

平成 30 年 5 月 18 日現在

機関番号：32663

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2016～2017

課題番号：16H07240

研究課題名(和文) 契約化する社会福祉における質及び権利保障に関する法学的研究

研究課題名(英文) Legal study of the quality of social welfare services and the right of users in the era of contract

研究代表者

伊奈川 秀和 (INAGAWA, Hidekazu)

東洋大学・社会学部・教授

研究者番号：90304708

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：介護保険を契機として個人給付化する社会福祉において、利用者とサービス提供者の間も契約が基本的な利用関係となった。このようなパラダイムシフトの中で、利用者の権利を保障するためには、最低基準の義務付けと指導監督では不十分である。また、よりよいサービスの提供という観点からは、最低基準よりも最適基準を目指すことが必要である。本研究では、フランス法との比較法研究により、サービスの内部評価及び外部評価によるプロセスアプローチを伝統的な許認可法制に組み入れる場合の在り方を提示している。

研究成果の概要(英文)：In the field of social welfare services based mainly on the individual-focused benefit system after implementing the long-term care insurance, a contract signed between each service user and provider has become the fundamental framework of services. In order to ensure the right of users and to improve the quality of services, the tide of the times requires a new approach to satisfy the optimum service standard instead of the minimum service standard. This comparative law research between Japan and France has pointed out the importance of the process approach such as internal and external evaluations of services and the integration of this approach into the traditional system of permits and licences.

研究分野：社会保障法

キーワード：社会福祉 権利 プロセスアプローチ 許認可 評価 フランス

1. 研究開始当初の背景

(1) 介護保険、社会福祉基礎構造改革等を契機とする社会福祉の個人給付化は、事業者と利用者の利用関係を措置から契約に転換するパラダイムシフトを引き起こした。このことは、利用者の権利保障において、利用者 と事業者との契約関係の比重が高くなり、事業の許認可、事業者への最低基準の遵守の義務付け、行政による指導監督等の伝統的な規 整手法の問題や限界を浮かび上がらせること になった。さらに、伝統的な取締りないし 規制行政的な手法は、より質の高いサービスの提供、すなわち最低基準ではなく最適基準 の実現を目指す上で、現実にそぐわない面が あった。

(2) そうした中、フランスでは、評価制度 も含めた利用者の権利保障のための法改正 が行われるとともに、事業に関する許認可を 前提としながらも、医療・福祉に関する行政 計画の下での企画公募 (AAP) 方式への転換 を図る改革が 2000 年代に入り進んできてい る。このことは、我が国の社会福祉におい ても、最低基準に加え最適基準により、サービ スの質及び効率性の同時実現、そのための規 整手法の確立の必要性を示唆するものであ る。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、介護保険の導入以降の社会 保険化及び個人給付化により、利用者 と事業者との利用関係が契約に委ねられる傾向に ある社会福祉において、利用者の権利保障、 サービスの質と効率性の確保等に必要 な規 整手法の探求を目的とする。

(2) 敷衍するなら、社会福祉基礎構造改革 より前の措置制度時代に典型的であった事 業の許認可、行政による最低基準の設定、事 業者による最低基準の遵守、行政による指導 監督等の規整手法から、個人給付方式の下で の契約制度を前提とする事業者の自己評価、 第三者評価、外部監査、認証制度、苦情処理 制度等により、より質の高いサービスを効率 的に提供するための規整手法の確立を目指 すものである。それと同時に、伝統的な規制 行政による規整体系と各種評価制度等によ る規整体系を如何に接合するかの法的整合 性の観点からの検討を行うものである。

(3) これにより、最低基準のみならず最適 基準の実現をも可能とする規整手法及び法 体系の確立を目指す。

3. 研究の方法

(1) 研究に当たっては、フランスとの比較 法による法的検討を組み込む。フランスにお いては、我が国と同様に伝統的な事業に対す る許認可制度を基本としながら、利用者の権 利保障、企画公募等の法制度を導入しており、 パラダイム・シフトという点で、我が国の社 会福祉の規整手法を考える上でも有益な示 唆が得られる可能性が高い。

(2) そこで、本研究では、我が国において、 利用者の権利保障、サービスの質向上に取り 組む先進事例等も踏まえつつ、フランスの法 制度の有り様について、理論面のみならず実 体面からも考察を加える。具体的には、我が 国及びフランスの現状と法理論の到達点を 文献調査及び現地調査により明らかにする。

(3) これにより、フランスとの比較法によ る検討を踏まえ、利用者の権利保障にふさわ しい、我が国のあるべき規制体系を検討す ることにする。

4. 研究成果

(1) 2002 年法に始まるフランスの福祉サー ビスにおける利用者の権利保障の流れの中 で、如何に権利が制度的に担保され、規整に 組み込まれているかを文献調査及び現地調 査によって把握し考察した。具体的には、社 会福祉における利用者の権利保障は、医療分 野の患者の権利保障の強化とも軌を一にし ながら強化され、社会事業・家族法典等の法 典にも医療分野類似の規定が設けられるこ とになった。ただ、法典の規定の実効性の確 保の観点からは、単なる事業者への義務付け に止まらず、同時期に導入された福祉サービ スの内部評価・外部評価制度、サービス提供 の内容、方法等を規律する施設・サービス計 画、個人別処遇計画等が重要な役割を果たし ていることが明らかになった。当然ながら、 利用者 と事業者との利用契約が社会福祉の サービス内容を規律するわけであるが、実際 に良質なサービスが日々確実に提供される ことで契約の実効性が担保されるためには、 評価制度等の規整手法が重要な役割を果た すことになる。換言するなら、サービス提供 方法等が標準化され、人的・物理的な体制が 確立し、それを業務の中の PDCA により実行 していくというプロセスアプローチによる サービスの質確保が選択されていることにな る。

(2) とところで、フランスは、我が国と同じ ように事業に対する許認可制度、各種基準、 指導監督、改善命令等の規制が存在しており、 国、県等の行政機構を通じて、各種社会福祉 制度も執行されてきた。このことは、事業者 自らの PDCA による評価等のプロセスアプ ローチとの接合問題を生じさせることになる。 我が国に引き寄せていえば、第三者評価等が 義務付けられることがあったとしても、評価 結果がそのまま許認可に反映するわけでは なく、施設・人員・運営等の基準が最低基準 としての性格を有するのに対して、よりより サービスを目指すという点で最適基準と親 和的な評価制度と最低基準に止まる許認可 制度は必ずしも直接結びつくとはいえない。 つまり、外部評価等の結果が即ペナルティを もたらすわけではない。このような伝統的な 規整手法とプロセスアプローチの相克を、フ ランスは、地域のニーズを踏まえた行政計画、 企画公募を通じた事業者への認可付与、事業

認可の更新制等を導入することにより調和させている。

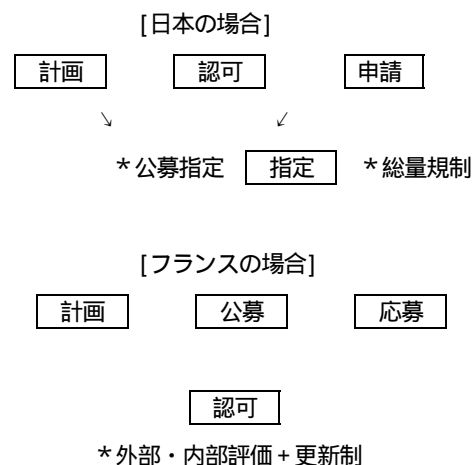
(3) これらの規整手法のうち行政計画は、地域における需要と供給の調整を図る上での出発点となる。この点、県と国、行政と社会保険金庫、医療と福祉等に分断されていた行政機構を地方医療庁(ARS)という州(地方)単位の独立性の高い機関に権能を集約化することにより、医療と福祉にまたがる総合的な行政計画を州単位で策定し、そこにステークホルダーが参画することにより調整が図られていることが現地調査を通じて把握できた。人的にも関係機関から地方医療庁への異動・交流があり、かつ、計画等の策定に関係団体等もコミットすることにより利害調整が図られていることになる。とりわけ、社会福祉分野の中でも、障害者関係は、親の会等がアソシアションを設立し、社会福祉施設の運営に当たるほか、行政に対しても影響力を有していることが分かった。総じて言えば、行政と関係者の距離感は、我が国と比べて近く、ここにも弾力的なフランス行政制度の特徴が現れている。ただし、留意すべき点としては、医療との関係が深い要介護高齢者、障害者等の施設やサービスが地方医療の体系に組み込まれているのに対して、社会福祉でも保育等の児童福祉や低所得者対策等は、引き続き県の管轄にあるなど、我が国から見ると福祉の股裂き状態があることである。このような地方分権の中の分権問題は、医療は都道府県に、そして社会福祉は市町村に集約される傾向がある我が国でも、医療と福祉の接合という別の課題を提起することとの関係で、今後両国を通じて検討すべき課題であることが明らかになった。

(4) その上で言えば、企画公募が登場したことの影響は大きい。企画公募自体は、社会福祉内在的な必要性というよりも、EUのサービス指令への国内対応及び行政改革の一環であったことが、本研究を通じて確認できた。制度化の契機は兎も角としても、企画公募により、従前のような事業者のイニシアティブによる事業開始、それに対する許認可の狭間で申請が滞留する事態が回避される点では、社会福祉内在的な妥当性を有した制度といえる。すなわち、企画公募に対する応募を契機として事業の許認可が行われ、当該企画公募の前提として地域におけるサービス・ニーズが存在しており、そのためには行政計画を通じたエビデンスに基づくニーズ把握が必要となるといった形で許認可までの流れが展開することになる。言うならば、PDCAサイクルの中で行政計画と許認可が接合することになる。このことは、我が国において、福祉・医療関係の行政計画が存在しているものの、過剰供給に対する総量規制が必要な分野が出るたびに規定されているのと発想を異にする。企画公募の場合には、供給過剰というよりも、供給不足の場合に、必要なサービスを計画的に整備する上で効果を発揮する

ことになる。その点では、総量規制とは別途設けられている公募指定の方がフランスの企画公募に近いことになる。いずれにせよ、需給調整の観点からは、供給過剰及び供給不足の何れにも対応できる制度構築が必要となる。

(5) この点で重要となるのが、評価制度、許認可の更新制等である。フランスにおいても、許認可、指導監督等の伝統的な規整はなくなったわけではない。評価制度が義務付けられたことにより、許認可の期限内における評価の受審が更新の要件となっており、評価結果が行政当局にも回付されることにより、評価制度が許認可制度に接合することになる。利用者の権利保障の観点から言えば、ミクロレベルでの契約上の利用関係に止まる利用者の権利及び権利保障のための担保措置が施設レベルでの評価制度を通じて、受審結果に反映することになる。確かに利用者の権利保障のため、フランスでは、入所手引、専門家への苦情申立制度、施設運営に関する運営規則、監視のための社会生活評議会が制度化されている。ただ、これらは事業者と利用者の個別の関係性や施設内の関係性に止まる対応措置である。それに対して、評価制度が入ることにより、個別や施設内の関係性を超えて利用者の権利保障が評価の対象になるわけである。さらに、現実に許認可の更新が拒絶されるかは別としても、評価が更新の前提になっていることは、利用者の日頃の権利保障も評価制度を介して間接的に許認可の射程に入ってくることになる。このような有機的連環は、伝統的な許認可、指導監督等によりサービスの質及び利用者の権利保障を行い、それとは別途評価制度が存在する我が国の状況に鑑みると、パラダイム転換ともいえるべき状況であることが研究を通して確認された。

図 認可に関連する各種制度の関係性(イメージ)



(6) さらに研究によって確認できたことは、事業者が企画公募に必要な書類等を用意し応募し、利用者の権利保障にとって重要な内部評価の実施、外部評価の受審等に対応する

ためには、事業者の集約化・大規模化が必然であり、実際その傾向に拍車がかかっていることである。ただし、株式会社等の営利法人の参入が一気に進むかといえ、高齢者等の分野では営利法人の参入が進んでいるものの、障害者分野では、むしろ非営利の障害関係団体が大規模な事業者である。このことは、競争が必ずしも営利法人の参入を一方的に押し進めるわけではないことを意味しており、小規模な社会福祉法人が多い我が国現状からすると興味深い現象である。

(5)以上の比較法研究を総括する上で重要な成果をまとめる。

第一は、契約を前提としながら、利用者に対等な当事者(主体)として位置付け、その処遇過程を通じて、良質なサービスの提供及び権利保障を実現していくことは、日仏共通の流れである。ただし、我が国の社会福祉法制の場合には、事業規制法としての性格を色濃く残し、外部評価の法的位置付け・効果が必ずしも明確でない点特徴である。また、一部事業で外部評価が義務付けられた背景が虐待等の不適切事例にあることからすれば、許認可、指導監督等の規制には限界もあることになる。さらに、多様な主体の参入を考えるなら、同質的な事業者を前提とした許認可による事前規制にも限界がある。その点では、評価の受審を認可及びその更新の条件として組み込んだフランスは一つの参考となる。実際、我が国の先進事例を踏まえるなら、ISO認証によるプロセスアプローチは、一時的な評価ではなく、日頃からの体制構築とその下でのPDCAの意識的展開が重要であり、指導監督では担保できないサービスの質の向上につながっている。

第二は、許認可、評価等の規整手法の体系化である。我が国では、社会福祉法制は、社会福祉法と福祉各法に分散し、体系性に欠ける嫌いがある。フランスの様々な規整手法は、需給調整に関する今後の制度体系化に示唆を与える。特にフランスの企画公募は、我が国の公募指定の要件であるサービスの量的拡大を除けば、総量規制と同じように量的抑制の手段ともなる余地がある。現在の総量規制は、新規参入の抑制には資するとしても、サービスの質にかかわらず既存事業者の保護につながる面があり、質と効率性を確保する手段としては十分ではない。それだけに、フランスの企画公募を参考に、内部・外部評価を義務付けた許認可の更新制も含めて考えると、質の劣る事業者が更新から排除されるよう、PDCAサイクルの中で公募指定を活用すれば、需給の両面にわたってギャップを解消する効果をもたらす可能性があることになる。

(6)以上のように、需給調整に係る規整は、社会福祉法制全体に関わるパラダイムシフトの問題を内包している。今後の社会保障における資源のアロケーション及び2025年問題を考えたとき、利用者の権利保障と親和的

な規整手法の重要性は一層高まると考える。フランスの比較から浮かび上がる今後の課題としては、社会福祉のみならず医療も射程においた総合的な需給調整の規整手法、とりわけ行政計画と許認可も含めた総合的な規範体系の構築を挙げることができる。

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2件)

伊奈川秀和、社会福祉の需給調整における規整手法の考察、福祉社会開発研究、査読無、No.10、2018、pp.19-32

伊奈川秀和、フランスの福祉サービス利用者の権利保障、福祉社会開発研究、査読無、No.9、2017、pp.13-24

[学会発表](計0件)

[図書](計1件)

伊奈川秀和、信山社、<概観>社会福祉法、2018、191

[産業財産権]

出願状況(計0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0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

伊奈川 秀和 (INAGAWA Hidekazu)
東洋大学・社会学部社会福祉学科・教授
研究者番号：90304708

(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 ()