

社会福祉法の成立と福祉市場化

芝田 英昭*

はじめに

第147回国会（2000年通常国会）で審議されていた「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」（「社会福祉法」等の改正）が、2000年5月29日参議院本会議において賛成多数で可決・成立した（2000年6月7日一部施行、2003年4月全面施行）。改正された法律は、社会福祉事業法をはじめ、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法など関連8法にわたっている。

今回、社会福祉事業法が「社会福祉法」へと名称変更されたが、改称理由を炭谷茂厚生省社会・援護局長（当時）は「これまで事業者・提供者中心であった福祉を利用者中心の視点で捉え直し、事業者と利用者が対等となるようにすると共に、社会福祉事業という狭い分野を規定するものから、福祉の共通・基本法へと変換する意味がある」と述べている。また、社会福祉法提案理由は「誰もが家庭や地域の中で自立し、尊厳を持った生活を送ることができる制度へ向けて、措置制度等の社会福祉の仕組み全般を見直す」ことであるとしている。

その具体的中身は、措置制度解体から契約制度への転換、財界からの要請に応える形での社会福祉サービス提供における公的責任の放

棄、および社会福祉の市場化、公的責任の財政支援への矮小化、などと捉えることができる。

本稿においては、社会福祉基礎構造改革、社会福祉法の成立が、何を狙い、またそのどこに問題があるのか、さらに社会福祉における公的責任とは何かを考察し、最後に社会福祉における公的責任を踏襲した「社会福祉改革」とは何かを、私論として展開したい。

Ⅱ．社会福祉基礎構造改革の狙うもの

1．措置制度の解体、契約制への転換

（1）措置制度の意義

わが国の社会福祉事業は、第二次世界大戦以前は大部分が民間によって慈善事業として提供されていた。戦後、新生「日本国憲法」において、「第25条 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。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」と、社会福祉事業における「国家責任」を規定した。広義には、憲法及び社会福祉各法における社会福祉サービスの行為を「措置」としている。また、憲法第89条は「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配

* 立命館大学産業社会学部助教授

に属しない慈善，教育若しくは博愛の事業に対し，これを支出し，又はその利用に供してはならない（傍点，筆者）」とし，民間社会福祉事業に対する「公的資金支出」を禁止した。しかし，依然社会福祉事業の主体が「民間社会福祉事業」であったことから，民間社会福祉事業者を「公の支配に属する社会福祉法人」として認可し，実質的に民間社会福祉事業者に公的補助を行うことで社会福祉事業の発展を図ったのである。この制度を「措置委託制度」と呼んでいる。

さらに，施設福祉サービスや在宅福祉サービスに要する費用を「措置費」と呼び，自治体から社会福祉法人にサービスが委託され，それに伴ういわゆる支出金を「措置委託費」と呼んでいる。

（２）措置制度に対する批判と縮小

措置制度に対する批判は，1973年と1979年の二度に渡る「オイルショック」を契機とした高度経済成長の破綻をきっかけに活発化する。当初は，措置費の10分の8という高率な国庫補助に対する批判であった。

1985年，「高額補助金の整理合理化暫定措置法」の施行により，それまで10分の8であった社会福祉措置費の国庫補助を，1年限りの暫定措置として10分の7に削減した。加えて，1986年5月には「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」が成立し，85年限りの暫定措置とした国民への約束を破り，補助金削減が86年度から88年度にわたって延長された。また，国庫補助率は「生活保護」「精神衛生」を除いて，2分の1に大幅に削減された。

消費税が導入された1989年4月には，「国の補助金等整理合理化臨時特例法」が自民党の賛

成多数で可決成立し，89年度より補助率を回復させるとする国民への約束に反して国庫補助金の補助率カット（2分の1に）が法的に「恒久化」された。

しかし，90年代以降は，単に補助率の問題にとどまらず「措置制度廃止論」へと変化した。97年通常国会において「児童福祉改正法」が成立し，保育所入所方式における措置制度が廃止された。これは福祉分野における「最初の措置制度廃止」の動きであった。その年の臨時国会においては「介護保険法」が成立し（施行，2000年4月），高齢者介護分野における措置制度も廃止された。

その後，厚生省は「措置制度批判」をエスカレートしていく。措置制度に対する攻撃は，サービスの対象者が行政処分の対象者，効率性や創意工夫に欠ける，選択や利用しやすさの面で問題，利用者と提供者の間の法的な権利義務関係が不明確，などである。

確かに，これらの点は改善を図らなければならないが，措置制度固有の問題とするよりも，運用上の問題であると考えられる。しかし，今回の社会福祉法では，一方的に措置制度を廃止し，「契約制度」の創設を図っている。社会福祉法「第8章 福祉サービスの適切な利用」では，「第75条 情報の提供」「第76条 利用契約の申し込み時の説明」「第77条 利用契約成立時の書面の交付」とし，措置制度の不備の改善を図るのではなく，社会福祉サービスの「商品化・市場化」を目的としていると理解せざるを得ない。

2. 地域福祉権利擁護事業，福祉サービス利用援助事業

痴呆性高齢者，知的障害者，精神障害者など一定判断能力の十分でない者に対して，社会福祉サービスの利用援助を行う事業として，既に「地域福祉権利擁護事業」が1999年10月から実施されている。これは，契約主義を基本とする介護保険の施行を数ヶ月後に控えていたことにより実施が迫られたものと思われる。

本来，措置制度においては，権利擁護を前提として社会福祉サービスが実施されてきたが，介護保険等の実施によって社会福祉サービスが「商品」として扱われ，個人責任の下での購入が迫られることになったことから，判断能力の不十分な消費者を守るために独立した「権利擁護事業」を必要とした，と解される。

権利擁護事業は，社会福祉法が全面施行される2003年度からは「福祉サービス利用援助事業」として位置づけられることになる¹⁾。

3. 社会福祉事業への営利企業の参入・・・福祉の市場化

介護保険の実施によって，介護分野がビジネスマーケットに変貌しつつある。実際，この分野は2000年度で約4兆円規模であるが，2025年には10兆円規模のマーケットになるといわれ，現在，居宅介護サービス事業（在宅福祉分野）に営利企業等の参入が進んでいる。例えば，コムスン，ニチイ学館（アイリスケアサービス），ベネッセコーポレーション，ニッセイ聖霊健康福祉財団（日本生命），ウエルサポート（第一生命），三洋メディタス（三洋電機），松下電工エイジフリーサービス，アクティブライフ（大阪ガス），神鋼ケアライフ（神戸製鋼），JR西日本メンテック，近鉄スマイル等，が挙げられ

る。また，同じく2000年4月より，企業に認可保育所の運営を認める規制緩和が実施された²⁾。

今後，社会福祉法の全面実施に向けておそらく「第二種社会福祉事業」に対しては，営利企業参入を大幅に認めていくことになるだろう。しかし，何故急激に企業参入を押し進めることとなったのであろうか。これは未曾有の経済不況，つまりわが国の疲弊しきった資本主義を少しでも快復させるために，既存の産業では大幅な利潤追求が困難であるため，「公共財」である社会保障領域を資本に解放する必要があった，と捉えることができる。事実経団連は，『社会保障制度改革の必要性和高齢者介護に関する我々の考え方』（1996年9月）において，「社会保障分野は・・・中略・・・経済的な規制は原則自由とし，新産業・新事業として位置づけることが効果的なサービスの提供につながる」と，新たな利潤追求の「新産業」と位置づけている。

また，『社会保障構造改革の方向（中間まとめ）』（1996年11月）では，「国民経済の活力を維持していくためには，公的な主体による活動を国民経済全体の中で一定の範囲内にとどめる必要がある」とし，社会保障分野の規制緩和が経済活力に寄与すると評価している。

4. 社会福祉法人の企業化

前節で述べたように，社会福祉分野に，「営利性，効率性」という意味で膨大なノウハウを蓄積している営利企業が参入することは，単年度会計主義を採りなおかつ営利性を否定した「高い公共性」を是とする社会福祉法人にとっては「脅威」である。『社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）』は，「多様な事業主体の社会福祉分野への参入がいつそう進むと見込

まれる中で、社会福祉法人の役割、意義や公的助成の在り方、他の事業主体との適切な競争条件の整備などの課題への対応が求められている」、「社会福祉法人に対する規制および助成の在り方については、公益法人、住民参加型民間団体、民間企業等他の事業主体との適切な競争が行われる条件の整備に配慮したものとする」として、社会福祉法人に企業と適切な競争ができるように条件整備を行う必要があるとしている。いわば、その方法が「社会福祉法人の企業化」である。

その第一段階が、厚生省社会・援護局長『社会福祉法人会計基準の制定について』（社援第310号、2000年2月17日、以下「新会計基準」）による「新会計基準」制定（2000年4月より実施）である。これまで社会福祉法人の会計は、1976年1月に通達された『社会福祉施設を営営する社会福祉法人の経理規程準則の制定について』（厚生省社会局長、社施第25号、以下「経理規程準則」）により行われてきた。「経理規程準則」では、「会計は、主として措置費など公的資金の収支を明確にし、その受託責任を明らかにすることを基本的な目的とする」とする規程を受けて、公的資金により運営されている社会福祉法人は財政状況を明確にし、その法人理事会は国民の付託に応えることを義務とし、行政による監査指導を受けてきた。

しかし、「新会計基準」は、「公共性」を認めつつも社会福祉法人は「自主的に経営基盤の強化を図る」として、企業と同様に社会福祉法人に対しても「経営努力」を押しつけている。

第二段階が、「新会計基準」の法的実質化としての「社会福祉法」上の規定である。社会福祉法では「第二十四条 社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手としてふさわしい事業

を確実、効果的かつ適正に行うため、自主的にその経営基盤の強化を図る」としている。

5．社会福祉協議会の在り方の変容

今回の「社会福祉法」には、社会福祉事業法にはなかった「地域福祉の推進」という章が設けられ、地域福祉における社会福祉協議会の役割の強化をうたっている。それに伴い、社会福祉協議会の業務の拡大が図られた。それは、先にも触れた、利用者の権利擁護を目的とした「福祉サービス利用援助事業」の実施、社会福祉サービスに関する苦情解決のための「運営適正化委員会」の設置、社会福祉を目的とする事業に従事する者の「養成及び研修」の実施、社会福祉を目的とする事業の経営に関する「指導及び助言」の実施等、である。

6．社会福祉基礎構造改革にみる「公的責任」

『社会保障体制の再構築（勧告）』（社会保障制度審議会）は、「サービスの提供は国や地方公共団体が直接行わなくとも、必要な助成を行い、また、民間サービスの質が確保されるよう規制を行う必要がある」とし、「公的責任」は、金銭的助成にあり、サービスの供給責任は無いとしている。これは、イギリスのコミュニティ改革以後のNHSにおける手法、財政は「公」、供給は「市場」に分けるquasi-market(準市場)の考え方に近い。

Ⅱ．社会福祉基礎構造改革と社会福祉のあり方 の変容

1. 「大きな政府」から「小さな政府」へ

（図表2 - 1）社会保障給付費伸び率の鈍化

年 度	伸び率	年 度	伸び率
1969	14.6 %	1983	6.2 %
1970	22.6 %	1984	5.5 %
1971	14.2 %	1985	6.8 %
1972	23.8 %	1986	8.2 %
1973	25.6 %	1987	5.6 %
1974	44.2 %	1988	4.2 %
1975	30.4 %	1989	5.7 %
1976	23.3 %	1990	5.2 %
1977	16.3 %	1991	6.2 %
1978	17.1 %	1992	7.4 %
1979	11.2 %	1993	5.5 %
1980	12.7 %	1994	6.5 %
1981	11.3 %	1995	7.0 %
1982	9.2 %	1996	4.4 %

出典：『1999年版厚生白書』厚生省，65頁

（図表2 - 2）社会保障給付費の対国内総生産
比，対国民所得比（1993年度）

国 名	対国内総生産比	対国民所得比
日 本	11.9 %	15.2 %
アメリカ	15.0 %	18.7 %
イギリス	21.1 %	27.2 %
ドイツ	25.3 %	33.3 %
フランス	27.9 %	37.7 %
スウェーデン	38.5 %	53.4 %

出典：『1999年版厚生白書』厚生省，69頁

（図表2 - 3）完全失業率等の増加

年 度	完全失業率	長期失業率*
1980	2.0 %	16.1 %
1981	2.2 %	13.4 %
1982	2.4 %	14.3 %
1983	2.6 %	15.8 %
1984	2.7 %	14.6 %
1985	2.6 %	12.8 %
1986	2.8 %	17.1 %
1987	2.8 %	18.8 %
1988	2.5 %	20.2 %
1989	2.3 %	18.5 %
1990	2.1 %	19.0 %
1991	2.1 %	17.6 %
1992	2.2 %	15.3 %
1993	2.5 %	15.3 %
1994	2.9 %	16.5 %
1995	3.2 %	18.1 %
1996	3.4 %	19.6 %
1997	3.4 %	20.9 %
1998	4.1 %	20.7 %
1999	4.4 %	22.4 %

出典：芝田作成

*「長期失業率」は，完全失業者に占める1年以上失業者の割合

図表2 - 3からも窺えるように，わが国の失業率は1998年以降この20年間で最大規模になっている。また，長期失業者も5人に1人を数え，未曾有の経済不況に見舞われていることが分かる。したがって，当然「社会保障給付費」は増大することとなる。しかし，わが国の社会保障給付費は，70年代においては前年度比で10%～40%代の伸びを示していたが，80年代以降急激に低下し，ここ数年は数%代に落ち込

んでいる（図表 2 - 1）。また、図表 2 - 2 にみられるように、先進資本主義国の中では社会保障給付の対国民所得比が極端に低いことが分かる。

不況であるが故に、社会保障制度等の改善を行うことで、自立への条件とすべきであるにもかかわらず、このような状況の下での社会保障の後退は、社会不安を増大させ経済復興への足かせとなるだけである。

またそれとは逆に、この間、公共事業費は莫大に膨れ上がり、1995年度で3,279億ドルに達し、他の先進諸国と比較しても飛び抜けて高い。ちなみに、アメリカ、ドイツ、フランス、イタリア、イギリス、カナダの6カ国の公共事業費の合計2,871億ドルよりはるかに多額である（図表 2 - 4）。その意味では、「社会保障分野は小さな政府」であるが、「公共事業は大きな政府のまま」といえる。

（図表 2 - 4）先進各国の公共事業費（1995年度）（単位：億USドル）

国名	公共事業費
日本	3,279
アメリカ	1,209
ドイツ	607
フランス	482
イタリア	245
イギリス	199
カナダ	129

出典：「OECD」の資料から作成。一般政府固定資本形成金額。

2．粗雑な「措置制度解体論」

措置制度は、「行政処分」ではあるが、「一方的な権力行使」ではなく、国および地方自治体

が国民に対して社会福祉を行う「義務」を負う行政である。つまり「義務行政」であり、そこに行政の積極性が包摂されており、同時に国民の社会福祉を受ける権利性を内包している。その意味では、「利用者と提供者の間に法的な権利義務関係が不明確」³⁾とはいえない。しかし、制度的に権利性を備えているとしても、実際の運用上全く問題がなかったのかというと、かなり疑問である。わが国は、行政運用に際して政省令や通達による権限が大きく、制度が法の理念通りには運用されない場合が多い。実際、措置制度においても、基盤整備の遅れから、「普遍的制度」との理念に反して、低所得者やニードの高い者だけが優先され必ずしも社会福祉サービスを必要とする全ての者が等しく利用できる制度にはなっていない。つまり、

しかし、これは措置制度の「運用」に問題があったとはいえるが、措置制度そのものを廃止する根拠にはならない。その意味では、措置制度の改善が必要であったといえる。

3．「自己決定権」と「選択権」の混乱

社会福祉サービスであれ、利用者の自己決定権が保証されるのは当然であるが、そもそも、社会福祉における「選択権」は必要であろうか。

社会福祉基礎構造改革でいう「選択権」は、企業参入により社会福祉が市場化されることを前提とした議論である。つまり、競争原理の下で企業等の供給主体によるサービスをその「質」によって、利用者を選択させようとするものである。この論理では、供給主体によってまちまちサービスが供給されることを前提にしており、均質なサービス供給を当初から否定している。また、その根底にあるのは、「社会福祉」

を商品と同様のものとする認識である。

また、社会福祉サービス利用者個々人にとって適切なサービス提供ができるかできないかは、本人の選択ではなく、専門家がその人にあったサービスをどのようにマッチングするかである。専門的な知識の乏しい利用者本人に選択させる方法は、一見適切な方法に見えるが、その内実は必ずしも必要なサービスが提供される最適な方法とはいえない。それどころか、いったん問題が起こっても契約を結んだ本人の責任に総てが帰される可能性が高い。専門家の介入により、徹底した情報を基に十分説明をし納得してサービスを受けるシステムの構築が必要である。その意味では、社会福祉法の中に「社会福祉サービス利用者の権利および自己決定権」を明確にうたう必要性がある。

既に医療現場においては、インフォームド・コンセントを中心とした「患者の権利法」制定運動が現実味を帯びてきている。

4．契約制への転換は、社会福祉の「商品」への転換

「契約による利用に対応し、消費者保護の観点から規制が必要」⁴⁾との見解は、社会福祉を「商品」と見なしたものである。つまり商品であるが故に、「消費者保護の観点」が必要となる。

5．支援費支給方式導入は、社会福祉の普遍的施策から「救済施策」への逆行を意味する

市町村は、「福祉サービスに要する費用から自己負担額を控除した額を支援費として支給する」⁵⁾とし、また、自己負担額は「負担能力に応ずる利用者負担額」としている。一見、現在の措置制度と同様の仕組みのようにも理解でき

るが、支援費が支給されるのは、利用者が「市町村に申請」した場合のみである。つまり、利用者の所得に関係なく一旦は全額自己負担することを前提としており、社会福祉サービスを一般生活資料と同様に市場ベースに乗る「商品」と位置づけたことを意味する。

また、利用料から控除する自己負担額を「負担能力に応ずる利用者負担額」としたことは、低所得者だけにしか「支援費が支給されない」ことを意味し、社会福祉の普遍施策から「救済施策」への逆行を意味する。

6．利用料概念の変更

サービスの対価に「施設整備の費用」⁶⁾を入れる方向を提起したが、これは措置制度の下では、利用料の算定基準となる「措置費」には、施設整備費用・土地取得費等の基盤整備費用は含まれてはいなかった。今回の措置は、企業の供給による「商品」概念を踏襲したものである。また、施設整備に係わる「公的責任」の放棄をも意味する。

7．権利擁護事業（地域福祉権利擁護事業＝福祉サービス利用援助事業）実施の目的

地域福祉権利擁護事業は、「福祉サービスの利用援助」「福祉サービスの利用料の支払い」「書類等の預かりサービス」等⁷⁾であるが、実施主体が都道府県社会福祉協議会と全国365カ所の基幹社会福祉協議会であることを前提とすると、社会福祉サービスの事業主体である社会福祉協議会が社会福祉サービスの利用者の権利を擁護できるのか疑問。一般的には「利益相反」となり公平性は保たれない。権利擁護は利害の絡まない行政が実施すべきである。

また、本事業の対象者は「自己の判断で適切

に行うことが困難であると認められる者」であるとしているが、なおかつ「契約の内容について判断し得る能力を有していると認められる者」となっている。本来、契約内容等が理解でき契約を結ぶことが自己の判断でできる者が「判断能力が不十分」だといえるのであろうか、たいへん疑問である。

さらに、「判断能力が不十分」であることから本来利用料等の徴収が困難になる場合があったが、本事業の実施により「福祉サービス利用料」「税金・社会保険料」等の徴収を実体的に強化できるものとして機能するおそれがある。

8．社会福祉法人の企業化，社会福祉労働の変容

既に，2000年2月に「社会福祉法人会計新基準」が厚生省より通知され2000年4月より適用されているが，社会福祉サービス供給に参入する「営利企業」等との競争を前提に，社会福祉法人会計も基本的には企業会計と同様のシステムにするのがねらいである。具体的には，会計単位を法人で一本化する，運営費の用途制限を撤廃し運営資金の自由化を図る，コスト管理と損益計算方式の導入，等である。これは，事業者に対する補助金システムである「措置制度」から，利用者個人に対する金銭給付である「支援費支給制度」への移行へのソフトランディングとの位置づけであり，社会福祉事業経営に対する公的責任を，社会福祉法人経営者の「手腕や経営努力」にすり替えるものである。

結果的には，利益追求の促進だけに走り，対象者の抱える生活問題を見据える視点の欠落につながる。

社会福祉法人の企業化は，社会福祉労働の質を招くことにもなる。つまり，社会福祉労働

の中心が，法人の利益をあげることや労働者自身の業績の向上に移行し，利用者の権利や自己決定を尊重する労働からかけ離れたものになり，利用者は一般の商品を購入する「消費者」として扱われることになる。

9．企業参入と福祉の市場化

既に介護保険においては，居宅介護サービス事業に企業参入が認められ，また2000年度より企業の行う保育所が条件を満たせば認可されることとなった。今後，社会福祉法の施行により，障害者分野（当面第2種社会福祉事業のみ）においても企業参入が許されることとなる。

介護サービス企業の最大手コムスン（グッドウィル・グループ）は，2000年2～5月にかけて50億円の広告宣伝費⁸⁾を使い，1999年までわずか100カ所程度しかなかった事業所を2000年4月の介護保険実施に向け，全国1208カ所まで急速に拡大させた。しかし，介護保険が実施されて1月余りの5月11日，経営戦略本部長名で「緊急通達」が全事業所にファックスで送られた。4月の顧客数が，同社と並ぶ大手のニチイ学館（アイリス・ケアサービス）より少なかったことを「誠に遺憾」とし，「本当に命がけでクライアント（顧客）確保に向かっているとは思われない言動を行っているセンター長が多数見受けられる」と現場を批判し，センター長の多くを営業に回し，成果給を導入する方針を伝えた⁹⁾。その後6月13日には，事業所を1208カ所から約40％削減の731カ所に（図表2-5），また，4400人の社員のうち1600人に異動や退職を通知した。6月20日までに，1400人が退職を承諾し，50人が異動に応じた。

介護保険が導入されて2カ月足らずに，これほどまでの大規模なリストラの理由として，同

社は、「4月の1カ月間の利用状況を調べたところ、客単価の平均が64800円で、予想の97000円を大きく下回った」¹⁰⁾ことを挙げ、「利用者の少ない地域のサービス態勢を見直す」¹¹⁾とした。

この事実は、社会福祉法の全面施行による社会福祉全体の近い将来の姿でもある。営利企業は、利益の追求を目的とし、私たち国民の抱える生活問題の解決には責任を持っていない存在である。コムスの事例は、目の前に介護サービスを必要とする者がいても、「利益が見込めるだけの顧客が存在しない」場合、いともたやすく撤退する「営利企業の姿」を示したのである。

（図表2 - 5）コムスの事業所統廃合計画

（単位：力所）

地域	現在の事業所	統廃合予定	存 続
北海道	42	33.9	
東 北	130	86	44
北関東	88	24	64
南関東	230	37	193
中 部	94	14	80
北 陸	46	20	26
近 畿	209	106	103
中 国	80	34	46
四 国	127	73	54
九 州	162	50	112
合 計	1,208(100%)	477	731(61%)

出典：2000年6月13日、(株)コムスン発表。

10. 社会福祉協議会の役割

社会福祉協議会を「社会福祉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団体」¹²⁾と位置づけながら、利用者の「権利擁護事業」の実施、福祉サービ

スの苦情を処理する「運営適正化委員会」の設置¹³⁾、「社会福祉を目的とする事業の経営に関する指導及び助言」¹⁴⁾を行う、としている。社会福祉協議会の性格とこれらの事業実施は、明らかに利益相反であり、社会福祉サービス利用者にとっては公平性は保たれない。

社会福祉協議会を地域福祉の推進役に据えようとしているが、地域福祉は社会福祉の単なる地域版ではなく、地域住民の生活をトータルに見据えた幅広い概念にとらえるべきであり、換言すれば、地域住民が抱える生活問題に対する施策、つまり保健・医療・福祉・教育・労働の分野を網羅した制度や活動の総体であるといえる。そのような視点に立脚するのであれば、社会福祉サービスという限られた分野だけの事業体である社会福祉協議会が、地域福祉の推進役としての確なのかは疑問である。

Ⅲ. 社会福祉における公的責任の放棄 - 公的セクターの福祉サービス提供からの撤退

社会福祉基礎構造改革の最大のねらいは、公的セクターが社会福祉サービス提供から撤退することであり、公的責任を財政的支援に縮小することにある。事実、公的セクターは、「国及び地方自治体は、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務めなければならない」（社会福祉法第75条の2）、「国は、社会福祉事業の経営者が行う福祉サービスの質の向上のための措置を援助するために、福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置を講ずるよう務めなければならない」（社会福祉法第78条の2）として、わずかに社会福祉サービス利用に当たって2つの「努力義

務」を課しているにすぎず、措置制度における「積極行政」から大幅に後退し、行政の関わりを消極化しようとしている。

このような動きは、既にイギリスで始まっている。イギリスでは、1990年の「保健サービスとコミュニティ・ケアに関する法律（Health Service and Community Care Act）」によって、地域保健局（District Health Authorities）はサービス購入当局となり、病院の運営や地域医療の直接の提供者ではなくなった。このような運営方式を準市場（quasi-market）と呼んでいる。Jurian Le Grand¹⁵⁾によれば、準市場とは「政府は、この領域での市場の失敗、つまり利用者側の情報が乏しく、利己的提供者が彼らの知識を独占的に利用する可能性があるような領域では市場は失敗するとする経済学者の論議に注目し、そこで選択された機構が『準市場』であった。そのような市場では、国家はサービスに対する資金を制御する権限は維持する。サービスの配分と所得分配を分離し、それによって前者がさらに公平に配分されるようにする。しかし、国はサービスを提供する代わりに、顧客を求めて互いに競争する独立の提供者の手にゆだねる。国はそのサービスを購入するヴァウチャーを個々人に与えるか、あるいは利用者の代わりにサービスを購入してあげるある種の代理人を指名するかして、それに資金提供する」¹⁶⁾ものであるとしている。今日のわが国の社会福祉構造改革の方向性と極似している。

Grandによれば、「準市場は奴隷としての利用者を王様としての消費者に変えることができたのか。この点に関するイギリスのNHSからの証拠はあまり肯定的なものではない。特に患者にとっての選択は増加しなかった」¹⁷⁾として、

準市場は成功しなかったとしている。

また、LaddとFiskeは、ニュージーランドにおける教育の準市場の問題点について、「成功校と失敗校の間の格差を広げ、少数民族や貧困家庭の生徒を失敗校に集中させてしまった」¹⁸⁾と分析している。

Ⅳ．社会福祉における公的責任とは何か

1．今日の社会福祉基礎構造改革は、「財政は公的に、供給は民間で」の流れ

社会福祉サービスが、そもそも「家事労働や地域共同体によって担われていた相互扶助」の外部的であることから、本来、自己責任において購入しなければならない、従って公的供給の必要性はない、とする論議が現在中心となりつつある¹⁹⁾。

この議論には、社会福祉が対象とする生活問題が社会問題だとする視点が欠落している。社会福祉が対象とする保育、障害、介護、失業、貧困等は、生活過程に起こる「社会問題」である。

私益を追求する営利企業が、生活問題を積極的に解決するであろうか。社会問題としての生活問題の解決責任は社会にあり、実体的には公的責任の根拠となる。従って、財政及び供給に関しても公的責任は当然である。

2．神野直彦グループによる「ワークフェア原理」と供給における公的責任

神野氏らによれば、「高齢者等の介護、子供の保育及び教育、ゴミ処理や保健活動による環境・衛生の確保、公園・上下水道・歩道といった生活関連社会資本、治安・消防による安全確保といった分野は、・・・所得や資産状況によ

って対象者を限定しないという意味で普遍的サービスである。とくに21世紀へ向けて、介護、保育、教育、保健・環境等の対人社会サービスはますます重要になるであろう。これらの生活の『場』における協力によって、社会的な『セイフティネット』が創り出される。原則的には、地域社会に属する全員が共同作業に参加するいわば労働提供義務を負う。しかし、『素人』が代わる代わる一定の時間だけ作業に参加しても、対人社会サービスはうまく運営されない。それよりもむしろ、地域社会の中の政府、つまり地方政府を設立し、地方政府が公務員を雇ってサービスを行い、もしくは民間部門にサービス実施を委託する²⁰⁾としている。神野氏らによるワークフェアは、相互扶助としての労働提供を社会的に代替させるシステムと考えている。従って、住民は享受するサービスに対して、一定の税を支払いその税収によってサービスが実施されるとしている。

つまり、財政的には公的責任が一定認められるとしているが、サービス供給の公的責任は曖昧にされている。この点については、神野氏ら

は「筆者が提起する税方式は、措置制度とイコールではない。なによりも、利用者の選択権を重視する。また、NPOや民間企業の介護サービス事業者としての参入が、介護サービスの充実に必要であると考ええる。既に述べたように、需要と供給がアンバランスであれば、利用者選択権の保障は難しい。介護サービスの供給主体として、NPOや民間企業が参入することは、この意味で必要なのである」²¹⁾としている。

しかし、神野氏らによる「ワークフェア原理」は、社会福祉サービスにおける財源の在り方においては、斬新な発想ではあるが、社会福祉が対象とする生活問題が「社会問題」であるとする視点が欠落している。つまり、「私益を追求する企業」参入を単に需要と供給の関係からのみ是認している。社会問題の解決に「企業が責任を持てない」事実を全く見ていない。

V．公的責任を踏襲した社会福祉改革の視座

社会福祉分野は、利潤追求という目的が必ずしも達成できる分野でないことは、コムスンの

（図表2 - 6）社会福祉事業の責任主体

社会福祉事業種類	国及び自治体	民間企業	その他
財 源	○	○	×
財 政 運 営	○	×	×
基盤整備、条件整備	○	×	×
アセスメント（要サービス認定）	○	×	第三者機関
サービス供給	○	×	社会福祉法人・非営利団体
権 利 擁 護	○	×	×
事 業 評 価	×	×	第三者機関
苦 情 処 理	×	×	第三者機関
監査・運営指導	○	×	×

出典：芝田作成

例からも理解できることである。今日の社会福祉基礎構造改革の主流が、市場化であることを考えると、福祉の市場化は遠からず失敗するであろう。国民の福祉要求に応えるためには、経済状況・利益等に左右されない「公的供給」が主体となるべきである。以下、社会福祉事業における責任主体に関する筆者の私論を展開したい（図表2-6）。

1．社会福祉サービスの基盤整備、及びサービス供給における公的責任

（1）措置制度の廃止ではなく、措置制度の改善
社会福祉法の全面的施行（2003年4月）により、障害児福祉を除くほぼ全ての社会福祉分野から措置制度が廃止される。措置制度の運用にあたって不十分な点があったことは否めない。しかし、これはひとえにその改善を怠った厚生省の責任こそ重い。

結局、措置制度を廃止し「市場化」することで、国民の権利が保障されるかは疑問であり、前述のイギリスの例でも否定的であるといえる。今必要なのは、「措置制度」という言葉だけを残すことに腐心するよりも（実体の存続が必要であるとする趣旨）、措置制度という言葉ではなくなったとしても、従来の措置制度の仕組みを改善し、強化すべきである。

具体的には、以下の点について改善すべきである。基盤整備における公的責任の明確化、施設整備費補助金に、土地取得への国・地方自治体の補助金新設、措置費水準の質的改善、社会福祉行政の地方自治体への分権化などである。

（2）社会福祉サービスの非営利性

国民の生命・健康・福祉に係わる社会福祉サ

ービス提供に、営利企業が参入することによる問題点は既に論じたところである。今後とも、社会福祉サービス提供に当たっては社会福祉法人（公の支配する組織）や行政が主体となるべきであり、このような公的サービスが行い得ない先進的・部分的なサービス、または住民参加によるサービスについては非営利組織・ボランティア組織が提供すべきである。

従って、「社会福祉法人の企業化を規制、公益性の踏襲」が必要であり、営利企業の参入は全面的に禁止されるべきである。また、社会福祉サービスについては、サービス提供主体が係わらない機関、つまり、「第三者機関による事業評価、及びその結果の公開」が必要である。

2．利用者の権利擁護における公的責任

（1）利用者の基本的人権の擁護

権利擁護の必要性は当然であるが、今日いわれているのは、あくまでも福祉サービスという商品の購入を前提として「消費者の権利」擁護を目的としている。しかし、社会福祉サービスにおける権利擁護とは、「基本的人権の擁護」として捉えなければならない。

従って、当然本事業の実施主体は地方自治体である。

（2）苦情処理等の解決

苦情処理は、権利擁護の一環として重要な位置づけがなされる。まず、事業実施主体の自己努力が必要であることはいうまでもない。事業実施主体は、利用者（利用者の家族も含む）を含めた「事業運営委員会」を事業所内に設置し、苦情処理や事業の改善要求を中心的な業務として行う必要がある。

「事業運営委員会」の能力越えるような問題

に関しては、第三者機関による「苦情処理機関」を設置し対応する必要がある。

3. 財政における公的責任

(1) 社会福祉サービスの財源は租税による

本来、生活問題対策費用は賃金には含まれていないことを前提にすると、財源は企業の利潤からの税源を中心として想定されるべきである。また、社会福祉事業の運営に関する国・都道府県、市町村の役割を考えると、一般租税の投入も当然である。

従って、早急に福祉型財政改革を実施し、直接税の拡大、特に「フラットな法人税の累進税化、優遇税制の廃止」及び「給与所得、配当所得、利子所得に対する総合所得課税の実施と累進強化」行うべきである。

また、地方自治体への適正な税収・税源配分についても具体的に検討すべきである。

(2) 利用料（自己負担）は生活費相当分に限定

基盤整備・社会福祉資源の拡充費用を、利用料に含むことは基盤整備に関する公的責任が捨象されることであり、また、市場原理の下ではより資本力のある法人や企業が人口規模の大きい都市部での基盤整備を優先し、地方における基盤整備を遅らせることにつながりかねない。基盤整備は、居住地域による差が出ることは許されない。国民は等しく福祉サービスを受ける権利を有していることを考えると、基盤整備費用、減価償却分は利用料の算定外とすべきであり、利用料等個人負担は、生活費相当分のみとすべきである。

注

- 1) 社会福祉法第二条二項第12「福祉サービス援助事業」として位置づけられる。
- 2) 厚生省児童家庭局長『保育所の設置認可等について』児発第295号（2000年3月30日）。2002年4月より、(株)ベネッセコーポレーションが、東京都三鷹市の東台保育園を経営することとなった。
- 3) 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）。
- 4) 厚生省社会福祉事業等の在り方に関する検討会『社会福祉基礎構造改革について（主要な論点）』（1999年11月25日）。
- 5) 身体障害者福祉法第17条の4～第17条の11 知的障害者福祉法第15条の5～第15条の12 児童福祉法第21条の10～第21条23等に規定。
- 6) 「設置者がサービスの対価として得られる収入を施設整備に関わる借入金の償還に当てることができる仕組みとする」、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18日）。
- 7) 地域権利擁護事業は、「地域福祉権利擁護事業実施要綱」（厚生省社会・援護局長、1999年3月30日）に規定されている。地域福祉サービス利用援助事業「社会福祉法」（2000年5月29日成立）第2条の12に法定されている。
- 8) 「赤旗」2000年7月2日付。
- 9) 「朝日新聞」2000年6月29日付。
- 10) 「朝日新聞」2000年6月15日付。
- 11) 「朝日新聞」2000年6月15日付。
- 12) 社会福祉法、第107条、第108条。
- 13) 社会福祉法、第83条。
- 14) 社会福祉法、第108条2、3。
- 15) Julian Le Grand氏は、1978年よりLSE (London School of Economics) の社会政策学部教授で、BBCやWHO、イギリス政府のコンサルタントを務めている。最近では、ブレア首相主催のセミナーで「第三の道」についてlead speakerをつとめた。また、1993年にはLSEより、名誉ある「ティトマス記念教授」との称号を与えられた。

- 16) Julian Le Grand 'The state, The market and welfare' Seigakuin University General Research Institute, 2000, p30.
- 17) Julian Le Grand 'The state, The market and welfare' Seigakuin University General Research Institute, 2000, p35.
- 18) Ladd, Helen F. and Fiske, Edward B. 'The uneven playing field of school choice: evidence from New Zealand' Paper presented to the annual meeting of the Association of Public Policy Analysis and Management in Washington D.C., November 4-6.
- 19) 広井良典著『日本の社会保障』（岩波書店，1999年）など。
- 20) 池上岳彦「地方分権的税財政システムの構築を」，神野直彦・金子勝編『福祉政府への提言』（岩波書店，1999年）232・234頁。
- 21) 横山純一「介護保険の全面改定を」，神野直彦・金子勝編『福祉政府への提言』岩波書店，79頁。