

「福祉人材の育成のあり方」を提言

～東京都社会福祉審議会意見具申～

本日、「福祉人材の育成のあり方」について、東京都社会福祉審議会から知事に意見具申されました。

今期は、前期審議会（※）で議論した福祉サービス市場を中心とする新たなシステムが円滑に機能するためには、サービスを担う人材の質こそが決定的な要素となるとの認識から、その効果的な育成のあり方について提言しています。

また、人材育成は、「魅力と働きがい」のある福祉職場を実現するための重要な要素であり、人材の確保・定着にも大きく寄与するものであるとしています。

（※）平成13年7月～平成16年7月

提言のポイント

1. ケアワーカー、レフェリーなど、福祉人材を「新たに類型化」

- ＊ かつて「福祉マンパワー」と総称され、福祉施設職員とホームヘルパー中心の福祉人材を、機能面から整理し、5つに類型化

【5つに類型化した福祉人材】

- | | | |
|---------|------------|--------|
| ①ケアワーカー | ②コーディネーター | ③レフェリー |
| ④プランナー | ⑤協働する多様な市民 | |

2. 事業体における人材育成の課題を「2つの視点」から分析

～「事業体の規模」と「インセンティブ」～

- ＊ 小規模な事業体では「OJT等を担うリーダー層が育ちにくい」、競い合いが少ない分野では、「サービスの向上・人材育成の動機づけが不足しがち」など、新たな視点で課題を分析

3. 人材育成機能を持つ「コア施設」など、新たな育成策を提示

- ＊ 事業体でのOJT等を担うリーダー層を育成するため、先駆的施設を活用した「人材育成機能を持つコア施設づくり」など、上記の分析等を踏まえた新たな育成支援策の方向性を提示

【7つの手法（事業体の取組）】

- | | |
|---------------------|-----------------|
| ①人材育成機能を持つ「コア施設」づくり | |
| ②人材育成の共同化 | ③専門職集団等の取組の活用 |
| ④第三者評価の活用 | ⑤苦情対応など利用者の声の活用 |
| ⑥効果的ツールの開発 | ⑦経営者の意識改革の仕組み |

【問合せ先】

福祉保健局 総務部 企画課 平山・横川
内線 32-210、32-203 直通 03-5320-4544

「利用者本位の福祉の実現に向けて」

～福祉人材の育成のあり方～

はじめに

(P. 1)

- 前期審議会で議論した福祉サービス市場を中心とする新たなシステムが円滑に機能するためには、福祉サービスを担う人材の質こそが決定的な要素となるとの認識から、「福祉人材の育成のあり方」を検討テーマに設定
- 人材育成は、「魅力と働きがい」のある福祉職場を実現するための極めて大きな要素であり、人材の確保・定着にも大きく寄与するもの

第1章 福祉人材の育成を取り巻く状況

第1節 福祉人材の育成に関するこれまでの検討 (P. 5)

- 都は平成13年、「東京都福祉人材のあり方検討委員会」を設置。多様な事業者が参入し、利用者自らサービスを選択する時代では、「人材育成は事業者責任が原則」「都は政策課題等の研修等を行うべき」など人材育成の役割分担を中心とする提言を行い、都はこれを踏まえ多様な研修を実施

第2節 福祉をめぐる状況変化 (P. 7)

(本格的な高齢社会・人口減少社会の到来)

- 少子高齢化の一層の進展、家族・地域社会の変化等の中、福祉サービスの位置づけは今後ますます高まる。とりわけ東京では、「三世代世帯が少ない」「地域社会の人間関係が希薄」等から、要支援者の急増が予想

(福祉制度をめぐる国の動き等)

- 介護保険制度や障害者支援費制度により、利用者の選択を基本とする仕組みや、サービス提供主体の多元化が一層進展。さらに、改正介護保険法や障害者自立支援法により、自立支援を一層重視する施策展開が必要。子ども家庭分野では、次世代育成支援対策推進法の制定等により、仕事と子育ての両

立支援や、すべての子育て家庭への支援、社会的養護の一層の充実が必要

(東京都における取組等)

- 平成12年以降、「東京都福祉改革推進プラン」、「TOKYO 福祉改革 STEP 2」を策定し「利用者本位の新しい福祉」を推進。平成16年には福祉保健局が発足。平成18年には福祉と保健医療の両分野を貫く初めての基本方針である「福祉・健康都市 東京ビジョン」を発表。さらに平成19年1月、「東京の福祉保健の新展開 2007」を策定し取組を加速

第3節 これからの福祉を担う人材 (P. 10)

- こうした「地域ケア」を実現するためには、多様な事業者・施設等による質の高いサービス提供、地域のインフォーマルな活動、そして地域のニーズと実情を踏まえた行政による政策展開等を含め様々な機能が不可欠。これらを担っていく人材をいかに育成していくのかが、今まさに問われている。

第2章 これからの福祉に必要な「機能」と「人材」

第1節 これからの福祉に必要な機能 (P. 13)

- これからの福祉の特性を踏まえた上で、改めてこれからの福祉に必要な機能を以下の5つに分類し整理

【機能①】 ケア等の直接サービス提供

- ・ 在宅や社会福祉施設等で、日常生活に援助が必要な方々に対して、主として直接サービスを提供する機能（介護・児童施設での援助等）。

【機能②】 ニーズ把握・サービス調整

- ・ 障害者や高齢者や子育て家庭等に適切な支援を行うため、個々の要支援者のニーズを的確に把握し、必要なサービスを組合せ・調整する機能

【機能③】 サービス利用支援・権利擁護

- ・ 福祉サービスの選択等を含め、生活の様々な場面での自己決定を支援し、自らの権利を適切に行使できない場合にそれを擁護する機能（相談援助・情報提供、アドボカシー機能、成年後見制度など）。

【機能④】 監督・監視・評価

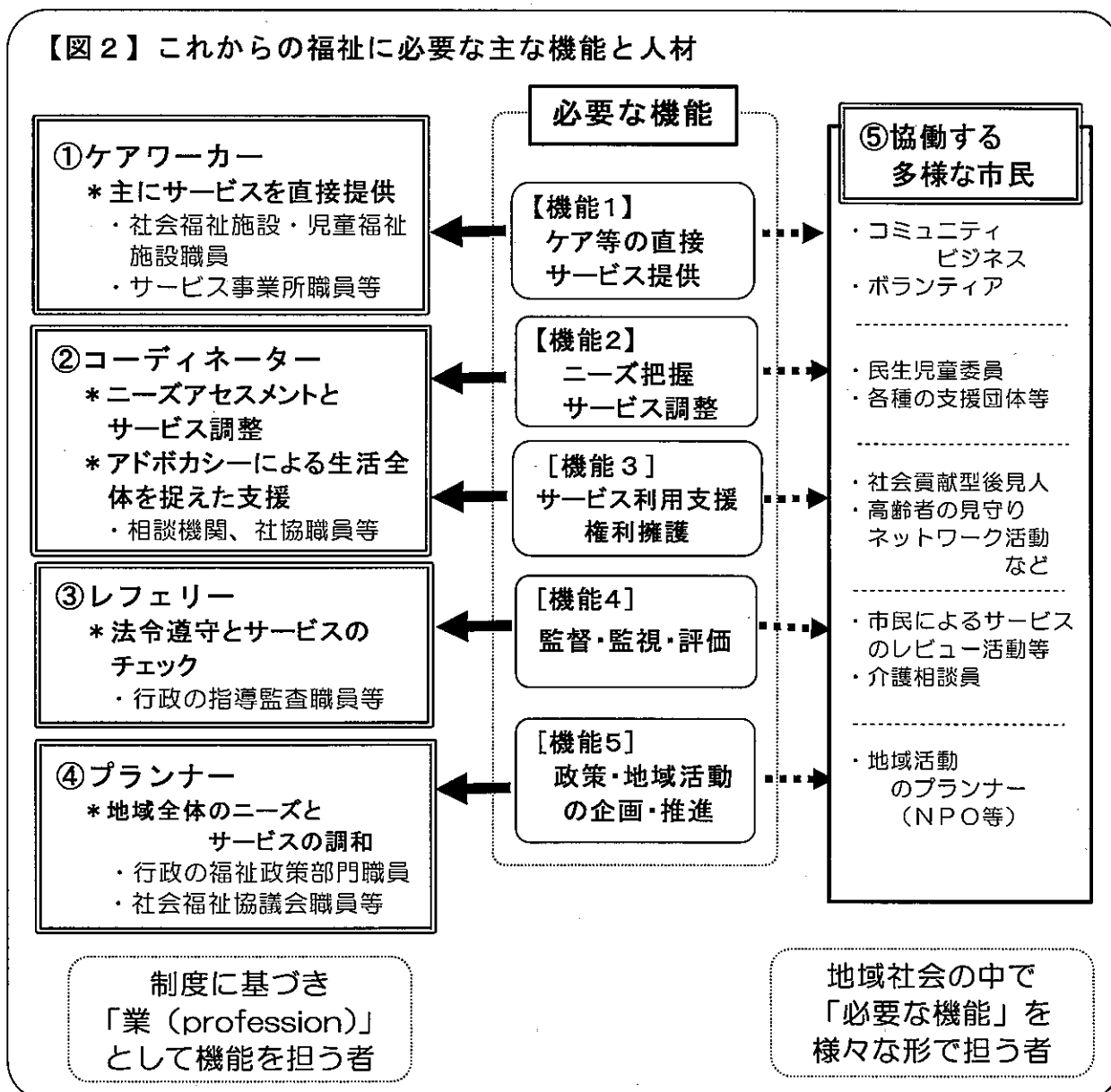
- ・ 法令遵守やサービス内容のチェックなど、サービスの維持と質の向上を図る機能（指導監査、第三者評価や多様なレビュー機能等）。

【機能⑤】 政策・地域活動の企画・推進

- ・ 行政による福祉政策の企画・立案機能、住民をはじめ地域の多様な主体の力を引き出す活動プログラムを企画・実行する機能

第2節 多様な機能を担う福祉人材 （P. 18）

- 以上の多様な機能を担う人材として、図2に示すように「ケアワーカー」「コーディネーター」「レフェリー」「プランナー」「協働する多様な市民」の5つに類型化（矢印は、「機能」とそれを担う「人材」の対応関係を表す）。



第3章 これからの福祉人材の育成のあり方（1）

～ケアワーカーを中心とした事業体における職員の育成～

- 福祉人材の育成は、大学や専門学校などの「基礎教育」、福祉の仕事に従事してからの「実践の場（フィールド）での育成」の2つの場面に分類できるが、前者については、国の資格制度の見直しの効果には一定期間を要するため、本審議会は、「実践の場での育成」について重点的に検討する。

本章では、ケアワーカーなど福祉人材の多くが属する施設・サービス事業者等の事業体における人材育成について検討する。

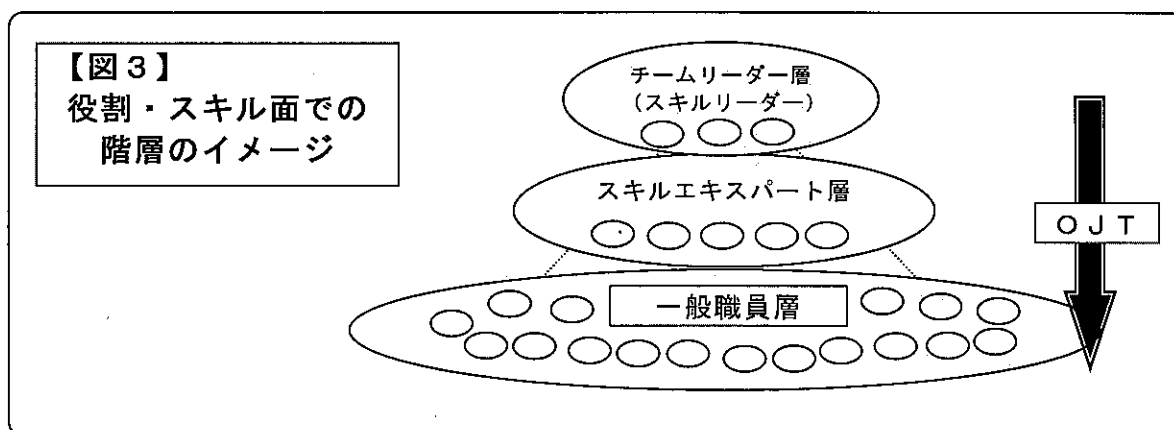
第1節 OJTを中心とした現場におけるスキルアップ（P. 24）

～あるべき姿と課題～

（現場におけるスキルアップの基本）

- 現場におけるスキルアップの基本は、「職員個々人の努力」と「事業体組織での様々な育成の取組」であるが、後者は3つの研修形態—①OJT（職務を通じての研修）、②OFF-JT（職務を離れての研修）、③自己啓発への援助を活用して実施されている。

- OJTは、あらゆる仕事における人材育成の基本であり、図3のような役割・スキル面での階層の存在が不可欠。リーダー層が中心となり、有能な先輩（スキルエキスパート層）が後輩（一般職員）に対して日常業務の中で、自ら手本を示し指導を行うこと等により育成するもの。



（事業体における取組の課題）

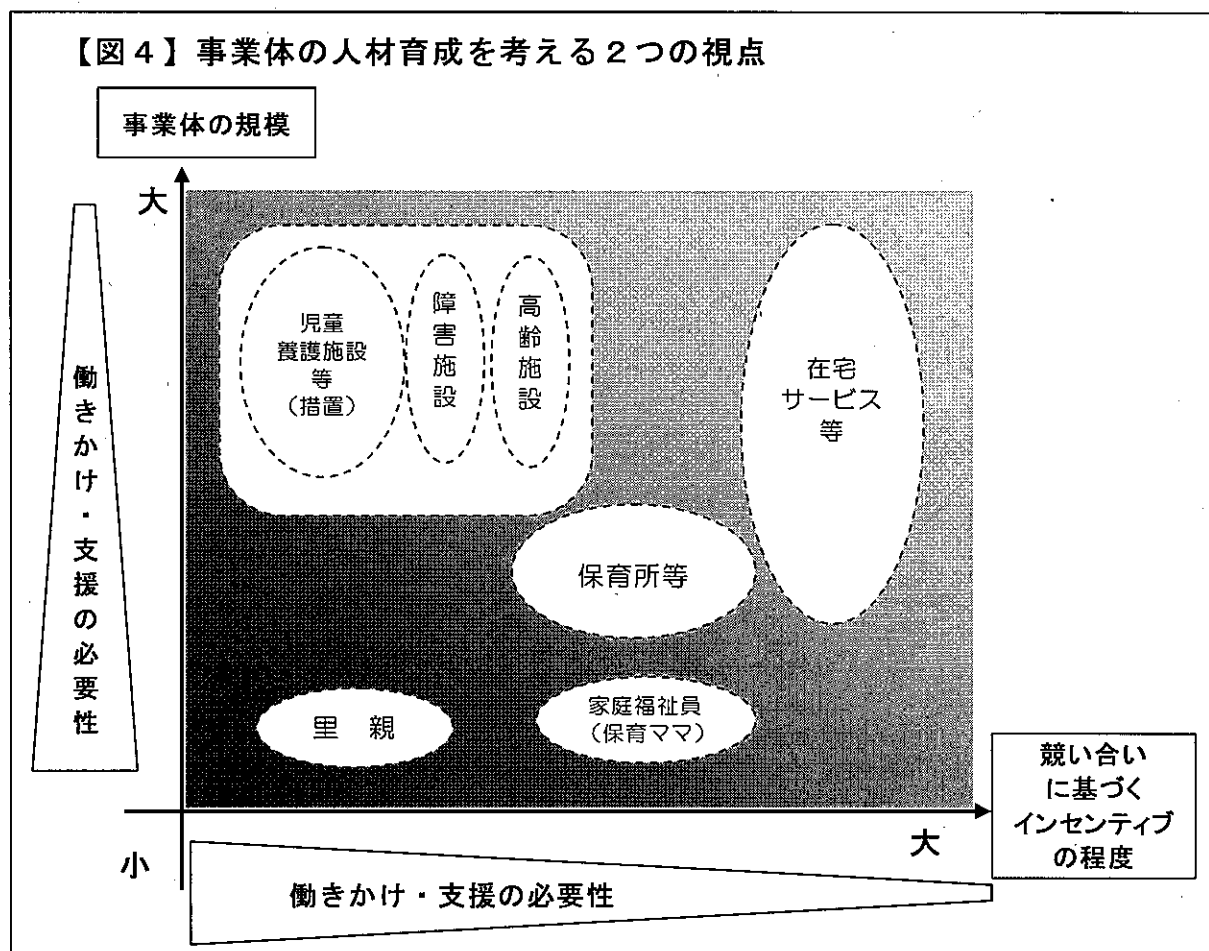
- しかし、事業体の取組には温度差があるため2つの視点から検討を行った。

○ 第1は、「事業体としての組織規模の大小」の視点。事業体として一定の規模がなければ、図3のような階層形成が困難ではないかという視点である。

＊ 例えば、小規模の事業体では、多様な支援体験の不足から幅広い技術の蓄積が困難、リーダー層等が育たない、幅広いテーマの研修が困難等。

○ 第2は、事業体間の競い合いに基づく、人材育成への「インセンティブの程度」の視点。利用者の選択に基づくサービス分野では、サービスの質や人材育成に向けたインセンティブがより働くのではないかという視点である。

＊ 例えば、介護保険や障害者分野、保育は、インセンティブが一定程度機能。一方、措置制度は基本的に「競い合い」のない分野。入所施設は多くの利用待機者の状況から、実質的な「競い合い」は存在していない傾向。

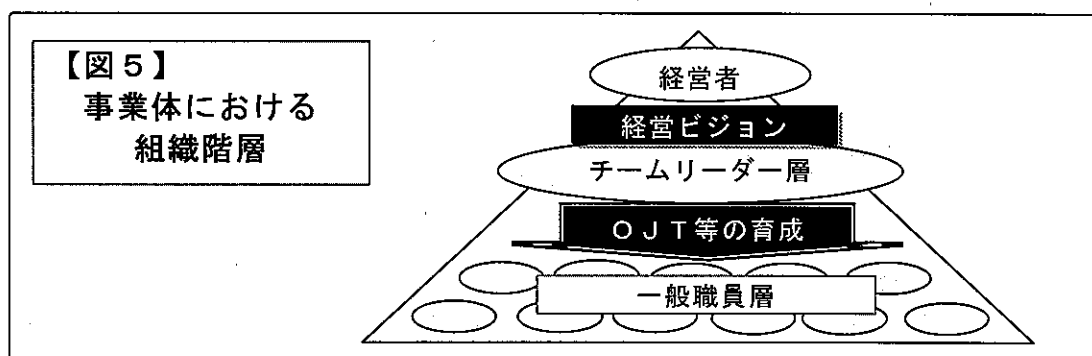


○ 以上の2つの視点は、福祉分野の事業体のあり方を考える上で新たな視座を提供。こうした点を十分に考慮し、取り組むことが重要

第2節 経営の視点からの取組 ～あるべき姿と課題～ (P. 29)

(経営者の役割)

- 経営者は、一般に図5に示した組織構造を踏まえた上で以下の取組が必要
 - ・事業体の目指すべき方向性の明確化（経営ビジョンの策定）
 - ・事業体の現状の把握・分析（現状把握と課題設定）、
 - ・両者のギャップをなくす行動と体制づくり（具体的な推進体制の整備）
- 事業体の人材の育成には、OJT中心の環境づくりとともに、以下の視点から、経営者によるマネジメントの視点からの取組が不可欠である。
 - ・福祉サービスは「人」が「人」に対して提供するもの。
 - ・人材育成は、日々のサービス提供の管理責任に直接結びつくもの。
 - ・事業体が自らのサービスの「独自性」を発揮する上で最も重要な要素
 - ・日常生活・プライバシーに深く関わるため、「高い倫理観」が必要



(事業体における取組の課題・留意点)

- 経営者と職員とも、人材育成の必要性についての認識は高く、ほとんどの事業者はなんらかの研修を実施しているが、以下のような課題と留意点(課題)
- ・人材育成の目標設定が抽象的（理念中心、職員レベルの目標がない）
- ・人材育成体制の構築が不十分（研修計画策定、研修担当者が未設置等）
- ・経営者の意識に温度差
- (留意点)
- ・経営者による経営ビジョンの明確化、個々の職員の行動指針の策定が必要
- ・人材育成の体制整備と進行管理
 - ①人材育成計画の策定 ②研修実施、チームリーダー層の役割の明確化
 - ③人事考課・ジョブローテーションへの反映 ④育成のさらなる工夫
- ・人材育成の取組は「3つの満足」につながる。

職員の満足（ES）、利用者の満足（CS）、経営の満足（MS）

第3節 事業体における人材育成の方向性 (P. 33)

(育成強化のための手法と工夫)

- 以下では、人材育成、とりわけOJTの推進に向けた様々な課題を克服し、事業体における効果的な人材育成を進めるための手法や工夫について検討

【手法1】人材育成機能を持つ「コア施設」づくり

- ・ 利用者本位のケアを既に実践している施設等のノウハウを、他の施設等にも広げていくために、当該先進施設等をコア施設として位置づけ、スキルリーダー・エキスパート層の育成を図る。

【手法2】複数の事業体での人材育成の共同化

- ・ 集合研修を複数の事業体が共同で開催したり（研修の共同実施）、事業体間で職員を相互に派遣し、他の事業体での業務を体験する（交流・派遣研修）など、小規模事業体のデメリット等を補う。

【手法3】専門職集団（職能団体）等の取組の活用

- ・ 社会福祉士や介護福祉士の団体等での研修・勉強会等を活用し、少数職種や高い専門性を有する職員等のスキルアップ

【手法4】福祉サービス第三者評価等の活用

- ・ 競い合いが少ない場合など、経営者の意識改革や気づきを促すため、第三者によるサービス評価制度や多様なレビュー機能などを活用

【手法5】苦情対応など利用者の声の活用

- ・ 利用者の要望、相談、苦情等を通して、サービス改善・職員の資質の向上を図るための貴重な情報を獲得し活用

【手法6】改革・行動のための効果的なツールの開発と普及等

- ・ 他の事業体の模範となる先行事例等を蓄積する仕組みづくりや、チームリーダー層の指導力向上研修やガイドライン等

【手法7】経営者の意識改革の仕組みづくり

- ・ 第三者サービス評価、先行事例等の活用、マネジメント研修等をはじめ経営者の意識改革や気づきを促すしくみづくり等

(事業体の役割・行政の役割)

- 第1に、事業体の人材育成は、事業体自らの責任で取り組むことが基本。行政は、各事業体が新たな政策課題等に対応できるよう必要な研修等を実施。

第2に、以上を基本としつつ、これまでの検討した手法等について、事業体は自ら又は共同して取り組み、行政もそれを効果的に支援する必要。

とりわけ入所施設は、実質的に「競い合い」によるインセンティブの機能が十分に働いていないため、人材育成について政策的支援が必要

第4章 これからの福祉人材の育成のあり方（2）

～コーディネーター等、その他の人材育成～

第1節 コーディネーターの育成（P. 40）

（課題）

- 相談支援業務を担う職員などは、個々人の独立した業務が多く、少数職種の場合が多いこと等から、スキル面での階層形成やOJTの実施、ノウハウ等の情報交換や蓄積等が困難。また、福祉事務所のケースワーカー等も行政内部の人事異動が頻繁に行われること等により同様の課題

（方向性）

- このため、個々の事業体や行政機関等の組織レベルを超えた連携やネットワークの構築が重要であり、都と区市町村、関係機関が協力し、こうした仕組みを整えていくことが必要
 - * 例えば、児童相談所等の行政機関を核にしたネットワークや合同研修、専門職集団の活用、福祉事務所間のネットワークづくり・ノウハウ継承の仕組みづくり

第2節 レフェリーの育成（P. 42）

（課題）

- 改正介護保険法では、新たに区市町村に対して、事業者等への立入検査権が付与されたが、区市町村にとって着手したばかりであるため、ノウハウの蓄積がなく、リーダー層もいない状況。今後、福祉サービス第三者評価など様々な仕組みも活用する行政職員を育成していくことが重要

（方向性）

- 都と区市町村は、指導監査職員のレベルアップはもとより、都と区市町村等の連携により、広域的なスキル階層の形成を図ることが必要
 - * 立入検査のチェックリストの作成、指導監査の合同実施、区市町村への研修会・連絡会議等を開催など

第3節 プランナーの育成（P. 43）

（課題）

- 行政職員の人事異動は政策分野を超えて行われるなど、特定の職員が長期にわたるPDCAサイクル全体を経験することは一般に困難。そのため、プランナーとしてのノウハウ等が継承されにくい等の課題

（方向性）

- 各自治体が、長期的な構想をもって、人材育成を基軸に据えた人事異動・

人事管理や専門研修を実施することが最も重要。さらに、都と区市町村等が連携し、広域的な視点からスキル階層の形成を図ることが効果的

＊ 例えば、福祉分野にテーマを絞った政策形成研修、職員の相互交流・意見交換の場づくり、研修における自治体間の相互乗入れ等

- 地域活動のプランナーとしての社会福祉協議会職員の育成については、次の第4節でみるような地域における多様な取組を実践の場（フィールド）として位置づけていくことが効果的

第4節 協働する多様な市民の育成 （P. 45）

（課題）

- 平成19年には、いわゆる「団塊の世代」（1947～49年生まれ）が退職期を迎えるが、この期を捉え、地域社会を構成する様々な主体のもつ潜在力を引き出し、育む取組を一層強化していくことが重要

（方向性）

- 住民に身近な自治体である区市町村や地域の社会福祉協議会等が、地域の多様な主体の存在をこれまで以上に認識し、その発掘に努め、こうした主体が活躍できる環境づくりを進めていくことが最も効果的

＊ 例えば、参加を希望する個人と受入団体との調整、新たな活動に対しては適切なアドバイスを行う仕組みづくりの強化、活動状況に応じた上級レベルの研修企画、地域のNPOやコミュニティビジネス等のリーダー等との協働など。都独自の包括補助制度による区市町村支援等

おわりに

（P. 47）

- 今回の意見具申を終えるにあたり、いくつかの点について言及
 - ・ 国における、いわゆる「人材確保指針」の検討について
 - ・ 事業体における人材育成への取組について
 - ・ サービス提供サイドにおける情報の共有化について