

書 評

橋本宏子著

『福祉行政と法——高齢者福祉サービスの実態』

(尚学社, 1995 年)

増 田 雅 暢

I. 高齢化の急速な進展に伴う要介護高齢者の増大や介護保険制度の議論を中心とする介護問題への関心の高まり、あるいは新ゴールドプランや地方公共団体の老人保健福祉計画による高齢者福祉サービスの拡充等の動向から、現在高齢者福祉サービスに対する注目は大変高いものとなっている。人口の高齢化率が15%ともはや西欧諸国とも差がなくなり、要介護高齢者数が200万人と推計されるほどの高齢社会になったわが国にとって、介護不安を解消するためにどのような高齢者福祉サービスが地域社会に存在しているのか、というのは多くの国民の関心事となっている。

けれども、一方で、「サービス提供機関や利用方法がわからない」「利用基準が不明確」「手続に時間がかかる」「たくさんの申請書類を要求される」「利用時間等の制限がある」等の多くの不満も聞かれる。ひところ地方自治体が提供する高齢者福祉サービスは「お子様ランチ」と揶揄され、メニューは一見にぎやかであるけれども内実がともなわないといわれていたが、はたして実情はどのようになっているのであろうか。住民のニーズに十分対応できるようになっているのであろうか。そして、サービスの利用手続において利用者に十分情報が提供され、利用者の権利が保護されているのであろうか。

こうした疑問に対して、高齢者在宅福祉サービスを中心に福祉サービスの運用実態と利用手続について、法的な側面から検討と分析を試みたものが本書である。一般に高齢者福祉サービスに対する法学者のアプローチが抽象的な理念中心型となりがちなのに対して、本書は著者が調査検討をしてきた地方自治体における実際の利用手続の現状や各種申請書類等の資料、担当者の意見等を参考にしながら実証的な分析と比較検討を行っているので、現行制度における利用手続の具体的問題点が明らかにされるとともに、利用者本位をキーワードの一つとしている今後の福祉行政におけ

る実務の在り方を考える上で大変参考になる。とりわけ福祉行政の実務を担っている地方自治体関係者にとって、本書は多くの示唆を与えてくれるものと思う。

II. 本書は6章で構成されている。まず第1章「社会保障と高齢者福祉政策の変遷」では、1960年代以降から現在の公的介護保険制度の検討に至るまでの間のわが国の高齢者福祉政策を概観している。この中で、80年代の老人保健法の制定や医療法改正等は「医療需要を抑制」する方向に働いたこと、また「措置から契約」へという動きや民間委託の推進という行政施策の方向を描きながら、国民の福祉サービスに対する権利を保障する「公的責任」という視点からは課題が多いことなどを指摘している。

第2章「社会福祉サービスと公的責任」では、高齢者福祉サービスの実施において民間委託が多い現状を踏まえ、民間委託が公的責任の転嫁とならないように留意しながら、委託先の事故と公的責任の関係について考察する。従来の裁判例を参照すると、地方自治体の具体的な指揮監督の度合いから委託先の事故に対する国家賠償法の適用の是非が判断されているが、福祉サービスの場合、指揮監督関係から公的責任を導き出すのではなく「法関係に由来する義務の委託」であることを重視すべきと指摘する。なお、被害者救済のための追求が行政や委託機関の意欲や姿勢の後退につながりかねない福祉サービスの性質にかんがみ、被害者救済に対する公的責任は、立法論的には国家賠償法とは別の「公的な災害補償制度」によって担保されることが望ましいという著者の指摘は重要である。

第3章「高齢者在宅福祉サービスの実態と法」では、著者のこれまでの広範な調査活動に基づき、各種サービスの実情とその法的課題について分析している。事例としては、「移送サービス」「入浴サービス」「給食サービス」及び「ホームヘルプサービス」を組

上に挙げている。例えば、入浴サービスの場合、利用者の安全性への配慮義務や給湯設備の衛生確保義務など、地方自治体の実施要綱や委託事業者間との委託契約の中でどのように明示されているのか、あるいはどのような規定を盛り込むべきか、また委託元の地方自治体の監督権限の範囲をどこまで明記すべきか、等の課題を提示している。さらには、委託先との随意契約の是非についても言及している。

第4章「高齢者福祉サービスと利用手続の保障」は、興味深い章である。わが国の老人福祉法上の福祉サービスが措置制度と呼ばれる「職権主義」をとっていることから、「利用申請手続」に関する規定が不十分であり、結果的に利用者の権利保護に欠ける点があることは、従来から検討すべき課題として指摘されている。著者は、1993年11月施行の行政手続法と老人福祉法との関係を考察する。行政手続法による処分は、申請に基づく処分及び不利益処分であり、職権による処分は対象とされていないので、福祉の措置の申請は行政手続法の適用除外と解釈されているが、「人権保障の観点からはでき得る限り、行政手続を福祉行政にも適用させていくことが必要であろう。当面は、市町村が規則や条例によって、手続的な整備をはかっていくことが期待される」と主張する。

そして、行政手続法が規定している手続的要請を高齢者福祉サービスの手続においても適用されることが望ましいとの観点から、申請段階での課題、申請に対する不利益処分、決定期間、決定処分とその内容等、申請手続の段階ごとに現行制度の課題を論じている。さらに、現行制度における所得状況調査手続、面接・訪問調査手続、決定手続、優先順位決定手続等、より広い観点から利用者の権利・利益保護に関する手続的課題を論じる。こうした中で、福祉サービスの利用基準策定手続の明確化や、費用徴収基準の条例化、委託契約手続の明確化の必要性、及びこれらの策定過程における住民参加型の仕組みや手続過程の情報公開の必要性を指摘している。

第5章「事例研究－高齢者在宅福祉サービスと手続」は、第4章の考察の基となる事例研究という位置づけであり、ホームヘルプサービスと入浴サービスを例にとって、各市町村における利用決定過程の実態と課題について言及している。

第6章「福祉サービスと当面する法的課題」は、登録ヘルパーの法的性格及び公的介護保険制度について

それぞれ個別に論じている。登録ヘルパーについては、新ゴールドプラン等に基づくホームヘルパーの増員計画の中で、特に大都市部におけるホームヘルパーの確保策として近年全国の地方自治体で採用されている手法である。登録ヘルパー制度は、地方自治体側のホームヘルパーの増員対策と職員定員問題解決という利点、ヘルパー側の熱意又は善意の発揮と柔軟な勤務形態の選択という利点などが一致して生まれたものであるが、一方で、雇用保障の問題や使用者の責務、労働基準法の適用、人材派遣事業との関係など法的課題も多い。著者が指摘するように、今後登録ヘルパーも含めホームヘルパー制度全体の立法的な整備が必要であろう。一方、公的介護保険制度については、措置制度と対比する形で論じている。措置制度が保障しようとする生存権という権利に対して、公的介護保険が保障する契約に基づく権利とは次元が異なるのではないかと、公的介護保険制度自体は「介護費用の社会化」を目指すものであり、介護サービスの提供に対する公的責任の後退につながるのではないかという懸念が表明されている。

III. 次に、本書に対するコメントを行ってみよう。

第1に、福祉サービスにおける手続過程のあり方と意義について、イギリスのコミュニティケア改革を例にあげながら、福祉サービスにおいては、手続過程自体が申請者の「求める行為」を具体的なものにしていく過程であり、「要求としての権利」を「法的な権利」に確定していく過程であると指摘しているが、これは極めて大事なポイントである。著者は「福祉サービスの手続過程は、『権利を適正に行使する』という『権利保護の手段的位置づけ』だけでなく、『権利自体を具体的に形成していく過程』として、より積極的な役割を担うものとみななければならない」と指摘する。社会保障分野におけるサービス利用者の権利擁護の必要性を考えると、具体的な利用手続過程の各段階を「権利の形成過程」としてとらえ、こうした観点から手続実務を再検討する著者の手法は、今後一層重要性を帯びてくるであろう。

第2に、このように福祉サービスの利用手続過程を権利の形成過程とみると、本書は現行の老人福祉制度の利用手続に実に多くの課題が存在することを浮き彫りにしている。

ホームヘルプサービスを例にとって本書に示された

実態を概括してみよう。まず、派遣申請書はあくまでも行政当局の「情報収集の手段」にすぎず、訪問調査等をしてサービスを必要とする場合にのみ申請書を受理する自治体もある。派遣決定の基準は地方自治体の要綱に決められている場合が多いが、未公表であったり、具体性を欠いたり、国の通知そのままの場合が多く、また、担当者の裁量の余地が大きい。地方自治体が申請を却下する場合に却下通知書があるが、その審査基準等の明示がない上に、この通知書自体がほとんど利用されていない。実際には利用希望者は担当者との個別相談の過程で要件に該当しなければ申請を取り下げる形をとる。また、利用決定をした後の派遣回数等の変更手続も、変更申請書はあっても実際には使用されていない。さらには、廃止手続もサービスの利用者の実情が把握しきれないため、現状では死亡・入院など明白な理由に基づく場合がほとんどである。つまり、派遣決定をした後の状況の変化についての再評価がない（例えば、要介護状態が改善すれば当初の派遣決定は見直す必要がある）。そもそも、派遣決定の権限者は形式的には市町村長であっても、実際には委託先の供給機関が極めて大きな役割を果たしており、事実上の決定をしている場合が多い。

こうした現行制度の問題点の背景には、職権主義を基盤とした措置制度に由来する申請規定の不備のほか、措置権限が地方自治体の団体委任事務に切り替わり裁量範囲が広がったにもかかわらず、従前どおり国の通知等に依拠するなど主体的に事務手続の改善に取り組んできていない地方自治体の姿勢が反映している面もある。今後、高齢者福祉サービスは公的介護保険制度の導入により社会保険の方法によるサービス利用手続となることが予定されている。これにより現行制度の問題点のうち改善される点が多々あろうが、利用者の権利の手続的保障がより明確になるよう公的介護保険制度下における利用手続過程の一層の検討整備を期待したい。公的介護保険制度の導入という大きな転換期を迎えているときに、今後ますます重要となる利用者の権利擁護のあり方について、本書で展開しているような法的観点からの分析評価が大いに参考になるであろう。

第3に、前述したホームヘルプサービスの例でみられるような措置制度における利用手続過程の問題点を改善するためにも、現在公的介護保険制度の導入が検

討され、社会保険の手法による利用手続に切り替えていこうとしている。これに対し、著者は措置制度が生存権を保障するものであることを強調し、社会保険制度の導入は公的責任の後退を懸念しているが、ホームヘルパーの派遣等現行の社会福祉制度全般に適用されている措置制度の性格を全て生存権の保障という観点から立論することには無理があるのではないだろうか。また、わが国の医療保障が社会保険制度を基盤として運営され国民の合意を得てきているように、権利保障や公的責任のあり方について、措置制度と社会保険制度とを2元対立的にとらえることは単純すぎるであろう。その上、本書で指摘されているように、現行の措置制度における手続過程では、利用者の権利擁護という観点からは問題点が山積している。もちろん、公的介護保険制度においても、要介護認定基準の明確化、申請手続過程や苦情処理手続の整備等、利用者のための権利擁護の仕組みが必要であることは言うまでもない。

第4に、第1章で概観している1980年代の社会保障政策の評価において、老人医療費の一部負担の導入や老人保健施設の創設等を踏まえて「医療需要の抑制」を強調しているが、老人保健法の制定等について否定的にとらえ過ぎているのではないだろうか。急増する老人医療費に対して、国民の医療を保障する医療保険制度の安定的運営のためにも、医療保険者間の老人医療費の公平な負担や高齢世代と若年世代との負担の公平化が必要であったのであり、また老人保健制度の創設により国民健康保険制度の財政安定化に大きく寄与した点も忘れてはならない点であると思う。今また医療保険制度の抜本見直し等社会保障構造改革が議論されているが、それは社会保障の「後退」ではなく、成熟した社会・経済を背景に21世紀の「超少子高齢社会」においても通用する安定的な制度創設への取組であろう。

最後に、高齢者福祉に関する行政施策は年々変化してきている上に、公的介護保険制度の導入により利用手続過程は一変することとなるが、今後こうした社会保険制度下における高齢者サービスの利用手続過程に関する法的検討や利用者の権利擁護のあり方についての考察を期待したい。

（ますだ・まさのぶ 九州大学助教授）