

座談会

社会福祉政策研究の現在

平岡公一(司会)・小林良二・坂田周一・駒村康平・秋元美世

第1部 企画の趣旨

平岡 それでは「社会福祉政策研究の現在」というテーマでの座談会を始めさせていただきます。まず、この企画をたてるに至った経緯と企画の趣旨について私から説明をさせていただきます。

そもそものきっかけは、『季刊社会保障研究』の37巻4号の学界展望「年金研究の現在」という企画にありました。この企画は、年金に関わる経済学及び法学の研究の動向や課題などが適切に整理されていて、たいへん有益だったという評価があり、私もそう考えております。そこで、私も編集委員の1人ですので、今度は、社会福祉政策の分野についても同様な企画をたててはどうかと考えたわけです。

社会福祉学に関しては、最近特に社会福祉系の学部、学科、大学院等が次々と新設され、研究教育体制も充実してまいりましたし、その一方で、社会学、社会福祉学だけではなく、経済学、法学部などの様々な分野で社会福祉に関わる研究が進められているという状況があります。しかしながら、違った分野の研究者の間では相互に交流が乏しくて、各分野の社会福祉関係の研究の動向とか、その成果というものの全体像を把握するというのはなかなか難しい状況にあるように思えます。

このような点からみて、年金に続いて社会福祉政策に関してもこのような企画を実施するという事は意味のあることではないかと考えるに至りました。そこで、このような企画を提案させていただき、研究所のご了解も得られましたので、こ

の座談会を実施するに至った次第です。

この企画のねらいを改めて整理してみると、次の3点にあると私は考えております。

まず第一のねらいは、社会福祉政策に関わる各学問分野の研究の動向を紹介し、その成果や課題を確認するということにあると考えております。そのことを通じて、異なった分野の研究者の間での研究の成果や課題についての共通の認識が生まれてくることを期待しております。

第二に、そのように最近の重要な研究成果を紹介するを通して、若手の社会福祉学の研究者であれ、他分野の研究者であれ、これから社会福祉政策の研究に取り組もうとする方々に、最初に読むべき基本的な文献を紹介することができればと思っております。

それから第三に、そうした各分野の研究成果の検討を通して、今回、特に中心的にとりあげる近年の社会福祉制度改革について、それをとらえる多様な分析視角を示すことができればと思っております。

具体的には次のような手順でこの座談会を進めることにいたしました。まず第一に政策理論と政策分析、第二に福祉サービスの実施体制、第三に行財政論・計画論、第四に経済学的アプローチ、第五に法学的アプローチ、以上の五つの分野を設定しました。

政策理論・政策分析というのは、政策選択の原理に関わる問題、あるいは現実の政策についての

実証的な分析というものを扱う分野と考えております。

この第一の分野は、二番目、三番目の分野とも若干重なりますが、ここで政策選択の原理の問題を扱うかどうかという点で、一応、区別できると考えております。イギリスなどでソーシャル・アドミニストレーションと区別してソーシャル・ポリシーという学問領域を設定する場合には、ここでは政策選択の基礎にある価値の問題を扱うということが言われておりますが、その意味では、この分野は、そのような価値に関わる問題も扱うということになります。

これに対して、第二の分野の福祉サービスの実施体制論というのは、実際のサービス供給システムの中でいかに有効に効果的・効率的にサービスを実施していくかという課題に応えようとする研究分野と考えております。

第三の行財政・計画論は、実体的な制度に関わる面が強い分野と考えておまして、そういう点では、第一義的には行政学や財政学がこの分野を扱ってきたといえますが、その一方で、計画策定であるとか、それに関わる住民参加という点では、社会学、社会福祉学からの貢献も多いのではないかと考えております。これらの三つの分野は学際的な研究分野であって、たまたまこの分野を担当する3名の参加者は社会学、社会福祉学の研究者ということになりますが、他の学問分野からの貢献も多いということが言えるかと思えます。

一方、経済学、法学の分野では、それぞれの学問の枠組みの中で社会福祉の問題に様々な角度からアプローチする研究が積み重ねられていると思いますので、そこで、四番目、五番目の分野としては経済学的なアプローチに基づく研究、法学的なアプローチに基づく研究というものを取り上げることにしております。

以上の五つの分野のうち、第一の政策理論と政

策分析は、企画した者の責任上、私が担当いたしますが、他の四つの分野は、それぞれの分野の研究をリードしてこられた第一線の研究者の方をお願いするというので、福祉サービスの実施体制については、社会福祉サービスの組織論ないしは供給体制論がご専門の小林良二さん、行財政論・計画論は、この分野の研究を一貫して続けてこられて『社会福祉政策論』という画期的なテキストを数年前刊行された坂田周一さん、経済学的アプローチについては、年金・医療・福祉・介護の各分野についての経済学的研究を幅広く進めておられる駒村康平さん、法学的アプローチに関しては、政策論的な観点を含めて研究を進めておられる秋元美世さんをお願いすることにいたしました。

実際の進め方としては、まずはじめに、それぞれの分野ごとに3本ないし5本ぐらいの論文を選んで、それぞれの担当者が、その内容について紹介し、コメントをしていただきます。それらの論文については、各参加者が事前に読んでいることになっていますので、次に、その論文の内容について討論をする、また、分野によって少し進め方は違いますが、その研究動向全体についての報告・コメントも合わせて行っていくという手順になっております。

その論文の選択にあたっては、必ずしもその分野で最も高く評価されている、あるいは完成度が高いものとは限らずに、むしろ一連の制度改革をどういう視点から分析評価するかというテーマに取り組んだものを中心にして、かつ、主に過去3年間に発表されたものであって、新しい研究動向を代表するものであるとか、重要な問題提起を含むものというものを中心に取り上げるという考え方に基づいて行っております。

それでは分野ごとのその報告と討論に移りたいと思います。

第2部 政策理論と政策分析

報告



平岡公一
(お茶の水女子大学教授)

まず政策理論と政策分析についての私の報告から始めさせていただければと思います。

1997年から2000年にかけて児童福祉法の改正、介護保険法の制定、社会福祉事業法等の改正(いわゆる社会福祉基礎構造改革)と一連の構造改革が行われました。そして、それによって社会福祉サービスの供給体制のあり方に大きな変化が生じたと言われております。そういう変化というのは坂田さんが『社会福祉政策』という著書の中で使われている言葉で言えば、「旧体制」から「新体制」への移行という側面がたしかにあったと思います。1950年前後に形成された戦後日本の社会福祉の制度的枠組みというものが、ここで再編成されたということはたしかでしょう。

したがって、このような体制の変化をどう見るか、そしてその結果をどう評価するか、そしてさらにそれを望ましい方向に変化させていくためにはどうしたらよいかということを検討することは、社会福祉政策研究の最も重要な課題と考えられますし、実際、多くの研究者がこの課題に取り組んできました。そして、特に、望ましい改革のあり方やその課題、もしくは問題点については様々な角度から検討が行われて、多くの論文が発表されていると思います。

しかし、一つ気がかりなことは、いわゆる「旧体制」から「新体制」への移行というものの意義を積極的に評価する場合に、時には「旧体制」、いわばアンシャン・レジームというものが、暗黒

の時代であったかのような言い方がされる。あるいは「旧体制」とは断絶した「新体制」に移行するという点で、そこに社会福祉の明るい未来が開かれるというようなイメージで、制度改革が語られることがあるという点については、疑問を感じることもあるわけです。

この問題については、次のような点についての研究の積み重ねがさらに必要であって、それに基づいて論議が深められる必要があると考えております。

一つは改革以前のいわば「旧体制」、戦後の社会福祉の実施体制というものがどのようにして成立し、そして経済社会の変動とともにどのように変化してきたのか、あるいは変化しなかったのか。またどのような点でその「旧体制」が、社会福祉の発展を阻害する要因になったのか。あるいはそうはならなかったのかという点を明らかにするという点です。

それから二番目に、いわゆる「旧体制」と「新体制」の間には決定的な断絶があるのか、それとも相当な連続性が認められるのかといった点が考えられます。

続いて第三に、福祉国家体制の再編という点から見た場合に、この一連の制度改革はどのような意義を持つものなのかという点があります。

そして第四に、この「新体制」におけるサービス供給体制を分析するために有効な枠組みはどういうものなのか。また、その供給体制の機能を評価する基準はどのようなものであるべきなのかという点があげられます。

この報告では、主に1999年以降に発表された論文の中から、これらの課題に正面から取り組んだ論文、もしくはこれらの課題に取り組む場合に重要な示唆を与えてくれる論文として、3本の論文を取り上げることにいたしました。

北場 勉 (2000) 「社会福祉の運営形態——社会福祉法人制度の成立とその今日的意義」

最初の北場論文ですが、この論文は、昭和20年代における社会福祉法人制度の成立の背景と経過を、歴史的な資料の綿密な検討に基づいて分析するとともに、なぜこの制度が多様な民間福祉事業の発展を阻害することになったのかという点から、その後の社会福祉事業の展開を分析して、さらに今後の社会福祉法人の果たすべき役割について考察しているものです。

特に注目すべき点としては、社会福祉法人制度が成立した背景に、憲法89条の規定を回避して、民間社会福祉事業への公的援助を再開しようとする狙いがあったという、従来の通説を明確に否定している点です。この論文によれば、当時、憲法89条の「公の支配」という条件を満たすためには、社会福祉法人でなくても、公益法人であれば十分だと考えられていたということです。実際、昭和25年の新生活保護法においては、「公の支配」の条件を満たして民間の社会福祉事業に対する公的助成の道を開くために、民間の保護施設の設置主体を公益法人に限定するという規定が設けられたという経緯があったということです。

この論文によれば、社会福祉法人制度が設けられた背景には、むしろ一つには、当時、公益法人立の社会事業における不祥事が続発して、社会的な批判を浴びたという事態に対応して、規制を強化して社会福祉事業の社会的信用を回復するという狙いがあったということです。社会福祉法人制度が設けられたもう一つの理由は、シャープ勧告に基づく1950年の税制改革によって、公益法人の収益事業に対して課税が行われるようになった中で、社会福祉事業を実施する法人に優遇措置を講じたいという狙いがあったということです。

このように社会福祉法人制度がつくられた背景に、不祥事を防止するための規制強化と、税制上の優遇措置という狙いがあったということは、今日の社会福祉法人をめぐる議論でもふまえておくべき事柄ではないかと思います。

また、この論文では、多様なサービス供給主体の参入を認める必要性も強調しているわけですが、

今後の社会福祉法人の役割に関して、NPOが社会福祉法人になる、あるいは企業が社会福祉法人を設立する途を広げる、そして社会福祉法人制度を積極的に活用することを提唱しているという点も注目される点かと思います。

この研究から浮かび上がってくることは、一言で「措置制度」と言われてきた社会福祉の「旧体制」が、実は、行政処分としての措置そのものばかりでなく、措置委託の仕組み、社会福祉法人制度、そして施設の認可制度、さらには施設整備補助金といった要素から構成されていて、これは一見すると不可分一体に結びついているように思われますが、それぞれの要素は、論理的には独立した事柄であり、ある時代の状況の中でこうした要素がたまたま結びついたという面が強いということです。そのような体制がどのように成立してきたのかと、そしてどのように機能したのかということをきちんと分析することが必要だろうと思います。そして、このようなかつての措置制度を構成していた要素の全てを否定して、それを解消することが最も徹底した改革だとは、とうてい言い切れないだろうと私は考えます。

星野信也 (2000) 「福祉国家の中流階層化再論」

次に取り上げる星野論文ですが、この論文の中心的なテーマは1980年代以降の一連の日本の社会保障・社会福祉の改革によって、「福祉国家の中流階層化」というものがさらに進展しつつあるのであって、それはむしろ社会的不公正を拡大するものであるということです。そして、著者の基本的な主張は、それに代わって、「選別的普遍主義」といわれる「普遍主義に選別主義を組み込む」方向での改革を進め、所得再分配機能をより一層強化し、低所得層にできるだけ手厚く、かつ資源制約を考慮して効率性を重視したシステムをつくっていくべきだということかと思います。

この論文は、実は、その他にも多くの論点が含まれているので、簡単に要約するのが難しい面があり、著者の意図に沿うような紹介ができるかどうか分かりませんが、私としてはこの星野さんの論文が、三つの点において、日本で他の研究者が

いままで行ってこなかった非常にオリジナルな問題提起をしているという点に注目したいと考えております。

一つは、90年代の社会福祉のいわばキーワードであったところの「普遍主義」に対する厳しい評価ということがあります。理論面でも政策の評価という面でも、この普遍主義を非常に否定的に評価していて、「幻想的な普遍主義」であると厳しく批判しているのが特徴的です。

もう一つは、その「幻想的普遍主義」を克服する方向として、その幻想の部分を実現するという方向、すなわち、北欧の社会民主主義的福祉国家レジームに見られるように、ジェンダー平等政策や雇用政策、家族政策などを結合させる、そして普遍主義的な社会サービスの基盤をつくっていくという方向を目指すのではなくて、むしろ、イギリス型福祉国家の歴史の中で理想とされてきたような、自由主義の原則を維持しつつ、かなり手厚いミニマムを保障するという方向を追求する、そういう意味において、普遍主義の実現を目指す政策からの方向転換を提唱しているという点が重要な問題提起だと思います。

こういった方向を徹底的に追求している論者というのは、日本では他にはいないのではないかなと思うわけです。星野さんが示している福祉国家の将来ビジョンは、おそらく北欧モデルとも違うわけですし、市場原理主義的な福祉国家解体論とも異なる、また高い水準の社会保険を維持していこうといった政策構想ともまた異なる、もう一つの福祉国家の政策構想だろうと言っていいかと思えます。こういう政策構想が示されたことは、もはや今日、保守とか革新とか、あるいは自由主義とか社会民主主義といった一次元的な対立軸の中で福祉国家の将来を論じることができなくなってきたということの象徴的な現れのようにも思えるわけです。

それから第三に、星野さんの論文では、社会福祉の一連の制度改革について、多くの論者のように、それを肯定的に評価するにせよ、否定的に評価するにせよ、事実認識として、その改革がサービス供給体制を抜本的に変えたというように見る

のではなくて、「供給者援助方式」という旧体制の仕組みが維持されていて、そういう意味では新しい体制に変わったとは言えないという見方をとっているのが特徴的だと思います。

私は、実はこの3点のいずれについても異論があるわけですが、こういう問題提起の仕方は、いままで日本の社会福祉政策研究の中ではなかったものだと思いますし、こういう問題提起を受けて論争が起きてしかるべきではないかと思っております。

佐橋克彦(2002)「わが国の介護サービスにおける準市場の形成とその特異性」

続いて三番目の佐橋論文ですが、この論文はイギリスのルグランド等の準市場理論の枠組みをわが国の介護保険の制度設計に適用して分析をして、効率性、応答性、選択性、公平性といった観点から介護保険の機能の評価を試みたものです。

ルグランド等の準市場の理論については、駒村さんがいち早く紹介をされていて、また介護保険制度や基礎構造改革の構想について、この理論の枠組みにそって分析されていますし、私も介護保険制度についてこの枠組みを適用しようとしたことがあります。しかし、この論文は今年(2002年)になってから発表されたもので、介護保険制度の制度設計がかなり明らかになっていって、さらに実施状況についてのある程度の情報が得られる段階になって、そのような情報を活用しながら、介護保険制度の分析にこの枠組みを適用している。その点にこの論文の特徴があると思います。

この論文では、まずイギリスの保健福祉サービスの制度的枠組みを前提にしたルグランドの準市場理論を著者なりの視点で整理をして、その上でイギリスの制度的枠組みとの違いに着目しながら、日本の介護保険の制度的枠組みにどのような点において準市場としての性格があるのかというのを分析しています。それに基づいて、さらに、介護保険において準市場が有効に機能するための条件がどの程度まで備わっているのかを分析しているわけです。

ここでは、ルグランド等があげている五つの条

件、すなわち「市場構造」「情報」「取引費用と不確実性」「動機づけ」「クリームスキミング(の防止)」という五つの条件に照らして、介護保険の制度的枠組みはどのように機能するのか、そしてその機能にどのような限界があるのかということを中心にきめ細かく検討しています。最後にそうした準市場の機能の限界が効率性、あるいは応答性、選択性、公平性という点でどのような問題を引き起こすのかを分析しています。

この論文については、問題点をあげれば、サービスの種類による供給制約とか規制のあり方の違いが十分考慮されていないことであるとか、経験的データを用いた分析が行われているわけではないという問題もあります。しかしながら、最初にあげた四つの課題のうちの第四の課題、すなわち「新体制」におけるサービス供給体制をトータルとして分析するための枠組みづくりということにかなり果敢に挑んだ論文として評価できるのではないかと考えます。

社会福祉政策研究の歴史をふりかえってみますと、70年代から80年代にかけて三浦文夫さんを中心に小林良二・高橋紘士・坂田周一といった社会保障研究所に関わっていた研究者の方々が加わって、計画論的なアプローチ、あるいは供給体制論的なアプローチの分析の枠組みづくりというのが進んだわけで、それがいまでは学界でも定着していると考えられるわけですが、21世紀に入った段階で、福祉サービスの市場化という新たな状況に直面して、市場分析の枠組みづくりを試みた論文が社会福祉学会の学会誌に発表されたということは、そういう研究の歴史の中では一つの重要な意味があるのではないかとも思います。

その他の研究

以上、3点の論文を紹介して若干のコメントを行ってきたわけですが、この3本の論文を取り上げたのは、はじめにあげた四つの課題にそって選択した結果ですが、この他にも、当然重要な研究の主題は多くて、また優れた研究も多いということをつけ加えておきたいと思えます。

たとえば研究の主題という点でいえば、坂田さ

んが提起されているエンタイトルメント化の問題、特に障害者福祉の利用制度化というのが実質的に受給権の保障になるのかどうかといった点などももっと論じられる必要があるのではないかと思っております。

優れた研究という点では、三浦文夫さんほか編集された『戦後社会福祉の総括と21世紀への展望』の第三巻(三浦ほか、2002)では、社会福祉政策研究をこれまでリードしてこられたベテラン・中堅の研究者の方々が様々な観点から戦後社会福祉の総括と改革の課題について論じており、たいへん充実した内容の論文集になっています。

また、藤村さんの著書(藤村、1999)は、論文集ですが、社会政策論や行政学の成果を活用しながら、社会学的な分析枠組みを用いて社会福祉の形成や実施のメカニズムを分析していて、さらにまた、特に80年代から90年代の福祉改革とは何だったのかということについての一つの答を示しています。これは、明らかに今までなかったタイプの福祉社会学的な研究だといえるかと思えます。

また、若手の研究者では吉原さん(吉原、1999 a; 1999 b)が、基礎構造改革について、いろいろな資料を活用しながら実証的な制度・政策分析を行っておりますし、また森川さん(2001)は、利用者主体という原則を徹底したものであるところの「消費者主導モデル」をジェンダーの視点を入れつつ分析するという新しい発想の研究に取り組んでおられます。また、菊地さんの生活保護の不正受給問題の研究(菊地、2002)は、政策実施過程の分析としての新しい方法の可能性を示したものだといえます。

また、論文ではなくてテキストということになりますが、武川さんの『福祉社会』(2001)は、イギリス的な社会政策論のテキストのスタイルを取り入れて、はじめて日本で刊行されたテキストといえますし、社会政策論的な分析視点と、行財政制度の解説・分析というものを結合させた坂田さんの『社会福祉政策』というテキストも近年刊行されています。どちらも、日本では、当分の間、類書が出ないのではないかと考えられるオリジナリティにあふれるテキストであるという点に注目

しておきたいと思います。以上で終わらせていただきます。

討 論

小林 「新体制」と「旧体制」という立て方をいくつかブレクダウンして報告してくださったので、興味深い報告でした。「旧体制」と「新体制」の連続説と断絶説というような視角を設定してみると、たしかにそういう視点が設定できると思うんですが、北場さんの論文のように、公的なサービス提供の体制を前提として、ある部門が提供するサービスがどのぐらい公正であったり、あるいは効果的・効率的であったかという、そういう立て方をしたように思うんですね。

ところがいまお話を伺っていると、特に最後の佐橋さんの論文みたいに経済学の視点から、福祉の分析をするようになってきたということで、だいぶ視点が違ってきている。ですからこの連続と断絶という意味でいえば、研究方法としての連続と断絶という問題もあるという印象をもちました。

やや概観的なことを申しませんが、北場さんの論文のように、社会福祉法人というところに視点を据えて、断絶と連続を考えた場合、社会福祉法人という枠組みを残すべきかどうかという議論と、その前提となっている体制というのはどうなるのかという議論とがあるように思うのですが、その点はどのようなのでしょうか。

それから星野先生の論文ですが、ここでの断絶と連続を判定する基準は、最終的には供給者援助方式、つまり事業者補助方式というところに求めているということですが、最近の改革をそのように評価してしまってよいのかという論点があるように思います。

それからこの中産層、中流階層化といっているのは、これはある意味では普遍主義とほぼ同じ意味だと私は思うのですが、社会の中心になっている階層をきちんとカバーしていくということと、選別主義をどのように活用してゆくかということは、詳細な検討が必要だと思います。

坂田 社会福祉法人の問題についての北場氏の議論は、慈善団体に公金を出してはいけないとい

う、憲法 89 条の制約を回避するためではなくて、不祥事が起こりやすいから特別な規制を加えた法人が設置された。したがって逆に言えば不祥事がなければ社会福祉法人以外でも第一種社会福祉事業をやってよいと言いたいのか、あるいは社会福祉法人の認可基準を緩めて、もっとたくさん法人をつくって、第一種社会福祉事業を運営できるようにすべきだ、という二つの論点に分かれるでしょう。

北場氏の主張はおそらく後者の意見だと思いますが、社会福祉法人になるための障壁と、普通の公益法人とはだいぶ違いますよね。そうしたらなぜわざわざ社会福祉法人にならなきゃならないのかとか、NPO 法人がもっと福祉に進出していく方が、断絶と継続という面では新しい体制にふさわしいと言えるのではないですか。

もう一つの星野さんの論文ですが、低所得・貧困世帯層から中所得層に広げていくのが普遍主義の流れだったのだから、現象面から見れば受給層が中流階層化しますよね。ただ、星野先生が言っているのは、垂直的再分配が上から下へじゃなくて下から上に行ってるんじゃないかという議論だと思うんですよ。貧しきものから中ぐらいの階層の方に金が逆に流れているんじゃないか。だからもっと上から下への再分配を高めなきゃいけないという言い方をしていると思います。

選別的普遍主義というのは昔の臨調のように本当に必要な人のところに福祉サービスを限定すべきだというお話なのか、あるいは、かつてティトマスが普遍主義のインフラに支えられる選択的サービスの問題を提起したのと同じものなのか。おそらく後者だと思いますが、それが受給者選別について所得の要素を強めるべきだと言うと臨調的になるのでそうではなく、財源調達が課題になるでしょう。

福祉サービス支援の補助金を利用者本人に渡さないで事業者に渡すのは、これまでの措置費の支払い方とちっとも変わらないから、事業者の競争意識、あるいはサービスの質を向上させる意欲につながらないとか、あるいは事業者が経費を無駄遣いすることの是正にはつながらないという主張

だと思います。とするとその対案は利用者にお金を渡して、そのお金を持って利用してもらうことになる。渡したお金はどこへ行っちゃうかわからないから、リインバースメント方式になりますよね。一旦払ったものを後で払い戻す。そうすると一旦払う時の一時金がないと受けられないので、その逆の機能というのがあまり論じられてないような気がいたします。もう一つの対案はパウチャーであり、支援費制度の実質はこれではないでしょうか。

最後の市場については、「新体制」と言っているが、どういう視点から分析していったらいいのか、それがはっきりわかってない。措置制度から利用者中心にかわったとか、役所と福祉法人が絡んでつくられた公的な枠組みが多元化して開放されたとか、これまでの見方に追加する視点が出ているのはよいことですね。新体制が現実には十分事実として展開されているというわけでもないのに、実証的な検討はむづかしいでしょうが、今後が期待されると思いました。

駒村 経済学の方では社会福祉法人というのがほとんど分析対象として扱われていないわけですが、ここで言及された論文というのは措置制度における根拠が実は違いますよというような話になっているわけなんです。経済学のところでこの社会福祉法人をどう考えるかというのは、あまり十分な研究はないんですが、逆に言うともっと社会福祉法人の会計あるいはその供給内容まで入ったような研究というのはあるのかな。

たとえば私どものお話をしますと、これは経済学的には全くないわけですが、学際的な他のところであるのかなと思います。そのお話を聞いて、先生が切り口を出して、ここはたしかにプロバイダーのところの問題ですから経済学も大変関係しますが、社会福祉法人に関するより詳細な研究というのはどうなっているのかというところを思います。

それから星野先生はちょっとコメントしづらいところなので、佐橋さんの論文の方ですが、私の方でもまたこれに触れようと思っているんですが、準市場というのが経済学の中では福祉サービス産

業を純粹市場として見ていくんだ、さらにそれに対して規制を緩和していくんだ、規制がない方がいいんですねという議論になっているんですね。それと、いやそうじゃなくて社会福祉基礎構造改革というのは準市場という新しいモデルを作っているんですというところにやはりちょっとギャップがあるんですね。

だから準市場とか社会福祉基礎構造改革そのものを評価するという研究はなかなかないのが現状だと思いますので、そういう意味では、佐橋さんという方が方法的にどこに立脚しているのか、経済学なのか、それともこれだけだと正直僕はわからなかった部分もあるんですが、面白いなと思っているんですが、では介護に限定せずに対人社会サービスというんでしょうか、横断的にこのシステムをどう読んでいくかというところには、たしかに先生がおっしゃるようにまだもう一歩いける余地はあるのかなあと思いました。

秋元 全体を通してのお話ということになるかとは思いますが、平岡先生からの「旧体制」と「新体制」、「断絶」と「連続」の話ですか、それをどう評価したらいいのか。一般的には「新体制」の方がいいということなんでしょうけど、ただ、ご存じのようにいわゆる戦後福祉国家の中での福祉コンセンサスというものがなくなって、そのあとどうするか、実は決着がついてない話だろうと思うんですね。昔ですと素朴にこれがいんだということが言えたわけですが、本当にこれがいんだということに関して、評価軸として何かしっかりしたものがあるかということ、まあそもそもそういうものがあり得るのかどうかから本当は議論しなくちゃいけないのかもしれないんですが、ないような気がしています。そういう意味で先程の星野先生の論文が取り上げられた時、何かわかりづらいところがあるというのも、一つにはその辺の問題というのが絡んでいるところがあるんじゃないかという気がしています。社会福祉政策理論研究としてその辺の事柄が現在どうなっているのかなということのを少し教えていただけるとありがたいなと思います。

平岡 いま先生方からずいぶん重要な大きな問

題についての問題提起がなされまして、私がここでそれを簡単に総括したり、あるいは著者に代わって答えたりするということはできないわけですが、あとの討論との関係でいくつかの点だけ最後に付け加えておきたいと思います。

一つは連続説と断絶説の問題ですが、星野先生は供給者援助方式が変わっていないという認識なのですが、一方で、介護保険はむしろバウチャー制度に非常に近いものであるという説を唱えられてる方もいるわけで、そこには事実認識について大きな隔たり、介護保険という制度の機能をどう分析するかという点での大きな相違があると思います。

同様な問題として、機関補助から個人補助に変えないと利用者の選択とか競争原理は働かないんだという論者が多いわけですが、私は、はたして本当にそうなのかどうか疑問に思うわけです。供給者援助の仕組みの中での非常に特殊なタイプが措置委託制度であったのであり、供給者援助方式イコール措置委託制度ではない。その他のタイプの供給者援助方式もあり得るのではないか、より競争的な供給者援助方式もあり得るのではないか、と思うのです。それはイギリスがここ10年ぐらい追求してきた方向だろうと思います。多様な制

度設計のあり方をもう少しきちんとふまえた上で、どういう選択肢が最も望ましいのか議論することが必要ではないかと思ってこのような問題提起を行った次第です。

それから普遍主義と福祉国家の中流階層化論ですが、たしかに低所得層に最も手厚く給付を行い、一定の所得のミニマム保障以外については基本的に個人の自助努力に任せるべきだという立場からいうと、中流階層化というのは非常に問題が多いと考えられますが、多くの先進福祉国家でもやはり福祉国家の中流階層化というのはかなり進んでいるわけです。最近の比較福祉国家研究のなかで明らかになったように、北欧的な福祉国家は、中流階層を福祉国家の支持基盤に取り込むことによって、はじめて可能になったという面もあるわけです。

星野さんは基本的に北欧型のモデルというのは全く考慮していないようで、イギリス的な福祉国家のより新しい姿、さらに新しく再編されていく方向性というものを常に視野において議論されているように思われます。

それでは次に福祉サービスの実施体制に関する研究ということで、小林先生からご報告をお願いします。

第3部 福祉サービスの実施体制

報告



小林良二
(東京都立大学教授)

平岡さんの報告では、社会福祉の政策的枠組みにおける「措置から契約へ」の移行の意味はなにか、あるいは「旧体制」と「新体制」の関連はどうなっているかという課題が提起されたのですが、

私の報告では、福祉サービスの実施体制について考えてみると、措置と契約とは必ずしも相反する概念ではなく、むしろ、補完的關係にあるということをいくつかの論文から検討してみようと思います。

そこでこの課題の検討の仕方ですが、第1に、社会福祉サービスの提供主体となる部門(セクター)を、政府部門、営利部門、非営利部門、インフォーマル部門に分類し、改革にともなって、どの部門に重点を置くかというような議論のしかたがあります。もちろん、論者によっては、部門の分類方法が異なり、より詳しい分類方法を用いる場合もありますが、基本的にはこういう四つの部門を前提とした議論になっていると思います。そ

の上で、それぞれの部門がどのような役割を果たすことになるかということとともに、全体としての部門間の構成というような視点から、供給体制論を組み立てることもできます。例えば、社会民主主義的な視点から、四つの部門相互の役割や関係を論じる場合もあるし、また、新自由主義の立場から、民間の営利部門を中心にした新しい体制を論じることもできるでしょう。なお、部門ごとの役割を論じる場合に、サービス供給体制の視点から論じるのとは別に、財源構成の視点から議論する方法があり、この二つの視点の差にも注目する必要があります。

第二に、いまのような議論は、主に英米系の理論枠組みが前提になっていますので、日本の場合、部門の構成の意味を検討しなおす必要がありますし、また、部門をより具体的にして、国や自治体、企業、社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO、住民参加型団体、地域団体、ボランティア団体、家族等に分けて、議論する場合があります。特に、介護保険の導入や、社会福祉基礎構造改革ともなっていて、それぞれの立場から、さまざまな論点が提出されています²⁾。

第三に、以上のことを国際比較の観点から論じる研究が最近盛んに行われるようになりました。この場合、それぞれの部門の意義や、部門間の役割分担について、具体的な指標を用いて比較検討するとともに、平岡さんが提起された比較福祉国家論のような視点、つまり、その国のシステム全体の基礎となっている構造についての議論にも目を配る必要があります。

さて、本題に戻って、今回のテーマである「措置から契約へ」ということをどのように解釈するかということですが、この表現は、どちらかというところ「断絶説」ですね。社会福祉基礎構造改革の主なテーマは個人の主体的選択に基づくサービスの利用、あるいは、サービス利用者の「自立支援」であり、そのためには、措置制度から契約制度への転換が必要だということになります。従来、社会福祉サービスは、がんじがらめの規制に基づいて実施されており、非効率的で資源の拡大も十分ではなかった。サービスの量の拡大と質の向

上のためには、規制緩和による営利部門の参入が望ましく、またそれぞれの部門のサービス提供団体は、同一の条件のもとで競争できるような体制にすべきである、というのが基本的な展開であると思います。

こうした立場から発言はいろいろありますが、例えば、福田素生(1998)「福祉サービス供給システムとしての措置(委託)制度の考察」、八代尚宏(2000)「公的介護保険と社会福祉事業改革の課題」、などの論文はその代表的なものでしょう³⁾。もちろん注意しなくてはいけないのは、これらの論者が、「措置」的なものが全然なくていいと言っているのではなく、セイフティネットが必要だという点では一致しているのですが、基本的にはこういう方向で改革を進めるべきだということになります。

これに対して、連続説の観点に立つ論者からは、このような規制緩和＝民間参入による社会福祉サービスの拡充という路線に対して、契約の仕組みを十分に機能させるためにも、契約そのもののあり方についても論議が必要であり、また、社会福祉の役割の再検討が必要であるという主張も見られます。そこでこの報告では、介護保険のような契約をベースとするサービスに対して、措置のような福祉の仕組みがどのような意味で必要かということを中心に据えてみたいと思います。

最初の論文は、家族、すなわち、インフォーマルケアにおける論議で、ここでは、藤崎宏子(2000)「家族と福祉政策」⁴⁾を取り上げてみました。藤崎さんはこれまで、家族社会学と福祉政策のインターフェイスのところを議論してこられた方で、この問題を扱うのに適しているのではないかと思います。

この論文の簡単な要約ですが、福祉政策の単位を家族単位とするか個人単位とするか、ということについては、年金制度の改革を含めてさまざまな議論がありますが、この論文では、政策の単位を家族とするか個人とするかということとともに、「自己決定」がどの程度保障されるのかという議論が必要であるとされます。藤崎論文によりますと、従来の福祉サービスにおいては自己決定権が

十分保障されてこなかった。その理由としては、従来の社会福祉が、生活問題や福祉ニーズを個人単位ではなくて家族単位でとらえる傾向が強かったからだとしています。保育や高齢者介護について、家族要件が重要な位置を与えられ、そのためにニーズが十分捉えられなかった、そこでやはり個人単位で対応する仕組みが必要だということになります。

個人単位的重要性を指摘するという意味では、契約を前提とする「新体制」が強調されることとなりますが、論文の後半では、それだけではすまない面もあるという議論になります。例えば、育児もそうですし、障害者、高齢者のケアもそうですが、家族の中には、「ケアをする人」と「ケアを受ける人」があり、ケアを受ける側の権利、あるいは、自己決定権をできるだけ保障する必要があるということはいよとして、他方で、ケアをする人についても一定の権利を保障する必要があります。そうすると、同じ家族システムの中で両者の権利の衝突・矛盾という問題がどうしても出てくるため、単純な自己決定の論理だけでは解決できない問題を持っているとされます。

藤崎論文では、この点をつぎのように整理します。すなわち、家族といっても個人と家族との間に葛藤が見られる家族もあれば、家族内で調和が見られる家族もあるから、家族を一律に論じることはできない。したがって政策単位としての家族における個人か家族かという議論と、実践レベルにおける家族の扱いは切り離すべきだということです。制度が扱う個人と家族に対して、実際のサービス制度の利用あるいは適用のプロセスにおける個人と家族との関係は異なるし、実践レベルの対応にはそれ固有の論理がある。最近では、そのためにケアマネジメントのような制度と実践が登場しているわけですが、ケアマネジメントを、制度と実践の両面から整理しなおすというのは重要な作業ですね。

二番目の論点ですが、「自律的個人モデル」には「自己責任」が前提になるという点です。自己責任を果たせない場合には、いろいろな権利擁護あるいはアドボカシーの仕組みが用意されればよ

いという議論があります。しかし、家族の観点から見ると、これとは別に、自己決定は自分の意思に基づく決定であっても、それは他者への配慮を含む自己決定にもなりうることで、また、自己決定が最善のものであるかどうかかわからないことがありうることで、さらに、子どもについては、そもそも育てる側の自己決定と育てられる側の自己決定のどちらが尊重されるべきであるかは不明確である、などの理由で、単純な個人をベースとする政策だけでは不十分であるとされます。

三番目に、藤崎論文では「政策単位の個人化」が主張されているわけですが、その場合個人を中心にする政策には、国家による管理主義的な体質が入り込んでくる可能性がある。しかしそのようなことがあったとしても、藤崎さんは政策の個人化が必要であると言い、家族生活の共同性の衰退には家族や地域の枠に必ずしも制約されないネットワークが必要だという整理になっています。

報告者の解釈では、藤崎論文によれば、従来の措置に基づく社会福祉においては、家族が重要な役割を与えられてきたが、これを個人化の方向で契約をベースとするものに組み替える必要があるということになります。その場合でも、家族というフレームワークはどのように扱われるのか、どのように再編されるかという点についての整理が必要だということになります。

換言すると、「措置から契約へ」という流れは、インフォーマルケア部門においてはそれほど簡単なことではなく、法律学的枠組み、経済学的枠組み、あるいは、生活の単位としての家族という社会学的枠組みなど、さまざまな視点から検討する必要があるということになるでしょう。

二番目の論文として、今村雅夫(2001)「社会福祉基礎構造改革の下での福祉事務所・市町村の役割を問う」⁵⁾を取り上げようと思います。この論文は、「措置から契約へ」という変化が、自治体部門でどのような問題を引き起こしているかということ論じたもので、その意味では、福祉サービス利用の契約化に対する公的部門の現場からの反応ということになります。

介護保険の施行と社会福祉基礎構造改革にと

なう自治体の課題については、大森彌先生をはじめとする地方分権の推進と地方自治の確立という立場からの議論がありますし⁶⁾、自治体の社会福祉の現場からも、自治体改革の論点として、直接サービスからの撤退と条件整備役割への転換、これと関連する総合相談機能、関係調整機能、計画機能、財政機能の強化と、苦情対応・サービス評価への取り組みなどがこれからの課題であるというような指摘があります。

ところでこの論文の著者は、自治体の福祉部門に勤めておられる方なのですが、この論文では、基礎構造改革後の市町村は何をしなければいけないかという論点を具体的に提起していますので、とりあげてみることにしました。

この論文では介護保険の導入が比較的スムーズにいったという見解に対して、自治体の現場では、保険料の徴収、介護報酬の限度額、ケアマネジャーの介護報酬等々、いろいろな問題があるとしたうえで、行政職員の立場からすると、市町村が相談援助活動の領域から撤退せざるを得なくなっているため、「痴呆傾向のある単身の高齢者や地域近隣との交流を拒む接近困難ケース」への対応が困難になっているという指摘をしています。

これは自治体の福祉関係職員からよく聞くことですが、住民が介護などの相談に自治体の窓口を訪れた場合、担当者は、これは介護保険だからあなたは介護保険課に行ってください、あるいはケアマネジャーと相談してくださいということになり、その途端に生活全般の相談ができなくなってしまう。いままでは行政が福祉ということで総合的に相談に乗っていたので、その意味では、いろいろな問題に対処できたのですが、介護保険実施の結果、自治体の対応が総合的でなくなり、いろいろな問題が生じるようになった。特に、先に見たような痴呆傾向のある単身高齢者などは、そもそも保険の申請を申し出てこないのですから、これに対してどのような対応をしたらよいのだろうか、というわけです。

ところで、法律ではどうなっているかということ、老人福祉法第11条には、「やむを得ない事由により介護保険法に規定する介護老人福祉施設に入所

することが著しく困難であると認めるときは、そのものを当該市町村の設置する特別養護老人ホームに入所させる」という規定がありますが、この場合の「やむを得ない場合」とは、通知によると、次の二つだとされています。第一は、本人が家族などの虐待または無視を受けている場合、であり、第二は、痴呆その他の理由により意思能力が乏しく、かつ本人を代理する家族がいない場合である、というようになっています。しかし、今村論文によると、「やむを得ない」ということをこのように限定してしまうと、こうした人々に十分な対応ができなくなってしまうということになるので、自治体としてはもっと積極的にリーチアウトできるような仕組みを作る必要があるという主張になっています。

これと関連して、いくつかの自治体の取組みが紹介されていますが、市場化に伴う経済的弱者への取組みですとか、サービスの囲い込みの禁止ですとか、市場の誘導・調整などを行っている自治体がある、などと書かれています。いずれにしても、現在の自治体の役割は「あっせん・調整」であり、基盤整備が基本的な役割だとされているのですが、それだけでは済まない部分がかなりあるので、そこをもう一度振り返って、実践的な側面から検討すべきだというのが、著者の主張です。

確かに、介護保険の導入によって、これまでの措置の仕組みよりも柔軟なサービスの利用ができるようになってきているようですが、他方で、2002年8月の「指定老人福祉施設の入所に関する指針について」で、特別養護老人ホームのサービス資源が不足している状況では、要介護度と家族の介護力の程度から見て、必要度の高い要介護高齢者に対して施設ごとに優先的な入所基準を設定する必要があるとされたように、単純な契約の仕組みだけでは、保険の仕組みが十分機能しないということがあります。このために、サービスの決定にさいしての何らかの公的な資源配分の基準が導入されたわけで、こうした観点も含めて、措置、あるいは公的責任と契約によるサービス利用との関係を再検討する必要があると思われます。

三つめの文献は、池田省三(2000)「サブシデ

「**イアリティ原則と介護保険**」⁷⁾で、これは『季刊社会保障研究』第36巻2号に載ったものです。この論文を取り上げたのは、先程あげた第三の視点である国際比較からみて、サブシディアリティ、補完原則という視点がなかなか面白いのではないかと考えたからです。

この論文では社会保障・社会福祉の部門を、自助＝個人、互助＝家族・近隣、共助＝自治組織、公助＝行政の四つに分け、それぞれの四つの部門の関係をどのように考えるかという問題提起になっており、その全体を補完原理によって説明しようとしています。

この補完性原理という考え方は、ヨーロッパでも大陸のフランスやドイツの社会組織の考え方で、カソリックの組織原理にもなっているとのことですが、この原理によって、介護保険の仕組みが説明されます。それによりますと、「介護保険の給付水準は要介護高齢者のニーズを全て満たすものではない」、というところから出発します。なぜかという、在宅サービスの保険給付は施設サービスに要する費用を上限としており、それを上回る援助については、本人の自助、家族の互助が期待されている。もしまた市町村が政策判断で個人のおかれた環境を勘案し、必要な要介護高齢者に対して公費でサービスを追加するとすればそれも結構である。これは社会保険に対する社会福祉の補完であるということになります。

こういう補完の階層性ということをも前提として制度を説明するという方式は、いままでの社会福祉制度においても見られたものです。類似の説明としては、一般制度に対する社会福祉サービスの補完性とか、一般の所得保障制度に対する生活保護のような制度の補完性ですとか、あるいは岡村重夫先生のように、制度の一般性に対する社会福祉の個別的援助など、いろいろな方式があります。しかし、社会全体の部門を前提として、援助の階層性を説明するというのは、なかなか興味深いのではないかと思います。

介護保険のサービスは普遍主義を前提につくられているといわれますが、この論文によると、共助の仕組みによる普遍的な介護サービスの仕組み

がつくられたとしても、それが十分に機能するためには、本人や家族による自助・互助、あるいは、公助の福祉による補完がやはり必要であるということになるわけです。

このことから、先程の連続説と断絶説を考えると、介護保険の導入は、これまでの仕組みからの断絶などではなく、介護保険という契約によるサービス利用の仕組みをビルトインするとともに、その仕組みを支える仕組みも必要である、こういう議論になっていると思います。

以上、インフォーマルケア、自治体の現場部門の対応、社会保障の全体の構成という三つの論文に見られるように、「措置から契約へ」という流れは、措置というよりも公的対応が必要ないということではなく、契約を前提とするサービス利用においても、その基盤となる何らかの公的な介入が必要であり、それがないと、契約によるサービスそのものが十分機能しない、ということだと思っています。

また、社会福祉サービス部門間の関係あるいはタイプを議論するのはなかなか面白い議論だと思えますし、こういう議論をエスピン・アンデルセンのレジーム論ですとか、あるいはイギリスのノーマン・ジョンソンの多元主義論などと比較してみたら、興味深いのではないかと思います。

討 論

平岡 ありがとうございます。ではいかがでしょうか。

坂田 たとえば介護というテーマをめぐって、社会のいろいろなセクターがどういう原則で組み合わせをとってやっていくべきかというお話だと思えます。最初の家族の問題ですと、原理原則は世帯単位であって、例外として個人になるとか、あるいはその逆と主張されるような、どっちかにこだわる議論なのか、あるいは社会変化の中で家族がユニットとしてではなく単なる人間関係の一つになったという家族変化の中で考えるものではないかと思いました。

生活保護ですと世帯単位の原則があり、例外として世帯分離をしているというように、例外が個

人になる。年金ですと世帯単位から個人単位に移りつつある。社会福祉の場合はどうなんだろう。家族そのものが単位になるファミリーセラピーみたいなのがありますよね。だから原理原則ではないんじゃないかなと思いながら聞きました。サブシディアリティは、昔ティトマスがのべた「福祉の社会的分業」の考え方に近いですね。政府もやれば税金でもやれば、会社もやっておるという、そういうのをみんなまとめて所得保障のシステムができています。日本の社会保障の構造改革でも、制度の区別で考えないで、目的に応じていろいろなものを組み合わせようという考え方になってきていると思います。

国立社会保障・人口問題研究所で、この間セミナーをやられた純社会支出の考え方とも近い。OECDが提案したネット・ソーシャル・エクスペンデンチャーの計算が日本について行われ、それが発表されている。政府も出しているし、企業も出しているし、税金の減税もやっているし、それを全部足し算して要するに社会的な支出はどれぐらいになっているかというものです。自助、互助、共助、公助を総合的に捉えようという一つの流れを反映しているものではないかと思ひながら聞きました。

ただ、年金に対して税金を入れているんだから、共助なのか公助なのかかわらんとというように明確に分けられない部分がありますが、方向性としては正しいと思いますね。

平岡 私からは、2点申し上げたいと思います。一つは措置の問題と、家族単位か個人単位かという問題には、関わりがあるという気がしています。たとえば介護保険においては、利用者が事業者と契約を結ぶということになっていますが、利用者本人に判断能力がある場合がどのぐらいあるかということが問題だと思います。家族が本人に代わって契約を結ばよという前提で議論をされている場合が多いのですが、はたしてそれでいいのかどうかという問題がある。その時に、もし個人に十分な判断能力がない場合は、サービスの利用は措置で行うという制度を作るのも一つの政策選択枝だったんじゃないかと思ひます。

それから地方自治の問題についてですが、地方分権化が進む中で、介護保険制度の実施が、住民自治を推進していく一つの重要なステップにするという考え方があります。たしかに、介護保険は、受益と負担の関係が非常に明確なシステムであるから、住民自治の一つの学習の場として最適だということとはたしかにあると思ひます。

しかし、介護保険の仕組みがはたして地方分権的な制度なのか、中央集権的な制度なのかということは大いに考えなければいけないと思ひます。介護保険の制度に即して、それが地方自治にとってどういう意味を持つのかということを検討すべきだと感じました。

駒村 この藤崎さんの家族についての論文ですが、ここのところで二つあって、意思決定の単位というのが経済学の場合は、たぶん核家族、これがブラックボックスになっていて、あたかも1人の人間が効用をするように決められている。しかしその中を見るとその中の利害関係までは考えていない。あるいは子どもなり能力がない人の代わりに能力がある人が意思決定をしても、それは家族の効用を最大化している結果なんだ、だから代理性みたいなものは完全に考えてはいないわけですね。

そういう新古典派経済学の家族モデルの立場から見て、この藤崎さんの使った経済学のアプローチがどうもマルクス経済学のアプローチです。たとえば扶養といっても、家事とかタダではない。扶養されているというわけじゃなくて、家事労働と市場労働を交換しているという関係であって、どっちも不可欠なものであって、たまたま賃金が高い人が外で働いて、低い人が家で働いて、それは男女どちらでもいいんだよというような経済学のもっている核家族観であるわけですね。

したがって社会保障とか社会福祉の単位が、核家族よりもさらに細かく分けていくというのがなかなか分かりづらい部分がある。家族という概念が、拡大家族みたいな話の議論であるならば、たとえば生活保護の場合に親族まで関係するとかそういう問題になりますが、核家族単位でものを見ていくという場合、またはその介護を巡る問題を

見ていくという場合、夫婦とその幼い子どもからなっているような単位で考えている家族なのか、どういう家族なのか。それから個人単位というのも、男女の問題なのか、それとも親子の問題なのか、親子といっても子どもと親なのか、成人した子どもと老人の親の問題なのか、どういう単位で見ていくのかというのは、ちょっとわかりづらかった部分であります。

秋元 平岡さんの話にも関わってくるかと思うんですが、たとえば契約する時の判断能力の問題について、法律学だと判断能力があるかないか、いずれにしてもはっきりさせることになります。契約するためにはそういう法的能力がないと契約できないということで、はっきりさせるためのある種の割り切りの論理があるわけですね。

ただ、小林先生が報告の中でおっしゃったように、制度で解決できない部分で実践でやらなければならないというのは福祉の場合あるわけですし、それは大切にしなければいけないのではないかと。それは本当にそうだと思うんですよね。法律学としてはその辺のことにどう関わっていくのかというのは、実は現場の弁護士さんなどはもう実務的・経験的に実際そういう方向でやっているのだらうと思うのですが、理論化されてないんですね。そういうものをいかに理論化するかというのは、ある意味で福祉の分野の法律学の大きな課題ではないかと思う。そういう意味で言うと自己決定も同じなんです。福祉の特性を踏まえた議論が求められる。

たとえば、社会福祉の分野だと、資源がないと

自己決定できないということもあるわけですし、そういう資源があるなしということを法的にどう評価するのか。それは請求権の問題にも絡んでくると思うんですが、とかく自己決定権という自由権的な制約されない権利ということになるわけだけれど、自己決定権の実態を考えると、そういう社会権的な請求権的なものと実は絡んでくる問題が多分あって、いろいろ難しいというか、今後考えていかななくてはならないことがあるなと思いました。

小林 特にまとめる必要はないと思いますが、駒村さんが言われた議論はたしかにそうですね。やっぱり法律のアプローチや経済のアプローチではこの辺までわかる、しかし、福祉の現場に入ってその実態に即してみると、やっぱり別のアプローチが必要でしょうね。

権利擁護(アドボカシー)についても、制度面と実践面を含むいろいろな議論が必要だと思うし、また、ジェンダーという視点を組み込むことも必要だろう。そのような議論をする際に、藤崎さんが言うように、家族は、それらの論点が鋭く絡み合う場であり、家族の実態に即して、それらの議論を整理していくというのは、これから大きな課題だと思います。契約をベースとする普遍的な制度の議論だけではやっぱりすまない部分があるだらうということだと思います。

平岡 どうもありがとうございました。では続いて行財政・計画論の分野で坂田先生からご報告をお願いします。

第4部 行財政論・計画論

報告



坂田周一
(立教大学教授)

私の担当は福祉の行財政、それから計画というカテゴリーです。最近の作品を検索してみますと、『季刊社会保障研究』にも社会福祉学会の機関誌にもこのカテゴリーに属する論文は出ておりません。『都市問題研究』や『都市問題』など自治体政策に関する雑誌に、取り上げてみようと思うものがいくつか出てきました。あとは大学の紀要も見てみました。

流れとして、社会福祉の行政については以前から地方分権化が主張されてきたわけですから、実際に80年代半ばには機関委任事務から団体事務に変わり、2000年には地方分権一括法により分権改革が行われたわけですから、それがどのように活かされているかを検討した論文を探してみようと思いました。

まずは学者が外から見て論評したものではなく、実際に自治体で職員として仕事をしている人の論考を紹介します。会田恒司(2002)「分権化と福祉政策過程」は、東京都武蔵野市の事例を素材として、介護保険制度の導入にあたって、この制度をどのように組み立て政策を作ったか、そのプロセスとそれ以前の措置制度の時代に「武蔵野市障害者総合センター」を作ったときの政策形成のプロセスを比較した作品です。

介護保険が入ってきて、保険料はそれぞれ提供するサービスによって各自治体が決めればよいという面では地方自治だという言い方がされますが、実際は、様々な事柄について自治体が決めること

のできる幅が非常に狭いと指摘されています。介護保険法ないしは法律施行令や規則や要綱によってがんじがらめになっていて、地方分権の初年度としては悪しき前例であったと総括しています。

その前の措置の時代はどうだったのかとなると、障害者総合センターの建設計画では、トップダウンといいますが、市長のイニシアチブのもと、福祉関係の専門学者などに委員会に入ってもらったけれども、それに住民が深く関わっていくことはなかった。だから措置の時代の方がよほど良かったという話ではないけれども、介護保険になったからといって、もともと全国一本の社会保険制度ですから自治体といっても限界があると思いますが、分権化が十分には活かされていないという判断を出しています。

違う切り口から問題を見た作品に、佐々木寿美(2002)「高齢者福祉の政策選択に関する一考察」があります。これは分権化によって政策の形成や実施のプロセスの中で住民のニーズを的確に反映した政策形成が行われるべき時代を迎えたのであるが、実際はどうであろうかという話をしています。

議論のきっかけとして、ゴールドプランの地方自治体別の達成率を取り上げています。ホームヘルプサービスとかデイサービスとか、個々のサービスごとに目標達成率を見ていくと、全般的には都市部で高く、町村部で低い。全国ブロック別で見ると九州方面、あるいは近畿あたりでは高く、その他のところはさほどでないという地域差が現れている。これは何が原因だろうかということを考えているわけです。

あとはお定まりの感じで、全国650余の市を分析単位にして、産業構造とか、財力指数などの変数を投入した重回帰分析を行っています。結論としては、自治体住民のニーズを反映させるルートが明瞭でなかったのではないかと、計画は役所が国の指針に基づいて作っただけで、本当の住民ニーズが反映されていなかったのではないかと主張

しています。第二点としては、中央主導で作られた計画であるから、様々な地域要因が加味されていなかったのではないかという結論を出しています。

三つ目は、吉原雅昭(2001)「大阪府下都市自治体における老人保健福祉計画の実施状況に関する比較研究」を取り上げたいと思います。これは論文というより資料を提供している感じのものです。計画は立てたけれどもお金が足りないから目標が達成できなかったというテーマを追い求めているものです。こういうのは非常にわかりやすい議論ですが、検討してみると、必ずしもそうとは限らないという資料を出しているところが面白いと思います。大阪府下の市町村で目標達成率は自治体によって様々ではあるけれども、目標水準が高くかつ進捗がよいところ、目標水準が高く進捗が悪いところ、逆に目標水準はもともと低くてそれで達成したところ、目標も低く達成もしていないところというように四つの類型を設定して、その類型の中からそれぞれ1個ずつ都市をとりあげて検討しています。枚方市はもともと目標水準が高い。ホームヘルプサービスを、たとえば年間60回ということは週1回以上になりますが、そのような目標を100%近く達成している。

重要なことは、そういうところの財政を見るとインクリメンタリズムを脱却している、という論点を述べている点です。計画期間の5年間程度、ホームヘルプ事業の決算額の変化を追っていますが、80年代はどの年度も対前年増加率が10%以下であったのに対して90年代になると20%~40%の伸びが継続して5年以上続いている。もう1点は、予算超過になる年と不足する年、要するに余った年と足りない年が交互に現れている。だから昨年やってみただけ足りなかったから、今年度はもっとたくさんつけた。そしたら、金が余ってしまったという試行錯誤が行われている様子が、財政統計に表れている。すでに高水準になっているところの上昇余力は限られているから、伸ばすのは難しかったと思いますが、計画が予算編成のあり方を変えたという、計画本来の機能を果たした例を提供しているところが資料として意義

があると思います。

財政についていうと、1980年代の半ばにはご承知のように国からの補助金、たとえば老人ホームの措置費の補助金など国庫支出金もう出せませんということで、8割から5割に削られるということがありましたが、それをさらに縮めることは難しい。国には依然としてお金がないのですが、税金を上げることもできかねる状態です。国としては国債費を削ることはできないので、地方交付税を削るということが残された方策として提案されています。そこで交付税についての議論がこのところいろいろと出ています。

たとえば事業規模100億円の補助事業をやるのに、国から半分来るから自治体の自己資金は50億でよいというのが補助金だと思われがちです。しかし、ここで大事なことは50億出せて初めて100億の事業ができるという順序関係です。財政力の低いところはいかに補助金制度があっても自己負担が出せないと事業そのものが実施できないわけです。そうするとその50億分は交付税で貰う他はない。交付税でくれるから100億やりましょうということになると思うのです。そこにきて交付税を減らすということになると、そもそもやるべき事業ができなくなるだろうという議論をしているのが、古川卓萬(2002)「地方交付税制度の現状と改革課題」です。

もう一つの林宜嗣(2002)「地方財政自立への道」は、段階補正といって、人口が1,000人未満の市町村とか、あるいは2,000人とか、そういう小さいところは規模の経済が働かないので、交付税の段階補正として標準経費の数倍つけています。だから人口の小さいところの基準財政需要額は住民1人頭で見ると非常に高いですね。そのような再分配のやり方を続けていると、1銭も出さなくても仕事やっつけていける自治体が現れる。しかも基準財政需要額が、林(2002)の言い方によると、ナショナルミニマム、全国的に標準的に備えられていなければならない事業を超えている、と言っています。だから負担感なしにナショナルミニマム以上の事業を行ってしまう、誤ったインセンティブを与えているので削るべきだと言っています。

基本的には交付税を減らさざるを得ないという点では両者の考えは一致していますが、その方法について違った意見が出ている。林(2002)はちょっと配り過ぎだと言い、古川(2002)は、交付税の中に投資的な経費を入れるからよくない、これでは膨らんでしまうのでそれを外すべきだという議論になっています。

さきほどのインクリメンタリズムの話に関連しますが、国からの補助金は住民1人当たりの金額でみるとかなりの地域格差があります。ところが、私が分析した結果では、補助金に地方税や交付税を乗せた民生費全体は、補助金の地方間の格差よりも縮まっていることがわかります。ということは、一般財源の投入によって地域格差が是正されていることとなります。特定補助金の仕組みでは、50億出せないところは100億の仕事はできないことになり自治体の経済力が事業規模にそのまま反映するところを、それが実施できるように交付税を回しているから、全体としての格差が縮まることになっています。

ですから、あまり段階補正とかいう細かいことに目くじらをたてると、地域格差がますます大きくなるいっぽうで、つまらないアイデアというべきです。実際のところは、分権化によって自治体が主体性を発揮して、やりたいことをやるから格差が広がるというのではなくて、力そのものの差を反映するだけの工夫のないつまらない話になる。交付税改革でけちなことをやると事態は余計悪くなるという感想をもちます。

住民のニーズを汲み上げるチャンネルがないとか、交付税そのものが自治体のニーズを反映せずにジャブジャブになっているという話については、福祉の立場からは計画化の話題を出すべきだと思います。老人保健福祉計画は、たしかに達成率は地方によって違いがありますが、全体としては、私自身の分析で見ても、インクリメンタリズムを脱出している自治体があります。歳出総額との変化率の差を比べてみても老人福祉費の変化には相当大きな違いがでています。しかし、児童福祉はどうか、障害者福祉はどうかと言いはじめると、老人福祉に食われている様子があります。です

ら、福祉全体としてはうまくいってない感じがするので、お互いに折り合いをつける形での全体計画を立てなければならぬ課題が地域福祉計画として検討されている状況があります。このことについては、現在、福祉関係者の方で方法論が議論されている段階であるという気がします。

『ソーシャルワーク研究』Vol.28(1)(2002)で特集が行われている他に、平野隆之(2002)「地域福祉計画をどう『編集』するか」が目につきました。この論文は題名がちょっと変わっていて、「地域福祉計画をどう編集するか」というものです。「編集」についてはあまり定義が明確でない言葉のように思いましたが、インパクトを与えるという点で意義があるという感じを受けました。一見バラバラに見えている事柄や現象がどこかで関係しあっていることに注目しよう、そしてそのネットワーク化と新しい文脈を作り上げよう、老人計画、保育所計画、障害者計画などのバラバラのものをつなげようという意味かもしれません。あるいは役所と住民、様々な人が参加をしてつなごうという意味かもしれません。そのように全体のまとまりをつける方法論が議論をされている段階であるとみてよいのではないかと思われれます。社会福祉の行財政・計画についてはそんな状況でございます。

討 論

平岡 はい、ありがとうございました。ではいかがでしょうか。

小林 いまのお話は計画手法が導入されると、当然、自治体ごとの差が出てくるのではないかと問題が出てくる。しかしそういう面があるけれども、それをそうさせない財政的な仕組み等があるという面もある。どちらに重点を置いたらいいですか。

坂田 そのところは論点がどこかで矛盾している感じがします。この二つの論文で取り上げられているのは老人福祉計画です。あれは国の方で指針が出て、計画はこうやって立てましょう、寝たきり老人をこうやって調査しましょうという指針にしたがって自治体で作った計画であり、国の

計算式を各地方にあてはめただけだから、分権化とは言い難い。この方々たちは、それで立てられた目標が、果たして正しい目標だったのかかというのを問題にしているところに自治の観点を入れていると思うんです。

たとえば在宅福祉サービスと施設福祉サービスの目標達成率を比べてみると、施設の方は結構行っているけれど、在宅の方は達成率がダメだとか、そういう現実を見て、これは計画の立て方としてお仕着せでやったから、地方のニーズを反映していないんじゃないかという言い方をしている。

もう一つは、達成率が地方ごとにいろいろと違うのは、お仕着せでやった計画なので、たとえば面積が広くて人口密度の小さいところはホームヘルパーさんの移動距離が長いのに、トランスファー・コストを全然考慮に入れてないという例をあげて、計画の作り方の中に地域独特の要素を入れる工夫をするべきであったと言っている。だから達成率の違いは、自治体の財政力の違いもあるだろうけれど、計画そのものがよくなかったという論点も出しています。

小林 介護保険の場合には施設入所者が増える、ということはわかっているわけですね。そうするとある自治体で計画目標をたてる時に、在宅サービスを充実させてできるだけ介護施設の入所を低くするような方針をとった自治体と、そうじゃない自治体とで違ってくるのではないか。施設中心の自治体では、コストがまともに保険料に跳ね返ってくるような仕組みになっていますね。その辺のことは計画の問題としてどう扱うのだろうか。結局一般財源で補填するみたいな話になって来ざるを得ないわけですからね。

坂田 だけどそれはいずれ財政的に破綻しますよね。

小林 そうですね。主体性を評価する軸が、介護保険財政が破綻させないかどうかという問題になるかと思うんだけど、そういうところまではまだいってないわけですね。

坂田 介護保険財政の決算が出たばかりの頃でしょう。だからまだ分析はできないんじゃないかと思います。さっきのサブシディアリティの論文

の中で、何千円かの保険料を出すだけで給付を受けられるという話があったけれど、コストを負担してくれるところがなくなってしまうことに気づいていない。

小林 やはり計画というのはそれぞれの地域の資源が前提になっていて、それがどのように補填されるかによって意味が大分違うというのは、重要な論点だと思います。

坂田 エンタイトルメント制度を福祉制度がやっていたのかどうなのかという、根本問題に戻ってしまう気がします。

秋元 その辺は介護保険だと金額レベルで人為的に上限を設定して、もうそこから上はなしですよとやっているから、システムとしては理屈は合うかたちには一応なってますよね。

小林 障害の場合には多分サービスが十分ないから財政的には大丈夫だろうけれども、本当にエンタイトルメントにしたら、基本的には青天井ですよ。

坂田 だけど一応役所で限度額を設定するわけでしょう。

小林 基本的には、サービスの範囲と単価を決めてあとは自治体に任せるという仕組みになっているようですね。

坂田 あとは自己負担でやってくださいというシステムになるわけでしょうね。

小林 たぶんそうなのでしょうけどね。

坂田 補填分は一般財源から出すんだから、つけられなくなる度合いが強まっている。

小林 エンタイトルメントといってもどのような枠を設けるかということですね。

平岡 ただ障害者福祉の場合は、いまでも車椅子の障害者の方へのサービスというのは、財源は複数のもを使っていますよね。だから多分、支援費制度だけではなくて、いろいろなものを組み合わせる中で、自治体が裁量で上乘せする部分とそれ以外の部分、エンタイトルメント部分と追加部分というのは両方併存する状態が残るのではないのでしょうか。

秋元 ただ裁量が入ると、エンタイトルメントじゃなくなる……。

坂田 支援費受給者証を交付する時に、どれだけ裁量が入るかということですね。基準づくりがいろいろもめている。

平岡 この論文の中には、経済学的からのアプローチという要素が入っているわけですが、いかがですか。

駒村 この福祉行政の分野においてあまりニューパブリックマネジメントの議論というのが出てなかった。先生の紹介されている、一番最初の会田さんの論文の何かにおいても、そういうアプローチとか、それから二番目のマネジメントの考え方というのは顧客主義とか、あとはマーケティング的な手法を使うとか、そういう技術的な部分と、それからガバナンスをどうするかという参加の議論と二段階あると思うんですが、その辺はどのような状況になっているのか。

もう一方、坂田先生の取り上げている研究は高齢者中心なんですけど、たとえば保育所の整備計画についていろいろと聞くんですが、保育所入所人数を今年5万人、2年後には15万人分増やしていく。そういう数値目標に関してどれだけ地方自治体がきちんと把握して科学的にやっているのかな、そういう研究というのは、高齢者の方はわりとしっかりと積み上げているような感じがする。

坂田 さきほど紹介した論文にはNPM（ニューパブリックマネジメント）の観点はありません

ん。高寄省三さんの「分権化と財政改革」という論文があって、その中ではたとえば交付税などで市町村にファイナンスは十分になされていても、その市町村が下手なことをやって、借金を抱えることがある。だから経営能力が重要なんだと言っています。

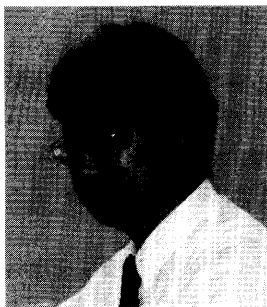
たとえば大阪府で非常に大きな財政危機があるけれども、これはディベロッパー事業でずいぶん失敗して、相当の赤字を出したそうです。だから、ただ金があればいいじゃなくて、運営の仕方が大事だという話ですね。しかし、福祉においてはまだそういう業績はないようです。

ニーズ調査がどういうふうに正確に細かく行われているかということの他に、老人保健福祉計画の老人福祉法の第20条を見ると、市町村に供給力があるかないかとは関係なしに計画をたてなさいというように読めます。要するに計画はその地域でニーズを持つ人がどれぐらいいるかに基づいて立てようと書いてあるから、できるかできないかは直接法律上は関係ないんです。だから実際にはできない自治体が結構出てきている。だからそういうところでどのようにマネジメントを活かすかという観点が出てきます。

平岡 では、次に経済学的アプローチによる研究ということで、駒村さんをお願いいたします。

第5部 経済学的アプローチ

報告



駒村康平
(東洋大学助教授)

まず経済学から福祉サービスというのを見た場合、社会福祉構造改革ということターゲットに

した研究というのはなかなかない。福祉サービスを分析する場合、理論的なフレームワークを出して、効用最大化モデルとか利潤最大化モデルをとって、それで計量分析を行う。その結果、様々な規制がどういう問題をもたらしているか、個人や企業の選択にどのような影響を与えているか見ている。

たとえば保育の場合など家計の家事生産モデルというのを想定して、その家事サービスを生産・提供する場合、それを市場で買った方がいいのか、時間を投入して自分で作った方がいいのかということを決めることになる。買った場合はその対価

を払う。自分で作った場合は機会費用というものが発生する。家事生産モデルというものを前提に効用最大化モデルを解いていく。

今回、文献にはあげなかったが、この手のアプローチの論文は介護や保育の分野で大変増えています。そこでは、価格や所得、また様々な規制によって需要がどういふふうに変化するかなどの分析が多い。一方、供給サイドはどうかといえば、福祉サービスの供給サイドに関して行っている分析というのは実はそれほどない。生産性とか、そういったものを直接測定したりしているものはあまりない。

次に、市場として社会福祉サービスをどういふふうに見ていくのか、それに対して補助金がどういふ影響を与えていくのかという研究もある。ここで引用した八代尚宏(2000)「福祉の規制改革」が、規制緩和、特に社会的規制として行われてきたままの措置なり社会福祉サービスの様々な規制を緩和することによって、よりよく消費者の余剰が改善するという経済学的な一番典型的な研究である。

そこでは情報の非対称性や意思決定における様々な制約という点で、消費者主権には実際には制約があるものの、政府が福祉サービスの方に介入する根拠はない。様々な条件整備が必要だけでも、基本的にはない。福祉サービスが選別的な貧困政策の意味合いがなくなり、普遍的な生活を持つようになった今日では、そういう消費者能力の限界を根拠にする規制の根拠もない。公共主体の供給体制あるいは民間企業の参入制限とはこういふ社会的規制は実質的には経済的な規制の機能しかもたない。これは児童でも介護でもそうであって、多分このロジックは全て医療にも通じている、消費者主権の確立をして民間の企業の参入を可能にして、なるべく市場メカニズムが機能するようにすべきであるというような結果になる。

佐々木 實雄(1998)「準公共財と準市場：医療・教育提供の在り方」は、やや古いが、社会的規制に関する理論的考察として、福祉サービスを対象に、情報の非対称性を中心にした分析を行っている。

ただ、社会福祉構造改革の研究は少ない。社会保障研究所の所長だった宮澤健一氏が、インセンティブ構造を変えるという視点から、日本学士院紀要の論文で構造改革の評価をしています(宮澤健一(2001)「価値多元化と『合意形成』再考」)。そのアプローチは情報の不完全性であるとか、能力に一定の限界があるという点に中心をおいている。

各福祉サービスの需給に関する実証研究を紹介します。介護マーケットなどで供給がどうなっているかという分析に関しては、鈴木 亘(2002)「非営利法人訪問介護者は有利か?」は、初めて営利と非営利の質と効率性を測定しようとした論文であり、個票データに基づいて計量分析を行い、営利と非営利の品質比較を行っている。これは第三者評価に使うようなスコアを数値化して行って、営利法人と非営利法人のどちらのサービスの質が優れているのかということ、実は営利の方が優れている。しかし、質が悪いと思われており、営利は需要がない。

その理由というのは、情報の非対称性があって、非営利プレミアムが実はある。これは社会福祉法人の方は利潤最大化をしないから、いいサービスを提供するに違いないんだという消費者サイドの思い込みがあって、これがあたかもブランドになっている。実は非営利はそんなにいいサービスをしていない。これを「契約の失敗」という。政策提言としては、こういう品質に関する情報の非対称性の解消のために評価システムが必要であるという結論になっています。

やはり一番難しいのはどういふ尺度を使ってサービスの質を判断していくのかというところがまだ残っている。だからある意味では測定が非常に難しい部分であるが、この鈴木さんの、そういう意味では初めてこの分野にトライをした研究であろう。こういうふうな形で私はここに入れております。

それから市場に任せる分野に適切な規制を加えるとみる準市場、あるいは本来は公共分野であるが、そこに競争原理を導入した疑似市場というのはどういふふうに見ていくか。私の捉え方は、利

用者主権というものが程度確立されている、そして供給は多様な供給者の参入が認められている、そして公共部門はあくまでもルールを設定する、それから財源を確保する役割を果たしていく。さらに供給と需要を調整する専門家がきちんという条件が満たされているものであると思います。

この部分も実は経済学では不十分ですが、どういうルール、どういう規制を行っていくのか、公共部門の役割はどういうものがあるのかという点は、この分野においては真正面から扱った論文はなくて、行政改革という部分からは、ニューパブリックマネージメントなんかはかなり乗り合っているようですが、正面から福祉の問題を扱っているというものは、ほとんど見られないと思います。

それからケアマネージャーですね。これから障害者福祉に支援費制度が入っていく。障害者福祉の場合には障害者マネージャー、介護の場合はケアマネージャー、それから福祉ではないですが、医療においても家庭医というものが入ってきて、需要と供給の調整をする主体が、この準市場原理、あるいは疑似市場の中には入るようになる。経済学者は、これに関してはあまり見ていないというのが現実であって、この辺が、はたしていままでの方法論の中で、実質に役に立つような政策インプリケーションまでつながるのかなと疑問に思っているところであります。

こういう疑問に対してどこが基本的に問題があるのかなとつらつらと思うわけです。これは五番目の話になるわけですが、経済学の発想である需要という考え方と、いままで福祉の研究の機軸にあったニーズという考え方はかなり乖離した部分があるのではないかとということです。私は、社会福祉研究の中でニーズということに関してどういう研究蓄積があるか十分にわかりませんが、主観的なものと専門家が評価したニーズというのがあ、しかし、そこでは、ニーズというのは、かなり措置との親和性が高い部分もあって、供給サイドの立場に立った見方だと考える。

一方、需要というのはあくまでも個人の主観的なものに対して、所得や価格という経済制約の中

から出てきた結果なものですから、このニーズと需要がそもそも合うはずがなくて、このニーズと需要の橋渡しというのが注目されていくべきではないかなと思っていたところ、『季刊家計経済研究』に2回にわたって掲載された山森 亮(1998)「必要と福祉」という論文がある。それと似たような発想だと思うのですが、これは経済学ではないのですが、岩崎晋也(1998)「社会福祉の人間観と潜在能力アプローチ」では、より社会福祉サービスの消費者として、というところまで踏み込んだ分析が行われて、そこではセンの議論を使って、客観的にその人がもっている能力と、それから投入される財・サービスの特性を客観的に評価して、一定の機能を達成するために必要なサービスの組み合わせを提出、その中から利用者の方が選ぶという形で、どうも需要とニーズの調整、会話が始まっているような感じがしますので、この辺は将来可能性があるのではないかなと思います。

経済学的には、そもそも公による現物給付というのは、これ自体が不効率であるという評価になっている。現金給付が一番効率よい、それは利用者が好きに選択できるんだから現金給付が必要なんだ、そういう中で介護保険なり保育なり、医療も含めて、なぜ現物で給付されるのかという根拠については、たとえば価値財なんだという扱いぐらいしかなかったわけです。

その価値財というのはどういうものかという、公があなたの選択が間違っているからこれは必要だというものを割り当てる。価値財ぐらいしかなニーズと需要の橋渡しというのができてなくて、私もこれはずっと価値財しかないのかなと思っていたんですが、この山森さんたちのような発想というのはユニークかなと思っております。

今後の研究課題だろうと思うのですが、横断的に福祉サービスを見て、つまり障害者、保育、介護、まあ医療は含めるかどうかはやや微妙かもしれませんが、そういう福祉サービスを横断的に見て、利用者補助、規制のあり方、苦情処理、第三者評価、権利擁護、広告規制のあり方なんかをそれぞれの代理人、つまり家族と消費者の情報の対

称性, それから適切な利用のあり方というところを見て議論をしているというのがまだない, つまり市場のルールというものに関して真正面から取り組んでないということで, これは, これからの課題だろうと思っております。

討 論

平岡 ありがとうございます。いかがでしょうか。

坂田 市場で競争させる方が効率がよいという話は理論的には証明されている。しかし現実にはなかなかそうはいかない。いま出てきているお話は純粋な市場モデルを福祉にあてはめようとする観点が見られますね。そんなことを言ったって現実にはたとえば携帯電話を買う時だって, ドコモがいいか au がいいか, 品質比較なんかしないでブランドに迷わされている。そういうのは現実にはいっぱいあるんだから, そういう現実を見たような議論はないのですか。

駒村 そもそも民間のプロバイダーというのは福祉の中には少ない部分で, データもないということで議論されていないので, いまのところ完全情報を前提にした消費者の効用最大化モデルを解く, これは正しいんだということになっている。しかしそもそもいま先生がおっしゃったように情報の非対称性もあるし, 品質のバラツキだって単純に比較できないし, さらに何らかのハンディキャップのある人が使うのが福祉サービスなんだというところに, そういう完全競争分析アプローチを導入しても何の意味があるんだというはおっしゃる通りなんです。そういう論点から準市場という考え方が注目される必要がある。

坂田 あともう一つ, そういういわば市場の活用という点と規制の緩和撤廃というのとは同じじゃないですね。八代さんの, これはずいぶん長いペーパーだからいろんなことが述べてあるが, 社会福祉法人の経理の中で, たとえば流用が禁止されているとか, そういうのは堅苦しい, やりにくいじゃないかとか, もっと普通の法人会計のようなやり方をしてもっと開放すべきだという, そういうものはいわゆる市場というのと同じなんで

すかね。

駒村 一つのプロバイダーに過ぎないんだ。一つのプロバイダーで税制上の優遇措置を与えている。また特別な参入規制を与えているんだ。民間で十分できるのに, 実は質の評価で十分なんだ, 参入規制なんかは必要でないんだというのが経済学の発想ですね。

その一方で, 社会福祉法人の様々な規制, たとえば退出規制まであるわけですね。退出しちゃうたら財産を国に寄付をしなければならぬ。だから1回入ったら退出しないだろう。しかも入る場所は割に便利な場所ならば財産を寄付しなければならぬから, 便利な場所には作れない。だから子どもを駅に集めて駅から離れた保育所へ送迎バスを出すとか変な政策が必要になる。建物が来た方が早いんじゃないんですかとか, 経済学の発想にはなるわけです。社会福祉法人という不透明な組織は存在してはいけないものだという見方になる。要するに評価さえできればいいんだと。

坂田 それでも補助金を出すということをしている根拠については, やっぱりさっきのメリット財, 価値財というんですか, そういう観点ですよ。

駒村 必ず消費者のもとに安定供給をしなきゃあならないんだ。それに対して公共サイドが責任を持つんですよということでメリット財みたいな見方が生まれる。経済学の中では, それは自己責任ということになってくるわけで, 要するに選択能力とかのハンディキャップがあるならば, それは消費者の選択を保障するルールをきちんとつくればいいのであって, 供給者に対して特段の配慮をする必要はないんだということになる。

平岡 この八代さんの論文では, そういう建前だけれども, 実際はかくかくしかじかの政治的な理由でこういうことが行われているということが書いてあります。それはともかくとして, 社会福祉法人について, 結局これを基本的に営利企業に限りなく近づけていくような方向性が示されているように思うわけですね。

実際にアメリカなどでも非営利団体が営利企業に転換するということが行われてきていて, 確か

に、それは考えられないことではないと思います。しかし、もう一方で、歴史的に見れば、やはり社会福祉法人の源泉というのは一つの慈善団体、社会事業団体で、NPO的なものであるわけです。そのNPO的な性格をより純化していくという方向もあり得るのではないかと思うわけです。そういう方向性というのは考えられないかどうかということがちょっと気になったところですね。

それからもう一つ、これも経済学的な議論のあげ足とりをするわけではないのですが、間接的・事後的な規制に切り換えるべきだという主張があって、一般的にはたしかに説得力がある主張だと思うのですが、実態としてはそういう事後的規制が有効に機能なくて、児童福祉施設での虐待事件とか民間保育施設での死亡事故とかが結構頻繁に起きているわけです。事後的な規制に切り替えるべきだというなら、そういう事後的な規制を有効に働かせるシステムというものをあわせて考えていく必要があるのではないか。この辺はまさに学際的な研究の課題になるだろうと思うのですが、そういうシステムを有効に働かせるという明確な方向が示されないと、やっぱり説得力が十分でないということになるのではないかなという感想を持ちました。

秋元 一つ、駒村さんの分類でいうと、消費者主権が、ニーズと需要のところで出てきているんですが、この消費者主権というのと市場というのは経済学ではどういう説明になるんでしょうか。

駒村 消費者というのはまず基本的には安価で情報収集ができるんだ、たしかにいろいろな制約があるけれども、基本的にはある程度わかっている、合理的な個人である。すでに自分の選択するものは自分が一番よく知っているんだという前提ですね。そういう前提が消費者主権ですね。自分の責任で自分のことがわかっている人がものを買う。その結果は自分で負いなさい。それで自由な競争が行われれば一番いいものを買ってくるでしょうということです。

秋元 法律学でも消費者法の分野で消費者主権という言葉はよく使うわけですが、むしろそういう時には合理的経済人に對置されるような概念と

して、つまり市場をコントロールすべきだという観点から、消費者主権というような理論をたてるわけですね。そういうことで言うと、八代さんの論文を読むと消費者主権だから市場化というような、ちょっと乱暴な言い方かもしれませんが、そういう議論があるように見える。先程私が言ったみたいな、むしろ法律学の中では、消費者主権ということで、いかに市場をコントロールしていくかというようなことを論じているわけで、そのギャップがどう考えたらいいのか。

駒村 消費者主権になるためには偽りや誇大広告は存在してはいけない。どういうパフォーマンスかは情報が完全になっている状態で初めて達成される。情報の非対称性さえなければ消費者は最も自分に必要なものを選択できるというモデルです。しかし福祉サービスでは、保育や介護の側でも分かるように購入者と最終的な消費者が異なる場合が多い。

保育所を24時間なり48時間にして、親がいいからといって、子どもの厚生にとってはどうなんだとか、親の介護の場合、親の厚生にとってみればどうなんだとかいうことは多分議論されてきている。一方、これまで社会福祉で議論されてきたニーズ論では、本当に利用者なり消費者は自分の欲するものを、情報さえ与えられれば完全に選択できるのか、情報の非対称性の問題なのかどうか、もっと何か本質的な部分もあるのではないのか。

自分自身の選択や潜在能力がわからないというところについて、ニーズ論というのはそういうところまで入っていると思うんですね。そこの橋渡しがセンのを応用した、岩崎氏や山森氏の論文の可能性があるのかなということで、最後のこのニーズと需要のところは学際的な部分の研究を期待して示しました。

小林 モデルがどのくらい有効であるかという話と、現実にそれがどの程度効果をもたらすかというのはちょっと違う問題だろうと思います。モデルによってももちろん分析できる部分もあるが、そうじゃない部分もあるということで、たとえばいまの情報の非対称性ですが、情報がわかったと

しても、では合理的選択をするかどうかというのはまた別の話ですね。

たとえば資源が十分なかったら利用者は当然納得できないわけだし、先程の議論で言えば市場という場合、サービスを実際に提供するの組織ですから、組織規模とかレベルによって全然意味が違って来る。大企業をモデルに考えているのか、それともベンチャーみたいな企業を考えるかですぐいぶん違うわけだし、具体的なサービスのレベルとか質を考えると、モデルで分析できる部分と、それが難しい部分がある。その辺がどうなるのかでしょうね。

先程の非営利プレミアムの話はすごく面白くて、これは私も読んだんですが、非営利プレミアムというのは何だろうと考えたのですが、いわば社会的信用みたいなもので、あそこへ行けば悪いことはしないだろうみたいな期待と、逆に提供側の方も信用があるんだからやっぱり悪いことをしちゃあまずいという、ある種の社会的公正みたいな部分がやっぱりある。

福祉は特にそういうところがないと、やっぱり市場モデルだけでは足りない部分があるという感じがするので、この辺は準市場論での関連でも議論が必要だと思います。完全な規制緩和と情報の非対称性というロジックでよいのかということですね。

駒村 それは僕もあって、たとえば鈴木亘氏の論文は、いや実は営利の方が優れているんだとい

うことを言っているわけですが、一方、消費者にしてみればプレミアムというブランドを選ぶことによって、安心を購入しているんだ、信頼を購入しているんだという部分で、この組織はつぶれないで安定的に供給してくれるんだという、またそれはある意味では民間営利法人の行動がそれをもたらした部分もあるわけでしょう。要するに千何百カ所も一斉に入っていくって、一斉に退出したということになれば、安全供給の信頼を失うことになる。やっぱりそこにおいては信頼財というものに対してまだ消費者が選択するという部分は、そのメリットも認めていいと思う。ただ、こういう研究も出てきているんで、逆に言うと社会福祉法人というのにターゲットをあてて、あるいはどの程度の費用でどういう生産性があるって、費用構造はどうなっているのかということところがこれまでは完全にブラックボックスになっていたわけですから、そこに対して税制上の優遇措置をもらったり、規制をしてもらって生きてきたわけですから、そこに対してその検証はできていないだろうなとは思う。

小林 こういう研究フレームが出てきたというのはいいことですね。いままでの公費方式のような一方的な仕組みを前提としない分析は興味深いです。

平岡 それではよろしいでしょうか。続いて法学的なアプローチということで、秋元先生お願いします。

第6部 法学的アプローチ

報告



秋元美世
(東洋大学教授)

社会福祉政策研究について、法律学の側からどのような関わり方がなされているのか。そういう観点から、少しお話しさせていただきたいと思います。

この間の社会福祉の基礎構造改革、特にいわゆる措置から契約への転換ということに関して、法律学の研究にも大きな影響が出ております。つまり措置制度のもとでは基本的に行政(国)と国民との間の公法上の法律関係の問題として取り扱ってきたわけですが、それが契約化することで、例

えばそこに、サービス提供事業者と利用者との間の私法上の問題も絡んでくることになるわけです。さらにそれに加えて、行政と国民の間に関係についても、例えば介護保険制度が導入されるなどして、従来とはかなり異なった性格を帯びようになってきているわけです。

こうしたなかで法律学としてもそれなりの対応を行ってきております。法律学が福祉の問題にどう関わるかということを考える時、大きく分けて法解釈学的な観点からの関わり方と、法社会学的な観点からの関わり方というのを、とりあえず考えることができると思います。たとえば法解釈学的には、そもそも「措置から契約へ」ということで、契約化した場合の具体的な法律関係をどう解釈するかということが、まずは問題となります。サービス利用者とサービス提供事業者との間で法的紛争が起きて、具体的に解決が求められた時は、法律学としては何らかの答えをとにかく用意しなくてはならないわけですね。また、最近は特に施設運営との関係で、リスクマネジメントということが議論されているのですが、そこでも法解釈学というのがそれなりに重要な役割を果たしております。

他方、法社会学的な観点もまた別の意味で求められていると思います。たとえば利用者と事業者との間の契約法上の問題を考える時、一般の経済取引と異なる福祉の特性をどう考えるのかといった問題のように、そこでは契約法上の一般的な問題として考えるだけでは単純に処理し得ない事情というのも絡んでくるわけです。

この種の問題は、法解釈学の内在的な論理だけではおそらく解決のつかない問題だろうと思われれます。つまり、契約というののも一つの法的なツールなわけですが、そういう契約という仕組みに福祉の特性が重なってきた時、どういう問題が法現象や法関係の中に現れてくるのかといったようなことについての、ある種の法社会学的な観点からの考察というののも当然必要になってくると思うのですね。こうした法社会学的な法現象・法関係についての考察を通じて、社会福祉政策の理念や原理に関わる指針となるようなものを、政策論とか

立法論とかということを意識しながら法規範というような形で析出していくということも、まあなかなか難しいことではあると思うのですが、法学の役割として一応期待できるのではないかと考えるわけです。

いま話してきたなかで、社会福祉政策研究とのつながりということでは、やはり法社会学的な観点を含んだ研究アプローチの方が大きく関係してくるだろうと考えます。そこでここでは、そうした法社会学的な観点を大なり小なり含んでいる論文の中から、基礎構造改革における「契約」と「権利」ということをキーワードにして、いくつか論文を紹介したいと思います。

予め、権利あるいは契約というキーワードによって、どういうことを問題にしようとしているのか多少説明をしておきたいと思います。

まず、契約についてなんですが、財やサービスの取得に関する当事者関係を規律する手法として、「契約」というのは説明するまでもなく極めて大きな意味を持っているわけです。このことは福祉サービスの利用に関しても基本的には妥当なことだと考えます。

ただ、本来的に自己責任と自己利益の追求を機軸とする契約関係を（少なくとも近代市民法の契約というのとはそういうものだと考えられているわけですが）、社会福祉の分野にそのままストレートに適用することが適切ではないということも言えると思います。実際、地域福祉権利擁護事業や成年後見制度のように、福祉の特性をふまえた仕組みが今回の改革の過程の中でも用意されております。

そういったことを前提にして福祉サービスの利用に関わる契約の意義と課題ということを考える場合に、契約における福祉の特性というのは、「そもそも何だろう」というようなことをおさえておく必要があると思います。この点について、これまでの議論というのは、契約が前提とする対等な当事者関係をいかに福祉サービスの利用関係という場面で確保するかという関係で、基本的には論じられてきたように思います。

こうしたいわば消費者保護をベースとした問題

設定というのは、福祉サービスの利用に関しても、もちろん有効であるわけですが、問題はこうした問題設定からはずれてしまう部分が、他方で社会福祉には存在するという事なのです。相手の気持ちとか信頼といった情緒的な部分も含めた個別的な関係を重視する福祉の論理を、「お互いの自己利益の追求」という契約が前提とする文脈の中で、どうすれば重ねあわせていくことができるのか。難しい問題にいきつくこととなります。

次に「権利」についてです。福祉の権利についても、法律学のレベルでは、政策論的なことを絡めた新たな問題関心からの考察が見られるようになってきています。どちらかというところまでの権利論というのは、裁判でいかに争うかということを中心として、議論が組み立てられたというところがありました。このことは、法律学の役割を考えるとある意味で当然のことであり、その重要性を否定するつもりはまったくありません。しかし、近年はそれにとどまらず、立法とか政策策定の指針というレベルでの権利というものも議論する必要があるのではないか、という問題関心も出てきました。

これまでその種の議論というのは、どちらかというところまで法解釈学としての法的考察の対象外とされてきたようなところがありました。ただ考えてみますと、この間の動きというのは個別実定法規の解釈ということで対応できるレベルを超えるような、つまり極めてドラスタックな法制度改革とか法制度改正を行ってきたわけですね。その中で解釈論としてどこまで対応できるかというところやはり限界があるわけで、そういう立法論的な、あるいは法政策論的な観点といったものが特に重要になってきているというように思えるのです。

以上申し上げましたような「契約」と「権利」ということに絡めて、ここでいくつか論文を紹介したいと思います。まず、契約にかかわる論文です。

額田洋一(2001)「福祉契約論序説」

①内容の紹介

福祉契約に対し一般の契約(消費者契約)以上

の規制を行うべき根拠があるのか、またあるとした場合の解釈による規制の可能性とその限界について考察を加えた論文である。福祉契約には、当事者間の交渉能力の差、情報力の差、消費者行動の非合理性などといった消費者契約に共通に見られる特徴以外に、①高い公共性(契約の対象となっているサービスは単なる私的財ではなく、憲法および福祉立法の定めに基づくサービスが対象となっている)、②契約関係の継続性(その結果、信頼関係が重要となったり、退出アプローチが困難となる)、③能力の差が一般の消費者契約に比べ格段に大きい、④利益追求という単純な資本の論理が貫徹しない分野である、などの重要な特性を見いだせる。したがって、一般の消費者契約以上の特別な配慮が必要であり、そうしたものを福祉契約の法理として析出していくことが求められる。

そうした法理としては、例えば、「公正義務」(福祉契約によるサービス提供者は、その契約内容を公正なものとし、また契約締結過程においても公正に行動しなければならない義務を負う)、「透明化義務」(福祉サービスの提供者は、自己に関する情報、自己の提供するサービスの内容、契約条項並びに契約締結過程を明らかにし、透明化する義務がある)、「苦情解決義務」(福祉サービスの提供者の側において適切な苦情解決システムを備え、それを利用者へ周知させる義務、並びに誠意をもって苦情解決に努める義務がある)などが考えられる。

また、消費者法の分野では、消費者の権利、市場秩序維持、消費者保護のための諸法令、取引道徳などが公序良俗の内容をなすとされているが、この考えを福祉契約にあてはめるならば、利用者としての障害者・高齢者の権利、各福祉法の目的・理念などに関する諸規定などが公序良俗の内容をなすものと考えられるという、興味深い指摘も行っている。

②論評

この額田論文の意義は、契約における法的紛争を処理する際、消費者保護の論理からの要請だけではなく、生存権理念が要請する特別な要請とい

うことについても、積極的に考慮していく必要があるということをも明確にした点、そしてまたそうした立論をするにあたって、法解釈学的な論拠付けに加えて、福祉契約の特性をめぐるとある種の法社会学的な視点からも論拠づけようとしている点にあると考える。とくに法理論的には、福祉契約の特性を法関係の解釈に反映させるにあたって、「社会関係（例えば、相手方からの信頼・依存を当該関係の本質的要素とする場合など）そのものが、契約の拘束力を生み出し、また様々な契約上の義務を生み出す」という「関係の契約概念」を用いて、理論的な整理をしようとしている点が注目される。

「契約」に関して注目される論文としては、この他に岩村論文（1999）がある。

岩村正彦（1999）「社会福祉サービス利用契約の締結過程をめぐるとある法的論点」

岩村論文では、主として消費者法で形成されてきた分析枠組みをベースにしながら、かつ社会福祉法などで導入された利用者保護のための仕組みの存在を想定しながら、利用者保護や利用者の権利保障が法解釈学的にどこまで可能なのかということが論じられている。具体的な仕組みや制度を前提にして議論が展開されており、実務的ないし実践的なレベルでの意味は大きい。しかしそればかりではなく、額田論文の場合のように消費者法というよりも福祉法としての契約法理を考える上でも重要な意味を持っていると考える。というのは、福祉契約も消費者契約の一種であることは確かであり、消費者法としての法理でどこまで対応が可能なのか（消費者法の射程）を確認しておくことは、福祉法としての契約法理の存在理由を見いだすためにも不可欠な作業だからである。

次に「権利」に関わる論文として、菊池論文（2000）を取り上げたい。

菊池馨実（2000）「生存権と介護サービス保障」

①内容の紹介

この論文のねらいとするのは、社会保障に対する「権利」的視点から、わが国介護サービス保障

をめぐるとある従来の法制度を分析・評価するとともに、介護保険制度をはじめとする今後の介護サービス保障法制のあり方につき一定の立法ないし政策策定指針を提示することである。内容的には、まず、従来の生存権論において「健康で文化的な最低限度の生活」保障を実現するための立法として位置づけられてきた生活保護法が、これまで必ずしも介護サービス（ここでは主として在宅サービスを念頭に置いている）保障の十全たる法的基盤となつてこなかった点を明らかにする。つづいて、生活保護法にとどまらない福祉法制全体を勘案しても、生存権の観点からは、従来わが国の介護サービス保障法制が十分に整備されてきたとは評価しがたいことを論じている。その上で、生存権の観点から見た介護保険の試論的評価を行い、最後に、上記の対象設定からはずしておいた問題（同居家族が介護の担い手となっている場合における公的支援のあり方、まだなお質的にも量的にも十分には充足されていない施設介護のあり方）について触れている。

②論評

「権利」の問題との関わりにおける菊池論文に意義としては次の点を挙げることができる。

まず、いわゆる「生存権」論との関連で、介護サービス保障の問題が論じられている点である。従来の生存権論は、主として所得保障の側面に焦点が当てられ、サービス保障との関連で議論されることはあまりなかった（朝日訴訟、堀木訴訟）。しかしながら、こうしたサービス保障が問題となる場面で、生存権論が有効に機能する余地はなお残っているのではないか、というのが菊池論文の問題意識である。またその際、生存権論において、裁判規範としての権利という視角にとどまらず、立法ないし政策策定指針というレベルでの権利の意義にも着目しながら論じている点も、意味のあることだと考える。これらの事柄は、従来の憲法学においては、裁判規範としての効力いかなの問題と直接には関わらないことから、法的考察の対象外に置かれることが多かった。しかし、社会保障法分野においては、頻りに法改正が行われ、また専門技術的な官僚主導型政策形成の色合いが濃

いことから、個別実定法の解釈にとどまらない、法制度改正を領導する指針ないし理念の抽出・提示こそが要請されているといえる。法律学独自の「権利」的視角が、他の指針によって容易には覆されない有力な政策策定指針になりうるとの側面を積極的に評価し指摘している点も、菊池論文の意義としてあげることができよう。

補 足

あとは補足ということで、法学的な観点から見て、社会福祉政策研究において重要な論点だと思われるのですが、1999年以降という時期の限定、それから私の能力的な問題から適当な論文を見いだせないけれども、これから検討しなくては、あるいは検討する必要があるのではないと思われる点をいくつかあげておきます。

一つは権利擁護といった場合の「権利」とはそもそもどういうものなのかという問題です。権利擁護そのものについては、法律学でも従来からかなり議論されているのですが、福祉の権利、あるいは生存権といってもいいのですが、そういうこととの関連で、いわゆる権利擁護といった時の権利というのはどういう位置にあるのかというのは、これはあまり詳しく議論されたことはこれまでなかったかと思うのです。少なくとも権利擁護という権利というのは、請求権としての権利とはだいぶ違う。ただ、これまでの福祉の分野で権利といった場合は、とりあえず請求権のことを問題にするという枠組みでしたから、そうしたことを踏まえて権利擁護をどうとらえるかというのは、一つの宿題となっているのではないかと思うのです。

それから、いま請求権の話を出したわけですが、実は請求権というのは量とか(所得保障ということであれば額)の問題になるわけですが、それと並んでシステムをどのように運営・運用するか、組織するかという問題も実は権利の問題として考える必要があるのではないかという問題もあります。現状では権利としては量とか額の問題が論点とされ、運営に関しては政策選択の問題であるとか、行政裁量の問題であるとか、行政の便宜主義の問題という形で取り上げられてきたわけです。

そして、量の問題が介護保険制度でそれなりに処理されるようになると、国家に対する請求権という意味での生存権の問題は、一見すると「終わった問題」に見えてきて、後はサービス利用者の消費者としての権利をいかに守るかということを考えればよいといった雰囲気になってくる。しかし権利や生存権の問題というのは、実はもっと広がりのあるもので、たとえば運用・運営の問題も生存権といった観点から議論することもありうるのではないかということなのです。

それから社会が市民社会として成熟してくると、「公的責任」のありようも変わってくるころがあるのではないかとといったことも気になっています。今回の基礎構造改革の中で、市民社会内部での対応としての苦情処理、苦情解決とか、あるいは地域福祉権利擁護事業における生活支援など、新しい仕組みが公的な行政機構とは別のところで登場してきているわけですね。そういう状況の中で、行政が担う公的責任とは何なのかをあらためて考えてみる必要が出てきているような気もするのです。

討 論

平岡 どうもありがとうございます。それではいまのご報告についての質疑、討論に入りたいと思います。

小林 消費者保護という観点から、福祉サービス利用者を消費者として解釈してしまうと足りない部分があるということで、生存権という公的な保障を求める方向に行くわけですね。公的責任の方に行くわけだから、ある意味では全く違うものが一緒になっているという、印象があるのですが。

実態的には、たとえば高齢者や障害者のサービスは、どう考えても人権の問題があるわけで、それへの対応は必要です。全体の方向は基礎構造改革で明らかに消費者保護的な方向に行き、それで解釈できる範囲はそれでやることにして、足りない部分は生存権の方から公的責任の追求という方向に行く。このあたりの関係はどうなっていますか。

たとえば特養に入る権利を認める場合、最低保障と絡めて4人部屋、8人部屋は生存権のレベルを満たしているかという裁判がありましたね。そういうレベルで立てる議論と、最初の方のできるだけ自由な選択に委ねるとのこととの関連はどうなりますか。

秋元 権利擁護における権利と、生存権とどう関連するかという話にもつながってくると思います。生存権ということは何を想定するかということから本当は議論しなくてはいけないでしょうね。少なくとも先生がおっしゃったように、従来の生存権論では論じられていない問題についても(権利や責任の問題として)取り上げられるようになってきているのだらうと思います。

坂田 そうするとたとえば介護保険法がなぜあるのか、そういうレベルでは介護というものは国が保障すべきものだという話なんでしょうね。だけど国が保障しなくてもそこそこにやっている人はいるじゃないかということになると、そういう最低限度の生活というのをどう解釈するかという問題になる。床屋に行くことも保障するとか、そういう保障のレベルをどうやって選ぶんだらうか。憲法25条だけではなくて、13条とか14条を合わせて考えるべきだということをよく言うでしょう。それは、どうも最低生活でないところをいま保障しているから、そういうことを言うのかなと思わないでもないですけど。

その問題と、それだっで一応生存権だということで、国はそれを根拠にして介護保険法を作りました。その時にマーケット的なものを導入しておいて、皆さん騙されないようにやってください、しかし騙された時はきちんと助けますよ、そういう問題の整理なんでしょうね。

秋元 そうですね。生存権というのは要するにサービス給付請求権なんですよ。けれども、給付請求権として論じられるところと、論じられないところがあって、サービスの利用の仕方とか、そういうのは給付請求権の問題ではたしかにないですね。(消費者保護として)いま問題になっているのは、そのサービスの利用の仕方の問題なんですよ。たとえば権利擁護などは、その辺のこ

とを問題にしようとしているのです。問題は、先程の額田論文に絡むのですが、なにゆえ「利用の仕方」について配慮しなくてはいけないのかということなんです。

小林 それは生存権から出るのですか。

秋元 給付請求権としての生存権ではないですけども、福祉の特性に絡む……。

小林 そこで、手続き上のあるいはプロセス上の問題が起きたとして、それをたとえばある事業者に請求し、賠償して欲しいと言ったとしても、それを保険者にもっていくことはできないでしょう。そうすると最低基準を作っていなかった国が悪い、自治体が悪いという、そういうロジックになりますか。

秋元 かなり強引な話になってしまいますよね、そこまでいったらね。

小林 福祉の権利については、政治的なプログラム規定も基本にあるわけで、それは政治的な責任として果たされるべきだし、もうちょっと言えば道義的な責任だって当然あるわけだから、そういういろいろな権利の手法として考えるということではどうですか。

秋元 これは学際的な領域におけるそれぞれの学問領域に交流のなさがいけないのだらうと思うんですが、法律学、社会保障法学で生存権といった時、必ずしも25条だけを想定しているのではないですね。むしろ13条(幸福追求権)とか14条(平等権)とか、そういうものを含めて総体としていかに保障するかが問題なのです。健康で文化的な生活の中にも個人が尊重されるということも当然入ってくるし、そこで13条が絡むわけですし、そういうおさえ方をしているんですね。だからその意味で言うと生存権は、単純に請求権の問題だけではないんだということにもなるんです。

小林 法的にはそういう手続きもあるし、設置基準もあるわけだから、ある程度までは縛れるだらうと思いますが、それは立法論的な面がかなり入らざるを得ないし、実態的にはそういうことだらうとは思いますが。

駒村 お話を聞いていて、やはり私も悩んでい

るのは、市場と政府の役割というところで、法律的にも私法と公法のまざっているところです。経済で準市場といって悩んでいるのと同様に、法律の中でもベースの部分に関しては生存権である、その生存権でシステム保障はしますよ、しかしどうというサービス・事業者を使うかということに対しては私法みたいな扱いになっているということではないでしょうかね。

秋元 市場か準市場という言い方になるように、契約に関しても、福祉契約というような言い方をして、一般的な契約とは違うんだと言うところは似てますよね。

駒村 この点は、どの学問でもまだ踏み込んでないという理解ではないでしょうかね。

秋元 法的には、消費者保護法自体が、近代市

民法的な契約から現代法的な契約に変わってきた一つの帰結だというような整理となるんでしょうけれども、たぶん、それ以上に福祉における契約というのは、もっと違ったことを考えなくてはならないということなのでしょうね。

駒村 福祉サービスは、人間と人間で情緒的な関係を取り結ぶのが本質的な部分です。民間の無認可保育所のマーケティングを見ていたことがあるんですが、従業員、保育士が満足度が低いと、利用者の満足度も上がらないんですよ。だからひどい環境で働かせる保育士のもとでは、やっぱり消費者もものすごく不満足な状態になっているんですね。これはどうもサービス経営論ではかなり常識的な部分になっています。

第7部 総括討論

平岡 それでは、総括討論に移ります。時間も限られていますので、それぞれ一つずつテーマを決めて、ここまでの議論で言い残した点を含めてお話をさせていただくことにいたします。

駒村 経済学の中では多分いわゆるニーズという言葉は使わないと思うんですね。需要という言葉を使うんですね。その言葉の響きは何かというところ、まず私的財である、それから主観的なものである、経済制約を受けているものである。

それに対してどうもニーズというのはかなり公共的な部分があるんだ、供給者が判断する部分がある。しかもそれは客観的に専門家が判断するものである。経済学では需要は全て正しいんだ、したがって、たとえば医療にしても介護の特養にしても、需要が出ているだけなんだから、要するに待ち行列がいればどんどん供給を出していけばいいだけのことじゃないか、フリーアクセスなんていうのは、全然問題ないんだということになる。しかしたとえば医療の場合だと、家庭医というのを絡ますことによってギャップを調整するというのをいま考えてきているわけですし、介護の場合だとケアマネージャーが、本来は、客観的な必要と本人が主観的に判断しているものを調整しな

ければならないんだと思うんですが、そういう調整者というのが各システムにおいてあまり明確には位置づけられていないんだと思う。そのニーズと需要というのは、どういう関係にいるのかなというのが一つ疑問には思います。

坂田 そのニーズというのは、役所とか専門家が決めるものですね。これに対して、個人が勝手にこうしたいと思うものもあるでしょう。老人ホームに入りたくて人がいっぱい並んでいるじゃないですか。だったらどんどんホームを建てればいいじゃないかというのは需要の論理ですね。だけどそうではなくて、もっとホームヘルプ、在宅福祉をやらなければと言っているわけですよ。だからコレクティブ・チョイスというか、みんながこうした方がいいよと言っているものがニーズですよ。個人の欲求をもニーズということもあるけれど、それはまた違う。それは、メリット財の根拠となるような意味でのニーズではないでしょう。

平岡 社会政策論では、そういう社会的な判断に基づいてニーズが発生するという前提がおかれる場合が多いと思います。そのような社会政策論の考え方を前提にした場合に、山森さんの論文で

のニーズの捉え方というのは、新しい問題提起を含んでいるのではないかと思うんですね。特に参加とか自律をニーズ概念に組み込むべきだというふうに彼は主張しているわけですが、社会政策の基本原則という点でいうと、そういう視点が重要性を持ってきているということはたしかに言えると思います。

ただ、実際の政策の基準としてニーズを捉える場合に、そういう新しい社会福祉の理念のようなものを全てニーズ概念に取り込んでしまっただけで、ニーズで一元的に福祉政策のあり方が決まってくるべきだと主張する、その意味でのニーズ一元論でいった方がいいのか、それともニーズというのは一つの原理、一つの基準であって、その他に購買能力とか社会保険の場合のいろいろな保険の原則、あるいは参加とか自律というものを、ニーズとは別の基準としてたてて多元的な基準を設定した方がいいのかということも考えておくべき点だろうと思うわけです。たとえば介護保険においても、従来のニーズ概念でみれば、ニーズで一元的に給付の水準が決まっているわけではないことははっきりしているわけです。そういう点から見ても、ニーズ概念だけで割り切れるかどうかということも若干問題が残るかなという気がします。

小林 先程の話だけど、老人ホームをどんどん建てる、それは市場開放が目的ですが、その結果どんどん建って、どんどん老人が送り込まれるということが市場化のアンサーだということになりますよね。

だけど政策的に対応する場合、たとえばできるだけ在宅でいられるように、ある種の介入をして、そこに重点的に資源を振り向けるような方法をとるわけで、それにはある種の価値が前提になるのではと思います。だから市場というのはある意味ではニュートラルだけど、ニュートラルであることが常にいいかという、やっぱりそうではない面もあるから、それに対して何らかの公的な価値ということを福祉の場合には言わざるを得ないんじゃないか。

駒村 パチンコ産業や自動車産業が大きくなって別々に誰も文句を言わない。福祉や医療はそ

の支出が大きくなっていいのかという判断はやっぱり入ってくる。極端な場合、国民が望めばどんどん施設を作って、どんどん価格を下げていけばいいんだらう。ただ、それでは経済が回らなくなる。それとも在宅の方が実は長期的にはいいのか、そこは多分公共政策の判断が入ってくると思うんですけど、そこはちょっと経済の純粋市場の発想とはギャップがあるような気がする。

小林 さっきの生存権の問題に関わるんだけど、生存権は生存の基本のところを保障するものであるということと、社会的意味での期待というか、基本よりもちょっと上のところの何らかのソーシャルミニマム、そういうところを保障するところに社会政策の意味があり、純粋生存権ミニマムと市場とのあいだに何か社会的な部分があるのではないか。それは一種の価値的な形をとらざるを得ないのではないかと思います。

平岡 やはりそこは、福祉サービスの特性という問題と関わってくると思います。単に利用者が弱者であるというだけではなくて、そこに、こういうサービスを提供すべきであるという判断が入ってきている部分があるのではないかと思うわけです。一方で、ボランティア活動を活発にしようとか、社会奉仕の体験をさせようとか、そういう動きも出てきているわけで、そこで何らかの奉仕とか助け合いとか、そういう理念を社会に根づかせていこうという福祉社会論が活発に論じられていく背景があるわけですね。

秋元 平岡さんがおっしゃった社会的な判断というのは、何なんですか。先程言ったニーズとは別に、参加とかいろんな原理的なものがあって、それとの関係で何かが決まってくるとおっしゃったわけですが、その場合の社会的な判断というのは、それとはちょっと違うものですか。

坂田 さっき計画の話の中で、市民参加の、手を上げた人に委員会に入ってもらって決めるということがありました。それが社会的だということになるかもしれないけど、議会の議員さんと意見が違えば、調整をするというプロセスを経てできるんじゃないかな。だからなるべく多くの人が参加をしていくという方向になると、みんなが納

得できる。

平岡 それでは、以上議論してきたような観点をふまえて、いま進められてきた社会福祉の制度改革というものをどういうふうに捉えていけるのかということについてうかがいたいと思います。いかがでしょうか。

小林 介護保険もそうだし支援費もそうですが、いままでの福祉のあるレベルがあつてのことなんです。介護保険は総費用を一応現状におさえて、その上で内部市場化したということで、全然新しい仕組みを作ったわけじゃないですね。ましてや50%は少なくとも公費が投入されるわけで、あれで給付のコントロールが行われるわけだから、それが行われたのは純粹の市場モデルじゃないというのは非常にはっきりしています。しかも計画によって個人と個人の関係というよりも、資源の整備やサービスの配分にかなり社会的な仕組みが入ってますね。その意味でも、これまでのパフォーマンスの上に乗って出てきた制度だと考えています。

駒村 その中で社会福祉法人の参入の問題とかも出てくるし、また一方では介護保険、保育や障害者とか並べていくと、どういう位置づけになってくるのか、公的財源の投入の幅とか、またはまさに施設保育がいいのか在宅保育がいいのかというような話で、どっちがいいのかというのは誰が判断するのか。

小林 それはやはり利用者のニーズをきちんと聞くということが前提でしょうね。

坂田 いま小林先生が言われたけど、80年代の頃は福祉国家の危機だと言われて、国の予算はもうつけられない、地方自治体につけ回すということがあったが、それはファイナンスの方法がかわっただけで、福祉サービスは後退するというよりも進んできたんですよ。それはやっぱりニーズがあるし、1回作ったものは後戻りできないと思います。だからそれを続けていく、あるいは拡大させていくということは、もう戻れないと思うんですよ。ではファイナンスはどうするのか、国は地方交付税まで減らしたい、地方は借金づけど。

一般的な税金だと日本の国民というのは払いたくない。あるいは払ってくださいというと、選挙に負けるからどの政党も何も言わない。だけど介護保険だったら通るとか、あるいは1割負担はしかたがないか、医療費も3割になってもしかたがないかという意識はある。そういう特定の目的についてはお金を出すということだから、そのようなファイナンスの方策をしてきているんだろうと思いますよね。

小林 しかし、このところの保険料の減免も、利用料の減免も保険原理を明らかに逸脱してますよ。本来の方式なら低所得者対策は別にするはずなのに、とにかく一緒にしようという、このロジックって何なのでしょう。

平岡 それは日本の福祉国家体制の伝統、特質ということにもなるのではないかと思うのですが……。さて、制度改革に関する議論で盛り上がりましたが、今日のテーマは研究の現状と展望でありまして、制度改革のあり方を含めた活発な議論のなかで、各分野の研究の動向が明らかにされ、またその課題も明らかになったと思うのですが、それぞれの方から、少し補足していただければと思います。

駒村 経済学の中ではやはり計量実証分析に基づいてその現状を評価していくという手法は出てきてますので、これはいい方向だと思うんですが、もう一方は社会福祉サービスを対象にしているんだという特殊性を考慮に入れて、準市場というものを買って正面からターゲットにした研究が進んでいく必要があるんだろうと思っています。

秋元 法律学の側から言うと、今回の基礎構造改革というのは、一つは契約というものが入ってきて、それをどう考えるのか。それから権利擁護というようなことで、つまり従来の請求権的な、生存権論では必ずしも対応できないような問題が出てきて、それをどうするのか。人間像の問題一つとってみてもそんなんですが、いずれにしてもそのことを考える上では法律学だけの論理からはなかなか決着のつかないところがある。それこそ社会福祉に関わるいろんな分野の成果を勉強しながらやっていかなくちゃあいけないのかなと改

めて思いました。

坂田 行財政・計画のカテゴリーですが、かつてなら行財政というと行政の仕組みについて解釈をこうだ、ああだと述べるもの。財政については何々費が何%で少ないとか多いとか、そういう議論が多かったと思いますが、ちょっと見た感じでは政策形成に関する論文がわりに出てきているのが新しい傾向です。

でき上がった政策をどのように進めるかが行政だと思っただけですが、自治体の中では一体化して、分権化の中で個別の自治体の政策形成が非常に問われている中で、しかも実証的にデータを集めてやる傾向が出ているのはこうした制度の変化の中で出てきていることだと思います。

小林 基本的には法律でいえば、私法が入ってきた。経済学的には近代経済学のモデルが入ってきて、市場を媒介としたニーズを満たすべきだという考えが入ってきて、これは福祉研究にとっては革命だと思うんです。いままでのように福祉制度がどうなっているかということだけではいけないことは確かですから、法律、経済、それから社会福祉がどこで重なって、ある種の合意を作っていくということが少し見えたような気がします。そういう意味で私は今日は非常に有意義でした。

平岡 私も今日参加させていただいて、たいへん勉強になりました。最後に二つのことを申し上げたいと思っています。

一つは、いろいろな分野で、現実の政策をめぐる課題に対応する研究がだんだん蓄積されてきているという点で、今後の展開が期待できる状況なのではないかと思っています。ただ、私自身も、先生方があげていただいた論文の中で読んでないものが多くて、あるいは存在すら知らないものが多く、違った研究分野の間での研究の交流が十分でないという面もあるのではないかなという感じがいたしました。

社会保障全体をカバーしている学際的な学会といったものはないわけですね。社会保障法学会はありますが。かつての社会保障研究所は、社会保障の専門の学会がない中で、日本の社会保障研究のセンターにしようということで設立されたとい

っています。それが国立社会保障・人口問題研究所に引き継がれていると思うのですが、様々な分野の研究者の学際的な交流の場が、この研究所はもちろんのこと、様々なところにも設けられる必要があるのではないかと思います。

それからこのような政策研究が、実際の国もしくは自治体の政策形成にどのように活かされているのか、どうしたら、より有効に活かされるのかということも考えていくべき課題だと思います。それは、委託研究であるとか、審議会での審議等で活用されるということもあるわけですが、現在のようにかなり個別の多様なアプローチの研究が行われてくると、やはりその研究の成果を整理をして、それを活用できるような形にまとめるという作業も必要なのではないかと思います。たとえばイギリスでは、あるテーマの審議会などが設置されて、報告がまとめられる時には、多くの研究の結果をレビューしてまとめたかなり分厚い報告書が出されることがよくあります。そういう形で研究成果の活用ということも考えていくべき課題かなと思いました。

本日は長時間おつきあいいただきましてどうもありがとうございました。

(この座談会は、2002年10月18日に、本研究所の会議室で開催されました。)

付録 文献リスト

政策理論と政策分析

菊地英明(2001)「『不正受給』の社会学——生活保護をめぐるモラル・パニック」『社会政策研究』第2号, 139~162頁。

北場 勉(2000)「社会福祉の運営形態——社会福祉法人制度の成立とその今日的意義」『戦後社会保障の形成』, 175~232頁, 中央法規。

佐橋克彦(2002)「わが国の介護サービスにおける準市場の形成とその特異性」『社会福祉学』日本社会福祉学会, Vol. 42-2, 139~149頁。

坂田周一(2000)『社会福祉政策』, 有斐閣。

武川正吾(2001)『福祉社会』, 有斐閣。

平岡公一(2000)「社会サービスの多元化と市場化」大山博ほか編『福祉国家への視座』, 30~52頁, ミネルヴァ書房。

藤村正之(1999)『福祉国家の再編成』, 東京大学出版会。

星野信也(2000)「福祉国家の中流階層化再論」『社

- 会福祉』日本女子大学人間社会学部社会福祉学科, 第40号(星野信也『「選別的普遍主義」の可能性』海声社, 270~310頁, 2000年, に所収)。
- 三浦文夫・高橋紘士・田端光美・古川孝順編(2002)『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望—III 政策と制度』, ドメス出版。
- 森川美絵(2001)『介護における「現金支払い」をめぐる「消費者主導」とジェンダー: アメリカの事例から』『社会福祉学』日本社会福祉学会, Vol. 42-1, 114~124頁。
- 吉原雅昭(1999 a)「福祉サービス基盤整備と質の管理に関する一考察—社会福祉基礎構造改革構想に寄せて」『社会問題研究』第48巻第2号, 125~143頁。
- (1999 b)「社会福祉基礎構造改革構想とその形成過程に関する批判的考察」『社会問題研究』第49巻第1号, 21~43頁。

福祉サービスの実施体制

- 1) 河野 真(1998)「福祉多元主義のゆくえ: 利用者主体の福祉改革と新自由主義的改革の動向をめぐって」『季刊社会保障研究』第34巻3号, Winter。平岡公一(2000)「社会サービスの多元化と市場化—その理論と政策をめぐる一考察—」大山・炭谷・武川・平岡編『福祉国家への視座』, ミネルヴァ書房。
- 2) 公的責任に関する一般的な考えかたとしては, 秋元美世(2001)「社会福祉の「基礎構造改革」と公的責任」『総合社会福祉研究』第19号, 岡田忠克(2001)「社会福祉と責任概念—公的部門の責任再考—」『地域福祉研究』第29号を参照。より具体的な制度改革とそれへの対応については, 清水浩一(1999)「福祉事務所および児童相談所の新たな役割」『社会福祉研究』第76号, 岡部 卓(2001)「制度改革とこれからの福祉事務所」『社会福祉研究』第80号, などがある。また, 非営利部門については, 蝦江紀雄(2001)「社会福祉法人のゆくえ」『社会福祉研究』第80号, 沢田清方(1999)「新たな地域福祉の確立—福祉コミュニティ形成と社会福祉協議会の戦略視点」『社会福祉研究』第76号, などがある。
- 3) 八代尚宏(2000)「公的介護保険と社会福祉事業改革の課題」『季刊社会保障研究』第36巻2号, 福田素生(1998)「福祉サービス供給システムとしての措置(委託)制度の考察—保育所制度の改革などを素材として」『季刊社会保障研究』第34巻3号。
- 4) 藤崎宏子(2000)「家族と福祉政策」, 三重野卓・平岡公一編『福祉政策の理論と実際』, 東信堂。
- 5) 今村雅夫(2001)「社会福祉基礎構造改革の下での福祉事務所・市町村の役割を問う—福祉サービス利用者の権利保障と自治体の公的責任」

『総合社会福祉研究』第18号。

- 6) 大森 彌(2001)「地方分権と社会福祉システムの改革」『社会福祉研究』第80号。
- 7) 池田省三(2000)「サブシディアリティ原則と介護保険」『季刊社会保障研究』第36巻2号, Autumn。

行財政論・計画論

- 会田恒司(2002)「分権化と福祉政策過程—武蔵野市の2つの事例を参考にして—」『都市問題』93(4), 67~84頁。
- 古川卓萬(2002)「地方交付税制度の現状と改革課題」『都市問題研究』54(2), 15~42頁。
- 林 宜嗣(2002)「地方財政自立への道—地方交付税の改革を中心に—」『都市問題研究』54(2), 3~14頁。
- 平野隆之(2002)「地域福祉計画をどう『編集』するか」『社会福祉研究』84, 2~12頁。
- 佐々木寿美(2002)「高齢者福祉の政策選択に関する一考察」『都市問題』93(4), 95~110頁。
- 高寄昇三(2002)「分権化と財政改革」『都市問題』93(4), 29~37頁。
- 吉原雅昭(2001)「大阪府下都市自治体における老人保健福祉計画の実施状況に関する比較研究」『社会問題研究』50(2), 219~246頁。

経済学的アプローチ

- 岩崎晋也(1998)「社会福祉の人間観と潜在能力アプローチ」『人文学報』(東京都立大学紀要), 291号, 49~68頁。
- 佐々木實雄(1998)「準公共財と準市場: 医療・教育提供の在り方」, 植草 益編『社会的規制の経済学』, 296~315頁, NTT出版。
- 鈴木 亘(2002)「非営利訪問介護者は有利か?」『季刊社会保障研究』Vol. 38, No. 1, 74~88頁。
- 宮沢健一(2001)「価値多元化と『合意形成』再考: 原理レベルと実態レベル—情報のおよび制度的基礎」『日本学士院紀要』56巻1号, 13~34頁。
- 八代尚宏(2000)「福祉の規制改革」『社会的規制の経済分析』, 133~167頁, 日本経済新聞社。
- 山森 亮(1998)「必要と福祉—福祉のミクロ理論のために(1)」『季刊家計経済研究』38号春, 56~63頁。
- (1998)「必要と福祉—福祉のミクロ理論のために(2)」『季刊家計経済研究』39号夏, 57~63頁。

法学的アプローチ

- 岩村正彦(1999)「社会福祉サービス利用契約の締結過程をめぐる法的論点: 社会保障法と消費者法の交錯」『季刊社会保障研究』Vol. 35, No. 4, 251~263頁。

菊池馨実(2000)「生存権と介護サービス保障」『社会保障の法理念』, 179~221 頁, 有斐閣。

額田洋一(2001)「福祉契約論序説」『自由と正義』 Vol. 52, No. 7, 14~21 頁。

(ひらおか・こういち お茶の水女子大学教授)

(こばやし・りょうじ 東京都立大学教授)

(さかた・しゅういち 立教大学教授)

(こまむら・こうへい 東洋大学助教授)

(あきもと・みよ 東洋大学教授)