

# 戦後措置制度における国、供給者、利用者の関係の問題点と今後の課題

濱 島 淑 恵

From Paternalistic Placement to Consumer's Choice  
—Prospective Shift from Welfare Provision to Contracting—

Yoshie Hamashima

## はじめに

戦後社会福祉を支えてきた措置制度が今、大きな転換期を迎えている。敗戦直後の混沌とした社会においてそれなりの役割を果たしてきた措置制度も、年月を経、社会状況の変化及び人々の認識の変化により、その弊害を露呈するようになる。そして地方分権化、規制緩和の動きとともに様々な変革が加えられ、特に老人福祉においては公的介護保険の導入により、その歴史に終止符が打たれようとしている。この公的介護保険は、多種多様なニーズに応えうるサービス、利用者主体の良質なサービス供給、利用者の権利性の実現を掲げている。この措置制度から社会保険制度への移行、即ち契約制度への移行により、官僚主義的且つ中央集権的な、そして利用者の権利性を否定する傾向のある措置制度の抱える諸問題を解決することが可能になるといわれている。

しかしながら、安易な契約制度肯定論への暴走は危惧すべき傾向といえよう。利用者主体の良質なサービスの供給を阻んだ根本的要因は、表面的な制度改革によって取り除くことができるほど簡単なものではない。措置制度のもとで、何故ニーズに応じた、利用者主体の良質なサービス供給がなされなかったのか、その根本的原因を明確にしなければ問題解決は不可能である。制度を変えて

みたところで同じ過ちを繰り返す可能性は十分ある。

さて、現在批判される措置制度の問題点はサービス供給に関わりその質を決定する国、供給者、利用者の関係に根本的原因が隠されていると思われる。よって今回は措置制度から契約制度への移行を踏まえ、利用者主体の良質なサービス供給の実現を念頭に、特に国、供給者、利用者、以上3者の関係が、措置制度のもとでいかに構成され、そこにいかなる問題点があったか検討してみることとする。

## 第1章 戦後における国と供給者の関係

### 第1節 沿 革

現在の措置制度における国と利用者の関係について述べる前に、戦後どのような変遷を遂げ現在に到ったか知る必要がある。

#### (1) 占領期

当初 GHQ は、戦前日本において行われた天皇制と軍国主義の結びつきへの危惧から、非軍事化・民主化を優先事項として掲げ、天皇または国家と慈善、教育、博愛の事業との結びつきを断絶しようとしていた。よって、GHQ 指令の「救済並福祉計画ノ件」を受けて1945年に日本政府が占領当

局に提出した「救済福祉ニ関スル件」において『政府ノ法令ニ基ク援護ヲ拡充強化スル為新ニ有力ナル民間援護団体ヲ設立スベク急速ニ之ガ準備ヲ進メツツアリ、然シテ右団体ノ設立ニ当リテハ既存ノ戦災援護会、海外同胞援護会、軍人援護会等ノ各種団体ヲ整理統合スルモノトス』として、軍人援護会の流れをくむ新しい民間援護団体を設立した官民一体組織の構想が打ち出されたことは、GHQの意図するところとは対極に位置するものであった。そのためGHQは1946年、「社会救済に関する覚書」において、3原則、①公共責任の原則、②無差別平等の原則、③必要充足の原則を示し、特に『私的又ハ準政府機関ニ対シ委譲サレ又ハ委任サレベカラザルコト』として官民一体を否認した。ここに公私分離、公的責任が打ち出されることになる。

しかし、当時の日本は、絶対的貧困に苦しむ国民、町に溢れる孤児など実に悲惨な状況下にあった。しかも当時、公設の社会事業施設が40%であるのに対し、私設は60%を占めており、<sup>1)</sup> 国にはこの緊迫した状況に対処し公的責任を遂行するのに十分な社会資源を持たず、救貧ないし保護事業に伝統ある民間に頼らざるをえなかったのが現状であった。そして民間側も財政的に困窮し、国の援助を必要としていた。民間の利用なしでは公的責任を果たすことのできない実情にある日本政府は、交渉を続け、1946年10月の覚書によって、4条件(①既存の設備の復興、修理、拡張に限ること ②困窮者のためにもっとも経済的かつ実行し易い方法であること ③他に適用できる公私施設がないこと ④いかなる場合にも公設施設を優先させること)を付して、被災施設等の設備費補助が認められるようになった。

## (2) 憲法89条と福祉三法

そして1946年、日本国憲法が制定され、第25条

の「生存権保障」とともに、第89条において「公私分離」が明示される。ここには、『公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業』に対する公金支出が禁止されている。しかしながら前述したように、日本政府は資源不足から民間利用を必要とし、民間は財政的援助を必要としていた。そこで「公の支配」という言葉を逆手にとり、「公の支配」下であれば、補助金をだすことができるという解釈をし、それを組み込んだ福祉関係法を制定することにより、実質的には民間への補助金の支出を可能とすることを考えだした。

さて、憲法89条の『公の支配』という言葉の下可能となった補助金は、その後、福祉関係法の制定によって整備されていく。すなわち、公の支配のもとに公的責任に属する事業を民間に委託して、その対価を払うという方法が認められ、措置委託制度が確立していくのである。1947年児童福祉法、1950年生活保護法、1951年社会福祉事業法を経て、民間の施設はほとんど措置委託施設として機能するようになる。そして、その後老人福祉法、障害者福祉法と措置委託制度がとられ、近年福祉サービス内容の変化、市町村への委任等の改革があったものの、その時「公の支配」の下で形成された国と供給者の関係は、制度上変わることなく現在に至る。

GHQによる補助金の禁止は、天皇ないしは国家による統制、社会福祉の公的責任を民間に転嫁させるのを防ぐためのものであった。しかし、民間に頼らざるを得ない日本政府と財政的な援助を必要としていた民間の事情があった上に、社会福祉を形骸化させようとする日本政府の思惑も加わり、GHQとしては一時、条件付で認めただけの民間への補助金支出が、憲法89条の「公の支配」の言葉の裏をかくことによって、現実的に可能となった。これは、財政的に苦しい民間の供給者にとっては歓迎されるものであり、敗戦直後の国全体が

貧窮している時代に社会福祉なるものを根付かせ、普及させるには必要であったと思われる。この補助金のための苦肉の策とも言える「公の支配」が後の国と供給者との関係を決定づけるものとなった。

## 第2節 社会福祉事業法及び福祉関係法における国と供給者の関係

以上のような変遷を経て確立した措置委託制度の下で、いかなる国と供給者の関係が形成されたか、主に社会福祉事業法から捉えてみることにする。

1949年11月、GHQは「1950年度において達成すべき厚生省主要目標および期日について」において、①厚生行政地区制度の確立、②市厚生行政の再組織、③厚生省により行われる助言的措置および実施事務、④公私社会事業の責任と分野の明確化、⑤社会福祉協議会の設置、⑥有給専門吏員に対する現任訓練の実施、を示した。さらに1950年10月、社会保障制度審議会より「社会保障制度に関する報告」がだされ、特別社会福祉法人制度の確立により民間社会福祉事業に自主性を与え、公共性を高めることを勧告した。これに応える形で社会福祉事業法が成立するわけであるが、「公の支配」として注目すべき点をまとめると以下の様なことが挙げられる。ここでは、便宜上、現行の社会福祉事業法についてみる。

まず、制限列举主義をとっていることがあげられる（社会福祉事業法第2条）。これは社会福祉事業の定義を限定的に定めたものである。ここにあげられているもの以外の事業でも社会福祉事業であるものはあるとされているものの、それ以外のサービスは、公の支配下に置かれることもなければ、当然財政的な補助を受けることもない。財政的補助を得ようとするのであれば、列举されている福祉事業をおこなわなければならない。これ

はすなわち、まず事業の内容を限定することによって、公の支配下に入るものと入らないものとを分けたことになり、「公の支配」の体裁を整えるために欠くことのできない行程であった。いい換えれば「公の支配」、ただそれだけのための社会福祉事業の定義の限定といえる。

次に、経営主体が規定されていることが挙げられる（社会福祉事業法第4条）。社会福祉事業のうち第1種社会福祉事業は原則として、国、地方公共団体、社会福祉法人が経営することとしている。（社会福祉事業法第57条において、国、地方公共団体、社会福祉法人以外の者にも経営できる道が開かれているが数は多くない。<sup>29)</sup> 第2種社会福祉事業の方では、経営主体は定められていない。<sup>31)</sup>

これらの経営主体が実際に経営しようとする際、事前に様々な規制が加えられる点を第3に挙げたい。老人福祉サービスを例にみると、市町村が養護老人ホーム、特別養護老人ホームを設置する場合は、あらかじめ厚生省令で定める事項を都道府県に「届け出」をおこなわなければならない（老人福祉法第15条3項）、又社会福祉法人の場合は、都道府県の「認可」が必要となる。さらに、国、地方公共団体、社会福祉法人以外の者が第1種社会福祉事業を経営する際は、都道府県知事に「許可」を受けなければならない。そしてその許可申請の際に必要な事項は先に述べた国、地方公共団体、社会福祉法人が届け出の際に必要な事項にさらに付け加えたものとなっており、より規制が強くなっているといえる（社会福祉事業法57条）。また特に、民間の社会福祉法人は福祉事業法第29条により設立に際して認可が必要となっており、事前に2重の規制がかかっている。

尚、経営主体が規定されていない第2種社会福祉事業では、事業開始の日から一月以内に都道府県に「届け出」を行うこととされている（社会福祉事業法64条）。但し、国及び都道府県以外の者

が老人デイサービスセンター又は老人短期入所施設を設置する場合はあらかじめ厚生省令で定める事項を都道府県知事へ届け出をしなければならない。

第4に、施設の設定後の監督があげられる。まず、社会福祉事業法第65条、第66条において、社会福祉事業を経営する者に対して報告を求め、検査し、調査させることができ、場合によっては改善命令をだすことができるとしている。特に社会福祉法人に対しては、厚生大臣、又は都道府県知事は、法令、法令に基づいてする行政庁の処分及び定款が遵守されているかどうかを確かめるため必要があると認める時、社会福祉法人の業務、会計の状況に関して、報告を徴し、検査させることができるとともに、改善命令、停止、解散命令ができる（社会福祉事業法第54条一般的監督）。さらに、国、又は地方公共団体より助成を受けている社会福祉法人に対しては、厚生大臣または地方公共団体の長は、助成の目的が有効に達させられるのを確保するために、事業、会計の状況に関して報告を徴することができる、予算についての必要な変更の勧告、役員了解職、返還の命令をすることができる（社会福祉事業法第56条助成及び監督）。すなわち社会福祉法人は、一般的監督を受ける他に助成を受けた場合にはさらなる監督が加わることになる。

### 第3節 「公の支配」

以上より、「公の支配」とは①制限列举主義、②経営主体の限定及び③それに伴う事前の規制、④事業開始後の監督という形で行われている。そしてそれは同じ供給者であっても特に民間である社会福祉法人、補助をうけている社会福祉法人、国・地方公共団体・社会福祉法人以外の者はより厳しい規制を受け、こうして「公の支配」の形は整えられている。特に社会福祉事業を経営しよう

とする者はほとんどが社会福祉法人になることを半ば強制されていること、実際の社会福祉サービスの供給者は民間が半分以上を占めていることからその「公の支配」の程度、範囲がうかがえる。

このような「公の支配」の下、国と供給者の関係はいかなるものとなったのであろうか。それは「支配」という言葉通り、国が民間を含めた供給者を管理下に置きコントロールする「上下関係」が構築されたと言える。即ち、事業を始めようとする、そしてその経営を安定させようとする供給者にしてみれば、事業内容の限定、経営主体の認可、許可そして監督を国が行っている以上国に従わざるをえず、国はサービス供給のあらゆる面で主導権を握りそれをコントロールすることができる。特に措置費の使用目的が詳細に決められていることは、国による供給者の支配を絶対的な、強力なものとした。無論、これらの規制が一定のサービスの質を保ち、事業経営を安定させたという点で大きく貢献したのは事実である。しかしながらそれと同時に、これは国による供給の独占体制をも生み出し、供給者の自主性・独自性を制限し、さらなるサービスの展開を阻み、さらには民間の意志を削ぎ、墮落し、不正を行うような供給者の出現を助けたこともまた事実である。

もともと敗戦直後の緊迫した状況において、財政的援助としての補助金を出すための「公の支配」であった。しかし始まりが何であるにせよ、この「公の支配」といものの持つ性格から、国と供給者の関係を対等なものではなく、国が供給者を管理するという「上下関係」に導いたことは避けることのできない当然の結果と言えよう。

### 第4節 認識の変遷

社会福祉事業法及びその他福祉関係法によって、国と供給者の関係は法制度上では変わっていないが、その後今日までの数十年の年月を経て、その

認識は少しずつ変化し、それとともに「公の支配」の性格の変貌が見られる。以下年代順にみていくことにする。

### ①1960年代

1960年代は、「新しい貧困」がいわれ、核家族化、女性の社会的進出などによる私的扶養機能弱体化、そして高齢化等により社会サービスへの要求が強まり、法制度の面でも福祉3法から福祉6法へと展開する。また、高度経済成長のもと、施設整備の促進、措置費の改善等を掲げ、措置委託制度に基づく民間への公費補助が増大する時期でもあった。1968年の厚生白書では、社会福祉の今後の課題として、施設整備の施策を極力推進する必要があるとし、そのためにまず、「国庫補助金及び社会福祉事業振興会の貸付等の資金を大幅に増額する」としている。又、社会福祉施設の運営面についても改善が必要とし、措置費の内容がかならずしも十分でないこと等により、民間施設の経営が破綻をきたしている状況であることを指摘し、措置費の内容充実に努める必要性があることを述べている。

この年代、社会福祉の量産化の時代であり、福祉サービスの充実へ躍進したのは事実であるといえよう。しかし同時に民間の供給者の増加は、国による管理統制が最大限に広がり、その「財」と「支配」の力をもって国と民間供給者との間の上下関係は確固たるものとなった。またそれは福祉行財政が複雑且つ官僚的性格、中央集権的な性格を強める事をも意味していた。特に70年代、80年代は民間供給者が急激に増加したこともあり、60年代は国による供給者への支配の構造の強化の第一歩であったといえよう。

### ②1970年代

1970年代に入ると、高度経済成長はオイルショックを契機に低経済成長体制へと転換する。これに伴い、高度経済成長下の「ばらまき福祉」に対す

る批判が巻き起こり、社会福祉の見直し論が提起され「日本型福祉社会」が唱えられるようになる。60年代までの福祉政策は一転し、公的福祉への依存からの回避、自立自助、民間活力の利用、といった方向へ向かうことになる。例えば1975年厚生白書において、「国民生活の安定と向上を図ることを、社会保障のみによって達成することは不可能であり適当でもない。そもそも個人の生活は本来自らの責任によって維持、向上されるべきであるというのが自由社会の原則であり、社会保障は自らの力では対処できないものを公的に共同してカバーしようとするものである」としている。また、そこでは社会福祉法人等民間団体について、自発的な創意工夫が生かされるため重要であるが、「国、及び地方公共団体は従来にも増してその健全な育成に力を注ぎ、側面から援助していく」必要性についてものべている。

### ③1980年代

1980年代以降、低成長経済、社会の急速な高齢化、生活の多様化に伴い、行財政の効率化、簡素化がいわれ、70年代から引き続き、公的福祉依存の回避、自立自助、民間活力の利用という路線での福祉改革が推進される。又、老人福祉法等8法の改正、福祉サービスの国から市町村への団体事務化、施設入所から在宅サービスへの移行、ゴールドプランの策定等大きな変化があった。

この年代の大きな特徴として、民活路線の積極的な推進があげられる。1985年社会保障制度審議会「老人福祉の在り方について」、老人保健審議会「老人保健制度の見直し中間意見」では、民間活力の利用、シルバーサービス産業の促進、受益者負担が提起される。又市場機構を通してのサービス供給の必要性についても厚生省は指摘しており、「この場合においても公的機関が適切な関与を行いサービスの質の確保を図るとともにその健全な育成を図っていくことが必要である」として

いる。

#### ④1990年代

そして1990年代には、70年代、80年代の民活の傾向が更に強まるとともに、措置制度に対する激しい批判がなされる。そして、社会保障制度審議会・社会保障将来像委員会は1993年に第1次報告「社会保障の理念等の見直しについて」を、1994年に第2次報告を、そして1995年社会保障制度審議会は「社会保障体制の再構築に関する勧告—安心して暮らせる21世紀の社会を目指して—」を示し、そこにおいて介護保険制度構想を容認し市場原理の導入を示唆する。これはすなわち措置制度から契約制度への変換を意味するものであった。

#### ⑤小 括

以上の様に、社会福祉事業法及び福祉関係法に定められた国と供給者の関係のもと、60年代は福祉の発展とともに、国による規制・管理の強化ひいては権力の増大があり、低経済成長の70年代、80年代に入ると、措置費の削減、自立自助、民活の利用へと向かう。そうして措置制度の厳しい批判のもと、介護保険制度ひいては契約制度への移行が図られる。ここでいえることは、国によるサービス供給の民間への責任転嫁は決して今に始まったことではなく、措置制度という隠れ蓑のもと、着々と進められてきたものであったということである。いかにも福祉の拡充に向けて邁進したかのようにみえる60年代も、実はその裏には民間への補助金増大による支配の強化、ひいては上下関係の確立があった。それは70年代、80年代盛んに唱えられた民活を助長し、気がついてみると、70年代以降公立の私設数はほとんどかわりなく、福祉サービスの供給量の増大はほとんど民間の手で行われていた。そしてこの国の責任転嫁を可能にしたのは「公の支配」から生じた国と供給者の上下関係であった。補助金のための「公の支配」がその後、責任転嫁のための「支配」へとかわり、

「支配」のための「補助金」へと変貌を遂げたのである。

### 第5節 戦後における国と供給者の関係に関する考察

敗戦直後、公的責任を果たし得ない絶対的な社会資源不足と、民間の困窮した財政状況のもと、憲法89条の「公の支配」を逆手にとって登場した措置制度は、その当時としてはいたし方なく、又戦後の特殊な社会状況下の社会福祉の発展において、経営の安定化、一定のサービス量・質の保障などそれなりの役割を果たしたといえよう。

しかし、措置制度は国が主導権を握る構造となっている。厳しい管理、規制が供給者に国から加えられ、措置費も国から一方的に決められるものとなっている。そして供給者としてはそれに逆らうことはできず、国による供給の独占体制を形成している。即ちここに、国と供給者の間に上下関係が存在することになる。国はこの絶対的な力を利用して、景気の変動のたび措置費を調整弁として用い、民間委託に頼ってきた。公的責任を掲げ、民間の財政的援助の必要性の名目のもと、実際は公的責任を果たさずにきたといえる。そして厳しい管理のもと、民間はその柔軟性、独自性、自主性を失い、国は供給独占の上で社会福祉の発展のための努力を怠ってきたのである。現在批判される措置制度の問題点の多くは、この国と供給者の歪んだ「上下関係」によるところが大きい。

## 第2章 戦後における国と利用者、及び供給者と利用者の関係

国と利用者、そして国と供給者との関係については、曖昧なところが多い。特に、法律の解釈論的なところで終わっているように思われる。しかし、費用負担、そして介護保険の議論等により、利用者の立場の見直しがせまられてきている今日、

これらの関係については特に明確にする必要がある。

## 第1節 国と利用者の関係

### ①終戦直後の国と利用者の関係の変化

1946年、先に述べたGHQの「社会救済に関する覚書」における3原則の中に、公的責任の原則が示されている。国の責任の明確化及び憲法25条の生存権の保障の制定により、慈善的、恩恵的な性格が濃厚であった戦前の社会福祉事業が否定されることになる。民主化政策を進めるGHQ及び日本国憲法制定によって、社会福祉における国と利用者の関係には大きな変化がもたらされた。それは、何とか社会福祉、民主化を形骸化したい日本政府の思惑によって歪められ、最低ラインを越えただけのものでしかなかったが、重要な変化であったといえる。では、公的責任、生存権保障が法制度上明確にされ、その後、国に対する利用者の立場はどのように定義付けられていったのだろうか。

### ②措置制度における国と利用者の関係

終戦直後ほどの変化をもって、その後利用者の立場の改善が見られたかという点を決してそうとはいえない。1951年の社会福祉事業法、その他福祉関係法の成立に伴い、措置委託制度が確立した。この措置制度のもとでの国と利用者の関係がどのように捉えられているかみてみたい。

福祉5法では、生活保護法の申請主義とは違い、職権主義をとっている。即ち、福祉5法にある措置とは、申請に基づくのではなく、措置の実施機関が職権をもって自主的に行うものとなっている。これについて「老人福祉法の解説」では次の様に説明している。

『生活保護法の様子に申請に基づく場合は、国民には保護請求権が与えられており、その行使に基づいて保護することになっている。それに対して、

職権により保護することは、申請を待つのではなく、措置の実施機関自ら措置を要する者の発見に努めることを要請している。即ち、この場合の措置とは、措置の実施機関に課せられた義務であり、請求権に基づくものではない。従って、措置を受け、『老人ホームに養護されることは、老人に与えられた権利ではなく、公的機関に措置義務があることから派生する反射的利益であると考えられる。』

又、次のような判例がある。1991年、養護老人ホームに入所している高齢者が現在の4人部屋はプライバシーが保たれず、健康で文化的な生活を営むことができないとして、個室のある養護老人ホームの確保及びその個室への入所を求めて訴訟を起こした。しかしながら原審での請求は棄却、控訴、上告ともに棄却される。その理由として原審では「個室のある養護老人ホームを確保し、その個室に入所させることを請求し得る具体的権利については、私法上はもとより公法上においても、その根拠を見出すことができない」としており、「個室への入所を求める請求権」を否定したものであった。それに対し、控訴審判決、及び上告審判決では、「老人ホームにおいて養護されることは、老人に与えられた権利ではなく、地方公共団体に措置義務があることから派生する反射的利益にすぎない」とする、「一般的な養護老人ホームへの入所を求める権利」を否定するものであった。すなわち、利用者にあるのは反射的利益であり、措置を受ける、サービスを求める権利ではないとされたのである。

### ③小 括

この様に、職権主義をとっていることにより、措置とは国民の権利ではなく、行政の職権発動の結果生ずる「反射的利益」であるというが、これは国と利用者の関係を考える時、何を意味するであろうか。

第1に、主導権は国が握っているということである。措置するか否か、いかなる福祉サービスの給付を行うか、そして給付を続けるか否か、それらを措置の実施機関は一方的に決定することができる。利用者は不服申し立ても、権利侵害として訴えることもできない。つまり、国がサービスの需要をコントロールすることができる需要独占の体制にあると言える。

第2に、それゆえに、利用者は、国に対して非常に弱い立場に置かれるということである。法制度上では、慈善的、恩恵的社会福祉事業は終わったことになっているが、利用者の気持ちの上では相変わらず福祉サービスとは「いただくもの」となってしまう。

ここで現われてくるのは、国と供給者の関係と同様、国と利用者との上下関係である。利用者主体の良質なサービスの実現には、利用者の立場が国と対等なものであることが必要不可欠な条件であり、この上下関係の解消なくしては、良質な福祉サービスの供給はありえないであろう。

## 第2節 供給者と利用者の関係

この二者間の関係はあまり明らかにされていないのが実状である。というのも、措置制度は国を介してサービスが供給され、対価が支払われる構造になっている。つまり、サービス供給において、法制度上の関係及び直接的な目にみえる関係は、利用者と国、国と供給者の間にわかりやすい形で存在し、利用者と供給者との間には法制度上の関係は成立しないため、非常に曖昧で複雑なわかりにくものとなっているのである。まずは、利用者と供給者の関係をめぐる判例をみとめることにする。

入所措置によって申請者に施設と利用契約を締結しうる地位が形成されるとする判例がある。それは「保育所閉鎖続行禁止仮処分禁止事件」で、

松江地裁は1975年9月に「児童を保育するいわば保育契約は債権者（保護者）らと町との間で成立するかのごとき外観を呈しているが、法的には保護者たる債権者と債務者（保育所）との間で私的な保育契約が成立しているものと考えられる」としている。そして、児童福祉法46条において、委託を受けた保育所の長は、正当な理由がなければそれを拒否してはならないとしていることについて、措置権者は「保護者ないし児童のため保育所に対し、保護者との間で児童を保育すべき契約の締結を強制するもの」と解釈している。

これに対する批判は少なくなく、第3者のための委託契約が成立しているのだという学説もある。いずれにせよこの判決が一般的認識として普及しているとはいい難く、利用者、供給者ともに、お互いの中に「契約」という関係が成立しているとの意識はほとんどないといえよう。

国民生活センターによる「在宅サービス利用実態調査報告」によると、介護に関する「不満」と「被害」を、「ヘルパー」「区や市」「事業者」「公的相談窓口」のいずれかに訴えた人は全体の20%にとどまり、「どこにも言わなかった」が残りの80%を占めていたという数字が出ている。又どこにもいわなかった理由として、「高齢者と配偶者のいる子供（孫）」では「きまざるのが嫌だった」(53.8%)「言っても改善されると思えなかった」(34.6%)「来てくれなくなったら困る」(26.9%)「言っではいけないと思った」(13.6%)となっており、「高齢者夫婦のみ」では「気まざるのが嫌だった」(58.1%)「来てくれなくなったら困る」(27.9%)「言っても改善されると思わなかった」(27.9%)「言っではいけないと思った」(25.6%)に、「高齢者一人のみ」では「来てくれなくなったら困る」(49.1%)「気まざるのが嫌だった」(45.6%)「言っではいけないと思った」(28.3%)という結果が報告されている。



不満や被害についてどこにも訴えなかったというのが8割を占めているという事実からすると、とても利用者と供給者との間に「契約」という意識があるとも、契約に基づく対等な関係が実際存在しているとも考えにくい。更に、この調査報告からすると、どこにもいわなかった理由として、「気まづくなるのが嫌だった」「来てくれなかったら困る」「言っではいけないと思った」というものが多い。すべて法制度上の問題というよりもむしろ、供給者に対して気兼ねする利用者の心理的要因から発している。ここから結局、利用者はサービスを「受ける」立場の者であり、「与える」立場にある供給者に対して、どうしても弱い立場にならざるをえないということがわかる。

利用者と供給者との間には契約を締結するという判例があるとしても、それはかならずしも一般的な認識ではなく、法制度上の両者の関係は曖昧なままである。しかも、この曖昧な状況下では利用者は利用者であるという性格上、弱い立場に置かれるという傾向は助長される。やはり供給者と利用者の関係は上下関係にあるといえよう。

実際に福祉サービスを供給するのは国ではなく供給者であり、それを利用するのは利用者である。この両者がいかなる関係であるかは、良質な福祉サービスの供給に関して重要な問題である。

### 第3節 認識の変遷

利用者と国の関係は措置が職権主義をとっていることから、反射的利益という言葉で説明されてきた。そして、利用者と供給者の関係は未だ解釈が定まっていない。しかし、近年国又は供給者との関係における利用者の立場に関する議論は、70年代、80年代にクローズアップされる受益者負担の問題、そして最近では介護保険の議論との絡みで高まり、その認識は変化しつつある。この流れを年代順にみていくことにする。

#### ①1960年代

高度経済成長下での1960年代は、社会福祉が量産化されたと同時に、国による中央主権的な統制が強化された時代でもあった。

敗戦直後の福祉事業はただ福祉法を制定し、低所得者対策やサービスを供給することに専念しており、そこに利用者の存在はなかった。しかし60年代に入り、高齢者にとって理想的な生活とは何か、高齢者の生きがいとは何か等の事項が、厚生白書にもみられるようになり、ようやく福祉サービス供給において利用者の視点が入り始めたといえる。また、急激な高齢化、サービスの多様化に伴い、それに対応しきれない社会福祉に対して、社会運動や社会保障裁判などが盛んに行われ、生存権理念が意識されるようになったのもこの頃であった。しかしながら、これらの動きも利用者主体のそしてその権利性を尊重した福祉サービスの構築には至っていない。

#### ②1970年代～1980年代

高度経済成長から低経済成長へと移行する1970年代、80年代、福祉政策が大きな転換を見せると同様、利用者に対する見方も大きく変わる。その変化のひとつに費用負担、自立自助が唱えられ始めたことが挙げられる。国は、措置費の削減を図り、高齢化社会の危機を唱え、自立自助、民間活力の利用とともに費用負担、受益者負担を打ち出し、個人の生活は基本的に自分で責任を持つという考え方を示した。この著しい福祉政策の後退ともいえる動向にもかかわらず、大した抵抗もなくこれは推進され浸透する。しかしながら、同時にこれは、逆に福祉サービスへの危機感を高めることになり、厚生白書においてサービスの質の向上がクローズアップされる他、社会福祉基本構想懇談会の「社会福祉改革の基本構想」では利用者自身の福祉サービスの「選択」の必要性を指摘している。また自己決定の権利の要求など新しい権利

意識の芽生えもまたこの時期に現れる。これらは即時に具体的な変化をもたらしたわけではないがこの認識はその後広く浸透し、受け継がれ、利用者と国、供給者の関係に大きな影響を及ぼすようになる。

### ③1990年代

1990年代、70年代、80年代の民活路線、サービスの質の向上、利用者の選択権等の方針を引継ぎ、措置制度に対する批判とともに介護保険の導入問題の議論が高まる。これは、社会保障制度審議会「社会保障体制の再構築に関する勧告－安心して暮らせる21世紀を目指して－」において介護保険構想が容認されたことによるところが大きい。特にこの勧告は、「社会保障の理念」において「権利性」をあげており、社会福祉の権利性についてその内容を明確にしていくべきことを示すと同時に、福祉サービスを利用者の意思によって選ぶことのできる「選択性」を備える必要性を述べている。このような利用者主体の福祉サービスの明示及び介護保険構想の容認により、従来無視されがちであった利用者の権利性、選択性が重要視されるようになり、国と利用者、供給者と利用者との関係の変化はもはや必然的となり、現実的な問題としてその見直しが迫られている。

## 第4節 小 括

ここで、国と利用者との関係及び利用者との供給者の関係についてまとめておきたい。

まず、国と利用者との関係については、措置が反射的利益でしかないことより、国による需要独占の体制が作られ、措置制度のもとでは国が主導権を握り、利用者は弱い立場にあるということを述べた。措置されるか否かは国からの一方的な決定に従うしかなく、又供給された福祉サービスに不服があっても争うことはできない。利用者のためのものであるはずの福祉サービスが、利用者の

意思とは関係なく国の意思によっていかようにもすることができるシステムになっている。即ち、国と供給者と同様、国と利用者の間には上下関係が存在しているといえる。

次に、供給者と利用者との関係については、法制度上は未だ曖昧なまま、結論がでていないのが現状である。しかもその野放しの状況下では、利用者は供給者に対して弱い立場に置かれやすい。それは、サービスを「受ける側」と「与える側」という立場の差が持つ根本的な強弱の関係があるという点、そして、もともと福祉サービスの利用者は傷つきやすい弱い人々である可能性が高いという点から考えられる。

実際の福祉サービス供給の際、接するのはこの両者であり、しかもその接触は、長時間にわたり、継続的なものである。入所施設ともなれば一日中関わることになり、利用者との人間関係の大部分を供給者は占めることになる。よって福祉サービスの質を決定づけるのに、供給者と利用者との関係は非常に大きなポイントとなると思われる。ところが、この関係に関しては、曖昧で、しかも解釈論でしか検討されていないという事実は、憂慮すべきことであり、早急に両者の関係の在り方について明確にするべきであろう。

## 第3章 国、供給者、利用者との関係の問題点と今後の課題

### －公的介護保険制度への移行を踏まえて－

国と供給者の関係、国と利用者との関係、そして利用者との供給者の関係から浮かび上がってきたことは、措置制度におけるこれらの関係は、国を頂点とするピラミッドの関係、上下関係が構築されているということである。この上下関係において問題視すべき要素のひとつは、国にすべての権力を集中した、国による供給と需要の独占体制が構

築されているという点であり、もうひとつは、しかもその上下関係の最下部に利用者が位置しているという点である。これは供給者の自主性、独自性を喪失させ、さらにはそれに甘んじる供給者の出現を助けた。又、利用者の意思、権利の主張を妨げ、事実上その権利性を否定するに到った。そして公的責任を果たし、良質の福祉サービスを供給するために行うべき努力を国が怠ることを許してきた。以上のことは上下関係があったからこそ現実となったのであり、この上下関係は、福祉サービスの硬直化を招き、利用者の権利性を無視した利用者不在の社会福祉たらしめ、利用者主体の良質なサービス供給を阻んできた。まさに措置制度が抱える問題の根本的原因は、国を頂点とし、利用者を最下部に位置づけた、上下関係にあると考えられる。

とすると即ち、いかなる制度であろうと、上下関係を作り出すような構造であっては措置制度と同じ問題が生じるであろうということをここで指摘したい。上下関係を作り出すのはなにも措置制度だけではない。現在注目されている介護保険制度、ひいては契約制度も場合によっては上下関係が成り立ち得る。

契約制度移行後の留意点を挙げると以下のような点が考えられる。

まず、契約制度への移行によって市場原理が導入されることから、まず国と供給者との上下関係は解消又は緩和されるであろう。しかしながら、利用者と供給者の上下関係については、契約制度への移行だけでは解決をみないと思われる。たとえば「契約」によって両者の関係が法制度上明らかになったとしても、両者の上下関係を生み出した利用者の心理的要因、サービスを「受ける」という利用者の性質上からくる立場の弱さ、利用者となる人々が傷つきやすい弱い人々である可能性の高さは変わらない。その上、サービス供給量の不

足、さらにはこの日本において健全な自由競争が実現するであろうかという不安からも、両者の上下関係はさらに助長される可能性はおおいにある。

特に1997年6月、児童福祉法改正案が可決され、「措置」から「保育の実施」と表現されたことにより、児童福祉は他の福祉サービスに先んじて措置制度から契約制度への移行を果たすことになる。ここでいう「契約」は国と利用者（保護者）との契約関係であるとされており、これによって国と利用者の関係にどのような変化が現れるかは注目される場所である。しかし、これでは利用者と供給者との関係の明確化は期待できず、やはり両者の関係は曖昧なまま放置され、両者の関係に大きな進歩があるとは思えない。そして、この考え方が公的介護保険にも用いられる可能性があることは、契約制度への移行が必ずしも利用者と供給者との関係を明確にし、改善するものではないことを示している。

また、国による供給、需要の独占体制の問題性を述べたが、これは「国」による独占が問題ではなく、「独占」が問題であったことを再確認したい。すると、要介護度の認定、介護プラン作成、サービス提供が同一機関によってなされる介護保険制度は、やはり供給と需要の独占体制を生み出すものではないのだろうか、という疑問がわいてくる。これでは利用者にとっては、国が供給者に変わっただけの変化で、措置制度の下で生じた上下関係、及びそれに伴う問題は何ら解決されないことになる。当面の問題として、供給者と利用者の対等な関係、対等な消費者たりうる利用者の地位形成は重要課題となろう。

最後に、国、供給者、利用者の福祉、権利意識あるいは倫理観の未成熟さに対する危惧をのべておきたい。何故、公の支配は上下関係を生み出し、公の支配下に甘んじる供給者が現れ、措置は反射

的利益でしかありえなかったのか。何故、利用者は国、供給者と対等な関係を築けなかったのか。それは措置制度という制度そのもののシステム上の問題もさることながら、国、供給者、利用者の福祉意識、権利意識、倫理観の未熟さが深く関わっていることも否めない。この根本的な意識面の改革がなされなければ制度改革の効果は半減し、同じ過ちを繰り返しかねない。

## 註

- 1) 北場 努「措置制度の源流」『総合社会保障』1997年12月号 77頁
- 2) 星野信也「措置委託制度と介護保険」『社会福祉研究』第63号 24頁
- 3) 第1種社会福祉事業のみが経営主体が定められているのは、公共の責任がきわめて重大であり、且つ個人の人格にかかわるものであり、弊害を伴い易い恐れがある（厚生省通達「社会福祉事業法の施行について」昭26.6.4 厚発社56号）と考えられているためである。

## 主要参考文献

- 一番ヶ瀬康子『講座社会福祉2 社会福祉の歴史』1992年 有斐閣
- 伊藤周平『社会保障史 恩恵から権利へ』1994年 青木書店
- 宇山勝儀『社会福祉の法と行政』1995年 光生館
- 小川政亮・垣内国光・河合克義編著『社会福祉の利用者負担を考える』1995年 ミネルヴァ書房
- 小野顕編『日本における民間社会福祉財政』1982年 社会福祉研究所
- 河野正輝『社会福祉の権利構造』1994年 有斐閣
- 佐藤 進『社会福祉の法と法政策』1985年 全国社会福祉協議会
- 佐藤 進『社会福祉行財政論』1994年 信書房

- 佐藤 進・西原道雄・西村健一郎編『別冊ジュリスト 社会保障判例百選（第二版）』1991年 有斐閣
- 真田 是『現代の社会福祉論』1994年 労働旬報社
- 真田 是『民間社会福祉論』1996年 かもがわ出版
- 成瀬龍夫他『福祉改革と福祉補助金』1989年 ミネルヴァ書房
- 日本社会事業大学編『社会福祉の開発と改革』1990年 中央法規出版
- 古川孝順「社会福祉制度・政策のパラダイム転換」『社会福祉研究』第65号 鉄道弘済会
- 古川孝順『社会福祉学序説』1994年 有斐閣
- 古川孝順『社会福祉改革』1996年 誠信書房
- 北場 努「戦後措置制度の源流」『総合社会保障』1997年12月号 社会保険新報社
- 星野信也「措置委託制度と介護保険」『社会福祉研究』第63号 鉄道弘済会
- 星野信也「わが国の公私関係の沿革と問題点」『社会福祉事業史』第23号 1995年 社会事業史研究会
- 堀 勝洋「社会保障法判例」『季刊 社会保障研究』1996年 Vol. 32 No.1 社会保障研究所
- 三浦文夫『増補社会福祉政策研究—社会福祉経営論ノート—』1990年 全国社会福祉協議会
- 宮田和明『現代日本社会福祉政策論』1996年 ミネルヴァ書房
- 本沢美代子『公的介護保険 ドイツの洗礼に学ぶ』1996年 日本評論社
- 山下袈裟男『転換期の福祉政策』1994年 ミネルヴァ書房