低基準に規定されているという政策上の問題なのである。

第3として、さまざまな事業体の参入の促進をいうが、民間企業が参入するためには進出に見合う利潤が上がるのが前提である。したがって利潤をあげるためには、低所得層・貧困層の保護者が多い児童養護施設では、利用者への所得補償の手立てが必要になってくる。そうした方向はいわゆる「準市場（Quasi-market）」システムの導入が強力にすすめられるといえる¹¹⁾。

このような基礎構造改革への全面的な融合路線が要養護児童の発達・生活権の拡充へと結びつくのかどうか、さらには都道府県格差・施設間格差を狭めることになるのかどうかが問われているのである。

2. 措置制度とはいかなる制度か

措置権限について「行政解釈上、行政処分で行政法の行政行為論によって理論付けられ、福祉サービスの開始・廃止などの権利・義務関係の変動を一方的に行うことができるもので、行政の見返りとしての反射的な利益を受けるにすぎないと考えられ、個人の選択権がなく、問題とされてきた」¹²⁾ という理解が行政側からは繰り返し主張されてきた。

措置制度とは、社会福祉六法に規定されている「福祉の措置」を実施する行政機関の職務権限に基づいて福祉サービスが提供されるシステムのことである。こうした理解はおおよそ一致するであろう。児童福祉分野において措置および措置制度についての意義は必ずしも明確にな

11) 芝田英昭(立命館大学)は、社会保障改革・社会福祉基礎構造改革の方向は、イギリスで採り入れたコミュニティ改革(1990年の「国民保健サービス及びコミュニティケアに関する法律」)の手法と同じで、財政は「公」、サービスの供給は「市場」に委ねる準市場(quasi-market)の考えを踏襲したものであると分析する(同「福祉の市場化と社会福祉における公的責任再考」『賃金と社会保障』2000年10月下旬号、15頁)。またある論者は「福祉分野に完全な市場化ではなく、部分的に『準市場』の概念を取り入れる方法もある」という提案をしている(小谷直道「福祉分野の市場化をどう受け止めるか」『月刊福祉』2000年10月号、17頁)。

12) 大山博『「社会福祉法」の制定とその目指すもの』『社会福祉研究』第79号、2000年10月、5頁。炭谷茂元厚生省社会・援護局長は「もちろん実際の運営は、本人や家族の申し出に基づきその意向を聴きながら入所する施設を決定しているが、法律上はサービスを受ける側には反射的利益があるのみで、権利はない」(大山博・炭谷茂ほか編著『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房、2000年、155頁)ことを直截に述べている。

っているとはいえない。たとえば児童福祉法第22条（助産施設への入所の措置）では「入所させて助産を受けさせる」であり、第23条（母子生活支援施設への入所措置）にあっては「入所させて保護する」であるが、第27条1項3号（都道府県のとるべき措置のうち入所措置等）では「入所させること」が措置の内容となっている。また第50次改正により第24条の「保育の措置」という文言が「保育の実施」に改められ、利用者の選択を重視するしくみが導入されたことが行政側より強調されている。

これらの条項で示されている内容は、入所決定事務とサービス提供事務を含んでいる条項（第22・23・24条）と入所決定事務のみ（第27条）というように理解することもできるが、措置権者が社会福祉施設への入所措置を採った場合における「最低基準を維持するために要する費用」（第50条）が措置費とされているのであるから、措置とは入所決定事務とサービス提供事務の両者を含むと考えるのが妥当である。したがって措置制度とは、措置権者である行政の責任のもとで福祉サービスの利用者に対して、社会福祉施設の入所・サービス提供をおこなう義務・責任のシステムのことであるといえることができる。措置制度の機能としては、①要件該当性の認定（福祉ニーズの判定）、②サービス内容の決定と提供（ニーズに対する権利保障義務）、③負担能力の判定（費用徴収額の決定）などによって構成されているのである。

しかしこうした措置制度の理解に対して、政策側から持ち出されている見解はきわめて特異な見解であるといわざるをえない。元厚生省官僚の荻島國男（初出では岩崎要のペンネームで執筆）は、「戦後体制との決別―見直しが必要な措置制度―」（『厚生福祉』1988年7月23日号・27日号）において、今日の行政見解の基本となる措置制度論を展開している。「措置制度の本質は、依然として『公の機関による特定の財、サービスの配給制度』であり、国民の所得水準が低く、飢えや貧困に苦しんでいた時代の『健康で文化的な最低限度の生活』を保障するための制度である」という基本は現在でも変わっていない。したがって、国民の所得水準や生活水準の向上に伴うニーズの一般化や多様化にはそもそもなじみにくい制度であることは否定できない。……結論からいえば、生活保護や身体障害児者、知的障害（原文の「精神薄弱」を修正——浅井）児者などの社会的弱者に対する福祉政策は、今後とも措置制度が必要と考えられるが、要介護老人対策や保育対策については、現行制度の基本的な見直しが必要だろう（今のままでは、需給の不均衡はますます拡大し、『措置の普遍化』どころか、それこそ『福祉の後退』にもつながりかねないと考えられる）」¹³⁾ という評価を下している。そうした評価にたって措置制度の見直しの具体策として、「一般の要介護老人の施設、在宅のケアと保育サービスについては、思い切って自由契約（施設と利用者や保護者の間の契約に基づくサービス）に切り替えていく必要がある」という基本方向を提示している。同時に「行政機関による指導、監督は依然として必要」であり、「純民間ベースによる事業も、福祉サービスの多様化という観

13) 萩島國男ほか著『年金・医療・福祉政策論』社会保険新報社、1992年、22頁

点から優良なものを育成」することをセットで提起している。そうした方向を具体化するためにも「はしの上げ下ろしにも口をはさむような過度の行政介入を排して大幅な規制緩和を図ることが必要である」ことを強調しているのである¹⁴⁾。今日の政策側の措置制度論の骨格がここに述べられているといえよう。

こうした措置制度の理解と改革の方向性が具体的な内容として提示されてきたのが児童福祉法改正の論議であった。1996年12月16日の全国福祉主管課長会議において大泉企画課長（当時）は、措置制度を「低所得者層への分配制度」として位置づけ、「古色蒼然とした恩恵的な福祉制度」という評価を示している。その上で福井保育課長（当時）は、行政システムとしての措置制度と、費用システムとしての措置制度との2つの意味があることを発言している。前者については、「公的な責任の果たし方は、市町村への措置の義務づけというかたちでなくとも、施設整備への補助、保育料の減免、最低基準維持のための監督等の形があり得る」（「保育問題検討会報告書」1994年1月）という契約制度への転換の方向がめざされてきたのであり、後者は応能負担から応益負担の原則への転換が提示されてきたのである。

児童福祉法第24条の改正の評価について

第24条1項は「市町村は、……児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない」と改正された。厚生労働省は、この改正を措置制度から選択制への変更という点と、市町村と利用者の公法上の契約制度への変更という点を喧伝してきた。しかし選択制は利用手続きのシステムに関する問題であり、市町村の保育に欠ける子どもに対する保育所入所・保育内容の提供の責任・義務のシステムである措置制度とは次元のちがう問題である。後者の契約制度についていえば保育所と利用者の直接入所契約制度とは基本的に性格の異なった契約関係である¹⁵⁾。

本論のテーマとの関係に限定して改正内容をフォローしておく、①「保育する措置を採らなければならない」から「保育しなければならない」と改正され、「措置」という文言が削除されたこと、②「保護者から申込みがあったときは」が挿入されたという2点をあげておく。もうひとつの論点は、③第56条（費用の徴収及び負担）3項の「保育費用を支弁した市町村の長は、本人又は扶養義務者から、当該保育費用をこれらの者から徴収した場合における家計に与える影響を考慮して保育の実施に係る児童の年齢等に応じて定める額を徴収することができる」（傍線—改正部分）と規定された。この文言の理解は、行政上では保育料負担について「利

14) 前掲書、23～24頁

15) 契約制度は、だれとだれの、いかなる性格の契約で、利用者の権利は何が保障されているのかによって分類する必要がある。①等価原則を基本とした民法上の契約、②事業者と利用者の直接入所・利用契約、③市町村と利用者との公法上の契約、④準委任契約としての措置制度があることを別稿で整理しておいた（浅井春夫「検証・成立した社会福祉法」『賃金と社会保障』2000年7月合併号、28～30頁）。

用の対価、すなわち保育に要する費用を基礎として、家計に与える影響を考慮した負担方式という考え方に改められている。これにより、入所児童の年齢等に応じて定まる同じ費用については、できるだけ均一化した負担を求める方向で今後保育料負担が定められるという方針が示されているものである¹⁶⁾と説明されている。こうした法文の解釈をコスト主義として一義的に理解するかどうかである。

こうした改正内容をめぐって、運動側における評価が大きく分かれている状況がある。

まず①の「措置」の文言が削除されたからといって、措置制度が解体されたという分析はあまりにも単純であるといわざるをえない。そもそも本条に「措置」という文言が挿入されたのは、本条の事務に関して市町村長の機関委任事務から市町村の団体委任事務に改められた第42次改正（1986年12月26日）において、「保育所に入所させて保育しなければならない」が「保育所に入所させて保育する措置を採らなければならない」とされた以降である。したがって「措置」という文言が削除されたということだけで措置制度が解体されたという評価は守るべきものまで放棄する主張であるといわざるをえない。また保育所入所の決定＝行政処分（措置）であるから、利用者には行政不服審査法に基づいて「行政庁の処分」に対して不服申立ての権利が担保されているのである。

つぎに②の部分について「申込みがなければ保育の権利が発生しない」ということで、改正前は申込みがなくても保育を受ける権利が保障されていたという意見がある。しかし入所要件の審査と費用徴収額の確定のためには申込み（行政手続法第2条3号にいう「申請」に当たる）が必要であり、改正前においても申込みがないのに保育所入所の権利が保障されてきたとはいえないのである。

③に関しては、保育に要する費用について応益負担の要素が強くなったが、国の定める「保育所徴収金基準額表」において所得階層区分は残されている。また「家計に与える影響を考慮」するのであれば、応能負担の原則を放棄するということにはならないといえる。均一定額制への方向を法文上示しながら、「家計に与える影響を考慮」するという応能負担の考え方を残しているといったきわめてあいまいな規定となっている。したがって保育所の入所義務・保育の実施責任は基本的に変更されているとはいえないのであり、この第56条をもって措置制度の解体がおこなわれたものではない。

措置制度はいかなる機能を果たしてきたのかについてまとめておくと、①憲法25条、13条を基本とした社会福祉権を福祉諸法を通して保障する骨格の制度であり、②社会福祉におけるナショナル・ミニマムの保障、③民間社会福祉事業を財政上安定的に保障するシステムであるということができよう。これらの点を確認した上で、措置制度の代替案として提示されている利用契約制度の検討へとすすむことにする。

16) 児童福祉法規研究会編『最新・児童福祉法 母子及び寡婦福祉法 母子保健法の改正』時事通信社、1999年、359頁

3. 利用契約制度の内容と方向

社会福祉基礎構造改革の論議で強調されてきたように、利用契約制度がはたして政策側がいうように利用者の権利拡充のシステムであるといえるのかを検討することにしよう。

基礎構造改革に関する厚生労働省の担当部局であった元社会・援護局長であった炭谷茂は、つぎのように主張する¹⁷⁾。

- ①「従来の措置制度は、行政機関、サービス提供者、利用者の順番での縦の関係になっており、提供者と利用者の間の法的関係が不明確である」と評価を下す。
- ②「利用制度によって利用者は権利として福祉サービスを受け、自分の選択が尊重される。一方、サービス提供者は、選ばれるためには質のよいサービスを効率よく提供しようとするインセンティブが働く」といった展望を描く。
- ③「利用制度全体の管理は、公によって果たされることは当然として、利用料の助成、サービス供給体制の整備等各分野にわたって公的責任が実行される」のである。
- ④「従来の措置制度を継続したからといってサービスの供給量が増加するという保証はない。措置制度の下ではサービスが不足しているかどうか第三者には判断がつかないので、サービスを増加させるという政治的、社会的圧力は高くならない。一方、利用制度になった場合、選択したくてもサービスがないではないかという批判は、極めて強くなることは必然である。サービスの増加への政治的、社会的圧力は高まり、行政機関は、その努力を余儀なくされる」という分析がなされている。

これらの論点に即して、つぎに批判的に検討することにしよう。

①の措置制度においては提供者と利用者の法的関係が不明確であるという指摘であるが、契約制度は行政と利用者との関係を不明確にしているのと裏腹の関係にある。措置制度は直接入所契約制度を採っていないシステムであり、提供者と利用者の法的平等関係は行政の責任としてもとめられているのである。それを契約制度はまず当事者間で自己責任の原則のもとで権利・義務関係を確立していこうというのである。措置制度は、行政の利用者・国民に対する関係を生存権保障という法的規定を明確にしており、行政と提供者（地方公共団体と民間社会福祉事業者）との間でサービスの提供を委託する民法第656条の「準委任契約」（法律行為以外の事務の処理を委託する契約）が成立しているシステムであるといえる。かかる意味において措置制度は提供者と利用者の関係を明確に整理しているといえる。問題は、行政（措置権者）—サービス提供・事業者—利用者の3者関係がどう法的に位置づけられているかという点なのである。

②の論点であるが、まず指摘しておかなければならないのは「利用制度」という用語は、法

17) 炭谷茂「社会保障と人権」 大山博・炭谷茂ほか編『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房、2000年、158～160頁

律用語としても存在しないし、各種の社会福祉辞典にも登場しない用語である。②は自己決定の原則によって福祉サービスの選択・利用ができる点に契約制度の利点をみるのであるが、サービス提供者にも契約自由の原則が適用されるのであり、福祉ニーズの実態がどうであれ、契約は両者の合意によってしか成立しないのである。選択権を行使する能力や情報量の少ない階層・ハンディを抱えた人々にとっては相当な不利になる。こうした批判に対して「通常の契約であれば、事業者は拒否できるがこの契約においては拒否できない」¹⁸⁾といわれるが、逆選別が行われることが予想されるから「地域福祉権利擁護制度」の確立がいわれてきたのではなかろうか。医療や福祉の市場化が進行しているアメリカにみられるように、クリームスキミング（高利得のつまみ食い）が生まれることも必然なのである¹⁹⁾。

競争原理が機能することによってインセンティブが働き、福祉サービスの質が向上する可能性があることが強調される。しかしいわゆる質の高いサービスは、高い料金が設定されてしまうことになることも当然である。政策側が方向づける費用負担システムは、応益負担の原則であるから、質の高いサービスを享受すれば高額の利用料を負担することになる。結局、低所得・貧困層にとっては必要に応じて福祉サービスを享受されることが前提にはならないのである。とくに民間企業福祉サービスから低所得層が排除されることも必然である。インセンティブが働き、サービスの質が高くなることも部分的にはあるが、それは質の格差の拡大のなかでの一面にすぎないのである。

③でいわれている「公的責任」の果たし方は、利用料の部分的な公費負担と供給体制の基盤整備に関するコーディネーター機能に限定されている。基礎構造改革が想定する公的責任の内容は、福祉サービス総量の拡大を民間企業の参入によって実現しようという政策的方向を前提に、福祉サービス供給体制の確保・拡充（供給体制の基盤整備およびサービスの質の確保）、「自己責任」に基づいてサービスを選択できる条件整備（費用負担の支援制度および情報の公開）を行うことで、福祉サービス供給主体と自立した個人としての利用者を結びつけるためのコーディネーター役を自治体が行うことが現代的な公的責任の果たし方であるというのである。このような公的責任論は、公的福祉領域が縮小し民間企業福祉領域が拡大していけばいくほど、住民は「社会福祉類似サービス商品」を購入せざるをえないという消費行動に半ば強制的に誘導されることになるのである。

④の内容は、全く論理性に欠けているだけでなく、事実認識にも反している。特別養護老人ホームの待機者が約8万人、保育所の待機児童が約3～5万人という現状をみても、措置制度のもとでもサービスが不足していることは確認できるし、福祉施設・保育所の増設運動や介護

18) 大山、前掲論文、7頁

19) 李啓充『アメリカ医療の光と影』（医学書院、2000年）には、医療産業が「倒産」したり、NPOが営利企業化している実態、市場原理を導入するで医療費を抑制するという政策が失敗した経緯が詳しく書かれている。

保険の改善運動などの「政治的、社会的圧力」に対して、行政機関は努力不足＝怠慢であったというのが実際である。職員配置基準などの改訂も児童養護施設でいえば、1976年から改善されてないことが厚生労働省の一貫した姿勢であるといわざるをえないのである。むしろ個別的な契約関係を基礎にした福祉サービス直接購入制度は、地域や国レベルでのネットワークを土台にした運動が形成される基盤の脆弱化へと連動するのである。契約制度は、結局、サービス提供者との個別的な契約内容の結び直しということに矮小化されることになるだけである。

このように利用契約制度は、その導入の趣旨を検討してみると、あくまでも一面的な強調と可能性の問題であって、利用者の権利を十全に保障する制度とはいえないばかりか、これまでの到達点さえ掘り崩す制度であるということが出来る。それは理論レベルから制度が実生活で機能するようになれば、国民生活を通してその本質が実感されるように早晩なることは世界の教訓である。

その点ではあらためて措置制度のどこを、どのように改革すべきかを次章で試論的に述べることにしよう。

4. 措置制度改革試論

政策側の改革論で第一の標的となってきた措置制度批判の論理の問題点と、その代替案として提起されてきたのが契約制度の特徴については、これまでの章で整理したところである。ここでは具体的な措置制度のどこを、どのように変えるのかを提示して、今後の議論に委ねたいと考えている。

（1）国庫負担率の改善

戦後社会福祉の基本水準であった措置費の国庫負担率10分の8は、1985年の「高額補助金の整理合理化暫定措置法」で10分の7に削減され、86年度からは「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」で生活保護などを除いて2分の1へと削減された。そして福祉補助金の国庫補助率は、3年間の暫定措置であったものが結局「恒久化」された経緯がある。

今日の地方財政の硬直化もこうした国庫負担率の削減が大きく作用していることは否めない。あらためて国庫負担率の改定を検討の俎上にのぼらせることも課題であるといえよう。また施設整備費の補助金に、土地取得のための補助金の新設なども検討されるべきであろう。さらに最低基準に関して、運営や実践上の創意工夫に際して加算がされるフレキシブルな財政運用のあり方が検討されるべきであろう。

（2）費用徴収における応能負担の原則

社会福祉の費用負担体系について、介護保険にみられるように応益負担の原則にシフトしつつある。費用徴収基準における公平性の視点は、利用者間か、利用者と非利用者間かによって

も費用負担のあり方についての評価は異なってくる。等価交換の原則を基本としている市場経済においては、応益負担が原則となることは当然である。その意味では利用者の負担能力は抽象して同量・同質の福祉サービスの場合、連動した定額で購入するという等価交換の原則を柱にしているのである。しかし応益負担の原則は、低所得層への配慮は欠如している。その点でいえば、「応能負担の原則こそ利用者の経済能力に配慮した民主主義的な費用徴収のあり方であり、社会福祉の理念を反映した費用徴収のシステムである」²⁰⁾といえる。公的責任を全うする費用徴収制度は、応能負担の原則を基本システムとすべきである。

(3) 選択制の保障

措置制度は行政の一方的権力的な決定行為ではない。保育所制度では、1961年から選択制が機能しているのであり、措置制度と選択制は両立不可能な関係ではないのである。

先述したように、措置制度であっても契約制度であっても入所待機者が多数存在する状況では選択制は実現されないことは自明のことである。契約制度にあっては、選択が優先的に保障されるのは契約金のあるなしに左右されるのであり、所得水準と貯金額に規定されているといえよう²¹⁾。

措置制度において選択制を保障するためには、まず前提条件としては福祉サービスの基盤整備を公的責任でおこなうことが必要である。その上で第1に選択できるための情報を正確に把握できるように行政の責任で情報をすべての住民に保障することであり、第2に申請書類に具体的な施設名等を記載できるようにすること、第3として各施設での定員を超える場合は、基準が公開された点数制によって優先順位を決めていくことは可能である。さらにプライバシーに配慮した上で決定過程が住民にも基本的に公開されるべきである。行政の決定＝行政処分に対して不服があれば、行政不服審査法に基づいて不服審査を提起することができるようになるべきである。このようにシステム化すれば、措置制度と選択制は実質的に両立できるし、措置制度の発展型は選択制を可能な限り最大限保障することである。

(4) 措置制度の対象の拡充

社会福祉の機能として、どのような範囲の人々に福祉施策が対応すべきかについて、選別主義と普遍主義との2つの立場がある。生活保護の受給や児童養護施設への入所などは選別主義

20) 浅井春夫、前掲書、19頁

21) 政府の審議会の中心的メンバーである清家篤・慶應義塾大学教授は、「個人にとって人生終盤の高齢者としての時期は、実は選択肢の多い時期にもなりうるのです。……ただしそのためには、個人はしっかりと『貯金』をしておかなければなりません。歳をとってからの選択の自由度は、若いときからの『貯金』によって決まるからです」(同「必要の家族から選択の家族へ」本間正明・跡田直澄編『21世紀日本型福祉社会の構想』有斐閣選書、1998年、166頁)と直截に述べている。

に依拠しているといえるし、保育や介護分野の動向は普遍主義に比重を置いた施策であるといえよう。

たとえば保育分野において延長保育や一時的保育などの多様な保育ニーズは、各園での判断による自主事業化されてきたが、これらは現代の子育てを支援するためには不可欠の制度であり、措置制度の対象として検討されるべきであろう。これらのニーズは単なる「託児」ではなく、「保育に欠ける」現代的実態なのである。したがって措置制度の公的責任を果たすためには、多様な福祉ニーズにどこまで対応できるのかが検討される必要がある。社会的責任による福祉ニーズの創出に対しては、措置制度で対応するという基本を維持することは憲法的要請である。介護保険にみられるように、特別養護老人ホームの総定員数は高齢者人口の1.36%にするという「参酌基準」の枠内に抑え込むという方針など、財源問題にサービス水準を合わせるという社会福祉の理念を逆転させる状況を生み出している。現代社会は生活問題の対象拡大という必然性をもっており、それを財源問題との関連で市場福祉に委ねていくことは社会福祉の発展過程に逆行することになるのである。

（５）法的規定の確認

社会福祉サービスの基盤整備と権利保障の公的責任について明確に規定すべきであろう。社会福祉法第3条〔福祉サービスの基本的理念〕では、「福祉サービス」が主語となっているが、「国・地方公共団体」を主語とし、基礎的必需的福祉サービスを必要としている住民の施設入所・サービス提供・基盤整備に責任・義務があることを明記すべきである。そうした規定が憲法第25条を法源にしていることもいうまでもないことである。

第5条〔福祉サービスの提供の原則〕では「社会福祉を目的とする事業を経営する者」は「多様な福祉サービス」を「総合的に提供することができるようその事業の実施に努めなければならない」とされているが、非営利の原則を規定することが必要事項である。

第6条〔福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務〕について、国・地方自治体は「社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力」（傍点—浅井）する関係に位置づけられているのであるが、福祉サービスの確保に関する責任をもつことを明記することが必要であろう。

5. 公的責任論再論 ―社会福祉における公的責任とは何か―

基礎構造改革で問われている内容は、社会福祉における“公的責任”の再定義であるといえよう。いうまでもなく社会福祉における公的責任は、憲法第25条、第13条を基軸に、社会福祉諸法に規定された国家責任の原則に基づく、社会福祉サービス提供・実施の責任・義務規定のことである。しかし最近の政策動向は、公的責任に関してサービス提供主体としての責任・義務を負うのではなく、提供者と利用者との契約締結にともなう権利擁護に責任を持つことに力

点が移行しているのである。その意味で政策側が提示している公的責任論は、行政が両者を結びつける“コーディネーター”としての役割を果たすことに収斂しているといえる²²⁾。

そこで本章では、社会福祉における公的責任とは、いかなる構成要素があるのかを整理し、今後とも追求すべき責任内容について確認をしておくことにしたい。

(1) 社会福祉の対象論

社会福祉におけるニーズ論は、政策的にピックアップされた対象に視点を合わせて対応の俎上にのせていくのが基本方向であるが、公的責任で対象とする人々や生活状態は社会的責任論に基づいた生活問題の把握であるといえることができる。最近の政策動向では、自己責任論に基づいた特異な対象論が展開されている点に特徴がある。

1999年2月に発表された経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」は、現代の日本社会を「欠陥社会」と分析し、「切磋琢磨し競争機能が弱い反面、既得権を持つ人に対して、大した努力が見られなくても保障するという過度の生活保障機能が存在していた」というのである。さらに99年7月8日(閣議決定)には経済審議会報告「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」(99年から10年間の経済運営の方針)が提起された。そこでは「成功者と失敗者の間で所得格差が拡大する可能性があるが、挑戦とそれに伴うリスクに相応する報酬は正当な評価であり、それによる格差は是認される」²³⁾という。国民を「成功者と失敗者」に二分する人間観とともに「結果の平等」論から「機会の平等」論へと福祉機能を変質させていることが最近の政策動向の特徴である。

社会福祉における公的責任を考える上で重要な視点は、福祉サービスを必要としている人々をだれひとり“落ちこぼす”ことなく、保障されていることなのである。社会福祉におけるニーズとは、人間らしい生活を送る上でなくてはならない必要や要求をさすのであり、社会福祉の本質的機能は基本的人権の擁護なのである。人間生活にとって必要不可欠なものとは、①衣食住などの生活必需ニーズ、②家事労働や生活援助・ケア、そして③人間としての喜びや充実感といった「人間の尊厳」そのものの保障が対象として含められるべきである。努力をしない“半人前の厄介者”＝「失敗者」として、社会福祉の対象から排除するのではなく、生きる意欲のエンパワメントも社会福祉の重要な機能であることを公的責任の対象論では不可欠の要素として考えるべきである。

22) 浅井春夫『社会福祉基礎構造改革でどうなる日本の福祉』日本評論社、1999年、43頁。古都賢一(社会・援護局企画課長補佐)は、「公的責任とは、漠然として一様のものでなく、制度の企画、費用の負担、供給体制の整備、質の確保などの多様で具体的な側面を有するものであり、今回の改革でも、こうした部分をそれぞれ明確にして、強化することを目指している」(『社会基礎構造改革の動向と具体的内容』『経営協』1998年12月号、5頁)と述べている。しかし公的責任とは、まず生活実態に即して人間としての健康で文化的な生活の権利を保障するための国家責任の原則を中軸に据えていることが基本である。

23) 経済企画庁編『経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針』大蔵省印刷局、1999年、16頁

（２）社会福祉の公的責任主体（実施責任主体）論

社会福祉における公的責任主体を考える上で、最近の無認可託児所「スマイルママ」における虐待事件や「コムスン」の大規模リストラ問題をみても、社会福祉における「公共性、純粋性及び持続性を確保し事業の健全なる進展を図る」（厚生省児童局長通知「保育所の設置認可等について」1963年3月19日）ためには、非営利を原則にすべきである。すでに実態的には在宅福祉サービス、保育分野に関しては民間企業が参入しており、現状では第1種社会福祉事業が対象とする基礎的必需的福祉サービスに関しては非営利を貫き、社会福祉法人の企業化の規制と公益性の確保を前提とすることで営利企業の参入は全面的に禁止することが必要である。

政策側の重点は、民間企業の参入の方針であり、特別養護老人ホームなどの福祉施設に解禁することも射程範囲であることは自明のことである²⁴⁾。1995年以降の規制改革委員会（当時は行政改革委員会）でも一貫して論点とされてきたのは第1種社会福祉事業への民間営利企業の参入の促進＝提供・実施における「多様な主体の参入」「提供主体の多元化」であった。おそらく2003年は施設サービスにおける企業参入の解禁の転換点になるとみておくことでまちがいはなかろう。

（３）社会福祉の実施運営論

社会福祉法において社会福祉協議会は「地域福祉の推進を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行うものが参加する」（閣議決定「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律案要綱」2000年3月3日）団体として位置づけ、利用者の「権利擁護事業」の推進、苦情処理などをおこなう「運営適正化委員会」（社会福祉法83～85条）、「社会福祉を目的とする者が当該事業を円滑に実施できるよう支援するための事業の実施」（同88条）、「地域福祉の推進」（同108条）などの役割を担うことになっている。

こうした役割を規定されている社会福祉協議会は業界団体の利益共同体としての側面を強く持っている団体である。こうした団体の性格と諸事業が両立するかどうかはかなり無理があるといえよう。したがってまず事業実施者は事業所内に利用者参加の原則に則って「事業運営委員会」を設置し、速やかな解決を図ることが重要である。事業所内での解決を超える問題については第三者による無料で利用できる「相談・苦情処理機関」を設置することが必要になっている。

24) 日本経済新聞（2000年11月12日朝刊）で厚生労働省が「施設介護サービス事業について、企業など民間事業者の参入を事実上、解禁する方向で検討に入った。2003年にも民間企業が設立しやすい「介護法人」（仮称）制度をつくり、参入への道を開く案を軸に調整する」という「介護政策を転換」する方針であることが報道された。しかし同省は翌日には全面否定をし、15日には都道府県に対し「具体的検討は今だ行われておらず、従って2003年に法改正を行うというスケジュールもない」ことを連絡した。こうした内容を受けて老人福祉施設協議会の中村博彦会長は「流れから見れば、唐突感はない」というコメントを公にしている（『福祉新聞』2000年11月20日）。こうした規制緩和政策の具体案が明らかになる日もそう遠くはないであろう。

（４）社会福祉の財政論

社会福祉の公的責任を確保するためには、その実施のために一般租税によって対応することが基本である。利用者負担の方向は、最近においては負担の定率化を基本としてきた。また消費税の福祉目的税化に関して政策側の検討もされているが、そうした方向は社会保障・社会福祉の「脱政治化」という新自由主義の戦略でもある。したがって大型プロジェクト中心の公共事業重視型の財政構造から福祉優先型の財政構造改革がもとめられているといえる。その基本的な改革は、①所得税という基幹税を地方に移譲とその比例税率部分の変更の検討²⁵⁾、②法人税の累進課税化、優遇税制の改革、③地方財政執行における行政オンブズパーソン制度と行政評価制度の導入が必要になろう。

地方自治体への財源の配分については、特定補助金から包括補助金に移行することで地方自治における財政運用を自由化することが必要であろう。何を重要な課題として考え、重点配分するのかを自治体の民主主義に委ねる真の地方分権を促進していくことがもとめられている。北欧の地方分権改革から学ぶことも重要である²⁶⁾。

（５）社会福祉の公的責任の法的規定

旧社会福祉事業法第３条〔基本理念〕で「国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を経営する者は、福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、……社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない」と規定していたものを、社会福祉法第３条〔福祉サービスの基本的理念〕では、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない」としている。

社会福祉法は、「福祉サービス」を主語にすることにより、社会福祉における国家責任を不問に付し、福祉サービスが「良質かつ適切なもの」であれば、提供者は民間企業であってもよいとする方針を法的に規定したといえよう。

公的責任の法的規定で必要な内容は、①国家責任の原則を明確にすることであり、②必需的基本的福祉ニーズに対して、③租税を軸にした公的な財源によって、④国家基準としての社会福祉サービスの最低保障基準が明記されていることである。

25) 神野直彦・金子勝『地方に税源を』（東洋経済新報社、1998年）の第４章「分権化時代の税制改革ビジョン」および同『財政崩壊を食い止める』（岩波書店、2000年）の第２章の「３ 社会保障・福祉制度改革の方向性」を参照のこと。

26) ハラルド・ボルデシュハイム、クリステル・ストールバリ編著、大和田健太郎ほか訳『北欧の地方分権改革』日本評論社、1995年

まとめにかえて ―具体的な提案・提言を研究課題に―

本稿では、措置制度改革の荒削りな内容しか提示できていないが、近いうちに集团的検討を踏まえて「私たちの福祉制度改革論」として公表したいと考えている。

具体的な政策提案・提言の課題について列挙することでまとめとしておきたい。

- ①社会福祉の基本理念の再確立
- ②措置制度の発展型の具体案（選択制、基本的人権の保障内容の確定など）
- ③福祉型財源確保の具体策
- ④地方分権型福祉社会の形成方法
- ⑤利用者の権利擁護制度の具体案
- ⑥介護保険の改善策の具体案
- ⑦介護・障害者福祉分野で残されている措置制度の最大限の生かし方
- ⑧子育て支援策の具体的展開
- ⑨児童福祉施設体系の再編成案
- ⑩セーフティネットとしての生活保護制度の改革案

当面する課題はこれだけではないが、こうした課題に迫ることができる政策提案・提言の研究活動が私たちにもとめられており、その課題に挑戦してみたいと考えている。