

「地方自治・実務入門シリーズ」の刊行にあたって

およそ自治体職員であれば、入庁時、「宣誓書」に署名押印をしたはずである。この文書は、「職員の服務の宣誓に関する条例」の別記様式として規定されているのが一般的である。条例であつて要綱ではない。すなわち、職員は、日本国憲法の尊重・擁護、地方自治の本旨を踏まえた公務の民主的・能率的運営を誠実・公正に行うことを、ほかならぬ住民に対して誓つたのである。

この内容の意味を、地方分権時代の今、改めて考えてみたい。

二〇〇〇年施行の地方分権一括法により実現された分権改革は、「第三の改革」と称されるほどとてつもなく大きな潜在的力を有するものである。当時は、国と自治体の関係について、「上下主従から対等協力へ」という表現が多用された。ところが、現実には両者の関係を規律している法律は、改革以前に制定されたときの姿のままに存続している。このため、改革に消極的な立場からは、「法律通りにしなければ違法である」というように、改革の成果を意図的に矮小化するような言説さえ発せられる。

しかし、国と自治体との間に適切な役割分担がされるべきであるのは、目標なのではなく規範である。法令がそのようになっていないのであれば、そうであるように自治的に解釈・運用しなければ、憲法を尊重・擁護したことにはならない。全体の奉仕者として、市民の福祉向上のために仕事をする自治体職

員は、この点について自覚的である必要がある。そして、自治体職員は、それが可能になるような力をつける必要がある。

「地方自治・実務入門シリーズ」と題するこの企画は、全体として、若手・中堅と呼ばれる層の自治体職員を主たる読者対象とし、その基礎力の養成に資することを目標にしている。各巻においては、職員が取り組むべき分野に関する法システムの全体像が的確に提示され、地方自治の本旨を踏まえた公務とはどのようなものが、それぞれの著者の立場から語られる。二〇〇〇年の前後においても不変の法理である「法治主義」に、現在はどうのような内容を盛り込ませるべきなのか。シリーズのもとでは、個別の行政分野を扱う巻と横断的課題を扱う巻の両方が随時出版されるが、いずれにおいても通奏低音のごとく意識されている課題である。

有斐閣が、地方自治を正面においたシリーズを刊行するのは、はじめてのことである。このような初の試みが読者の広い支持をえることができるよう、出版された巻に対しては、シリーズ編者および将来の巻の執筆者が加わって検討を加えたい。そして、その結果を踏まえて、よりよい書物を継続的に読者のお手元に届けることができるよう、努力してまいりたい。

二〇一六年夏

シリーズ編者を代表して 北村 喜宣

はじめに

(1) 「社会福祉」と自治体職員 「社会福祉」とはわかるような概念だ。それでいて、自治体では、こうした分野に携わっている職員は非常に多い。実に自治体職員のうち、教育、警察、消防、公営企業等会計の部門を除いた一般行政職員の四〇・一％（三六万四二二九人）を福祉関係職員（民生および衛生の両部門関係職員）が占めている。これは、自治体職員数全体では一三・三％に当たる（二〇一五年四月一日現在、総務省資料）。

自治体職員を都道府県職員と市町村職員に分けると、市町村では、福祉関係職員の占める比率はさらに高まる。一般行政職員の四五・三％（三〇万七〇三四人）、市町村職員全体の二四・八％を占めている。これだけ多くの自治体職員が「社会福祉」の分野に携わっているにもかかわらず、「社会福祉の行政法」に対する理解が十分かというところ心許なく感じることがある。この原因のひとつとして、そもそも「社会福祉」と「社会福祉の行政法」との間には何がしかの壁が存在するように思われるのだ。この「壁」とは一体どのようなものだろうか。この「壁」は、どのようにしたらなくなるのだろうか。

(2) 福祉関係職員と職種 目を転じ、自治体職員の職種に注目すれば、社会福祉関係職員の職種は、社会福祉（福祉）職や心理職といった専門職、保育士、社会福祉士、介護福祉士、理学療法士、作業療

法士、言語聴覚士などといった資格職だ。こうした職種で自治体に任用される者のほとんどは、大学卒業者であっても行政法をはじめとする法律講義科目を履修していないものと思われる。

もちろん、福祉関係職員には、いわゆる「行政」に携わるのではなく、福祉施設等で直接利用者にサービスを提供する業務に就いている者も多い。こうした施設職員は、民間の福祉施設職員と同様の位置を占めるのであって、ことさらに「行政法」の知識が必要であるとはいえないかもしれない。一方、自治体職員（地方公務員）として共通の行政法の知識は最低限必要だともいえる。

また、自治体が設置する公の施設は、指定管理者制度などに基つき民間委託されるようになってきた。そもそも福祉施設は、社会福祉法人が設置運営するものが多数ある。これらの施設で働く職員は、「公務員」ではない。しかし、「社会福祉の行政法」を執行しているのに変わりはないから、たとえ身分は社会福祉法人や営利企業等の非公務員だとしても、一般的な行政法の知識はともかく、担当分野である社会福祉の行政法の理解は欠かせないとも考えられる。そして、多くの場合、施設職員は、当該担当分野における社会福祉の仕組みに関する知識を十分に持ち合わせていると推測される。そうでなければ、さまざまな社会福祉関係の資格を取得できなかったからである。

こうした「担当分野における社会福祉の仕組みに関する知識」と「社会福祉の行政法」との関係は、どのようなものだろうか。そして、両者の間に違いがあるならば、それはなぜだろうか。結論を急げば、「自治体の視点に立つてもものを見るかどうか」というものだろうと思われる。このような視点から、両

者の間には違いがあると認識されるのだ。本書では、「国・自治体を通じた社会福祉制度」を「自治体が執行する事務」の視点からとらえて解説することにしよう。

(3) 社会福祉の行政手法 「社会福祉の行政法」がわかりにくいとするならば、その理由は何だろうか。この理由の最大なものひとつが、社会福祉の行政手法にあると考えられる。

実は、「行政手法」のとらえ方はさまざまである。一般的なイメージとして浸透しているのは、許認可などの規制手法だろうと思われる。社会福祉行政に関しても、福祉施設の監督などに際し当然存在している。ただし、社会福祉の行政手法の代表的イメージとして浸透しているのは、こうしたものではない。社会福祉の行政手法の代表的イメージは、行政機関が福祉サービスを必要にしている者に対して行う、金銭やサービスの提供だろうと思われる。これらには、法（法律・条例）を根拠にしたものが多いが、補助要綱などを基にし、予算措置によって行われるものもある。

また、法を根拠にしていれば、対象者に（法的）権利（福祉サービスの提供を求めることが可能な地位）が付与されているかという点、必ずしもそうとは限らない。法のつくり方によるのである。権利のように見えても、法的には、行政庁の受益措置の反射的效果だと考えられるものがある。このような物言い（論理構成）自体も理解しがたいと感じられる読者が多いかもしれない。

ところで、「法」を根拠にしていない場合、知事や市町村長の交代などによって、福祉サービスの水準が切り下がることがある。こうした事態を避けるには、対象者や支援団体の政治力にかかることにな

る。このような場合、切り下げに反対するにしても支持するにしても、「法」が存在しないのだから、行政法の知識は、行政機関の職員や対象者にとってさほど役に立たない。当然ながら、行政法の知識の活用は、「法」があつてこそのものである。福祉サービスの水準を長期的に安定させようと考えるときには、「法」の存在は欠かせない。

総じていえば、自治体による金銭的なサービスは、きどく 羈束的な（二義的な）基準に従つて実施される。一方、対人的な福祉サービスは、ケースワークという名において、担当職員の属人的な、広範な裁量の下で実施されるともいわれる。これらの是非についても、職員のあり方と組織のあり方との両面から考えてみよう。

なお、行政機関といってもひとつではなく、日本では、国、都道府県、市町村と三層の組織に分かれている。近年は、地方分権が推進され、国の権限が都道府県に、都道府県の権限が市町村に移譲されてきた。福祉行政の分野では、特に市町村の権限が拡大されてきた。こうして住民に身近な行政機関（市町村）に権限が移譲されても、市町村行政が旧態依然としていては、住民にとっては変化が感じられない。住民の意向を反映する市町村行政へと変化がなされなければならないだろう。

(4) 本書の特徴 さて、これまでに述べた問題意識に立ちながら、本書では、社会福祉にかかわる行政法を大づかみに解説していきたいと考えている。細かな仕組みの解説は他の書籍に譲るとして、福祉行政の本質を意識しつつ、制度や運用にかかる行政法のアウトラインについて条文を踏まえて説明す

る。具体的な条文に当たすることは、行政職員にとって欠かせない作業だと考えるからである。そして、制度解説プラスアルファの部分には、行政学の知見を盛り込んでいる。また、単に行政職員や行政機関の実態を観察的に述べるだけでなく、どうしたらよいのかを考える政策法務の視点を取り込んでいる。こうした部分が本書の特徴といえるだろう。

もちろん、社会福祉に関する具体的な行政法の数には膨大であり、本書でそれらすべてを取り上げることとはできない。高齢者、障害者、児童などそれぞれの福祉分野で使用される独特の用語（福祉ターム）への言及は、ほとんどできていない。それらのうちいくつかについては、コラムで取り上げている。

(5) 法令などの表記　本書で取り上げる法律は多岐にわたる。法律名は、正式な名称のほかに社会的に通用している略称があるものが多い。本書では、原則として、初出は「正式名称（略称）」の形式で表記する。たとえば、「児童虐待の防止等に関する法律（児童虐待防止法）」といった具合である。そして、その後は、略称を使用する。ただし、章が変わって使用する場合などは、改めて「正式名称（略称）」を述べることもある。なお、長い法律名については、適宜カギカッコでくくることがある。たとえば、「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」という具合である。

法令は、制定年＋法令番号で表される。たとえば、「生活保護法（昭和二十五年法律第一四四号）」というものである。しかし、このような表記は、ややくどいし、読みにくい。そこで、本書では、条文を引

用する場合も含め、法令番号は省略している。制定年については、必要な場合は表記するが、それでも昭和、平成と期間の通算がしにくいことから、原則として西暦で表記している。たとえば、「生活保護法（一九五〇年）」といった具合である。ただし、国の通知類など、発信年月日が通知名と一体化しているようなものについては、元号を使用しているところがある。なお、本書では、二〇一六年通常国会（二〇一六年六月一日終了）で成立した法律まで織り込んでいる。

法令では、「又は」、「及び」というような法令用語の使用に関し、厳密なルール（法制執務）が定められている。ただし、厳密であるがゆえに、一般には読みづらくわかりにくいものと感じられているように思われる。そこで、本書では、読みやすさやわかりやすさを優先し、法令条文を直接かつ書きで引用する場合以外では、「または」、「および」などとひらがな書きし、また、「・」、「と」、「や」などの接続詞で、適宜置き換えている。この結果、厳密さを損なうおそれもあるが、本書の目指すものは社会福祉行政法の「大づかみな理解」とその運用実態の観察（および若干の提言）であって、逐条的な解説ではない。このことが、書名を『福祉行政の基礎』とした主たる理由となっている。ご理解いただきたい。

また、「わかりやすさ」に関しては、編集担当者の柳澤雅俊さんから実地的確かな指摘をいただいた。こうした成果が現れているとするならば、柳澤さんとの対話のお陰である。謹んで感謝申し上げる。

二〇一六年八月

山口 道昭

目次

第一章 社会福祉と行政法…………… 1

一 「社会福祉の行政法」とは？ 1

1 本書における社会福祉（1） 2 社会福祉の行政法（4）

二 社会福祉と社会保障 7

1 社会福祉と社会保障の関係（7） 2 社会福祉と社会保障の性格の違い（8）

三 福祉国家の形成 11

1 福祉国家とは（11） 2 「大きな政府」と地方政府（12） 3 福祉国家の法整備（14）

四 福祉国家の終焉？ 18

1 福祉国家の変容（18） 2 福祉国家の変容要因と帰結（22）

五 新しい福祉国家の形成 25

1 新自由主義と福祉社会（25） 2 福祉国家から福祉社会へ（29）

第二章 社会福祉に関する行政手法…………… 33

一 社会福祉の対象者 33

二 対象者への福祉サービスの提供主体と具体的な内容 38

- 1 高齢者福祉サービス（39）
- 2 障害者福祉サービス（44）
- 3 児童福祉サービス（48）

4 在宅、入所等を通じた虐待など特定の行為からの保護（57）

三 対象者への福祉サービスの提供方法

- 1 現物支給 (62)
- 2 手当・助成金の支給 (67)
- 3 貸付 (71)
- 4 保険 (73)

四 社会福祉を支える仕組み

- 1 審議会等 (74)
- 2 行政計画 (76)
- 3 関係機関・団体 (80)

第三章 社会福祉行政法の種類…………… 83

生活困窮者対策行政法 85

- 1 生活保護法（85）
- 2 生活困窮者自立支援法（88）
- 3 子どもの貧困対策の推進に関する法

律
(89)

二 児童福祉行政法 90

1	児童福祉法 (90)	2	次世代育成支援対策推進法および少子化社会対策基本法 (94)	3	児
	童虐待防止法 (95)	4	認定こども園法 (96)	5	子ども・子育て支援法 (99)
三	障害者福祉行政法	100			
1	身体障害者福祉法 (100)	2	知的障害者福祉法 (102)	3	精神保健福祉法 (106)
	害者基本法 (108)	5	発達障害者支援法 (110)	6	障害者総合支援法 (112)
	防止法 (118)			7	障害者虐待
四	高齢者福祉行政法	119			
1	老人福祉法 (119)	2	高齢者の医療の確保に関する法律 (121)	3	介護保険法 (124)
4	高齢者虐待防止法 (126)				
五	ひとり親・寡婦福祉行政法	127			
六	地域福祉行政法	129			
1	社会福祉法 (129)	2	民生委員法 (131)		
七	地域医療行政法	132			
第四章	社会福祉行政の動向	135			
一	社会福祉基礎構造改革	135			

1 社会福祉基礎構造改革の概要 (135) 2 措置から契約へ (138) 3 幼保一体化 (141)

二 福祉サービスにかかる費用負担とその見直し 144

1 国庫負担金と国庫補助金 (144) 2 都道府県負担金と同補助金 (148) 3 保険制度と公費負担 (150)

三 福祉サービスの提供方式の変化 152

1 福祉サービスの提供方式 (152) 2 福祉サービスの提供と行政 (157) 3 民間事業者と行政

機関との関係 (164)

四 社会福祉法人と営利法人との「距離」の縮小 166

五 行政機関と関係団体などとの「距離」の拡大 171

1 政策共同体 (171) 2 社会福祉協議会 (172) 3 民生委員・児童委員 (174)

第五章 社会福祉行政と地方分権 177

一 社会福祉と国の責任 177

1 地方分権の動向 (177) 2 福祉分野の地方分権に関する論点 (178)

二 制度責任と実施責任 182

1 「責任」の種類 (182) 2 国による基準の設定と自治体による適用の関係 (184) 3 国基準

に關し自治体が被告になる訴訟 (189)

三 自治体の法的権限と実施事業者の責任 191

四 都道府県と市町村の關係の変化 193

1 市町村への事務権限の移讓 (193) 2 自治体、特に市町村の自由度の擴大 (197)

第六章 社会福祉行政と住民参加 201

一 住民参加 201

1 住民参加と地方分権の關係 (201) 2 社会福祉行政における住民参加 (202)

二 福祉サービスの対象者と住民、關係団体 204

1 「住民」の三側面 (204) 2 社会福祉行政における公務住民 (207) 3 対象者と關係団体 (209)

三 対象者の権利擁護 211

1 対象者の権利擁護の仕組み (211) 2 福祉オンブズマン (216) 3 対象者の個人情報保護と住民参加 (218)

第七章 日本の社会福祉の特徴 221

一 日本型福祉社会 221

1 日本型福祉社会とは (221)

2 家族福祉 (225)

3 企業福祉 (228)

二 申請主義 231

1 申請と申込み (231)

2 申請権 (233)

3 申請主義と職権主義、措置主義との相違 (235)

三 社会保険制度における公費負担 240

1 社会保険の種類 (240)

2 財源構成 (242)

3 「保険」再論 (247)

第八章 社会福祉を支える自治体職員、行政組織…………… 251

一 福祉サービスの提供と自治体職員 251

二 ストリート・レベルの行政職員 255

1 ケースワーカーの現状 (255)

2 ケースワーカーの行政裁量 (257)

三 福祉専門職ケースワーカーと一般行政職ケースワーカー 260

1 ケースワーカーとストリート・レベルの官僚制 (260)

2 一般行政職ケースワーカーの人事

ローテーション (263)

四 現場を支える行政組織 267

1 川崎市中一男子生徒殺害事件 (267)

2 川崎市簡易宿泊所火災事件 (271)

3 行政組織間の

連携と課題 (274)

参考文献

索引

コラム

- ① 固有の資格 (5)
- ② 「行政機関」と「行政庁」 (20)
- ③ 所在不明の児童、高齢者、住民 (60)
- ④ 法律名の変遷 (83)
- ⑤ 福祉用語の用法 (105)
- ⑥ 障害者と障害児に関する福祉施設の種別名称 (113)
- ⑦ 行政権限の委任 (156)
- ⑧ 自治体に対する国の関与に関する係争 (186)
- ⑨ 住民と市民 (205)
- ⑩ 社会的排除と社会的包摂 (212)
- ⑪ 自治体部局の「依って立つ原理」 (250)
- ⑫ ケースワーカーの種類 (253)

著者・編者紹介

著 者

山 口 道 昭（やまぐち みちあき）

1955 年生まれ

1978 年，慶應義塾大学法学部卒業

同年，川崎市役所入庁

2002 年より，立正大学法学部教授

〈主要著作〉

『自治体政策法務——地域特性に適合した法環境の創造』（共編，有斐閣，2011 年）

『明快！ 地方自治のすがた——自治制度から公務員・財政制度まで』（編著，学陽書房，2015 年）

『政策法務の最前線』（第一法規，2015 年）

編 者

北 村 喜 宣（きたむら よしのぶ） 上智大学法科大学院教授

山 口 道 昭（やまぐち みちあき） 立正大学法学部教授

出 石 稔（いずいし みのる） 関東学院大学法学部教授

第一章 社会福祉と行政法

— 「社会福祉の行政法」とは？ —

1 本書における社会福祉

(1) 社会福祉とは何か 「社会福祉」とは何だろうか。非常に幅の広い概念で、つかみどころがないようにも思われる。事実、現憲法が「社会福祉」(二五条二項)の用語を使用する前、social welfareは、「社会的福祉」、「社会の福祉」などと訳され、現在よりも非常に広範な概念だった(百瀬(二〇〇二))。

もつとも、憲法が「社会福祉」なる用語を使用して以来、法律(制定法)でも使用されるようになった。しかし、意外にも「社会福祉」という用語を法律の条文のなかで初めて使用したのは、いわゆる社会福祉関係の法律ではなく、ほかならぬ地方自治法だった。一九四七年に制定された同法一五八条一項は、都道府県の局部の設置と、それらが担任する事務についてのものであり、都の民生局と道府県の民生部の担任する事務として「社会福祉に関する事務」を定めていた。こうした担任する事務の例示に関

する規定は、一九九一年改正法まで残っていた。

本書においても「社会福祉」の用語は、現憲法と、これらの規定を具体化する各種の法律と同様の意味で使用する。

たとえば、厚生労働省設置法では、厚生労働省の任務を「厚生労働省は、国民生活の保障及び向上を図り、並びに経済の発展に寄与するため、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進並びに労働条件その他の労働者の働く環境の整備及び職業の確保を図ることを任務とする」(三条一項。傍点は筆者による)と定め、傍点部分については、憲法と同様の文言を使用している。そして、次条(四条)で、担任する事務を列挙している。

これらの事務は、傍点部の旧厚生省関係の所掌事務と、旧労働省関係の所掌事務(労働条件その他の労働者の働く環境の整備および職業の確保)を併せたものであり、膨大なものである。前者に限ったとしても、その数は多く、本書ですべてを取り上げることはできない。

(2) 本書で取り上げる社会福祉 本書で取り上げるのは、厚生労働省が担任する事務のうち社会福祉に関係するものを主とし、これに社会保障に関係するものを必要な限りで加えることにする。ただし、このような限定を加えたとしても、いまだに膨大な事務が存在する分野であるため、さらにしほり込むことにする。しほり込みの視点は、自治体とりわけ市町村が実施する事務かどうか、といったものである。

社会福祉を対象とする書籍は数多いが、社会福祉学的な視点からは、事務をどの組織が担うのかといった点に着目するのではなく、国・都道府県・市町村を通じた行政と、社会福祉法人などによって担われる、いわゆる福祉行政の仕組みを解説するものがほとんどである。また、社会保障に関しては、事務をどのように実施するのかという事務論には関心が低い。保険給付や保険料のあり方を論ずる制度論が中心である。したがって、事務の実施主体に関する叙述は、そもそもないように思われる。一方、本書では、事務の実施主体としての市町村や都道府県といった観点から社会福祉を見ていく。

さて、その対象となる事務の範囲は、高齢者、障害者、児童、ひとり親・寡婦、生活困窮者に関する各種福祉行政、そして、地域福祉と、国民健康保険などの地域医療行政である。社会福祉士、介護福祉士および精神保健福祉士といった資格関係事務は、取り上げない。また、年金保険や医療保険にも厚生年金や健康保険などその他のものが多数あるが、市町村ではこれらに関する事務を実施していないため、取り上げない。さらに、主に都道府県が実施している、監査・監督事務についても取り上げない。こうしたことから、本書は、自治体、とりわけ市町村における社会福祉事務に関する書籍だといえる。

なお、事務の執行は、執行主体の組織体制や、これにかかわる行政職員の問題も欠かせないと考えるため、併せて取り上げている。

2 社会福祉の行政法

(1) 社会福祉事業と自治体 社会福祉は、すでに見たように、国・都道府県・市町村といった行政機関と、主として社会福祉法人によって担われる。

社会福祉は、社会福祉法によれば、「社会福祉事業」と「社会福祉を目的とする事業」の二つによって推進される（一条）。そして、前者の社会福祉事業については、同法が定義している（二条）。すなわち、社会福祉事業は、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業とからなる。これらの具体的な内容は、二条二項（第一種社会福祉事業）、三項（第二種社会福祉事業）に列挙されている。定義といっても、明示的に考え方を示したものではない。主として入所施設によって提供される事業が第一種社会福祉事業、その他通所施設等で提供される事業が第二種社会福祉事業だと分類されているにすぎない。

「社会福祉事業」と「社会福祉を目的とする事業」は、ともに「事業」であって権力的な行政作用ではない。そこで、基本的に、行政機関であっても民間機関であっても実施することができる。ただし、社会福祉事業のうち、第一種社会福祉事業は、国、地方公共団体または社会福祉法人が経営することを原則としている（六〇条）。逆にいえば、その他の事業は、「国、地方公共団体または社会福祉法人」以外であっても実施が可能である。

視点を変えて、自治体を起点とすれば、自治体は、第一種社会福祉事業を含む社会福祉事業全般を実施することができるとともに、行政機関としての「固有の資格」（行政機関でなければならない、といった

第四章 社会福祉行政の動向

一 社会福祉基礎構造改革

1 社会福祉基礎構造改革の概要

社会福祉基礎構造改革とは、二〇〇〇年に制定された「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」に基づいて実施された、社会福祉分野に関する法律制度改革のことである。

社会福祉基礎構造改革前の社会福祉制度は、現憲法の制定を機に構築された法制度が基盤になっていた。しかし、徐々に社会福祉の対象者は増加・多様化していき、同時に、高齢化社会の進展によって、医療・年金・介護を中心にした社会保障・社会福祉関係費用は増加していった。さらに、国民の生活スタイルは、核家族化の進展によって、大きく変わった。このように、社会福祉を取り巻く環境は、激変したのである。

そこで、こうした環境の変化に対応するため、社会福祉制度の基盤となる考え方自体を変えることが

必要になった。

厚生省の附属機関であった中央社会福祉審議会の社会福祉構造改革分科会（当時）は、一九九八年六月に中間まとめを発表し、同年一二月に追加意見を提出した。これらを踏まえて法案が取りまとめられ、制定された法律が、冒頭に述べた「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」である。同法は、社会福祉事業法（「社会福祉法」に題名改正）の改正を中心に、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および生活保護法の一部を改正し、公益質屋法を廃止するものだった。

社会福祉基礎構造改革に伴う法律改正の内容については、一部、前章（↓六）で社会福祉法に関し触れたが、まとめて述べれば、次のとおりである。

改革の主な課題は、①社会福祉の量の拡大、②社会福祉の質の向上、③福祉援助を受ける立場の人の権利確保、の三つだった。

第一に、「社会福祉の量の拡大」に対しては、次の対策がとられた。

従前、原則として、国や自治体によって社会福祉施設の運営や在宅福祉サービスの提供が行われ、直接の支援や援助は、社会福祉法人が担ってきた。これに対し、この改革では、障害者福祉サービスの利用制度化によって、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法（障害児関係）に基づく指定事業者に対しても、在宅福祉サービスへの参入を可能にした。

なお、この時点（二〇〇〇年六月）では、すでに介護保険法が施行されており、高齢者介護サービスに關しては、広範な範囲で、介護保険法に基づく指定事業者が活躍していた。

第二に、「社会福祉の質の向上」に対しては、次の対策がとられた。

まず、事業者が行うサービスの質の自己評価などによる質の向上である。福祉専門職について、保健医療との連携、介護保険への対応、全体の資質向上などの観点から教育課程の見直しや、サービスの質を評価する第三者機関の育成が図られた。

次に、事業運営の透明性の確保、サービス利用者の選択に資するため、事業者によるサービス内容に關する情報を提供する、財務諸表および事業報告書の開示を社会福祉法人に対して義務づける、国・自治体による情報提供体制の整備を図る、といった措置がなされた。

第三に、「福祉援助を受ける立場の人の権利確保」に対しては、次の対策がとられた。

まず、地域福祉権利擁護制度が創設され、福祉サービス利用援助事業がスタートした。これは、認知症高齢者など自己決定能力の低下した者の福祉サービス利用を支援するため、民法の成年後見制度を補完する仕組みとして制度化されたものである。

次に、苦情解決のための新たな仕組みが導入された。これは、福祉サービスに対する利用者の苦情や意見を幅広く汲み上げ、サービスの改善を図る観点から、社会福祉事業経営者による苦情解決の責務を明確にし、第三者が加わった施設内における苦情解決の仕組みを整備するものだった。さらに、これら

の方法での解決が困難な事例に備え、都道府県社会福祉協議会に、苦情解決のための委員会（運営適正化委員会）を設置するものだった。

また、指定事業者に対して、利用契約についての説明と、書面交付の義務づけを図った。

2 措置から契約へ

従前、日本の社会福祉は、対象者に一定の（抽象的）権利を与えつつも、どのような場合に、具体的にどういったサービスを提供するのかは行政庁が決定するという「措置制度」を採用してきた（↓図表二―三―1〔六三頁〕、図表二―三―2〔六四頁〕）。

しかし、このような方法では、福祉サービスの対象者の増大に対応できないことが明らかになってきた。こうした課題に応えた先駆けが、高齢者に関する介護保険制度である。二〇〇〇年に実施されたこの制度の下では、サービス利用者とサービス提供者の関係は、契約によって築かれる（↓図表二―三―6〔六八頁〕）。こうした仕組みとすることで、サービス提供者（指定事業者）は、爆発的に増加した。

もっとも、二〇〇〇年に実施された社会福祉基礎構造改革では、障害者福祉サービスに関しては担い手を拡大しただけで措置制度は維持された。サービス提供者は、「受託事業者」として、措置権者（行政庁）の委託に基づいて対象者にサービスを提供したのにすぎなかった。

このような構造を変化させたのは、二〇〇三年に実施された、障害者に対する支援費制度である。こ

第五章 社会福祉行政と地方分権

一 社会福祉と国の責任

1 地方分権の動向

地方分権とは、国の権限を自治体に移すことである。自治体間で考えれば、都道府県の権限を市町村に移すことも含まれる。これらの内容は、自治体の活動範囲を拡大すること（量の分権）と、自由に活動できるようにすること（質の分権）の、大きく二つに分けることができる。こうした改革は、一九九〇年代後半以降、継続して推進されている。

地方分権推進を目的にした法律による改革という観点からは、地方分権改革の時期を二つに分けることができる。ひとつは、一九九五年から二〇〇一年にかけて存続した地方分権推進法に基づく改革であり、もうひとつは、二〇〇七年から二〇一〇年にかけて存続した地方分権改革推進法に基づく改革である。現在、前者のことを第一次地方分権改革と、そして、後者のことを第二次地方分権改革と呼ぶこと

が多い。

第一次・第二次の地方分権改革は、「一括法」という形式で、多くの法律を一括して改正することで成果を現した。第一次地方分権改革の成果は、一九九九年の一括法（以下「地方分権一括法」という。正式名称は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）に結実している。また、第二次地方分権改革の成果は、二〇一一年を初回とした数次の一括法（以下「第〇次一括法」という。正式名称は、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」）に結実している。第一次一括法の公布は二〇一一年五月、第二次一括法の公布は同年八月、第三次一括法の公布は二〇一三年六月、第四次一括法の公布は二〇一四年六月、第五次一括法の公布は二〇一五年六月、そして、第六次一括法の公布は二〇一六年五月と、毎年のように第〇次一括法が制定されている。

これらの改正法のなかには、当然のことながら社会福祉関係の法律も多く含まれている。これまで、個別法律ごとに改正状況を見てきたが、各法律の「一九九九年改正法」は、ほとんどが地方分権一括法によるものである。

2 福祉分野の地方分権に関する論点

福祉分野の地方分権は、国の行政改革の一環として一九八〇年代から実施されてきた（↓図表五―一―1）。たとえば、一九八六年の法改正では、自治体で行う保育所や特別養護老人ホームへの入所措置