

福祉法にみる「措置制度(行政処分)」に関する考察

11月8日

淵上医療福祉専門学校 山 崎 國 治

(1) 平成2年以前の福祉サービスは、行政による「措置制度」が主流となっていた。

社会福祉事業の趣旨を述べた社会福祉事業法第3条の規定がそうである。

「社会福祉事業は、援護、育成又は更生の措置を要する者に対し、
その独立心をそこなうことなく、正常な社会人として生活することが
できるように援助することを趣旨として経営されなければならない。」

平成2年の福祉八法改正は、①在宅福祉サービスの積極的な推進②福祉サービスの市町村一元化——を中心とした改正であった。

八つの法律を「老人福祉法等の一部を改正する法律」にまとめて改正した。

改正法律は、平成2年6月29日に公布された。八法とは、次の法律である。

- 児童福祉法
- 身体障害者福祉法
- 社会福祉事業法
- 精神薄弱者福祉法
- 老人福祉法

- 母子及び寡婦福祉法
- 老人保健法
- 社会福祉・医療事業団

この改正によって、身体障害者福祉法と老人福祉法の措置制度が町村に移譲され、平成5年4月1日から施行された。これに伴い、都道府県福祉事務所の措置事務も生活保護法・児童福祉法・母子及び寡婦福祉法及び知的障害者福祉法の四法を対象とすることになった。

平成2年における福祉八法改正では、措置制度そのものは残り、措置制度から契約制度への移行には10年の歳月を要することになる。

(2) 平成12年の福祉八法改正

平成2年以降の各種審議会等による「措置」から「契約」への勧告・意見・提言が行われ、「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」として、平成12年6月7日に公布され、一部施行された。

政府は、この八法改正の趣旨を次のように述べている。

「これまでの社会福祉制度は、戦後の復興期に貧困者、身体障害者、戦災孤児等が急増する中で、こうした生活困窮者を緊急に保護・救済するために、社会福祉事業法を中心に、行政主導で措置の対象者及び内容を判断し、保護・救済を行う仕組み（措置制度）として制度化されてきました。

しかし、生活水準の向上、少子・高齢化の進展、家庭機能の変化等の社会環境の変化に伴い、今日の社会福祉制度には、従来のような限られた者に対する保護・救済にとどまらず、児童の育成や高齢者の介護等、国民が自立した生活を営む上で生じる多様な問題に対して、社会連帯に基づいた支

援を行うことが求められるようになりました。

こうした変化を踏まえて、利用者と事業者が対等な関係に立ち、福祉サービスを自ら選択できる仕組みを基本とする利用者本位の社会福祉制度の確立を図り、障害者等のノーマライゼーションと自己決定の実現を目差すため、平成12年6月7日付けで公布された「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」により社会福祉事業法等の改正が行われました。

具体的には障害者福祉サービスについて、利用者の申請に基づき支援費を支給する方式を導入するとともに、福祉サービスの利用者の利益の保護を図るため、福祉サービスに関する情報の提供、利用の援助及び苦情の解決に関する規定を整備することといたしました。また、地域福祉の推進を図るための規定を整備する等の所要の措置を講じることとしました。さらに、これらの改正と併せ、民生委員法についても社会情勢の変化に対応し、民生委員の機能強化を図る等の改正が行われました。」

ここには、八法改正の背景、目的、政策が簡潔にまとめられている。

児童福祉法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法の支援費制度は、平成15年4月1日から施行された。児童福祉法は、障害児関係の①児童居宅介護事業②児童ディサービス事業③児童短期入所事業——が市町村事業となった。

社会福祉基礎構造改革は、「市町村主義」のルールを敷いて徹底したのである。

社会福祉基礎構造改革として行われた平成12年6月の福祉八法改正は、社会福祉事業法が社会福祉法と改正され、その第3条に「福祉サービスの基本的理念」が述べられている。

「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又は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に支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。」

社会福祉事業法第3条の規定と社会福祉法第3条との表現の差異は、「措置」から「契約」への思想的な変化を示している。変化の説明は、先の政府の法改正の趣旨に述べられている。

今回も八法改正となっているので、法律名を紹介しておこう。

- 児童福祉法
- 身体障害者福祉法
- 社会福祉事業法⇒⇒社会福祉法に改題
- 知的障害者福祉法
- 民生委員法
- 生活保護法
- 社会福祉施設職員等退職手当共済法
- 公益質屋法⇒⇒廃止

(3)「措置」から「契約」と利用方式は変更されたものの、障害福祉政策は充分ではなかった。問題点の指摘を厚生労働省は次のように指摘している。

- ① 身体障害・知的障害・精神障害といった障害種別ごとに縦割りで、サービスが提供されており、施設・事業体系がわかりにくい。
- ② サービスの提供体制が不十分な地方自治体も多く、必要とする人々すべてにサービスが行き届いていない。——地方自治体間の格差が大きい。
- ③ 支援費制度における国と地方自治体の費用負担のルールでは、増え続けるサービス利用のための財源を確保することが困難である。

こうした問題を解決することを目的として、平成17年10月31日に障害者自立支援法が成立し、同年11月7日に公布された。施行は、平成18年4月・10月である。

障害者自立支援法施行から1年が経過した今日、法律の見直し論議が政党や政府をはじめ障害者団体からも主張されている。

平成19年9月28日、民主党は「障害者自立支援法及び児童福祉法の一部を改正する法律案」を参議院に提出した。また、同月に24日には、自由民主党と公明党との政権協議の中に「障害者自立支援法について抜本的な見直しを検討する」ことを採択している。

この法律については、もともと附則第3条に「見直し規定」を条文化しているのので、この規定に基づいた「見直し」が3年から5年にかけて行われることになっている。

(4) 障害者自立支援法は、法律が提供するサービスの対象者を年齢によって区分している。条文を読むときに注意を要する点である。

①「障害者」とは、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に定める18歳以上である者と定義している。(第4条第1項)

②「障害児」とは、18歳未満である者をいう。(第4条第2項)

③「障害者等」とは、障害者と障害児を含める場合である。(第2条第1項第1号)

障害者自立支援法に規定されている各種のサービスを利用する場合は、利用者が申請という手続きをとらなければならない。

サービスの利用には、「契約」が前提となっている。「契約」ができない利用者はどうすれば救済されるのかという問題が残る。障害者自立支援法には、この救済の規定はない。

標題にもあるように、救済規定の各法を概観し、「措置」の内容をみておこう。

(5) 児童福祉法

①根拠規定⇒⇒第27条第1項第3号(措置)・第27条第2項(措置委託)

「児童を里親に委託し、又は乳児院、児童養護施設、知的障害児施設、知的障害児通園施設、盲ろうあ児施設、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設、情緒障害児短期治療施設若しくは児童自立支援施設に入所させること。」(3号)

「都道府県は、第43条の3又は第43条の4に規定する児童については、前項第3号の措置に代えて、指定医療機関に対し、これらの児童を入院させて肢体不自由児施設又は重症心身障害児施設におけると同様な治療等を行うことを委託することができる。」(第2項)

「措置」・「措置委託」が具体的にどのような場合に実施されるのかは、条文からは明らかでない。

平成18年6月26日に開催された「障害保健福祉関係主管課長会議」で説明された資料から引用しておこう。

「原則として障害児施設の利用は契約によることとなるが、児童相談所が下記の事由のいずれかに合致すると判断した場合については、児童福祉法第27条第1項第3号の措置による利用を行うものとする。」

- 保護者が不在であることが認められ利用契約の締結が困難な場合
- 保護者が精神疾患等の理由により制限行為能力者又はこれに準ずる状態にある場合
- 保護者の虐待等により、入所が必要であるにもかかわらず利用契約の締結が困難と認められる場合

ここで注意しておかなければならないのは、同条第4項の規定である。

児童に親権者や未成年後見人がいる場合には、その意に反して措置又は措置委託を採ることはできないと規定している。

以上に述べた「児童」とは、18歳未満を意味している。重症心身障害児施設には、18歳以上の入所者が約8割を占めているので、重症心身障害者の措置規定が必要となる。この措置規定が「第63条の3」である。

「都道府県は、当分の間、必要があると認めるときは、重度の知的障害及び重度の肢体不自由が重複している満18歳以上の者について、その者を重症心身障害児施設に入所させ、又は、指定医療機関に対し、その者を入院させて治療を行うことを委託することができる。」（第1項）

「前項に規定する措置は、この法律の適用については、第27条第1項第3号又は同条第2項に規定する措置とみなす。」（第2項）

以上のことから、児童福祉法は、18歳未満と18歳以上とは、規定上も明確な区分を示していることを理解しておかなければならない。つまり、児童福祉法の適用対象年齢は、原則として18歳未満の児童を対象として規定しているので、18歳以上も対象と

する場合には、例外規定を設けていることに留意しておかなければならない。

具体例としては、第63条の3の2の規定がある。条文は各自が見ておくこと。

ここまで述べてきたのは、主として障害児施設入所の措置である。

障害者自立支援法は児童に対する福祉サービスについても規定している。どの福祉サービスが児童に適用になるのかは、障害者自立支援法第5条第1項の「障害福祉

サービス」の種類を調べなければ答えは見出せない。

以下に、「障害福祉サービス」の種別と児童にも適用されるサービスを挙げておく。

- ① 居宅介護⇒⇒児・者
- ② 重度訪問介護
- ③ 行動援護⇒⇒児・者
- ④ 療養介護
- ⑤ 生活介護

- ⑥ 児童デイサービス⇒⇒児
- ⑦ 短期入所⇒⇒児・者
- ⑧ 重度障害者等包括支援⇒⇒児・者
- ⑨ 共同生活介護
- ⑩ 施設入所支援
- ⑪ 自立訓練
- ⑫ 就労移行支援
- ⑬ 就労継続支援
- ⑭ 共同生活援助

① から⑩までを「介護給付」、⑪から⑭までを「訓練等給付」と呼ぶ。児童を対象としている障害福祉サービスは、①、③、⑥、⑦、⑧の5項目である。この5項目の障害福祉サービスを「契約」出来ないという状況が発生した場合には、「措置」の対応となる。

その根拠法は、児童福祉法第21条の6の規定である。以下に記述しておく。

「市町村は、障害者自立支援法第5条第1項に規定する障害福祉サービスを必要とする障害児の保護者が、やむを得ない事由により同法に規定する介護給付費又は特例介護給付費の支給を受けることが著しく困難であると認めるときは、当該障害児につき、政令で定める基準に従い、障害福祉サービスを提供し、又は当該市町村以外の者に障害福祉サービスの提供を委託することができる。」

児童福祉法施行令第26条第1項に、居宅介護、行動援護、重度障害者等包括支援の措置内容が規定されている。第2項には、児童デイサービス、第3項には、短期入所の措置内容が規定されている。

ここで問題となるのは、「やむを得ない事由」の解釈である。

「やむを得ない事由」とは、児童福祉法第27条第1項第3号の措置要件として述べた3項目のいずれかに該当した場合ということができる。例えば、児童の保護者が急死し、孤児となって、生活保障のために緊急にサービスを必要と認められる場合が考えられる。

措置権は施設入所の場合には都道府県、障害福祉サービスの場合は市町村であることに留意しておく必要がある。

(6) 知的障害者福祉法

① 障害福祉サービスの措置規定は、「第15条の4」である。条文は次の通り。

「市町村は、障害者自立支援法第5条第1項に規定する障害福祉サービス（同条第5項に規定する療養介護及び同条第11項に規定する施設入所支援を除く）を必要とする知的障害者が、やむを得ない事由により介護給付費等（療養介護等に係るものを除く）の支給を受けることが著しく困難であると認めるときは、その知的障害者につき、政令で定める基準に従い、障害福祉サービスを提供し、又は当該市町村以外の者に障害福祉サービスの提供を委託することができる。」

条文では、「施設入所措置」を除いていることを理解しておくことが大切である。

② 障害者支援施設等への入所措置規定は、「第16条第1項第2号」である。

条文を見ておく。

「市町村は、18歳以上の知的障害者につき、その福祉を図るため、必要に応じ、次の措置を採らなければならない。

二 やむを得ない事由により介護給付費等（療養介護等に係るものに限る。）

の支給を受けることが著しく困難であると認めるときは、当該市町村の設置する障害者支援施設若しくは障害者自立支援法第5条第5項の厚生労働省令で定める施設に入所させてその更生援護を行い、又は都道府県若しくは

他の市町村若しくは社会福祉法人の設置する障害者支援施設等若しくは
のぞみの園に入所させてその更生援護を行うことを委託すること。」

① と②の措置要件には、「やむを得ない事由」と「著しく困難」の二つがあるこ

とに留意が必要であることを理解しておこう。

(7) 身体障害者福祉法

身体障害者に対する措置権の行使は、身体障害者福祉法第18条に規定されて
いる。

第1項には、「障害福祉サービス」の措置、第2項に「障害者支援施設」への措置が

規定されている。条文の趣旨は、知的障害者の措置と同様であるから、具体的な条文は、各自
で確認しておくこととする。

(8) 特別養護老人ホーム

平成12年4月1日から介護保険法が施行され、特別養護老人ホームは「介護保険
施設」三種類の一つ、「介護老人福祉施設」となり、従来の措置施設から契約施設と
なった、(介護保険法第8条第24項)

しかし、契約ができず、行政権の行使が必要な場合の対応は、老人福祉法第11条第1項第2
号に規定している。

措置権行使の根拠条文は、次の通りである。

「65歳以上の者であつて、身体上又は精神上著しい障害があるために
常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難な
もののものが、やむを得ない事由により介護保険法に規定する地域密着
型介護老人福祉施設又は介護老人福祉施設に入所することが著しく
困難であると認めるときは、その者を当該市町村の設置する特別養護
老人ホームに入所させ、又は当該市町村以外の者の設置する特別養
護老人ホームに入所を委託すること。」

以上の条文からも理解できるように、特別養護老人ホームとは、老人福祉法に基づく措置施設であることがわかる。ここでも、「やむを得ない事由」と「著しく困難」が措置要件となっている。

最近、高齢者に対する虐待が社会問題となっている状況は、緊急避難としても「措置」の対応が必要となる。

これまで、「措置」から「契約」へという流れのなかで、どうしても「措置制度」に依存せざるを得ない場合を、児童・身体障害者・知的障害者・心身に障害のある高齢者の場合を考察してきた。契約不能というケースの救済方法として、「措置制度」の理解も学習しておくことが重要であることを理解しておく必要がある。

(平成19年11月8日 記)