

問い合わせ先
福祉保健局総務部企画課
電話 03-5320-4019

東京都社会福祉審議会・第6回「これからの福祉」検討分科会（拡大）の審議結果

1 開催日時

平成16年4月27日（火）午前10時00分から正午まで

2 場所

東京都庁 第1本庁舎 33階 特別会議室S6

3 出席者

分科会長	高橋 紘士	立教大学コミュニティ福祉学部教授
副分科会長	野村 歡	日本大学理工学部教授
委員	今井 通子	東京女子医科大学非常勤講師・登山家
委員	大橋 謙策	日本社会事業大学社会福祉学部教授
委員	大道 久	日本大学医学部教授
委員	大本 圭野	東京経済大学経済学部教授
委員	小口 芳久	慶應義塾大学医学部教授
委員	唐澤 祥人	東京都医師会長
委員	小林 良二	東京都立大学人文学部教授
委員	田端 光美	日本女子大学名誉教授
委員	手塚 和彰	千葉大学法経学部教授
委員	新村 保子	住友生命総合研究所常務取締役
委員	平川佐保子	日本語教師（公募）
委員	藤井 俊郎	会社顧問（公募）
委員	三浦 文夫	武蔵野大学名誉教授
委員	南 砂	読売新聞社編集局解説部次長
委員	三宅 亨	東京都社会福祉協議会副会長
委員	渡辺 光子	東京商工会議所女性会常任理事
臨時委員	武田 雅弘	株式会社ベネッセスタイルケア チャイルドケア事業部長

4 議事

- 1 開会
- 2 審議事項
 - (1)「意見具申」(案)について
 - (2)その他
- 3 閉会

5 議事録

午前10時03分

梶原計画調整課長 本日はお忙しい中ご出席をいただきましてありがとうございます。

開会に先立ちまして、事務局より委員の皆様の出席につきまして報告をさせていただきます。本拡大分科会の委員総数は26名でございます。そのうち本日、所用のために欠席の報告をいただいております委員の方々は、大澤委員、執行委員、白石委員、中村委員、平岡委員、本澤委員、渡邊潤子委員の7名でございます。したがって、本日出席予定の委員の方は19名となりますので、定足数に達することを報告させていただきます。

続きまして、お手元に会議資料を配付してございますので、ご確認をお願いしたいと思います。

まず、資料「これからの社会福祉について(案)～東京都社会福祉審議会意見具申～」でございます。続きまして、参考資料「意見具申(素案)」でございます。具体的には、「意見具申(素案)」というのが最終的な文章の形にしてございまして、それをまとめた形というのが、お手元の「これからの社会福祉について(案)」でございます。

本審議会の事務局側職員につきましては、4月に人事異動がございました。お手元に配付の東京都社会福祉審議会幹事名簿及び同書記名簿のとおりでございますので、よろしくお願いたします。

なお、当審議会の議事録は、東京都のホームページに掲載され、インターネットを通じて公開されますので申し添えます。

では、分科会長、よろしくお願いたします。

高橋分科会長 お足元の悪い中、お越しいただきまして大変ありがとうございました。15年の3月の第50回のときに、意見具申をまとめるという方針をいただきまして、その後、この分科会及び起草委員会で、かなり集中した議論をやらせていただきまして、とりあえず素案という形で文章化したものを取りまとめさせていただきました。なお、まだまだ未完成なところも多々あるわけでございますし、それから、概念とか言葉遣い等についても、不行き届きというか、詰め切れていない論点も多々あるのですが、ここで検討分科会の拡大委員会という形で開催させていただいて、忌憚のないご意見をいただき、そして、それを踏まえてもう一度起草委員会で練り直してという、そういう手順

で、あえてここでとにかく一度ご検討いただくということで素案を用意して、ご検討に供したいということで用意をさせていただきました。そんなことでございますので、きょうは忌憚のないご意見をいただき、そういう意味では、まだバージョン零点幾つという感じでございまして、これがバージョンアップできるような形での方向づけをいただくということが、きょうのお願いしたいことでございます。そんなことで、ひとつよろしくお願いいたします。

それでは、事務局のほうから、資料に基づきまして説明をしていただきますので、よろしくお願いいたします。

梶原計画調整課長 それでは、私のほうからご説明をさせていただきます。

「これからの福祉のあり方について(案)」というレジюме編と、「意見具申(素案)」目次の両方を見ながらお願いしたいと思います。

まず、素案のほうを中心にお話をさせていただきたいと思います。1ページをおあけいただきますと、はじめにということで、ここについては、今期の課題ということでございます。今期は、平成15年3月18日に開催された第50回審議会において、これまで本審議会が答申してきた「地域福祉の推進」という基本的な考え方を踏まえながら、東京都におけるこれからの福祉のあり方を検討し、その実現に当たっての課題について整理し、意見を具申することとしたということでございます。

これまで、審議会の中で地域福祉ということは、国に先駆けてといいますが、さまざまな議論をなされたところでございます。その流れについて、61年答申から、その後の環境の変化を踏まえた平成6年答申、平成8年の中間答申、平成10年の最終答申という形で流れを書いてございます。

その上で、2ページでございますけれども、本意見具申ではということで、これまでの答申、あるいはその後の社会福祉をめぐる状況の変化を踏まえて、都民の自立を支えるしくみの実現に向けて、介護保険制度の導入により形成された「福祉サービス市場」の現状と課題を整理したうえで、すべての福祉分野を視野に入れ、福祉サービス市場の健全化を図るとともに、分権の時代にふさわしいこれからの「地域における福祉のしくみづくり」についてまとめようということの考え方を、はじめにでは書かせていただきました。

次の第一章ということで、第一章につきましては、これまでの福祉サービスをめぐる状況とこれからの福祉ということで、第1節は福祉サービスの提供システムの改革でございます。

福祉サービス市場は、自由市場、疑似市場と言われますが、介護保険制度が始まって、福祉サービス市場というものが高齢者分野を中心に成立をした。それから、福祉サービス提供主体の多元化というところでございますけれども、ここも、在宅の分野でございますけれども、介護保険における在宅サービス分野では株式会社の参入が進んでいる。あるいは東京都における認証保育所に見られるように、保育分野についても多様な提供

主体というものが入っています。認可保育所においても主体制限は撤廃されています。

その上で、4ページ、福祉サービスの「利用者」像の変化ということでございます。福祉サービスの利用者像の変化というものが、措置制度から契約制度に変わる中で、「限られた人のための給付」、何らかの公的な支援を必要とする社会的弱者というところから変わってまいりました。その上で、ここでは、これまでの「対象者」という立場から、自己責任のもとに必要なサービスを自ら「選択」し「利用」する、いわば「消費者」になったと言えるというふうに書いてございます。

福祉サービス市場の活用ということで、これからの福祉を考える上では、この「福祉サービス市場」をいかに整備し活用していくかが重要な課題である。ただ、もちろん福祉サービス市場というのが、その利用者の特性、提供されるサービスの内容・特性もあって、一般の財・サービスが流通する市場とは異なるものでございます。

また、5ページでございますけれども、契約制度に移行したとはいえ、公的援護としての「措置」制度に基づいて提供されるサービスも残っております。また、公的扶助という部分では、行政の責任のもとに実施していくということは、改めて言うまでもないことでございます。

このことを踏まえた上で、第2節は、東京都の取り組みと国の動きというのを押さえてございます。東京都のところでは、これまでの福祉改革推進プラン、あるいはSTEP2の流れ、それから、国の動きについては社会保障制度改革ということで、さまざまな改革が検討をされてございます。

5ページから6ページに書いてございますけれども、一番後ろをごらんいただきたいのですが、参考ということで国の動向というのを別紙でつけさせていただいてございます。これは、参考資料という形で最終的にはつけさせていただきたいと思っておりますが、介護保険制度の見直しの動向、それから、次世代育成支援という形で次世代育成支援対策推進法、あるいは児童福祉法の一部改正、それから、幼保一元化の検討等でございます。

それから、障害者の地域生活支援の在り方に関する検討会、その他社会保障審議会ということでは、今、国会にかかっておりますけれども、年金の問題、それから医療保険の問題、さまざまな改革が行われている。それから、規制改革ということで押さえてございます。その他、地方自治制度についても、第27期の地方制度調査会ということで、合併も含めた基礎的自治体の在り方ということで、そういう意味では非常に大きな社会福祉制度改革、社会保障制度改革だけではなくて、さまざまな改革の動きを踏まえる必要があるというのが6ページまででございます。

その上で7ページ、これからの福祉でございます。これからの福祉で押さえるべきポイントというのを最初に書いてございます。それは、大きく言うと3点でございますが、まず1つは人口減少社会の到来、いわゆる少子高齢化と言われておりますけれども、高齢者問題というのが実は人口減少社会という問題である。その中でも東京というのは、高齢者の絶対数の増加と子供の数の減少、こういう少子高齢化という現象が先鋭的にあ

らわれている。これは大都市圏のプログラムという問題になるかと思います。

それから、2点目としては社会保障制度改革の必要性ということで、今までの制度、枠組みというのが、人口の増加、あるいは経済成長というものを前提につくられている。これが、これまでの経済のしくみや市場規模など、社会構造を大きく転換させる。持続可能なものにするためには、この構造変化に対応した制度改革に取り組んでいく必要があるというのが8ページのところで押さえてございます。

3つ目が東京都の特性であります。先ほど人口減少社会のところでも申しましたけれども、東京の特性ということでは、大都市東京と地方では社会状況、経済状況が異なっている。それが8ページから書いてございます。

1つは、サービス利用者の特性ということで、三世帯世帯の割合が低い。あるいは一人暮らしの高齢者の割合が高い。一方で福祉ニーズが集中している。購買力が高い。

2つ目として、サービス提供主体の特性ということで、サービス産業が集中している。多様なNPO団体が活動をしているというところがございます。

それから、9ページにまいりまして、その他の特性ということで、地価が高い。それから、地域の間人関係が希薄である。少子化の傾向が顕著である。こういうさまざまな東京都の特性を踏まえる必要があるだろう。そこで、ニーズと提供主体という部分で書いてございます。

1つは、保育の社会化、介護の社会化のニーズが高い。あるいは福祉サービスの事業展開に当たっては多額の初期投資を要する。そのため、施設あるいは痴呆性高齢者グループホームなど、地域におけるケア付き住まいの整備も遅れている。また、1住宅当たりの延べ床面積も小さい。一方で、福祉サービスの提供主体となる多様な事業者の確保が可能である。

もう一つ、東京というのは大都市と言われますが、区部、多摩地域、島嶼地域ということで多様な地域特性を持っている。こういうことを踏まえる必要があるだろうと、こういうことでございます。

その上で、これからの福祉というのが10ページからでございます。10ページにつきましては、改めて、これまでの社会福祉審議会の中での地域福祉の推進に向けての検討というのをまず押さえてございます。

それから、今申しました人口減少社会の中で措置制度から契約制度へ変わってきた。それから、福祉サービスの普遍化・一般化と、それに伴う対象者の増大ということで、福祉サービスの提供のしくみに変化をもたらした。11ページでございますけれども、東京が有する特性にも十分留意しなければならないということで、今申しました3つの点をここでもう一回おさらいをした上で、2つの方向性というのを書かせていただいております。1つが、第1の方向性ということで、福祉サービス市場の活性化と整備。「福祉サービス市場」の活用ということで、福祉サービス市場においては、市場原理を活用することで多様な事業主体が福祉サービス分野に参入し、競い合いながらサービスの質

と量の向上を図ることが期待されるということで、市場を活用する。一方で、当然、福祉サービスというのは対人サービスであり、すべてのサービスを市場に委ねることは困難であり、市場ルールの確立、あるいは利用者保護、利用者支援のしくみづくりを進めることが必要であるということが1つであります。

もう一つは、第2の方向性ということで、「地域」におけるしくみづくりということで、利用者のニーズをサービスに結びつけるための、「地域」におけるしくみづくりということです。これまでの「地域」という言葉を、ここでは2つに整理をさせていただきました。1つは「地域における福祉」、すなわち、これは従来どおりですけれども、地域の中で提供されている福祉サービスと「地域で行う福祉」、つまり、区市町村が地域で実施する福祉施策という2つの意味で用いられてきた。その上で、この中では次のように整理したということで、1つは、地理的・空間的な意味での「場（フィールド）としての地域」ということと、行政単位としておのこの自治体が政策を実施する「しくみ（ガバナンス）としての地域」という2つに分けてございます。

地理的・空間的な「場（フィールド）としての地域」とは、福祉サービスの利用者が生活を営む場であり、さまざまなサービス提供主体が活動を行う場ということで、その主役は住民であり、コミュニティであり、NPOや営利企業も含めた事業者であって、行政も含めて、地域で活動するさまざまな主体がフィールドを構成している。

一方、行政単位として各々の自治体が政策を実施する「しくみ（ガバナンス）としての地域」においては、区市町村は、政策を立案し施策化する地方政府である。その際、住民、コミュニティ、NPOや事業者等は、自らのニーズに応じた政策が実現されるよう、政策形成過程や政策実施に対して意見を述べ参加するという形で登場する。その2つの場（フィールド）としての地域と、しくみ（ガバナンス）としての地域をつなぎ、今後、福祉サービスに対するニーズを新たなサービスに結びつける。そのために、行政、住民、コミュニティ、そして多様な事業者などが共生し、協働していくことが必要だと、大きく言って市場の活性化、それから、地域におけるしくみづくりというのをここで整理をさせていただきました。

第二章が市場の活性化と整備でございます。

最初、市場原理ということで、これは一般の財・サービス、「市場原理とは」という定義をした上で、13ページの下でございますけれども、福祉サービス市場の特性ということで何点か書かせていただいております。福祉サービスの対人サービス、それから、情報の非対称性、あるいはサービス価格が「公定価格」であって、また「利用限度額」が設けられているなど、いわゆる「疑似市場」であること等々、何点か書かせていただいております。その上で、14ページでございますけれども、市場原理の長所を生かしていくためには、こうした特性があることを考慮し、福祉サービス市場の活性化を図るとともに、市場ルールの確立や情報提供など、利用者保護、利用者支援のしくみづくりを進めることが必要であるということで、第2節は、まずその活性化という前半のほう

をまとめてございます。

多様な事業者が市場へ参加できることということで、4つでございます。1つは、現在、在宅サービス、施設系のサービスは行政または社会福祉法人に限定されておりますけれども、今後、さらなる規制緩和が必要ではないか。

それから、信用供与ということで、中小企業あるいは中小事業者、NPO法人等地域のニーズに応じた「新しいサービス」の創出に取り組む事業者に対して、信用供与ということが必要ではないか。それから、適切な公定価格、これは東京の特性というものを踏まえた設定が必要ではないか。

4つ目が、現在は公的サービスのメニュー、これは介護保険を最も念頭に置いておりますが、基本的には国が政令で定めております。これを、サービスのメニューについては、地方分権の視点から地域の実情に応じて自治体自らが採用できるしくみに改めるべきだということです。

それから、大きな2番目が、「競い合い」を促進することということで、15ページで4点書いてございます。

1つは競争条件の整備ということで、よくイコールフィッティングと言われますけれども、この競い合いの条件整備ということが必要である。2番目が、経営基盤の弱い事業者に対する支援でございます。それから、社会福祉法人の経営改革に対する支援。それから、成功事例の収集・普及ということで、新たな取り組みを汲み上げ、普及させるしくみというのが4つでございます。

それから、活性化するための第3ということで、不適正な事業者を市場から排除することということで、ここでは2つ書いてございます。指導・検査体制の充実・強化ということと、事業者指定のしくみの改善・罰則の強化でございます。

次が、一方での利用者保護、利用者支援のしくみづくりということで、ここでは大きく4点書いてございます。1つが選択のための情報の十分な提供、これは、前回の審議会でいただきました意見具申が、情報という形でございますけれども、情報の総合的・一体的な提供、それから、第三者評価あるいは苦情関連の情報、それから、情報を入力しにくい人々への配慮ということでございます。

それから、2つ目が契約支援のしくみの活用ということで、ここでは成年後見制度、それから、福祉サービス利用援助事業のことについて触れてございます。17ページでございますけれども、制度周知と相談窓口等の整備、地域のネットワークの形成と人材の確保・育成、それから、現行で持っている成年後見制度の限界というのがございますので、制度改正のための働きかけでございます。

それから第3、市場内ルールの確立ということで、利用者保護をするための市場内ルールの確立を書いております。現行の消費者契約法の問題に触れた上で、18ページでございますけれども、「私法上の権利」としての法的位置づけの不十分さを踏まえて、福祉サービスの利用者ということで、情報量・交渉力に格差が大きいことを踏まえて、

市場内ルールの確立を3点書いてございます。サービスへのアクセス権・平等原則、事業者の注意義務、それから、情報提供義務、助言義務、書面交付義務の3点を書いてございます。

それから、苦情対応や権利擁護のしくみを整備すること、これについては、既にサービスを受けた後に、現在、都ではこういう苦情対応や権利擁護については、区市町村が総合的、一体的に行う体制づくりを進めてございます。こうした取り組みを一層進めていくことが必要であるということでございます。その際には、1つは第三者性の確保、専門性の確保、それから、地域での連携体制の整備ということで3点を書いてございます。

次からが2つ目の方向性の地域におけるしくみづくり、「場（フィールド）としての地域」ということでございます。先ほど申しました定義というのを改めてここで繰り返した上で、フィールドとしての地域というのは、福祉サービス利用者が暮らす場所であり、福祉サービスの提供主体が事業を展開する場所である。そこでは、ニーズの発見、新たな事業への取り組み、個々の利用者や事業者に対する支援等が行われている。こうした「フィールドとしての地域」において、以下のような取り組みを進めていくということで、1つはニーズの発見の場であります。

現在、ニーズというのは、利用者の要望、相談、苦情等を通じて提供主体や行政に提示をされておりますけれども、痴呆性高齢者や知的障害者など判断能力が不十分なためにニーズを表明できない方、あるいは地域の中で孤立している一人暮らし高齢者も存在しております。こうした潜在的なニーズを含め、早期に発見し、行政につなぐしくみを地域の中に構築することが必要であるということが第1点目でございます。

その具体的な例ということで、現在、都内で行われているニーズ発見の取り組み事例というのが、21ページの足立区、品川区、西東京市などの見守りネットワーク、あるいはあんしんネットワークという事例を挙げてございます。

次は新たな事業への取り組みの場ということで、従来のサービスの利用者は、行政が決定したサービスをただ享受するだけの存在であったが、これからの福祉サービスの利用者は、サービスを自ら選択し、利用する主体的な存在ということで、フィールドにおいて発見した利用者のニーズに対応して新たなサービスを提供し、そのサービスを工夫・改良する。こうした新しいサービス、質の高いサービスを地域全体に広げていくしくみが必要であるということで、その取り組み事例を3点書いてございます。

次は23ページでございますけれども、利用者や事業者に対する支援ということで、1点は、先ほど申しましたけれども、利用者に対する支援、個々のしくみ、もう一つは、福祉サービス提供主体が質の高いサービスを継続的に提供するしくみ、この支援等の取り組み事例ということで、品川区の成年後見センター、あるいは多摩市の福祉オンブズマン、それから、ナレッジバンク等提供事業者に対する支援ということで例を挙げてございます。

24ページからは、第2節ということで、ガバナンスとしての地域における取り組みであります。しくみとしての地域でございますけれども、これは、「場」において展開されるさまざまな活動や、その活動主体の状況を踏まえ、それらを支援・発展させるための機能を持っているということです。

従来、サービスの提供主体は区市町村であったわけです。その福祉サービスを必要とする人々やニーズに関するさまざまな情報というのは、区市町村が総合的に把握・集積することが可能な体制であった。しくみの機能、あるいは場においても、しくみにおいても、中心的な主体は区市町村であった。今後それを変えていく必要があるということです。

次の25ページでございますけれども、フィールドの状況に即した政策を地域で展開していくためには、政策を形成・実施するガバナンスに、住民、コミュニティ、事業者等さまざまな主体が参加し、行政と協働していくことが不可欠である。言い換えれば、行政が行っている計画の策定や福祉施策の立案から施策の実施、進行管理、評価といったさまざまな過程に、住民をはじめ地域で活動している主体が参加していくことが求められている。

一方、区市町村はということで、利用者のニーズを確実に汲み上げるために、住民のニーズに横断的に対応できる体制を整備する。あるいは福祉施策だけではなくて、教育、雇用、住宅などさまざまな分野にわたり、総合的・包括的な施策を行っていくことが必要である。

また、福祉施策においても、現在、対象者別に提供されているものを、サービスの種類に重点が置かれる場面も多い。これを、さまざまなサービスを包括的に提供できるよう、これまでの分野別のサービスのあり方を再構築し、総合的にサービスを提供できる体制を整備していくことが必要であるというふうに、しくみ、ガバナンスの取り組みというのをまとめてございます。

その上で、「場（フィールド）」と「しくみ（ガバナンス）」をつなぐ機能ということで、2つ挙げてございます。1つは、「場」で得られた利用者のニーズや、事業者が展開する多様な取り組みや活動に関する情報を「しくみ」に伝える機能、あるいは「しくみ」に伝えられた情報を分析、活用した上で施策化し、「場」に新たなサービスとして普及・拡大させる機能という2つでございます。この2つの「場」と「しくみ」を結ぶ担い手ということで、そのためには人材の確保、ネットワークの形成が必要ということで、3点書いてございます。

1つは、26ページでございますが、地域における活動の中核を担う人材、それから2つ目が地域に根ざした地方公務員、3つ目が地域の社会資源を活用したネットワークの構築ということでございます。

28ページからが、この2つの方向性を受けた上での東京都及び区市町村の役割ということでございます。

行政の果たすべき役割はということで2つ書いてございます。サービスの量の確保という観点から、福祉サービスの供給基盤を整備すること、それから、サービスの質の確保という観点から、利用者が安心してサービスを利用し、選択できるようなしくみをつくっていくこと。その上でということで5点書いてございます。

1つは事業者間の「競い合い」のあるサービス基盤の整備、2つ目が利用者保護、利用者支援のしくみを地域の中に整備する、3つ目が、「場としての地域」で提供されているサービス全体を視野に入れた施策の展開、4つ目が、29ページでございますけれども、地方分権の時代にふさわしい、総合的な社会施策の展開、5つ目が、「場」と「しくみ」をつなぐ機能を活用した施策の展開ということでまとめてございます。

なお、第2節の区市町村の役割、それから、第3節の東京都の役割につきましては、ポイントという形で書いてございまして、この文章としては、まだスケルトンということでご理解をいただければと思います。区市町村の役割というところでは、社会福祉関係8法改正以来の流れを踏まえた上で、区市町村の持つ役割というのをここでは3つ書いてございます。それから、東京都の役割では、広域自治体として区市町村に対する支援をはじめ、ここでは4つという形で書いてございます。

私のほうからの説明は以上でございます。

高橋分科会長 ありがとうございます。後半のほうについては、まだスケルトンということでございます。前半については、5月の時点で委員長メモというものを、委員長である三浦先生のほうからいただきました。福祉サービス市場という概念を少し深めて検討するよというメモをいただきまして、それに沿いまして、いろいろな形で現在の政策動向を踏まえながら概念整理をし、そして、それを具体化する意味で、これも地域福祉ということで東京都がずっと取り組んでおりました、そういうあり方について、介護保険を中心として福祉サービス市場が急速に拡大をしてまいったわけでございます。そこら辺のことを踏まえながら、福祉サービス市場を視野に置いた地域福祉とは何だろうかというようなことを考えてみようということで、少し議論を展開したわけでございます。

そこで、従来からいろいろな議論がございましたが、それをあえて「フィールド」と「ガバナンス」という2つの視点を提示いたしまして、その統合ということを考えてわけでございますが、概念が十分練り切れているとは私は思っておりません。ただ、こういう発想をとにかくお伝えして、少し議論をしていただく。そういうことを踏まえて、さらにこれを練り上げていく、そういう作業が必要かと感じまして、こういう形でご検討をお願いしたということでございます。これは、従来の東京都の審議会の答申、それから、東京都が取り組んでまいりました福祉改革プラン等の動向、それから、国のさまざまな動向を踏まえたものを、これからの東京都における福祉のあり方という形で整理をし直したという、そんな形でございます。

国のほうの動きも、このところ急ピッチで動いておりまして、いろいろ見定めなけれ

ばならないことかもしれませんが、それはそれとして、ここでまとめられる限りのものをまとめて、より完成度の高いものにしていきたい。そんなことですので、これは初めに申し上げたことの繰り返しでございますが、いろいろな立場から皆様にご意見をちょうだいしながら、論議としてまだまだ不十分なものが多々あることを、事務局と子ども起草委員会として承知をしておりますので、今後の起草委員会の作業の中でそこから辺を深めるように、あるいはこちら辺はどうなのか等々を含めていろいろなご意見がおりかと思っておりますので、どうぞご自由にご意見をいただけたら幸いです。

少し総括的にご感想なりをいただき、それから、個別的にそれぞれの内容に立ち入ったご質問、あるいはご意見等、これはいろいろなレベルがあろうかと思っておりますので、どうぞ自由に、まずは総括的なご指摘をちょうだいできたらと思っております。どうぞ、お気づきのところからご指摘をいただければと思います。

起草委員のほうから、何か補足とか、そういうものがございませうでしょうか。

今井委員 感想でいいですか。

高橋分科会長 どうぞ。

今井委員 総括的なことなんですけど、全体を拝見していると、ボリューム的に絶対的に多いのが高齢者なわけで、今後もそれが一番増えるであろうということからすると、高齢者に対する福祉に話が全体的に寄っても不思議はないと思うんですが、今、20代か30代ぐらいのところに、一瞬、いわゆる知的障害者、それから脳性麻痺などの身体障害者も含め、たしか、ちょっと寄っているボリュームの部分があったような記憶があるんですね。そういうことも考えますと、今後、そういう人たちも高齢化していくという形と、それから、今は長寿社会で元気な高齢者が70%ぐらいですが、その20代を育てている人たちが上に上がってきたときに、彼らの親御さんが長生きなのかという、それはどうか分からない部分もある。だから、簡単に言うと、高齢者だけではなく障害者、特に障害児には目が行っているんですが、成人になっている障害者に目が行っていない部分というのが何となく文面から見えてくるところがある。

ただ、ここにすごくおもしろいことが書いてあったなと思ったのは、25ページの上から3つ目の なんですけど、現在のサービスは、高齢者、障害者、子どもなど対象別に提起されている。けれども、利用者側の視点から見た場合、「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か否か」、まさにその部分なので、ここを少し膨らませるといいなという気がします。

例えば突拍子もない例なんですけど、高齢者施設をどんどんつくっていきながらも、そこに入っていらっしゃる方の介護グレードというのは、必ずしも高齢者の介護グレードではなくて、障害者介護グレードにも当てはまるわけだから、その施設を障害者の人たちも利用できるような形に持っていくアイデアがあったらいいなみたいなことが書き込んであると、高齢者向け、高齢者向けだけではない形になるのではないかなと思うんです。以上です。

高橋分科会長 ありがとうございます。今のご指摘を踏まえて少し精査をしてみたいなと思いますが、基本的には、高齢者というよりは、ロングタイムケアといいたいでしょうか、そういうものを必要とするために、今、介護保険の動きもまさにそういうふうになり始めているので、そこら辺で、ここを出した議論をどういう形で整理し直すか、それから、最近、障害の議論をしておりますと、もう単なるケアでは済まなくて、さまざまな社会参加、それから、社会が担う援助とは何だろうかということが、障害者の皆さんの指摘から言えば、これは高齢者ケアとは違うんだと、そういう言い方で指摘をされているんですが、私は、必ずしもそうではないと。むしろ高齢者にも共通かなと思っていますが、ただ重点の置き方は大変違う。

そうなりますと、ここ辺がなかなか悩ましいところで、最適なケアということになると、それは、単にいわゆる従来の措置型の福祉ではとてもカバーできないとなると、そこら辺はどういうふうを考えていくのか。選択を支えるための資源配分ということになりますと、これは行政の機能だけではとてもできない。それから、対人的なサービスだけではなくて、それを支えるさまざまな、所得保障も含めて社会保障のしくみにまで及んでいくというふうに思って、そこら辺の整理を、国もまだ十分整理し切れていないという感じがございますので、そこら辺はぜひテーマとさせていただきたいと思っております。

どうぞ。

大橋委員 どうもご苦労さまでした。この間ずっと参加していないので、全体の状況がよくわからないのですが、この専門分科会をつくるときに全体会をやったときに、果たしてこれでいいんだろうかという意見をあえてさせていただきました。そしてその懸念が、今回いろいろご苦労いただいたのだろうと思いますが、大変私にとっては気になる内容だなというふうに率直に思います。

もちろん東京都の福祉改革の推進の動向もありましようから、審議会だけでとらえるわけにもいかないかもしれませんが、今回の問題は、諮問、答申というスタイルではなくて、意見具申ですよ。意見具申というのは、社会福祉審議会が主体的に問題を把握して、問題提起をするという立場ですから、当然、社会福祉審議会のスタンス自体が問われるわけですね。このスタンスが問われるし、逆に言えば、都民に対してどういうメッセージを出すのかということが問われるわけなんです。

そうすると、今回のこの素案は何をメッセージとして出すのか、福祉サービス市場の健全な発展ということに関してのメッセージなのか、それとも地域福祉のあり方ということも含めたメッセージなのか、二兎か三兎を追っているのではないかと考えておまして、その辺の整理がまず1つ大きいかなという気がするんです。

その上で、もし福祉サービス市場の健全な発展というものをメッセージで出すのだとすれば、それはもう少し細かな論議をしておく必要があるんじゃないかと思っています。これは、かつて新村委員なんかと一緒にやったときでもありますが、社会サービス

と福祉サービスと、いわゆる措置的にやらなくちゃいけない部分と、社会福祉の分野は3つある。多分、三浦先生が言われた委員長メモというのは、単なる市場原理に基づいて自由に選択、利用できる、そんなきれいごとでいかないよということがあるんだと思う。我々は、既に東京都の委員会ですらそういう問題提起をしているわけですね。つまり、サービスを利用したくてもサービスがないから、すべての人が必要なときにサービスを利用できるような社会サービスで一般を広く開発していけという側面と、その中である一定の原理に基づいて、制度として福祉サービスを確立しなければいけないよという部分と、もっとより行政が関与しなければ、その方々の生活は成り立たない部分があるよという3つの分け方をして、少し福祉改革のあり方を考えることが必要だということを、今から10年ぐらい前に問題提起をしているわけです。

今回、その流れからするならば、もう少しそこを膨らませて、介護保険とか支援費制度が入ってきましたから言いますと、例えばサービスが自由に選択できないから、横並び的に選択できるしくみをつくれということと、それから、介護度なり養育度の必要性に応じてサービスが利用できるしくみをつくれということと、それから、サービスを利用したいにもかかわらず、経済的に負担できないから、あるいは情報を知らないから利用できないという問題と、幾つかのレベルが違う。その全部を押しなべて、競争原理に基づいてサービスを利用できるというふうな論議だけでやるというのは非常に問題ではないか。それならば、何も社会福祉なんていうことは歴史的になくてよかったわけで、社会福祉が歴史的にいろいろな問題を抱えながらやってきた意味というものを考えると、社会の一般的な原理にそぐわない何らかの問題を抱えている人に対する援助としてあったということの持つ意味を、やっぱり忘れてはならないのではないかと。そのところがちょっと読み取れないということが1つあるんです。

それから、同じ福祉サービス市場の健全な発展のあり方を考えるとして、例えば今回のものは、介護、保育、支援費という言葉は出てきますが、主に介護を想定されているのだらうと思います。例えば大阪府の地域福祉課なんていうのは、コミュニティビジネスで随分いろいろなビジネスを開拓しているんですね。福祉サービス市場ということ言うならば、私は、もっと新しいコミュニティビジネスを開拓したっていいのではないだらうかと。そういうことはほとんど書き込まれていないわけです。

例えば東京都の労働経済局の管轄でやっている生活衛生同業組合法の改正が2000年に行われて、それに伴って商店街だとか生活衛生同業組合がもっと地域の障害者、高齢者のためのサービスを提供すると書いておいて、それに基づいて大阪府などは経済部局と福祉部局が合同でコミュニティビジネスの開発をしているわけですね。これは、武蔵野市のテンミリオンハウスの実践が紹介されていますから、全く目配りしてなかったとは言いませんけれども、もっと私などは、そういうものに目配りしてもよろしいのではないだらうかと。そうじゃないと、みんな大型スーパーに、車で行かれる人、歩いて行かれる人はいいけれども、行かれない高齢者、障害者の人たちは、身近な商店街で買

い物をしなきゃならないし、またそこに対応しなければ商店街がさびれてしまうし、地域が空洞化するという状況もあるわけなので、一方でコミュニティとか地域とか言っているながら、実は目配りが逆の意味でなされていないんじゃないかというのが、福祉サービス市場の健全な発展のところの2つ目の問題です。

それから、3つ目は先ほどの低所得者問題でございまして、確かに44ページ、45ページのところで、生活保護の問題が残っていますと言われてはいますが、特別擁護老人ホームの個室化を進めてきたときに、実際問題としてあれは利用できないんですよ。そのときに特別擁護老人ホームは、差別化、区別化を進めるんでしょうかね。現実にもう起きているわけですよ。入れない。入る人に対して自治体が責任を持たなきゃいけない。そんなことを果たして私どもは簡単に許していいのか。生活の質とQOLは、所得の高い人だけに保障されることなのか。それは、かつて社会福祉がノーマライゼーションとか、そういうふうに求めてきたことと逆行することをそう簡単に認めるのかということも含めて書き込んでもらわないと、所得の高い層だけがQOLで、所得の低い層は自業自得だみたいな論議というのは、私は、社会福祉の歴史から言って、とてもじゃないけれども、容認できないなと思っています。

だから、今の有料老人ホームとか、あるいは個室の特別擁護老人ホームはけしからんとか、そう単純に言う気はありませんが、もう少し低所得者対策の目配りをしておかないと、さっき言ったことに絡むんですが、ただ、サービスの選択の幅を横に広げるだけの自由度だけでは済まないのではないだろうかと思います。

同じようなことは、情報のアクセシビリティもあるわけですが、情報のアクセシビリティを、あちこち書いてございますから間違いはないわけですが、情報のアクセシビリティというのは、情報を理解できないということもあるし、あるところへ相談に行けない人に対する部分もあるわけで、そういうアウトリーチのシステムをどうつくるかということをしないう限り、提供された情報を自分で読んで判断して、そこにアクセスできる人というのは、ある意味でほうっておいても社会サービスを利用しているんですよ。そういう人たちはある意味では所得の高い人かもしれないんです。所得の低い人というのは、大体悪くすれば、情報のアクセシビリティは非常に弱くて、判断能力が弱くて、だから、問題を抱えている。そこにアウトリーチするシステムをつくらなければならないわけで、それを地域におけるというふうにするのだとすれば、それがうまくつながっていないのではないかというのが次の問題です。その上で、もし健全な育成のあり方ということでもう少し絞り込むとすれば、不適正な事業者に対する対応策のところは、もっと私などは書き込んでいただきたいなと思っています。

最後に、有料老人ホームとかグループホームの功罪にはほとんど触れられてないので、それで果たして福祉サービス市場ということでもいいんだろうかということがあります。これが大きな1番目の福祉サービス市場の健全な発展ということに関するメッセージを出すとすれば、それだけでもこれだけのことがありますよというふうには私は考えます。

その上で大きな2つ目の、地域の問題ということ、私は、これは地域福祉になっていないと思います。率直に言って申しわけございませんが、2つの地域のとらえ方とか、地域福祉の考え方があると、「地域の」ということと、「地域で」と、こう言われていますが、私は事実は地域福祉になっていないのではないかというふうに個人的には考えています。ただ、地域の研究者はいっぱいいらっしゃいますから、それは大橋個人の意見だと言われればそれまでですが、私は、少なくとも今の地域福祉学会等の趨勢から言って、この考え方ではないと考えています。

その上で地域福祉のことをやるとすれば、地域トータルケアシステムをどうつくるかということをやったり考えないといけないのではないのでしょうか。社会保障の一元化の問題もあるし、それから、対人サービスの保健・医療・福祉の連携の問題があるとすれば、地域トータルケアシステムを市町村でどうつくるかということをやらない限り、医療費の削減というのはいまうまくいかないし、介護保険も抑えられないと思いますね。現に私は、いろいろな自治体でアドバイザーをやっておりますが、地域トータルケアシステムの発想を持ち込んでしくみをつくっていけば、医療費も安くなるし、介護保険も抑えることができるということがあるわけですし、今こそ医療とか何かは財源が別々だから、別々にやればいいんだというふうにならないということ、サービスのあり方としても、財源論としても、あるいはサービスの効率性から言っても、トータルケアシステムという論議はもっと出てもいいのではないだろうかと思っております。

それをやっていくと、行政の再編成をせざるを得ないんじゃないだろうか。福祉事務所とか児童相談所も含めて、その辺は再編成するという論議をもっとしないといけないし、チームアプローチをすべきだと思うんです。私どもは、介護保険でみんな夢を見ちゃった部分がありますが、私どもは、介護保険の限界というのは、点と点を結ぶという意味では介護保険の意味というのはありましたし、サービスの量を増やすということは非常によかったわけですが、実は介護保険が入る前に、在宅介護支援センターで、地域ケア会議などをやりながらトータルケアをやれと言っていたのが、いつの間にかどこかへ吹っ飛んでいっちゃった。今、要支援だとか、介護度1の部分を抑制するというようなことがまた改めて言われていますが、財源難ではなくて、サービス利用の立場から言っても、トータルケアシステムというのは必要なんで、そういう意味では地域ケア介護みたいなあり方を、もっと我々は、地域というならば言うべきだろうと思います。

また、地域というふうに言うならば、パートナーシップの問題をもっとやるべきだと思いますね。それについては、もっと行政がポリシーメイキングをきちんとしていくんだという論議をしていかないといけないのではないだろうかと思います。

それから、地域でやっていくならば、コーディネートの部分が出ておりましたけれども、もっとこれは強く出さないとまずいんじゃないか。千葉県であれ、神奈川県であれ、埼玉県であれ、みんな地域福祉コーディネーターというものがなくて、もうこれからはやっていかれないということで、審議会なり、あるいは地域支援計画の中で出てきてい

るときに、東京都が、かつて地域福祉サービスステーションという論議をしたわけですね。

在宅介護保険支援センターと障害者地域生活支援センターと子ども家庭支援センターという属性分野ごとに縦割りであったものを、21世紀の初頭にはそれを全部統合して、地域福祉サービスステーションというのをつくれというのを、この審議会でも問題提起をしているわけですよ。だから、私は、非常にあれは先見の明があったと思っているので、もし地域ということで、ガヴァナンスだとか、フィールドだとか、言葉はよくわかりませんが、もしそこを言うのだとすれば、あの地域福祉サービスステーションの論議をもっと発展させて、今こそやるべきだと言えるのではないだろうか。

首都圏の周りの県が言っているときに、東京都がそのことを忘れていたのでは、かえっておかしなことではないだろうかと思っています。もっと地域福祉コーディネート論というのを強く出すべきではないかと思います。特に身上看護だとか、あるいは大都市特性でほんとうにとじこもり老人が多いわけですよ。私は、東京の豊島区にもかかわっていますが、豊島区は何と高齢者のうちの30%が一人暮らしですから、30%を超える一人暮らしの人をどういうふうに地域につなげて支えていくかというのは大変大きな問題でございます。まさに大型団地での孤独死をなくすということは、まさに戦いと言わざるを得ないほどの問題なんだと思うんですね。そのことを抽象的でなく、具体的に考えると、地域福祉コーディネート論というのは非常に重要だし、その担い手としてのコミュニティ・ソーシャルワークという考え方をもっと強く出さないとまずいんじゃないか。

それは、同時に市町村レベルではだめなんですよ。もっと分権化するというので、これも東京都の行政改革審議会なり社会福祉審議会が「第3の分権化」という言葉を使ってくれたわけですね。もう区市町村レベルではないと。例えば世田谷区は86万とか何とかと言ったって無理なわけで、もっと小さいところでやっていこうよという話を我々は10年ぐらい前に言っているわけですから、この「第3の分権化」という論議が出てこない限り、地域でガヴァナンスとフィールドをつなげると言ったって、土台、86万でつなげられないじゃないかということにもなるのではないかと思います。

それ以外のことで言うと、例えば成年後見制度とか何かはありますが、社会福祉の位置づけは全然ないんですね。日本の社会福祉の一番大きな問題は、制度はつくるけれども、それがマンパワーとうまく結びついてなかったというのが最大の問題で、司法書士だとか弁護士はいろいろ出てくるのに、なぜ社会福祉士は出てこないのか、私非常に不思議な気がしてならないわけです。社会福祉士だって開業できるし、司法書士だって開業できる。社会福祉士会という組織はなくなっているじゃないか。現にそれで開業している社会福祉士会が成年後見なんかを随分やっているわけです。司法書士や弁護士は、確かに財産管理の部分ではかなり役割を果たしますが、身上管理の部分になったら、コストの問題も含めてとてもやれないというところへ来ているわけですし、そういうふう

に見ると、社会福祉士の位置づけなどをもっとやっていただきたいなということがあります。

それからもう一つは、ICFの新しい障害概念がほとんど触れていない。要するに「障害者」という言葉はやめようという話なわけで、生活機能障害という論議だとか、福祉サービス市場というのだったら、私はやっぱりICFの考え方をもっと大胆に入れていただかないと、とても21世紀の初めに出てくるものとしてはまずいのではないだろうかと思います。

細かいことはいろいろありますが、私ばかりしゃべってもいけませんから、以上のことで、ほんとうに分科会にご苦労されたのだらうと思いますが、ひとつよろしく願いたいと思います。言いつばなしになります。ちょっと私、次の会合の関係で11時半には出なくてはいけないので、途中で失礼して申しわけございませんが、どうぞよろしく願います。

高橋分科会長 どうもありがとうございました。大事なご指摘をいろいろいただきましたので、それを踏まえて少し検討させていただければと思っております。

小林委員 私も初めてきょう参加させていただきましたので、理解が十分ではないかと思いますが、質問をさせていただきます。

きょう、「これからの福祉のあり方について(案)」という何枚かの概要をいただいておりますが、「しくみ」という概念がいろいろな意味で使われ過ぎているのではないかと、お聞きいただければと思います。例えば2枚目のところで使われております、一番下の四角の中に入っているところですね。この書き方ですと、福祉サービス市場に対して地域における「しくみ」づくり、概要の中では「福祉サービス市場」対「地域のしくみ」という整理になっているようですね。

内容を読んでみますと、これは、行政という言葉がほぼこれに当たっているのではないかと思います。したがって、ここでは政策実施等と書いてあります。

次のページの「福祉サービス市場」の活性化と整備というところではどう書いてあるかといいますと、市場を活性化する等、市場の問題が出て、それに対して利用者保護、利用者支援のしくみづくりということで、これはおそらく福祉サービス市場の機能をより適正にしていく、主なところは利用者支援だと思えますけれども、そのようなものをしくみというふうにとらえていらっしゃるようですね。

ところが、次のページの「地域のしくみづくり」ということで、また「しくみ」という言葉が出てまいりまして、これが「場としての地域におけるしくみ」、もう1つのしくみが、ガヴァナンスと書いてあります。このようにしくみという意味が、いろいろな意味で使われ過ぎているのではないかと。

ガヴァナンスという概念、これはどういうふう議論なさったのかぜひ伺いたいですけれども、市場の動きに対してガヴァナンスという言葉に対置して、包括的にある方向に持っていく。今ざっと読んだ限りでは、情報と計画、参加みたいところが中

心になっているかと思うんですが、そういうふうな概念でとらえていらっしゃるのかどうかということ。

最後に、ガバナンスのところを見ていきますと、「場」と「しくみ」を結ぶ機能と書いてありますが、今大橋委員もおっしゃっていたんですが、この「しくみ」を結ぶ機能という意味がちょっとわからないんですね。機能で考えるとと言っても、そういうしくみをつくって、それもまたしくみなんですが、例えば協議会とか何かそういうことを考えていらっしゃるのか。突然そこから人材のほうに飛んでしまっていて、そういうふうなことをやる人材が必要だということになっているので、しくみという概念が多用され過ぎているのではないかという気がいたします。ガバナンスとかフィールドとかいう言葉で説明されておりますけれども、もうちょっとわかりやすくしていただいたほうが、全体のメッセージをはっきりさせるためにはいいのではないかという気がいたしました。以上です。

高橋分科会長 ありがとうございます。「しくみ」の使い方はおっしゃるとおりかと思っております。実は後ろのほうで、まだ東京都行政という、そこら辺のあり方の問題の中でもう一度この問題を考え直さなくてはいけないなというふうに意識しておりまして、ちょっと精査をさせていただきたいと思っております。

大道委員 私も、成果としての具体的なものを読ませていただいたのはしばらくぶりでございますので、ちょっと意見を申し上げたいと思います。

1つは、「市場」という用語を「福祉サービス」という言葉と組み合わせられているのですが、「市場」という言葉を用語としてかぎ括弧をつけて、しかも、東京都の社会福祉審議会がほんとうに位置づけてやるのかという、こういう基本的な問いかけです。

市場原理の基本論というのは、これは言わずもがなかもしれませんが、財の最適配分の中で市場原理が有効であることは歴史が証明していると言えらると思います。しかし、一方で、市場原理が適切に機能しなかったときの、いわゆる市場原理の失敗の補完としてまさに社会保障が位置づけられていたことも歴然たる事実でありまして、近代国家、あるいはそれなりに成熟した社会では、このような社会保障の理念的な構造で社会のしくみを動かしてきたということは事実だと思います。しかし、これはやや古典的な議論に属するのかもしれませんが。時代はそれなりに推移していますから、改めて我が国の状況、あるいは先進諸国の動きなどを多少とも見てみますと、今、経済学の教科書に書いてあるこの種の古典的な議論は、確かに見直される必要があるのかなと思うことがございます。

私は医療の立場ですけれども、いわゆる医療提供のしくみ、あるいはその基本理念の中でこの市場原理をどう考えるかというのは、我が国では、歴史的な背景もあって深刻な議論が展開されているところですが、医療を含む社会保障、あるいは社会福祉の中に市場の概念を持ち込むのは、私は慎重に対応すべきと思います。市場の概念を本気で見直すのだったら、しっかり見直さなければいけないと思います。今申し上げたような基

本的な構図というものを、東京都の社会福祉審議会がほんとうにこの議論をしたのかと。その上で新たな基本理念的な方針を出すというのであれば、これは本気で考えなければいけないと改めて思っております。

私は、「市場」という言葉を使うべきではないとか、あるいは古典論に必ずしも執着するつもりはありませんが、現在、実はこの市場原理にこだわった考え方で、少なくとも医療分野ではかなり強硬な政策がとられているわけですね。私はあまり好きではない議論なんですけど、例えば米国などでの医療提供で、マネジッドケアと通常言いますけれども、契約に基づいた市場原理主義的契約経済と言ったらいいんでしょうか、こういう中で展開された医療サービスが、結局、どういう成り行きになっていたかといいますと、格差を助長する結果になっている。例えば健康とか、医療とか、福祉に配分される財が極めて不十分で、枯渇した状況で、やむを得ず配分をしていくための1つの手法として市場原理を使うことは、やはりなじまない。

米国は非常に特異な状況があり、社会保障関連の財というのは必ずしも少なくはないんですが、少なくとも我が国における社会保障財源、これはご案内のとおり決して十分とは言えない。医療費の場合も、これだけの高齢化の中でどうしてこう抑制的なのだというような思いが、関係者の中で繰り返されているわけです。要は市場原理の持っている1つの側面が、効率的なサービス提供追求という名のもとに、結局のところ、社会保障ないしは社会福祉、これは健康、医療を含めてですが、そこに配分される財を抑制するためのしくみとして機能してしまいがちであるという、こういう基本認識を持たなければならない、と思います。

市場原理の基本のしくみというのは、需要と供給があって、そこで価格が変動するという、こういう基本機能をとらえて市場原理というのが古典的なんですね。しかし、社会保障の中では、それがそういうことでうまくいかないから、これは政府が出番だということで、さまざまな対応をしてきたわけです。それが成熟して今日あるんですが、では、これから福祉サービス市場なるもので、サービスなるものを取り扱っていく上に、プライスをほんとうにフローティングさせるんですかと。介護保険は公定価格でありますし、医療保険ももちろんそうなんですけれども、一部で若干の幅があるのは見受けるんですけれども、こういう通常の意味での市場原理というものをほんとうに社会福祉サービスに入れ込んでいくというのは極めて重要なことで、大橋委員もお立場上しっかりお述べになりましたが、私はまた別の立場ですけれども、この市場のしくみというものが福祉で手をかけるときの慎重さはやはりほしいなと、特に医療の立場では改めてそう思います。

いずれにしても、福祉サービス市場というこの切り込み方は、私は全面否定するつもりはないんですけども、市場の概念の再整理をしておかないといけない。古典論にとどまる必要は私はないと思いますが、そこは専門家もそれなりの議論があるところでしようけれども、視点の1つとしてはお話し申し上げたい。

それともう一つ、今回のご提案の中で、地域という前に、フィールドということとガヴァナンスということの概念を取り上げておられて、このあたりが新しい福祉サービスの、医療を含めてもいいのかもしれませんが、行き着くところまで行った今後の社会における市場の新しい姿というものの要素としているのかとも思います。フィールドとか、あるいはガヴァナンスと横文字で書かれていますけれども、そういうもので何か新しい秩序が生まれてくるのかなという期待感はあるんですが、読ませていただいた範囲の中では、いわゆる福祉サービスは、まだ現実に必要なだけのサービスがそろってないとか、必要なサービスが不十分だからこそ、あるサービスがあるところに偏っているという次元の問題がまだ色濃いというのが、我が国の、特に東京も含めた状況なのではないかと思えます。

そういうところで、フィールドとかガヴァナンスというのは、用語は確かに期待感を持たせますけれども、ガヴァナンスというのは、従来の市場の失敗の果てに対応してきた政府がやるべき役割を、なお余地を残しているんじゃないかと。そのところを、もしガヴァナンスという言葉を使うのであれば、もうちょっとそのあたりの基本的な受けとめ方を示してほしい。ガヴァナンス、これは決して新しい概念でも何でもありませんが、公権力、あるいは行政が持つそれなりの権限というものをどうやって、あえて言うなら市場なるものが目の前に出てきているなら、そこに新しいかかわり方をするのだったら具体的にどうなんだということになります。

先ほども世田谷区の話が出ましたが、70万、80万の基礎自治体のガヴァナンスはちょっと違うなど。それじゃ、今般の自治体って一体何なんだと。行政機構は、今どちらかというところと拡大統合的な方向にあります。では、地域でガヴァナンスに相当するものって一体なんでしょうかと。医療でもあります。医療計画というのがあって、これはある種のガヴァナンスを期待されているんですね。2次医療圏というのは区が複合しているんですけども、これは国とは違う、県とも違う。しかし、その下のある種の地域なんです。そこにガヴァナンスを持たせようと思っても、法律でできるわけではないんですね。あなたの病院の病床を減らしてうちの病床を増やしましょう。それは地域に足りない病院を建設するためですというけれども、これをやるのは容易なことではない。

こういうガヴァナンスの権能というものを発揮させることの難しさというのは、たまたま医療では多少とも先を行っているというか、経験されていることなので、ここでご提案されている「場」というものと、そこにかかわるある種の公的権限なんだろうね。これとのかかわりは、新しい姿が期待されているのだなとは思いますが、そこを東京都の社会福祉審議会がどういう入り込み方をしていくのか。問題が多少とも先鋭化しているだけに、大事なところを突いておられるなという思いと同時に、なおまだちょっと先が見えないというのが私の印象です。

それと蛇足でもないんですけども、医療とのかかわりがもう少し欲しいと思います。僕はどうしても医療の立場だから、今後の東京都の地域福祉の中でも、やっぱり医療は

大事なんですよ、実態的には。はっきり言って財の配分も、正直言って現実的にはまだまだ多い。福祉的な関係で介護保険でも、介護施設には大変な財が投入されていますし、一方で施設と地域とのかかわりはなかなか難しいというところが、いろいろな枠組みの中でも認識されています。決してトータルケアとか、まあ、一体的なという言葉は簡単なんですけれども、もうちょっと現実には日本の医療の置かれている状況、特に地域の中、東京都、あるいは場合によっては、それぞれの地域の中での医療と地域福祉とのかかわりというのは、私が怠慢なのかもしれませんが、もうちょっと中へ踏み込んでいただきたいというのが3番目の意見でございます。以上です。

高橋分科会長 ありがとうございます。新村委員、どうぞ。

新村委員 起草委員会のご努力がにじむようなペーパーを見せていただきまして、最初の感じは格好よくまとまっているなという感じでございます。ただ、よく読んでみますと、今、委員の皆様がおっしゃったようなところに、若干よくわからない部分がありますので、それを中心にお話ししたいと思います。

最初に、今回は福祉サービス市場ということで最初から議論を始めたということでございまして、市場と言っても疑似市場であるという三浦委員長のメモを前提に議論を始めたわけでございます。ここでは、一応市場と疑似市場との違いが大変きれいに、うまく整理できていると思います。ただし、あくまでもこれは疑似市場であって、今、大道委員がおっしゃったように、いわゆる市場メカニズムは効かないところでありまして、それをどう整理するのかなと非常に悩んでいたところでございますが、一応ここではガヴァナンスというのがそういう役割のものであるというふうに私は読み取ったんです。

まだ、疑似市場であると。しかし、ある程度市場ルールを整備しなくちゃいけない。そこまでは非常に納得的なんです、その次に、場とガヴァナンスと分けたところとその市場との関係がどうも説明不足のような気がいたしました。おそらく価格メカニズムが効かないということはだれもが承知している福祉サービス市場の特徴でございますので、そのかわりに何らかのガヴァナンスという形で全体のグランドデザインを決めるようなものが必要があるということはわかるんですが、それが、従来ですと措置という形で全く公的主体がやってきたわけですけれども、今後、そうではないというふうに書いてあるところまではわかるんです。しかし、その後、それではガヴァナンスの主体が一体どういうものであって、それがどんな形でガヴァナンスを効かせるのかというところが、ちょっと読ませていただいてもピンとこないんですね。

私が勝手に類推すると、1つのネットワークのようなものがその主体になって、あくまでも公的主体が、制度づくりという意味での大きな役割は持つけれども、従来のようなものではないというような、何か新しいネットワークのようなものをお考えになっているのかなとは思いますが、文章の中にあまり書いてないので、そこがよくわからない。一体そこはどのような形で、何をを使ってガヴァナンスを効かせるのかということももうちょっと書き込んでいただかないと、なかなか理解ができないなという感想を持ち

ました。

こういうふうを考えてきますと、フィールドという概念が、ちょっとリダントなんじゃないかと。要するに市場と言えば、そこは1つのフィールドであって、福祉というのはあくまでも地域限定にならざるを得ない。だから、マーケットプレイスという意味では、マーケットは既にフィールドなので、そこがどうもリダダンシーといいますか、重なっちゃって整理がうまくつかない理由のような気がしまして、私みたいな単純思考の人は、価格メカニズムにかわるメカニズムとしてガバナンスがあるんだよと。そのガバナンスについては、これまで前人未到の場であるから、新しいしくみをつくらなくちゃいけないんだというふうに提示しちゃったほうがわかりやすいのかなと、非常に単純思考で申しわけないんですけども、そういう感じを持ちました。

そうしますと、前段の「しくみ」という言葉が何重にも使われているというときに、市場ルールというのは、全くマーケットのほうのルールのセットであって、それと別に制御ルールというのが必要である。それがガバナンスである。制御ルールというのが、市場では神の見えざる手で、非常にクラシックにいきますと、価格メカニズムというのがあるんだけど、そのないところでどういう制御ルールを考えるかというふうな問題設定をしていって、その中で主体のそれぞれの役割のようなものが明確で、ある程度具体的な提案を持って、そこまで書き込まれるともうちょっとわかりやすいのかなという感じがいたしました。以上でございます。

高橋分科会長 ありがとうございます。先ほど大橋委員がおっしゃった、多分地域包括ケアの問題と、それをどう具体化していくかという中で、東京都と市町村と、それから、総務省の地方制度改革の中で出てくる住民自治組織というか、そこら辺の問題をもうちょっと引っ張り出して、これとつぎ合わせた議論という、そこら辺のことが、話題には上っているんですが、まだ深められていないという、そこが非常に大きなポイントかなと。

それから、大分前にありました、先ほどおっしゃった地域福祉ステーションの議論は、実は国のほうの議論でも動き始めていますので、それとの見合いの議論はしなくてはこの議論はちょっとして、これはまだ時間切れみたいなのところがあって、多分、東京都、市町村、国の関係の議論を一度潜らせないとできないかなという、そこら辺がまだ時間不足であるということは、おっしゃったとおり十分そこは詰め切れていないまま出しているということは承知をしておりますので、そこら辺は少し検討させていただきたいと思います。

大本委員 大本でございます。今、議論になっていることで、私も同じ議論をさせていただきたいんですけども、1つは市場ということと、それからもう一つは分権という2点です。

市場原理といった場合に、それは徹底した自由というけれども、競争と言っても公正な競争ということが必要なんだと思います。そうでないと質を確保できない。公正とい

った場合に、例えば労働条件は、公共も、あるいはNPOも、それから民間企業も、それぞれのいろいろな担い手が出てくるわけですが、公正な競争をしていく必要がある。そのときの公正とは、最終的なサービスの質を確保していく上では、働く人間たちの労働条件をどうしていくかという、そこら辺のところをちゃんと押さえておかないと、結局、労働条件を悪くして質を悪くする、それで競争に勝っていくというふうになりかねないような感じがする。その点はどう考えているかということ。

もう一つは、市場のルールとして徹底した監視機構というのが必要なんだと思います。つまり、市場というけれども、いい面と同時に、大変悪質な問題というのが競争の中で出てくる。それに対する監視のシステムをどうしていくのか。非常に厳しい監視がない限り、やりたい放題ということにもなりかねないという感じがするんですね。そういう意味で、15ページに、不正な事業所を市場から排除することといった場合の、これは1つの監視機構になるんですけども、そのときの内容といいますか、この内容でほんとうに監視ができるのか。例えば監視するときのしくみで、どういう権限を持って、例えば調査する権限、入り込める権限をどのようにつけるかとか、それから、処分の権限をどのくらいつけるかとか、そういうようなことで立ち入らない限り、活動に対する不正を明らかにするというのは非常に困難になってくるのではないかと思います。その点で、ここの部分についてもう少し厳しい監視体制が必要になるのではないかと思います。

それから、分権化ということですけども、今議論されている福祉というのを実現するというのは、極めて小さな地域の中で行っていかない限り、きめの細かな、パーソナルなケアというのは非常に困難であると。ここで出てきました、100万人の自治体に権限が下ろされたとしても、それで福祉が担えるわけではないので、そのときの、ここではコミュニティという言葉が使われているんですけども、もう少し小さな地区レベルにどれだけ権限が下ろせるか。それからもう一つは、分権化といった場合に、地域の権限とか財源だけではなくて、人に対する権限をどう移譲できるか。いわゆる中心的な担い手になる人にまで権限をどこまで下ろせるか。なぜそういうことをするかというと、それぞれが担っているセクターの自発的な活動をもっと活性化する意味で、ここで福祉の市場の活性化というふうな概念が出てきますけれども、活性化させる意味で、ただ自由にやるということではなくて、それなりの権限を下ろして行って、そして自発的にやれるというような、それは小さな地区であり、かつ人にまで権限を下ろしていくという、そういうことが望まれるんじゃないかと思います。そういう点で、それに対する21世紀のこれからの取り組みとして、もう少し大胆な……。

今、新しい地域の概念というのがここでいろいろ提起されておりますけれども、まだその概念が成熟されていないですね。そういう意味で、活性化の内容として徹底的に分権化して、地区の人まで下ろしていけるような、そういうしくみが必要ではないかと感じたわけです。以上です。

高橋分科会長 ありがとうございます。それでは、少しご意見をいただきたいと思い

ますが、いかがでしょうか。

手塚委員 私も専門分科会の委員として参加させていただきました。そちらの委員の皆様のご意見、おっしゃるとおりの面もあると思います。ただ、現在の時点の福祉に医療も含めるかどうかという、まだ議論が出てくるころだと思いますが、いずれにしろ、医療にしても介護にしても、これからの高齢化時代で、今までのような、すべての財を行政が管理して、100%与えるという、そういう福祉から変わってきているわけですね。そこには自助なり何なりの新しい原理が出てくるはずであって、その点で、日本の場合に、これは私の独自の意見ですから、どうぞお聞き棄ていただきたいんですが、戦後の社会というのは、個人ができないことはすべて国や自治体がやるということに転換をしたおかしな時代だったと思うんです。ですから、ある意味では戦前の国家主義の裏返しみたいなもので、個人ができないことは家族がやる。家族ができないことは地域がやる。地域ができないことは、教会なり職域団体なり何なりがやる。最後に自治体や国が出てくるというのが西欧型のいわゆるソーシャルという意味だったと思うんです。そのことについて、私は、今まで忘れ去られていたものを東京都の中にもう一回再構築しよう。そこには、かなり市場原理に近いものでサービス提供者があれば、逆にニーズがあれば、そこに純粹の経済的な市場に近いものから、三浦委員長のお言葉を借りれば疑似市場的なものからいろいろなものがあるわけですし、それをきちんとこの段階ではっきりしておきたいという気持ちに、「市場」という言葉を使った1つの私たちの意図があったということをご理解いただきたいということです。

ですから、医療は、はっきり申し上げれば、最善の医療を安く、すべての人が受けるということは、今の時代では、だんだん医療技術の進歩とともに不可能になってきているのは事実だと思うので、そのときに、どういうところで行政、ガバナンスが線を引くかということは、これは議論がたくさんあるところですから、それぞれの立場で違う医療の例を1つとっても、福祉についてもやっぱり線を引いて切ることではなくて、必要な福祉サービスを十分に市場原理で確保できない場合は、従来の福祉型のしくみでニーズに応ずるだけの供給をする。そして、最も不足しているのは情報と、その担い手の伝達者である人が不足しているというのが日本の実情だと思いますから、それを何とか東京の中に再構築するというのがこのペーパーの課題ではないかなということで、ご指摘いただいたような点は再度議論いたしますけれども、そのように考えております。

先ほど来、福祉なり医療なりのご専門家の方に対して、経済学者からのご発言がないかなと思って伺っていたんですけども、大本委員が経済学の領域からおっしゃっていただきました。市場にはフェアコンペションというのは絶対に必要ですから、何がフェアネスであり、何が公正公平であるのかという、例えば高齢化社会においては、世代間の公平というのが今一番問われているわけです。そういうようなことも考えたいなと思いつながりながら話を伺っていました。これはペーパーに対して補足するような形で申し上げ

たということです。

田端委員 私は、前回の総会のときも意見を申し上げておきましたので、きょう初めてご出席という委員の先生方もいらっしゃいましたから、伺っております、今、手塚委員が、そちら側の委員とおっしゃいましたが、私が座っている場所からいうと、こちら側の委員がおっしゃられた意見は全く同感するところが非常に多いです。

時間もありませんから、簡単に総括的な感想という意味で言わせていただきますと、「これからの福祉のあり方」というタイトルになっておりますけれども、いただきました意見具申の素案というのは、完全にいわゆる市場問題であるということで、私は全体を読んだときには、少しあきらめの感じにもなっていました。

今いろいろ出された問題の中で、最後まで私は疑問に思っておりますのは、政府の失敗あるいは市場の失敗と言われたことに対して、これから21世紀というのは民間と言われ、その1つの担い手がいわゆる市場ですけれども、疑似市場と三浦委員長がおっしゃったように、もう一つある。

ところが、そのことのとらえ方がどこかにあらわれているんですが、最後のほうの地域におけるしくみづくりの中で、場としての地域における取り組み方ということは、非常に狭くとらえられていると思うんですね。それはどういう意味かということ、この概要のほう非常に端的にはっきりしてしまうんですけれども、福祉サービスが提供される場としての地域であって、この説明では、福祉サービスは、利用者が暮らす場所で、福祉サービス提供者が事業を展開する場所、それが地域であってしまふ。これからの福祉というあり方を考えると、最初に今井委員のご発言の中にもありましたけれども、生活する人たちが、たとえ日常生活に何らかの障害があっても、地域社会の中で人間らしくいきいきと暮らすという福祉のあり方のタイトルはそう考えられるんですけれども、文脈からはそうではなくて、福祉サービスの利用者と、その人たちの利用する福祉サービスを供給される、疑似市場が含まれていると言われても、あまりにもその部分が出てこないのではないか。必要な取り組みやニーズの発見で新たな事業への取り組みと言っても、いわゆる市場サービスと言われているものの新たな事業への取り組みがありますが、大橋委員がコミュニティビジネスという用語が使われたように、地域で生活する人々が自らつくり出す事業というようなことへの取り組みという場が地域であるというようなとらえ方はされているかということ、この全体の中には出てこない。利用者や事業者に対する支援というの、サービス利用者と、提供する今のいわゆる市場サービス、市場活性化に限られてしまっているような気がして、地域福祉のあり方というには少し離れて限定されてしまった。こういう形で行くのであれば、これからの東京都の審議会の意見にはサブタイトルが必要なのではないかと、全体を読んで思いました。具体的なことはこちら側の委員がおっしゃいましたから、省略いたします。

高橋分科会長 ありがとうございます。地域におけるフィールド、ガバナンスという概念の掘り下げがまだ不十分だということは私も十分認識をしておりますので、そう

いう意味で、ご指摘を踏まえて議論を整理してみたいなと思っております。

渡辺（光）委員 26ページの地域における活動の中核を担う人材というところの1つ目なんです、「地域において、そこに暮らす住民のニーズや活動する提供主体等の状況を把握し、それをコーディネートして適切なサービスを実現する人材も育ってきている」という文言なんです、果たしてほんとうに育っているのかという疑問を持っております。

先ほど大本委員からお話がありましたけれども、システムですとか、機能、それを動かしていくのは人材なわけですが、人材育成の再構築というか、専門職のスキルアップといいますが、それが非常に必要なのではないかという気がいたします。例えばホームヘルパーの育成をしている教育機関が、年間2万人以上を輩出している。それが、今、日本に何十カ所があるわけですがけれども、そのほんの一握りしか実際には現場に入っていない。それはどういうことなのかということ。少子化が進む中、働く若い人たちが減っていく中で、どういうふうに女性とか中高年を活用していくのかということ。

もう一つは、生きがいを持って働ける雇用条件とか環境整備、そのところの人材に関するところが少し少ないかなという感想を持っております。以上です。

高橋分科会長 どうぞ、三宅委員。

三宅委員 全体的な感想をちょっと述べさせていただきたいんですが、本検討分科会のテーマ設定の趣旨というのが、多様な事業者が競い合い、利用者に必要なサービスを提供する福祉サービス市場の役割と、その将来的方向性を総合的に検討して、大都市東京におけるこれからの福祉のあり方を探るとというのがまさにテーマ設定の趣旨だというふうに私は理解しているわけです。

この趣旨を踏まえますと、このたび出された2つの方向性ということで、第二章における福祉サービス市場の活性化と整備、それから、第三章の地域におけるしくみづくり、2つの方向性が出ています。別に地域におけるしくみづくりを軽視するつもりは毛頭ありませんし、大切な視点だとは思いますが、このために、むしろ福祉サービス市場の活性化と整備という、言ってみればテーマ設定の趣旨の部分がかかなり拡散をってしまったんじゃないかという印象を持っております。それが1点です。

それからもう1点、これからの福祉のあり方と言ったときに、大体どの辺を視野に入れるんでしょうかというふうなことで、いろいろご議論があったところで、大体2010年から2015年に向けて取り組むべき課題を整理していくと、こういうお話があったんですが、もう一つ、将来的な2010年、2015年といった将来的な視点が何か薄まったような気が私はしております。以上です。

高橋分科会長 ありがとうございます。おそらく究極的な視野については、行政のあり方論をやるとき、当然視野に入れなければいけないかと思っておりますので、そこら辺でもう一度少し議論をしてみたいなと思っております。

それから、おっしゃるとおり、第二章と第三章のつなぎ方というか、そこら辺は、ま

だ踏み込みというか、先ほどからいろいろ議論をいただいておりますのは、その関係がきちんと整理し切れていないという、そういうご指摘の議論というふうに理解をしております。問題は、東京都、区市町村の行政のあり方論をやる段階で、もう一度そこら辺を見直していくという、そういう作業になるかなというふうに、今までの議論も含めまして検討させていただければと思っております。

どうぞ、今井委員。

今井委員 今のお話を踏まえまして、今度は個別というか、細かいことになりますが、これは、全体的に見ると、何となくつながっていない部分について、今のお話を伺っていると、分科会長のお話でかなりまとまったかなという気はするんですが、要は行政側が一生懸命いいことを後ろのほうに入れていて、例えば20ページのニーズの発見の場とかいうことで、むしろニーズを表明できない人々をどう取り上げていくかみたいなのもきちっと入っているんですね。

先ほど大橋委員が、弱い者は手を挙げられないというお話もありましたけれども、こういった細かいことまでちゃんと気を使って入れているにもかかわらず、全体が見えてこないのは、全体に何となく市場経済至上主義の網がかかっているような感じで抵抗のある文章に見えるのは、多分、割り振りがうまくいっていないからだと思うんです。市場と言っても、まさに疑似市場なんですけれども、その疑似市場の部分についてきちりと書き込んだときに、行政がせねばならないことの中は、また別まとめになさったほうがいいのかと思います。

その中で、昨今の傾向からいって、どうもこのごろ、いわゆる「規制緩和」という言葉に踊らされてしまって、何らかの基準だとか、規格だとか、規定みたいなものは作りづらくなっていますけれども、少なくとも、例えば有料老人ホームみたいなものも含めた、先ほどの新村委員がおっしゃった、行政はなるべく最後の部分のところの、いわゆる福祉を受け持って、できるだけ市場に開放した形で多くの部分をという形になると、やっぱりその部分では行政が何らかの基準や規格や規定、特に安全管理に関してと人権に関しては必要だと思ひまして、先ほど大本委員が、その部分は、15ページのところで、これは必要ですとおっしゃっていた部分があると思うんです。16ページの2番目の事業者指定のしくみの改善のところ、突然罰則の強化が来るんじゃなくて、先に基準づくりはしてあげるといふ、その部分が絶対必要かなという気がします。

また一方で、行政のほうでニーズの発見をすとか、そういうようなことを考えた場合のことなんですけれども、これが今度は全く福祉に立脚した状態で、例えば弱者の方々を、これは、コストリカなんかにパラ・タキソノミストという発想があって、地元で草の根のようにしている人たちが持ち上げてきて、自分自身は、これが何なんだかまだよくはわかってなくても、通報すると、それについてちゃんと専門家が見にいったときには、この人は必要、この人は必要じゃないという判断ができるようなやり方みたいなことが、草の根的なもの、ただし、言う人もただのお節介じゃなくて、ちゃんとした3

日間か4日間の講習を受けて、どういうことをポイントとして、いわゆる福祉が必要な人がそのところに要するというのを探ってくるかみたいなことをやる。そういうようなことがあるんですけども、そういう人員をつくるとか、そういった、いわゆる法の中でつくっていきけるような人材みたいなものをここのところには書き込んでいくというような形でいけると、大分差別化が図れてというか、いわゆる民ができるようなものと、それから、官がせねばならないことが分けて考えられるんじゃないかなと思います。以上です。

高橋分科会長 ありがとうございます。そろそろ予定の時間が近づいておりますが、三浦委員のほうから。

三浦委員 随分いろいろなご意見をまとめていただいてありがとうございました。大変難しい問題を、よくここまで整理されたなという感じがしておるわけですけども、ただあえて、先ほど出ましたご意見等を含めて言いますと、なお幾つか検討することがあるなと感じております。

まず最初に、手塚委員から出されました今回のねらいの重要な点というのは、従来の自助型はもちろんでしょうけれども、措置型の福祉からの転換が図られてきた、これは明らかな方向だと思うんです。それをハカリにする場合に、利用者側のほうは、私の言葉で言えば、いわゆるニーズというものが、いわゆる自由化すると本人自身の選択に変わってきたというふうな状況、これは一般的な流れとして当然の方向だと思うわけです。

それに対応するほうの供給サイドの議論というのは、実はこれがなかなか従来の行政中心の提供システムから完全に脱却していない。そこに民営化だとか多元化の議論というものが始まってきていると思うんです。そのところに、実は市場というのが、介護保険が典型的な例だったわけですけども、それが入ることによりまして、一般の介護保険市場というのができ上がってきたのだと思うんです。特に介護保険市場の場合には、在宅サービスを中心に、冒頭にも出ておりますように、大変事業者が増えてきたという点で、市場に導入したことよってのメリット面というのは十分あると思います。

先ほど大道委員がご指摘になられた、アメリカの場合も、実はかつてナーシングホームが足りない場合に市場原理を入れまして、これによって、老人ホームについての需要に対応するという方向が出てきたことは事実です。それとアメリカの場合には、例のナーシングホームのスキャンダルが出まして、マフィアなどが入り込みまして、大変重大な問題になってきたということがありました。そういう意味で、ただ単なる市場ではだめだというふうなことが出てきた議論はあったと思うんですね。

そういう意味では、日本の場合でも介護保険に関しましては、在宅に関しましては、そういう意味での市場というのは、大変うまく効いてきておるとい部分もあります。しかし、まだ施設のほうについて見ると、これは必ずしもそうになっていないということは事実だと思うんです。にもかかわらず、全体的に見ると、経済的な意味での市場化というものが全面的に入ってきているというのが今の空気ではないか。

そういうような中で、果たして社会福祉においては、その市場化の流れをどういうふうに考えるかというようなことで、議論していただいたというのがそもそもの始まりで、私、先ほど申し上げました、ただ単なる自助と公助の間にあります、いわゆる共助と言われておりますもの、その流れの1つとして市場の議論というのが定義されたというのは、手塚委員のご指摘のとおりだろうと思っているわけです。

ただその市場が、いわゆる経済的市場だけでいけるかどうかということは、いろいろな面からご指摘があった点ではないだろうか。その場合、先ほど市場の言葉を使うのはどうかとおっしゃったのは、まさしくそういうときの格好づけにならざるを得ないと思っておりますし、全体の流れ自身は、いわゆる市場化の方向というのは、国を含めてずっと大きく流れてきた。その場合に、こういう社会というのは、いろいろな概念規定がありますが、社会サービスの環境と、その中における市場化というときにはどのような問題があるのかというようなことが、実は今回の問題意識の1つの前提になっていたという点は、ご指摘のとおりじゃなかったかと思っております。

そのことで、きょういただいたご意見は大変重要な議論じゃないかと思っております、それはつまり、新しい学説をつくるようなものですからね。これは大変審議会の起草委員会の中でご苦労されていることは重々承知の上で、私自身も明確な方向を持っておるわけではありませんけれども、そういうふうなことを議論しなきゃならないことは事実だろうと思っているわけです。

その中で幾つかの議論が出てきたなという感じがしておりまして、先ほど、今の市場化原理を入れたのはいいけれども、それが展開しているところと展開していない部分があるんですね。例えば、障害者の支援制度ができたけれども、そちらのほうの市場化というのは、必ずしも進んでいるとは言えないです。そして市場化といいましょうか、そこに入ってきています多様な供給主体のほうから見ますと、その中には必ずしも営利企業じゃない、いわゆる非営利企業といいましょうか、企業とは言いません、非営利的な諸団体や、当事者団体を含む、こういったものが非常に盛り上がってきている。この辺のところを市場化の中でどう見るか。

市場というのは、利潤の極大化を目指す場においては、こういったものは入ってこないだろうと思います。そこに入ってきておるのは、一種の社会的なミッションみたいなものを前提とした上で出てきている部分も入っている。それらを市場というかどうかは議論があらうと思いますけれども、実は福祉的市場の中にはそういう要素が入っているんじゃないか。

ですから、利潤の極大化という形での市場原理という形のもは、これはうまく適応できない。それと同時に、もう1つご指摘ありましたように、つまり価格メカニズムが働かない。というのは、介護報酬が決められているように、医療報酬も決められているわけですね。そこで一定の枠が決められていますから、価格メカニズムが十分に働かないというのは当然のことなんですね。にもかかわらず、そこで利潤の極大化を図ろうと

しますと、大本委員のおっしゃっているような、そういうものが出てくるんだろうと思います。その点では、事業者自身の、やっぱり福祉市場への参加ということについての自覚を促すといいたいでしょうか、その辺のところもどこかで触れておいてほしいなど。当然事業者のモラルというのがあるわけで、一般の商売をやりますよというモラルとは違うんだというふうな点は、当然のこととはいえ、確認しておいてもらったほうがいいんじゃないだろうか。あくまでもそれは社会福祉サービスにおける市場参加という場合のモラルと申しましょうか、ミッション、こういったことなどはその前提の上で行われているということをお考えいただいてもいいんじゃないか。

それからもう1つ、先ほどのことと関連があるんですけども、保育の問題が出ましたが、保育の問題というのは、特にきょうは武田委員がいらっしゃるし、大本委員もおっしゃったと思うんですけども、実はこれは措置制度の変形にすぎない。だから、東京都において認証保育所を出しましたが、保育所については手がついていない。これは非常にアンバランスだと思うんですね。認証保育所と普通の認可保育所というのはどう違うんだと。というのは、どちらかといえば、実は認可保育所がおかしいんじゃないか。これは措置の受け皿なんですね。そんなものが一方で、保育所を利用者が選択できるというだけで、あとの仕掛けを全部措置制度に残すような、そういう形でこんなものを市場化し得ないだろう。だから、やっていることは同じことなんですね。従来のとおり、公費で建物は補助し、それから運営費につきましても、圧倒的な公費補助をやってきた。そういうふうなものが実は片一方にあります。

一方においては、福祉市場を健全発展させるためには、そこら辺は、私はやっぱりもっと自由化して、規制緩和をきちんとさせなきゃいけない。そういう要素もあるんじゃないかというあたりを、できればこの中でうたっておいてほしいな。それをしながら、一方において公正さというのをどう確保するかということではないだろうかと思っております。

とにかくそういうものについて見ると、私は保育を利用する人と利用していない人の間の不公平はひどいものだと思っておりますからね。サービスを利用できないだけじゃなくて、経済的な負担も全然違うんですね。そういったことがまかり通っている公正というのはあり得ないと思っておりますので、そんなところでいきますと、やっぱり私は、規制緩和の問題をもっと徹底させるということは、一方においては必要なだろうと。その規制緩和は、先ほど言った前提の上での規制緩和の問題で、そこら辺もちょっと触れておいてほしいなという感じはいたしております。

それからもう1つは、これも大橋委員その他から出ましたように、やっぱり市場化の中で出てきている議論の中で、これは選択を基礎としますからね。微妙な問題というのは、実はそれに乗り切れない人たちの問題だと思うんですね。それは低所得者であったり、情報が足りない人だったり、その意味で、実はセーフティネットの議論というのは、一方の議論となっていたわけです。

このセーフティネットの議論というのは、規制緩和も含めた議論になりますが、それだけでなく、実は市場サービスに乗っかり得ないような、そういう人とか条件というものがあるわけですね。これらをどうやって保護して守っていくのかという意味で、セーフティネットをもう少し広い意味で考えるべきじゃないだろうか。この議論でいきますと、セーフティネットは、措置制度を残しましたということだけではないんじゃないか。セーフティネットを新しく構築し直すという、そこら辺の議論がもう1つ要るんじゃないかという気がしております。その辺をちょっと、強いて言うとセーフティネットの議論ということについて、多分これは役割の中の議論にあるんだと思いますが、もう少しこのところは深めて、もう一歩考えていいのかなという、そういう気がいたしております。その辺のところは、ちょっと感じとして申し上げておきたかったわけです。

それから、大きな問題というのは、先ほど分科会長から、今どうなっているか、やっぱりどうも私はこの辺が引かかってきまして、やっぱり地域におけるフィールドと、それからガヴァナンスとしての2つのしくみが出ましたけれども、大変新しい概念でありますけれども、先ほど大橋委員から出された議論にも関連するのは、実はある意味で、地域住民によるというのが入ったんですね。これはガヴァナンスだけでいいのかどうかですね。その辺の問題が実は大変重要なんじゃないだろうかという感じがしまして、この2つを割り切るだけでなくして、やっぱりそこら辺のところはどうするか。

ある意味で、東京都の審議会の今までのケースというものは、どちらかというところら辺に重点を置いてあったと思うんですね。地域の場において、しかも地域住民の参画、参加によって支えられているという、そういうもの。これも新しい市場として考えていいんじゃないかなということが、実は流れの中にあっただと思うんですね。そこら辺のところは、今回ちょっと弱くなってきたなという印象があります。

その意味でいきますと、私は、組み方の問題では、むしろ福祉市場の問題に出る前に、むしろ地域ネットのほうを先に出して、今までの基調をちゃんと踏まえた上で、その中で、先ほど言われたことですが、地域の場合には、まさしく利用者と、それから供給者がその場において、合致する場として、これは地域なんですね。そういうふうな地域が大変重要なのであって、コミュニティビジネスの議論もそうだと思いますので、そういった点を少したって行く中において、市場がどういうふうに役割を持つかというふうな考え方をすると、あるいは今の問題は片づくのかもしれないなという点で、地域は、やっぱりフィールドとガヴァナンスだけに分けてしまうということでは、ちょっと今までの議論の流れからいくと、少し先へ行くと問題があるのかなという、そんなふうな気がしているわけです。

ここまで言うと私個人の意見になりましようから、実は全体を通して、今、何をやるかというのは、日本の社会福祉といいたましようか、そういうものを考えてくる場合に、一種のパラダイムなんですね。先ほど、手塚委員が言われたことと非常に似ていることなんですから、よく最近、自助、共助、公助というふうに、言葉の上ではずっと出

てきているわけです。そういったものをもっとフィールドの中で組み立てをした上で、もう少し具体化していくためにも、その辺のところが必要だと。私は特に福祉サービスについてはかなり重要だと思って、東京都の審議会の初めからずっと繰り返しやっている問題意識の1つというのは、つまり、地域住民がみずからつくり、みずから支えていく、そういったものを軸に持っていくべきじゃないか。そこらのところで、先ほど言いましたように、まさしく自助、公助と2つある真ん中が抜けてきた。そこらのところをどうやって回復するのかという、それがこれからの地域の活性化の問題であり、実は福祉そのものの活性化の問題だろうという、そんな感じがしております。その辺のところでの住民自身の、つまり自助型といいますか、相互扶助型のサービスというものが、市場の中で位置づけられていいのではないか。それは必ずしも自助を目指すものではない。やっぱり1つ下げてミッションを果たす場としてこういったものが考えられてきているという点を、もう少しつないだ中に出てもらおうと、今まで一貫した東京都の議論の発展が出てくるのかなという、そんな印象、感じを持たされたりしておりました。

いずれにいたしましても、大変これは難しい議論で、僕はそういう意味で、各委員の方々、ここまでやってこられた方々に感謝したいと思います。なお、もう1つ申し上げれば、今のような問題について、さらに深めていただければなということ、これは委員長としてと同時に、個人としても、両方含めてお願いしたかったわけです。ほんとうにありがとうございました。

高橋分科会長 ありがとうございました。1つの問題はもう長らく言われている議論ですが、公私論を公共私論に転換する議論の中で、1つは公の議論の中から、機能論というか、そういう形で出発する議論が1つあって、これは従来型のパラダイムの延長だというふうに思いますが、一方で、介護保険の場合はある種の共助システムで、それは一方で言えば財源論の問題と微妙に絡んでくるので、なかなか扱いにくいのですが、要するにプライベートな領域の中で発展してきた市場原理をどうやって、従来公的サービスとして考えたものを取り込んでいくか。東京都の場合は、それは基本的にはボリュームの問題だという気がするんです。

ボリュームというのは2つ意味があって、絶対数の大きさと同時に、ニーズの加速的増大、その場合に、従来の公的資源の割当論ではとてもカバーできない、そういう問題があって、まさに福祉サービス市場という、そういう仕掛けをいれてこざるを得ないんですが、その場合に、それをどういう形で、従来東京都が考えていた、もしくは地域福祉と、もう一度再調整し再構築し直すかという、そこら辺の問題でいろいろご指摘をいただいたという感じがいたしますので、そこら辺を踏まえまして、もう一度作業を起草委員会のほうに、きょうの議論を踏まえて戻して、改めてもう一度、三浦委員長のメモを、この出発点の議論を確認しながら、それから、もう一方で、これは時期的に言うと、いつ出すんですけど、ちょっとスケジュールの中で全体の動向を踏まえながら、議論を改めて整理し、何よりも東京都の社会福祉審議会として出すということになりますと、

理解をしていただけるような丁寧な整理ももう一度必要かなと思っておりますので、そんな作業を進めさせていただきたいと思っておりますので、ちょっとスケジュールを事務局のほうからお願いします。

梶原計画調整課長 今期の社会福祉審議会につきましては、7月の上旬が任期ということになってございます。したがって、7月の上旬に最終の意見具申をいただくということで、そのさかのぼりでいきますと、起草委員会を行って、分科会のほうでたいて、そして最終の全体の審議会という日程になろうかと思っております。

高橋分科会長 ありがとうございます。それでは、大変いろいろ貴重な意見をいただきましたので、それを踏まえまして、次はさらにバージョンを上げてご検討をいただくということにさせていただきたいと思えます。

いろいろきょうはありがとうございました。

(午後0時00分 閉会)