

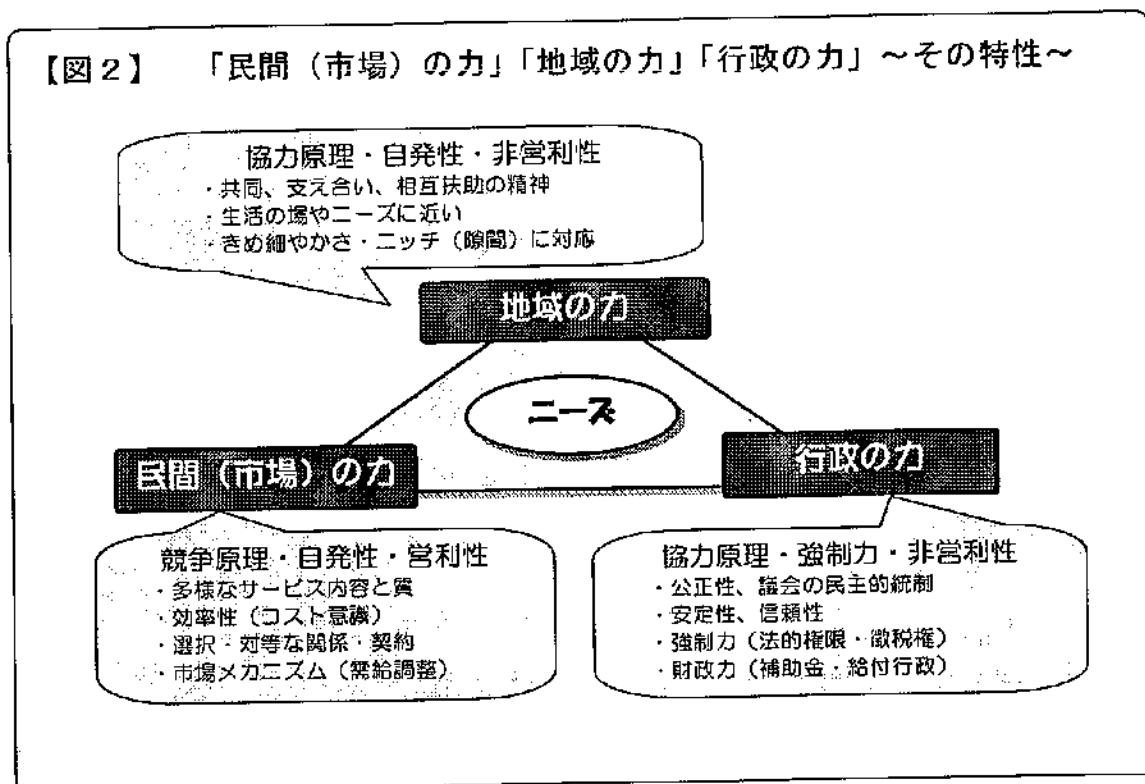
第3節 主に「ニーズを充足する資源」の観点からの留意点

- 本審議会は、平成16年に福祉サービス市場に関する意見具申⁴⁰を行ったが、そこでは、市場原理のもつ長所を活かしつつも、同時に、福祉サービス市場は万能なものではない、という認識から、その特性を十分に踏まえた対応をなすべきことを提言した。
- 都は、同提言も踏まえながら、平成18年の『福祉・健康都市 東京ビジョン』で、こうしたニーズの充足のあり方について示しているが、それは概ね以下のように整理できるであろう。
 - ・ 今日の成熟した社会では、人々は生活上の様々なニーズを、①民間市場での財・サービスの購入、②様々な生活場面での人と人との協力、③行政サービスの利用などによって充足させている。この「民間（市場）の力」「地域（力）」「行政（力）」のそれぞれは、もとより万能なものではなく、それぞれに長所・短所があり、相互に補いながら全体として機能している。
 - ・ 「民間（市場）の力」とは、創意工夫と競い合いを特色とする。市場では、買手の選択による購買行動と売手間の競い合いによって、多様なサービスが提供されるとともに、市場メカニズムによる需給調整やコスト意識などによって、資源の有効活用が図られている。
 - 一方、売手・買手間の情報ギャップの存在や行過ぎた営利主義の可能性、認知症や知的障害など判断能力が不十分な人に対する保護・支援のしくみが必要であることなど、留意すべき特性を有している。
 - ・ 「地域（力）」とは、様々な人と人との協力である。多様なNPOや住民団体等による活動、企業の社会的貢献などの組織的なものから、友人・職場の同僚の協力や、住民の相互理解や交流、何気ない日常会話のやりとり、さらには、インターネットによる人と人のつながり等を含めて、市場や行政では対応困難な、きめ細かなサービスや配慮がなされている。
 - 一方で、こうした活動には、安定性・継続性等が必ずしも十分ではない傾向があり、また専門性が不足している場合も見られる。
 - ・ そして「行政」は、法律等に基づく様々な権限と財政力をもち、それによって政策を企画・実施していく力を有している。また、議会における民主的

⁴⁰ 東京都社会福祉審議会意見具申「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～」(平成16年7月)

統制・手続等を背景に、行政活動の公正性が担保されている一方で、行政の提供するサービスには画一的・硬直的になる傾向があると指摘されている。

- これらの3つの力が有する特性を示したのが以下の図である⁴¹。



- これらが「ニーズを充足する資源」として十全に機能することが重要であり、その際、以下の点に留意していく必要がある。

1 地域の多様な取組に注目し育成することについて

- 地域の特性を捉えた事業主体の様々な取組には、現行制度では必ずしも満たされていない何らかのニーズと、サービスを展開するに当たっての創意工夫が存在する。それは都内の事例に限らず、全国の、さらには諸外国の取組についても同様である。

- こうした取組は、福祉分野におけるイノベーション（innovation）ともいう

⁴¹ 『福祉・健康都市 東京ビジョン』（平成18年2月）の図を一部修正

べきものであり、それらに注目し、ニーズの存在、サービス提供の手法のメリットや課題等を分析した上で、例えば、行政の立場であれば、そうした動きをいかに分析し、自らの政策として活かしていくのかが重要である。また、都内で活動する既存の事業者であれば、自らの役割を踏まえ、こうした取組事例を参考にしながら、都民ニーズについてはどうなのかを考え、新たな体制づくりを含めて、サービス提供に取り組んでいくことが大切なのである。

- 本審議会では、以上の観点から、「福祉の将来展望における論点」検討分科会において、先進的な取組を地域で展開している事業者から報告を聴く機会を得たが、その概要は次頁以降の2つの参考事例のとおりである。これらの取組は、既に見てきた、居住とケアの関係をはじめ、後に掲げる論点、すなわち、地域の既存ストックの活用や、地域経済との調和、サービス間の連携などにも深く関わるものであり、様々な示唆を得ることができよう。
- その際、重要なのが、当該取組がいかなる仕組みで事業として成立しているのかを明らかにすることである。すなわち、経営資源（人、モノ、金、情報）の調達を含めて「業」として社会的ニーズの対応に取り組める構造が存在しているかどうかである。市場ベースやコミュニティビジネス⁴²、あるいは地域社会の自発的な取組として完結し、事業継続が期待できる仕組みなのか、それとも行政として何らかの関わりが必要なのか、好事例としての事業が普及し拡大していくための環境を見極めていく視点が重要であることを指摘しておきたい。
- なお、地域の取組として参考とすべきは、このような好事例だけではない。例えば、いわゆる貧困ビジネスについても、劣悪な事業者を排除すべきことは言うまでもないが、そこに何らかのニーズが存在すること等の背景を冷静に分析した上で、必要な法規制を行うとともに、良質な取組を促していくという観点が重要であろう。
- こうした地域の多様な福祉活動などを育成する観点は、今日に限ったものではない。例えば、そもそも社会福祉法人制度は、かつて篤志家等が取り組んでいた社会事業を公的に認定し、財政支援できるようにした仕組みであると言えるであろう。また、都が創設した認証保育所制度も、認可外保育施設のレベルアップを図るものであったと捉えることができよう。

⁴² コミュニティビジネスについて、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言われている。

【参考事例1】

「地域ケア連携」の取組 ～特定非営利活動法人ふるさとの会～

- ふるさとの会は、1990（平成2）年に設立された山谷地区のホームレス支援を中心に活動している団体である。「生活困窮者が地域のなかで、安定した住居を確保し、安心した生活を実現し、社会のなかで再び人としての役割や尊厳・居場所を回復するための支援を事業として行うこと」を目的として幅広い活動を展開している。
- 例えば、「『山谷』地域ケア連携をすすめる会」は、ふるさとの会が呼びかけて発足した支援ネットワークである。山谷地域で活動する病院・診療所、介護事業所、訪問看護ステーション、福祉事務所、その他社会サービス事業者等が集まり、生活困窮者の地域居住をめぐる諸課題を共有しながら支援を進めている。
- また、働くことのできる元ホームレス・被保護者への支援としては、ケア付き就労支援プログラムを導入し、就労される方のペースに合わせて職場環境（職場内での見守り、就業時間、労働内容等をフレキシブルに対応）を整え、就労のリハビリ訓練を実施している。
その結果、例えば、ふるさとの会の職員157名のうち、元ホームレス・被保護者63名の雇用を実現している。
- 同会では、こうした取組とともに、地域の空きアパート等の社会資源の活用により住まいを確保するなど、必要なサポートを受けられず簡易旅館や宿泊所で生活していた高齢者、ADLの低下により近隣のアパートから住み替えをした方、身寄りのない低所得高齢者など約900人の方々の地域生活を実現している。

* 以上は、平成22年1月14日の本審議会「福祉の将来展望における論点」検討分科会における同会の水田恵氏の発言及び資料等に基づき、事務局で整理したものである。

【参考事例 2】

地域の小規模居住とケア体制 ～社会福祉法人長岡福祉協会～

- 新潟県の長岡福祉協会は、小規模なサテライト型の特別養護老人ホーム等を地域に配置し、そこを拠点にサービスを提供するなど、地域ケアをめざす創意工夫ある様々な取組を行っている。

以下はその代表例である。

- 「健康の駅ながおか」の例

長岡市が老人福祉センターを新設。長岡福祉協会は同事業を受託するに当たり、居住施設や訪問介護・訪問看護等の在宅サービス拠点等の併設を市に対して提案。建設用地費が無償になったこと等から、ケアハウス(定員 40 名)は単身用 40 m²、バス・トイレ・キッチン付き、家賃 44,200 円を実現した。

- 公的整備費ゼロで、地域の介護拠点施設と施設やバリアフリー・アパートを併設・隣接して整備する例

土地オーナーがアパート業として建物を建設し、それを丸ごと借上げて地域の介護拠点施設とバリアフリー住宅等を提供。アパート部分の部屋代は利用者が負担する。この方式で、既存の大規模特別養護老人ホーム(100 名)の建替えを契機として、施設機能を小規模化し地域分散させ、地域ケアの拠点としても活用している。

- こうした「居住」と「ケア体制」の分離は、都市部でも高層化によって可能となる。地方自治体が公有地を無償・低額で提供すること等により、利用料の低減化が図れるなど、極めて有効である。

長岡福祉協会は、こうした手法を活用し、東京圏でも、港区の「福祉プラザさくら川」や埼玉県和光市の「サポートセンター広沢」での取組を実現している。

* 以上は、平成 22 年 1 月 14 日の本審議会「福祉の将来展望における論点」検討分科会における長岡福祉協会の高齢者総合ケアセンターこぶし園総合施設長小山剛氏の発言及び資料等に基づき、事務局で整理したものである。

2 地域の既存ストックの活用について

- 増大する福祉ニーズへの効果的な対応に加え、地域に密着したサービス提供の観点や、人口減少や人口構成の変化を踏まえれば、地域の既存ストックを活用する観点が重要である。
- 先に見たように、将来の人口構成は、区市町村によって程度の差はあるものの、総人口が低下傾向に向かう中で、高齢者人口は実数・割合ともに大きく増加し、生産年齢人口と年少人口が低下する状況にある。このことは、地域住民の年齢構成の変化に伴い、必要とされる住宅や建物、公共施設のストックが量的にも質的にも大きく変化していくことを示唆している。
- 他方、例えば、都内の空き家は増加傾向にある。総務省「平成 20 年住宅・土地統計調査」によれば、都内の空き家数は、平成 15 年の 66.5 万戸から平成 20 年には 75 万戸と増加しており、総住宅数に対する空き家率は 11.1%となっている状況にある。
- こうした点を踏まえると、今後、地域の既存ストックの活用の観点が極めて重要となる。土地所有者と協力した福祉施設等の整備、マンションやオフィスの空室を活用することや、既存の各種公共資本・社会福祉施設などの転用（例えば、保育所から高齢者施設へ等）も視野に入れるべきであろう。
- 先に見た参考事例における賃借物件によるサテライト型特別養護老人ホーム等の地域展開例や、低所得者向けの住宅確保の取組等についても、こうした観点を先取りしたケースであると捉えることができよう。
- こうした観点は、人口減少社会が進行する中での「縮小の社会技術」とも呼ぶべきものの一つであろう。今後、中長期的な視点から、効果的・効率的にダウンサイジングをしながら、どのように豊かな社会を創造していくかという方向へ発想を転換させていくことが重要であり、その一例が、既存ストックの福祉サービス事業への活用であることを、地方自治体も社会福祉関係者も認識すべきであることを強調しておきたい。
- 同時に、こうした観点は、次項でみる「社会保障給付と地域経済との調和」の視点にも大きく関連していくのである。

3 社会保障給付と地域経済との調和について

- 一般に、社会保障制度は国民経済に対して負担的な側面が強調されるが、社会保障制度が持つセーフティネット機能に加えて、総需要拡大と関連する効果（雇用創出・生産誘発、資金循環等）を有している。
- これは地域経済においては、より具体的な効果として期待できるものとなる。以下の参考試算例は、社会的入院の状況にある方々の地域生活移行を実現するだけでなく、社会保障給付を通じて、雇用や消費、建物賃借の発生など、地域経済に資金が循環していく図式が成立することを示している。
- 先に述べた、地域の既存ストックの活用の視点や、参考事例における地域ケアの取組は、このような試算例からもその有効性が期待できるものであり、商店街の活性化や、自治体における地域振興施策等との連携も図りながら取り組んでいくことが重要である。

【参考試算例】

生活困難層の社会的入院 100 名の地域生活移行による波及効果の推計⁴³

- 社会的入院層 100 名の入院医療費 年間 60 億円
(平成 15 年 T 区行政資料)
- この 100 名がケア付き住宅での生活に移行した場合、その一次波及効果 4 億 3,000 万円（内訳は以下のとおり）、最終波及効果は 7 億 2,000 万円と推計される。
また、地域の新規雇用創出は 133 名（うち 40%は介護関連）となる。
(内 訳)
 - ① 介護サービス関連産業 28,000 万円
 - ② 地代家賃・不動産業 6,444 万円
 - ③ 医療・保健関連事業 4,972 万円
 - ④ 小売（地域内消費） 2,035 万円
 - ⑤ その他（光熱水など） 1,549 万円

⁴³ この試算例は、本審議会臨時委員の鈴木巨学習院大学教授によるものである。

4 サービス提供体制のあり方等について

～地域包括ケアを中心として～

- これまで、「地域包括ケア」の考え方は、地域包括支援センターという事業名称にもみられるように、介護保険や高齢者福祉における議論の中で、主に用いられてきたため、高齢者分野に限定されたものと考えられている面がある。
- しかし、「地域包括ケア（システム）」は、一般に、「ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で適切に提供できるような地域での体制」と定義される⁴⁴。したがって、地域包括ケアは本来、障害者や子供家庭に対する支援を含めて、福祉分野全般にわたる考え方であると言える。
- 本稿においても、既に、こうした幅広い考え方の下に検討を進めてきた。例えば、本章第1節では、日常生活圏域における人口構成等を踏まえた対応の重要性を指摘するとともに、第2節では、ニーズ（必要）の観点から、「新しい互助ともいべき機能」や、住まいとそれに付加すべきサービス機能について、地域生活を基本にして検討を進めてきた。さらに、本節でも、地域における多様な取組、地域の既存ストックの活用、地域経済との調和などの観点を強調してきた。
- これらの議論は、福祉分野全般にわたる幅広い地域包括ケアの考え方、日常生活圏域をベースに置き、ニーズの把握とサービス提供体制の構築をめざしていくことがその根底にあることにほかならない。
- 本項では、以上のような、本来の地域包括ケアの考え方の重要性を改めて確認するとともに、今日の福祉サービスの担い手が、社会福祉法人はもとより、介護サービスを中心に民間企業や地域のNPO等、多様な主体で構成されていることを踏まえた上で、効果的なサービス提供体制を構築するための留意点についていくつか指摘しておきたい。

⁴⁴ この定義は「平成21年度老人保健健康増進等事業による研究報告書『地域包括ケア研究会 報告書』平成22年3月」による。

(「対象者別の福祉」の見直しについて)

- 第1に、これまでの「対象者別の福祉」の見直しについてである。社会福祉の法体系等もあり、従来から、多くの福祉サービスは対象者別・分野別に提供されてきた。しかし、利用者の判断基準は、自分が「高齢者」であるか、「障害者」であるかではなく、「自分の生活にとって必要であるか否か」である。
- 例えば、地域包括支援センター等の相談機関は、要介護かつ障害である高齢者などの分野をまたがる利用者の存在や、インフォーマルサポート等の地域の多様な社会資源をつなげる機能を考えた時、可能な限りワンストップで対応できる窓口であることが望ましい。
- そして、低所得の要因等が加わった場合には、福祉事務所の位置づけやあり様にも大きく関係してくることになるであろう。同時に、低所得の稼働可能層への支援においては、ハローワークはじめ国が所管する就労支援機関との連携もこれまで以上に留意しなければならない課題となるであろう。
- また、近年、通所系施設について、NPO等が、地域に密着したサービスとして、高齢者・障害者のデイサービスに加えて、子供の一時預かり等を含めた「共生型ケア」に取り組んでいる事例もある。
- 今後、こうした地域の多様な主体による創意工夫ある取組を考える時、従来の対象者別・分野別を超えた視点から、福祉施策や福祉サービスの提供体制のあり方を捉えていくことが重要である。

(事業体の規模について)

- 第2に、サービスを提供する事業体の規模についてである。本審議会は、平成19年に行った意見具申⁴⁵の中で、組織として人材育成やキャリアアップの形成には、職員の中に、リーダー層や一般職員層といった階層が必要であり、そのためには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考え方を示した。
- 少数精鋭の小規模な専門家集団は、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など、その意義は尊重されるべきものではあるが、上記のよう

⁴⁵ 東京都社会福祉審議会意見具申「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～」(平成19年8月)

な観点から、今後の事業体のあり方として、「経営体としては一定規模以上で、サービス拠点は小規模に」という視点や、次項とも関連するが、複数の事業者が共同して事業運営ができる新たな方式の開発が重要であると思われる。

- 先に参考事例で掲げた長岡福祉協会の取組は、小規模なサテライト型特別養護老人ホームや、地域の介護拠点とバリアフリー・アパート等の組合せを在宅サービス拠点群として日常生活圏域で展開し、一定規模の地域全体をカバーしているのである。

(医療と福祉などのサービス間の連携について)

- 第3に、医療と福祉などのサービス間の連携についてである。とりわけ、在宅医療を含めた地域ケアについては、医療と介護の担当領域が必ずしも明確に区別できないことや、急性期と慢性期、あるいは精神上の疾患と身体上の疾患の違いなどによって、多様な対応が求められる。さらに、今後の75歳以上人口の急増を踏まえると、効果的・効率的にサービスを提供するには、具体的な連携体制のあり方がこれまで以上に問われてくる。
- こうしたサービス連携のタイプとしては、①独立した個々の事業者が連携してサービスを提供する「ネットワーク型の連携」、②単一の事業者が多様なサービスを一体的・自己完結的に提供する「複合体型の連携」、③両者の中間的な形態の連携に分類されると考えられるが、それぞれの特性を踏まえることが必要であろう。
- 例えば、「ネットワーク型の連携」では、利用者は多様な事業者の中からサービスを選択することが可能となるが、サービス間・事業者間の調整を図るにはそれを担う新たな主体が必要になる等の調整コストがかかる。「複合体型」では、こうした調整コストが省かれるとともに、一体的なサービス提供による利用者の安心感は大きい。が、いわゆるサービスの「囲い込み」「独占」による弊害が生じる可能性がある。
- 他県では、単一の社会福祉法人等が当該地域で総合的・一体的に施設サービスと在宅サービスを展開する例も見られる。先に参考事例で掲げた長岡福祉協会の取組はこれに近いものであろう。
- 都内では、事業体の規模等を含めて、多様な事業者が参入している状況がある一方、地域によっては必要な事業者が少ない場合もある。したがって、サー

ビス連携のあり方は地域の事業者の状況によって多様なものになるであろう。先に参考事例で掲げたNPO法人ふるさと会の取組は、地域の中のネットワーク型の事例である。他方、民間企業等が高齢者専用賃貸住宅にデイサービスやヘルパー事業所、訪問看護事業所等を併設させ一体的に運営する例は複合体型の連携である。

- 都市型としての新しい可能性としては、「ネットワーク型の連携」を容易に機能させるために、例えば、同一の建物内・敷地内で、異なる事業主体が高齢者住宅や診療所、ヘルパー事業所を運営する形態が考えられる。相互の連携や調整を容易にし、利用者にとっても使いやすいものとなる。平成 21 年度から都が取り組んでいる複数の事業者による医療・介護連携型高齢者専用賃貸住宅モデル事業は、こうした効果を目指すものであろう。

また、既に都が実施している地域包括支援センターや訪問看護ステーション、介護支援専門員に対する各種研修や区市町村の取組に対する支援等は、ネットワーク型連携に資するものである。

- いずれにしても、多様な連携形態の利点を活かしながら、情報提供の充実を図るなど、真に利用者本位のサービス提供を行うとともに、公的なサービスコストを含めた効率性の視点では、ある程度の地域的な広がりの中で、こうした連携が機能することが望ましい。同時に、例えば、とりわけ在宅における医療や介護の連携等については、既に地域で実施されている成功事例等について評価・分析等を行い、そうした取組に習い、それを普及させていくための仕組づくりに取り組んでいく姿勢が重要である。

(事業者間の「競い合い」について)

- 第4に、事業者間の「競い合い」によるサービスの質の向上についてである。第1章で見たとおり、都は、福祉改革のキーワードとして「競い合い」を掲げ、利用者本位のサービスのレベルアップが図られるよう、多様な事業者の参入を促す等の取組を進めてきた。また、本節冒頭では市場機能の特性について言及したが、そうした点を踏まえた上で、この「競い合い」の機能について、留意すべき点を述べておきたい。
- 福祉サービスの利用の仕組が、利用者の選択に基づく分野においては、確かに、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により意識的に取り組むインセンティブが働くと考えられる。

介護保険制度や障害者分野のサービスの多くはこれに該当し、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、事業者間の「競い合い」が一定程度機能していると考えられる。

- しかしながら、他方で、措置制度の分野は、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、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り、実質的な意味での「競い合い」は存在していないと考えられることに留意しなければならない。
- こうした点から、これらの分野については、行政による指導検査体制の充実とともに、「競い合い」を一層有効に機能させるための検討や取組が必要である。例えば、経営主体の制限などについて規制緩和を進めることや、サービスに関する情報提供や第三者評価の活用など、利用者支援・保護の仕組の充実を図ること等である。
- 同時に、福祉サービスは、人としての尊厳をもって自立した生活を支えるサービスであることから、それを担う専門職は自己規律や倫理を重視しなければならない。また、社会福祉法人は、社会福祉事業の主たる担い手として、サービスの質の向上、事業経営の透明性の確保、情報提供、苦情解決などについて、社会福祉法が諸規定を定めていること、さらには、その公共性等から、一般の公益法人と比べて厳格な規制が課されている一方、税制等において手厚い優遇措置が講じられていることを改めて確認しておきたい。
- なお、先に「住まい・居住機能」の項で検討したように、今後、様々な機能を備え、あるいは利用できる多様な住まい（ケア付き住宅等）が普及し、社会福祉施設を含めて、利用者の選択肢が多様化することによって、実質的な「競い合い」が機能する可能性があることも指摘しておきたい。

（福祉人材の確保について）

- 第5に、福祉人材の確保についてである。本審議会は、前述した平成19年の意見具申⁴⁶において、福祉人材の確保・定着における経営者層によるマネジ

⁴⁶ 東京都社会福祉審議会意見具申「利用者本位の福祉の実現に向けて ～福祉人材の育成

メントの重要性を指摘した。今期の審議においても、介護事業者等について「現行の経営のままでは、たとえ給与水準が改善されても、人材の確保・定着は困難である」との意見があり、こうした点について改めて指摘しておきたい。その論旨は以下のとおりである。

- ・ 介護事業における離職率は21.6%であり、全産業平均15.4%に比べて高い状況にあるものの、事業開始後経過年数と離職率の関係をみると、事業開始後1年未満では離職率は47.4%と5割近いが、経過年数が増すとともに離職率は低下し、事業開始後10年以上では16.9%と、全産業平均よりやや高い程度になること⁴⁷。
- ・ このため、介護業界における高い離職率は、新規参入事業者が多いことも一因であると考えられること。
- ・ こうした点を考えると、事業開始後一定年数を経過しても離職率が高い介護事業者については、他産業に比べて経営的な取組等に問題がある可能性が高いとも言えること。

○ 以上の点を踏まえると、福祉・介護人材の確保については、まずは、今働いている人にとっての職場の魅力を高めて定着率の向上を図ることが重要であるとともに、そうした取組が新たな人材の福祉分野への参入にも大きな効果を及ぼすことに留意する必要がある。

○ 同時に、この問題については、高齢化の進展等によるニーズの増大とともに、生産年齢人口の減少局面の中で捉えることが重要である。その意味では、元気な高齢者層や、現在仕事に従事していない女性等の参加が可能となるような多様な就労形態を含めて、魅力ある職場環境づくりに事業体は取り組んでいく必要があるだろう。

○ なお、ここでは、介護職員等の直接処遇職員（ケアワーカー）に焦点を当てたが、先にも述べた本審議会の平成19年の意見具申では、今後の福祉に必要な福祉人材について、「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」に類型化している。こうした多様な担い手の確保・育成も極めて重要な課題であることを付け加えておきたい。

のあり方～」（平成19年8月）。

⁴⁷ （財）介護労働安定センター『平成19年度介護労働実態調査』及び厚生労働省『平成19年雇用動向調査結果』に基づく。

第4節 行政の施策展開における留意点

- これまで見たとおり、人口構成など区市町村によって多様性がある中で、今後は、日常生活圏域を含めて、「地域」に焦点をあてることが一層重要となる。そのためには、住民をはじめ地域の多様な主体の参加はもとより、行政自らも、地域特有のニーズを受け止め、地域の特性と実情に応じた独自性のある政策を展開できる体制を整えることが求められる。
- 本審議会は、平成16年に行った意見具申⁴⁸において、こうした地域性を踏まえた施策展開のあり方として、以下の点を指摘した。
 - ・ これまで行政（ガバメント：government）が行っていた計画の策定、政策立案から実施、進行管理、評価といった様々な段階に、住民、サービス提供主体等多様な主体が参加し、対等な立場で協働しながら、地域における福祉施策を推進するという「視点」「姿勢」が、これからの地域における福祉政策形成に求められること。
 - ・ この「視点」と「姿勢」は、「福祉ガバナンス（governance）」とも言うべきものであり、行政は、こうした視点と姿勢をもって
 - ① 地域におけるサービスの現状やニーズ・情報を把握し、
 - ② 地域の特性・実情に応じた政策を企画立案し、
 - ③ 地域の中にサービスを行き届かせ、評価・検証を行うなど、地域の福祉サービス全体を視野に入れて福祉政策を展開しなければならないこと。
- 換言すれば、今日の行政の役割は大きく変化しつつあり、今後求められるのは「条件整備主体（enabler）」としての役割なのである。すなわち、地方自治体は、必ずしもサービスの直接的な「提供者（provider）」である必要はないが、住民が個別のニーズに応じて、多様な事業者から適切なサービスを受けられるように手配するという責任を担うものであると言えよう。
- その際、例えば、第2章で言及した「地域の多様な取組に注目し、育成すること」という視点は、地域の住民はじめ多様な主体の取組から、隠れたニーズを発見し捉え、その活動の知恵と創意工夫を学び、政策に活かしていくことであり、それこそが新しい時代の「協働」であり、ガバナンスの一形態とも言え

⁴⁸ 東京都社会福祉審議会意見具申「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～」(平成16年7月)

るものであろう。

- 区市町村は利用者に身近な地域に根ざした基礎的自治体として、東京都は広域的な自治体として、こうした観点を踏まえた対応を求められるが、その際、以下の諸点に留意していく必要がある。

1 福祉政策における研究開発の視点について ～特に「評価」の重視～

- 行政は、ともすれば新たな計画を発表し、また新規事業を立ち上げることに傾注しがちであるが、政策や事業プログラムを策定（Plan）すれば終わりというわけではなく、当該施策を実施し（Do）、施策のインプットだけでなくアウトプットを評価・検証し（Check）、指標・基準・施策を改善する（Action）という作業を継続的に繰り返していかなければならない。とりわけ評価・検証を重視することが求められる。
- その際、「必要なサービスが必要な人に実際に行き届いているのか」という効果の観点が必要であることは言うまでもないが、人口減少社会の到来、生産年齢人口の減少（すなわち担税力ある都民の減少）の中で、限られた資源・財源等を真に必要な政策に投入するという効率性の観点も同時に重要である。
- こうした一連のサイクルは、福祉政策における研究開発の視点ともいえるべきものであり、とりわけ地域福祉計画をはじめ各種計画の策定プロセスや進行管理等を実施する中で重視されなければならない。
- 1990年代前半、都は、全国に先駆けて地域福祉推進計画を策定すると同時に、都内区市町村における福祉の計画行政を大幅に推進させた実績を有している。
当時、社会福祉関係8法改正により都道府県及び区市町村に老人保健福祉計画の策定が義務化されたが、都はその機を捉えて、高齢分野だけでなく障害分野・児童分野等を含めた福祉分野の総合計画化を促進するため、独自の計画策定費補助制度により都内の区市町村を誘導した。その結果、ほとんどの区市町村において、全国に先駆けて地域福祉計画が策定されることとなった。
さらに、そうした経緯もあり、現在の社会福祉法に基づく地域福祉計画につ

いても、都内区市町村の策定率は、全国的に見ても高水準にある⁴⁹。

- これは「福祉の計画化」に向けて、都が行った仕掛けづくりともいうべきものであるが、今後とも、都は、独自の区市町村に対する包括補助制度の創設に見られるような、地域における福祉政策の研究開発等を促す効果的な取組を重視していくべきであろう。

2 地方自治体職員の力量アップの視点について ～フィールドワーク型の政策立案～

- 以上のような行政の役割を実際に担うのは地方自治体の職員である。本審議会の委員は、都内の区市町村で様々な検討会議等に参画する機会が少なくないが、自治体職員、とりわけ企画部門の政策形成能力について、以下のような懸念が示された。
 - ・ 将来人口推計等の基礎的なデータを十分に読み込み、分析できていないなど、自らの地域の将来について、具体的なイメージが描けていないのではないか。
 - ・ 地域内あるいは全国の多様な取組、創意工夫ある事業に注目し、アプローチする行動力、自らの政策に反映させるといふ企画力に欠けているのではないか。
 - ・ 併せて、自治体の組織内や地域住民等との間で、説得力ある説明がなされていないなど、相互のコミュニケーションが十分に行われていないのではないか。
 - ・ また、例えば、先進的な社会福祉法人等を誘致し、その質の高い取組を活用するにしても、当該法人等の卓越性を見極める判断力、いわば「目利き」ができていないのではないか。
 - ・ 行政職員の人事異動は、短期間で行われたり、また、政策分野を超えて行われることも多く、政策マンとしてのスキルの形成や、ノウハウの継承が困難なのではないか。

⁴⁹ 厚生労働省「全国の市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画等の策定状況について(平成22年3月31日時点)」によれば、区市町村計画の策定率は、全国平均が48.5%であるのに対して、都内の区市町村は80.6%となっている。なお、都は、社会福祉法に基づく地域福祉支援計画ではなく、福祉と保健医療の両分野を貫く基本方針として『福祉・健康都市東京ビジョン』を定めている。

- 以上のような指摘から想起される、求められる自治体職員像は、地域の関連データや特有なニーズと具体的な社会資源に精通し、上記の福祉政策の研究開発を担うことのできる、いわば「フィールドワーク型の政策立案のプロ」とも言えるであろう。

 - 近年、地方分権あるいは地方主権に関する議論と法制化が進みつつあり、今後、地方自治体の裁量が一層拡大する方向にある。そうした中で、都職員はもとより、福祉施策推進の中心的な役割を担う区市町村職員の政策能力のアップについて、地方自治体は組織として、真剣に考えていくべきことを指摘しておきたい。
-

おわりに

- 今期の審議会は、審議テーマである「福祉の将来展望における論点～東京都の福祉改革のあゆみを踏まえて～」が示すとおり、いわば東京都の福祉施策に関する過去、現在、そして未来について、また、あらゆる事項に関して、検討し、言及できる可能性を有する立場にあった。
- したがって、審議の過程においても、社会保障制度の枠組を超えた経済情勢や雇用のあり方、福祉政策をめぐる思想・理念に関する議論から、各福祉分野における個別課題、例えば認知症ケアのあり方、福祉施設の規制のあり方、都の各種事業に関する事項等まで幅広く、自由な意見が交わされた。
- その際の議論そして本意見具申自体が高齢者分野に偏りがちであったことは否めないが、それは児童や障害者については、それぞれ東京都児童福祉審議会、東京都障害者施策推進協議会という法定の審議機関が専門的に担当していることに加え、例えば単身高齢者等に先鋭的に現われている諸状況は、その根源では社会が共通に有している課題であると考えたからにほかならない。
- 本稿は、こうした多岐にわたって交わされた意見等の中から、審議期間等の制約も踏まえながら、議論を一定程度深めることができたと思われる論点について取りまとめたものである。ただし、「はじめに」でも述べたとおり、今回の提言は、あくまで今後の施策展開を検討していく上で留意すべき「視点」を示したものであり、諸課題の解決策そのものを提示することを目指したのではない。そうした留保はつくものの、本稿は、第1章でとりまとめた「東京都の福祉改革のあゆみ」を含めて、今後、本審議会そして東京都が、今後の中長期的な福祉を展望し議論していくにあたっての基盤となるものと考えている。
- 今回の意見具申を終えるにあたって、社会福祉の本質に関わることがらについて若干の所見を述べておきたい。
- 歴史的に振り返ると、そもそも福祉的行為の原点には、相互扶助や社会防衛という考え方とともに、愛他主義あるいは慈善（charity）ともいえる精神があった。それは、何らかの困難な状況にある周囲の人々を「見過ごしてはおけない」という、人間として誰もが有する側面である。

- これらの福祉的行為は、社会の成熟化とそれに伴う家族や地域社会の変容等の中で、次第に公的な制度に組み込まれることとなった。ただし、制度化された福祉は、硬直的な性格を帯びることは否めず、ニーズの多様性や変化に柔軟に対応することが困難になる傾向を有する。その結果、そうした状況の隙間を補うように、新たな営みが芽生えることになる。
- 本稿において「新しい互助ともいうべき機能」について論じることとなった意味と背景も、まさに以上で述べてきた点に大きく関わっている。それは、すなわち福祉的行為の原点に立ち返ることであると言えよう。そして、その基底にある精神のあり様を、福祉関係者はもとより、社会を構成するすべての主体が問い直すこと、あるいは問い続けていくことが、時代の大きな転換点にある今、改めて求められているのである。
- 現実の社会においては、ビジネスの手法を用いて様々な社会問題の解決に取り組む、いわゆる「社会的企業」が登場し始めている。福祉的行為の原点に基づき、それを担う新たな主体が育まれつつある社会の変化についても注目すべきことを最後に付け加えておきたい。
- さて、今回の意見具申は、もとより東京都に対する提言であるが、本文中の記載からも理解されるとおり、区市町村、都内の社会福祉法人はじめ多様な事業主体や、東京都の福祉に関わる幅広い方々に対するメッセージともいうべき性格を有している。それは、福祉をめぐる諸課題の解決と福祉サービスの向上は、上で述べてきた意味合いを含めて、地方自治体をはじめ多様な事業体・組織体の取組、そして一人ひとりの主体性とその行動に深く関わることからであるからにほかならない。
- 本審議会は、東京都が今回の提言を踏まえ、これからの東京の福祉のあり方を具体的に構想し、より質の高い福祉サービスの実現に取り組んでいくことを期待するものである。

審 議 經 過 等

東京都社会福祉審議会 第18期の審議経過

開催日 (年月日)	区分	審議内容
平成19年11月26日	審議会 (第56回)	(1)専門分科会の設置(民生委員審査分科会・身体障害者福祉分科会) (2)その他
平成21年12月22日	審議会 (第57回)	(1)意見具申のテーマを決定 (2)「福祉の将来展望における論点」検討分科会を設置
		ゲストスピーカーの発表等 -ホームレス自立支援事業の課題
平成21年1月14日	「福祉の将来展望における論点」検討分科会 (第1回・拡大)	(NPO法人すまい・まちづくり支援機構代表理事 水田恵氏) ・地域で自分らしい生活を安心して送れる社会をつくるために、福祉施設・在宅福祉は今後どうあるべきか ～包括ケアの視点から～ (社会福祉法人長岡福祉協会 高齢者総合ケアセンターこぶし園 総合施設長 小山剛氏)
平成22年4月13日	「福祉の将来展望における論点」検討分科会 (第2回・拡大)	(1)臨時委員からの報告等 ・無料低額宿泊所問題とは何か(鈴木亘委員) ・高齢者の居住の需要動向・階層性と福祉分野の制度設計(園田委員) ・福祉サービスの経営(藤井委員) ・地域福祉計画の評価と課題(和気委員) (2)起草委員会の設置
平成22年4月26日	起草委員会 (第1回)	論点整理
平成22年5月18日	起草委員会 (第2回)	意見具申イメージ(たたき台)に基づき議論
平成22年6月16日	起草委員会 (第3回)	意見具申イメージ(たたき台)に基づき議論
平成22年6月30日	起草委員会 (第4回)	「意見具申(骨子)素案」を議論
平成22年7月13日	「福祉の将来展望における論点」検討分科会 (第3回・拡大)	「意見具申(案)骨子」を了承
平成22年8月23日	起草委員会 (第5回)	文章化した「意見具申(案)」を議論
平成22年9月8日	起草委員会 (第6回)	文章化した「意見具申(案)」を議論
平成22年10月8日	起草委員会 (第7回)	文章化した「意見具申(案)」を議論。概ねの(案)を完成
平成22年10月25日	「福祉の将来展望における論点」検討分科会 (第4回・拡大)	「意見具申(案)」を議論
平成22年11月15日	審議会 (第58回)	「意見具申」について

第18期東京都社会福祉審議会委員

区分	氏名	現職	備考
学識経験者	委員長	三浦 文夫	日本社会事業大学名誉教授
	副委員長	高橋 紘士	国際医療福祉大学大学院教授
	委員	大道 久	社会保険横浜中央病院院長
	委員	大本 圭野	生命地域研究所代表
	委員	小口 芳久	慶應義塾大学名誉教授
	委員	小林 良二	東洋大学教授
	委員	手塚 和彰	青山学院大学教授
	委員	野村 歡	国際医療福祉大学大学院教授
	委員	平岡 公一	お茶の水女子大学教授
	委員	南 砂	読売新聞東京本社編集委員
都議会議員	委員	くまき 美奈子	東京都議会議員 平成22年10月7日から
	委員	新井 ともはる	東京都議会議員 平成21年9月8日から
	委員	佐藤 由美	東京都議会議員 平成22年10月7日から
	委員	田の上いくこ	東京都議会議員 平成21年9月8日から
	委員	山加 朱美	東京都議会議員
	委員	吉原 修	東京都議会議員 平成22年10月7日から
	委員	中山 信行	東京都議会議員 平成22年10月7日から
区市町村	委員	石阪 丈一	町田市長
	委員	成澤 廣修	文京区長
関係機関	委員	川尻 禮郎	東京都民生児童委員連合会会長 平成19年12月1日から
	委員	鈴木 聰男	東京都医師会会長
	委員	小濱 哲二	東京都社会福祉協議会副会長 平成22年9月1日から
	委員	渡辺 光子	東京商工会議所女性会顧問
公募	委員	浮田 千枝子	公募委員
	委員	久保 美弥子	公募委員
	委員	澤地 昭彦	公募委員
臨時委員	臨時委員	鈴木 亘	学習院大学教授 平成22年1月6日から
	臨時委員	園田 真理子	明治大学教授 平成22年1月6日から
	臨時委員	藤井 賢一郎	日本社会事業大学専門職大学院准教授 平成22年1月6日から
	臨時委員	和氣 康太	明治学院大学教授 平成22年1月6日から

第18期東京都社会福祉審議会元委員

区 分	氏 名	現 職	備 考
委 員	崎山 知尚	東京都議会議員	平成19年11月28日から平成20年10月5日まで
委 員	初鹿 明博	東京都議会議員	平成19年11月26日から平成21年7月22日まで
委 員	山口 拓	東京都議会議員	平成19年11月26日から平成20年10月5日まで
委 員	野上 純子	東京都議会議員	平成19年11月26日から平成21年7月22日まで
委 員	長橋 桂一	東京都議会議員	平成19年11月28日から平成20年10月5日まで
委 員	吉田 信夫	東京都議会議員	平成19年11月26日から平成21年7月22日まで
委 員	野村 有信	東京都議会議員	平成20年10月6日から平成21年7月22日まで
委 員	吉田 康一郎	東京都議会議員	平成20年10月6日から平成21年7月22日まで
委 員	東野 秀平	東京都議会議員	平成20年10月6日から平成21年7月22日まで
委 員	門脇 ふみよし	東京都議会議員	平成21年9月8日から平成22年10月6日まで
委 員	浅野 克彦	東京都議会議員	平成21年9月8日から平成22年10月6日まで
委 員	鈴木 隆道	東京都議会議員	平成21年9月8日から平成22年10月6日まで
委 員	橘 正剛	東京都議会議員	平成21年9月8日から平成22年10月6日まで
委 員	大澤 義行	東京都民生児童委員連合会会長	平成19年11月26日から平成19年11月30日まで
委 員	金内 善健	東京都社会福祉協議会副会長	平成19年11月26日から平成21年8月31日まで
委 員	中村 晶晴	東京都社会福祉協議会副会長	平成21年9月1日から平成22年8月31日まで

「福祉の将来展望における論点」検討分科会 委員名簿

区分	氏名	現職	起草委員
分科会長	高橋 紘士	国際医療福祉大学大学院教授	○
副分科会長	小林 良二	東洋大学教授	○
委員	平岡 公一	お茶の水女子大学教授	○
委員	小濱 哲二	東京都社会福祉協議会副会長	
委員	浮田 千枝子	公募委員	
委員	久保 美弥子	公募委員	
委員	澤地 昭彦	公募委員	
臨時委員	鈴木 亘	学習院大学教授	○
臨時委員	園田 真理子	明治大学教授	○
臨時委員	藤井 賢一郎	日本社会事業大学専門職大学院准教授	○
臨時委員	和気 康太	明治学院大学教授	○
オブザーパー	三浦 文夫	日本社会事業大学名誉教授	

付 属 資 料

【資料 1】 東京都の福祉施策の見直し内容（平成 12 年度予算）

【資料 2】 各国の介護施設・ケア付き高齢者住宅の状況

【資料 3】 東京都の福祉施策に関する年表

～平成 9～22 年（1997～2010 年）～

【資料 4】 東京都社会福祉審議会提言の概要

～今回の意見具申に関連するもの～

資料 1

東京都の福祉施策の見直し内容（平成 12 年度予算）

事業名及び平成 11 年度単価	見直しの内容
<p>重度心身障害者手当 月額 60,000 円</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 所得制限を新設・国の特別障害者手当に準拠 これにより対象外となる者について経過措置（12～14 年度） ①260,000 円 ②40,000 円 ③20,000 円 ○ 新規 65 歳以上対象外 ○ 3か月以上入院対象外
<p>心身障害者福祉手当 月額 15,500 円</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 所得制限の見直し・国の特別障害者手当に準拠 （扶養 0 人の例：年収 7,031 千円→4,924 千円） ○ 新規 65 歳以上対象外
<p>児童育成手当（育成） 月額 13,500 円</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 所得制限の見直し・国の特別障害者手当に準拠 （扶養 3 人の例：年収 8,042 千円→6,348 千円）
<p>児童育成手当（障害） 月額 15,500 円</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 所得制限の見直し・国の特別障害者手当に準拠 （扶養 3 人の例：年収 8,042 千円→6,348 千円）
<p>老人福祉手当 70 歳以上 55,000 円 65～69 歳 45,000 円 同所得超過 30,000 円</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 平成 14 年度末に廃止 ○ 平成 12～14 年度までの間、1/4 ずつ額を引き下げる ○ 平成 12 年 4 月以降、新規該当者は対象外
<p>心身障害者医療費助成</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 所得制限の見直し・国の特別障害者手当に準拠 （扶養 0 人の例：年収 7,031 千円→4,924 千円） ○ 老人保健制度に準じた一部負担の導入 （低所得者は、入院時食事代のみ） ○ 新規 65 歳以上対象外
<p>ひとり親家庭医療費助成</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 老人保健制度に準じた一部負担の導入 （低所得者は、入院時食事代のみ）
<p>乳幼児医療費助成</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 所得制限の見直し ○ 入院時食事代のみ ○ 対象年齢の拡大 4 歳未満→5 歳未満
<p>老人医療費助成</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 平成 19 年 6 月 30 日廃止 ○ 経過措置（7 年間：段階的に対象年齢を引き上げ）
<p>シルバーパス 所得基準以下 無 料 所得基準超 年 20,510 円</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 無料 → 年 1,000 円（事務費相当） ○ 所得制限の見直し 本人及び配偶者の所得 1,936 千円→住民税非課税（本人） ○ 新たに有料になる者に 3 年間の経過措置 ①5,000 円 ②10,000 円 ③15,000 円

資料 2

各国の介護施設・ケア付き高齢者住宅の状況¹

○ 我が国における、65歳以上人口に占める高齢者住宅等の定員数の割合は、欧米諸国に比較して少ない。

□ 各国の高齢者の居住状況（定員の比率）

*全高齢者における介護施設・高齢者住宅等の定員数の割合

区分	定員の比率	
日本 ² (2005)	介護保険 3施設等 (3.5%)	*1 (0.9%) 4.4%
スウェーデン ³ (2005)	ナースィングホーム グループホーム等 (4.2%)	サービス ハウス等 (2.3%) 6.5% <small>*制度上の区分は明確でなく、類型間の差異は小さい</small>
デンマーク ⁴ (2006)	プライエ ム等 (2.5%)	プライエポーリ・エルダポーリ等 (8.1%) 10.7%
英国 ⁵ (2001)	ケアホーム (3.7%)	シェルタードハウジング (8.0%) 11.7%
米国 ⁶ (2000)	ナースィング ホーム (4.0%)	アシステッド リビング等 (2.2%) 6.2%

- 1 本資料は、社会保障審議会介護保険部会（第25回・平成22年5月31日）における資料と同内容のものを、東京都社会福祉審議会事務局で作成したものである。
- 2 「介護保険3施設等」とは介護保険3施設及びグループホームをいう。「*1」にはシルバーハウジング、高齢者向け優良賃貸住宅、有料老人ホーム及び軽費老人ホーム（軽費老人ホームは2004年）が含まれる。
- 3 Sweden Socialstyrelsen（スウェーデン社会省）聞き取り調査時の配布資料（2006）
- 4 Denmark Socialministeriet（デンマーク社会省）聞き取り調査時の配布資料（2006）
- 5 Elderly Accommodation Counsel（2004）「the older population」
- 6 医療経済研究機構「米国医療関連データ集」（2005）

資料 3

東京都の福祉施策に関する年表

～平成 9～22 年（1997～2010 年）～

平成 9（1997）年

（国の動き・社会情勢等）

□4 月：消費税引上げ（5%へ） □6 月：改正児童福祉法成立（保育制度の見直し等） □7 月：都議会議員選挙 □11 月：北海道拓殖銀行・山一証券破綻。厚生省検討会が「基礎構造改革について（主要な論点）」発表 □12 月：介護保険法成立

（都の福祉施策関連等）

- ・2 月：「生活都市東京構想」発表（政策報道室）
- ・3 月：東京都福祉のまちづくり推進協議会答申（推進計画の基本的な考え方と施策の基本的方向）
- ・4 月：（平成 9 年度の主な新規事業）
痴呆性高齢者グループホームモデル事業、痴呆性高齢者 SOS ネットワーク事業、重度生活寮モデル事業、障害者地域自立生活支援センター運営費補助、障害者ホームヘルプでのチーム運営方式の導入、福祉機器総合センターの開設（6 月）、路上生活者自立支援センター運営費補助
- ・4 月：（財）東京都地域福祉財団が発足（東京都社会福祉振興財団の改組）
- ・4 月：「東京都地域福祉推進計画」を改定（平成 8～17 年度）
- ・4 月：「子どもが輝くまち東京プラン」を策定（平成 8～17 年度）
- ・5 月：社会福祉法人に関する補助金等再点検委員会「最終報告」
- ・7 月：東京都障害者施策推進協議会提言（21 世紀初頭の地域福祉を基調とする障害者施策の基本的なあり方）
- ・7 月：高齢者施策推進室が発足（福祉局・衛生局・養育院の高齢者施策部門を統合）
- ・8 月：東京都財政健全化計画実施案の発表（代表的見直し 30 項目）
- ・8 月：東京都福祉施策研究会「中間のまとめ」を発表
- ・9 月：「東京の福祉施策を考える」（グリーンペーパー）の発表

平成 10（1998）年

（国の動き・社会情勢等）

□2 月：長野冬季オリンピック開催 □6 月：中央社会福祉審議会福祉構造改革分科会「中間まとめ」
□7 月：参議院議員選挙。小淵恵三内閣発足

（都の福祉施策関連等）

- ・1 月：「東京都福祉のまちづくり推進計画」発表（平成 9～17 年度）
- ・2 月：東京都社会福祉審議会最終答申（第 14 期）
「東京都における今後の地域福祉の総合的・計画的な推進について」

- ・3月：都議会が福祉施策の再構築関連の条例案を否決
- ・4月：(平成10年度の主な新規施策)
子どもの権利保障の充実、乳幼児医療費助成の対象拡大、児童手当(都制度)の支給、福祉のまちづくり地域支援事業、誰にも乗り降りしやすいバス整備事業、障害施設設置に係る用地費貸付事業、障害者・高齢者火災安全システム、介護支援専門員の養成、要介護認定やケアプラン作成モデル事業
- ・4月：「ノーマライゼーション推進東京プラン(東京都障害者計画)」の改定(平成9～17年度)
- ・6月：(社福)東京都社会福祉事業団発足
- ・7月：東京都児童福祉審議会意見具申(新たな子どもの権利保障の仕組みづくり)

平成11(1999)年

(国の動き・社会情勢等)

□国際高齢者年 □4月：都知事選挙(石原慎太郎知事が就任) □12月：新エンゼルプランの策定。ゴールドプラン21の策定

(都の福祉施策関連等)

- ・4月：(平成11年度の主な新規施策)
延長保育促進対策事業、産休・育休明け入所予約モデル事業、休日保育試行事業、重度視覚障害者ガイドヘルパー養成研修、知的障害者デイサービス事業、障害者自立生活支援事業、介護保険事業者指定・事業者情報提供事業、介護保険審査会の設置、国際高齢者年記念行事
- ・5月：「データで見る東京の保育」(保育白書)発行
- ・6月：「東京の福祉施策を考えるⅡ」(グリーンペーパーⅡ)発表
- ・8月：「福祉施策の新たな展開」発表
- ・11月：東京都児童福祉審議会意見具申(ひとり親家庭の自立生活を支援する総合的施策のあり方)
- ・12月：「福祉施策の新たな展開」にかかる平成12年度予算の方針が決定
「福祉改革ビジョン」「21世紀高齢社会ビジョン」発表

平成12(2000)年

(国の動き・社会情勢等)

□4月：介護保険制度スタート。新たな成年後見制度開始。地方分権一括法施行 □5月：児童虐待防止法成立。交通バリアフリー法成立 □5月：社会福祉基礎構造改革関連法成立 □6月：改正児童手当法施行(3歳未満から義務教育就学前まで延長) □9月：三宅島全島民避難

(都の福祉施策関連等)

- ・1月：民間社会福祉施設に対する補助金の再構築実施
- ・3月：「高齢者保健福祉計画(介護保険事業支援計画を含む)」を策定(平成12～16年度)
- ・4月：(平成12年度の主な新規施策)
福祉改革推進事業(区市町村への包括補助)、地域福祉権利擁護事業、リフト付きタクシー整備事業、ひとり親家庭総合支援事業、児童虐待対応協力員の配置、新区市町村障害者就労援助モデル事業、重度身体障害者グループホームモデル事業、知的障害者ガイドヘルパー、障

害者ホームヘルプの充実（24 時間巡回型、中軽度知的障害者へ対象拡大）、痴呆性高齢者グループホーム整備費補助

- ・ 4 月：都立児童相談センターに虐待対策課を新設
- ・ 5 月：東京都福祉のまちづくり推進協議会提言（整備基準等の改正の考え方について）
- ・ 11 月：東京都障害者施策推進協議会提言（21 世紀における自立生活支援システムの構築）
- ・ 11 月：路上生活者自立支援センター第 1 号「台東寮」が開設
- ・ 12 月：「東京構想 2000」策定（石原都政初の基本構想・政策報道室）
- ・ 12 月：「東京都福祉改革推進プラン」策定

平成 13（2001）年

（国の動き・社会情勢等）

□1 月：厚生労働省設置 □4 月：小泉純一郎内閣発足。「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」成立 □6 月：都議会議員選挙 □7 月：参議院議員選挙

（都の福祉施策関連等）

- ・ 3 月：全国初の「東京のホームレス（白書）」発行
- ・ 4 月：組織改正で高齢者施策推進室が福祉局へ統合
- ・ 4 月：（平成 13 年度の主な新規施策）
認証保育所制度の創設、東京の介護保険を育む会設置、身体拘束ゼロ運動の推進、社会福祉法人経営改革推進事業、NPO 等への経営支援、心身障害者施設緊急整備 3 か年計画の実施、小規模法内障害者通所授産施設への助成、東京都社会福祉総合学院の開講
- ・ 4 月：東京都社会福祉審議会意見具申（第 15 期）
「利用者が必要とするサービスを選択できるようバックアップするしくみの構築に向けて」
- ・ 8 月：都独自の認証保育所第 1 号が開所
- ・ 10 月：全国初の「児童虐待の実態（白書）」発表
- ・ 11 月：東京都児童福祉審議会意見具申（地域における子ども家庭支援のネットワークづくり～区市町村の役割とファミリーソーシャルワークの展開について～）

平成 14（2002）年

（国の動き・社会情勢等）

□5 月：身体障害者補助犬法成立 □8 月：ホームレス自立支援等特別措置法施行

（都の福祉施策関連等）

- ・ 2 月：「TOKYO 福祉改革 STEP 2」策定
- ・ 3 月：（財）東京都高齢者研究・福祉振興財団設置（東京都地域福祉財団と老人総合研究所が統合）
- ・ 4 月：（平成 14 年度の主な新規事業）
痴呆性高齢者グループホームに係る民間企業への整備費補助、ケアマネジメントリーダー養成研修、福祉サービス総合支援事業、福祉情報総合ネットワークの構築、暮らしの福祉インフラ緊急整備事業、家庭的養護の充実、児童虐待防止区市町村ネットワーク事業、知的障害者の地域生活移行支援事業、障害者支援費制度への移行準備、障害者情報バリアフリー化支

援5か年事業

- ・6月：都立福祉施設改革推進委員会が報告
- ・7月：福祉サービス提供主体経営改革に関する提言委員会が中間報告
- ・7月：都立福祉施設改革の基本方針「福祉サービス提供主体の改革への取組について」を発表
- ・7月：東京都福祉のまちづくり推進協議会意見具申（福祉のまちづくりビジョン・中間のまとめ）
- ・8月：社会福祉法人に関する補助金等検討委員会が報告
- ・11月：都政の構造改革を総合的に推進する戦略指針「重要施策」を策定（知事本部）

平成15（2003）年

（国の動き・社会情勢等）

□4月：障害者支援費制度スタート。都知事選挙（第二期石原都政がスタート） □7月：少子化社会対策基本法成立。次世代育成支援対策推進法成立。改正児童福祉法成立（子育て支援事業の法定化）。母子家庭の母の就業の支援に関する特別措置法成立 □11月：衆議院議員選挙

（都の福祉施策関連等）

- ・3月：「東京都高齢者保健福祉計画（介護保険事業支援計画を含む）」策定（平成15～19年度）
- ・3月：都立施設の廃止：身体障害者授産施設（用賀技能開発学院）
- ・4月：（財）城北労働・福祉センター発足
- ・4月：（平成15年度の主な新規施策）
痴呆性高齢者グループホームの緊急整備、介護予防開発普及事業、先駆型子ども家庭支援センターの創設、専門里親制度の創設、障害者地域生活支援緊急3か年プラン、支援費制度利用援助モデル事業、福祉サービス第三者評価システムの本格実施
- ・8月：東京都福祉のまちづくり推進協議会最終報告（21世紀のまちづくりビジョンのあり方）
- ・8月：東京都児童福祉審議会意見具申（都市型保育サービスへの転換と福祉改革：中間のまとめ）

平成16（2004）年

（国の動き・社会情勢等）

□4月：改正児童手当法施行（小3修了前まで延長） □6月：年金制度改革関連法成立。少子化社会対策大綱決定 □7月：参議院議員選挙 □10月：改正児童虐待防止法施行（虐待の定義見直し等） □11月：改正児童福祉法成立（児童相談を市町村業務に明確化等） □12月：発達障害者支援法成立。「子ども・子育て応援プラン」策定

（都の福祉施策関連等）

- ・3月：都立施設の廃止：授産場（八王子・立川・武蔵野・府中）
- ・4月：（平成16年度の主な新規施策）
痴呆性高齢者グループホーム緊急整備3か年事業、介護予防推進モデル地区重点支援事業、児童相談所の専門機能強化、養育家庭見守り開拓システム（養育家庭専門員の各所配置）の構築、ホームレス地域移行支援事業、福祉のまちづくり特区モデル事業
- ・4月：民間社会福祉施設サービス推進費の再構築実施
- ・4月：都立施設の民間移譲：養護老人ホーム（吉祥寺老人ホーム、大森老人ホーム）

- ・4月：介護保険制度見直しに向けた東京都からの提案を発表
- ・5月：東京都児童福祉審議会意見具申（都市型保育サービスへの転換と福祉改革：最終報告）
- ・7月：東京都社会福祉審議会意見具申（第16期）
「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～」
- ・7月：「生活保護制度改善に向けた提言」を発表
- ・7月：「ホームレス自立支援等に関する東京都実施計画」策定
- ・7月：東京都福祉のまちづくり推進協議会意見具申（福祉のまちづくりの新たな展開（中間のまとめ）について）
- ・8月：福祉保健局発足（福祉局と健康局が組織統合）
- ・10月：都立施設の民間移譲：知的障害者更生施設（調布福祉園）
- ・10月：三位一体改革で国に緊急意見書（生活保護・国民健康保険・児童扶養手当）

平成 17 (2005) 年

（国の動き・社会情勢等）

□人口減少社会の到来（総人口は平成17年の1億2,777万人から減少過程へ） □2月：三宅島避難指示解除 □4月：特別障害給付金支給法施行。生活保護に自立支援プログラム導入 □6月：改正介護保険法成立（予防重視型システムへの転換等） □7月：都議会議員選挙 □9月：衆議院議員選挙 □10月：障害者自立支援法成立 □11月：高齢者虐待防止法成立

（都の福祉施策関連等）

- ・3月：全国初の「非行相談白書」発表
- ・3月：都立施設の廃止：軽費老人ホーム（むさしの園）
- ・4月：（平成17年度の主な新規事業）
成年後見活用あんしん生活創造事業、介護予防の総合的取組、高齢者虐待への対応、認知症診療サポート医養成研修、次世代育成支援緊急対策総合補助、子ども家庭総合センター（仮称）の整備、発達障害者支援体制整備事業
- ・4月：都立施設の民間移譲：調布福祉作業所
- ・4月：「次世代育成支援東京都行動計画」策定（平成17～21年度）
- ・6月：都議会が「東京都社会福祉総合学院の運営等に関する調査改善委員会報告書」を承認
- ・8月：東京都福祉のまちづくり推進協議会提言（ユニバーサルデザインの理念に基づく福祉のまちづくりの推進）
- ・8月：東京都児童福祉審議会提言（社会的養護の下に育つ子どもたちへの自立支援：中間まとめ）
- ・9月：東京都障害者施策推進協議会提言（地域福祉の推進を基調とした施策の新たな展開）
- ・12月：「児童虐待白書」（第二弾）を発表

平成 18 (2006) 年

（国の動き・社会情勢等）

□4月：改正児童手当法施行（小学校修了前まで延長） □5月：社会保障の在り方に関する懇談会が報告書 □6月：認定こども園の法制度化。医療制度改革関連法成立 □9月：安倍晋三内閣発足 □12月：バリアフリー新法施行

(都の福祉施策関連等)

- ・2月：「福祉・健康都市 東京ビジョン」策定
- ・3月：「東京都高齢者保健福祉計画（介護保険事業支援計画を含む）」策定（平成18～20年度）
- ・4月：（平成18年度主な新規施策）
地域密着型サービス等重点整備事業、有料老人ホームあんしん支援事業、認知症理解普及促進事業、子育て推進交付金、子育て支援基盤整備包括補助、子ども家庭支援センター実践力向上研修
- ・4月：都立施設の民間移譲：知的障害者更生施設（町田福祉園、練馬福祉園）、児童養護施設（中井児童学園）、生活実習所（府中・東村山・町田・昭島）、立川福祉作業所
- ・6月：東京都児童福祉審議会提言（少子社会の進展と子どもたちの自立支援：最終報告）
- ・7月：東京都福祉のまちづくり推進協議会意見具申（生活者の視点に立ったトイレ整備の指針）
- ・8月：東京都障害者施策推進協議会最終提言（地域における障害者の自立を支援する総合的な施策の展開）
- ・8月：東京都心身障害者扶養年金審議会提言（扶養年金制度の社会的役割の変化を踏まえた今後のあり方について：中間のまとめ）
- ・12月：「10年後の東京」を発表（知事本局）

平成19（2007）年

(国の動き・社会情勢等)

- 4月：改正児童手当法施行（乳幼児加算創設）。都知事選挙（第三期石原都政スタート） □6月：厚生労働省がコムスの不正行為への対応について通知 □7月：参議院議員選挙 □8月：福祉人材確保指針を改正 □9月：福田康夫内閣発足 □11月：改正社会福祉士及び介護福祉士法の成立 □12月：「子どもと家族を応援する日本」重点戦略決定

(都の福祉施策関連等)

- ・3月：「生活保護を変える東京提言～自立を支える安心の仕組み～」を発表
- ・3月：都立施設の廃止：養護老人ホーム（板橋老人ホーム）
- ・4月：（平成19年度主な新規施策）
介護専用型有料老人ホームの設置促進、認知症生活支援モデル事業、事業所内保育施設支援、認定こども園運営費等補助、新生活サポート事業（多重債務者等）、ユニバーサルデザイン整備促進事業、地域の福祉機能の向上
- ・4月：都立施設の民間移譲：知的障害者更生施設（日の出福祉園）、児童養護施設（伊豆長岡学園）、生活実習所（小金井・八王子）、福祉作業所（武蔵野・青梅・八王子）
- ・5月：介護報酬に関する国への提言（介護保険施設に係る介護報酬の地域差等）
- ・5月：「東京都障害者計画」「東京都障害福祉計画（第一期）」策定
- ・5月：「東京ホームレス白書Ⅱ」発表（これまでの対策の検証と再構築の方向）
- ・8月：東京都社会福祉審議会意見具申（第17期）
「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～」
- ・12月：「東京都地域ケア体制整備構想」策定
- ・12月：「子育て応援都市東京・重点戦略」発表

平成 20 (2008) 年

(国の動き・社会情勢等)

□1月：社会保障国民会議設置（11月最終報告） □4月：後期高齢者医療制度施行。改正児童虐待防止法施行（立入調査の強化等） □5月：介護従事者等処遇改善法成立 □8月：EPAに基づく外国人介護福祉士候補者入国（インドネシアから第一陣） □9月：麻生太郎内閣発足。世界同時不況の発生 □11月：改正児童福祉法成立（乳児家庭全戸訪問事業の法定化等）

(都の福祉施策関連等)

- ・3月：認証保育所、初の取消処分
- ・4月：(平成20年度主な新規施策)
生活安定化総合対策事業、地域ケア推進事業、基幹型地域包括支援センターモデル事業、福祉・介護人材の育成確保、マンション等併設型保育所設置促進事業、認証保育所等開設資金無利子貸付、認可保育所サービス向上支援事業、再チャレンジホームの設置、心身障害者扶養共済制度、発達障害者支援開発事業、外国人介護福祉士候補者等受入支援、社会福祉法人等の指導検査体制の強化
- ・6月：介護報酬に関する国への提言（介護人材の確保・定着に向けて）
- ・8月：東京都児童福祉審議会提言（虐待を受けた子どもたちへの治療的ケア体制の構築）
- ・9月：東京都障害者施策推進協議会提言（障害者施策の課題と今後の施策展開のあり方）
- ・11月：東京都福祉のまちづくり推進協議会提言（条例及び推進計画策定の基本的考え方）
- ・11月：「首都 TOKYO 障害者就労支援行動宣言」発表（経済団体・企業・労働・福祉・教育などの関係機関が連携）

平成 21 (2009) 年

(国の動き・社会情勢等)

□3月：群馬県の未届有料老人ホーム（たまゆら）で火災事故発生 □7月：都議会議員選挙
□8月：衆議院議員選挙 □9月：鳩山由紀夫内閣発足

(都の福祉施策関連等)

- ・1月：いわゆる「年越し派遣村」への緊急支援の実施
- ・3月：東京都福祉のまちづくり条例を改正（ユニバーサルデザインの理念等を規定）
- ・3月：「東京都福祉のまちづくり推進計画」策定（平成21～25年度）
- ・3月：「東京都障害福祉計画（第二期）」策定（平成21～23年度）
- ・3月：「東京都高齢者保健福祉計画（介護保険事業支援計画を含む）」策定（平成21～23年度）
- ・4月：(平成21年度主な新規施策)
離職者支援・介護人材育成確保緊急対策事業、福祉事業者・指導支援センター事業、医療介護連携型高齢者専用賃貸住宅モデル事業、在宅医療サポート介護支援専門員の養成、待機児童解消区市町村支援事業、富ろう支援センター事業
- ・4月：(財)東京都福祉保健財団の発足（東京都高齢者研究・福祉振興財団を改組）
- ・4月：都立施設の民間移譲：知的障害者更生施設（小平福祉園）、身体障害者療護施設（多摩療護園）
- ・6月：防火設備補助・高齢者支援員設置支援等に係る補正予算成立（第二回都議会定例会）
- ・9月：「東京2009アジアユースパラゲームズ」開催
- ・10月：「ホームレス自立支援等に関する東京都実施計画（第2次）」策定（平成21～25年度）

- ・11月：少子高齢時代にふさわしい新たな「すまい」実現プロジェクトチームが報告書
- ・12月：求職中の貧困・困窮者に対する年末年始の生活総合相談の実施

平成22(2010)年

(国の動き・社会情勢等)

□1月：「子ども・子育てビジョン」策定 □4月：子ども手当法施行 □6月：菅直人内閣発足 □7月：参議院議員選挙。高齢者の所在不明事件 □8月：改正児童扶養手当法施行（父子家庭へ支給対象拡大）

(都の福祉施策関連等)

- ・1月：「少子化打破」緊急対策を発表（知事本局・財務局・産業労働局と共管）
- ・3月：「次世代育成支援東京都行動計画（後期）」策定（平成22～26年度）
- ・4月：（平成22年度主な新規施策）
定期利用保育事業、都型学童クラブ、都型ケアハウス、シルバー交番設置事業、定期借地権を活用した施設整備（高齢・保育）、医療ニーズが高い在宅重症心身障害児（者）への支援、社会福祉施設省エネ設備等導入モデル事業
- ・4月：都立施設の民間移譲：児童養護施設（品川景徳学園、むさしが丘学園）
- ・4月：東京都児童福祉審議会児童虐待死亡事例等検証部会が提言（児童虐待死亡ゼロを目指した支援のあり方）
- ・9月：「高齢者の居住安定確保プラン」策定（都市整備局と共管）
- ・9月：「大都市実態に即した介護保険制度のあり方等に関する緊急提言」を実施

資料 4

東京都社会福祉審議会提言の概要 (今回の意見具申に関連するもの)

○ 東京都社会福祉審議会は、従来から、東京都知事からの諮問事項に対する答申を行うとともに、時機の応じた様々な意見具申を行っている。

ここでは、この間、本審議会で検討されてきた審議テーマの一覧を掲げるとともに、今回の意見具申の中で言及した答申・意見具申について、その概要を示す。

1 東京都社会福祉審議会提言一覧

答申等年月日	審議テーマ
昭和 39 年 8 月 31 日	東京都における社会福祉事業に関する答申
昭和 41 年 6 月 18 日	東京都心身障害者福祉センターの建設及び運営のあり方に関する第一次答申
昭和 41 年 11 月 8 日	東京都における家庭福祉対策に関する中間答申
昭和 42 年 3 月 31 日	東京都における社会福祉専門職制度のあり方に関する中間答申
昭和 42 年 9 月 29 日	東京都における社会福祉専門職制度のあり方に関する最終答申
昭和 42 年 9 月 29 日	東京都心身障害者福祉センターの建設及び運営のあり方に関する第二次答申
昭和 43 年 9 月 30 日	東京都における心身障害者扶養年金制度のあり方に関する答申
昭和 44 年 9 月 30 日	東京都におけるコミュニティケアの進展について (答申)
昭和 46 年 9 月 30 日	東京都における社会福祉事業の経営のあり方に関する中間答申
昭和 47 年 10 月 31 日	東京都における社会福祉事業の経営のあり方に関する最終答申

昭和 51 年 2 月 16 日	東京都における社会福祉活動の推進に関する答申
昭和 55 年 6 月 12 日	高齢化社会に向けての東京都の老人福祉施策とそのあり方について (中間答申)
昭和 55 年 10 月 13 日	東京都における心身障害児・者の総合的対策について(特に心身障害児の学校教育終了後の諸施策等について)
昭和 57 年 2 月 5 日	高齢化社会に向けての東京都の老人福祉施策とそのあり方について (最終答申)
昭和 59 年 11 月 17 日	東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について (中間答申)
昭和 61 年 7 月 30 日	東京都におけるこれからの社会福祉の総合的な展開について (最終答申)
平成 2 年 9 月 20 日	高齢者等の居住の安定のために～家賃負担の軽減について～ (意見具申)
平成 4 年 1 月 9 日	高齢者・障害者等の地域居住と住まいのあり方について (意見具申)
平成 6 年 11 月 25 日	社会の変化に対応する地域福祉の展開とその基盤整備について (答申)
平成 8 年 12 月 25 日	東京都における今後の地域福祉の総合的・計画的な推進について (中間答申)
平成 10 年 2 月 23 日	東京都における今後の地域福祉の総合的・計画的な推進について (最終答申)
平成 13 年 4 月 26 日	利用者が必要とするサービスが選択できるようバックアップするしくみの構築に向けて(意見具申)
平成 16 年 7 月 5 日	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～(意見具申)
平成 19 年 8 月 7 日	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～(意見具申)
平成 22 年 11 月 15 日	福祉の将来展望における論点について ～東京都の福祉改革のあゆみを踏まえて～(意見具申)

2 今回の意見具申に関連する提言の概要

(1) 「東京都における今後の地域福祉の総合的・計画的推進について（中間答申）」（平成8年12月25日）

【概 略】

- 今回の中間答申は、平成8年1月30日に行われた知事からの諮問に対し、中間のまとめとして答申したものである。この答申は、①社会保障及び社会福祉の再構築が急務になっていることに鑑み、福祉施策の転換のための基本的視点と方向を提言する、②東京都が着手している「東京都地域福祉推進計画」の見直しに当たって、上記の視点を踏まえて、今後の福祉施策や計画の見直しのあり方を提言する、ことを目的としている。

【提言の概要】

第1章 社会福祉をとりまく状況の変化と社会福祉の展望

- 家族による高齢者介護の限界や、特別養護老人ホームの待機者の増加、公的保育制度を補完する民間の取組の例に見られるように、これまでの福祉制度では、増大する福祉ニーズに応えることができなくなってきている。
- これまでの福祉サービスは、行政サービス中心に行われてきており、行政がニーズに応えるべく努力してきたことは否定しないが、これらの状況を踏まえると、従来の行政サービスの延長線上では、質、量とも増大した福祉ニーズに対応しきれない。
- 既存の福祉制度に代わるべき「社会福祉の新たな展望」として、①利用者本位のサービスシステム、②参加とネットワークの福祉社会の構築が必要である。

（利用者本位のサービスシステム）

- これからの福祉制度の対象者を、「行政施策の対象者」から「サービス利用者」ととらえなければならぬ。
- サービスの利用者が、様々なサービスの中から、品質が確かで、適切な価格の多様なサービスを主体的に選択できる仕組みが必要である。
- このため、これまで規制的であった福祉の分野を、競争を通じて質の向上を図りつつ消費者保護を重視した新たな産業分野として確立するなど、供給主体の多元化を図りながら、利用者の多様なニーズに敏感に対応してサービスを提供する仕組みづくりが必要である。
- 他方、利用者が自らサービスを選べるよう、身近に情報・相談が得られること、誰もが利用しやすい費用負担であること、利用者保護の仕組みが整っていることなどが必要である。
- 行政は、今後はこれらのしくみづくりを行うなど、これまではサービス供給の役割が中心であ

ったのに対し、従来にも増して広範な役割を果たす必要がある。

- また、福祉施策の充実に向けて、より一層の財源や人的資源を確保するとともに、施策の優先順位の明確化と事業の再点検など、住民ニーズの緊急性などを見極めた上で、福祉施策を組み替えていく必要がある。

(参加とネットワークの福祉社会)

- 高齢者も子どもも、障害をもつ人ももたない人も、男性も女性も、社会の誰もが、生き生きと主体的に社会に参加し、自らの能力を多様に開花できる社会でなければならない。
- 幅広い層が福祉に参加することで、福祉は豊かになり、社会の基幹的な分野となることができる。こうした「参加型の福祉社会」の形成が望まれる。
- 地域福祉は「参加型の福祉社会」を地域で実現するものである。誰もが「参加」と「ネットワーク」のもとに連携、協働し、地域で統合する取組である。

第2章 地域福祉推進のしくみづくり

- 「利用者本位のサービスシステム」を目指して、①ホームヘルプ、ショートステイ、デイサービス、住宅、入所施設など各種サービスの充実、②在宅介護支援センター、高齢者在宅サービスセンター、ホームヘルプステーションの機能を統合した「高齢者サービスステーション」の整備や、今後の展望として、高齢者、障害者、子どもなど対象者別ではなく、誰もが利用できる総合的な「地域福祉サービスステーション」の設置、③福祉サービスの供給主体の多元化、などについて提言する。
- 「参加とネットワーク」のしくみづくりのため、①住民参加型団体やボランティア支援のしくみづくり、②支え合いのネットワークの構築、③福祉のまちづくりの推進、などについて提言する。

第3章 新たな地域福祉推進計画のあり方

- 平成3年に策定された「東京都地域福祉推進計画」や区市町村で取り組まれた「地域福祉計画」等の評価や今後のあり方、現在進められている「東京都地域福祉推進計画」の見直しの基本的方向を提言
- 「利用者本位のサービスシステム」や「参加とネットワーク」を今後の地域福祉推進に当たった最も重要な政策課題としていく必要がある。

(2) 「東京都における今後の地域福祉の総合的・計画的推進について（最終答申）」（平成10年2月23日）

【概 略】

- 都は、平成8年の中間答申を受け、平成9年4月に改定した「東京都地域福祉推進計画」において、「利用者本位のサービスシステム」と「参加とネットワーク」のしくみづくりを今後の地域福祉推進のための二つのポイントと位置づけ、その実現のための基幹・重点事業を示した。
- 今回の最終答申は、誰もが安心して生き生きと暮らせる福祉社会の実現のために、都においては、地域福祉推進計画で掲げた理念と事業の目標を達成することが強く求められているとの基本認識を示し、介護保険を視野に入れつつ、今後の地域福祉の展望について総合的に提言している。

【提言の概要】

第1章 社会福祉の新たな展望

- 現在の福祉制度は、措置によりサービスが提供されるものが中心であり、国民に一定水準の福祉を安定的に確保する上では、大きな意義をもつものであった。しかし、今後、多様化・高度化するニーズに応えるためには、従来の措置を中心とした福祉制度が硬直的であった面は否めず、利用者が自ら選択し利用するという点で多くの課題がある。
- 今後、自助・共助・公助の関係を再構築しつつ、既存の社会福祉制度の限界を乗り越え、新たな課題に対応できるよう制度を改革していく必要がある。

第2章 福祉サービスシステムの新たな展開

- 社会福祉を取り巻く環境の変化に対応し、今後とも、より一層高まる福祉ニーズに的確に応え、サービスの質・量・メニューの充実を図るためには、福祉サービスシステムの新たな展開を図る必要がある。
- その展開は、利用者とサービス供給者の対等な関係を目指すものであり、次のような視点が重要である。
 - ① 福祉サービス供給主体の多元化
 - ② 利用者が適切にサービスを選択するための情報提供
 - ③ 利用者サービスを結びつける機能（ケアマネジメント）と人材の養成・確保
 - ④ 利用者がサービス利用に当たって不利益を被らないようにする利用者保護（サービス評価、苦情申立制度、調査・監査）
 - ⑤ 意思能力が十分でない人々のための権利擁護
 - ⑥ 福祉意識の改革など

第3章 地域福祉の一層の推進に向けて

(新たな行政の役割)

- 介護保険の導入により、高齢者を対象とした福祉サービスは、介護保険や従来からの公費による制度、民間サービスなど、多様な制度のもとで提供される状況となり、高齢者が自立して生活を送るためには、より総合的な調整が必要となる。
- 他方、各自治体においても、高齢者、子ども、障害者の計画策定が求められ、分野別の施策展開が進展する一方、地域福祉の目指すサービスの総合化と相反する傾向や施策がまちまちに実施されることにより、効率が阻害されることが懸念される。
- このような状況を踏まえると、今後より一層の地域福祉推進に向け、地域福祉システムを全体的にマネジメントする機能が重要となり、行政がその役割を果たすべきと考える。

(地域福祉システムマネジメントを担う区市町村)

- 区市町村は、今後、地域におけるニーズ把握、サービス基準の策定、計画の策定、財源調達、基盤整備、人材養成、介護保険の運営、利用者保護等、地域福祉システム全体をマネジメントする機関として、その役割を発揮することが期待される。

(東京都の役割)

- 都は広域自治体として、地域福祉の実施主体である区市町村に対し、専門的立場からの技術的支援、必要な財政支援、民間事業者等の公正な競争のための条件整備を行い、新たな手法（例えば、地域福祉の総合的推進、利用者保護のための規制を盛り込んだ条例の制定など）の開発に積極的に取り組むべきである。

(3) 「利用者が必要とするサービスを選択できるようバックアップするしくみの構築に向けて（意見具申）」（平成13年4月26日）

【概 略】

- 介護保険制度に続き、障害者分野でも平成15年度には契約制度に移行する中で、多様な事業者がサービス提供に参入するなど、福祉を取り巻く状況が大きく変化している。
- 今回の意見具申では、こうした中で、福祉サービスを必要とする誰もが質の高いサービスを選択し、利用できるよう環境整備を図ることが重要不可欠であることから、情報を中心とするバックアップのしくみについて現状と課題を整理し、総合的な情報提供のしくみの必要性とその基本的な方向を提言している。

【提言の概要】

第1章 「バックアップのしくみ」をめぐる状況

- 利用者が必要とする福祉サービスを選択するためには、十分な情報の入手が前提であり、そのためには、サービスの選択をバックアップするしくみが必要となる。利用者が自らの責任において選択し、利用する契約制度においては、判断能力の不十分な人々なども安心してサービスを利用できる方策が必要である。
- 「情報」がこのバックアップのしくみのキーワードであり、その対象は、自治体や民間事業者によるものも含んだ福祉サービス全般であり、その利用者は、利用者本人・家族、事業者、サービスをコーディネートする機能を担う人などが想定される。

第2章 「情報」が果たす重要な役割

- 福祉サービスにおける情報の種類は、「サービス関連情報」「苦情関連情報」「サービス評価関連情報」等があるが、現状では、利用者が必要とする情報と事業者が提供する情報には四つのギャップが存在する。すなわち、①知りたい情報そのものがない、②情報は存在するが開示されない、③開示はされているが積極的には提供されない、④情報提供はなされているが利用者が利用しにくい、の四つである。

第3章 利用者が必要とするサービスを選択できるようバックアップするしくみの構築に向けて

- これらのギャップの克服が「バックアップのしくみ」の構築の基礎となる。①への対応は、民間等多様な評価機関の存在とサービス評価の実現である。②への対応は、区市町村による、必要な情報の利用者への開示や苦情対応のしくみの整備である。③への対応は、行政の関与による事業者の自主的な情報提供の促進である。④への対応は、「サービス関連情報」はじめ諸情報の利用しやすい加工と総合的な情報提供である。
- このしくみの整備は、行政がリードするとともに、行政と事業者、地域等の連携を図ることが必要である。都は区市町村とも連携しながら、早期にしくみの構築について具体的検討を行い、本格的な契約制度への移行までに、利用者が地域で自らサービスを選択し、利用できるように環境を整備していかなければならない。

(4) 「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～（意見具申）」（平成16年7月5日）

【概略】

- 今回の意見具申では、介護保険制度の導入を契機に急速に拡大している「福祉サービス市場」に焦点をあて、「福祉サービス市場は万能なものではない」とした上で、その活性化と利用者支援のしくみの整備について検討するとともに、この「市場」をはじめ、地域における福祉サービス全体を視野に入れた、これからの福祉政策のあり方について提言している。
また、現在進められている社会保障制度改革や、都単独の補助制度のあり方についても意見を述べている。

【提言の概要】

第1章 福祉をとりまく状況の変化

- 介護保険等の導入により、福祉システムは大きく変化し、民間企業をはじめ多様な事業主体が福祉分野に参入するなど、市場原理を活用した「福祉サービス市場」が急速に拡大している。
- 都は、「選択・競い合い・地域」のキーワードの下に、利用者本位の新しい福祉の実現を目指す福祉改革を推進し、認証保育所をはじめ独自の施策を展開している。
- 国においても、社会保障制度を持続可能なものとするため、介護保険制度の見直し、年金制度や医療保険制度の改革など、様々な検討や取組が行われている。
- 人口減少社会の到来や、厳しい財政状況等を踏まえると、社会保障制度改革等についても、「給付と負担のあり方」「制度の総合化」が大きな課題であり、さらに、行政と民間、国と地方のあり方を問い直すことが重要となる。
- これからの福祉を考えるに当たっては、大都市東京の特性を踏まえることが必要である（世帯構成、少子化の傾向が顕著、サービス産業や多様なNPO等の集積、高い地価、地域の人間関係が希薄等）。

第2章 これからの福祉における「福祉サービス市場」

- 福祉サービス市場は、市場のもつ長所を活用し、利用者のニーズにあった質の高いサービスの提供を目指すものであり、大きな役割を果たすことが期待される。
- その長所を活かしていくためには、福祉サービス市場及び福祉サービスそのものに特性（擬似市場、保険等による購買力の付与、情報の非対称性、判断能力が不十分な利用者の存在等）があることを考慮し、その活性化を図るとともに、利用者支援・保護のしくみを、一般の市場以上にきめ細かく整備していくことが必要である。

(福祉サービス市場の活性化)

- 福祉サービス市場の活性化のためには、①多様な事業者が市場に参加できること(規制緩和、資金調達のしやすさ、適切な公定価格の設定等)、②「競い合い」を促進すること(競争条件の整備、経営基盤が脆弱な事業者への支援、社会福祉法人の経営改革等)、③不適正な事業者を市場から排除すること(指導検査体制の強化、事業者指定のしやすさの改善、苦情対応や権利擁護のしやすさの充実等)、などが必要である。

(利用者支援・保護のしやすさづくり)

- 利用者支援・保護のしやすさづくりとしては、①選択のための情報を十分に提供すること(総合的・一体的な提供、第三者評価情報、情報を入手しにくい人への配慮等)、②契約支援のしやすさづくりを進めること(成年後見制度、福祉サービス利用援助事業等)、③市場内ルールを確立すること(サービスへのアクセス権・平等原則、事業者の注意義務、情報提供義務等)、④苦情対応や権利擁護のしやすさを整備すること(第三者性や専門性の確保、地域での連携体制の整備等)、などが必要である。

第3章 利用者本位の福祉の実現に向けて

- 福祉サービス市場で提供されるものだけが福祉サービスのすべてではない。サービス提供の現場により近い、地域の多様な主体の参加を得て、協働しながら、地域のニーズを把握し、対応していくことが重要である。
- それは、これまで行政(ガバメント)が行っていた政策過程の各段階に、住民、サービス提供者等多様な主体が対等な立場で参加しながら、地域の福祉施策を推進するという、これからの地域の福祉政策形成に求められる視点・姿勢であり、それは「福祉ガバナンス(governance)」とも言うべきものである。
- こうした地域の特性と実情に応じた福祉サービスを展開するためには、次のような視点が必要となる。すなわち、①これまでの「対象者別の福祉」の見直し、②「福祉サービスの利用圏」という視点での施策展開(より身近な圏域の設定)、③住民の生活全般を総合的・包括的に捉えた施策展開の視点、④分権時代に相応しい政策づくり、などである。

(行政の役割)

- 地域における福祉施策を推進していく上で中心的役割を担うのは、住民に最も身近な区市町村である。地域の実情を把握し、多様な主体の参加を得ながら、地域の特性と実情に応じた福祉施策を展開していくことが期待される。
- 都の役割は、従来の直接的な福祉サービスの提供者という役割を大きく転換し、広域自治体として、広域的・専門的視点から、区市町村と連携・協力しながら、福祉サービスの基盤整備や利用者支援のしやすさづくりなど、地域における福祉施策の展開を支援していくことである。

(5) 「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～ (意見具申)」(平成19年8月6日)の概要

【概 略】

- 今回の意見具申では、利用者本位の福祉の実現に向けた、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る。
また、人材育成の取組は、「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る。

【提言の概要】

第1章 福祉人材の育成を取り巻く状況

- 「地域ケア」の実現には、多様な事業者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を含め様々な機能が不可欠。これらを担う人材をいかに育成していくのかが問われている。

第2章 これからの福祉に必要な「機能」と「人材」

- 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つに分類し整理した。すなわち、①ケア等の直接サービス提供、②ニーズ把握・サービス調整、③サービス利用支援・権利擁護、④サービスの監督・評価、⑤政策・地域活動の企画・推進、である。
- 以上の機能を担う人材として、「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つに類型化することができる。

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～

(現場におけるスキルアップの基本)

- OJT(職務を通じての研修)は、人材育成の基本であり、スキル面での階層やリーダー層の存在が重要であるが、事業体の取組には温度差がある。
- その要因として、「事業体の規模」と「インセンティブ」がある。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」の少ない分野では「サービスの質の向上・人材育成の動機付けが不足しがち」などが指摘でき、こうした点を考慮して、人材育成施策に取り組むことが重要である。

*例えば、いわゆる措置施設や、待機者の多い入所施設には実質的な「競い合い」は少ない。

(経営の視点からの取組 ～あるべき姿と課題～)

- 経営者は、①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)、②事業体の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(具体的な推進体制の整備)、に取り組む必要があるが、経営層の意識・実践には温度差がある。

(事業体における人材育成の方向性)

- 以上を踏まえ、次のような人材育成の工夫について提言する。
 - ① 人材育成機能を持つ「コア施設」づくり
 - ② 複数の事業体での人材育成の共同化
 - ③ 専門職集団(職能団体)等の取組の活用
 - 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)
 - ⑤ 苦情対応など利用者の声の活用
 - ⑥ 改革・行動のための効果的なツールの開発と普及等
 - ⑦ 経営者の意識改革の仕組みづくり

(事業体の役割・行政の役割)

- 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であり、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する。以上を基本としつつ、これまでに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ことが必要である。

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～

- コーディネーターは、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、OJT等が困難。そのため、個々の事業体や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、こうした仕組みを整えていくことが必要である。
- 指導監査等を担うレフェリーについては、改正介護保険法で新たに区市町村の権限が強化されたものの、ノウハウの蓄積がない等の課題がある。このため、当面、都との連携等により広域的なスキル階層の形成を図る必要がある。
- プランナーについては、行政における頻繁な人事異動などノウハウ等が蓄積・継承されにくい等の課題がある。各自治体が、長期的構想をもって、人材育成を基軸に据えた人事管理を行うことが最も重要である。
- 協働する多様な市民の育成については、住民に身近な自治体である区市町村や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である。

