

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59年11月
東京都福祉局

まえがき(略)

第1章 在宅福祉サービスの総合化

第1節 社会福祉供給システムの 再検討の意義

わが国の社会福祉は、現在、大きな転換期にある。それは一方において、かつての高度成長経済を背景とし、比較的ゆとりのあった財政事情のもとで、社会福祉の拡充を図ってきた時代とは異なり、きびしい財政逼迫下において、社会福祉の展開を図らなければならないという要請に加えて、他方では国民生活と意識の変貌のなかで、社会福祉ニーズと社会福祉をめぐる理念の変化によって、戦後長い間維持されてきた社会福祉の仕組み、方法が十分に機能しなくなる懸念が生じたためでもある。さらに、高齢化社会の進展は、社会福祉の一層の拡充・発展を必要とするが、この動向を予想するとき、既存の社会福祉制度の再検討に基づき、高齢化社会に適した社会福祉の体制(システム)を創り出していくことは避けることのできないものである。これらの動向は、東京都においても基本的に共通するものである。

社会福祉の転換につながる最近の動向のなかで、第一に注目すべきは、在宅福祉の推進を基調とする社会福祉の総合的な展開である。それは、上記したように、財政上の理由とか資源の限界という理由に基づいて主張されるだけでなく、ノーマリゼーション

の理念と結びつき、可能な限り対象者を居宅において処遇することを第一義的に追求するという考え方(居宅処遇原則)に基づいて行われるものである。これらに加え、特に注意しなければならないことは、福祉を必要とするニーズは、一人ひとりの心身機能の障害に加えて、家族の援助機能や環境条件の如何によって、その表われ方が異なり、それだけに個別的で多様なサービスが求められるということである。このために最低生活を営むことのできない者に対する生活保護制度にみられた居宅保護や、あるいは居宅において自立した生活が困難な者に対する従来の施設収容万能の対応策では必ずしも効果的に対応することができなくなってきた。その結果として新しいサービスが求められてきているのである。そしてこのサービスは、対人福祉サービスがその中心となり、在宅福祉はその基本的な推進方法とされるに至ったのである。

社会福祉の転換を示す第二の動向は、社会福祉サービスの普遍化ということである。これまでの社会福祉のなかには、いわゆる選別主義的サービスが根強く残されてきた。この選別主義的サービスは、社会福祉の援助がなければその基本的生活を維持し得ない者を選別してサービスの提供を図るとされているが、このなかで最低生活水準に達しないか、それともそれに準ずる者をあらかじめ選別して社会福

社サービスの提供を図るという救貧的選別方式を含んできた。しかし、上記した社会福祉のニーズの変化に加え、社会福祉の発展のなかで、社会福祉ニーズが生じた場合に、誰でもが必要なサービスの利用ができる体制への転換が求められ始めてきている。選別主義的サービスに対して普遍主義的サービスと称されるものである。この方向は、昭和57年の家庭奉仕員派遣事業の派遣世帯に対する低所得の要件を撤廃することを内容とする改正に具体化されている。そしてこの方法は、今後さらに、施設体系その他にも拡大されていくものと考えられることができる。

社会福祉の転換の第三として、社会福祉における費用負担の変化がある。従来の救貧的選別主義的サービスのもとで、「福祉は無料」あるいは「福祉は低額」という意識が根強く残っていたが、普遍主義的サービスの拡がりのなかで、サービスの利用者がその負担能力や受益に応じて応分の負担をする方式が導入されてくる。これに伴い、社会福祉サービスの利用者に、ユーザー意識が芽生え、サービスの選択が求められるようになる。

これに加え第四に、社会福祉ニーズの多様化のなかで、従来の公共的に対応が求められる社会福祉サービスとは別に個人の嗜好にかかわるニーズが拡がり、価格メカニズムを媒介とするサービスや地域住民の自発的な相互援助方式による非公式のサービスも各地にみることができるようになり、それらと社会福祉のかかわりがあらためて問題となり始めてきている。

以上の社会福祉の転換の動向は、社会福祉の実際の運営に種々の影響を与えてくる。その場合に、このなかで、従来の社会福祉施設、福祉事務所その他の社会福祉の施設・機関のあり方があらためて問われることになる。特に重要なことは、これらのサービスの推進をもっぱら行政に依存することを前提とした社会福祉システムを地域社会に築くことではなく、適切な公私関係の再編のもとで、行政及び民間団体、地域住民、ボランティア等の自主的な支援活動を組み込んだ地域福祉サービスのシステムの構築ということであり、社会福祉の総合化の課題の一端は、このような文脈のなかでとらえられる。

ところで、これら社会福祉の実際の運営又は推進システムの再編とともに、現在社会福祉の供給システムのあり方があらためて問われることになってき

ている。それは、社会福祉施設・サービスの多様化と普遍主義的サービスの拡がりによる社会福祉「需要」の増加のなかで、必要な施設・サービスの供給を誰が行うかということが問題となってきたためである。言葉を換えて言うと、従来の公的責任で供給してきた社会福祉の施設・サービスの供給の限界が現われてきたことによる。それは、単に財政事情から生じたものだけではなく、社会福祉ニーズの変化と社会福祉の発展を背景として、多様な施設・サービスが求められてきたためである。そしてこの新しい供給システムの社会福祉への参入は社会福祉サービスの総合的な展開を図るためにいろいろの問題を生み出すことが予想される。

第2節 新しいニーズとサービスの性格

現代の社会福祉が多様化、高度化し、また社会福祉ニーズに対応して、新しいタイプの社会福祉サービスが登場してきた理由としていくつかの点をあげることができる。

まず第一に、従来の社会福祉は、提供される財やサービスの性質よりも、財やサービスを受けとる対象者により大きな比重を置いていたといえよう。例えば、低所得者福祉、障害者福祉、児童福祉、老人福祉、母子福祉のような言い方がそうである。ところが最近の社会福祉施策をみると、このような対象者を中心とした規定よりも、むしろ提供される財やサービスの性質によって説明されることが多くなっている。例えば、社会福祉の中核であるホームヘルプ・サービスは、上記の対象者層とは相対的に無関係に、それ自身の必要性によって提供されるようになっている。

これに伴って第二に、提供される財やサービスの分類についても新しい傾向がみられることを指摘する必要がある。従来は、提供される財やサービスについて、金銭給付、現物給付、人的役務のような分類が行われていたが、いわゆる「サービス社会」の到来に伴い、簡単な分類では済まなくなっている。すなわち、財やサービスの個々の内容が細分化し、機能的な複合がみられることや、金銭、物、労力の単なる提供でなく、それらを利用者や環境の状態にどのように適合させるか、という側面もきわめて重

要なのであり、このことも、新しい社会福祉サービスの登場の拡がりの理由の一つとなっている。

したがって第三に、最近の社会福祉サービスを論ずる場合には、個々の財やサービスの内容とともに、それと関連するさまざまな条件についても視野に入れなければならないようになっており、サービスに関する情報、輸送手段、事故に対する補償等、複雑な技術と知識が必要とされるに至っている。

第四に、このような社会福祉の多様化、高度化に伴い、従来の行政サービスで対応できる範囲が相対的に狭まり、民間のさまざまなサービス提供団体への依存が強まることになった。このような状況下での公私関係の検討も一つの課題となっているといえよう。

次に、財やサービスの提供を受ける対象者の分類の変化についても、いくつかの特徴を指摘できる。

第一に、社会福祉対象者の基本的属性が、従来は、経済的要件に置かれていたわけであるが、社会福祉の展開に伴い、児童、身体障害者、精神薄弱者、老人、母子等、各々の対象者に対する社会福祉の分野が確立したことはよく知られている。しかし最近では、対象者の分類があまりに細分化し、新しいニーズに柔軟に対応できなくなりつつあるという批判が行われるようになり、この点に関する検討が進められている。

第二に、このことは、従来の対象者の規定にあて

はまりにくい対象者が現われてきているということの意味しており、例えば、痴呆性老人、難病患者、夜間保育児など、社会福祉だけでなく、医療、労働、教育など、いろいろな分野にまたがる対象者が問題として浮かび上がってきており、これらに対する柔軟で総合的な対応が要請されているのである。

最後に、このような対象者の範囲の拡大は、先に述べたように、「選別的」な基準から「普遍的」基準への移行を意味しているわけであるが、この場合、どの程度までこの基準を拡大するかという問題が重要である。すなわち、対象者の範囲を拡大した場合、提供される財のどこまでが福祉サービスであるのかという限度が個々に問われざるを得ないであろうし、また、昨今のような緊縮財政のもとでは、資源の飛躍的な増大は望めないであろうから、やはりどこかで社会福祉固有の優先順位の決定が行われなければならないという事態が存在するのである。

以上述べてきたように、社会福祉の名のもとに提供される財やサービスの面からいっても、また、対象者の分類の面からみても、従来の社会福祉の枠を超える新しい視野の設定が不可避であり、これに伴って、財やサービスの内容、対象者の分類だけでなく、サービス供給組織、費用負担を含む財政的仕組み全般にわたる再検討が必要であることを意味しているといえよう。

第2章 供給システムのあり方

第1節 地域特性とサービス供給システム

先に述べた新しい社会福祉の状況を踏まえた場合、提供される財やサービスと対象者のニーズとをどのように対応させていくかという問題が生じる。地域特性をまずこの点から検討してみよう。

今仮りに、提供される財やサービスを、専門的サービスと、日常生活援助サービスとに分けてみると、社会福祉はこの両方の分野でかなりの進歩をとげてきたといえるのであろう。ところで、専門的サービスは発展すればするほど、それに必要な施設、設備、マンパワー等の面で、特定の地域に集中する傾向が生じ、利用者はその場所に出向いてサービス

を受けることになる。これに対して、日常生活援助サービスは、できる限り、地域での日常生活に即した対応が必要であり、サービスの分散が必要である。つまり、社会福祉は発展すればするほど、この異なる二つの方向性がかかえこむことになる。しかも最近の状況をみると、特定の専門機関におけるサービスを受けるために、日常生活援助サービスを必要とするという事態すら生じているのである。このような課題に対応するには、特定の領域を設定した上で、専門的サービス機関、各種の施設、日常生活援助サービス機関等を組み合わせたネットワーク体制を組むことが必要であり、そのための地域計画策定が望まれるのである。しかし、現行の社会福祉制度は、権限の面からも、資源調達の間からも、大きな制約をもっており、今後抜本的な検討が必要であろう。

この点を東京都の実態に即して検討してみると、比較的条件の整っている区市町村とそうでないところとの間にかなり差がみられるように思われる。

例えば、日常生活援助サービスの中核とされているホームヘルプ・サービスをみても、国の制度の家庭奉仕員派遣事業だけを実施している自治体、国の制度に加えて、以前都の単独事業として実施されていた家事援助者派遣事業を実施している自治体、以上の制度に加えて市民参加型の民間団体によるサービス提供が行われている自治体等さまざまであるが、徐々に、上記のうち最後に述べたような自治体が増加する傾向にある。したがって、総合的なサービスの供給とそのため資源の開発という点からみて、今後、こうした動向を東京都がどのように援助、助成していくかということが大きな課題になる。

このことと関連して、施設の地域分布についてみると、例えば、老人ホームへの措置率と家庭奉仕員派遣実績の指数とが、区部と市町村部とでちょうど逆の関係になっている。このことは、区部の場合、施設の少ない部分を、家庭奉仕員の派遣によって補っていることを示唆するものであろう。上で述べたように、専門施設は、当然利用者にとっては地域的制約をもつのであるから、このような事態を解消するためには、いくつかの自治体をブロックとして取り扱い、その中での施設整備基準のようなものを設定することも必要であろうし、また、自治体が、施設を地域施設として整備することができるような諸条件を検討することも必要であろう。

また、その他の日常生活援助サービスについても、現状では自治体によってかなり多様であり、例えば、給食サービスについてみると、まだ質、量ともに、在宅福祉サービスにふさわしいものとはなり得ていない。しかしこの点についても、最近ほんの一部ではあるが、対象者を拡大し、ほとんど毎日食事を提供しているような団体も出現しており、従来のサービス供給の形にとらわれない対応をすることが望まれる。

以上述べてきたように、社会福祉サービスの地域性を高めるためには、まず、専門的サービス、日常生活援助サービスの各々の観点から、地域のレベルをいくつか設定し、必要な施設数やマンパワー等の配置について計画を策定するとともに、そうした機関の間のネットワーク化を進めるということが必要

である。そしてそのためには、各種サービス団体の育成と、地域住民の福祉への参加を促進することが急務であるといえよう。

第2節 福祉サービス供給の体系化とその方法

1 新しい社会福祉サービス供給組織の試行

近年、社会福祉ニーズの多様化と普遍化の傾向に伴い、従来の行政サービスの方式では充足できないニーズが拡大してきている。このようなニーズを充足するために、さまざまな試みが行われ始めている。東京都内においても、自治体がその設立にあたって全面的に関与して、従来の社会福祉サービスではカバーしきれなかったような広範なニーズに対し、有料ないし不動産を担保とした資金貸付制度によって、包括的に対応するサービス組織の実践や、主としてホームヘルプ・サービスの領域について、市民参加方式によってサービスの担い手を組織化して、有料のサービス提供を自治体の助成によって社会福祉協議会が運営するような例、あるいは広域的な、しかもくらしの多面的なニーズに有料のサービスと自発的な市民の参加によってサービスを提供しようとする純民間の組織、あるいはまた老後問題を考える運動体が実践活動を始める例などその背景はさまざまであるが、いずれも、従来の行政サービスの枠組みでは充足しきれなかった社会福祉ニーズへの対応の試みである。都外においても、生活協同組合の活動の一環として展開されている組合員相互の助け合い活動の組織化の例や、ボランティア性に立脚した介護活動の事例、市がバックアップして登録制に基づき奉仕時間を預託してホームヘルプ・サービスを行ういわゆる福祉バンクを社会福祉協議会が運営する例などさまざまな注目に値する実践活動が始められつつある。また都内、都外を問わず少なからぬ自治体や地域で新しい社会福祉サービス供給組織の構想づくりが始められている。また、ある企業が在宅のねたきり老人のショートステイ・サービスを採算ベースで開始するということが注目すべきである。もちろん行政による在宅福祉サービスの枠組みのなかでも、例えば、ホームヘルプ・サービスの領域で

は、国の事業である老人家庭奉仕員派遣事業において、サービスの利用者拡大のための制度改正が図られ、東京都においても、家事援助者派遣事業の創設によって拡大しつつあるニーズに対応しようとしてきたし、その他の在宅福祉サービスの領域でも注目すべき試みは少なくない。また、地域の社会福祉協議会においても行政の委託による事業を含め、多くの実践活動が行われているのは周知のとおりである。

このような社会福祉サービス、あるいはそれに類似した、また従来の考え方では社会福祉の枠外とされるようなサービス活動が多様な形で展開しているのである。これはひとこと言えば、社会福祉サービスの供給組織の多元化、多様化の傾向とすることができる。すなわち、サービスを必要とする状態に至った場合、従来の福祉の措置によるサービス供給には、サービスの利用にあたって、さまざまな要件の設定によりサービス利用者が限定される傾向があったのに対し、以上に例示したような新しい社会福祉サービスの供給組織はサービスを必要とする者に対して、サービスを必要とする状態があれば、一定のサービスの利用料を設定したうえで、サービスを迅速に提供しようとするものであり、従来の行政サービスのもつ制限性や硬直化を払拭しようとする試みである。また、ニーズの態様に応じ、サービス内容や提供時間について弾力的な対応を試みているのが特色である。いうまでもなく、これらの組織はまだ歴史も浅く、試行錯誤の過程にあるといってもよいが、明らかにこのような新しいサービス提供の試みは、特に在宅福祉サービスの領域で今後も拡大することが予想されるのである。

2 社会福祉サービス供給のシステム化の課題

このように社会福祉サービスの供給組織が多様化の傾向を見せ始め、また社会福祉サービスにかかわるマンパワーもきわめて多様な参加・就労形態が予想されるようになるとすれば、あらためて従来の行政による直接的提供を基調としていたサービス供給のあり方を一歩すすめて、新しい状況に即したサービス供給の組織化と体系化を図らなければならないし、そのための手法の確立が重要な課題となる。

行政サービス及び行政による補助や委託によるサービスが主体となった場合には、サービスの実施

は、行政機関の主導のもと、サービス費用の負担とサービス基準の設定によってその量と質の確保を図れば済むことであった。しかしながら、サービス供給組織の多様化のなかでは、あらためてサービスの供給の体系化・組織化を新しい原則のうえに打ち立てる必要がある。

これからの社会福祉サービスの供給にあたっての原則は、誰でもが社会福祉サービスを必要とする状態に至れば、なんらかのサービスの提供が可能となる体制をつくりだすということで、そのために、行政サービス、地域の民間団体のサービス、その他のサービスを組み合わせたサービス・システムを地域に創りあげることでなくてはならない。このような原則に基づいて、従来の行政サービスのあり方を見直し、また社会福祉協議会やその他の社会福祉サービス供給組織のあり方を考える必要がある。

3 社会福祉サービス供給組織の体系化

(1) 社会福祉サービス供給の体系化の意義と視点

すでに述べたことから明らかなように、社会福祉サービス供給組織の多様化傾向を踏まえ、社会福祉サービス供給の体系化が図られなければならない。サービスを必要とする場合に、誰でもがそのニーズに対応した必要なサービスを利用できる状態を確保するためには、まずサービスの量の確保がなされなければならないのはいうまでもないが、とりわけ重要なのは、ニーズを発見して、的確なサービスに結びつける機能を組織することである。そしてサービスがニーズの変化に対して的確に対応できるようなケース・マネジメントの機能も重要であるし、一定の範囲で必要なサービス供給を確保するための資源の調達やサービス供給組織の創出も重要な機能である。このようなサービスの体系化の役割を社会福祉の運営組織に組み込む必要がある。そのためには、従来の、行政が主体となる政策運営のあり方に加え、新しい発想が要求されるように思われる。社会福祉サービス供給組織の多様化傾向は、行政の社会福祉政策課題として、直接サービスの供給とともに、サービス資源の醸成と調達、行政によらない各種のサービスの指導・規制及び助成という課題を提起する。それは全体の社会福祉サービス供給システムの組織化という、社会福祉の計画的運営と関連する課

題でもある。

(2) 基礎的自治体（地域社会）レベルでの課題

在宅福祉サービスは、なによりもニーズの発生する場としての地域社会のレベルでサービスが準備されることが肝要である。そのためには、地域レベルでのサービス供給の体系化が重要である。したがって、最も地域社会に近接した基礎的自治体のレベルでサービスの計画的な組織化が図られる必要がある。まず、地域としてのニーズの種類に応じて備えていなければならないサービスを体系的に整備する必要がある。行政の直接的な提供によるサービス、社会福祉協議会によるサービス、その他の民間団体によるもの、住民の互助組織によるものなど、供給組織は多様であるとしても、それぞれの創意を尊重しつつ地域に必要なサービスを準備するためには、行政と地域住民の合意に基づきつつ、在宅福祉サービスの整備・推進計画を基礎的自治体レベルで持つことが望ましい。それは行政によるサービス提供の整備とともに、民間によるサービス供給組織の育成と奨励、市民参加の醸成と機会の確保、当事者団体の組織化を含む必要がある。そして多様な試みに対する拠点の設定や資源の調達に対する援助を基礎的自治体が積極的に果たすとともに、サービスの総合化とケース・マネジメントの機能を地域全体として果たせるような組織化を図る必要がある。その際、特に福祉事務所や社会福祉協議会の果たす役割の大きいことを勘案しつつ、今後さらに検討する必要がある。

(3) 広域的自治体における社会福祉サービス

供給の体系化の方法

今後の在宅サービスを中心とする社会福祉サービス供給の組織化にあたっては、基礎的自治体の役割が重要であるが、サービスの地域格差の是正や、新しい実験的な試みの普及と技術的な支援、マンパワーの養成や拠点の整備等の資源の調達、また地域を超える民間や営利的な供給組織の指導・規制及び助成などについて、広域的自治体の果たす役割は大きい。

まず、地域社会レベルにおいてどのようなサービスの整備が必要か、また各地域社会ではどのようなサービス事業が展開しているかなどについての的確な情報の整備のうえに、地域におけるサービスの整備の目安となるモデルの設定が考えられる。サービス拠点の整備や実験的、先進的な事業に対して必要

な助成を行い、それを支援することも重要である。また必要なマンパワーの養成と訓練の場を設定することも重要な課題となる。さらに、現在予想される社会福祉の枠外で行われる「社会福祉類似のサービス」の指導・規制及び助成も必要となろう。広域的自治体としても、これらの役割を総合した地域福祉推進計画を策定して在宅福祉サービスの推進を図ることが望ましい。

第3節 福祉サービスの担い手

在宅福祉サービスに対するニーズは、対象者単位もしくは世帯単位に見るならば、一般に、一日数時間、一週間に一度ないし二度というようなサービスで対応できる場合が多い。したがって、このサービスに従事する者の相当数は、勤務時間数や出勤・退勤時刻を業務の必要に応じて調整することのできる非常勤従事者とした方がシステム全体として効率がよいと考えられる。また、在宅福祉サービスは業務の対象が福祉ニーズを持つ“人”であるということから、質の高いマンパワーを必要とするが、このような点からも、福祉に理解のある地域住民が希望に応じて働きやすい非常勤の雇用形態に相当のウエイトをおいてシステムを構築することを考えたほうがよいと思われる。しかしながら、在宅福祉サービスにおける非常勤のワーカーを一般市場経済におけるパートタイマーと同じように、低賃金で雇用できる安価な労働力として安易に扱ってはならない。質の高いマンパワーを確保するために、在宅福祉サービスにおける非常勤の従事者は、勤務時間が常勤の者と比べて短く、かつ不規則であるという以外は、常勤の職員と同じように扱われなければならない。またその職名も、業務の内容にふさわしいもので、一般家庭の主婦などの社会参加の一つの手段として、あるいは生き甲斐を得るための活動として、主体的・自発的に誇りをもって従事できるようなものでなければならない。

なお、在宅福祉サービスの業務の一部を、いわゆる「有償ボランティア」に担ってもらおうという動きが一部にみられるが、ボランティアという用語をこのように用いることは、もともとと同じ共同社会に属し運命を共にする成員の間で行われ、純粋に無償の助け合い活動の延長線上に発展してきたボランテ

ィア活動の精神的基盤を危うくし、ひいては福祉国家の基礎として不可欠な精神的土台を崩すことにもなりかねない。また一方、このようなボランティアの位置付けは、最低賃金制度を曖昧なものとし、一般のパートタイムの雇用市場を混乱させるおそれがあるので好ましくない。また、在宅福祉サービスは、“人”を直接の対象とした仕事を主な内容とする業務であるから、雇用関係を明確にすることによって、事故がおきた場合の責任の所在を明らかにしておく必要がある。したがって、「有償ボランティア」というような曖昧な形態のワーカーに依存することは、この意味においても避けるべきであると思われる。ボランティアに対しては、従前からの本審議会の答申でも強調している通り、実費弁償以外の直接的・金銭的報酬の支払いを原則として避けるべきである。

上記のように、在宅福祉サービスの第一線の従事者に数多くの非常勤の者を用いる場合には、これらの従業者の中核となり、コーディネイターもしくはスーパーバイザーとして機能する常勤の従事者の果たすべき役割は非常に大きなものとなる。サービスの種類によって事情は異なるが、これらの中核的常

勤従事者には、原則として、看護婦、保健婦、ソーシャル・ワーカーなどの専門的教育訓練を受けた者、あるいは同種もしくは類似の職種に相当の期間従事した経験を有する者を充てるべきである。

上記のようなシステムをとった場合には、非常勤従事者の研修訓練の体制の整備が、サービスの成果を左右する大きな要因となる。また、その勤務時間もとかく不安定になるものと思われ、したがって、長期間にわたり拘束して行う就業前研修の実施は、事実上不可能であると思われるので、それにかわるマニュアルの作成などの工夫をする必要がある。

なお、在宅福祉サービスにボランティアを活用するにあたっては、有給のワーカーの業務とボランティアに期待する機能との間に可能な限り明確な区別を設けておく必要がある。この場合、財政困難を理由に安易にボランティアに依存して、本来的に有給のワーカーが担当すべき業務の遂行をボランティアに求めるようなことがないように留意せねばならない。もしこのようなことが行われると、将来のボランティア活動の発展を妨げることになるであろう。

第3章 市民の理解と参加を進めるために

このテーマについては、本審議会が昭和51年に行った『東京都における社会福祉活動の推進に関する答申』（以下、「51年答申」という。）の第一部「社会福祉活動への地域住民参加」において、かなり詳細に具体的な提案を行っている。したがって、この中間答申においては、これとの重複を避け、今回の諮問事項についての審議の中で新たに答申した方がよいと判断された事項についてのみ取り上げることとする。

「51年答申」以来、東京都及び都内の各区、市によるボランティア活動推進のための態勢の整備はめざましく進み、また実際のボランティア活動も大きく発展した。しかし最近になって、ボランティア活動参加者の増加傾向にかげりが見られるとの意見がかなり聞かれるようになってきた。その原因については、いろいろな推測がなされているが、ボランティアの主体をなす既婚女性に仕事につく人が増えたことに加え、別種の知的刺激を求めて、各種の文化・教養講座の聴講に向かう人が増えているため

はないかという指摘がある。このこと自体は、決して憂うべきことではないが、福祉分野としても、そのような潜在ボランティアを引き付けるための工夫、努力を払うことが望まれる。具体的にいうと、ボランティアを単に補助的マンパワーとのみ考えず、活動を通じて社会福祉についての教養・知識が高められるように工夫するとか、感謝の意を何らかの形で明確に示すなどの工夫である。

なお、活動のための器具や場所の提供、活動費の助成（例えば通信用の消耗品や切手代・電話代など）等についても、一層の配慮が期待される。また、とかく等閑視されがちな男性への働きかけ、高齢者によるボランティア活動の推進などについても今後本格的に取り組むことが望まれる。

社会福祉への市民参加を、ボランティア活動という形で具体的に表わす人が一人現われるかには、それに数倍する社会福祉の理解者がなければならない。したがって、ボランティア活動を発展させるためには、いわゆる「ボランティア講座」のみでなく、

それと並行して一般的な福祉教育が幅広く行われていなければならない。ところが東京都の場合、まず学校における福祉教育への取り組みが遅れている。一部には体験学習を組み込むなどすぐれた活動を行っているところもみられるが、全体としては低調であると言わざるを得ない。もっとも、近年、都内の二、三の自治体で福祉教育の副読本を作成するなど意欲的な取り組みがみられるようになってきている。今後、こうした方向が一層伸びるよう具体的な改善策がとられることを期待したい。

学校教育の分野と比べれば、東京都における成人を対象とした福祉教育は、社会教育関係の機関・団体及び社会福祉協議会の努力によってかなり進んでいるが、その内容を見ると、職員の現任訓練のカリキュラムをそのまま持ち込んだのではないかと思われるような、一般の人にとっては魅力のない福祉講座が少なくない。今後、このような点を改善して、幅広いテーマを取り上げた数多くの福祉講座が開設されることを望みたい。

在宅福祉サービスの実施に、数多くの市民がボランティアとして、あるいは非常勤の従事者として参加するようになるためには、もう一つの工夫として、比較的参加しやすい調査などへの参加を通じて、実際のサービス活動への参加意欲を高めることが考えられる。具体的には福祉問題についてのモニターを

広く募集するとか、地域内の福祉に関する計画の樹立にあたって、公聴会を開いて参加を呼びかけるなどのやり方が考えられる。

福祉教育のもう一つの重要な側面は、体験、感覚を通じての学習である。そのためには、障害者や老人と一般の人との交流の場を、可能な限り広げることが望ましい。今後のまちづくりや、あるいは住民会館、地域福祉センターなどの計画にあたっては、この点について一層の配慮が払われることを期待したい。

一般的に言ってボランティア活動の進展の度合いは、市民の間にどれだけ福祉思想が浸透しているかによって決まると考えてよい。したがって、在宅福祉サービスにおけるボランティア活動というような狭い領域に限って考えていては、実質的な進展はおぼつかない。いわゆる市民運動への参加、地域での文化・教養的事業、例えば美術館、博物館、市民センター、福祉センターなどの日常的運営に、数多くの市民が当たり前のこととして参加・協力するような社会的雰囲気の中で、福祉サービスへの市民参加も発展することができる。今後のボランティア・センターの運営やボランティア講座の実施などにあたっては、このような点にも配慮されることを望みたい。また、可能な限り公共の利用施設の運営を住民参加によって行うというような配慮も重要である。

第4章 広域団体としての東京都の役割

第1節 整備・充実目標の設定

本審議会は、「57年答申」では、特別養護老人ホームの整備必要数について、在宅福祉サービス等の整備を仮定して一つの推定を試みた。

在宅福祉サービスの整備・充実を効果的に進めていくにあっても、ホームヘルプ・サービスやデイケア・サービス、ショートステイ・サービスなど、在宅福祉サービスの中心となるサービスについては、その整備・充実の基準が示されることが望ましい。

しかし、第2章でみたように、同じ東京都内ではあっても、施設の整備状況、ホームヘルプ・サービスの実施状況など、在宅福祉サービス充実への基盤は、大きくは区部と市町村部では、さらには個々の

区市町村ごとに異なる。また、それぞれの区市町村の老人人口の割合、核家族化の進行程度など、人口特性、家族特性による違いや施策の重点化の考え方の特色などがある。さらに、地域で、市民参加型の在宅福祉サービス供給組織などのあるところ、ボランティア活動の盛んなところとさまざまである。

こうした地域の状況を考慮したとき、東京都全体としてみた場合の整備・充実目標が示されなければならないとしても、東京都全域一律の基準を設定することは必ずしも現実的であるとはいえない。したがって、地域に密着した在宅福祉サービスの特質を踏まえて、それぞれの地域社会の状況に即した形で、区市町村レベルで社会福祉協議会等の民間団体の協力を得て地域福祉計画づくりがすすめられることが望ましい。そしてその場合には、当該の地域だけで

なく、広く他の地域のサービスの情報なども踏まえる必要がある。広域自治体としての東京都は、それぞれの区市町村レベルでの地域福祉計画づくりを促進するため、そして都全域として在宅福祉サービスをレベルアップさせるための手がかりとしても、地域福祉にかかわる情報を組織的に収集整理して提供することが必要である。それと同時に地域ごとあるいは地域ブロックごとの、在宅福祉サービスの整備・充実のための指針となるモデルの研究開発を行う必要がある。

第2節 在宅福祉サービス整備・充実への助成のあり方

地域で、それぞれの区市町村が、在宅福祉サービスの向上を目指して、公私にわたる多様な在宅福祉サービス供給組織の整備推進計画を構想しようとするとき、地域の状況に即して計画立案、事業の展開の図りやすい環境が整備されていなければならない。

また、良質なサービスの提供を確保し、地域における多様な在宅福祉サービス供給組織の運営が非営利でありながら安定し、福祉サービスの価格や労働条件などが適正に保たれるよう、直接処遇以外の費用でサービスの利用者負担を求めることが適切でない費用、例えば専門職員の確保に要する費用、人材の養成訓練費用、保険加入費などのリスクにかかわる費用、管理運営費の一部などの助成が望まれる。

もちろん、こうした費用の助成は、地域に密着した在宅福祉サービスの整備・充実として、一義的には、基礎的自治体レベルで実施されるべきであろう。

その場合に、広域的自治体としては、それぞれの区市町村レベルでの地域福祉計画の策定を促進する調査・計画にかかわる事務費の補助、モデル事業の推進に対する補助など、奨励的補助金を整備する必要がある。また、それぞれの区市町村が、その地域特性に応じた事業を伸ばしていきやすくする補助金のあり方が工夫される必要がある。例えば、在宅福祉サービスにかかわる各種の補助金を統合した総合的な補助金による補助方式（いわゆるメニュー方式）の導入と拡大が考えられる。

次に、実験的事業など、既定の補助金に適合させることの困難な事業の場合、あるいは民間の自主性を尊重した方がよいような事業の場合など、補助金

による助成になじまない事業に対する助成の方式も開発される必要がある。実験的・開拓的なプログラムを促進し、地域の在宅福祉サービスを向上させていくためには、自由な形での助成が大きな役割を果たすことが多い。このため、民間の資金をも導入した弾力的な基金の設置が研究されてよい。その場合には、この基金を運用する組織が市民の創意の発揮できるような組織として運営されるならば、市民の連帯感を醸成し、基金の有効な発展が可能となろう。

なお、こうした基金を運用する組織の設置を構想するに際しては、既存の組織の役割や機能との整合性に特に留意する必要がある。

第3節 人材養成のあり方

よい人材を確保することは、それぞれの供給組織にとって組織活動の維持発展、サービスの向上に欠かせない。

地域レベルにおいては、在宅福祉サービスの担い手の養成、資質の向上のための研修、さらには家族の介護機能を高める家庭介護者の講習など、地域の全般的な社会福祉の人的資源の開発が、地域福祉の充実向上の一環として積極的に行われることが望ましい。しかしながら、在宅福祉サービスの中核的機能を果たすコーディネーターもしくはスーパーバイザーなど、一定水準以上の質を確保する必要がある職員の研修、または資格付与的な研修などについては、広域的な対応が必要である。

東京都は、こうした人材の養成、資質の向上面で、区市町村が単独で実施することが困難又は非効率な研修について、区市町村の依頼を受けて実施するなど地域レベルでの積極的な取り組みを支援するとともに、既存の社会福祉関係の学校機能の活用など人材養成のための資源の活用を図るべきである。

また今後、地域で在宅福祉サービス供給組織が育っていくにしたがい、実質的にパートタイムで地域の在宅福祉サービスの担い手となる人々の増大が予想される。これら新たに在宅福祉サービスの担い手となる人々が、安定したサービス提供者となり得るにふさわしい人材養成のための研修プログラムの開発と実施が図られなければならない。このため、対象に即したサービス実施のマニュアルの作成や簡便な研修プログラムの開発をすすめ、地域の在宅福祉

サービス供給組織からの担い手の養成と資質向上の要請に応えられるようにすべきである。

なお、付言すれば、上記の課題を総合した「地域福祉推進計画」を東京都として策定することが望ましいので、是非その態勢づくりについて今後の検討

を希望したい。また、近年登場し始めた「福祉産業」等の「社会福祉類似のサービス」についても、その良質の部分の助長を図るとともに、その質を向上させるための指導・規制及び助成の望ましいあり方について今後検討する必要がある。