

1 社会福祉の法律

▷ 1 日本国憲法第25条第2項では「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」と規定されている。

▷ 2 社会福祉法

1951年に、社会福祉事業法として成立、社会福祉基礎構造改革を受けて2000年に改正され、現在の名称となった。

▷ 3 社会福祉六法

生活保護法・児童福祉法・身体障害者福祉法・知的障害者福祉法・老人福祉法・母子及び父子並びに寡婦福祉法を指している。

▷ 4 法律の他にも、政令や省令、規則、通知といったものもあり、それらは社会福祉の実施において重要なものである。

1 社会福祉の法律における原理——日本国憲法

現在のわが国における社会福祉の法体系は、戦後に成立した日本国憲法第25条における生存権保障を具体化する形で構築されていきました。この第25条は、単に生きることの保障だけでなく、「健康で文化的」に生きることを保障した点に特徴があり、社会福祉のあらゆる法律において目指されなければならない原理となっています。同時に、国が責任をもって社会福祉や社会保障等を進めていく責任をもつことも明記されています^{q1}。

また、日本国憲法第13条の幸福追求権（個人の尊重）や、第14条の平等権（法の下での平等）なども社会福祉の法律における原理の1つとなっています。

2 具体的な社会福祉の法体系

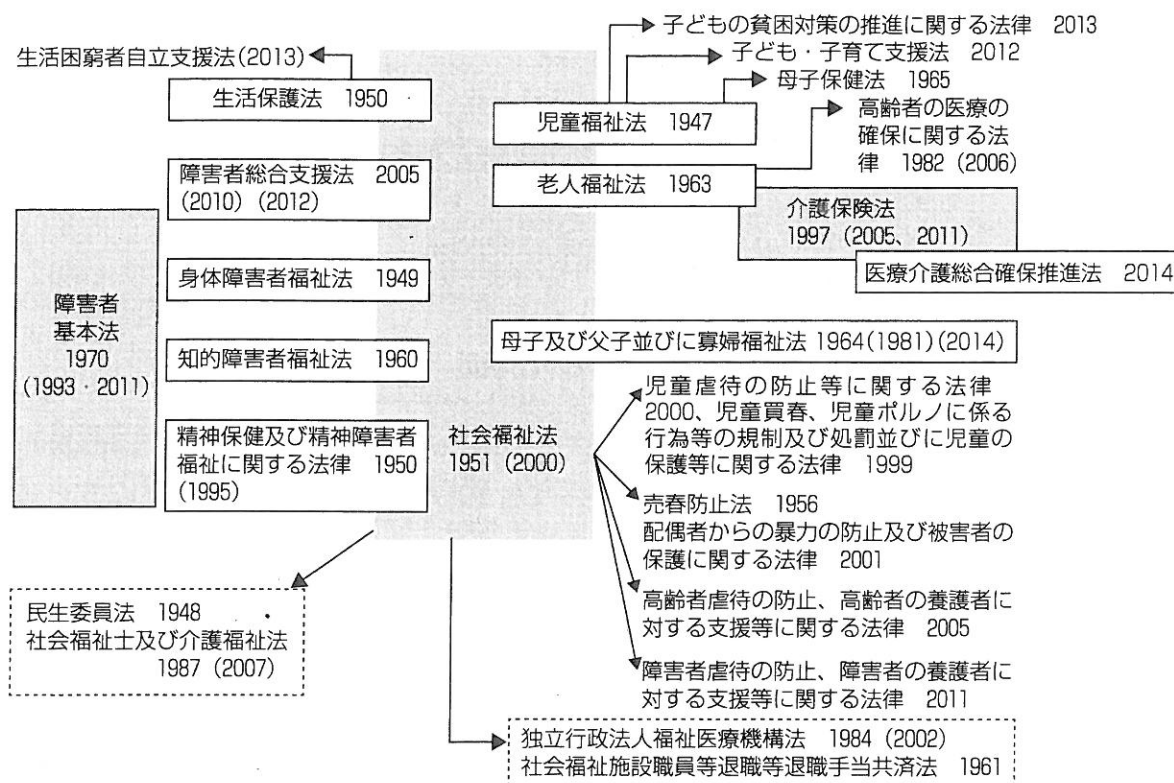
現在の社会福祉の法体系は、社会福祉を目的とするすべての事業の共通的基本事項等を定めた社会福祉法^{q2}を中心に、対象者や問題別に定められた具体的なサービス供給を規定する法律から成り立っています（図IV-1）。たとえば、社会福祉法が社会福祉事業の目的や、社会福祉事業の種類などを分類・規定している基本法なのに対し、いわゆる社会福祉六法^{q3}は、基本的にそれぞれの対象者あるいは問題に対応することを定めた法律となっています。

そのなかでも生活保護法は、貧困問題に対応する法律であり、日々の生活費から住宅費、医療、教育費など、捕捉性の原理に従いながら生活におけるほぼすべてを1つの法律でカバーするように設計されています。海外の国々が、生活におけるそれぞれの側面に応じた単独の制度や給付形態を取っているケースが多いなかで、日本の法体系の特徴的な側面と言えるかもしれません。

そして、これらと関係するような形で他の様々な社会福祉関連の法律が位置付けられています^{q4}。

3 社会福祉における法律と法体系の動向

わが国の社会福祉の法体系が、憲法で定める生存権の保障を具体的に展開するものとして整備されてきたことは間違いありません。一方で、1970年代後半からの福祉の見直し、その後の社会福祉基礎構造改革は、生存権保障の社会福祉から、サービス利用に関する権利擁護システムへの転換を進めました。その



図IV-1 社会福祉法制の構造

出所：社会福祉士養成講座編集委員会編『現代社会と福祉 第3版（新・社会福祉士養成講座4）』中央法規出版、2012年、236頁を一部改変。

結果、判断能力が不十分な利用者に対する後見人制度も整備されました。

同時に、サービス利用に関して、利用者個々の主体性を法的に保障することを目指し、特に高齢者領域と障害者領域において、介護保険法などの契約制度を前提とする法律が導入されました。近年では、子どもの領域においても、認定こども園について、利用者と事業者の直接契約とすることが法的に規定されています。社会福祉の法体系も直接契約の法体系へとシフトしてきています。

また、わが国の社会福祉に関する法律を考える上で、国際条約等の影響を無視することはできません。たとえば、児童の権利に関する条約は、児童福祉法の改正、里親委託の推進や、子どもの貧困対策推進法の制定などの子どもの貧困対策の原動力ともなっています。さらに、2018年4月1日より施行される、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（障害者差別解消法）の制定は、障害者の権利に関する条約を受けた国内法の整備の一環でもありました。

このように、わが国の社会福祉の法律や法体系は、国内における問題への対処だけでなく、国際的な動向をも受けて変化していることが理解できます。同時に、これまでの縦割りの対応ではなく、関係省庁の連携の重要性が認識されてきたこともあり、近年では内閣府などが法律等の改正の中心となることも増えてきています。

（直島克樹）

2 社会福祉行政の仕組み（国と地方）

1 国レベルの社会福祉の仕組み

社会福祉に関する国レベルの行政機関は厚生労働省であり、戦後のわが国の厚生行政の中核的役割を担ってきました。厚生労働省は、他の省庁と同様に国家行政組織法に基づいて設置されています。また、厚生労働省設置法において任務、所掌事務、権限が定められており、その第3条において国民の保健、社会福祉事業、社会保険事業などが任務として定められています。社会福祉関係の部局としては、社会・援護局、老健局、雇用均等・児童家庭局があります。

⁴¹**社会・援護局**は、社会福祉に関する基本的な政策の企画・立案や推進、社会福祉事業の発達、改善および調査に関する事務をはじめ、社会福祉士・介護福祉士・精神保健福祉士に関する事務、障害者の福祉の増進や保健の向上に関する事務等をつかさどっています。社会・援護局では、社会福祉法、生活保護法、社会福祉士及び介護福祉士法、精神保健福祉士法、民生委員法、障害者基本法、障害者自立支援法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律などを所管しています。

⁴²**老健局**は、高齢者の福祉の増進や保健の向上、介護保険事業に関する事務、福祉用具の開発研究・普及の促進等の事務をつかさどっています。老人福祉法、介護保険法などを所管しています。

⁴³**雇用均等・児童家庭局**は、2001年1月の中央省庁再編に伴い労働省の女性局と厚生省の児童家庭局が統合され設置された部局で、児童の福祉に関する基本的な政策の企画・立案や推進、児童の心身の育成や発達、児童の保育、養護、虐待の防止や児童手当に関する事務等をつかさどっています。雇用均等・児童家庭局では、児童福祉法、児童扶養手当法、児童手当法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、母子保健法などを所管しています。これらの部局の他、総務省、内閣府、文部科学省等の各省庁も社会福祉行政と関連する業務を行っています。

2 地方レベルの行政の仕組み

社会福祉行政は、その性格上、専門的知識を有する職員や専門的な機関の設置を必要としており、都道府県や市町村の担当部局だけでなく、法律に基づいて専門行政機関が設置されています。福祉事務所はその代表的な機関であり、児童相談所、家庭児童相談室、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所、

▶ 1 社会・援護局

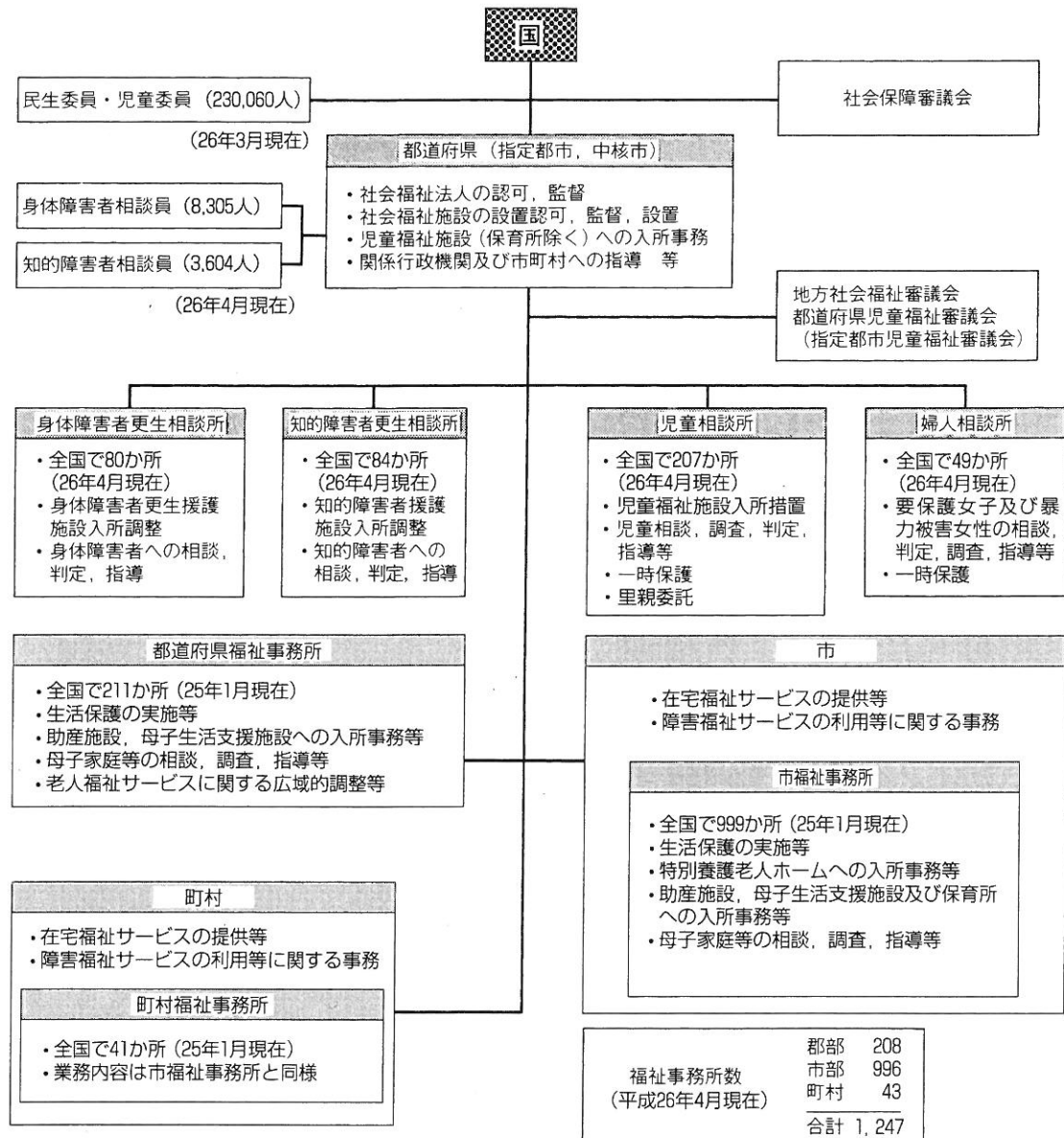
総務課、保護課、地域福祉課、福祉基盤課、援護企画課、援護課、業務課の7課が置かれている。また内部部局の障害保健福祉部には、企画課、障害福祉課、精神・障害保健課の3課が設置されている。

▶ 2 老健局

総務課、介護保険計画課、高齢者支援課、振興課、老人保健課の5課が置かれている。

▶ 3 雇用均等・児童家庭局

総務課、家庭福祉課、保育課、母子保健課、雇用均等政策課、職業家庭両立課、短時間・在宅労働課の7課が置かれている。



図IV-2 社会福祉の実施体制

出所：厚生労働省編『厚生労働白書（平成27年版）』日経印刷，2015年，資料編，192頁。

婦人相談所等も福祉サービスの運営において福祉事務所と連携してその業務を行っています。

都道府県には、地方自治法、条例の規定により知事の部局として社会福祉の部局が置かれており、地域によって民生部、生活福祉部等名称は異なりますが、管轄地域の住民の福祉サービスの業務を担っています。これらの部局の下に社会課、児童課、福祉課等が設けられています。市、特別区および町村では、市区町村長の事務部局として、都道府県と同様に必要な部課が設けられています。指定都市や中核市については、都道府県と同様の事務を処理することが定められ、ほぼ同様の組織となっています。

（岡田忠克）

5 社会福祉サービスの利用システム

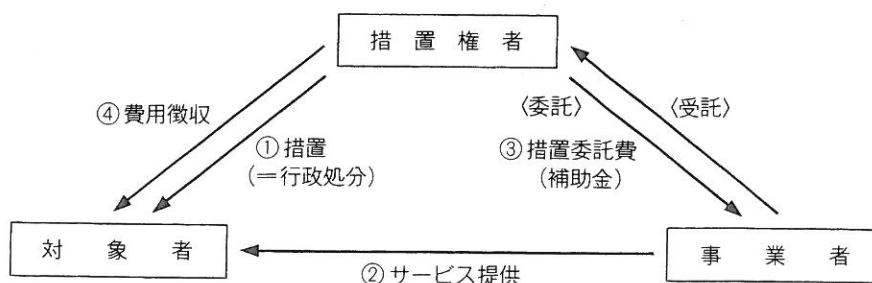
1 措置制度

第二次世界大戦後のわが国における社会の状況は、生活困窮者や孤児、障害のある人々などが街に溢れ、また国民全体が窮乏するなかで、緊急的な対応を必要とする状況でした。この深刻な事態において、援助を必要とする人々に、行政（都道府県ならびに市町村など）の専門的な判断で社会福祉サービスの提供を可能とするために措置制度が導入されました。

措置制度とは、行政機関が社会福祉サービスの利用が可能かどうかを判断し、サービス内容を決定し、どこの指定事業所からサービスを受けるかということを決めるシステムです（図IV-6）。これを措置委託方式と言います。行政庁の判断で優先順位の高い要援護者から支援することが可能となり、全国のどこにいても一定水準以上のサービスを平等に提供することができます。

一方で、措置制度の大きな問題点は、サービスを主体的に利用する権利を法的に利用者がもっておらず、あくまでも権利が行政の判断によって反射的に与えられるものでしかないという点にあります。その他の措置制度の問題点として、競争原理のなさによるサービスの画一性や予算上の制約などがあげられることもあります。この点は国が主となる福祉サービスをできるだけ減らしていこうとする政治的力動とも深い関係があります。実態としては、措置制度のほうが有効に機能する状況もちろんあります。ただ、一人ひとりの主体的権利としてのサービス利用システムへの転換は必要であり、そのなかで推進されてきている利用システムが契約制度なのです。

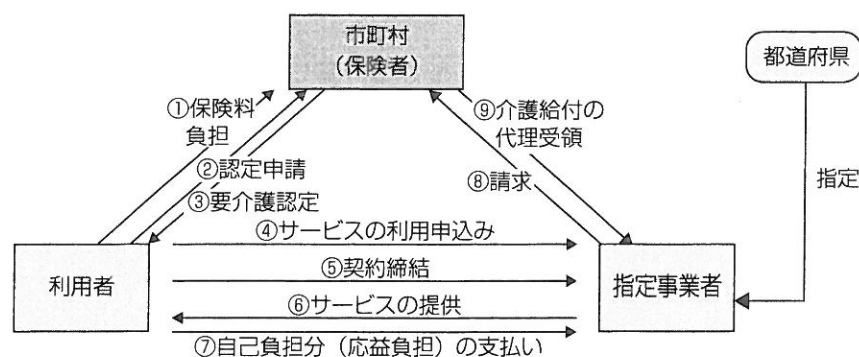
▶ 1 ①一定の年齢に達した利用者は介護保険に加入し、一定の基準と方法により、保険料を負担する。②介護サービスを利用しようとする者は、保険者としての市町村に対して介護の要否と程度に関する認定の申請を行う。この申請は、第一義的には、被保険者としての請求権によるものである。③市町村は、要介護認



※ 措置の対象者が事業者を選択できない。
事業者と措置の対象者の間には契約関係がない。

図IV-6 措置制度の仕組み

出所：厚生省社会・援護局企画課監修『社会福祉基礎構造改革の実現に向けて』中央法規出版、1998年、176頁。



図IV-7 介護保険方式の仕組み

出所：仲村優一ほか監修，岡本民夫ほか編『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規出版，2007年，773頁。

2 契約制度

契約制度によるシステムの一番の特徴は、サービス利用者が使いたいサービスや事業者を自ら選択して決める権利をもち、直接事業者とサービスの利用契約を結ぶという点にあります。この契約制度の導入の動きは、保育所サービスの利用において、利用したい保育所を選択することができる選択利用方式から始まりました。

そして高齢者分野では介護保険制度の施行（図IV-7）、障害者分野では支援費制度（後に障害者自立支援法へ移行，現在は障害者総合支援法）の施行に伴って契約制度が本格的に導入されています。近年では，認定こども園の利用に関して，利用者が事業者と直接契約する仕組みが導入され，契約制度による利用システムが推進されています。そのため，判断能力が不十分な場合に，それをサポートしていく権利擁護システムの重要性が高まっています。

一方，契約制度は，過度の自己責任論とも結びつきやすいものであり，契約制度の移行が決して行政等の社会的な責任を弱めるものであってはなりません。また，契約そのものの思考と福祉における思考に一定の隔たりがあることも忘れてはなりません。⁴²

3 利用者のサービス費用負担の方式——応能負担と応益負担

サービス利用システムの理解を深めるためには，利用者の費用負担方式も理解する必要があります。社会福祉サービスの費用負担方式としては，応能負担と応益負担の2種類に分けることができます。

応能負担とは，サービス利用者等の収入に応じてサービス利用負担額が決まる仕組みであり，障害者福祉サービスや保育サービスなどがこの方式の代表的なものです。⁴³ 応益負担とは，利用したサービスの量に応じて，一定の金額を支払う方式であり，介護保険サービスは原則1割負担となっています。⁴⁴

（直島克樹）

定基準に基づいて介護の要否と程度の認定を行い，要介護認定者について利用可能な介護費の額を決定し，利用者に通知する。④利用者はケアプラン作成事業者の助言を受けてケアプランを策定し，指定事業者にサービスの利用申し込みを行う。⑤利用者は，サービスの内容や条件などについての指定事業者の説明を聞いて契約を締結する。⑥指定事業者は，契約に基づいて所定の介護サービスを提供する。⑦利用者は，自己負担分の支払いをする。⑧指定事業者は，利用者からの負担分を除いた費用について保険者に支払いの請求をする。⑨市町村は介護給付の支給を行い，指定事業者は，これを代理受領する。

▶ 2 秋元美世「福祉契約の特質と課題をめぐって」『週刊 社会保障』第56巻第2214号，2002年，20～23頁。

▶ 3 もともと障害者福祉サービスは応能負担であったが，障害者自立支援法の施行に伴い，2006年より応益負担が導入された。しかしながら，多くの批判があり，結果として2012年4月より，障害者自立支援法（現在は障害者総合支援法）は従来の応益負担から応能負担へと変更された。

▶ 4 2014年6月に成立した医療介護総合確保推進法により，介護保険サービスの利用に関しては，2015年8月から，年間の年金収入が単身で280万円以上の人には2割負担となった。高齢者全体の約20%に該当すると言われている。

7

社会福祉の計画的推進

▷ 1 民間機関

社会福祉協議会，民間社会福祉施設，NPO，自治会，ボランティア・グループ，当事者団体等がある。

1 社会福祉の計画とは

ここでの社会福祉の計画とは，主に社会福祉の政策的側面を焦点とする行政による行政計画を意味しています。国や地方自治体は，政策の一定のビジョンを具体的に国民や住民に示すために計画を策定します。そのため計画では，一定の目的に沿って，その目的の達成のために必要となるサービスの量的・質的整備の目標や具体的方法などについて定めます。また，関係機関との連絡調整も，公的機関の各部署に限らず，**民間機関**や地域住民も含めて行われます。

基本的に，国は長期的な計画を策定し，具体的なサービスに関わる地方自治体は分野別の社会福祉に関する計画を定めています。そして，主に都道府県の計画は市町村を支援することなどを目的とした基盤計画であり，市町村が策定する計画は具体的な実施計画となります。

計画を定めるにあたっては，行政のみではなく，社会福祉事業者とも連携・協働する必要がある，地域住民などの意見を計画に反映することが求められます。特に，地域福祉計画などにおける地域住民の参加と協働は必要不可欠です。それゆえ，策定に際しては，地域住民も含めた計画策定委員会が置かれます。

また，策定した計画を評価することも重要です。たとえば，計画した実施内容の費用や過程，効果を関連付けて評価するものをプログラム評価と言います。

2 社会福祉の計画化推進の背景

社会福祉の計画的推進が日本で求められた1つの背景として，行政のパラマキ型予算が批判され，優先順位をもって効果的かつ効率的に福祉的課題に取り組んでいく必要性が生じたという点があります。さらに，高齢化や障害，少子化などの社会的課題が表出してくるにつれ，それらを総合的に捉え，限られた財政基盤のなかで最大限の成果をあげることが行政に求められたという点もあります。また，戦後の行政主導の社会福祉サービスにおいては，地域で生活する住民の主体性を奪い，その結果，硬直的かつ画一的な社会福祉サービスの展開を招いたという批判もありました。地域住民の主体性は社会福祉の理念上重要であり，その主体性を育むためにも，計画という政策決定過程等への参加と行政との協働を促進していくことを焦点に説明されることもあります。

このように，社会福祉の計画化の推進は，財政的効率化，社会的課題への総

表IV-2 わが国の社会福祉計画の構成

分野	ねらいと内容	国の基本計画	都道府県・指定都市	市区町村
地域福祉関係	地域福祉の推進	個別福祉法等の計画等を包括する	地域福祉支援計画(策定努力義務規定) *平成15年施行	地域福祉計画(策定努力義務規定) *平成15年施行
老人福祉関係	老人福祉サービスの整備	ゴールドプラン、新ゴールドプラン、ゴールドプラン21、オレンジプラン	老人福祉計画(策定義務規定) (平成5年～)	老人福祉計画(策定義務規定) (平成5年～)
介護保険関係	介護給付等対象サービスの確保・整備	介護保険事業の基本指針、オレンジプラン	介護保険事業支援計画(策定義務規定) (平成12年～)	介護保険事業計画(策定義務規定) (平成12年～)
児童福祉関係	子育て支援施策の基本方向	エンゼルプラン、新エンゼルプラン、子ども・子育て応援プラン、子ども・子育てビジョン	児童育成計画(策定は任意) (平成7年～) 次世代育成支援都道府県行動計画(策定義務規定) (平成17年～) 子どもの貧困対策計画(策定努力義務規定) (平成25年～)	児童育成計画(策定は任意) (平成7年～) 次世代育成支援市町村行動計画(策定義務規定) (平成17年～)
障害者福祉関係	障害者福祉サービスの整備	障害者プラン、障害者基本計画(新障害者プラン)、障害者基本計画(第3次)	障害者計画(策定義務規定)	障害者計画(策定義務規定)

出所：岡田忠克「社会福祉の計画的推進」山縣文治・岡田忠克編『よくわかる社会福祉(第9版)』ミネルヴァ書房、2012年、59頁を一部改変。

合的対応の必要性、加えて地域住民の主体性など、政策的かつ実践的な側面が絡み合って説明されます。

3 現在のわが国における社会福祉の計画化の動き

1990年に都道府県や市町村に老人保健福祉計画(現：老人福祉計画⁴²)の策定が義務づけられて以降、わが国の社会福祉の計画的推進の動きは、すべての領域において進みつつあります(表IV-2)。

高齢者領域では、2000年から介護保険事業計画も策定されています。また、近年では国の認知症対策としてオレンジプランが始まり、2015年以降、介護保険事業計画等に反映されることが期待されています。

障害者領域では、障害者基本計画を規定する障害者基本法が2011年に改正され、障害の範囲等が見直されたこともあり、今後の具体的な計画の段階で生かされることが期待されています。都道府県や市町村が策定する障害福祉計画は、2004年以降策定が義務化されています。

また、児童の領域においては、2010年に子どもを主体に考えた政策の必要性が示されました。さらに、次世代育成支援行動計画⁴³は、101人以上の従業員のいる事業主にも行動計画の策定を義務づけています。

そして地域福祉計画⁴⁴は、地方分権の進展と地域住民の主体性が求められるなかでその重要性が増しています。この地域福祉計画と一体的に策定されるのが、社会福祉協議会の地域福祉活動計画(アクションプラン)です。一方で、未だすべての市町村などが地域福祉計画を策定しているわけではなく、さらに住民参加のあり方など、今後の大きな課題となっています。(直島克樹)

▶2 市町村老人福祉計画
老人保健福祉計画が位置づけられて以降、便宜的に老人保健福祉計画と称していたが、2008年の老人保健法廃止以降は、老人福祉計画となっている。

▶3 次世代育成支援行動計画
この計画の根拠法である次世代育成支援対策推進法は、2015年度までの時限立法であったが、2025年度までの延長が決まっている。

▶4 地域福祉計画
2000年の社会福祉法によって位置づけられた行政計画。従来の高齢・障害・子どもという分野を総合して考えるものである。努力義務として策定が位置づけられている。