

「福祉人材の育成」検討分科会 資料  
(平成19年7月26日開催)

**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～  
(東京都社会福祉審議会意見具申 案)**

# 目 次

はじめに	1
第1章 福祉人材の育成をとりまく状況認識	5
第1節 福祉人材の育成に関するこれまでの検討	5
第2節 福祉をめぐる状況変化	7
○ 本格的な高齢社会・人口減少社会の到来	
○ 福祉制度をめぐる国の動き等	
○ 東京都における取組等	
第3節 これからの福祉を担う人材	10
第2章 これからの福祉に必要な「機能」と「人材」	13
第1節 これからの福祉に必要な機能	13
【機能1】 ケア等の直接サービス	
【機能2】 ニーズ把握・サービス調整、	
【機能3】 サービス利用支援・権利擁護	
【機能4】 監督・監視・評価	
【機能5】 政策・地域活動の企画	
第2節 多様な機能を担う福祉人材	18
【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	
○ 福祉人材の広がり	
第3章 これからの福祉人材の育成のあり方（1）	23
～ケアワーカーを中心とした事業体における職員の育成～	
第1節 OJTを中心とした現場におけるスキルアップ	24
～ あるべき姿と課題 ～	
○ 現場におけるスキルアップの基本	
○ 事業体における取組の課題	

第2節	経営の視点からの取組	29
	～あるべき姿と課題～	
	○ 経営者の役割	
	○ 事業体における取組の課題・留意点	
第3節	事業体における人材育成の方向性	33
	○ 育成強化のための手法と工夫	
	【手法1】人材育成機能をもつ「コア施設」づくり	
	【手法2】複数の事業体での人材育成の共同化	
	【手法3】専門職集団（職能団体）等の取組の活用	
	【手法4】福祉サービス第三者評価等の活用	
	【手法5】苦情対応など利用者の声の活用	
	【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	
	【手法7】経営者の意識改革のしくみづくり	
	○ 事業体の役割・行政の役割	
第4章	これからの福祉人材の育成のあり方（2）	40
	～ 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	
	○ 課題 ○ 方向性	
第2節	レフェリーの育成	
	○ 課題 ○ 方向性	
第3節	プランナーの育成	
	○ 課題 ○ 方向性	
第4節	協働する多様な市民	
	○ 課題 ○ 方向性	
おわりに		47



## はじめに

- 先の第16期の東京都社会福祉審議会は、平成16年7月5日に「利用者本位の福祉の実現に向けて ～福祉サービス市場とこれからの福祉～」と題する意見具申を行った。ここでは、平成12年の介護保険制度の導入等によって成立した福祉サービス市場の長所を活かし、短所を補うとともに、地域の多様な力を活用しながら、福祉サービスをより質の高いものにしていくべきことを中心に提言を行った。
- その後、東京都は、平成18年2月、「福祉・健康都市 東京ビジョン」を発表した。平成16年8月に、それまでの福祉局と健康局とが組織統合し、新たに「福祉保健局」が発足したが、このビジョンは、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。ここでは、ニーズの把握における「一人ひとりのライフステージや生活の全体を捉える」という視点や、ニーズの充足における「民間・地域・行政」の3つの力を活用する視点など、本審議会の提言を活かし、施策を展開することとしている。
- こうした施策全般にわたる基本方針を策定した都に対し、今期の審議会がなすべきことは、より具体的なテーマについて意見を述べることである。そして、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、福祉サービスを幅広く担う人材の質こそが決定的な要素となるとの認識から、平成18年7月26日に開催された本審議会総会において、「福祉人材の育成のあり方」について意見具申することとした。
- 審議にあたっては、専門的及び効率的に論議を進めるため、『福祉人材の育成』検討分科会」を専門分科会として設置した。さらに、課題の整理及びその内容の具体的な検討を行うため、同分科会に起草委員会を設置し、この委員会でまとめた素案を拡大分科会においてさらに審議した。これらの審議の経過は、巻末資料に示したとおりである。
- 平成12年4月に高齢福祉分野に介護保険制度、そして平成15年4月に障害福祉分野に支援費制度が導入されるなど、多くの福祉サービスの利用の仕組みは、行政がサービスの利用から提供までを決定する「措置制度」から、利用者自らがサービスを選択して利用する「契約制度」へと移行している。

- 多様なサービス提供主体が福祉分野に参入し、サービス内容を競い合う世界にあっては、事業者が自らの責任でサービスの向上に向けて、福祉人材の育成に取り組むことが基本である。しかし、本格的な高齢社会と人口減少社会の到来、介護保険法の改正、障害者自立支援法の施行、児童虐待など子どもと家庭に関わる問題の多様化など、福祉をめぐる状況・制度が大きく変化する中で、効果的な人材育成に取り組んでいくためには何が必要なのかを改めて考えていくことが重要である。
- 福祉人材をめぐるのは、近年の社会福祉及び介護を取り巻く状況の変化を踏まえ、社会福祉士及び介護福祉士の資質の確保及び向上等を図るため、これらの資格の取得要件・教育内容の見直し、資格取得後の能力開発等を内容とする改正法案について、国会での審議が進められている。
- また、近年の景気回復基調等の中で、量的な面での人材確保の問題がクローズアップされているが、本審議会では、以下の視点に立ち、限られた審議日程等にも留意しながら議論を進めてきた。
- 第1に、今日、福祉サービスの利用者の一人ひとりの状況とニーズに着目した支援の一層の充実が強く要請されていることである。行政の措置による施設ケア中心の時代から、個人の主体的な生活とサービスの選択を基本とし、社会がこれを支援する「地域ケア中心の自立支援」の時代へと、福祉サービスのあり方は大きく転換し、今後さらにその動きを速めていく。
- そして、こうした地域における新しい福祉の実現には、公的サービスや専門的なケアの提供にとどまらず、互助団体やボランティア、地域住民等によるインフォーマルなもの、さらには、一般の生活サービス等を含めて、地域の様々な機能が生活全体を支えていくことが重要であり、そのためには、その機能を担う多様な人材が不可欠である。
- 第2に、こうした中で、福祉人材の資質の向上に向けて、早急な対応が求められていることである。先に述べた、社会福祉士及び介護福祉士法等の改正が行われた場合でも、新たな養成課程等を経た人材が福祉現場に輩出されるまでに4～5年、福祉現場の中心的な役割を担うまでにはさらに5～10年の期間を要することが予想される。こうした点を踏まえると、現在、既に福祉分野での業務に従事している様々な人材のスキルアップを重視し、早期に対応することが必要であると考えられる。

- 第3に、福祉人材の量的な確保の問題についてである。経済の回復基調とともに民間企業の求人状況が好転する一方で、福祉人材の確保は依然として厳しい状況にある。現在、国においては、社会福祉法に基づく「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」(平成5年厚生省告示第116号。いわゆる「人材確保指針」)の見直し等について検討を進めている。
- 一般に、人材の確保・定着は給与等の待遇面に拠るところが大きい。誇りをもって働くことのできる、こうした雇用条件等の確保は、今回の議論の前提である。その上で今、求められているのは、福祉施設・サービス事業者等の経営者をはじめとする福祉関係者が、「福祉の仕事がもつ魅力と働き甲斐とは一体何なのか」「我が職場は、働いてみたい、働き続けたい環境になっているのか」「問題なのは賃金だけなのか」について改めて真剣に考え、そうした職場の実現に向けて取り組むことである。
- 本審議会が検討テーマに設定した「人材育成」も、こうした「魅力と働き甲斐」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る。すなわち、人材育成の取組は、自らの能力を向上させ、それを発揮することによる仕事の達成感・満足感を得るなど、職員一人ひとりの自己実現につながるものである。それは、福祉の仕事を一層魅力あるもの、すなわち「誇りがもてる仕事」「働いてみたい、働き続けたい職場」とすることを通じて、人材の確保・定着にも大きく寄与し、そのことがまた人材のスキルアップとサービスの質の向上につながるという好循環を形成する一助になるものと考えている。
- 以上のような観点から検討を進めてきたが、審議の最終局面の段階で、大手介護保険事業者による不正な手段を用いての指定申請及び不正請求等の問題が大きく報じられた。既に本審議会でも、福祉サービスの監督・監視機能や、経営者のコンプライアンス等の強化について検討してきたものの、今回の事件に直面し、利用者の不利益はもとより、介護保険をはじめ福祉制度に対する国民の信頼を失墜させる行為について、大きな怒りと再発防止の思いを込めて議論を交わしてきた。
- 今回の意見具申は、こうした観点に立ち、福祉人材の「育成」、とりわけ福祉の現場で既に活躍している人材の育成に焦点を当てるとともに、福祉人材の多くが勤務する福祉施設・サービス事業者等の事業体での育成を中心に、効果的な取組のあり方、施策展開の方向性を中心に取りまとめたものである。





## 第1章 福祉人材の育成をとりまく状況

- 本章では、まず、福祉人材の育成に関して、都がこれまで行ってきた検討状況等について整理し（第1節）、その後の福祉人材をめぐる様々な状況の変化を押さえた上で（第2節）、現在の福祉人材をめぐる状況認識と、本意見具申の検討の方向性を示すことにより（第3節）、第2章以降の議論へつなげていくことを目的とする。

### 第1節 福祉人材の育成に関するこれまでの検討

- 都では、これまでも福祉人材の育成に関して、様々な検討を進めてきた。平成12年4月の介護保険制度の発足から1年後の平成13年5月、新しい福祉にふさわしい研修・人材育成について検討するため、学識経験者等からなる「東京都福祉人材のあり方検討委員会」を設置し、平成13年7月に「中間のまとめ」を、平成14年3月に「最終報告」を行った。
- 介護保険制度の導入により、サービス利用の仕組みが、これまでの行政の判断でサービスの対象者・内容等を決定する「措置制度」から、利用者本人がサービスを選択する「契約制度」へと移行した。これは、サービスを提供する事業者の側も、利用者から選択されるべく、自らのサービスの質を向上させ、他の同種の事業者とは異なる特色（持ち味・売り）を追求することが求められる存在へと大きく転換したことを意味している。
- この新たな仕組みの中では、個々のサービス事業者は、質の高いサービスの提供、他の事業者と比べて特色あるサービスの実現をめざすべき存在となるため、そのサービスを担う人材の育成についても、サービス事業者自身が責任をもって実施すべきことが基本となる。
- こうした観点から、委員会報告では、多様な事業者が参入し、利用者自らサービスを選択し利用する時代においては、
  - ・人材の育成は、事業者の責任で取り組むことが原則であること
  - ・都は、政策目標の達成のための研修や法令等で規定された研修を行うとともに、事業者自らの研修実施の支援を行うべきであることなど、人材育成の役割分担を中心とする提言を行った。

- 都は、この提言を受け、今日的な福祉ニーズに対応した様々な研修等により重点を置いた人材育成施策を進め、今日に至っている（【表1】参照）。

**【表1】 東京都が実施している研修例**

**1. 政策目標実現のための研修**

**（重要・緊急課題への対応）**

- ・福祉機器サービス事業者講習会
- ・ユニットケア研修等事業
- ・介護支援専門員現任研修
- ・介護支援専門員更新研修
- ・主任介護支援専門員研修
- ・認知症対応型サービス事業開設者研修
- ・各種の里親研修
- ・養育家庭課題別研修
- ・専門養育家庭研修
- ・地域子育て支援研修

**（事業実施上必要な研修）**

- ・認知症介護実践研修ほか  
認知症関係研修
- ・予防給付ケアマネジメント従事者  
研修ほか介護予防関係研修
- ・認定調査員研修
- ・介護認定審査会委員研修
- ・地域包括支援センター職員研修
- ・主治医研修
- ・新規指定事業者研修会
- ・障害程度区分認定調査員研修
- ・相談支援従事者研修
- ・就労支援研修会
- ・各障害種別指導者養成
- ・母子家庭相談指導者研修会
- ・認可外保育施設保育従事者研修
- ・在宅福祉・保健医療サービス指導者研修など

**2. 法令等の規定による研修**

- ・生活保護主管課長研修
- ・民生児童委員研修
- ・福祉事務所査察指導員研修
- ・福祉従事者人権研修
- ・児童福祉行政職員研修

（注）平成19年度。委託・補助による実施を含む。

## 第2節 福祉をめぐる状況変化

### (本格的な高齢社会・人口減少社会の到来)

- 平成6年に65歳以上の高齢者人口が総人口の14%を超え、わが国がいわゆる「高齢社会」となってから、既に10年以上が経過した。そして、日本の総人口は平成17年にピークを迎え、これまでに経験したことのない「人口減少社会」に突入した。
  
- 今後、人口減少社会にあっても、高齢者人口は増加する。全国ベースで見ると、65歳以上人口は、平成17年の約2,567万人から、平成27年には約3,378万人、平成37年には約3,635万人に達すると見込まれている。特に戦後のベビーブーム期に生まれた、いわゆる「団塊の世代」が65歳以上となる平成27年までの高齢化の伸びは極めて高い。
  - \*総務省「国勢調査報告」、国立社会保障人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成18年12月推計」の中位推計値
  
- 都内の65歳以上人口は、平成17年は約230万人で、高齢化率は18.3%であるが、平成27年には約1.4倍の約313万人、高齢化率は約24%と都民の4人に1人が高齢者になる。
  - \*東京都「10年後の東京」(平成18年12月)に基づく
  
- 同時に少子化が急速に進行している。平成18年の合計特殊出生率は、全国で1.32人と前年の1.26人を上回ったものの、一時的な反動との指摘もあり予断を許さない。都内の児童(18歳未満)人口も年々減少しており、出生数は96,542人(平成17年)で、昭和40年代の第2次ベビーブーム時の半数以下となっており、合計特殊出生率も1.02(平成18年)と前年(1.00)から回復したものの全国最低となっている。
  - \*厚生労働省「平成18年人口動態統計月報年計(概数)の概況」等
  
- 福祉の普遍化・一般化が叫ばれて久しいが、こうした少子高齢化の一層の進展は、都市化や家族・地域社会の変化、多様化するライフスタイル、女性の社会参加の進展など、社会経済のさらなる成熟化ともあいまって、すべての人々の生活を支えるという福祉サービスの位置づけは、今後ますます高まっていくと考えられる。

- とりわけ東京においては、「三世代世帯が少ない」「地域社会の人間関係が希薄」「一人暮らしの高齢者が多い」などの特性から、福祉サービス等の支援を必要とする都民の急増が予想されるとともに、社会関係からの孤立化等の大都市特有の状況を背景に、「福祉サービス等に関する新たな情報が支援を必要とする人に十分に伝わらない」、「多様化する福祉サービスを十分に使いこなせない人が生じてくる」など、新たな課題が懸念されている。

### (福祉制度をめぐる国の動き等)

- こうした中で、国においては、福祉施策について様々な制度改正や検討が行われている。
- 平成12年の介護保険制度の施行に加え、平成15年には障害者支援費制度がスタートし、利用者自身のサービス選択を基本とするしくみがさらに広がり、サービス提供主体の多元化が一層進むこととなった。
- 平成18年4月から本格施行された改正介護保険法では、予防重視型システムへの転換をはじめ、認知症高齢者を地域で支える新たなサービス基盤としての小規模多機能型居宅介護拠点や、保険者機能としての地域ケアマネジメントの拠点である地域包括支援センターの創設など、新たなサービス体系の確立等が進められるとともに、介護予防や認知症ケアなどの新しいタイプのサービスが導入された。
- また、今般の医療制度改革の一環として進められる療養病床の再編等を踏まえ、その受け皿を含めた将来的なニーズや社会資源の状況等に即して、地域ケア体制を計画的に整備していくことが求められている。
- 平成18年10月に全面施行となった障害者自立支援法では、身体・知的・精神という3障害に共通のサービス提供のしくみの創設や障害福祉サービスの区市町村への一元化、数値目標の設定を伴う障害福祉計画の法定化等を図るとともに、施設中心から地域生活中心への施策展開や、就労自立に向けた支援の強化など、より自立支援を重視する施策展開が求められている。
- 子ども家庭分野では、急速な少子化を踏まえ、平成15年に次世代育成支援対策推進法の制定により、地方自治体や事業者に「行動計画」の策定が義務づけられた。そこでは、家庭や地域の養育力が低下する中で、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とともに、被虐待児など社会的養護の一層の充実が必要となっている。

- さらに、平成18年6月、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が可決成立した。新たに制度化された「認定こども園」は、就学前の子どもを保護者の就労の有無にかかわらず受け入れ、幼児教育と保育を一体的に提供するとともに、地域における子育て支援を行う機能を有するものであるが、今後、学校法人を含めて多様な事業主体が参入することが予想される。
- 生活保護制度においても、平成17年度から、就労支援を推進するための自立支援プログラムのしくみが導入されるなど、生活保護法に定める「最低限度の生活保障」に加え、就労や地域生活への移行など「自立の助長」をより重視した取組が進められている。

#### **(東京都における取組等)**

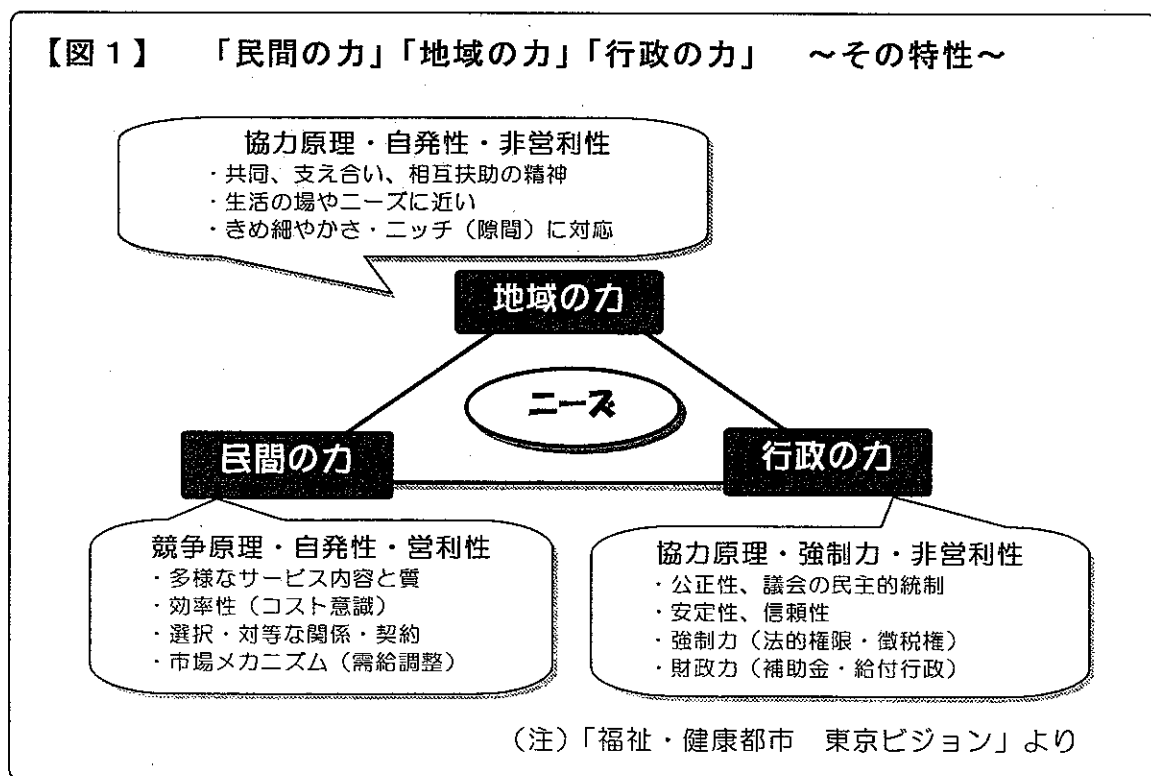
- 都においても、福祉サービスの提供システムの改革が進む中で、多様化する福祉ニーズに対応するため、平成12年に「東京都福祉改革推進プラン」、平成14年に「TOKYO 福祉改革 STEP2」を策定した。独自の認証保育所や、民間企業等が設置するグループホームへの整備費補助等の創設等により、福祉サービスの利用形態・事業主体の多様化を進めるなど、多くの事業者が競い合っ  
て提供する多様なサービスの中から、利用者自らがサービスを選択し利用する「利用者本位の新しい福祉」の実現に取り組んできた。
- その後、平成16年8月、少子高齢社会に対応し、健康に対する都民の安心を確保するため、福祉局と健康局とが統合し、新たに福祉保健局が発足した。そして平成18年2月、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」を発表した。
- このビジョンでは、誰もが自ら積極的に「健康づくり」に取り組み、就労や地域生活への移行など「その人らしい自立」にチャレンジするとともに、必要なサービスを利用しながら「主体的に生活できる社会」を構築する「新しい自立」の実現を目指すこととした。
- そして、それを実現するため、大都市特有の都民ニーズを的確に把握すると

ともに、創意工夫と競い合いの「民間の力」、共に支えあう「地域の力」、指導監督や政策形成等を担う「行政の力」の3つの力のベストミックスで様々な支援機能を整備することとしている。

- さらに平成19年1月、このビジョンの基本方針を継承しながら、平成19年度に実施する重点プロジェクトへと更新した「東京の福祉保健の新展開2007」を策定するなど、さらに取組を加速している。

### 第3節 これからの福祉を担う人材

- このように、措置による施設ケア中心の時代には、行政や社会福祉施設が生活の全般を支える保護的機能が重視されてきたが、現在は、自立した個人の存在を基本とし、それを補完するという「自立支援」へとパラダイムの転換がなされ、利用者自身によるサービスの選択を中心とする「地域ケアの時代」へ移行し、今後その動きをさらに速めていくと考えられる。
- そして、この「地域ケア」を実現するためには、多様な事業者・社会福祉施設等による質の高い福祉サービス等の提供、地域のボランティアや互助団体等によるインフォーマルな活動や住民等の協力ときめ細かな配慮、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である。

- これは、「福祉・健康都市 東京ビジョン」によれば、「民間の力」「地域の力」「行政の力」がもつ特性（図1参照）を活用していくことにほかならないが、こうした3つの力のそれぞれを担う人材、そして、3つの力の全体をバランスよく活かして、新たな政策や仕組みを創っていく人材をいかに育成していくのが、今まさに問われているのである。
- 既に「はじめに」でも触れたが、国においては、こうした状況の中で、介護福祉士・社会福祉士の資質の確保及び向上を図るための関係法改正案（以下の「参考」参照）が平成19年の通常国会に上程された。同法案は7月5日の会

**【参考】 社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律案**

**～見直しの背景・ポイント～**

**（見直しの背景）**

- 近年の介護・福祉ニーズの多様化・高度化に対応し、人材の確保・資質の向上を図ることが求められている。
  - ・ 介護保険制度の導入や障害者自立支援法の制定等により、認知症の介護など従来の身体介護にとどまらない新たな介護サービスへの対応が求められている。
  - ・ 利用者がサービスを選択できる制度を導入したことに伴い、サービスの利用支援、成年後見、権利擁護等の新しい相談援助の業務が拡大してきている。

**（改正案のポイント）**

- 介護福祉士の「介護」を「入浴、排せつ、食事その他の介護」から「心身の状況に応じた介護」に改めるなど、定義規定を見直す。
- 個人の尊厳の保持、認知症等の心身の状況に応じた介護、福祉サービス提供者、医師等の保健医療サービス提供者等との連携について新たに規定するなど、義務規定を見直す。
- 資質の向上を図るため、すべての者は一定の教育プロセスを経た後に国家試験を受験するという形で、介護福祉士の資格取得方法を一元化する。  
福祉現場における高い実践力を有する社会福祉士を養成するための資格取得方法の見直しを行う。
- 社会福祉士の任用・活用の促進を図る。

（平成19年3月 厚生労働省資料）

期末をもって継続審査の取扱いとなり、引き続き審議が行われることとなっている。

- さらに現在、国の社会保障審議会福祉部会においては、社会福祉法に基づく、いわゆる「人材確保指針」（平成5年厚生省告示第116号「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」）の見直し等について検討が進められている。
- そこでは、福祉人材に関わる就業動向等を踏まえた上で、処遇の改善、資質の向上、新規従事者の確保に関する措置等について検討がなされることとなっている。
- こうした状況を十分に踏まえた上で、本審議会は、「はじめに」でもみたとおり、これからの福祉人材の効果的な育成のあり方について、次章以下で議論を進めることとする。



## 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

- 第1章で見たとおり、これからの福祉の特性としての、地域ケア中心、多様なサービスと社会資源の活用、自己選択・自己決定の重視、サービス提供主体の多元化、地域の特性を踏まえた福祉施策の展開などを踏まえた上で、改めてこれからの福祉に必要な機能を整理すると、
    - (機能1) ケア等の直接サービス提供
    - (機能2) ニーズ把握・サービス調整
    - (機能3) サービス利用支援・権利擁護
    - (機能4) 監督・監視・評価
    - (機能5) 政策・地域活動の企画・推進
- の5つに大きく分類することができる。以下で、これらの機能について詳しくみていくこととする。

#### 【機能①】 ケア等の直接サービス提供

- 第1に、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である。この「ケア」という言葉は、一般に高齢者や障害者に対するものを指す場合が多いが、ここでは、食事、入浴、排泄等の支援はもとより、保育や児童福祉施設等における生活全般にわたる指導・援助等もこの機能に属するものとする。
- 地域ケアが一層進展する中で、新たなニーズの発生や顕在化等に伴い、以下に述べるように、それぞれの福祉分野において、サービスの質的な変容が求められている。
- 高齢者分野では、介護保険制度の施行とその後の改正の中で、個室・ユニットケアによる施設での支援や小規模多機能型居宅支援など、一人ひとりの状況に応じた個別的ケアや、認知症の進行や症状を緩和する取組等の新しいケアモデルへの対応が求められている。また、介護予防からリハビリテーション、さらには看取り（ターミナルケア）まで、利用者の状況の変化に対応することも

必要である。

- 障害者分野では、障害者自立支援法の施行に伴い、施設から地域での自立生活への移行や、就労自立を意識した日常支援など、個々の利用者の目的や状況をより重視したケアが求められる。とりわけ、知的障害分野や身体障害分野に比べて必ずしも十分でない精神障害者施策の充実、例えば地域での受入条件を整えば退院可能な人たちに対して、早期退院・社会復帰への支援を強化していくことが必要である。
- 子ども家庭分野では、仕事と子育ての両立支援に向けて、延長保育や病後児保育など都市型の多様な保育サービスに対するニーズへの対応とともに、家庭や地域社会の子育て機能が低下する中で、子育ての孤立化や子育て不安への対応など、すべての子育て家庭を視野に入れた支援の充実が求められている。
- また、児童虐待等が深刻化しており、虐待を受けた子どもたちへのケアをはじめ、発達障害・情緒障害を持つ場合など、一人ひとりの子どもの状況に応じた個別的なケアの一層の充実が求められている。同時に、こうした状況に至った家庭や親たちへのケア、さらには家庭復帰等への支援も必要である。

## 【機能②】 ニーズ把握・サービス調整

- 第2に、福祉サービスなど支援を必要とする人、例えば、地域で自立生活をめざす障害者や要介護高齢者等や、様々な課題を抱える子育て家庭に対して適切な支援を行うため、個々の要支援者が持つ生活ニーズを的確に把握するとともに、必要なサービスを組合せ・調整する機能である。
- 地域ケアが一層進展する中で、地域の中で自立した生活を送るためには、福祉サービスだけでなく、医療サービスはもとより、地域のNPOやボランティアが行うきめ細やかな支援、さらには、例えば地域の商店等が行う配達サービスなど、民間企業等による一般サービスなどを含めて、地域の様々な社会資源の活用が必要となる。
- そのため、支援する側には、一人ひとりの生活状況や意向を的確に把握した上で、こうした多様なサービスや社会資源を活用し、支援していくことがこれまで以上に求められている。

- また、地域の住民をはじめ、ボランティアや互助団体、町会・自治会、商店街など、多様な地域の主体に働きかけ、地域ケアへの参加と協力を促していくことも重要である。例えば、引きこもりがちな高齢者や孤立した子育て家庭のニーズの把握、さらには児童虐待の早期発見等には、地域社会による参加と協力が不可欠である。
- さらに、一人暮らしや認知症の高齢者の見守りのネットワークの形成や、障害者の地域での自立生活への様々な配慮など、地域社会の潜在力を活用していく機能も求められる。

### 【機能③】 サービス利用支援・権利擁護

- 第3に、福祉サービスの選択等を含めて、生活の様々な場面での自己決定を支援するとともに、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である。
- まず、多くの福祉サービスが利用者の選択に基づく制度へと変化する中で、サービスに関する相談対応や、サービス事業者や利用できる社会資源に関する情報提供はもとより、福祉サービス第三者評価に関する情報など、より利用者のサービス選択に資する情報提供機能を構築することが必要である。
- その際、高齢者や障害者等の中には一般的な広報媒体だけでは必要な情報等を入手しにくい方々も多いことにも考慮しなければならない。現にサービスを必要とする人が福祉サービス等の情報を知らずに利用しないままにいる状況等も指摘されている。
- 次に、家族や地域社会が大きく変化する中で求められるのが、サービスの選択・利用を含めて、自らの権利を適切に行使し、自らの意思で生活することが困難な人たちに対して、その権利を発揮できるよう代弁（アドボカシー：advocacy）することを通じて、生活全体を捉えた支援を行う機能である。
- 例えば、認知症や知的障害・精神障害等により判断能力が十分でない人が地域で安心して暮すためには、成年後見制度や福祉サービス利用援助事業等による適切な支援が必要である。

- また、児童虐待をはじめ様々な理由から養育困難な状況に陥ったままになっている子育て家庭、家族等による高齢者への虐待、あるいは社会関係を保持できなくなっている独居高齢者など、家庭や生活の崩壊やそのおそれがある状況に対しては、地域の様々なアウトリーチ機能を整え、児童相談所や福祉事務所等によるファミリーソーシャルワークなどの専門的対応に適切につなげていくことが必要である。

#### 【機能④】 監督・監視・評価

- 第4に、福祉サービスを提供する事業者が、関係法令等に基づく様々な基準やルールを守っているかどうかを監督・監視するとともに、事業者が提供する福祉サービスを評価する様々な仕組みを整えるなど、サービスの維持と質の向上を図る機能である。
- とりわけ介護サービスなどの準市場の領域では、多様なサービス事業者が参入してきているが、こうした中で、利用者が安心してサービスを選択し利用するためには、施設設置や事業者指定の際に行う事前規制とともに、事後的規制の側面をより一層強化したチェック機能が求められる。
- すなわち、多様な事業者間での適正な競い合いによる創意工夫あるサービス提供を促す一方で、今般の大手介護保険事業者による不正や、昨年の特別養護老人ホームにおける入所者に対する暴言等の発覚など、利用者と社会の信頼を失うような不適正な行為を行った事業者に対しては、事業運営の改善を徹底させるとともに、場合によっては福祉サービスの世界から退出させなければならないのである。
- そのためには、行政による法的権限に基づく指導監査について、高い専門性と迅速な対応を確保する観点から体制強化を図るとともに、介護サービス情報の公表、福祉サービス第三者評価制度の活用や苦情対応機能の充実、さらには、地域住民によるサービス点検（レビュー機能）の仕組みなど、不正の未然防止と早期発見に資する多様なチェック機能が併せて整えられていくことが必要である。

## 【機能⑤】 政策・地域活動の企画・推進

- 前期の本審議会の意見具申の中で、介護保険制度をはじめとする福祉サービス市場の急速な拡大とサービス提供主体の多元化を踏まえた上で、これからの行政の役割は「福祉サービス市場をはじめ多様なサービス提供の仕組みを活用しながら、福祉サービスを必要とする人に対して必要なサービスが行き届くよう、ニーズ把握から計画の策定まで、地域における福祉システム全体を調整していくことである」と提言した。
- この提言を受け、都においても、「福祉・健康都市 東京ビジョン」の中で、これからの行政の中心的な役割を「システム全体の調整者」とするなど、地域における福祉政策の企画・立案機能の重要性を位置づけている。
- こうした行政レベルでの機能とともに、地域レベルでも同様の機能が求められる。住民をはじめ地域の多様な主体を巻き込み、「地域の力」を引き出す、様々な具体的な活動プログラムを企画し実行していく機能である。
- 本格的な高齢社会と人口減少社会が到来する中で、多様な福祉ニーズに対応できる地域の福祉システムの構築に向けて、都も区市町村も、福祉政策の企画・立案を担う人材、地域活動のプランニングを担う人材の重要性をこれまで以上に認識しなければならない。

## 第2節 多様な機能を担う福祉人材

- 前節では、これからの福祉に必要な機能について述べてきたが、こうした多様な機能を担う具体的な人材として、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つに類型化した。図中の矢印は、これまで述べてきた「機能」と、それを担う「人材」の対応関係を表したものである。
- もとより福祉人材の全てを過不足なく整理しきれものではないが、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を中心とした福祉人材について、時代の変化に対応し幅広く捉え、サービス事業者の法令遵守の徹底を図るためのレフェリーを加えるなど、新たに類型化し、整理することを試みたものである。

### 【1】 ケアワーカー

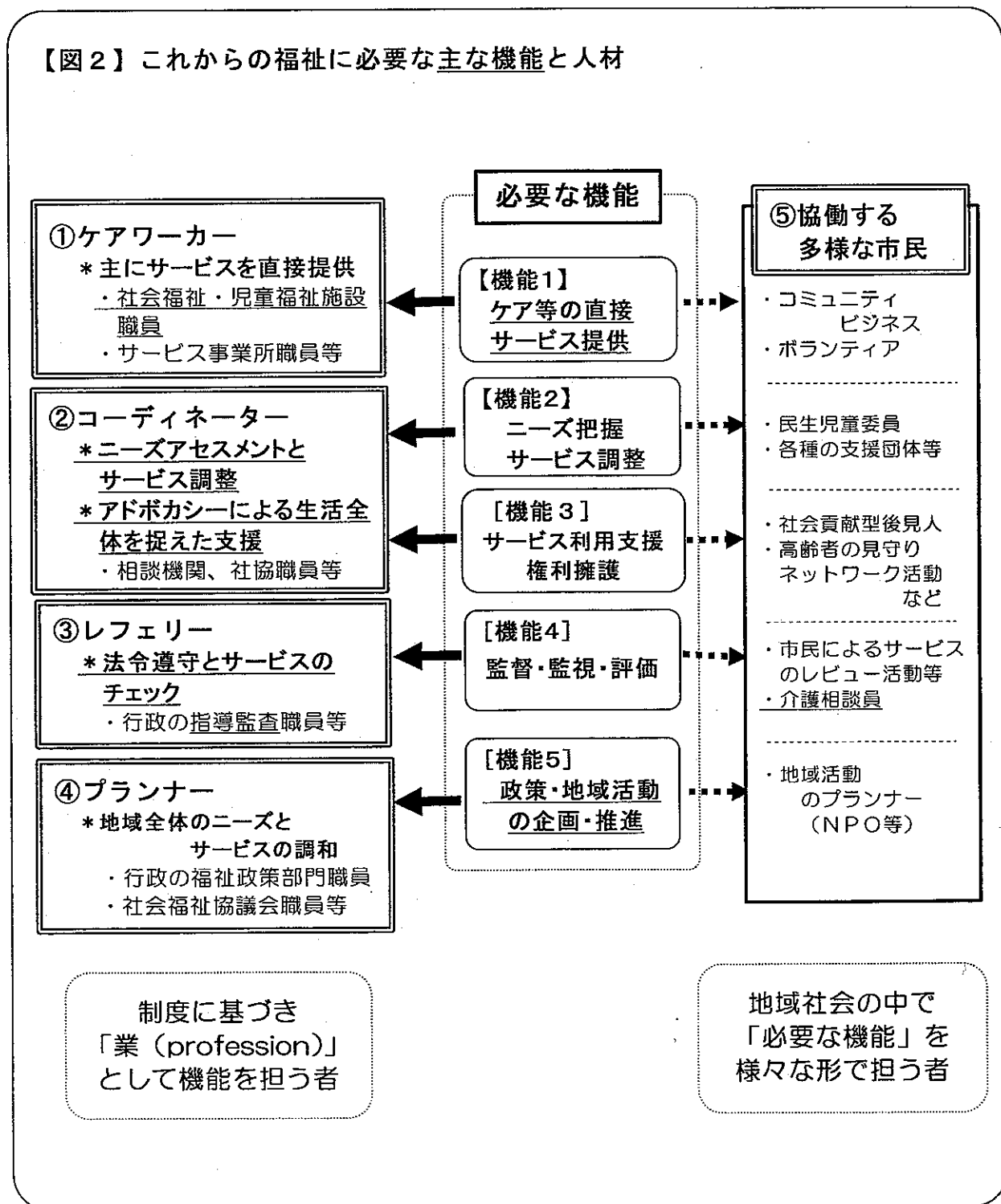
- 第1は、ケアワーカーであり、主として介護・保育・養育などのサービスを直接提供する人材であり、「機能① ケア等の直接サービス提供」を中心的に担うものである。さらに、個々の利用者の状況に応じた個別的なケアが重視される中で、「機能② ニーズ把握・サービス調整」の機能や、「機能③ サービス利用支援・権利擁護」についても、きめ細かな配慮が求められる。
- 具体的には、高齢者や障害者分野の施設職員や、在宅サービスを担う職員、子ども家庭分野では児童養護施設等の職員、養育家庭（里親）、保育所職員などがあげられる。

### 【2】 コーディネーター

- 第2は、コーディネーターであり、個々の利用者等の生活状況やニーズのアセスメントや、多様なサービス・社会資源等の組合せや調整の役割を担うとともに、個々人の生活全体を捉えた支援を担う人材である。「機能② ニーズ把握・サービス調整」の機能を中心的に担うと同時に、「機能③ サービス利用支援・権利擁護」についても、大きな役割を担い、区市町村の成年後見制度推進機関をはじめ各種の専門機能・専門機関と連携し、支援を行っていくことが求められる。

- 幅広い専門分野にわたる支援内容であるため、具体的な関わり方には濃淡があるが、福祉事務所や児童相談所等の行政職員、地域包括支援センターの社会福祉士や、子ども家庭支援センター等の相談機関の職員、介護支援専門員（ケアマネジャー）、区市町村の社会福祉協議会の職員等が想定される。

【図2】 これからの福祉に必要な主な機能と人材



### 【3】 レフェリー

- 第3は、「レフェリー」であり、「機能④ 監督・監視・評価」の機能を担い、福祉サービス事業者のルールの徹底によるサービスの維持と、サービスの質の向上を図る役割を担う人材である。
- その中心となるのは、都・区市町村の指導監査部門の職員であり、高い専門性が求められるが、会計等の専門家の活用を含め、法令等に基づく指導監査権限の適正に行使することが必要である。さらには、前述したとおり事後的規制を強化する視点からも、福祉サービス第三者評価制度の活用や市民によるレビュー機能など多様なチェックの仕組みと有機的な関係を持ちながら、効果的に機能するよう取り組むことが求められる。

### 【4】 プランナー

- 第4は、「プランナー」であり、「機能⑤ 政策・地域活動の企画・推進」について制度に基づき、その役割を担う人材である。行政レベルでは都・区市町村の福祉政策の形成に携わる職員であり、地域社会においては区市町村社会福祉協議会の職員等が想定される。
- 多様なサービスと社会資源の活用が必要となる「地域ケア」中心の時代においては、プランナーには、「民間・地域・行政」の3つの力がもつ特性を十全に活用し、地域全体の福祉サービスのニーズとサービスの調和を図る役割を担うことが求められている。

### 【5】 協働する多様な市民

- 第5は、「協働する多様な市民」である。今日の地域社会の課題が、子育て不安、子どもが被害者・加害者となる事件の多発、認知症・ひとり暮らし高齢者の見守り、孤独死、障害者の地域生活への理解と協力などと多様化する中では、これまで述べてきた公的サービス等を担う人材に加えて、地域の多様な主体の協力・参加が不可欠であることから位置づけたものである。
- この「協働する多様な市民」は、社会が成熟化する中で既に多様な活動を行っているが、いわゆる「団塊の世代」が退職期を迎え、地域社会との関係を深めていく中で、今後、様々な活動へのさらなる参加が期待される。
- 例えば、高齢者宅への配食サービスやホームヘルプ、障害者の移送サービス、



親と子のサークルなど、地域のNPOやボランティア、コミュニティビジネスなどにより、地域の中で「ケア等の直接サービス提供」の機能を担う多様な活動が行われており、さらに一層の充実が期待される。

\* コミュニティビジネス：現在、統一された定義はないが、地域の課題を地域住民が主体的に、ビジネスの手法を用いて解決を図る取組といわれている。

- また、身近な相談員としての民生・児童委員、障害者団体をはじめとする各種支援団体等の活動は、地域の中で「ニーズ把握・サービス調整」の機能の点でも大きな役割を担っている。なお、民生・児童委員は、法に基づく公的な職であるが、地域に根ざしたきめ細やかな活動を行うことから、「地域の力」の担い手として、この分類に位置づけ整理した。
- 地域住民等の多様な参加を得た認知症サポーターや、ひとり暮らし高齢者の見守りネットワーク活動、児童虐待家庭や生活困難家庭の早期発見等、ボランティア精神で成年後見制度を担う社会貢献型後見人の活動など、地域の多様な主体による「サービス利用支援・権利擁護」の機能をめざす様々な取組が進みつつある。
- さらに、市民グループによるいわゆる福祉オンブズマンや、地域で広まりつつある介護相談員などによる福祉サービスに対するチェック機能や、NPO等による地域活動のプランニングなどの取組など、「監督・監視・評価」及び「政策・地域活動の企画」の機能についても様々な活動が行われており、今後一層の広がりが期待されている。

### (福祉人材の広がり)

- 地域ケアが進む中では、各分野における様々なサービスは、利用者の「居宅」や、利用者が暮らす「地域」において提供されることになるため、個々の利用者の状態、住宅の状況、地域における生活環境等に応じた個別的なケアを一層重視することが求められる。
- 本章では、こうした福祉の方向性と、それに伴い必要となる機能を踏まえた上で、その機能を担う人材を検討したが、先にも述べたとおり、全てを過不足なく整理しきれものではない。少子高齢化が一層進展し社会経済状況がさらに変化していく中で、新たな生活ニーズが顕在化し、様々な支援機能の重点的な整備が求められる可能性も十分に考えられる。

- また、介護福祉士や社会福祉士をはじめとする国家資格としての専門職の位置づけについても、今後、改めて検討が求められる。相談援助の専門職である社会福祉士については、従来、その役割が必ずしも十分でなかったものの、地域包括支援センターの任用資格として位置づけられ、介護の専門職である介護福祉士についても、介護職員の任用にあたって基本とする方向性での議論が進みつつある。
  
- 今後とも、こうした新たに求められる福祉機能や、専門職の位置づけなどを含め、福祉人材の広がりにも十分に留意しながら、そのあり方について不断の検証を行っていくことが重要である。

## 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～

- 既に「はじめに」でも述べたが、今日の福祉人材をめぐる状況は、単に給与等の改善だけで解決できるものではなく、福祉施設・サービス事業者等の経営者等が、福祉の仕事がもつ「魅力と働き甲斐」について、そして、その大きな要素である「人材育成」について改めて考え、その実現に向けて真剣に取り組むことが極めて重要である。こうした考えから、本章ではまず、ケアワーカーを中心とした「事業体職員の育成」について検討する。
  
- さて、第2章で述べてきた多様な福祉機能を担う人材の育成については、一般的な人材育成と同様に、大きく2つの場面に分類することができる。  
一つは、大学や専門学校、資格取得など、福祉の仕事に従事する前の、いわば「基礎教育」ともいえる場面であり、もう一つが、福祉施設など、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」の場面である。
  
- このうち、「基礎教育」については、国において、近年の介護・福祉ニーズの多様化・高度化に対応する観点から、介護福祉士等の資格制度の見直しを検討中であるが、既に述べたとおり、この制度改正の効果が現れるまでには一定の期間を要すること等から、本審議会では、現在、福祉の仕事に従事している人材を中心とした「実践の場（フィールド）での育成」について、重点的に検討することとした。
  
- 「実践の場（フィールド）での育成」については、その多くが、福祉施設や在宅サービス事業者等の事業体（組織体）の中で、日常業務を通じたOJT（On the job training：職務を通じた研修）や集合研修・派遣研修など多様な手法を用いて実施されるものであり、ケアワーカーを中心とする福祉人材の多くがこうした事業体に所属している。
  
- そこで、以下、第1節では育成手法の核となるOJTを中心とした現場におけるスキルアップについて、第2節では経営者が取り組むべきマネジメントの視点からの取組について、そのあるべき姿と課題を分析した上で、第3節では、事業体における人材育成の方向性について検討する。

## 第1節 OJTを中心とした現場におけるスキルアップ

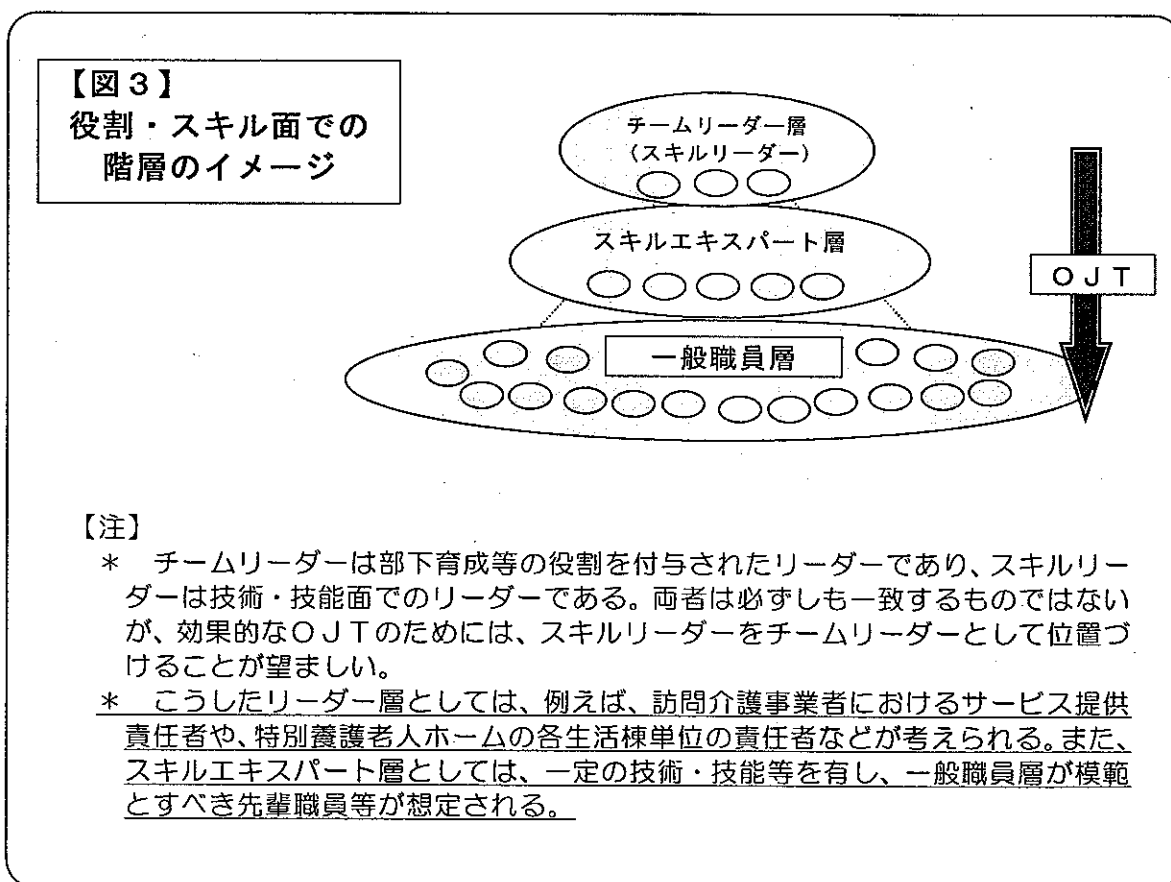
### ～あるべき姿と課題～

#### (現場におけるスキルアップの基本)

- 福祉サービスは、社会福祉施設や利用者の居宅において、個々人の様々なニーズに対応するものであることから、それを担う職員の育成については、現場で行われるスキルアップの取組が最も重視されなければならない。
- 現場におけるスキルアップの基本は、一人ひとりの職員が自ら資質の向上に向けて取り組む「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。これは福祉に限らず、すべての組織における人材育成の基本である。
- 前者の「職員個々人の努力」は、自己学習・研究、グループ学習等を含めた、いわゆる「自己啓発」といわれるものであり、書物等や外部の勉強会・講習会への自発的な参加等により行われている。
- また、後者の「事業体組織での様々な育成の取組」は、一般に、以下の3つの研修形態を効果的に活用し、実施されるものである。
  - ① OJT（職務を通じての研修）  
職務を通じて、または職務と関連させながら、部下・後輩を指導・育成する研修
  - ② OFF-JT（職務を離れての研修）  
職務命令により、一定期間日常業務を離れて行う研修。職場内の集合研修と職場外研修への派遣がある。
  - ③ 自己啓発への援助  
職員の職場内外での自主的な自己啓発活動を職場として認知し、経済的・時間的な援助や施設の提供等を行うもの
- このうちの「OJT」は、福祉分野に限らず、あらゆる仕事における人材育成の基本である。OJTは、日常職務を通じての育成手法であるため、
  - ① 日常の職務に直結した実践的な指導が行えること
  - ② 職員の特性や研修ニーズに応じたきめ細かな指導ができること
  - ③ 日常の機会をとらえて、いつでも、どこでも実施できること
  - ④ 育成の成果をフィードバックすることが容易であること

- ⑤ 学習の成果を発揮できた際の喜びが大きいこと
  - ⑥ その結果として、さらなる能力向上への意欲の醸成も図りやすいこと
- 等の理由から、組織体における人材育成手法として最も効果的であり、重要視されるものである。

○ このOJTには、図3のような役割・スキル面での階層の存在が不可欠である。OJTは、リーダー層を形成する職員（チームリーダー層やスキルリーダー層）たちが中心となり、有能な先輩（スキルエキスパート層）が後輩（一般職員）に対して日常業務を通じて、自ら手本を示しながら指導を行い、さらには一般職員一人ひとりの課題と目指すべき目標設定を行うこと等により育成するものだからである。



### （事業体における取組の課題）

○ しかし、本審議会では、このようなOJTの取組は、事業体によって温度差があり、その結果として現場におけるスキルアップが必ずしも十分になされていないなどの実態が指摘された。都の調査(\*)でも、多くの施設や福祉サービス事業者が、今後必要な研修として「中堅層・管理監督者層向けの研修」をあ

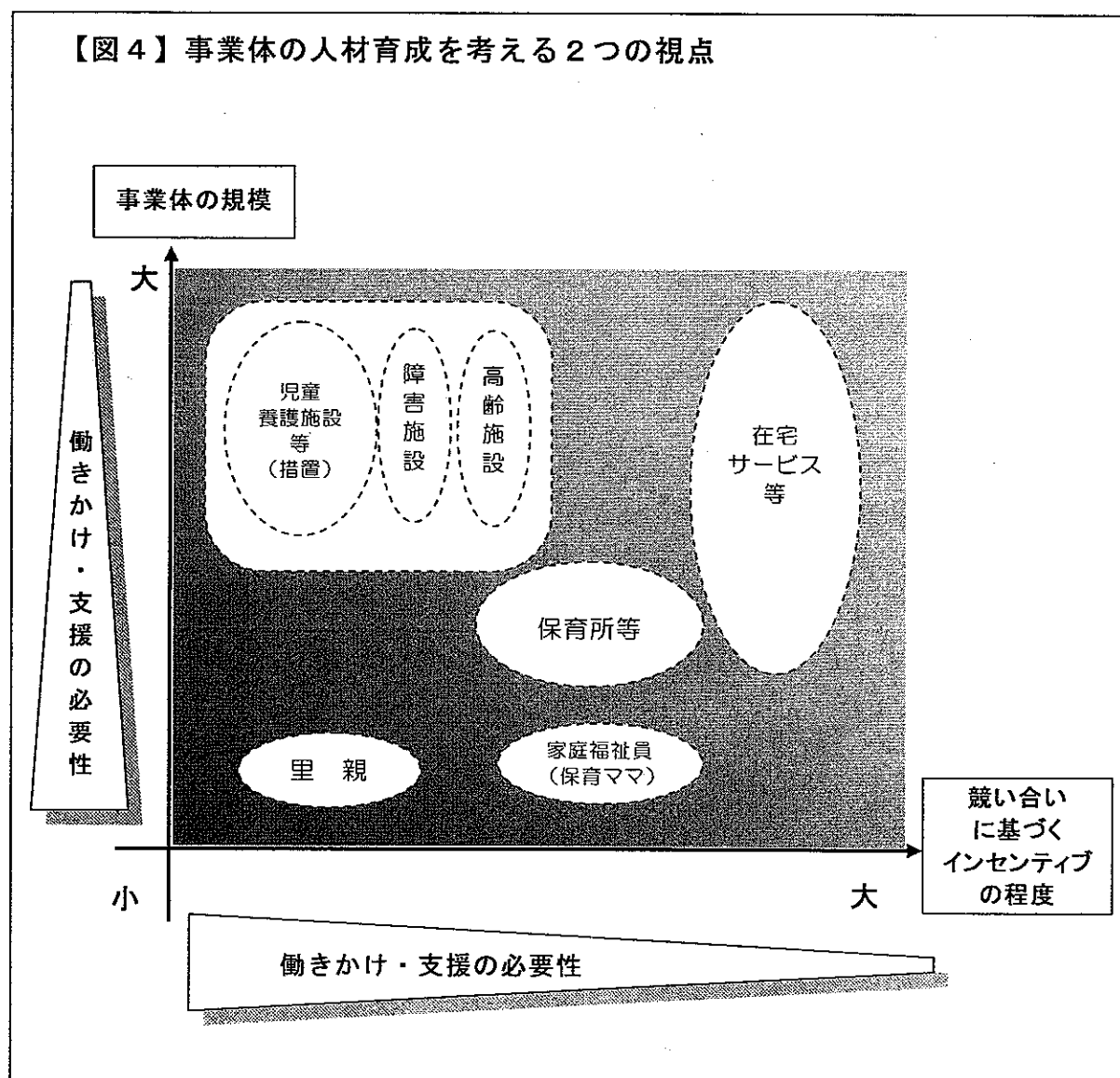
げる事業所が多いこと等が示されている。

\* 都の調査・東京都福祉保健局生活福祉部「社会福祉関係従事者に対する研修の実施状況について」（平成18年9月） 以下同様

- こうした状況の背景・原因等を明らかにするため、以下の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」の視点である。効果的なOJTを実施するためには、チームリーダー（スキルリーダー）層・スキルエキスパート層・一般職員層といった階層が必要であるが、事業体として一定の規模がなければ、こうした階層形成が困難になるの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、職員全員の情報の共有化や意思統一等が容易に図られるというメリットがある反面、多種多様なニーズをもった利用者への支援の経験・体験を積むことが必ずしも十分でないため、幅広い技術・技能の蓄積が困難となり、その結果、スキルリーダー層・スキルエキスパート層が育たない傾向があると考えられる。
- また、様々な課題への対応の中で、狭い経験や限られたノウハウの蓄積の中で発想に陥りやすくなる。さらには、小規模事業体であるがゆえに、幅広いテーマにわたる研修が行われにくいなど、効果的、効率的な研修の実施が困難である場合もある。
- 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」の視点である。福祉サービスの利用の仕組みが「利用者の選択」に基づく分野においては、個々の事業体は、自らが提供するサービスが利用者から選択されるよう、利用者のニーズや福祉を取り巻く動向により敏感になり、その結果、サービスの質の向上やそれを担う人材の育成についても、より意識的に取り組むインセンティブが働くのではないかとこの視点である。
- 例えば、介護保険制度や障害者分野のサービスの多くが、利用者の選択に基づくものとなっており、また、都における保育サービスについても、認可保育所や認証保育所等の多様な制度が並存する中で、こうしたインセンティブが一定程度機能していると考えられる。
- 一方、措置制度は、利用者の選択に基づくサービス利用制度ではなく、サー

ビスの利用者を決定するのは行政であり、行政が自ら又は福祉施設・事業者に委託してサービスを提供するものであるため、基本的に「競い合い」のない分野である。

- また、利用者の選択に基づくサービス分野であっても、社会福祉施設、とりわけ入所施設のほとんどは、多くの利用待機者を抱える状況にあるため、実質的な意味での「競い合い」は存在せず、この意味でのインセンティブは働いていないと考えられる。
- 以上の「事業者としての組織規模の大小」と「競い合いに基づくインセンティブの程度」の2つの視点について、二次元の座標軸で示したものが図4である。



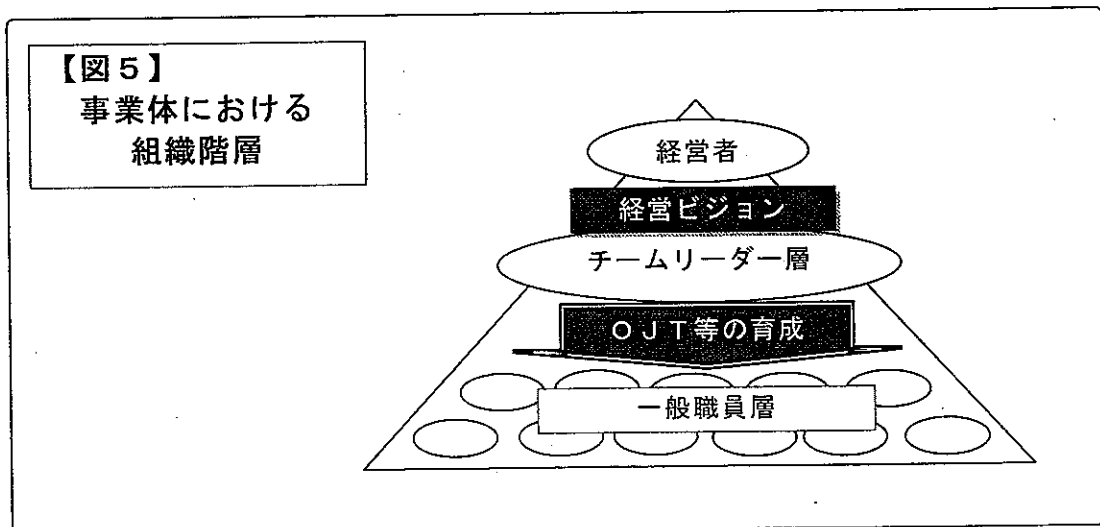
- 縦軸は「事業体の規模」を示すものである。上方向に位置するのは、組織規模の大きな施設・事業所であり、下方向には比較的規模の小さな施設・事業者、そして個人でサービス提供を行う里親や家庭福祉員（保育ママ）等まで、多様な事業体を位置づけている。
- 横軸は、「競い合いに基づくインセンティブの程度」を示すものである。まず左端には、利用者の選択に基づかないサービス利用方式である措置施設を位置づけている。そして右方向に向かって順に、高齢・障害分野の福祉施設、そして認可保育所や都独自の認証保育所、認定こども園など多様な事業者・制度が並存する保育所等、さらに介護保険制度等に基づく在宅サービスを位置づけている。
- 以上の議論を踏まえるならば、図4の座標軸の原点近くに位置する小規模な事業体ほど、競い合いの少ない事業体ほど、人材育成について、外部からの何らかの働きかけや支援等がより必要であると考えられるが、さらに現実の場面では「地域性」も重要な要素となる。例えば、保育所や通所系のサービスの場合には、入所施設の場合と異なり、自宅から比較的近いエリア内での利用となるため、当該エリア内の整備状況により、「競い合いに基づくインセンティブの程度」は相当程度異なることになる。その場合、図4の座標軸上の位置づけについても柔軟に考えることが必要である。
- 以上のような留保すべき点はあるものの、以上の2つの視点は、福祉分野における事業体のあり方を考える上での新たな視座を提供するものであり、現場におけるスキルアップを図るためには、事業体規模の大小に起因するメリット・デメリットや、事業者間の競い合いに基づくインセンティブの程度を十分に考慮し、取り組むことが重要である。



## 第2節 経営の視点からの取組 ～あるべき姿と課題～

### (経営者の役割)

- 事業体における人材の育成には、これまで見てきた、実践の場におけるOJTを中心とした環境づくりとともに、経営者が事業体としての「経営ビジョン」を策定し、それらを踏まえた上で取り組む、マネジメントの視点からの人材育成が不可欠である。
- 福祉分野に限らず、経営者は事業体を統括する者として、
  - ① 事業体の目指すべき方向性を明らかにするとともに、  
(経営ビジョンの策定)
  - ② 事業体の現状を把握・分析し(現状把握と課題設定)、
  - ③ 両者のギャップをなくす行動と体制づくりを行うこと  
(アクションプランによる具体的な目標設定・推進体制の整備)が求められる。
- そのためには、経営者は、経営資源としての
  - ・ヒト(職員等の人的資源)
  - ・モノ(建物・設備等の物的資源)
  - ・カネ(資金力・資金調達力等の財務的資源)
  - ・情報(事業体に蓄積され、また利用可能な情動的資源)などを活用するとともに、それぞれの資源を開発し、レベルアップさせていくことが重要である。



- 人材育成の取組もこうした中に位置づけられるものであるが、とりわけ福祉サービスは「人」が「人」に対して、身体や心への支援を中心に提供されるものであるため、それを担う人材の育成は、一層重視されるべきものである。
- そのことは同時に、人材育成は、日々のサービス提供についての管理責任に直接結びつくことを意味しており、さらには、前節で見たとおり、それぞれの事業体が自らのサービスについて「独自性」を発揮する上でも、人材育成は最も重要な要素となるものである。
- そして、言うまでもないことであるが、福祉サービスは、利用者の日常生活全般にわたるものであり、本人や家族等のプライバシーにも深く関わることから、それを担う人材には、利用者の意思の尊重を含めて、高い倫理観がことのほか求められる。
- 経営者は、今日の福祉サービスにおける人材の重要性を十分に理解するとともに、図5に示したような一般的な組織構造を踏まえた上で、経営の視点から人材育成に取り組まねばならない。

### **(事業体における取組の課題・留意点)**

- 福祉施設やサービス事業者の人材育成については、経営者と職員の双方とも、その必要性についての認識は非常に高いことが本審議会を含め様々な検討の中で評価されているものの、その一方で、その具体的な取組については、まだ試行錯誤の段階にあり、体系的な取組には至っていないことなどが言及されている。
- 都の調査においても、都内のほとんどの事業体は何らかの研修を実施しているものの、本審議会の検討の中では、経営の視点からの人材育成の取組の現状について、以下のような課題や、留意すべき視点、改善すべき視点等が指摘された。

#### **【都調査】**

\*ほとんどの事業者は、何らかの研修を実施

介護分野：99.4%、障害分野：98.1%、子ども分野：100%

- 第1に、人材育成の目標設定が抽象的な場合が多い点である。福祉分野では

人材育成の重要性は認識されているものの、例えば、社会福祉法の条文をそのまま組織目標とするなど、抽象的な理念や目標等の設定にとどまっている例が多く見られ、育成の到達ゴールが見えるような設定や、職員一人ひとりの行動指針ともなるような具体的な目標設定がなされていない場合が多いことである。

- 経営者は、「あるべき組織像」と「現状の把握・分析」を行い、事業体全体としての改革の方向性を明らかにし、組織内に徹底するとともに、個々の職員についても、チームリーダー層と協力しながら、具体的な行動レベルでの目標設定を行わなければならない。
- 第2に、こうした目標の実現に向けた、事業体の人材育成体制の構築が不十分なことがあげられる。都の調査では、研修計画の策定や専任の研修担当者の設置等について、事業体の取組にはかなりの温度差があることが示されている。

【都調査】

\* 研修計画の策定率（職場外研修を含めたもの）

介護分野：18.7%、障害分野：29.4%、子ども分野：52.0%

\* 専任の研修担当者の設置率（介護事業者の場合） 60.6%

- 経営者は、経営ビジョン等を明確にした上で、専任の研修担当者とチームリーダー層と協力する体制を構築し、
  - ① 人材育成計画の策定
    - ・ 集合研修・派遣研修、OJT・自己啓発への支援等
  - ② OJTや研修の実施
    - ・ チームリーダー層の役割の明確化等
  - ③ 育成効果の検証と人事考課・ジョブローテーション等への反映
  - ④ 人材育成のさらなる工夫に取り組むなど、計画的な人材育成のための進行管理を行うことが重要である。

- このうち、②の「チームリーダー層の役割・位置づけの明確化」は、第1節で述べたスキルリーダー層・スキルエキスパート層が行うOJT等の人材育成の機能を、経営者が組織階層の中で「役割」として位置づけることである。チームリーダー層は、このほかにも、日常のサービス提供はもとより、リスクマネジメントを含めて事業体の様々な課題を担う中核職員として、大きな役割が期待される。

- また、「③ 育成効果の検証と人事考課・ジョブローテーション等への反映」は、個々の職員の積極的な努力や、事業体の人材育成の取組による職員の職務遂行能力のレベルアップなどの成果を、事業体組織における人事考課や人事配置・キャリアアップに適正に反映させることであり、個々の職員のモチベーションを高め、能力開発を促すインセンティブとして重要である。
- さらに、実施に当たっては、倫理観の一層の涵養を図ることが重要である。そして実際のケアの場面において、こうした観点に基づいたサービス提供ができるよう、研修等の充実を図るとともに、尊厳を損なうような事態の予防、早期発見・対応等を含めた環境整備がことのほか求められる。
- 第3に、以上の取組を進めていくためには、人材育成に対する経営者の意識が最も重要である。しかし、意欲的な施設経営者が、法令遵守の徹底に向けた取組はもちろんのこと、経営コンサルタントの活用や第三者評価の導入、ISOの取得など、経営の視点からの様々な取組を積極的に実施している一方で、人材育成計画の策定や、その基本となるべき経営ビジョン等の策定にも未着手の経営者がまだ多いことなどが指摘された。
- 経営者は、人材育成の取組が以下のような「3つの満足」につながることを、すなわち
  - ① 個々の職員が自らの資質の向上等を通じて自己実現を図り、待遇改善にもつながること（職員の満足 ES：Employee Satisfaction）
  - ② 同時に、そのことがサービスの向上につながり、利用者のより良い生活を実現すること（利用者の満足 CS：Customer Satisfaction）
  - ③ さらに、こうしたことが、社会福祉施設・福祉サービス事業者としての使命の遂行と、経営体として組織の維持・向上につながることを（経営の満足 MS：Management Satisfaction）
 などを踏まえて、人材育成に取り組まなければならない。

### 第3節 事業体における人材育成の方向性

#### (育成強化のための手法と工夫)

- これまで、「OJTを中心とした現場におけるスキルアップ」と「経営の視点からの取組」の2つの側面から、あるべき姿と課題について検討してきた。前者では、OJTの意義、「事業体の規模」と「競い合いに基づくインセンティブの程度」の視点からの分析を行い、後者では、経営者の意識改革と計画的な体制づくりと取組の必要性について述べてきた。
- なかでもOJTは、人材育成の基本であり最も効果的なものであるが、現実の取組には温度差があることから、事業体の経営者は、OJTの重要性や基本を改めて認識し、組織内で共有化を図り、具体的な推進体制づくり等を進めていくことが求められる。
- 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ていくための手法や工夫について検討していく。

#### 【手法1】人材育成機能をもつ「コア施設」づくり

##### ～スキルリーダー・エキスパート層の育成～

- 規模の小さな事業体等における、多様な経験の不足やノウハウの蓄積の不十分さを背景に、スキルリーダー層・エキスパート層が存在しない、育たないといった課題に対応するのが、この人材育成機能をもつ「コア施設」づくりである。
- これは、真に利用者本位のケアの取組を既に実践している施設や事業所等のもつノウハウを、他の福祉施設等にも広げていくために、当該先進施設等を「人材育成機能を有する施設」(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ものである。
- 児童養護施設を例にとると、現在入所している児童の半数以上が何らかの虐待を受けた子どもであり、さらに、情緒障害、知的障害、問題行動など手厚い援助が必要な子どもの入所割合も半数近くにのぼっている(平成17年東京都

児童福祉審議会提言)。こうした子どもたちに適切に対応していくためには、児童指導員や保育士など子どもの援助を担当する職員はこれまで以上に高い専門性が求められる。

- このような専門性の向上には、そうしたケアのノウハウ等を蓄積した施設において、実際にケアに従事しながら、当該施設の組織的な取組を体験的に学ぶことが極めて効果的である。これは、いわば「OJTの擬似環境づくり」ともいうべきものであり、真に効果をあげるためには、短期間の実習ではなく、数ヶ月といった期間で行われる必要がある。
- こうしたコア施設で学んだ他施設等の職員は、派遣元の施設等に戻り、スキルリーダー層・エキスパート層として、効果的なOJTの実施や人材育成の中核として活躍することとなる。
- 施設がこうした機能を担う場合には、教育を担当する職員の配置をはじめ様々な負担が生じることから、研修生を派遣する事業者や行政が相応の支援を行うなどの仕組みを整えることが必要となる。

## 【手法2】複数の事業体での人材育成の共同化

### ～研修等の共同実施、事業体間での交流・派遣研修～

- 事業体の規模が小さいこと等を背景に、多様なテーマの研修の実施が困難であることや、多様な業務体験の不足、様々なニーズをもった利用者支援の経験が不十分といった課題に対応するのが、この複数の事業体での人材育成の共同化の取組である。
- 例えば、外部から講師等を招いて行う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ものである。
- 研修の共同実施は、一事業体だけでは開催困難な多様なテーマの研修の実施を可能にするだけでなく、職員相互の交流による情報やノウハウの交換、さらには、自主的に勉強会等への発展も期待される。

- また、交流・派遣研修は、他の事業者のもつ優れたノウハウを学ぶこともあるが、他の事業体のもつ雰囲気や仕事の進め方を体験することによって、自らの業務のあり方を省み、刺激を受ける機会ともなる。
- さらに、区市町村が地域内の関係事業者等を対象にして研修を実施することも効果的である。都内のある自治体では、地域包括支援センターが研修企画に関わりながら、訪問介護事業者のサービス提供責任者を対象に研修を実施した結果、区域内の様々な課題の共有化や指導項目の徹底がなされるとともに、とりわけ小規模の事業所間でサービス提供責任者同士のネットワーク化が図られるなどの効果をあげている。

### 【手法3】専門職集団（職能団体）等の取組の活用

#### ～ノウハウの蓄積・情報の集積～

- 比較的規模の大きな事業体であっても、少数職種に属する職員の育成や、既に高い専門性を有する職員のさらなるスキルアップには、現場でのOJTでは限界がある。こうした課題に対応するのが、この専門職集団（職能集団）等の取組の活用である。
- 社会福祉士や介護福祉士の団体、認知症高齢者グループホームの運営者の団体等では、各種の研修や勉強会・意見交換を実施するなど、有資格者の専門性の向上に向けた様々な取組を行っている。
- 例えば、資格をもつ事業体職員（スキルリーダー層等）が、こうした専門職集団に参加することにより、事業体内部での経験やノウハウの蓄積だけでは得られない、スキルアップのための様々な情報等を得ることが可能となる。
- さらに、こうした交流の中で、事業体それぞれが持つ現場の課題に即した研修講師の選定や、優れたノウハウをもつ施設等との交流研修・派遣研修の実施など、人材育成のための様々な創意工夫につながることを期待される。

### 【手法4】福祉サービス第三者評価等の活用

#### ～サービスの質の向上・人材育成へのインセンティブ～

- 事業体間の「競い合い」が少ない場合など、サービスの質の向上や人材育成

に向けた事業者のインセンティブの不足に対応し、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、その他の多様なレビュー機能などを活用するものである。

- 都は従来から、福祉サービスの第三者評価システムを推進しているが、平成19年度からは、都独自の民間社会福祉施設サービス推進費補助において、補助要件として

- ① 都独自の第三者評価を平成21年度までに必ず受審し、結果を公表すること（19～20年度は「利用者調査」の義務づけを実施）
- ② 施設の財務情報等を毎年度公表すること（収入・支出、サービス推進費の状況）

を加え、利用者に対する説明責任と、施設運営の透明性・適切性を担保する仕組みを整備することとした。

- 事業者は、こうした制度や外部機関による監査などを活用するなど、サービスの状況や事業運営等について、積極的に「外部の目」にさらし、利用者をはじめ多様な声を取り入れていくことが必要である。

- こうした「外部の目」は、事業者のサービス提供に良い意味での緊張感をもたらすとともに、そうした中で得られる声は、次の手法5でみるように、サービスの改善や一層の向上に向けた貴重な情報源になるものである。

## 【手法5】苦情対応など利用者の声の活用

～サービス改善のための貴重な情報源～

- 手法4と同様の趣旨で、事業者は、利用者の要望、相談、苦情等を通じて、サービスの改善に向けた契機を得て、職員の資質の向上を図るための貴重な情報を得ることができる。事業者は、利用者の声を受け付ける窓口を設けるとともに、こうした声と対応状況を公表するなど、利用者が意見を言いやすい体制を整えることが必要である。

- そして、寄せられた苦情等を分析・活用するとともに、その結果に基づく利用者アンケートを改めて実施するなどにより、さらに利用者のニーズをくみ上げていくことが重要である。とりわけ利用者からの感謝の声などの肯定的な評価は、職員にとっての励みとなり、さらなるサービス向上のインセンティブと



もなるものである。

## 【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

～先行事例、ガイドライン、研修等～

- 第2節でみたとおり、人材育成の必要性・重要性の認識は高いものの、具体的な取組については試行錯誤の段階であるなど、様々な課題があることが指摘された。こうした課題に対応するためには、具体的な改革・行動のための効果的なツール等を開発し普及させていくことが重要である。
- 例えば、他の事業体の模範となる先行事例等を汲み上げ、インターネット等で発表・公開することは、他の事業体にとっては、改革のインセンティブと活きた教材を得ることになり、また、発表する事業体にとっても、自らのPRと職員の士気高揚にも資するものとなる。事業体等が共同し、あるいは行政と協力しながら、こうした先行事例を活用し、さらには蓄積する仕組みづくりを検討していく必要がある。
- また、OJTの重要性は一般化しているものの、具体的に「何を、どのように行うか」については、必ずしも考え方・一般原則等が共有化されていない実態もあり、OJTを担うチームリーダー層の指導力向上等を図るための研修やガイドライン等についても、関係団体等での取組等も踏まえながら、検討していくことが必要である。

## 【手法7】経営者の意識改革の仕組みづくり

～人材育成への本格的な取組を促す仕組みづくり～

- 第1節及び第2節でみたとおり、「競い合いに基づくインセンティブの程度」などを背景として、人材育成に対する経営者の意識には温度差があるのが実態である。
- 事業体職員の育成は、本来、利用者に対して質の高い福祉サービスを提供していくという事業体のミッションを踏まえ、経営者それぞれがその責任を自覚し、自ら取り組み、あるいは経営者が共同して実施していくべきものである。その際、サービス提供の基本となる法令遵守について、まず経営者自らが意識し、率先して行動し、事業体全体に徹底していくべきことは言うまでもない。

行政は、こうした経営者の基本的な役割を踏まえた上で、その取組を効果的に支援し、連携協力しながら取り組んでいくことが必要である。

- 都は、手法4で見たとおり、民間社会福祉施設に対して「福祉サービス第三者評価の受審」と「経営情報公開」の義務化を行うなど、サービスの質の向上に向けて、経営者の意識改革や気づきを促すこととしているが、今後、これを着実に実施していくとともに、さらにサービスの質の向上を促す効果的な仕組みとなるよう引き続き検討していくことが必要である。
- また、手法6で掲げた先行事例等の活用は他の事業体の取組を紹介するものであることから、経営者の意識改革や気づきを促す効果にも着目し、実施していくことが必要である。
- 経営者向けの研修等も有効な手法であり、人材育成等を含めたマネジメントあり方をテーマとした研修等について、関係団体等での実施状況も踏まえながら、充実したものにしていける必要がある。
- さらに、社会福祉法人については、国の研究会が「社会福祉法人経営の現状と課題」（平成18年8月）を発表し、「施設管理中心、法人経営の不在」「事業規模が零細」「画一的サービス」などを指摘しているが、今後、こうした議論の動向を十分に踏まえ、必要な検討を行っていくことも重要である。

### **（事業体の役割・行政の役割）**

- 以上の検討を踏まえた上で、今後の事業体における人材育成の方向性は、以下のように整理することができる。
- 第1に、事業体における人材育成は、事業体自らが責任をもって取り組むことが基本である。同時に行政は、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していくことである。事業体は、利用者に質の高いサービスを提供する役割を担う組織体として当然の責務として取り組み、行政は、認知症ケア、介護予防、虐待対応等の今日的なニーズ・課題に関して、必要な情報提供や研修などを行うことが必要である。
- 第2に、以上の従来からの考え方を基本としつつも、これまでの検討の中で

示した手法をはじめ人材育成に向けた様々な工夫について、個々の事業者は自ら、あるいは共同して取り組むとともに、行政の側も、そうした事業者の取組を効果的に支援することが求められる。

- とりわけ入所施設については、在宅サービスのように新たな事業者の参入が容易ではなく、現実に利用待機者の存在等から、実質的に「競い合い」によるインセンティブの機能が必ずしも十分に働いていない場合が多いと考えられる。
- そのため、手法4で述べたとおり、都は、民間社会福祉施設に対して、「第三者評価の受審」と「経営情報公開」の義務化を行うなど、サービスの質の向上を促す取組を進めているが、各分野の福祉施設における人材育成についても、一層の政策的支援が必要であると考えられる。
- 高齢者分野では、介護予防や認知症ケア等に対応するための人材育成については、既に様々な研修が実施されているが、児童虐待の増加等を背景とした処遇困難児等に対応する児童養護施設の職員や、障害者自立支援法の施行に伴う地域生活への移行支援等の本格化への取組を担う障害者施設の職員の資質の向上については、体系的な取組が十分でなく、スキルリーダー層の育成などを中心に、都は育成体制の構築に取り組むべきものとする。

## 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3章では、ケアワーカーを中心に福祉人材の多くが所属する「事業体職員の育成」について、「OJTを中心とした現場におけるスキルアップ」と「経営の視点からの取組」の2つの側面から、あるべき姿と課題、さらに解決に向けた様々な手法等を提案した。
- しかし、地域ケアを中心とする今日の福祉ニーズは、一つの事業体による対応だけで完結されるものではない。むしろ、複数の事業体が提供する多様なサービスを組み合わせ、地域社会の多様な社会資源等も活用しながら、利用者のニーズを充足していくことが求められる。そして、こうした福祉サービス等が地域の中に十分に整備され、安心して利用できる仕組みを整えていくことがこれまで以上に重要になっている。
- 本章では、こうした観点から求められる人材、すなわち「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」について、その育成のあり方を検討する。コーディネーター等は事業体等に勤務する例も多く、その場合には前章における分析が基本となるが、以下では、そうした点を踏まえた上で、職務の特性等を考慮して検討を行うこととする。

### 第1節 コーディネーターの育成

#### （課題）

- 地域ケアがより一層進む中で、福祉サービスを含む多様な社会資源を組み合わせ、調整する機能とともに、個々人の生活全体を捉えた支援を担うのがコーディネーターである。
- コーディネーターは、地域包括支援センターや子ども家庭支援センターなど数名の職員で構成されるものから、福祉事務所や児童相談所など比較的人数の多い組織まで、その所属は様々であるが、人材育成については以下のような特性と課題が指摘される。

- 介護支援専門員（ケアマネジャー）や、各分野の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、また、事業体に属する場合であっても少数職種の場合が多いことから、スキル面での階層が形成されにくく、事業体において通常行われるOJTの実施が困難であるとともに、ノウハウ等の情報交換や蓄積等が難しいことがあげられる。
- 福祉事務所のケースワーカーや査察指導員などは、行政内部の人事異動が頻繁に行われること等により、スキル階層の形成等が困難になっている。さらには、そうした状況の中で、被保護者の就労自立に向けた新たな支援など、今日的な取組が必ずしも十分でない等の問題がある。
- 以上のような個々のケースへの支援に加え、地域の多様な主体に働きかけることも必要である。本格的な地域ケア中心の時代が到来し、インフォーマルな分野を含めた地域社会の一層の活性化が求められる中で、地域の社会福祉協議会には、これまで以上に、住民をはじめ地域の多様な主体の自主的な活動を育むコーディネート機能の強化が必要である。

### （方向性）

- このような事業体の規模や、少数職種、独立した業務内容等に起因する課題に対応するためには、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である。
- 例えば、今般の介護保険制度の改正で創設された地域包括支援センターや、児童相談所等の行政機関を核にした取組である。関係する相談機関職員のための合同研修の実施や、困難ケース等の検討会・情報交換等の取組は、地域の関係職員相互のネットワークの形成（顔の見える関係づくり）にも資することになり、日常のサービス提供における連携・協力にも大きな成果が期待できる。
- 地域包括支援センターは、包括的・継続的マネジメント事業として、支援困難事例に関する介護支援専門員（ケアマネジャー）への助言や、地域の介護支援専門員のネットワークづくり等を行うこととしており、人材育成の視点からも大きな効果が期待できる。

- 児童相談所は、これまでも、地域の子ども家庭支援センターガイドラインの策定や専門研修の実施など、区市町村を支援してきたが、今後はこうした取組を一層強化しながら、人材育成を含めた体制づくりを支援していくことが必要である。
- また、前章第3節でも述べたが、多様な専門職集団（職能団体）の活用も重要である。社会福祉士や介護支援専門員等の専門職集団で行われている勉強会・研究会等への参加することにより、その研究成果や情報交換を行うとともに、地域のネットワークを越えたさらに幅広く、専門性の高いネットワークの形成を図ることになる。
- 福祉事務所等の行政機関については、これまで、それぞれの自治体で取り組まれているが、都においても生活保護行政を中心に、生活保護主管課長研修・査察指導員研修などを実施している。今後は、そうした研修内容を一層充実させていくとともに、福祉事務所間での情報交換やネットワークづくり、ベテランケースワーカーの持つ経験やノウハウを蓄積し、継承する仕組みづくりが必要である。
- 社会福祉協議会については、多様な住民活動への支援や地域のネットワークの構築など地域レベルでの様々な取組を引き続き行うとともに、そうした実践を通じて得られたノウハウを活用し、他地域でのさらなる実践や、研修実施等によるノウハウの普及につなげるなど、職員の力量の向上を図っていくことが重要である。

## 第2節 レフェリーの育成

### （課題）

- 都は、社会福祉法・介護保険法など社会福祉諸法に基づき、社会福祉法人の許認可を行うとともに、福祉サービス事業が適正かつ円滑に運営されるよう、事業を行う者に対して指導監査を実施しているが、平成16年の介護保険制度の改正では、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るなど、区市町村の権限が強化された。
- また、都が進める福祉サービス第三者評価も、事業者に対するチェック機能

を有するものであり、都内の自治体で独自に実施するサービス評価の取組等を含めて、様々な仕組みが徐々に整いつつある。

- しかし、指導監査は、区市町村にとって着手したばかりの業務であるため、経験やノウハウの蓄積がなく、したがってスキル面でのリーダー層もいない状況にある。
- 介護サービスをはじめ多様な事業者が参入する中で、利用者が安心してサービスを利用し、また事業者の間でサービスの「競い合い」が公正に行われるよう、「レフェリー役」を担う行政職員を育成し、サービスの信頼を確保していくことが必要である。

### (方向性)

- そのためには、都と区市町村は、指導監査を担う職員のレベルアップに取り組むことはもとより、都と区市町村、そして区市町村相互の連携により、広域的なスキル階層の形成を図ることである。
- 都は既に、事業者に対する立入検査のチェックリストを作成して区市町村に提供するとともに、都と区市町村による指導監査の合同実施や、区市町村への研修会・連絡会議等を開催するなど、指導監査に関するノウハウや情報を共有化する取組に着手している。
- 今後、福祉サービス第三者評価制度をはじめとする多様なチェック機能の効果的な活用とその担い手を含めて、レフェリーの育成について、都はもとより、区市町村においても、主体的に取り組んでいく必要がある。

## 第3節 プランナーの育成

### (課題)

- 高齢・障害・子ども家庭など各分野で、法定計画の策定が都及び区市町村に義務づけられるなど、「福祉の計画化」が一層進展している。また、行政分野での計画策定や企画立案に加え、地域の社会福祉協議会等においても、住民をはじめ地域の多様な主体を巻き込む様々な活動プログラムを企画し実行することが求められている。

- こうしたプランナーには、計画・政策等を企画立案する段階だけでなく、その実施・検証に至るまでのP D C A (plan-do-check-action) サイクル全体をとらえ、政策目的の実現に取り組むことが求められる。
- しかし、とりわけ行政職員の人事異動は政策分野を超えて行われることも多く、また、特定の職員が長期間にわたるP D C Aサイクルの全体を経験することは一般に困難である。そのため、プランナーとしてのスキル階層が形成されにくく、ノウハウ等が継承されにくいといった課題がある。

### (方向性)

- こうしたプランナーとしての行政職員を育成するためには、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である。さらに、都と区市町村、区市町村相互が連携し、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である。
- 例えば、近年は、各自治体において公共政策や政策形成に関する研修等が行われているが、福祉分野にテーマを絞った政策形成研修や、各福祉分野の法定計画の策定や改定の時期等に合わせて、当該計画策定に特化した研修を実施することが考えられる。
- また、こうした集合研修等を実施する場合にも、他の区市町村等にも参加を促し、研修終了後に、職員の相互交流・意見交換の場を設定することも有効である。
- こうした各種研修における自治体間の相互乗り入れや、顔の見える関係づくりに努めることにより、広域的なスキル階層の形成につながっていくことが期待される。
- 今後、都及び区市町村は、こうしたプランナーの効果的な育成に取り組むことが必要であるが、とりわけ区市町村は、先に述べた介護保険に関わる指導監査権限に加え、先般の障害者自立支援法においても、精神障害者への支援を含め、事業の実施主体が区市町村に一元化されるなど、福祉分野における役割はますます重要視されている。区市町村には、地域の福祉施策の推進を担う政策主体としての立場をこれまで以上に自覚し、それを担う人材の育成に取り組ん



でいくことが求められる。

- 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である。都レベルと地域レベルの社会福祉協議会が協力しながら、地域での活動を通じて得られた教訓を活きた教材として、ノウハウの蓄積を図るなど、地域活動のプランナーの育成に取り組んでいくことが求められる。

## 第4節 協働する多様な市民の育成

### （課題）

- 先にも見たとおり、ひとり暮らし・認知症の高齢者や、障害者の地域生活、子どもの健全育成など、今日の地域社会をめぐる課題が多様化する中では、地域社会の理解・協力・参加が不可欠である。
- 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、地域社会との関わりを強めていく。多様な経歴と経験の持ち主が地域社会の中で、様々な活動に参加することが期待されている
- この期を捉え、団塊の世代を含めた住民、商店街や町会・自治会、さらには公的サービスの隙間を補う、きめ細かな活動を展開しているNPO・ボランティアやコミュニティビジネスなど、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必要である。
- また、こうした市民の活動においては、図2（第2章第2節）で示した5つの機能に対応した多元的な取組が見られるようになったが、それぞれの機能に対応した活動プログラムの開発や、公的制度との協働のあり方等の課題もあり、今後、地域での実践とその成果等を踏まえながら、さらなる検討を行っていくことが求められる。

### （方向性）

- こうした地域社会の取組を進めるには、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、福祉をはじめ様々な行政分野で協働できる地

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、そして、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である。

- 具体的には、住民向けの各種活動に関する情報提供・相談窓口の設置により、参加を希望する個人と受入団体との調整や、新たな活動に対しては適切なアドバイスをを行うなどの仕組みづくりを強化することが必要である。また、活動状況に応じて上級レベルの研修を企画するなど、志の高い人々が質の高い学びを通じて、その力を地域の中で一層発揮していく環境づくりが望まれる。
- 同時に、こうした多様な活動団体等がネットワークを形成し、地域の社会福祉協議会や、長年にわたって地域に根ざした活動を進めている民生・児童委員と連携を図っていくことも重要である。
- こうした取組を企画・実施し、さらに発展させていくためには、コミュニティソーシャルワーカーや、住民の具体的な活動を支援していくアドバイザーの存在が重要である。区市町村は、地域プランナーとしての資質を有する区市町村職員の活用はもちろんのこと、地域に根ざした創意工夫ある活動を展開しているNPOやコミュニティビジネス等のリーダー、区市町村の社会福祉協議会職員等とも協働するとともに、さらには、そうした人材が蓄積したノウハウを次代に継承することができるような仕組みづくりに取り組んでいくことが重要である。
- 都は従来から、区市町村に対する独自の包括補助制度により、地域特有のニーズをとらえ、地域の多様な社会資源を活用した創意工夫ある区市町村の施策を支援するとともに、民生・児童委員との連携・協力を強化するなど、地域の力を活かす様々な取組を促しているが、今後とも、こうした仕組みを活用し支援していくことが必要である。

## おわりに

- 本意見具申では、これまで、本格的な少子高齢社会の到来に向けて、福祉ニーズが増大し、多様化・高度化する中で、これからの福祉を担う人材の「育成」について、その効果的な推進のあり方について述べてきた。

今日の福祉人材をめぐる課題が多岐にわたる中で、人材育成に焦点を当て、審議してきた経緯は、「はじめに」でも述べたとおりである。

- そのため、審議会では、こうした課題のすべてについて議論することはできなかったが、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述べておきたい。

- 第1に、国における、いわゆる「人材確保指針」の検討についてである。

本年3月下旬から、国の社会保障審議会福祉部会において、社会福祉法に基づく、いわゆる「人材確保指針」（平成5年厚生省告示第116号「社会福祉事業に従事する者の確保を図るための措置に関する基本的な指針」）の見直し等について検討が行われている。

- そこでは、福祉人材に関わる就業動向等を踏まえた上で、処遇の改善、資質の向上、新規従事者の確保に関する措置等について検討がなされることとなっているが、雇用形態のあり方、介護分野での外国人労働者などのテーマを含めて、労働市場全般にわたる問題について、徹底的な議論が行われることを強く期待するものである。

- その際、人材確保に当たっては、福祉に関わる有為な人材が、誇りをもって働くことができる、そして質の高い人材が参入できるような労働条件の確保が必要である。それは給与の改善というだけでなく、従事者の福利厚生の確保や働きやすい職場環境等を含めた総合的な視点での対策が重要であることは言うまでもない。

- 第2に、事業体における人材育成への取組についてである。

本意見具申では、「ケアワーカーを中心とした事業体職員」「コーディネーター」など、今後の福祉を担うべき人材を大きく分類し、その業務等の特性を踏まえ、育成の方向性を提言した。

- さらに詳細な検討、例えば、個々の職種やサービス種別ごとに必要とされる具体的な能力や、その育成のあり方については、それぞれの分野におけるサービス提供のあり方と密接に関係するものであり、各分野の専門家・関係団体等における一層の検討が期待される。そして最終的には、職員の能力は、それぞれの事業体のもつ理念と組織風土の中でこそ育まれるべきものであり、経営者をはじめ関係者によるさらなる検討と実行を強く望むものである。
  
- 第3に、今回の提言では、利用者のサービス選択をはじめ様々な場面での情報の重要性について述べてきたが、サービス提供サイドにおける情報の共有化についても触れておきたい。
  
- 地域ケアが本格化していく中では、多様な主体の連携と協働が求められるが、その基盤のひとつが情報の共有化である。例えば、福祉制度等に関する行政情報、事業者をはじめ多様な主体の活動情報など、行政・事業者・市民等のそれぞれが自らの情報を発信・提供することの重要性と、今日の情報通信技術を活用した連携システム構築の必要性について課題として指摘しておく。その際、サービス利用者を含めて、情報にアクセスする全ての人々の情報リテラシーへの配慮についても付け加えておく。
  
- 最後に、東京都においては、平成19年1月、「東京の福祉保健の新展開2007」を公表し、「福祉・健康都市 東京ビジョン」の基本方針を継承しながら、その考え方を進化させるとともに、事業についても平成19年度に取り組む事業を中心に更新を行った。
  
- その中では、26項目にわたる重点プロジェクトの一つに「新たな課題を担う人材の育成」を掲げ、福祉分野に留まらず、幅広く保健・医療を担う人材の育成に本格的に取り組むこととしている。
  
- 本審議会は、こうした課題に改めて着手した東京都が今回の意見具申を踏まえ、具体的な施策展開について検討をさらに進め、より質の高いサービスの実現に向けて取り組んでいくことを期待するものである。



