

戦後日本の社会福祉政策にみる中央政府と地方政府の役割変化

大友信勝

(東洋大学社会学部教授 社会福祉学博士)

1. はじめに

わが国の戦後における社会福祉動向の特徴を社会福祉政策を中心に分析し、特に中央政府と地方政府の関係、役割変化を述べる事が本講の目的である。戦後日本の社会福祉政策の時期区分を概括的に四期に分類し、各時期の特徴を述べ、当面する政策課題と今後の方向を問題提起してみたい。

2. 戦後社会福祉の展開(1946-1973年)

(1) 福祉三法と社会福祉事業法の成立(1946-1951年)

第二次世界大戦の敗戦により、最大の福祉政策課題は貧困対策であった。まず生活保護法(1946年)が策定され、次いで児童福祉法(1947年)、身体障害者福祉法(1949年)が制定されている。生活保護法は憲法25条の生存権保障に基づき、保護請求権や最低生活の保障、無差別平等の原則等の改善を加えて1950年に新たな生活保護法として改正されている。

社会福祉事業法はGHQの提案を受け入れ社会福祉事業の組織、運営にかかわる法律として福祉事務所、社会福祉主事制度等について規定した制度である。この法律は2000年の制度改正までの、戦後日本の社会福祉基礎構造を担う役割を持っていたと総括できる。

(2) 生活保護から国民皆年金・皆保険へ(1950-1961年)

1950年代の社会福祉政策は生活保護政策中心から国民一般を対象にした国民皆年金・皆保険への転換が行われる。つまり、所得保障、医療保障の公的扶助から社会保険への転換である。

高度經濟成長政策下の社會福祉政策の基調は租税を財源とする公的扶助から、國民の據出に基づく社會保險方式へ轉換されたのがわが國の特徴である。

(3) 福祉六法と社會資本のたち遅れ—社會福祉施設緊急整備5ヵ年計畫(1960年代—1973年)

1960年代前半に福祉三法から福祉六法體制への變化がはかられる。新たに精神薄弱者福祉法(1960年)、老人福祉法(1963年)、母子福祉法(1964年)が制度化されている。福祉六法體制はわが國の社會福祉制度の基礎構造を形成するものであり、生活保護から福祉サービスへの新たな政策變化をつくりだす要因になっている。

高度經濟成長政策は生活政策よりも經濟政策を優先させ、勞働力の流動化は過密・過疎問題を新たな社會問題として表面化させた。この結果、傳統的な地域共同體が弱體化し、複合家族が小規模化し、相互扶助機能が低下をみせる。

社會資本整備のたち遅れから、環境(公害)や保育所(福祉施設)等の新たな社會問題が表面化し、中央政府は「厚生行政の長期構想」(1970年)を打ち出し、社會福祉施設緊急整備5ヵ年計畫(1971年—1975年)を実施している。社會福祉施設の量的整備を急いだことから大型施設が市街地から遠隔の地に設置され、施設運営は公立民營方式で社會福祉事業團が受託運営(昭和46年に公立民營方式を認める中央政府の局長通知が出されたことから「46通知」と言われている)する方法がとられている。

(4) 中央集權と地方政府の福祉單獨事業

わが國の社會福祉行政は中央政府の委任を受け、地方政府が擔當する仕組みが戦後社會の特徴になっている。ところがこの時期に老人醫療費の無料化、乳幼兒醫療費の無料化に代表される制度化が地方政府の單獨事業として初めて実施される。新たな社會問題を地方政府がまず單獨事業で取りあげ、中央政府が後追的に制度化に踏み切るいわば逆轉の構圖が革新自治體の誕生という形で1960年代後半から1970年代の前半に福祉を争點にうかびあがる時期である。

3. 低成長期の社會福祉政策(1974年—1989年)

(1) 「福祉見直し論」と日本型福祉社會論

戦後社會福祉の展開をみるうえで1973年は節目の時期になっている。第一次オイルショックによってわが國の高度經濟成長は低成長に入る。さらに、中央政府は老人醫療費の全国的な無料化を制度化し「福祉元年」と稱したが、ついに「福祉二年」はなかった。それだけでなく、歐米の福祉水準にキャッチアップしたかにみえた社會福祉施策を「バラマキ福祉」だとして「福祉見直し論」という財政的に引き締める方向を打ち出してい

る。

中央政府は日本型福祉社会論を打ち出し、「小さな政府論」を主張する。つまり、伝統的な地域共同体の役割や家族を含み資産とする自助・互助論の展開で、最後に公助があるとする役割分担論の主張である。

「福祉見直し」が進行する中で、自分たちの老後を自分たちの共同で支えあう非営利型の組織が新たに誕生し、武蔵野方式から始まる福祉公社（第3セクター）が有料化によるサービスで対象の拡大をはかろうとする動向が次の福祉政策への伏線になっていくことも指摘しておく必要がある。

(2) 第二次臨時行政調査会(1981年)による国庫補助率の削減(1986年)

第二次臨調行政調査会（1981年）は「小さな政府論」を目的に財政主導による国庫補助率の引き下げを行い、高率補助（中央政府80%、地方政府20%）の典型として福祉サービスが引き締め対象となる。

生活保護行政は第三次「適正化」と言われる引き締めにはいり、申請手続きの複雑さ、資産調査の強化を取り入れ、監査でチェックする行政指導を実施した。福祉サービスの補助率は生活保護費が中央政府75%、地方政府25%、他の福祉サービス費は中央政府50%、地方政府50%と改正されている。

中央政府と地方政府の役割分担が中央から地方政府への分権化として1986年に見直しの対象となっている。生活保護法は機関委任事務、他の福祉五法は團體（委任）事務となり、地方政府への分権化が行政業務の執行、運営上の課題としてうかび上がったのが特徴である。

(3) 福祉関係三審議会合同企畫分科会の意見具申「今後の社会福祉のあり方について」(1989年)

中央政府から地方政府への分権化の契機は国庫補助率の削減に伴う地方政府の費用負担の増加から始まっている。1990年代の社会福祉のあり方を方向づけたのは福祉関係三審議会合同企畫分科会の意見具申である。

意見具申の特徴は、①市町村の役割重視、②選別的・救済的福祉から一般的・普遍的福祉へ、③施設福祉中心の福祉から在宅サービスの重視、④公的行政による畫一的サービスから多元的供給サービスへなどを中心とするものであり、中央集権的福祉から地方分権的福祉を目指し、一方で福祉供給システムの多元化を提言している。中央政府は増税なき財政再建から消費税の導入の政策轉換を行い、國民的理解と同意を得るため高齢者保健福祉推進10ヵ年戦略（1989年）を打ち出したこともこの時期の重要な政策動向としておさえておく必要がある。

4. 社會福祉政策の轉換と福祉改革(1990 - 1999年)

(1) 社會福祉關係八法改正(1990年)

社會福祉關係八法改正は「老人福祉法の一部を改正する法律」(1990年)といわれている。最も主要な部分は市町村の役割重視が制度化されるということである。具體的にいえば特別養護老人ホーム、養護老人ホームへの入所決定権が都道府縣から市町村に移ったということである。あわせて、身體障害者更生援護施設の入所決定権も同様に市町村に移っている。市は福祉事務所の設置義務があるので福祉六法を所管するが、町村は初めて福祉福祉二法(老人福祉法、身體障害者福祉法)を擔當する實務機關になったのである。

社會福祉の分權化・地域化

老人福祉法および老人保健法の一部改正は市町村の老人保健福祉計畫の策定を義務付けている。このことによって市町村を中心とした地域福祉の計畫化の時代に入ったということになる。都道府縣は市町村に對して必要な行政指導や調整を行なうが、策定や實務の權限と責任は市町村がおうものと制度化されたのが特徴である。

高齢者保健福祉計畫はノーマライゼーションの理念、住民参加の原則、保健・醫療・

福祉の連携、在宅サービスと施設サービスの統合、社會福祉専門職の専門性の向上などへインパクトを與え、介護の社會化を促す契機になったものと總括できる。

(3) 社會福祉供給システムの多元化と市場化

1990年代のグローバリゼーションは脱規制化を促進し、社會福祉において供給システムの多元化、市場化を政策上の論點とした。

福祉改革は中央政府から地方政府、特に社會福祉關係八法改正から市町村への分權

化への道を着実に歩んでいる。しかし、高齢者保健福祉計畫の計畫目標の實施は公的供給システムから多元的な供給システムが準備され、その受け皿として社會福祉協議會をはじめとする民間團體や他のNPO、そしてシルバービジネスのPOの進出が90年代後半に本格化する。

5. 社會福祉基礎構造改革(2000年 - 現在)

(1) 介護保險法の施行(2000年)

介護保險法(成立は1997年)の成立をめぐり、その評價は賛否兩論に分かれた。介護

보험は社會保險方式であるが、費用負擔の内譯は公費45%、保険料45%、利用者負擔10%となっている。

介護保險が① 契約・利用方式であること、② 低所得層にとって不利な問題が多いこと、③ 要介護認定の方法とコンピュータ化の妥當性等をめぐっての論争があった。

介護保險は従來の公的供給システムにかわって要介護認定の調査、介護サービスの提供がNPOと共にPOによって擔われ、多元化、市場化の舞臺となっている。介護保險の實施主體は市町村であるが要介護認定基準、介護報酬は中央政府の役割と權限になっている。つまり、集權的分權方式とでもいえる事務の役割分擔となっている。

III 社會福祉法の成立、施行 (2000年)

社會福祉基礎構造改革は社會福祉法の施行をもって新たな制度化の時期に入っている。

社會福祉法は戦後改革の役割をはたした社會福祉事業法 (1951年) を抜本的に「措置から契約へ」の轉換させる内容になっている。利用者が福祉サービスを選択、自己決定していく契約・利用制度は何が最も重要か。それは利用者がサービス提供事業者と對等の關係に基づき契約を行えるかどうかにかかっている。利用者は實質的に不利な状態にあることから、對等な關係を成立させるには、① 利用者が情報の入手を容易にできること、② 提供者が説明責任をおい、具體的でわかりやすい、判斷するうえで必要な資料が提供されること、③ 利用者への契約、利用への支援システムが整備されること、④ 利用者が家族等への氣がねなく利用できる費用助成制度が整備されること、⑤ 判斷能力が不十分な利用者への權利擁護システムが不可缺であること等があげられる。

III 地域福祉計畫と分權化

社會福祉法は地域福祉計畫の策定を市町村に求めている。地域福祉計畫は社會福祉關

係八法改正に基づく老人保健福祉計畫だけでなく、障害者計畫・子育て支援計畫、介護保險事業計畫を統合化した計畫であり、総合的な地域自立生活支援を目的としている。地域自立生活支援は利用者本位の視點と住民參加を基本にしており、新たな地域づくりによって達成されていくものである。

地域福祉計畫は新たな市町村合併の動向の中で、特に人口規模が小さく、高齢化率が高い過疎地域ほど財力も弱く、計畫化の作業がたち遅れる傾向にある。地域福祉計畫が地方政府の分權化と自治に結びつくには地方政府とNPO等の新たな共同、連帶が策定過程の中で構築できるかどうかにかかっている。

III 權利擁護と第三者評價

社會福祉法が利用者の選擇、自己決定をうちだしているのは評價されてよいが、判斷能力が不十分な利用者を含めた當事者の權利擁護システムの整備が不可缺の課題である。

判断能力が不十分か、不十分になりつつある利用者に対して成年後見制度（2000年）、地域福祉権利擁護事業（1997年）が新たに制度化されている。前者は法務省が主管で、家庭裁判所が後見監督人の選任をはじめ、事業の中心になっている。後者は厚生労働省の主管であり、社会福祉協議会が実施、運営の役割を擔っている。

成年後見制度は、① 費用・報酬の支拂い問題、② 身上監護の位置付け、③ 利用上の手続き等が課題になっている。地域福祉権利擁護事業は福祉サービスの利用援助、日常的金銭管理が主な事業になっているが契約能力が喪失したあとの成年後見制度との関連、サービス評価を行う運営適正化委員会（第三者的機関）のあり方等が課題になっている。

社会福祉法が利用者の自立生活支援を重視していることからすればサービスの質をどう評価し、権利擁護が適正かどうかをチェックする第三者評価のあり方の整備が課題になっているといわなければならない。

終わりに

限られた紙面で戦後日本の社会福祉政策を概括的に展開した。これからの社会福祉政策がどう展開されるであろうか。エスピン・アンデルセンの福祉国家レジームの分類によれば日本は保守主義レジームから自由主義レジームへの脱規制化と市場主義を強めていることは確かである。

日本は経済のゼロ成長と失業問題、少子高齢化に直面し、中央政府および地方政府が巨額の国債、地方債（借金）を抱えている。再び消費税が水面下で政策課題になっているのはこのためである。ノーマライゼーションやソーシャルインクルージョンの理念をいかす政策提言が我々に課せられた役割である。

전후 일본의 사회복지 정책에서 보는 중앙정부와 지방정부의 역할 변화

오오토모 노부카즈

(동양대학교 사회학부 교수·사회복지학 박사)

1. 들어가는 말

일본의 전후의 사회복지 동향의 특징을 사회복지 정책을 중심으로 분석하여, 특히 중앙정부와 지방정부의 관계, 역할변화를 살펴보는 것이 본 강연의 목적이다. 전후 일본의 사회복지 정책의 시기구분을 개괄적으로 4가지로 분류하여, 각 시기의 특징을 살펴봄으로써 당면하는 정책과제와 앞으로의 방향을 제기해 보고자 한다.

2. 전후 사회복지의 전개(1946년-1973년)

(1) 복지3법과 사회복지사업법의 성립(1946년-1951년)

제2차 세계대전의 패전에 의해, 최대의 복지정책 과제는 빈곤대책이었다. 우선 생활보호법(1946년)이 책정되어, 다음으로 아동복지법(1947년), 신체장애자복지법(1949년)이 제정되었다. 생활보호법은 헌법 25조의 생존권 보장에 근거하여, 보호 청구권과 최저 생활의 보장, 무차별평등의 원칙 등의 개선을 가해 1950년에 새로운 생활보호법으로써 개정되었다.

사회복지사업법은 GHQ의 제안을 받아들여 사회복지사업의 조직, 운영에 관한 법률로써 복지사무소, 사회복지주사제도 등에 대해 규정한 제도이다. 이 법률은 2000년의 제도 개정까지, 전후 일본의 사회복지 기초구조를 담당하는 역할을 해왔다고 총괄해 볼 수 있다.

(2) 생활보호에서 국민개연금·개보험으로(1950년-1961년)

1950년대의 사회복지 정책은 생활보호 정책중심에서 국민 일반을 대상으로 한 국민개연금·개보험에로의 전환이 행해졌다. 결국, 소득보장, 의료보장의 공적부조에서 사회보험에의 전환이다.

고도경제성장 정책하의 사회복지 정책의 기초는 조세를 재원으로 하는 공적부조에서, 국민의 각출에 근거한 사회보험방식으로 전환된 것이 일본의 특징이다.

(3) 복지6법과 사회자본의 미비-사회복지시설 긴급정비 5개년 계획(1960년대-1973년)

1960년대 전반에 복지3법에서 복지6법 체제로의 변화가 행해진다. 새로이 정신박약자 복지법(1960년), 노인복지법(1963년), 모자복지법(1964년)이 제도화되었다. 복지6법 체제는 일본의 사회복지 제도의 기초구조를 형성하는 것으로, 생활보호에서 복지서비스로 새로운 정책변화를 만들어내는 요인이 되었다.

고도경제성장정책은 생활정책보다 경제정책을 우선시키고, 노동력의 유동화는 과밀·과소문제를 새로운 사회문제로써 표면화시켰다. 이러한 결과, 전통적인 지역공동체가 약화되어, 복합가족이 소규모화되어 상호부조 기능의 저하를 초래하였다.

사회자본 정비의 미비에서, 환경(공해)과 보육소(복지시설)등의 새로운 사회문제가 표면화하여, 중앙정부는 「후생행정의 장기 구상」(1970년)을 내걸고, 사회복지시설 긴급정비 5개년 계획(1971년-1975년)을 실시하였다. 사회복지 시설의 양적 정비를 서두른 것으로 인하여 대형시설이 시가지로부터 떨어진 원격지에 설치되고, 시설운영은 공립민영방식으로 사회복지사업단이 수탁운영(昭和46년에 공립민영방식을 인정하는 중앙정부의 국장통지가 있었던 것에 의거하여 「46통지」라고도 불리어짐)하는 방법이 채택되었다.

(4) 중앙집권과 지방정부의 복지단독사업

일본의 사회복지 행정은 중앙정부의 위임을 받아, 지방정부가 담당하는 체제가 전후 사회의 특징이 되었다. 그러나 이 시기에는 노인의료비의 무료화, 영유아의료비의 무료화와 같은 제도가 지방정부의 단독사업으로써 처음으로 실시되었다. 새로운 사회문제를 지방정부가 우선 단독사업으로 시작하여, 중앙정부가 뒤따라 제도화하는 역전 구조가 혁신 자치체의 탄생이라는 형태로 1960년대 후반부터 1970년대의 전반까지 복지의 쟁점으로 부각되는 시기이다.

3. 저성장기의 사회복지 정책(1974년-1989년)

(1) 「복지수정론」과 일본형 복지사회론

전후의 사회복지의 전개를 살펴보는 데에 있어서 1973년은 중요한 전환점의 시기라 볼 수 있다. 제1차 석유위기에 의해 일본의 고도경제성장은 저성장의 시기로 접어들었다. 게다가 중앙정부는 노인의료비의 전국적인 무료화를 제도화하여, 「복지원년」으로 불렸지만, 결국 「복지二年」은 없었다. 그뿐만이 아니라, 서구의 복지수준을 따라잡은 듯이 보였던 사회복지 시책을 「여기저기 흩어진 복지」라 비판하고, 「복지수정론」이라고 하여 재정적으로 긴축시키는 방향을 내걸고 있다.

중앙정부는 일본형 복지사회론을 내걸고, 「작은 정부론」을 주장한다. 결국, 전통적인 지역 공동체의 역할과 가족을 포함하여 자산으로 하는 自助·互助론의 전개로, 마지막으로 公助가 있다고 하는 역할 분담론의 주장이다.

「복지수정론」이 진행되는 가운데, 본인들의 노후를 본인들 스스로가 도와가는 비영리형의 조직이 새롭게 탄생하여, 무사시노 방식이라 불리는 복지공사(제3섹타)가 유료화에 의한 서비스로 대상의 확대를 꾀하려고 하는 동향이 다음의 시기의 복지정책에 복선이 되는 것도 지적해 둘 필요가 있다.

(2) 제2차 임시행정 조사회(1981년)에 의한 국고보조율의 삭감

제2차 임시행정 조사회(1981년)는 「작은 정부론」을 목적으로 재정주도에 의한 국고보조율의 삭감을 행하여, 높은 비율의 보조(중앙정부80%, 지방정부20%)의 전형으로써 복지서비스가 건축의 대상이 되었다.

생활보호행정은 제3차 「적정화」라고 불리는 재전 건축 상태에 접어들어 신청절차의 복잡화, 자산조사 강화 등을 도입하여 감사를 통해 체크하는 행정지도를 실시했다. 복지서비스의 보조율은 생활보호비가 중앙정부 75%, 지방정부 25%, 그 외의 복지 서비스비는 중앙정부가 50%, 지방정부가 50%로 개정되었다.

중앙정부와 지방정부의 역할분담이 중앙에서 지방정부로의 분권화로 인해 1986년에 검토의 대상이 되었다. 생활보호법은 기관위임사무, 그 외의 5법은 단체(위임)사무로써, 지방정부에의 분권화가 행정업무의 집행, 운영상의 과제로서 나타나고 있는 것이 특징이다.

(3) 복지관계3심의회합동기획분과회의 의견구신 「앞으로의 사회복지의 방향에 대하여」(1989년)

중앙정부에서 지방정부로의 분권화의 계기는 국고 보조율의 삭감에 동반되는 지방정부의 비용부담의 증가로부터 시작된다. 1990년대의 사회복지의 방향을 표시한 것이 복지관계3심의회합동기획분과회의 의견구신이다.

의견구신의 특징은, ① 시정촌의 역할중시, ② 선별적·구빈적복지에서 일반적·보편적복지로, ③ 시설복지중심의 복지로부터 재택서비스의 중시, ④ 공적행정에 의한 획일적 서비스로부터 다원적 공급서비스에 등을 중심으로 하는 것으로, 중앙집권적 복지에서 지방분권적 복지를 지향하여, 한편으로는 복지공급시스템의 다원화를 제언하고 있다. 중앙정부는 조세 없는 재정재건에서 소비세 도입으로 정책전환을 꾀하여, 국민적 이해와 동의를 얻기 위한 고령자보건복지추진10개년전략(1989년)을 표시한 것도 이 시기의 중요한 정책동향으로써 확인할 필요가 있다.

4. 사회복지 정책의 전환과 복지개혁(1990-1999년)

(1) 사회복지관계8법개정(1990년)

사회복지관계8법개정은 「노인복지법의 일부를 개정하는 법률」로 불리어진다. 가장 중요한 부분은 시정촌의 역할 중시가 제도화된 것이다. 구체적으로 말하자면, 특별양호노인홈, 양호노인홈의 입소결정권이 도도부현에서 시정촌으로 이전된 것이다. 이와 함께, 신체장애자 갱생원호시설의 입소결정권도 시정촌으로 이행되었다. 시는 복지사무소의 설치의무가 있으므로 복지6법을 소관하지만, 정촌은 처음으로 복지2법(노인복지법, 신체장애자 복지법)을 담당하는 실무기관이 되었다.

(2) 사회복지의 분권화 · 지역화

노인복지법 및 노인보건법의 일부개정은 시정촌의 노인보건복지계획의 책정을 의무화하고 있다. 이러한 것으로 인해 시정촌을 중심으로 한 지역복지의 계획화의 시대에 접어들었다고 볼 수 있다. 도도부현은 시정촌에 대하여 필요한 행정지도와 조정을 행하지만, 책정과 실무의 권한과 책임은 시정촌이 담당하도록 제도화 된 것이 특징이다.

고령자보건복지계획은 Normalization의 이념, 주민참가의 원칙, 보건 · 의료 · 복지의 연계, 재택서비스와 시설서비스의 통합, 사회복지전문직의 전문성의 향상에 영향을 미쳐, 개호의 사회화를 촉진시키는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

(3) 사회복지공급시스템의 다원화와 시장화

1990년대의 Globalization은 탈규제화를 촉진시켜, 사회복지에 있어서 공급시스템의 다원화, 시장화를 정책상의 논점으로 부각시켰다.

복지개혁은 중앙정부로부터 지방정부, 특히 사회복지관계8법개정부터 시정촌에의 분권화에의 길을 착실히 걷고 있다. 그러나, 고령자보건복지계획의 계획 목표의 실시는 공적 공급시스템으로부터 다원적인 공급시스템이 준비되어, 담당하는 기관으로써 사회복지협의회를 비롯한 민간단체와 그 밖의 NPO, 그리고 실버비즈니스의 PO의 진출이 90년대 후반에 본격화되었다.

5. 사회복지기초구조개혁(2000년-현재)

(1) 개호보험법의 시행(2000년)

개호보험법(성립은 1997년)의 성립을 둘러싸고, 그 평가는 찬반론으로 나뉘어졌다. 개호보험은 사회보험방식이지만, 비용부담의 내역은 공비가 45%, 보험료가 45%, 이용자부담이 10%로 되어 있다.

개호보험이 ① 계약·이용방식인 점, ② 저소득층에게 있어 불리한 것이 많은 점, ③ 요개호인정방법과 컴퓨터화의 타당성 등을 둘러싸고 논쟁이 있었다.

개호보험은 종래의 공적공급시스템 대신에 요개호인정의 조사, 개호 서비스의 제공이 NPO와 함께 PO에 의해 행해져, 다원화, 시장화의 무대로 되어 있다. 개호보험의 실시 주체는 시정촌이지만, 요개호인정기준, 개호보수는 중앙정부의 역할과 권한으로 되어 있다. 결국, 집권적 분권방식이라고도 할 수 있는 사무의 역할분담 체제로 되었다.

(2) 사회복지법의 성립, 시행(2000년)

사회복지기초구조개혁은 사회복지법의 시행으로 새로운 제도화의 시기에 들어가 있다고 볼 수 있다. 사회복지법은 전후개혁의 역할을 담당해온 사회복지사업법(1951년)을 발본적으로 「조치로부터 계약」로 전환시킨 내용으로 되어 있다. 이용자가 복지서비스를 선택, 스스로 결정하도록 하는 계약·이용제도는 무엇이 가장 중요한가. 그것은 이용자가 서비스제공사업자와 대등한 관계로써 계약을 할 수 있을 지에 좌우된다. 이용자는 실질적으로 불리한 상태에 있는 점을 감안하면, 대등한 관계를 성립시키기 위해서는, ① 이용자가 정보의 입수를 용이하게 할 수 있을 것, ② 제공자가 설명책임을 지고, 구체적으로 알기 쉬운, 판단하는 데에 필요한 자료가 제공될 것, ③ 이용자에의 계약, 이용에의 지원시스템이 정비될 것, ④ 이용자가 가족 등을 염려하지 않고 이용할 수 있는 비용조성제도가 정비될 것, ⑤ 판단능력이 불충분한 이용자에의 권리옹호 시스템의 필요성을 지적할 수 있다.

(3) 지역복지계획과 분권화

사회복지법은 지역복지계획의 책정을 시정촌에 요구하고 있다. 지역복지계획은 사회복지관계8법개정에 근거하여 노인보건복지계획뿐만이 아니라, 장애자계획·어린이 양육 지원계획, 개호보험사업계획을 통합화한 계획으로, 종합적인 지역자립생활지원을 목적으로 하고 있다.

지역자립생활지원은 이용자본위의 시점과 주민참가를 기본으로 한, 새로운 지역 만들기에 의해 달성되어 가는 것이다.

지역복지계획은 새로운 시정촌 합병의 움직임 속에서, 특히 인구 규모가 작고, 고령화율이 높은 과소지역일수록 재정력도 약하고, 계획화의 작업이 늦어지는 경향이 있다. 지역복지계획이 지방정부의 분권화와 자치에 연결되기 위해서는 지방정부와 NPO 등의 새로운 공동, 연대가 책정과정의 가운데 구축할 수 있을 지에 좌우된다.

(4) 권리옹호와 제3자평가

사회복지법이 이용자의 선택, 자기결정을 내걸고 있는 것은 평가하지만, 판단능력이 불충분한 이용자를 포함한 당사자의 권리옹호시스템의 정비가 불가피한 과제이다.

판단능력이 불충분하거나, 이러한 경향에 있는 이용자에 대하여 성년후견제도(2000년), 지역복지권리옹호사업(1997년)이 새롭게 제도화되었다. 전자는 법무성이 주관으로, 가정재판소가 후견감독인을

선입하는 등의 사업이 중심이다. 후자는 후생노동성의 주관으로, 사회복지협의회가 실시, 운영의 역할을 담당하고 있다.

성년후견제도는, ① 비용·보수의 지불문제, ② 신변감호의 의의, ③ 이용상의 절차 등이 과제이다. 지역복지권리옹호사업은 복지서비스의 이용원조, 일상적 금전관리가 주된 사업이지만, 계약능력이 상실된 뒤의 성년후견제도와 관련, 서비스의 평가를 행하는 운영적정화위원회(제3자적기관)가 어떠한 기능을 할 수 있을지가 과제이다.

사회복지법이 이용자의 자립생활지원을 중시하고 있는 점을 생각하면 서비스의 질을 어떻게 평가하여, 권리옹호가 적정한지를 체크하는 제3자평가의 역할 정비가 과제로 볼 수 있다.

6. 나가는 말

제한된 지면에 전후 일본의 사회복지정책을 개괄적으로 전개했다. 앞으로 사회복지정책이 어떻게 전개될 것인가. 에비슨·안데르센의 복지국가 레지름의 분류에 따르면 일본은 보수주의 레지름로부터 자유주의 레지름에의 탈규제화와 시장주의를 강화하고 있는 것은 사실이다.

일본은 경제의 Zero성장과 실업문제, 소자고령화에 직면하여, 중앙정부 및 지방정부가 거액의 국책, 지방책을 가지고 있다. 또한 다시 소비세가 수면 하에서 정책과제로 논의되고 있는 것은 이 때문이라 할 수 있다. Normalization 과 Social inclusion의 이념을 살릴 수 있는 정책제언이 우리에게 부과된 역할이라고 본다.

한글 번역: 동양대학교 박사후기과정
이 서영