

2025年以降の将来を見据えた 東京の福祉施策のあり方

はじめに (P.1) *本文の頁に対応

- 人口構造・社会構造の急速な変化に伴い、都民が生活していく中で抱える課題は複雑化・複合化しており、明確な基準に基づき対象者を選定し、分野ごとにきめ細かく構築された福祉サービスの枠では十分な対応が困難になってきている。こうした状況への対応として、分野横断的な取組が広がっており、福祉の領域と関連領域とのつながりは強まっている。
- 今期の社会福祉審議会では、国際化、情報化などの社会変化が加速し、人口・社会構造が大きく変化する2025年以降の将来を見据え、東京が、誰もが、人生を終えるまで尊厳を保持して安心して暮らし続けることができる都市であるための福祉施策のあり方について議論を行った。
- また、都内での台風災害の発生を受け、福祉分野から見た災害への備えについても急ぎょ検討することとした。

1 2040年までに見込まれる社会の変化 (P.3)

- 東京の人口は、2025年の約1,417万人をピークに減少に転じ、2040年には約1,360万人まで減少すると予測されている。また、今まで以上に地域間の人口の状況に大きな差が出てくる。
- 2040年には、団塊ジュニア世代が高齢者となり、就職氷河期世代の一部も高齢者となる。高齢者の約30%は一人暮らしとなり、全世帯の半数以上、高齢者世帯の45%が一人暮らし世帯となるなど、世帯の単身化が進む。

2 前期意見具申後の都の取組 (P.7)

- 都は、2018年に福祉分野の主要な計画を策定・改定し、それらに基づいて施策を推進している。
- 都全体としては、昨年12月には、「未来の東京」戦略ビジョン」を策定した。今後、2040年代を見据えた「長期戦略」を策定予定である。

3 福祉分野において発生する課題とその背景、対応の方向性

(P. 8)

(1) 今後の福祉施策を考える上で必要な視点 (P. 9)

- 2040年までの社会の変化を踏まえると、次のような課題が先鋭的に現れることが予測される。
 - 近代家族の形成と経済的安定性といった前提の揺らぎ
 - 日本の社会保障制度が前提としてきた、家族がともに暮らしている、多くの人が結婚する、望めば正社員になれる、経済が成長し財政が安定しているといった条件が揺らいでいる。
 - 従来の社会保障システムでは対応できない課題の発生
 - 現在、8050問題、引きこもりなどの課題が顕在化し、対策が議論されているが、今後、高齢化の進行に伴い、問題が更に拡大していくことが懸念される。
 - 地域の活動の担い手、福祉の専門人材の不足
 - 2040年には、全就業者の2割程度が医療介護分野で働かないと現場が回らないとも言われているが、他産業でも人材が必要であることを考えると、その実現は難しい。
 - ボランティア活動についても、従来から活動の中心を担ってきた層の拡大を期待することは難しい状況にある。一方で、災害等を契機に、意識の高まりや新たな層の活動の広がりも見られる。

(2) 中長期的な都の福祉施策のあり方 (P. 11)

- 福祉施策として実施すべき範囲が拡大する中、都は、構想力や発信力を発揮しながら、福祉の概念の再整理や、健康づくり、介護、自立支援、社会参加等の施策や支援の統合・調整を行い、各施策を時代に即した新たな段階へと押し上げ、積極的な展開を図ることが求められる。
- 行政の政策と、企業やNPO、大学等民間部門と連携した機動的・積極的な取組を組み合わせた政策を展開していくことが重要である。
- 様々な事業を目的を持ってスクラップアンドビルドして整理し、必要な機能をつくり出していくという方向性が必要である。組織の面では、先取的な施策を柔軟に展開できる体制を整備することも有効である。自治体職員の意識変革も重要である。

- 都内の自治体は、個人情報収集、利活用等に係るルールを関係者と十分に協議した上で定め、福祉事業者や民間企業とも連携し、ICT 機器を活用した見守り、得られたデータに基づく介護予防の取組など、地域での安心した生活の継続に向けた施策へデータの利活用を積極的に検討することが求められる。

(3) 東京の特性を踏まえた福祉施策のあり方 (P. 13)

- あらゆる人が孤立せず共生できる社会をつくっていくため、他の地域より住民の多様性が大きい東京だからこそ、それを強みとした様々なアイデアに基づく革新的な施策を打ち出すことが可能と考えられる。
- 福祉施策を推進するためには、地域によって状況が異なることに留意することが必要である。人々の多様な生き方や考え方を尊重した、自ら選択できるモデルを示すことが、人権の尊重や、あらゆる人の包摂につながる。

(4) 福祉の担い手とその役割及び連携 (P. 14)

- 一人ひとりが地域の課題に対し当事者性を持ち、リーダーシップを発揮できる組織を地域の中につくり、当事者性を中心とした活動の広がりをつくっていくことが重要である。
- 支えられていた人が支える側に回るといった循環型の担い手の形も重要である。専門職は、個人を尊重しながらその人が持っているものを引き出すといった手法も取り入れてコーディネートすることが必要になる。
- 身近な場所に相談できる居場所があること、そこに住民とのパートナーシップを築いた上で支援できる人がいることが重要である。これまでの支援や専門職の教育のあり方を改めて考え直していくことが必要である。

4 施策構築に当たって踏まえるべき論点 (P. 16)

(1) インクルーシブ（包摂的）な社会環境の実現 (P. 16)

- 多様な特性を持ったあらゆる人たちが、互いに相手を尊重しながら、生を受けてから終えるまで、望む暮らし方を自律的に選び、つながり、安心して暮らし、社会参加し、活躍することができるインクルーシブな社会環境を実現することが重要である。
- 誰もが加齢や病気、障害等によって人権が侵害されやすい状況を経験する可能性があることを認識・共感し、自分ごととして捉えることで、当事者意識を高め、当事者参加を進めるといった、いわゆる当事者性を高めていくことが必要である。

- 外国人や障害者、認知症の人など、これまで福祉施策の担い手として参加する機会が少なかった人たちも担い手として参加できるようにすることが必要である。誰もが参加できる全員参加型の福祉という視点も必要である。

(2) 地域生活課題への対応 (P. 16)

- 従来は家族や近隣の人とのつながりの中で解決され、課題として認識されてこなかったような課題が、社会構造や家族の変化に伴い社会問題化してきている。必要な資源や支援につながらない複合的な課題が、今後更に深刻化する懸念がある。
- 福祉施策による課題対応のアプローチには、リスクが顕在化して介入の必要性が高い人に対し、公助として専門職が福祉サービスを個別に提供するアプローチと、必ずしも対象者を限定せずに集散的に働きかけを行うアプローチの2つの考え方がある。
- 従来の福祉施策は、支援の必要な人を特定し、その対象者への手厚い支援により対応しようとする前者のアプローチを中心としてきた。福祉施策として実施すべき範囲の拡大や、複合的な課題の顕在化を踏まえると、今後は、後者のアプローチの考え方も重視し、福祉の傘を広げ、二段構えで取り組むことが重要である。
- また、家族関係に起因するものなど、外部から見えにくい複雑な課題を抱えて社会とのつながりが失われているような場合、つながりを構築するには、まず当事者との信頼関係の形成が必要であり、専門職が連携して関わることが一層重要となる。
- 包括的な相談体制を整備するため、まずは住民に身近な地域で課題に気づき、しっかり受け止め、確実に必要な機関につなげていく仕組みづくりが有効である。
- 複合的な支援ニーズを抱えながら、必要な情報や社会支援にアクセスできていない認知症の状態にある高齢者が相当数いると思われる。本人の視点に立って生活の継続に必要な社会支援を統合的にコーディネートする仕組みと、必要な社会支援の利用・提供を可能とする地域社会の構造をネットワーク化する仕組みが必要である。
- ネットワーキングを効果的に行うためには、具体的な課題や相談に対応する地域包括支援センターとは別に地域に拠点を設け、そこに、居場所、相談への応需、差別・偏見の解消と社会参加の促進、人材育成、連携推進等の機能を持たせることが重要である。
- 認知症施策に限らず、福祉施策を構築するに当たっては、社会がどうあるべきか、全ての人々がどのように生きていくべきかといった視点を踏まえて検討していく必要がある。
- 福祉サービスの充実とあわせ、社会の仕組み全体を、高齢化、認知機能が低下した人を意識したシステムに変えていくことが必要である。

(3) 人と人をつなぐ場 (P. 25)

- インクルーシブな社会環境の実現のためには、対象者を限定せず、地域の全ての方が敷居低く気軽に行くことができる居場所があることが重要である。
- 居場所は、単機能から多機能まで、必要な時に開く場合から定期的、さらに常設まで、多様な手法や形態で、地域のニーズに応じて運営されることが望ましい。
- 公的な制度ゆえに対象者を絞らざるを得ない公助と、対象者を限定しない居場所の整備が組み合わせられ、専門性を備えたコーディネート機能が両者を結び付けるような仕組みが有効である。
- 大都市部では、活動を継続する上で、居場所や活動の場となるスペースの不足が課題である。空き家を活用するなどして、場を確保することが重要である。
- 様々な問題は住まいの問題と深く関連している。単なる住宅の確保にとどまらず、民間部門との連携により、居場所づくりや生活支援なども含めた住まい方や、地域の価値を高めるまちづくりについて、東京ならではの解決策を考えることが必要である。

(4) 災害等に備える地域づくり (P. 31)

- 今回の台風第 15 号及び第 19 号においては、情報やライフラインが寸断され、多くの都民が脅威を感じるとともに、ひとたび災害が発生すれば、自らの日常生活や安全が脅かされ、避難したり、支援を受けることが必要な立場になることが明らかとなり、自分ごととして捉える契機ともなった。
- 現在は、情報も重要なライフラインの一つとなっている。災害が起きた際に、情報提供や避難対応が適時・適切に行われるために、SNS の活用なども有効である。一方で、必要な情報を得る手段が限られる人にも配慮し、複数の情報提供の手段を確保することが必要である。
- 区市町村は、個人情報の取扱いに関するルールを定めた上で、名簿の作成や個別計画の策定、関係機関間での協議や情報共有、地域と連携した実践的な訓練などを通じ、日頃から顔の見える関係を築き、災害への備えを十分にしておくことが重要である。
- 福祉施設は、災害発生時には自施設の入所者への対応はもとより、その資源を活用して、避難者への対応や地域住民への支援も期待される。また、居宅サービス事業所、コンビニエンスストアなどとの災害時の連携の可能性についても検討することが必要である。
- 地域を構成する様々な主体が、平時から良好な関係を築いておくことが、災害時などのいざという時にも制度の壁を超えて力を発揮することにつながる。

(5) 東京で活動する様々な主体 (P. 33)

- 東京では、様々な主体が活発に活動しており、役割を固定化するのではなく、変化する局面に応じて、資源やスキルを持ち寄って活動していく姿勢が必要である。
- 地域包括ケアシステムにおいて、福祉人材は欠かすことができない要素であるが、介護関連職種における有効求人倍率は全産業を上回っており、深刻な状況にある。
- 担当の職員が支援の対象者に関する全ての業務を行うという意識を変え、専門職は専門的な業務に集中できるようにすることが必要である。行政側にも、意識改革や不必要なローカルルールの見直しなどが必要である。
- 社会福祉法人は、職員の採用や研修、物品の購入の共同化など、連携を強め、地域生活課題の解決に向けた取組を積極的に行っていくことが求められる。
- 企業、大学、NPO などの多様な主体が集積し、活発に活動していることは、東京の大きな強みである。それぞれが持っている専門性や社会貢献への意向を組み合わせ、地域に還元するためには、地域にコーディネートする力があることが必要である。
- 地域の側には、こうした地域外の人材や、新たに地域に入ってきた住民を地域活動等の担い手として受け入れることができるよう、間口を広げる姿勢が求められる。また、企業等に勤める現役世代も、社会貢献活動も視野に入れ、ライフデザインやキャリアを考えていくことが求められる。

おわりに (P. 38)

- 今回の意見具申に当たり、委員の間で共有できたいくつかの点について述べると、第一に、当事者性を絶えず高めていくという視点が重要であることである。
- 当事者性とは、突き詰めれば、自分はどのように生き、どのように生を終えていくべきかを考え、それを自ら選択していくということであると言える。災害や福祉、医療といった分野は、誰にとっても身近に感じることができる、当事者性の入り口となりやすい分野である。自治体は、一人一人の価値観の多様性や個人の尊厳を尊重し、当事者性を伸ばすように慎重に支援していくことが肝要である。
- 情報は、現在の社会では重要なライフラインの一つとなっている。当事者性を高めて活動していくためには、ICT 等を活用しながら、個人個人が適切な情報を適切なときに入手できるように工夫していくことも重要である。
- 第二に、コミュニティの価値を高めていくという視点が重要であるということである。

- 現実か、バーチャルかを問わず、その人らしい居場所を見つけられるということで、そこに人が集まり、人と人がつながることで互助力が高まる。そして、安心して居やすくなり、関係の好循環が生まれることで、そのコミュニティの価値が高まっていくことにつながる。
- また、将来を担う子供への支援や子供が参加できる地域の活動を拡大していくという視点も重要である。
- 第三に、新たな技術を積極的に活用していくという視点が重要であるということである。
- ICT の活用等は福祉分野でも当たり前になってくる。導入に当たっては、ICT で何ができるのかを考えるのではなく、その活用により、いかに住民や利用者が質の高いサービスを楽しむのかという視点が必要である。
- 福祉の分野でも AI 等の最新技術を積極的に活用することで、新たな価値を創造・提案し、都民の幸福を最大限に追求していくことが必要である。ICT を活用して、従来の枠にとらわれない、人を中心に置いたネットワークの構築も考えられる。
- 都内の自治体の職員には、その力量が今以上に求められてくる。現場を持つ自治体の強みを生かし、現場からの改革を発信できるよう、日頃から個々の職員が研鑽を積み、独自の視点で新たな施策を生み出していくことが重要である。
- 自治体の職員は、従来の発想に囚われない意識変革を図っていくことも重要である。あらゆる人の包摂を目指すためには、住民の利益を守ることを第一に考え、課題の解決に向けて各部署が組織の壁を越え、都民や関係機関と積極的に協力して取り組んでいく姿勢が不可欠である。また、自治体は、そうした職員の思いや力を引き出し、伸ばすことができる体制を整える必要がある。
- 東京都が今回の提言を踏まえ、誰もがいつまでも安心して暮らし続けることができる都市の実現に向けて、住まい関係をはじめ関係各局との連携をさらに密にし、区市町村や関係者とともに取り組んでいくことを期待する。