

◆ 「サービスの直接の提供者」から  
「システム全体の調整者」へ  
【これからの行政の役割・都の役割】

（「システム全体の調整者」としての行政）

- これまで「考え方編」で見てきたように、医療サービスに加えて、多くの福祉サービスについても、さまざまな事業者が提供する多様なサービスの中から、利用者自らがサービスを選択し利用するしくみへと転換する中で、行政が担う役割は大きく変化しています。
- これからの行政の役割は、サービスを必要とする人に対して、必要なサービスが行き届くよう、多様なサービス提供主体から構成される地域のサービス提供システム全体を調整していくこと、すなわち
  - ・ 地域の現状やニーズを把握し、
  - ・ 地域の特性・実情に応じた政策を企画立案し、
  - ・ 地域の中にサービスを行き届かせるなど、現在そして将来にわたる「地域におけるニーズとサービスとの調和」をめざし、施策を展開することにほかなりません。
- それは、行政の担うべき役割の軸足を、これまでの、「サービスの直接の提供者」から「システム全体の調整者」へと、大きくシフトさせていくことであると言えます。
- その際、「考え方編」で述べた「3つの視点」、すなわち
  - ① 「ライフステージと生活の全体」を捉える視点から地域のニーズを把握すること
  - ② 大都市「東京」の特性を踏まえ、その「課題」を克服し、「強み」を活かすこと
  - ③ 「民間の力」「地域の力」「行政の力」の3つの力を活用し、施策の効果と効率を追求しながらニーズを充足することに留意しながら政策を展開すべきことはいうまでもありません。
- それは、都民の安心をしっかりと確保しつつ、社会資源の最適配分の観点

に立って、行政と民間の役割分担を原点から見直し、行政の担う範囲、そして都の担うべき役割を再構築していくことであると言えます。

## **(国・区市町村・都の役割分担)**

- 先に「考え方編」で見たとおり、地域で自立した生活を送るためには、生活に関わる多様な機能、さまざまな施策が必要です。福祉保健施策だけでなく、雇用、住宅、教育、まちづくりなど、社会政策という拡がりの中で、国・区市町村・都は、それぞれの役割と責任のもとに、多様な社会資源を活用した支援施策を展開し、全体として、人々の安心を支えていくことが必要です。

### **【国の役割】**

- 我が国の社会保障の全体的な制度づくりは、国の責任です。全国統一的に実施されるべき制度・施策に係る企画立案、法制化、財政負担等については、国が責任を負うべきであると考えます。とりわけ、所得保障や所得再分配に関するものについては、基本的に国による政策決定と財政責任とが確立される必要があります。

### **【区市町村の役割】**

- 福祉・保健・医療の具体的なサービス提供に関わる分野の多くは、地方自治体、とりわけサービス利用者や住民生活に最も身近な区市町村の役割が重視されています。現在、多くの福祉施策のほか、初期救急医療体制の整備や母子保健・老人保健事業等が、区市町村が中心となって行われています。
- また、平成16年の児童福祉法の改正により、子どもや家庭に関する第一義的な相談や調査指導は区市町村の業務に位置づけられ、今般成立した障害者自立支援法においても、精神障害者への支援を含め、事業の実施主体が区市町村に一元化されています。
- 区市町村には、地域の特性と実情に応じた施策を展開していくことがこれまで以上に期待されます。

### **【都の役割】**

- こうした中で、都が担うべき役割は、区市町村それぞれの主体的な施策展

開を踏まえた上で、東京都全域を視野に入れた「システム全体の調整者」としての役割であると考えます。

- それは、区市町村をはじめ、多様なサービスの提供主体やそれを担う人材、都民・NPOを含めた地域の多様な活動主体に対して、財政面や技術面からの支援、新たなしくみづくり、さらには指導検査等、さまざまな形で、直接的・間接的に支援・働きかけ等を行い、東京都全域における「ニーズとサービス提供の調和」を図っていくことであると言えます。

その際、とりわけ以下の点に留意していくことが必要です。

### **(① 区市町村への支援)**

- まず、区市町村が、地域特有のニーズを捉え、実情に応じた主体的な施策を展開できるよう支援していくことです。都はこれまでも、独自の包括補助制度を創設し、画一的な国の補助制度では対応できない、区市町村が行う地域の特性を踏まえた先駆的な取組を支援してきました。
- 今後とも、こうした補助制度等をさらに活用するとともに、技術的な連携等を含め、広域的・専門的な視点から、区市町村の施策展開を支援していきます。

### **(② 広域的なサービス基盤の整備)**

- 都の役割として、広域的な利用を前提とした施設等の整備や人材育成などの基盤づくりがあります。とりわけ医療分野においては、救急医療や災害時の医療提供体制の確保などについて、都は中心的な役割を担っています。
- 今後とも、区市町村や事業者との役割分担を踏まえながら、広域的なサービス基盤の整備を進めます。

### **(③ 「レフェリー役」としての役割)**

- 多様な事業者・医療機関等が提供するサービスの中から、利用者・患者が安心してサービスを選択し利用するためには、サービス内容の情報提供や相談機能、契約締結支援、サービス評価、苦情対応などの支援が必要です。
- 同時に、サービスを提供する側への適切な対応が必要です。サービス事業者や医療機関等に対して、法令基準等に基づいて適正にサービスを提供するよう、指導監査や監視指導をはじめ関係各法に基づく行政権限を適切に行使していくことは都の重要な役割です。また、日常生活を支える食品・医薬品・生活環境・飲用水などの安全確保のためのさまざまな監視指導や検査等の実

施についても中心的な役割を担っています。

- 都は、今後とも、福祉・保健・医療に関わるサービスを「利用する側」と「提供する側」とが、信頼とルールに基づく良好な関係を築いていくための「レフェリー役」として、住民やサービス利用者に身近な区市町村と連携しながら、その役割をこれまで以上に果たしていきます。

#### **(④ 新しい時代に合わせて都立施設を改革)**

- 「サービスの直接の提供者」から「システム全体の調整者」へと、行政の担うべき役割の変化に合わせて、「民間でできることは民間に委ねる」という視点から、行政自身の執行体制も改めていく必要があります。
- 都立施設は、民間によるサービス提供が不十分な時代以来、先駆的に都民のニーズに应运えてきました。しかし、多様なニーズに対応するためのサービス提供主体の多様化や、限られた資源の効果的・効率的な活用が求められていることを踏まえ、その役割を適切に見直していきます。

#### **(⑤ 国への提案要求)**

- 社会保障制度全般にわたる改革が進む中で、都はこれまでも、都全体で行う「国への提案要求」のほか、個別課題についても積極的に政策提案を行い、介護保険法や生活保護制度については、都からの提案の趣旨に沿った形で、制度改正が実施されました。
- 今後とも、大都市「東京」の特性を踏まえた、分権時代にふさわしい政策を展開できるよう、「システム全体の調整者」として、制度改革や規制緩和などについて、積極的に意見を表明していくことが必要です。

#### **(重点的に取り組むべき「3つの課題」)**

- 以上の点を踏まえ、都は、「3つの課題」に取り組んでいきます。

- 1. 区市町村の主体的な施策展開を支援します**
- 2. 「レフェリー役」としての都の役割を果たします**
- 3. 新しい時代に合わせて、都立施設を改革します**

# 1 区市町村の主体的な施策展開を支援します

## ～ 分権の時代に相応しい補助制度への改革 ～

### (区市町村の主体的取組と政策誘導)

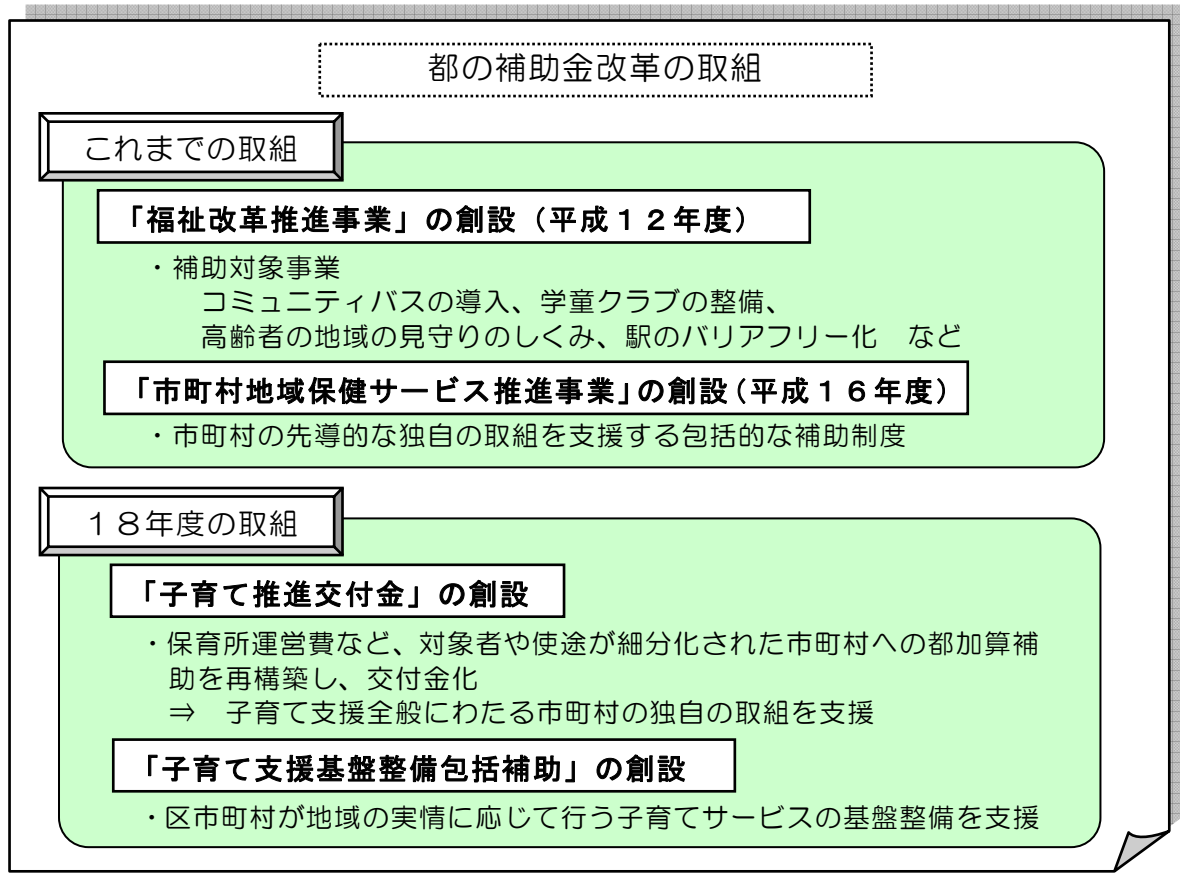
- 福祉・保健・医療等の具体的なサービス提供に関わる分野の多くでは、地方自治体、とりわけサービス利用者や住民に最も身近な区市町村の役割が重視されています。地域特有のニーズを捉え、地域の多様な社会資源を活用した主体的な施策をこれまで以上に展開していくことが、区市町村には期待されます。
- 他方、都の役割は、広域自治体そして「システム全体の調整者」として、こうした区市町村の取組を専門的・技術的側面や財政面から支援・誘導するなど、望ましいサービス水準を実現することにあります。
- そうした誘導手法のひとつが「補助金」です。従来、こうした補助制度の多くは、政策誘導効果を意識するあまり、対象者や施設基準、運営主体など、ともすれば必要以上とも思える詳細な補助条件等が設定されていました。  
また、補助を受ける区市町村の側も、厳しい財政状況等を背景に、国や都による既存の制度の枠組みの中で政策を企画立案する傾向があったことは否めません。
- 補助制度があるが故に、区市町村の主体的な政策決定が歪められ、区市町村の創意工夫の余地がない、画一的かつ没个性的なサービス提供がなされ、その結果として、住民ニーズへの的確な対応が阻害されていた場合もあったといえます。

### (分権時代における補助制度のあり方)

- 分権時代の今日、区市町村が地域特有のニーズに的確に対応し、同時に、地域の多様な社会資源を活用して施策を展開していくためには、これまでの補助制度のあり方についても、根本から問い直すことが必要です。
- これからの補助制度は、区市町村の主体的な施策展開を支援する、分権時代にふさわしい政策誘導機能を持つしくみとして、制度設計がなされるべきであると考えます。

## (東京独自の「補助金改革」)

- こうした点から、都はこれまでも、平成12年度に、独自の包括補助制度である「福祉改革推進事業」を創設し、画一的な国の補助制度では対応できない、区市町村独自の取組を支援してきました。
- また、平成16年度には、多摩地域の保健医療施策の総合的な向上を図るため、「市町村地域保健サービス推進事業」を創設し、市町村独自の先導的な取組への支援を開始しました。
- さらに、平成18年度には、子ども家庭分野において、対象者や用途が細分化された市町村への都加算補助制度を再構築し、新たに「子育て推進交付金」を創設します。また、区市町村が地域の実情に応じて行う子育て基盤の整備を支援するため、「子育て支援基盤整備包括補助」を創設するなど、こうした取組を加速させます。
- 今後は、さらに他の施策分野においても、補助金の包括化を検討するなど区市町村の主体的かつ創意工夫を凝らした施策展開を支援するため、独自の補助金改革を進めていきます。



## 2 「レフェリー役」としての都の役割を果たします

～ 「利用者・患者支援のしくみ」と「ルールの徹底」 ～

### (サービス利用者・患者の「選択」を支援)

- 従来から、医療サービスの分野では、多くの医療機関の中から患者自身がサービスを選択していましたが、これに加えて、平成12年に導入された介護保険制度など、多くの福祉サービスについても、利用者自らがサービスを選択するシステムへと転換しています。

このシステムの長所を活かしていくためには、事業者やサービス内容に関する情報提供や相談機能、契約締結支援、サービス評価、苦情対応など、サービス利用者・患者を支援するためのしくみづくりが重要です。

- 都はこれまでも、「福祉サービス第三者評価システム」の構築や、医療サービスに関する相談事例の収集・分析・情報提供等をも行う「患者の声相談窓口」の設置などに積極的に取り組んできましたが、引き続き、区市町村とともに、これらのしくみづくりを進めていきます。

### (ルールの徹底を図る)

- こうした利用者・患者支援の取組と同時に、サービスを提供する側への適切な対応も必要です。サービスを提供する事業者・医療機関等が法令基準等に基づいて適正にサービスを提供するよう、都は、関係各法に基づいて指導監査や監視指導を実施していきます。

- また、日常生活を支える食品・医薬品の安全確保、様々な営業施設や建築物をはじめとした都民を取り巻く生活環境や飲用水などの安全を確保するため、都は、こうした事業活動等に関する許認可権限の適切な行使、さまざまな監視指導や検査等に確実に取り組んでいきます。

### (サービス・事業活動の「レフェリー役」として)

- 今後とも、都は、福祉・保健・医療に関わるサービスを「利用する側」と「提供する側」とが、信頼とルールに基づく良好な関係を築いていくための「レフェリー役」として、住民やサービス利用者に身近な区市町村と連携しながら、その役割をこれまで以上に果たしていきます。

## 主な事業展開

- **指導検査における「福祉サービス第三者評価システム」の効果的な活用**
  - ・ 集団指導等の機会を活用して第三者評価制度の普及を図るとともに、評価結果を活用した指導検査の重点化など、サービスの質の確保・向上を図ります。
- **有料老人ホームあんしん支援事業の創設等【新規・再掲】**
  - ・ 安心して有料老人ホームを選択できるよう、福祉サービス第三者評価の受審費補助など、情報提供のしくみを構築します。
  - ・ 同時に、事業運営指導や指導検査の体制強化を図ります。
- **区市町村と連携した不正防止対策の強化**
  - ・ 今回の改正介護保険法では、事業者等に対する立入検査権が付与されるなど、区市町村の権限が強化されました。立入検査のチェックリストの作成や指導検査の合同実施など、区市町村と連携し、不正防止の徹底に向け、事業者指導を強化していきます。
- **「指導検査報告書」の発行**
  - ・ 指導検査の内容や検査結果、不正の実態等を都民・事業者に対して明らかにしていきます。
- **成年後見制度の普及定着への取組**
  - ・ 認知症高齢者や知的障害者等が安心して生活できるよう、区市町村における成年後見推進機関の立ち上げ・運営を支援するとともに、制度を担う人材養成に取り組みます。
- **「患者の声相談窓口」の運営**
  - ・ 医療に関する都民からの相談に応じるとともに、相談事例の収集・分析、医療機関等への情報提供を実施するなど、患者や家族と医療機関等とのより良い関係づくりをめざします。
- **医療情報の「広報」に関するガイドライン【再掲】**
  - ・ 都民が医療機関を選択する際の参考となる情報項目を例示したガイドラインにより、医療機関による積極的な情報提供を促していきます。



### 3 新しい時代に合わせて、都立施設を改革します

～ 「都立施設改革のさらなる展開」を策定 ～

#### (行政の担うべき役割の変化)

- 先にも述べたように、さまざまなサービス提供主体が活動している今日、行政の担うべき役割は「サービスの直接の提供者」から「システム全体の調整者」へと大きく変化しています。
- サービスを必要とする人に、的確にサービスを届けるためには、「民間」「地域」「行政」の3つの力の特性を活かし、施策の「効果と効率」を同時追求することが必要です。
- そのためには、行政の役割を精査した上で、行政自身の執行体制も改めていかなければなりません。

#### (都立施設の役割の変化)

- 都立施設は、民間によるサービス提供が不十分な時代には、サービスの絶対量の確保という点で重要な役割を担うとともに、民間施設では対応が困難な都民ニーズに応えるなど、先駆的、専門的な機能を果たしてきました。
- しかし、今日では民間施設の整備が進み、都立施設のシェアは相対的に低下してきています。
- また、多様なニーズに対応したきめ細かなサービス提供や、柔軟で効率的な施設運営を行う民間事業者の参入等が進む中で、「民間でできることは民間に委ねる」という原則に立ち、都立施設についても、そのあり方を見直すことが求められています。
- その際、先にも述べたように、情報提供や相談機能、サービス評価など利用者に対する支援と、指導監査や監視指導など事業者への適切な対応により、サービスを「利用する側」と「提供する側」とが、信頼とルールに基づ

く良好な関係を築いていけるよう、都が行政としての役割をこれまで以上に果たしていくことは、いうまでもありません。

## **(都立施設をめぐる状況)**

### **【都立福祉施設改革の取組】**

- 平成14年7月、都は「福祉サービス提供主体の改革への取組について」を策定し、22の都立福祉施設について、平成19年度に向けた改革の基本方針を提示しました。
  
- この基本方針に基づき、現在、民間移譲や廃止等の施設改革を進めていますが、官民の役割分担を徹底するためには、方針が定まっていない施設についても、そのあり方を見直すことが必要です。

### **【福祉保健局の発足】**

- 平成16年8月に福祉保健局が発足し、局が所管する施設の範囲は、福祉・保健・医療分野に拡大しました。それまで、保健医療分野の施設については、「衛生局改革アクションプラン」（平成12年8月）等に基づいて、病院や看護専門学校など、分野別に見直しを進めてきました。
  
- それらの施設についても、時代の変化に伴い、「民間でできることは民間に委ねる」という視点から、さらなる見直しの余地があるものは多く、「都立福祉施設改革」から「都立施設改革」へと、取組を一步前進させることが必要です。

### **【指定管理者制度の本則適用】**

- 平成15年の地方自治法改正により指定管理者制度が導入され、従来公共団体・公共的団体等に限定されていた公の施設の管理を、民間事業者に委託することが可能となり、平成18年9月から本則適用となります。
  
- これを踏まえ、法令等により直営が義務付けられている施設を除いては、福祉分野、保健医療分野を問わず、今後の方向性について検討する必要が生じています。

### **【地域生活を支えるサービス基盤の充実】**

- 「考え方」編でも述べたように、都はこれまで、誰もが必要なサービスを自ら選択し利用しながら、地域の中で安心して生活できる社会を実現するため、さまざまな施策を進めてきました。
- その結果、認知症高齢者や知的障害者のグループホームなど、高齢者や障害者の地域生活を支えるサービス基盤が着実に整備されてきています。
- また、平成17年10月には、「障害者自立支援法」が成立し、施設に限らず、障害者が身近なところでサービスが利用できるよう、地域の多様な社会資源の活用を視野に入れて規制緩和が図られることになりました。
- 今年4月から、養護老人ホームの入所者について、介護保険サービスの利用が認められるなど、法制度上も、これまで施設の中で提供していたサービスを外に求めることが可能となる中で、施設におけるサービス提供のあり方についても、見直しが求められています。

### **(新たな改革方針の策定)**

- 都立施設をめぐる状況が、このように変化する中で、社会資源の最適配分という観点から、福祉保健局が所管する全ての公の施設をはじめ80施設について、改めてそのあり方を見直し、新たな改革方針である「都立施設改革のさらなる展開」を策定しました。
- ここでは、各施設について、概ね10年後を目途とした中期的な方針と、平成21年度までの展開を示しています。
- 今後、この方針に基づき、利用者本位のサービスを徹底するため、都立施設のさらなる改革に取り組んでいきます。