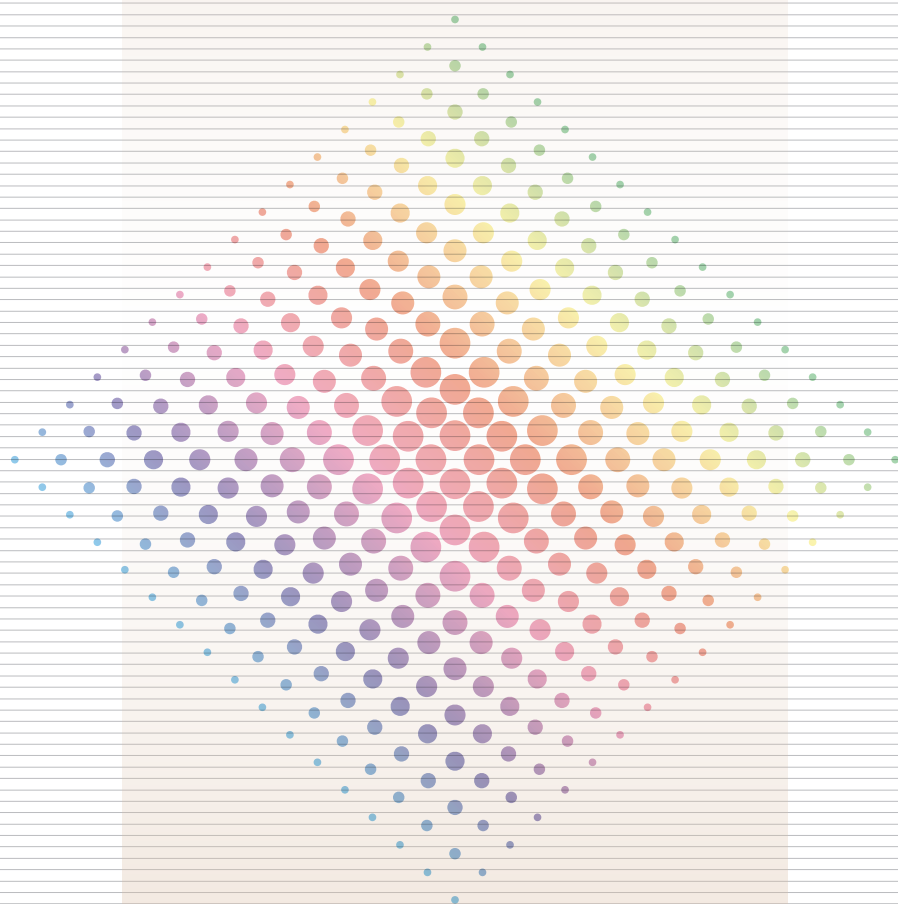


# 全社協 福祉ビジョン 2011

ともに生きる豊かな福祉社会をめざして



社会福祉法人 全国社会福祉協議会

平成22年12月

# 目次

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 概要                                 | i         |
| <b>第1章 私たちのめざす福祉の姿</b>             | <b>1</b>  |
| 1. 現在の福祉課題・生活課題                    | 1         |
| 2. 現在の社会福祉システムの対応の限界               | 3         |
| 3. 社会福祉の再構築に向けて                    | 3         |
| <b>第2章 めざす福祉を実現するために</b>           | <b>8</b>  |
| 1. 各法人、組織の役割                       | 8         |
| 2. 各種相談や関係領域との連携による総合的な支援体制の構築     | 12        |
| 3. 福祉人材の確保                         | 12        |
| 4. 個人情報保護法と制度外のサービス・活動             | 14        |
| 5. 制度外の福祉サービス・活動の財源                | 15        |
| <b>第3章 国、都道府県、市町村の役割分担</b>         | <b>16</b> |
| 1. 制度内の福祉サービスにおける役割分担              | 16        |
| 2. 制度外の福祉サービス・活動における役割分担           | 17        |
| <b>第4章 社会保障・社会福祉の財源の確保</b>         | <b>18</b> |
| <b>第5章 新しい課題に向き合う社会福祉法人等の責任と使命</b> | <b>21</b> |
| 行動方針                               | 23        |

# 全社協 福祉ビジョン 2011の概要

～ともに生きる豊かな福祉社会をめざして～

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

## 1. 私たちのめざす福祉の姿

### (1)現在の福祉課題・生活課題

わが国は、現在、貧困、虐待、孤立死、自殺、DV（家庭内暴力）被害、ホームレス、ニートなど、解決になかなか至らない深刻な福祉課題・生活課題が噴出しています。中山間部や都市部において、移動や生活物資の確保が困難など日常生活に支障を来している地域が生まれています。国民<sup>1</sup>の間には、こうしたことがいずれ自分自身の問題となるのではないかとといった不安を持つ人も増えています。

これらの問題発生には、さまざまな要因がありますが、少子高齢化、経済社会の変化などにより、家庭、地域社会、企業等の相互扶助機能が急速に力を失ったことと強くかかわりがあります。そして、これらの問題に既存の社会保障・社会福祉制度は十分に対応しきれていない状況にあります。

### (2)求められる変革(現在の社会福祉システムの対応の限界と再構築)

社会保障・社会福祉の仕組みは、さまざまな福祉課題・生活課題に対応すべく、充実、発展をしてきました。現在も、子ども、障害、介護等の各分野で制度の見直しが行われていますが、上記のような課題に対応していくために、各分野の検討に合わせて、次のような変革の動きをつくっていきたいと考えています。

第一は、**制度内の福祉サービス<sup>2</sup>の改革**です。

安定した制度の確立とともに、ニーズの変化に対応するために、サービスの縦割りを改善し、柔軟性を確保するという視点が重要です。

同時に**財源確保**が大きな課題です。私たち社会福祉関係者は、現状においても財源が不足しており、今後の量的・質的拡充を考えるとさらに財源不足は深刻な問題となると考えています。財源確保には、国民負担（消費税を含む税収、社会保険料等）についての論議が欠かせません。国民の理解を得られるよう、早急に議論を始め、合意を形成し、そして実行に移す必要があります。

第二は、**制度外の福祉サービス・活動の開発・実施**です。制度で対応できない問題に、果敢に取り組み、その解決の仕組みを創っていく必要があります。

第三は、社会福祉の担い手として、公私の社会福祉関係者とともに、**住民・ボラ**

<sup>1</sup> 本ビジョンにおいて、「国民」とは「日本に暮らすすべての人びと」としています。

<sup>2</sup> 現在の法律や制度で定められた福祉サービス

ンティア<sup>3</sup>の主体的な参加の環境をつくることです。現在の福祉課題・生活課題の多くは、つながりの喪失、社会的孤立といったことと関わりが深く、住民・ボランティアがこうした問題に目を向け、要援助者<sup>4</sup>と社会とのつながりを再構築していく取り組みが期待されているのです。要援助者が深刻な事態に至らないようにする予防機能は、住民・ボランティアの参加によって、いっそう強化されます。

## めざす福祉の姿

私たちは、冒頭に述べた福祉課題・生活課題を深刻に受け止めています。このような状況を打破するために、上記の変革を急がなければなりません。

社会福祉については、公がこの責任を果たすべきものであることを確認しつつ、この変革を通して、私たちは次の「めざす福祉の姿」を実現していきます。

- ①社会福祉関係者、住民・ボランティアだけでなく、地域社会のあらゆる構成員が社会福祉の担い手として、それぞれの役割を果たし、連携・協働する体制がある。
- ②要援助者のニーズに確実に対応する専門的援助が制度内の福祉サービスにより十分に用意されている。そして、制度が対応できないニーズには制度外の福祉サービス・活動の取り組み(開発・実践)が行われている。
- ③人びとがライフステージを経ていく中で生じるさまざまなニーズ、リスクに的確に対応する支援として福祉サービス・活動が予防も含めて用意されている。とくに、判断能力が不十分なことなどにより、自立生活が困難な人には、権利擁護の仕組みが用意されている。
- ④各福祉サービス・活動が互いに連携・協働し、要援助者を囲む家族、隣人、友人、地域社会との関係を維持、再構築しながら実施されている。さらに、制度外の福祉サービス・活動をまちづくり、地域社会づくりと連動して実施し、要援助者が構成員として受け入れられ、安心して暮らすことのできる地域社会の実現が志向されている。

(第1章、第4章)

## 2. めざす福祉を実現するために

現在、福祉サービス・活動の担い手はきわめて多様になっています。

それぞれがその特徴を生かしながら、連携・協働した取り組みをすすめていくことが重要です。また、そのためには地方公共団体や国が基盤整備をすすめることも必要です。

社会福祉法人、社会福祉協議会については、制度内の福祉サービスの実施に集中し、

<sup>3</sup> 住民・ボランティア(グループ)、NPO法人、自治会・町内会等地縁団体等を総称します。商店、企業、労働組合、生協、農協、学校なども含めた地域社会を構成するあらゆる個人・組織を含むと考えることが必要です。

<sup>4</sup> 「要援助者」とは福祉的な支援を必要とする人を言います。

新たな福祉課題・生活課題に対応するという姿勢が弱くなっているのではないか、という反省にたち、制度外の福祉サービス・活動に積極的に取り組んでいきたいと考えています。

社会福祉法人制度は、公的費用を確実に活かす仕組み、また、地域社会・住民の力が集まる仕組みとして機能しており、今後とも、地域の有益な社会資源として活用すべきだと考えています。

また、福祉人材は、依然、不足している状況にあります。社会的評価・処遇を向上させ、働きやすい環境づくりをすすめることが重要です。

(第2章)

### 3. 国、都道府県、市町村の役割

今後、ますます、地方分権の考え方が加速し、福祉施策の基本は市町村が担うことになります。

社会福祉には、一般の人びとに十分認識されていない福祉課題に、先覚者が問題提起し、光をあて、次第に全国共通の制度として定着してきたという歴史があります。

したがって、市町村のみに任せるのではなく、国・県・市町村が重層的に担うものととらえることが重要です。

(第3章)

### 4. 新しい課題に向き合う社会福祉法人等の責任と使命(私たち自身の決意)

私たち、社会福祉関係者(政策委員会構成組織)は、社会保障・社会福祉制度の強化を推進するとともに、地域のあらゆる組織・個人と協働し、既存の制度では十分に対応できていないニーズに応えるために、以下の4点の取り組みをすすめていきます。

#### 1)柔軟に対応できる制度内の福祉サービスの強化、確立

制度内の福祉サービスでは対応しにくい新たな福祉課題・生活課題についても、柔軟な運用により、解決を図ります。

#### 2)制度で対応しにくいニーズに応える福祉サービス・活動の積極的展開

専門職のみでは解決しないニーズへの取り組みを重視し、組織の持つ資源(専門性、拠点、ネットワーク等)を生かしながら問題解決に挑戦します。

#### 3)市区町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みづくり

それぞれの組織が相談・調整窓口を設け、相互の連携により、サービス・活動を調整し、速やかに解決に結びつく仕組みづくりをすすめます。

#### 4)制度改革の働きかけ

上記の取り組みを通して、制度改革を働きかけていきます。

(第5章)

## 5. 国・地方公共団体への呼びかけ

国・地方公共団体には、現在の福祉課題・生活課題を踏まえ、必要な財源確保を行い、社会保障・社会福祉を積極的に展開することを提案します。さらに、国、都道府県、市町村がそれぞれの役割、責任を果たすことが重要です。

## 6. 国民のみなさんへの呼びかけ

国民のみなさんには、社会保障・社会福祉制度を立て直し、めざす福祉の姿を実現するために、費用（税・社会保険料等）の分かち合いと福祉活動への参加を呼びかけます。この二つを「社会連帯の証」ととらえていくことが大切です。

社会福祉をすすめるのは、上記の国民、国・地方公共団体、地域のあらゆる構成員の連携・協働によるものです。私たち**社会福祉関係者**（政策委員会構成組織）は、その公益性や専門性を生かし、先頭にたって、積極的な役割を発揮していきます。

みなさんのご理解とご賛同をいただければ幸いです。

### 政策委員会構成組織

都道府県・指定都市社会福祉協議会  
市区町村社会福祉協議会〈地域福祉推進委員会〉  
全国民生委員児童委員連合会  
全国社会就労センター協議会  
全国身体障害者施設協議会  
全国保育協議会  
全国保育士会  
全国児童養護施設協議会  
全国乳児福祉協議会  
全国母子生活支援施設協議会  
全国福祉医療施設協議会  
全国ホームヘルパー協議会  
日本福祉施設士会  
全国社会福祉施設経営者協議会  
障害関係団体連絡協議会  
全国厚生事業団体連絡協議会  
高齢者保健福祉団体連絡協議会  
全国老人クラブ連合会



# 第1章 私たちのめざす福祉の姿

## 1. 現在の福祉課題・生活課題

### [経済の低迷と人びとの生活の変化]

- ◆ わが国は、少子高齢化、人口減少、働き方の多様化、女性の社会進出、核家族化が進行し、職場、地域社会や家庭の機能が大きく変容していく中で、人びとの生き方・暮らし方が多様化しています。
- ◆ 近年、「高齢者の貧困<sup>1</sup>」「ひとり親(母子等)家庭の貧困」「子どもの貧困」等「貧困」が構造的な課題を持ちながら存在するほか、これが深刻化していることが明らかになってきました。また、規制緩和、経済の低迷の流れを受けて「雇用止め・派遣切り<sup>2</sup>」が失業や住居喪失を生み出す等「新しい貧困」が顕在化し、人びとの生活不安は一段と高まっています。
- ◆ 孤立死、自殺、ニート、ひきこもり、ホームレス、ゴミ屋敷といった問題や、家庭内での高齢者虐待、児童虐待さらにはDV(家庭内暴力)被害の数が年々増加している傾向にあります。子育てが困難とする親の増加も顕著です<sup>3</sup>。
- ◆ また、近年、更生保護分野における高齢者、知的障害者への生活支援の必要性も指摘<sup>4</sup>されています。

### [中山間部、都市部の課題]

- ◆ 中山間部、都市部といった地域性の違いからも新たな課題が生まれています。過疎化がすすむ地域においては、公共交通機関の減便・廃止が、通院や通学などの移動を困難とし、商店街の店舗の閉店・減少により、食料品等日用品の購入が困難になるなど深刻な日常生活上の課題を生み出し、場合によってはその集落の存続すら危ぶまれています。一方、都市部では、高齢化が急速にすすむ住宅街・団地や单身・低所得

1 内閣府の男女共同参画局「生活困難を抱える男女に関する検討会」が、厚生労働省の「国民生活基礎調査(平成19年)」をベースにして集計したデータによると、いわゆる年齢別の「貧困率」は65～69歳の女性で19%。70～74歳では26.6%まで上昇し、「高齢単身者」の貧困率の高さが指摘されている。65歳以上の女性は52.3%、男性も38.3%という数値が出ています。65歳以上の単身女性は2人にひとりが貧困ということになります。

2 金融危機を発端とする世界的不況において、自動車産業、家電メーカーなど製造業を中心に大規模な労働者派遣契約の打ち切りや労働者解雇・雇用止めが発生しました。

3 熊本県の病院がはじめた、乳児を預かる「こうのとりのゆりかご」は2007年の設置以来2010年3月時点で57人の乳児が預けられており、未だ減少の兆しをみせていません。

4 福祉の支援が必要な矯正施設退所者の現状として、親族等の受け入れのない人びとは約7,000人で、中には、知的障害者(知的障害が疑われる者)や65歳以上の高齢者がいます。犯罪の動機は生活苦等で出所後2年以内に再犯という状況があります(厚生労働省調べ)。

世帯が集中する公営住宅などにおいて、福祉課題・生活課題が集中的に生じるという現象が生まれています。

### [福祉ニーズへの対応]

- ◆ 高齢者、知的障害者等の住宅リフォーム詐欺、振り込め詐欺、訪問販売詐欺などの消費者被害は依然として絶えず、年金、生活保護費等を狙った貧困ビジネスといわれる業者の“支援”という名のもとの搾取が社会問題となっています。
- ◆ さらに、保育所の待機児童<sup>5</sup>、特別養護老人ホームへの入所を申込み高齢者の拡大<sup>6</sup>への対応や、障害者の地域生活を可能にする多様な住まいの選択肢を確保するための体制整備もなかなかすすまない状況にあります。このほかにも、グループホームや小規模多機能施設なども十分な量には至っていません。福祉施設や福祉サービスの絶対的な不足や地域における偏在と格差が解消されない結果、高齢者・障害・児童各分野の基礎的な福祉ニーズが充足されず、利用者の選択にもとづくサービス利用は実現していない状況が見られます。
- ◆ 福祉施設やサービスが十分に整備されていないという一方で、福祉施設を設置しようとした場合、それに反対する運動も起こっています。また、学校教育では、障害を理由に地域の小中学校で教育を受けることを希望してもそれが叶わないという状況が未だに生じています。

### [福祉課題・生活課題の拡大と家庭や地域社会の機能の縮小]

- ◆ 以上のように、生じている、さまざまな福祉課題・生活課題の多くは、家庭の機能の低下、地域社会の機能の脆弱化と深く関わっていると考えられます。さらに、高齢者の所在不明者問題、社会的養護を必要とする子どもたちの増加などを見ると、親の老後の世話、子どもを育てるという家庭そのものが大きく変化してきていることが分かります。
- ◆ 子どもの貧困、虐待などについては、世代間を連鎖するという深刻な問題が指摘されています。次世代を担う子どもたちを育てるということそのものが大きく揺らいでいるのです。
- ◆ 本来、さまざまな課題を抱えた個々人を支える役割を持つ家庭や地域社会が機能しないばかりでなく、場合によっては、排除が行われるという実態が見えてきます。

---

5 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課 「保育所入所待機児童数(平成22年4月1日)」では保育所入所待機児童数を約2万6千人と発表しています(平成22年9月6日)。

6 厚生労働省老健局高齢者支援課 「特別養護老人ホームの入所申込者の状況(都道府県別の状況)」では、待機者は約42万1千人と発表しています(平成22年1月15日)。

### 【誰にでも起こりうる課題】

- ◆このような福祉課題・生活課題は、わが国で生活する人びとのライフステージや生活する地域社会によって、形は変えつつ、しかし、誰にでも起こりうるものであることが分かります。
- ◆そして、こうした問題に現在の社会福祉システムが十分に機能していないという実態があります。

## 2. 現在の社会福祉システムの対応の限界

- ◆近年、年金、医療、介護、福祉といった各分野の政策において、国・地方の財政の厳しさから、支出抑制が図られてきました。結果、社会保障・社会福祉のひずみ、人びとの所得の格差、福祉サービス利用の格差等が拡大するという状況が生まれました。現在の福祉・介護人材の深刻な不足も、こうした財源不足の問題の影響を少なからず受けています。
- ◆また、これまでは、家庭、地域社会、企業が人びとの生活を支えるという面で大きな役割を果たしてきました。しかし、地域社会の変化、経済社会の変化、あるいはグローバル化等にともない、家庭、地域社会、企業の機能は急速に力を失い、人びとの生活を支えきれず、孤立化を生み出すという状況となっています。同時に、単身世帯、高齢者夫婦世帯、ひとり親世帯などが増加し、急激な世帯構成、人口構造の変化もすすんでいます。
- ◆このような背景から出てくる福祉課題・生活課題に対応するには、現在の社会福祉制度・サービスが縦割りになっていること、社会福祉分野を超えた保健・医療、労働、住宅、教育など関連する分野との連携が十分に機能していないこと等、システムの限界が見られ、これを打破することが求められます。

## 3. 社会福祉の再構築に向けて

以上のことを踏まえて、私たちは社会福祉の再構築に向けて、次の提案をします。

### (1) 基礎となる社会福祉の理念・基盤整備の確認

#### 【社会福祉の理念】

- ◆私たちは、自らの努力だけでは生活が維持できない場合に、憲法第 25 条に定められた生存権の保障、第 11 条に定められた基本的人権の尊重、第 13 条に定められた幸福追求権の保障等に基づき、ノーマライゼーション、ソーシャル・インクルージョン<sup>7</sup>、

<sup>7</sup> ソーシャル・インクルージョンとは、すべての人びとを孤独や孤立、排除や摩擦から援護し、健康で文化的な生活の実現につなげるよう、社会の構成員として包み支え合うという理念で、社会的排除（失業、技術及び所得の低さ、粗末な住宅、犯罪率の高さ、健康状態の悪さ及び家庭崩壊などの、互いに関連する複数の問題を抱えた個人、あるいは地域）に対処するための政策課題の一つとされているものです。

社会連帯の考え方に立ち、個人が人としての尊厳をもって、家庭や地域社会の中で、その人らしい生活が送れるよう支援することが社会福祉の理念であると考えています。

また、社会福祉は、憲法の理念を持ち出すまでもなく国民<sup>8</sup>が支えあうという社会連帯の考え方を基礎に置きつつ、最終的には公がその責任を果たすべきものであることを確認しておく必要があります。

- ◆ この10年、福祉サービスの契約制の導入等、社会福祉の構造改革がすすめられてきた結果、福祉サービスの種類や量が広がり、普遍的になったことは評価されるべきですが、他方で、社会福祉を単なるサービス産業としてとらえていこうとする傾向が生じているように思われます。しかし、社会福祉は、単にサービスを提供するという発想ではなく、人の生活を総合的に支援するという視点が重要だと考えます。

### **[基盤となる法整備]**

- ◆ この理念を実現するためには、誰もが地域社会で尊重され、安心して暮らせる基盤をつくるための法整備が重要です。
- ◆ その基本となるものが「差別」をなくすことであり、障害に対する差別、性差別、年齢に対する差別等さまざまな差別の予防・解消に向けた不断の取り組みや機会平等の保障に関する法整備<sup>9</sup>が必要です。
- ◆ また、虐待防止、DV防止等については、「児童虐待の防止等に関する法律」、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」、「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」が制定されていますが、さらに障害者権利条約の批准に向けた国内法整備とともに、障害分野における虐待防止も早期の法制化が急務です。

### **[社会保障・社会福祉の財源の確保と国・地方公共団体の役割]**

- ◆ 国民の生活を保障するためには、社会保障・社会福祉の水準を保つに足る財源の確保が必要です。
- ◆ また、社会福祉をすすめていくうえでの国、地方公共団体の役割と責任を明確化することが重要です。今後、地方分権の考え方にに基づき、住民に身近な市町村の役割は十分に果たされる体制にしていくことが必要です。しかし、このことが、市町村のみに任せることとなり、国、都道府県の責任をあいまいにし、また、市町村の財政負担の重さから社会福祉の水準に格差が生じ、低下につながってはなりません。（詳細は第3章、第4章に記述しています。）

---

<sup>8</sup> 本ビジョンにおいて、「国民」とは「日本に暮らすすべての人びと」としています。以下も同様です。

<sup>9</sup> 現在、障害者差別禁止法の制定が検討されています。

## (2)めざす福祉の姿(今、もっとも取り組むべき福祉のあり方)

### [求められる変革]

- ◆ 現在の法律や制度で定められた福祉サービス(以下、「**制度内の福祉サービス**」とします。)を今後とも充実・発展をさせていくことが重要です。さらに同時に、柔軟な運用や、社会福祉の分野間の連携、他領域(保健・医療、労働、住宅、教育等)との連携を可能にする仕組みづくりが必要です。
- ◆ しかし、虐待、貧困、過疎地・都市部の高齢化等の問題の大きさ、深さに機敏に対応するには、既存の制度だけでは難しいのが現実です。意志ある個人・組織が、課題解決に果敢に取り組むという状況を生み出すことが必要です。福祉分野においては、制度内の福祉サービスで対応できない(しにくい)問題に対して、別途、福祉サービス・活動(以下、「**制度外の福祉サービス・活動**」とします。)を開発・実施していくことが必要です。

制度外の福祉サービス・活動を動かす力には、制度内の福祉サービスの変革や、新たに創設することにつながるダイナミックな働きが期待できます。

- ◆ さらに、制度外の福祉サービス・活動には、**社会福祉関係者**<sup>10</sup>とともに、**住民・ボランティア**<sup>11</sup>の参加が不可欠です。というのも、先に見た、現在の福祉課題・生活課題の多くは地域社会や家庭の機能の低下やつながりの喪失、社会的孤立といったことと関わりが深く、住民・ボランティアが地域での福祉活動を通して、福祉的な支援を必要とする人<sup>12</sup>(以下「要援助者」と言います。)と社会とのつながりを再構築することが期待されているのです。この住民・ボランティアの活動は、地域にもともと存在する助けあい・支えあいとつながるものであり、また、まちづくり、地域づくりの活動ともつながるものです。さらに深刻な状態に至らないようにする予防機能も持つことにも注目する必要があります。

### [めざす福祉の姿]

- ◆ 以上のことを踏まえて、めざす福祉の姿を次のように整理します。
  - ①社会福祉関係者、住民・ボランティアだけでなく、地域社会のあらゆる構成員が社会福祉の担い手として、それぞれの役割を果たし、連携・協働する体制がある。
  - ②要援助者のニーズに確実に対応する専門的援助が制度内の福祉サービスにより十

<sup>10</sup> ここでいう「社会福祉関係者」とは、社会福祉を目的とする事業(社会福祉事業より広い概念)の担い手である社会福祉法人、NPO法人等の組織、民生委員・児童委員(協議会)、さらに当事者組織等のメンバーをさします。

<sup>11</sup> ここでいう「住民・ボランティア」とは、住民・ボランティア(グループ)、NPO法人、自治会・町内会等地縁組織等を総称します。商店、企業、労働組合、生協、農協、学校なども含めた地域社会を構成するあらゆる個人・組織を含むと考えることが必要です。さらに、社会福祉関係者は、その一員でもあります(詳細は11ページを参照してください)。

<sup>12</sup> 「要援助者」とは福祉的な支援を必要とする人を言います。

分に用意されている。そして、制度が対応できないニーズには制度外の福祉サービス・活動の取り組み(開発・実践)が応えている。

- ③人びとがライフステージを経ていく中で生じるさまざまなニーズ、リスクに的確に対応する支援として、福祉サービス・活動が予防も含めて用意されている。とくに、判断能力が不十分なことなどにより、自立生活が困難な人には、権利擁護の仕組みが用意されている。
- ④各福祉サービス・活動が互いに連携・協働し、要援助者を囲む家族<sup>13</sup>、隣人、友人、地域社会との関係を維持、再構築しながら実施されている。さらに、制度外の福祉サービス・活動をまちづくり、地域社会づくりと連動して実施し、要援助者が構成員として受け入れられ、安心して暮らすことのできる地域社会の実現が志向されている。

### [地域福祉の考え方の発展]

- ◆社会福祉法(第4条(地域福祉の推進))では、「社会福祉を目的とする事業の経営者」と「社会福祉に関する活動を行う者」をあげ、両者の参加により地域福祉を推進するとしています。

「地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」

- ◆この地域福祉の考え方は、ここで述べた、「めざす福祉の姿」と重なるものですが、これを、さらに発展させ、社会福祉関係者と住民・ボランティアがともに、制度の改革を図るとともに、必要とされる福祉サービス・活動に取り組むことが求められていると考えます。

### [国民全体の合意と参加を]

- ◆上記のような社会福祉の方向性については、福祉関係者のみならず、国民全体の合意を得ながらすすめていくことが必要です。そのためには、いくつかの共通認識を確立する必要があります。
- ①社会福祉に住民・ボランティアが参加する目的は、互いに地域社会の一員として住民同士が支え合う社会をつくりあげていくという「社会連帯」の証であること。
- ②住民・ボランティアの参加は、その主体性やまちづくりへの広がり意義がある。し

<sup>13</sup> 家庭内虐待等、時に家族が分離されることがあったとしても、家族関係を回復、修復する視点や取り組みは重要です。

たがって、福祉サービスの単なる代替として活用するというような位置づけにはならないこと。

- ③国および地方公共団体は、制度内の福祉サービスの充実、および制度外の福祉サービス・活動の基盤整備<sup>14</sup>をすすめる最終的責務を負っており、その役割は大きいこと。

- ◆私たち社会福祉関係者は、地域社会の一員として、その公益性や専門性を生かしながら、制度内の福祉サービスのみならず、制度外の福祉サービス・活動についてもさまざまな組織・個人と連携して、さらに積極的に推進する責務を持っていると考えています。

---

<sup>14</sup> 基盤整備には、コーディネーター等の人件費、拠点の整備、地域福祉計画等への制度外サービスの位置づけ等があげられます。



## 第2章 めざす福祉を実現するために

ここでは、前章で述べた、めざす福祉の姿を実現するために、社会福祉の担い手がそれぞれ、どのような役割を果たしていくべきかについて整理します。

### 1. 各法人、組織の役割

#### (1) 社会福祉法人(社会福祉施設)

- ◆ 福祉施設・事業を経営する社会福祉法人は、わが国の福祉制度が飛躍的に拡充される中で、制度内の福祉サービスの提供により、多くの人びとを支えるという社会的な役割を果たしてきました。その一方で、制度内の福祉サービスの実施に集中し、新たな福祉課題・生活課題に対応するという姿勢が弱くなっているのではないかと、要援助者のあらゆるニーズに応えようとする姿勢が十分ではないのではないかとといった指摘もあります。
- ◆ 社会福祉法人は開拓性・先駆性・創造性といった原点を再認識することや、公益性・非営利性を背景にした利用者への適切なサービス提供者としての役割をふまえて制度の間を埋め、制度を超えた働きによって地域の福祉課題・生活課題に柔軟に 대응していくことが、今日、強く求められています。
- ◆ また、自らの属する地域において、地域の福祉サービスの水準をリードしていくなど、他の提供主体からも信頼される組織でなければなりません。
- ◆ 制度内の福祉サービスは、基本的には、多様な活動主体が参加することによって活性化することが期待されますが、とくに、社会福祉法人はそれを実施するためにつくられた組織であり、公共性、非営利性を担保し、事業の継続性、安定性を確保するために公的費用が他に流用されることのない特別な公益法人としての規制<sup>15</sup>が課せられています。このように、社会福祉法人は、地方公共団体や企業とは異なる民間非営利法人であり、地域社会における福祉サービスの質の向上や充実を使命とし、その利益も地域社会に還元するという仕組みです。社会にとって、さらに活かしていくことが有益な仕組みであると考えています<sup>16</sup>。
- ◆ 制度外の福祉サービス・活動の実施については、制度内の福祉サービスを提供する組

<sup>15</sup> 社会福祉法人は、その剰余金を出資者（設立時の土地の寄附者等）や理事等の経営者に分配することができないのみならず、使途が制限されています。持分を認めず、退出の制限、解散時には財産の国庫帰属が定められているなどの規制が課せられています。

<sup>16</sup> 社会福祉法人の設立要件は緩和されており、一定の要件を満たすことにより設立は可能であり、他法人も社会福祉法人を新しく設立し、事業を実施することが可能です。

組織<sup>17</sup>としてその専門性を制度外にも広げて担うという面と、地域社会における公益的な取り組みとして担うという面の両方の役割が重要になっています。

## (2)社会福祉協議会

- ◆ 社会福祉協議会もそのほとんどが社会福祉法人ですが、制度内の福祉サービスを実施するほか、「社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助」「社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成」<sup>18</sup>等の事業を行う組織として、また、社会福祉関係者と福祉活動を担う住民・ボランティア等により構成される組織<sup>19</sup>として、社会福祉法に定められており、他の社会福祉法人とは異なった機能も持っています。
- ◆ 社会福祉協議会についても、制度内の福祉サービスの実施、あるいは当該地方公共団体からの委託事業等の実施に力点が置かれ過ぎているのではないかと指摘がされています。さらに社会福祉協議会は、前項のように、事業の規定が幅広いものになっていること、地域の社会福祉関係者や住民・ボランティアの参加を得る組織であることから、他の社会福祉法人以上に、制度では対応しにくいニーズに積極的に対応することが求められています。
- ◆ この役割を担う職員は、福祉活動専門員<sup>20</sup>として位置づけられていますが、近年は地方公共団体の財政難からその確保が難しい状況にあります。あらためて、その役割の意味を関係者で確認し、市町村は基盤整備の一環として、福祉活動専門員を配置する必要があります。
- ◆ 近年は、権利擁護の取り組み(日常生活自立支援事業<sup>21</sup>、成年後見人の受任)や、生活福祉資金貸付事業<sup>22</sup>等を通して、要援助者に対する総合的な相談支援機能を発揮することへの期待が高まっており、この強化を図っていく必要があります。
- ◆ 最近の新しい福祉課題・生活課題は、複合的な要因を持つことが多く、これに対応す

17 とくに入所施設の持つ機能や高い専門性は、在宅福祉サービスにも、制度外の福祉サービス・活動にも、もっと生かされていく必要がある重要なものです。

18 社会福祉法第109条の規定。

19 同じく、社会福祉法第109条に「地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であって、その区域内における社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加」と定められています。

20 福祉活動専門員とは、市区町村社会福祉協議会に設置されている職員で、民間社会福祉の推進調査、企画、連絡・調整、広報、その他の実践活動を職務内容としています。地方自治体が設置のための予算化をするもので、1966年度からの国庫補助の後1999年度以降は地方交付税の積算根拠に「福祉活動専門員設置事業費」が計上されています。

21 日常生活自立支援事業とは、社会福祉協議会が認知症高齢者、精神障害者、知的障害者等に福祉サービスの利用手続、日常の金銭管理、書類等の保管、日常生活上の変化の察知等を支援する福祉サービス(社会福祉法の「福祉サービス利用援助事業」)です。

22 生活福祉資金貸付制度とは、社会福祉協議会が低所得者世帯、障害者世帯、高齢者世帯等失業等により生活に困窮している人に生活費及び一時的な資金の貸付を行う制度です。

るためには、社会福祉協議会が上述のような組織の特性を生かしながら、地域内の社会福祉関係者、住民・ボランティアの協働体制をつくり、地域福祉を推進する要の役割を果たし、解決にあたっていくという手法を確立していくことが必要です。

### (3) 民生委員・児童委員(協議会)

- ◆ 地域において常に住民の身近な立場に立って活動を行う民生委員・児童委員(協議会)は、福祉関係法規の規定に基づき、市町村をはじめ、都道府県・指定都市、国等の行政機関に協力し、地域住民への福祉サービスの周知、利用促進など幅広く相談・情報提供を行い、要援助者の相談・支援活動を行っています。また、社会福祉協議会、自治会・町内会、学校等と協働し、地域の福祉課題・生活課題への取り組み、福祉のまちづくりなどの取り組みをすすめています。
- ◆ 地域社会において要援助者が増加している状況にあつて、民生委員・児童委員(協議会)の役割が年々増大しています。今後、とくに相談・支援において十分役割が発揮できるよう、条件整備<sup>23</sup>を行う必要があります。
- ◆ 現状では、行政機関から多くの業務が民生委員・児童委員(協議会)に依頼されるというような状況も見られ、その多忙さと責任の重さから、なり手の確保が困難な状況が広がっています。そのため、負担軽減のための方策を講じる必要があります。あわせて、民生委員・児童委員の役割の一層の周知とともに、厚生労働大臣委嘱により全国あまねく設置されていることの重要性を踏まえた社会的評価を高めるための方策及び負担軽減のための方策を講じる必要があります。

### (4) 当事者組織<sup>24</sup>

- ◆ 制度外の福祉サービスを推進していくためには、当事者の課題やニーズを広く人びとに理解してもらう活動が重要になってきます。
- ◆ 現在は、多様な当事者組織が地域の中に存在しています。今後は、団体間の協働や意見調整にも意識的に取り組んでいく必要があります。
- ◆ 以上(1)～(4)の組織は、公共性・公益性の高い組織として、さまざまな形で、地域の住民・組織に支えられて活動しています。したがって、運営の透明化をすすめ、地域に開かれた運営を実践し、地域に支持される組織であることが求められます。

<sup>23</sup> 民生委員・児童委員の日常の相談・支援活動に必要な要援助者情報を個人情報保護法を理由にして、地方公共団体が民生委員・児童委員に提供しないという事例が多くあります。このような点の整備も重要です。

<sup>24</sup> 当事者組織とは、特定の体験・課題を共有する人びとが集まり構成員となって、その課題の対処や解決を目的に自発的、主体的、持続的に活動している組織です。また、当事者とは援助の対象者という立場だけではなく、福祉の担い手としての立場でもあります。

- ◆これらの組織は、制度が十分でなかった時期に、独自に福祉サービス・活動をすすめながら、それらを制度化する働きかけをしていったという歴史も持っており、今後も、制度外の取り組みを制度に結びつけていくことが重要な役割となります。

## (5) 社会福祉事業等を実施する他の法人

- ◆在宅福祉サービス<sup>25</sup>は、社会福祉法人以外にも、NPO法人、その他公益法人、生協、農協、営利法人など種々の提供主体が担っています。それぞれがその特徴を生かしたサービスの提供を行っており、今後も、それぞれの法人形態にふさわしい振興策を準備し、ニーズの多様化、拡大に応じていく必要があります。その際、サービスの質の向上は、あらゆる法人に問われることであり、その誘導策もあわせて行われる必要があります。
- ◆いずれも、その公益性の発揮や社会的責任<sup>26</sup>を担う立場から、制度外の福祉サービス・活動の実施や他の法人・事業所あるいは住民・ボランティアとの連携をすすめる必要があると考えます。

## (6) 住民・ボランティア

- ◆「住民・ボランティア」には、住民、ボランティア(グループ)、自治会・町内会等地縁組織、地域福祉推進基礎組織<sup>27</sup>、老人クラブ、青年団、防災組織、婦人(女性)会等の地縁型組織ほか、さまざまな個人・組織をあげることができます。
- ◆(1)～(5)にあげた組織も住民の一員として行動することがあります。
- ◆さらに、地域社会を構成するものすべてとすることができます。商店、企業、労働組合、生協、農協、学校等も重要な担い手となります。
- ◆それぞれがその社会的責任を果たすために、各種福祉サービス・活動に参加していくことが求められます。制度外の福祉サービス・活動を担い、また、制度内の福祉サービスとの連携を行うことが重要です。
- ◆住民・ボランティアの福祉活動の意義は、要援助者と社会とのつながりを再構築する機能にあります。したがって、地域社会において、もっとも身近な支援者として、ニーズの発見、見守り活動と、その延長線としての支援活動に大きな力を発揮することが期待されます。

---

25 (制度内の)在宅福祉サービスとは、社会福祉法に定める第2種社会福祉事業、訪問系、通所系サービスをさします。

26 文字通り社会的な責任。あらゆる組織が社会に対して責任を持つと考えられ、ISO(国際標準化機構)においても国際規格の策定作業が行われています。(英文名:SR: Social Responsibility)

27 地域福祉推進基礎組織とは、地区社会福祉協議会、校区福祉委員会、まちづくり協議会福祉部会等の地縁組織を基盤としているものです。

## (7)NPO法人

- ◆ NPO法人は、(5)(6)にも含まれますが、あらためてその固有の役割について考える必要があります。
- ◆ NPO法人は、福祉課題・生活課題に柔軟かつ迅速に取り組むことが可能な組織として社会福祉法人とは異なった活動形態により地域社会で重要な役割を発揮しています。一方、NPO法人は公益性の高い法人として、社会福祉法人と最も近い法人であると言えます。
- ◆ 多様な人びとの生活を支援していく上で、このような共通点、相違点を踏まえてNPO法人と連携関係を築くことは社会福祉法人にとって、極めて重要です。

## 2. 各種相談や関係領域との連携による総合的な支援体制の構築

- ◆ 地域には、民生委員・児童委員のほか、身体障害者相談員、知的障害者相談員、精神保健福祉相談員、母子自立支援員、婦人相談員などさまざまな相談員が社会福祉機関等に配置され、福祉課題に対応しています。これらの相談員は、専門知識や資格を持つ者のほか、地域で関わっている住民や当事者が担っていますが、その役割が十分に果たせるような方策を検討する必要があります。
- ◆ 生活全体を支援する場合は、社会福祉のみならず、保健・医療、労働、住宅、教育などの他領域と連携を図ることも必要になり、総合的にコーディネートする体制の構築が必要です。
- ◆ また、総合的な支援体制を構築する際には、相談を待つのみではなく、近隣の見守りなどを生かしながら、地域社会に出向き、積極的に見守り、援助を展開していく(アウトリーチ)相談活動を展開していくことも重要になります。この取り組みによって、地域社会の孤立の問題や福祉サービス等を利用する必要があるにも関わらずその情報を知らなかったり、拒否したりする人との関係をつくることができるからです。
- ◆ 地域社会の社会資源を有効に活用するためにも、種々の領域間の連携は重要です。

## 3. 福祉人材の確保

制度内の福祉サービス、制度外の福祉サービス・活動の発展を図っていくためには、その担い手である福祉人材の確保は重要課題です。その際、職業的従事者のみならず、ボランティアまで含めて幅広く考えていく必要があります。また、福祉人材の確保をすすめていくには単に員数の問題としてだけ考えるのではなく、福祉サービス・活動を担う質の高い人材をどのように募り、養成していくかという視点が必要です。

### [従事者の社会的評価・処遇の向上]

- ◆ 現在、失業者が増えているにもかかわらず、福祉人材は不足しています。さらに、今後は、総人口、労働人口が減るという状況の中で、増大する福祉ニーズに対応して、福祉人材を増やす必要があります。とくに、高齢化の進展に伴い、現在 140 万人余の介護職員は 2025 年には 210 ～ 250 万人余が必要と推計されています<sup>28</sup>。また、現在 32 万人余の保育所保育士は、今後の利用の増加に伴って 2018 年には約 46 万人が必要と推計されています<sup>29</sup>。
- ◆ 福祉人材の不足が深刻化している要因としては、仕事の重さに比して低い賃金、重労働、キャリアパスが不十分で将来展望が見えにくいことなどがあげられています。福祉を専攻する学校の卒業生でさえ他領域への就職を希望する者が多く、福祉領域に就業者が集まらないといった状況にあります。また、離職率も高い状況にあり、貴重な人材が定着していません。
- ◆ 福祉従事者の処遇改善の取り組みとしては、すでに、平均賃金が高職場に対して低い現状を改善するための「介護職員処遇改善交付金」(介護保険事業)「福祉・介護職員の処遇改善事業助成金」(障害者福祉事業)等による臨時的対応がすすめられています。これについては恒久化するとともに、介護・障害分野以外の福祉職や福祉職場で働く他職種(看護職、栄養士、調理員、事務職等)への拡充も必要です。
- ◆ 現在でも約 328 万人<sup>30</sup> という福祉人材は、日本の労働市場においても相当の規模を占めており、福祉人材不足の解決のためには、財源調達に力を入れ、労働市場における需給均衡点での確保が実現するように、まずは賃金を引き上げるという発想が必要となります。

### [意欲ある人に働きやすい環境づくり]

- ◆ 福祉人材の確保は、単に賃金水準の引き上げだけで解決するものではありません。福祉・介護の仕事が重要であるという意識や、人の役に立ちたい、福祉の仕事に何らかの形で関わりたいという意欲をもつ人びと(若い世代から子育てを終えた世代、さらに定年後世代まで)を担い手として迎える状況づくりが重要です。とくに、若い世代の人びとに福祉の仕事の重要性とやりがいを理解してもらうための取り組みが重要です。また、広範囲の年齢層が福祉の仕事を担当していけるよう、個々のライフステージやワーク・ライフ・バランスを考慮した働きやすい環境づくりをすすめるための制度改正、職

28 厚生労働省 社会保障審議会介護保険部会資料(平成22年5月31日)。

29 三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 「平成21年度保育士の需給状況等に関する調査研究報告書」(平成22年2月 14～15ページ)。

30 厚生労働省 社会保障審議会福祉部会資料 平成17年 介護・福祉サービス従業者数(実人員)(平成19年4月20日)。

員配置基準の見直し、待遇の改善が必要です。

### [多様な担い手の養成]

- ◆ 福祉人材の確保については、児童、生徒、学生に対する福祉教育を通して、福祉の仕事についての関心や理解を広げていく取り組み、専門学校や大学と社会福祉法人の協働により、就労支援等のプログラムと連携した人材育成の取り組み、福祉職場で働く人びとのための現任研修の機会の充実の取り組みなどが必要です。
- ◆ 社会福祉法人は、その4割が1法人1事業所という小規模法人であり、法人間で人材養成、採用を行う等の連携を図ることも必要です。

### [専門職の資格制度による質の向上]

- ◆ 福祉の仕事が、働きがいのある人間らしい仕事<sup>31</sup> といえる理由の一つに、わが国が、保育士、介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士等といった専門職の資格制度をもち、それぞれの専門性を明確にしながら働く人びとが要援助者の生活を支援し、福祉サービスの質の向上に大きく寄与してきたことがあげられます。
- ◆ 一部に、福祉サービスを成長産業として捉え、安易に失業者の受け皿とみなしたり、確保・養成に関する時間やコスト減のために資格要件を緩やかにすることを望む意見もあります。しかし、福祉の仕事については、福祉サービスを提供する人と福祉サービスを利用する人との豊かな関係を育むことが不可欠であり、常に専門性を向上させる取り組みが重要です。たとえ就労時には資格を持っていない人であっても、働きながら段階を踏んで専門性の向上ができるような資格体系をつくり、その養成・確保を図っていくことが必要です。
- ◆ わが国は他国と異なり、介護の分野でも、介護福祉士国家資格を制度化し、専門性をもった支援を展開しています。介護分野において、外国人労働者の受入れを拡大すべきとの意見もありますが、外国人労働者の受入れは、専門資格制度をさらに充実し、働きがいがあり、人間性が尊重される職場環境を整備する取り組みを推進して、介護の分野が安価な労働市場とならないよう十分に配慮しながら慎重に行う必要があります。

## 4. 個人情報保護法と制度外のサービス・活動

- ◆ ひとり暮らしあるいは高齢者夫婦のみの世帯、認知症高齢者等の増加が見込まれる中で、地域の見守り・支援活動、安否確認等制度外の福祉サービス・活動をすすめて

31 ILO（国際労働事務局）は、ディーセントワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現を重要な目標として位置づけています。

いく際に、関係者間で個人情報共有することが困難なことがよく指摘されます。

- ◆また、個人情報保護法等を理由に、地方公共団体が住民の情報を福祉関係機関と共有していないという実態があります。これは、高齢者等が地域とのつながりが途切れてしまっている場合、孤立化をますますすすめていくことになります。
- ◆さらに、災害時の避難支援さえできなくなってしまうおそれがあることから、必要な要援助者の情報収集、情報共有をすすめ、地域の見守り・支援活動を推進していく必要があります。

## 5. 制度外の福祉サービス・活動の財源

### 【国、地方公共団体の役割】

- ◆制度外の福祉サービス・活動への支援は、社会福祉法人などの民間組織、住民・ボランティアなどの主体性を尊重しつつ、適切な支援をすすめていく必要があります、国・地方公共団体は、その基盤整備(拠点の整備、コーディネーター<sup>32</sup>の配置等)の役割を担う必要があります。

### 【共同募金等民間資金の役割】

- ◆制度外の福祉サービス・活動を展開するためには、それを支援する民間資金、とくに、共同募金が重要となります。
- ◆共同募金は、現在「地域をつくる市民を応援する共同募金」として改革運動をすすめています。市町村単位で、福祉活動を担う個人・組織が集まり、必要な資金額を検討し、そのための募金を実施するという仕組みを定着させることが重要です。

### 【寄付の広がりの必要性】

- ◆共同募金に対する寄付に限らず、寄付は、国民の福祉への参加の一つの方法として、広く認識され、定着させていくことが重要です。また、企業がその社会貢献の一環として寄付を行うことを働きかけることも重要です。寄付行為そのものが、制度外の福祉サービス・活動を勇気づける点にも注目する必要があります。
- ◆一方、制度外の福祉サービス・活動の担い手側は、自らの活動に人びとの共感を得る取り組みが重要となります。

---

32 ここでいうコーディネーターとは、地域福祉コーディネーター、コミュニティワーカー、コミュニティソーシャルワーカー、ボランティアコーディネーター等をさします。



## 第3章 国、都道府県、市町村の役割分担

- ◆ 第1章で述べたような、公の責任、役割を前提として、今後ますます、地方分権の流れが加速していき、福祉施策の基本は市町村が担うこととなります。しかし、すべての市町村において、制度内の福祉サービスを一定の水準以上で適切に実施できるようにするためには、国、都道府県の役割も重要です。
- ◆ 社会福祉には、一般の人びとに十分認識されていない課題について、先覚者が、光をあて、問題提起し、次第に全国共通の制度として定着してきたという歴史があります。したがって、市町村段階のみに任せるのではなく、国段階や都道府県段階の支援や調整が不可欠だと考えられます。

### 1. 制度内の福祉サービスにおける役割分担

- ◆ 住民にもっとも身近な行政である市町村が、きめ細かく、地域の実情に応じた福祉を展開することが期待されています。各地域において、福祉課題について住民の理解・共感を得ながら施策をすすめていくことが必要です。
- ◆ しかし、市町村は人口、面積、財政規模など多様であり、財政難により財源を確保できず福祉サービスの利用が制限されるという事態が生じたり、市町村毎で多様な福祉課題に応える体制や量を整えることができなかつたり、非効率的であつたりするのではないかという危惧があります。
- ◆ また、現在検討されている国庫補助金の一括交付金化が、福祉サービスの水準に格差を生まないか、という点も危惧されます。
- ◆ したがって、市町村間の連携、都道府県レベルでの福祉の役割や市町村の支援などが、ますます重要となってきます。すなわち、第一義的には市町村が実施しますが、市町村のみに任されるのではなく、国・県・市町村が重層的に担うものととらえることが重要です。
- ◆ 国は、福祉サービスの全国共通のあるべき水準を提示し、各地域の福祉サービスがその水準を下回らないよう、指標の作成や第三者評価事業の推進等、福祉サービスの質の向上と量を確保するための対策をとることが必要です。さらに、各地方公共団体の福祉サービスの水準を保つために十分な財源の配分を行うとともに、先駆的な取り組みや早急に解決すべき問題に積極的に関与することが必要です。
- ◆ 都道府県は、その区域内の各市町村に目を配り、市町村間で格差が生じないように支援と調整を行う必要があります。また、都道府県は、市町村を超えた広域的な範囲ですすめていくことが必要な福祉サービス等の実施、新しい施策の開発や推進策を打ち

出すことを通して、市町村の福祉施策を支援していく必要があります。大都市、地方都市、過疎地域等それぞれに、社会資源の整備、人材の確保、福祉サービス運営上で固有の課題もあることから、的確な対応が必要となります。

- ◆とくに、セーフティネットの役割は国の役割が大きく、生活保護や雇用対策と同様、日常生活自立支援事業、生活福祉資金貸付事業は、市町村格差が生じないよう全国あまねく展開されるようにすることが必要であるため、国の関与がより一層求められるものです。

## 2. 制度外の福祉サービス・活動における役割分担

- ◆制度外の福祉サービス・活動への支援についても、市町村の役割が基本となりますが、都道府県や国の役割もあります。
- ◆制度外の福祉サービス・活動への支援は、担い手の主体的な活動を尊重しつつ、その活動基盤の整備や財政支援を行うことが重要です。地域に密着した活動には、市町村が支援の中心となってすすめていくことが必要ですが、広域の活動には都道府県や国による支援が必要となります。また、寄付税制の整備、助成事業、モデル事業など、都道府県、国が担うべき役割があります。
- ◆また、市町村地域福祉計画を推進する都道府県地域福祉支援計画や国の指針も重要となります。



## 第4章 社会保障・社会福祉の財源の確保

本ビジョンでは、制度内の福祉サービスの拡充とあわせて、制度外の福祉サービス・活動の推進の重要性、あらゆる個人・組織の参加の必要性について述べてきましたが、やはり、その基盤となるものとして、社会保障・社会福祉の制度が普遍的に整備されている必要があります。

### [今すぐ必要なのは財源確保]

- ◆ わが国の社会保障・社会福祉の実態として、国民負担率(納めた税金や社会保険料の合計額が国民所得の中でどれくらいの負担割合なのか示すもの)が、諸外国と比べて低い水準にあることや、わが国の社会保障給付費の中で、社会福祉に使われる費用の割合が低いことを認識する必要があります<sup>33</sup>。
- ◆ これまで、歳出のムダを省けば、財源は確保できるという指摘もありました。しかし、歳出のムダを削るだけでは、社会保障・社会福祉のサービスを賄う費用を確保することは到底不可能です。
- ◆ もちろん、歳出のムダの削減は、今後とも継続して徹底的に行われなければなりません。増大するさまざまなニーズに対応するためには、相当の財源の確保が必要となります。

### [社会保障・社会福祉のめざす水準について国民間の理解と合意を]

- ◆ では、社会保障・社会福祉の財源はどれくらい必要なのでしょうか。参考となる政府の資料の一つとして、年金、医療、介護、少子化対策についての課題や今後のあり方について議論した「社会保障国民会議」の報告があります。同会議は今までの仕組みを前提としたものですが、自然増以上に社会保障・社会福祉財源が必要であるという試算が行われました<sup>34</sup>。
- ◆ 現在、社会保障財源を消費税の増税等によって確保するというのが、与野党から言われ始め、国家財政の不足状態をどう解決するか議論がようやくされようとしています。
- ◆ いまこそ、社会保障・社会福祉の制度運営の持続性を確保し、さらに機能強化を図るためには、財源調達力を高めなければならない状況にきています。社会保障・社会

33 図2参照。

34 社会保障国民会議「最終報告」(平成20年11月4日)では、2025年に医療・介護費用は現状の41兆円が85兆円程度になると試算されています。

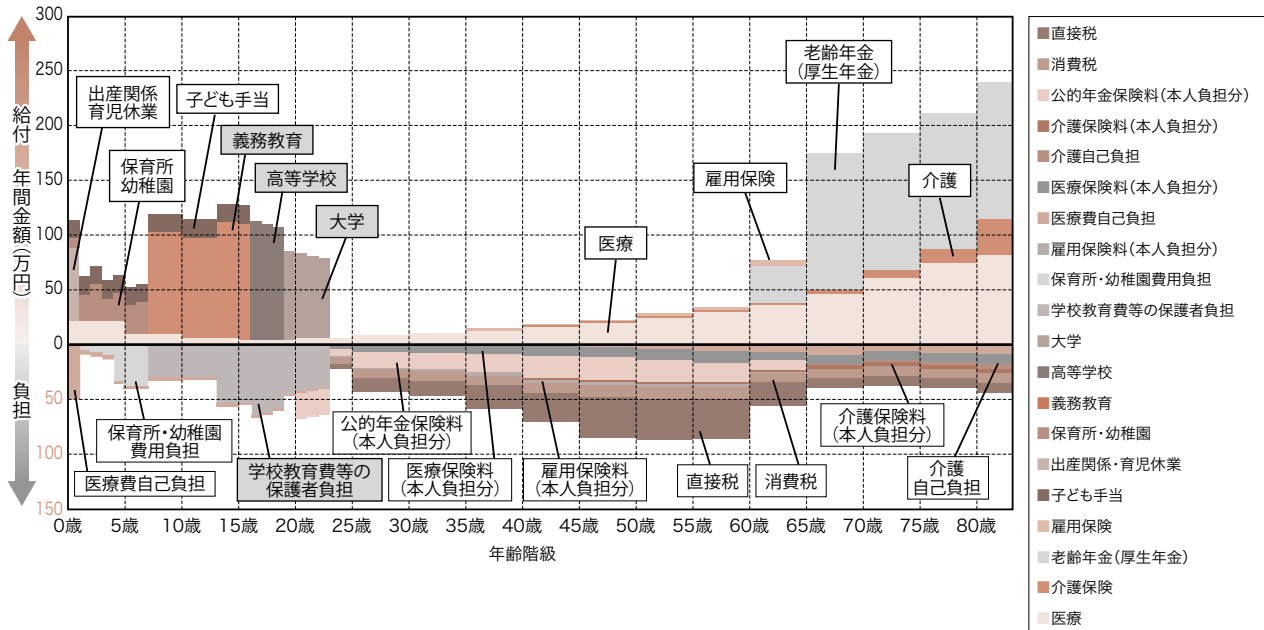
福祉の各分野において達成すべき具体的な水準をつくり、それに必要な費用の積算の上に立った財源の必要性を提示し、社会保障・社会福祉を充実させることを目的とした国民負担(消費税を含む税収、社会保険料等)について、国民の理解が得られるよう、早急に議論を始め、合意を形成し、実行に移す必要があります。

- ◆ 社会保障・社会福祉制度は、国民の暮らしの安心と安定が保障される社会基盤として、誰にとっても必要不可欠なものです。したがって、社会保障・社会福祉の費用は、これからの国民生活の社会基盤をつくりあげる「社会連帯」<sup>35</sup>の証であるという認識を共有し、これまで述べてきた社会福祉のめざす姿を実現することにより、現在の不安社会を解消するために、わが国は社会保障・社会福祉政策の財源調達問題の解決にむけて早急に取り組むべきであると考えます。

---

<sup>35</sup> ここで述べる「社会連帯」は第1章で述べた福祉への参加を社会連帯と位置づけることとつながるものです。

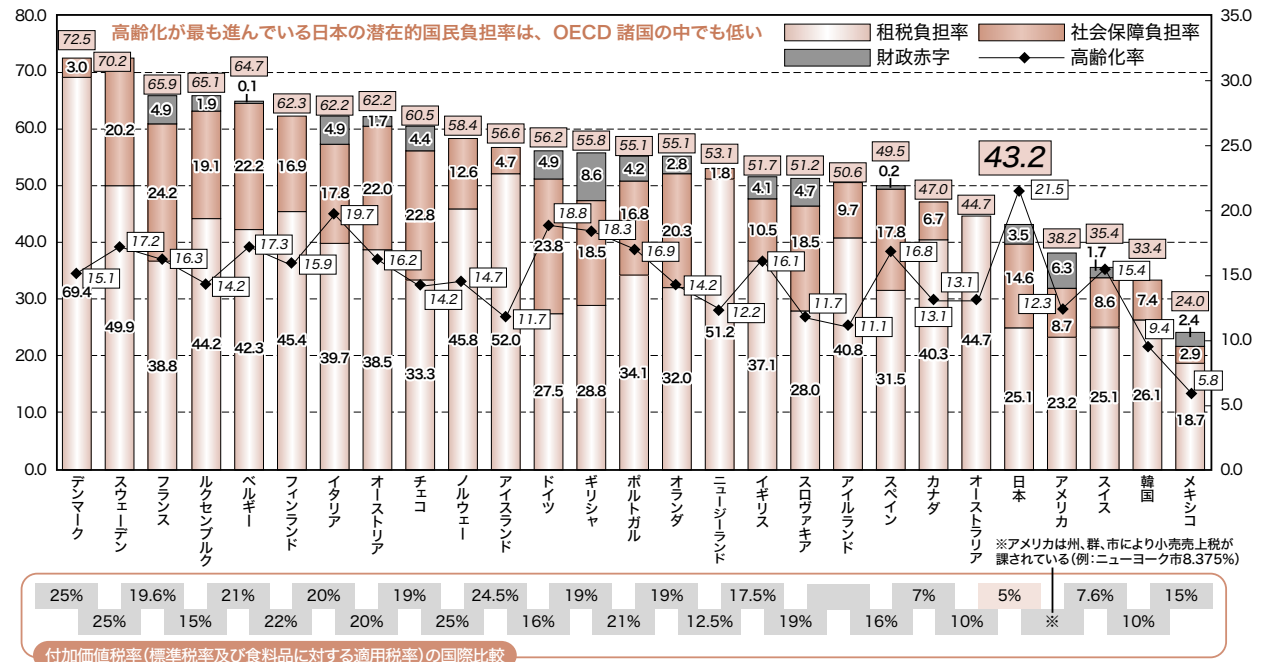
図1 ライフサイクルでみた社会保険及び保育・教育等サービスの給付と負担のイメージ



(注)平成21年度(データがない場合は可能な限り直近)の実績をベースに1人当たりの額を計算している。

出典:内閣官房ホームページ 政府・与党社会保障改革検討本部資料 (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentokai/dai1/siryou4.pdf>)

図2 OECD諸国の潜在的国民負担率及び高齢化率



注:日本の07年度の係数は見通しである。国民負担率は、租税負担率と社会保障負担の合計。四捨五入の関係上、係数の和が合計値と一致しないことがある。ポーランド、ハンガリー及びトルコについては、係数が足りず、国民負担率が算出不能であるため掲載していない。高齢化率については、日本は2007年の推計値を、諸外国は2005年の推計値を使用している。

【出典】・(国民負担率)日本:平成19年度予算案ベース、諸外国:National Accounts 2006(OECD)Revenue Statistics(OECD)

・(高齢化率)日本:「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」(国立社会保障研究所)、諸外国:World Population Prospects 2006 Revision(UN)

出典:首相官邸ホームページ 社会保障国民会議 最終報告書 参考資料 (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/syakaihosyoukokuminkaigi/saishu.html>)



## 第5章 新しい課題に向き合う社会福祉法人等の責任と使命

### [社会福祉法人は地域の重要な社会資源として力を発揮]

- ◆ 私たち、全国社会福祉協議会政策委員会を構成する社会福祉法人、社会福祉関係団体は、これまで、社会福祉の制度づくり(制度内の福祉サービスの充実、発展)を中心に、国・地方公共団体とともに、現在の姿を築いてきました。
- ◆ しかし、それだけではなく、社会福祉関係者の中でも社会福祉法人は、法人制度創設以前から、社会の福祉課題解決のため、自ら費用を調達しながら活動を展開してきた歴史と伝統があります。
- ◆ 今後、社会福祉法人は、制度内の福祉サービスを実施する、福祉制度を着実に運用するという役割だけでなく、本来の使命を発揮するために、地域に生じてくる新たな福祉課題・生活課題に着目した公益的な取り組みとして制度外の福祉サービス・活動をすすめていく<sup>36</sup> 責任と使命があると考えています。

社会福祉法人のこうした姿勢や行動の積み重ねは、地域社会における社会福祉法人の公益性や非営利性を可視化させるものであり、ここに社会福祉法人の存在意義を見出すことができます。

- ◆ 社会福祉法人は、社会福祉事業にともなう収入(措置費、介護報酬等)のほかに、補助金、寄付金、収益事業による収入など、多額ではありませんが、多様な財源を持っており、それを活かすことができ、また、組織運営や事業には、住民やボランティアの参加を得て推進を図ることができるといった特徴があります。

すなわち、地域の公私の力を生かすプラットフォームとしての役割を果たすことができるのです。また、専門職で構成される組織として、地域社会・住民の活動を支援することが可能です。

- ◆ 第2章「めざす福祉を実現するために」で述べた、公的費用を適切に使う仕組みとしての有用性とともに、ボランティアな力、地域社会・住民の力が集まる仕組みとしての有用性を生かし、いまこそ社会福祉法人は地域の重要な社会資源として力を発揮していくことが求められていると考えています。

### [いま、重点的に取り組むべきこと]

- ◆ 私たち社会福祉関係者が、いま重点的に取り組むべきことは、社会保障・社会福祉制度の強化を前提としながら、地域のあらゆる組織・個人と協働し、既存制度では十

<sup>36</sup> 全国社会福祉施設経営者協議会は「一法人一実践」活動をすすめ、毎年事例を収集しており、これまでに約3000事例が蓄積、展開されています。

分に対応できていないニーズに応えることです。以下の4点の取り組みをすすめていきます。

**(1) 柔軟に対応できる制度内の福祉サービスの強化、確立**

制度内の福祉サービスでは対応しにくい新たな福祉課題・生活課題についても、柔軟な運用により、解決を図ります。

**(2) 制度で対応しにくいニーズに応える福祉サービス・活動の積極的展開**

専門職のみでは解決しないニーズへの取り組みを重視し、住民・ボランティアや他の組織と連携し、組織の持つ資源(専門性、拠点、ネットワーク等)を生かしながら問題解決に挑戦します。

**(3) 市区町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みづくり**

上記(1)、(2)の取り組みをすすめていくためには、もっとも身近な市区町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みを構築していくことが不可欠です。それぞれの組織が相談・調整窓口を設け、相互の連携により、サービス・活動を調整し、速やかに解決に結びつく仕組みづくりをすすめます。

**(4) 制度改革の働きかけ**

上記の取り組みを通して、制度改革を働きかけていきます。

◆ この提案は、私たち政策委員会構成組織の使命発揮の表明です。

さらに、これを具体的にすすめていくために、「全社協 福祉ビジョン 2011 行動方針」を定め、実行に移します。

全国社会福祉協議会政策委員会の構成組織は、「全社協 福祉ビジョン 2011」を社会に公表したことをふまえ、新しい福祉課題・生活課題に向き合い、ともに生きる豊かな福祉社会を構築していきます。

以下の行動方針により、今後の活動を展開していくことを申し合わせました。

## 全社協 福祉ビジョン 2011



### いま、重点的に取り組むこと

～地域におけるセーフティネットの仕組みの強化～

- ◆「全社協 福祉ビジョン 2011」を踏まえて、私たち社会福祉関係者は、以下について重点的に取り組んでいきます。

私たちは、社会保障・社会福祉制度そのものの強化をめざし、一方で十分に制度で対応できない問題には制度外の福祉サービス・活動の展開を積極的にすすめるとともに、必要に応じて、その活動を制度に位置づけ、さらに必要な変革につなげます。

私たちは、あらゆる組織・個人（社会福祉法人、社会福祉協議会、NPO法人等非営利法人、民生委員・児童委員（協議会）、ボランティア・市民活動グループ、自治会町内会等地縁組織、地域福祉推進基礎組織<sup>37</sup>、老人クラブ等地縁型組織、障害者団体等当事者組織）と協働してすすめます。

これらの活動は市区町村段階での取り組みとなりますが、都道府県・指定都市段階では、組織間の連携等を通し、市区町村段階の活動を支援していく必要があります。

都道府県・指定都市段階の活動の推進は、都道府県・指定都市社会福祉協議会

<sup>37</sup> 地域福祉推進基礎組織とは、地区社会福祉協議会、校区福祉委員会、まちづくり協議会福祉部会等の地縁組織を基盤としているものです。

が積極的にその役割を果たします。

## 【重点的取り組み】

### (1)柔軟に対応できる制度内の福祉サービスの強化、確立

新たな福祉課題・生活課題にできるだけ対応できるようにするため、とくに、下記の制度は、その機能拡充や柔軟な運用を図ることにより対応していきます。

#### 1) 生活福祉資金貸付制度等（経済的支援を伴う自立支援）の機能強化

生活保護、雇用対策、住宅対策との適切な役割分担をしつつ、経済的支援が必要な人びとへの相談・支援、自立支援機能の強化を図ります。

#### 2) 日常生活自立支援事業<sup>38</sup>の拡充

自分自身で福祉サービス利用や生活管理が困難な人の増加に対応して、拡充をすすめます。

#### 3) 一時保護・緊急一時避難機能の強化

無料低額宿泊施設<sup>39</sup>、更生保護施設、緊急一時保護事業等の制度を活用し、住居のない失業者、矯正施設退所者等の住居確保、虐待や暴力からの被害者等の避難、積極的な保護的支援の機能の強化を図ります。

### (2)制度で対応しにくいニーズに応える福祉サービス・活動の積極的展開

現行の制度で対象とならない、対応できないといったニーズや、制度で想定していなかった新たな福祉課題・生活課題に柔軟に対応できる仕組みとして、制度外の事業の開発・実施をすすめます。

制度外の事業を実施する場合は制度を補完するという発想ではなく、社会福祉法人、NPO法人等非営利法人、民生委員・児童委員（協議会）、ボランティア・市民活動グループ等が自発的に地域の生活課題に対応するため、互いに連携するという視点が重要です。

#### 4) 総合的な相談・支援の実施

それぞれの専門分野は生かしつつも、あらゆる相談を受けつける（必要に応じて他

<sup>38</sup> 日常生活自立支援事業とは、社会福祉協議会が認知症高齢者、精神障害者、知的障害者等に福祉サービスの利用手続、日常の金銭管理、書類等の保管、日常生活上の変化の察知等を支援する福祉サービス（社会福祉法の「福祉サービス利用援助事業」）です。

<sup>39</sup> いわゆる貧困ビジネスを拡大させないためにも、社会福祉法人がこうした課題への取り組みを積極的にすすめる必要があります。

につなげる)体制・支援をすすめます。

#### 5) 経済的支援（緊急的な経済援助<sup>40</sup>）の実施

生活保護や生活福祉資金貸付制度等で対応しにくい緊急的な経済援助を行います。

#### 6) 緊急支援活動の実施

制度で対応しにくい緊急の支援(介護、保育等)ができる仕組みをつくります。

#### 7) 生活支援サービス<sup>41</sup>の実施

地域社会に必要な住民参加型在宅福祉サービス(有償・有料のホームヘルプサービス)、食事サービス、移動サービス等を実施します。

#### 8) 法人による成年後見活動の実施

財産管理のみならず、生活支援を目的とした成年後見活動の実施およびその活動を支える仕組みづくりをすすめます。

- ・専門職(弁護士、司法書士、社会福祉士等)による成年後見の支援
- ・市民による成年後見の推進と支援(市民後見人の養成と市民後見人の活動の支援を行う仕組み)
- ・社会福祉法人、NPO法人等による法人成年後見の受任(地域内の法人が分担して、成年後見人を担う)
- ・親族成年後見人への支援
- ・成年後見監督人等成年後見制度を支える仕組み

#### 9) 地域密着型の福祉サービスの実施

住民・ボランティアとともに、制度内、制度外を問わず地域社会に根づいた福祉サービスの展開を行います。

福祉施設の専門機能、拠点機能を生かし、分野を超えたデイサービス、サロン、喫茶室など地域社会での関係づくりをすすめる活動を住民・ボランティアとともにすすめます。

---

<sup>40</sup> 大阪府社協老人施設部会と大阪府社協では、施設に配置しているコミュニティソーシャルワーカーと大阪府社協の社会貢献支援員が訪問相談を行うとともに施設の拠出による基金により経済的援助(現物給付)を行う社会貢献事業を実施しています。

<sup>41</sup> ボランティアグループ、NPO法人などの主体性にもとづき運営される、地域の要援助者の個別の生活ニーズに応える仕組み。公的サービスに比べ柔軟な基準・方法で運用されるが、一方、他の市民の地域福祉活動に比べ、個別支援を安定的・継続的に行うためよりシステム化されたもの。

## 10) 地域社会の支えのシステム化

近隣の助け合い活動をシステム化し、要援助者にとって、安定的、継続的で安心できる仕組みをつくります。福祉課題・生活課題のある人を早期に発見し、支援することで、課題の重篤化や社会的孤立の深刻化の予防を図ることができます。

また、地域社会の支えのシステム化は、生活支援の視点と地域社会が当事者を排除することなく支えるという権利擁護の視点の2つが一線上にあって、有効性を発揮します。したがって、成年後見制度、日常生活自立支援事業と一連のものとして、地域全体で取り組むことが重要です。

①見守り・支援ネットワーク活動<sup>42</sup>

②ふれあい・いきいきサロン、子育てサロン<sup>43</sup>、喫茶室

③住民による相談窓口<sup>44</sup>

## (3)市区町村単位での相談・調整機能の連携・総合化の仕組みづくり

### 11) 総合相談・調整窓口の設置

(1)、(2)の活動を基盤に、それぞれの組織が相談・調整窓口を設け、相互の連携により、サービス・活動を調整し、速やかに解決に導く仕組みをつくります。

とりわけ、社会福祉法人は自らの専門領域だけでなく、地域のニーズを総合的に受け止めることができる機能の確保を図ります。

制度による各分野の専門相談機関、連絡組織との連携とともに、制度外のサービス・活動間の連携は重要となります。その相互連携の調整や活動促進、市区町村段階の総合相談・調整窓口の運営は市区町村社会福祉協議会が積極的に役割を果たします。

## (4)制度改革の働きかけ

上記の活動を踏まえ、市町村段階、都道府県段階、国段階において、制度改革の働きかけを行います。

<sup>42</sup> ボランティアの定期的な訪問により、安否確認、相談、人間関係づくり、生活支援を行う仕組み。必要に応じて専門職につなげる。さらに、通常の見守り・支援では対応が不十分な要援助者に対し、専門職がコーディネートし、定期的・継続的かつ頻回に見守り、生活支援を行う、高密度の見守り・支援システムも必要となる。

<sup>43</sup> 利用者とボランティアも一緒に楽しい時を過ごすという気軽なたまり場の活動。高齢者、障害者、子育て家庭などを利用対象としている。交流機能だけでなく見守り・支援の役割も果たす。

<sup>44</sup> 「何でも相談」「地区ボランティアセンター」などの名称で、住民・ボランティア自身による（専門職と協働して）相談活動が行われている。

## 全国社会福祉協議会 政策委員会 幹事名簿

### (委員長)

大阪府社会福祉協議会常務理事

酒井 喜正 \*

### (幹 事)

北海道社会福祉協議会事務局長

村田 正義 \*

静岡市社会福祉協議会会長

河合 代悟 \*

宝塚市社会福祉協議会事務局長

佐藤 寿一 \*

全国民生委員児童委員連合会副会長

熊谷 徳雄  
(～平成22年11月)

全国民生委員児童委員連合会副会長

藤村 文彬  
(平成22年12月～)

全国身体障害者施設協議会副会長

日野 博愛

全国保育協議会副会長

菊池 繁信 \*

全国社会福祉施設経営者協議会常任協議員

浦野 正男 \*

障害関係団体連絡協議会副会長

副島 宏克

全国老人クラブ連合会政策委員会副委員長・幹事長

秋山 隆

全国社会福祉協議会副会長

小林 和弘 \*

全国社会福祉協議会常務理事

川井 一心

全国社会福祉協議会理事・事務局長

山田 秀昭

\* 検討作業委員

(2010(平成22)年12月27日現在)

## 検討経過

- 2009(平成21)年12月18日 政策委員会幹事会(平成21年度第5回)にて検討開始
- 2010(平成22)年 2月 5日 同幹事会(第6回)有識者を招いた学習、意見交換
- 2010(平成22)年 2月19日 同幹事会(第7回)有識者を招いた学習、意見交換
- 2010(平成22)年 3月15日 同幹事会(第8回)有識者を招いた学習、意見交換
- 2010(平成22)年 4月 7日 検討作業委員会(第1回)にて検討
- 2010(平成22)年 4月16日 同幹事会(平成22年度第1回)にて検討
- 2010(平成22)年 4月30日 検討作業委員会(第2回)にて検討
- 2010(平成22)年 6月 4日 検討作業委員会(第3回)にて検討
- 2010(平成22)年 6月18日 検討作業委員会(第4回)にて「第一次案」を検討
- 2010(平成22)年 6月22日 同幹事会(第2回)にて「第一次案」を「素案(検討資料)」として作成、政策委員会構成組織に意見照会
- 2010(平成22)年 9月 3日 同幹事会(第3回)にて各構成組織の「素案(検討資料)」への意見を取りまとめ
- 2010(平成22)年10月15日 同幹事会(第4回)にて各構成組織の「全社協 福祉ビジョン(第2次案)」(案)を作成への意見を取りまとめ。各構成組織に意見照会
- 2010(平成22)年12月17日 同幹事会(第5回)にて「全社協 福祉ビジョン 2011」を取りまとめる。

---

## 全社協 福祉ビジョン 2011

●  
発 行 2010(平成22)年12月27日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会 政策企画部

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2新霞が関ビル

Tel 03-3581-7889 Fax 03-3580-5721

全社協ホームページ <http://www.shakyo.or.jp/>

---

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
政 策 委 員 会

(構成組織)

都道府県・指定都市社会福祉協議会

市区町村社会福祉協議会〈地域福祉推進委員会〉

全国民生委員児童委員連合会

全国社会就労センター協議会

全国身体障害者施設協議会

全国保育協議会

全国保育士会

全国児童養護施設協議会

全国乳児福祉協議会

全国母子生活支援施設協議会

全国福祉医療施設協議会

全国ホームヘルパー協議会

日本福祉施設士会

全国社会福祉施設経営者協議会

障害関係団体連絡協議会

全国厚生事業団体連絡協議会

高齢者保健福祉団体連絡協議会

全国老人クラブ連合会