

5月14日

放送

社会福祉の制度と運営

社会福祉サービス利用の窓口と措置決定

私たちが福祉サービスを利用する際の窓口は、福祉事務所と児童相談所です（注1）。特に福祉事務所は、高齢者や障害者にかかわるサービスや生活保護の利用にかかわってきました。児童福祉施設にふくまれる助産施設・母子生活支援施設・保育所への入所についても、福祉事務所が窓口となり、その他の児童福祉施設への入所は、児童相談所の扱いとされています。

福祉サービスの利用を希望する人がその申し込みをすると、児童相談所や福祉事務所は、法律の定める要件に該当するかどうかを判断し、その提供、不提供を決定します。そのことを「措置決定」とか「措置処分」といって

います。措置決定が行われると、利用者が住む地方自治体は、自らの事務として社会福祉サービスを提供することになります。このことは福祉サービスの提供が、その地方自治体以外の者に委託された場合でも変わりません。

介護保険法の制定による

「措置」体系の変容

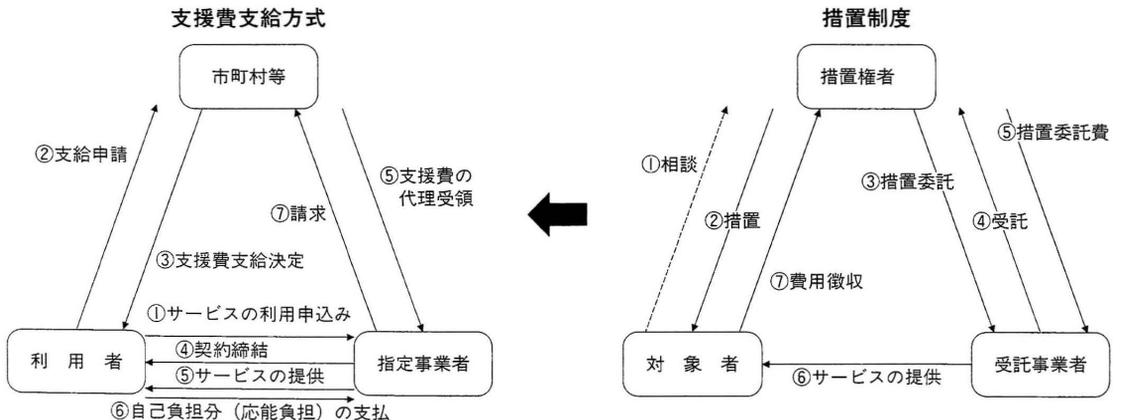
二〇〇〇年四月から「介護保険法」が実施されたことで、老人福祉サービスについては、「措置から契約」への転換が顕著になっていきます。こうした傾向は、「社会福祉事業法」等の改正で、他の福祉の分野にも及んでくることが予想されます。そこでまず、「介護保険法」などを例に、「措置から契約」への転換について少し説明したいと思います。

神奈川大学教授
橋本宏子

注1 福祉事務所や児童相談所は、行政機関である。ここでいう行政機関は、相談・判定等の技術的サービス以外に行政上の措置権限をもつ。都道府県知事や区市町村長は、福祉の措置を行うが、この措置に関する事務の全部または一部を、福祉事務所長や児童相談所長に委任することができる。

(1) 介護保険給付のしくみ
 介護保険給付の対象となるサービスの中には、従来は「老人福祉法」上の措置としてサービスが提供されてきたものが少なくありません。養護老人ホームをのぞいて、ほとんどのサービスが「介護保険法」上の給付の対象になったといえるでしょう。
 「介護保険法」によるサービスの給付を受けするためには、被保険者は、保険者である市町村に申請をし、「要支援」または「要介護」という認定を受けなければなりません。「要介護」の認定がなされると、「要介護度」に応じて保険給付額が決まります。被保険者（利用者）は、保険給付額を勘案して、自分が必要とするサービスの種類や量を決定します。その結果、たとえばホームヘルプサービスを利用したい場合、被保険者（利用者）は、直接サービスの提供者と連絡をとり、「契約」を結ぶこととなります。そしてサービスが実際に提供されたあとで、介護保険から保険給付がなされます。つまり、介護保険給付の対象となるサービスの提供については、福祉事務所は関係しないのです。措置体系と契約体系では、下の図のような相違が出てくることになります。

(2) 措置の法的性格
 措置の体系だと公が上にいて対等ではない、選択の可能性がない、契約のほうから自由でできるからいいのではないかと考える人もいます。しかし、措置制度だから選択の余地がないわけでも、本人の意思に反して入所させられるわけでもありません。措置制度のもとでは、施設数が少なく、利用希望者が多いという場合には、優先順位の高い人から入所が決定されます。必ずしもそうでないケースも報告されてきましたが、そうした実情も、福祉サービスについての行政手続きや行政上の争訟制度を整え、市民の意識を変えていくことと対応できる問題です。
 確かに、行政当局は、「児童福祉法」や「老人福祉法」における福祉の措置は、「利用者」に権利を付与したのではない」と解釈してきました。しかしその場合でも、「措置は老人の福祉を図るために講ぜられるものである」とされ、措置に不満の場合は、「行政不服審査法」や「行政事件訴訟法」による権利救済も予定されてきました。
 (3) 保育所方式をどうみるか
 保育所の利用方式については、一九九七年「児童福祉法」が改正され、次のページの図



(資料)「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要綱（諮問書）」（厚生省1999年8月10日）より

のように変更されました。措置制度は「利用者が選択できるしくみではない」という考え方からすると、利用者の選択をうたうこのような変更は「措置から契約」への第一歩ということになります。しかし保育所の場合は、介護保険制度のように「契約による直接入所制度」が採用されているわけではなく、措置制度と同様、市町村の責任でサービスが提供されるといしくみは維持されていると考えられます。

(4) 政策の動向

予定されている「社会福祉事業法」等の改正では、助産施設や母子生活支援施設についても、保育所方式の採用が考えられています。その他、障害者のサービスについては、支援費の支給（利用料助成）制度も検討されています。生活保護や児童自立支援施設等については、措置制度の存続が予測されます。今後の政策の流れが、生活保護のように措置体系に置かれるサービスと、そうでないサービスへと分岐する方向にすすんでいくことは間違いないなさそうです。

福祉の利用とますます難しくなる権利救済

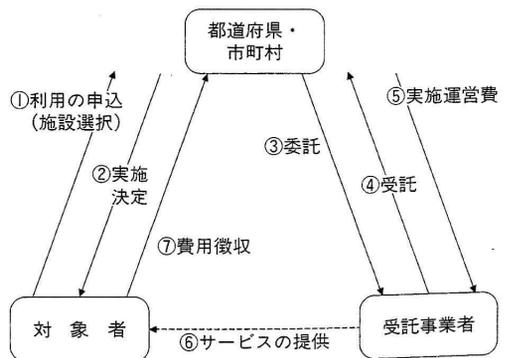
(1) 行政処分への不服申し立て

日本の法的救済は、行政処分に対する不服申し立てと行政処分の取り消しを求める行政訴訟を中心に構成されています。ですから、たとえばサービスの利用を申請したのに、認められなかったという場合、「不措置決定処分の取り消し」を求めて、行政訴訟により権利の救済を求めることができます。たとえば介護保険制度のもとでも、給付や保険料に関する処分に不服がある場合は、介護保険審査会に審査請求をすることができます。しかしサービスの利用自体にかかわる問題には、これらの制度が関係することはありません。

(2) サービスの提供中に事故がおこった場合

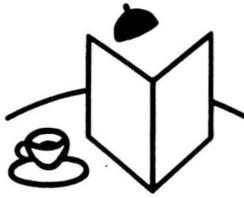
たとえばホームヘルパーが誤って、利用者をお骨折させたといった場合、措置制度のもとでは、措置権者である市町村の責任を追究していく余地があります。措置決定がなされれば、その地方自治体は、サービスの実施を民間に委託していても、自らの事務として社会福祉サービスを提供していると考えられるからです（注2）。しかしたとえば介護保険制度のもとでは、国は介護費用の一部を保障するだけで、サービスの利用自体は、被保険者（利用者）とサービス提供事業者との契約によって決まるので、事故をおこしたホームへ

保育所方式



注2 「国家賠償法」第一条一項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる」と規定している。「国家賠償法」において公務員とは、「公務員法上の公務員に限らず、広く公権力の行使を委託された者をいう」とするのが通説とされている。したがって「サービスの実施を市町村から委託された民間事業所に所属するヘルパー」は、国家賠償法上の公務員と解される余地がある。

注3 この点に関連することとして、以下のようなことが関係している。参考までに指摘しておきたい。



参考文献

- ルパーや雇用者であるサービス提供事業者の責任が追及されることはあっても、保険者である市町村の責任を追及することは難しいようです。
- (3) 行政の監督が十分に行われていない場合
それでは、施設サービスや在宅サービスが、予定どおりに提供されていない（たとえば、施設で適切な食事が提供されていない、ホームヘルパーが忘れて家事をしていない）にもかかわらず、当局の監督が十分に行われていないとしたら、どうなるのでしょうか。利用者は、法に規定された行政の監督の履行を求める訴訟をおこすことができるでしょうか。残念ながら、それも難しいのが現状です（注3）。
- (4) サービスの質の保障と公的責任

公的責任のもとにサービスの質の保障をはかるために、サービスの質に関する苦情申し立てのしくみや「福祉オンブズマン制度」の利用が考えられています。さまざまな「苦情処理機構」が充実してくることは望ましいことですが、「最後の砦」としての裁判による強制力のある救済制度の充実も必要と思われます。

憲法で保障された「健康で文化的な最低生活」が保障されるためには、これを受けて、施設サービスや在宅サービスの質に関する最低基準が定められていることも必要です。特に在宅福祉サービスについては最低基準がなく、問題とされてきています。

反射的利益

取り締まり行政の本来の目的は、社会秩序維持にあるので、取り締まりが行われることにより、第三者国民が利益を得ても、それは事実上反射的に利益を受けているだけで、第三者国民にもと取り締まりを求める権利があるわけではないとする考え方。公的機関は、老人の福祉のために高齢者を老人ホームに措置する権限をもつ。その結果として、高齢者はホームを利用できるのであり、老人ホームに入所する権利が、高齢者にあるためではないというときにも高齢者は、事実上反射的に利益を受けているという。

義務づけ訴訟

特定利益処分を行政庁に義務づける訴訟をいう。たとえば、取消訴訟や不作為訴訟を超えてサービス給付の決定を求めたり、第三者国民が行政庁に対し十分な企業規制処分を求めることをいう。義務づけ訴訟を一切否定する説と適法である余地を認める肯定説がある。

『ジュリスト増刊 高齢者社会と在宅ケア』有斐閣、一九九三年

特に本文との関係では、田中幹夫「在宅ケアサービスをめぐる民間委託と公的責任」を参照。

『ジュリスト増刊 福祉を創る』有斐閣、一九九五年

特に本文との関係では、橋本宏子「福祉サービスと地方自治体」、本田典子「福祉の措置と手続」を参照。

『福祉行政と法』橋本宏子、尚学社、一九九五年

『福祉サービスと民間委託』福祉サービスと手続きについて、高齢者福祉サービスの実態とからませて論じている。介護保険制度と公

的責任についても、一章を設けている。

『老人福祉法の解説』大山正、全国社会福祉協議会、一九六四年

『老人福祉法』についての行政解釈を展開している。

ビデオ『福祉を創るために』神奈川大学法学部編

神奈川大学広報課に申し込めば、無料で貸出する。

電話045-481-5661

『保育制度改革と児童福祉法の改正』秋元美世、『法律時報』69巻8号所収