

日本の社会福祉基礎構造改革と 福祉行財政をめぐる諸問題

—公的福祉措置サービス提供から 福祉サービス利用契約時への法的諸問題—

佐藤 進

新潟青陵大学福祉心理学科

About many issues of The Basic Structural Reform of Public Social Welfare Service and Public Social Welfare System

Susumu SATO

NIIGATA SEIRYO UNIVERSITY
DEPARTMENT OF SOCIAL WELFARE AND PSYCHOLOGY

Abstract

Administration and public Expenditur in Japan. This paper discuss to the many issues (including the historical process and comparative study of the Both System) from the public personal provision by public expenditure to the Needy to personal service provision system between the Service purchasers and Service providers by the title of "the basic structural Reform of Public social welfare sevice" " by Japanese government policies.

And the legal framework was legislated by "Social welfare work Act < amendment > (Now New Social welfare Act)"

Also,as additional problem,This paper point out to public Social assistance to service charge for the poor Needy under Contract of paid welfare service

Key words

Basic Structural Social Welfare provision Reform.

Public Social Welfare Personal Service Provision System by pulic expenditure.

Welfare Contact Personal Services between service purchasers and Service providers.

Maintenance system of User Rights for social welfare personal Services.

和文要旨

本稿は、国の「社会福祉基礎構造」改革政策によって、中央政府の行財政によって、一元的に行われてきた公費負担の、要援護者に対する対人的な福祉サービス提供制度（「公的行財政福祉措置サービス提供制度」）が、改革され、その法的、制度的枠組みの具体化として、2000年に社会福祉事業法改正（「社会福祉法と改構」）、そのほか公的措置サービスとしての老人福祉法改正の具体化として「介護保険法」が制定をみた。

この改革は、契約福祉制度の創設によって日本の公財政の危機とその対応に加え、公的措置福祉制度のもとでの社会福祉サービス受給権の無権利的な状態の改善とあわせて、法的権利性の確保とその擁護制度確立を旨とするものであった。

しかしこの新しい契約福祉制度が、定着し、利用者に資するためには、権利擁護制度とあわせ、利用者の費用負担問題にあわせ、契約履行をめぐる制度整備が急務であり、なお多くの問題が解決されねばならないことを本論文は論じており、要援護者のある領域、たとえば身体障害者や知的障害者福祉法の世界では公的措置福祉制度と契約福祉制度との併存による利用者の平等処遇とその権利擁護は大きな問題の重大さが指摘されている。

キーワード

社会福祉基礎構造改革、公的措置福祉行財政制度、両当事者による契約締結によるサービス購入制度、権利擁護システム形成

序論 (Introduction)

日本では、「社会福祉基礎構造」というわけの分からない言葉が使用され、この構造改革の実現を目指して、1997年度厚生省・中央社会福祉審議会「社会福祉構造改革分科会」が発足した。この委員会は第二次世界大戦後50年間、要援護の児童・心身障害者・母子・高齢者・被生活保護者などに対して、在宅あるいは施設入居を通じてそのニーズに応じる対人サービス (Personal Social Service) を、公的責任＝公費負担により専門的な処遇者によって提供してきた社会福祉サービス提供制度 (公的福祉措置サービス制度) を廃止し、新しいサービス提供制度へと改革する制度の創出を検討を行った。

この新しい社会福祉サービス提供制度はアメリカなどで見られた制度で、対人サービス利用について、有料の利用者の費用負担で、サービス提供を購入する、営利・非営利のサービス提供事業者と利用者間で行われてきたもので、その導入の目的は、日本の高経済成長政策によって豊かになった国民が、戦後50年間展開をみてきた公的措置福祉制度は、公費提供によって極めて救貧的・画一的で、ニーズの多様化に対応しきれないこと、しかもこの制度は利用者の社会福祉サービス受給の権利無視、とりわけ行政措置機関による一方的な権限行使と、申請者のサービス選択、自己決定の権利の無視などの行政措置に対する批判に答えるというものであった。この批判は政府にとっても、高齢社会や少子化社会の到来にあわせ、国の財政苦境の悲鳴に、児童や心身障害者や、高齢者や被生活保護者の福祉サービスへのニーズ多様化に答える公的な福祉財政の抑制にかかる政策の転換にも対応していた。

第1は、万事公的負担＝公費負担の公的措置制度による多様なニーズ充足のための社会福祉需要に答えるためには、利用者＝受益者に対し、両当事者による自由な契約にかかわり、「受益」と「負担」に即応する。利用者の需要と公・民のサービス提供者の需要と供給増大にあわせ、利用者と事業者との間の対等な両当事者の「契約」による有料、費用負

担による必要なサービスの提供へと改革する方式を一応ベターとしたことである。

第2は、これまで、社会福祉事業関係者や研究者のなかに、多様なニーズとその選択にかかわり、硬直的な公的機関の対応に対し、多様な供給者の容認とその選択による競争原理の導入に好意的な政策選択の対応が、改めて社会福祉事業の在り方を公的措置福祉制度から利用契約制度へと改革する法制度のベースになるシステムの整備を、2001年「社会福祉事業法」改正によって行い、法の名称も「社会福祉法」と改正した。そして、あわせて児童福祉法、介護保険法導入とあわせて対人的な社会サービスの提供にかかわる児童・身体障害者・知的障害者・高齢者関係の福祉法をも一斉に改正する。

このような変事の第一次的な法改正は、すでに1997年児童福祉法改正法 (保育所の入所に関する福祉事務所の入所措置事務を廃止し、保護者と保育所との間の「利用者契約」方式に改正) や、1997年介護保険法制定 (65才以上の公的年金受給者で要介護高齢者の特別養護老人ホームなどへの入居など公的措置福祉制度を廃止し、要介護高齢者に、保険制度による保険料負担→要認定後、在宅ホームヘルプその他の入所介護サービス及び、訪問看護・訪問看護管理医療サービスなどの給付を行うとする) 「契約介護福祉」への準備を行ってきた。しかし、この行財政改革は、筆者なりに、日本の社会福祉制度の推移を見ると、すでに公的措置福祉制度のもとで、所得能力による高齢者特養ホームなどへの入居に際し、措置費の自己負担＝受益者負担制度の法規定をベースに、かなり高額の措置費支払が義務として拡大してきた状況は、公的措置制度下の「入居費支払」として契約福祉が事実的に行われていたといえることができる。

以上、日本の構造改革の序論を指摘したが、日本の社会福祉構造改革は、日本と類似する社会福祉関係法とそれに基づく行財政をとる韓国などの今後の行財政にもインパクトを与えることを恐れるのである。また、わが国の支払能力、拠出能力の不十分な層への利用料支払による対等化実現の制度の虚構は、すでに先行している介護保険制度にみる保険料拠

出＝保険給付＝一部負担支払とそのためへの対応の制度の運営措置、拠出能力の低い人への国、自治体の対応にみるができるのである。そこで、以下、この制度改革の現状と今後の課題をみたいと考えるのである。

1 日本の社会福祉基礎構造改革政策の背景とその実施について

(1) 改革の政策的視点は

日本の社会福祉基礎構造改革は、国のもっぱら財政事情に起因することとあわせて公的措置制度のもつ行財政的欠陥の是正への国民感情などによったといつてよい。後述の表2でみるように、日本の社会保障、社会福祉行政にみる財政の在り方は、極めて複雑であり、対人的サービスの社会福祉行政への財政支出は極めて少なく、そのウエイトは社会保障（所得保障＝現金による経済的給付）にかかる各種の社会保障制度、とりわけ公的年金、医療保険（老人保健を含む）などへの支出が極めて多く、対人サービスの財政支出はきわめて低かった。これに関わり生活保護、老齢年金はさほどでないが。

この政策的視点は、1970年台から1980年代の高経済成長政策から低経済成長政策への政治経済政策と財政政策への軌道修正に伴い、とりわけ1980年代の第二次臨時行政調査会の創設と、その多様な行財政合理化推進指向の各種の政策への各種答申の実施の継続と見てよい。1980年代のアメリカ（レーガン大統領）、イギリス（マーガレット・サッチャー総理大臣）、日本（中曽根総理大臣）の新自由主義、新保主義による北欧型高福祉・高負担福祉国家の批判とあわせ、「日本型福祉国家」形成に向けて、① 自立自助、② 西欧諸国にみる高福祉、高負担福祉国家への依存回避とそれらの国への政策的指向の拒絶、③ 各種経済諸活動などの公的部門による民間活力の利用に基づく日本の社会福祉改革が推進されて行く。この改革は、とりわけ公的福祉措置制度に基づく対人サービス供給システム、とりわけ公的機関などによる公的責任と行財政措置によるサービスの公的な供給独占（公的措置制度から非営利の公的機関、民間の社会

福祉法人への委任を中心）とそのサービス提供体制改革を目ざし、アメリカにみる経済自由化と自由と競争原理による規制緩和による多様な、公・民間の営利・非営利の福祉サービス供給組織の市場への参入、有料化福祉サービス事業の拡充、利用者の選択と自己決定による利用方式の政策誘導が推進されて行くことになる。

(2) 改革の目標と、その実現の方向について

(1) 改革の必要性（福祉をとりまく状況の変化）

- (イ) 少子・高齢化社会の急速な到来と家庭機能の変化、低経済成長への移行
- (ロ) 社会福祉サービス提供に対する国民のサービス入手への意識の変化（受益と負担への意識など）
- (ハ) 国民全体の生活の安定を支える社会制度の期待

などが、政策検討において認識された。ことに改革の対象とされた公的社会福祉制度について、

(2) 制度の基本的枠組みは、第二次大戦直後の公的社会福祉措置制度にみる生活困窮者政策を前提に、50年間維持されてきたことの改革

(3) 制度の現状のままでは多様なニーズの増大、多様化する福祉サービス需要に公費負担の行財政にて十分対応して行くことの困難さ（前記の児童福祉法改正・介護保険法制定など参照）が指摘されたのである。

(4) 改革の実現の方向

- (i) サービス利用者の自己選択とサービス自己決定と、その原則に基づく公・民間サービス提供事業者との対等な契約関係の確立－有料福祉と契約締結をめぐる権利擁護のシステムの創設
- (ii) 個人の多様なニーズと、その充足のためのサービス需要充足のための地域での総合的な支援体制
- (iii) 幅広い需要に答える多様なサービス事業主体、公・私営利、非営利の業者による対人サービス提供分野への参入促進、営利・非営利の公・民間との協力による混合福祉（mixed welfare）と公的な

サービス提供の独占的・硬直性の打破と競争原理の貫徹、これによるサービスの量的・質的な改革の実現。

- (iv) 信頼と納得が得られるサービスの質と効率性の向上
- (v) 公・民間の営利・非営利のサービス提供者による多様な情報公開などによる利用者のアクセスと、事業運営の、とりわけ経営効率の透明性の確保
- (vi) 増大する費用の公平かつ公正な負担
- (vii) 住民の積極的な参加による福祉の文化の創造。

しかし、以上の自由な契約福祉讃歌は、目下進行中であり、これが住民、利用者への公平かつ公正なサービス提供を行うベターな福祉提供たりうるシステムなのか、一方公的福祉措置サービスはワーストだったのかは今後検証されることである。ただ、日本の公的措置福祉サービスシステムは、その利用者、受益者の無権利な法的な受給権の性格のもとで、在宅サービス提供は家族システムと内部市場化の供給に委ねられ、補足的な施設サービス供給不足も公的措置福祉の財政補助の貧しさによるものであったことは否定できない。このことは今日でも状況は変わっていないといえる。現在の介護保険制度のもとでも、高齢者のサービス需要に対し、なお在宅、施設サービス供給不足状態とその契約をめぐる問題点をみるとよく理解できよう。契約福祉が、成熟するのは国民の所得増加とサービス購入力の成熟に伴う、福祉サービス市場における非営利、営利サービス事業者の供給過大と競争力をまたなければならないし、そこへの到達には十分な公的責任の先行福祉の整備を要するのである。今日、構造改革で、中央政府責任の公的措置福祉行政が、市町村行政への権限委譲のみならず、契約福祉サービス施策により一部の措置行政を除いて、市町村の福祉に対する直接行政が後退していることから、自治体によって、自治分権、住民自治とかかわって、福祉行政に力を注ぐ行政体がどの程度みられるかということであろう。

2 公的措置福祉制度と利用契約制度との比較とその現状をめぐる法的問題

(1) 今日日本では、社会福祉構造改革政策が、時代の流れとして、公的措置福祉制度にとって代わることもやむをえないとしてうけとめられている。

これとあわせて、対人福祉サービスの利用当事者による利用契約締結の有料福祉サービスに対し、50年間低コストの公的措置福祉制度による福祉サービスの在り方が見直されている。何故なら、政策による契約利用福祉制度の導入が、前記の新社会福祉法（2000年）や、契約利用福祉制度への転換を示した児童福祉法改正（1997）による保育所への入所や、保険技術を用いる介護保険制度（1997）の介護サービス利用自体、なお必要なサービスの質的・量的な量的不足や、給付にあわせて一部負担の問題、さらに低所得者のサービス利用の有料による戸惑いが見られるからである。保険方式による介護保険法による法的給付サービスがかなり浸透しているとされているが、利用者、家族とのサービス提供者との関係もなお成熟は十分でないといえる。2001年4月から知的障害者福祉、2003年4月からの身体障害者福祉関係法の在宅ならびに入居施設への契約利用福祉制度適用においても今後問題が多く発生することが予想されているとみてよい。

そこで以下、筆者なりに法制度からみた公的措置福祉制度と、利用契約福祉制度との対比表示によって、その問題点を指摘することにした。

日本では、憲法25条（生存権保障）により、一応生活の公的保障を行うことになっている。（ただこの生存権保障は、「社会福祉」（対人的な施設在宅によるサービス提供・現金給付によらない）、現金給付の「社会保障」（公費負担の扶助方式・公費負担による生活保護）、社会保険医療（医療保険・健康保険・老人保健など）、公的年金保険（老人・遺族・障害者への）、労働災害（職業上の疾病補償保険）、雇用保険（失業保険）、介護保険（65才以上の年金受給者および40才から65歳未満勤労者に対する在宅・入所介助サービ

スおよび訪問看護、管理医療サービス給付)、社会扶助(家族手当など)、加えて「公衆衛生」などによって最低生活保障が試みられている。現金給付の制度を除くと、公的責任が稀釈されつつあり、社会保険給付をとってみてもその状況は異なり、小泉内閣による財政金融構造改革に伴う社会保障、社会福祉構造改革は、自立自助、受益者負担公的な福祉依存回避に加え、営利・非営利の民間企業によるサービス依存への傾向の強制をみせていることに注目したい。ことに、福祉サービスの動向を以下でみてみよう【表1参照】。

本稿では、契約福祉サービス利用制度と公的措置福祉制度との対比を詳細に検討することはできないが、以下にみる対比で契約福祉の場合は、両当事者間の民事的な契約方式によるに対し、公的措置福祉方式の場合は市町村行政が中心で行政責任の重さがみられるのである。この違いが、契約方式は民主的、効

率的権利擁護的という方向で展開される場合にはともかく、有料化によるマイナスなど多くのシステム上の問題が今後なお発生するであろうことを指摘し、また、行政規制がすべて解除され、緩和される問題について指摘のみしておきたい。

3 公的措置福祉制度から要援護層へのサービス利用費制度(支援金給付)への法的問題

(1) 公的措置制度解体は、すべての福祉領域で可能なのか。構造改革は、両当事者の、「受益」と「負担」原理の導入による契約自治、契約自由原則、競争原理による、公と私との民間の営利・非営利サービス提供者の参入増大と量質的なサービス提供の整備、充実、公的規制緩和と自由なビジネス展開を前提に論議されてきた。理論的には一般的に、その前提通りである。しかし、構造改革は、児童保育所の自由化、介護保険法運営にみる

表1 契約福祉サービス利用制度と公的措置福祉制度との対比

契約方式による利用制度	公的措置福祉給付制度
(1) 国と市町村の制度上の役割	
当事者間による利用契約制度の基盤整備と利用料などの助成	公的措置制度による措置行政の実施
(2) サービス利用決定の形成	
利用者と公・民間のサービス提供事業者との間の契約による合意	市町村の法による公的措置権限による給付決定
(3) サービスの利用と費用負担	
利用者の契約による利用者負担	市町村の行政措置決定に対し法定の措置費の交付
(4) 国・地方自治体の公費負担形態	
契約利用に対し、低所得者への協議による利用者への支援としての支援費用の事業者への代理受領による交付	事業者への交付便宜制度など
(5) サービス提供事業者の規制	
公・民間の営利・非営利のサービス又提供事業者の市場参入と自由化	公・民間社会福祉法人などの公的規制の下での事業者
(6) サービス利用と不服審査と裁判訴訟	
措置福祉行政適用の申請却下、助成取消、変更、給付内容に可能、利用計画紛争は民事訴訟可能	市町村などの法による措置決定解除、停止、変更処分に対する行政不服審査、行政訴訟可能

保険料負担と保険給付との契約的原理にもとずいて、対人（施設、在宅の）サービス給付の需給がバランスがとれ、しかも契約原理が貫徹しているならよいが、現実には、経済的な自由化促進論の展開をみても決して十分ではないし、法人や法的システムによる権利擁護体制はなお不備といてよい。

以上の点はともかく、とにかく構造改革万能行政は、<公的措置行政>体制の拭泥に懸命である。筆者は、これまでも、児童・障害者・高齢者部門その他要援護者の部分では契約原則導入といえ、公的措置行政部分との競争が必要な部門のあることを指摘してきた。むしろ、契約原理の法体制の貫徹とともに、措置行政ならびにその亜種である介護支援費体制の導入であろうと、従来、公的措置福祉行政の行使において、忌避されてきた、受益者の権利擁護の平等化保障体制の貫徹が重視されるべきことを強調してきたのである。

(2) 今次とりわけ平成15年身体障害者福祉法への<契約福祉>制度の適用問題に関し、目下、成人、児童の身体障害状況にある人々への対応で、契約利用料の受益者負担の至難な人々への、公的な補助＝支援金制度の導入である。この種の制度の導入は、当然予定されたもので、性格的には、何といおうと、一種の措置費制度の亜種であるということである。

ここで、現在、論議中の<支援費>制度について評論する意思はないが、その論点を指摘し、今後の政策の動向を指摘しておくことにとどめたい。

- 1) 公的措置福祉制度から契約福祉へによるサービス利用が原則であること。
- 2) 契約方式により障害者の自己選択、自己決定を尊重して、利用者本位のサービス提供の仕組みの具体化とする。
- 3) サービスの受益対象は、要援護のサービス利用とそのため支援費希望者であり、市町村に申請し、支給が適切である場合に市町村が給付決定をすること。
- 4) 施設、在宅通所サービス利用は、つぎのサービス対象で、身障者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法（障害児のみ）で定める施設に限定されていること。

5) 利用者は前述の様に市町村に申請し、国の定める各種の給付要件による審査の上で支給決定を受け、決定した支給金額を都道府県指定都市、中核市が指定する、サービス提供事業者施設に、市町村がこの支援費を支払うもので、「代理受領」という方式がとられること。利用者は形式上、事業者と「契約」し、サービス提供を受け、なお、一部負担能力ある利用者は、利用料を業者に払うことになる。

以上、介護費支援制度をめぐる、市町村、利用者、事業者との関係を簡単に概観したが、往時の<措置費>の支払いと同視できるもので、措置制度と変わらないといてよい。

ただ、この支援費支払も、一つの行政の手法のものにすぎないこと。問題は、市町村が、中央政府が定める支給審査にかかわる障害等級区分支給額、その支給期間について、どのような要援護者の人権と生活保障に足る、基準をさらに設定するかは大きな問題で、目下検討中の様である。

最後になったが、措置的行政が、この支援費給付をめぐる市町村の行政行為に対しては、不服申立は、行政不服審査、訴訟は可能であり、この在り方と支援制度の整備が急務であること、また、支援サービスをめぐる論争は、社会福祉法の社会福祉協議会の苦情処理に委ね、まさに、措置行政と契約サービス制度との複雑さを今後どのように調整するかは注目すべきである。契約方式が支払能力などとの関係で破たんするか、性格が変わることもありうるというよい。

4 公的措置福祉制度から契約制度への公的財政の問題

日本の憲法25条は、国の国民に対する道義的責任にとどまるとされている。この法に加えて憲法14条（平等保障）、憲法13条（幸福追求権）などが、国民の社会生活危険事項に対し、以上の諸政策によってセフティ・ネット施策を準備することになっている。

とりわけ、わが国の場合は、下記の表2によってみると、生存権保障のネットワークといっても、その財政支出をみると、「現

金給付」を行う社会保険（医療保険、年金保険、雇用保険）制度が中心をなしている。介護保険は算入されていない（表2参照）。

これを見ると、「社会福祉」の児童、身障者、母（父）子、高齢者福祉などの要援護者に対する、対人サービス給付の割合が極めて低いことが知られる。多様なニーズを有する多様な要援護者の増大にもかかわらず、このニーズを充足することを支援する各種の施設（通所、入所）に加え、在宅の専門家、非専門家の処遇従事者の量的、質的不足は否めないのである。この不足は、財政の不十分にあることは否定できない。

これは、公付社会福祉措置制度における前期の公費負担の不十分にあることは前述のとおりである。しかしこれは、わが国の社会福祉政策が、大家族制度一形髓化してきているが一にかかわる核家族化とその家族内の内部

市場化による介護支援サービス依存政策によっていたことである。しかし、この政策が変更されていくのは、1989年のゴールド・プランによる政策によっていたのである。この政策は、Ⅰ）施設入居から在宅福祉サービスへ、Ⅱ）中央政府から市町村への公的措置福祉委譲へ、Ⅲ）その他によって、その仕組みのために老人福祉法はじめ社会福祉関係法、法改正が行われたのである。このゴールドプランにみる在宅、施設サービスの需給不足は、その後のゴールド・プラン改訂、新ゴールドプランの作成などによって対応されているが、なお今後の課題となっているのである。

したがって、対人的サービスがかかわる「社会福祉」制度（児童・母子・老人・身体障害者・知的障害者・生活保護に関する福祉）は、財政的には極めて少ないのである。しかし、サービス適用対象者、サービス受給

表2 社会保障関係総費用構成費（実支出）

区 分	平成4年度 (1992)	平成5年度 (1993)	平成6年度 (1994)	平成7年度 (1995)	平成8年度 (1996)	平成9年度 (1997)
社会保障及び関連制度合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
公 的 扶 助	2.2	2.1	2.0	2.1	2.0	2.1
社 会 福 祉	4.7	4.6	5.0	5.2	4.9	5.3
社 会 保 障	70.5	69.0	69.0	70.1	70.1	70.3
医 療 保 険	23.6	22.5	22.9	21.4	21.2	20.5
年 金 保 険	41.9	41.2	41.6	43.2	43.6	44.3
雇 用 保 険	2.9	3.2	3.4	3.6	3.5	3.6
そ の 他	2.1	2.0	2.0	1.9	1.8	1.9
公衆衛生・医療	6.5	8.1	6.8	6.4	6.2	5.8
老 人 保 健	11.4	11.3	11.8	12.1	12.7	12.6
そ の 他(注)1	4.7	5.0	4.4	4.1	4.0	3.9
恩 給	3.0	2.7	2.5	2.3	2.2	2.1
そ の 他(注)2	1.8	2.3	1.9	1.8	1.9	1.9

(注) 1 業務災害補償保険及び共済組合の業務処理、保健経理よりなる。

2 戦争犠牲者援護、住宅対策、雇用（失業）対策よりなる

3 社会保険の医療保険には、老人保健出金は含まない。

社会保障制度審議会編「社会保障統計年報」（平成11年版）P145

者は年々増大し、一方財政公費支出は少なかったのであるが従来の受給者増大と、日本の豊かさと生活の質の向上にみる多様なニーズとその充足の公的負担の増大化とその合理化は、国民の意識とそれに対する利用契約への政策選択に向かわせているといつてよい。しかし、介護保険に例を見ても、利用契約制度はうまくいっていると思えないのが実情である。

その対比から、急速な政策変更に対しコメントを試みたい。

第1は、国と市町村との福祉制度上の役割の変化である。公的措置福祉制度の折は、国（中央）が社会的、抽象的な福祉実施責任（国の公的な）を担い、その具体的な実施責任を市町村長への措置福祉行政責任として委ねてきた。（我が国の行政委任事情をみよ）、この措置福祉について「措置費」（補助金）を施設などに交付してきた。しかし、この措置行政責任は極めて中央政府のきびしい規制、さらに行政通達、解釈などによって、制約が加えられてきたのである。

しかし、当事者の自由な利用契約方式においては、国・市町村は、当事者関係が存在しないことから、この利用契約制度では、計画整備や行政監視的な役割にとどまる。

ただ、すべての地域住民が有産で、利用料の負担能力があるわけではなく、市町村の公的責任が社会的に弱小な人々たちへの施設入居・通所サービス利用において、なお「公的措置福祉」として残ることになる（日本の場合、児童福祉法では、保育所、心身障害者や児童養護・自立支援などの通所施設をはじめ、母子福祉法の母子家庭介護事業、加えて老人福祉法の養護老人ホーム、生活保護法の保護施設入居などが残る）。（なお、この公的措置に対し国50%、都道府県25%、市町村25%の財政負担義務がある）。

問題は、利用契約当事者と、公的措置制度受給者との権利・義務の法的問題が残ることになり、平等な権利処理が必要なことである。

第2は、公的措置福祉制度のサービス利用は、利用者の市町村への申請、受給資格決定、サービス給付により受給決定をみるが、措置制度のもとでは行政措置制度とその行財政力

により一方的に決定され、権利は極めて弱かったことは事実である。このため、利用者の権利実現の仕組みが構想されることになる。

この方式に代る契約利用方式では、すでにみたように利用者と公・民間のサービス提供事業者との間での「サービス利用契約」締結という合意によることになる。この場合は、「契約」内容と利用料（利用料も自由決定といっても無制約ではない）との問題、その利用契約の実現とその施行をめぐる民事的な紛争の処理、サービス提供事業者と、そこで就業する従事者の労働提供やモラルの教育などが問題となる。

第3は、サービスの利用決定と、契約による自己の費用負担である。国の公的措置福祉制度では、第2でものべたように行政措置決定が行われるとき、法に基づき受給者に対する「措置費」として施設関係費用を含めての補助金として施設などに交付されてきた。

これに対し利用契約制度方式のもとでは、契約による利用者自己負担を除き、市町村自体も部分的に助成して（支援費交付）、国・都道府県ともに一定割合を助成することになる。

第4は、国・地方自治体の公費担形態であるが、公的措置福祉制度のものでは前期の手續きによる措置決定を経、公、民間福祉法人などのサービス提供施設等に「措置費」が委託費として事業者補助として交付され、この措置費がその用途によって制限を加えられ、施設入居に関する規模やサービス提供事業者による補助単位の違いや加算制度が存在した。利用契約制度方式では、国や地方自治体も低所得者利用に対し、市町村と利用者との間の協議によるその負担能力とかかわり給付を決定して、前述のように利用者補助＝支援金あるいは助成金として、利用者本人ではなく事業者に「代理受給」を認める制度を設置している。ここでも、措置的性格が強く残されているといつてもよい。これは後述に譲ることになるが、すべて契約方式で、社会福祉サービス提供が十分成果をあげることは不可能である。アメリカ方式のように、国（連邦州、市町村）の役割が最少になり、自立自助原則、国家行政依存体制が指示される

場合はともかくである。

第5は、サービス提供事業者であるが、公的措置福祉制度のもとでは、公的機関直接あるいは公立民営（第三セクター）、また民間社会福祉法人による非営利の委託施設運営が主であったし、施設・在宅事業設置運営は公的規則がきわめてきびしかった。

しかし利用契約制度方式のもとでは、公・民間の非営利法人に加え、営利法人の社会福祉サービス提供市場への参入を、事業として公的規則を緩和することによって容認している。

問題は、利用契約締結方式によってサービスを提供する以上、サービス提供事業者の業務と経営状況などの情報提供と事業者へのアクセス、さらにサービス提供事業者・その従事者のサービス提供とその内部・外部の業務評価などの充実整備を要請されている。

第6は、その役割としての受給者・利用者の不服申立制度の在り方である。公的措置福祉制度のもとでは、法的に福祉事業機関による行政措置決定、停止変更の行政処分に関し、行政不服申立審査制度を設け、この制度にさらに不満がある場合には裁判所への行政訴訟も認められた。

利用契約形式のもとでも、国や地方自治体は、前記の公的措置福祉行政が、一部の福祉地域で残されている行政領域の市町村申請却下、助成取消、給付内容決定などについては前述の不服申立審査、行政訴訟も許される。

しかし、自由な利用契約制度方式では、公的措置に対し個人の利用者と公・民間のサービス事業者との間の自由な契約締結により、サービスが提供されることになる。ここから、第1に契約をめぐる不服申立などの対応については、日本では基幹都市の民間社会福祉法人の社会福祉協議会により、苦情処理が、地方・地域ごとに民事的に処理される制度が設けられている。これらの処理決定に不満がある場合、民事の契約紛争として民事の裁判所において処理されることがおこることになる。このため、高齢者や心身障害者などの契約意思能力のない人への「成年後見制度」おその権利養護制度の周知や法制度の整備がやお大きな課題である。

む す び

日本での社会福祉基礎構造改革は、一口に言えば日本の社会的サービス＝社会福祉制度の公的措置福祉制度によるサービス提供方式を、利用者のコスト負担による公・民間のサービス事業者からの購入方式への変革である。日本国民の公的措置制度のもとで、低負担あるいは負担なしの福祉サービス行為（援助、相談などの専門化によるサービス提供）には、これから利用料が必要となり、公費負担、無料でない。

これまで十分でなかったサービスをうけてきている高齢者や、心身障害者や、母子など低所得者の人々の利用契約制度への転換は、その生存権や、平等権を侵害されることが起こる事の発生を恐れ、その権利保護の整備充実が臨まれるのである。

日本の場合、介護保険制度の実施は、1997年の法の制定後、2年余の市町村の実施準備を経て、2001年4月からであった。この構造改革も、2000年6月新社会福祉法制度を経て、2001年4月知的障害者福祉法、2003年身体障害者福祉法へ利用契約方式を適用するなど、適用対象者や市町村、県の行政負担者への教育啓蒙など、実施準備を要している。日本のこの方式が、日本と類似している制度をとる韓国などに及ぶとき、どのようなインパクトや、公的措置制度受給者にインパクトを与えるか、アメリカともに日本制度の行財政状況、契約制度の運営状況に注目したいのである。また、日本とは同視しえないとしても公費負担による公的措置福祉制度をとりつつ、各種の給付による利用方式（一部負担）をとる西欧諸国の対人サービス制度の運用に改めて注目したいのである。

〈参考文献〉

- 中央社会福祉新議会・社会福祉構造改革分科会（中間まとめ・資料集）「社会福祉基礎構造の実施に向けて」（1996）（中央法規出版）
- 厚生省社会・援護局企画課監修「社会福祉基礎構造改革を考える」（検討会報告・資料集）（1998）（中央法規出版）
- 大曾根寛「成年後見と社会福祉法制」（2000）（法律文化社）
- 佐藤進編者「わたしたちの社会福祉法」（2000）（法律文化社）
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部「支援費制度担当課長会議資料」（平13・8・23）「障害福祉分野における支援費制度とは一制度のあらましと準備の状況」（2001・11）（東京都 協刊）