

は、もう 20 年ぐらい前のことである。このときに問題を提起したのは、ご承知のように社会民主党 (SPD) である。保守政党はこれに反対をし続けた。それはなぜかという、いわゆる公私の役割分担、つまり介護保険がどの部分の介護をカバーするのか、そして私保険によってどういう老後のケアを保障していくのかということを、与野党でなかなか議論がつかなかったからである。あるいは経営者団体と労働組合 (TDU) との間でなかなか議論がつかなかったからである。そういうことを、介護保険の日本への導入のなかでもう一度議論をしていくべきである。つまり公的な社会保険である介護保険で、どこまでのケアをカバーするのかという議論をきっちりしておいて、その上乘サービス、あるいは上乘ケアは私的な責任でどこまでやるのかという議論を、介護保険の議論のなかでちゃんとしておくべきである。

それからもうひとつは、保守政党が社会民主主義政党に代わって、社会民主主義政党が福祉国家の理念を掲げて、福祉の内容を充実させていって、そして 80 年代に入ると、新保守主義が出てきて、福祉国家の見直し、小さな政府、脱規制ということを言い出したという俗説があるが、これは間違いである。

例えば、どこでも結構だが、ニュージーランドを見てみると、福祉国家政策を掲げ、福祉政策を充実し続けたのは保守党である。そして 80 年代にこれが財政に顕著に表れるが、さまざまな破綻を見せると、労働党政権に代わるが、何と保守党が築き上げた福祉国家、「ニュージーランドは天国にいちばん近い国だ」とか、「子供の天国」、「児童福祉がもっとも充実しているといわれている」、その福祉の改革を着々と進めているのは実は労働党で、社会政策、福祉国家、福祉充実というものを社会民主主義と結びつけて議論をするということは、まったく間違いだということである。

時間のわりに少し内容を広げすぎて、またあとでコメントを受けたり、皆さんの議論や、質問をお聞きしたりしたいと思うが、措置制度の問題を単に、措置がニーズに合うとか、合わないとかという、一周遅れの議論ではなくて、21 世紀というパラダイムへシフトしていく過程で起こっている議論として、したがって 21 世紀いっぱい堪えられる仕組みを、措置制度の後ろにつくらなければならないという、こんな話をして、時間がやってきたので、私のレポートをとりあえず終わらせていただきたいと思う。(拍手)

コメント

いま小室先生のほうから冒頭、被災者であって準備が足りなかったとおっしゃいましたが、十分準備していただいて、あらかじめレジュメを送付していただいたので、それを基にしてお話ししようと思う。しかしお話しなされた内容が、ずいぶん違っていったような印象で、一周遅れとか、もう議論の段階ではないといわれるなかで、コメントしにくい感じがする。

お話のなかでのパラダイムの転換とか、21 世紀

へのシフトといわれる点については、これは時代の流れで、措置制度もいろんな問題や矛盾を抱えており、やはり改正の時期にきていると思われる。

小室先生のおっしゃったように、先生自身が 1981 年に著書を出されて、かなり綿密な研究をされていらっしゃるわけで、いまさらという印象が私にもあるし、非常に古くて新しい問題であるわけだが、議論が小室先生の指摘のように、若干空回りをして、うまく噛み合っていない。やはり

法政大学教授 大 山 博

具体的にどうするのだということで、単にアイデアではなくて、理論的に裏づけられた、そういう政策提言というものが必要な時期だと思う。

そこで私も、古くて新しい問題ということで、改めて論点というか、争点というか、これをまとめてみると、それは二番煎じ、三番煎じ的なイメージが非常に強いが、先ほどの小室先生のお話の大半も、措置制度というのはこういうところに問題があるのだというなかで、これは宮澤先生のお話のなかにもあったが、やはり選択性の問題とか、スティグマの問題とか、ニードの多様化とか、福祉サービスの普遍化とか、そういうものについて柔軟な対応ができてない、それからインセンティブの問題では、競争原理が働かないで処遇の向上が見られないとか、あるいは措置制度の場合には、手続き的に煩雑で利用しにくいといったご指摘のように思われる。

これはずいぶん前からいわれていることだが、こういう問題がどうして起こってきたのだろうかということ考えてみると、こういう問題は措置制度の運用上関係の、派生的に出てくる問題で、措置制度がなぜこういう問題を起こしてくるのかという切り込みが必要だと思われる。

これもちょっと、小室先生も法律学者であるので触れられたが、もともとこの福祉の措置という言葉は、福祉6法上の概念であって、この福祉の措置が憲法25条の生存権を公的に担保していく制度であったというご指摘もあった。そして、この福祉の措置というものは、どういう理論的な根拠をもっていったかということ、小室先生は福祉の措置とは行政処分であるとおっしゃった。

この行政処分という言葉は、どういう理論的な背景によって構築されたものかということ、これはよくわからないところなのだが、一般的には、例えば『老人福祉法の解説』等によると、この福祉の措置というのは行政処分であって、行政解釈で行っているということである。これは行政解釈だからきちんと理論的に裏づけられているとは限らないので、実際の運用上そういう解釈をしているということである。

ここには行政法の専門家の方もいらっしゃると

思うが、行政処分というのは、行政法上の用語であって、いわゆる行政行為論によって理論づけられているといわれている。だから、福祉6法の概念でありながら、行政解釈上その根拠は行政法の行政行為論に基づいているといえる。

行政行為論の特徴としては、宮澤先生もおっしゃっていたが、入所措置の解除であるとか、停止・廃止といった権利・義務の変動を伴う法律効果を一方的に行うことができる。しかもその大きな特徴としては、いったん決定した処分は、重大かつ明白な無効理由がない限り有効ということで推定されるといった公定力が働くというように理論づけられている。ここに問題点があるということは、先ほど小室先生も指摘されていたのではないと思われる。

そういう一方的に下される処分であるということから、これも行政解釈上、その権利性というのは、行政の見返りとしての、反射的な利益権として考えられている。この考え方は、ご承知だと思うが、すでに18世紀に、博愛の時代といわれたときに、ウィリアム・ペイリー等が主張していたことできわめて恩恵的な色彩の濃いことを意味している。とすれば福祉の措置制度そのものは、福祉の措置という概念から考えてみると、まさにおっしゃるとおり時代遅れの、18世紀的な制度であるといってもいいわけである。

こういうように福祉の措置という考え方そのものに問題がありながらも、戦後の混乱をした時期、あるいは福祉施設等の改善が図られてなかったとき、サービスの内容を底上げしていくという、ナショナルミニマム的な考え方として、それなりの評価があったことも、指摘されていると思われる。

そこでいま再び新しい問題として、これをどういうふうに改善していくのかということである。最低基準の引き上げは一定程度成果を収めたが、では次にどういうふうに改善していくのか。普遍化とか、いろんな価値観の違いとか、いろんな所得階層もいる。そこでサービスそのものが、かつてのマイノリティのものではなくて、普遍化してきている。こういうときにどういうふうにそのニードに柔軟に対応していくのかということである。

その制度改善の方向として大きく整理すると、まず第一に制度の理論的な問題としては、措置概念の近代化ということである。請求権なり、受給の要件なり、福祉の権利性というものを、行政解釈でなくて、行政法学者の方も非権力的な行政作用、福祉行政はそれに特徴づけられるといわれているが、具体的に措置権、行政行為論に代わる、福祉行政にふさわしい理論的な発展が必要ではないかと思われる。

第二に法制度上の整備という問題についてであるが、『季刊・社会保障研究』で青山学院大学の神長先生が、1993年11月5日行政手続法の制定とともに、福祉行政のとくに相談から申請に始まって、調査だとか、判定だとか、要するに行政処分、節目、節目を行政手続法とすり合わせながら、検討され、改善案を提起されていた。これは措置制度そのものを改善していくという方向において、権利性だとか、適正手続きという観点から見直していくもので宮澤先生のおっしゃった公正の原理から見直していくものである。こういう詰めを行って、措置制度を行政手続法の観点から、どういうふう柔軟に改善できるかという作業も必要であると思う。これはもちろん規制緩和の問題とか、補助金の在り方とか、そういう問題も含まれている。

第三に、これは小室先生にお聞きしたいところだが、契約制度という場合に、まったく自由な契約制度、要するに市場原理を基にした契約制度をお考えなのかということである。これは契約自由の原則というか、民法上もいわれているような3大原則としての、個人意思の自治だとか、私有財産権の絶対性、自己責任の原則というものがあるけれど、これに基づいたまったく自由な契約にゆだねるのかということである。

おおむねこれまでの動向は、近代私法の改正であって、いわゆる社会法などの、特別な立法化が進んできているわけである。つまり、この契約自由の原則にゆだねるということは、かなり古いコンセプトであって、対等な関係で自由に行いなさいといっても、何人も対等な関係で契約できないから、特別立法が諮られてきているわけである。

例えば公法的な制限として代表例をいえば、これも古い問題だが、医師、看護婦、保健婦等の専門職の独占的な事業というものに公法的な制限を加えて、職務執行を拒否できないとかの例がある。福祉の領域でいえば、例えば福祉施設に申し込みがあった場合には、施設長は正当な理由がない限りこれを拒否できないとか、こういう一定の制限を加えた上での契約のようなことを考えていらっしゃるのかお聞きしたい。

それとの関連で、『月刊福祉』（1994年4月号）で京極先生が「福祉契約」という言葉を使っておられる。これはある意味で間接的な行政関与型の契約概念ではないかと思われる。具体的には、ひとつには先ほどの公法的な制限だと思うが、重度障害児とか、こういう人がいる場合には、入所の拒否ができないようにするとか、2つにはニードの判定においては、恣意的判断が入らないように、専門的な判定をした上で契約をするとか、3つには利用料を適正水準に置く、減免措置を講ずるとか、4つにはこれは行政手続法の考え方と思うが、公明正大に利用手続きについてあらかじめ誰でもわかるようにしておく、ガイドラインだとか、単価だとか、職員の配置とか、保育料とか、こういうものを公示しておく、5つには地方公付税交付金とか財政的な支援システムを置く。「福祉契約」とはこういう一定の行政関与型の契約制度というものを考えておられるように思われる。

このように、いわゆる契約制度へという場合にも、2つの大きな考え方があるだろうと思うが、この「福祉契約」の考え方についても小室先生はどのようにお考えかお聞きしたいと思う。

最後に付言しておく、措置制度そのものについて、どこに具体的に問題点があるのかということ、行政の民主化、公正という観点から、行政手続法というものが定められたことを機会に、神長論文に見られるような福祉行政の分析をしておく必要があると思う。その作業を踏まえながら、どういう契約制度が望ましいかという、この点を検討していく必要があるのではないかと思う。

ちょっと時間が過ぎているので、のちほどまた小室先生のほうからもコメントをいただきたいと

思う。私のコメントはこれで終わりにさせていただきます。(拍手)

【レポート】

介護システムの構築とその方法

慶応義塾大学教授 清 家 篤

今日は社会保障研究所の創立 30 周年のシンポジウムで報告する機会を与えていただき、ありがとうございます。この研究所の非常に学際的で、また大学を超えた研究機会を提供しているという貴重な役割、あるいはその固有の研究者として、非常に優秀な研究者を抱えられているということに対して、私はこの研究所の活動をかねがね尊敬しておりますので、そのような研究所の創立記念シンポジウムにお招きいただき、報告の機会を与えられたことは、非常に光栄に思っております。

私自身も 1980 年代のはじめごろから、この研究所の研究会に参加させていただいたり、あるいは『季刊・社会保障研究』に論文を掲載させていただいたりしておりますが、ただ私は専門が労働経済学で社会保障研究所との関係も、公的年金と労働供給の研究会とか、雇用関連のものでした。どうして介護システムの問題に、あの男が出てきたのかと思われる方も多いのではないかと思います。去年伏見部長のほうからお電話をいただいて、この問題について報告せよといわれて、私も最初ちょっと何かの間違いじゃないかと思ったのですが、どうしてもやれということで、先ほどのお話でいえば、選択の余地のない措置のようなことで、伏見部長に措置されたという感じです。

しかし、お引き受けした以上は、あまりやったことのない話だから大目に見てくれというのはフェアでないと思うので、私なりにこの問題をどういうふうに理解しているかということをお話しして、あとで篠塚さんにコメントをいただくという形で、理解を深めていきたいと思う。

今日の私の話は、介護というリスクにわれわれ

がどのように備えるべきなのかということについての、考え方の整理をするということである。そのポイントは大きく分けると 2 つあるかと思う。ひとつは介護というリスクに対する費用をどのように確保するかということである。もうひとつは、介護というリスクに対して、その介護を提供してくれる労働サービスをどのように確保するかということである。この 2 つが介護という事態になった場合のリスクに備えるということを考える場合に、ポイントになる。

そこで、今日の報告ではまず最初に、人が長生きするということによって、いろんなリスクが生じてくるが、そのなかで介護のリスクというのはどのような特徴をもっているのかということ、簡単に整理させていただきたい。そのあとでその費用の負担の問題とサービスの確保の問題についての私の考え方を申し上げたい。

まず最初にさまざまな長寿リスクというもののなかで、介護のリスクがいったいどういう特徴をもっているのかということである。長寿がリスクかという、反対じゃないか、小さいころから飢えだとか、病気だとか、事故だとか、戦争だとか、いろんなリスクをかいくぐってきたから、みんな長生きするようになったのではないかといわれるかもしれない。それはたしかにそのとおりである。ただ一方では、個人の人生設計というものを考えたときに、とくに予想以上に長生きするということが、さまざまなリスクをもたらしということがある。

もちろんそれぞれ個々人の事情によって、そのリスクの在り方というのは違うが、大きく分ける