

. 2 . 9 . 全国社会福祉協議会・施設制度基本問題研究会
新たな福祉施設活動の展開

(56 . 7 . 17 .)

目 次

- . 序論〔略〕
- . 総論1 . 現状〔略〕
 - 2 . 施設機能のあり方
 - 3 . 施設体系・適正配置のあり方
 - 4 . 民間社会福祉事業の独自性
 - 5 . 措置制度・費用徴収制度のあり方
- . 各論1 . 児童福祉施設
 - (1) 現状〔略〕
 - (2) 機能のあり方
 - (3) 施設体系のあり方
 - (4) 措置制度・費用徴収制度のあり方
- 2 . 障害児者施設
 - (1) 現状〔略〕
 - (2) 機能のあり方
 - (3) 施設体系のあり方
 - (4) 措置制度・費用徴収制度のあり方
- 3 . 老人福祉施設
 - (1) 現状〔略〕
 - (2) 機能のあり方
 - (3) 施設体系のあり方
 - (4) 措置制度・費用徴収制度のあり方
- 4 . 保護関係施設
 - (1) 現状〔略〕
 - (2) 機能のあり方

(3) 施設体系のあり方

(4) 措置制度・費用徴収制度のあり方

・ 総 論

2. 施設機能のあり方

施設機能を大別すると、生活サービス機能・専門的（技術）サービス機能・援助サービス機能の三つがあげられる。

施設種類によって各機能の濃淡は異なるが、いずれの場合も、この三機能が相互に関連し総合的に機能することによって、はじめて、施設全体が機能しているといえる。

また施設が本来的に持つべき役割として、日常的に発生する生命に関わるような緊急ニーズ、社会的な状況を反映して発生する新たなニーズへの対応がある。しかし措置制度の硬直化、施設種類の専門分化により、それらに対する機能は硬直化し、さらに施設側の努力の欠如とも重なって、本来ならば施設サービスを必要とする人々を排除し、結果としてこの種のニーズに対応できないという現実がある。今後、国民生活の複雑化・多様化が進むと、緊急ニーズや新たなニーズの発生度は高まると予測される。こうしたニーズに機敏に対応できる体制づくりを進める必要がある。そのための人的訓練、財政的な準備などを、施設側も検討していかなければならない。

施設は通過施設であることが基本である。従来、長期入所が主であったが、今後は一時利用型・通所型など利用形態を多様化させていく必要がある。

これまで施設をより社会的に活用するために、個々の施設ごとにとりくんできた在宅者への福祉サービス活動を充実することも重要であり、デイケア・相談センター・コミュニティセンターなどの機能も拡大していかなければならない。

以上のような専門的サービスを提供していくためには、より高度な専門スタッフが必要であるが、人的資源やコスト面の制約から、すべてにわたって配置することは困難である。むしろ地域福祉サービスの提携機関として施設をとらえ、施設相互間でも機能を補完することや、医療・保健・教育など関連分野とのネットワークを強化することによって、人的・物的資源を幅広く活用することができるシステムをつくるのが重要である。

このほか都市の施設については、都市的ニーズへの対応が求められている。都市は農村と比較して、核家族化の進展の度合が高く、住民の生活形態や価値観も多様で

ある。婦人就業の多様化がもたらしたベビーホテル問題は、その端的な例である。都市においては、社会の変容を反映して、サービスの提供は昼間だけにとどまらず夜間にまで及んでおり、ニーズの拡大や変化に対し施設は全体的には対応しきれていない。これらの動きに弾力的に対応するためには、施設における自由契約の範囲を認めるなど、サービスの供給体制についても検討する必要がある。

以上、今後における施設機能・役割の強化の方向をあげたが、機能が縮小する方向にあるものとして、住宅提供機能があげられる。近年、軽費老人ホームを除いて、住宅提供型の施設は減少傾向にある。また授産施設などでは、収容型から通所型へ転換していくものもある。公的住宅の整備や所得保障の充実にあわせて、この傾向はさらに強まるであろう。

3. 施設体系・適正配置のあり方

(1) 施設体系の再編成

現在、施設の種類の法体系別にみると45種類ある。このほか、国の指導通達等によって設置されている施設が17種類あり、広義の施設は総数で62種類にも及んでいる。うち措置費支弁対象施設は51種類である。これらの施設は、時代の変化や対象者のニーズに対応して細分化されてきたものであるが、施設ごとに対象者が限定されているため、いずれの施設へも入所できない対象者が発生するという現象がみられる。最も入所が必要と考えられる、処遇困難なほけ老人や重複障害児が福祉施設に入所できなかったり、精神障害者が入所基準の範囲が広い生活保護施設に集中するなどの傾向が顕在化している。

この傾向は、児童養護施設と教護院・乳児院・精薄児施設など障害施設との間、各種の老人ホームや障害者施設の間においても少なからず見受けられる。このことから、将来的には統合化を目指すとともに、当面施設間の相互乗り入れにより、施設種別間の障壁を可能な限り取り除くなどの方策を講ずるべきである。

施設の役割は流動的なものであり、時代のニーズの変化に対応する柔軟性を持たなければならない。国民の価値観やニーズの変化にともない、本来の役割を終えた施設は、積極的に他種の施設への転換をはかる必要がある。そのための補助金制度の確立など、積極的な政策誘導が必要である。

施設は、入所対象者を特定され、定員の最小規模が定められている。市町村レベルで考えれば最低規模を満たすだけの対象者を確保できないなど、地域に密着した施設を現行制度の枠内でつくるのは困難であり、対象者は遠

距離にある施設へ入所せざるを得なくなる。地域単位に、小規模の福祉作業所・共同作業所などの法外施設が自然発生した原因はここにある。

ノーマリゼーションの観点からも、小規模施設、多目的型・併設型施設など地域の実情にあった施設の設置を認め、補助金など助成の方途を確立すべきである。

(2) 施設の適正配置

福祉対象者は、生活する場所にかかわらず良質のサービスを提供されなければならない。しかし、都道府県ごとにみても施設の偏在が著しい。この現状は、都市型・農村型と単純に類型化できず、あえていえば土地を取得しやすい場所を中心に、無秩序に施設が配置されてきたといつてよい。

地域ケア確立のためにも、施設の適正配置について地域・都道府県単位での検討を急ぐ必要がある。地域内のニーズに応えられるよう施設配置を見直し、不足している施設は設立し、過剰となった施設は目的を変更することが必要である。また今後は、人的・物的資源の有効利用と施設機能の向上をはかるため「中核施設」の設定と、これと密接な関係をもつ「ランチ施設」とを結び方式の導入も検討されるべきである。

これらを推進するため、都道府県単位に施設の適正配置に関する第三者機関等を設置し、福祉需要に関する予測と計画を策定するとともに不均衡の是正策を講ずる必要がある。

4. 民間社会福祉事業の独自性

民間社会福祉事業の独自性として、先駆性、開拓性があげられるが、措置費制度に大きく依存している現状では、行政方針によって強く規制されるため民間社会福祉事業としての独自性を発揮するのは困難になっている。

昭和54年に全社協から出された「民間社会福祉事業のあり方に関する研究委員会」報告によれば、社会福祉に対する公私の役割分担について、次のように指摘している。

「ミニマムの保障は公の責任であり、ミニマム・プラスアルファが民間の役割とする考え方が定説である。この考え方に立つと、措置委託はミニマムであり、公的責任の分野である。公的社会福祉事業・施設はこの範囲の処遇・サービスを一つの基準として、運営されるのであるが、民間社会福祉事業・施設はこのミニマム、すなわち、措置委託の基準以上の処遇・サービスを展開しなければ、公的社会福祉事業・施設と何ら変わらない存在になってしまうのである。今日の多くの民

間社会福祉施設が、措置委託費に依存し、民間としての独自性を失いつつあるのが実態であろう。(以下略)」

とはいいいながら、重症心身障害児施設は民間から困難ななかで発足したことで明らかなように、処遇困難な入所者の多くは施設の種別を問わず民間社会福祉施設で処遇されており、民間社会福祉事業を裏付ける精神と意欲は根強く存在している。

これらの潜在する民間社会福祉事業のエネルギーを掘出し、現行制度の枠外にある新たなニーズへの対応を積極的に推進するための方途が必要である。それには、なによりも法人の自己財源の造成など基盤整備が急務で、福祉に関する税制を改正し個人・法人寄付金の大幅な導入、法人独自の基金制度の創設などを可能にすべきである。

5. 措置制度・費用徴収制度のあり方

(1) 措置制度のあり方

施設は機能・役割の変化、対象者の拡大にとともに、徐々に保護的性格に加えて利用的性格が拡大しつつあり、今後、さらにこの傾向は加速化されていくであろう。すでに保育所の場合、国と都道府県と市町村の保育費用の負担区分は本来8:1:1であるはずのものが、現実には4.1:0.4:5.5(昭和54年度行管庁調査)となっており、全経費の20.6%が保護者の負担となっている。また、200万人に達する入所児童の階層区分がA階層(生活保護世帯)1.9%、B階層(市町村民税非課税世帯)9.7%、c階層(同課税世帯)18.1%、D階層(所得税課税世帯)70.5%となっている現状は、実態的に「保護措置」の概念からは離れかけている。

また一部の収容施設では、利用者(対象者)と施設とが直接、サービスの私的契約を結ぶ例がみられ、近い将来現行の措置制度は、利用者の要求に合わせて内容的に変化を余儀なくされるものと予想される。

措置制度は、その変遷のなかで修正・改善されながら現状に至っているが、制度発足時のまま不明確になっている部分も少なくない。保護措置制度と利用制度をどのように区分し、組合せていくかが費用負担を含めての重要な課題である。

以下は当面する改善課題である。

第一に、委託契約関係の明確化をはかる。

行政と法人の契約関係を明確にしたうえで、委託するサービス内容を明確にしなければならない。明らかにすべきサービス内容は、利用者の選択に耐えうるような内容となろうし、これのマニュアル化が今後の課題となる。

第二に、利用者（対象者）の選択範囲の拡大をはかる。現在でも量的に整備された施設では、ある程度選択の余地はあるが、今後は処遇内容を公開し利用者の選択の範囲をできるかぎり拡大する方向に進むべきである。同時にその委託契約の内容は、コストを含めて地域住民にも公開する必要がある。

第三に、措置手続きの簡素化等をはかる。

施設の利用化の進展にあわせ、措置手続きを簡素化する。あわせて、緊急保護の事後承認制等、実情に即したものとする必要がある。

第四に、施設入所定員の弾力化をはかる。

施設に対するニーズは流動的であるので、ある程度、定員に余裕率をもうけるとともに定員変更を弾力的に実施する必要がある。

第五に、地域福祉サービス関連事業に対する補助を拡大する必要がある。

（２）費用負担の適正化

これまで多くの施設入所者は、公の保護による画一的なサービスを与えられる立場であることから、入所することに「社会的な恥」を感じていた。この認識は次第にうすれてはいるが、依然、払拭されておらず、施設サービスを慈恵的に受けとめる人々も多い。

この「社会的な恥」をできるだけ排除するためにも、さらには社会的公正の観点からも、受益と能力に応じて適正な費用負担制をとりいれていかざるを得ない。このことによって、入所者が主体的な形でサービスを選択することが可能となるのである。

年金等の所得保障が充実し、施設での処遇や生活環境が平均的国民生活に近づいた段階では、費用負担は当然のことである。

ただし、現行の費用徴収制度については、業種間の格差の是正をはかるとともに、徴収基準の公正を期するために収入認定の尺度を何に求めるかなど、慎重に検討する必要がある。

・ 各 論

１．児童福祉施設

（２）機能のあり方

出生率の低下にともない児童の絶対数は減少するが、要養護児童の比率は相対的に高まる傾向にあり、機能の強化が求められる。そのためには、現行制度を弾力的に運用する必要がある。

第一に、緊急入所等、利用形態の多様化をはかる。

対応の立ちおくれによって、いわゆる無認可児童福祉

施設（ベビーホテル）が野放し状態になっていることに対応するために、早急にデイケア、ショートステイなど、利用形態を拡大して常時利用が可能な態勢を整える。

とくに都市的保育ニーズに対応するため、延長・夜間保育の充実をはかるとともに、ナイトケアについては、将来的には保育機能と宿泊機能をもった複合型施設を検討する必要があるが、当面は近隣の関連施設との連絡を密にして対応をはかる。

第二に、相談的援助機能を強化する。

近年、育児や養育能力に欠けた、あるいは拒否する父母が増加している。施設入所への指導はもとより施設の専門性を生かして、地域住民の相談にも対応する。この機能は地域福祉を展開していく上でも重要である。

第三に、家族生活の補完的機能を強化する。

親の蒸発・離婚、養育拒否・困難などにより、社会的養育を必要とする乳幼児、児童が依然多く、生活訓練・指導の充実をはからねばならない。

このほか、児童の健全育成のためのサービス機能や地域福祉センター機能が求められてくる。児童福祉施設にとって里親制度の発展は、協力関係を拡大するためにも不可欠である。

（３）施設体系のあり方

児童福祉施設は法制化が早かったために、現在では本来の役割を終えた、あるいは変化したのものもある。また乳児院、児童養護施設など施設種別にまたがった系統的な処遇の可能性など、実績をふまえた児童施設間の横断的な議論がもとめられている。

その結果によって、たとえば住宅提供機能は公的住宅の整備にともない施設機能から分離するなど施設体系の整理が必要となるが、当面は施設種別間の連携強化によって実質的に相互の障壁を取り除き、要養護児童への関わりを強める必要がある。

（４）措置制度・費用徴収制度のあり方

施設の利用形態の多様化に対応するため、緊急保護やショートステイ等について、措置手続きの簡素化をはかり、実態的に利用施設化している分野については、私的契約の幅を拡大する。

費用徴収制度については、公正な所得認定がなされるような制度が確立されなければならない。

２．障害児者施設

（２）施設機能のあり方

障害児施設では、養護機能や生活・扶養・訓練機能の他に、施設種別によっては医療看護機能、診断相談機能、治療教育機能、社会調整機能などが求められてい

る。これらの機能を施設利用者のみならず地域の障害児者にも提供するため、施設の目的に合った特色を発揮できるように充実する必要がある。

また、今後は短期利用を重点におき、必要に応じて施設機能を選択的に利用できるようにする。その一環として、地域の実情に合わせて訪問サービス事業などを積極的に推進する。

障害者施設は、大別するとリハビリテーション施設、作業施設、生活施設及び利用施設に区分される。リハビリテーション施設では、日常生活動作及び生活訓練機能・作業実習機能を、作業施設では職業訓練機能と生産就労機能・作業活動機能を組み合わせ、障害者が生産活動に参加するに至る各段階での訓練が可能ないように機能を形成する。たとえば、授産施設を地域に開かれた多目的な活動拠点として位置づけ、そのもとに「ランチ」としての小規模作業所が地域に分散し、総合的な就労システムを確立することなどが考えられる。

生活施設では閉鎖性、プライバシーの問題などを解決し、入所者の主体性が保てるように配慮する。

また、障害者は可能な限り施設の通所利用を希望しており、施設もその条件を満たすべきである。福祉センター、地域に密着した小規模多目的利用施設等の整備をはかる必要がある。同時に、在宅での生活が困難な障害者の生活の場としての機能を確保するとともに、収容施設では緊急・一時的利用にも対応できるようにすることも欠くことができない。

(3) 施設体系のあり方

障害児者及び家族のニーズの多様化にこたえるために、現行の施設は固定的な運営にとどまるべきではなく、それぞれの施設が療育機能を高めるとともに、障害程度・種別をこえて弾力性のある対応を検討する必要がある。

とくに施設があまりにも細分化されたため、ニーズの多様化に対応できにくくなっている現状にあって、障害児施設については障害別の区分をこえて総合化を進めるべきである。

また障害児施設には、施設利用者のみならず地域の在宅者に対して、トータルケア・システムの中核として、早期発見・早期治療の役割が期待されている。同時に施設、設備の整備はもとよりであるが、職員の資質向上・充実も急がれている。

次に心身障害者基本法を、精神障害者を含むすべての障害者を対象としたものに改めることを前提に、身体障害者福祉法・精神薄弱者福祉法と制定運動が進められて

いる精神障害者福祉法を一本化し、多様な障害者を総合的・専門的に処遇できる態勢を整える。

障害者施設のなかでは、授産施設については労働行政の職業訓練と施設の訓練指導との調整、入所期間の長期化にともなう生活援助機能の相対的な拡大、重症児施設における成人問題や障害者施設における高齢化問題など関連施設との調整が必要となっている。その上で訓練の場としての施設、生活の場としての施設、福祉的な就労を主とする施設、デイケア・文化活動・作業活動等のための利用施設とに再編成する。また地域の実情に応じて、小規模・多目的型施設等を設置する。

(4) 措置制度・費用徴収制度のあり方

措置制度については、通所施設への移行という課題に対応するため、施設と本人による自由契約の幅を認めるなど過渡的に弾力的な運用をはかる。

障害者の所得保障の充実を条件に、成人障害者については費用徴収を行うべきである。このことは、サービスを購入する立場に障害者を位置づけることとなり、生活者としての主体性を高める結果となるからである。

なお、身体障害者施設と精神薄弱者施設の間には、費用徴収に格差があるので是正が必要である。

3. 老人福祉施設

(2) 機能のあり方

要介護老人が増加し多様化するなかで、入所者はもとより在宅老人をも対象とした保健・リハビリテーション・相談など専門機能の重要性が増し、医療と福祉の機能を相互に補完する老人ホームが必要となる。

また利用者の目的に合わせて、緊急入所・一時入所・デイケア・ナイトケアというような附帯的機能を備えた多目的な老人ホームが求められる。これからは、施設の設定あるいは専門技術を地域の老人に提供するだけにとどまらず、コミュニティスペースを提供することも、地域福祉サービス機関としての施設の役割である。

(3) 施設体系のあり方

老人福祉法制定当時の老人をめぐる社会状況と今日を比較すれば、医療対策が充実したが、住環境の整備はいまだ不十分である。今後の老人ホームを大別して考えれば、住居を提供する相当量の老人ホームと心身の援助を重点とする看護体制が整備された老人ホームとに区分されることになろう。これらは利用者の必要に応じて長期的、短期的、日日的に利用されることになる。この方向に沿うとして、現在の老人ホームをどのように転換していくかについては慎重な検討が必要である。

(4) 措置制度・費用徴収制度のあり方

老人ホームは、利用者の範囲が拡大されることによって、公的責任としての「措置」の要素が薄められ、老人がサービスを主体的に利用していく方向へ進む。

現行の費用徴収制度については、本人と扶養義務者の区分負担となっている点や養護老人ホームの大部屋解消など、条件整備が整わないうちに本人の費用徴収が行われたことなど課題は多い。今後、費用負担の拡大は、年金などの所得保障、施設の居住環境など条件整備をはかりつつ進めていかねばならない。また利用施設化が進んだ段階では、定期的な通常収入だけではなく、本人が所有する資産も収入と同様に評価して適正な負担とすることも必要となろう。

4. 保護関係施設

(2) 機能のあり方

複雑・多様化する入所者に対し適切な処遇を行うためには、それぞれの障害に応じた専門機能を持つ必要があるが、これを完全に備えることは困難である。主要な障害についての専門処遇機能を強化することが先決で、その上でどれだけ多くの周辺機能を持ちうるかが課題となる。したがって、その施設の置かれている状況によって、可変的に入所者のタイプが決定づけられ、施設の特色も生まれることになる。

周辺機能が不足する場合には、他の施設の機能と相互に補完しあうことも必要であるが、基幹の専門職員については訓練が求められる。

(3) 施設体系のあり方

本来の目的と実態が異なる種類の施設は、実態に合わせた施設の変更が入所者にとっても望ましいことであるし、機能の領域を拡大しても入所者が大幅に減少する施設は他の施設種別に転換をはかるべきである。その際、従来の機能を積極的に活用できる分野が選択されねばならない。

(4) 措置制度・費用徴収のあり方

緊急保護ケースが多いことが保護施設として機能している証明でもあり、行政としては、定められた範囲で施設責任者に措置の権限を委任し、事後に承認する制度を検討すべきである。

保護施設には費用徴収制度はないが、収入認定はきわめて厳しく、他の施設と比べ著しく平等を欠いている。たまたま保護施設に入所しただけで、同一条件の入所者が他施設では優遇されるような印象を他に与える状況は好ましくない。生活保護制度の基本にかかわる問題であるが、是正等について検討する必要がある。