

社会福祉・児童福祉改革の動向と課題

— 社会福祉基礎構造改革の検討をふまえて —

竹 中 哲 夫

目 次

はじめに

- [1] 社会福祉はどう動いているか
- [2] 児童福祉の動き
- [3] 「社会福祉施設・社会福祉サービス利用者の権利擁護法要綱案」の提案
- [4] 措置制度の特徴と課題
- [5] まとめと課題の提示

文 献

はじめに

本稿では、「社会福祉基礎構造改革」を中心とする社会福祉の動き、児童福祉の動きを整理し、社会福祉関係者の課題を提示する。社会福祉（改革）の動きは広範であり進行も速く、全体像を浮き彫りにすることは困難である。ここでは、まず社会福祉・児童福祉をめぐる主要な動きを把握し、それぞれについて一定の評価を行いながら、さまざまな動きに共通する問題点を明らかにしていきたい。なお近い将来、社会福祉基礎構造改革の到達点として「社会福祉事業法等の改正法案」が国会に提案される予定であるが、この報告は「社会福祉事業法等の改正」問題を検討する準備作業でもある（本稿以後の動きについては、「付記」参照）。

[1] 社会福祉はどう動いているか

近年の社会福祉の動きは目まぐるしいが、ここでは主として1997年10月以後1999年3月までの社会福祉に関わる主な動きを整理し、若干の評価を加える。

1 全国社会福祉協議会・21世紀の福祉事業を探る懇談会「福祉再生の視点」1997年10月（『月刊福祉1998年2月号参照）。

この報告には次のような問題提起がある。「彩グループの不祥事で感じるのは、社会福祉法人というのは保護と規制の中にある法人だということです。強い規制の中で問題が発生して、さらにまた規制を強めて何とか修正しようとする、問題がより先鋭化するのではないかという感じがします。」「さらに、措置制度や公的助成に依存しているため、『経営』意識が希薄（化）していることなどがあげられます。」「児童福祉法の改正で、保育所も変わってくると思います。（中略）利用者の選択重視ということは、言葉を変えれば規制緩和をして、競争原理を導入することです。」「大きい都市では、保育所を含めて公立公営でやっている施設を抱えているところでは、一日も早く民営化したいのだが、関係者の反対などもあって、なかなかできないという話も聞きます。経済効率から言うと、ほとんど結論は出ていますが、公立公営の施設が民営化できない。ここに、たしかに大きな課題があると思います。」「これまで措置費の根幹をなしていた二大領域、高齢者のケアの部分、児童福祉の保育所の部分が今、利用者型のサービスに変わる転換期にあります。」「規制緩和が進んでくると、社会福祉法人でなければできないというスタイルは取りにくくなってきます。」「今までの社会福祉法人へ入るお金は措置費と施設整備費補助金が大半でしたが、これからは一つの社会福祉法人の中にさまざまなお金の入れ方があっていいと思うんです。運営費については措置費だけでなく、介護保険、利用料、さらには地方自治体独自の補助金もあるといったように。」

この報告には、社会福祉施設に関する規制緩和、競争原理の導入、措置制度の見直し・利用制度化、さらに公立施設の民営化などの方向が提示されている。次に紹介する「社会福祉の基礎構造改革」の考え方の基本線は既にこの報告に提示されているといえよう。

2 社会福祉事業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。

この報告は「社会福祉の基礎構造全体を抜本的に改革し、強化する」として、市場原理の活用、競争を通じて良好なサービスの効率的な提供を確保する、多様な提供主体による福祉サービスへの参入を促進する、現行の社会福祉事業の概念を見直す、民間企業等の多様な主体の参加の方策を検討する、福祉文化の土壌の形成、措置制度を見直し契約・利用制度を基本とする必要がある、契約による利用に対応し、消費者保護の観点からの規制が必要となる、利用者の権利が擁護される仕組みを検討する、競争の促進によってサービス提供の効率性の向上を図る、福祉分野の人材確保についても市場原理の活用を考える、などの内容が盛り込まれている。ここには、市場原理、

競争原理、規制緩和、措置制度見直しの方向が明確に打ち出されている。「権利擁護」や「公的規準によって質を確保する」「社会福祉の専門職の養成」というそれ自体は必要な指摘も市場原理の導入などの大きな流れの中に置かれていることが特徴である。

厚生省はこの報告をふまえて1997年11月26日の中央社会福祉審議会総会で「社会福祉構造改革分科会」を新設し審議を開始した（その後の経過は8以後参照）。

このような改革が進められるならば、社会福祉の基本的性格が大きく変質することは避けられないであろう。社会福祉の公的責任は後退し、市場原理にもとづいて福祉サービスを買取る方式が浮上することになる。これらの発想には、日本国憲法第25条でうたわれている「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障および公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とする、国家責任・公的責任の考え方は希薄である。憲法第25条軽視の姿勢の現れと批判しなければならない。なお「主要な論点」全文および厚生省の解説は『月刊福祉』1998年2月号他を参照されたい。

3 自治事務次官通知「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（骨子）」1997年11月14日。

この通知は、事務事業の見直し（事務事業の整理合理化、規制緩和の推進、民間委託等の推進、補助金の整理合理化）、スクラップアンドビルドの徹底等による簡素で効率的な組織・機構の構築、必置規制の改廃等に配慮した組織・機構の見直し、定員管理の適正化、などの内容が盛り込まれている。この通知の実施により「規制緩和」「民営化」を基調として自治体のリストラクチャリング＝再構築が進行し、公的責任が後退することは避けがたいであろう。なおこの通知は、「新・自治体リストラ指針」とも呼ばれている。詳しくは『住民と自治』1998年2月号参照。

4 「介護保険法」成立（1997年12月9日—2000年4月施行）。

この法律は、40歳以上の国民が介護保険料の支払いを義務づけられるだけでなく、介護を受ける場合には1割の利用者負担がある。特別養護老人ホームの整備などが遅れているため、保険あって介護なし、との批判もある。

5 身体障害者福祉審議会等三審議会合同企画分科会「今後の障害保健福祉施策の在り方について（中間報告）」1997年12月9日。

この報告の主な内容は以下のとおりである。

「はじめに」では、障害者プランの推進を基本として、施策の総合化、介護保険制度の導入をふまえた障害者施策の再整理、地方分権・民間の活力を活かすための規制緩和等の行政改革、社会保障構造改革、財政構造改革等の視点を強調している。

「Ⅱ 基本的理念」では、障害者の自立と社会経済活動への参画の支援、主体性・選択性の尊重、地域での支え合い、などが掲げられている。

「Ⅲ 具体的施策の方向」では、障害者の地域での生活支援、障害者施設体系（施設体系の整理など）、障害保健福祉サービスの提供体制（市町村におけるサービス提供体制の一元化、利用者本位のサービス提供の仕組み（介護保険の方式や児童福祉法改正により導入された新たな保育

所の入所方式を参考とするなど)、費用徴収のあり方—応益負担的考え方の検討等)、障害特性に対応する専門的な支援方策、障害者の権利擁護などにふれている。

障害者施策の整備が遅れている現状を踏まえ障害者プランを推進することは、基本的に関係者の要望と一致している。しかし、整備の方向が、措置制度から利用制度への移行、受益者負担の導入、民間事業者を含む多様な提供主体の導入などが盛り込まれてる。今後の動向が注目されるところである。

この報告の児童福祉に関係の深い部分は次のようである。「障害児通園施設については(中略)『相互利用』の制度化を図るべきである。」「将来的には障害児通園施設(仮称)として一本化することを検討すべきである。」「障害児、精神薄弱者についても同様に(福祉サービス決定権を)市町村に移譲すべきである。」「市町村への支援をより強化するため、身体障害者更生相談所、精神薄弱者更生相談所、児童相談所(障害児部門)等の統合、再編、連携等の検討を行う(後略)。」
(下線筆者)

これらの内容が、制度化されていくなれば、児童相談所をはじめ、各種別の障害児施設への影響は大きいと考えられる。心身障害児福祉の措置権を市町村に移譲することは、(身近な市町村でのサービスの実施という視点は大切であるもの)現実には、一方では児童相談所の弱体化を招き、また他方では条件の乏しい市町村に過重な負担を強いることになり、結果としてはサービスの低下をもたらすことになることが予想される。慎重にかつ深く研究することを要する課題である。なお通常、児童相談所では独立の障害児部門を置くということではなく、総合的な相談・判定・措置などの仕事の中で障害児相談に対応している。障害児部門を切り離して他の機関と統合することが可能とはいいがたい。

なお、上記合同企画分科会の「最終報告(意見具申)」は、1999年1月25日に発表された(12参照)。「意見具申」に先立つ動きとして、1998年10月23日の中央社会福祉審議会構造改革分科会に合同企画分科会から「障害者関係三審議会合同企画分科会における社会福祉基礎構造改革に関する審議の状況の概要」が提出されている(『福祉のなかま』No.124, 1998年11月)。この報告には、同合同企画分科会において、次のように障害者福祉の措置制度をめぐる集中的な議論が行われていることが明らかにされた(その後の動きは11, 12参照)。

「当合同企画分科会においてはこれまで措置制度を中心に総論的見地から議論を行ってきたが、今後は(中略)、身体障害者福祉制度等の個別の制度における利用者本位の考え方に立った新たなサービス利用の仕組みについて具体的検討を行い、議論を深めていく必要がある。」

また、この指摘に先立つ障害者施策の検討内容には、「利用者の費用負担については、障害者がサービスを利用するという観点やサービスを利用する者としいない者との公平という観点に立ち、現行の負担能力に応じた負担方式から、同一サービスには原則として同一の負担とする応益負担の仕組みに変更することも含め、障害者の所得保障等も勘案しつつ、具体的に検討を進めていく必要がある。」との指摘もある。

要するに、障害者福祉においても措置制度を廃止する方向で「新たなサービス利用の仕組み」

が検討されており、この新しい制度においては、応能負担から応益負担への転換についても検討されていることが明らかにされている。これらの議論には、社会福祉の原理そのものの変更が含まれているといえよう。

6 政府「規制緩和推進三か年計画」1998年3月31日閣議決定。

政府は、1998年3月31日、標記の規制緩和計画を閣議決定した。この計画は、1998年度から2000年度の3か年計画である。計画の冒頭には、「我が国経済社会の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会としていくとともに、行政の在り方について、いわゆる事前規制型の行政から事後チェック型の行政に転換していくことを基本とする」とある。

この計画の「分野別措置事項」は多岐にわたっているが、福祉分野では、「高齢者介護に関する社会福祉事業について民間企業の参入が図られ、民間企業と社会福祉法人とが同様の基盤に立つことができるよう、各種の規制緩和及び競争的環境の整備を検討し、結論を得る（1998年度検討、1999年度結論）」「社会福祉事業の在り方全般の見直しを行う中で、児童の保育に係る福祉サービスにおける民間企業の参入について検討し、結論を得る（1998年度検討、1999年度結論）」などの内容が盛り込まれている。保育措置制度廃止、公立保育所軽視の姿勢を越えて、保育を営利企業化する方向がいよいよ見えてきた。なおこれらの指摘について、計画の備考欄では、「社会福祉事業の在り方全般の見直しを行うため、中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会において審議中」であることが指摘されている。

7 規制緩和に関するその後の動き

「規制緩和に関する論点公開」（1998年9月22日）

この「論点公開」には、67テーマ、135項目の論点が盛り込まれている。このうち、「61. 高齢者介護に関する社会福祉事業及び児童の保育に係る福祉サービスの民間企業の参入」では、「論点2：高齢者介護の分野について、多様なサービスの確保の観点から、介護保険の施行前であっても、可能な限り早期に民間企業の参入を認めるべきではないか。」「論点3：保育所の設置主体については、保護者の様々なニーズに的確に対応することを可能とする観点から、社会福祉法人のみならず、民間企業等様々な事業者の参入を積極的に認めるべきではないか。」というように社会福祉事業への民間企業の参入の必要性が強く要請されている。

「規制緩和についての第1次見解」（1998年12月15日）

この「見解」においても、第3章—「10 医療・福祉」において、「10 高齢者介護に関する社会福祉事業及び児童の保育に係る福祉サービスへの民間企業の参入」において、民間企業の参入の必要性が強調されている。

また「11 保育所の設置、運営、利用に係る制度の見直し」では、「長期的には、多様な事業者間の対等な競争の促進を通じ、保育所の利用者の選択を広げる観点から、保育所に対する補助ではなく利用者への直接補助方式の導入ができないか、その可否について検討すべきである。」との指摘もある。社会福祉事業において、供給主体確保の制度から利用者補助の制度への大きな

転換が図られようとしていることは一層鮮明になった。

8 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。

この「中間まとめ」は、2でふれた「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」の続編に位置する。この「中間まとめ」をもとに厚生省は1999年の通常国会に「社会福祉事業法等の改正案」を提出するとしている。ちなみに1998年5月12日の中央児童福祉審議会・育成環境部会の議事録によれば、当日、社会・援護局企画課長は「中間報告は6月半ばに出す予定でございます。これに基づきまして来年の通常国会には、社会福祉事業法と関連の福祉各法の改正案を提出したいと思っております」と発言している。また『福祉新聞』（1998年6月28日）は、「今秋にも最終報告をとりまとめ、来年の通常国会に社会福祉事業法の改正案を提出したいとしており、50年ぶりの事業法改正に向けて、今後急ピッチで準備が進められることになる」と報道している。「中間まとめ」の主な内容（抜粋）は次のとおりである（下線は全て筆者）。

I 改革の必要性

今日、「幸せ」の意味も実に多様なものとなっており、（中略）社会福祉制度についても、かつてのような限られた者の保護・救済にとどまらず、国民全体を対象として、その生活の安定を支える役割を果たしていくことが期待されている。

近年、児童福祉法の改正や介護保険法の制定などが行われ、今後の社会福祉の基本的考え方となる個人の自立支援、利用者による選択の尊重、サービスの効率化などを柱とする取り組みが進められている。以上のような状況をふまえ、今こそ、社会福祉の基礎構造（社会福祉事業、社会福祉法人、福祉事務所など一筆者注）全般について抜本的な改革を実行し、強化を図っていく必要がある。

II 改革の理念

社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え、助け合おうとする精神である。その意味で社会福祉を作り上げ、支えていくのは全ての国民であるということが出来る。

社会福祉の理念に対応し、サービスの利用者と提供者との間に対等な関係を確立する。

利用者の幅広い需要に応えるためには様々なサービスが必要であることから、それぞれの主体の性格、役割等に配慮しつつ、多様なサービス提供主体の参入を促進する。

政府による規制を強化するのではなく、社会福祉従事者の専門性の向上や、サービスに関する情報の公開などを進めるとともに、利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性を促す。

高齢化の進展等により増大する社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する。

III 改革の具体的内容

社会福祉事業法をはじめとする関係法令の改正を含め、制度の抜本的な改革のための措置を早

急に講じる必要がある。

1 社会福祉事業の推進

措置に係る事業については、利用形態の変更後も、適正なサービス提供の確保の重要性はなんら変わるものでないことから、福祉各法において位置付けるとともに、サービスの対価に対して公的助成を行うことが前提となる。

社会福祉事業についても（中略）経営主体の範囲に関する規制のあり方を見直す必要がある。

介護保険法の導入などに伴い、（中略）社会福祉法人の役割、意義や公的助成のあり方、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る。

社会福祉法人に対する規制及び助成のあり方については、公益法人、住民参加型民間団体、民間企業等の事業主体との適切な競争が行われるよう条件の整備に配慮したものとする必要がある。

措置制度では、特にサービスの利用者は、行政処分の対象者であるため、その意味でサービスの利用者と提供者の間に法的な権利義務関係が不明確である。このため、サービスの利用者と提供者との対等な関係が成り立たない。

具体的には、個人が自らサービスを選択し、それを提供者との契約により利用する制度を基本とし、その費用に対しては、提供されたサービスの内容に応じ、利用者に着目した公的助成を行う必要がある。

サービスの利用者に対しても、公的介護保険における負担の考え方との整合性や低所得者に配慮した費用負担を求めるが、契約制度への移行により公費負担が後退するようなことがあってはならない。

もちろん、契約制度への移行により全ての問題が解決するわけではなく、自己決定能力が低下している者などの権利擁護の仕組みなど、契約制度を補完し、適切なサービスの利用を可能とする制度が必要となる。

痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者など、自己決定能力が低下している者の権利を擁護し、地域において安心して生活が送れるよう支援する必要が高まっている。

今後、「成年後見制度」の早期導入が望まれるとともに、財産管理にとどまらず日常生活上の支援を行うことが大変重要であることから、社会福祉の分野においても、成年後見制度の利用や、高齢者、障害者、児童等による各種サービスの適正な利用などを援助する制度の導入、強化を図る必要がある。

2 質と効率性の確保

福祉サービス全般について、介護支援サービス（ケアマネジメント）のようなサービス提供手法の確立が必要である。

サービスの提供過程、評価などサービス内容に関する基準を設ける必要がある。これを踏まえ、施設、設備や人員配置などの外形的基準については、質の低下を来さないよう留意しつつ、弾力化を図る必要がある。

今後は、効率性を向上させようとする事業者が意欲を高められ、かつ、その努力が報われるよ

うな条件整備をしていく必要がある。

このため、(中略) 経営管理指標の設定、職員の専任・常勤規制および業務の外部委託についての制限の規制緩和、省力化の推進を行う必要がある。

賃金についての制約を外し、各事業者が、社会福祉施設等職員にふさわしい給与体系を導入し、その職員の能力等に応じた処遇を可能にする必要がある。

専門職の養成については、保健・医療との連携の必要性、介護支援サービスの実施等に対応して、教育課程の見直しを行う必要がある。

(「3 地域福祉の確立」には、地域福祉計画、福祉事務所等行政実施体制、社会福祉協議会等についての提言がある。以下、福祉事務所に関する提言のみ紹介する。)

都道府県・市によっては、身体障害者、知的障害者に関する専門的な相談を担当する都道府県が設置する相談所と福祉事務所との統合、保健・医療・福祉の総合的な実施などに対応した福祉事務所と保健所や保健センターとの統合が進められ、一定の成果が上がっているところがある。

今後は、それぞれの地域の実情に応じ、専門機関としての福祉事務所の機能をより効果的かつ効率的に発揮できるような行政実施体制を作り上げていく必要がある。

なお、このためにも、福祉事務所の設置、福祉事務所職員などについて設けられている規制を緩和し、標準を示すなど、弾力的な対応が可能となるよう取り組む必要がある。

この「中間まとめ」をどう評価したらよいであろうか。筆者は概要次のように考える。

- (1) この「中間まとめ」は先の「主要な論点」をほぼそのまま下敷きしている。

「主要な論点」に見られた「民間企業等の多様な主体の参入促進」が削除され「経営主体の範囲に関する規制のあり方を見直す」などの間接的表現に改められているものの、社会福祉法人と民間企業等との「適切な競争が行われる条件の整備」などを強調しているように、依然、規制緩和をすすめ(公的責任を後退させ)、社会福祉に競争原理、市場原理を公然と持ち込む点では共通の基本姿勢を示している。措置制度についてもその意義を評価しているかの姿勢を見せているが、「利用形態の変更後も(中略)福祉各法に位置付ける」とあるように「措置制度見直し」が前提になっている。「福祉各法」に「どう位置付けるのか」が問われている。

- (2) 「中間まとめ」は、児童福祉法改正(特に保育措置制度の廃止と選択契約制度化)、介護保険法の制定による社会福祉事業の契約化・保険化(自己責任化)を最大限活用し、これを社会福祉事業全体に押し広げようとするものである。その意味で、児童福祉法「改正」(特に保育制度の「改正」)および介護保険法の意図するものが明確になったといえる。
- (3) 「中間まとめ」は、社会福祉法人の公共性を軽視し、これを民間企業等と同列に置こうとする姿勢が見える。公的責任を体現する社会福祉法人から競争市場の中で経営効率性を追及する社会福祉法人への変質を迫る意図が濃厚であると推定される。

- (4) 「中間まとめ」は、措置制度が行政処分であることを強調し、行政処分＝サービス利用者と提供者の対等性欠如、という公式に固着している。ここでは、措置制度は、行政が利用者に直接責任を果たす制度（その意味で公的責任が明確）であることは軽視されている。さらに、措置制度は、憲法、および社会福祉関係各法を実施するためにある制度であることが軽視されている。また、行政処分の意味づけにおいて、行政は「国民に奉仕する」ために設置された機関であることは軽視され、行政と利用者（国民）の対等性の欠如が強調されている。措置制度は、憲法下の福祉各法に基づく制度であり、その意味で国民の権利を保障するための制度であり、利用者（国民）を「行政処分の対象者」とする理解は一面的すぎる。
- (5) 市場原理、競争原理、民間企業等の参入が、社会福祉事業を改善するように描いているが、社会福祉事業は、市場原理などによる方式では、国民の権利が守られないとする認識のもとに構築されてきたものである。「中間まとめ」が説く原理は、社会福祉事業を改善する具体的保障がない。むしろ、弱肉強食の市場原理から弱者を守るためにこそ社会福祉は機能すべきである。
- (6) 「中間まとめ」によれば社会福祉の費用負担のあり方も、「社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する」ことを原則とし、「サービスの内容に応じ、利用者に着目した公的助成」に転換される。これは、児童福祉法改正による保育料が、やがては均一料金制度に移行するとされている点から、また介護保険制度が、保険料プラス一律の介護サービス料負担（保険給付額の1割）を前提としていることからして、「サービスのコストに応じた一律負担への移行」を強く示唆している。これでは弱者への権利保障とは逆の作用を持つことになる。所得の低い人ほど利用料負担が困難であり、福祉サービスが利用しにくくなることが予想される。また福祉サービス供給側も、厳しい「出来高払い制」のもとに置かれることが予想され、福祉事業運営が不安定になり、ひいては、利用者獲得競争に巻き込まれ、供給者がサービス料を払える利用者を選択することにもなりかねない。
- (7) 「中間まとめ」は、契約制度や市場原理、企業の参入などがもたらす問題を解決するために、「権利擁護」の諸制度をあげているが、このような制度は、市場原理、儲けの原理の外で、憲法を中心とする権利保障原理にもとづいて運営されている措置制度を中心とする現行社会福祉制度においてもっとも有効に機能すると考えられる。「中間まとめ」には、社会福祉サービスにあえて市場原理を導入し、そこで生じるトラブルに権利擁護制度でふたをしようとする発想が露呈しているように思われる。なお「中間まとめ」が「痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者など、自己決定能力が低下している者」と指摘をしている点も要注意である。これを見ると自己決定能力の低下はもっぱら本人の属人的障害のせいであるとみえるが、社会的に自己決定能力を低下させられている場合も少なくない。貧困、疾病、意見表明権の軽視、情報の不足など「的確な自己決定をなす条件が保障されていない人々」という視点を軽視してはならないであろう。

- (8) 「中間まとめ」では、効率化の名のもとに「サービス内容に関する基準を設ける必要がある。これを踏まえ、施設、設備や人員配置などの外形的基準については、質の低下を来さないよう留意しつつ、弾力化を図る必要がある」としている。ここでは、「サービス内容に関する基準」の必要性と「施設、設備や人員配置などの外形的基準」の弾力化が非論理的に結合している。「サービス内容に関する基準」と「施設、設備や人員配置などの外形的基準」は一体のものであり、「サービス内容に関する基準」を実現するにふさわしい「施設、設備や人員配置などの外形的基準」を確保することが大切である。「サービス内容に関する基準」を設定すれば、「施設、設備や人員配置などの外形的基準」は弾力化してよいとするような主張は、「サービス内容に関する基準」の維持を困難にするであろう（なお、「人員配置」までもあえて「外形的基準」と位置づける意図についてもよく検討する必要がある）。「福祉サービス全般について、介護支援サービス（ケアマネジメント）のようなサービス提供手法の確立が必要である」とする指摘も、「ケアマネジメント」というそれ自体は積極性を持つ手法が、新しい費用負担制度と結びつき効率性追求の手段に転化しないよう十分な検討が必要である。
- (9) 「職員の専任・常勤規制および業務の外部委託についての制限の規制緩和、省力化の推進を行う必要がある」とする指摘も、社会福祉職員の非常勤化を進め、社会福祉の仕事に「働いても生活できない職種」にしてしまうものである。働く者の立場を軽視した提言であり、「中間まとめ」が強調する専門職の養成とも矛盾するものである。業務の外部委託も、今進められようとしていることは、たとえば、調理・給食などの外部委託である。これは施設生活の基礎になる業務に正規職員が関われなくするものであり、施設の援助水準を低下させるものである。
- (10) 福祉事務所をはじめとする関係機関の統合や規制緩和を進めることが、福祉事務所の機能の弱体化、それぞれの機関の専門性の低下につながることを懸念される。すでに統合を実施した事例などの実証的な研究に立って今後の方向を見定める必要がある。
- (11) このように、「中間まとめ」の方向で、「社会福祉事業法をはじめとする関係法令の改正を含め、制度の抜本的な改革」をすることは、社会福祉制度の後退につながると考えられるため、賛成できない。

9 「中間まとめ」をふまえた準備作業について

社会福祉基礎構造改革（中間まとめ）を受けて、厚生省はすでに構造改革の実施段階を見越した準備作業を進めている。それらは、「社会福祉分野における日常生活支援事業に関する検討会」（1998年7月30日設置）、福祉人材養成・確保を検討するための「福祉専門職の教育課程等に関する検討会」および「福祉サービスの質に関する検討会」（1998年11月9日初会合）、「障害（児）者施設サービス評価基準検討委員会」（1999年1月28日設置）などである。

「日常生活支援事業に関する検討会」では、痴呆性老人や知的障害者等の地域生活を支援するために、「生活支援員（仮称）」を派遣する事業を全国で行い、派遣の相談や計画内容の調整を行

う「自立生活支援専門員」も配置することなどがまとめられている（「社会福祉分野における権利擁護を目的とした日常生活支援について」1998年11月25日参照）。

「福祉サービスの質に関する検討会」は、①サービス内容に関する基準、②第三者評価の内容、③第三者評価の実施体制、結果の活用に関すること、などを検討するとされている。「サービスの内容に関する基準」では、サービスの内容（①提供過程、②評価、③改善のための措置、④提供における専門職の位置、⑤その他の外形的基準）について基準を検討する。

「福祉専門職の教育課程等に関する検討会」は、1999年3月10日に「福祉専門職の教育課程等に関する検討会報告書」をまとめ、社会福祉士、介護福祉士、社会福祉主事などの養成・教育内容についての改善を提案している。

10 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を進めるに当たって（追加意見）」1998年12月8日。

この「追加意見」は、構造改革分科会の事実上の「最終報告」である。「追加意見」は、基本的には「中間まとめ」を追認し、その早期実現を強調するものであり、「中間まとめ」以後の国民世論の動向を含む総合的見解は示されていない（その意味で本格的な最終報告とはいえない）。

「追加意見」の前書き部分の主な内容は次のとおりである。

『「中間まとめ」に示したとおり（中略）個人に対して社会連帯の考え方に立った支援を行うことが、これからの社会福祉の理念となる。』『その実現に向け（中略）社会福祉の新しい枠組みを作り上げていく必要がある。そのため、個人の権利や選択を尊重した制度の確立、利用者支援の仕組みや適切な競争などを通じた質の高いサービスの充実、地域での総合的な支援が行われる体制の構築を目指し、基礎構造の改革、強化を図っていくことが必要である。』『厚生省においては、（中略）広く関係者の意見を聴取しつつ、『中間まとめ』の指摘に沿った検討が進められている。今後、基本的にはこの方向に沿って関係審議会等の意見を十分聞きながら社会福祉事業法等の改正法案の作成等を進められたい。』『「中間まとめ」の公表後、関係者の間で、この改革が利用者負担の増大など公的責任の後退を招くのではないかと懸念が少なからず表明されているが、我々の目指す改革の方向は、『中間まとめ』にもあるように国及び地方公共団体には社会福祉を増進する責務があることを当然の前提としつつ、利用者の視点から福祉制度の再構築を行おうとするものである。』『この改革においては、国及び地方公共団体は、それぞれの役割に応じ、利用料助成やサービス供給体制の基盤整備などを通じて国民に対する福祉サービス確保のための公的責任を果たす（ことになっている）。』

具体的内容（「記」以下）としては、要約すると次の諸点が提示されている（下線筆者）。

「一、利用者の立場に立った福祉制度の構築 ○利用者本位の考え方に立った新しい制度（関係各審議会等において十分な検討を期待） ○利用者本位の利用制度への転換に伴って導入される、権利擁護、サービスの質の確保、情報開示など利用者のサービス利用を支援する仕組み（効果的かつ適切な運用が行われるものとする） ○事業者に対する措置費から利用者に対する利用料助成への変更（利用者の負担能力に対する十分な配慮、利用者の選択権が保

障される助成の仕組み) ○利用しやすい手続き、施設等の供給体制の整備 ○(利用者および事業者双方が納得できる) 中立的な第三者の関与する適切な苦情解決の仕組み ○介護保険制度など関連諸制度との整合性を図る

二、社会福祉事業の推進 ○多様な需要に応える多様な主体の参入を促進するための環境整備を進める ○社会福祉事業運営の効率化を進めるに当たっては、サービスの質および人材の確保などの面で適切な事業運営に支障を招かないよう十分配慮 ○社会福祉事業団についても、その活性化のための見直しを行う

三、地域福祉の充実 ○地域福祉計画(幅広い地域住民参加の視点) ○民生委員・児童委員制度の見直し(児童委員としての機能の強化)

以上に概要を示すように「追加意見」は、「中間まとめ」をふまえ、その実施を強調したものである(「社会福祉事業法等の改正法案の作成等を進められたい」)。「関係者の間で、この改革が利用者負担の増大など公的責任の後退を招くのではないかと懸念があったものの、「中間まとめ」については、1行も修正はされず、「利用者の視点から福祉制度の再構築を行おうとするものである」として、その実施を既定方針としている。要するに「追加意見」では、「中間まとめ」に関する関係者の多くの懸念は、「中間まとめ」本文を書き換える程のものではなく、「記」以下の追加意見によって解消するものと位置付けられているといえよう。

記以下にも明らかなように「追加意見」の見解にそうならば、長期的には次のような制度改革が行われることになっている。

措置制度は廃止され、利用制度が導入されるであろう。「介護保険制度など関連諸制度との整合性」にあるように、社会福祉に保険制度の仕組みが取り入れられるようになるであろう。「多様な主体の参入を促進する」にあるように営利企業の参入も検討されるであろう。このような動きは、規制緩和(委員会)の動きとあわせて検討する必要があるだろう。

以上のような制度の基本が改造されることを前提として、権利擁護制度等が導入されることになるであろう。この場合の権利擁護制度等(権利擁護、サービスの質の確保、情報開示など利用者のサービス利用を支援する仕組み)のもつ意味は十分慎重に検討する必要があるだろう。特に権利擁護等の制度が措置制度においてなぜ積極的に導入されなかったのかという点は、社会福祉基礎構造改革の基本的ねらいと深く関わっているものと思われる。その意味で、我々も、措置制度における権利擁護制度のあり方を明確にする必要があるだろう。

11 厚生省障害保健福祉部「知的障害者・障害児に係る施設入所決定権等の市町村への委譲について(案)」(1998年12月1日)

この「委譲について(案)」は、1月中旬以降にまとめられる予定の障害者関係三審議会の「報告」の骨格といわれるものであり、1998年12月1日に全国知事会に出されたものである。予想されていたことではあるが、冒頭の「趣旨」に「障害児・者に最も身近な市町村が福祉サービスの決定権限を有することが望ましい」と明言されている。

その「内容」は、まず障害者については、「(1)知的障害者関係(知的障害者福祉法)」では、

①知的障害者援護施設への入所措置，②グループホームへの委託，③職親への委託，④短期入所事業，⑤日常生活用具の公布等の「事務を都道府県から（市）町村へ委譲する」というものであり，「委譲後の町村部における都道府県の役割は，広域調整と技術的援助を中心にしたものになる」とされている。

障害児関係（児童福祉法）については，「障害児の施設への入所措置，短期入所事業，育成医療の給付等，舗装具の交付，日常生活用具の給付等」の「事務を都道府県から市町村へ委譲する」というものである。

特に児童福祉については，児童相談所のあり方が注目されるがこの点については次のように指摘されている。

「委譲後の都道府県の児童相談所が新たに担うことになる役割は，以下のようになる。

- ・児童に関する各般の問題に係る家庭等からの相談
- ・養護，育成などに係る業務との一元的処理
- ・医学的，心理学的，教育学的，社会学のおよび精神保健上の判定
- ・広域的な障害児の実情把握，施設入所等に関する市町村間の連絡調整
- ・市町村職員の研修等

（注）判定については，従前どおり」

このような見直しの「理由」としては次の諸点が掲げられている。

「(1) 在宅・施設施策の一元的な実施—（中略）住民に最も身近な行政主体である市町村が，在宅サービスと施設サービスを一元的に提供できる体制を確立する必要がある。(2) 児・者施策の一貫した実施—（中略）障害児・者に対して生涯を通じて一貫したサービスを提供するためには，市町村が児・者施策を一元的に実施できる体制を確立する必要がある。(3) 母子保健施策等との一貫性の確保—（要約すると）母子保健施策（市町村）—就学前の障害児の施設入所（都道府県—児童相談所）—障害児の小中学校就学（市町村教育委員会就学指導委員会）—学校卒業後の施設福祉施策（都道府県—福祉事務所）—福祉施策と母子保健施策等が一元的に市町村において実施できる体制を確立する必要がある。」

また，このような施策の実施時期等については，「法律公布後3年の準備期間を設け，平成14年度から施行する」「市町村における（中略）財政負担増については，地方交付税上の措置を講じることが必要」としている。1999年中には法律を改正・交付し，3年後の2002年度には施行するというものである。

この「委譲について（案）」は慎重に検討する必要がある。「案」の強調する視点・論理は，要するに「利用者に身近な市町村」「都道府県の広域調整・技術援助」「サービスの一貫性・一元性」「施策の一貫性・一元性」である。この主張にはいくつかの問題が指摘されよう。さしあたって，次の点を指摘しておきたい。

- ① 保健・福祉・教育をすべて市町村で担う方式は，本当に可能なのか。市町村は財政的に，職員配置や専門性（総合的判断）の上で対応可能なのか。地域差が生じないか。

- ② 保健・福祉・教育の総合的保障の必要性と、それをすべて市町村が一元的に担うということとは、必ずしも同じ問題ではない（一例をあげれば、児童相談所の市町村分室を設けるなどの対応も可能である）。このことによって、国や都道府県の公的責任はあいまいになるのではなかろうか。
- ③ これまで、障害児の福祉は、児童相談所を核にしなが、不十分ながら総合的に取り組まれてきた。今回の方針では、判定は従前どおり児童相談所とされているが、その他の相談・措置事務は市町村に移譲される。これでは児童相談の総合性は著しく損なわれ、障害児への対応は、サービス毎に分解する心配がある。
- ④ いわゆる健常児と障害児の区分、同一家族における障害児（とそうでない児童の）問題、障害の疑われる児童の経過観察、養護問題・非行問題などをもつ障害児への対応、などが弱体化するのではないか。

12 障害者関係三審議会「今後の障害保健福祉施策の在り方について（意見具申）」（1999年1月19日）

この「意見具申」には、総括的部分である①「今後の障害保健福祉施策の在り方について」と、②「今後の身体障害者施策の在り方について」、③「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について」が含まれている。ここでは①③について検討する（以下、下線筆者）。

①では、「第2-1. 基本的考え方」として「利用者の選択権を保障し、また利用者サービス提供者との間の直接的で対等な関係を確立するなど、個人としての尊厳を重視した、21世紀にふさわしい利用者本位の考え方に立つ新しいサービス利用制度とする必要がある。」とし、新しいサービス利用制度の検討に当たっては「(1) 福祉サービス供給基盤の整備を推進する、(2) 公的責任や公費負担を後退させないこと、(3) 利用者の権利擁護システムを整備すること」に留意することが必要であるとし、さらに「利用者による選択を通じ、サービス提供者間において競争が行われ、サービス内容の向上や事業の効率化に資することが期待される」としている。これらの考え方は、基本的には社会福祉基礎構造改革と共通のものである。

なお、「利用者の費用負担については、（中略）福祉サービスを利用する者と利用しない者との間の公平という観点に立ち、現行の負担能力に応じた方式から、同一のサービスには原則として同一の負担とする応益負担の仕組みに組み替えることも含め、障害者の所得保障等も勘案しつつ、具体的に検討を進めていく必要がある。」としている。

「第2-2. 新しいサービス利用制度の条件整備」では、「(1)『選択』を保障するための条件整備」として総合相談の充実、行政庁による情報提供、サービス提供者による情報提供・情報開示、サービス供給基盤の整備、などが示されている。「(2)『直接的で対等な関係』を保障するための条件整備」としては、サービス提供者に対する応諾義務の制度化、契約の適正化に関する方策、などが示されている。

「第2-3. 新しいサービス利用制度への移行」では、措置制度、利用制度、利用料助成（社会福祉基礎構造改革の提言）などについて紹介し、まず、「1) 身体障害者福祉施策、知的障害者

福祉施策については、(中略) 現行の措置制度によっている福祉サービスについては、利用料助成への移行が適当である」、ただし「授産施設については、(中略-さらに) 検討する.」としている。また、「2) 障害児施策についても、基本的方向は(中略) 同様であるが、次のような点を勘案する必要がある、いわゆる児童の発達保障の観点からは、専門的な療育機能を担っている障害児施設の利用については、措置制度から保護者と施設との利用契約に任せる利用料助成に移行することには、さらに検討する必要がある.」として、児童福祉法第2条の規定や障害児施設の入退所等において高度の専門的判断が必要なこと、要保護性を有するものがあることなどを勘案事項としてあげている。なお、「障害児を対象とするホームヘルプサービスなどの在宅サービス」は、「利用料助成への移行が適当である」としている。なおここで「利用料助成」とは「利用者は、自らサービス提供者と契約し、福祉サービスを利用する。利用者は、サービス提供者に対し、利用料を支払うこととなるが、当該サービス利用に要する費用については公費助成を受けることができる(後略).」というものと説明されている。

「第2-4. 利用者負担の在り方」では、「新しい利用制度への円滑な移行、障害者の所得の状況等を勘案し、引き続き(1)で記述した現行の利用者負担の考え方(負担能力に応じた相当の負担を求めるという基本的考え方による方式-筆者注)に沿って、具体的な利用者負担を設定していくことが適当である.」、「また、措置制度による身体障害者及び知的障害者の施設入所については、(中略) 現行同様に本人と上記のような配偶者及び子の負担能力に応じて利用者負担を設定することとなる.」としている。

これらのほか「第3 サービス水準の確保」「第4 利用者の保護」「第5 障害者の参加」「第6 社会福祉事業への位置付け」があるがここでは省略する。

この「意見具申」は、総論的には、「措置制度は新しいサービス利用制度に移行させ」「サービス提供者間には、競争を行わせ」「利用者には応益負担の仕組みを検討する」というものである。これらの論理は、「公平」の視点から社会福祉を市場的「受益者負担」の方向に進め、結果としては、福祉利用者の権利保障の立場を軽視し、社会福祉の原理の転換を安易な論理で踏み越えようとするものである。

しかし、各論的には、①利用料助成制度については、「施策の対象別などの視点から検討を行った」結果「身体障害者福祉施策、知的障害者福祉施策については、(中略) 利用料助成への移行が適当である」、「障害児施策についても、基本的な方向は同様であるが、障害児施設の利用について、措置制度から保護者と施設との利用契約に任せる利用料助成に移行することには、さらに検討する必要がある」(授産施設も継続検討)とし、②利用者負担制度については、新しい利用制度への円滑な移行などを考慮し、現行の利用者負担の考え方(負担能力に応じた相当の負担を求めるという基本的考え方)に沿って利用者負担を設定するとしている。この間の障害者団体等の運動によって一挙に駒を進めることはある程度抑制し、利用契約制度(利用料助成制度)への移行の部分的保留、応能負担制度の維持などを盛り込んだものの、社会福祉基礎構造改革の基本方向を取り下げたわけではないという事情が透けて見えるまとめである。

次に、「意見具申」の内、③中央児童福祉審議会「今後の知的障害者・障害児施策の在り方について」(1999年1月25日)の児童福祉関係部分を紹介する。

まず、「2. 知的障害者・障害児の福祉サービスの充実について」の「地域での療育機能等の充実」には、障害児(者)地域療育等支援事業の充実、障害児通園施設の相互利用制度の普及促進、重症心身障害児(者)通園事業の普及促進、などが盛られている。

問題の「3. 知的障害者・障害児に関する事務の市町村への委譲」の「障害児に関する事務の委譲」では、「障害児福祉サービスについても、住民に最も身近な行政主体である市町村が権限を持つことが望ましいことは言うまでもない」と強調しているが、特に施設サービスについては、市町村に権限を委譲することについては、さらに検討する必要がある」(下線筆者)とし、いくつかの検討事項を示すなど慎重な姿勢を示して、この中には、「市町村へ入所決定権限を委譲する場合」、障害児施設の事務費の支弁方式が、現行の「定員払い方式」から「現員払い方式」に移行する必要があることが指摘され(中児審の報告は「都道府県から市町村へ入所決定権限を委譲する場合、複数の市町村が入所措置を行うことから、各市町村がその措置に関わる障害児についてそれぞれ事務費を支払う現員払い方式とする必要があると考えられる」としている)、このことが施設運営に支障をもたらすことについても言及されている。なお児童相談所のあり方については、「被虐待等の要保護性を有する障害児に対し(中略)引き続き都道府県(児童相談所)が(障害児施設入所の一筆者注)決定権限を持つことが考えられる」等のあいまいな指摘にとどまっている。

今回の障害者関係三審議会の意見具申を総合すると、児童福祉部分については、障害児施設の利用契約制度化も入所決定権限(あるいは措置権)の市町村委譲も保留されている。それぞれの保留理由はいずれも安易に解決できない内容である。ここから障害児の施設福祉の制度は当面変わらないとする楽観的観測も可能であるが、長期的な展望はなお流動的であろう。現時点では、社会福祉基礎構造改革関係、障害者関係三審議会の諸報告および先の全国知事会議提出の「案」などを参照し、世論の動向と国会審議などを慎重に見極めていく必要がある。

[2] 児童福祉の動き

1 児童福祉法改正をめぐって

1997年6月、児童福祉法は、制定50年の節目において大幅に改正された。政府の児童福祉法改正案は、1997年3月11日、第140通常国会に提出され、参議院(参議院先議)および衆議院の審議を経て、1997年6月3日に可決・成立し、6月11日、平成9年法律第74号として公布された。改正児童福祉法は、1998年4月1日より施行された。改正児童福祉法の主要な内容を紹介・検討する。なお、改正児童福祉法の全般的な内容の整理、問題点と課題の提示については、拙著『児童福祉法改正論』第V章を参照されたい。

1) **保育所関係の改正** —改正児童福祉法第24条は、「市町村は」保育に欠ける児童について「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」（申込みに基づく保育義務）と定めた。従来の「保育所への入所の措置」は「保育の実施」と改められ「措置」という用語は削除された。つまり「保育措置制度」が廃止され「保育の実施」制度が新設された。このほかに、保護者が入所を希望する保育所等を記載した「申込書」を「市町村に提出すること」、この申込書の提出を保育所が「代わって行うことができる」こと、市町村は希望する保育所での保育の実施が困難な場合「入所する児童を公正な方法で選考することができる」などの規定が設けられた。

また第56条の保育費用については、市町村の長は「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」と定められた。保育料について厚生省は、当面は急激な負担の増大を回避するために「国の保育料基準額表の簡素化を図る」（つまり、激変緩和措置として所得に応じた保育料方式を残す）が、将来的には年齢等に応じた「均一的保育料」を目指すとしている。

* このような保育制度の改正については、見方によって評価は異なるが、少なくとも「保育措置制度」そのものは廃止され「保育実施制度」が新設された。規制緩和の流れと照らし合わせるならば、「保育実施制度」が長期的には、利用者と保育所の直接契約的制度に移行し、保育料についても受益者負担主義に変更される懸念があることを指摘しておきたい（詳しくは、拙著『児童福祉法改正論』VI章参照）。

2) **児童相談所関係の改正** —改正児童福祉法第27条には、都道府県知事（実務上は児童相談所長）は、施設入所等の措置の決定およびその解除等に当たって、「政令の定めるところにより、都道府県児童福祉審議会の意見を聴かななければならない」と定められた。これに関連し第8条第5項には、都道府県児童福祉審議会（都道府県によっては地方社会福祉審議会）は「第27条第8項に規定する措置に係わる都道府県知事の諮問に答えるものとする」ことが定められている。

厚生省の通知（1997年9月25日）によれば、都道府県児童福祉審議会は「法律、医療等の専門家を含めた数名からなる専門の部会を設置して毎月審議を行うなど」によってこの任に答えるとされている。各地の児童福祉審議会等の実際の動きに注意する必要がある。なお児童相談所関係の法改正としては、このほか「児童家庭支援センター」との関係条文なども新設された。

また改正法第26条第2項には、児童相談所長の都道府県知事への報告書の記載事項に児童の「家庭環境」および「措置についての当該児童及びその保護者の意向」を追加することが定められた。

* 以上のような児童相談所に関する法改正は、いわば補助的な改善であり、児童相談所本体の抜本的改善とはいいがたいものである。抜本的改善のためには、少なくとも以

下の諸点の検討が必要であったと思われる。

- ① 児童相談所の「措置決定」「措置解除」が適正かつ円滑に行われるためには、まず児童相談所の職員の適正な配置と専門性の向上等が必要であるといえる。さらに児童相談所とは別に独自に市民からの申し立て等を受けて活動する常設の「子ども人権委員会（仮称）」（オンブズパーソン組織）を設置し、児童相談所と適切な連携を持つことが望ましい。
- ② 児童相談所を厚生省が定めた基準である人口50万人に最低1か所程度（『児童相談所運営指針』）を目標に増設すること。
- ③ 児童相談所の相談の受付から、調査・判定・相談、一時保護、措置決定、措置後の援助過程の調査・検証（モニタリング）など、相談の進め方を改善し、専門性を十分発揮できる組織・機構のあり方を検討し改善すること。

3) 「放課後児童健全育成事業」の新設 — 従来の学童保育（放課後児童対策事業—児童クラブ）は、今回、放課後児童健全育成事業として改正児童福祉法第6条の2（事業）に位置づけられた。対象児童は「おおむね10歳未満」に限定された。また、市町村は「同事業の利用の促進に努める」（第21条の11）、市町村その他は「放課後児童健全育成事業を行うことができる」（第34条の7）ことも定められた。

* 「学童保育」の法制化は、関係者の長年の悲願であり、粘り強い運動の成果でもあった。その意味で基本的には歓迎される改正である。しかし筆者は、「学童保育」が措置施設としての「児童福祉施設」に位置づけられることを期待したが、結果としては「事業」に落ち着いた。市町村が「利用の促進」に努めるとしたこと、市町村その他が「事業を行うことができる」としたことは、いずれも学童保育の実施についての責任（義務）を明確にしていない。

なお厚生省は、1999年度予算において、「保育所における放課後児童への対応」として、「放課後児童対策を補完し、保育所の機能を活用して放課後児童の居場所づくりを行う」との趣旨を掲げ、「①延長保育における放課後児童の受け入れ」と「保育所地域活動事業」のメニューの一つとして「②一時保育の場を活用した放課後児童への対応」（対象児童を小学校1年生程度から低学年1～3年までの児童に拡大）を行う対策をとった（厚生省児童家庭局「全国児童福祉主幹課長会議資料」1999年3月8日参照）。筆者は、学童保育は児童福祉施設（措置施設）において行うことが適切であると主張してきた（拙著『児童福祉法改正論』参照）。その意味では部分的にしる保育所を活用することは一つの前進とも思われる。しかし、近年厚生省は、学童保育を児童福祉施設ではなく「事業」として児童福祉法に位置づけることに固執してきた（実際「事業」として位置づけた）ことをふまえると、厚生省の今回の施策が何を意味するのかその真意の理解は難しい。世論に押されてというだけの理由なのか不明である。あくまでも保育所保育の本体の中にはなく、「特別保育事業」の中に位置づけたということなのであろうか。

今後、放課後児童健全育成事業や、将来の学童保育制度のあり方と関わらせて慎重な検討を要する動きである。

4) 「児童自立生活援助事業」の新設—従来の自立相談援助事業(自立援助ホーム)は、児童自立生活援助事業として改正児童福祉法第6条の2(事業)に位置づけられた。

* ここでも「児童自立生活援助事業」が「児童福祉施設」ではなく「児童福祉法第6条の2(事業)」に位置づけられる「事業」であることが明らかにされた。「児童自立生活援助事業」の法定化そのものは歓迎されるが、「児童福祉法第6条の2」による事業は、従来補助金事業であり財政基盤を初めとする運営基盤が不安定であった。今後同「事業」の運営基盤の確保等が課題となるであろう。

5) 乳児院—対象児童について乳児のほか「保健上その他の理由により特に必要のある場合には、おおむね2歳未満の幼児を含む」と改正された(改正法第37条参照)。

* 旧法では、乳児院は、乳児を前提としているが満2歳までは延長できることになっている。改正法では、対象児童がおおむね2歳未満とされたが、従来この年齢段階での措置変更は好ましくないことが指摘されてきた。今回の法改正は、このような問題を十分解決するものにはなっていないため今後課題を残したといえよう。

6) 母子寮—「母子生活支援施設」と改称され、目的に、入所者の「自立の促進のためにその生活を支援すること」が加えられた(改正法第38条参照)。

* 「児童が満20歳になるまで引き続き母子を在所させることができる」は必要な改善である。しかし、そのためにも母子生活支援施設の児童福祉施設最低基準の抜本的改善が必要である。

7) 養護施設—「児童養護施設」と改称され、目的に、児童の「自立を支援すること」が加えられた(新法第41条参照)。

* 児童養護施設の目的は、改正条文では「養護し、あわせてその自立を支援すること」と表現されている。「自立を支援する」ということ自体は、従来の「養護する」の枠組みを広げ、援助内容を豊かにする可能性を持っていると解することができる。

筆者は、「自立」を支援するとは、子どもたちの生活全般の援助を含む成長・発達の援助、および家族関係、社会関係の援助を含む活動であると考えている。このように考えるならば、「自立支援」は、乳幼児から青年期までを展望し、児童養護施設の実践全体に渡って継続的に取り組む課題となる。その範囲も乳幼児期・児童期の日常生活の自立から青年期の社会人としての自立あるいは自己実現までを展望した幅広いとりくみとなる。

8) 教護院—「児童自立支援施設」と改称され、目的に、従来の「不良行為をなし、またはなすおそれの児童」に「家庭環境その他の環境上の理由により生活指導等を要する児童」を「入所させ、又は保護者の下から通わせて、個々の児童の状況に応じて必要な指導を行い、その自立を支援する」ことが加えられた(改正法第44条参照)。入所中の児童の就学義務に

についても明記された（改正法第48条参照）。

- * 対象児童の拡大は必要な改善であろう。しかし、そのためには、新たな対象児童の明確化、新たな処遇理論・処遇方法の整理など課題は多い。就学義務の明記も当然の改善であるが、児童の状況に適切に対応した就学のあり方について研究し条件整備をする必要があろう。

9) **情緒障害児短期治療施設** — 「おおむね12歳未満」とする入所（通所）対象児童の制限規定が削除され（改正法第43条の5参照）、かつ満20歳まで在所できることになった（改正法第31条第2項参照）。また入所中の児童の就学義務についても明記された（改正法第48条参照）。

- * 情緒障害児短期治療施設の対象児童の年齢制限を大幅に緩和したことは歓迎される。ただし、年長児童を在所させるためには児童福祉施設最低基準の大幅な改善が必要である。また、情緒障害児短期治療施設の地域的適正配置を考慮しつつ計画的に増設する必要があるであろう。入所中の児童の就学義務については、従来施設内学級や分校等において実施されていたものを法的にも整備したものであり、当然必要な改正である。

10) **虚弱児施設** — 虚弱児施設を規定する法文そのものが削除され、児童養護施設に移行する（「児童養護施設とみなす」）ことになった（「児童福祉法等の一部を改正する法律案要綱」参照）。

- * この改正は、中児審基本問題部会「中間報告」に全く示されていない法改正である。虚弱児施設が一律に児童養護施設へ移行するというだけでは選択幅が狭過ぎる。情緒障害児短期治療施設、児童養護施設などへの移行を含めて幅広い検討をすべきであろう。

11) 「**児童家庭支援センター**」の新設 — 「児童家庭支援センター」は、新しい児童福祉施設であり（改正法第7条参照）、「地域の児童の福祉に関する各般の問題」につき「相談に応じ必要な助言」などを行い、「児童福祉施設等に附置する」とされている（改正法第44条の2参照）。都道府県（児童相談所長）が、児童又はその保護者を、「指導させ」あるいは「指導を委託する」施設としても位置づけられている（改正法第26条、第27条参照）。

- * 児童家庭支援センターは、児童福祉法第7条に位置づく「相談・助言」を主機能とする施設であるから児童福祉施設としては異色のものである。このような施設が有効に機能するためには、専門職員の配置をはじめどのような運営基盤（児童福祉施設最低基準等）を確保するのかが問われる。また今回の法改正では、児童相談所や家庭児童相談室の十分な現状分析と改善策が明示されないまま、新規相談施設が構想された。児童相談所・家庭児童相談室の充実と合わせて新規施策を実施すべきであろう。

12) 「**関係地方公共団体等の連携**」について — 今回の改正法では福祉の措置や保障を適切に進めるために地方公共団体が「相互に連絡及び調整を図らなければならない」ことが定められた（新法第56条の6参照）。

- * この改正は、保育の実施、児童居宅生活支援事業等（児童福祉法第6条の2関係事業）

を行う者、児童福祉施設の設置者などが相互に連携することを定めたものである。今後たとえば市町村を越えて保育所・施設利用ができるかなどが課題となるであろう。その場合、各市町村の保育条件・施設条件などの格差の是正等に取り組む必要がある。

2 児童福祉施設最低基準の改正をめぐって

1) 「児童福祉施設最低基準の改正案要綱」について

1998年1月30日、厚生大臣が諮問した「児童福祉施設最低基準の改正案要綱」（以下「改正案要綱」）に対して、中央児童福祉審議会は、原案どおり了承している。これによって「児童福祉施設最低基準改正」の具体的作業が進むことになった。「改正案要綱」の「2 改正の概要」の主な内容は次のとおりである。

- (1) 懲戒に関わる権限の濫用を禁止する規定の新設（「児童福祉施設の長は、（中略）身体的苦痛や人格的辱めを与える等その権限を濫用してはならないこと」）
- (2) 生活指導、職業指導等の規定の見直し（「自立の促進に努めること」「家庭環境の調整を行うこと」）
- (3) 関係機関との連携に関する規定の新設
- (4) 面積基準の改善（「児童の居室・母子室の児童1人あたり面積を、2.47㎡以上から3.3㎡以上とすること」）
- (5) 職員要件の見直し
 - ① 乳児院（医師の必置規制緩和、乳児を50人以上入院させる乳児院の薬剤師必置規制廃止、看護婦を一定の限度内で保母または指導員をもって代えることができることとする。）
 - ② 母子生活支援施設（母子指導員を女子に制限する規定を廃止する。）
 - ③ 保育所（乳児保育を一般化し、保母の数を乳児おおむね3人につき1人以上とする。調理業務の全部を委託する施設では、調理員を置かないことができることにする。）
 - ④ 児童厚生施設（「児童厚生員」を「児童の遊びを指導する者」にする。）
 - ⑤ 児童自立支援施設（教護、教母の職名をそれぞれ児童自立支援専門員、児童生活支援員に改め、教母—児童生活支援員—を女子に制限する規定を廃止する。）
- (6) 児童家庭支援センターの基準の設置
 - ① 設備および職員に関する事項（相談室を設ける。一定の学識経験を有する職員が相談および支援を行う。）
 - ② 相談支援に関する事項（保護者および児童の意向の把握に努める。懇切を旨とする。）
- (7) その他
 - ① 健康診断の省略（入所措置に係る健康診断書が送付された場合等）
 - ② その他所要の規定の整備を行うこと（児童自立支援施設について生活の場所の制限に係る規定を削除する。母子生活支援施設について、原則として浴室を設けるものとする。）

なお、「3, 施行期日」では「現に存する児童福祉施設の居室面積については」「所要の経過措置を置くこと」とされている。

以上の「改正案要綱」は、一部、評価すべき点を含みながらも、全体としては非常に不十分な内容である。評価点と問題点、改善の方向などについて私見を述べる。

- (1) 体罰等の禁止規定を設けることは、多くの関係者の要望であり、基本的は歓迎できる。ただし、このような規定を実効あるものにするための第三者機関の設置は、今回の法改正では見送られている。また体罰のない処遇を保障するための職員体制の充実にもほとんどふれられていない。
- (2) 「自立の促進に努めること、家庭環境の調整を行うこと」は一定の前進を含み得るものである。しかし、自立を狭い概念としないことが大切である。また、自立を支援すること、家庭環境を調整すること、をふまえた職員配置の強化が必要である。
- (3) 児童養護施設等の居室（母子室）面積をわずかに拡大したことは評価できるが、児童1人当たり3.3㎡では、年長児童の個室の保障などを考慮しているとは思われない。1室の定員を15人以下とする規定も当然（私見では、2～3人程度以下に）改善されるべきであったが、ふれられていない。また、図書室、集会室、学習室などの基準も考慮されていない。今後に残された課題は大きい。
- (4) 「職員要件の見直し」では、関係者の長年の強い要望であった入所系施設の職員配置の改善には全くふれられていない。従来の養護施設の直接指導職員の配置基準である少年おおむね6人に対し職員1人、教護院等の児童5人に対し職員1人という条件は、あまりに施設の実態を無視したものである。養護施設の場合、関係団体が当面2対1以上に改善することを要望してきた。今回の「職員要件の見直し」は、今後課題を残している。
- (5) 保育所については、乳児保育を一般化することは、父母の要望にこたえたものである。「保母の数を乳児おおむね3人に対し1人」とする基準は、従来の「乳児または満3歳に満たない幼児おおむね6人につき1人以上」からみると大幅に改善されたといえる。ただし、3歳以上の幼児に対する保母の数の改善は課題として残された。また施設設備の改善については、ふれられていない。また、間接的表現ながら、調理業務を外部委託する方向が示唆されている点も大きな問題を投げかけている。
- (6) 児童厚生員は、「児童の遊びを指導する者」にするとされているが、児童厚生員の職務の実体とあるべき姿をふまえるならば「児童の遊びおよび文化活動を指導する者」のように広く定義することが望ましい。児童厚生員という職種名をなくすことも慎重な検討が必要である。
- (7) 「教護」を児童自立支援専門員、「教母」を児童生活支援員とすることは、職務に階層分化をもたらす点、慎重な検討を要する。一定の経験年数などを前提に教護・教母共に児童自立支援専門員一本に位置づけることが望ましいと考える。そうでないとしても「児童生活支援員の実務を3～5年以上経験した者であって都道府県知事の認めるものを児童自立支援専

- 門員とすることができる」というような「渡り措置」を設けることが必要であるとする。
- (8) 児童家庭支援センターの職員に関する基準は、改正案要綱では「一定の学識経験を有する職員」というあいまいなものであったが、改正最低基準では、児童福祉法第11条の2（児童福祉司の任用資格）各号のいずれかに該当するものでなければならないと規定された。このことも含めて今後は児童福祉司の任用資格の見直しが課題となろう。
- (9) 児童自立支援施設の「生活の場所の制限」条項は、あいまいな規定であり、子どもの人権を守る上での適正手続きが明記されていない。この条項の廃止は、子どもの人権保障の点から積極性を持つといえよう。
- (10) 母子生活支援施設に、「原則として浴室を設ける」は、遅過ぎたとはいえ改善点である。さらに母子のプライバシー確保の見地からも炊事場および便所は（さらに浴室も）、各母子室内に設けることを明記すべきであろう。

以上は、「改正案要綱」に基づく検討である。改善されている部分は概して小幅であり、依然時代後れであり、プライバシーやゆとりある生活を保障する内容になってはいない。職員配置基準の改善も乳児保育を担当する保母の配置の改善を除いて見送られたといってもよい内容である。

2) 「児童福祉施設最低基準」等の改正について

1998年2月18日「児童福祉法施行令等の一部を改正する政令」「児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令」「児童福祉法施行規則等の一部を改正する省令」（以下「最低基準等の三政省令」と略す）が公布された。同日厚生省児童家庭局長の「（最低基準等の三政省令の）施行について」の通知が出された。また、1998年2月24日には、児童家庭局長より「児童養護施設等における児童福祉法等の一部を改正する法律の施行に関わる留意点について」が通知されている。

上記の「（最低基準等の三政省令の）施行について」および改正された政省令によれば児童福祉施設最低基準等の改正の要点は次のようである。

- * 保母の名称を男女共通名称である保育士に改める（施行令等）。実施は、1999年4月1日である。
- * 児童自立支援施設の教護は、「児童自立支援専門員」に、教母は女子に制限する規定を廃止し「児童生活支援員」とする（施行令等）。
- * 児童福祉施設の長は、入所中の児童に対し懲戒する際、身体的苦痛を与え人格を辱める等その権限を濫用してはならないこととされた（最低基準）。
- * 児童養護施設等の居室の面積が、1人につき（現行2.47㎡以上から）3.3㎡以上に引き上げられた（最低基準）。
- * 児童養護施設等について、児童の自立を支援すること、家庭環境の調整を行うこと、関係機関と密接に連携することなどが加えられた（最低基準）
- * 児童家庭支援センターに、「支援を担当する職員」をおこななければならないこと、またその職員は児童福祉法第11条の2（児童福祉司の任用資格）各号のいずれかに該当するものでなければならないこととされた（最低基準）。

2 総務庁・児童福祉対策等に関する行政監察結果について

1998年5月、総務庁行政監察局は、「児童福祉対策等に関する行政監察結果報告書」（以下「報告書」）を発表した。ここでは、「低年齢児保育の推進について」として「①低年齢児の入所制限を解消させるとともに、特に公立保育所における改善が図られるよう低年齢児保育の積極的な実施につき都道府県を通じ市町村を指導すること。②現行の保育単価を見直すこと。」を指摘し、「認可外保育施設を包含した保育施設体系の多様化の推進」として「①定員規模、施設内容に係る基準の緩和を検討すること。②略。③保育所の認可に係る設置経営主体の制限を撤廃すること。」などを勧告している。そのほか、「児童相談所及び児童家庭支援センターの機能の充実」「要保護児童施設の機能の充実」などについてもふれている。

これらの指摘や勧告は、児童福祉行政の改善に結びつく可能性のある部分もあるが、規制緩和や受益者負担などの考え方が直接的・間接的に提示されている部分もあり、注意して読む必要がある（詳細は、拙稿『児童福祉法改正論』第Ⅶ章参照）。

3 「児童自立支援計画」をめぐって

今回の児童福祉法改正（1997年6月改正、1998年4月施行）では、児童養護施設等の「自立支援」が重要な概念として登場した。また自立支援と関わって、厚生省から「児童自立支援計画」の策定に関する通知も出された。

1998年2月18日付の厚生省児童家庭局家庭福祉課長「児童養護施設等における児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令の施行に係わる留意点について」（以下「留意点」）では、「第1 自立支援に向けた処遇の充実について（1）児童養護施設等における生活指導等について」において「自立支援の観点に立った生活指導等の充実に努められたい」としている。

また、1998年3月5日の厚生省児童家庭局家庭福祉課長通知「児童養護施設等における入所者の自立支援計画について」（以下「自立支援計画」）では次のように指示がされている（①②は、筆者が付した。行替えも筆者）。

「①児童福祉施設に入所中の児童に対する指導については、担当職員のみならず施設長をはじめとする職員が共同して、生活指導、職業指導、家庭環境調整等各援助領域を通じて、入所から退所までの間継続的な指導を行うことがもとより必要であるとともに、②今回の最低基準の改正をふまえ、児童の自立支援の視点に立った指導の充実や、児童の通学する学校、児童相談所等関係機関との連携を推進する観点から、入所者の自立支援計画を策定されたいこと。③当該計画は、入所時に児童相談所の処遇計画を受け、児童自身の意向もふまえて策定し、以後は定期的に児童相談所との協議の上再評価を行うこと。」

また厚生省児童家庭局「全国児童福祉主管課長会議資料」（1998年3月16日）の「別紙1・児童養護施設等の入所児童の自立支援について」（以下「自立支援について」）では、「児童養護施設等に入所している児童等の処遇にあたっては、（中略）自立支援計画を策定し、入所から退所後までを含めた自立のための継続した指導を実施するものである。」（下線筆者）としている。

以上の「留意点」「自立支援計画」「自立支援について」等によって、厚生省が自立ないしは自立支援をどのように構想しているかが明らかになってきた。まず、自立の指導において「児童の年齢と発達段階に応じ、生活の各場面で自主性と自ら判断し決定する力を養う」とした点、「入所から退所後までを含めた自立のための継続した指導を実施する」としている点、自立支援計画を「児童自身の意向もふまえて策定」するとしている点などは、積極的な内容であるといえよう。

ただし、自立の内容については、一連の項目を列挙しているだけであって、子どもにとっての自立の意味、発達と自立の関係などは解明されていない。また、自立の内容が、生活技術（社会生活技術）に偏っている（それはそれで必要であるが）印象が強い。自立の概念を子どもの発達と人格形成全体から見て整理すること、また生活技術に偏ることなく、基礎学力の形成、高校進学などを含む進路・進学保障、社会の主権者としての自立、自己実現など「人間的自立概念」に拡大する必要があるといえよう（詳しくは拙著『児童福祉法改正論』第Ⅷ章参照）。なお「児童自立支援」に関する法令・通知類はすべて『児童自立支援ハンドブック（平成10年）』に集録されている。

4 「児童相談所運営指針（改訂版）」をめぐる

『児童相談所運営指針（改訂版）』は、1998年3月31日に通知されている。この改訂は、本格的には、改正児童福祉法および関係する政省令・通知などをを具体化したものである。ただし、法改正だけでなく、近年の相談内容の変化に対応した改正も含まれているほか、厚生省の相談援助活動についての見方の変化を反映していると思われる部分もある。

従来の『児童相談所運営指針』（1990年3月5日通知）には、いくつかの積極面が指摘される。児童の最善の利益を強調している点、高い専門性・地域住民への浸透・諸機関との連携（ネットワーク）・相談援助活動の展開におけるチーム協議などを強調している点などは、従来の『運営指針』の積極面であると考えられるが、これらの点は、『改訂版』にも引き継がれている。

今回の改正では、児童虐待など法的対応を必要とする事例への言及が詳しくなっている。「第1章 児童相談所の概要」にも「近年児童虐待が増加するなど、児童や家庭をめぐる問題が複雑・多様化しており、問題が深刻化する前の早期発見・早期対応を図るとともに、地域におけるきめ細かな援助が求められている」と指摘している。その他の個所にも児童虐待に対する立入調査なども含めて詳しい記述がある。また、都道府県児童福祉審議会との関わり、児童家庭支援センターとの関わり、児童自立生活援助事業との関わり、児童自立支援施設との関わりなどは、改正法との関係で記述が詳しくなっている。

個人的には、児童虐待などへの対処を詳しくすること自体は、必要な改訂であると思うが、住民に親しまれる地域に浸透した相談機関としての児童相談所の性格を今少し強調することが必要ではなかったかと思う。また、すでに全国の福祉事務所を中心に約1000か所設置されている家庭児童相談室の活用については、特に加筆・強調がなされていないことも残念である。

5 児童虐待への対応をめぐる

児童福祉において児童虐待問題は、児童相談所の相談援助活動を中心に児童福祉施設等の相談・援助活動などによって対処されている。これらの日常活動を補完する形で厚生省からいくつかの事業が通知されてきた。これまでは「児童虐待ケースマネジメントモデル事業」（1996年5月15日通知）が代表的なものであった。「家庭支援電話相談（子ども・家庭110番）事業」（1997年6月5日通知）による電話相談も一部児童虐待への対応を含んでいる。「児童虐待等に関する児童福祉法の適切な運用について」（1997年6月20日通知）は、包括的なものであり、要保護児童発見者の通告義務（法第25条関係）、立入調査等（法第29条関係）、児童の一時保護（法第33条関係）、児童福祉施設入所等の措置（法第27条、28条関係）、親権喪失宣告の請求（法第33条の6。なお厚生省の通知ではこの部分は「法第33条の7の規定」となっているが「法第33条の6」の誤植であろう）などについて従来より一歩踏み込んで厚生省の見解を示した。ただしこの通知については、背景にある法律の整備がかならずしも十分でないこと（たとえば親権喪失に関する法制度の不備、一時保護の適正手続の不備など）、児童相談所に従来より多くの権限を認めるかの通知であるが、現在の児童相談所の体制で十分取り組めるのであろうかなどの疑問・意見が予想される。なお厚生省は、98年3月31日、「児童虐待に関し緊急に対応すべき事項について」を通知し、「国民の通告義務についての周知徹底」などを強調した。

厚生省関係の1999年度予算案では、「児童養護施設における被虐待児等に対する心理療法の導入」として「心理療法を必要とする被虐待児等が10人以上入所している施設に心理療法を担当する非常勤職員等を配置」するとして、1億2,727万円を計上した。厚生省の「児童養護施設における被虐待児等に対する適切な処遇体制の確保について（案）」によれば、該当施設に対しては、1施設あたり年額1,845,758円の職員雇上費の加算がある（「全国児童福祉主幹課長会議資料」参照）。この事業は、児童の自立支援計画に位置づけ、週5日程度実施するとされている。心理療法職員の配置施設数は、新聞報道などによれば、百数十箇所とされている。今後、心理療法を担当する職員をどのように確保・養成するか、非常勤職員で安定した長期的視野からの取り組みができるのかなど課題を残している。なお厚生省は、『子ども虐待対応の手引き』作成し、1998年度中に関係機関に配布するとした（上記「主幹課長会議資料」参照。同『手引き』は、1999年3月、日本児童福祉協会より刊行）

この様な厚生省の動きの背景には、児童虐待に関する市民・関係者の関心の高まりがある。また現代社会の諸要因により児童虐待は増加しているという見解も多く出されている。この点については、虐待発生件数そのものの増加なのか、虐待への注意が高まったことによる見かけ上の件数増加（つまり発見件数・通告件数の増加）なのか断定できない。もっとも、どのような事情であれ、児童虐待が発見され適切な援助につながる確率が高まっているとすれば、児童の福祉のために重要な前進であるといえる。

いずれにしても近年、全国の児童相談所の児童虐待相談件数も徐々に増加している（1990年度1,101件が、1997年度5,352件に増加している）。児童虐待の中には保護者による児童の死亡

事件も少なからず発生している。この様な中で全国紙でも児童虐待の報道が相継いでいる。医療・福祉関係諸機関・施設での取り組みも進んでいる。児童虐待に関する研究会や学会（発表）なども活発である。しかし、これらの動きの中には、やや検討すべき点もあるようである。一部報道には、虐待する親に対する容赦のない断罪的記事が見られる。このような場合、虐待する親にも手厚い援助が必要なことが、ややもすれば希薄になりがちである。児童虐待の解決という難問を前にして、熱意を持ちつつも冷静で持続的な取り組みが必要である。また乏しい社会資源を有効に活用するために、関係者の相互批判よりは相互理解と相互支援が必要であろう。

6 児童福祉現場における子どもの人権侵害事件

最近、児童自立支援施設における「わいせつ行為」（該当職員3か月の停職処分）報道（98年6月28日）、児童養護施設における元園生が「在園中職員から暴行を受けた」と訴えた事件（東京地裁、損害賠償を命じる判決）の報道（98年9月8日）、児童自立支援施設における、無断外出児童に対する寮長による懐中電灯で頭を殴るなどの体罰事件の報道（1998年12月5日）などがなされている。

北海道養護施設ケア基準、大阪府権利ノートなどの意義と必要性を再認識したいと思う。これらの取り組みの全国的な拡大が望まれる。養問研（全国児童養護問題研究会）の「児童養護の実践指針」も詳細な権利指針として、各地で活用されている（『日本の児童福祉⑬』に全文収録）。

7 「子どもの権利条約」をめぐる

国連・子どもの権利委員会（CRC）第18期「日本政府への勧告」が出された（1998年6月）。勧告は、権利条約が発展途上国の子どもの権利を守るだけでなく「開発先進国」の教育や福祉のあり方にも関わる広い意味を持っていることを明らかにした画期的な内容であると思う。またこの際初めて、CRCでの子どものプレゼンテーションがあった（詳しくは、『季刊子どもの権利条約』創刊号、1998年8月、参照）。

8 少年法改正をめぐる

1998年7月9日、法務大臣は、法制審議会に少年法改正について、11月までに答申をまとめるという期限をつけて諮問した。諮問の内容は以下の5点（要旨）である。

①裁判官複数制の導入（裁定合議制）、②検察官・付添人双方の審判への関与、③少年鑑別所における身柄拘束時間の延長（現在は最長4週間）、④検察官の抗告権（事実認定において）の付与、⑤保護処分終了後の名誉回復救済制度の導入（犯行事実がない場合）

これらの論点については、様々な見解があり得るが、まず拙速におちいってはならないことは指摘されよう。また、検察官の導入が少年に与える（威圧的）影響は甚大であると考えられる。検察官が審判の協力者であるとしても、審判の実際場面を想定すれば、検察官が少年を攻撃する立場に立ち安いは容易に想像がつく。これらの他、少年法改正には、重罰化の圧力もかかっている。

一方で、被害者（本人や家族）の立場をどう正当に位置付けるかという議論もあり、微妙な検討課題を含んでいる。児童福祉の立場からも慎重に見守り、状況によっては、子どもの最善の利益の観点から、また少年法の基本精神を尊重する観点から適切な関与をしていくことが求められると思う。

上記の少年法改正については、1998年12月11日に、法制審議会少年法部会の「少年法改正の『答申案』」がまとめられ、1999年1月21日に法務大臣への「答申」がなされた。「答申」では、裁判官の合議制の導入、検察官と弁護士（付添人）が関与した審理の導入、身柄拘束期間の延長、検察官に対する抗告権の付与、保護処分終了後の救済手続きの整備、被害者に対する少年審判の結果通知、などが盛り込まれている。大筋において法務大臣の諮問の趣旨に応えたものといえるであろう。

以上から、少年の保護・育成を基本とした現行少年法の基本理念そのものの変更を含む改正が行われるかどうか、予断を許さない状況になった。

なお、1998年12月21日、自民党法務部会は、少年に対する刑事罰適用年齢を現行の「16歳以上」から「14歳以上」に引き下げる（いわゆる厳罰化）、少年審判に被害者側の出席を認める制度の検討、「非行少年」の保護者責任を明文化すること、などを盛り込んだ報告書をまとめたと報道された。しかし、その後の報道では、世論の反発を考慮して、14歳から刑事罰を導入する改正案の今国会提出を断念したとされている（『朝日新聞』1999年3月5日）。

その後1999年3月9日、「少年法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、3月10日に第145通常国会に提出された。ただし、自民党は、政府案の修正を前提にした政党間協議を行う予定との報道もあり、145国会における少年法改正法案のゆくえは流動的になった（6月末日には、政府・与党が少年法改正法案の今国会での成立を断念したとの報道がなされている）。

[3] 「社会福祉施設・社会福祉サービス利用者の権利擁護法要綱案」の提案

1 なぜ「権利擁護法」か

社会福祉基礎構造改革では、従来の社会福祉諸制度の規制緩和、措置制度の廃止（契約制度への移行）、社会福祉への市場原理・競争原理の導入などが予定されている。しかし、その半面では、「中間まとめ」には「成年後見制度とあわせ、社会福祉分野において、各種サービスの適正な利用を援助するなどの権利擁護の制度を導入・強化」することが謳われている。社会福祉における「権利擁護制度の導入・強化」だけを取り出せば、筆者も異論のないところであり、早急に推進すべき課題であると考えられる。

ただし筆者は「権利擁護制度の導入・強化」は、現行措置制度と全く矛盾しないものであり、現行措置制度において早急に実現すべき課題であると考えている。従来、個々の分野においては、権利擁護を進める多様な取り組みが実施されてきたが、分野を貫いた社会福祉全体を視野に入れた「権利擁護制度の提唱」という点では不十分さがあったといえる。

筆者は、「社会福祉基礎構造改革」の動きを視野に入れ、より積極的な「権利擁護」の視点を

明らかにするために、社会福祉の各分野や利用者すべてを対象とした「社会福祉施設・社会福祉サービス利用者の権利擁護法要綱案（仮称）」（略して「社会福祉利用者権利擁護法案」）を提唱した。以下提案の骨格を提示する（詳しくは、竹中『社会福祉利用者の権利擁護法』の提唱にあたって『福祉研究』No.87、参照）。

2 「社会福祉利用者権利擁護法案」の骨格

筆者の意図を明確にするために「社会福祉利用者権利擁護法案」の骨格を以下に示す。

「社会福祉利用者権利擁護法案」の骨格

1) 「社会福祉利用者権利擁護法案」の目的

あらゆる社会福祉施設・社会福祉サービス利用者（以下利用者）の権利を明らかにし、人権を擁護するための基本法を制定し社会福祉利用者の福祉の向上に資することを目的とする。社会福祉各法・政令・省令・通達等の制定・改正において本法の趣旨が適切に反映するように考慮するものとする。

2) 社会福祉施設および社会福祉サービスの利用者の権利と権利擁護

- (1) 社会福祉施設・社会福祉サービスの利用において、その主体は利用者自身あるいは利用者の人権を尊重する立場にある保護者・家族または近親者等である。
- (2) 社会福祉施設・社会福祉サービスの利用者は、その利用において基本的人権を完全に保障される。
- (3) 利用者は、利用に当たって必要なすべての情報を得る権利を有する。
- (4) 利用者は、利用する施設やサービスを選択する権利を有する。
- (5) 利用者は、利用開始後も、社会福祉施設・社会福祉サービス提供者（以下提供者）から、利用者の利益に関わるすべての情報を得る権利を有する。

3) 利用者は、経済的負担能力にかかわらず、最善の社会福祉サービスを受けることができる。

4) 提供者は、サービスの提供において利用者の人権を全面的に尊重する義務を有する。

5) 提供者は、利用者がサービスを選択する権利を保障するために、適切な情報を提供し、かつ必要なサービスの整備・確保に努めなければならない。

6) 利用者は、提供されるサービスに人権上不適切な点がある場合、いつでも不服を申し立てる権利を有する。

7) 社会福祉サービスを管轄する地方自治体は、利用者からの不服申し立てについて迅速に調査し、調査結果にもとづき人権回復の措置を取る義務を有する。

8) 地方自治体は、不服申し立てを受け、人権回復の措置を取り得る人権機関（オンブズパーソン組織）を設置するものとする。

9) 社会福祉従事者は、資格・使命・倫理基準にふさわしい能力と識見を保持し、たえず研鑽しなければならない。

10) 社会福祉従事者は、研鑽の機会を保障され、裁量権と待遇を保障される。

11) 国・地方自治体および提供者は、社会福祉従事者の裁量権を保障し、研鑽の機会と地位を保障しなければならない。

[4] 措置制度の特徴と課題

ここで措置制度の特徴と課題、契約制度に移行することが持つ意義などについてまとめる。

- ① 措置制度は、それ自体が独立して存在するのではなく、原理的には日本国憲法（特に第25条）を基盤とし、各社会福祉関係法に基づいて都道府県や市町村などの行政庁（措置権者）がその責任（公的責任）において国民に社会福祉サービスを提供する制度である。このような措置の実施を基本的には、「人権保障」と位置づけるか、一方的な「職権保護」「行政処分」であり、権利が軽視されている（措置を受ける者の利益は、「反射的利益」にすぎない。）と位置づけるかは、立場によって異なる（厚生省や研究者の一部は、反射的利益説の立場に立っている）。また措置制度においては、利用者の選択の自由がないということも繰り返し指摘されている。しかし、実態は、福祉サービスの資源が整っている場合は選択は実施されている（いずれにしても、サービス資源の不足、行政の消極的解釈などによって利用者のサービス選択の自由は制限されている。利用者が施設等の選択の自由を拡大することは必要であり、措置制度の改善課題である）。
- ② 「措置委託」という場合は、措置権者である地方公共団体が、自ら福祉サービスを提供する条件がない場合、これを他の者（社会福祉法人等が経営する民間の社会福祉施設等）に委託することをいう。ただし「措置」の場合も「措置委託」の場合も、「行政庁が、憲法および社会福祉各法に基づいて、福祉サービスを必要とする一定の条件を有する国民に、一定水準を下回らない社会福祉サービスを提供する責任を負う」点では変わりはない。
- ③ そしてこのような措置の決定に際し、措置が必要であるかどうかを測る基準を「措置基準」という。措置基準が狭過ぎる場合、ニーズを持つ者が措置を受けられないことがある（人権が守られない場合1）。なお、当該利用者がこの措置基準を満たしているのかどうかは、複雑な判断を要する場合もあり、この場合は、専門的な総合判定が行われることになる（児童相談所など参照）。
- ④ 行政庁が、措置を行う場合、それぞれの法令に定められた基準（児童福祉施設最低基準等）を守らなければならない。この最低基準が低過ぎるものであれば、措置を受けてもその措置の中で利用者の人権が十分守られない（人権が守られない場合2）という問題が発生する。
- ⑤ 各社会福祉関係法に基づいて措置権者がとるべき福祉の措置に要する経費を「措置費」という。その場合、措置費は、原則として社会福祉の措置が定められた基準（児童福祉施設最低基準等）を満たすに必要な額である（現実には措置費と実際に必要な経費の間に格差があることがあり、地方自治体の超過負担などの問題が生じている）。
- ⑥ 措置権者（地方自治体の場合）は、国と分担して措置費を分担する義務を負っている。措置費は、「事務費」（施設運営のための職員の人件費および施設管理費）と「事業費」（入居者の生活費）等からなっている。措置費の支弁方式は、定員払い、現員払いなどの差はある

が、基本的には、社会福祉施設などを（最低基準を満たして）運営するために必要な運営費用が公的責任によって支出される。その意味で安定的な施設運営が保障される。これは出来高払い的な制度と異なる措置制度の大きな長所である。しかしこのことが措置制度廃止論の立場からは、「措置（費）制度にあぐらをかいている」と批判されることになる。このような批判のあるなしにかかわらず、措置制度によって運営される施設関係者は、たえず措置（費）制度のもとで適正な施設運営を確立するように努力しなければならない。また、措置制度が一層適正に運営されるよう最低基準などの制度を改善・整備することが課題（改善課題）となる。なお措置制度において、定員割れ問題があり、暫定定員が設定され不安定な運営を強いられることが少なくない。暫定定員制度も措置制度の問題点（改善課題）として指摘されよう。

- ⑦ 措置費制度では、施設職員等の人件費は、本俸基準額が職務の区分（所長，主任児童指導員，児童指導員，主任保育，保育等）毎に固定された平均勤続年数による定額制となっており，全体として低額であるだけでなく各施設で勤続年数による加算ができにくい。そのため特に民間施設などでは，職員の給与が不当に低いという問題が生じる。
- ⑧ 行政庁は，福祉サービスの措置を受ける本人または扶養義務者等から，その負担能力に応じて措置費の一部（または全部）を徴収できる。この利用者の費用負担徴収額の算定根拠に施設職員の人件費も合算されている（公立施設では公務員の人件費の一部）こともあり，費用負担額が高過ぎるという批判がある。

以上措置制度について概観してきたが、「利用者のサービス選択の自由の制限」「人権が守られない場合1」「同場合2」「地方自治体の超過負担」「定員割れ・暫定定員制度」「職員の給与が低い」「利用者の費用負担が高過ぎる」などが措置制度の改善課題である（措置制度について，詳しくは『社会保障・社会福祉事典』，『社会福祉用語辞典』，岸田孝史『措置制度と介護保険』他参照）。

ところで一口に「公的責任」といっても制度によってそのレベルはさまざまである。

「措置制度」における「公的責任」の具体的骨格は、「行政庁が，憲法および社会福祉各法に基づいて，福祉サービスを必要とする一定の条件を有する国民に，一定水準を下回らない社会福祉サービスを確保し，サービスを提供する責任を負う」ことにほかならない。このように措置制度における責任の主体は，国および地方自治体であることは明確である（だからこそ措置制度を改善するのではなく，廃止しようとする力が政府内外から強く働くのであるといえよう）。

要するに社会福祉基礎構造改革でいわれているように，措置制度を原則的に廃止し，契約利用制度に移行し，措置費の代わりに利用者補助（助成）制度を導入するならば，この「公的責任」があいまいになる。責任の所在が，「利用者と提供者（社会福祉法人だけでなく，企業の参入まで企図されている）」の契約関係に移行し，行政庁は，制度の管理・監督・斡旋者の立場に後退する懸念が深いからこそ「契約利用制度化」には反対の声が高いのである。さらに最低基準等を適正に決めることによって確保すべき福祉サービスの水準（当然権利擁護を含む）を，提供者の

市場における競争によって確保しようとすることも企図されている。このような仕組みを基本にしながら、「権利擁護制度」を付加しようとしているのが、厚生省の追求する「新しい契約利用制度」ではなかろうか。すなわち、契約利用制度における行政庁の「公的責任」は、「サービスの提供者としての直接的責任」から「制度の管理監督幹旋者」「権利擁護制度の監督責任者」としての間接的責任に変質する懸念が強いのである。

二宮厚美は、「重要なことは、措置制度における『行政対市民の権利・義務関係』が契約制度における『利用者対供給者の権利・義務関係』に変化することである。」「(契約制度では)公共機関の役割は、福祉サービスの提供者と利用者間のルールを設定したり、両者を幹旋・調整したりする役割に限定される。」「措置制度のもとでは、福祉施設は公的資金による措置費によって運営されたが、契約制度のもとでは、(中略)特別養護老人ホーム等も入所者の利用料によって運営される。」「利用料を多少とも安くするための補助金は、福祉施設そのものの運営にあてられた措置費とは性格が異なることは明らかだろう。」と指摘している(「福祉構造改革論戦の進路と岐路」参照)。的確な指摘であるといえよう。

[5] まとめと課題の提示

この報告では、社会福祉・児童福祉の動きを概観し、社会福祉・児童福祉が憂慮すべき政策動向の中にあることを指摘してきた。ここでは、児童福祉法改正の動きについても整理し、今回の法改正と児童福祉施設最低基準の改正が、非常に不十分なものであることも見てきた。以上に報告検討してきたことをふまえ、まとめとして社会福祉関係者の課題を含めて次の諸点を提示しておきたい。

- (1) 最初に指摘しておきたいことは、このような政策動向がそのまま社会福祉の制度として短期間に実現するわけではないということである。改革を目指す「政策」から「実際の制度の改革」までには、世論の動向、国会審議の動向、政策的優先順序、関係各法との整合性、財政の裏打ちの確保など複雑な要因が働くことになる。諸施策が一定の時間をおいて世論動向を配慮しながら順次実行に移されていくことになろう。ちなみに「措置制度から利用制度への制度移行」は、厚生省によれば2003年为目标であるとされている(『福祉新聞』1999年3月8日)。しかし、政策動向が系統的に一つの方向を指し示している場合、遅かれ早かれその中の中核的部分は実現し、それが長期的には周辺の部分にも影響していく可能性が高い。今後10年程度の長期的視点から注意深く政策動向を見守り、情勢に適合した理論的検討や運動が必要である。
- (2) 「社会福祉の基礎構造改革」では、「市場原理の導入」や「措置制度の見直し・利用契約制度化」などが打ち出されている。特に「措置制度の見直し」については、並々ならぬ熱意をもって取り組みがなされている。ここでは社会福祉の変質、とりわけ公的責任の後退が強く懸念される。その他にも財政構造改革、地方分権改革(わけても規制緩和)、地方行政改

革などの政策が矢継ぎ早に打ち出されている。これらの政策が共通して指し示す方向は、公的責任原理の後退、市場原理の導入、社会福祉への営利企業の参入、社会的・経済的に弱い立場にある人々の権利の軽視である（これらは社会福祉の保険化、利用料の均一化として現れる）。

政府や政府の政策を推進したり理論づける立場の人々からは、介護保険法の導入も児童福祉法「改正」も、社会福祉改革の導入部と位置づけられている。

このような動きを見ると、新設された法律や改正された法律の文面を厳密に読み取ることと合わせて、これらの法文の背景にある社会福祉・社会保障の大きな動きを、法文とも関わらせながら正確に読み取ることが大切であることが痛感される。そのことがなければ、法律が意図している真の方向づけを読み違えることになるからである。

- (3) 社会福祉の措置制度については、従来、行政側の論理として、行政機関が行う措置は行政処分と位置づけ、行政処分による個人の利益は、権利の保障としての利益ではなく、行政処分に付随する利益つまり反射的利益に過ぎないとする考え方が取られていた。この論理が、措置は権利性がなく、自由契約の方が権利性があるという論法にもつながっているのである。

ただし、児童福祉法に例を採るならば、児童福祉法は、法そのものが児童の権利を守る目的を持つのであり、措置は、児童の権利を守るために行われる（具体的には「養護請求権」などにもとづいて行われる）行政処分であり（児童の権利を侵害するための行政処分であるはずがない。あるいは、児童福祉法にもとづいて、児童の権利と無関係の行政処分をする必要はない。）、権利性のない、行政側の権限行使であると考えるのは不自然である。不十分ではあるが、行政の措置権の行使によって児童の権利は守られてきたということが真相であろう。措置という行政処分が、たまたま児童の権利を守ったのではなく、児童の権利を守るために設けられた法（児童福祉法）に基づく行政処分であるので、措置の実施が必然的に児童の権利保障に結びついていると考えるのが自然である。措置制度は、国・自治体の要保護児童に対する施設入所などの保護義務、最低基準の設定と遵守を含む児童福祉供給体制の確保、国と自治体の費用負担義務などを一体的に含む制度である。措置制度には〔4〕でふれたように改善の余地は多いが、措置制度が児童の福祉と人権を守ってきた実績を軽視してはならない。同様のことは障害者や老人の福祉についてもいえる。

- (4) 児童相談所の措置事務・措置権を障害児に関しては、市町村に委譲（移譲）する動きも部分的に浮上しつつある。要保護性のある障害児については別建てとする検討もなされているようであるが、生活全体をふまえて、また長期的視野をふまえて障害児の福祉を守るために児童相談所が果たしてきた役割は大きい。措置事務の市町村委譲の動きが、措置制度から利用契約制度の動きと結びつく可能性も高い。子どもの特性から見ても健常児と障害児の間には微妙な境界領域がある。兄弟に健常児と障害児がいる場合など複雑な実態もある。これらの実情に対応した児童相談所の仕事の仕組みから見ても、障害児問題を切り離すならば、相談援助の総合性が著しく損なわれるおそれもある。慎重な検討が必要である。なお筆者は、

措置事務を、「措置の発案」と「措置の決定」に分け、措置の発案は、一定の条件のある市町村に移譲することは考えらるが、「措置の決定」は、児童相談所が統括することが望ましいとの見解を提示した（拙著『児童福祉法改正論』参照）。

- (5) 児童福祉法改正（1997年6月）は、多くの関係者の期待にもかかわらず、子どもの権利条約などを取り入れ総則部分を改正する課題は見送られた。その他の改正もおおむね小幅であり、児童相談所や児童福祉施設が大きく拡充整備される内容ではなかった。また保育措置制度は廃止され、保育実施制度が新設された。法律の条文そのものは、一見公的責任が維持されているような表現になっているが、将来の直接契約制度の導入や保護者の保育料負担の均一化（受益者負担化）などに道筋を付ける改正であったといえる。厚生省も介護保険法の成立とともに児童福祉法改正を社会福祉基礎構造改革の導入部と位置付けている。

児童福祉法改正と関連して（あるいは並行して）児童虐待への対応策が進んでいる。このことは必要なことであるが、取り組みの課題を広げるだけでなく、児童相談所の拡充、児童福祉施設の拡充が必要である。なお児童福祉法と関わりの深い少年法の改正法案が閣議決定され、第145国会に提出されたが、継続審議となる見込みである。少年の健全育成と保護あるいは教育的援助を基調とする少年法の問題が後退することのないよう「改正」の動きに対処する必要がある。

- (6) 児童福祉施設最低基準の改正は、関係者の長年の切実な要望にもかかわらず、保育所において乳児に対する保母の配置などに前進面はあったが、全体としては極めて小規模な改善にとどまっている。それだけではなく、今後基準の緩和が進み、基準そのものがあいまいになる方向さえ見えてきた。子どもの権利条約など子どもの権利に関する理解の到達点、現代の一般家庭の子どもの生活の実態、充実した生活指導（心理指導などを含む）などの確保、家族支援や関係機関とのネットワークの充実の視点などをふまえた、最低基準の大幅な改善の運動を展開することが求められている。

- (7) 社会福祉諸事業が、競争原理・市場原理にゆだねられ民間企業の参入と自由競争を許す方向に進められようとしている。しかし、社会福祉諸事業は、このような原理ではなく、公的責任原理、人権原理、発達保障原理、ナショナルミニマム原理（これらを代表して「人権原理」とする。この人権原理については二宮厚美「現代の原理主義教義としての市場原理」参照）によって進められなければならない。

児童福祉諸事業についていえば、その保障水準は、まず適格な法制度（児童福祉法、児童福祉施設最低基準など）に裏打ちされた公的責任による財政・資源の確保、専門的な能力・熟練を持った児童福祉職員の確保によって支えられる。そして児童福祉事業運営の人権原理から見た水準（適格性）は、まずこのようにして確保された児童福祉職員自身によって支えられる。

そしてさらに必要な場合、児童福祉事業の水準（適格性）は、市民や専門家による「人権原理にもとづいて働く第三者機関（オンブズパーソン組織）」による権威ある助言や勧告の

しくみを設けることによって支えられる。児童福祉事業の人権原理から見た水準（適格性）が、規制緩和論の先に見えている弱肉強食の競争原理・市場原理・儲けの論理によって支えられる保障はない。ちなみに日本において市場原理が適正に働いてないことは、毎日の新聞・マスコミをにぎわしている各種企業・金融機関の不祥事を見れば明らかである（白藤博行「日本国家構造改革と自治体改革」『自治体の「市場化」』所収論文参照）。

このような意味からも、社会福祉の仕事をつたえず自己点検し改善向上させる取り組みが必要である。この場合、「児童養護の実践指針」（養問研）、「子どもの権利ノート」（大阪府）、「北海道養護施設ケア基準」などが参考になる。

(8) 以上の検討をふまえて、筆者は、「社会福祉基礎構造改革」の動きを視野に入れ、より積極的な「権利擁護」の視点を明らかにするために、社会福祉の各分野や利用者すべてを対象とした「社会福祉施設・社会福祉サービス利用者の権利擁護法」を制定する必要があることを提案した。

(9) 本報告でふれてきた福祉改革の背景には、財政構造改革法に象徴される「国家財政の危機」論があることは明らかである。しかし、国家財政の危機といいながら、金融機関を救済（支援）するためには、巨額の公費（税金）支出をすることが政府の方針として打ち出され関係法が制定された。財源がないのではなく、どこに予算を使うかという選択（政策）の問題であることは明白になった。社会保障に十分な予算（税金）を使う発想を取るか、銀行や大企業を支援するために予算を使うのかという選択である。

この国政の選択を国民生活本位のものにさせるための（政策）研究と運動は社会福祉・児童福祉関係者にとっても今、特別に重視しなければならない課題である。今、日本の各地で進められている自治体行政改革・財政改革を見るにつけ、この選択の課題の重要さに思いを新たにしている。

(10) 社会福祉改革、地方行政改革については、改革を肯認する一部世論の後押しがある。しかし、世論形成のために十分な情報が提供されているわけではない。社会福祉基礎構造改革については、介護保険問題に比較しても、全国紙などもあまりとり上げていない。地方行政についても自治体当局からの情報が大半で、マスコミなどによる住民世論の喚起は十分ではない。市民の発言・討論の場を積極的に形成し、国民世論、住民世論を喚起することが大切である。個別的情報発信（新聞への投稿など）も有益であると思う。

(1999年4月)

参考文献・資料

- ・竹中哲夫『児童福祉法改正論—制度論から援助論へ』三和書房、1998年10月。
- ・児相研／養問研共同編集『日本の児童福祉③』全国児童養護問題研究会、1998年6月。
- ・柏女霊峰編『改正児童福祉法のすべて』ミネルヴァ書房、1998年8月。

- ・厚生省児童家庭局家庭福祉課監修『児童自立支援ハンドブック（平成10年）』日本児童福祉協会，1998年10月。
- ・厚生省児童家庭局「全国児童福祉主幹課長会議資料」1999年3月8日。
- ・厚生省児童家庭局監修『子ども虐待対応の手引き』日本児童福祉協会，1999年3月。
- ・『季刊・子どもの権利条約』創刊号，エイデル研究所，1998年8月。
- ・後藤弘子『法のなかの子どもたち』岩波書店，1998年9月。
- ・上野芳久「少年法改正論議の特徴と問題点」『季刊・子どもの権利条約』第2号，1998年11月。
- ・二宮厚美・自治体研究所編『国家改造と自治体リストラ』自治体研究社，1997年8月。
- ・二宮厚美「現代の原理主義的教義としての市場原理主義」『賃金と社会保障』第1217・18号，1998年1月。
- ・自治体問題研究所編『自治体の「市場化」—解体する公共性』自治体研究社，1998年3月。
- ・竹中哲夫『社会福祉利用者の権利擁護法』の提唱にあたって』『福祉研究』（No.87，1999年6月）
- ・二宮厚美「福祉構造改革路線の進路と岐路」『月刊ゆたかなくらし』第203，204号，1999年1月。
- ・厚生省・社会福祉分野における日常生活支援事業に関する検討会「社会福祉分野における権利擁護を目的とした日常生活支援について」（1998年11月25日）『福祉広報（号外）』1998年12月。
- ・岸田孝史『措置制度と介護保険』明文社，1998年3月。
- ・辞典刊行委員会編『社会福祉・社会保障辞典』労働旬報社，1989年11月。
- ・厚生省監修『改訂社会福祉用語辞典』中央法規，1994年4月。

（付記）社会福祉事業法等の改正法案大綱をめぐる

1 はじめに

1999年4月15日，厚生省は，社会福祉基礎構造改革に関わる一連の検討結果をふまえ，「社会福祉事業法等改正法案大綱骨子」（以下「骨子」と）と「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」（以下「大綱」）を公表し，第145通常国会に提出する作業をすすめた。本「付記」では，「骨子」と「大綱」を概観し，その性格と問題点等を整理する。ただし，近く「社会福祉事業法等改正法案」の本体が明らかになるであろうから，この時期は，微妙な時点である。本「付記」も「改正法案」本体浮上までの暫定的な状況分析ということになる（なお厚生省は，第145通常国会への「改正法案」提出を断念し，1999年秋の臨時国会に提出することを目指し，8月10日には，社会福祉事業法等の改正案要綱を中央社会福祉審議会に諮問したと報道されている—『朝日新聞』1999年8月11日）

2 「骨子」と「大綱」の内容と検討

標記の2つの文書の全文は，すでに『保育情報』（1999年5月号）などに掲載されているので，ここでは，筆者が注目した点を中心に紹介する。

1) 「骨子」について

「骨子」は、「Ⅱ 理念」として「個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活が送れるよう支えるという社会福祉の理念に基づいて、本改革を推進する」を掲げている。

「具体的な改革の方向」としては、「(1) 個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度の確立、(2) 質の高い福祉サービスの充実、(3) 地域で生活を総合的に支援するための地域福祉の充実」の3点を掲げている。

改革の理念に日本国憲法第25条がふれられていないのは、奇異であるが、厚生省のこれまでの見解の流れからはこれが自然であろう。

次に「骨子」は、「Ⅲ 制度改正の概要」において「福祉サービスの利用制度化」を掲げ、「行政が行政処分によりサービス内容を決定する措置制度」→「利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する利用制度」という図式を大きく掲げている。

いよいよ「措置制度→利用制度」への方向づけが決定的になった。この場合、「措置制度」の定義は、「行政が行政処分によりサービス内容を決定する」制度として一面的に規定されている。また「利用制度」は「利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択する」制度として定義づけられている。措置制度にも多面的な特質があり、利用制度にも同じく多面的な特質がある。そのことについては、たとえば、小笠原祐次「福祉サービスと措置制度」を参照されたい。

「骨子」の概念規定は、特定の立場から、措置制度は利用者にとって権利性が弱く、利用制度は権利性が強いことを一面的に強調している。

また「骨子」は「要保護児童に関する制度などについては、措置制度を存続」するとしているがその場合の措置制度とはいかなる性格のものかが気になるところである。「大綱」の「市町村の役割」に関する指摘を合わせると、社会福祉の制度としては極めて例外的な、極端な事例という位置付けが浮上する。そうであれば、措置制度は数十年前の救貧的・保護的なものに逆戻りするおそれがある。

「骨子」はまた、「利用者保護制度の創設」として、「地域福祉権利擁護制度」を「都道府県社会福祉協議会等において実施」するとしている。ここでは、「苦情解決」「誇大広告の禁止」「利用契約についての説明・書面交付義務付け」などがうたわれている。また「サービスの質の向上」では、「良質なサービスを支える人材の養成・確保（運用事項）」、「サービスの質の向上」「事業の透明性の確保」などがうたわれている。利用者保護やサービスの質の向上が必要なことはいうまでもない。しかしこれらのことも、①「措置制度→利用制度」への制度転換、②「骨子」中の「社会福祉事業の充実・活性化」の「多様な事業主体の参入促進（運用事項）」において示されている「保育所について（中略）民間企業など社会福祉法人以外の参入を認めること」（注参照）、などと合わせて検討する必要がある。なお、特別養護老人ホームについては「引き続き検討」とされているが、「骨子」の基調および「改訂規制緩和推進3か年計画」（1999年3月30日）から推測するならば、遠からず「多様な事業主体の参入促進」の方向に

進むことが懸念される。ちなみにこの「3か年計画」は、「特別養護老人ホームや認可保育所に民間企業の参入を認める」(『朝日新聞』1999年3月30日)と明言している。

端的に言えば、「利用者保護制度の創設」「サービスの質の向上」が、市場原理・競争原理の導入と結合したものと提示されているところに大きな問題があるといわなければならない。これは、一方で公的責任の後退によって権利を危うくし、他方では権利擁護制度を導入するもののように見える。筆者は、公的責任が明確な制度である措置制度において権利擁護制度を樹立することが利用者の人権保障上より有効であると考え。ただし、現行措置制度における権利擁護制度も十分ではないので、措置制度を前提とする「社会福祉利用者の権利擁護制度」の確立が求められる。この問題に関する筆者の基本的な考え方と提案は「『社会福祉利用者の権利擁護法』の提唱にあたって」(『福祉研究』No.87)として発表した。

「地域福祉の推進」では、「知的障害者福祉等に関する事務の市町村への委譲(知的障害者福祉法、児童福祉法)」とされている。この問題については、「大綱」において検討する。なお、改正法の施行時期は、原則として2000年4月とされ、措置制度の利用制度への変更、知的障害者福祉等に関する事務の市町村委譲などは、2003年4月とされている。

2) 「大綱」について

「骨子」が「運用事項」の改正を含むものであるのに対し、「大綱」は、法改正に直接つながる内容を提示している。

「1 社会福祉事業法の一部改正—(3)福祉サービスの適切な利用の促進」では、国、地方公共団体、社会福祉事業経営者の情報提供の他、経営者の誇大広告の禁止、利用契約時の説明や書面交付、サービスの自己評価、苦情解決の責務などが提示されている。都道府県社会福祉協議会に苦情相談委員会を設置することも示されている。

これらのことは、利用契約制度への移行が持つ不安な側面(誇大広告や苦情の多発など)をあぶり出しているように見える。

「2 身体障害者福祉法、知的障害者福祉法及び児童福祉法等の一部改正—(1)措置制度の利用制度への変更」では、上記各法(児童福祉法では障害児に限る)において「利用者が福祉サービスの提供者と直接契約し、市町村がその費用について支援費を支給する方式に改めること」(以下、下線筆者)が明示されている。

「利用の仕組み」は、およそ次のようである。

ア 利用者が、指定事業者に利用の申込→イ 市町村は、利用者の申請に基づき支援費の支給決定→ウ 市町村は、利用者に支援費(サービスに要する費用から自己負担額を控除した額)を支給→エ 利用者は自己負担額を事業者に支払う。市町村は、利用者に代わり、支援費を事業者を支払うことができる。(なお、オ 利用者の自己負担額は、本人及び扶養義務者の負担能力を勘案したものとする。)

この「利用の仕組み」では、市町村は、福祉サービス提供責任者の位置から支援費支給決定・

支給者の立場に後退する。支援費の性格も不明瞭なものであり、福祉の公的責任範囲は、後退し流動化することは避けがたいであろう。利用者は、福祉サービスのあり方について、直接的に市町村の責任を追及することが難しくなるであろう。

利用制度に移行する「対象事業」には、以下のように広範な事業が明記されている。

「ア 身体障害者福祉法上の事業

(ア) 施設：身体障害者療護施設，身体障害者更生施設，身体障害者授産施設

(イ) 在宅：身体障害者居宅介護等事業，身体障害者デイサービス事業，身体障害者短期入所事業

イ 知的障害者福祉法上の事業

(ア) 施設：知的障害者更生施設，知的障害者授産施設，知的障害者通勤寮

(イ) 在宅：知的障害者居宅介護等事業，知的障害者デイサービス事業，知的障害者短期入所事業，知的障害者地域生活援助事業（グループホーム）

ウ 児童福祉法上の事業

児童居宅介護等事業，児童デイサービス事業，児童短期入所事業」

このように、身体障害者福祉法，知的障害者福祉法に関しては、重要な施設は軒並み利用制度に移行することになる。児童福祉法については、施設は除外され事業のみが対象とされているが、もはや基本方向は定まり「外堀は埋められた」という感が強い。なおこの場合、市町村はどのような位置に立つのかという問題がある。この点について「大綱」の「市町村等の役割」は次のようにまとめている。

「ア 市町村は福祉サービスの利用者への相談、情報の提供を行うとともに、必要に応じてあせせん又は調整等を行うものとする。

イ 市町村は、緊急の場合等サービスの利用が著しく困難である場合には、職権により入所等の措置を行うことができる。

ウ 国及び都道府県は、市町村が支援費として支弁する費用の一部を負担又は補助すること。」

このように市町村は、福祉サービス提供の責任者から「利用者への相談、情報の提供」「あせせん又は調整等」を行う立場および利用者へ「支援費を支給する」立場に後退する。例外的に残される「措置」も「サービス利用が著しく困難な場合」に限定される。

ところで基礎構造改革に関しては、とりわけ障害関係三審議会意見具申（1999年1月25日公表）と関わって、知的障害者・障害児に関する事務の市町村委譲問題が注目されていたが、「大綱」の「知的障害者福祉法及び児童福祉法の一部改正」では、この点を次のようにまとめている。

「知的障害者に関する事務等を市町村に委譲すること。

ア 知的障害者援護施設に係る事務

イ 知的障害者地域生活援助事業（グループホーム）に係る事務

ウ 障害児短期入所事業に係る事務等」

知的障害者については、基本的には、その事務が市町村に委譲される方針である。市町村がこ

のような事務移管に積極的に対応できる状況にあるのか、既存施設の配置状況などからして、施設入所に関する事務の市町村委譲が適切なのか、十分な検討を要するであろう。知的障害児については、入所施設を除外して一部事業の事務が市町村に委譲される。この点から、児童相談所の業務に対する大きな影響（筆者の立場からは、児童相談所業務の後退）がひとまず避けられた。しかし、中央児童福祉審議会の意見具申（1999年1月25日）は、「障害児福祉サービスについても（中略）市町村が権限を持つことが望ましいことはいうまでもない」という基本姿勢をとっており、「施設サービスについては（中略）さらに検討する必要がある」とまとめている。このような点を考慮しながら、今後の動きを注意しなければならない。

なお「3 児童福祉法の一部改正」では、「助産施設及び母子生活支援施設について、現行の措置制度から利用者が希望する施設を都道府県等に申し込み、利用する制度に改めること」が明記された。

3 社会福祉・児童福祉はどうか

以上に1999年4月15日に発表された社会福祉事業法等の改正法案の「骨子」および「大綱」について概観してきた。これらを社会福祉基礎構造改革関係報告書（「主要な論点」「中間まとめ」「追加意見」）、障害者関係三審議会意見具申などと合わせると、どのような社会福祉・児童福祉「改革」像が浮上するであろうか。このことを述べて本稿のまとめとする。

- 1) 「骨子」および「大綱」によって社会福祉基礎構造改革の当面の着地点がほぼ明らかになった。全般的には、過去の一連の政策文書に見られた厚生省の意図はやや後退した印象を受ける。いわゆる利用料負担（利用者の自己負担）における応能負担の原則を維持したこと、要保護児童の措置制度を原則として存続させたことなども一定の譲歩としてうけとめられる。しかし、①全体としては「措置制度→利用制度」の方向が決定的となったこと、②今回は、保育所に限定されたものの「多様な事業主体の参入促進（運用事項）」において「民間企業など社会福祉法人以外の参入を認めること」が明らかにされたこと、③「利用の仕組み」において「利用者と福祉サービス提供者の直接契約」が導入されたこと、などに社会福祉基礎構造改革の基本視点が貫徹されているといえる。なお民間保育所の経営主体は、従来原則的に社会福祉法人であるとされていた。これは、「保育事業の公共性、純粋性および持続性を確保し事業の健全なる進展を図る」（注参照）ためであった。従来の行政指導の趣旨から見ても今回の改正法案は、保育事業を後退させるものといわざるを得ない。
- 2) 今回提示されている「利用制度」においては、「利用者が福祉サービスの提供者と直接契約」するのであり、市町村は、「利用者の申請に基づき支援費の支給決定」をする立場に後退する。権利擁護制度などを積み上げても、市町村の公的責任の後退は、避けたい。このことは、福祉サービスの運営に直接関わらない市町村行政を生み出すことになる。「利用者保護制度の創設」（「骨子」）において「地域福祉権利擁護制度」がいわれているが、これも「都道府県社会

福祉協議会において実施」とあるように、市町村の役割（責任）は限られている。

- 3) 利用者負担については、「負担能力を勘案したものとする」というあいまいな表現になっており、費用負担制度が確定するまで予断を許さない面がある。また、措置制度における利用者負担と直接契約制度における利用者負担では、利用者負担の意味が異なることも注意しなければならない。仮に利用者負担ができない場合、措置制度では、そのことが福祉サービスからの排除に直結することはないが、直接契約制度では、「利用の仕組み」に明らかにされているように「利用者は自己負担額を事業者を支払う」のであるから、この仕組みを通して、福祉サービスから排除される可能性がある。
- 4) 障害児に関する事務の市町村委譲問題では、今回は、施設に関する事務委譲が見送られている。この判断は、知的障害児施設の配置状況や児童相談所の役割から見て当然のことと考える。しかし、知的障害児に関しては、「知的障害児者援護施設に係る事務」は市町村に委譲されることが明記されているため、外堀が埋まった状態となり、近い将来知的障害児の施設サービス事務の市町村委譲が再び推進されることも十分予想される。
- 5) 以上を総合して、社会福祉基礎構造改革に基づく社会福祉事業法等の改正は、社会福祉の後退をもたらすものであると判断せざるを得ない。従来の措置制度も理想的な制度といえるわけではないが、公的責任の果たし方として、利用契約制度より優れていることは明らかであると考え。措置制度を中核にした現行社会福祉サービス供給体制をさらに改善し、権利保障の上でも充実した制度に育てていくことが望ましいことを指摘して本「付記」の結びとする。

(1999年5月)

注

保育所の経営主体は、現在社会福祉法人などに限られている。厚生省児童家庭局長通知「保育所の設置認可等について」(1963年3月)では、「設置経営主体」について「私人の行なう保育所の設置経営は社会福祉法人の行なうものであることとし、保育事業の公共性、純粋性および永続性を確保し事業の健全なる進展を図るものとする。なお、社会福祉法人とすることが著しく困難であるものについては、少なくとも民法法人である財団法人とするよう行政指導を行なうこと。」とされている。なお、厚生省児童家庭局保育課監修『保育所運営ハンドブック平成10年度版』(中央法規出版、1998年)には、「保育所の設置認可等」について「新たに保育所の設置認可を申請できるのは、原則として社会福祉法人に限られている(児童福祉法第56条の2)」と明記されている。

文 献

厚生省「社会福祉基礎構造改革について(「社会福祉事業法等改正法案大綱骨子」)」「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」『保育情報』第267号、1999年5月号。

竹中哲夫『社会福祉利用者の権利擁護法』の提唱にあたって『福祉研究』No.87、1999年6月。

厚生省社会援護局企画課監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて』中央法規出版、1998年。

厚生省社会援護局企画課監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて(Ⅱ)』中央法規出版、1999年。

全国社会福祉協議会障害福祉部複製「『社会福祉基礎構造改革について』および障害関係三審議会『合同企画分科会』と各審議会の意見具申」1999年.

小笠原祐次「福祉サービスと措置制度」『社会福祉研究』第73号, 1998年.