「社会福祉基礎構造改革」の問題点

大 島 正 彦*

Key Words: 障害者自立支援法、社会福祉基礎構造改革、措置制度、契約制度、障害者の権利保障

1 はじめに

わが国の障害者福祉は今、大きな曲がり角にきている。曲がり角にきているのは障害者福祉だけでなく、社会福祉、社会保障全般、さらには財政、金融等を含めた行政の構造の変化に及んでいる。こうした流れの目指すところは、「経済の先行き閉塞感をうち破り、ヒト、モノ、カネの経営資源の最適配分を実現する。何より、民間の経済主体の自由で創造的な活動は、経済の新たなフロンティアを拡大し、国民全体が真の豊かさを享受できる経済社会の構築」（日本経済再生への戦略－経済戦略会議答申、1999年2月）とされている。

障害者福祉政策の分野では、高度経済成長と国際障害者年を迎えての国際的な障害者施策、障害者運動の進展に支えられて緩やかではあるが右肩上がりの施策の進展が見られた。しかし一方で、長期の経済低成長時代が予測される中ではこうした社会保障関係予算の増加は、経済戦略会議答申が目指す経済社会の構築にとってマイナスになるのではないかと心配する声があり、社会保障全体の構造改革の議論もはじまっていたのである。こうした議論は、戦後まもなくから憲法25条を中心とした国民の社会福祉、社会保障、公衆衛生の諸権利が国民の権利として請求できるのか、国の努力義務でしかないのか、裁判等を通して行われてきた。そしてついに国家財政の赤字（借金）が極限にまで膨らんだ1990年代に「財政構造改革」が示され、社会福祉分野では「社会福祉基礎構造改革」が出されて大きな方向転換がなされたのである。

現在、障害者自立支援法が「障害者の負担が重すぎる」、「事業経営者の困難も大きい」という問題点を持っていることは広く認識されるようになってきているが、こうした問題点が「社会保障の構造改革」あるいは「財政構造改革」の流れの中でとらえられているとは必ずし

* 人間学部人間福祉学科

もいえない。社会福祉基礎構造改革や社会福祉法、支援費制度には何ら問題ない、あるいは支援費制度は理念は良かったが財政の裏付けに問題があった、あるいは障害者自立支援法は費用負担やサービス単価設定に問題があった、といった制度の技術的設計ミスに問題の性格を限定しようとする考え方が根強い。すなわち、「社会福祉基礎構造改革」によって転換された方向が目指すところについては必ずしも一致した認識は得られていない。そのような状況、すなわち、国家財政の構造改革（軽量化）政策と関連させてとらえられない限り、今日の障害者福祉（障害者自立支援法）の抱える問題が広く指摘されるようになったとしても、それらの改善が利用者負担額やサービス単価の激変緩和策の域を出ない時限措置で終わってしまい、問題点の本質的解決には結びつかない。

本論文の目的は、今日の障害者福祉＝障害者自立支援法の問題点を「社会福祉基礎構造改革」までさかのぼって検討することによって部分的な修正ではすまない問題を明らかにすることである。

2 社会福祉基礎構造改革の経緯

戦後から 1990 年代中頃までは、障害者福祉施策は厚生省（現厚生労働省）が予算を計上し、大蔵省（現財務省）が認める、というシステムの中で、成長曲線はきわめて緩やかであったが基本的には右肩上がりの成長を遂げてきた。特に 1980 年以降は、国際障害者年の追い風が加わって障害者福祉の行く先は明るく輝いているかに見えた。

例えば、グループホーム制度は 1970 年頃から実践が始まり、運営が苦しい中、意気に燃える人たちが次々とグループホームの運営に加わり、1980 年代も終わるころには半数を超える地方自治体が独自の補助金制度を持つに至った。そういう状況のなかで国もようやくグループホームの補助金制度である知的障害者地域生活援助事業（1989）をスタートさせた。当時、筆者はグループホームを施設での硬直したサービスを打開する施策として期待したが、その運営や設置の補助金額は期待を裏切る低さであった。そこで、その数字が少しでも増額するのを毎年の予算をにらみながら待ち望んでいたのを思い出す。

しかしながら、1990 年代の後半から社会福祉の進む道は社会福祉基礎構造改革が提出されたことにより大きく方向を変えだした。今から考えればこの提言は突然出されたわけではないが、当時は筆者にとって「青天のへきれき」のごとく衝撃を受けたことを思い出す。

国際障害者年、国連障害者の 10 年を経て、新しい長期計画、改訂障害者基本法等が策定され、数値目標を織り込んだ「障害者プラン」が発表されたころは少なからず興奮し、さっそく、「重度障害者の地域生活を考えるネットワーク愛知」なるものを作って数値目標を上げる運動を始めた。そして、障害者プランの中間の数値目標の見直しに期待をかけていたのである。当時の制度や計画は官僚の作文ではなく障害者運動を背景として国会議員が動いた結果であることが特徴の一つであった。しかしすでに述べたように、施策の成長曲線はきわめて緩やかであ

った。たとえばグループホームの予算計上額は、当時の入所施設生活者の半数がグループホームに移行するのに100年以上かかるものであった。このように緩やかであったが基本的には右肩上がりの成長が続いており、方向性に疑問を持つ、ということにはなかった。社会福祉基礎構造改革(中間報告)は、このような状況のなかで出されたのである。障害者プランの中間の見直しを議論する委員会は計画をどう実施していくかという議論をしていたがそれを直ちにストップし、プラン後の計画(社会福祉基礎構造改革をどう実施するかという計画)に議題を移してしまった。

「社会福祉基礎構造改革」の考え方は、すでに述べたように「憲法25条は国民が請求できる権利か、行政のプログラム規定(得られる利益は反射利益)か」という議論のうちのプログラム規定を定着させるものであるが、それだけではなくプログラムの中身を縮小させるものでもある。

社会福祉基礎構造改革が提言された直接のきっかけは1997年に、国の財政赤字解消のための6つの分野の改革をおこなう法案として「財政構造改革法」が出されたことによる。この法案は行政改革、経済構造改革、金融改革、財政構造改革、教育改革、社会保障構造改革(医療、年金、福祉)からなり、社会福祉基礎構造改革は「社会保障構造改革」の一部として検討され、1998年に「社会福祉基礎構造改革について(中間のまとめ)」として提言されたものである。「社会福祉基礎構造改革」は小さな政府を実現するための施策の一部分であり、社会福祉関係費用の国の負担分を削減することが当初からの役割なのである。

その中身の基本部分は1995年の社会保障制度審議会の勧告「社会保障体制の再構築に関する勧告—安心して暮らせる21世紀の社会を目指して」に見ることが出来る。例えば権利性では、「今後ニーズの多様化や高度化に対応した種々のサービスが用意されるようになると、それらを利用者の意思で選ぶことのできる選択性を備えることが、その権利性を高める上で必要となる」とし、健康で文化的な最低限度の生活を実際に送るという権利を、それを必要としている人に必要なサービスを提供するのではなく、自由にサービスを選択することができるという権利に置き換えている。また、負担の問題では、「みんなのために、みんなで作ったり、みんなを支えていく」という自立と社会連帯の考えが述べられている。ここでいう「みんな」とは応分の負担を求められるサービス利用者を意味しており、サービスを受け取る権利主体という考え方があいまいにされてしまっている。

財政構造改革法の中の教育改革と社会保障構造改革(医療、年金、福祉)はいち早く実行に移されたが、残る行政改革、経済構造改革、金融改革、財政構造改革は経済成長に大きなマイナスの影響を与えるとして中止されてしまった。そのときの厚生大臣は小泉純一郎氏であった。彼はその後総理大臣になって財政改革(=民営化)と規制緩和に大鉈を振るったのであるが、そのときは「厚生行政だけ改革(予算削減)をしておいて後は中止するとは何事か。今までの改革をもとにもどせ。」と怒っていたのを思い出す。

こうした予算削減の影響を筆者は直接体験することになる。同じ年、愛知県春日井市で10

年来の運動の結果、ようやく県の段階で審査を経た知的障害者更生施設（通所）の認可が厚生省の審査で通らなかった事件が起きた。この運動は筆者がずっと係わっていたもので、そのときのことを良く覚えている。それまでは都道府県の段階を通ったものは通常はほとんど例外なく厚生省で認可されてきていた。しかしその年は都道府県の審査を通過した認可申請の半数以上が認可されなかった。10年を超える運動の結果として得た認可のチャンスをあきらめきれずに運動の先頭に立ってきた母親5人と職員候補1人を厚生省に「派遣」した。予約も取らずに担当課長に面接を申し込んで会議中ということで長い時間待たされたが、無事面談が出来た。課長もこのようなことは初めての経験ということで、これが功を奏してか復活を果たした。財政構造改革は各省庁に財政の緊縮の嵐を吹かせたが、その嵐は医療、教育、福祉に特に強く当たった。

3 社会福祉基礎構造改革の理念の検討

社会福祉基礎構造改革は「少子・高齢化が進み、国民の福祉に対する要求は増大、多様化しているが、社会福祉は戦後50年間(社会福祉事業法制定以来)基本的仕組みが続いており、合わなくなっている」という時代背景の認識のもとに次の7点の改革の理念をあげている。

- ① 対等な関係の確立（利用者と提供者との間に対等な関係を確立する。措置から契約へ）
- ② 地域での総合的な支援（利用者の需要を総合的かつ継続的に把握し、保健・医療・福祉のサービスが、教育、就労、住宅、交通などの関連分野とも連携を図りつつ、効率的に提供される体制を利用者の最も身近な地域において構築する。）
- ③ 多様な主体の参入促進（利用者の幅広い需要に応えるために、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。）
- ④ 質と効率性の向上（サービスの内容や費用負担について、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の向上を促す。）
- ⑤ 透明性の確保（サービスの内容や評価等に関する情報を開示し、透明性を確保する。）
- ⑥ 公平かつ公正な負担（社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する。）
- ⑦ 福祉の文化の創造（社会福祉に対する住民の積極的かつ主体的な参加を通じて、福祉に対する関心と理解を深めることにより、自助、共助、公助があいまって、地域に根ざしたそれぞれに個性ある福祉の文化を創造する。）

この理念はこれまでの社会福祉の問題点の分析から解決が迫られている課題も含まれており、評価は簡単ではない。そこでこれらの理念を、社会福祉基礎構造改革推進の立場に立ってみて

(ア) 多少の抵抗があっても是非実現したければならない課題

(イ) 「改革」に伴って必要となる課題

(ウ) 以前から改革が求められていた課題

の3つに分けて考えると、①は(ア)に分類され、この提言の本質部分である。それは提言の名が示すとおり単なる改革ではなく社会福祉の基礎の構造を変えるものである。提言は、措置制度には利用者の権利、特にサービスを選択する権利がなかったとし、契約でサービスを選択する権利が得られるとしている。さらに、契約によってサービス提供者と対等の権利が保障されるという説明も加わる。この部分は戦後続いてきた社会福祉サービスを受ける権利、さらには請求する権利を認めるかどうかという議論に決着をつけようとするものできわめて重要な箇所である。

そもそも措置制度は、憲法第25条の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」という国民の権利に対して、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と述べられているように国は国民の権利を保障する義務があり、その義務を果たす方法を、同じく憲法第89条の「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」という条文に違反しないように考え出されたものである。この制度がなぜ「権利を補償しない制度」とされてしまったのだろうか。この説明に、「措置」は行政処分であるということを経由の一つに上げられることがあるが、納得できるものではない。

確かに「措置」は行政処分であり、行政処分は公権力の行使である。それではなぜ国民の権利を保障するという、国にとっては義務を果たす行為が公権力を行使する行為になってしまったのか。その原因は、サービスが不足していたためであり、十分な財政を投入しなかったからである。そのために、不足するサービスをどう配分するかという配分方法を決め、実行する権限が与えられたのである。その権限は、国民の権利をいかに効果的に、公正に配分するかという目的のために行使するもので、国民が持っている権利に優先するものでもなければ、また対立するものでもない。

また、「措置」はサービスの選択権がない、という説明がされている。国がサービスを指定し、利用者はそのサービスを使用するしかないといった説明がなされることもある。しかし、国は利用者のニーズにあったサービスを創造し提供する義務があり、それが仕事である。国が勝手にサービスを提供し、それを利用させる権限が国にあるはずがない。利用する資格要件がない場合、利用するサービスが足りない場合に断ることはあっても指定したサービスを使用させる権限はないのである。行政窓口は、利用資格の範囲ではあるが利用可能なサービスを探したり、同種のサービスが何か所かある場合には利用者の要望に添って待ち行列に並んでもらったり、というサービスが行われていたことは「措置」によるサービスを利用した人なら知っていることである。サービスの選択権がないという事実があるならそれは利用したいサービスがないといことに他ならない。なお、社会福祉サービスを提供し、利用するという関係において、

対等、平等の権利関係とは何を意味するのか筆者には不明である。

次に、「措置」に代わる制度（支援費制度）で行政はサービスの利用決定から身を引いた。その結果残った役割は次の2つである。ひとつは、行政負担分の費用を支給するかどうかを決定することと、実際にサービス利用に至るまでの情報提供、相談、調整などのサービス業務である。費用支給の決定は「措置」と同じく公権力を行使した行政処分である。また、費用支給の可否は利用者にとってサービス利用の可否とほとんど同じ意味を持つ。「措置」から「契約」になって変わったことは、権利とか選択の自由ということではなく、行政が利用できるサービスを紹介しなくなり、その分利用者の負担が増えたことと、支給決定の基準が複雑になったくらいで、後は利用申請から利用に至るまでは変化はほとんどないのである。

「措置」から「契約」へという変化は、社会福祉サービスは公の費用で行うものであってその責任を民間に転嫁してはならない、という原理を変えようとするものである。

②は、大きな箱ものを作ってサービス提供するという方式から、それを必要としている人の生活の場で必要なサービスを提供しようとするもので、これは多くの利用者、関係者が望んでいたことである。人がサービスのあるところに移動するのではなく、サービスが人のもとに移動するのである。これは、サービス提供対象が少人数化し、もしくは個別援助となることを意味する。これは、基盤整備には費用は少なく済むが、サービス提供過程では費用がかかることを覚悟しなければならない。しかし、例えばホームヘルプサービスは基盤整備の費用は自己負担でヘルパー資格を取ることもあって少なく済む。現状のようにほとんどを登録ヘルパーで済ますことが定着すれば、人件費の節約が進行するが、サービスの質の向上は困難になる。また、⑦の理念と相まって生活費、介助等が家族負担となりやすい。

③、④は「措置制度」の廃止に伴って必要となる規制緩和である。社会福祉事業の経営者を現行の社会福祉法人に限定することが必要かどうかについては結論を出すのが難しい。社会福祉法人は責任ある経営とサービスの質を保障するための制度であるが、一方で民間による用地の確保、建築費の負担で基盤整備を行うという役割を果たしてきた。資金はなくても意欲、熱意のある人たちが社会福祉事業に参加できる制度を考えることが大切である。民間の資力を安易に当てにする事は、事業の私物化、本来の役割や社会的使命を欠いた経営などをまねく危険があることに留意する必要がある。

競争と市場原理についてはどのように考えたらよいのであろうか。一般に競争の必要性を否定する人は少ないと思われる。大切なことは、競争で得られるものが何かということである。社会福祉基礎構造改革では競争一般ではなく市場原理による競争になっている。市場原理による競争は利益の大きさが勝敗が決まる。これが提供されるサービスの質の向上につながることは誰も思わないであろう。サービスの質を落とす、非熟練でも出来る画一的サービス、長時間労働、低賃金、いろいろ方法は考えつくが、サービスの質を向上させて収入を増やすことは社会福祉サービスではきわめて難しい。社会福祉サービスの多くは定員、単価が決められている。この条件でサービスの質を上げようとしたら確実に収益が下がる。社会福祉事業は本来市場原

理では解決不能である問題を解決するために登場した事業である。

経営努力や効率性を追求することは必要なことである。社会福祉事業でこの点がおろそかになっているとしたら（たぶん傾向としてはそのような事実が認められると思われる）その原因は何か、十分検討されなければならない。良いサービスを提供しても悪いサービスを提供しても同じ費用が支給されることが質の高いサービスを提供する意欲を欠いてきたのだろうか。質の高いサービスはどうしたら生まれるのか。専門職の使命感か、正義感か、専門職としての誇りか、社会的に尊敬されることか、利用者の喜びを見ることか、医師、弁護士、教師、などの仕事のやりがいは何か、研究課題である。安定した生活、十分な賃金は大切な要素であるが、必要なことは、市場原理による競争以外の動機を大切に、制度に組み入れていくことが求められているのではなかろうか。

⑤は前から必要とされながら十分に行われてこなかったことである。社会福祉施設の不幸事については内部告発があっても十分な監査、調査が行われてこなかったという報告はよく聞く。監査の人員が少なくて会計監査まではたまに行えても事業監査はほとんど行われてこなかったというのがこれまでの実態である。「契約制度」ではサービスの監査、外部評価がますます重要になる。

⑥は費用負担の在り方であり、介護保険の方式が一つのモデルであろう。公平かつ公正な負担とは、利用者が負担する、という意味で使われる。提供されるサービスが本人の利益につながるのであれば利用者が負担する方式を公平な負担と表現することは可能であろう。しかし、障害者が利用するサービスはマイナスを埋めるためであって決してプラスになるサービスではない。また、教育のように本人の利益と考えられる場合も、それが同時に社会にとっても必要なことと判断される場合にはその費用は北欧諸国のように社会によって負担されることがある。

一人で食事が出来ない人は他人の介助で食事をする、それが利益であるなら、そのために必要な費用を出さないで済む人からは「食事自立税」を納めてもらわなくてはならない。また、障害者がその利益を放棄するということは自立を諦めることであり、場合によっては死を意味することもある。

⑦もよく言われることである。障害者基本法では自立の努力を障害者本人や家族に対して義務として課すことを削除した。本人が自立していくことは奨励されるべきことであるが、法や制度では述べることではないとされたのである。自助、共助、公助は理論的には当然のことであり必要なことである。自助、共助、公助が相補って地域生活が進んでいくことは当然であって、法や政策では、自助や共助がうまくいかないときにそれをどう援助したり補完するかという方策が述べられるべきである。支援費制度では障害者が成人の場合ようやく親が社会福祉サービスの費用を代わって負担する義務からはずされたが、障害者自立支援法ではその義務が「世帯」負担という概念で復活してしまった。このような制度の実態を見ると、いくら個性のある福祉文化の創造といっても自助、共助、公助という言葉の陰に家族の経済的、物理的負担を当てにしている意図が見え隠れして仕方ない。

以上まとめると、社会福祉基礎構造改革は社会福祉の積極的な改革の方向が示されているかに見えるが、必要なサービスが社会的費用で提供される、という目標から評価すると評価に値するものはあまりない。逆に、国の財政的負担を減らすために措置制度を解体し、本人負担、家族負担及び市場原理によって効率性を追求していくといった問題点だけが残ってしまう。

4 社会福祉基礎構造改革、及び支援費制度に対する態度

障害者自立支援法の審議が国会で始まったとき、障害者関係団体の法案に対する態度はほとんどが「法案の骨格は受け入れよう（受け入れざるを得ない）。修正でよいものにしていけばよい。」というものだった。厚生労働省の根回しが成功したのか、審議会や横のつきあいのなかで調整されたのか、あたかも事前に合意がとれていたかのように廃案を主張する団体はいなかった。

この歴史に残る悪法をかくも易々と成立させてしまった要因は何か、もしこの「合意」がとれていたとすればそれが最大の原因であろう。しかし、そのような合意がなかったとしても社会福祉基礎構造改革や支援費制度は一定の理解がされていたことは事実であり、障害者自立支援法はその延長での提案と受け止められれば、修正で対処しようとする行動があることは理解できる。

実際に筆者は、社会福祉基礎構造改革、支援費制度、障害者自立支援法のそれぞれの局面で様々な態度をとる人たちを見ることができた。多くの人は社会福祉基礎構造改革、支援費制度は問題の箇所があるにしても基本的には評価できる、と言う意見を持ち、その延長で障害者自立支援法の評価をしていた。支援費制度は何よりもサービスの利用が増えたこと、障害者自立支援法は安定した財源を確保したこと、障害者全体のサービス体系を作ったことなどの評価が目立った。

少し横道にそれるが、これらの評価点について少し解説を加えておきたい。支援費制度でのサービス利用の増加の最も大きな要因はホームヘルパーの利用の増加である。ホームヘルプサービスは以前はヘルパーの数が少なく、利用基準は厳しかった。支援費制度になって利用認定の基準を大幅にゆるめ、ヘルパーの数も老人用のヘルパーの参入を認めた。その結果ホームヘルパーの利用は急激に増えた。自分の費用でヘルパー資格を取るために基盤整備の費用が安く済み、またこれまで足りなかったサービスの代用（グループホーム、デイサービス、ショートステイなどがなった）となるという特徴があってヘルパーの利用が急速に増加したのである。これは支援費制度だから出来たことではなく、前の制度でもやろうと思えば実現できたことである。

次に、障害者自立支援法での安定した財源というのは、在宅系の事業の予算を義務的経費にしたことを指す。支援費制度ではこの財源が「予算の範囲で補助することが出来る」という裁量的経費にしてあったのである。予想以上にふくれ上がったホームヘルプサービスの費用が施

行後半年で支払えないことが判明し、補助を年度途中でうち切ると国が言って一時大騒ぎになった。障害者自立支援法ではこの費用を補助しなければならない義務的経費に計上することを約束したが、引き替えに応益負担にすることを迫った。障害者福祉の費用を市町村の裁量に任せ一般財源にするか、応益負担を飲んで義務的経費にするか選択が迫られたのである。基幹的サービスであるホームヘルプサービスが裁量的経費になっていたことがそもそも問題なのであって、割の合わない取引をしたことになる。

障害者全体のサービス体系を作ったことも当初は評価が高かったが法の詳細が明らかになるにつれて評価されなくなった。サービス利用の可否、及びその提供量を定める障害程度区分では精神障害者にとって厳しい区分判定になることが判明した。また今まで5%の負担であった精神科通院医療費が10%と倍になる一方、実際に利用できるサービスは増えず、何ら良いことはない多くの精神障害者が不満を表明している。

さらに、実際に法が施行されてからは予想以上に悪法ぶりが明らかになってきている。この批判の声は現場に近づけば近づくほど強くなる。障害者も職員も3年後、5年後の見直しまで待てないと悲鳴を上げ、法案に賛成した与党議員が障害者の声を聞き、こんなに反対の声があるとはと驚いている。国会の議論でもマスコミの扱いも法の成立時に比べるとずっと盛んになっている。「単なる修正ではことは解決しない」と表明する人々が増えている。しかしながら一方で厚生労働省は介護保険との統合のための政策作りの準備を着々と進めている。障害者福祉の行き着く先が介護保険との統合か、別の制度体系を採用するかという選択が迫られる時期が近づいている。

障害者自立支援法に代わる制度を模索するためには社会福祉基礎構造改革は良かったが、あるいは支援費制度までは良かったが、ということではあるべき方向を示すことは出来ないであろう。少なくとも社会福祉基礎構造改革の評価にまでさかのぼる必要がある。その際考えておかなければならないことは、3割負担の医療保険や老人医療費の負担強化、生活保障とはほど遠い年金制度改革など社会保障制度全体が厳しい岐路に立たされていることである。障害者自立支援法の審議中「社会保障全体の整合性を保つためにもよろしくご理解をお願いいたします。」とじっと頭を下げていた厚生労働大臣の姿が印象に残っている。

障害者福祉だけが一人別の方向を目指すということは困難であろう。まさに厚生労働大臣が言うように社会保障全体の整合性を考え、私たちが目指す社会の在り方を模索し、その中から新しい障害者福祉の理念を作り上げていく必要があると考える。

最後に、2007年の参議院議員選挙の結果は与野党勢力が逆転し、これまで政府が押し進めてきた社会福祉、社会保障、医療だけでなく、格差の上に成り立つ経済政策全般に大きな影響を与えようとしており、障害者自立支援法も政策理念から見直す機会が与えられていることを付け加えておく。

(2007.12.12 受理)