

第6回福祉部会議事録

- 1 日時：平成15年7月28日（月）10：00～11：48
- 2 場所：厚生労働省 専用第21会議室
- 3 出席委員：岩田部会長、浅野委員、大石委員、小島委員、京極委員、佐口委員、
佐々木委員、高岡委員、中村委員、新津委員、福田委員、松尾委員、
村田委員

欠席委員：高原委員、堀田委員、松浦委員（佐原氏代理出席）

4 議事

(1) 岩田部会長による開会あいさつ

(2) 事務局による委員及び事務局紹介

(3) 社会・援護局長による冒頭あいさつ

(河村社会・援護局長)

- この福祉部会は、地域福祉計画の策定に関する議論を行うために平成13年7月に設置され、5回にわたって開催され、報告書をまとめていただいた。
- 社会福祉基礎構造改革については、社会福祉事業法の改正を行って以来、障害者支援費制度を始めとして、様々な取組を進めているところだが、今後も一層加速させていく必要がある。
- 個々の社会福祉制度は、いわゆるホームレス法の成立、母子・寡婦法の改正、次世代育成支援対策推進法の策定など、新たな展開が見られる一方、規制改革、あるいは地方分権の進展等を受け、様々な指摘がなされている。
- 生活保護については、平成12年の社会福祉事業法改正時の附帯決議、社会保障審議会の報告、骨太の指針第3弾等において、検討や見直しが必要であるという指摘がなされている。

(4) 事務局による部会の公開についての説明

(5) 事務局による資料の説明及び審議

(6) 事務局より次回日程の説明

5 審議の概要

(1) 議題1：社会福祉を取り巻く状況について

(小島委員)

- 地域福祉権利擁護事業を行っている社会福祉協議会の数を教えていただきたい。また、社会福祉法人に関し、株式会社の参入、各種規制と助成との関係、NPO法人の位置付けをどのように考えるかという三つの視点を指摘されたが、この福祉部会で社会福祉法人の今後の在り方について議論するのか。

(松嶋地域福祉課長)

- 地域福祉権利擁護事業については、平成14年の5月時点で全部の基幹的社協で行っており、その数は433である。

(宇野総務課長)

- 地域福祉権利擁護制度は、地域によって非常にばらつきがあり、本来の在り方からすれば、まだまだ数としてこれでいいのだろうかという問題意識を持っている。そういう意味からも、社会福祉基礎構造改革が目指したところがどこまで達成できているのか御議論いただきたい。
- 一方で、そうした内発的な動きとは独立の形で、規制改革、地方分権が進められており、それらについてもどのように対応していくかが課題になる。
- 株式会社の参入議論は、現在基本的に特別養護老人ホームについてだけ行われており、介護保険制度の見直しの議論と関係がある。NPO法人については、例えば公益法人改革と関係がある。こうした問題を当部会で全面的に引き取って御議論いただくというわけにもいかない。むしろ先生方の御議論も踏まえながら、少しずつ勉強をしながら進んでいくという形で進めさせていただきたい。

(京極委員)

- 経済財政諮問会議等の指摘は、なるほどというところもあるし、違うのではないかといいところもある。特に、社会福祉法人について言えば、かつての措置の受け皿という意味が大分後退して、低所得者の配慮や地域福祉の推進といった役割が期待されているが、実際には、そうした性格を強く打ち出せていない。株式会社が一番いい制

度で、公益法人は非常に悪い、なかんずく社会福祉法人は悪玉であるという議論がされやすいので、本当にそうなのかということは少し詰めていかなければいけない。タイミングを見計らって、経済財政諮問会議等の指摘について、違うのではないかという点があったら、反論していく必要があるのではないかと思う。

(中村委員)

- 社会福祉法人改革は、早急性と慎重性の両面がある。介護保険法改正と社会福祉法改正は同時にやらなければならない。社会福祉法人は、老人、障害、保育と多岐にわたっているので、あらゆる社会福祉法人の現場実態を精査する必要がある。その中から新しい社会福祉法人像を早く整えなくてはならない。
- 社会福祉法人は、イコールフットィング論の中で袋だたきに遭っている。社会福祉法人が非課税法人でありながら、公益性だとか、社会貢献性を明示していないところが多い。私の団体としても必死に啓蒙・啓発ということに努めているが、なかなか動かない。社会福祉法人が 21 世紀においても、生き残るために不可欠な戦略を早く構築しなくてはならない。そういう意味で、行政も啓蒙・啓発をしていただきたい。

(高岡委員)

- 地域福祉計画の策定が遅れているということで、市町村合併等で遅れているのだという話もあるが、一方では市町村財政が厳しいので、今数値目標を挙げると、後の対応ができないという声もよく聞く。今回の基礎構造改革では、この地域福祉計画をどれだけ推進していくかというのが大きな柱であり、15 市町村で具体的に対策等を検討しようということだが、そうした財政的な問題があるのならば、どのようにすべきか知恵を示していかないと、結局計画を策定するというかけ声だけで終わってしまうという気がする。
- 社会福祉法人については、先ほど京極委員が述べたように、福祉制度を取り巻く状況は大きく変わり、措置制度から契約に基づく仕組みになった。措置制度であるがゆえに恵まれていた恩典がなくなっても、本来公益に資する法人として何かやらなければならないという強い思いの中で、今、社会福祉法人として地域に対して何か一つ貢献していこうという方向性を全国的に打ち出している。その際に、現行の規制のために支障があるという部分もあるので、是非社会福祉法人が地域に積極的に貢献できるような規制緩和をお願いしたい。
- 社会福祉法人の公的な役割として、低所得者対応をどうすべきかが問題。社会福祉事業が非課税であることによって得るものを、低所得者等に還元できるような仕組み

を制度的に設けることで、これから社会福祉法人を有効に活用していくべき。公益法人として各人が個人の資産を寄付してここまで来ているので、その活用ということを積極的に考えていただきたい。

(佐口委員)

- 地域福祉計画の問題について、やはり計画の策定の状況が余りにも低いなというのが私の強い印象。確かに市町村合併という問題が一つの要因であろうという説明もできるかもしれないが、先ほど高岡委員が言われたような財政上の問題も含めて、それ以外にもいろいろな問題があるのではないかと危惧している。
- とにかく策定しようということで、ガイドラインにひたすらいろいろなことを詰め込んで、とにかく作ってそれでよしというわけではないので、これだけ進行状況が低いということに関して、何か内容上の問題としていろいろなことがあるとするならば、それについて考えていく必要がある。
- 例えば、この部会で作ったガイドラインと、地域での福祉の実態というものの間に、何か非常に大きな乖離があって、それが実際策定する上でいろいろな問題を生じさせてしまっているのであれば、それをどのように解決していくのかという仕組みを作らないといけない。そうした問題について、やはりこの部会で議論していくべき。

(福田委員)

- 社会福祉法人、医療法人、株式会社の違いがどこにあるのかというのをよく検討してみる必要がある。事業者と利用者との間の契約に基づく利用制度の中身として説明のあった、情報公開、第三者の評価によるサービスの質の向上、事業の透明性の確保を図らずにサービスをしない法人は今後生き延びていけないことになる。その三者の違いがどこにあるのかしっかりと明確にしないと社会福祉法人なり医療法人を擁護していく根拠がなくなってしまう。社会福祉基礎構造改革の考え方は、私はすばらしい考え方だと思っているが、この違いを見付けるのは容易ではない。その辺りのことをしっかりと検討する必要があるのではないか。

(宇野総務課長)

- 地域福祉計画については、やはり我々としても進捗状況が遅れていると認識しており、対策を採っているところ。行政計画を横断的に作成することについては、今般次世代支援法においても新たに行動計画を作ることになっておりまして、これで計画が全部整う。これらの行政計画については、いかに一体的なものにするか、総合的なものにするかという側面と、住民をどのように参加させていくのかという側面と二つあ

ろうかと思う。

- 市町村において住民に参加してもらうということは、地域の住民を福祉の主体としてとらえるということであるから、むしろこの計画をどんどん進めていくことで長期的に見ればお金がかからなくなるというような側面もあろうかと思うが、その点がちょっとわかりにくくなっているかと思う。我々もパンフレット等をつくって説明はしているが、この部会で頂いた答申をより噛み砕いて、本来の趣旨をわかってもらうことが必要。
- 15 市町村の実験ということについても、我々国の担当者も一緒に悩みを聴きながら、もっと具体的に問題点を探していくことが重要。もちろんこれですべてとも思えないので、地域福祉計画を更に進めるためにはどうすべきかということは、言わば積み残しの問題として御審議いただくのが適切だと思う。
- 社会福祉法人の在り方については、今福田知事の御発言にもあったとおり、いろいろな法人を比較しながら意義を見出していくということが重要。社会福祉法人は、低所得者に対するサービスの提供主体として始まっており、これが一般的に全国民を対象とするような普遍的なサービスの担い手としても発展している中で、社会福祉法人の本義について理解が得られていないのではないかという中村、高岡両会長の御発言もあったが、正にこれからの当部会での重要な審議事項ではないかと思っており、今日は宿題として認識させていただく。

(村田委員)

- 社会福祉基礎構造改革が進められている中で一番動きが遅いと思うのが、地域福祉権利擁護事業である。わずか 4,700 件ぐらしか契約されていない。この契約をしているのは、精神障害の方が圧倒的に多いのではないかと思うが、この内訳を知りたい。
- また、地域福祉権利擁護事業と成年後見制度との整合性も取れていない。特に成年後見について言えば、痴呆のお年寄り施設よりも在宅で暮らす方が圧倒的に多いようである。身寄りがなく、しかも、痴呆症状が始まった人たちの権利擁護をどうすべきか悩んでいるのがケアマネジャーである。市町村長の申立権は実際知られておらず、また、その重要性を気づいていない行政もあるという実態の中で、申立権に関して付けられている予算が実際にどのくらい執行されているのか、教えていただきたい。
- 成年後見については、審理期間が 6 か月以上というのが一番多く、申立てをしてから半年以上かかってもまだ利用できるかどうかわからないという人が一番多いのに驚いた。制度があっても使いにくいということが非常によくわかる。鑑定費用の問題も

ある。やはり契約ということで進んでいく以上、権利擁護は同じようなスピードで制度として機能していかないと、なかなか基礎構造改革も進まないのではないかと思うので、今後特にこの面には力を入れてほしい。

(宇野総務課長)

- 平成15年度に新規に契約した方の件数は約4,000件であり、累積ベースでいうと1万件ぐらいになるが、亡くなった方もいるので、8,000強というのが現状。その内訳については、精神障害者の契約の率を取ると、12～13%かと思う。痴呆性高齢者が圧倒的に多く、3分の2くらいを占めている。支援費には精神障害者は入っていないが、地域福祉権利擁護制度が精神障害者も使えるということが知られてきており、精神障害者の利用が増えている。特に精神障害者で生活保護を受給している人が増えているのではなかろうかと思っており、その辺りの数字がわかれば次回お示ししたい。
- 権利擁護制度は応能的な負担になっているので、費用面の負担という問題が、数がなかなか伸びていないことの一つの要因になっているのではないかと推測される。
- また、生活支援員に登録されている方の数に限度があり、マンパワーをいかに広げていくかということも課題である。
- 成年後見制度については、そもそも身上監護は率が少ない。また、財産処分、遺産分割の関係は非常に重大な権利の行使に伴うものなので、どうしても平均値で審査期間が長くなる。
- さらに、非常に申請が多く、裁判所がパンクしているということもある。そういう人々の権利義務関係を大きく変えるものなので裁判所は審判しているのであるが、そのための時間が非常にかかっている。そういった体制の面もあるかと思う。
- 市町村申立てについては、やはり十分制度が知られていない。財政支援措置についても十分使われていない。そういう制度があるのだということを、機会をとらえて宣伝し、この制度を使っていただくようにしたい。
- 両制度の連携という問題につきましても、最初は権利擁護制度でよかったが、痴呆症が進むことによって、どうしても成年後見に移行しなければいけないとか、あるいは、裁判所に成年後見の申立てが出されておりますが、もう少し軽い人は権利擁護でもいいのではないかということは十分ある。よって、どのようにしてそれを連携していくかということが重要であろうと思う。現在一つの取組として行われているのは、弁護士会と社会福祉士会、社会福祉協議会等関係機関がネットワークをつくって、窓口相談があったときに、その人に合った機関を紹介するなどという動きが都道府県

で出ている。そうした動きをどんどん広げていくべきで、それが一つの現実的な方法かと思っている。

(京極委員)

- 新しい制度なので、まだ定着するまで時間がかかるということだと思うが、成年後見制度と地域福祉権利擁護事業の連携について、確かに、成年後見に関しては社会福祉士会、特に司法書士の方が非常に熱心である。私どもの大学でも、司法書士の方に社会福祉主事課程を受けてもらって、成年後見にかかわってもらえるようにすることも考えている。ただ、補助制度に関しては、私は民生委員との連携をいやすことが大変大きいのではないかと思う。それが法的にできるのかどうかなど、いろいろな詰めがあると思うが、そこはどのように考えるか。

(宇野総務課長)

- 即答しかねるが、そうしたことも勉強させていただきたい。弁護士会とも勉強会をしているので、例えば今のようなアイデアを弁護士会の方に投げしてみるなどしたいと思う。

(新津委員)

- 先ほど福田委員の方からもサービスの質の評価が非常に重要であるという発言があり、賛成。新しい仕事であるがゆえに国の動きの情報が現場の評価機関に届きにくい。特にこの第三者評価の事業は、社会・援護局と老健局の両方で取り組んでいると理解しており、その点どうも現場の人間にはわかりにくい。
- また、都道府県レベルにおいては、社会福祉協議会が主になっており、そこにかかわる人たちには情報が流れるが、他には流れにくい。先程評価機関が大変少ないということをつたったので、情報の流れをスムーズに届けてもらいたい。
- それから、養成研修の取組が既に始まっているが、評価者の研修は非常に重要であるので、これについても、二つの局がどのように取り組んでいくのか見えないところがある。その辺りを調整していただきながら、是非現場に適切に届けていただきたい。
- 評価の内容等についても、評価を受ける事業者の方たちが積極的に利用していただくような対策について、御検討いただきたい。

(村木福祉基盤課長)

- 第三者評価の関係で、御指摘の点はしっかり受け止めたい。特に、評価基準については、一応のものを作ってから御報告したいと思う。一般的な動き等々について情報が行き渡っていなかったという点はあると思うので、その点はこれから改善をしてい

きたい。

- 評価者の養成、評価機関の育成は、やっとな軌道に乗ってきたところであり、今年から県の体制も認証の仕組みをつくっていただくということでようやく動き始めた。環境整備については、これから加速できていると思っている。
- 社会福祉全体の評価の枠組みというのは、社会・援護局で担当しているが、個々のサービスについては、個々の部局で行っている部分がある。これについては、各局とよく連携をしながら行っていきたい。

(2) 議題 2 : 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 (仮称) の設置について

(小島委員)

- 老齢加算の問題は骨太方針第 3 弾でも指摘されているが、高齢になれば生計費は落ちてくると一般的に言われるが、そもそもどのような理屈でこの加算の仕組みが創設されたのか。

(岡田保護課長)

- 年金制度が国民皆年金として始まったときに、既に支給年齢に達した方については年金制度の恩恵を受けられないことに対応して、老齢福祉年金という制度が設けられた。戦後直後は非常に保護基準が低かった中で、老齢福祉年金が創設されたにもかかわらず、生活保護の世界では収入認定されるためその恩恵を受けられないということがあったため、収入認定はするが、その分加算を付けることによって、その恩恵を受けられるような形にしようということで老齢加算制度が始まった。

(小島委員)

- 国民年金が発足した年からあったのか。

(岡田保護課長)

- 昭和 35 年に設けられたものである。

(岩田部会長)

- 生活保護制度の本体そのものは、1950 年の創設以来、基本的には変わっていないが、保護基準の考え方や額、加算等にはかなりの変遷がある。
- 金額をどのように議論していくかは、この専門委員会で議論していく上で一番大きな論点になると思うが、外部からの指摘として提起されていることもあるので、フリンジの方からまず議論しなければならないということになるかもしれない。
- かなり専門的な議論が必要だと思うので、部会の一つ下に委員会を置き、その委員

会で十分議論をした上でこの部会に持ってきて、また審議をしていただくということになると思う。この生活保護制度の在り方に関する専門委員会の設置についてお認めいただくことでよろしいか。

(「異議なし」と声あり)

(岡田保護課長)

- 設置を御了承いただいたので、できるだけ速やかに委員の任命の手続を済ませた上で、8月の上旬に第1回を開催したい。