

平成25年度
東日本大震災に係る復興支援及び
福祉施策等の要望について

平成25年度 東日本大震災に係る復興支援
及び福祉施策等の要望について 【目次】

I 要望趣旨	1
II 宮城県社会福祉協議会から宮城県への要望	
(1) 市町村社協が設置運営する災害ボランティアセンターの運営に必要な経費の財源 手当について	3
(2) 被災者支援員の配置に係る複数年の財源確保について	4
(3) 日常生活自立支援事業の実施主体の変更など制度の見直しについて	5
(4) 日常生活自立支援事業の生活支援員の待遇改善に伴う財源手当について	6
(5) 生活福祉資金貸付事業の person 費、事務費の長期的な財源確保について	7
(6) 大規模震災時の生活福祉資金貸付制度と震災給付の在り方について	8
(7) 障害者支援施設等の介護保険適用除外施設の見直しについて	9
(8) 重症心身障害児者多機能施設の制度移行に伴う報酬単価の減に対する激変緩和の ための補てん、医療的ケアに係る加算の設定について	10
III 宮城県母子生活支援施設連絡協議会から宮城県への要望	
(1) 「宮城県子ども・子育て支援事業支援計画」の中に母子生活支援施設を盛り込む ことについて	11

要 望 趣 旨

宮城県社会福祉協議会は、本県における地域福祉推進の中核機関として、市（区）町村社会福祉協議会をはじめ、福祉諸団体・NPO法人・ボランティア等、幅広い関係者との連携・協働のもと、高い公益性とともに民間法人としての自主性・創造性を発揮して、誰もが身近な地域で安心していきいきと暮らせる地域づくりに取り組み、『豊かな福祉社会の実現』を目指しています。

昨今、福祉施策については、介護保険法・障害者自立支援法（現 障害者総合支援法）・児童福祉法等に代表されるように、近年例を見ないほどの早さで、制度の創設や改正が行われています。それらの変化等に伴い、様々な福祉課題のステージが“地域”に移ってきております。

こうした、地域における福祉課題を明確にし、本会関係団体等と連携しながら、県民福祉の向上のために、広く要望をさせていただくものです。

更に平成23年3月11日に東日本を襲った大震災により、沿岸部では壊滅的な被害が発生しました。その被害は物理的にも凄まじいものがありましたが、地域福祉の根幹となる「地域コミュニティ」をも破壊してしまいました。失われた地域コミュニティを復興・再生していくためには、何よりも“人”の力が欠かせず、長期的なマンパワーの確保が最大の課題となっております。その確保のためにも継続的な財政支援が必要だという声が引き続き被災地社協から寄せられております。

今年は、宮城県母子生活支援施設連絡協議会からも要望事項を承っています。国の子ども・子育て関連3法の成立に伴い、地域における子ども・子育て支援の中で社会的養護の施設の関わりについてご提言をいただきました。

本会におきましても、様々な機会を利用し地域福祉推進や震災復興のための事業を進めていく所存ですが、宮城県におかれましても、要望趣旨をご理解頂き、被災者、施設利用者、市町村社協、事業者、ひいては宮城県民の福祉の向上が図られるよう、宮城県母子生活支援施設連絡協議会からの要望と併せて、宮城県の保健福祉施策等に反映していただきたくお願いするものです。

なお、案件によっては国レベルでの解決が必要となりますので、国への上程をお願い致します。

宮城県社会福祉協議会から宮城県への要望

【項目】

- 1 市町村社協が設置運営する災害ボランティアセンターの運営に必要な経費（人件費及び運営費）の財源手当について

【現状】

市町村社協が設置運営する災害ボランティアセンターは、宮城県と当該市町村及び当該市町村社会福祉協議会の三者で設置協定を締結していますが、この協定書は具体的な内容まで言及しておらず、運営面における人的、物的、費用の負担等については、各々の協定の内容により様々で十分な取り決めになっていない現状があります。

東日本大震災の様な大規模災害時には、市町村社協自体が物的・人的な被害を受け、法人運営等に支障をきたしている状態で災害ボランティアセンターを運営しなければならず、マンパワーの不足や、運営資金のあても無い中でとりあえずの運営に着手せざるを得ませんでした。

【課題】

宮城県社協では平時から、災害が発生した場合を想定して、災害ボランティアセンター運営スタッフの育成事業を実施していました。しかし、今回の未曾有の大災害では、被災地社協職員のみでの災害ボランティアセンター運営には限界があり、経験豊富な県内外社協職員や NPO・NGO 職員の長期滞在型支援体制が必要不可欠であることが判明し、内部的な運営経費、外部からの応援者に対する経費支出など、被災地社協にはその財政的負担に対応する余裕がないことが課題として残りました。

【内容】

災害対策基本法第8条各項を基に、国及び地方公共団体の防災上の配慮として、市町村社協が設置する災害ボランティアセンターやその後の復興期における復興支援センターなどが、運営経費（人件費及び運営費）を長期的に支援されるよう環境整備の確立を国及び宮城県に対して要望するものです。

【項目】**2 被災者支援員の配置に係る複数年の財源手当について****【現状】**

東日本大震災が発生して、被災者に対する復旧・復興支援をするために、災害ボランティア・復興支援コーディネーターと生活支援相談員を配置しました。平成 23 年度はセーフティネット事業により国の第一次補正予算にて措置され、本会を經由して県内の被災地社協にそれぞれ配置されました。平成 24 年度からは「社会的包摂・「絆」再生事業」によりそれぞれの被災市町行政から被災地社協に委託され、予算措置が講じられましたが、しかし、これらは単年度補助又は委託のため、継続した中長期的な支援体制づくりに大きな不安を感じている現状となっています。

【課題】

いずれも単年度補助（委託）ということから、災害ボランティア・復興支援コーディネーター及び生活支援相談員を雇用している被災地社協にとっては、翌年度予算が確定していないため、配置された職員の 3 年・5 年・10 年といった中長期的な被災者支援を継続して実施できる支援体制の構築に支障があるだけでなく、支援者の人材確保、人材育成にも大きな妨げとなっています。

【内容】

上記の現状・課題により、災害ボランティア・復興支援コーディネーターや生活支援相談員など被災者支援に携わる職員を、長期的に雇用する為に必要な財源の確保を要望するものです。

【項目】**3 日常生活自立支援事業の実施主体の変更など制度の見直しについて****【現状】**

日常生活自立支援事業は、判断能力が不十分な方の地域における自立生活の支援及び権利擁護を目的としています。本事業の実施主体は『セーフティネット支援対策等事業』において各都道府県・政令指定都市社会福祉協議会とされ、市町村域の基幹的社会福祉協議会等へ委託するなどして実施することとされています。宮城県においては、本会が実施主体となり直接事業を進めてまいりましたが、利用者数は増加の一途をたどり、地域の法人である本会が直接住民サービスを提供することには限界があるため、基幹的社協へ事業委託を進め実施しています。財源については都道府県・政令指定都市の予算額の2分の1を国が補助する形になっています。

【課題】

現在の事業展開は県内全8圏域のうち、3圏域を基幹的社協へ委託する形で行っておりますが、広域支援では移動時間も掛るため効率が悪く、更には利用者が抱える課題も虐待など専門的な対応が必要なケースや、福祉以外の複数の領域に跨るなど複雑化、多様化し、困難事例も増加傾向にあります。1人の専門員にかかる負担も大きくなりつつあります。また、財源についても、地域において利用者ニーズが高まっても、県の予算が増額されない限り専門員を増員できないことなど、地域の多種多様なニーズに対応しにくい現行制度の仕組み、実施主体の在り方が課題となっています。

【内容】

介護保険法、障害者総合支援法、虐待防止法など、近年の各種福祉関連の法令改正等において、ほとんどの事業で市町村を実施主体としています。今後、本事業の対象者などが地域の中で自立した生活を送れるよう支援するためには、『地域包括ケア』として、成年後見制度への移行や権利侵害等への対応など、身近な地域における重層的な支援システムが必要と考えられます。本事業は、利用者である住民にとってより身近な、市町村の責務において体制整備されることが不可欠であり、全国的に円滑に実施されるためには、国の責任において実施主体を市町村へ移管し、それに見合ったきめ細かな財源措置を行うことを要望するものです。

本案件については、宮城県を通じ国(厚生労働省)へもご提案頂きますようお願い致します。

【項目】

4 日常生活自立支援事業の生活支援員の待遇改善に伴う財源手当について

【現状】

日常生活自立支援事業は、平成11年10月に事業が開始され、判断能力が不十分な方への支援のために生活支援員を配置し市町村社会福祉協議会を起点に自宅訪問等の支援業務を行っています。改正当初は、実施主体からの委嘱による支援活動となっていましたが、平成19年度から国の指針に基づき雇用形態としました。それにより組織的な活動が可能となり労働災害保険の適用対象とする等、待遇面の改善も行ってきました。現在、生活支援員の確保については、市町村社会福祉協議会から適任者の推薦を受け、基幹的社協（直営圏域については県社協）が雇用契約を結んでいます。（平成25年3月末日現在 利用契約者数438名に対する生活支援員数195名）

【課題】

生活支援員の確保については難しい状態が続いており、欠員の補充すらままならない状況にあります。その原因として①労働時間が不定期できわめて短いため報酬の総額が低いこと。②従事できる年齢層が限られていること。③他者の金銭を取扱う業務であり責任が重く専門性も必要な割には得られる手当が低いこと。④訪問業務等に利用できる公用車が無いため自家用車を使用せざるを得なく、旅費などの費用弁償も制限されている（100kmで打ち切り）こと。⑤支援連絡会や報告業務に時間をとられることも増えているが、手当の支給対象となっていないこと。などが挙げられます。待遇改善を行うには相応の財源手当が必要であり、その確保は大きな課題となっています。

【内容】

現在本事業運営に関する財源については、都道府県・政令指定都市の予算額の2分の1を国が補助する形で行われています。業務委託を行っている基幹的市町村社協からも本会に対して生活支援員の待遇改善を要望する声があり、下記の改善を行いたいと考えています。

- ①生活支援員の人材確保に伴う報酬の見直し（財源）
- ②旅費額の上限の見直し及び実績距離による支給の導入
- ③業務報告等の事務処理にかかる時間の活動手当の支給
- ④支援連絡会や会議等へ参加した際の活動手当の支給
- ⑤十分な公用車の配置又は自家用車使用時の旅費の実績支給

本事業の財源のひとつである、利用者からの利用料収入では、増額分を賄うことは到底できません。また、利用料の値上げについては、利用者の負担を高めることになり必要な福祉サービスを受けられなくなる恐れもあるため難しいと思われまます。

つきましては、平成26年度予算から待遇改善が実施できますよう、財源について確保されることを要望するものです。

【項目】

5 生活福祉資金貸付事業の人的費、事務費の長期的な財源確保について

【現状】

東日本大震の発生に伴う緊急小口資金特例貸付金について、4万件を超える利用があり、そのほとんどが今年度から償還が始まります。借入者の居住地が、避難や転居等により申請時と異なっているケースもあり、更には借入金を返済不要の支援金と勘違いしている借入者も見受けられることから、債権管理、回収事務は長期化が見込まれます。阪神淡路大震災の際にも同様の貸付が行われましたが、現在も債権管理、回収事務は継続されています。

【課題】

現状では通知文書が転居先不明等で返戻されるなど、調査に多くの時間を取られていることや、今後いかに早い段階で償還遅延防止を図り、長期滞納を防止していくかが課題となっております。今後適正な債権管理を行っていくためにも、金融関係経験者、税務経験者、警察 OB 等の採用による体制の整備・強化が必要であり、採用にあたっては相応の待遇が必要となるなど、人的経費の増加が見込まれるほか、償還通知等膨大な事務量を処理するためにも、引き続き外部への事務委託を行う必要があります。また、市町村社協にあっても同様の状況にあります。

【内容】

膨大な債権管理には、相応のスキルを持った職員の配置が不可欠であり、スキル確保のためには、単年度ではなく複数年継続採用を前提とした採用が必要であるほか、事務量の大幅な増加に伴い、事務の外部委託などこれまでにない経費が見込まれます。また、過去の災害時の緊急小口資金の償還実態から長期化も見込まれることから、必要な人的経費と事務経費について、長期的かつ継続的に確保されるよう求めるものです。

【項目】

6 大規模震災時の生活福祉資金貸付制度と震災給付の在り方について

【現状】

東日本大震災においては、全財産を流失し着の身着のまま避難を余儀なくされた被災者も多くありましたが、都市部においては被災程度の軽微な一般県民についても、当面の生活物資、生活資金に不安を抱え、緊急小口資金特例貸付金の借入申込に殺到する結果となりました。結果的には4万件を超える利用に繋がり、事務処理が追いつかず貸付の資金交付まで相当の時間を要するケースも見られました。

【課題】

被災直後の民心の安定のためには、当面の生活の不安を払拭するため、一日も早く生活資金を供給できる態勢を整える必要がありますが、事業実施にあたっては国費、県費の予算措置が必要であり、今般の災害については貸付の受付開始までに2週間以上要しました。更に貸付資金の交付にあたっては、既存のシステムは使えず、更に金融のプロではない社協職員が行ったため、最長で1か月を要するケースも発生しました。加えて借入の実態は、震災当時本県に住所を有し、生活資金が必要となった被災世帯であれば借入の対象としていたことから、被災により真に資金を必要とする世帯よりも、安易な借入先として本制度を利用する借入者が多数を占め、制度が本来想定していた貸付対象者以外（暴力団の関係者や多重債務者）の借入も行われたことが課題となりました。また、行政等からの給付を受けた後に、直ちに償還する借入者も多く、何らかの給付が先行すれば借入の手続きは不要だったことが窺われました。

【内容】

被災直後の喫緊の課題となる、「一日も早い当面の生活資金の確保」という要求に迅速に対応する必要はあります。このため、①被災し避難している住民に対し、被災者生活再建支援金のうちから、当面の生活資金として少額の給付を直ちに行い、最終的に給付すべき金額から既給付額を控除して支給する「小口給付制度」があれば、「給付」を「貸付」より先行させることができ、不必要な借入れを回避することができます。結果として被災者の支援（時間的、肉体的、精神的）に繋がるものと考えます。あるいは、②新しい制度として、金融機関の専門性や資金を活用した「被災者生活資金の貸付制度」を立ち上げることにより、迅速、かつ、広域的（支店網の活用）に実施することが可能となります。実施にあたっては、金融機関の自己資金を国が一時的に借用し、金融機関は速やかに貸付を行い、国は予算成立後、当該取扱金融機関へ貸付に要した原資を返済（預託）する方法などが考えられます。また、③金融機関が被災者生活再建支援金給付の一部を当面の生活費として「つなぎ的融資制度」を行い、市町村は被災者が借入した金融機関の口座へ給付金を振り込むことにより、金融機関が貸付額の回収を可能とする貸付制度を実施すれば、迅速な貸付と確実な償還の両方が確保できることとなります。

被災者が当面必要とする資金については、①「小口給付制度」が先行されるべきと考えるものであり、それが困難である場合には金融機関のノウハウを活用した②「被災者生活資金の貸付制度」や③「つなぎ的融資制度」の実施を求めるものです。

【項目】

7 障害者支援施設等の介護保険適用除外施設の見直しについて

【現状】

障害者自立支援法が施行され、新法移行を行った障害者支援施設等は従来の救護施設等と同様に介護保険適用除外施設となっています。介護保険適用除外施設とは、その設立又は設置の根拠となる法律等において介護サービスと同等なサービス提供が予定されるため、介護保険制度による二重のサービス提供を避け、あるいは利用者負担を軽減する目的で定められています。しかし、この介護保険適用除外施設とされている障害者支援施設などの利用者が、特別養護老人ホームなどの介護保険サービスを受けたい場合は、介護保険の被保険者でないため、要介護認定を受けることができません。旧法制度下では、障害者更生施設の利用者でも、要介護認定を受け特別養護老人ホーム等へ転入することができましたが、現行制度では原則として一旦施設を退所し、出身市町村あるいはグループホーム等地域へ戻り、介護保険の被保険者となってから介護保険施設への入所手続きを行わなければなりません。平成12年通知の「介護保険制度と障害者施策との適用関係について」及び「生活保護法による介護扶助の運営要領に関する疑義について」により、利用者が介護保険適用除外施設（身体障害者療護施設・救護施設等で障害者支援施設は含まれない）から介護保険施設へ移転する際、施設サービスが継続して認められるときは、退所する前に適用除外施設所在地市町村を保険者として認定手続き等を行うことができるとされています。

【課題】

本来障害者総合支援法において援護の実施者は、その入所施設の所在地の市町村となる居住地原則のルールがあります。船形コロニーのように県内各地から利用者が入所する大規模障害者支援施設等は、施設等所在地に自立支援給付費の支給決定事務及び費用負担が集中しないよう、利用者が入所する前に住んでいた、あるいは保護者の居住地の市町村を実施主体とする居住地特例が設けられています。しかし、介護保険サービスを受けるためには、障害者総合支援法の居住地特例は引き継がれず、適用除外施設の所在地市町村の負担となるため、理解が進まない事が課題となっています。A市出身の利用者がB町所在施設を利用している間は、援護の実施者はA市となりますが、C市の特別養護老人ホームに移りたい場合は、B町が介護保険の保険者となるため、大規模施設を抱える所在地市町村は、事前の要介護認定等に消極的になる可能性があります。

【内容】

介護保険適用除外施設を退所して介護保険サービスを利用したい場合、グループホーム等への地域移行を含めて市町村の理解がかかせません。介護保険の住所地特例は介護保険施設・養護老人ホーム・特定施設で対象となっているものの、介護保険適用除外施設の障害者支援施設等は対象とならないため、地域移行者等が介護保険制度を利用する際の妨げになっています。一旦出身地へ戻ることになると、ご家族にとっても負担となるため理解は得られず対応も難しくなります。

その方の介護、支援を必要とする状況と本人、家族の希望により福祉サービスを選択できる制度であることが望ましいと考えます。障害者支援施設、グループホーム等の利用者においても、希望があれば介護保険サービスを受けられる制度、制度を跨る際の居住地特例・住所地特例の引き継ぎなどについて要望するものです。

【項目】

8 新体系移行に伴う重症心身障害児（者）通園事業の基盤強化のための報酬単価の見直し、新法移行前との激変緩和の一時的な補てん及び新たな加算等の設定について

【現状】

本会でも平成24年4月から新体系に移行し、従前の重症心身障害児（者）通園事業B型は児童福祉法の「放課後等デイサービス」、「児童発達支援」と障害者自立支援法（現 障害者総合支援法）の「生活介護」に分かれ、多機能型事業所として運営することになりました。元々児者一環でサービス提供することにより職員配置などで融通がきいていたため、ぎりぎりではあるものの収支バランスのとれた運営ができていました。しかし、新体系移行により障害児（18歳未満）を対象とするサービスと障害者（18歳以上）が細分化されたことにより、人員配置体制などの制約で従来よりも人員を増員しなければならなかったり、報酬単価も下がってしまいました。「生活介護」にも看護師の配置など基準はありますが、医療的ケアを必要とする利用者が多い本事業実施にあたり、看護師を増員しても加算にならない現状もあり重症心身障害児者への対応は事業新体系移行前よりも縮小されていると思われま

【課題】

重症心身障害のある利用者に対して、たんの吸引や経管栄養、気管切開への対応などの医療的ケアのほか、療法士による姿勢管理、専門スタッフと生活支援員が連携しながら日中活動を行う必要があっても訪問介護等の様な加算の設定がありません。通常障害者の通所事業と比較しても、よりきめ細やかなケアが必要であり、その業務に対する報酬での見返りがありません。新体系移行後、重症心身障害者分野については継続実施にあたり報酬単価自体が下がったり、人員配置体制がより必要になったりする等移行に伴うマイナス面が大きくなっています。移行前と同様の事業を継続している事業者は、同様のサービス提供を行っているにも関わらず、報酬自体は減額され、人員配置も増員の必要がある等、収支環境は悪化しています。場合によっては、障害児のサービスをやめてしまったりするなど、本来制度が目指す方向とは逆に向かっていると云わざるを得ません。

【内容】

新法移行前までは、人の配置に工夫する等して、得られる報酬の範囲内で事業を継続してきました。移行後の報酬単価は、下がるケースが多く以前と同様のサービスを提供していても収入自体は下がる、あるいは基準上の人員配置などによる人件費の増など、報酬単価の見直しが必要な状況となっています。制度が整うまでの経過措置として、移行前の収入と減額になった部分の宮城県として公的補てんの制度の創設（一部政令指定都市において行われている）、医療的ケア（経管栄養、痰の吸引等）専門的な処置に伴う加算の設定を求めるものです。内容の一部は制度自体の改正を伴うものですので、国への提案もお願いするものです。

宮城県母子生活支援施設連絡協議会から
宮城県への要望

【項目】

9 宮城県が策定する「宮城県子ども・子育て支援事業支援計画」の中に必須記載事項として「市町村が行う事業との連携が必要な社会的養護に係る事業」として母子生活支援施設を盛り込むことについて

【現状】

平成24年に子ども・子育て関連3法の成立に伴い国の指針に基づき都道府県、市町村において「子ども・子育て支援事業支援計画」を策定することとされました。新たな法律の趣旨は、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することであり、その中心にあるのが認定子ども園制度の改善、認定子ども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付及び小規模保育等への給付の創設、地域の子ども・子育ての支援の充実の3点とされています。

現在国において「子ども・子育て会議」が設置され基本方針について検討されているところですが、各都道府県においても同会議の設置などが進められています。

【課題】

現在公表されている資料のうえでは、「都道府県計画」には「市町村が行う事業との連携が必要な社会的養護に係る事業、障害児の発達支援に着眼した専門的な支援に係る事業」を記載し、計画に位置づけることとされていますが、「市町村計画」には任意記載事項とされ、場合によっては、母子生活支援施設などの社会的養護に関わる事業者は置き去りになる恐れがあります。

母子生活支援施設の事業は市町村事業ですが、市町村の垣根を越えたDV防止法に基づく一時保護等委託など、広域に関わりのある事業も行っていることから、「都道府県計画」「市町村計画」の両方と連携・調整を行いながら事業展開することが課題となります。

【内容】

母子生活支援施設など社会的養護に係る事業は、市町村事業が中心にあるものの、広域での連携・調整が必要なセーフティネット事業を担っているケースも多く、宮城県において「子ども・子育て支援事業支援計画」を策定する際には、「市町村計画」にも具体的な役割や位置づけが促されるような必須事項としての記載をお願いするものです。また、「子ども・子育て会議」での策定にあたっては、上記の事情を鑑み、社会的養護に関わる法人、母子生活支援施設の声も聞き入れて頂けるような配慮、意見集約の場の設置を求めるものです。