

福祉サービスにおける措置委託制度の 理論的意義と契約化の課題

佐 橋 克 彦

福祉サービスにおける措置委託制度の理論的意義と契約化の課題

佐橋 克彦

目次

1. はじめに
2. 措置制度と措置委託制度
3. 契約型福祉サービスの登場
—措置委託制度の「構造改革」—
4. 誰のための福祉サービスか
5. おわりに

1. はじめに

橋本龍太郎から小泉純一郎＝竹中平蔵らに至る「構造改革」の推進とその結果は、わが国に大きなインパクトを与えた。例えば、失業率の上昇による完全雇用体制の崩壊、ホームレスの増加などに見られるような社会的排除 (social exclusion) の進行、いわゆる「ニート」(NEET; Not in Employment, Education or Training)¹の出現、規制緩和による派遣切りの横行など新たな問題をもたらした。

さて、社会福祉領域における「構造改革」は1990年代半ばからの「社会保障構造改革」と、1998年以降の「社会福祉基礎構造改革」が両輪となって進められた。順序としては、まず、「社会保障構造改革」において介護サービスの分野で契約制が導入され、「社会福祉基礎構造改革」においても同様に障害者福祉サービスに契約方式の「支援費制度」が導入された。この根底にあるものは、いわゆる「福祉サービス」(社会福祉法第1条)を「金で買う」(元厚生労働省社会・援護局長・中村秀一氏の発言) 考えであり、こうして「措置委託制度 (方式)」は廃止、あるいは

縮小された。この「措置から契約へ」の転回には、いわゆるネオリベリズム (新自由主義) に基づく「自由で、自律した」人間観の下で進められたものであるといえよう。

その根拠として措置制度および措置委託制度は「救済的な行政処分」(社会保障入門編集委員会 2008:42)であり、利用者の立場に立っていない点 (同) であるとか、「誰が介護サービスを利用するかをはじめ、利用できる介護サービスの種類も行政が決定し、介護サービスは『与えられるもの』」(田近・油井 2003:297) という点があげられた。さらに、サービスの委託先である社会福祉法人は利用者を待っているだけでよく、「画一的なサービスを提供する」(小室 1994:172) 仕組みであり、「創造的な事業展開の意欲」がない (厚生統計協会 2008:41) とされる構造であったという。

しかし、そのような時代にあっても福祉系大学・各種学校では社会福祉教育が行われ、実践現場に多くが輩出され、ソーシャル・ワーカーは高慢な態度をとることもなく、社会福祉援助の基本原則に忠実に実践を積み重ねてきた²。また、施設全体としてみても、プログラムに工夫がされていたり、施設の基本理念を制定し、それに添った形で援助が展開されていた。例えば、ある高齢者施設では入所者が亡くなった場合、「玄関から帰ってもらう」という。それは、人が出入りする場所として玄関は当たり前の場所であり、亡くなったからといって裏口から出すことは好ましくない、という理由によるものであった³。

そのような努力にもかかわらず、競争原理が作用する契約制度が導入されたことは、現場における社会福祉実践にどのような影響を与えただろうか。あるいは、国の方針に対する批判の声は「規制緩和」の大合唱の中で、かき消されてしまったのではないか。

そして、契約制へ移行した後、利用者は「カネ」を持っていて、質のよい効率的な福祉サービスを「契約」に基づいて「買う」ことが実際に出来ているだろうか。つまり、①「カネ」があっても何らかの事情でサービスを手に入れることが出来ない、②「カネ」がなく、結局としてサービスを「買えない」、③「カネ」もなく、サービスも「ない」という状態が見られる。北海道という郡部に属する地域であっても、特別養護老人ホームでは「平均150人前後／施設の待機者がいる」（芦崎 2010：4-4）のが現実であり、また「低所得者には従来型施設（多床室）しか結論的に存在しない」（同上：4-6）のである。この例だけでも、措置委託制度の廃止に伴う契約制への移行がサービス利用の保障になっていないことが明らかである。

本論文の研究目的は、措置および措置委託制度の差異を明確にした上でその特徴を再検討し、契約制への移行が果たして妥当なものであるかどうかを批判的に明らかにするものである。手法としては、文献調査を主として、契約制という市場原理の一要素について、「準市場」の観点から望ましい方向性を探る。これらにより、措置委託制度の理論的意義が明らかとなり、契約制の導入がもたらす諸課題を提示することが可能となる。

そこで、第一に、ともすれば、混同されがちであった措置制度と措置委託制度を峻別し、その果たしてきた役割を再検討する。第二に、措置委託制度の下で展開されてきたサービスのありかたと、「契約の時代」におけるサービスのありかたとを比較検討する。そこで正の変化が見られれば、契約制への移行は成功

であるといえるが、変わらないか、負の変化が見られれば、措置委託制度で十分であるということになり、契約制への移行には何かしらの課題があるといえよう。これを受けて、第三に「準市場」の観点からいくつかの課題を提起したい。

2. 措置制度と措置委託制度

戦後から20世紀の終わりまで、わが国の福祉サービス供給体制は、国家責任の名の下に機関委任事務である「措置制度」によって維持されてきた。これに類似するものに「措置委託制度」があるが、本節ではその概念について整理する。これにより、両者の差異とその意義を明らかにする。

第一に、明確にしておかなければならない点は、措置制度にしる、措置委託制度にしる、その原資を税としていることである。これは憲法89条のいわゆる「公金支出の禁止」と密接な関係がある。公金、公有財産は「適正に管理され、民主的にコントロールされることが必要である」（芦部 2001：327）。そのうえで、憲法89条の解釈について、前段は趣旨・目的が明確であるのに対し、後段、すなわち「公の支配に属しない慈善、教育もしくは博愛の事業」への支出は不明確であるとされる（芦部、同上）。すなわち、「公の支配」についての解釈が問題となるのである。そこで芦部は二つの立場を紹介している。第一は、「厳格かつ狭義に解する」ので違憲の疑いがあるというもの、第二は「業務や会計の状況に関し報告を徴したり、予算について必要な変更をすべき旨を勧告する程度の監督権」（芦部、同上）があれば合憲であるというものである。これは社会福祉法第6章第5節の第56条から第59条の「(社会福祉法人等への) 一般的監督」にみることが出来る。また、憲法における「慈善」「博愛」の概念は明確ではなく、一方の社会福祉法における社会福

社事業も制限列举方式で「種類」を述べているだけであり、「概念」を規定していない。つまり、国の最高法規である憲法と社会福祉事業の根本をなす社会福祉法との間に「社会福祉」に関する交点がないのである。こうして、この規定をおくことで社会福祉事業に対する公金支出に関わる違憲性、あるいは抵触の可能性が回避され、税を中心とした措置制度および措置委託制度の展開が可能になったのである。

第二に、措置と措置委託について検討してみよう。

社会福祉法の中で、「措置」という言葉が使われているのは第61条「事業経営の準則」である。同条文では、国・行政・社会福祉法人等を対象にして「責任」があるという。すなわち、第一に、国および地方公共団体は他の社会福祉事業者に経営の転嫁、財政的援助を求めを禁止し、第二に、自主性を重んじ、不当な関与を行わないこと、第三に、逆に社会福祉事業を経営するものの責任（財政的、管理的援助）を規定している。そのうえで、第2項で「前項第1号の規定は、国または地方公共団体が、その経営する社会福祉事業について、福祉サービスを必要とするものを施設に入所させることその他の措置を他の社会福祉事業を経営するものに委託することを妨げるものではない」としている。この規定が「措置」と「措置委託」を示している。つまり、「施設に入所させることその他の措置」が、「措置」を示し、「経営するものに委託する」が「措置委託」である。

そして、先に述べたように、国家責任の名の下に各種の福祉サービスが提供されてきたのであるが、これに関するより具体的な規定は、言うまでもなく憲法第25条の生存権規定である。同条第1項では国民に生存権があること（作為請求権）を、第2項で国、地方公共団体の「責任」=努力義務があることを述べている。ここで、この第2項の解釈につい

て判例では紳士協定的な道徳的義務であり、具体的な方策までを保障したものではないという「プログラム規定説」を採用している（最大判昭和42・5・24）。

しかしながら、芦部（2001）にしても、金子・小松ら（金子・小松 1993：189）にしても、また荒木（1988：66）も、ある程度は客観的に最低生活水準を決定できるとしており、学説としては具体的権利説のほうが支持を得ている。また、措置は一方的に対象者に対して下される行政処分であると解されることがあるが、「要入所者が社会福祉施設へ入所する権利があるかどうかについては、国は反射的利益にしか過ぎないと解しているが、学説は入所の権利があると解するものが多い」（現代福祉学レキシコン 1993：239）のである。したがって、措置制度および措置委託制度は申請主義を採るものであれ、職権主義を採るものであれ、対象者についてサービスの利用を具体的な利益として保障している見解が主流となるのである。

第三に、措置制度は、国や地方公共団体（または日本赤十字社）に限って直接的に「公務員」によってサービスが提供される一連の流れであり、一方の措置委託制度は、本来であれば、行政が行うべき福祉サービスの提供を民間部門の一つである社会福祉法人に「委託」することである。この場合、社会福祉法人には種々の規制を課すことにより「公の支配」に属させ、応諾義務を課し、措置委託費を支給し、合憲の解釈のもとで法人経営がなされる。つまり、行政によってのみ構成される直接的なサービス提供体制か、公的部門の「委託」を受けた社会福祉法人による、間接的ではあるが憲法および旧・社会福祉事業法が意図するような「国家責任」の一端を担うような（田多 1994：36）サービス提供体制であるといえる。サービス提供者が公務員か、そうでないかという点を除けば、サービス提供にかかわる費用（扶助費・人件費・

事務費)は「国家責任」の名目のもと税から支出される点は共通している。

第四に「委託」の意味するところについて検討する。「ゆだねる」「たくす」からなるこの言葉の意味はいったい何か。これは単に行政の「下請け」になっていることを意味するものではない。強いて換言すれば「代替」である。この点が誤解されがちである。「下請け」と「代替」では、位置づけがまったく異なる。社会福祉法人が受託するということは、本来であれば行政が確保・提供すべき各種の福祉サービスの提供を代替しているのであり、本来、そのサービス内容や水準について公民間格差があってはならない。したがって、たとえば、公立の保育所と社会福祉法人立の保育所との間にサービスの水準や費用、職員の給与水準に差が生じるという現象は理論的に考えれば起きないはずである。しかしながら、現実とは異なり、とりわけ、給与面において公立保育所のほうが高いという公民格差が生じている。そのような現象が生じるというのは国家責任と生存権の平等的保障という視点からは問題である。

さらに、措置委託制度が、本来の機能を果たすためには、措置制度の根幹を確立することが重要であり、それなしでは都合主義的なものに成り下がり、「下請け」化する。「下請け」であるということは、より安いコストで依頼主(この場合は行政)の希望に応えなければ「仕事をもらえない」し「食わせていけない」。「下請け」ではない「代替」の措置委託制度を築いていくには、国家が国民に対して各種の福祉サービスを手続き面で保障するにとどまらず、福祉労働者の待遇の充実も含めて保障する点が重要であるといえよう。

かつて糸賀はその著書の中で「施設が存在が現実の体制の補完的な意味を持っていることは…(略)…むしろよいことなのである。それが現実だからである。…(略)…しかし施設は同時にその存在自体が新しい社会、す

なわち理解と愛情に結ばれた新しい社会形成のための砦としての役割をも持っていることを自覚させられる。」(糸賀 1968=1993:14)と述べている。そこには理想に過ぎるかも知れないが、「下請け」ではない、まさに「代替」の姿を見るのである。また、「うまれた生命は、どこまでも自己を主張し自己を実現しようとする。その生命の叫びを圧殺することは罪悪である。平板な論理で律しきれないこの生命の叫びを、社会福祉事業はがっちり受け止める。」(糸賀 同上:16)と言い切り、「受託」しているのである。手続論や費用論を超越した彼の言葉は、重度心身障害児の生存権の保障に力を注いだ者の声である。

しかしながら、第五に、わが国における社会福祉事業の実践現場の多くで見られたことは、定められた「最低基準」を文字通り最低限のところまで維持し、それ以上のことをやろうと思いたくとも出来ずにいた状況があった。施設の規模や設備、サービスの内容はミニマム・スタンダードとして準拠したものではなく、マキシマム・スタンダード(最高基準)になってしまっていた。すなわち、もし、国の定めた「最低基準」以上のことをやろうとすれば、当然に提供者側からの持ち出しが必要となる。そして、そのような持ち出しは内部留保を前提とするので、実施事業や会計に強い規制をかけられた状態では必然的に「最低基準」でやらざるを得ない。「最低基準」自体が低い水準であればあるほど、サービスの質は低下するが、逆に底上げを図っていけば、措置制度・措置委託制度においても十分なサービスが提供可能だという提案も可能である。すなわち、措置委託制度のメリットは、適切な水準のサービスが公的責任において担保されている社会福祉法人というツールを使って幅広く展開できる可能性があるということに見出すことが出来よう。

3. 契約型福祉サービスの登場 —措置委託制度の「構造改革」—

(1) 措置委託制度の限界と契約化

先に見たように、措置委託制度は公的責任を担保し、福祉サービスを提供するというものであったが、実態は公民格差や、権利性に乏しいなどとして、「構造改革」路線の下で大きく見直されることとなった。とりわけ、高齢者の介護サービス分野、障害者福祉サービスの分野で措置委託制度は廃止か縮小の道を余儀なくされた。この際に、公立の施設・機関は高コスト体質であるから、民間部門に委ねて競争させるべきだ、という論理が見られた。これは民間部門＝低コスト経営が可能である、という図式が当然のごとく裏書されているものである。しかし、ここでいう民間部門は、営利・非営利を問わず、「非・行政であるもの」を意味し、行政を「代替」していた社会福祉法人も構造改革路線では「非・行政」であることを理由に競争の渦に巻き込まれることになった。

1995年、時の首相、橋本龍太郎は財政制度審議会・財政構造改革特別部会を発足させた。座長となったのは石弘光（一橋大学教授＝当時）であり、他のメンバーとともに「大蔵省主計局」との合作（石 1996：ii）で『財政構造改革白書』を公表した。委員、特別委員には財界のそうそうたる顔ぶれが並んだ。この白書は最終的に当時の財政制度審議会会長、豊田章一郎（現・トヨタ自動車名誉会長）の名前で、大蔵大臣に報告されている（同上 1996：3-4）。この事実だけでも、その持つ性格は推して知るべしである。政府・財界主導のこの「構造改革」の背景は、バブル経済の崩壊後、好転しないわが国経済社会のブレイク・スルーを狙ったものである。すなわち、「人口高齢化が急速に進展する中で活力ある21世紀の社会を作っていく」（同上：5）ための財政構造の改革であった。

この報告で注目すべき点は、「国防、外交、司法、警察、消防、教育などのサービスや道路、公園、上下水道などの公共施設（いわゆる社会資本）」（同上：9）の一文である。ここには教育は含まれていても社会福祉や社会保障は含まれていない。これは社会福祉・社会保障が民間部門でも十分にやっつけられることを暗喩している。実際、財政構造改革の一環として、社会保障構造改革が位置づけられていることから、もはや、社会保障・社会福祉は「社会資本」ではないという位置づけになった。また、政府の肥大化の防止策として、「公的なサービスの提供は基礎サービスに限定し、自己選択・自己責任に基づく民間サービスの活用を推進する必要がある」、「サービスそのものを供給している分野においては民間活力の活用等による競争の導入等により、コストを低減していく必要があります」（同上：70-71）と述べており、従来 of 公的部門による福祉サービス供給体制を転換することが目標としてすえられた。

そして、高齢者介護のありかたに焦点を当て、措置制度は「権利性、選択性が欠如しており…（略）…必ずしも効率的とは言えない」、さらに「競争原理があまり働いていないこと等のため、効率性の確保が不十分である」、「民間活力が十分活かされていない」（同上：97）と、結論し、「介護保険制度」の定着を提唱している。

こうして、高齢者の介護サービス分野で競争原理を導入した介護保険制度は2000年に施行されたが、保険方式を採用することで、措置制度の欠陥とされた非効率や非権利性を克服するものとされた。しかし、保険事故の認定は「要介護認定」という行政処分であり、自立と判定されれば給付はなされず、要支援であれば在宅介護サービス「しか」利用できない。しかも、その基準はタイムスタディに基づくものであり、経営学の分野におけるテイラー・システム⁴（渡邊 2010：5）に逢着

する。ここで要介護認定が行政処分であることに注意しよう。ニーズ判定が要介護認定であり、行政処分であるならば、従来の措置および措置委託制度とどこが異なるのか。しかも、その判定は機械的であり、専門的個別の見地によるニーズ判定ではない全国一律の基準に基づくものなのである。

さらに、選択性を保障するとして、「自己決定・自己責任」が強調されるようになった。

中小企業庁（＝当時）は『在宅福祉サービス市場の現状 「与えられる福祉」から「選ぶ福祉」へ』（中小企業庁小規模企業部サービス業振興室監修 1998）と題した先行調査を発表している。同調査では「福祉サービスの『権利性』や『利用者による選択可能性』を唱えた介護保険法導入の動きは民間事業者活用の流れを一層加速する要因といえる」（同上：「はじめに」）と指摘し、在宅福祉サービスの利用を「消費」（同上：24）として捉え、サービスの「外部委託化」とともに、市区町村の役割が「実施責任主体」へと変化しつつあると分析している（同上：170-171）。しかしながら、ここでいう「実施責任主体」の意味は介護費用の保障なのか、サービス基盤の整備を意味するのか不明確であり、しかも外部委託と行政の責任関係が明らかでない。

このような問題点があるにもかかわらず、2000年の介護保険制度施行によって、高齢者介護サービスにおける「措置委託制度」はその限界を指摘され（例外として急迫時を除く）、市区町村は「実施責任主体」という曖昧な位置づけの下でサービス提供体制が再編された。

(2) 契約制の拡大と限界

さて、介護保険制度は「社会保障構造改革の第一歩」として位置づけられたが、2003年には障害者福祉サービスの領域においても「社会福祉基礎構造改革」のもとで、選択制／契約制が導入された。社会福祉基礎構造改

革については、炭谷茂『社会福祉基礎構造改革の視座 改革推進者たちの記録』（2003年、ぎょうせい）に詳しい。炭谷は、当時厚生省社会・援護局長の要職にあり、同書は内部からの視点で記録されており、興味深い。

社会福祉基礎構造改革は「社会福祉事業等の在り方に関する検討会」での議論を経て、改正社会福祉法のもとで結実し、障害者福祉サービスにおいて「支援費制度」を成立させた。この時代は小泉＝竹中路線による規制緩和が横行し、原則自由・例外規制のルールのもとで行政サービスが見直された時期であった。支援費制度も介護保険制度同様、従来の措置委託制度を廃止し、選択性のもとの直接契約を織り込んだ点に一つの特徴があった。ただし、介護保険制度と異なるのはサービスにかかわる費用について、応能負担制が維持された点であった。知的障害児者・身体障害児者を対象としたこの制度は、在宅福祉サービスに関して事業者と「契約」を締結し、利用するものである。ただし、ここでも市町村に対して支給申請を行うが、支給期間やサービスの種類、障害程度区分については行政処分として位置づけられている。

ここで行政処分性と関連して、炭谷は「社会福祉とは貧困を前提にするものであって、『上から与えられるもの』であり、『してあげる』というものではなかっただろうか。」

（炭谷：はじめに）というが、そのような仕組みを作ってきたのは厚生官僚であった。旧内務省の流れをくむ厚生省（現・厚生労働省）は「知らしむべからず依しむべし」の姿勢で、「上からの」福祉を展開してきたのではなかったか。炭谷は支援費制度に関連して続けて、「福祉サービスの利用者が、提供者と対等な関係となってサービスを選択できるようにし、権利としての社会福祉を確立しようとするものである」（同上）と述べている。

しかし提供者と利用者が対等な関係になるということは、二重の意味で問題をはらんで

いる。第一に、行政上の応諾義務があったにしても、合理的な理由をたてに提供者側がサービスの提供を断ることが出来るということである。処遇困難ケースの場合は断ったり、逆により単価の高い重度者を優先的に入所・利用させることも可能である。第二に、情報の非対称性の観点からも提供者と利用者は対等になれない。よいケアかどうかは利用者が利用する時点では「分からない」のである。万が一、もっとよいケアの方法があるかもしれない。しかしそれを行わなくても利用者はそれで納得・満足してしまうだろう。これらから、契約制が利用者の選別が可能となる仕組みであり、サービスの質は保障されていないことは明白である。さらに、「権利としての社会福祉」というが、第2節でみたように措置、あるいは措置委託については「入所（利用）の権利がある」と解されるのが学説的にみて支配的である。その措置・措置委託制度を廃止し、契約制へと移行することは、利用する「権利」は保障されても、入所や利用「そのものが権利」であるという学説的な見地からは後退した見方と言わざるを得ない。つまり、利用権はあっても、それを行使できるかどうかは私事化され、不明瞭となってしまっているのである。

以上、見てきたように、「構造改革」のもとで措置制度や措置委託制度が廃止・縮小されることは、利用者のサービス利用の保障にはなっていないことが明らかとなった。「福祉サービスを金で買う時代」とは、まさに今まで述べてきたことである。利用権はあっても、カネがなければどうしようもない。それは個人の問題に還元されてしまうのである。「福祉サービス」と称されるように、「社会」を捨象した「福祉」は個人の自由を強調する側面がある。個人の自由は憲法上保障された基本的人権であり、重要な価値でもあるが、そもそも福祉課題を生み出すような社会にあって、「経済的なるもの」が重視され、「社会的

なるもの」は軽視する構造改革的な姿勢は厳しく問い直されるべきである。

4. 誰のための福祉サービスか

第2節で述べたように措置委託制度の時代にあつて、利用者が行政から措置されてくることは、公的責任が担保された「代替」としての行為＝実践が要求された。しかしながら、「公的」な状況下では平等志向が強まるため、必ずしも個別性の原則⁵に基づいた社会福祉実践は困難でもあった。また、「最低基準」はマキシマム・スタンダードと化していたことから、現場職員への過重な負担をもたらし、画一的な処遇、虐待や拘束といった負の側面をももたらしたことは否定できない。

人間の奥深いところまで入り込み、利用者の生活を支える社会福祉実践は、つらく困難であったことは想像に難くない。しかし、一方で確固とした理念に基づいて優れた実践を行っていた施設も存在した。また一方で、「福祉は人なり」という側面があり、経験主義的な要素を持ち合わせていることから、実践の質にばらつきがあったことも否めない。

では、措置委託制度が廃止され、利用者が「サービスを金で買う」ことになった場合、そのようなことはなくなっただろうか。確かに、「契約」に基づく介護保険制度では虐待はもちろんのこと、拘束も厳しく禁じられている（自傷他害の恐れがあり、家族の承諾があった場合を除く）。しかし、時折、内部告発⁶やその他の形でそのような問題が表面化することがある。しかし、これらのことは措置委託制度時代においても問題視されてきた。

さて、社会福祉法人によるサービス提供が中心だった措置委託制度時代から、民間営利・非営利部門を含むサービス提供体制である契約制時代へ移行して、社会福祉実践のあり方は変化したのだろうか。

まず、措置委託制度時代には行政から入所

が必要という理由だけで措置されてくるため、個々の状態に応じた実践は行われにくい構造になっていた。契約制へと移行した場合、各人が当該施設・事業所と契約を結ぶため、それに応じた実践が求められることとなった。さらに、ケアマネジメントの考え方が導入されたことにより、本人のニーズとそれに対するサービスが適切に結び付けられやすくなった。しかし、契約あるいは「マネジメント」はサービスの範囲を確定する枠としても機能するため、その枠を超えた部分は提供が困難となるか、「もぐり」でサービスを行ってしまう場合もある。

また、小室によれば、今後の老人ホームの経営は、①経営管理、②労務経営、③マーケティング、④リスク管理、⑤サービスの質の確保・向上、が「競争の時代を勝ち抜くため」に必要であると言う（小室 2005）。これらの要素は一般企業においても求められる要素である。すなわち、本来であれば公の責任のもと展開される「社会福祉」の論理で動くべきものが、「経営」の論理で動くことが求められているのである。経営の論理は「顧客」や職員（債権者）のみならず、ステークホルダーとしての出資者、あるいは「株主」に対しても経営責任を負うということである。このような論理が福祉サービスの領域に浸透すると、各組織が横並びになる水平分業型市場が形成され、結果として「事なかれ主義」がはびこり、「組織の同型化」(isomorphism)が進む。これは多くの組織が同様な環境におかれた場合、組織の形態を他のものと同じような形態にさせてしまうことである (Dimagio & Powell, 1983: pp.147-160)。すると、再び措置委託制度時代のような創意工夫の欠如した市場構造になることが予測される。

次に、個々の実践のあり方について検討してみよう。

Cummins, Byers, & Pedrick ら (2009) によると、新時代におけるソーシャルワーク

は、①社会問題とその分析、②利益団体の形成とロビー活動、③キャンペーン、④政策効果の検証、などが求められるようになるという。これらは従来のわが国における実践家には不足していた部分だと言える。

また2007年8月に厚生労働省より告示された「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」では、①労働環境の整備、②キャリアアップの仕組の構築、③潜在的有資格者の掘り起こし、などがあげられており、これらの対策を行わなければ、良質な人材を確保することが困難であると結論付けている。

以上のように、今後のソーシャル・ワーカーには組織論の観点から個々の実践のレベルまでにまたがって、利用者の利益の追求が課せられていくことになるのである。

しかしながら一方で、医療・福祉・介護コンツェルンとでも呼ぶべきグループが勃興してきている点も見逃せない。病院、特別養護老人ホーム、デイサービス、ホームヘルプサービスなどを同一法人が持ち、その中で利用者を回していく手法で利益を出すのである。より広がりを持たせていえば、高齢者専用賃貸住宅にグループホームを併設して、自立や要支援、要介護者を囲い込むといった動きも一部で見られる⁸。そこには選択の自由があるように見えても、結果的にそのグループに吸い上げられていくことには変わりはないのである。

つまるところ、いみじくも『2000年版 厚生白書』では、「新たな高齢者像を求めて—21世紀の高齢社会を迎えるにあたって—」という標題がつけられ、「比較的に所得の低い高齢者の割合は低下している。」と指摘し、高齢者が現役世代に対して相対的に金銭面で豊かであることを強調し、応益負担化への道筋を付けている。介護サービス業界はこうした路線に乗りつつ、自らの利益を極大化しようとする（あるいはせざるを得ない）のである。

そして、その利益は非営利活動法人の場合には雇用を含む再投資に向けられるが、有限会社や株式会社の場合、利用者を搾取＝貧困ビジネスの対象とし（結城・嘉山 2010：84）、直接的なサービス従事者は低い労働分配率のもとで搾取されてしまう⁹ ことになるのである。こうしてみると福祉サービスは利用者のためのものであるが、直接的ケアを行う職員の下で提供されているといえ、また大手の事業者では株主やステークホルダーのために「商売」として成立しているのである。

5. おわりに

わが国における措置・措置委託制度は通説によれば、社会福祉の領域において国家責任を明確化するものであった。しかしながら、1990年代半ば以降の構造改革期において、国家財政の逼迫を背後に隠しつつ、利用者には選択の自由を、提供者には競争原理を導入し、さらには契約化と応益負担化の拡大と言った「改革」が進められた。

これは明らかに、社会福祉に対する国家責任の後退であり、アトムの個人自由を重視し、一方で財界を重視し、新たな産業を育成しようとする新自由主義的な政策展開の典型である。萱野（2005：96）は、「富を自らのものとすることは、富の生産活動そのものとは、はっきり区別されるということである。それは、なんらかの富を『産出すること（production）』にかかわっているのではなく、産出された富を實力によって『我有化（appropriation＝専有）』にかかわっている」と指摘している。福祉サービスの提供というパイプは税金や保険料や国民の自己負担などの「富を（事業者が）我有化する」仕組みとして着々と造られつつある。それは制度という一種の装置による「実力行使」である。

「新成長戦略 2009年」（閣議決定）では、「ライフ・イノベーションによる健康大国戦

略」として、医療・介護などを成長産業にすると位置づけている。加えて、「財政措置に過度に依存するのではなく、国内外の金融資産の活用を促しつつ、市場創造型の『ルールの改善』と『支援』のベストミックスを追求する」という。さらに2010年の「新成長戦略 2010年」では「『元気な日本』復活のシナリオ」と題し、「持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出する」と「強い社会保障」の必要性を訴えている。

しかし、ソーシャルワークやケアワークは、単なる雇用の受け皿ではない。きわめて高い専門性と倫理観を備えていなければならない職業である。「人手」が不足しているから、そこに人を送り込めばよいというものではない。そこには国民の生存権や、幸福追求権、あるいはその他の基本的人権が保障されるような体制がなければならない。

それには措置委託制度が一定の役割を果たしてきたが、いまや生活保護、児童養護施設、養護老人ホーム等への入所措置に限定的に見られるだけである。

そして、これらは社会の中でもっとも弱く、傷つけられやすい（バルネラブルな）人々が対象である。さらにスティグマが伴いやすい領域には措置委託制度を残し残余的に救済する。そうでない領域には自己決定と自己責任を押し付ける。その理由として国民は実のところ豊かであるとか、潜在成長力があるはずだとか、そういった類の話が浮かんでは消える。

社会保障・社会福祉という領域はそもそも市場原理になじみにくいため、それに即して運営されるには問題がある。そこで、一つの鍵となるのが London School of Economics の LeGrand 教授らによる「準市場」（Quasi-market）の概念である。これは公的な規制を設け、そのルールの下で競争を行い、結果として質と効率性を両立させうるサービスが

提供できるとするものである。ここで重要なのは、公的な規制の範囲と水準である。規制の範囲は狭く、基準は高いものにする事で、サービスの質は確保されることになるであろう。そして LeGrand によれば、「準市場」は様々な動機付けをもった行為主体が存在することを前提にしなければならないため、それらに対応できる柔軟なシステムを計画しなければならないという(郡司監訳 : 2008)。

現在のところ、サービス提供主体が多様化しているのは在宅福祉サービスの領域である。マニュアル化した新たな選別機構としてもみることができる要介護認定やケアマネジメント、クリティカル・パスの導入には、専門家支配の影が見え隠れする。利用者主体のサービス提供体制に移行するにはまだ時間がかかりそうである。

最近の報道(2010年10月27日)によれば、介護保険を利用したくないという理由の第一位が「他人の世話になりたくない(迷惑をかけたくない)」というもので73%に上る¹⁰。政策的には権利として位置づけられているはずの介護「保険」制度であるが、わが国の場合、権利意識はまだ乏しいようである。今後、団塊の世代が権利を主張できるかどうか注目していかなければならない。

一方で、厚生労働省の検討会では利用者負担水準の見直しの議論を始めることとしたという(2010年10月27日付け日本経済新聞)。いま、あらためて受益と負担の相関関係が問われてきている。介護サービスについていえば、それを利用しない理由の40%が、利用料の水準¹¹であるという。権利を行使できるような負担水準に抑えていかなければ、介護保険制度導入当初の目標であった「介護の社会化」は達成困難であろう。今後の動向が注目される場所である。

結局、浅薄な新自由主義的人間観では将来を語ることは出来ない。国家と国民の関係を「市場原理」のエッセンスというものを適切

に活用して、再構築することが重要だと思われるがこれについては残された検討課題としたい。

【引用文献】

- 芦崎祐公 「介護サービスの観点から見る生活保障」『第43回北星学園大学社会福祉夏季セミナー 講義資料』, 2010年9月, 北星学園大学.
- 芦部信喜 『憲法 新版』2001年, 岩波書店.
- 荒木誠之 『社会保障法』1988年, 青林書院.
- 石弘光監修 『財政構造改革白書』1998年, 東洋経済新報社.
- 糸賀一雄 『福祉の思想』1993年, 日本放送出版協会.
- 萱野稔人 『国家とは何か』2005年, 以文社.
- 京極高宣監修 『現代福祉学レキシコン』雄山閣出版, 1993年.
- 厚生統計協会 『国民の福祉の動向』55-12, 2008年, 廣済堂.
- 小室豊允 『新世紀の福祉 日本モデルへの挑戦』1994年, 中央法規.
- 小室豊允 『変革期の老人ホーム経営』2005年, 中央法規.
- 社会保障入門編集委員会 『社会保障入門2008』2008年, 中央法規.
- 田多英範 『現代日本社会保障論』1994年, 光生館.
- 田近栄治・油井雄二 「介護保険の現状と改革 - 財政の視点から -」『選択の時代の社会保障』国立社会保障・人口問題研究所, 2003年, 東京大学出版会.
- 中小企業庁小規模企業部サービス業振興室監修 『在宅福祉サービス市場の現状』1998年, 財団法人通商産業調査会.
- 渡邊裕子 『社会福祉における介護時間の研究 タイムスタディ調査の応用』2010年, 東進堂.
- 綿貫芳源・木村実・金子正史 『新版 憲法25講』有斐閣, 1993年.
- 結城康博・嘉山隆司 『高齢者は暮らしていけない』2010年, 岩波書店.
- Dimaggio & Powell, "The Iron Cage Revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organization fields" *American Sociological Review*, 1983, Vol. 48.
- Cummins, Byers, & Pedrick, "Policy practice for Social Workers", 2009, PEARSON.

Le Grand (2003), “*Motivation, Agency and Public Policy*” Oxford. (郡司監訳 (2008年), 『公共政策と人間：社会保障政策の準市場改革』聖学院大学出版会)

い人が408万人中3万8千人に上るといふ。

【註】

- 1 この概念は当初イギリスにおいて用いられ、その後日本でも使用されるようになったが、蔑視的言辞であるという指摘があるため括弧書きとした。
- 2 例えば、岡村理論が地域福祉活動に影響を与えた例を想起されたい。
- 3 筆者の学生時代の見学実習にて、そのような説明があった。また、送別も入所者たちが参加できるという。
- 4 労働者の実働時間をストップウォッチなどで計測し、より一層の「効率化」を図ることが出来るとする考え方。
- 5 いわゆるバイステイックの7原則のうちの一つ。対人援助における基本的姿勢は従来から求められていた。
- 6 厚生労働省の調査では顕在化した虐待行為について内部告発（職員による通報）が最多であった。
- 7 あるホームヘルパーへの聞き取り調査において「ダメといわれているが、断れずに行ってしまうし、それが悪いことだとも思わない」と述べた。厚生労働省が定めた「不適切事例」が現場ではやむを得ず行われていることになる。
- 8 札幌市に本部を置くXグループでは、パンフレットに「介護が必要になられてもX会の総合ネットワークがしっかりサポートいたします」と記載しており、いわゆる「囲い込み」を行っていることが分かる。また、他のグループでは賃貸マンションで出た黒字で他の部門の赤字を埋めるということもあるという。
- 9 全国労働組合総連合ヘルパーネットワーク調査速報、2010年9月30日。介護職の半分が平均年収200万円未満、平均で年収206万円。国税庁が行った調査によれば、昨年度の民間企業の平均年収は406万円という。
- 10 NHK 総合、2010年10月27日放送「クローズアップ現代」より。全国の地域包括支援センターへの調査。
- 11 同上。また、利用できるのに利用していな

[Abstract]

Theoretical Significance of the Placement Commission System and Problems of Contracts in Personal Social Services in Japan

Katsuhiko SAHASHI

The Placement Commission System is one of the supply systems of personal social services in Japan. This system has been criticized for not being efficient and for not offering enough options, and the extent of its coverage has been reduced by recent governmental structural reform. On the other hand, personal freedom as an important market mechanism and a contract system to increase effectiveness have been introduced for senior citizens (long-term care insurance) and for people with physical disabilities. The important feature of this system is that it not only makes contacts but also creates a system to pay service fees. However, this is a retreat from the national responsibility for such people and should not be allowed to develop into a policy of neoliberalism. Professor J. LeGrand's concept of "quasi-market" is a useful concept to help rebuild the relationship between the country and its citizens, and should lead to new perspectives.