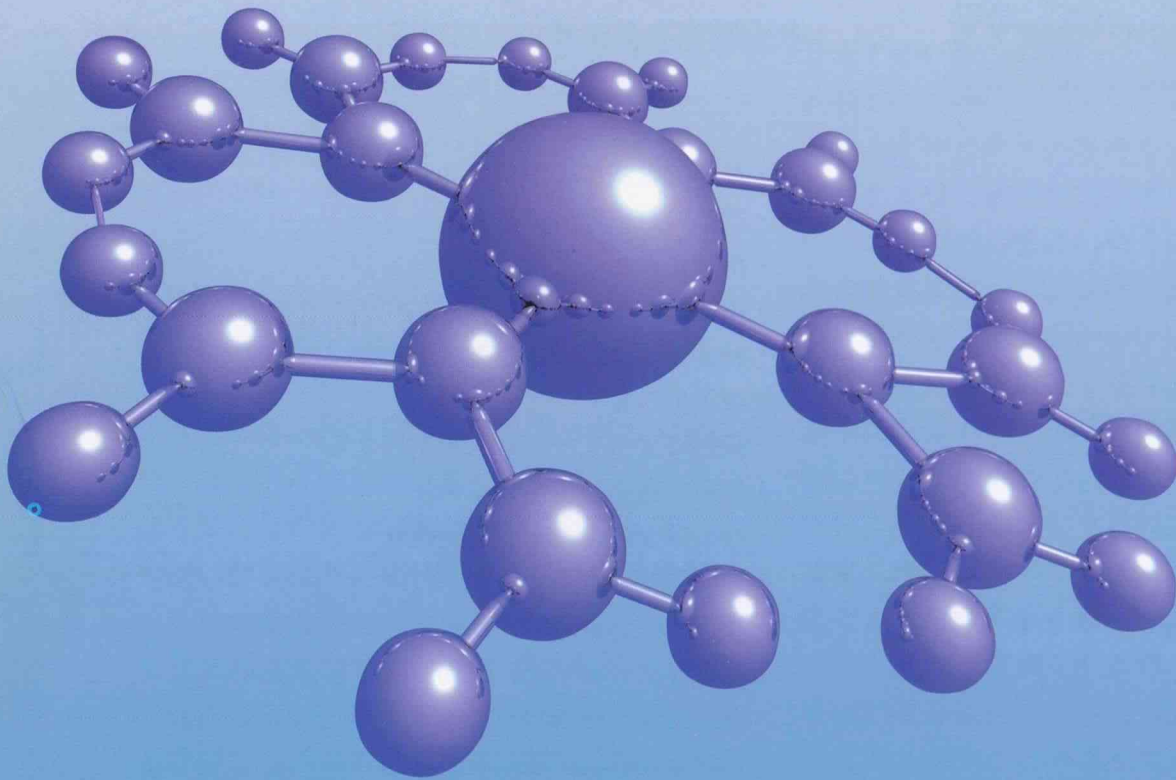


# 自治研報 かながわ

1999  
10・12

No.71

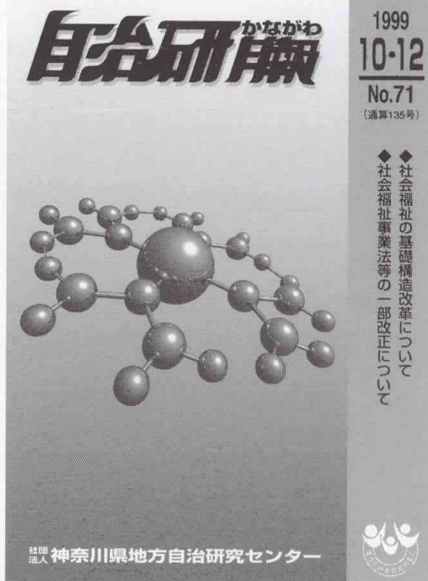
(通算135号)



◆ 社会福祉の基礎構造改革について  
◆ 社会福祉事業法等の一部改正について

社団法人 神奈川県地方自治研究センター





## もくじ\*\*\*CONTENTS

### 社会福祉の基礎構造改革について…………… 1

横須賀市基督教社会館 館長 阿部志郎氏

- ・敬老と棄老のはざま
- ・長寿国になった日本の光と陰
- ・高齢化と少子化が進行、すすむ意識構造の変化
- ・福祉構造改革の意味
- ・生活基盤としての地域から福祉を考える
- ・沖縄の心に学ぶ

### 社会福祉事業法等の一部改正について ……12

厚生省社会援護局福祉人材確保対策室

室長・古都賢一

- ・社会福祉制度の沿革について
- ・改革の対象部分はどこになるか
- ・構造が変わるとなにかかわるか
- ・措置制度と新しいサービス利用方式の仕組み
- ・社会福祉基礎構造改革の全体像について
- ・改正の内容
- ・契約によってサービスを利用する
- ・事業の透明性確保のために
- ・社会福祉事業の充実・活性化
- ・地域福祉の推進
- ・社会福祉事業法等一部改正法案要綱の概要
- ・身体障害者福祉法、知的障害者福祉法
- ・及び児童福祉法の一部改正
- ・社会福祉基礎構造改革の目的

参考資料 1 社会福祉事業法等  
一部改正法案要綱の概要……………30

参考資料 2 福祉サービスに関する苦情解決の  
仕組みの概念図(案)……………34

# 社会福祉の基礎構造改革について

横須賀市基督教社会館 館長 阿部志郎氏  
(東京女子大学理事長)

## 敬老と棄老のはざま

むかしむかし、山奥の村で年寄りをいけにえとして捧げるという風習がありました。とうとう村には年寄りが一人もいなくなりました。村で集会場を建てることになり、たくさんの丸太が集められました。ところが、その丸木の天と地を見分けられる人がいなくなり、これを逆さにして家を建てる大きな祟りがあるという言い伝えがありました。はたと困った村人のまえに、一人の若者が「もしこれから老人を犠牲にしないなら、木の天地を見分けられる人をつれてまいりましょう」といいました。村人は、「以後年寄りをいけにえにしない」と約束をしました。この若者がひそかにかくまってきた自分の祖父をつれてきました。この年寄りが木の天地の見分け方をおしえました。

これはインドネシアの民話なのですが、ここに敬老と棄老、老人を敬うことと捨てることの二つの思想があらわれています。ときに老人を敬い、その知恵と経験を重ん

じますが、しかしときには棄てるわけです。人類というのは、敬老と棄老の葛藤を生きているといえます。日本もおなじです。長老として村で敬われて、家族の中でも大事にされますが、昔は、とくに封建時代というのは自給自足で、凶作等が襲ってきますと収穫がありませんから、だれかが犠牲にならなければならなくなります。私は津軽の系統でして毎年墓参りにいきますが、津軽にいて気がつきますのは水子供養で、村によっては住民より数の多い地蔵があります。それはすべて子供地蔵で、要するに子どもが間引きをされた歴史なのです。

年寄り「姥捨て」という伝説がありますが、これは信州のみならず全国に何箇所かにあります。この近くでいいますと、三浦半島から見える伊豆大島の波浮港の近くに、今でも通称「ババコロガシ」「ジジナガシ」という地名が残っています。老人が本当に捨てられ、流されている。真相は詳らかではありませんが、日本の年寄りというのは、食べるものがなくなったときには、村、家のために自殺をしたわけです。

今日の神奈川で申しますと、年間の自殺者が1,200から1,300人ぐらい、その35%は60歳以上で、自殺率は日本の平均と同じぐ

らいです。日本全国の自殺者は23,400～23,500人ぐらいです。青少年よりは年寄りのほうがはるかに多い。歳を経るにしたがって自ら命を絶つ人の数が増えるという、まことに痛ましい現象があります。

この老人の自殺は、世界でもトップ・クラスです。とくに女性の場合には現在世界第2位の高さです。その自殺は最近はじまったのではなく、むかしから続いてきた、すなわち棄老という大変悲しい歴史を私たちは重ねてきているわけです。この棄老から敬老に変えていくというのが福祉であり、福祉社会であり、同時にそれが近代社会の歴史であったということが出来ます。

過去100年、社会は大きく変化しました。産業革命のあとの問題に対応するということもありますが、100年ほど前から、社会の変革といえますか進歩がありました。そこで大きな働きをした思想は、なんといっても「民主主義」だと思えます。そしてほぼ100年ほど前から、社会主義が台頭してきました。とくに英国の場合にはフェビアンの社会主義が、戦後の社会保障制度あるいは福祉国家に結びつき、新しい構想が生まれ、現在は北欧では「福祉社会」がいわれています。これはあきらかに、棄老から敬老へという人類の努力のあゆみとっていいと思えます。

私たちの社会を考えても、そこは大きく変わりました。日曜の晩のテレビ「元禄掩乱」を楽しみにしていますが、12月に入ると忠臣蔵の芝居がたくさん出てきます。日本の芝居で一番受けるのが忠臣蔵です。この忠臣蔵に「花見の茶屋」という場面があります。内蔵助が茶屋遊びをし酒に酔いしれ、市井の人が足蹴にした食べ物を四つんばいになって食べる場面です。すなわち、内蔵助が敵討ちをする意思をもっていないことを表わそうとするのです。

私たちは、パンなくして生きることはで

きません。衣、食、住は基本的欲求ですから、それが充足することなくして生活はできません。しかしそのパンは、いかなる形でも与えられればよいというものではありません。私たちが求めるパンは権利としてのパンです。権利というのは、もともと自分に属するもので、手にしようと思えば手にできるものです。幸いにしてパンに対する権利は、戦後、憲法に保障されました。人が上から下へ投げ与えるものを、動物のように四つんばいになって食べたいとは、あのひもじかった戦中戦後でさえ、だれ一人思わなかったでしょう。それは人間の心を失うことを物語るからです。

人間が心を失わずに権利としての生活を確保すること、これが憲法25条その他によって保障されたわけですが、権利というのは個別性をもっています。これをどう保障するか。たとえば、痴呆性老人の資産管理という問題も浮かび上がってきていますが、これが今回の基礎構造改革では、地域の人権擁護制度になって、10月1日から予算がつきました。全国の社会福祉協議会がこれを実施しています。神奈川の場合には、ずいぶん早い時期からこれを開設してきました。

---

## 長寿国になった日本の光と陰

---

こうして、敬老という新しい時代をめざして歩いてきていることになります。それでは、ほんとうに敬老的な社会ができ上がったのか。私たちの現実をかえりみますと、「親子で年金をくらべ長寿国」という川柳があり、あるいは「還暦に親が立ち会う長寿国」というのもあり、大変のどかではほほえましい光景です。還暦というのは、むかしから子どもが祝ったものですが、いまは

親が息子の還暦を祝うという、ありがたい時代になってきました。老人ホームに親子二代いっしょに入っているという、むかしでは考えられない状況が現出しているわけです。

老人福祉法ができたのが昭和38年、この年に100歳を越えた人が153人おられました。今年の9月15日の敬老の日に100歳を越えた人が11,346人になっていて、倍増ではなく74倍に増えていまして、100歳まで生きるということが夢ではなくなってきました。つい先日、横須賀では元市長の長野正義さんの白寿のお祝いをしました。しかもご夫婦そろってのお祝いでうらやましことだと思いましたが、白寿もそう珍しいことではなくなってきました。これは当然、寿命が伸びたということです。明治24年に日本人の寿命は42歳でした。それが昭和20年、1945年の太平洋戦争が終わったときに、日本人の寿命が何歳になっていたかといいますと、49歳です。50歳を越えることはできませんでした。それが戦争が終わって、ぐんぐん寿命が伸びてきて、現在到達している寿命は、男性が77.16歳、女性が84.01歳になりました。過去ほぼ10年ぐらゐ、日本は世界の記録を更新しつづけている、最長寿国ということです。

なぜ戦後50年で、30年という世界に例のない寿命を伸ばすことができたのか、その原因はいくつか考えられます。その一つは「豊かさ」です。豊かになったがゆえに餓死者がいなくなりました。戦中戦後になやんだ栄養失調で倒れることもなくなりました。そして昭和51年まで日本人の最高死亡原因であった結核、これは貧乏病でありぐんぐん減りました。医学が進歩して抗生物質ができて感染症がなくなり、そして延命に成功したのだと思います。あまり気がつかないですが、赤ちゃんが死ななくてすむようになりました。むかしは1,000人生ま

れますと165人がなくなったのです。現在、アフリカでは300人がなくなるという国がありますし、アジアでいいますと、ネパール、バングラディッシュは80人、先進国はその数字を下げたきて、ようやくアメリカが1,000人に対して9人になりました。日本はアメリカの半分以下でして、4.3人という世界最低の死亡率という輝かしい数字です。母子衛生の徹底に、「母子手帳」が大きく貢献したのではないかとされています。赤ちゃんが死ななくてすむようになったので、年齢が全体的に持ち上がるという理屈です。

しかしなんと言っても、寿命を伸ばすことができた一番大きな原因は、太平洋戦争が終わってから日本は戦争を経験していない、世界でもごくわずかな国の一つになっています。太平洋戦争を起こすときに日本は、国家予算の47%をつぎ込むという総力戦体制でした。そこで国民は食べるものがなくなったわけです。このとき相手国のアメリカはGNPが日本の12倍ある大国でした。日本との戦争に使ったのはGNPのわずか5%です、勝てるはずはありませんでした。この軍事費を戦後、日本は使う必要がなくなりました。今日、防衛費はGNPでいいますと1%です。これにかわって、社会保障にお金を使えるようになりました。年金、医療、福祉に14%以上支出しています。それを当然のような感覚で受け止めています。インドはいま世界で二番目に人口の多い国ですが、まずしい国です。インドの軍事費はGNPの14%です。福祉に使えるお金は1%しかありません。インドと核実験を争っているパキスタンは軍事費が30%です。こういう国々くらべて、私たちは非常に恵まれているといっていると思いますが、平和のおかげでして、平和だけは守り抜かなければならないのだということです。

このように寿命がのびて、「壽」という字を使うぐらいですから、大変おめでたいことなのです。私たちは長寿国を享受し、不老長寿に一步一步近づいているという状態が現実としてあります。しかし影の部分があります。「老人は死んでください国のため」という川柳があります。「じじばば増えて孫まごまごし」。老人が増えて、多すぎる、いいかげんで消えてくれないかという感情があるのです。老人が増えた、そして少子化で子どもが減っています。高齢人口が7%を越えて「高齢社会」に入ったのが昭和45年、1976年でした。それからますます増えつづけて、14%を越えました。国連はこれを「高齢社会」と定義します。アジアで高齢社会は日本ただ一つです。中国がもうすぐ10%になります。この7%から14%に倍増するのに、フランスは115年、スウェーデンは85年かかっています。それを私たちは24年でやってのけたのです。そこに高齢化のスピードの速さが表われているわけですが、ここにおける問題は対策の立ち遅れです。それでいま、おたがいに焦っているということになります。

---

### 高齢化と少子化が進行、 すすむ意識構造の変化

---

こうした高齢社会が広がっていくというものを、いまから40年前に予測できた人はいなかったのです。そして少子化社会が到来するということも、まったく予想できなかったのです。その予想できなかった変化が起こった、とくに過去20年の変化は実に目まぐるしいものでした。私は子どものとき3世代10人家族で育ちました。兄弟が6人いまして、私は男で4番目なものですから、志郎です。最近というか十数年前から

気がつきますのは「志郎」というような名前前にであったことがないことです。いまの子の特徴には、数字のはいった名前がありません。私の同級生は五郎、七郎、八郎で、学校の先生は十郎先生でした。女の子でいいますと、花子という「子」がなくなり、「さやか」とか「かおり」「さゆり」とか洒落た名前がついています。非常に著しい少子化です。

私たちの町の小学校というのは、40年前には全校生徒が1,500人でした。今年は224人しかいないのです。全部が1学級です。このようなところに少子化が表れていて目立つようになりました。むかし私が子どものころ、子どもが人口の36%を占めていました。むかしの尋常小学校というのは1学級が70人編成でした。最大80人までおけたのです。現在、1学級平均28人です。むかしは70人という子どもを、先生がきちんと把握していました。その36%の子どもの上に、年寄りがほぼ6%ぐらいで、安定したピラミッド構造でありましたのが、少子化と高齢化が逆転したのが、一昨年6月でした。高齢人口が15.6%、年少人口が15.5%という画期的な逆転現象が起きました。以来だんだん高齢人口が増えて年少人口が減っていき、神奈川はいま高齢人口が12.7%です。一番多いのは湯河原町で21.7%です。平均年齢にしますと、いま一番高いのが三浦半島で、40歳強です。

このような高齢化で老人が増え、逆ピラミッドとの人口構成になりました。これをいかに安定化させるかが今日の政策課題です。これがいま話しになっている介護保険、社会福祉基礎構造改革というのも、その影響を受けていると言っていいと思います。逆ピラミッド型の人口構成になってきて、社会的には問題がたくさんでてきました。なぜ少子化したかというならば、むかしは一人のお母さんが平均5人の子どもを産み

育てたのが、いま1.38人という最低を記録しているからです。

この出生率が意味しているものは、社会的には二つあると思います。一つは、人口というのは出生率が2.09以上、生み育てないと増加しないのです。明治の時の人口が3千万人です。不思議なことに、徳川264年間は人口が一定しているのです。これはあり得ないことです。なんらかの人為的操作が加えられていたと解釈する以外にないのですが、それが「間引き」になるわけです。それが明治に3千万人になり、今日1億2,700万人になり、増加し続けています。

それは少なくとも平均2.1人以上の子どもを産んできたからで、これが1.38ということになると、21世紀にはいると人口は減少をはじめます。おそらく100年後、日本の人口は半分になるといわれています。人によっては、人口が半分になるといまが過密だからちょうどいいと言いますが、このままのシミュレーションによると、おおよそ1,000年後には地球上に日本人はいなくなります。それでいいのかという、日本人の将来がかかっていることになります。

もう一つは、以前は10人の生産年齢人口が1人の老人を支えていました。いまは4.3人ぐらい、半分になっていますが、それが21世紀に入りますと2人で1人を支えるという非常に重い負担になってきて、はたして負担しきれるかという心配が出てきます。これは国鉄の年金をみれば明らかで、年金受給のOBが上回ったときに破綻しました。これは日本の年金構造そのものに、そのような不安が生じているということです。こういうなかから、社会システムを変える必要があるのではないかという認識がでてきます。

もう一つの背景は、経済成長を続けてきた日本の経済は、石油ショックがあり、狂乱物価になり、そしてバブルがきて地上げ

が横行し、バブルがはじけたとたん、経済不況、金融不安、大きな企業が一晩で消えていきます。組織犯罪・構造汚職、要するに不安に晒されたわけです。1980年代に、「不確実性」という言葉が登場しました。これを翻訳したのは、都留重人という人ですが、都留先生に言わせると言語は不確実なのですが、それに「性」をつけたからベストセラーになったと笑っていましたが、不確実性の時代、つまり不透明にして不安定が今日まで続いているのです。

このような不安定状況におかれた私たちは、自分の身を守ることを覚えるのです。一つは現世幸福主義で、明日が見えないのです。青少年調査によると、60%が「明日に希望がない」と答えています。それなら「きょう幸せになりたい」、こういう現世幸福主義がだんだん広がってきます。

もう一つはマイホーム主義です。それがある精神医学者は「要塞家族」といいます。自分の家族のまわりに砦を築いて人を入れない、自分も出て行かないで内にこもるマイホーム主義です。お正月の三が日、初詣に8,700万人という記録を今年つくりました。初詣でというのは元来、国の安泰と五穀豊穡を願うものですが、それがいまはなにを願うかといえば、安心立命、家内安全、商売繁盛、無病息災。選挙当選というのがあります。それらは自分と自分の家族の幸福を願うのであり、その割には、みなさんはあまり賽銭を出したがるのではないのでしょうか。ある神社に行きましたら、大学受験生ですが「大学に合格させてくれれば賽銭を出します」という絵馬がかかっていました。いろいろの願をかける、しかしこのときに「人の幸福を願い、世界の平和を祈る」という人がどのぐらいいるか。われわれはますます内にこもって、自己中心的になる。時代の反映です。

三つめはシステム依存です。法律、制度、

行政にすべて委ねる、これはとくに経済成長期に私たちは身につけました。ここは社会党は大きな責任を感じていただかなければならないと思いますが、福祉でいいますと、福祉国家は国家責任、福祉はすべて行政がやるという時代でした。そうしますと私たちは、行政の責任追及をする、しかし手をこまねいて自分の体を動かさないということを経験したのです。だから、家の前に落ちているゴミを拾えと役場に電話する。役場の方でも「先取り行政」という言葉がはやりましたが、すぐやる課を作って「すぐやります」と飛んできて、ドブさらいであろうとゴミ拾いだらうとしてくれる、という時期がありました。行政にすべてを委ねる、福祉もそうでした。公的責任のもとに福祉を全部委ね、民間はその下請けをするという位置づけがながくつづいたわけです。

ただし私も民間の人間ですから、措置構造というのは大変ありがたいのです。それは黙っていても人が来てくれる。むかしのように困っている人を探しに行くという苦勞はありません。黙っていても人がくる。しかもありがたいことにお金がついてきます。月のはじめに入金してくれるのです。その上に、私たちはあぐらをかいていました。

そのような行政依存、システム依存できたものに、警鐘を鳴らしたのが阪神大震災でした。震災が起こって、神戸市役所は5階が水道局でしたがつぶれてしまいました。水道の復興が大幅に遅れることになりました。職員の半分近くが被災して出てこれませんでした。出てきても電話は通じない。行政が機能しなかったのです。一番大きな被害を受けたのは長田区でした。その長田区のなかで一番被害が少なかったのが真野という地区でした。ここは住民活動が非常に盛んでした。そこで救助された人

の4人に3人は市役所でもなく消防でも警察でもなく、隣の人が倒れた家屋から助け出したということです。行政が動けない分を、140万円をもらって市民がようやく最低生活を維持したという貴重な経験をしました。システムだけに依存してはならないということです。

このころからボランティア活動が急激に広がり、栃木、山形、山口の災害にしましても、ボランティアが組織的に出てきてくれるようになりましたし、NPOも盛んになって、NPO法もできました。システムも変えなければならない、そこで行財政改革、ビッグバン、農林もかえた、教育改革、そして福祉も改革、まさに改革ばやりですが、このシステムをどうやって変えるか。

---

## 福祉構造改革の意味

---

東京の芝、愛宕山といいますとNHKの発祥の地です。その愛宕神社には81段の石段があります。間垣平九郎が馬で一気に乗り上げたといわれる石段があり、その下に立って上を見上げますと、私には登れません。幅が狭くて急で踊場はなく、足を踏み外したらどうなるかが心配で登る意欲がわいてきません。これが私たちが作ってきた社会構造です。建築基準法では5階建てのアパートはエレベーターをつけなくてもいい。5階では、年寄り、障害者、妊婦、乳児は住めませんが、経済成長期の合い言葉は、「バスに乗り遅れるな」です。1台しか走っていなければどうするか、社会が目まぐるしく変わるから後をついて来いということの意味したのです。先を争って、人を押しのけてバスに乗ろうとしました。競争社会でした。このときに「走れない人がいる」「バスに乗れない人がいる」とい



うことがまったく念頭にないのです。走って飛び乗れる若くて健康な、若もの中心に社会構造を作ろうとしました。これを変えなければならない、どう変えたらいいか。

沖縄本島の北部に今帰仁という400年前にできたお城があります。このお城に上がる石段は83段あり、民衆が、村人が汗を流して作った石畳です。幅が広く奥行きがあって傾斜も滑らかで、しかも3段、5段、7段ごとに広い踊場が設けられています。私でもゆっくり上がっていつの間にかお城に到達できます。これが必要なシステムではないでしょうか。ということは年寄り、障害者、妊婦が安全であるだけでなく、かつ快適に生活できる条件です。年寄りが快適に生活できる条件は、健康な若ものにとっても快適です。

神奈川県は、バリアフリーに非常に早く手をつけました。私が感心したのは、バリアフリーを福祉部がいうのは当然ですが、真っ先に受けて立ったのが建築部でした。これには大変感銘をうけました。ここから条例が作られました。建築の技師の人が真っ先にうけたのです。そのバリアフリー、新しい言葉でいうとノーマライゼーション。ノーマライゼーションというのは、私の解釈ですが、ゴルフをするのにハンデがあります。あるいは囲碁や将棋にもハンデがあります。腕のたつ人がたたない人に対して、なんらかのハンデを認める、要するに出发点を等しくする、それがノーマライゼーションです。年寄り、障害者が快適に生活できるようにすることの難点は、お金がかかることです。それをどうするか、21世紀の大きな課題です。

介護保険をめぐるいまの論議も負担の問題です。負担というのは、三つしか方法がありません。第1は自分で負担する、第2は税金で賄う、第3は社会保険で、この三つをいかに政策的に組み合わせるかです。

介護保険の手法をめぐっていま混乱が起っています。システムに依存してきた時代から、大きく方向を変えようというのが今回の福祉にとっての構造変革です。むかしから見ると大転換をしようということですが、すべてニードがあると、いままでは公的責任に結び付けました。その公的責任において民間に委託するのがいままでの福祉の構造であって、委託に伴っては委託費を支払うという構造を変えようというのが今回の改革なのです。

福祉というのは、一人ひとりの自立の問題なのです。自分が責任をもって自分で歩いていく、自立という市民的努力が基礎になります。しかしその市民的努力は個人としては当然限界がでてきます。この限界を助け合いで、相互扶助で、お互いに支えあう。それでも解決できなければ社会的連帯による。その社会連帯をサポートし保障するのが公的責任です。これを高齢化問題でいいますと、少子・高齢化ともう一つ予測できなかった現象には、核家族化があります。一家族5人だったものが、いまは神奈川県でいいますと2.8人になりました。3人を割るという状態になりました。そうしますと夫婦一組に、平均して子どもが一人いないという計算になります。共働きをするのには保育所に子どもを預けなければなりません。老人が倒れても介護できませんから、老人病院、老人ホームにお願いをしなければなりません。

家族の機能が脆弱化し、脆くなっていていざというときに対応できない、その弱体化した分を外注に出す。これを家族機能の外部化といいます。施設が間に合わない。そこで老人を介護できないで老人ホームに送るという場合、特別擁護老人ホームの待機者が非常に多いのです。施設が足りないので在宅サービスというのは一つの側面です。施設がないから在宅サービスに移った

というのは、ごく小さな原因です。もっと大きな原因があります。それは私たちの価値観が変わってきたということです。すべて公的責任において老人ホームで対応するという時代からかわって、最近いわれている「生まれたところで老いる」、これが最近の傾向です。調査によるとほとんどの国民がそう答えるのです。ということは、畳の上で家族にとりまかれて看取られたいという欲求です。

日本の赤ちゃんは畳の上で生まれました。私もお産婆さんに取り上げられたのですが、それがいまは、99.9%の赤ちゃんは病院で生まれます。むかしの人は畳の上で死にました。いまは畳の上で死ぬ人は約16%です。それは私たちが家族機能を外部化し、社会化することによって作ってきた現実ですから、私たちの手で変えられないはずはないのです。それが在宅サービスの発想になるのですが、地域での生活を重んじる、ここから在宅サービスがでるわけで、介護保険というのは在宅サービスを重視する方向を明らかにしました。

現在、介護地獄ということがいわれ、介護には家族の限界があるといわれます。介護の担い手はだれかといえますと、配偶者、ほとんどは妻です。そして、嫁、娘、これが日本の介護の担い手です。これをヨーロッパと比較しますと、ヨーロッパは日本と同じく配偶者、つぎが娘、つぎが圧倒的に他人です。日本との決定的な違いは、ヨーロッパの場合は嫁がまったく登場してこない、それは文化・歴史の違いということです。日本でこの三つの担い手が限界に達し、そこでいま介護が社会介護に移される転機を迎えています。その社会介護を市民的努力、連帯という線に沿って社会保険が入れられ、そして一部が租税の自己負担で積み立てるという方式です。これを覆そうというのが、いまの中央の動きですが、私には、

中央は連帯ということがおわかりになっていないと思います。

---

## 生活基盤としての地域から 福祉を考える

---

そういうなかで私は二つのことを考えます。一つは、老人ホームで100歳の入居者のお祝いをしました。私を感じた問題は、100歳になってお祝いされている人が、お祝いされていることをわかったかわからなかったか、最後まで私にはわからなかったという問題です。お祝いをして、2ヶ月あとにはなくなりましたが、その人の死顔を見て美しいと思いました。実に平安な死顔でした。この人は96歳で痴呆になりました。しかも女性でしたが暴力をふるい、どうにもならなくてお預かりしました。暴力は3ヶ月つづきました。そういうことがありましたので、その人の死顔が平和であることに感銘を受けたのです。

100歳のことを「上寿」といいます。上寿は「成就」につながります。すなわちこの人の人生は100歳において完結したのです。人間においてわからないのは、まずいつ死ぬか、そしてどこで、どういう状態で死ぬか、だれもわからないのです。しかし、なん歳で死のうと、死というのはその人にとって人生の完成を意味しなければならないのです。ホスピスというのが日本でもだんだん増えてきました。それは死に場所ではない、死ぬのを助けることでもない。生きることを助ける、最後まで生き、そして人生を完結に導くのがホスピスの使命なのです。

どんな人であっても、人生の上り坂で最後の頂上の死をめざして歩きつづける、それを支援するのが福祉です。いままでの福

祉は、人生の山道で障害があると挫折をするか山小屋に入るといったことだったが、いまの福祉は自立という人生の最後まで山を上りつづけるのに手を添える、それを支援とってあらわすのですが、自立への支援というように福祉の役割が大きく変わってきました。

もう一つ、私たちには日常の生活があります。みなさんがきょう、家にお帰りになればまず服を着がえると思います。いつまでも一張羅を着ているわけにはいかない、スポーツシャツに変える、浴衣に変える。服を脱いで、晩酌をしてテレビを見る。腹がすけば夜食を食べ、朝は犬をつれて散歩にでる、ゴミ出しをする。一人ひとりの日常生活があります。施設というのはこの日常性を分断してきたのです。施設に仏壇を持ち込まれても、50年愛用してきた筆筒をそのまま持ってこられても置き場所がありません。好きなときに好きなものを食べるというのは、集団としての施設での生活ではできません。このいわば日常生活の全体性を可能にする、これがこれからの福祉・医療の方向です。

いままでは、医療というのは一日でも命を伸ばす、延命をすることでした。福祉というのは生活を考える、家族、地域のつながり、その関係性にあるのです。命もライフ生活もライフ、しかしライフというのは、なにもまして人生そのものでなくてはならない。人生の「生病老死」という全体を捉えることをいままでの医療も福祉も心がけていないのです。私たちも、老いについて考えませんでした。人生というのは老いであり死ですから、これにどう対面するか新しい問題であり、その生活の基盤が地域だということです。

こんどの福祉の基礎構造改革は、はじめて地域というものに触れました。福祉六法では地域福祉はないのです。地域はありま

すが、それは行政の区画としての地域と単位としての地域であり、生活の基盤としての地域を捉えるのは今回初めてで、地域福祉というのが基礎構造改革の基本として認識されました。最後に付け加えますと、福祉改革というのは、一言でいえば「開く」、「閉じられていたものを開く」ということです。「開く」ということには覚悟がいります。

いままではすべて、法律も制度もタテ割りです。たとえば全国の自治体が高齢者保健福祉計画を作りました。法律ではどうなっているかといいますと、老人保健法をこう改正しました。「老人保健計画を作りなさい。保健計画を作るときに福祉計画と一元化しなさい」と。老人福祉法に老人福祉計画を立てることを義務づけ、福祉計画を立てるときには保健計画と一体化するという規定であって、あくまでもタテ割りで、保健計画と福祉計画と二つあるのです。それを結果的には、運用として自治体で一つにするという苦肉の策なのです。

医療・保健・福祉の総合化といわれていますが、そんなに簡単ではありません。これはずいぶん時間がかかるだろうと思います。というのは、医療、保健、福祉、それぞれ専門化され分化されてきました。医学でいいますと、いま学会は300以上あり、ますます細分化されていきます。要するに特殊化されています。特殊化されて、幅が広がっていくものをいかに統合するのか、総合化するのか、大変困難な課題です。ここをどうしていくか、この対応ができなければ、「開く」ということは難しいと思います。

「開く」という場合に出てくるもう一つの問題は、思想とか倫理に関わる問題です。今日の私たちの社会というのは、大手の企業では社員の机に全部パソコンが配置されていて、パソコンを叩くと地方の支店まで

一瞬にしてコミュニケーションできるというものです。パソコンを叩く社員は、隣の人とは話をしないのです。話をするのは無駄なことです。なにか言いたいことがあるばパソコンを叩く。スーパーに買い物に行っても、一言もことばを発せずして出てくることができません。

ことばが失われることに悩むのが一人暮らしのお年寄りです。人がことばを掛けてくれない、あいさつをする相手がないのです。「ことば掛け」ということはとても大切です。孤立、孤独という問題への対応は「ことば掛け」です。電車に乗るにしても改札に人がいない、全部機械です。

機械というのは間違えない、券売機にお金を入れて切符を買う、正確に出てきます。ただ券売機が出回りはじめたころ、性能も悪くてときどき切符が出ませんでした。「切符が出ません」と駅員にいうと、返ってきたことばは、「本当にお金をいれましたか」。発達していく機械を信用する一方で、人間と人間との距離がますます広がって、要するに「手間抜き」になっている。ところが福祉あるいは教育には手間を掛けなければならないことが納得できなければ、福祉とか教育はできません。ここをどう考えるか難しい問題です。

---

### 沖縄の心に学ぶ

---

私はここ数年、沖縄から多くを学んでいます。沖縄というのは、なによりも私にとって戦争責任です。「摩文仁の丘」にまいりますと、各都道府県が慰霊塔を造り、いまでは全都道府県がそろいました。その慰霊塔のなかで、お金のいる県は真ん中、富裕県は大きな慰霊塔、小さな県は小さな慰霊塔です。私が気に入ったのは一番の奥の

隅にある、小さな自然石の秋田県の慰霊塔です。慰霊塔をみると戦没者の名前が知りたいのですが、だれの名前が記されているかということ、それを造った、世話をした実行委員会の委員の名前です。いまは違いますが、初期の時代は神奈川も毎年慰霊団を送りました。その慰霊団は神奈川県出身の戦没者を慰霊し、12万人の沖縄県戦没者を慰霊するのではない、しかも慰霊団がくると沖縄県は接待をしなけれならぬ。そして「摩文仁の丘」の、清掃費の一部を沖縄県が負担していました。

私もかつて軍隊に志願をした一人です。日本の軍隊が守るべき県民を洞窟から追い出して自決させ、軍人が洞穴にこもって身を守った、軍隊という組織がもつ原罪にこころを痛めました。そういうことが私には沖縄県に結びつくのですが、沖縄に私たちの本土のことばで訳せないことばがあります。それは沖縄の離島、八重山群島の一番大きな島で石垣からボートで4、50分ですか、西表という島があります。その対岸が波照間です。この波照間島に日本の軍隊がきて島民1,275名を疎開させました。そこにマラリアがはやりたくさんの人が死にました。そのなかに66人の学童がいたのです。そのときの校長は、識名という名前でした。識名校長は石を据えて、それに「忘れ名石」と記し、「波照間+識名」と刻み痛恨の思いを込めました。いまでもその石は残っているそうです。

沖縄には離島がたくさんあり、日本の軍事施設を作られていました。ある島に軍が測量に行きましたが島民が反対しました。その先頭に立ったのが校長でした。沖縄というところは教育者が非常に大切にされます。屋良元主席も師範学校出身ですが、日本の軍隊はその施設の必要を認めなかったのか島を去りました。

沖縄の島々に米国の艦隊は片っ端から艦

砲撃をして、島を壊滅させました。その軍事施設が置かれなかった島だけが生き延びた、だれも犠牲者がでなかったのです。そのことに小学校長がこのときの情を、沖縄のことばで「ちぬふりさ」と表現しました。これはどう考えても、私のことばに訳せないのです。「ちぬふりさ」とは、病人がいる、痴呆になった老人がいる。しかし自分は丈夫だというとき、痴呆にならなくて幸せだというのはわかる。このときに、人が病気で自分は健康だ、痴呆に罹らなくて幸せだとは、私も感じます。このときに、人が病気で自分は健康だ、「すまない」「申し訳ない」という心の動きを、「ちぬふりさ」ということばに表現したのです。

私はこれが福祉の原点でなければならな

いと、沖縄から学びました。「ちぬふりさ」ということばに表現できる心を、私たちは伝えていくことをどうしたらできるのか。そのような営みなくして、これからの手間をかける介護は、福祉は難しいのではないのでしょうか。福祉の改革というシステムの改革はできるでしょう。しかし私たちの意識の変革がどこまで、それをともなうことができるのか、ここが改革のキーポイントだと思っています。

(この稿は、1999年11月18日神奈川県福祉問題研究会における阿部志郎氏の講演を記録したものです。文書は編集者にあります。)

## 社会福祉基礎構造改革推進緊急アピール

急速な少子高齢化、核家族化の進展などに伴い、国民の社会福祉に対する需要は増大かつ多様化してきている。こうした社会福祉に対する国民の期待に応えていくためには、二十一世紀に向け、社会福祉の基礎制度を利用者本位の視点から一層強化していくことが不可欠である。

社会福祉基礎構造改革は、福祉サービスの利用者との対等な関係を確立し、増大する国民の福祉需要に応えるとともに、社会福祉法人および社会福祉事業の一層の充実と活性化をすすめるものであり、一日も早く実行すべき緊急かつ重要課題である。

このため、次の事項の実現のため、社会福祉事業法等の改正法案を早期に国会提出し、すみやかに成立をはかるべきである。

- 一、社会福祉基礎構造改革の早期実現
- 一、利用者の立場に立った社会福祉制度の構築
- 一、福祉サービスの質の向上
- 一、社会福祉事業の充実・活性化
- 一、地域福祉推進

右、決議する。

平成11年10月15日

社会福祉基礎構造改革推進全国代表者集会  
主 催 社会福祉法人全国社会福祉協議会

# 社会福祉事業法等の一部改正について

厚生省社会援護局  
福祉人材確保対策室室長・古都賢一

社会福祉の基礎構造改革については、3年程前から取り組んでいます。その内容と、進行状況をお話します。今回の改革が介護保険の円滑な施行に資することを考えていますが、この改革自体も介護保険の施行と無縁ではなく、考え方、理念という面でも結びついていると思います。

## 社会福祉制度の沿革について

今回の改革を考えるにあたって、社会福祉の沿革をおさらいしてやることから始めます。考えてみますと社会福祉の制度というのは、民法や刑法の世界では、人を殺してはならない、傷つけてはならないという、それを越える価値はない普遍の価値によって成り立っている社会を規制する世界といえると思いますが、私たちの社会福祉の法制度は私人間の契約のような、社会のセーフティ・ネットといえますか、社会の仕組みの安心をいかに保つかというところの世界です。社会の生産の仕組みだとか価値だとかに影響を受ける仕組みでもあり、社会の仕組みがかわると、柔軟にかわっていくのが社会福祉制度だともいえると思います。

100年前も現在もおなじですが、それを救うのは、まず私人間で、つぎに家族、村の人たちの間でまかなうということです。どうしても寄る辺のない人のみを社会が救う、ある意味では、それが可能な社会形態であったのではないかと思います。

その後、近代化というか「西欧に追いつけ追い越せ」ということで、工場労働者が増えていきます。そうすると、農村部の余剰の人口が都市に移動し、大家族から核家族にならざるを得ません。そして恐慌などで会社が倒産すれば、働くところがいっぺんになくなり、私人間の救済は困難になります。世界的にみても、ドイツにしてもイギリスにしても社会保障制度を作らなければなりません。基本的には農業の形態がどんどん減って、工業の分野で食べていく人が増えてくると、社会保障制度が必要になってきます。

日本では、そのまま放置しておけば社会不安が起き、社会が維持できなくなるとい

<表1> 社会福祉制度の沿革

0 戦前の社会制度		社会の情勢
明7	恤救規則 (社会福祉の萌芽) ・家族、隣人等による私的救済が中心、「無告の窮民」(他に寄る辺のない者)のみ公が救済	世界恐慌により、貧困者が増大
昭4	救護法 (公的扶助の原型) ・初めて救護を国の義務としたが、財政難のため実施を延期(昭7年施行)。権利性はない。 ・困窮者のうち怠惰・素行不良の者は対象外	
13	社会事業法 (社会福祉事業法の前身) ・救貧事業、養老院、育児院など私設社会事業に助成(優遇税制、補助金支出) ・施設の濫立や不良施設防止のため、規制	
1 戦後社会福祉制度の確立期		昭和不況により、私設社会事業の資金が枯渇
昭21	○福祉三法体制 (戦後急増した貧困者対策)	第2次世界大戦  引揚者、戦災孤児、戦争による身体障害者が多数生じた
22	(旧)生活保護法 (引揚者等貧困者対策)	
23	児童福祉法 (浮浪者、孤児対策)	
25	身体障害者福祉法 (戦争による身体障害者対策)	
26	生活保護法 (貧困者全般を対象、生存権保障を明確化) 社会福祉事業法 (社会福祉事業の範囲、社会福祉法人、福祉事務所などの基盤制度を規定)	
2 拡充期		高度成長の実現による国民生活の水準向上
	○福祉6法体制 (低所得者から一般的なハンディキャップを有する者に対象を拡大)	国民皆保険・皆年金の達成(昭36)  〔高齢化、核家族化、サラリーマン化、女性の社会進出進む〕 石油ショックの勃発 赤字国債が財政を圧迫 基礎年金制度の導入(昭61)
昭35	精神薄弱者福祉法	
38	老人福祉法	
39	母子福祉法	
46	児童手当法	
48	老人医療無料化 (福祉元年)	
3 見直し期		少子・高齢社会の本格化にともなう福祉需要の増大・多様化
	○第2臨調に基づく福祉の見直し	
昭55	第2臨調設置、社会福祉を含む行政改革を提言	
57	老人保健法	
4 改革期		
平元	福祉関係三審議会合同企画分科会意見具申 ・社会福祉事業の見直し ・福祉サービスの供給主体のあり方 ・在宅福祉の充実と施設福祉との連携強化 ・市町村の役割重視	
2	ゴールドプラン策定 福祉8法改正 ・在宅福祉サービスの積極的推進 ・福祉サービスを市町村に一元化	
6	エンゼルプラン策定	
7	障害者プラン策定	
9	児童福祉法改正法成立 介護保険法成立	
11	精神保健福祉法改正法成立	
↓		
社会福祉基礎構造改革		

<表 2> 社会福祉基礎構造改革に係わる検討過程

平成9年8月28日	社会福祉事業等のあり方に関する検討室設置
11月25日	同検討会「社会福祉の基礎構造改革について（主要な論点）」を公表
11月26日	中央社会福祉審議会社会福祉基礎改革分科会設置
平成10年6月17日	同分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」を公表
9月1日	平和改革厚生部会「中間まとめ」についてヒアリング
11月27日	自民党社会部会 社会福祉基礎構造改革プロジェクトチーム設置
12月8日	中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 社会福祉基礎構造改革を進めるにあたって（追加意見）
平成11年1月10日	公明党・改革クラブ構成部会 「提出予定法律案」の説明
3月10日	自民党社会部会 プロジェクトチーム報告了承
3月23日	公明党・改革クラブ厚生部会 社会福祉基礎構造改革に向けての検討状況ヒアリング
4月15日	自民党社会部会 「事業法等一部改正法案大綱」了承
4月21日	自由党国民生活社会保障部会 「事業法等一部改正法案大綱」説明
7月22日	自民党社会部会 改正法案の取扱いに対する報告
8月10日	中央社会福祉審議会 社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）制定要綱の諮問
9月22日	中央児童福祉審議会諮問
9月27日	身体障害者福祉審議会諮問
9月30日	中央社会福祉審議会、身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会了承の答申
10月8日	社会保障制度審議会全委員委員会（事前説明）
10月15日	社会福祉基礎構造改革推進全国代表者集会における「緊急アピール」

う時期、昭和4年に「救護法」という生活保護法の前身ができました。昭和不況の13年には「私設社会事業の資金が枯渇」してしまいます。私的救済ではじまった福祉は、工業化の流れのなかでお金持ちが恩恵的に救うという福祉が多かったのですが、これが私的救済です。お金が続かなくなればだめになるという構造だったのです。そしてこの時代はそのままでは戦争が遂行できないというような社会的背景がありますが、昭和13年に「社会事業法」という「社会福祉事業法」の前身ができました。このときの考え方は、施設の濫立や不良施設の防止と、あわせて補助金を出すなりして社会事業を助成していこうというものです。この時代になりますと、なんらかのセーフテ

ィ・ネットを維持しなければ、社会が維持できないという基本ができてきたと思います（表1参照）。

福祉制度の明治から戦前までの流れというのは、私的救済からはじまりましたが、社会の生産構造が変わって、公として関わっていかざるをえないということになります。しかし前提は恩恵主義であって自立を支援するというような発想はなかったわけです。救護法でも、怠惰とか素行不良は救済の対象にしてもらえない、限定的で、かつ恩恵的な色彩が強かったのです。

それに対して戦後、新しい憲法ができ、生存権などの基本的人権が確立した後になって、ようやく「自立」を考えるようになりました。そのときの社会状況は、引揚者



や戦災孤児、戦争による身体障害者が街にあふれているというものでした。考えてみれば、社会の普通の状態以外の、戦争によって手を失うもの足を失うものなどの障害者が一度に大量に発生し、また海外からの引揚者が帰ってきます。その人たちは、国内的には生産手段を失っていて貧困状態にあり、大都会には未来をになう子どもたちがあふれ、目の前に手を差し伸べなければならない、福祉を行わなければならない状況が多数、一度に生じたわけで、なんらかの対応が要請されました。

そして昭和22年に「児童福祉法」、23年に「身体障害者福祉法」、25年に「生活保護法」というように法律が急遽整備されました。このときの政府の考え方は、戦前にやっていたように私的事業家にお金を出してやってもらうという発想でした。しかしGHQは日本の民主化を進める上で、「同朋援護会」という軍人・軍属の福利をやっていた財団法人に生活保護の事業をやらせるのは適当でないという判断をくだしました。そこでニューディール政策というか、アメリカの復興政策を実施したグループが政策立案を指導しましたから、軍国的色彩の強い団体がやるより行政がやったほうが良いという「行政実施」を決めました。憲法89条に「慈善・博愛事業に公の金は出せない」という規定があって、これは本来「政教分離」の規定なのですが、私的事業家にお金を出しにくい状況があったこと、しかし目の前に多数の救済が必要な人がいることがありました。また一方で社会福祉そのものが足りないという状況から、「措置制度」といわれる行政が生活困窮者に福祉サービスを提供するという仕組みが、この時代に固まったといえると思います。それには、その時代特有の背景があったということです。

そのときに政府が思っていたのは、戦争

が終わったから戦争による身障者や孤児は減ってくるだろう、社会が復興すれば生活困窮者はそうは増えないだろうということでした。将来にわたって、20年、30年という長期にわたって考えれば増えない、減っていくだろうとニーズで考えていました。ですから優先順位を決め、限定的に、という色彩ではじまり、昭和38年に「老人福祉法」ができます。特別擁護老人ホームは、それまでは「養老院」ということで生活保護法に入っていました。生活保護法では申請権はあり、介護や生活支援はできますが、精神上・身体上の要件に加えて経済的要件があり、低所得者しか入れないということでした。

ところが老人福祉法ができるころは、日本も高度成長期に入りつつある時期で、戦争から15年経って復興もすすみ、養老院という限定的なものではなく、もっと広く介護の必要なお年寄りが入る施設が必要だとして、特別養護老人ホームが作られることになりました。

実はこのときすでに、昭和20年代とは状況がちがうということがいわれていました。木村忠次郎という厚生省社会局長がいましたが、この人が若いころに海外視察などをして、社会福祉事業法を作ったときの局長ですが、38年には中央社会福祉審議会の委員長を務めます。かれは「状況が変わっているから事業化も見直すべきだ」というのが主張でした。ところが措置制度も軌道にのってきて、福祉もだんだん充実しつつあるという時期でしたので完全に変えるというのではなく、老人福祉法も戦後の状況を前提にして作った「措置制度」として制度化されたわけです。

そこで生活保護法のなかでは申請権があったのですが、老人福祉法に移ったら申請権がなくなるということが起こりました。措置制度ですから、行政が積極的にお年寄

<表 3> 社会福祉基礎構造改革の目的

社会福祉の活性化を図るための

「社会福祉事業法等の一部改正」

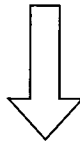
【社会福祉の増進のための関係法律の整備等に関する法律案（仮称）】

〔目的〕 ○利用者本位の社会福祉制度の実現

- ・福祉サービス利用者がサービスを選択できる仕組みの確立
- ・福祉サービス利用者を保護する仕組みの確立

○時代の要請に応える福祉サービスの提供

- ・社会福祉法人の運営の弾力化
- ・盲導犬訓練施設、手話通訳事業等の福祉サービスの制度化
- ・小規模作業所の社会福祉法人設立の促進



社会福祉の活性化

（施行は、平成12年4月を基本。ただし、市町村等の準備を要する事項については、猶予期間を設定。）

※ 社会福祉事業の現況

・社会福祉施設の現況（平成10年10月）

	社会福祉施設数	定員数
総数	65,845	2,698,352
（特別養護老人ホーム）	（ 3,942）	（ 266,568）
（保育所）	（22,327）	（1,914,712）
（知的障害者更生施設）	（ 1,515）	（ 93,510）

・社会福祉事業従事者数（平成9年）

総数	1,079,790
（社会福祉施設職員）	（ 827,189）
（ホームヘルパー）	（ 136,661）

・社会福祉法人数の推移

昭和50年	平成3年	平成11年
6,110	13,423	16,357

りを発見して施設に入れるというわけでは、他の福祉制度と同じように老人福祉もやりました。ところが、平均寿命がどんどん伸びて、これは喜ぶべきことですが、いま日本のお年寄りが毎年増える数は、人口の伸び率を越えて増えています。高齢者福祉という増えていくニーズに、減っていくニーズのサービスの仕組みをあてはめたというわけですが、それが後の老人福祉政策が難しくする原因になったのではないのでしょうか。もちろん当時の時代背景から、そういう判断をしたのだらうと思います。

福祉制度がだいたい整うのが昭和30年代ですが、少子高齢化になって高齢者がどんどん増えていき、所得制限などなく、国民だれしものが福祉サービスを利用したいというわけで、戦後間もないころの「福祉の世話になるなんて」という発想がだんだん変わってくるわけです。保育などはみなが利用したいが、利用しづらいという意見がでる状況になってきています。そういう状況のなかで、少子高齢化が本格的にはじまるまえに仕組みを見直さなければならないということで、平成の時代になっていろいろの取り組みがはじまりました。

たとえば、戦後間もないころの発想には「在宅サービス」はありません、施設を作って入れるという発想です。今度の事業法改正でことばも変えます。「収容」ということばがずっと残ってきましたが、ようやく老人福祉法を改正して、「収容」ということばをやめて「入所」というように変えています。時代が変わるには時間がかかるということです。

平成に入って在宅福祉の重視とか、町村の役割の重視とか、福祉サービスの多様化とかが緒につきはじめ、まず児童福祉法で「保育所が選べる」ということになっていきます。自分の家の近くにあってもそこを希望できずに行政が調整するというのを、

「自分が希望するところを申し込む」という仕組みに平成9年に変え、いま介護保険という老人福祉サービスでは、自分で好きなものを選んで、その費用を負担するという仕組みに変わったわけです。そうした児童福祉法、介護保険法という法律改正で福祉サービスは行政が決めるというスタイルから、ある程度、個人の自立を支援するとか選択を保証するというものになってきています。

そこでどういう時代背景で考えていったらいいのかというと、一つは児童福祉法、介護保険法の流れ、二つめには地方分権という大きな流れ、三つめには規制緩和とか情報の透明化といった流れがあり、それから平成8年にありました不祥事といった問題を、もちろん個人の問題もありますが、それらを構造的に捉えて、社会福祉事業の透明化とか不祥事の防止策といったものを含めて、いっぺんに解決しようというのが、「社会福祉基礎構造改革」の取り組みであり、平成9年からはじまっているということです。

---

## 改革の対象部分はどこになるか

---

社会福祉関係の法律は多々あります(表4)。生活保護法、児童福祉法から精神保健及び精神障害者福祉に関する法律まで7本あり、その下に、「社会福祉事業法」とありますが、たとえば生活保護の保護施設を作る、保育所を作る、特別養護老人ホームあるいは身体障害者の施設を作るにしても、基本は社会福祉法人です。社会福祉事業を行うための法人ですが、学校法人は教育を行う法人、医療法人は医療を行うための法人というように、特別な法人が昭和20年代に三つ同時に生まれました。学校法人、

医療法人、社会福祉法人の順にでき、これは民法の財団法人のような特別な法人になるわけです。

社会福祉法人という仕組みは、〈表4〉の上部にあるのが各法の共通基盤です。社会福祉法人という仕組みを改めるためには、老人福祉法だけを見直してもだめです。この社会福祉事業法に社会福祉事業として登録されないと、社会福祉法人は作れないということになっています。一番いい例は、ホームヘルプ事業をする家庭奉仕員制度というのが昭和30年代にありましたが、昭和の時代には社会福祉事業法に書いてなかったのです。ホームヘルプ事業をする社会福祉法人を作ろうと思っても、単独では社会福祉法人は作れないというような問題があ

りました。昭和20年代に作られた共同募金などの社会福祉事業も、共通の社会福祉事業法を基盤にする仕組みとして作られたのです。そういうものを、変化する要件を前提にした共通の制度に見直そうというのが今回の改革です。

したがって、身体障害者サービスのある部分の内容を充実しようというのは、つぎの段階の問題になります。あるいは所得保障の議論もありますが、これも年金法の内容などをみて、生活保護の仕組みをどうするかということですので、今回はそういう部分でなく、社会福祉事業の範囲とか社会福祉法人のあり方とかを対象に、各法には入りますが、福祉サービスの利用の仕組みである措置制度などを同時に見直そうとい

〈表4〉 社会福祉関係法制の概要

生活保護法	児童福祉法	母子及び寡婦福祉法	老人福祉法	身体障害者福祉法	知的障害者福祉法	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律
(昭25)	(昭22)	(昭39)	(昭38)	(昭24)	(昭35)	(昭25)
(事業の例) 保護私設	(事業の例) 保育所 児童保護施設	(事業の例) 母子福祉施設	(事業の例) 特別擁護老人ホーム、擁護老人ホーム、老人居宅介護事業	(事業の例) 身体障害者療護施設、身体障害者授産施設、身体障害者福祉センター	(事業の例) 知的障害者更生私設、知的障害者授産施設	(事業の例) 精神障害者生活訓練施設、精神障害者授産施設
<b>社会福祉事業法（昭26） 等</b> （社会福祉事業、社会福祉法人、社会福祉協議会）						

うこととなります。

それによってねらうのは、一つは、利用者がサービスを自分で選択して自分の生活を設計できるようにすることと、二つは、いままでサービスを提供する社会福祉法人を縛ってきたのですが、構造問題などが起こってきているものを解消して社会福祉法人が創意工夫できる事業をやるようにしましょう、あるいは、利用者が希望した施設に入れるようにしましょうという、この二面を同時に解決したいというのが今回の基礎構造改革の所以となります。ですから利用者の選択の仕組みと、サービス提供主体の部分と同時に見直そうということです。

---

## 構造が変わるとなにかかわるか

---

構造問題という部分については、私たちの反省をこめて一例をご紹介しますと思います。

たとえばいま、社会福祉施設を作る場合に、公費で、国や県から4分の3の補助金ができます。残りの4分の1を設置する人がまかなう、土地をもっているとか寄付をうけるというスタイルになっています。ところが社会福祉法人のなりわいを考えると、特別養護老人ホームの本業はなにかといえば、入所したお年寄りにサービスを提供して生活していただくことが基本です。そのために措置委託費というサービス費用を特別養護老人ホームの人員配置の人数に対して出しますが、現在では、4.1対1ぐらいで、一人の寮母さんが4人のお年寄りの面倒をみるという換算をします。この措置委託費はサービス費用です。設置者負担の部分は、だいたい社会福祉利用事業団などからお金を借りて建てるのですが、特別養護老人ホームの本業をやって入ってくる措置

委託費には、建物の費用は入っていませんという説明をします。そこで剰余がかりに出ても、借りたお金の返済に充てることはできない、施設を設置する人が収益事業や公益事業、あるいは寄付もらってまかないなさい、といいます。本業のお金は使えませんから寄付によるしかありません。

私たちは、そういう指導をしてきました。ところがいま、50人収容の施設を都市部で建てると10億円はかかります。4分の1の部分の自己資金にしても2億5,000万円になり、寄付でまかなうとなると、事業団の低利融資を借りても、だいたい1年に1,200から1,300万円を20年間返すというかたちになります。毎年、1千万円以上の寄付金がほんとうに集まるのか。ですから職員に高めに給与を払って、逆に寄付してもらって返済金にあてるとということなどが行われ、いろいろ不祥事も起こりました。これはその施設特有の問題ではなく、特別養護老人ホームの本業によって融資の償還ができないわけで、償還できない理由はサービスの提供を委託している委託費という性格からくる制度的なものになります。不祥事などをなくすためには、制度の構造そのものをかえていかなければならないという問題になります。

---

## 措置制度と 新しいサービス利用方式の仕組み

---

今回、介護保険と同じように障害者のサービスも自分で選択できるようにすると同時に、その費用も「委託費」から「報酬」ということとなります。報酬というのはサービスを適切に提供することが大前提で、提供したら2ヵ月後に報酬をもらうわけです。その報酬は用途制限のかからない、そ

れをわかり易くして説明しているのが、「措置制度と新しいサービス利用方式の仕組み」〈表5〉です。現在の仕組みでは、措置権者は市町村です。市町村は自らの行政の事務としての、お年寄りや身体障害者を援護するサービスを提供しなければいけません。しかし行政も、自分で全部できませんから、実際には受託の事業者によってもらうものが半分あります。その行政事務を委託するわけで、委託料は各月のはじめに支払います。事業者は「この月はこの費用でまかなってください」といわれれば、その費用はお年寄りの食事に使われたのか、日用品に使われたのか確認しなければいけない。委託費という性格から当然、用途制限がかかるわけです。

ところが医療が典型で「診療報酬」といいますが、その月の月末に費用を締めて、「支払基金」とか「国保連」に請求書をだすと審査があり、翌月に自治体の「国保課」とか「健保組合」が点検して、よければ20日に支払われます。医師や看護婦の賃金はその月に支払わなければなりませんから、事業者はまず賃金を支払い、2ヵ月後に報酬をもらいますが、そのときには患者の病気は治っているわけで、適切な医療であればそこで支払われる報酬には用途制限はかからないわけです。報酬にすることによって、その費用は、事業を実施する人が、ある程度の創意工夫ができるようになります。事業者は、診療所から病院に事業を拡大するなど、自分で事業拡大の設計ができるということになります。

いま全国に病院が1万箇所、診療所が9万箇所、歯科診療所が5万箇所、薬局が3万箇所あります。これに対して、福祉の施設というは公立、私立をあわせて6万ありますが、まだまだという感じが強いわけです。それは長い間、委託方式でやってきて、自らの判断で事業を支えるのが困難だとい

うことがあると思います。そこで今回は、障害者のサービスも、利用者が直接、サービス事業者を選び、利用にあたっては費用を市町村が支援をする。建前上は、利用者が費用を全部支払って支援料をもらうのですが、身体障害者の養護施設の利用料は1ヶ月に40万円かかりますから、それは払えませんから、現実には自己負担分を除いた残りの分は事業者へ市町村が払うというかたちです。いまとあまり変わらないような仕組みですが、利用者の権利を明確にし、同時に事業者からみれば支払われたお金は利用料ですから、用途制限がかからない仕組みにすることで、この辺の問題は解決されるだろうと思います。ただサービスの質を評価する仕組みとか苦情を解決する仕組みとかを制度化していかなければいけません。そのような制度とあわせてうまくいくようにしたい、というのが今回一番めざしているところです。

---

## 社会福祉基礎構造改革の 全体像について

---

改革の趣旨としては、昭和26年の社会福祉事業法制定以来、改正の行われていない社会福祉の共通基盤制度について、増大・多様化が見込まれる国民の福祉需要に対応するために見直しを行うというもので、「時代がかわった、社会環境がかわった」という認識が前提です。見直しは、平成12年4月から施行したいと考えて、臨時国会に出せるように働きかけをしています。今回の改革は、介護保険の施行にも資する部分があります。また「成年後見制度」という、いまの民法を改正して、禁治産、準禁治産という仕組みをやめて、高齢化時代に対応した仕組みとして「成年後見制度」を

作ろうということがあります。衆議院は通過し、いま参議院で審議されています。先の国会では継続審議になったままですが、この「成年後見制度」は痴呆老人など判断力が低下した人に、だれか後見人がついて判断を補うという仕組みです。(民法改正は99年12月の国会で可決成立した)

たとえば、私は鳥取県の生まれですが、弁護士が20人か30人しか働いていません。県民人口も60万人ですが、広く薄く住んでいて、かつ都市部に住んでいます。しかも高齢化率は2割近くです。12万人のお年寄りがいて、かりに1割がなんらかの支援が必要だとすると、それが1万2,000人になります。弁護士や行政書士に期待するにしても、成年後見だけでは期待できません。土地や建物を売るなどの場合には、弁護士がやってくれるでしょうが、日常のお金の支払いとかを補ったりする支援が必要になるだろうということから、福祉のなかにそのような仕組みも入れようということで、「成年後見制度」を補完する仕組みを作ると同時にやりたいと思っています。

それから規制緩和推進計画があります。小規模作業所にも社会福祉法人格がとれる道を開こうということを考えています。その意味では雇用にも結びつくと思っています。また不祥事の防止策としての「情報開示の義務づけ」とか、知的障害者へのサービスについては県から市町村に持ち込むこともあわせてやろうと思っています。

この改革の理念は、恩恵主義的な社会福祉の理論でなく、個人が尊厳をもって自立した生活が送れる、自立支援の社会福祉にしていこうということです。具体的には、①自立を基本とした選択できる制度、②質の高い福祉サービス、③地域で総合的に支援する福祉、などの理念を掲げています。今回の改正の対象は、社会福祉事業法がまず基本になって、身体障害者福祉法、知的

障害者福祉法、児童福祉法のなかの障害児に関する部分などを中心に、8本の法律を改正するものです。改正の内容は、①利用者の立場に立った制度の構築、②サービスの質の向上、③社会福祉事業の充実・活性化、④地域福祉の推進、という4つの柱で提起したいと考えています。

この「社会福祉基礎構造改革の全体像について」という表現は、法律だけを改正するわけではなく、それに伴うさまざまな運用事項も同時に見直そうという趣旨をもっています。たとえば利用制度化をして、直接、サービスを選べるようになったとすると、それに伴って社会福祉法人の会計、経理を弾力化させます。会計、経理の弾力化というのは、「法律」ではなく「通知」上の話、指導上の話になります。しかし弾力化と社会福祉法人の活性化とは結びつくわけです。そういう意味で、法律事項と運用事項の全体を見ないと、見直しの全体像が分かりにくいということになります。

---

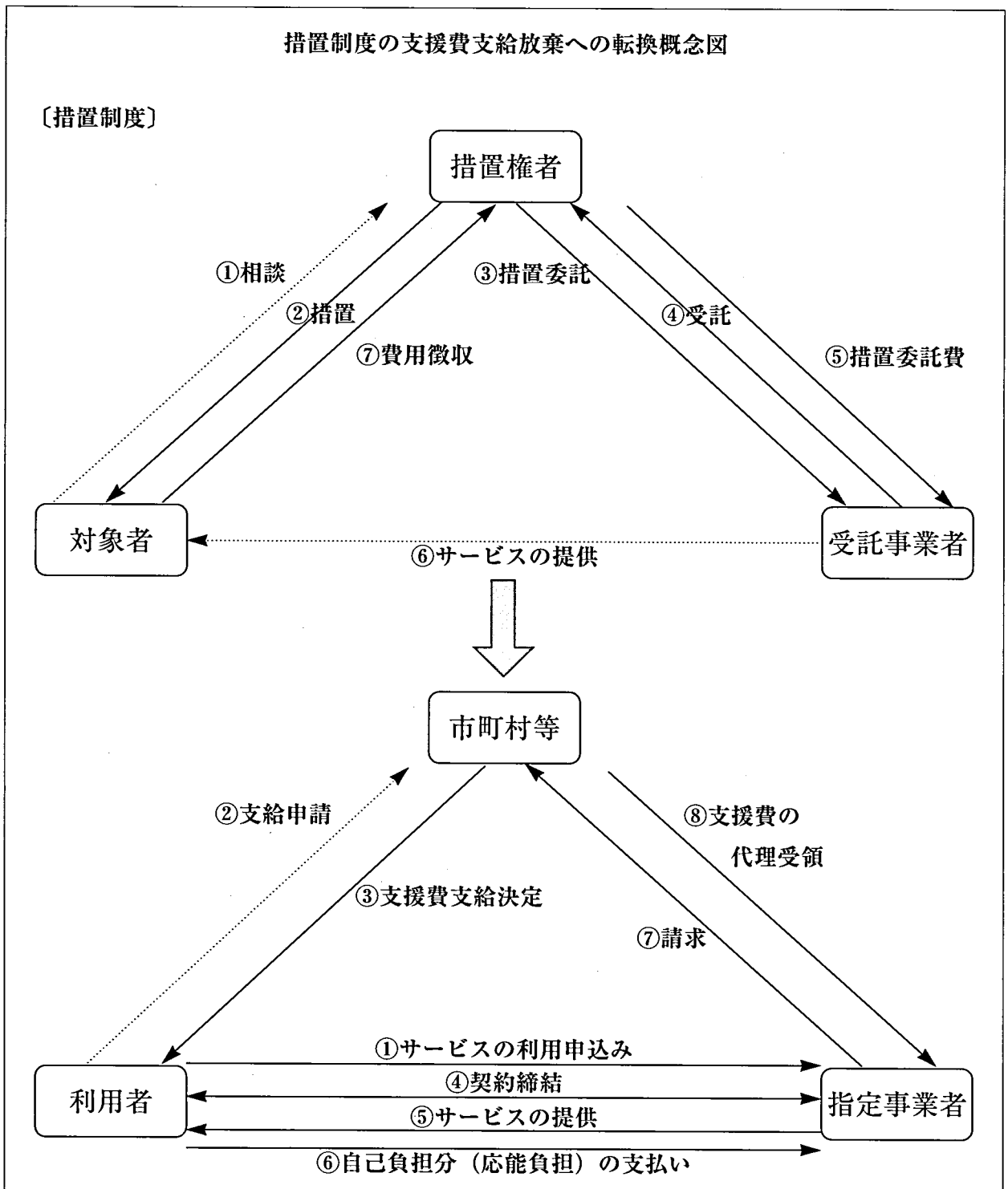
## 改正の内容

---

たとえば、「福祉サービスの利用制度化」では、「身体障害者福祉法」「知的障害者福祉法」「児童福祉法」という法律の改定が必要ということですが、「良質なサービスを支える人材の養成・確保」では、すでにある法律の省令とか通知を見直すという「運用」で対応するというものがあります。いずれにしても、基本は「福祉サービスを利用制度化する」というなかで、さまざまな運用を同時に見直すことになります。

身体障害者の施設と在宅サービス、知的障害者の施設と在宅サービス、障害児童の在宅サービスを、これを直接契約して利用できるようにしていこうことが発想にあり

<表5> 措置制度と新しいサービス利用方式の仕組み



ます。そうすることによって、事業者の選択と、事業者がその報酬を創意工夫して使えるかたちになると思います。私たちは3年間をかけて議論してきました、その間、公費助成の水準は現行の水準を維持することであり、マクロで障害者施策などに出し

ている公費は、そこがスタートで、制度が変わったから減らすとかは考えていません。支払いの方法はわかりますが、マクロでみた公費の投入額はかえない、少なくともこれから、もっと予算折衝をしていかなければならないと考えています。制度の変更が



水準を下げることにってはならないということです。

養護児童の問題という親と子どもで利益が反するものがあります。児童虐待など報道されていますし、児童相談所が子どもと親と引き離さなければならない場合がありますが、親が引き取りにくるということがあり、直接契約という仕組みにはまだなじまないということで、当面、親と子どもの利益相関があるなど、行政の介入をやっていかなければならないものは、引き続き措置制度でやっていくことになっています。将来に向けては、海外でどういう工夫がされているか、たとえばフリースクールに行っている子どもが10数万人いるといわれていますが、日本の児童養護施設は必ずしも対応できていません。当面は措置制度でやっていくことにしています。

利用制度化するということは、自分で選ぶことになるので、判断力が低下している人たちを支援する仕組みが必要になります。痴呆性の高齢者、知的障害者、精神障害者の支援ですが、その意味で「成年後見制度」が作られることになります。日常的な買物などのお金の扱いに困難があるときの現場実態は、ホームヘルパーが一人暮らしのお年寄りから財布の管理などを頼まれるということがありますが、それに対する制度的な担保はありません。たとえばお年寄りは「預けた」といっても忘れてしまって、「財布がない」という話になるということもまま聞きます。それでは「成年後見」に期待するか。しかし「成年後見」だけでは日常なことまではできないだろうということから、99年10月から「地域福祉権利擁護事業」として、都道府県の社会福祉協議会を束ね役にして、全国47都道府県でモデル実施をはじめています。これは、今回の法律改正がでると、第2種社会福祉事業として位置づけたいと考えています。

今回は都道府県社協にやってもらっていますが、都道府県社協1箇所ですることができるかという議論がありますから、市町村社協の大きいところ、全国の400弱の中核的地域社協と一緒に、生活支援委員が1週に1回とか訪問して、日常の金銭処理を支援するとか福祉サービスの利用判断の助言をするとかをやることにして、きめ細かく日常的な問題に対応しようということです。全国あまねくスタートさせなければならぬために、社会福祉協議会がやっていますが、第2種社会福祉事業に位置づけることによって、他の社会福祉法人とかNPOも地域での権利擁護を社会福祉事業として実施できるようにしたいということです。

そういう意味では、一つの仕組みをめぐって選べるということを完結したい、権利擁護でも、いいところの権利擁護を利用するという仕掛けにしたいということです。知的障害者の親の会とか、精神障害者の家族会とかの、いろいろな団体に参加してもらい、質のいいものを期待しています。

また苦情解決の仕組みを入れたいとも考えています。介護保険でも苦情の解決の仕組みを入れようという議論になっています。最初は、「国保連」という都道府県の団体でやろうということでしたが、都道府県1個所の組織できめ細かなことができるかという議論になりました。そこで運営基準なり指定基準のなかに、サービス事業者が苦情相談の窓口をおかなければならないという仕組みを考えています。一方、介護保険では市町村も苦情を受けることになっています。それに加えて、国保連もやるという重層的な仕組みになりました（「参考資料」参照）。まず福祉サービスに関して苦情を申し立てやすい環境を作ることが重要ではないかと考えています。いまは苦情をいい難いのです。利用者の苦情を受付けて、きちんと解決しているという統計は見

たことがないのです。実態は、ホームヘルパーが都合で訪問できなくなった場合など、「来てもらっている」という意識があり、またホームヘルプの利用者の8割が低所得という実態もあっていだし難いということがあるようです。介護に対して希望があってもいえていない部分かなりあり、そういう意味では、苦情の解決を積極的にやっていかなければいけない、そのためには苦情を申し立てやすい環境を作らなければいけないことが一点です。

そして事業者の立場において、苦情を解決するということを嫌なことをするというのではなく、プラスの価値に捉えてもらいたいというのが制度化する趣旨です。苦情があっても速やかに解決をしたら、利用者にとって満足度が高まるし、サービス提供者への信頼も高まるということです。もう一つは、現場でサービスがきちんと行われているかの点検ができるということです。ディスク・マナージメント、ほんとにきちんと管理ができるようになるという利点があります。そうすることでサービスの質を上げていくことになり、利用者の満足度、事業者のサービスの点検になるということに加えて、利用者の発想を吸収するという意味でも、これからの社会福祉法人なり事業者は、苦情処理を積極的に取り組む法人が選ばれるという時代にしたいというのが、私たちの考え方です。

そのためには第一段階として、事業者が苦情を解決する責務があるということを法律上、明確にしたい。それに加えて、窓口を作ったり話し合いをする仕組みを作っていく、そのときに社会福祉法人なり施設なりが共同して第三者に委嘱して、あいだに入ってもらおうという仕掛けを制度化したい、具体的には「最低基準」に義務づけていきたいと思っています。最低基準に義務づけますので、利用する制度だけではなく措置

制度として残すサービスについても適用していきたいと思っています。それでも苦情を申し出にくい状況もあるでしょうから、県レベルで都道府県の社会福祉協議会に「運営適正化委員会」という公正中立な委員会をおいて、そこでも苦情の申し出をうけるし、県も苦情の申し出は受け付けます。苦情を受け付けやすい環境を作っていく、サービスを良くするという理念のもとにやっていきたいと思っています。

---

## 契約によってサービスを利用する

---

現在は行政が「この施設に入りなさい」ということですが、利用者が契約によってサービスを利用するようになりますから、事業者はどのようなサービスが提供できて、費用はいくらかかるかなどを事前に説明をし、書面をわたすことを義務づけています。社会福祉事業法に明記することによって、基本的な根拠にするということです。ちなみに介護保険は、省令上で書面の交付を義務づけています。

そして社会福祉事業の情報がもっと出なければいけません。いまは福祉事務所などにいけばもらえるというスタイルですが、自分でサービスを選ぶのですから、情報はいろいろなところから取れなければいけない、情報提供や広告を一生懸命やってもらいたいというのが私たちの考え方です。たとえば医療の場合、広告は原則「禁止」ですが、それに対して「一部解除」という発想です。福祉はもっと情報提供をすすめた方がいいと考えていますので、「原則自由」にしました。原則自由にしたからなにをしてもいいかということ、誇大広告とか虚偽の広告は禁止という規定をあわせてもっています。このようなかたちで、利用契約のも

とでのサービスに対応していこうということです。

二つめに、サービスを提供する事業者が質を高めたり、質が高まるようにしていかなければいけません。現場の中心は「社会福祉士」とか「介護福祉士」ですが、それらの制度ができたのは12年前です。その時代は「介護保険法」がありませんでした。介護保険法が求めるところは「在宅サービス」で、保健、医療、福祉の関係者が一体となってサービスを提供することです。介護福祉士のカリキュラムをみると、医療の一般知識とかケア・マネジメントなどの科目がたりないのです。そこでこれを補うために、法律の改革のまえに省令を改定して、来年から人材の養成学校に入学する学生からは新しいカリキュラムで勉強してもらうことになっています。このあたりは運用として見直していかなければいけないところですね。さらに社会福祉主事をはじめとする資格についても、いま研修を受けてもらう準備をしています。そのようなかたちで、サービス提供の中核となる福祉人材についての養成評価フォーマットができると、サービスの質の自己評価をやってもらうとか、第三者評価の制度化もはかっていると考えています。

---

### 事業の透明性確保のために

---

事業の透明性の確保ということでは、社会福祉事業の情報提供を法律で位置づけたら、社会福祉法人については財務諸表の開示を義務づけることにしています。それは透明性を確保したいということと、利用者が選択するときには情報を得られるよう明らかにしていきたいということです。そして、国、地方公共団体による情報提供体制

の整備も重要です。Aという団体とBという団体が、自分のサービスについて情報提供するわけですが、A団体とB団体のサービスを比較することはなかなかできません。そうすると市町村の役割はそういうところにあるのではないかと。「行政のしおり」や「手引き」には福祉施設も出てきますが、施設名と住所、電話番号が掲載されているぐらいで、「あとは福祉事務所に聞いてください」という。これに対してたとえば、その自治体の保育所と、社会福祉法人が作った保育所のサービスを一覧表にして、入所定員、早朝・夜間・一時保育、休日、障害児、相談事業などすべてのサービス内容を客観的に伝えるような情報提供が自治体の役割になるのではないかと。国のレベルではインターネットによる情報サービスを、社会福祉利用事業団を通じてやっていますが、そのような情報提供をするということです。

---

### 社会福祉事業の充実・活性化

---

新たに身体障害者の相談支援事業とか手話通訳事業、知的障害者のデイサービス事業などを法定化することによって、これからは知的障害者のデイサービス事業をすることを目的とした社会福祉法人を作ることができるわけです。いままでは福祉法人の委託事業というかたちで限定されていますが、これからは知的障害者へのサービスを提供したい人は、自分で作って指定を受けることができるようになります。そのために社会福祉事業に位置づけることは意味のあることだと考えます。いま社会福祉事業は82事業ありますが、今回9事業追加します。公益質屋はやめますので、90の社会福祉事業に増えます。なお、精神保健福祉法

<表 6> 情報開示・提供体制の整備

契約による利用制度への転換に伴い、事業運営の透明性の確保、サービス利用者の選択及び安心感の確保に資するため、

- (1) 社会福祉法人の業務、財務等に関する情報の開示の義務づけ
- (2) サービス利用者が必要な情報を入手しやすい情報提供体制の整備を行う。

(1) 社会福祉法人の開示情報の内容 (例)

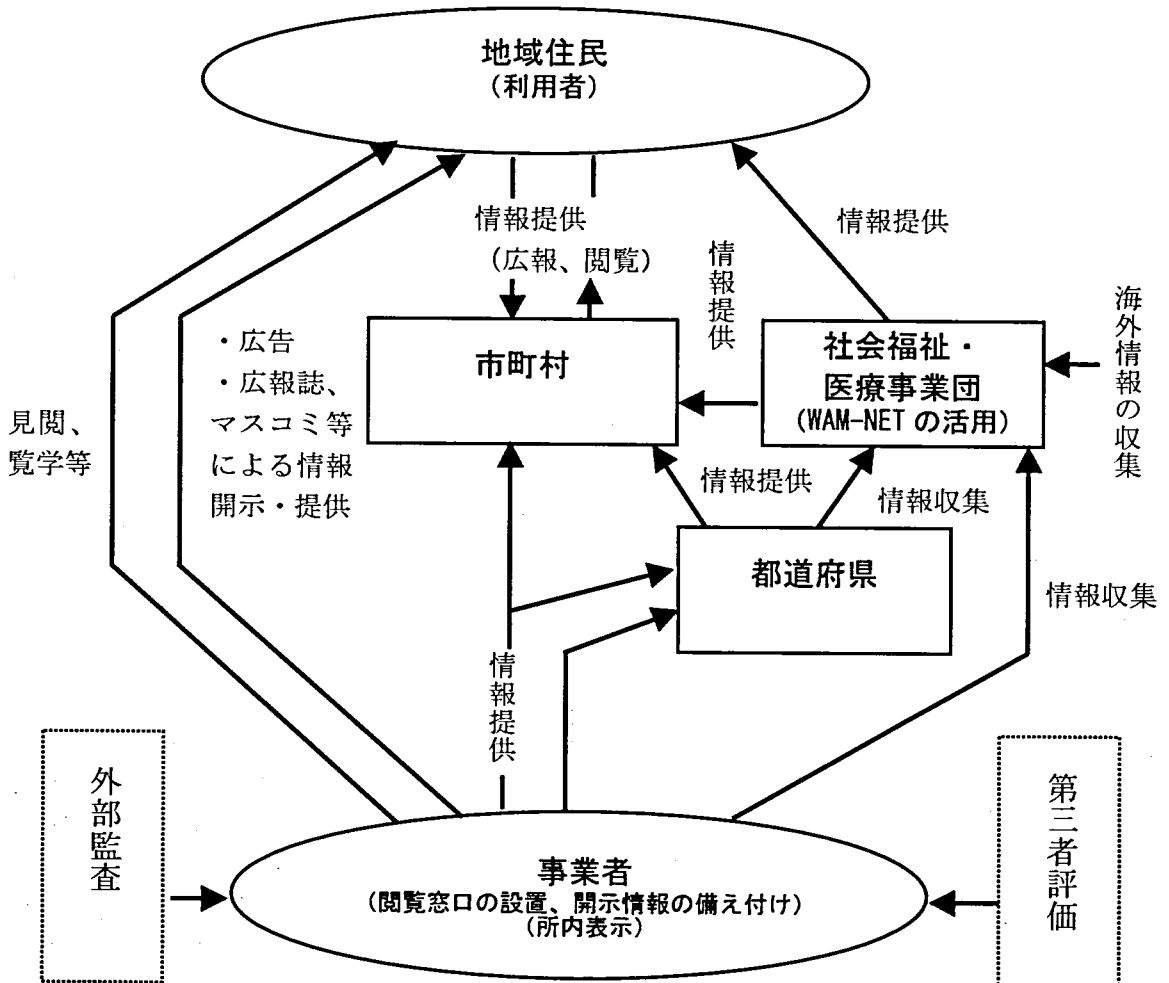
【社会福祉法人関係】

- ①施設の名称・所在地等 ②運営体制 (役員等の状況) ③実施事業の種類 ④施設及び設備の状況 ⑤財務諸表等 ⑥監事監査事項 等

【事業関係】

- ①事業経営の理念 ②運営状況 ③サービス提供体制、職員の資格等の状況 ④サービス利用の手続、利用料 ⑤第三者評価 等

(2) サービス利用者への情報提供体制 (概要)



だけは、先に改正しましたので、このなか  
に精神障害者のショートステイ事業などは  
社会福祉事業にふくまれており、今回の一  
連の改正で12事業が追加されることにな  
ります。

小規模作業所の安定経営が長い間の課題  
になっていて、社会福祉法人の取得の要望  
がありました。今回、障害者福祉プランを  
すすめるうえで、小規模作業所の位置づけ  
をはっきりしたほうが良いと考えていま  
す。いまは、任意団体ですから場所を借り  
るにしても物を購入するにしても個人の名  
前でやって苦勞されています。小規模作業  
所は全国に4,500施設あり、身体障害者、  
知的障害者、精神障害者の施設が混合する  
場合もあり、家族やボランティアがやって  
きています。今後も継続してやることを選  
択する施設もあり、ボランティアでいくと  
ころもあります。NPOという選択の道も  
できましたが、私たちは社会福祉法人の道  
も開きたいと考えています。

そのときに法律を改正しなければならない  
のですが、障害者の授産施設の規模要件  
を引き下げて対応したい、と同時に「土  
地・建物は賃借でもいい」という規制緩和  
をしないとイケないわけです。現在の社会  
福祉法人は「土地・建物は自己保有原則」  
で、とくに入所施設の場合の土地は自己所  
有ですが、都市部であれば土地・建物を  
「賃借」でいいという規制緩和をし、こん  
ごは小規模作業所を作ろうとするとき、都  
市部であれば「土地の賃借もいい」など規  
制を緩めていかないといけません。

小規模施設の社会福祉法人を作る場合に  
は、「土地・建物の自己保有原則」はほと  
んどあてはまりませんから、賃借を認め  
たいと思います。社会福祉法人は税制上の優  
遇、非課税措置があるわけですから、だれ  
でも入ってきていいとは考えていないよう  
です。福祉ということですから、しっかり

したグループにやって欲しいし、事業をな  
ん年か継続しているなどの要件は考える必  
要があるでしょう。基本原則としては法人  
格をとり易くし、また保育所については、  
都市部を考えると社会福祉法人以外の民間  
企業も認めていくことを、審議会の了承も  
ありますから来年度から実施したいと考  
えています。

社会福祉施設への学校の空き教室の活用  
など整備方法の多様化をはかり、また国庫  
補助制度を維持はして、自己負担の施設費  
が返済できるようになることが一番徹底し  
やすいと私は考えます。たとえば老人保健  
施設を作りたいという人に話を聞くと、50  
床の施設で事業団の融資を借る場合に、  
大体25年で償還することになるといいま  
すが、実態は早めの20年ぐらいの償還が  
多いようです。一方、4分の3の公費がつく  
はずの特別養護老人ホームは順番待ちで  
す。いままでであれば特別擁護老人ホーム  
を作ったとき、自己資金分である4分の1  
を融資で手当てした場合、どう償還する  
かの目途が立たないので、拡張しようと  
か新設しようとかいうことになりません  
でした。

いま全国に社会福祉法人は16,000、社協  
を除いて13,000法人あります。一番多  
いのは保育所の法人ですが、なんでこんな  
にたくさん小さい法人があるのか、おそ  
らく、つぎの事業に拡張できなかったか  
らだと思います。土地がもともと広い  
とか寄付金の目途がないとできないの  
です。これから福祉サービスをほんとに  
増やすには、自分の事業で融資を償還  
できる仕組みを入れることが重要な  
のではないのでしょうか。

特別養護老人ホームは昭和38年に制  
度化し、いま27万床ぐらいできていて  
30年かかっています。ところが昭和63  
年に制度ができた老人保健施設は、10  
年足らずで20万床ちかくになっていま  
す。その違いの原因がどこにあるのか。  
将来設計が自分のなりわ

いのでできるという部分が大きいのであり、そこが改善されれば迂遠なようですが、福祉サービスはもっと増えてくると思います。とくに障害者施設などでは、借入れの償還の手当てで困っているところがたくさんあります。そういう意味で、報酬化することで公的補助の運用を弾力化していきたいということです。

---

## 地域福祉の推進

地域福祉計画を作るということは、なにかハードな目標をきめるというだけではなく、地域における連携が重要だと考えています。社会福祉を計画的にすすめるのは当然ですが、住民の自主活動と公的なサービスがかみあうシステムを地域で作っていく、住民参加で計画をたて合意をしていくというプロセスができることが重要だと思っています。

権限の市町村への委譲とか、社会福祉協議会や民生委員の活性化もすすめていきますが、社会福祉協議会は合併してもいいとか、広域事業として自分の町を越えてサービス事業をしていいということも明確に位置づけたいことです。共同募金の基金も、NPO法人も作られていますし、地域福祉を推進するためにはいろいろな主体に配分できなければならないわけで、いま法律上は「社会福祉事業とか厚生保護事業の過半数に配分しなければならぬ」という規定がありますが、これをやめて、地域福祉の推進の観点から重点配分できるような法改正を行っていきます。

この法律は平成12年4月施行したいということなのですが、なにをやるかといいますと、苦情の解決とか権利擁護とか社会福祉事業など、これから利用制度が中心にな

るなかで基盤となる仕組みをまず12年4月に施行し、環境を整えてから、平成15年から障害者施策の利用契約化に結びつけたいと思っています。

---

## 社会福祉事業法等 一部改正法案要綱の概要

ここでのポイントをいえば、「社会福祉事業法」という名前をかえるということです。いままでは、社会福祉事業を実施する人の支援がほとんどでした。今度は、苦情の解決とか権利擁護といった利用者支援の内容を盛り込むということと、地域福祉の推進を盛り込みますから、柱が従来の「事業者の支援」という1本から3本になります。そうすると目的もかわらないといけなくなり、目的がかわれば法律名もふさわしいものかわります。まだ最終段階にいたっていませんが、すくなくとも名前をかえて、社会福祉の基本的な法律として作り上げていきたいと考えています。

---

## 身体障害者福祉法、知的障害者 福祉法及び児童福祉法の一部改正

法律の一部を改正して、施設サービスと在宅サービスを利用者が選べるようにしようということですが、その場合は、市町村がいままで以上に、相談や情報提供に取り組むことが必要になります。施設サービスをうけるしかないときに施設に入れない場合、市町村が斡旋するとか調整するとか要請するとかの仕掛けをあわせてもたなければいけないわけで、それを設けました。また本当に緊急時の場合には、行政が職権で

入所の措置をするなりサービスを提供なりする道も残しておき、できるだけ利用契約のシステムが中心でうまくいくようにということです。

---

## 社会福祉基礎構造改革の目的

---

今回はいろいろな団体の方からご意見をうかがいました。シンポジウムとか行政説明などに出かけました。利用者と事業者の両方にうまくイメージを提供できれば、社会福祉はもっと発展するのではないかと考えています。

今回の、直接契約するという、利用者が相談申請して、町村から助成してもらって、契約して、サービスを利用するという仕組みは、利用者が丸裸では作れないのです。相談が成立するためには市町村が情報提供を制度化していかなければならないとか、助成を決定したり契約をするときには、成年後見とか地域福祉権利擁護など利用者を支援する仕組みが必要になります。契約でも、標準的な契約を示していかなければならないとか、実際サービスを利用した場合には苦情の解決の仕組みを作っていくと

か、客観的に第三者によるサービスの評価をするとか、情報開示や経営帳票の開示もすすめていくことが必要でしょう。

いままでは「行政措置」ですから行政が全部やるようになっていましたが、基本的には利用者を支援するために、制度化するものは制度化し、さらにこのようなサイクルが成立するためには、社会福祉事業を多様化し追加し、また供給主体を多元化するとか、さらに法人を活性化する必要があります。そして利用者と事業者やサービス提供者の全部をふくめて、地域福祉の下支えとして成立させていかなければならないというイメージで考えているということになります。

(本記事は、1999年11月10日に行われた「神奈川県福祉問題研究会」での報告を再現させていただいたものです。文章、表の作成は編集部が行ったもので、文責は編集者にあります。

なお、社会福祉事業法等一部改正法集そのものは、2000年1月に召集され第147通常国会に提案されるものとされているため、法案の成立には至っていないことを追記しておきます。)

## <参考資料 1>

# 社会福祉事業法等一部改正法案要綱の概要

## 第1 改正の趣旨

個人が尊厳を持ってその人らしい自立した生活が送れるよう、個人の選択を尊重した制度の確立、質の高い福祉サービスの拡充、個人の自立した生活を総合的に支援するための地域福祉の充実を図るため、所要の改正を行うもの。

## 第2 内容

### I 改正等の対象となる法律（8本）

社会福祉事業法、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、社会福祉施設職員等退職手当共済法、民生委員法、生活保護法、公益質屋法（廃止）

### II 改正の概要

#### 1 社会福祉事業法の一部改正

(1) 法律の題名、目的規定及び基本理念規定の改正

(2) 社会福祉事業の推進

[社会福祉事業の範囲の見直し]

① 社会福祉事業の追加及び削除

[規制緩和]

② 政令で定める事業の規模要件（通所施設20人以上）を緩和し、社会福祉法人の設立を促進。

[情報開示]

③ 社会福祉法人に財務諸表及び事業報告書の開示を義務付け

(3) 福祉サービスの適切な利用の推進等

[情報提供]

① 社会福祉事業経営者及び国、地方公共団体の情報提供に係る責務の明確化

② 福祉サービスの利用契約の適正化

・利用契約についての説明・書面交付義務付け

・誇大広告の禁止

[苦情解決、権利擁護]

③ 社会福祉事業経営者の苦情解決の責務を明確化

④ 都道府県社会福祉協議会に、福祉サービス利用援助事業の実施及び福祉サービスに関する苦情解決のための運営適正化委員会を設置

[その他]

⑤ 社会福祉事業経営者についてサービスの自己評価などにより質の向上に努める責務を明確化



#### (4) 地域福祉の推進

##### [地域福祉計画]

- ① 地域福祉を推進するため、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画に関する規定を設けること

##### [社会福祉協議会]

- ② 市町村社会福祉協議会について、二以上の市町村を区域として設立することなどを規定
- ③ 都道府県社会福祉協議会の役割として社会福祉事業従事者の養成研修、社会福祉事業の経営指導などを行うことを明記

##### [共同募金]

- ④ 共同募金に関する制度の見直し
  - ア 大規模災害に対応するため、県外への広域配分の実施を可能とすること
  - イ 配分の透明性を確保するため配分委員会を設置すること
  - ウ 「過半数配分原則」(県内の過半数の社会福祉事業経営者に配分しなければならないという原則)を撤廃

## 2 身体障害者福祉法、知的障害者福祉法及び児童福祉法の一部改正

### (1) 措置制度の支援費支給方式への変更

以下に掲げる福祉サービスの提供方式を、現行の措置制度から、利用者が福祉サービスの提供者と直接契約し、市町村が利用者に対し支援費を支給する方式(支援費支給方式)に改めること

#### ① 対象事業

##### ア 身体障害者福祉法上の事業

(ア)施設：身体障害者更生施設、身体障害者療護施設、身体障害者授産施設

(イ)在宅：身体障害者居宅介護等事業、身体障害者デイサービス事業、身体障害者短期入所事業

##### イ 知的障害者福祉法上の事業

(ア)施設：知的障害者更生施設、知的障害者授産施設、知的障害者通園寮

(イ)在宅：知的障害者居宅介護等事業、知的障害者デイサービス事業、知的障害者短期入所事業、知的障害者地域生活援助事業(グループホーム)

##### ウ 児童福祉法上の事業

児童居宅介護等事業、児童デイサービス事業、児童短期入所事業

#### ② 支援費支給方式における市町村等の役割

##### [市町村の役割]

ア 相談、情報提供、及び必要に応じたあっせん又は調整等。

イ 緊急の場合等、契約によるサービスの利用が著しく困難である場合には、職権による入所等の措置。

##### [国及び都道府県の財政援助]

ウ 国及び都道府県は、市町村が支援費として支弁する費用の一部を負担又は補助。

## (2) 事業の法定化

### ① 事業・施設の追加

#### ア 身体障害者・知的障害者・障害児相談支援事業

(相談、情報の提供並びに助言及び指導、連絡調整等の援助を総合的に行う事業)

#### イ 身体障害者生活訓練等事業

(身体障害者が日常生活又は社会生活を営むために必要な訓練等の援助を提供する事業)

#### ウ 手話通訳事業

#### エ 盲導犬訓練施設、盲導犬の貸与

#### オ 知的障害者デイサービス事業、知的障害者デイサービスセンター

### ② 視聴覚障害者情報提供施設に、点訳、手話通訳等の機能を追加

## 3 児童福祉法の一部改正

### (1) 助産施設及び母子生活支援施設の入所方式の見直し

助産施設及び母子生活支援施設について、現行の措置制度から、保育所の利用方式と同様の方式(利用者が、希望する施設を都道府県等に申し込み、利用する方式)に改めること

### (2) 児童委員の見直し

要保護児童を発見した者が、当該児童を福祉事務所又は児童相談所に通告する場合に、児童委員を介して行うことができること等とすること。

## 4 知的障害者福祉法及び児童福祉法の一部改正

都道府県が行う知的障害者福祉、・障害児福祉に関する以下の事務を市町村に委譲

#### ア 知的障害者更生施設等への入所、知的障害者短期入所に係る事務

#### イ 知的障害者地域生活援助事業(グノレーブホーム)に係る事務

#### ウ 児童短期入所(障害児のショートステイ)に係る事務等

## 5 その他

### (1) 民生委員法の一部改正

#### ① 住民の立場に立った活動を行う民生委員の職務内容を明確化

#### ② 民生委員推薦会の委員の資格要件を緩和

### (2) 社会福祉施設職員等退職手当共済法の一部改正

#### ① 共済契約の対象範囲を社会福祉法人が経営する社会福祉施設等以外の施設及び事業に拡大すること

#### ② 掛金の額を、概ね五年を通じ財政の均衡を保つことができるように決定すること

#### ③ 退職手当金の算定基準を、国家公務員退職手当に準じたものにする

### (3) 公益質屋法の廃止

## 6 施行期日

この法律は、平成12年4月1日から施行。ただし、

- 身体障害者生活訓練等事業、盲導犬訓練施設の法定化及び社会福祉事業への追加に関する規定、助産及び母子生活支援施設の入所方式の見直しについては、平成13年4月1日から、
- 地域福祉計画、措置制度から支援費支給方式への変更及び知的障害者福祉等に関する事務の市町村への委譲に関する規定については、平成15年4月1日から、

それぞれ施行。

## <参考資料2>

### 新規に追加される社会福祉事業

#### 福祉サービス利用援助事業

(内 容)

- 福祉サービス利用の相談、助言
- 手続き等の便宜供与

(対 象)

知的障害者  
痴呆高齢者  
精神障害者 等

#### 手話通訳事業

(内 容)

- 手話通訳の便宜供与

(対 象)

聴覚、言語、音声機能障害者

#### 相談支援事業

(内 容)

- 福祉に関する相談、指導
- 関係機関との連絡調整等

(対 象)

身体障害児(者)  
知的障害者

#### 盲導犬訓練施設

(内 容)

- 盲導犬の訓練
- 視覚障害者に対する盲導犬の利用に必要な訓練

(対 象)

視覚障害者

#### 身体障害者生活訓練事業

(内 容)

- 日常生活を営むために必要な訓練等への援助
- 社会生活を営むために必要な訓練等への援助

(対 象)

身体障害者

#### 知的障害者デイサービス事業

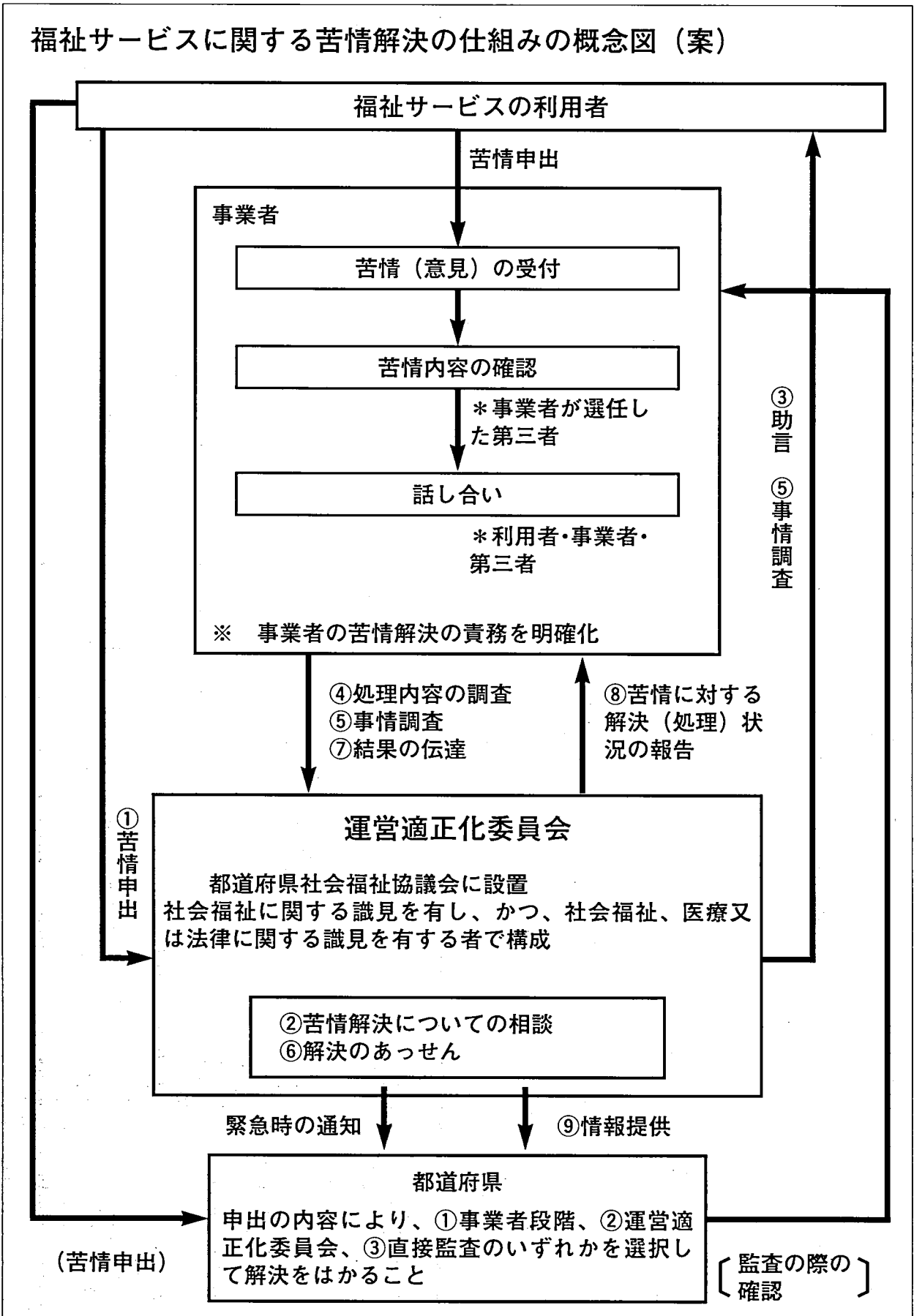
(内 容)

- 手芸、工作その他の創作的活動、社会適応訓練、介護方法の指導等の便宜を必要とする18歳以上の知的障害者又はその介護を行う者に対し当該便宜供与を行う

(対 象)

知的障害者又はその介護を行う者

<参考資料 3>



1999年12月25日

自治研かながわ月報第71号(1999年10・12月合併号, 通算135号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター  
発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円  
〒232-0022 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F  
☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199  
振替口座 労働金庫本店 1365-1195174 横浜銀行市庁舎出張所 317-709629

## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120～150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。