

福祉施策審議会 答申書

平成 18 年 10 月 30 日
羽村市福祉施策審議会

時代の変化に的確に対応した羽村市の福祉施策について
(答 申)

本審議会は、平成 18 年 6 月 6 日に貴職から諮問された「時代の変化に的確に対応した羽村市の福祉施策」について、5 回にわたり慎重に審議してきたが、諮問された内容のうち早急に見直しが必要と思われる 13 事業について結論を得たので、別紙のとおり答申します。

平成 18 年 10 月 30 日

羽村市長 並木 心 殿

羽村市福祉施策審議会
会 長 関谷 博

副会長 野崎 利男
委 員 有馬 正之
石川 美紀
井上 克巳
宇津木 トリ子
押江 起久子
木下 正彦
熊谷 喜美子
田口 尚子
中野 康治
永井 正子
古川 光昭
堀 茂子
森田 幸男
(五十音順)

目 次

はじめに	1
現状分析と見直しの視点	2
高齢者福祉施策	
1 敬老のつどいについて	5
2 敬老金等の支給について	5
3 水道・下水道使用料助成について	6
4 交通災害共済掛金助成事業について	6
障害者福祉施策	
1 心身障害者福祉手当(市制度分)について	7
2 移送サービスについて	7
3 緊急通報システム事業について	8
4 心身障害者手帳交付申請に伴う診断書料助成について	8
5 補装具等自己負担助成事業について	9
6 水道・下水道使用料助成について	9
7 交通災害共済掛金助成事業について	10
生活保護施策	
1 水道・下水道使用料助成について	11
2 交通災害共済掛金助成事業について	11
おわりに	12
資料編	
資料	
高齢者福祉施策関連資料	13～22
障害者福祉施策関連資料	23～32
生活保護施策関連資料	33～34
審議会の開催経過	35
福祉施策審議会審議会委員名簿	36
羽村市福祉施策審議会条例	37

はじめに

本審議会は、市長から諮問された「時代の変化に的確に対応した羽村市の福祉施策について」の審議を進めてきました。

福祉施策とは、広義の意味では住民のより良い暮らしを実現することであり、狭義の意味では何らかの事情によって生活に困難をかかえている人を社会的に支援するしくみであると理解するところであります。

戦後60年間わが国の社会福祉制度は、「保護」と「措置」制度により運営されてきましたが、社会福祉基礎構造改革により「与えられる福祉」から自己決定を基本とした契約制度へ移行し、「利用者主体の福祉」に変わりつつあります。また、その理念も、「弱者救済」「国家保護」から、「自立支援」「社会連帯」へと変化しています。

21世紀の社会福祉は、厳しい財政環境のなかで国も地方も、そして企業も市民も応分の負担をして制度を支えていく考え方が必要であり、一人ひとりが自立という目標に対して努力し、公の援助も得ながら、お互いに助け合っていく福祉社会の構築が求められています。

本市の福祉施策をこうした時代潮流から概観すれば、将来にわたり持続可能で、安定的・効率的な制度に見直すとともに、自立支援という基本理念をより重視し、再構築する必要に迫られていると考えられます。

なお、福祉施策見直しにあたって重要な視点は、全体としての公平・公正の確保や社会経済情勢の変化、いわゆる「時代やニーズの変化」、「自立支援という理念」、「行政の役割や守備範囲」などとの整合でありましょう。

こうした認識に立ち、本審議会は市独自の福祉施策全般の中で、特に早急に見直しが必要と思われる高齢者福祉施策、障害者福祉施策、生活保護施策の3分野、13事業について現状分析を行うとともに、課題や今後の方向性等について審議した結果、ここに答申するものです。

市はこの答申に基づき、限りある財源を緊急性・必要性の高い福祉サービスに重点配分し、真の「自立支援」につながる福祉の推進に努められることを期待いたします。

平成 18 年 10 月 30 日

羽村市福祉施策審議会
会 長 関 谷 博

現状分析と見直しの視点

1 高齢者福祉施策

(1)現状及び課題

高齢者を取り巻く環境は、高齢者人口の急激な増加、国や地方自治体の財政状況の悪化や少子化等の社会状況により、これから大きく変化していくものと考えられる。

また、平均寿命は男性 78 歳、女性 85 歳となり、生活も多様化し、経済的に自立している方も多くなっている。さらに、65 歳以上を高齢者と定義する考え方に対し、年齢で一律に区分すべきでないという考え方も出てきている。

今後は、どちらかと言えば高齢者は一律に「経済的、身体的に弱者」であるという旧来の固定観念を改め、高齢者は身体状況も経済状況も多様であり、社会の担い手でもあるという認識に立ち、施策を運営していくことが必要である。

(2)見直しの視点

「時代やニーズの変化に適応しているか」

高齢者福祉施策の中には、長期にわたりいわば慣例として実施されている事業がある。その中には、高齢者人口の増加により現行の実施方法では継続が困難になる事業や、社会の変化に伴い人々の考え方が変化してきていることから、時代に見合った事業内容かどうかの検証が必要となっている。

人生 80 年といふ長寿社会の到来や社会保障 福祉サービスの広がり、高齢者の経済的自立などの状況変化を踏まえ、事業の継続の要否、実施方法、対象者の選定などについてそのあり方の検討が必要である。

「自立支援という基本理念に照らして適切か」

これからの福祉サービスの利用は、契約により、サービスの利用者がその利用に主体的な責任を持つこととなる。したがって、サービスの選択 決定と権利主張の力、つまり、他人任せではなく、自分の生活を自分で決め、築いていくのが求められている。こうした自立(自律)を支援することこそ、基礎自治体としての役割であると思われる。

高齢者福祉施策の中には、年齢要件のみで本人の意思を確認することなく一律に給付する事業や、本来利用する人が負担すべき費用を市が支給している事業も見られる。

こうした事業は、自立を支援するという理念に照らした検討が必要である。

「行政の役割や守備範囲は適正か」

年齢を事業対象要件としている施策の中には、経済的、身体的に「弱者」であるという旧来の高齢者像のイメージに基づき実施されてきた施策がある。必ずしも行政が行なうべき施策というものではないもの、本来個人の自己責任で行うものなどについては、行政の役割や守備範囲などについて他市との比較等を含めた検討が必要である。

2 障害者福祉施策

(1)現状及び課題

障害者福祉を取り巻く状況は、従来の行政がサービスの種類や量を決定する「措置制度」から平成 15 年には、利用者がサービスを選択して利用決定する「支援費制度」に移行し、さらに平成 18 年 4 月に「障害者自立支援法」が施行され、利用者負担についても「応能負担」から「定率負担」へと変化している。

また、障害者福祉においては、身体・知的、精神の3 障害に関する法制度が別々に整備されてきた中で、制度間の差が大きく一元的で統合的な施策ができないという課題を抱えてきた。今回、障害者自立支援法の施行により、障害者に対し一元的なサービス提供を行い、障害者の自立を支援する福祉へと大きく変化している。

このように障害者福祉を取り巻く社会状況が変化していく中で、従来の金銭給付のサービス中心の施策から障害者が地域で普通に暮らすための多様な自立支援策の充実を図っていくことが必要である。

(2)見直しの視点

「時代やニーズの変化に適応しているか」

社会情勢の変化により役割が終わったもの、実施効果が希薄なもの、あるいは市民ニーズが低下しているもの、限られた財源の中では実施すべき緊急性や優先性が低いものなどは、事業のあり方を含め検証する必要がある。

「自立支援という基本理念に照らして適切か」

(ア) 障害者の方も、できるだけ自らの能力を生かしつつ日常生活を送れるよう支援することが今日求められている。そうした施策を充実していく一方で、自立支援に結びついていくかどうかの検証や他市の実施状況等から、サービスの内容や水準が適切かどうかの検証も必要である。

(イ) 介護保険法や障害者自立支援法の成立など、制度の変化を踏まえ、所得に応じ利用者に一定程度負担していただくことが相応しい事業は、法律との整合も考え併せ、利用者負担等の検討を行なう必要がある。

(ウ) 所得要件を加味せず一律に現金給付を行っている事業などは、福祉制度における所得の再配分機能や公平性の視点から検証し、事業のあり方を検討する必要がある。

「行政の役割や守備範囲は適正か」

必ずしも行政が行なうべき施策というものではないもの、本来個人の自己責任で行なうものなどについては、行政の役割や守備範囲などについて他市との比較等を含めた検討が必要である。

3 生活保護施策

(1)現状及び課題

景気が回復傾向にあり、雇用情勢も改善されてきているものの就労による経済的自立が困難となっているケースが増えており、生活保護を受けている方の自立意欲の喚起が必要である。

今後、自立意欲の喚起などとともに、就労等による自立支援につなげていくことが課題である。

(2)見直しの視点

「自立支援という理念に照らして適切か」

本人の意思に関係なく市が一律に助成する事業や法律で規定している費用に加え、市単独で実施している上乗せ給付事業などは、過度に依存性を強めることはないかどうか検証する視点が必要である。

高齢者福祉施策

1 敬老のつどいについて

【結論】 当面継続して実施すべきと考える。

なお、高齢者人口の急激な増加が見込まれることから、対象年齢の見直しを行い、記念品については廃止すべきものとする。

本事業は、多年にわたり社会に尽くされてきた高齢者を敬愛し長寿を祝うとともに、自らの生活向上に努める意欲を高めることを目的として、昭和41年から実施されている歴史ある事業である。現行では対象者を70歳以上としているが、70歳以上の高齢者人口は、今後も毎年400人程度増加すると推計されており、現行どおり実施すると、近い将来には会場の収容能力が限界を超えると予想されている。また、開催回数についても、平成18年度から1日4回公演としたが、4回公演の敬老のつどいは近隣他市町に例がなく、これ以上の回数増加は不可能であると思われる。

こうしたことから、審議会では、基本的には継続して実施すべきだが、招待者の対象年齢を例えば後期高齢者となる75歳以上に引上げる見直し等を行う必要があるとした。

また、記念品については、来場者に演芸の鑑賞を提供したうえに贈呈しているもので、手土産としての意味合いも持っていることから、廃止が妥当と考える。しかし、送迎バスについては、対象者の高年齢化が進み、会場までの交通の便を確保する必要があることから、現行どおり継続して実施すべきとの結論に達した。

なお、70歳以上の高齢者を招待し、かつ記念品を贈呈している事業を実施している自治体は、羽村市の他に3市のみとなっている。

2 敬老金の支給について

【結論】 77歳からの節目支給にすべきと考える。

本事業は、高齢者を敬い長寿を祝う目的で、節目年齢の方に支給しているものである。

現行の制度は、平成11年度の福祉施策審議会において、それまで70歳以上の方全員に支給していた敬老金を「節目支給とするべき」との答申を受けて、70歳、77歳、88歳、95歳、99歳及び100歳を迎えられた方への支給に改め実施しているものである。

しかし、現在では高齢者人口の増加や平均寿命の伸長により、敬老事業も75歳以上を対象とする傾向にある。また、敬老金の支給についても、同様の事業を実施している他近隣市の多くが77歳からの支給としていることから、70歳の方への支給を見直すことは妥当である。

さらに、95歳の支給については、一般的な長寿の節目の祝いとして認識されている年齢で、祝金としての意義も薄いことから、節目支給の対象としない方向で見直すことが妥当であるとする。

こうしたことから、審議会では、70歳及び95歳の敬老金の支給を廃止し、その他の年齢については継続して実施すべきとの結論に達した。

3 水道・下水道使用料助成事業について

【結論】対象要件の判断基準を見直して実施すべきと考える。

本事業は、70歳以上の一人暮らしまたは高齢者のみの低所得世帯を対象として、上下水道使用料金のうち基本料金を助成することにより、経済的負担を軽減し、在宅生活の継続を図ることを目的として実施している市独自の施策である。

審議会では、事業の実施に際しては、対象要件の判断基準である所得の把握方法を、例えば所得税非課税から市民税非課税に変更するなど適切な方法に改める必要があるとの結論に達した。

なお、水道・下水道の使用料助成事業を実施している自治体は、羽村市の他には1市のみとなっている。

4 交通災害共済掛金助成事業について

【結論】実施方法の見直しを行い、低所得者に重点化した制度とすべきと考える。

本事業は、70歳以上の高齢者に対し、全額公費負担により交通災害共済に加入している制度である。目的としては、高齢者が安心して外出できる環境をつくり、高齢者の心身の健康及び生きがいにつながる点にあるが、助成対象者を年齢のみで判断しているため、例えば寝たきり状態などで外出機会の少ない方も一律に加入している点などに課題があると考えられる。

審議会では、同種の事業を実施している障害者福祉施策と生活保護施策と併せて、保険原理に基づく考え方と福祉の向上という点を中心に審議を行った。強制加入が義務付けられている保険を除き、「保険の加入と費用負担は本人の意思と責任によるべきもの」（ただし、判断能力が不十分な認知症高齢者等は親族等が代理する）という保険の原理に基づいて考えると、全般的な見直しが必要である。

こうしたことから、審議会では、市が一括して公費をもって加入するのではなく、加入は本人の意思と責任によることとし、費用負担が困難な方に対して助成を行うなど、本度の実施方法を見直し、低所得者に重点化した助成制度として実施していくべきであるとの結論に達した。

障害者福祉施策

1 心身障害者福祉手当について

【結論】市の手当制度そのものは続行するものとし、手当の受給開始が65歳以下であった方で、65歳を過ぎてから障害が1・級になった方に対する手当額の変更は、行うべきでないとする。

心身障害者福祉手当には、身体障害1・2級、知的障害1～3度の方が対象となる都制度（支給額月額15,500円）と、身体障害3・4級、知的障害4度の方が対象となる市制度（支給額月額12,000円）があるが、どちらの制度も障害となった年齢が65歳以上である場合には対象とならないものである。

しかし、現行の制度では、市制度による手当を受給している方が65歳を過ぎてから重度化した場合には都制度と同額の手当を支給しており、これは制度上の矛盾があると考えられる。

こうしたことから、審議会では、65歳以上で新規に手帳を取得された方は手当の受給対象とならないという原則に則り、市制度により受給されている方が重度化した場合でも市制度による現行の手当額を支給し、手当額の変更は行わないことが妥当であるとの結論に達した。

ただし、現在受給されている方については、引き続き支給するなどの配慮が必要とする。

2 移送サービス事業について

【結論】障害者が利用する場合の運行協力費に時間制の料金体系を導入し、利用者負担の公平性を確保する必要があるとする。

本事業は、市内在住の身体障害者手帳または愛の手帳を持つ方あるいは介護認定の結果が要支援または要介護と認定された方で、公共交通機関の利用が困難な場合に、近隣への外出に際しリフト付自動車等を利用することができるもので、市では現在3台の車輛で実施している。

事業の実施にあたっては、障害者の利用に際しては利用者負担額の減額措置が採られており、要介護高齢者の利用では1時間700円、以降30分毎に350円が加算されるという料金体系に対し、障害者は利用時間数にかかわらず1回350円であり、利用者負担に差が生じている。

また、障害者の利用では時間制の料金体系でないことから、通院時等では往復を1回として利用するため、一人の利用者が診療の待ち時間を含め車輛を長時間確保してしまい、車輛の有効活用が阻害されることも懸念される。

こうしたことから、審議会では利用者負担の公平性と車輛の有効活用を重視し、障害者の運行協力費に時間制の料金体系を導入することが妥当であると判断した。

なお、今後、福祉有償運送を視野に入れた事業展開も考えられることから、将来的には高齢者との料金体系の整合を図っていく必要がある。

ただし、当面、減額措置を設定する等、障害者の利用への配慮を講じられたい。

3 緊急通報システム事業について

【結論】 他制度との整合を図る観点から、利用者の所得に応じた費用負担の導入はやむを得ないと考える。

本事業は、ひとり暮らしで18歳以上65歳未満の重度身体障害者及び難病患者の方が自宅で緊急事態に陥った時等に救助を求めるためのシステムであり、機器を無償貸与して実施しているものである。

しかし、要介護高齢者を対象としている「緊急通報システム事業」や、障害者対象の同種の事業である「火災安全システム事業」では所得に応じて利用者の費用負担が設定されており、同種の事業間の整合性に問題があると考えられる。

また、障害者自立支援法では障害者の方にも所得に応じて上限を設けた上で1割の費用負担を求めており、同法の考え方に基づけば、本事業で所得のある方も含めて一律に無償としている点を検討する必要がある。

こうしたことから、審議会では他制度との整合を図るために、利用者負担の導入は妥当であるとの結論を得た。ただし、所得に応じた負担とするため、対象者の所得階層による費用負担への配慮をすべきと考える。

4 心身障害者手帳交付申請に伴う診断書料助成について

【結論】 廃止すべきであると考ええる。

本事業は、障害者手帳の取得に対して必要となる診断書料の実費を助成し、経済的負担の軽減を目的としている制度であり、利用者は手帳を取得することにより障害者と認定され、その後、各種の福祉サービスの利用が可能となることから、厳密には本事業の利用段階では障害者と認定される前に助成が行われていることになる。

また、手帳取得時以外で診断書の提出を求める制度では助成を行っておらず、そうした意味では、助成制度を利用する前の助成であるという点に問題があると考えられる。

制度開始時には広義においての障害者福祉施策の一つという解釈で実施されていたものとするが、現行の制度では精神障害者が対象となっていない点でも、3障害同一の観点から、公平性に欠く制度となっている。

なお、現在、他市では8市がこの制度を実施しているが、見直しにより廃止する自治体が多くなっている。

こうしたことから、審議会では、本制度は廃止することが妥当であるとの結論に達した。

5 補装具等自己負担助成事業について

【結論】 他制度や法律との整合を図る観点から、所得に応じた費用負担の導入はやむを得ないと考えるが、低所得者に配慮した見直しを行うべきであると考え。

障害者自立支援法の施行により、障害福祉サービスの利用に定率負担が導入され、利用者はサービスを利用する際には費用の1割相当分を負担してサービスを受けているなかで、特定の事業に対してのみ自己負担分に助成を行うことはサービス間における負担の不整合や不公平感を生むだけでなく、法律等との不整合を生じさせることとなる。

本制度では、現在、補装具・日常生活用具・住宅改修事業に対して助成を行っているが、補装具及び日常生活用具は耐用年数の間は効力が持続することや、住宅改修事業は原則1回の給付としていることから、一時的な負担への助成であるため、自己負担分を全額公費で補てんする助成制度を見直し、低所得者に重点化した制度にすべきと考える。また、日常生活用具のうち、消耗品的な品目（ストマ装具等）を利用する低所得者に対しては市独自の軽減措置を講ずる等の配慮を含めた見直しが必要であるとの結論に達した。

6 水道・下水道使用料助成事業について

【結論】 実施にあたっては所得制限を設け、低所得者に重点化した制度とすべきと考える。

本事業は、身体障害1・2級、知的障害1・2度の方のいる世帯に対して水道料及び下水道料の基本料金を助成するもので、現在は当該世帯の所得状況等の基準は無く一律に助成しているが、このことにより、高額所得世帯に対しても助成対象となっている現状がある。

福祉サービスを障害者の自立支援に役立つものとするためには、所得の再配分機能や公平性の確保に留意する必要があると考えられる。

こうしたことから、審議会では、助成対象を真に助成を必要とする低所得世帯に重点化し、所得に応じた助成制度に見直すべきであるとの結論に達した。

なお、障害者世帯への水道・下水道使用料助成を行っている他市の実施状況は、羽村市の他に1市のみとなっている。

7 交通災害共済掛金助成事業について

【結論】実施方法の見直しを行い、低所得者に重点化した制度とすべきと考える。

本事業は、障害者手帳（身体障害者手帳1～4級、愛の手帳1～4度）をお持ちの方に対し、全額公費負担により交通災害共済に加入しているものである。

審議会では、同種の事業を実施している高齢者福祉施策と生活保護施策と併せて、保険原理に基づく考え方と福祉の向上という点を中心に審議を行った。

強制加入が義務付けられている保険を除き、「保険の加入と費用負担は本人の意思と責任によるべきもの」（ただし、判断能力が不十分な知的障害者等は親族等が代理する）という本来の保険の原理に基づいて考えると、全般的な見直しが必要である。

こうしたことから、審議会では、市が一括して公費をもって加入するのではなく、加入は本人の意思と責任によることとし、費用負担が困難な方のみ助成を行うなど、本制度の実施方法を見直し、低所得者に重点化した助成制度としていくべきであるとの結論に達した。

なお、同様な事業は、羽村市の他に5市で実施している。

生活保護施策

1 水道・下水道使用料助成事業について

【結論】 廃止すべきであると考え。

本事業は、現に生活保護を受給している世帯に対し、水道及び下水道の使用料の内、基本料金を助成することにより当該世帯の経済的負担を軽減し、福祉の増進を図る目的で実施されてきた事業である。

しかし、本来、水道及び下水道の使用料金は、生活保護費（生活扶助費）に算入されているもので、市独自で助成を行うことにより上乗せ給付となり、本人の自立・自助につながるかどうかの検証ができないことから廃止すべきであるとの結論に達した。

審議会では、高齢者福祉施策及び障害者福祉施策の制度と併せて審議を行ったが、本質的に内容が異なると判断した。

2 交通災害共済掛金助成事業

【結論】 廃止すべきであると考え。

本事業は、他制度で助成されている70歳以上の高齢者、障害者、小中学生を除いた生活保護者に対し、全額公費負担により交通災害共済に加入している事業である。

審議会では、高齢者福祉施策と障害者福祉施策と併せて審議を行い、生活保護施策については、特に保険原理に基づく考え方と生活保護者の福祉の向上という点を中心に審議を行った。

強制加入が義務付けられている保険を除き、「保険の加入と費用負担は本人の意思と責任によるべきもの」という保険の原理に基づいて考えると、個人に見舞金が支給される保険に全額公費負担により加入することについての意義が問われかねない。また、本来、生活保護者の医療費や介護保険料など生活全般にわたり全額公費で賄われている。さらに、万が一、生活保護者が交通災害に遭った場合でも本人の医療費負担は発生しない。仮に、見舞金が給付された場合は、一部控除分を除き収入認定され生活保護費の支給額が減算されることとなり、結果として本人に利益が生じるものではない。

こうしたことから、本事業は廃止すべきとの結論に達した。

おわりに

本審議会は、平成18年6月6日に市長から「諮問」を受け、延べ5回にわたって審議をしてきました。

審議を「どのような考えに基づいて進めるべきか」という課題に際し、まず、福祉の諸制度は人々の幸せを高める「手段」であって、それ自体は「目的」ではないという認識を委員全員で共有する必要がありました。

既存の福祉制度が人々の幸せに貢献してきたとしても、それは制度を取り巻く社会経済状況がそれを可能にしたのかもしれませんが、社会経済状況が変化すれば、福祉制度は幸せ追求の手段としてうまく機能しなくなる可能性があります。人々の幸せを高めるといふ「目的」は恒久的・普遍的なものですが、それを実現するための「手段」は絶えず見直していく必要があります。

また、少子高齢化と人口減少社会の到来という時代にあつて、福祉ニーズはますます増大しますが、それを支える税財源には限りがあり、すべての福祉ニーズに対し、行政が公費のみを財源として対応することは不可能であります。

こうしたことから、市の福祉施策についても「時代の変化に的確に対応した制度」へ変革していくことが課題となっています。

さらに、こうした見直しによって生み出された財源を今日必要とされている福祉施策へ再投入し、福祉の再構築を図るといふ視点が欠かせません。それは「削減を目的とする見直し」ではなく、「真に必要な福祉施策を新たに展開するための見直し」であります。

議論の中では、権利擁護施策や地域包括支援センター等の充実、障害者が地域で普通に暮らせる環境の整備や就労支援システムの充実などの課題が挙げられましたが、「自立支援」といふ社会福祉共通の理念からすれば、こうした施策こそ充実が急務であり、市の取り組みに期待するところであります。

なお、今回の福祉施策審議会の設置は、前回審議会の答申から7年余が経過し、福祉諸制度も大きく変化し、当時とは隔世の感があります。冒頭で申し上げたように、特に早急に見直しが必要と思われる3分野、13事業について審議してきましたが、他の福祉施策についても適切な時期に本審議会による検証が必要であると思われます。

最後に、福祉施策の見直しを行う際には、その影響を受ける市民に対して十分配慮されるよう申し添えます。