

ような事業者による努力や規制が実現し、実効あるものとなるような環境づくりを心がけるべきであると考え。なお今後、事業者団体の自主的な努力や規制と現行制度の活用によってもなお問題が生ずるようであれば、有料老人ホームの持味を失わせないように配慮しながら現行の事後届出制の見直し等規制の強化を検討していくことも必要であろう。

利用者、事業者、行政がそれぞれの立場から本報告に沿った対応を進めることにより、有料老人ホームの健全な発展と倒産等による利用者の被害の未然防止に資することを期待するものである。

2.7・社会福祉施設運営改善検討委員会 社金福祉施設の運営をめぐる 諸問題についての意見 (56.6.15.)

1. はじめに

現 状

わが国の社会福祉施設（以下「施設」という。）の戦後史をながめると、終戦直後の混乱期及び関係諸制度の創設期をへて、昭和40年代には、量的整備に重点的に取り組み、引き続き、昭和50年代にかけて、施設運営における安定と充実に力点を置いて今日まで推移してきた。

今や、措置対象施設は約2万8千か所、入所・利用（以下単に、「入所」という。）定員約245万人、従事者約44万人に達し、利用者負担等を含む施設運営費の総額は1兆2千億円を超えるに到っている。

変 化

このように、一部の地域ないしある種の施設を除き、おおむね、施設の量、質ともに一応の水準に達しているといえるが、都市化、核家族化、人口構造の高齢化が進展し、また、福祉サービスの基本路線が在宅サービス及び地域福祉に重点が置かれてくるにつれ、施設をめぐる状況は、次第に変化している。

第一は、施設機能の変化である。従来、家族が果たすべき機能を代替する役割が施設の主たる機能として位置付けられていた傾向に対し、次第に、治療、訓練、リハビリテーション等の専門的機能に施設機能の重点が移ってきたことである。

第二は、施設と地域社会との結びつきが強くなったことである。とくに閉鎖的でありがちな施設を、入所者の生きがいのためにも、入所前の交際を維持し拡大するこ

とが望ましく、また、施設運営上も地域社会の一員として地域との連携と協力が不可欠である。さらに、通所による機能回復訓練事業(昭和46年)、短期保護事業(昭和53年)、デイ・サービス事業(昭和54年)の制度化等施設機能を地域住民の利用に供する方策の定着化に伴い、施設のオープン化が進んだ。

第三は、施設の量的整備については、マクロ的にみ限り、絶対的不足の事態から脱却したといえる水準に達しつつあるということである。

第四は、施設に対する国民の関心が非常に高まってきているということである。施設の運営や整備に多額の公費が投入され、国民経済との係わり合いも深くなってきているほか、ボランティア活動などを通じての体験や高齢化社会の到来とともに身近の問題として考えるなど、施設について、もはや他人事でなくなっているわけである。

基本テーマ

以上のような状況の変化の中で、施設の機能を充実・発展させていくために、施設の運営、とりわけ措置(費)制度のあり方を検討しようというのが、本委員会が設けられた趣旨である。そして、具体的には、次のような基本的問題意識あるいはテーマのもとに検討を進めた。

第一は、現行措置制度の考え方を拡げ、要援護者ないしその保護者が相談・判定機関の助言等を参考にして、入所したい施設を選択できるという方法をも導入する必要があるのではないかということである。

第二は、現行の最低基準は、処遇内容の詳細についてまで触れていないため、結果として内容が不明確のまま措置委託されている状況である。したがって、委託内容としての処遇水準をできる限り明確に設定する必要があるのではないかということである。

第三は、施設の運営に自主性を発揮させ、かつ健全な経営を確保するためには、措置費の組立てないし執行上の取扱いに改善の余地がないかということである。

第四は、多額の公費を運用する施設経営者の果たすべき義務と責任をどう考えるべきかということである。

第五は、国、都道府県は施設運営の適正化のために、いかなる監督・指導を行うべきか、また、万一不正行為等があった場合にはいかなる制裁措置を講ずることが妥当かということである。

主として、以上のような問題について、各委員が意見書を出し、それについて全員で討議するという方法を6回重ねてとりまとめたものが以下に述べる意見である。

2. 措置制度の見直し

現行の措置制度のもつ意味は、1つは、最低限度の生活を保障する国の債務を遂行すること、2つは、入所を要する者の数が施設の入所定員に比べ多い場合に入所の優先順位等の判断を公けの責任で行うことにあると考えられる。したがって、措置に当たっては、理論的には要援護者の入所の要否判定に基づき、受け入れ側の施設との連絡調整のうえ行政権の行使として措置決定を行う仕組みとなっている。

しかし、施設の役割が治療、訓練、リハビリテーション等専門的機能に重点が移り、いわば利用の場として認識されるようになり、他方で、マクロとしての施設の定員数がおおむね水準を満たしてくると、施設の種類によっては「措置」という考えを改め、公的相談、判定機関による助言を参考として、要援護者（ないし要保護者）と施設経営者との契約による入所と考える方が妥当な場合が考えられる。（このことは、入所者の費用負担制度が定着するに伴い、必要かつ応分の料金を負担して施設を利用するという考え方にもつながる。）

以上のような観点から、施設の種類によっては、当面、次の点について改善すべきものとする。

第一は、措置決定に際して必ず要援護者の希望を聴取し、その自由意志を尊重して、入所施設を選定するという運用の幅を認めること。

また、こうした運用にあわせて措置機関は、管下施設の特徴、施設内容、運営方針等についてデータを整理し、常に対外的に情報を提供する体制を整えておくこと。

第二は、措置委託に際し、施設側から提供するサービスを明記した受託契約書を提出させ、措置権者はその内容が最低基準を満たしているか否かを確認のうえ、入所者にもその内容を知らせ、当該施設における処遇内容を関係者全員が確認し得るような試みをする。

これに関連して、都道府県等により特別の助成が行われる場合には、措置費とは別にその助成のもつ意味を明確にし、委託の際に特約すること。

第三は、施設利用に当たっては、サービスの程度に応じた応分の費用負担を行う考え方を徹底すること。

現行費用徴収制度は施設種別に異っているが、施設の提供するサービスの程度の差は評価するにしても、全種別にわたって整合性をもつようには是正するとともに入所者等の収入に応じた負担の考え方を、押し進めるべきものとする。

3. 入所者の処遇要件の設定

施設入所者の処遇について、「健康にして文化的な最低限度の」水準を確保するために、「厚生大臣は、社会福祉施設の設備の規模及び構造並びに被援護者等に対する処遇の方法について、必要とされる最低の基準を定めなければならない」（社会福祉事業法第60条）とされ、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法、老人福祉法にもそれぞれ最低基準を定めるべき規定が設けられている。

基準の内容については、児童福祉施設及び精神薄弱者援護施設は、予算の改善に伴って改定されているものの、保護施設及び老人福祉施設については、昭和41年に厚生省令として制定されて以来、また、身体障害者更生援護施設については昭和2年に事務次官通知において制定されて以来改定されていない。

このため、最低基準と毎年度の予算措置との間に、乖離が生じているほか、地域の社会資源として施設機能を活用する方策と最低基準との間の調整も図られているとはいえない。

以上のような問題点を踏まえ、次の点について検討を加える必要があるものとする。

第一は、職員の配置基準、居室面積等について、最低基準の毎年度の予算の内容と調整すること。なお、身体障害者更生援護施設のそれについては、個別基準を一本化したうえで、その省令化を図るべきである。

第二は、入居者処遇の基本的事項である給食の内容・時間、健康管理、衛生管理、介護体制等について、具体的内容を明確にしてマニュアル化し、これを一応の目安として、都道府県ないし施設を指導すること。なお、このマニュアル化は、入所者処遇のあるべき姿を想定して行われるものであり、個々の施設においては、このマニュアルによりつつも、さらに工夫して入所者の処遇をより行き届いたものにする努力を払うことが望ましい。

さらに、最低基準の検討に当たっては、次のような点に留意すること。

(1) 入所施設が、収容の場から生活の場へ変化するよう、その促進方策を導入すべきである。例えば、生活の場として相応しいゆとりのある空間を確保するとともに、利用者及び外来者の語らいの場など共通のスペースを設けるほか、訓練の場などは共有できる構造とする。また、こうしたコミュニティセンター的機能を果たす部門と住居部門とは分離する。

(2) 同一法人が複数の施設を経営する場合、設備及び職

員配置の面で合理的な範囲において相互利用ないし共有を許容する。

(3) 建物・設備，職員配置，処遇内容の三要件の関連を明確にする。

このような検討を経て定められた最低基準を各施設が遵守するには，施設の種別に対応した対象者が的確に入所措置されることが前提となる。

しかし，措置権者の中には，その施設の入所基準から見ると明らかにふさわしくない者をも，入所措置している例がみられる。援護を要する個人の態様は千差万別であるから限度があるうが，現行入所基準を一層明確化し，この基準にしたがって措置するよう措置権者に徹底させなければならない。

4. 施設の経営

(1) 自主性の確保

社会経済の変動や不測の事態に弾力的に対応し，多様化する福祉ニーズに的確に応えるためには，施設において新しい事態や問題を正面から受け止めて積極的に対応する自主性が必要であり，これには，措置費制度も施設経営・運営の自主性を促進する仕組みにかえなければならない。

これまでに，措置費の弾力的運用や用途の自由化が進められてきたが，こうした方向は可能な限り推進して行きたい。

第一は，措置費を構成する職員人件費，施設管理費及び処遇費の費目間流用についてである。すでに「社会福祉施設における運営費の運用について」（昭和49年5月29日社施第100号厚生省社会局長・児童家庭局長連名通知）によって一定の要件を満たせば認める途を開いている。しかし，措置費のより弾力的な運用のためには，この通知で定める要件をできる限り緩和し費目間流用を更に進めることとする。また，保護施設及び身体障害者更生援護施設に係わる処遇費（事業費）の他費目への流用禁止の取扱いを改め，適正な入所者処遇の実施を条件に，他の施設の場合と同様の取扱いにすべきである。

第二は，社会福祉施設を経営する法人の経費の確保についてである。措置費の用途を拡大して，民間施設給与等改善費のうち，物件費分（1.5%相当）の用途を自由化し，法人会計への繰入れも認めて，法人として当該施設経営に必要な不可欠な経費に限定して支出できる途をひらくことが妥当である。

また，措置費から生ずる預金利息等の果実は，各種

経費の支払期日が遵守され円滑な決済が行われている限り，法人会計に計上して差し支えないことにするも法人として施設経営に必要な不可欠な経費を確保する方法と考えられる。

第三は，繰越金についてである。必要な職員数が確保され，給与水準が適正であり，入所者処遇が万全であるなど適正な施設運営の結果なお生ずるものは全額繰越しを認めるのが合理的だと考える。この場合，繰越金として積み立てられたものは，公金として最もふさわしい安全確実な運用を義務づけなければならない。

また，こうした積立金の積立及び取崩しにあたっては，都道府県知事の承認を条件とし，取崩して使用し得る範囲は，通常経費の不足分への補てん，後年度の人件費の増高部分のほか，施設運営上不可欠の設備の整備又は建物等の修繕に限定することとする。（建物等の修繕に当たって，国庫補助等を受け得る場合の法人の自己負担分に充て得ることはいうまでもない。）

(2) 健全な経営と安定性の確保

全国一律の単価設定方式には，メリットもあり，合理的根拠もある。しかし，理論的には個々の施設毎に当該施設の実態に即した形で設定されるのが筋であるうから，個別の実情に即するには制約があるにせよ，できる限り，入所者の態様に即した単価が望ましい。例えば，入所者の日常生活動作能力指数等を参考に介護需要に応じた教区分の単価設定の可能性について検討することや，個々の施設における各職種毎の人件費について地域の給与実態を反映するシステムの導入の可否などについて研究してはどうであろう。

また，給与制度は，仕事と習熟能力に応じた給与制度の導入の試みがなされるべきと考えるが，当面，職員の業務内容に即して，いくつかの給与モデルを設定し指導する必要がある，施設長をはじめとする幹部職員の給与は，その上限を合理的な範囲で規制することが望ましい。

なお，施設経営に当たって，若干の混乱の生じている施設内診療所について，その取扱方針を明確にするよう付言する。

(3) 措置費予算

現在の措置費予算はその積算が精密な余り（かえって硬直化しやすい）一般に理解しがたい点がある。措置費予算の積算に当たっても，多様な事態に応え得るよう，例えば，措置費を人件費，一般生活費，施設運営費のように経費の目的別に大別し，それぞれ

の費目について従来の水準維持を図るという観点から、人件費について人事院勧告並びの、生活費について生活扶助基準の改定並びの改定を行うなど必要な改善を行うなどした上で所要の内容改善を上棟するといった包括的な対応ができる方法を検討することが必要である。

5. 施設経営者の義務と責任

施設の運営は、多額の公費によって賄われていることに鑑み、施設経営者は常に国民の負託に応えるべき義務と責任が課せられていることを自覚すべきことはいうまでもない。

最近、施設経営者の一部に、安易な経営姿勢がみられ、施設運営費を目的外に支出する等の不祥事件が発生している。施設経営者は課せられた義務と責任を果たすべく、内部けん制組織を確立し、自らの責任体制を明確にするとともに、定められた経理規程準則に基づく適正な経理に努めるべきである。また、公認会計士等による外部からの監査を施設経営者に義務づけること及び施設経営にかかる各種の相談に応え得る体制の整備を行うことも検討に値しよう。

資質の高い職員を確保できるかどうか、また、その能力を十分に発揮させ得るかどうかは施設運営の基本であるが、働き易い職場環境の保持にあわせ、研修制度の充実強化には十分に意を用いる必要がある。

なお、施設経営者は、相互の協調による経営者協議会のような組織を設け、モラルの向上、相互研修あるいは協力体制を整えることが望まれる。

6. 国・都道府県の指導

現在、施設の指導監査は都道府県（又は指定都市）が主体となって実施しているが、平均すれば、1施設につきおおむね2年に1回の割合で監査が実施されているにすぎない。少なくとも2年に1回以上、できれば1年に1回程度の監査を実施することが必要であり、その内容も財務経理面の監査に偏ることなく、入所者の処遇の実態についてもチェックする必要がある。また、体制については、各都道府県等に労働基準監督官のような専任の施設の監査を担当する吏員を配置することを検討すべきである。

監査の結果、不正もしくは不当な事項が見られた施設については、文書により改善勧告を行うのはもちろんのこと、制裁措置を厳しく行う必要がある。例えば、不正もしくは不当な事項に対する是正指導にも従わない等悪

質な施設に対しては（1）幹部職員の交替指導（2）民間施設給与等改善費の配分制限（3）新規入所措置の停止あるいは他の施設への入所者の委託替（4）施設認可取消しないし他の経営主体への経営の移譲の強制、また、不正を働いた者の氏名の公表など段階を追った制裁ルール化を検討すべきである。

7. おわりに

施設は福祉施策の重要部分を占めており、その帰すうは国民生活に大きなかかわりをもっている。施策の大きな転換期を迎えた現在、（1）福祉施策の中における施設の位置付け（2）社会福祉法人のあり方と施設における公・私の役割（3）施設体系の再編等について、医療、保健、教育、就労、住宅等の関連分野の将来の展開を踏まえ、基本的な検討を加える時期が到来したものと思われる。

このような問題について、引き続き、検討が行われなければならないが、ここでは、現行制度を前提に、当面、解決を要する問題に対する意見を具申する。

2.8. 中央社会福祉審議会

当面の在宅老人福祉対策のあり

方について（意見具申）（56.12.10.）

第1・在宅老人福祉対策の現状と今後の方向

我が国の個々の老人に対する福祉対策を制度的観点からみてみると、例えば、年金等の老人全体を対象とした対策を別として、伝統的な方策である老人ホームを中心とした施設福祉対策と住みなれた地域に居住している老人に対する在宅福祉対策とに大別することができる。

今回審議することになった後者の在宅老人福祉対策のうちでも、今日最も国民各層からその充実が求められているのが、虚弱老人等に対する福祉対策であり、本審議会においては、その政策分野に審議の重点を置くこととした。

1. 在宅老人福祉対策の現状

現在、65歳以上の老人の居住形態をみると、大多数の老人が居宅において生活を営んでいる。それら老人のいる世帯構造を昭和55年の厚生行政基礎調査でみると、総数849万5,000世帯のうち、単独世帯91万世帯、夫婦のみの世帯157万9,000世帯、三世代世帯425万4,000世帯、その他の世帯195万5,000世帯となっている。また老人の子との同居率は69.0%となっており、