

今後の社会福祉のあり方について（意見具申）

- 健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言 -

平成元年3月30日

福祉関係三審議会合同企画分科会

1 はじめに

昭和20年代にその骨格が形成された現在の社会福祉制度を取り巻く環境は、高齢化、国民意識の多様化・個性化、家族形態の変化、所得水準の向上等に代表されるようにその後大きく変化してきている。

このような状況の変化を踏まえ、これに的確に対応した人生80年時代にふさわしい社会福祉の制度を構築することは急務であるところから、福祉関係三審議会合同企画分科会において昭和61年1月以来社会福祉全般にわたって中長期的視点に立った見直しを行ってきた。この間、この様な全体的な見直し作業と並行して、当面、緊急に対応すべき事項についてはその都度意見具申等により、とるべき方策について提言を行い、これに基づいて逐次所要の制度改革が具体的に図られてきたところである。

すなわち、

- (1) まず、昭和61年1月30日（第2回分科会）には、「社会福祉施設への入所措置事務等の団体委任事務化について」の審議を行い、この審議結果に沿った内容で「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（昭和61年12月26日法律第109号）が成立し、
- (2) 次に昭和62年3月23日（第11回分科会）には、「福祉関係者の資格制度について」の意見具申を行い、これに基づいて我が国の社会福祉分野における初めての国家資格制度としての「社会福祉士及び介護福祉士法」（昭和62年5月

26日法律第30号）が成立し、

- (3) さらに、昭和62年12月7日（第12回分科会）には、「今後のシルバーサービスのあり方について」及び「社会福祉施設（入所施設）における費用徴収基準の当面のあり方について」の意見具申を行い、これを受け前者については有料老人ホーム等民間事業者によるシルバーサービスに対する融資制度の創設を内容とする「社会福祉・医療事業団法の一部を改正する法律」（昭和63年5月17日法律第36号）が成立し、後者については意見具申の内容に沿って費用徴収基準が改定され、昭和63年7月から実施されているところである。

その後、残された課題についても鋭意検討を進めた結果、中長期的視点に立った今後の社会福祉のあり方についての基本的方向を、これまでの3年間の審議全体の集約として次のとおりとりまとめたので報告するものである。

本意見に基づき、社会福祉事業法等関係法律の改正を含め所要の検討が速やかに進められることを切に望むものである。

2 社会福祉のあり方

(1) 社会福祉を取り巻く環境の変化

急激な高齢化の進行、技術革新と情報化の急速な展開、国際化の進展等により、国民の生活を取り巻く社会・経済・文化的状況は大きく変化してきており、とりわけ、急激な高齢化、平均寿命の伸長は社会保障制度の改革に対して多大な影響を

及ぼしている。

所得保障，医療保障等の分野においては，基礎年金の創設，医療保険制度の改革，老人保健法の制定をはじめ，21世紀の長寿・福祉社会の構築に向けての一連の制度改革が行われてきている。

一方，国民の福祉に対する要望を満たし，その生活の安定を実現するうえで重要な役割を果たすことが期待されている社会福祉分野においても，高齢者，障害者，児童等に係わる各分野それぞれで新たな福祉需要等に柔軟に対応すべく，在宅福祉サービスの充実，障害者対策に関する長期計画に基づく各種施策の推進，保育需要の多様化に対応した保育対策の充実等新規施策の導入を含め各種の施策が逐次拡充整備されてきている。

しかしながら，社会福祉を進めるに当たっては，当面する課題に柔軟に対応するだけでなく，来たるべき新時代を展望した基本指針が必要とされていることは論をまたない。年金・医療制度の一連の制度改革が進みつつある現段階において，この要請は一層高まっているといえる。

また，戦後40年を経た今日，国民の生活様式は「人生50年型」から「人生80年型」へと移行しつつあり，その価値観も多様化し個性化してきている。さらに，所得水準の向上，年金・医療制度の充実により全体として国民の生活水準は向上するとともに平準化し，また，週休二日制の普及等により自由時間も増大してきている。このような状況を反映して，生活の質や精神的な豊かさを求める国民の志向が強くなってきている。

他方，都市化，過疎化等により近隣関係を含む地域社会の旧来もっていた福祉的機能は脆弱化し，また，核家族化の進行，就労をはじめとする女性の社会進出の拡大，同居率の低下，扶養意識の変化等により，従来家庭のもっていた福祉的機能も低下してきている。

(2) 社会福祉の新たな展開を図るための基本的考え方

国民の福祉需要は多様化，高度化しつつ増大してきており，21世紀の超高齢社会を目前にひかえた現在，このような変化に対応しつつ社会福祉の新たな展開を図ることは，社会福祉を取り巻く環境の変化の中で，重要かつ喫緊な政策的課題であ

る。

国民の福祉需要に的確に応え，人生80年時代にふさわしい長寿・福祉社会を実現するためには，福祉サービスの一層の質的量的拡充を図るとともに，ノーマライゼーションの理念の浸透，福祉サービスの一般化・普遍化，施策の総合化・体系化の促進，サービス利用者の選択の幅の拡大等の観点に留意しつつ，次のような基本的考え方に沿って，新たな社会福祉の展開を図ることが重要である。

市町村の役割重視

社会福祉の運営，実施については，専門性，広域性，効率性等の観点について十分配慮しつつ，住民に最も密着した基礎的地方公共団体である市町村をその主体とすることが適当である。このためには，国，都道府県，市町村の役割分担を明確にし，連携を密にするとともに，計画的な行政を一層進めることが必要である。

在宅福祉の充実

施設福祉の拡充整備を図りつつ，高齢者や障害者等が住みなれた地域で暮らしていけるよう在宅福祉を一層進め，地域福祉の向上に努めなければならない。このため，ホームヘルパーの派遣，デイ・サービス，ショートステイをはじめとする各種の在宅福祉施策の一層の拡大とその充実を図ることがとりわけ必要となる。その際，地域における在宅福祉の推進を図るうえで，社会福祉協議会の本来の機能が一層発揮されることを期待するとともに，専門的機能を有する最大の社会福祉資源である各種の社会福祉施設の活用を図りつつ施策を展開することが重要である。

民間福祉サービスの健全育成

今後ますます増大，多様化する国民の福祉需要に対応していくため，公的福祉施策の一層の拡充を図るとともに，有料老人ホームといった民間シルバーサービスに代表される民間福祉サービスについては，その利用者が高齢者や障害者等であることに鑑み，利用者保護の観点に十分配慮しつつ健全育成策を積極的に展開する必要がある。

福祉と保健・医療の連携強化・総合化

長寿・福祉社会の実現に向けて，福祉と保健

・医療との連携をより一層強化するとともに、サービスの総合化を推進することが、高齢者をはじめとする国民の福祉需要の充足を図るうえでますます重要であり、地域社会における総合的な福祉・保健・医療サービス体系の確立を目指す必要がある。

福祉の担い手の養成と確保

福祉を実際に担う人々の質的量的両面にわたる拡充整備を図ることも重要な課題である。これらの人々は、高度な専門的知識・技術を備えた福祉専門職から福祉を支える一般のボランティアまで多様な重層的構成をとることが、総合的・体系的サービスを国民に提供するうえで必要である。

このため、それぞれの専門性や資質を備えた福祉を担う人々を養成、確保するとともに、現任訓練や研修制度の体系化を図り、そのより一層の質的向上と量的確保を図ることが必要である。なお、国際社会への貢献という観点から、諸外国からの研修生の受入れ等についても引き続き配慮する必要がある。

サービスの総合化・効率化を推進するための福祉情報提供体制の整備

今後ますます急速に進むであろう情報化の流れの中で、福祉サービス利用者からの相談等に迅速、的確に対応することにより、これらの人々の利便性の確保、向上を図るとともに、地域の実情に応じた福祉・保健・医療各種政策の総合的、効率的運用を実現するため、相談機能の強化を中心に福祉情報提供体制を幅広く整備することが必要である。

3 社会福祉見直しの具体的方策

既に述べたように、社会福祉をめぐる環境は大きく変化し、これに対応した来たるべき21世紀にふさわしい長寿・福祉社会の構築は我々に課された大きな使命であるが、そのための準備期間として与えられている時間は必ずしも多くない。この様な状況認識の下に、これまでの3年間の議論の積み重ねの中で、当面緊急に対応すべきものとして行いたいいくつかの意見具申も含め、これまでの審議の集約として、先に述べた基本的考え方に沿って社会福祉全般

についての見直しの方策を具体的に述べれば次のとおりである。

(1) 社会福祉事業の範囲の見直し

現行の社会福祉事業法は、福祉サービスのうち、個人の人格の尊重の観点から対象に及ぼす影響が大きく、事業経営について公的な規制を行うことが要請されているものについて、対象への影響の軽重により第1種又は第2種の社会福祉事業として位置付け、事業経常主体の制限、事業開始に当たっての届出及び事業の停止命令等の規制を課している。一方、社会福祉事業として位置付けられたものについては公的な助成が行われている。

このような福祉サービスに対する公的規制及び助成を中心とした社会福祉事業法の体系については、現在でも妥当なものと考えるが、個々の事業については社会的経済的状况の変化等に対応して所要の見直しを行う必要がある。

近年、高齢化の進展や年金制度の成熟化等の社会経済の変化に対応した構造的動きとして、社会福祉の分野において、いわゆるシルバーサービスを中心に民間事業者による多様なサービスの供給が始まっている。このうち、社会福祉事業（社会福祉事業法の対象となる福祉サービス）の範囲との関連で、その位置付けを議論すべき対象は、その大幅な量的拡大が見込まれるシルバーサービスである。

シルバーサービスについては、利用者である高齢者の選択が可能であり、また、これらのサービスのうち、有料老人ホームについては既に老人福祉法による一定の法規制が行われていることを考えれば、社会福祉事業と同種の内容の事業であっても、現時点においてこれ以上の法規制を行う必要はないと考えられる。従って、民間事業者によるこれらの福祉サービスについては、民間事業者としての創意工夫を生かして多様な形態でその特性を発揮できるよう、社会福祉事業法の対象として新たな規制を課することなく、行政指導と民間事業者による自主規制方式により対応すべきである。また、政策融資等の一層の充実を図ることによりその健全育成を図り、多様化する福祉需要に的確に対応し

ていくことが必要である。

なお、このような民間事業者の創意工夫により提供されるサービスのあり方については、昭和62年12月7日の当分科会の意見具申「今後のシルバーサービスのあり方について」において示したとおりである。

また、近年、福祉サービスの体系のあり方として在宅福祉を重視した施策の充実が進められており、従来からのホームヘルパーの派遣に加えて、デイ・サービス、ショートステイという新たなサービスが定着をみ、さらに施設サービスとの連携の下にこれら事業の一層の量的拡大を図っていくことが求められている。

これらの在宅福祉サービスについて、先に述べた社会福祉事業の趣旨に照らして、その位置付けを考えると、在宅福祉サービスについては、現在、様々な供給形態の下で積極的な福祉サービスの展開が試みられており、このうち、民間の創意工夫を活かした福祉サービスの展開を期待すべき分野については、シルバーサービスへの対応と同様の方針で望む必要があると考える。これに対して、公的部門が確保提供すべき部分として、市町村の責任において提供される在宅福祉サービスについては、その供給体制の拡充を積極的に促進していくこととし、新たに社会福祉事業として法的に位置付けることが適当であろう。

現在、社会福祉事業とされているものであっても、無料低額診療事業等のような、社会福祉事業法制定当時と比較してそれぞれの事業を必要とする社会的経済的状况に大きな変化がみられるものについては、社会福祉事業への位置付けについて見直す必要がある。

(2) 福祉サービス供給主体のあり方

ますます増大、多様化する国民の福祉需要に的確に対応していくためにも、福祉サービス供給体制の整備を積極的に進める必要があり、公、民間あるいは両者の協働方式による供給主体がそれぞれの特性を活かしながら多様な福祉サービスを展開していく必要がある。

すなわち、公的に確保すべき福祉サービスについては一層その充実を図る必要があることは

言うまでもないが、一方、シルバーサービス等民間事業者により提供される福祉サービスについては、従来どおり、直接的な規制の強化によってではなく行政指導と相まって民間事業者自身による自主規制を求めるとともに、公的な政策融資等を一層充実することによりその健全な育成に努める必要がある。

また、民間部門で提供される福祉サービスのうち、地方公共団体が積極的に関与して設立された福祉サービス供給主体によるもの（行政関与型サービス）は、地域の特性に応じた創造的な供給体制の確立といった面において評価できるものであり、当該形態による福祉サービスの伸長が期待される。

なお、この際、当該福祉サービス供給主体については一定の要件の下で公益法人化を図ることが考えられる。

さらに、行政非関与の非営利民間団体により提供される福祉サービスは事業の継続性、安定性に欠けるきらいがあるが、国民相互の連帯等自発的な活動形態のもつ特性を活かしつつ、今後ますます増大、多様化していく住民の福祉需要に的確に対応するための選択肢の一つとして位置付けることができる。また、このような福祉サービス供給主体に対する側面的な援助の方策として共同募金の配分金等の民間資金を有効に活用することも考えられる。

社会福祉法人については、法人自身による自主的、主体的な運営努力を一層期待しつつ、あわせて、従来の措置施設中心の運営から今後はこれにとどまらず、地域福祉の担い手としてその積み重ねられた経験、技術を活かした積極的な事業を展開することが期待される。

また、社会福祉法人の経営基盤の安定、強化等の観点から1法人複数施設化の進展を期待するとともに、現在、その経営する社会福祉施設の老朽化に伴う改築の際の財源確保が社会福祉法人にとって大きな負担となっているところから、民間老朽施設の整備補助条件の緩和等を図る必要がある。

各都道府県や市に設置されている社会福祉事業団については、安定した財政基盤と柔軟で効率的な運営の確保という公設民営の長所を活か

して施設運営を行うという制度創設の意義が、現在必ずしも十分に活かされていない面も見受けられる。

このため、本来的にその目的とされている民間による施設の設置経営が期待しえない分野での効率的な施設運営を行うことはもとより、原則として公立施設の受託等に限定されている事業範囲を地域の実情に応じて拡大できるようにするなどして、その特性を發揮しつつ活性化を図っていく必要がある。

(3) 在宅福祉の充実と施設福祉との連携強化

高齢者や障害児・者が可能な限り在宅で生活できるよう、身近な所で、ホームヘルパーの派遣、デイ・サービス、ショートステイ等の在宅福祉サービスや、各種の通所・通園施設の量的拡充を推進する必要がある。

また、単に福祉の分野のみでなく、保健・医療サービスとの連携を深めることが肝要であり、高齢者サービス調整チームの活用等による保健・医療サービスとの連携強化を一層進めるとともに、福祉サービスと保健・医療サービスの実施体制の整合性についても十分配慮しながら取り組まねばならない。

その際、あわせて、老親の介護、児童の保育、健全育成といった家庭の持つ様々な機能を支援していくとともに、従来家庭が果たしてきたこれらの機能を家庭とともに地域社会で支えていくという方向が重要である。このような観点に立って、在宅福祉サービスの拡充を図るほか、地域における家庭に対する相談機能の強化等による支援体制の構築、保育需要の多様化に対応した保育対策の充実等を図り、児童が健やかに生まれ、育ち、また、高齢者や障害者が地域社会で安心して生活を送れるよう、そのための条件、環境の整備を図ることが必要である。

在宅福祉と施設福祉の一層の連携強化が必要であり、従来から行っている施設の有する専門的機能の地域開放を一層進めるとともに、ホームヘルパー派遣事業等を施設へ積極的に委託していくこと、保育所等住民の身近に設置されている施設に地域の福祉センター的機能を付与していくこと等により、在宅福祉サービスを一層

進めていく必要がある。

また、あわせて、地域の実態に応じ様々な利用者の要望を充たせる複合的な役割・機能をもった地域の福祉センターという形での拠点づくりを推進する必要がある。

さらに、急速な高齢化の進展に適切に対処するとともに、高齢者や障害者等がごくあたりまえに健康で安心して生活できる地域社会をつくり上げる必要がある。このためには、地域社会の中で、在宅福祉サービスと各種の施設により提供される福祉サービスとが有機的連携をとりながら確保、提供されるよう、これらの人々への適切な配慮を行いながら、まち全体を計画的に整備していくことが重要である。

(4) 施設福祉の充実

準別養護老人ホーム等への現在の入所制度（いわゆる措置制度）については、その入所手続きが煩雑である、施設やサービスを自由に選択することがむずかしい等の指摘もあるが、高齢者、障害者、児童、低所得者等に対する福祉サービスのうち、公的に確保し、提供しなければならないものについては、その適用の必要性等について公的機関が判定し、決定するという仕組みが不可欠である。そのような意味で、手続きの簡素化等の問題は別として、現在の制度のもつ機能は必要と考える。

それと同時に利用契約を求める需要に対しては、例えば高齢者の施設についていえば、後述のいわゆるケアハウスの整備、多様な要望に対応する種々の形態の介護型有料老人ホームの設置の推進といった形で、応えていくことが適当である。

施設の構造・設備面の基準は昭和62年3月の全面的な見直しにより整理が行われているので、当面、さらに、これを改正する必要はないものとする。今後は、施設における処遇指針を策定することにより、施設入所者の処遇水準の向上を図っていく必要がある。

国民生活水準の向上、生活様式及び価値観の多様化等の社会の変化を踏まえ、個々の入所者の生活の場である社会福祉施設にあっては、従来より居室面積の拡大等の改善が行われてきた

ところであるが、各施設の特性に応じて、福祉需要の多様化、高度化等に対応すべく居住空間の拡大等居住環境の向上を実現するための努力を継続する必要がある。

入所施設の定員規模については、基本的には入所者の処遇水準、施設運営の健全性を確保するうえで、現行の基準はこれを維持すべきものと考えられるが、離島や山間へき地の場合及び他の入所施設との併設により効率的な運営が期待できる場合には定員要件を緩和する等、地域の実情に応じた施設運営を可能にするための取組みを継続する必要がある。

当面の老人ホーム等のあり方については、本年1月に中央社会福祉審議会老人福祉専門分科会により報告が行われているところであるが、これに述べられているように、高齢者のケアに配慮しつつ自立した生活を確保していくうえでの老人ホームの役割を追求するものとして、経費老人ホームの体系の中でいわゆるケア付住宅（ケアハウス）を位置付けることが望ましい。その他の老人ホーム体系に関連する論点については、福祉・保健・医療を通じた施策の動向を踏まえつつ、引き続き検討が必要である。

(5) 市町村の役割重視、新たな運営実施体制の構築

福祉行政の実施に当たっては、「住民に身近な行政は、可能な限り、住民に身近な地方公共団体が実施する」という基本的な考え方にたって整理を行い、生活保護行政等当該事務実施に当たっての専門性、広域性、効率性等について十分配慮する必要があるものを除き、最も住民に密着した基礎的な地方公共団体であり、住民の福祉需要を最も把握し得る市町村においてできるだけこれを実施することとする必要がある。このため、当面、老人福祉施設、身体障害者更生援護施設への入所措置の事務については、措置決定とこれに先立つ判定事務との円滑な連携を確保しながら、市町村で実施する方向で検討すべきである。また、精神薄弱者福祉については、他の福祉施策との連携を図る観点から指定都市の位置付けを検討するとともに、

在宅福祉の推進等に関し市町村の機能の強化を積極的に進める必要がある。

市町村の役割重視とあわせて、福祉に関する第一線の現業機関である福祉事務所の役割、組織等も見直す必要があり、市部福祉事務所については、生活保護、福祉各法に基づく施設入所等の措置及び在宅福祉の実施並びにこれらを実施するうえでの前提となる相談援助という各機能を担う総合的な事務所に再編成するとともに、郡部福祉事務所については、管内市町村に対する広域的な調整、指導も行えるような総合的な機能をもった事務所にしていく必要がある。

また、あわせて、身体障害者更生相談所、精神薄弱者更生相談所の機能を充実していく必要がある。

これにより都道府県が、広域的な観点から各種サービスの総合的な調整を行いつつ、市町村段階で、在宅・施設を通ずる福祉サービスを一元的に提供することができることとなる。

また、福祉分野でのこのような対応により、はじめて市町村において保健サービスとの有機的な連携が確立することにもなるといえる。

現行の福祉事務所の設置基準については、現在のように法律による基準の設定をしておく必要性について検討を要する。

一方、職員配置基準を改めることについては、生活保護行政の適正実施の確保等の観点から慎重な取扱いが必要である。

社会福祉従事職員の資質を高めることは充実した福祉サービスの提供に不可欠であり、引き続き職員に対する現任訓練を充実するとともに、福祉行政の市町村実施に伴い、特に市町村職員に対する現任訓練、研修等の実施は重要となる。

なお、我が国の福祉サービス水準の質的向上を実現するため、21世紀の長寿・福祉社会を展望して制度化された社会福祉士及び介護福祉士という国家資格を、公民両分野において有効かつ積極的に活用することも、ひとつの大きな課題である。