

## 第 9 回福祉部会議事録

1 日時：平成 16 年 4 月 20 日(火)14：00～15：47

2 場所：中央合同庁舎第 5 号館専用第 2 1 会議室

3 出席委員：

岩田部会長、浅野委員、大石委員、京極委員、佐口委員、佐々木委員、  
高岡委員、高原委員、新津委員、堀田委員、松尾委員、村田委員

欠席委員：

小島委員、中村委員（横山氏代理出席）、福田委員、松浦委員

4 議事

( 1 ) 岩田部会長による開会あいさつ

( 2 ) 事務局による出席状況、資料確認

( 3 ) 事務局による資料の説明

( 4 ) 審議

5 審議の概要

( 堀田委員 )

社会福祉法人の存在理由として、社会の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されるため、あるいは低所得者等の援助すべき人々のために社会福祉法人が活躍しなければならないという理由付けになっているが、それで一般の方々が納得するか疑問。高齢者介護の分野では社会的援護を必要とする人々だけではなく、保険料を納めたすべての人々が介護保険を利用できる仕組みに変わっている。その中で社会福祉法人の役割を見出だすならば、自己負担できない人たちだけ社会福祉法人が扱うのかということになってくるが、それならバウチャー制度で払えない人には券を渡して利用してもらえばそれで済むではということになる。どのような理念で社会福祉法人の優遇措置を理由付けるのかが新しい制度との関係ですっきりしない。

保育の関係も同様で、生計を立てるために夫だけでなく妻も働く場合に、保育に欠け

る乳幼児の保育を行うのが本来であるが、今では、経済的な理由に関係なく女性も働くことが一般的になっており、社会福祉の手が届かない人々への支援という本来の考え方と大きく解離してしまった。障害者等についても障害者の雇用等の施策を進めて自立を図っている。援護が必要な人ということだけにこだわって社会福祉法人の存在理由について説明しても説得力がない。

(京極委員)

社会福祉法人は、いわば措置制度の受け皿として、戦後福祉の基盤を整備した点で大きな役割をしたが、措置が利用契約になりすべての方々がサービスを受けるということになると異なる位置付けが必要。

低所得者への配慮や措置の受け皿としての役割に加えて、地域福祉の推進を担うことが社会福祉法人の半ば義務とされているが、学校法人や医療法人は必ずしも低所得者を相手にしなくても公益法人として認められている。社会福祉法人も公益法人として、何かポジティブなものを持っていかないといけない。

一方、社会福祉法人しか事業をやってはいけないという主張をするのは難しくなっており、税制上の配慮その他を活かして何をするのかということを確認にしていけないといけない。

(村田委員)

低所得者への配慮というのは社会福祉法人として当然やるべきことである。それを殊更に大きく打ち出すことに意味があるのか。また、低所得者とはどのような人のことを指し、どのぐらいいるのかということのエビデンスが不明確なまま、低所得者への配慮を今後の在り方として高々と掲げることにはやはり疑問を感じる。

サービスの質の向上に関して、医療の分野では今年度から医師の臨床研修が義務付けられ、国も補助金を付けて医師の養成を始めたが、このような人材育成のための養成や研修の仕組みが福祉の面では欠けている。例えば、独自の研修カリキュラムを実施するなどして、教育とか人材養成に大きな役割を担うということも、これからの社会福祉法人の役目としてあるのではないか。

(新津委員)

地域福祉という視点から見たときに社会福祉法人が幅広く活動している事例はないのかと思う。そのような事例があると社会福祉法人の果たすべき役割というものが見えてくるのではないか。

(佐口委員)

社会福祉法人の公益性・公共性という問題に関しては、もう少し説明が必要。イコールドフットイングの議論を意識して、社会福祉法人の高い公共性、公共性を主張するほど、それは行政がやればいいではないかという議論になり、何故社会福祉法人という主体がやらなければいけないかという理由が不明になる。また、株式会社でもある種の社会的承認を根拠にしているという点では公共性を有していると言えるので、公共性の高い低いという説明だけでは議論が前に進まない。

社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会において「新たな公」の創造というような議論がされているが、自治体の積極的な役割と社会福祉法人との関係、新しい地域福祉におけるそれぞれの役割分担などについての考え方も理解した上で考えていきたい。

(総務課長)

社会福祉事業の歴史的な経緯として、社会福祉法人やその前身となる法人が社会的に必要な事業を行い、それが後から追隨的に補助の対象となって「公」が出てくる。社会福祉法人は新たな課題について率先的に取り組んできて、それを人々が認知するところになれば公的な補助金が入っていく。しかし、すべての人に対して公的に対応するわけにはいかないので、個別的なニーズにできるだけ網の目をはっていろいろなサービスを開発していくことが重要となる。その際には、核となるサービスとして社会福祉事業があり、それを基盤として更に周辺にあるさまざまなニーズに対して対応していく。それが認知されると、新たな「公」になっていくということではないか。

(高岡委員)

地域で社会福祉法人などが先駆的に取り組んでいったものの積み上げが社会福祉事業として位置付けられた。そういう意味で社会福祉法人もそれなりの功績があった。しかし、介護保険の導入など社会福祉法人を取り巻く状況の変化を踏まえると、これまでの社会福祉法人であっていいのかということになる。

基礎構造改革の柱として、利用者によるサービスの選択を支援する仕組みと併せて、地域の相互扶助の中で福祉の問題を解決するための仕組みも構築されている。

地域の相互扶助による問題解決には社会福祉協議会が中心になるが、個別の実践も必要であり、より積極的に地域に貢献するための取組を進めながら、これを国民に対して開示し、業界に対しても各法人がこんなことをやっているという実例を積み上げていけ

ば、多様な供給主体の中で非営利法人としての社会福祉法人の位置付けを明確にしておくことができる。

大阪では、老人の相談と経済的支援についても法人自身が資金を拠出して地域貢献をしようという新たな「公」としての役割も担おうとしている。今まで施設は補助金を受けるだけで、なかなか自ら汗を流そうというのが見えなかったが、1つの動きとして理解をしていただきたい。

(堀田委員)

社会福祉法人の過去の貢献は十分理解しているが、問題はこれからである。法的に言えば憲法25条に基づき生存権の保障を必要とする人について保障するという姿から、憲法13条により個人の尊重、個人の尊厳の保持を図り、あらゆる人について助け合おうという方向に福祉の姿が変わっている中で、社会福祉法人の役割が従来そのまま肯定できるはずはない。それでは新しい役割とは何かということになるが、その例として資料で説明されている取組をしているからと言って、税金を入れて社会福祉法人を維持しなければいけないということにはならない。それらの取組の大抵のことはNPOがやっており、ニーズがあればNPOが自分で寄付を集めてエネルギーも出して解決している。この程度のことで社会福祉法人維持というのは説得力に欠ける。

個人の尊厳を保持するための社会福祉という方向に変わっていくと、当然にこれは施設から在宅へ、そして、施設はなるべく家庭のような姿に変えていくということになる。なるべく在宅で、あるいは在宅の近くに小規模な施設があって、そこで尊厳を持って暮らせるようサービスを受ける。その方向に社会が進んでいく中で、社会福祉法人がその先兵として自らの機能を小さく分けて、地域の中にサテライトのように出していく。給食サービスを含め、様々なサービスを施設だけで行うのではなく、施設の機能を地域の中に置いていき、家庭にいても施設にいるのと同じようなサービスを受けられるようにする。そのような形に福祉の姿を変えていくことが、個人の尊厳を保つための福祉として適切である。

社会福祉法人が、自らの機能を地域に出すことによって家庭においても尊厳を持ってサービスが受けられるという姿に福祉を一段引き上げる役割を果たすのであれば、社会福祉法人の公的な役割としての位置付けが新たに生まれるのではないか。

(松尾委員)

社会福祉施設について、審議会等では往々にして大規模な集団の議論と小規模な集団

の議論がある。介護施設や保育所のような大規模な集団だけの議論が、その他の小規模な集団に通用するかどうかをよく議論しておく必要がある。また、大都市部では福祉のための様々な仕組みを作る環境は大体整ってきたが、地域によっては環境を作れない地域がある。そういうところにこの大都市の理論を持っていても地域の問題は必ずしも解決しない。社会福祉法人の公益性が求められるのは、むしろ大都市ではない地域が重要なので、そこを議論していくべきである。

(大石委員)

時代が変わって社会福祉法人も新しい役割を担うことが求められている中で、それをどのように実現するかが社会福祉法人の活性化という話だと理解しているが、資料にあるような、外部の人間を入れるとか、情報開示をするといったことだけで本当にいいのか。

時代の要請に応じてイノベーションを自ら起こしていくような体質を作り上げ、サービスの抜本的な向上を図っていくための仕組みを作っていくためには、説明資料にある方策だけでは不十分。これは形式要件を整えているにすぎず、それを超えた実質的な仕組みをどのように作っていくのが重要。

医療界では、赤字法人が多く、経営に関する危機意識が強い。その中で頑張っている医療法人はガバナンスの体制の強化や情報開示に当然取り組み始めているが、それを超えて、自分たちが行っているサービスについて細かいところまで情報交換をして、模擬的な市場競争状態を作るところも出始めている。社会福祉法人も形式要件を整えるだけでなく、実質的に新しいことを考えてそれを実行できるような仕組みを作り、そのために情報交換を行うような仕組みを作ることも今後考えなくてはいけない。

(京極委員)

社会福祉法人制度が創設される前、社会事業家は先駆的に、自己犠牲的に様々な事業に取り組んできた。それが戦後改革の中で社会福祉法人制度が創設され、かなり保護されるようになった。こうした原点をたどってみると、社会福祉法人がもう少し先駆的なことを行いやすい仕組み、それを財政的にも保証する仕組みがあっただけいい。

新しい「公」の創造については、従来、公と私の関係は官と民と同じに考えられて、官や官の代行である社会福祉法人が担うということで済んでいたが、株式会社にとってもNPO法人にとっても、社会福祉法人と同様に公益性の追求をすべきという議論があるわけで、その新しい「公」をどのように求めていくかが社会福祉法人を始めとする公

益法人にとって一番大きな論点である。

社会福祉法人は、中にはかなり改革に取り組んでいるところもあるが、地位に甘んじていて、むしろNPO法人の方が新しい「公」を代表している向きもないわけではない。その点をもう一回考え直して、法制的にも新規事業等を行うときに有利なように、あるいは国際貢献などでもできるように体質を変えるべき。

公益性というのは、コモングッツやソーシャルフェアネス、パブリックインタレストといった様々な視点から追求しないと、狭い意味の公益性と捉えると論点が狭くなる。

(浅野委員)

保育と介護サービス事業を行っている株式会社という立場から言うと、措置から利用契約となって次に何を議論するかといえば、公益性云々ではなくて、事業機会の均等もしくは公平性ではないか。

介護事業者は基本的には利用者やその家族に向けて仕事をしているのに対し、保育サービス事業者は多くの部分行政の方を向いて仕事をしているのが実態。企画の実施を委託する際にも委託先に株式会社が含まれないといった場合もある。社会福祉法人云々の前に、まず社会的なサービスを提供する事業主体そのものに対して、事業機会の均等な機会を与える。その中で競争条件を少しずつ見直していくというようなことを考えないと、あるべき論からは日々困っている利用者や家族のためになる施策は打ち出せない。

(岩田部会長)

一口に社会福祉と言っても様々な問題が社会の変化の中で生じてくるので、サービス需要の範囲や規模は非常に多様。介護と保育に代表されるような企業活動でも十分対応できるような大きな市場を形成する場合と、非常に小さな需要しかない、あるいは非常に細かくニーズやサービスのありようが分かれてしまう場合がある。例えば、低所得者対策について言えば、所得保障とかバウチャーで十分に対応できるという主張はそのとおりだが、実態的には低所得者向けのサービスを提供する者がいないという場合もあり、社会福祉法人は、これまでそのような分野に取り組んできたという経緯がある。一方、今のNPOは、例えば、外国人問題のフォローなどのように、社会福祉法人も行っていないことに取り組んできており、そこが社会福祉法人の存在理由に関する議論の難しいところ。むしろ、社会福祉法人の積極的な存在理由はやはり実績で示されていくものではないか。社会福祉法人の活性化に関しては、大石委員の言う形式要件に加えて実質的にそれを担保できるような枠組みをどのように作るかということが重要。

(佐々木委員)

保育に関しては、これまで、公立と公立に代わっての社会福祉法人の施設が担ってき  
て、株式会社の参入はつい最近になって認められた。保育は教育に似通った面もあり、  
事業供給主体という視点からは、競争原理だけでなく、保育の質や長期の安定性など  
について見極め判断していくことも必要。

(松尾委員)

低所得者対策は社会福祉法人が行うべきだという議論より、その行い方が問題。所得  
がないからサービスを受けるのを遠慮している人への対応や、地域において相談体制や  
総合的な支援体制がないという状況に対して社会福祉法人がどのような形で取り組んで  
行くのかということがこれから非常に重要である。

(岩田部会長)

個々の社会福祉法人の役割だけではなくて、地域の中での社会福祉法人全体としての  
役割もあるのではないか。

(佐々木委員)

同じ社会福祉法人でも経営者の意欲ややり方次第で違ってくる。社会福祉法人の枠組  
みを活かしていかに地域で歓迎されるような経営をするかが重要。

(村田委員)

一部の人ではなく皆がサービスを利用していくという時代の中で、利用者が選択でき  
る目を持つための役割を担うことも、社会福祉法人の在り方としてあるのではないか。

(新津委員)

事業の透明性の確保について、事業の内容あるいは第三者評価の結果を自ら全部開示  
している、あるいは苦情も含めて開示をしている事業者もあれば、職員にも全く開示し  
ないという事業者もある。

サービスの質の向上と事業の透明性の確保のための、今後の取組として第三者評価等  
を進めていって、例えば開示を義務化したときに、その義務化された内容に加えて事業  
者がそれ以外の情報も開示できるかということが重要。開示される内容が一定化され  
たときに、その内容だけで事業の透明性が確保されるわけではないのではないか。

(浅野委員)

第三者評価を何のためにするかといった目的については、利用者が判断しやすいよう  
な情報の提供が1つ。また事業者としてそのチェックに早くアクションを起こせるかと

ということがある。

情報の開示については、さまざまな第三者機関が事業体及びそのサービス内容を評価して開示していくのが一番であるが、まずは利用者及びその家族から見てわかりやすい項目について知らしめ、次にその内容を広げていくという段階を踏んでいかないと、一度に見せられても、そこに付いて行ける人というのは非常に少ないし、事業者の側も混乱を来してしまうのではないか。

(京極委員)

これまでは、保育所や特養で一施設一法人が多いが、やはりある程度の事業を行い、地域の相談に行政とは別の角度で応じ、援助をするというのが社会福祉法人のあるべき姿なのではないか。

戦前の社会事業を見ると、保育所は、要措置児童だけではなく施設の職員の子どもも地域の子どもと一緒に預かっており、大きな法人は保育所に託児所を抱えていた。セツルメントだったらさらに医療事業もやっていた。それが今では、社会福祉法人は一事業一主体で経営効率的に税制もまけてもらって何でもやっている。これまでは行政に代わってサービスを提供する主体として、税制の優遇なども認められてきたが、今後もそれを維持すべきという主張には無理がある。連合体を組んで地域全体に関われる法人の在り方など、これまでとは異なる方向性を求めていく必要がある。

(堀田委員)

事業者には今までの恩恵の立場に甘んじて、新しいことを学ぼうとする意欲もないし、新しいことに取り組もうとする意欲もない人がいる。今京極委員の述べられた問題意識・目的意識をすべての社会福祉法人が持つことが、社会福祉法人としての存在価値を主張することの大前提になるということを、この議論を報告書等としてまとめるのであれば、是非そこで強調してほしい。

(岩田部会長)

社会福祉法において社会福祉事業を個別に列挙した上で、その事業をやる主体として社会福祉法人があるという仕組みでは、どうしても各々の社会福祉法人が特定の事業を行うということになってしまうのだろうと思う。

社会福祉法人は歴史的に言えば、利用者から見て悪いことをしない施設として安心できる一方で、公のコントロールに入っているとみなされてきた。しかし、今後は、一事業を実施すればよいというのではなく、地域の課題に対応するため、その法人が今遂行

すべき事業を決めていく、あるいは、地域のネットワークの拠点となって自らの資源を開放していくというのが方向性なのではないか。そういう意味で言うと、低所得層や制度の間にいる人たちの問題をいち早くキャッチする主体になり得るということは、地域の課題への対応に取り組んだ結果として出てくるものであって、低所得層は一義的に社会福祉法人が対応するものであるという議論にはならないのではないかと。

(高原委員)

利用者の視点ということで、地域福祉権利擁護事業の利用に関する相談件数と利用契約件数とのギャップについて事務局に説明をお願いしたい。件数約48万8千件に対して、利用契約件数が約14,800と3%にとどまっているが、これはどのようなところに問題があるのか。

(地域福祉課長)

地域福祉権利擁護事業の実施主体は社会福祉協議会となっており、そこでいろいろな相談を受けている。福祉サービスの援助事業を受けるに至らない、よろず相談となっているという現状でもあり、実際、ほとんどが相談で終わっているというのが実態。高齢者や知的障害者などのハンデを背負っている方々に対する相談が非常に多くなってきているということではないかと思う。

(京極委員)

企業なら契約のために相談を受けて、契約率が高い方が望ましいわけだが、社会福祉法人の場合は、様々なことを行っているということ、相談件数が多いということ自体に意味がある。必ずしも事業契約と結び付かなくてもその場で相談に乗ることが本来の社会福祉協議会らしい仕事。このような役割はこれから非常に大事になってくる。

(村田委員)

地域福祉権利擁護事業のシンポジウムでの全社協働の説明では、相談件数と利用契約のギャップについて、金銭の出し入れが主な援助の内容になるため、何度も相談してやっと契約する、金銭を他人に委ねることへの信頼感を醸成するためには、相当相談を重ね契約に結び付くという道筋が必要のようだという説明もあった。

(松尾委員)

社会福祉法人が自分の事業以外の福祉事業に取り組まないというのは、社会福祉法人にも責任はあるが、施設整備費と措置費による制約のために他の仕事をするのができなかつたと言える。これは決して社会福祉法人が求めた姿ではなかつた。

かつての社会福祉法人は全く民間の浄財で様々な事業を展開していたわけで、それを考えれば、規制緩和等を行えば社会福祉法人も多様な事業を展開していける下敷きはあるのではないかと。

(横山氏)

介護保険の導入が社会福祉法人の在り方に与えたインパクトは非常に大きい。社会福祉法人は様々な規制の中に守られてきたという部分もあるし、やりたくてもできない事業もあった。介護保険制度が導入された後も、理事会あるいは理事、理事長というような人たちの中には旧態依然とした考え方を持っている人もおり、ガバナンスの能力が民間の業者から比べれば足りない部分がある。

核となる事業の他に地域貢献が求められる時代になったということは理解できるが、社会の環境や状況というものに影響されて、これからどのような人がサービスを必要とするかはわからない。そういう状況に弾力的に対応できる社会福祉法人の役割というものがあるのではないかと。

(岩田部会長)

本日の議論は一応これで終了させていただき、また引き続き次回この問題について更に深い議論をしていきたい。最後に事務局より次回の日程等について御案内する。

(総務課長)

次回は、6月23日水曜日3時からを予定しており、議題は本日に続き、社会福祉事業及び社会福祉法人について御議論いただきたい。

(岩田部会長)

それでは、本日の部会はこれで終了とする。