

介護保険制度の成立と社会福祉基礎構造改革

三栖郁子*

The realization of care insurance system and the reform of basic social welfare structure

I.Misu

Abstract :

All local self-governing bodies of Japan, based on care insurance system, begin to provide a care service, one of social welfare services, in the form of social insurance. The system has forced to change the ideology on which social welfare system had been administered, and necessarily brought about a reform of basic social welfare structure. The shift from a measure-taking system to a contract system has accelerated the equal relation between customers and providers of the system, its free selection by customers, and the participation of private enterprises. These changes increasingly seem to have realized the ideology of modern civil society.

(J. Aomori Univ. Health Welf. 1 : 127-132, 1999)

Key word : care insurance, social welfare services, reform of structure.

抄録 :

介護保険制度は、社会保険方式で社会福祉サービスの1つである介護サービスを提供することとなり、これまで社会福祉制度を支えてきた理念や運営のあり方に大きなインパクトを与え、社会福祉基礎構造改革を必然化させた。すなわち、措置制度から契約制度への変化は、利用者と提供者との対等な関係、利用者の選択の自由、民間企業等の参入等と近代市民社会のあるべき理念に一步近づいたことを明らかにした。

I. はじめに.

介護保険制度（法）は、我が国の社会保険制度として、医療、年金、雇用、労災に続く5番目の社会保険として、平成9年12月成立し、平成12年4月1日施行となる。

保険者は、市町村、及び特別区であり、財源調達システム等については、国、都道府県、医療保険者、年金保険者等が重層的に支えるシステムを創設させた。

被保険者は、第1号被保険者（65歳以上の者）、第2号被保険者（40歳以上65歳未満の者）から成り、所定の保険料を納入し、被保険者が要介護状態等になった場合は、要介護認定を受けて、現物給付を基本とした在宅、施設両面にわたる総合的な介護福祉サービスを利用することができる制度である。この場合、利用者は利用料の1割を負担し、その他の費用は、公費と保険料で賄われるシステムである。

この介護保険制度の成立は、少子・高齢社会を迎えつつある今日の日本の姿、すなわち戦後の高度経済成長期に求職を目的とする全国的な人口の移動、親子の別居、核家族化、地域性の希薄化、女性の社会進出等々によって家族を支える力の脆弱化した今日の日本社会に於ては、順調に進めば、大多数の人々から歓迎される制度であると思われる。

この介護保険制度の成立は、これまで我国の社会福祉制度を支えてきた理念や運営の在り方に大きなインパクトを与え、社会福祉基礎構造改革を必然的に要求せしめた。

また介護保険の社会保険としての基本原理は、他の社会保険制度の原理とも異なる所もあり、今後の社会保障制度のあるべき姿に対し大きなインパクトを与えようとしている。

ここでは、社会福祉基礎構造改革を中心に、これからの社会福祉について考えてみることにしたい。

* 社会福祉学科教授

Ⅱ．社会福祉基礎構造改革の動向

社会福祉基礎構造改革をめぐる動向としては、次のような動きがある。

- 1997(H 9). 11. 厚生省、社会・援護局長の私的諮問機関、社会福祉事業法等の在り方に関する検討会：「社会福祉の基礎構造について（主要な論点）」の公表
- 1997(H 9). 6. 児童福祉法改正－保育所入所制度を市町村の「措置」から、市町村と保護者の「契約」とした。
- 1997(H 9). 12. 介護保険法成立－社会保険制度による社会福祉サービス、「措置制度」から「契約制度」へ。
- 1998(H 10). 6. 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会：社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」公表
- 1998(H 10). 12. 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会：社会福祉基礎構造改革について（追加意見）」公表
- 1998(H 10). 12. 厚生省：検討状況の報告(まとめ)
＊（中間まとめ）を踏まえた、現時点において想定される具体的な制度改革の骨子（試案）。最終案ではない。
- 1999(H 11). 4. 厚生省：「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」
- 1999(H 11). 8. 10. 厚生省：「社会福祉基礎構造改革（中間まとめ）」で指摘された主要事項の検討概況の公表。
・社会福祉分野における権利擁護を目的とした日常生活支援について（要旨）（社会福祉分野における日常生活支援事業に関する検討会、平成10年11月25日）
・福祉サービスの質の向上に関する基本方針（福祉サービスの質に関する検討会、平成11年3月2日）
・福祉専門職の教育課程等に関する検討会報告書について（福祉専門職の教育課程等に関する検討会、平成11年3月10日）
・社会福祉法人会計の在り方（基本方針）について（社会福祉法人の経営に関する検討会、平成11年4月21日）
- 1999(H 11). 8. 10. 厚生省：「社会福祉基礎構造改革の

全体像について」

1999(H 11). 8. 10. 厚生省：厚生大臣、中央社会福祉審議会へ諮問書提出。

社会福祉事業法（昭和26年法律45）等を別添のとおり改正することについて、同法第6条3項の規定に基づき、貴会の意見を求めます。

添付資料：「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要項」

以下、流れについての要点をまとめてみたい。

(1) 社会福祉基礎構造改革の必要性。

「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（以下（中間まとめ））では、改革の必要性を次のように述べている。「今、時代の大きな転換期を迎えている。少子・高齢化や国際化の進展、低成長経済への移行をはじめとする構造変化は、戦後において築き上げられた我が国の社会・経済構造全般にわたる変革を求めている。」といい、社会福祉の今日の制度は、戦後間もない時期において、戦争被災者、引揚者などが急増する中で、生活困窮者対策を中心として出発し、その後の経済成長とともに発展を遂げてきたが、今日社会福祉に対する国民の意識も大きく変化し、少子・高齢化の進展、家族機能の変化、障害者の自立と社会参加の進展に伴い、社会福祉制度もかつての限られた者の保護・救済にとどまらず国民全体を対象として、その生活の安定を支える役割を果たしていくことが期待されている。それに応えるためには、社会・経済構造の変化に対応し、必要な福祉サービスを的確に提供できるよう、社会福祉の新たな枠組が必要であると述べ、さらに、近年、児童福祉法の改正や介護保険法の制定などが行われ、今後の社会福祉の基本的な考え方となる「個人の自立支援」「利用者による選択の尊重」「サービスの効率化」などを柱とする取り組みが進められている、しかしながら、社会福祉の基礎構造ともいえる社会福祉事業、社会福祉法人、福祉事務所などについては、戦後50年間、基本的な枠組に変更が加えられていない。国民が社会福祉に求めるものは今後ますます増大し、多様なものになると考えられるが、現状のままでは、この要請に十分対応してゆくことは困難である。と述べ、社会福祉の基礎構造全般についての抜本的な改革の必要性を述べている。

(2) 改革の理念

（中間まとめ）では、改革の理念として、まず第1に、成熟した社会においては、国民が自らの生活を自らの責任で営むことが基本である（自己責任の原則）ことを前提とし、第2に、しかしながら何らかの理由で、自らの努力だけでは自立した生活を維持できなくなる場合に、

社会連帯の考え方に立った支援を行い、『個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活が送れるよう自立を支援することにある』としている。第3として、社会福祉の基礎となるのは、他人を思いやり、お互いを支え、助け合おうとする精神であり、第4として、このような理念に基づき社会福祉を実現するためには、国及び地方公共団体に社会福祉を増進する責務があるとされている。

(3) 改革の基本的方向< (中間まとめ) >

上記の理念を前提に7つの改革の基本的方向が述べられている。

①対等な関係の確立:「個人が尊厳を持ってその人らしい生活を送れるよう支援するという社会福祉の理念に対応し、サービスの利用者と提供者との対等な関係を確立する。」としている。これは一般社会では当然のルールでありながら、これを今、社会福祉の分野に定着させようというもので、措置制度の下で、福祉の歴史的に形成され引きづられてきた福祉に対するのステイグマ観を消し去ることへの挑戦ともいえる。

②地域での総合的な支援:「利用者本位の考えに立って、利用者を一人の人間としてとらえ、その人の需要を総合的かつ継続的に把握し、その上で必要となる保健・医療・福祉の総合的なサービスが、教育、就労、住宅、交通などの生活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。」としている。例えば、介護保険サービス利用者に対して、地域において、利用者本位の考えに立って、保健・医療・福祉連携のヒューマン・ケア従事者たちが、同じ目線で対応できる視点を、福祉実践理念として実現させることを期待している改革とも理解できる。社会福祉だけが「措置行政」の立場で対人サービスを行うと、同じ目線での連携など成立し得ない。

③多様な主体の参入促進:「利用者の幅広い需要に対応するためには様々なサービスが必要であることから、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。」

これは、自由経済社会における、多様な民間活力と競争原理を利用して、合理的で有効性の高い福祉サービスの開発と供給を目指すことになる。

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、国民の信頼と納得が得られるよう、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:「利用者による適切なサービスの選択を可能にするとともに、社会福祉に対する信頼を高めるため、サービスの内容や評価等に関する情報を開示し、事業運営の透明性を確保する。」

⑥公平かつ公正な負担:「高齢化の進展により増大する社会福祉のための費用を公平かつ公正に負担する。」

例えば、介護保険に見られる、社会保険システムは、相互扶助精神による負担と参加意識、さらにサービスを利用することの当然の権利を個人が意識できることに意義がある。サービスの利用しやすさ、近付きやすさから考えると、国民の基本的な権利としての権利よりも、保険加入者としての権利のほうが、身近に感じられる。しかしながら、全ての国民の健康で文化的な生活の保障は、国家責任であり、社会福祉への公的助成は果たすべき責務であることも忘れてはならない。

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。」とある。非常に難しい改革課題であるが、これこそ戦後50年間走り続けた日本人の失った大きな宝物、私達は一人一人が身の回りを見つめ、日常生活を見つめ、人間の幸せを見つめ直す時かもしれない。

(4) 改革の具体的内容< (中間まとめ) より>

上記の改革理念および基本的方向に基づき考えられる具体的内容は下記の概要の通りである。

1. 社会福祉事業の推進

①社会福祉事業

措置に係る事業については、利用形態の変更後も、適正なサービスの提供確保の重要性から、福祉各法に位置付け、サービスの対価に対して公的助成を行うことを前提に、引き続き、社会福祉事業として位置付ける。

②社会福祉法人

意義・役割の重要性と法人経営の見直し等を行う。

③サービス利用

サービス利用ということをこれまでの「措置制度」との関連で検討し、今後は利用者と提供者の間の権利義務関係、利用者の個人としての尊厳を重視した構造の必要性等を論じている。

④権利擁護

痴呆の高齢者、知的障害者、精神障害者など、自己決定能力が低下している人のための権利擁護システムの構築。

⑤施設整備

施設整備のあり方、設置者がサービスの対価として得られる収入を施設整備に係る借入金の償還に充てることができるようなシステムを考える。

2. 質と効率性の確保

①サービスの質

福祉サービス全般について、介護支援サービスのようなサービス提供手法の確立の必要性をのべ、サービス提供における専門職の役割、位置付けの明確性、第3者評価、情報公開、利用者の選択を通じた提供者間の競争による質の向上等。

②効率性

社会福祉法人の会計・経理、経営管理体制の改革、福祉事業経営のための人材育成や専門的な経営診断・指導の活発化等。

③人材養成・確保

社会福祉施設等職員にふさわしい給与体系の導入、退職手当共済制度、保険・医療との連携の必要性、介護支援サービスの実施等に対応して、教育課程の見直し、実習教育や研究の充実、卒後継続教育の充実、現任者の体系的研修の実施等も行えるようにする。

3. 地域福祉の確立

①地域福祉計画

都道府県及び市町村のそれぞれを主体とし、それぞれの地域において総合的なサービスを受けられる体制の整備。当事者である住民が参加して策定される地域福祉計画導入の必要性。人間の活動を重視したまちづくりの視点の必要性。教育、就労、住宅、交通などの生活関連分野との連携に配慮した福祉計画。

②福祉事務所等行政実施体制

福祉事務所の設置、職員など規制の緩和、弾力的な対応への取り組み、社会福祉主事資格の有効性と三科目主事の制度の見直し、所長、職員の研修等の充実・強化の必要性。

③社会福祉協議会

市区町村社会福祉協議会の中心的な活動と都道府県社会福祉協議会活動の中心的な活動等。職員の資質の向上の必要性。事務局等管理者の経営感覚の醸成。

④民生委員・児童委員

年齢構成に配慮し適任者を委員として任命する、委員に対する研修強化の必要性、児童委員としての機能を強化、主任児童委員の積極的活用を図る。

⑤共同募金

社会福祉事業者への過半数配分の規制撤廃、配分の公正性を担保するため、配分委員会の設置の義務づける。

大規模災害等に対応する都道府県の範囲を越えた広域的配分の仕組みの必要性。

4. その他

生活保護制度の今後の在り方については、国民生活や社会保障制度の動向を踏まえ、別途検討していく必要あり。「授産施設」、「現業員」、「寮母」など、今日の時代に合わない用語の見直し。

(5)「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって（追加意見）」

（中間まとめ）公表後、各種の関係団体との意見交換や各地のシンポジウムなどに参加し意見を聴取した後、（追加意見）として、補足が公表される。概要は以下である。

①「利用者の立場に立った福祉制度の構築」

利用者本位の利用制度への転換に伴う、権利擁護、サービスの質の確保、情報開示などの仕組みの効果的かつ適切な運用が行われるよう。措置費から利用者に対する利用料助成への変更に当たって、利用者の選択権が保障される助成の仕組みとする事、事業者にとっても確実な事業運営が可能となるよう配慮すること。利用しやすい手続き、供給体制の整備、適切な苦情解決の仕組み、介護保険制度など関連諸制度との整合性を図ること。

②「社会福祉事業の推進」

多様な主体の参入を促進するための環境整備、その

際、利用者保護の観点からそれぞれの事業、主体の性格に応じ、サービスの質、事業の継続性・安定性の確保に気を付けること。効率化を進めるに当たって、サービスの質及び人材の確保などの面で事業運営に支障を招かないように。

③「地域福祉の充実」

地域福祉計画の個別計画との整合性、保健・医療・介護分野との連携、住民本位のまちづくりや幅広い地域住民の参加の視点を持つこと。

民生・児童委員制度の見直しで、主任児童委員制度の積極的活用、児童委員の機能の強化を図ること。

Ⅲ 社会福祉基礎構造改革の概要

前章では、中央社会福祉審議会（社会福祉基礎構造改革分科会）から提出公表された、「（中間まとめ）（追加意見）」を中心に、社会福祉基礎構造改革の動向を眺めてきた。

平成11年8月10日、厚生大臣は、中央社会福祉審議会に対し、社会福祉事業法の改正等を柱とする「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要綱」を諮問した。同時に付属資料として、「社会福祉基礎構造改革の全体像について」を公表しているので、主要な点をまとめてみよう。

1. 主旨

本改革は、昭和26年社会福祉事業法制定以来大きな改正の行われていない社会福祉事業、社会福祉法人、措置制度など社会福祉の共通基盤制度について、今後増大・多様化が見込まれる国民の福祉需要に対応するため、見直しを行うものである。この見直しは、介護保険制度の円滑な施行、成年後見制度導入、規制緩和推進計画の実施、雇用対策、社会福祉法人による不祥事の防止、地方分権の推進などに資するものであり、早急に実施する必要がある。

2. 理念

個人が尊厳をもって、その人らしい自立した生活が送れるよう支えるという、社会福祉の理念に基づいて、本改革を推進する。

第1は、個人の自立を基本とし、その選択を尊重した制度を確立する。

第2は、質の高い福祉サービスの拡充をめざす。

第3は、地域生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を推進する。

3. 制度改正の概要

①. 改正等の対象となる法律は、社会福祉事業法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、民生委員法、社会福祉施設職員等退職手当共済法、生活

保護法、公益質屋法（廃止）の8本である。

② 改正の内容、

第1は、「利用者の立場に立った社会福祉制度の構築」として、①福祉サービスの「措置制度」から「利用制度」への転換、②利用者保護制度の創設、例えば、地域福祉権利擁護制度、苦情解決の仕組みの導入、利用契約についての説明・書面交付義務付け、誇大広告の禁止などである。

第2は、「サービスの質の向上」として、①良質なサービスの質を支える人材の要請・確保、社会福祉士、介護福祉士に対し、介護保険制度実施に対応した教育課程を整える、社会福祉主事の養成課程見直しを行う。②サービスの質の向上、質の自己評価、評価する第三者機関の育成など、③事業の透明性の確保、事業者によるサービス内容の情報提供、財務諸表、事業報告書の開示を社会福祉法人に義務付ける、国、地方公共団体による情報供給体制の整備など。

第3は、「社会福祉事業の充実・活性化」である。

①社会福祉事業の範囲の拡充（9事業を追加）、②社会福祉法人の設立要件の緩和、③多様な事業主体の参入促進、④福祉サービスの供給体制の充実、⑤法人単位の経営を確立、利用料収入を施設整備費の償還に充てることを認める。

第4は、「地域福祉の推進」である。①住民の自主的活動と公的サービスの連携などを目的に市町村、都道府県、それぞれ地域福祉計画の策定、ボランティア団体、NPO、郵便局、農協、生協など地域における身近な活動にも配慮、②知的障害者福祉等に関する事務の市町村への委譲、③社会福祉協議会、共同募金、民生委員・児童委員の活性化、共同募金の大規模災害に対応する広域配分と配分委員会の設置義務、民生委員・児童委員の職務内容を明確にする。第5、その他の改正として、社会福祉施設職員等退職手当共済法の見直し、公益質屋法の廃止等が上げられている。

4. 施行

平成12年4月1日施行を原則。ただし、身体障害者生活訓練等事業、盲導犬訓練施設の社会福祉事業への追加、助産施設及び母子生活支援施設の入所方式の見直しについては、平成13年4月1日施行、措置制度の利用制度への変更、地域福祉計画の策定、知的障害者福祉等に関する事務の市町村への委譲に関する規定については、準備期間を考慮し、平成15年4月1日施行。

Ⅳ 小 括

社会福祉政策、あるいは社会福祉的行為のあり方というものは、その時代、時代における、社会・経済・文化に左右されながら形成される歴史的形體体であると云わ

れる。日本社会で今「社会福祉基礎構造改革」を行い、それが目指す社会福祉的行為のありよう・理念・目的を、これまでの社会福祉事業法の第3条（主旨・理念）顧みながら、考えてみたい。

①社会福祉事業法（昭和26．3．29．1951．）

第3条（社会福祉事業の主旨）

社会福祉事業は、援護、育成、又は更生の措置を要する者に対し、その独立心をそこうことなく、正常な社会人として、生活することができるように援助することを主旨として、経営されなければならない。（下線部筆者）

②社会福祉事業法（昭和26．3．29．1990．改正）

第3条（基本理念）

国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営むものは、福祉サービスを必要とするものが、心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるように、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない。（下線部筆者）

③（中間まとめ）における改革の基本的方向より。

（平12．2000．改正見込み）

①対等な関係の確立。

個人が尊厳を持ってその人らしい生活を送れるよう支援するという社会福祉の理念に対応し、サービスの利用者と提供者との対等な関係を確立する。

（下線部筆者）

以上の3点を解析してみよう。

①1951：経営者（措置する）側⇒措置を要する（受ける）側．＜一方的な関係＞

②1990：経営者、育成者側⇒育成される、機会を与える側．＜一方的な関係＞

③2000：サービス提供者側⇔サービス利用者側．
＜平等な関係、双方向的な関係＞

となり、ようやく人間関係が近代人として、あたり前の関係が成立することになる。それをいまだ理想としかみなしえない現実こそ、本来近代がかかげてきた市民と社会との関係に対して、まだまだ遅れをとっていることを示すものでしかないといえる。

社会福祉サービスの利用方法は、市町村が独自に決定

した措置制度から利用者と事業者の契約に基づく利用制度へと転換した。この制度転換の契機となったのは社会保険システムを使用した介護保険法の成立といえる。戦後50年続いた措置制度には、国家責任による行政機関のたゆまぬ努力は評価できるとしても、国民一人一人の心の奥深くに染みついた福祉へのステグマ観をぬぐい去ることは出来なかった。それは、ときどき思わぬところで出合う。利用者や家族や地域住民の雑談の中で、溜め息きとも言える囁きの中に聞こえてくる。その意味では全ての人々に利用しやすい、契約制度は、少子・高齢社会にとって、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域の中で、障害の有無や年齢にかかわらず、その人らしい安心のある生活がおくれるような福祉制度への一歩前進とも言える。社会福祉法人の法人経営の見直しや、多様なサービス供給提供主体の参入の促進など、自由経済社会へ社会福祉も参入することになる。それとともに、くれぐれも要援護者の方々の権利擁護システムの充実を祈願したい思いである。

（受理日：平成11年9月27日）

<参考文献>

- 1) 厚生省資料：「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」中央社会福祉審議会 社会福祉基礎構造改革分科会 平成10．6．
- 2) 厚生省資料：「社会福祉基礎構造改革について（追加意見）」中央社会福祉審議会社会福祉基礎構造改革分科会 平成10．12．
- 3) 厚生省資料：厚生省「検討状況の報告（まとめ）」平成10．12．
- 4) 厚生省資料：厚生省「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」平成11．4．
- 5) 厚生省資料：厚生省「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）で指摘された主要事項の検討概要」平成11．8．
- 6) 厚生省資料：厚生省「社会福祉基礎構造改革の全体像について」平成11．8．
- 7) 厚生省資料：厚生省「社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要項」平成11．8．
- 8) 三浦文夫編：「図説高齢者白書1999．」全国社会福祉協議会1999．
- 9) 福祉士養成講座編集委員会編：「社会福祉原論」中央法規1999．
- 10) 福祉士養成講座編集委員会編：「社会保障論」中央法規1999．