

介護保険法改正に対する憲法学的考察と 福祉オンブズマンの意義

木 幡 洋 子

はじめに

第一章 憲法改正の動きと社会権
第二章 介護保険法制定と「評価」
第三章 福祉における監視
おわりに

はじめに

高齢社会の到来に伴い、市場においても「福祉市場」という新たな市場が産み出されていっている。それは、1995年の『社会保障体制の再構築（勧告）』において「公私の役割分担」¹⁾の理念として明確にされた民間参入の肯定を背景とした政策の結果でもある。政策的には、1999年の社会福祉基礎構造改革と、それを具体化した社会福祉法（旧社会福祉事業法）がその推進の軸であった。さらに、2001年に閣議決定された高齢社会対策大綱においては、高齢者像の見直しを明言し²⁾、従来の弱者像としての高齢者から、豊かで健康な高齢者像を提唱し、その修正された高齢者像に基づく社会保障施策の転換姿勢を明確にしている。

福祉市場は、福祉サービスは無論のこと、福祉機器や高齢者に対する様々なサービスを産み出し³⁾、売買による市場の本格的な形成は、高齢者が自ら購買を始めることにかかっている。おそらく、その強力な後押しをすることになるのが、2005年改正介護保険法⁴⁾であろう。自立し、自律的な高齢者像を実現すべく、予防介護に力点を置き、サービスの購入者としての自己決定を保障しようとするのが改正介護保険法であるからである。

本稿は、こうした高齢社会の到来を契機として福祉に導入されていきつつある、そしておそらく数年後には台頭するであろう市場概念と、その対比として衰弱していきつつある生存権概念に対し、日本国憲法の規定する人権の観点から考察を加えるものである。

もともと、福祉国家の推進時代において肥大した福祉行政は、多様な行政事務を産み出し、各事務において専門家が奔走することとなった。その結果、国においても地方自治体においても、隣の課の行っている事務の内容を理解するための意見交換の時間さえ希薄となり、隣り合った、あるいは同じことを目的とした事務を重複して行うという可能性すら出現している⁵⁾。そうした複雑怪奇な福祉行政事務の中であって、福祉に対する議論は日々の業務をこなすために技術的な内容に追われがちであり、根幹的な議論がみえにくくなっていることも確かである。そのため、本稿においても、技術的な議論に多くの紙幅を割かざるを得なくなっている。けれども、そうした体裁をとりつつも、底流においては、本質としての人権の保障を問いつづけるという姿勢を貫くことに微力を尽くしたつもりである。福祉は、「人間の幸福」の実現のためにあるものであり、一部の富裕層の快適さのためのものではない、ということが民主主義国家のあり方であり、その方向を逸脱させる新自由主義には歯止めをかけなければならないという急務に対する、一研究者の「螻蛄の斧」でもある⁶⁾。

第一章 憲法改正の動きと社会権

1. 社会権に対する見解

戦後、日本国憲法の制定と同時に憲法25条によって全ての国民に保障されることとなった生存権は、日本を福祉国家として歩ませることになった。戦後の復興の時から高度経済成長の時代まで、日本は福祉国家への道を歩み続け、1973年には「福祉元年」を老人医療費無償の実施によって標榜した。もともと、この老人福祉法改正による高齢者の医療費無償をピークに、その後の日本は医療費の急増と国家経済の衰退により、福祉予算の縮

小を余儀なくされることとなった。それに伴い、「小さな政府」を掲げる新自由主義が政策の底流を流れることとなる。

こうした変化は、福祉政策においては福祉基礎構造改革への動きとなって福祉の領域において具体化されていくが、さらに、憲法という国の根元を、この変化に対応して変えていこうとする動きも具体化していくこととなった。新自由主義のもとでの、競争と個人責任の原理は、国により保障される生存権という、社会権としての生存権の意味を形骸化していくこととなった。その様子を可視的にするため、以下に、憲法25条をめぐる与党自民党と憲法調査会の見解を紹介する。なお、2)の衆議院憲法調査会報告は、長いが、社会権に対する改憲動向を知る上で重要であるため社会権に関する部分を全文掲載した。

1) 自民党「憲法改正プロジェクトチーム「論点整理」⁷⁾(2004年6月10日)

社会権規定(憲法25条)において、社会連帯、共助の観点から社会保障制度を支える義務・責務のような規定を置くべきである。

2) 衆議院憲法調査会報告⁸⁾(2005年4月)

第8 社会権

1 生存権

生存権について定める25条に関しては、その評価及び法的性格について議論が行われた上で、生存権を実現するための社会保障制度の理念について議論が行われた。

(1) 25条に対する評価

25条に対する評価については、次のような意見が述べられた。

- a 25条は、人権史的に社会権が生まれた時期に取り入れられたものであり、また、他国の憲法の規定に比べても、社会保障における国の責務まで定めるなど非常に豊かな内容を盛っている。
- b 25条1項の「健康で文化的な最低限度の生活」という文言は、憲法制定時の時代性の中で出てきたものであり、果たして現在においてもふさわしい文言であるか疑問である。
- c 社会保障制度は人々の共助によって支えられているにもかかわらず、その共助・互助の観念が25条の条文中まったく触れられていない。
- d 今の時代においては、例えばプライバシー、自己決定の権利又は選択の自由なども考慮されるようになってきており、単なる最低限度の生活保障ではなく、21世紀型の生存権を模索しなければならない。
- e 25条1項をナショナル・ミニマムとしての公的扶助の根拠規定、2項を共助による社会保障としての年金、医療及び介護制度の根拠規定と整理し、それにふさわしい文言に改めるとともに、現在2項において規定されている「社会福祉」及び「公衆衛生」については、大幅に条文を増やし、生存権とは別の視点からの条文として新たに規定すべきである。

(2) 生存権の法的性格

25条の法的性格については、次のような意見が述べられた。

a 25条はプログラム規定であって、国民の生存を確保すべき政治的・道義的義務を国に課したに止まり、個々の国民に対して具体的権利を保障したのではない。

b 25条はプログラム規定から抽象的権利、そして具体的権利へと学説が発展し、それに応じて立法がなされ、それを司法がチェックする形で実体的権利が作り出されてきたものであって、今後は、この実体的権利をさらに発展させていく努力が求められている。

(3) 社会保障制度の理念

25条の規定を受けて、様々な社会保障制度が構築されているが、社会保障制度の理念はいかにあるべきかについては、次のような意見が述べられた。

a 社会保障を考えるに当たっては、社会連帯の理念から共助・相互扶助を重視すべきであり、我が国が長年培ってきた相互扶助の精神のような文化あるいは慣習をもう一度見詰め直すべきである。

b 社会保障における社会連帯の理念は肯定するが、25条の規定の権利性を重視し、生存権に対応する社会保障についての国の責任を重視すべきである。

なお、衆議院調査会報告の前に、「衆議院憲法調査会における『国民の権利及び義務』に関するこれまでの議論」⁹⁾(2005年2月)がまとめられているが、同まとめにおいては25条の評価におけるcとdが入れ替わっている。最終報告では、「共助・互助」が前に位置され、現代的な人権状況よりも強調されていることを見ることが出来る。また、eの25条の解釈においては、最終報告は、2項を共助による社会保障が定められているものだという解釈を示している。ここから要するに、最終報告にいたる段階で、国の責任領域ではない、国民の共助・互助による領域を社会保障概念として強制的に提唱していることが明確だといえる。そして、この報告をベースにした憲法改正においては、国が責任を負うものとしての社会権は、事実上霧消してしまう可能性が高いことを見て取ることが出来るものと思われる。

2. 社会福祉と生存権の分離

衆議院憲法調査会の報告において、社会保障制度の理念については①共助・相互扶助重視型と、②生存権重視型の二つの意見が併記されている。けれども、前節においても指摘したように、「25条に対する評価」においては共助・相互扶助を重視する動向を見ることができ、また、自民党の「憲法改正のポイント」¹⁰⁾において「家族が一番身近な『小さな公共』」と述べていることから、自民党が構想している社会保障制度の理念は①であることを推測することは難くない。また、公的扶助としての生存権¹¹⁾と共助による社会保障という二分類により、国の責務を限定し、いわば社会福祉と生存権の概念的な分離が試みられているともいえる。

確かに、戦後のわが国の福祉が多く貧困あるいはそ

のボーダーライン層を抱えて行われたため、社会福祉事業と生活保護事業が同義的にとらえられて進められ、さらに、福祉は行政が無償で行うということを当然視する風潮を形成していったことは事実である¹²⁾。また、「社会福祉」という概念も、生活障害の緩和ないしは解決のための諸活動という一般的な定義は認められるものの¹³⁾活動や責任の主体については不明瞭なものを残して多用されているのが現状であろう。こうした現状において、概念の明確化により責任主体を明確にすることは、今日求められている作業ではある。けれども、この作業が、膨張を続けたナショナル・ミニマムを社会保障として位置づけることで支えきれなくなった国庫負担の減少を目標に行われる時には、階層化、さらには階級化した社会を日本において現出させる危険性を高めるということも自覚しておかなければならない。資本主義的な経済活動の展開により、経済的豊かさを享受する層は、自己の負担により豊かな福祉サービスを購入することができる。これに対し、失業者や劣悪な労働条件で労働する者は、ナショナル・ミニマムとしての生活保護基準の生活は保障される。けれども、この時、国庫負担を減少させるために、ナショナル・ミニマムを、富裕者の生活レベルを排除した低所得者向けの国からの配分額としての生活保護基準として設定するならば、階級化が進行することは必然だといえる。富裕者と貧困者のすべてを含んだ国民の生活総体によってナショナル・ミニマムを設定してきたことが、日本の階層化に歯止めをかけてきていたのであり、その歯止めを外すことが、日本という国をどのように変貌させていくのかを深く考えた上で、概念の整理は行われるべきだと思われる。

こう考えるとき、今、日本において議論されるべきは、国庫負担を減少させるための策ではなく、この国が階級国家となることを肯定するか否かについてであり、さらに、階級的特権の証として豊かな福祉サービスを市場に展示させる国になるような福祉概念を肯定するか否かについてだといえる。

第二章 介護保険法制定と「評価」

1. 介護保険法の制定とその危機

ナショナル・ミニマムの向上に伴い、多様化したサービスが現出していったが、それらの福祉サービスを公的負担に委ねることは困難になってきた。それを受け、介護サービスについては、「国民の共同連帯の理念に基づき」（介護保険法第1条）、介護を必要とするものに対して「その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう」（同法第1条）介護保険法が制定された。

表1 日独介護保険制度比較

	日本	ドイツ
運営主体	市町村	介護金庫
対象者	・40歳以上が加入 ・給付は65歳以上と40歳～64歳の特定疾病患者	・医療保険加入者が加入 ・給付は年齢に無関係 ・難病患者・障害者も対象
給付の特徴と対象施設	・家族手当は限定 ・特別養護老人ホーム ・老人保健施設 ・療養型病床群	・家族介護に現金給付 ・老人介護ホームのみ
財源	保険料と公費	保険料

表2 介護老人福祉施設数の推移

年	1998	1999	2000	2001	2002	2003
介護老人福祉施設数	3,932	4,214	4,463	4,651	4,870	5,084

厚生労働省 HP より

同法は、1995年に先行して制定されたドイツの介護保険法に対し、年齢が制限されているということ、家族介護の給付制度がない¹⁴⁾、という違いがあるものの、介護の社会化と福祉・医療における介護の一本化を目指した点で共通するものであった。

ドイツの介護保険法は、20年の議論の末に1995年1月1日から施行されたものであり、高齢社会における十分な介護サービスの供給を目指すものだといわれている。けれども、その実質は選挙を前にした介護問題に対する政治的解決ともいえるものであり¹⁵⁾、根本的な解決とはなりえていなかった。そのため、2001年には財政の悪化とビジネス化したサービス提供が進むことにより、質の低下に悩むこととなった¹⁶⁾。そして、その対処として、2002年1月には介護品質保証法を制定することを余儀なくされている。

日本は、下記の年表に見るように、介護保険制定までに、ドイツのように長い議論の期間があったわけではな

介護保険法制定経過年表

1994年7月	高齢者介護・自立支援システム研究会発足
同年12月	同研究会報告書「新たな高齢者介護システムの構築を目指して」
1995年2月～	保健福祉審議会で検討開始
1996年6月	保健福祉審議会が介護保険制度案大綱諮問に対して答申
同年9月	法案修正事項の与党間合意 ¹⁸⁾
同年11月	第139回臨時国会に法案提出
同年12月	介護保険法成立
2002年4月1日	施行

表3 事業所数・施設数の年次推移

各年10月1日現在

	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	対前年増減数
居宅サービス事業所						
(訪問系)						
訪問介護	9,833	11,644	12,346	15,701	17,295	1,594
訪問入浴介護	2,269	2,457	2,316	2,474	2,429	△45
訪問看護ステーション	4,730	4,825	4,991	5,091	5,221	130
(通所系)						
通所介護	8,037	9,138	10,485	12,498	14,737	2,239
通所リハビリテーション	4,911	5,441	5,568	5,732	6,076	344
(その他)						
短期入所生活介護	4,515	4,887	5,149	5,439	5,666	227
短期入所療養介護	4,651	5,057	5,655	5,758	5,869	111
認知症対応型共同生活介護*	675	1,273	2,210	3,665	5,436	1,771
特定施設入所者生活介護	—	—	—	—	892	—
福祉用具貸与	2,685	3,839	4,099	5,016	5,416	400
居宅介護支援事業所	17,176	19,890	20,694	23,184	24,186	1,002
介護保険施設						
介護老人福祉施設	4,463	4,651	4,870	5,084	5,291	207
介護老人保健施設	2,667	2,779	2,872	3,013	3,131	118
介護療養型医療施設	3,862	3,792	3,903	3,817	3,721	△96

* 2005年1月末には6,166ヶ所になっている。

厚生労働省 HP より

表4 開設(経営)主体別事業所数の構成割合

平成14年10月1日現在

	事業所数	構成割合 (%)									
		総数	地方公共団体	公的・社会保険関係団体	社会福祉法人	医療法人	社団・財団法人	協同組合	営利法人(会社)	特定非営利活動法人(NPO)	その他
(訪問系)											
訪問介護	12,379	100.0	2.1	—	39.1	10.1	2.1	4.8	36.1	3.9	1.8
訪問入浴介護	2,329	100.0	2.1	—	67.0	2.6	1.1	1.2	25.1	0.7	0.3
訪問看護ステーション	4,996	100.0	4.9	2.3	10.1	50.7	16.7	5.1	9.2	0.5	0.5
(通所系)											
通所介護	10,534	100.0	4.5	—	68.9	7.0	1.1	1.5	12.8	3.0	1.2
通所リハビリテーション	5,723	100.0	3.5	1.4	7.9	72.1	3.2	—	0.1	・	11.8
(その他)											
短期入所生活介護	5,160	100.0	6.5	—	91.4	0.9	0.1	0.1	0.5	0.1	0.3
短期入所療養介護	5,746	100.0	5.1	1.7	7.8	73.8	2.9	—	0.1	・	8.6
痴呆対応型共同生活介護	2,233	100.0	0.8	—	32.7	24.6	0.7	0.1	34.2	6.4	0.6
福祉用具貸与	4,114	100.0	1.0	—	5.6	2.6	0.4	4.0	83.3	0.5	2.7
居宅介護支援	20,752	100.0	5.6	—	36.3	25.2	5.3	3.6	20.5	1.5	2.0

厚生省 HP より

い。そのため、保険でまかなわれる「介護」の概念についての国民的な合意が形成されないままの、いわば見切り発車のようなものであった。また、施行までに6年の整備期間を置いたものの、民間事業者の福祉事業参加が確実になるのは2000年6月施行の社会福祉法(旧社会福祉事業法)によってであり、介護保険法は、2002年

に施行されて暫くは、既存の施設における介護を中心に適用されていった。もっとも、その後、表3に見るように、訪問介護、通所介護、居宅支援事業は、それぞれ5年間で倍増の勢いを見せている。また、認知症対応型生活共同介護(グループホーム)はもっとも増加率が高く、2005年1月末には6,166ヶ所となり、6年で10倍近

く増えている。こうした急増は、表4に見られるように営利法人事業所の急増によってもたらされており、福祉サービスにおける市場化の急展開をみてとることができる。そして、2004年11月には、ついに在宅サービスへの介護保険給付が施設サービス分を上回ることとなった¹⁷⁾。

もっとも、こうした民間事業所の急増は、介護保険法が認証制度をとっていることとあいまって不適切な事業所をも輩出させることとなり、急増しているグループホームでは、2005年2月に高齢者の虐待死事件が起き、急膨張した事業所が人材の育成を十分に行うことができていない実態が明らかになった。また、指定事業者の取り消しも相次いでいる¹⁹⁾。このため、国民の納得を得て介護保険制度を維持するためには、保険料負担についての議論より以前に、事業者の質を保障することが急務となっているのが現状だといえる²⁰⁾。

2. 第三者評価

介護を個人の自己責任に委ねないで社会化しようとする試みは、社会化の名に値するだけのサービスの量と質を創出することを余儀なくされ、改革に続く改革が机上でプランされていった。すでにドイツにおいては、提供するサービスの質のレベル維持が追いつかず問題化しているが、前節で見たように、日本においても民間企業やNPOの安易な参入によって質の低下が深刻化していく兆しが無いわけではない。そのため、介護保険制度を維持するため、2005年改正介護法では全国12万の介護サービス事業所に後述の「情報の公表」を義務づけることを盛り込んでいる。

もっとも、福祉基礎構造改革で自己責任を明確にされたのは全ての福祉事業利用者であり、そのため、「情報の公表」構想に先立ち、社会福祉法施行に伴う対策として、施設の自助努力としての質の維持と向上のために「第三者評価」という事業が構想されていた。それは、厚生労働省の援護局が中心に構想していったものであり、その趣旨は、検討会まとめとして次のように述べられている。

社会福祉事業等の在り方に関する検討会（援護局）『社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）』（1997年11月25日）

○したがって、将来にわたって増大・多様化する福祉需要に的確に対応し、利用者の信頼と納得の得られる質の高い福祉サービスを効率的に確保していくためには、社会福祉の基礎構造全体を抜本的に改革し、強化を図る必要がある。

○個人の自己責任による解決に委ねることが適当でない生活上の問題に関し社会連帯の考え方に立った支援を行うことにより個人の自己実現と社会的公正の確保を図ることを社会福祉の基本理念として、次のような方向に沿った改革を進めるべきである。

その場合、具体的なサービスの提供に当たっては、利用者の選択を尊重し、その要望とサービス供給者の都合とを調整する手段として、市場原理をその特性に留意しつつ幅広く活用していく必要がある²¹⁾。
(下線筆者)

もっとも、「質の高い福祉サービス」を実現するために何をすればよいのか、法的な根拠は存在しなかった。そのため、事業者の自主的な努力として「第三者評価」がどうあるべきかについて、研究という形で福祉法発効前の平成10年から11年にかけて模索が続けられていた。なお、同研究は、厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究を全社協が行うという形で行われていた。

社会福祉法施行により本格的に福祉構造改革が進められていくことと同時並行して、全社協は「第三者評価」についての研究・事業をさらに進めていき、平成13年には「福祉サービスの第三者評価事業に関する報告」が

「第三者評価」関連年表

1998年6月	社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ） ・外形的基準と専門的第三者評価機関について
11月	福祉サービスの質に関する検討会（厚生労働省社会・援護局長私的懇談会）
2000年6月	社会福祉法78条
9月	厚労省雇用均等・児童家庭局福祉＝児童福祉施設等評価基準検討委員会設置（サービスの質に関する検討会の検討状況を踏まえつつ検討）
2001年3月	質に関する検討会により 「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」
5月	通知「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」
2002年3月	児童福祉施設等評価基準検討委員会 児童福祉施設に関する福祉サービスの第三者評価基準等に関する報告書
10月	グループホーム事業者の第三者評価義務化
2003年3月28日	規制改革推進3ヵ年計画（再改定） ・介護サービス事業者の情報公開及び第三者評価の推進の閣議決定
3月	社会・援護局関係主管課長会議 「福祉サービスにおける第三者評価事業の推進体制整備の考え方」
6月26日	高齢者介護研究会 ²⁴⁾ 報告 「介護保険サービスの質の評価に関する調査研究委員会」設置 シルバーサービス振興会内
2004年3月	・全社協 「第三者評価基準及び評価期間の認証のあり方に関する研究会報告書」 ・シルバーサービス振興会（厚労省委託事業） 介護サービスの情報開示の標準化（第三者評価）モデル事業の実施

まとめられた²²⁾。厚生労働省は、それを受けて「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領（通知）」（平成13年5月15日付け社援発880号）を出している。また、全社協によりいわゆる「平成13年評価基準」も策定され、各都道府県において独自の評価の動きも見られるようになっていった。

事業所対象の「第三者評価」については、引き続き全社協が平成14年の「第三者評価事業」結果報告、平成15年の厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業として「第三者評価基準及び評価機関の認証のあり方に関する研究」を行っている。平成15年の研究においては、評価項目の絞込み＝スリム化と評価機関を「認証」された機関にのみ行わせるための認証項目を策定している。

もっとも、「第三者評価」については、法的根拠がないため受審は「任意」のものとなる²³⁾。このため、全社協は、「第三者評価」を事業所が事業の欠点に気づくためのきっかけと位置づけ、一種の事業所援助という考えをとっている。したがって、受審後のフォローアップとしての経営支援事業も行っているが、その充実が今日の課題となっている。

これに対し、地方自治体などが独自に第三者評価を実施するなどの動向のなかで、「第三者評価」は一人歩きを始め、福祉基礎構造改革の中で厚生労働省と全社協が構想したサービス向上のためのツールから、評価そのものが目的であるかのような風潮も見られるようになってきている。

3. 情報の公表

全社協が中心となって考案・策定してきた「第三者評価」については、平成16年5月7日の三局長名による各都道府県に対する連絡の中で、いわゆる「第三者評価」とは別に、介護保険改正に伴う施策として老健局により「利用者に対する第三者評価情報の開示事業」の構想が進められていることが示された。これは介護保険法改正案においては「情報の公表」と呼称されることになるものであるが、構想段階では「情報開示標準化」と名づけられ、シルバーサービス振興会に委託された事業であった。また、この事業は、介護保険制度を維持するために閣議決定により進められているものであり、国家的な政策の一環だといえる。もっとも、先行している「第三者評価」とのすり合わせが行われていないため、独自の事業として新規に評価項目が策定されていった²⁵⁾。そのため、福祉施設として第三者評価を受審し、かつ「情報開示標準化」という名の第三者評価を重複して受審する施設が出る可能性が出てきている。

老健局は、第三者評価、情報開示の標準化、監査を次のように整理し、三つの制度の目的は共通した「介護保険サービスの質の確保」だとしている²⁶⁾。

事業者における行為	一義的な受益者
外部評価	事業者
情報開示の標準化	被保険者
指導監査	利用者

全国介護保険担当課長会議資料（平成16年11月10日）老健局資料をもとに作成。

老健局においてヒアリングを行なった際には、情報開示の標準化とは、介護サービスにおける「情報のプラットフォーム」を構築する事業だということが強調されていた²⁷⁾。このプラットフォームを利用して、介護サービスに関する情報をうまく流していくという構想を老健局は持っているようである。もっとも、「第三者評価」を構想した援護局と「情報開示の標準化」を構想した老健局が、どれほど事業者の実態を把握し、意見を交換したかは定かではなく、現場では、サービス向上に真摯な事業者ほど負担と志の間で苦しんでいるようである²⁸⁾。また、「情報開示の標準化」について研究委託されたシルバーサービス振興会の研究に従事された高橋紘士・立教大学教授は、情報開示にかかる費用は介護保険にとって必要経費だということを強調され、その経費は保険者が負担すべきであると主張しておられる²⁹⁾。けれども、それが介護保険の原資とどのような関わりを持つのか、自治体と保険加入者の納得をどれほど得ることができているのか、情報開示の標準化について、福祉関係者ですら情報が少なく、まして加入者がどれほど理解しているのか不安は多い。加入者の権利・義務関係に深い関わりを持つ制度の構想の構築であることを考えるなら、民主的な手続きの点でも不安は多い³⁰⁾。また、相当な業務量となることから、有効だといえるような実施が可能であるかが危ぶまれ、あまりにも拙速の感を免れ得ない。

情報開示の標準化が、利用者がよいサービスを利用できることを可能にし、介護保険制度を維持することをねらいとするものであるなら、もっと安価で実効性のある手立てがないのかという疑問が残り、調査員確保や情報の整備と管理のためのコストが試算として提示されていないため、大きな不安が残る。また、原資不足が大きな課題であるときに、実効性に関する証拠の提示もないままに相当な負担が保険者と加入者にかかってくるという抜本的な問題もあることも指摘しておきたい。同時に、大量な調査員の確保が民間のISO認証機関に委ねられ、福祉サービスが市場におけるサービスとして認識される

という意識変革が進むことにも危惧を覚える。家族関係が人間と人間のぶつかりあいであるように、人間らしい福祉にとって、従事者による人間としてのふれあいも大きな意味を持つ。それゆえ、福祉の従事者には高い倫理と責任感が求められ、人間性を高めるということを職業的な目標とする専門的な集団という特異性をもつことになる。こうした情報は、客観的なデータとして把握することは困難である。そのため、福祉の実際を踏まえた上で、「どのようにすれば利用者にとって満足のいくようなサービスの向上が可能になるのか」という問題意識を引き続き持ち続けることが、人間の尊厳を保障する福祉サービスにとって不可欠だといえる。また、要領のよい事業者が優良だと判断されるようなシステムが構築されないよう、制度運用を監視するしくみが求められる。

第三章 福祉における監視

行政を監視する制度としてはオンブズマンが良く知られているが、民間によって運営される福祉事業所を監視し、利用者の人間の尊厳と施設の向上を可能にする制度は既存のオンブズマン概念を用いることはできない。なぜなら、オンブズマン制度は、国や地方自治体という公的な機関を監視する制度であり、民間事業者を監視する役割は、監督官庁による監査や指導や助言によって行われるからである。また、民間事業者に対しては、監査によって最低基準を要求することはできるが、それ以上の水準は私的な努力にしか委ねることはできない。ここに市場原理を用いてサービスを向上させるという発想が入ってくる余地があり、市場原理が妥当するようなサービスの量を提供するために規制緩和が意味を持ったことは確かである。けれども、福祉以外のサービスと異なり、先に述べたように福祉サービスは人間的な満足と深いかわりがあるものである。大量なサービスが必ずしも健全な「福祉市場」を形成するものではないことは、すでにグループホームにおける職員による利用者の虐待死事件によって象徴的に示されている。そこで注目されるのが、「人権保障」を機能とするオンブズマンを民間施設監視に用いることである。従って、本章では、いわゆる「福祉オンブズマン」が、利用者の人権保障と事業所のサービス向上において機能するように制度化していくことが可能であるかについて検討を行うことにする。

1. 日本におけるオンブズマン概念

オンブズマン制度は、1809年にスウェーデンにおいて憲法上の制度として設置されたことを嚆矢とする。その性格は、国民の代表機関である国会によって任命される公務員であり、行政監視をその主任務とするもので

あった。こうした公的に設置される公的オンブズマンは、その後、1955年に議院内閣制をとっているデンマークで導入されて以降、各国の制度や規模の違いを超えて普及していった³¹⁾。その背景には、福祉国家への国の変容に伴う行政事務の肥大化とその法的統制の必要性があり、また国民の人権意識の高揚も、オンブズマンの意義を認める世論形成の背景として存在していた³²⁾。

こうして、世界の各地において普及していったオンブズマン制度ではあるが、日本においてこの制度の紹介が行われたのは1960年代に入ってからであった。そして脚光を浴び始めたのはロッキード事件における行政の腐敗の露呈を契機としていた。その後、臨時行政調査会が数度にわたって答申を行ったが、1983年の臨調第五次答申における次の内容の答申が、日本における日本型オンブズマン概念を形成する基礎となった。

ア 我が国におけるオンブズマン制度については、国民的立場に立って行政の監視・救済を行い、その処理について国民の納得が得られるような権威ある機関とする必要がある。

イ 行政に対する苦情は我が国においては極めて膨大なものであるため、既存の行政監視・救済制度との連携のうえに立って、既存の制度では十分になし得ない役割を担当する必要がある。

(第八章 行政情報公開、行政手続等より)

この答申を受けて、1986年に、中曽根内閣は既存の苦情制度では救済できないものについてオンブズマン制度を導入するという閣議決定を行っている³³⁾。その後、1997年には衆参両院に行政監視のための委員会がおかれ、オンブズマンについて議論されている。また、現在は憲法調査会における統治機構や人権に関する委員会において議論されているが、いまだ与党議員の中には「国民のセルフガバナンスの意識」を低く見る傾向があるため³⁴⁾、制度として創設するだけの準備が進んでいないのが現状である。また、地方自治体においては公的オンブズマンが設置されているものの、地方自治法の枠の中においては首長により任命される行政府型にならざるをえないという、法的制約を抱えての設置となっている³⁵⁾。

2. 民間オンブズマン

このように、公的オンブズマン制度の創設が進まない中、情報公開制度を利用して行政を監視する活動を行う市民オンブズマンは、47都道府県すべてにおいて創設されるほどになっている³⁶⁾。また、福祉サービスを利用する高齢者の人権擁護のための民間福祉オンブズマンも、公的オンブズマンの設置が進まない中、拠点的にはあるが、人権擁護活動として創設が進んでいった。かくして、民間においては、情報公開を求め、行政監視を行う「市民オンブズマン」という呼称が多用される類型

のものと、高齢者の人権擁護を目的とした福祉オンブズマンと呼称されるものが、私的オンブズマンとして存在することとなった。もっとも、これらのオンブズマンは、規約はあるもののその存在に対する法的根拠もなく、従って身分の保障などないボランティア的なものが大半だといえる。

公的か私的かという分類においては、これらの市民オンブズマンと福祉オンブズマンは同類型にくくられるものの、活動の性格はまるで異なるものである。市民オンブズマンは、条例に基づき情報公開を請求することができるが、福祉オンブズマンは、民間の福祉サービス業者に対して何の権限があるわけでもない。従って、福祉オンブズマンが活動をするためには、民間業者と活動内容についての契約を結ばなければならない。福祉オンブズマン規約の作成は、東京近辺にわずかながら存在する公的福祉オンブズマンの条例を模範とすることはできるが、その実効性は福祉事業者の契約に対する意識次第である。こうした、制度的な根拠を契約にしか持たない民間福祉オンブズマンは、施設との契約内容が多様になればなるだけ、「福祉オンブズマンの数だけ福祉オンブズマン概念が存在する」とまでいわれる、福祉オンブズマン概念の混乱の中で活動せざるをえないのが現状だといえる³⁷⁾。

3. 民間福祉オンブズマン

福祉オンブズマンには公的なものと私的なものがあるが、公的福祉オンブズマンは、公務員として地方自治法の制約を受け、常勤として活動できない³⁸⁾という問題はあるものの、その概念は条例で明確であり、概念的な混乱はない。問題は私的（民間）福祉オンブズマンであり、私人の自由な活動であるため、概念が多様となり、オンブズマン概念の混乱をもたらしている。もっとも、こうした民間福祉オンブズマンが活動を展開していったのは、福祉基礎構造改革において標榜された「利用者本位」と「権利擁護」という概念によっている。そのため、福祉オンブズマンは、ほぼ共通してその活動の目的を利用者の人権擁護だと認識している³⁹⁾。

こうした民間福祉オンブズマンの設置は、社会事業法が社会福祉法に名称を変更し、民間企業やNPOが福祉事業に参入することができるようになったことを契機としている。新たな福祉事業参入は、福祉の市場化を促し、福祉事業者が市場原理により淘汰されることが現実として見え始めた。淘汰されないためには「売れる商品」を提供することが必要であり、そうした福祉の市場メカニズムにより、福祉現場における高品質なサービスの提供につながると考えられた。こうした中で、福祉を

人間の尊厳の保障と捉える施設は、人権保障のメカニズムとして民間福祉オンブズマンが活動する受け皿を提供していったといえる。

もっとも、残念なことに、後掲の調査結果から見られるように、こうした民間福祉オンブズマンを利用している事業者は決して多くはない。一部の、先進的で優良な事業者が自発的に利用しているのが実情であり、真に利用者の人権擁護が必要な事業者においては外部の目が入りにくく、悲惨な人権無視が報道されている。加えて、行政が行うことができるのは監査、調査、勧告、認可・認定の取り消しであり、日々の待遇が重要である福祉サービスという領域において、行政の苦情処理が適切に機能することを期待することは困難だといえる。無論、そうした福祉サービスにおける行政の苦情処理の限界に対し、社会福祉法は第65条において施設の最低基準として苦情処理制度の整備を盛り込み、事業者の自主的な努力を求めている。けれども、制度が機能しているかという実態までを行政が把握することはできていないため、苦情処理制度と民間福祉オンブズマンを併用することは異なる意義を有する。福祉オンブズマンは、救済の実施までをダイレクトに監視し、是正と救済において実効性が高いというメリットを持つ。そのため、意識の高い施設ほど併用を望むようである⁴⁰⁾。結局のところ、こうした福祉オンブズマン活動は、現実的に切迫した人権侵害状態が日常的となっている施設においては自発的に受け入れられていないようであり、福祉サービスにおける「人権」がすべての利用者に保障されていないのが現実である。ここに、現在活動している民間福祉オンブズマンの活動を整理し、福祉領域における専門的なオンブズマン活動の意義と意味を総括して、すべての福祉サービスにおいて人権擁護としての福祉オンブズマンを制度として導入する切実な意義がある⁴¹⁾。

4. 特別養護老人ホームと福祉オンブズマン

福祉サービス施設としての特別養護老人ホームは、利用者にとって日々の生活の場であり、認知症などにより利用者の意思が不明瞭な場でもある。こうした特性を持つ特別養護老人ホームにおいては、相当な注意を払って利用者の生活を見守らなければ容易に人権侵害が日常化する危険性が内包されている⁴²⁾。また、民間事業者の事業参加という福祉の市場化にあって、どのようにサービスの質を維持するかは大きな課題である。

こうした課題に対し、基礎構造改革直前から厚生省（当時）援護局が全国社会福祉協議会に研究委託をし、現在、推進に努めている第三者評価事業がある。この事業は、任意の受審事業であり、評価項目は全国社会福祉

協議会がモデルを平成13年度基準として作成したが、それは国による規格としての意味を持たないものであった。そのため、各地で様々な第三者評価の試みが進められているが、この事業と並行して2003（平成15）年度から介護保険法適用の介護サービス事業者を対象に、「情報開示の標準化」（情報の公表）という名の規格化された情報の提供を義務づける事業の検討が老健局において始まった。情報提供とはいうものの、第三者が調査に入ることから、実質は第三者評価の義務化となる性質のものであった。

国により進められているのは、この「第三者評価事業」と「情報の公表」であるが、本節の冒頭において述べた特別養護老人ホームの特性を考えると利用者の人権擁護にとっては福祉オンブズマンが有効であるように思える。けれども、施設にとっての負担を考えた時、全く施設の自発性に委ねられている「福祉オンブズマン」は、どのように施設に理解され、また用いられているのかを知ったうえで構想されることが必要だと思われた。そのため、各都道府県社協及び中部三県と神奈川県における特別養護老人ホームに対して郵送のアンケート調査を実施した⁴³⁾が、ここでは、中部三県と社協における調査結果をもとに福祉オンブズマンの特別養護老人ホームにおける実情と意味を考察してみる。

1) 中部三県特養調査の概要

〈調査の方法〉

中部三県の特別養護老人ホームに対する悉皆調査であり、施設情報は2004年9月1日におけるWAM-Net掲載の施設を対象とした。

発送と回収の状況は次の通りであった。

	愛知県	岐阜県	三重県	三県全体
発送数	115 (1通不着)	55	66	236
回収数	40	23	20	83
回収率	35.1%*	41.8%	30.3%	35.3%*

* 百分率の母数は、不着の数を引き算したものである。

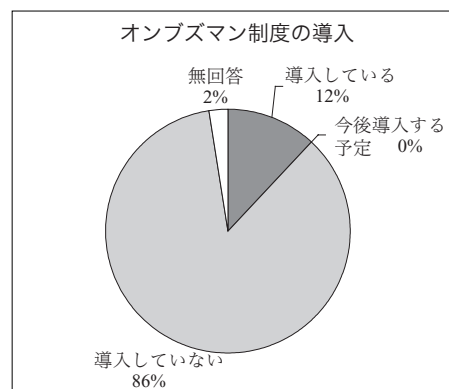
〈福祉オンブズマンについての調査結果〉

① 概況

中部三県において福祉オンブズマンがもっともよく活動しているのが愛知県であるが、人権擁護のためのオンブズマン活動というより第三者評価の一類型という見解が9回答中3回答見られる。このため、情報の公表が実施されることになるとオンブズマン活動を継続するかはわからないという施設が9施設中6施設となっている。

② オンブズマン制度の導入状況

導入している	10
今後導入する予定	0
導入していない	71
無回答	2



③ オンブズマン制度導入の理由

(愛知県)

1 町よりの派遣。
2 利用者のために公平な状態を保つため。
3 施設向上、利用者信頼
4 サービス向上にある意味必要だから。
5 利用者様のQOLに結びつくように。
6 最終的には第三者評価ができるという事。
7 第三者評価を期待・専門職のアドバイス。
8 利用者の権利保護のため。
9 第三者評価をとりいれることは施設にとって有益と思われたため。
その他の意見：(オンブズマン制度は導入していないが) 全てのを開放しており、秘密が当施設にはない。

(岐阜県)

1. よりよいサービスを提供出来、選ばれる施設となるため。
(欄外メモ) 広域連合から委嘱を受け、派遣された介護相談員が2名毎月1回訪問される。入園者、利用者との相談、苦情など、相談員本人が感じた事を施設と打ち合わせる。

(三重県)

「オンブズマン導入」という回答の施設なし

④ オンブズマンの態様

施設・事業団単独型オンブズマン	1
ネットワーク型オンブズマン	6
その他	2
無回答	2

【「その他」の具体的内容】
組合立関連の各町より派遣
広域連合より介護相談員が派遣

⑤ オンブズマン制度を導入してよかった点

(愛知県)

1	第三者の目からみた、施設運営に対しての指摘（組合立関連の各町より派遣）
2	あまり（態様不明）
3	職員資質向上、問題提起（ネットワーク型）
4	第三者的な視点からサービスをみることができる。（ネットワーク型）
5	「開かれた施設」に向かって向上することができる。（ネットワーク型）
6	利用者の方やご家族に信頼ができています。（ネットワーク型）
施設の職員も相談できる。利用者様や家族が気がねなく第三者に話すことができる。（ネットワーク型）	

(岐阜県)

第三者での意見、利用者の方の話し相手として。

⑥ オンブズマン制度を導入して困った点

(愛知県)

1	なし（組合立関連の各町より派遣）
2	政策にハンエイされる様に、もっと施設に目を向けると同様に考えてほしい。（態様不明）
3	特になし（ネットワーク型）
4	訪問相談を契約しているが回数が少ない。（ネットワーク型）

(岐阜県)

特になし

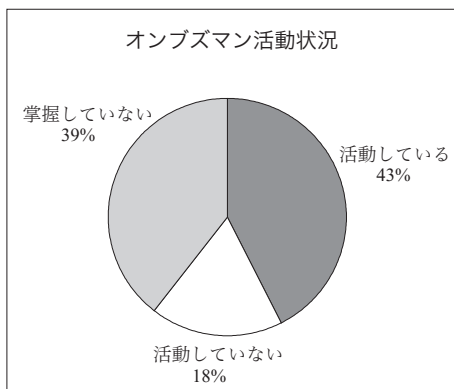
2) 社会福祉協議会調査

(概要)

発送48都道府県 回収33社協（回収率70.2%）⁴⁴⁾

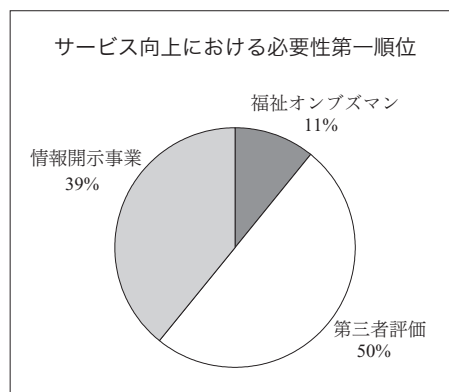
① 都道府県内における福祉オンブズマンの活動状況
本調査では、市民オンブズマンが把握されているだけで14都道府県であり、全く活動していないことが確認されているのは6県にしか過ぎない。自治体の動きが停滞気味であることと対比的に、市民によるオンブズマン活動は活発であることを見ることができる。

活動している	14
活動していない	6
掌握していない	13



② サービス向上における必要性の度合い

	福祉オンブズマン	第三者評価	情報開示事業
第一順位	3	14	11
第二順位	4	9	10
第三順位	17	2	3



社協（あるいは社協職員）によるサービス向上におけるオンブズマンの役割に対する見解は、第三者評価や情報開示の標準化に次ぐものであるというのが大方の見解のようである。なお、本稿では紹介していないデータによると、オンブズマンがサービス向上に果たす役割がもっとも大きいと回答しているのは青森県と宮城県であり（千葉県はいずれも甲乙つけがたいという回答）、オンブズマン活動が利用者サービスの向上につながるものとなっていることを窺うことができる。もっともオンブズマン活動が盛んな神奈川県は、順位付けはできないという回答であった。なお、回収に際して添付されていた「県下オンブズマン活動の状況」という資料からは、多種多様なオンブズマン組織が、訪問活動中心型や相談活動中心型という活動類型はあるものの、いずれも権利擁護を基礎概念として活動していることを見ることができた⁴⁵⁾。

おわりに

特別養護老人ホームは、居宅介護サービスの充実が追いつかない現状において、高齢者の最後の住処となっているのが現実であろう。そのため、利用者の最大の不満は家族に会えないことであり、寂しさだというのが、民間福祉オンブズマンの委員長を2年間務めて知ったことである。人間としての寂しさというものをどのようにして他者が埋めることができるのか。このことを特養の現場における課題として捉えることは、「福祉」を単なる介護サービスとしてではなく、人間の生活を支えているという考え方によらなければ出てこない。また、QOL

は物によってのみ向上するのではないことを理解しなければ見逃してしまう危険性もある。そして、現場においては、介護サービスの利用者を日々の生活を営んでいる人間だと理解し、さらに、人間が人間としての尊厳を持って人生の最後の時を穏やかに過ごすことが守られなければならないという人権感覚がなければ、無機質なサービスに堕してしまう危険性も含んでいる。その最悪の例が介護職者による高齢者虐待であろう。

福祉基礎構造改革以降、介護サービスにおける市場化は業者の急増により進んでいるが、それに伴い「金儲け」のための福祉という考えを持つ業者も増え、福祉概念に混乱が見られるようになってきている。このため、民間業者参入により介護サービス業者における全体比率が15%になった社会福祉法人の役割の見直しが始まっているが⁴⁶⁾、社会福祉法人の福祉における役割の重要性から、事業廃止や法人解散の制限は維持する方向の意見が社会保障審議会福祉部からだされている。

介護保険法により介護サービス事業に民間事業者が参入することが可能となり、本来「金儲け」が目的ではない福祉領域において、経済市場的な考え方が浸透していることは確かであろう。こうした現状において、社会福祉法人の意義が再確認されているが、さらに福祉サービスの本質を、単に物を売るサービスではなく、人間としての尊厳と喜びを保障するものだという確認も必要である。そして、この確認とチェックを行うものが何かを探ることが憲法上の人権の観点からは必要となる。

介護サービスが本来の福祉サービスの理念に基づいて行われているかをチェックするものとしては、監査・苦情相談が制度して整備されており、一部の自治体では行政の行う福祉についてオンブズマン制度が導入されている。また、任意の受審事業として第三者評価事業が自己点検の機能を持ち、さらに新規の義務的事業として「情報の公表」が平成18年度から開始される予定である。それぞれに特徴的な機能と役割はあるものの、本稿の課題意識である、憲法上の人権である日々の生活における人間らしさの保障という観点からは、利用者の生の声をもっともよく受け止めることができる「福祉オンブズマン」の制度的な整備が望まれる。そのためには、従来のオンブズマン概念と対照させつつ「福祉オンブズマン」概念の整理が必要である。この点、米国弁護士連合会によって採択されている「オンブズマン設置と運営の基準」⁴⁷⁾は示唆を与えてくれる。

日本では公的オンブズマンの導入も遅れており、オンブズマンが普及するには国民への啓発活動が必要なのが現段階だといえる。そうした悪条件のもとで、民間福祉

オンブズマンは人権啓発と人権擁護の活動として、多くは無償あるいは実費弁償に甘んじて独自の活動を行っている。こうした現状を打破するために、公的福祉オンブズマンを制度化し、身分保障と国家レベルでの強い権限と権威を付与することが人権擁護にとってはもっとも効果的だと思える。もっとも、その実現のためには、立法の手続きが必要であり、さらにその際に議論されるであろうコストや人材確保の問題があり、直ちには実現は困難だと思える。そうであるなら、福祉オンブズマンの定義とそれによる設置と運営上の規準を法律で制定し、それによって名称の独占を行うことで福祉オンブズマン活動を明瞭なものとするのが、現時点における実効性ある国の政策だといえる。この点の国による法整備が、現在活躍中の民間福祉オンブズマンを活かすことにもなり、人的資源の活用においても意味あることだといえる。

注

- 1) 「第一章第一節 3 公私の役割分担」総理府社会保障制度審議会『社会保障体制の再構築(勧告)』(1995(平成7)年7月4日)。「社会福祉や医療のサービスについては、その歴史的経緯もあって、従来から公的部門が直接供給するだけでなく、社会福祉法人や医療法人など私的部門によっても相当程度提供されてきた。近年はこれらに加えて、住民参加型の福祉サービス供給組織等の非営利団体やシルバー産業・医療関連産業等の営利企業などもサービスを提供することが多くなっている。これらの民間の活動が国民の生活をより豊かにするものであれば、これらが社会福祉や医療の分野に参入することには問題がないと考えられる。そればかりでなく、民間の活動が国民のニーズに合ったサービスを提供し、より効率的に行うものであれば、規制緩和を含めて競争条件を整え、積極的にこれらの民間サービスを活用していく必要がある。」
- 2) 「高齢社会対策大綱 第1 2 基本姿勢(1)」「高齢者は、全体としてみると健康で活動的であり、経済的にも豊かになっている。他方、高齢者の姿や状況は、性別、健康状態、経済力、家族構成、住居その他に応じて多様であり、ひとくりに論ずることはできない。
このような高齢者の実態を踏まえ、健康面でも経済面でも恵まれないという旧来の画一的な高齢者像にとらわれることなく、施策の展開を図るものとする。」
- 3) シルバーサービス振興会によって2001年から毎年行われている「シルバーサービス展」は、わが国最大のシルバーサービスに関する総合イベントとして成長してきている。2005年の3月10日～12日に実施された第15回シルバーサービス展には、99団体が参加し、延べ40,798人が来場している。筆者も訪問したが、民間事業者による既存技術のシルバーサービスへの転用や、海外の研究の日本への応用など、民間事業者がシルバーサービス市場を開拓していつている様子を見ることができた。
- 4) 2005年5月10日に衆議院において改正案が修正の上で可決した。修正は、地域支援事業としての権利擁護事業を任意事業ではなく必須事業とすること、予防給付について法施行後3年を目途に検討すること、という2点の追加であった。なお、民主党は、

- 被保険者と受給者の対象の拡大も修正案とし提出していた。
- 5) その典型が「第三者評価」と「情報の公表」(情報開示標準化)であろうか。
 - 6) 朝日訴訟の朝日茂さんは次のような言葉を残している。「厳のごとき、巨大な国家権力と、明日をも知れぬ結核重症患者の闘い、『蟻螂の斧』といわれてもしかたのない、無謀といえ、無謀な限りであったかも知れない。」朝日茂『人間裁判』草土文化、1965年、75頁。この10年続いた裁判は人間裁判と呼ばれ、1000万人の人々が関わった。
 - 7) <http://www.citizens-i.org/kenpo/data/jimin040630.pdf>, 33k 6頁。
 - 8) http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/houkoku.htm 375-376頁。
 - 9) http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi.htm 参照。
 - 10) http://www.jimin.jp/jimin/jimin/2004_seisaku/kenpou/ 参照。
 - 11) 報告では「ナショナル・ミニマムとしての公的扶助」という文言がみられるが、2002年11月12日の地方分権推進委員会においては、ナショナル・ミニマムという概念が社会保障における国の負担を増大させるという危惧が意見として紹介されている。会議資料2-1参照。
 - 12) 三和治『戦後社会福祉の展開と課題』(学文社 2000年) 5頁参照。
 - 13) たとえば、次のような解説をみることができる。「一般的には、個人が社会生活をしていく上で遭遇する障害や困難に対して、社会福祉政策、地域社会、個人などが、独自にあるいは相互に協働しながら、これを解決あるいは緩和していくための諸活動の総体あるいはそのような生活を目標とすることと考えられるが、必ずしも統一的な定義はない。」山縣文治他『社会福祉用語辞典』(ミネルヴァ書房 2004年) 148頁。
 - 14) ドイツ介護保険法の特徴の一つに、在宅介護を支援するということがあり、実質的に在宅介護を担う女性が社会に進出するより在宅介護を選択することができるよう、在宅における介護労働を社会化するために在宅介護に従事する家族に現金給付を行っている。手塚和彰「ドイツ介護保険法の成立と展開(上)」ジュリスト1083号(1996年) 61頁、65頁参照。なお、介護保険法の全文は以下の文献参照。健康保険組合連合会社会保障研究室『ドイツ介護保険法(概要・法文)』(健康保険組合連合会 1994年)。また、介護保険法制定の経過と、制定当時の状況については次の文献が詳しい。松本勝明『社会保障構造改革——ドイツにおける取組みと政策の方向——』(信山社 1998年) 153-242頁。
 - 15) 手塚前掲論文、62頁参照。
 - 16) 2001年の2月と2002年の4月に、ドイツ連邦保健医協会理事ウイリッヒ・エジニングマン氏とドイツ介護保険部長(当時)のフォルマー氏の講演の概要について以下のサイト参照。<http://www.yin.or.jp/user/takahata/sub13.htm> 財政の悪化やサービスの質の低下が問題となってきたという。
 - 17) 2004年11月分の介護保険の給付費は総額4,665億円で、うち在宅分は2,333億円、施設分は2,332億円で、在宅分が1億円上回っている。在宅の受給者数が247万人になり、施設の受給者77万人の3.2倍に達しているという。<http://www.asahi.com/life/update/0502/003.html> 参照。
 - 18) 修正内容は①市町村への財政支援 ②都道府県の関与の強化 ③在宅サービスと施設サービスの同時実施、であった。
 - 19) 全国において2000年に7事業所であった介護サービス指定業者の指定取消は、2001年に30事業所、2002年に90事業所に増加していった。 <http://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/tp1214-1.html> 参照。
 - 20) ドイツにおいても、1999年にはベルリンの介護施設において、32人の高齢者にバスタブが一つ、共用のぼろぼろの服を着せられ、人出不足で、週末と夜間には専門職員が不在になっていることが新聞で報道されている。<http://www.yin.or.jp/user/takahata/sub13.htm> 参照。
 - 21) 同まとめの「主な検討事項」、社会福祉事業の項目において「民間企業など多様な主体の参入」を明言している。
 - 22) <http://www.shakyo-hyouka.net/h-15/houkoku.pdf> 参照。
 - 23) もっとも、急増しているグループホームに関しては指定痴呆対応型共同生活介護(痴呆性高齢者グループホーム)の適正な普及について平成13年3月12日(老発第83号)により、受審がすでに義務づけられている。
 - 24) 厚生労働省老人保健福祉局長の私的研究会。
 - 25) シルバーサービス振興会『利用者による介護サービス(事業者)の適切な選択に資する情報開示の標準化について 中間報告書』(平成16年3月)参照。
 - 26) 老健局『全国介護保険担当課長会議資料(平成16年11月10日)』114頁参照。
 - 27) 2005年1月14日に、介護サービス専門員の山本享氏からのヒアリングを行った際のことである。また、介護保険法制定にもっとも深く関わってこられた老健局振興課長の香取照幸氏が2005年3月12日に「介護サービス情報開示の標準化」と題して話された中でも、同様の「情報のプラットフォーム」という概念が語られている。また、香取氏は介護保険制度を維持するためには必要な制度だということも強調しておられた。
 - 28) たとえば、「中央では現状を理解されていない。入所施設は机上ではできません。」「国の施設政策が間違った方向に進んでいる。」木幡洋子『特別養護老人ホームにおけるサービスの向上に関する研究報告』(2005年) 10-11頁。
 - 29) 注25)の香取課長の講演に続いて「介護サービス事業者及び利用者の意識改革の必要」という題目で話されたときのことである。
 - 30) 情報の公表についての詳細は省令に委ねられるわけであるが、日本ではパブリックコメント制度が法定されておらず、省令制定の過程を違法だとして争うことができないことに日本の行政過程の不備を痛感した。なお、この日本の不備を考える上で次の論文参照。薄井信行「最終規則提示型規則制定(Direct Final Rulemaking)の生成と展開」関西大学大学院『法学ジャーナル』第76号(2004年)。とりわけ、環境保護庁(EPA)における反対コメントの対象となった部分(規則の一部)の取り消しという手法は興味深い。32-33頁参照。
 - 31) 1994年時点で79の国や自治体がオンブズマン制度を導入している。園部逸夫他『オンブズマン法(新版)』(弘文堂 2000年) 117-121頁及び宇都宮深志『公正と公開の行政学』(三嶺書房 2001年) 4頁、参照。
 - 32) 潮見憲三郎『オンブズマンとは何か』(講談社 1996年) 131-132頁参照。
 - 33) 園部他前掲書 42-43頁参照。
 - 34) 第159回国会における憲法調査会統治機構の在り方に関する調査小委員会議録参照。http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.unsf/html/kaigiroku/012815920040311002.htm
 - 35) 地方自治法第3条第3項第3号に定める臨時又は非常勤の身分しか取得することができない特別職としての公務員となる。
 - 36) オンブズマンネットワークのHP参照。<http://www.st.rim.or.jp/%EJhatter/>

- 37) こうした状況の下、福祉オンブズマンの概念整理を試みた研究として、次のものがある。福祉オンブズマン研究会『福祉“オンブズマン”』（中央法規 2000年）参照。
- 38) 注35) 参照。
- 39) 福祉オンブズマン研究会前掲書149-162頁参照。
- 40) 施設単独型オンブズマンは、施設長の意思によって設置されている。函館・旭ヶ岡の家に訪問調査した時に、クロード神父がオンブズマンの意義を人権を護るということだと熱弁されたことが印象深い。また、筆者が設置に関わった「みちのく荘福祉オンブズマン・ミエール」は、園長の中山辰巳氏と理事長の建部玲子氏による「理想的なオンブズマンをつくってほしい」という強い要請を受けたものである。
- 41) 次の指摘は福祉オンブズマンの制度化において示唆深い。「現在の日本の福祉分野において必要なものは、「基準」設定とそれに基づく、外形的・表面的・形式的に公正・中立な「サービス・チェック」よりも、本人の立場に立った「権利擁護」のための具体的な活動であろう。そして、それが福祉オンブズマンに要求されているものであろう。」福祉オンブズマン研究会前掲書 25頁。同旨の内容は、筆者による調査においても施設の声として見ることができる。木幡前掲報告書参照。
- 42) 言葉掛け一つとっても、どうせわからないのだからとぞんざいな言葉掛けをする場合と、意味はわからなくても配慮のある言葉掛けをするのでは、利用者の状態は大きく変わってくる。これは筆者がオンブズマンとして施設に入っていった時に、「あれ？」と思うほどの、雰囲気と利用者の方の表情の変化に気づき、調べてみると、職員会議で対応を変えた後だったということは良く経験している。専門家による分析が期待されるが、近年の「バリデーション」の手法はその成果であろう。
- 43) 詳細は木幡前掲報告書参照。
- 44) なお、分析後に1社協からの回答をいただいているが、分析終了後であったためカウントされていない。そのため、実質的な回収率は70.8%である。
- 45) 「かながわの福祉オンブズパーソン活動記録」参照。資料提供かながわ権利擁護相談センター「あしすと」。連絡先045-312-1121。
- 46) 社会保障審議会福祉部会意見書「社会福祉法人の見直しについて（平成16年12月）」<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/s1208-2.html> 参照。但し、公費助成については民間との平準化のため削減あるいは廃止するという内容も含んでいる。
- 47) 全文は<http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/> 参照。三要件として、独立・公正・守秘があげられている。

Frivolous Revision of Nursing Care Act

—Constitutional Right, Ombudsman and Cost Benefit—

KOWATA Yoko

Nursing Care Insurance Act is expected to be revised in the year of 2005 and the contents of revision shown in a bill seem to promote fairness of burden and self-decision of a user. But it is not sure whether the method of promoting self-decision which will be shown from Ministry of Health, Labour and Welfare, that is called *Publication of Information*, would be suitable to guarantee human rights of senior citizens. To protect senior citizens, it must be essential to understand the concept of human rights prescribed by constitution, and ombudsman system seems to be suitable not only in the aspect of constitutional requirement but also cost benefit analysis. It seems that monitor by ombudsman as public employees is more effective than requiring senior citizens to handle vast information to improve care service.