

フランスの福祉サービス利用者の権利保障

高齢ユニット 研究員
東洋大学大学院福祉デザイン研究科 教授
伊奈川 秀和

キーワード：利用者の権利、尊厳、契約、ガバナンス

1 はじめに

社会福祉基礎構造改革及び介護保険等を契機として、社会福祉の個人給付化・契約化が進んでいる¹。この措置から契約の流れは、多様な主体の参入を許容し、利用者本位の質の高いサービス提供を実現するとの意図があった。

しかし、問題の原因を全て契約制度に帰することはできないにせよ、虐待、貧困ビジネス、不当条項等の権利侵害等の不適切事案の発生があるのも事実である。それだけに、サービスの質の確保、利用者の権利保障のためには、権利擁護、評価制度、利用者支援、苦情解決等の仕組みが重要性が増してきた²。実際、社会福祉法1条（目的）には、「福祉サービス利用者の利益の保護」が謳われている。

ところで、伝統的な社会福祉法制は、①社会福祉法人等の主体に関する「法人法制」、②施設等の許認可に

関する「事業法制」、③措置制度、措置費等の財源も含めたサービス利用に関する「利用法制」が三位一体になって構築・展開されてきた。言わば、行政やサービス提供側の論理に立った法制度（典型が反射的利益論）であった。

このため、利用者はサービスの客体に止まり、主体としての利用者側の視点が弱かった嫌いがある。しかも、補助金等による誘導策にもかかわらず需給の不均衡が存在したり、許認可や指導監督に代表される事業法制が厳格な規定を置くにもかかわらず、現実には補助金等の不正事案が見られた。むしろ、社会保険の報酬制度によるインセンティブが需給調整機能を担ったり、指定取消が不正の抑止力として機能する面もある。

しかし、これら制度を伝統的な許認可法制に組み入れる場合の手法、法的効果等については、更に検討を要するほか、相互の関係も含めた体系化も課題である。

つまり、行政・事業者・利用者の三者関係の中で、如何なる法的関係が成立し、利用者の権利は如何に保護されるのかは、総合性・体系性という点で検討を要することになる³。

本稿では、1989年の最低所得保障（RMI）制度と不

¹ 契約化に関しては、介護保険契約等を論じた品田充儀（2001年）「福祉サービスの利用方式」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第3巻社会福祉サービス法』（法律文化社）54頁

² 苦情解決に関しては、菊池馨実（2010年）『社会保障法制の将来構想』（有斐閣）277頁以下の「社会福祉における苦情解決・オンブズマンの意義」、権利擁護に関しては、秋元美世・平田厚（2015年）『社会福祉と権利擁護』（有斐閣）等参照。

³ 高齢者福祉サービスの利用関係に焦点を当てた論考としては、嵩さやか（2007年）「フランスにおける社会福祉サービスと契約への規制」岩村正彦編『福祉サービス契約の法的研究』（信山社）145-205頁がある。本稿は、社会事業全体における施設等の運営と利用者の権利の関係に特に焦点を当てる。

可分一体のものとして登場した包摂契約 (contrat d'insertion) を契機として、フランスで進む契約化と利用者の権利保障重視の流れを参考にすることで、我が国への示唆を得ることを目指す⁴。付言すれば、フランスにおいては、伴走型支援等を通じて、自律性や包摂に裏付けられた利用者の権利保障やサービスの質が重視されるようになってきていることも示唆に富む⁵。

さらに、我が国の事業法制に目を向けるなら、伝統的な許認可や指導監督等の侵害行政的な手法ではなく、法人法制におけるガバナンスの強化、自己評価・第三者評価のように、法人・事業者に対して、より自律的な管理・運営や改善を求める動きの萌芽が出てきている。つまり、規制行政の限界を新たな法的手法で乗り切ろうとするパラダイム・シフトである。

重要な点は、規制的手法では行政の人員体制面でも限界がある中で、むしろ内部のガバナンス体制の構築によって適正かつ良質なサービス提供を担保する方向が強まっていることである。逆に言えば、体制が不備であれば、実際のサービスがどうにかに関わりなく、その事業者は問題ありと見なされることになる。

この点、2015年の「社会福祉法等の一部を改正する法律」では、社会福祉法人の経営組織の見直しとして、評議員会の議決機関化・必置義務化なども、ガバナンス体制を構築することで適法性や適正性を担保するものと理解できる。さらに、事業者の参入に関しては、介護保険の総量規制や公募方式のように従来にない手法も導入されている。

そこで、本稿では、かかる規制面のパラダイム・シフトも念頭に置きつつ、利用者の権利保障の観点から、従来の事業規制法としての許認可以外の規制手法について、フランスの例を参考に考察を加えることとする。

⁴ 岩村正彦 (2009年) 「社会保障と契約の諸問題」季刊社会保障研究45巻1号4頁は、フランス法の契約化を指摘する。

⁵ R. Janvier et Y. Matho, *Aide-mémoire, le droit des usagers*, Dunod, 2013, p. 2

2. フランス憲法上の権利性の基礎

利用者の権利が現代的課題として顕在化する背景には、以下のような人権レベルでの利用者像の変化が通奏低音のように各制度に影響している面がある。

(1) 要としての尊厳 (dignité)⁶

尊厳は、次の条約をはじめ国際的文書で重要である。

① 欧州人権条約3条「何人も拷問又は非人道的な若しくは品位を汚す苦役若しくは取扱を受けない。」

② 児童の権利条約28条2項「締約国は、学校の規律が児童の人間の尊厳に適合する方法で及びこの条約に従って運用されることを確保するためのすべての適切な措置をとる。」

また、尊厳は哲学的であると同時に、次のように理解される法的な概念である点でも重要である。

人の尊厳とは、「人間そのものとして尊重させることが適当な全てのものを包含する枠概念である。それは、人間を貶め、辱める全てのものの反対である。人間の尊厳への侵害とは、例えば、性別又は人種により個人間での異別取扱い、劣悪な条件での住宅又は労働、障害の搾取などである。」⁷

さらに、尊厳は、次のようにフランスの実定法上も重要概念として登場する。

① 民法第1編「人」第1章「市民権」第2節「人体の尊厳」の冒頭第16条：「法律は、人の優越性を保障し、その尊厳への全ての侵害を禁止し、及び人間への畏敬をその生命の始まりから担保する。」

② 社会事業・家族法典 (CASF) L.116- 2 : 「社会及び

⁶ J.-M. Lhuillier, *Le droit des usagers dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, Presses de l'EHESP, 2015, pp.30-32

⁷ R. Cabrillac (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique* 2014, Lexis Nexis, 2013, pp.180-181

医療・社会事業は、全ての人々に対して、それぞれのニーズに適合する方法により対応するという目的をもって、また、国土全体にわたって公平なアクセスを保障することにより、その平等な尊厳を尊重するよう実施される。ここから、全ての人々の平等な尊厳、各人のニーズに合致した対応、全ての地域における公平なアクセスがインプリケーションとして導き出される。

③社会事業・家族法典L311- 3：「個人の権利及び自由の行使は、社会及び医療社会施設及びサービスにより給付を受ける全ての人々に対して保障される。現行の法令の規定に則して、該者に対して、以下が保障される。1°その尊厳、完全性、私生活、親密圏、安寧及び自由に往来する権利の尊重<以下 略>」。ここからのインプリケーションは、人の尊重、給付の選択権、同意に基づく個別の支援、情報の保護、情報へのアクセスの保障、権利の伝達及び申立、支援内容の作成及び実施への参画である。なお、公衆衛生法典L1110- 2も、「患者は、その尊厳の尊重に対する権利を有する。」と規定している。

その他、尊厳については、プライバシーの保護、個人情報保護の保護、肖像権、通信の自由、信教の自由、性の自由、身体の安全、情報へのアクセス、サービス選択の自由、施設運営への参加といった権利が関係してくるなど、広範な射程を有する概念である。

(2) 判例による尊厳の承認

尊厳の憲法規範性は、憲法院1994年7月27日判決(C.C., 27 juillet 1994, Décision n° 94-343/344 DC)でも、次のとおり承認されている。

「当該法律は、原則全体を謳っており、その中に人間の優越性、その生命の発生からの人間の尊重、人体の不可侵性、完全性及び財産性の欠如並びに人類の完全性が含まれる。このように承認された原則は、人間の尊厳の保護に関する憲法上の原則の尊重を保障を志向する。」

また、行政裁判でも、国務院1995年10月27日付「小人投げ (lancer de nains)」判決 (CE Ass., 27 octobre 1995) が、市町村による小人投げの禁止決定の適法性を承認しているが、その理由が尊厳の公序性である^{*8}。

「市町村警察の権限を付与された当局は、公序の侵害を予防するための全ての措置をとることができる。人間の尊厳の尊重は、公序の一種である。市町村警察の権限を付与された当局は、特別な地域の状況がないとしても、人間の尊厳の尊重を侵害する娯楽を禁止することができる。観客に小人を投げさせる『小人投げ』の娯楽は、身体障害を負い、そのように登場する人を弾丸のように使用することになる。その目的からして、かかる娯楽は、人間の尊厳を侵害する。従って、市町村警察の権限を付与された当局は、特別な地域の状況がない場合であっても、また、当該者の安全を確保するための保護措置が講じられており、かつ、当該者が対価を得てそのショーに自由に出演したとしても、それを禁止することができる。」

さらに、社会扶助分野の訴訟でも、虐待等の人権侵害との関係で尊厳が登場する。例えば、1998年12月2日破毀院判決 (Cass. crim., 2 décembre 1998, n° 97-84937) は、自閉症児の入所施設において、食事の不提供、洋服ダンスへの閉じ込め、冷水シャワー、排泄物の処理に関するお仕置きが、発生した危険との関係で不均衡ではないことから、品位を欠く教育的措置とは言えないとした原審判決を、以下の理由で破棄している。「欧

^{*8} このほか、国務院1993年7月2日付「ミロー (Milhaud) 事件」判決 (CC. Ass., 2 juillet 1993, n°124960, RDDS, 1994.52) は、医師が脳死状態の患者に同意無しで実験を行ったことが医師倫理規範に関する1979年6月28日政令2条が規定する生命及び人格の尊重に違反するとの理由で懲戒処分を受けたことの取消を求めた事件である。原審が脳死状態を生きている状態との理由で懲戒処分を是認したのに対して、国務院は、脳死を死と認めた上で死者にも倫理規範が及ぶとした上で、以下のように医師が患者又は親族の同意を得ていなかったとの理由で懲戒処分を是認した。「医師に対してその患者との間で課せられる人格の尊重に関する倫理上の基本原則は、当該患者の死後も適用が終了しない。」

州人権条約第3条...に鑑みるなら、...のような処遇の下に人を恒常的にさらすことは、それ自体として野蛮行為である。...控訴院重罪起訴部は、上記の原則に違背する。」

(3) 判例からの示唆

不適切な処遇が人の尊厳を侵害することは、判例が広く認めるところである。このことに裏打ちされる形で社会規範にも変化が生じ、サービス提供における処遇上の措置の在り方にも制度的な影響を及ぼすに至る。その点について、次に考察する。

3. サービス利用関係における利用者の権利^{*9}

(1) 制度の変遷

現在の社会福祉施設制度の基礎は、それまでの断片的な施設法制等を再編・整理した1975年法 (loi n° 75-535 du 30 juin 1975) により構築された^{*10}。その後、次のように、制度の見直しが重ねられてきている。

①1975年の障害者法 (loi n° 75-534 du 30 juin 1975)

②1986年法 (Loi n° 86-7 du 6 janvier 1986) : 1983年の地方分権法 (Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983) に対す

^{*9} 医療における患者の権利に関しては、原田啓一郎 (2008年、2012年)「医療サービス基準の法構造 (1)～(3)」駒澤大学法学部研究紀要2008年7 (3) 55-112頁;2008年7 (4) 27-69頁;2012年11 (4) 77-93頁

^{*10} 病院に関しては、1970年12月31日法が制定されており、それとの違いを明確化する狙いもあった。すなわち、病院との関係で社会及び医療・社会事業の自律性 (autonomie) を実現し、社会的弱者を対象とする施設等の認可制度等を統一 (unification) しつつも、制度の柔軟性 (souplesse) を確保することが改革の目的とされた (J.F. Bauduret, *Institutions sociales et médico-sociales : de l'esprit des lois à la transformation des pratiques*, Dunod, 2013, pp. 8-12)。

る個別法 (loi particulière) である。国と県の権限を再配分するとともに、施設等の認可と社会扶助の給付対象としての確認との関係、財政制度、県社会及び医療・社会計画の策定等を規定した。

③1996年4月24日の公立・私立病院改革に関するオルドナンス (Ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996) : 病院が別法人を設立せずとも社会及び医療・社会施設を設置・運営することを許容した。ただし、これにより、病院と社会及び医療・社会施設との境界線の曖昧化した。

④2002年1月2日の社会及び医療・社会事業の改革法 (Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002) : 1975年法の社会扶助・家族法典への編入と、社会事業の目的規定 (L.311-1 et L.311-2)、利用者の権利規定 (L.311-3 ~ L.311-9) 等の創設、施設等の関係規定の見直しがされた^{*11}。

⑤2009年7月21日のHPST法 (Loi HPST) : 地方医療庁 (ARS) の創設、地方社会及び医療・社会組織委員会 (CROSMS) の廃止と計画公募委員会の創設による計画公募方式の導入、複数年契約、評価制度等が導入された。

⑥2015年12月28日の高齢化社会の対応に関する法律 (Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015) : 高齢者のサービス利用、成年後見等に関する権利強化、高齢者住宅、在宅サービス等の見直し

こうした改革の背後で影響を与えているのが、財政制度の改革である。例えば、財政組織に関する1959年のオルドナンス (Ordonnance organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances) によって規律される予算制度である。この行政権優位の仕組みに対して、2001年8月1日の財政法律に関する組織法律 (Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001) (略称LOLF) は、議会統制の強化を図るとともに、予算について公共政策の目標及び費用・効果の側面を強化した。言い換えれば、量的な伸びで議論されてきた予算にアウトカムの視点を導入することが改革の眼目であ

^{*11} 同時期である2002年3月4日の法律により、医療分野でも患者の権利が強化されている。

り、社会保障費増大の中で社会事業予算も、かかる動向の蚊帳の外ではなかった¹²。

(2) 利用関係の概観

1) 施設等の認可

施設等の創設・変更・拡大は、一部施設を除き行政当局の事前「認可 (autorisation)」に服する (CASF.L.313-1)¹³。この場合の認可制度の概要は、次のとおりである。

①認可の有効期間は、原則15年であり、更新は、評価の受審が要件となっている。

②認可は、地域のニーズ等に合致すること、組織・運営に関する最低基準に適合すること、評価の受審等を予定していること等を要件に付与される (CASF.L.313-4)。この場合の地域のニーズについては、社会及び医療・社会組織計画等に反映される【図1参照】。

③認可施設等は、組織・運営に関する最低基準を遵守する義務がある (CASF.L.312-1 II)。

④認可により、原則として社会扶助等からの給付を提供する施設等の適合性の「確認 (habilitation)」を受けたものと看做される (CASF.L.313-6)。つまり、施設等が認可を受け必要な財源を確保して運営するための制度は、「認可」(規制) + 「確認」(給付) の二重構造となっている。この場合、給付の報酬支払いについては、包括払い、1日定額、時間単価、1日単価、出来高、年間定額など区々である。とりわけ、障害者関係の施設は、個別化自律手当 (APA) の対象となる要介護高齢者施設と比べても、報酬が体系化されておらず、現在見直しが検討されている。

図1 計画の全体像

	計 画	権限当局	協議機関
国	全国社会及び医療・社会組織計画 (SNOSMS) *	障害者担当大臣	CNOSS (全国社会保障機関金庫)、CNSA (全国自律連帯金庫)
地方	州医療・社会組織計画 (SROMS)	地方医療庁長官	調整委員会、地方議会議長
	地方亡命申請者計画 (SRDA)	地方知事	調整委員会
	地方成年後見サービス計画 (SRSMP)	地方知事	調整委員会
県	県社会及び医療・社会組織計画 (SDOSMS)	県議会議長	内容によって、担当のCCPS (公衆衛生政策調整委員会) の意見を聴取した後、地方医療庁長官、県知事

* 現在、障害関係で例外的に該当

(出典) J.-F. Bauduret, *Institutions sociales et médico-sociales: de l'esprit des lois à la transformation des pratiques*, Dunod, 2013, p.42

2) 企画公募 (appel à projet) 方式の導入

上述のとおりフランスでも認可制度が重要な位置を占めてきた。しかし、施設設置等が地域のニーズに合致しておらず、財源保障がなければ、認可は店晒しに合うか、認可されても需給のミスマッチを起こすことになる。我が国の措置制度に引き寄せて言えば、財源(措置費)を前提に施設認可や法人認可が行われる必要があるが、認可制度はその点を保障しない。実際、フランスでは、需給のミスマッチから、施設の設置申請に対して、認可が滞留する事例が発生することになった。また、EUでは、サービスの自由化に向けて2006年にサービス指令が出され、国内の許認可制度を総合的公共政策改革 (RGPP) の一環として総点検する必要が発生した¹⁴。

¹² J.-J. Loubat, *Élaborer un projet d'établissement ou de service en action sociale et médico-sociale*, Dunod, 2012, pp.80-81

¹³ 認可制度を設ける意義には、施設等の運営主体である1901年法に基づく社団法人の設立の自由との抵触を回避することもある (J.-F. Bauduret, *op. cit.*, p.10)。

¹⁴ 改革の背景等については、Caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie et direction générale de la cohésion sociale, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre de la*

このため、最大限の費用対効果を実現するため、2009年のHPST法により導入されたのが公契約 (marchés publics) 類似の公募方式で、応募者の企画提案に基づき選考委員会が選考する施設等を設置する方式である (CASFL.313-1-1)。なお、企画公募は、公費が投入される一定規模以上の施設等に適用される。

かかる改革により、許認可制度のロジックが転換した。すなわち、行政当局が判断するニーズを前提とした公募による施設設置への転換であり、事業者主導から行政当局主導への転換であった。また、伝統的な認可制度を維持しつつ、計画化、公募方式等の新たな行政手法 (NPM) が胎動し始めたことにもなる。なお、地方医療庁が2014年に実施した医療・社会施設・サービス関係の企画公募は、計画中が124、実施済が105となっている¹⁵。

3) 契約化

2002年の制度改革により、医療のみならず社会福祉の分野でも利用者の権利保障が強化されることになった。同時に、ソーシャルワークにおける契約的手法導入の流れの中で、利用者を計画の主体と位置付け、施設等との間の利用関係でも契約化の動きが強まることになる。その背景としては、上述の尊厳の重視の流れとも関連するが、契約は相互に拘束するための意思の自律性の表れであり (民法1101条)、当事者間では法的効力を有する (民法1134条) ことから、契約は自由と親和性があることが指摘されている¹⁶。

そこで、契約の視点から利用者と施設等との関係性を整理すると、次のような整理が可能であり、計画化と相まって利用者の権利を実現することになる【図2参照】¹⁷。

- ①個人的関係性... 入所手引、入所契約等
 - ②個人と集団の中間の関係性... 専門家への申立
 - ③集団の関係性... 運営規則、社会生活評議会
- 以下、これらの制度について詳述する。

(2) 契約

1) 入所手引 (CASFL.311-4)

利用者の尊厳等の尊重を保障するため、権利・自由憲章 (charte des droits et libertés) 及び運営規則 (règlement de fonctionnement) を添付した「入所手引 (livret d'accueil)」の交付が義務付けられている。手引の中味としては、

- ①施設関係：利用者への情報提供に必要な施設概要、組織、運営
- ②給付関係：入退所の方法、給付内容、費用負担、施設内の利用者の権利等

である。この利用者へのガイドとしての手引は、施設計画が身分証明書だとすれば、手引は名刺に相当する¹⁸。また、その目的は、利用者への不適切処遇を防止し、その権利を保障することにあり、単なるパンフレットではない¹⁹。

procédure d'autorisation par appel à projet et l'élaboration du cahier des charges, 2010 : Assemblée Nationale, Rapport N° 1441 sur le projet de Loi (n° 1210) portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires Tome 1 par J.-M. Rolland, 2009 を参照。

¹⁵ CNSA, Bilan des appels à projets medico-sociaux des ARS, Année 2014, 2015 (<http://www.cnsa.fr/accompagnement-en-etablissement-et-service-loffre-medico-sociale/les-creations-de-places/la-procedure-dappel-a-projet>)

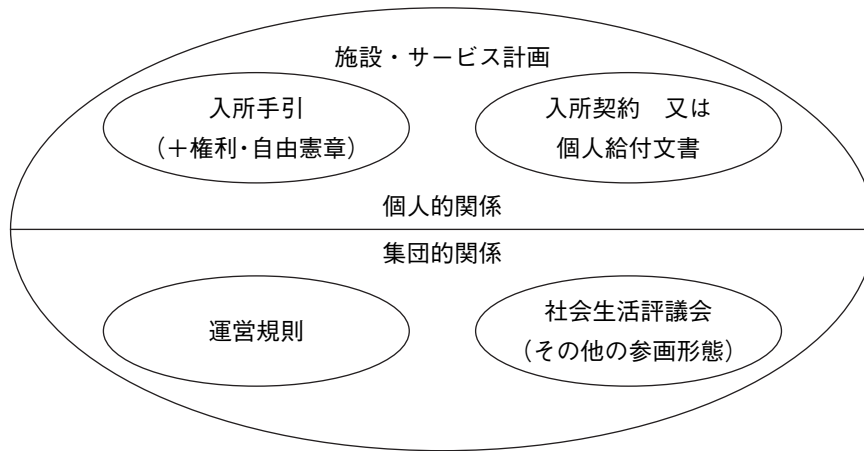
¹⁶ J.-M. Lhuillier, *op. cit.*, pp.156-157

¹⁷ R. Janvier et Y. Matho, *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et medico-sociales*, Dunod, 2011, pp.109-110を参考に整理。契約化と計画化が利用者の権利と不可分一体であることは、施設・サービス計画 (CASFL.311-8) の規定が、社会事業・家族法典の「第1編 認可に服する施設及びサービス」[第1章 総則規定]「第2節 利用者の権利」に規定されていることから垣間見ることができる (*ibid.*, p.111)。

¹⁸ J.-M. Lhuillier, *op. cit.*, p.230

¹⁹ R. Janvier et Y. Matho, *Comprendre ...*, *op. cit.*, p.120

図2 工具箱としての計画



(出典) R. Janvier et Y. Matho , *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales* , Dunod , 2011 , p.110

入所手引の法的意義としては、

- ①施設への指導監督の際に提示が求められる義務的文書であり、虚偽記載や義務不履行の場合には制裁措置があることや、
- ②その他、損害賠償請求の際の証拠文書となり得ることが挙げられる。

2) 入所契約等 (CASF.L.311- 4)

利用者等の参加の下で給付の目的及び性格に関して、「入所契約 (contrat de séjour)」の締結又は「個人給付文書 (document individuel de prise en charge)」の作成が義務付けられる。

なお、呼称としては、入所期間が2ヶ月以上で合意が成立した場合が入所契約で、それ以外が個人給付文書となる (CASF.D.311)。さらに、障害者の就労支援の場合には、就労支援・援助契約 (contrat de soutien et d'aide par le travail) と呼ばれる。なお、高齢者施設の場合には、入所契約は原則無期限だが、有期契約の場合にも、6月を超えた連続入所により無期に転換する (CASF.L.343-2)。

この契約の意義については、契約を通じて、利用者とサービス提供者との力関係の不均衡を是正すること (キリスト教の伝統に根差した恩恵的な慈善の色彩を払

拭) が指摘されている²⁰。すなわち、権利の実効性を確保し、不適切処遇を防止されることである²¹

また、入所契約の性格については、売買のように1回限りの給付で終了する附合契約 (contrat d'adhésion) ではなく、給付が提供される中で徐々に遂行される類の継続的契約 (contrat à exécution successive) であるのが特徴である²²。この点、判例 (Cass. civ. 3^e, 1 juillet 1998, n° 96-17515) は、老人ホームへの入所計画について物の賃貸借契約 (louage de choses) としての性格を次のように否定している。

「高齢者を老人ホームに入所させ、居住及び社会・医療に関する給付を提供することによる契約は、物の賃貸借に関する民法の規定に服さない...」

しかし、入所契約の性格に関する判例は確立しておらず、労務賃貸借契約 (louage de services) との説などがある²³。

²⁰ R. Janvier et Y. Matho, *Aide-mémoire ...*, op. cit., pp.66-67

²¹ R. Janvier et Y. Matho, *Aide-mémoire ...*, op. cit., p.57

²² R. Janvier et Y. Matho, *Comprendre ...*, op. cit., p.125

²³ J.-M. Lhuillier, op. cit., p.158. なお、2011年10月27日ナント控訴院判決 (CAA de Nantes, 27 octobre 2011, no 10NT02061) は、高齢者向け医療付住宅を提供している株式会社に対する課税標準に入居者の居室部分を含めるか否

留意すべき点としては、公立施設への入居は、契約関係ではなく規律に服すると解されているものの、入居者との契約が、行政が契約の相手方に監督権等を有することになる行政契約には馴染まず、その法関係は画定していない²⁴。

3) 権利・自由憲章 (charte des droits et libertés)

尊厳等の個人の人権を保障するための規範として、2003年9月8日付省令として制定 (CASFL.311-4) されており、その内容は、以下のとおりである。

- ①差別禁止の原則 (1789年人権宣言等)
- ②適切な給付又は世話に対する権利 (CASFL.311- 3 (伴走型支援による個別対応))
- ③情報に対する権利 (CASFL.311- 3 (給付に関する情報へのアクセス権))
- ④自由な選択、インフォームド・コンセント及び人の参加の原則 (CASFL.311- 3)

かに関連して、次のように判示する一方で、会社は居室の管理権を有し、空室の場合には一時入居者を受け入れるために使用していることなどを理由に課税標準への算入を認めた。「施設の入居者は、入居の提供に加え、入居契約により生活、入院、パラメディカル又は娯楽といった付随的サービスの提供を受けており、これらの給付の性格及び射程、労務賃貸借契約としての性格を有すること及び原告の訴えとは異なり、上記租税一般法典第1469条の規定の意味での賃貸借に当たらないことに鑑みると、会社の活動は、家具付居室の賃貸借に限定されていない。」

^{*24} 契約関係を否定する判決としては、2001年5月30日ナンシー控訴院判決 (CAA de Nancy, 30 mai 2011, n° 10NC01016) が、「上記L.311-4条が入居契約又は個人給付文書の作成を規定しているとしても、それは病院センターに付属する医療・社会施設への入所者を当該施設との関係で契約関係に置く目的及び効果を有するわけではない。従って、A氏が入居契約を締結せず、A夫人が同意しないという状況だったとしても、かかる状況により発生するフォルゴット入所施設への入所のための費用をジェラドメール病院センターが請求する権利には影響はない。」と述べている。契約関係を前提とする判決としては、2010年3月9日ボルドー控訴院判決 (CAA de Bordeaux, n° 09BX01402) が、高齢者入所施設 (EHPAD) に関して、契約締結を義務付けている規定を「本事案に適用される社会事業及び家族法典L.342-1条に照らし、」と援用している。

- ⑤解約に対する権利
- ⑥家族関係の尊重に対する権利 (CASFL.311- 9 (家庭生活に対する権利))
- ⑦保護に対する権利 (例えば、秘密の保護、安全等の権利)
- ⑧自律に対する権利 (例えば、外出の自由、私物の保有の権利)
- ⑨予防及び支援の原則 (例えば、支援のマイナス面の防止 (家族関係))
- ⑩入所者に付与された市民権の行使に対する権利
- ⑪宗教行為に対する権利
- ⑫人の尊厳及びその親密性の尊重 (CASFL.311- 3 (人の尊厳及び完全性の尊重))

この憲章自体は、一般的・象徴的な規定だとしても、新たな利用者に対して、専門家が履行すべき事項を確認させる機能を有している。また、施設等の利用者への支援という関係に加え、法的な関係性の存在を意識させる契機ともなる²⁵。

4) 運営規則 (règlement de fonctionnement)

施設等の運営の一般規則を明確化することにより、弱い立場にある利用者の権利保障、集団生活の規律の確保、不適切な処遇や紛争の防止等の役割を有する (CASFL.311-4 et L.311-7)。これは、民主的な入所生活の保障、つまり利用者の権利の裏返し (contrepartie) である²⁶ことから、施設等の理事会等が決定する前に利用者及び職員の意見を聴く必要が出てくる。

法的性格との関係では、事故等が発生した場合に裁判官が運営規則に拘束されるわけではないが、判断の際の参考となるとされる²⁷

^{*25} R. Janvier et Y. Matho, *Comprendre ..., op. cit.*, p.118. 2015年法により、社会事業・家族法典L.311-3に往來の自由 (liberté d'aller et venir) が明記されるなど、法典上も諸権利の明確化が図られている。

^{*26} J.-M. Lhuillier, *op. cit.*, p.240

^{*27} J.-M. Lhuillier, *op. cit.*, p.248

(3) 専門家 (personnes qualifiées) への申立

施設等と利用者との関係の均衡を確保し、利用者の権利実現に必要な支援を行うため、利用者は、行政当局が作成するリストから専門家（有資格者）を選任することが可能である（CASFL311-5）。なお、医療の場合には、利用者との関係及び給付の質に関する委員会（CRUQPC）がこれに相当する。また、障害者の権利保障については、県障害者センター（MDPH）、その下での障害者権利自立委員会（CDAPH）が別途設置されている²⁸。

この制度の特徴は、申立に基づき介入する専門家の通報・報告先は、行政当局（必要があれば、司法当局も）、利用者本人又は代理人であり、施設長は法律上は対象となっていない²⁹。その点では、当該専門家は、当事者間の調停人やオンブズマンではなく、その性格には曖昧さが残るとされる³⁰。

(4) 社会生活評議会 (conseil de la vie sociale)

利用者による施設等の運営への参画を目的として、施設等に社会生活評議会等を設置することになっている（CASFL311-6）。なお、施設等職員の運営参画については、施設技術委員会 (comité technique d'établissement) が別途存在している（CASFL315-13）。また、公立の施設の理事会の場合には、利用者の代表も構成

*28 永野仁美（2013年）『障害者の雇用と所得保障』（信山社）207-211頁

*29 法案の当初案では、施設等と利用者との紛争は常に何れかが悪いわけではないことから、両者を調停する調停者の機能が想定されていたが、議会での審議の結果、利用者の弁護士の立場に立つ専門家の仕組みが導入され、利用されない中途半端な制度に止まることになったとの評価がある（J-F. Bauduret, *op. cit.*, p.28）。

*30 J-M. Lhuillier, *op. cit.*, p.210

員として参画するが（CASFL315-10）、私立の場合には、そのような規定はない。

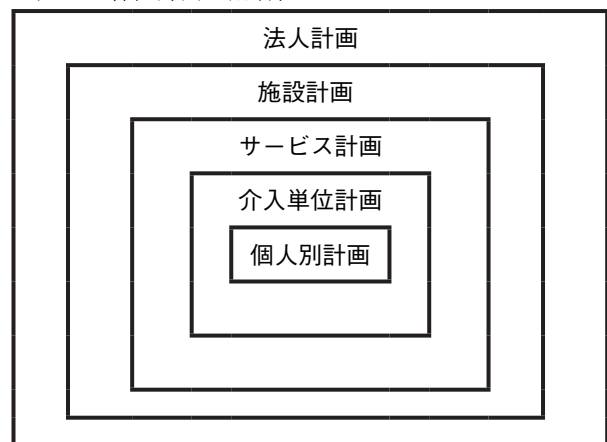
法的には、評議会は、施設の日常の運営・活動等に係る事項の範囲での諮問機関（意見具申等）であって決定機関ではない。ただし、施設の運営規則、施設・サービス計画の作成の際には、評議会への付議が義務付けられている。

(5) 施設・サービス計画 (projet d'établissement ou de service)

施設・サービス事業者は、活動の調整・連携並びに活動及び給付の質の評価、更に組織及び運営の方法等に関する目標（期間最大5年）を策定することになっている（CASFL311-8）。これは、将来に向けた施設等の行動計画としての意義を有する

法的には、計画作成は、施設認可の条件となるなど法的義務である。この場合、施設・サービス計画も、階層化された各種計画の中の一つであり【図3参照】、階層性の制約の下で整合性が求められるながらも一定の裁量はある。

図3 各種計画の階層性



(出典) R. Janvier et Y. Matho, *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales*, Dunod, 2011, p.113

(6) 複数年契約 (CPOM)

社会保険における関係者間の契約的手法の流れは、社会事業にも拡大している。具体的には、2009年のHSPT法により、地方医療庁 (ARS) 及び国の権限に属する施設も含め、一定規模の施設について目標・手段複数年契約 (CPOM) が義務化された (CASFL313-12)。

当該契約の目的は、5年の範囲内で設定される契約当事者の義務の履行と必要な手段の保障を通じた社会及び医療・社会組織計画により規定された目的の実現、施設・サービス計画の実行、更に社会及び医療・社会事業に関する連携といった点にある。

6. 権利性の実定法による担保

(1) 権利の担保手段

利用者の権利保障の方法としては、①外部評価・内部評価、②権利侵害防止措置、③行政当局による監督がある。これらについて、以下詳述する。

(2) 評価制度^{*31}

医療分野の認証 (accréditation) 制度と異なり、社会事業分野は評価 (évaluation) 制度が導入された。両者の違いは、①認証がアプリオリな分析であるのに対して、②評価はアポストリオリな分析だという点にある。類似制度としては、③確認 (certification) のように、基準適合性の判断手続もあり、社会事業分野では、評価に代えて確認機関による確認 (certification) も可能となっている (CASFL312-8)。このほか、④マーク (labellisation) のように、製品に対する品質保障の印も

ある。

また、評価には、内部評価 (évaluation interne) と外部評価 (évaluation externe) がある。

1) 内部評価 (CASFL312-8)

評価の結果は、5年ごとに認可当局に報告する義務がある (複数年契約を締結している施設等は契約の更改時)。

評価の目的としては、①活動の価値及び処遇に関する議論の喚起 (プロセス)、②指標に基づく目標との乖離に関する集団的評価の実施 (アウトカム)、③質及び効率性の改善のための優先事項の決定 (PDCA) が挙げられる。

評価の効果としては、監督機関による指導監督、不適切処遇等に関する争訟の際の考慮要素となることである。

2) 外部評価 (CASFL312-8)

評価は、認可の有効期間 (15年) の間に2回実施する必要がある。この場合、1回目は認可後7年間に、また、2回目は認可の更新の2年前までに実施する必要がある。

評価の効果としては、認可当局が、外部評価に照らして、必要な場合に認可を黙示の更新ではなく、更新手続を踏ませることを義務付けることができることである (CASFL313-5)。また、更新手続を求めることにより、評価が芳しくない施設等の認可の更新を拒否する契機としての意義もある。なお、許認可権限は、外部評価機関ではなく認可当局に留保されており、その点で外部評価と認可の関係を整理することができる。

3) 内部評価と外部評価の関係

外部評価は、内部評価の真正性、内部評価の結果及び改善効果の評価による確認、将来への改善提案等を目的している (Annexe 3-10 du CASF)。従って、外部評価は評価の評価であり、両者は一連のものである。

^{*31} J.-M. Lhuillier, *op. cit.*, pp.139-143

(3) 虐待等の権利侵害防止

以上の利用者の権利保障は、特に不適切処遇の防止 (notamment de prévenir tout risque de maltraitance) を念頭に置いた措置である (CASF.L.311-4)。それだけに、虐待等の防止は、権利保障上も重要となる。

不適切処遇の防止のための措置としては、①通報制度 (通報機関 (CORRUS)、児童虐待の専用電話 (SNATED) 等、情報の分析制度 (PRISME))、担当官の配属、関係機関の連携ネットワーク、②刑事罰、専門職に関する懲戒制度等の強化、③刑事罰等を受けた者の施設等への就労の禁止が挙げられる。

不適切処遇を通報した職員・専門職に対する保護としては、①公益保護として、雇用に関する不利益措置を禁止 (CASF.L.313-24)、②職業上の秘密に関する義務の解除がある。

(4) 行政当局による監督

施設等の認可を行った行政当局が監督権限を保有している (CASF.L.313-13)。ただし、県知事は、一般的な監督権限を留保しており、認可当局の権限行使の適法性を監督することが可能である (CASF.L.313-13)。

4. まとめ (我が国への示唆)

(1) 一連の改革の特徴^{*32}

1975年法によって基礎が構築された福祉施設・サービス法制に関連する一連の改革は、

①対象集団別 (populationnelles) : 1998年の社会的排除対策法 (LCE)、2001年の介護給付 (APA) 法、2005年

の障害者 (handicap) 法、2007年の児童 (enfance) 関係法

②横断的・組織的 (transversales et organisationnelles) : 2002年の社会及び医療・社会事業改革法 (loi 2002- 2)、2009年の医療改革法 (loi HPST) に分かれる。

契約化、計画化、評価制度など多様な内容を含む改革だが、各改革法の目的としては、

- ①社会的統合の実現
 - ②弱者保護と同時に連帯による権利及び市民権の助長
 - ③日常環境での支援への資源の集中投下
 - ④適切な処遇及び給付の質の保証
 - ⑤支援の個別化・個人化
 - ⑥(人的・財政的) 投入資源の効果及び適切利用を確保するためのプロセスの厳格化
- を志向する点では、何れの改革も共通している。

(2) とりあえずの示唆

契約化は、利用者を対等な当事者 (主体) として処遇の実施過程に組み入れることにより、利用者のニーズに応え、権利を実現する手段である。その場合、利用者の権利の実現手段に関しては、日仏通じてほぼ同様の発展過程を辿っている印象を受ける。ただし、我が国の社会福祉法制が事業規制法としての色彩が強く、契約の存在を前提としながらも、基本的に契約を明文上位置付けていないのと異なる。

また、外部評価については、その法的位置付け・効果を明確化する必要がある。この点、行政による指導監査が最低基準の遵守の担保 (= 最低水準) であつたのに対して、外部評価は質の向上 (= 最適水準) を目指すという位置付けられる^{*33}。その限りでは、法的効果

^{*32} J.-F. Bauduret, *op. cit.*, pp.57-65

^{*33} サービスの最低保障である行政監査に対して、第三者評価が重層的な良質保障システムの形成、発展を目標とすることについて、石田道彦 (1999年) 「社会福祉事業における第

は限定的・曖昧でもある。しかし、認知症グループホーム（2002年⁷⁾、社会的養護関係施設（2011年⁸⁾）のように外部評価が義務化される動きもある。これは、それぞれ多様な主体の参入に伴う事前規制の困難性、虐待等の防止などを背景とするものである。そうになると、外部評価が質の向上の第一義的責任を負う施設等の自主的な取組に委ねられるという当初の目的を超える法的効果を検討する時代が来る可能性がある。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。

最後は、契約化と質・効率性の確保の両立の問題である。契約は関係の対等性を前提とする仕組みであるが、情報の非対称性等がある準市場である福祉分野においては、対等性を確保・補完・補強する工夫が必要となる。我が国でも様々な手法が導入されているが、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。フランスにおいて導入された様々な取組は、今後の体系化のための参考としての意義を有するであろう。

三者評価の意義と課題」季刊社会保障研究35巻3号285-294頁を参照。