

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 5 月 31 日現在

機関番号：17401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380739

研究課題名(和文) 福祉サービス利用者支援施策の学際的検討 社会福祉学、法律学の視点から

研究課題名(英文) Interdisciplinary study of welfare service user support measures - from social welfare and legal perspective

研究代表者

倉田 賀世 (Kurata, Kayo)

熊本大学・法学部・教授

研究者番号：10431298

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、これまでの、契約化に伴う一般的な問題を想定し、それに対応するための手法を単独で用いて問題解決策を構想するというアプローチとは異なり、すでに発生している個別具体的な問題状況を把握し、分類した上で、これを法横断的な観点から解決する手法の確立を目指した。その結果、契約という私的自治の手法を用いる社会福利用関係においては当事者自治に委ねる事に一定の限界があり、それゆえ、当事者自治を損ねない手法によるソフトランディング、かつ、一定の実効性を有する行政介入が依然として必要であること、ならびに、営利を目的としない事業主体を中心に、サービス提供体制を整備していく必要性があることが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：In this research, I aimed to establish a method to solve actual problem situation of social welfare service from a cross-sectional perspective. As a result, it became clear that there was a certain limit in leaving it to the parties. Therefore, it is still necessary to intervene by a method that does not impair the autonomy of the party, and it became clear that it is important to develop a service provision system centered on Non-profit corporation.

研究分野：社会保障法

キーワード：社会福祉サービス 当事者間関係

## 1. 研究開始当初の背景

社会福祉サービスの領域では、1990年代後半よりサービスの利用関係に当事者自治の仕組みである契約方式が導入され、現在に至っている。契約方式の導入に際しては、福祉サービス供給量の相対的な不足により、需要と供給のバランスが不均衡であり続けていること、あるいは、利用者の生活に必需のサービスであるという福祉サービスの特性により、その利用関係が当事者対等を前提とする一般的な契約関係と同一視することが困難であることが指摘されてきた。したがって、このような方式の導入に際しては、当事者間、とりわけ利用者に何らかの問題が生じるのを回避し、あるいは、問題が生じた場合は簡易迅速な解決が可能になるような施策が同時に整備されてきた(ex,社会福祉協議会による福祉サービス利用援助事業(社会福祉法2条3項第12号、介護保険制度における国民健康保険団体連合会による指導・助言(介護保険法176条))。とはいえ、これらによっても問題の解決が困難である場合、契約を前提とする当事者間の問題解決は最終的には一般的な民事法的手法にのっとり、司法救済に委ねられることになる。しかしながら、先述したように、一般の契約関係とは異なる特質を有する福祉サービスの利用関係においては、民事的な法理やこれまで形成されてきた法解釈を用いた解決手法によっては妥当な結論を導きだすことが困難な場合があり、それゆえ、契約制の導入に際しては法律学の分野から、主として、民事法的なアプローチを用いて当事者自治を修正し、利用者保護に資する妥当な解決を導きだすための新たな法理論や政策手法を形成する必要性が指摘され、具体的な法理論も提示されてきた(たとえば、新井誠他編『福祉契約と利用者の権利擁護』(日本加除出版2006年)、岩村正彦「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」季刊・社会保障研究35巻3号(1999年)、内田貴『制度的契約論』(羽鳥書店2010年)等)。ただし、これらの先例的研究においては、その実施時期が契約化導入の過渡期と重なったこともあり、必ずしも個別具体的な問題状況を前提として議論を展開するまでには至っていない状況があった。また、一口に契約化と

いっても、その態様は福祉サービス類型ごとに様々であり、さらに、保育サービスのように、認定こども園制度のような新たな施策の展開に伴い、同じ児童福祉サービスであるにもかかわらず、提供主体の違いによって利用者ごとに利用関係が異なるというように、契約類型が多分化、複雑化する状況も生じており、これらを網羅的に把握し類型化した上での検討は、未だ十分には行われていない状況があった。

## 2. 研究の目的

上記の点から、本研究では、これまでの先例

的研究における、契約化に伴い生じ得る一般的な問題を想定し、それに対応するために、法律学あるいは福祉実務の手法を単独で用いることで問題解決策を構想していくというアプローチとは異なり、まず初めに、現行法上の福祉サービスの利用関係に基づいて、すでに発生している個別具体的な問題状況を把握し、これらを各福祉サービスに類型化したうえで、すでに提示されている民事法的アプローチのみならず、行政法的アプローチや、社会福祉における実務的な解決手法の当該問題への適用可能性、問題解決の実効性を検討、分析し、さらには、法律学および福祉実務からなる複眼的な視点に基づく相互補完的な解決手法の可能性を、体系的かつ横断的に検討することを目的とする。

## 3. 研究の方法

本研究は研究代表者が単独で行う研究であり、研究期間は3年を予定している。研究スタイルは、実態調査と実務家との意見交換や裁判例による情報収集とその分析、ならびに、国内法政策研究を併用するものである。その主軸は、社会福祉サービスの苦情解決窓口となっている、社会福祉協議会、あるいは、国民健康保険団体連合会へのアンケート調査、および、聞き取り調査による利用者の問題状況の収集、分析、ならびに、裁判例、および、各種文献(学術論文・報告書)の収集、分析である。あわせて、該当機関の職員との合同研究会を通じた意見交換、事例検討を行うことも予定している。

## 4. 研究成果

(1)2016年度は、福祉サービスの利用関係における実際の問題点を把握するため、サービス提供事業者のヒアリング調査を実施した。同時に、供給主体に焦点を当て、事業者が適正に福祉サービスを供給できる体制の条件整備について考察を行い、その成果は、後述する2本の論文の中で、公表を行い、同時に、研究会の場で口頭報告もしている。

より具体的には、当初の研究計画で掲げている現行法の福祉サービスの利用関係において、事業者と利用者間に生じている問題を正確に把握し、これを福祉サービスの類型毎に整理する作業に着手した。とりわけ、2016年度は1990年代後半から現在に至るまでに出版されている、福祉サービスの利用関係に関わる裁判例を収集、分析し、国民健康保険団体連合会の相談担当者との意見交換や情報収集、ならびに、公表されている相談事例集を収集、分析する事で、実務的な観点における問題状況を把握、分析することが可能となった。これらと並行して、法律学の領域で服しサービス載りよう契約において生じ得る独自の問題に対する解決策を模索するために構想されている法理論の分析、および、検討を実施した。これらの作業を通じて、法

律学及び福祉実務からなる複眼的な視点に基づく相互補完的な問題解決手法の立論可能性を、体系的かつ横断的に行うための準備作業となる資料収集や整理をある程度行う事ができた。

(2) 2017年度は、前年度から引き続き、主として収集した文献の分析、ならびに、福祉行政機関への聞き取り調査、福祉施設への聞き取り調査を実施し、さらなる資料収集を行った。その結果、前年度からの資料の分析収集ともあいまって、契約という私的自治を中心とする利用関係においては、具体的な契約内容が多岐にわたる一方で、利用者の制度に対する理解が不十分であること、それを補うような支援体制や意識が、仲介する行政機関、施設の担当者側に、あるとは言い難い状況があること等により、サービスの質の担保を当事者間関係に委ねる事には一定の限界があるという実態が明らかとなった。それにもかかわらず、我が国の現行法制に基づく制度運営においては、行政機関による規制が、もっぱら、サービスの最低限の質の保障に限定されており、その結果、それ以外の事由を含む実質的なサービスの質保障に対しては、不十分な効果しか有していない。それゆえ、このような問題状況を改善するために、利用関係に対するさらなる行政介入が必要とされているが、当事者自治という意義を損なわない手法による、新たな規制方式に関しては、我が国では実際の試みが検討されておらず、その是非も含め、十分な議論の蓄積がないことが明らかになった。そこで、2017年度においては、その手がかりを得るために、福祉サービスが公私の役割分担の下で柔軟に実施されているドイツの福祉サービス利用関係に関する文献収集を新たに実施し、併せて、現地の福祉実務家、研究者からの情報収集を行うため、現地での資料収集を実施した。

これらの、研究成果の一部は、2016年の秋に行われた社会保障法学会シンポジウムの報告内容に反映されており、また、2017年度に刊行された雑誌論文においても公表されている。

(3) これら一連の作業や検討を通じて、最終的には、利用者へのサービス提供の質を担保するためには、まずは実際の提供者である事業者、とりわけ、営利を目的としないNPOのような主体をいかにサービス提供体制の中で主たる手として位置づけ、支援していくかという視点が大きな意義を有するのではないかという結論に至った。

すなわち、介護保険制度、ならびに、障害者福祉制度上、サービス提供主体は、一定の法定基準を充たした上で、原則として、「指定」という行政処分を経ることで法定サービスの供給を実施できるようになっている。この仕組みにより、少なくとも行政との関係上は、いずれの供給主体においても、人員配置

や運営基準といった点につき、同水準のサービス供給を行うことが義務づけられている。しかし「指定」は、事業者と利用者との間まで規律するものではない。それゆえ、利用者に供給される個別具体的なサービスの質、あるいは、そもそも利用者が当該事業者のサービスを利用できるかといった事柄は、必然的に当事者間に委ねられざるを得ない。このような仕組みを前提として、サービス供給主体の性質や制度における位置づけを利用者と関連づけて論じることは、筆者の見限りこれまでほとんど行われてこなかったように思われる。しかし、上述してきたように、個々のサービス供給主体には、設立目的(ex, 営利か非営利か)や、組織に対する行政規制、政策的優遇の有無等の点で相違がある。それにもかかわらず、全ての供給主体と利用者との関係を同一ものとして捉えることは、それぞれの供給主体が有する特質や、これを規定している法制度を蔑ろにし、供給主体が有する目的や担うべき役割に見合った評価を行うことを困難にするものであると言える。したがって、供給主体と利用者との関係を考えるにあたっては、これらについても一定程度の考慮が必要となるものと思われる。

このような理解を具体化できるとすれば、たとえば、利用者に対する事業者側のサービス提供拒否が生じたような場合において、供給主体ごとに、正当性が認められる拒否事由の範囲が異なるような判断が行える可能性がある。これにより、現時点では利用者にとって、意味を有しているとは言い難いサービス提供事業者の性質が、利用者との関係においても一定の意義を有する事になるであろう。同時に、それぞれの供給主体が担うべき役割を、より適正に評価できるようになる可能性が生じるものと思われる。

次に、NPO法人が制度事業と並行して実施している自主事業に目を向けた場合、以下のような指摘が可能であろう。すなわち、現行制度では、たとえば居宅サービスにおける入浴、排せつ、食事の介助というように、利用者の一連の生活の中で生じているニーズが個別的に切り出され、一定の対価を媒介に、事業者によるサービスの提供が行われている。この点に着目した場合、制度上、利用者の生活は断片的に把握され、同時に、個々のサービスは、もっぱら対価という経済的な尺度の下でのみ評価されていることになる。このような中でNPO法人は、定型的な制度サービスを提供するのみならず、そのみでは埋めることの難しいニーズに対しても、自主事業として提供するサービスを適宜活用することで対応している場合がある。たとえば、独居の居宅サービス利用者に対して法定の生活援助サービス提供し、これに付加する形で話し相手や見守りといった対応も行う場合である。

これらの対応は、公的サービスの補完という意義を有すると共に、利用者の生活に生じ

ているニーズを間断なく埋めていくことで、利用者の生活の循環を可能にするという効果をも有するものである。たとえば、法定の訪問介護のみでは、話し相手がいないことによる利用者の社会性の喪失や孤立化まで防ぐことは困難であるが、NPO 法人の自主事業を付加することで、このようなニーズへの対応も可能となり、その結果、利用者が一定の社会性を維持しながら地域の中で孤立することなく生活することが可能になるといった場合が想定できる。このような場合、制度サービスによって断片的に支えられていた生活が、自主事業の提供により、包括的かつ一つの流れとして再構成され、利用者の地域での生活を可能にしていると考えられる。ここで NPO 法人は、制度サービスの供給のみならず、経済的な尺度の下では評価をすることが難しい、独自の役割を果たしているといえる。

NPO 法人の果たし得る上述のような機能については、すでに、これを「先駆(Vanguard)」機能あるいは「社会的機能」と捉え、制度サービスの供給を担いつつも「疑似政府組織」とはならない NPO 法人の存在理由をこれらの機能に求める理解も示されている。

このような機能は NPO 法人自体にとって、独立性や固有性を確保するのみならず、利用者にとっても制度サービスを利用する以上の利益をもたらす、さらに、制度自体を改革していく可能性を有しているものと思われる。たとえば介護保険制度においては、平成 23 年の法改正で、被保険者が住み慣れた地域で自立した日常生活を送れるようにする施策の実施規定が新設され(介保 5 条 3 項)、平成 27 年より、市町村による地域支援事業として、日常生活支援が行われることになっている(介保 115 条の 45)。この事業では、利用者の視点に立った柔軟な対応や、既存の枠組みにとらわれないサービス(ex、要支援者への配食サービス、見守り等)の提供が目指されている。この中には、すでに、NPO 法人の自主事業として提供されてきたサービスが制度事業として実施されてきたものもある。このことが意味するのは、NPO 法人の自主的な活動が、介護保険制度上でのサービス創出につながっているということである。ここで NPO 法人は、サービス供給主体として制度の枠内で運用を担うのみならず、制度自体を内側から変革する機能をも果たしていることになる。このような NPO 法人の機能は、これまでの民間サービス供給主体においては、おそらく見られなかった機能であり、新たな協働関係や社会福祉サービスの供給体制の形成につながるものといえる。

(4) この間、我が国の社会福祉制度においては、国から市町村への権限委譲が進められ、同時に、公が支える福祉から、民が支え手となる福祉への転換が図られてきた。このような流れは、たとえば、2000 年に社会福祉法上

で「地域福祉の推進」が明文で規定され、その推進主体として「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者者及社会福祉に関する活動を行う者」(4 条)が規定されている事からも明らかである。しかしここでは、規定されている個々の「民」の担うべき役割や位置づけ、あるいは、それらの主体によっていかなる地域福祉を創出していくべきかに関わるビジョンが、明確に示されているわけではなかった。とはいえこれまでの流れを鑑みた場合、地域福祉の推進のために求められているのは、硬直的な制度運用を招きがちな行政や疑似政府組織ではなく、かといって自らの利益の獲得を一義的な目的とする営利事業者でもない。むしろ、柔軟性や機動性を備えつつ、社会的使命を担うことで公益性の推進も図ることのできる NPO 法人のような担い手である。それゆえ、地域福祉を推進する主要なアクターとして、NPO 法人を位置づけ、その活動をさらに推進していけるような環境整備や政策的支援ができるかどうか、我が国の今後の地域福祉の可能性を左右するといっても過言ではないように思われる。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 5 件)

倉田賀世、社会保障給付を用いた主体的な生の追求とその限界、週刊社会保障、査読無、2793 号、2014 年、44 - 49

倉田賀世、NPO 法人 - 社会福祉サービス供給体制における NPO 法人の位置づけ、社会保障研究、査読無、4 号、2014 年、21 - 40

倉田賀世、社会保障受給権の保護 とりわけ児童手当受給権の差押えについて -、週刊社会保障、査読無、2849 号、2015 年、50 - 55

倉田賀世、乳幼児と保育の質、週刊社会保障、査読無、2912 号、2017 年、44 - 49

倉田賀世、社会福祉サービス供給体制における子どもの法主体性保障のあり方 - サービス利用手続きの面からの日独法比較、社会保障法、査読有、32 号、2017 年、40 - 53

[学会発表](計 1 件)

倉田賀世、社会福祉サービス供給体制における子どもの主体的利益・権利保障のあり方、

日本社会保障法学会第 69 回春季大会、2016  
年 5 月 28 日、京都市（同志社大学今出川キ  
ャンパス）

〔図書〕（計 件）

〔産業財産権〕

出願状況（計 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

## 6. 研究組織

(1) 研究代表者  
倉田 賀世 (KURATA, Kayo)  
熊本大学・法学部・教授  
研究者番号：10431298

研究者番号：

(2) 研究分担者  
( )

研究者番号：

(3) 連携研究者  
( )

研究者番号：

(4) 研究協力者  
( )