

(案)

**2025年以降の将来を見据えた  
東京の福祉施策のあり方**

**(東京都社会福祉審議会意見具申)**

**令和2年1月**



## ～目 次～

はじめに.....	1
1 2040年までに見込まれる社会の変化.....	3
2 前期意見具申後の都の取組.....	7
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.....	8
社会福祉と福祉	
(1) 今後の福祉施策を考える上で必要な視点.....	9
近代家族の形成と経済的安定性といった前提の揺らぎ	
従来の社会保障システムでは対応できない課題の発生	
地域の活動の担い手、福祉の専門人材の不足	
(2) 中長期的な都の福祉施策のあり方.....	11
福祉施策の構築に当たって	
福祉分野におけるデータの利活用	
(3) 東京の特性を踏まえた福祉施策のあり方.....	13
(4) 福祉の担い手とその役割及び連携.....	13
地域住民による活動	
専門職等の地域への参画とコーディネート	
4 施策構築に当たって踏まえるべき論点.....	15
(1) インクルーシブ（包摂的）な社会環境の実現.....	15
あらゆる人の包摂	
当事者性の認識と発揮	

(2) 地域生活課題への対応.....	15
複合的な課題への対応	
認知症とともに暮らせる社会の実現	
高齢化等に対応した社会環境の整備	
(3) 人と人をつなぐ場.....	23
対象者を限定しない居場所	
空き家や公益的なスペースの活用	
住まいとまちづくり	
(4) 災害等に備える地域づくり.....	29
自分ごととして考える	
区市町村における対応の必要性	
福祉事業者等における対応の必要性	
災害への備えを入り口とした地域づくり	
(5) 東京で活動する様々な主体.....	31
福祉人材	
社会福祉法人等	
企業、大学、NPO 等	
おわりに.....	36

## はじめに

- 前期（第 20 期）の社会福祉審議会では、地域包括ケアを支える「人材」の在り方と役割、新たな仕組み等について、現場の実態や既存の先進的な取組、東京の大都市特性や地域の多様性も踏まえ、幅広く検討し、意見具申を行った。
- 地域包括ケアシステムの構築に向けての種々の取組の担い手となる知識・経験・技能を有する多様な「人材」への期待が高まっており、「人材」不足の問題が深刻化している中で、「人材」の育成、確保、定着に向けて適切な対策を講じることが急務となっている。
- 東京では、主に高齢者支援の分野において、地域包括ケアシステムの推進と深化が各地域で進められており、障害者支援、子供・子育て支援、生活困窮者支援などのそれぞれの分野でも、ニーズに応じたサービスや、地域での支え合いなどの包括的な支援の仕組みの整備が進んでいる。
- しかし、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、検討分科会を設置し、未来志向で議論を進めてきた。分科会では、範囲の広い検討テーマについて、委員から発表いただくとともに、前提に捉われない議論を行った。

- また、本年度は、広域で相次ぐ台風災害に見舞われた年度となった。東京においても、人的被害だけでなく、大規模な建物浸水、多摩地域における道路の崩落や地区の孤立等の甚大な被害が発生した。また、ライフラインが寸断された際の現代社会の脆弱性も浮き彫りになり、多くの都民が脅威を感じる事となった。
  
- こうし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。
  
- 意見具申の取りまとめにおいては、「これまで前提とされてきたものが揺らいできている」、「今までの延長上の手法では対応困難な事象が発生してきている」、それにもかかわらず「行政の組織や職員の意識はいまだに縦割りである」という認識が議論の基調となった。以下、都における今後の福祉施策のあり方を考えるに当たっての課題や方向性等について、述べていくこととする。

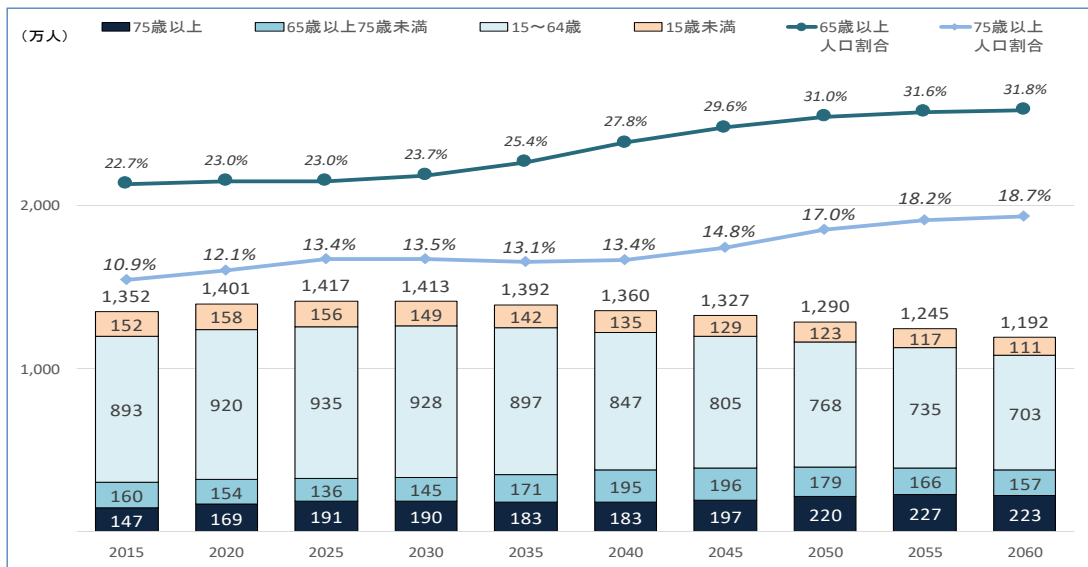
# 1 2040年までに見込まれる社会の変化

- 将来を見据えた福祉施策のあり方の検討に当たっては、現在から将来にかけてどのような変化が生じ、それに伴ってどのような課題が生じるか明らかにした上で、全国と比較した場合の東京の特徴も考慮し、他自治体や諸外国の取組も参考としながら、何ができるのかを考えていくことが重要である。
- 東京の地域性は多様であり、区市町村域や日常生活圏域といった地域別や、属性や年齢といった階層別にデータをより細かく分析することで、東京のどの部分にどのような課題が特徴的に表れてくるか明らかにすることが可能となる。
- また、IoT、ロボット、AI、ビッグデータ等の活用により社会的課題を解決する新たな社会（Society 5.0）の到来が見込まれており、福祉施策を考える上でも、最新の技術の活用可能性を探っていき、実装し、活用できるようにすることが重要となる。

## （人口の減少）

- 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【図1】。区部では2030年、多摩・島しょ部では2020年がピークとなる。

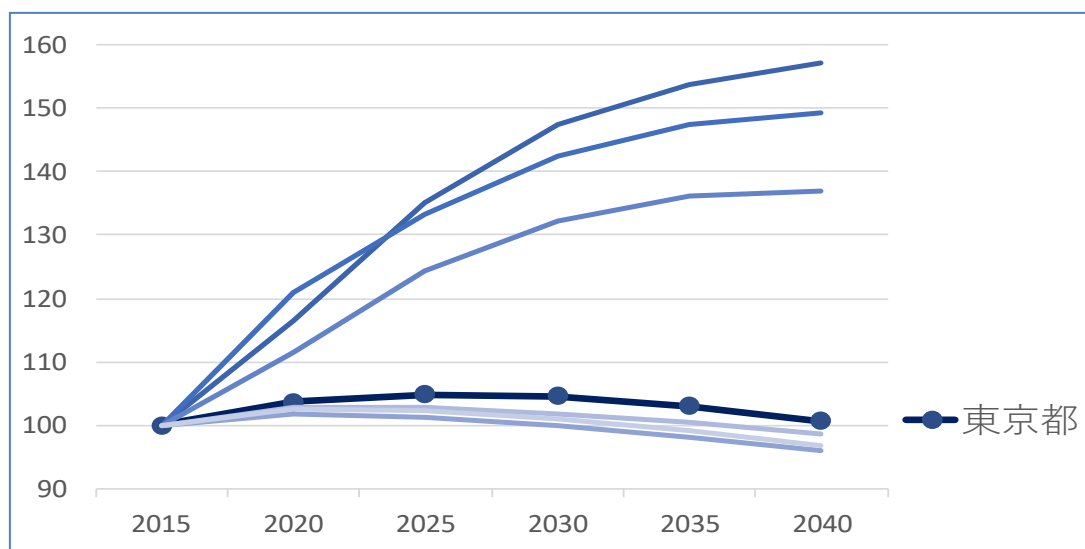
【図1】東京都年齢階級別人口の推移



資料：東京都政策企画局「2060年までの東京の人口・世帯数予測について」(2019年4月)

- 区部の中でも 2040 年にかけて大幅な人口増が続くことが見込まれる都心部の区と、2020 年をピークに人口が減少していくことが見込まれる区がある【図2】。このように、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ことに留意する必要がある。

【図2】2015～2040 年の人口推移(人口増減幅の大きい各3区)



(注)2015 年を 100 とした場合の指数

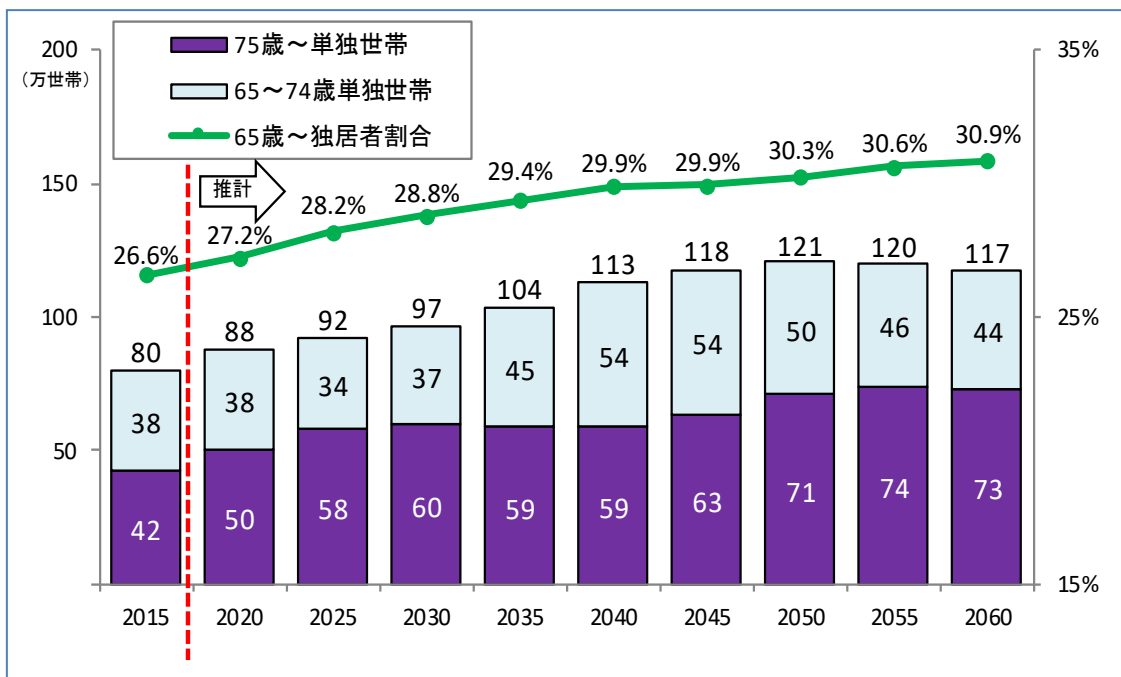
資料:東京都総務局「東京都世帯数の予測」(2019 年 3 月)を基に作成

### (高齢化)

- 2040 年の東京の人口は、2015 年とほぼ同水準であるが、その年代構成は大きく異なる。すなわち、年少人口・生産年齢人口は約 60 万人少なく、高齢者は約 70 万人多い。高齢化率は、2040 年には 27.8%と、2015 年から約 5%上昇する。
- 高齢化の進展に伴い、介護を必要とする高齢者は増加する。2016 年には約 57 万人であった要介護認定者は、2025 年には約 75 万人に増加する。また、約 41 万人であった認知症高齢者は約 56 万人に増加する。
- 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。また、全世帯の半数以上、高齢者世帯の 45%が一人暮らしとなり、世帯の単身化が進む【図3】。



【図3】東京都の高齢単独世帯数の推移

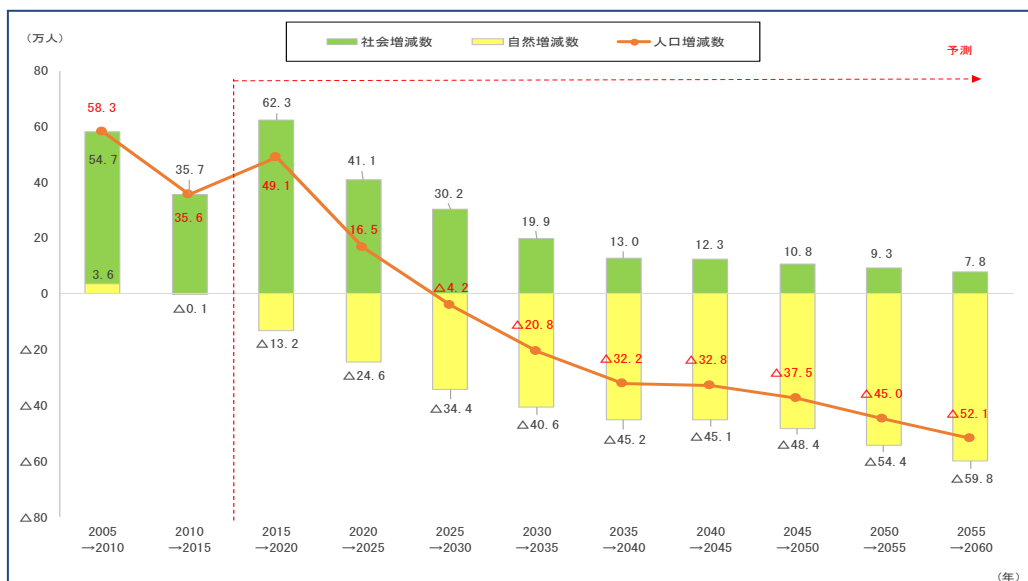


資料：東京都政策企画局「2060年までの東京の人口・世帯数予測について」(2019年4月)を基に作成

(出生数の減少と死亡数の増加)

- 東京の合計特殊出生率は、2000年代に1.00まで低下した後、回復傾向にあり、2018年には1.20(概数)となっている。しかし、出生率が上昇したとしても、子供を産む若年世代の人口が大幅に減少していくことから、出生数は長期にわたり減少していく。
- 死亡数の増加に伴い、死亡数から出生数を引いた人口の自然減の幅が拡大していき、2035年から2040年の5年間では、約32万人の自然減となる。一方、東京への人口流入は続く。全国的な人口減少等により、次第にその規模は小さくなるが、2035年から2040年の5年間では、約13万人の社会増となる【図4】。

【図4】東京都の要因別人口増減の推移

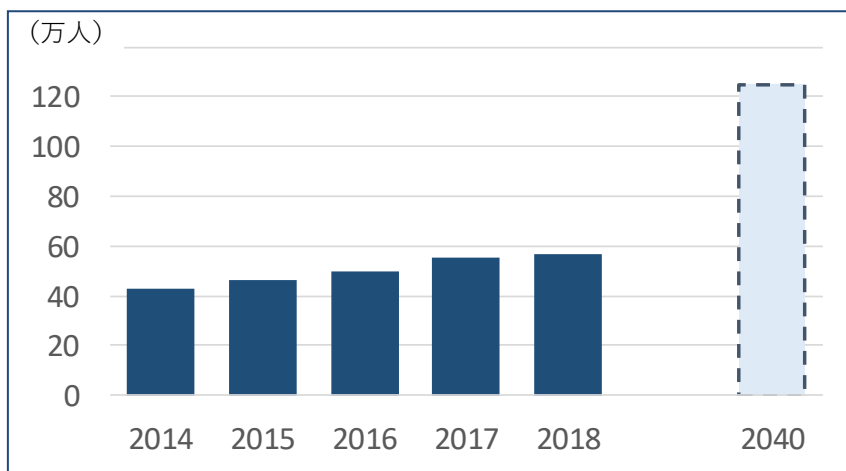


資料：東京都政策企画局「2060年までの東京の人口・世帯数予測について」(2019年4月)

(外国人の増加)

- 東京の外国人は、2018年末時点で約57万人と、2015年末からの3年間でも10万人以上増加しており、国籍の多様化も進んでいる。また、全国の外国人の約2割が東京に集中している。新たな在留資格の創設等により、今後、東京で暮らす外国人は、更に増加することが見込まれる。現在のペースで増加が続いた場合、2040年には約125万人に達すると推計されている【図5】。

【図5】東京都の外国人人口の推移



資料：[2014年～2018年]法務省「平成30年末現在における在留外国人数について」

[2040年]東京都政策企画局「『未来の東京』戦略ビジョン」(2019年12月)

## 2 前期意見具申後の都の取組

- 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。
- 高齢者分野では、第7期東京都高齢者保健福祉計画を策定し、医療や介護が必要になっても住み慣れた地域で暮らし続けることができるよう、地域包括ケアシステムの構築を推進している。
- 障害者分野では、東京都障害者・障害児施策推進計画を策定し、障害のある人もない人も、社会の一員として、お互いに尊重し、支え合いながら、地域の中で共に生活する社会の実現を目指し、施策を総合的に推進している。また、社会全体で障害者への理解を深め、差別を無くす取組を一層推進するため、「東京都障害者への理解促進及び差別解消の推進に関する条例」を制定し、2018年10月に施行した。
- 子供・子育て分野では、2018年に東京都子供・子育て支援総合計画の中間見直しを行い、待機児童解消に向けた取組や児童虐待防止などの施策を総合的に推進している。また、社会全体で子供を虐待から守るため、「東京都子供への虐待の防止等に関する条例」を制定し、2019年4月に施行した。
- 地域福祉分野では、新たに東京都地域福祉支援計画を策定し、包括的な支援体制の構築など、分野横断的な福祉施策の展開を加速している。
- また、都全体としては、2016年、「2020年に向けた実行プラン」を策定し、「セーフ シティ」「ダイバーシティ」「スマート シティ」の3つのシティの実現に向けた取組を提示した。
- 昨年12月には、「未来の東京」戦略ビジョン」を策定した。目指す2040年代の姿を念頭に、20の戦略を示しており、政策面からの視点である3C（Community、Children、Chōju）を、戦略の核に据えている。今後、成長と成熟とが両立する東京の明るい未来を示すため、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

#### (社会福祉と福祉)

- 本審議会は、「社会福祉に関する事項を調査・審議すること<sup>1</sup>」を目的に設置されている。「社会福祉」という用語には、社会福祉法<sup>2</sup>（旧称：社会福祉事業法）に規定される社会福祉事業のイメージが強い。
- 1951年に成立した社会福祉事業法の目的は、「社会福祉事業の全分野における共通的基本事項を定め、（中略）社会福祉事業が公明かつ適正に行われることを確保し、もつて社会福祉の増進に資すること<sup>3</sup>」であった。かつて民間の篤志家や慈善事業家が自発的に取り組んでいた時代には、対象者の区分という前提はなかったが、同法では、公金を支出する対象としての社会福祉事業を制限列挙しており、その事業対象者も明確に区分されることとなった。
- 2000年改正の社会福祉法（社会福祉事業法から改称）では、法の目的は、「社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、（中略）福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資すること<sup>4</sup>」とされた。
- これは、「社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保」が主たる目的であった社会福祉事業法から、「地域における社会福祉の推進を図るもの」へと時代の要請に応じた内容に進化したものと言える。しかし、社会福祉事業は、事業の対象としての利用者を特定するため、対象区分を設ける必要がある。
- さらに、「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律<sup>5</sup>」により2017年に改正された社会福祉法では、地域福祉推進の理念や、区市町村による包括的な支援体制の整備、地域福祉計画の充実等が図られた。

---

<sup>1</sup> 東京都社会福祉審議会条例（平成12年条例第32号）第1条

<sup>2</sup> 昭和26年法律第45号

<sup>3</sup> 社会福祉事業法第1条

<sup>4</sup> 社会福祉法第1条

<sup>5</sup> 平成29年法律第52号

- 地域生活には、住まい、保健医療、就労、教育など分野や世代を超えた様々な課題があり、社会福祉事業のような対象区分の考え方だけでは対応が難しい。本意見具申では、そうした広範な課題を踏まえて、都民の誰もが尊厳を持って安心して暮らし続け、社会参加できるように支援することを「福祉」と定義し、使用することとする。

## (1) 今後の福祉施策を考える上で必要な視点

- 1で示された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。
    - 仕事や家族のあり方の根本的な変化に従来の制度が対応できておらず、ひとり暮らしの人や未婚の人、社会的に排除される人、生活が困難な人などが増加している。
    - 家族が社会の最小単位であることには変わりはなく、個人にとって重要な拠り所であることには変わりはない。しかし、家族に関する意識や価値観及びその形態が多様化しており、かつての前提条件を取り戻すことは現実的ではない。
  - 従来の社会保障システムでは対応できない課題の発生
    - 都内では、高齢者の単身世帯の割合が増加することが見込まれており、高齢者が一人で暮らすことが当たり前になる。現在、地域でのつながりの中心となっている地縁関係の活動は、担い手の高齢化に伴い、地域の支え合いの基盤としての機能を維持できなくなる懸念がある。
    - 現在、8050問題<sup>6</sup>、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。

---

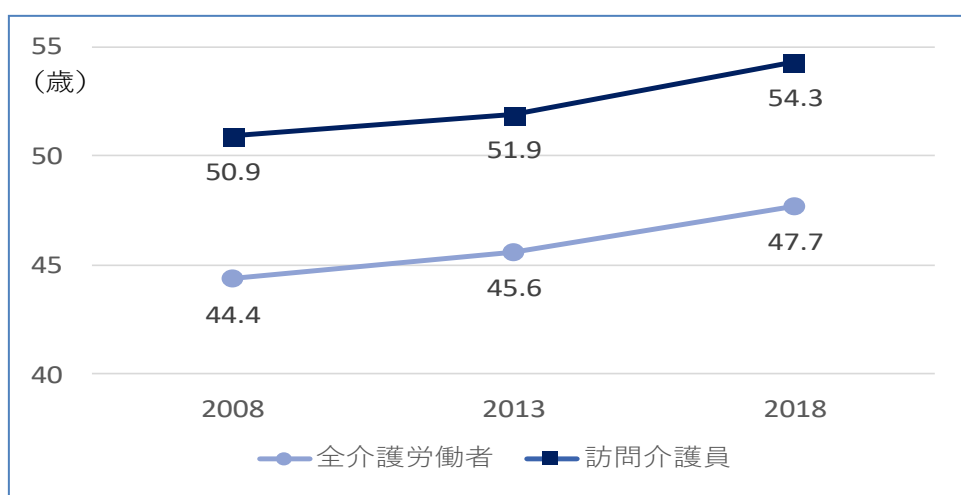
<sup>6</sup> 80歳代の高齢の親と、働いていない独身の50歳代の子とが同居している世帯に生じる社会的孤立等の問題

- また、個人金融資産残高が多い東京などの都市圏においては、資産を活用しながら地域での生活を継続するための財産管理などの適切な支援体制の構築が課題となる。
- これらの課題は、これまでの世代や社会が経験してこなかったものであり、ロールモデルやソリューションのモデルが存在しない。そのため、従来の社会保障システムのみで対応することは困難である。

➤ 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<sup>7</sup>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。
- 介護労働実態調査<sup>8</sup>で、2013年度と2018年度の介護労働者の平均年齢の変化を見ると、全介護労働者は45.6歳から47.7歳に、訪問介護員は51.9歳から54.3歳に上昇している【図6】。また、一般的な定年年齢である60歳以上の職員の割合は、前者は17.0%から21.6%に、後者は31.6%から39.2%に上昇しており、職員の高齢化が進行している。この傾向が続いた場合、まず、訪問介護において、人材不足が顕著になることが懸念される。

【図6】全介護労働者と訪問介護員の平均年齢の推移



資料：公益財団法人介護労働安定センター「介護労働実態調査」

<sup>7</sup> 内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し」(2018年5月)

<sup>8</sup> 公益財団法人介護労働安定センターが実施

- 東京の場合、人口が流入していても、多様な職種があって働く選択肢が広く、職種間の競争が激しいため、福祉人材の確保は容易ではない。
- ボランティア活動についても、高齢者や主婦は就労に向かい、学生もアルバイトに多くの時間を割くようになってきている。それぞれが活動への関心は高くても、経済的な状況なども制約となって、従来から活動の中心を担ってきたこうした層の拡大を期待することは難しい状況にある。その一方で、災害等を契機に、多くの人々が休日返上で被災地の支援活動に参加するなど、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

### (福祉施策の構築に当たって)

- 福祉施策の構築に当たっては、従来の制度・運用では対応できない新たな課題が押し寄せる中、限られた財源や資源で、これから発生する膨大な行政需要にどう対応するかという議論が必要である。
- 新たな課題に対応する施策を考えるためには、社会構造の変化や人々の社会認識の変化を意識し、従来の前提に捉われない大きな視点を示した上で、サポートモデルや、それを実現するために必要なことは何かといった、総合的な視点から検討することが必要である。
- 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ステージへと押し上げ、積極的な展開を図ることが求められる。
- 課題対応型の政策は当然重要であるが、場当たりのになる面もある。法定業務には政策実装が強力に進むという強みがあるが、機動性が発揮しにくい面がある。行政の政策と、企業やNPO、大学等民間セクターと連携した機動的・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。

- 同じ目的の施策を別々の軸でばらばらと打ち出すのではなく、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、既存の事務分掌に縛られないタスクフォースの編成や、民間を加えたコンソーシアムの設立など、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。
- 基金の活用や包括的な補助など、会計年度や細かい使途に縛られず、現場において様々な工夫が生まれるようなお金の出し方や、ファンドレイジングなど需給が結び付いた新たな資金調達方法の工夫も有効である。
- 機能的・積極的な政策を打ち出すためには、フィールドワーク型で施策立案に携わるなど、自治体職員の意識変革も重要である。

#### （福祉分野におけるデータの利活用）

- 国においては、医療・介護データ等について積極的な利活用の方向性が示され、様々な場で議論が行われている。介護分野では、個人の介護に関する情報を用いて分析可能とし、科学的に自立支援等の効果が裏付けられたサービス提供に結びつけることを目指している。また、各種データベースで保有する健康・医療・介護の情報を連結し、個人の保健医療の履歴をビッグデータとして分析可能な環境を提供し、医療・介護の提供体制の研究等における活用も検討されている。
- 都では、昨年12月に策定した「未来の東京」戦略ビジョンにおいて、あらゆる産業や生活の場面で、データや最先端技術を駆使した質の高いサービスが提供される、東京版 Society5.0「スマート東京」を実現するための取組を展開することとしている。
- Society5.0の実現に向けて個人情報の活用が注目されており、国において、事業者がサービスを通じて集積した個人情報を、本人の意思で取り戻したり、他の事業者に移行させる権利であるデータポータビリティ権に関する検討が進められている。国の調査では、当該権利についてヘルスケアの分野での必要性を感じている方が多いという結果も出ており<sup>9</sup>、ICT活用等が進む中で、個人情報を多く扱う福祉分野での個人情報の適正な利活用について特に留意していく必要がある。

<sup>9</sup> 2017年11月 株式会社富士通総研調べ（経済産業省から委託）



- 福祉分野で個人情報の活用を進めていくには、その前提として、そもそも情報の管理を誰が行うのか、誰もが利用できるようにするためのデータの標準化をどのように実現していくのか等の課題を国レベルで解決していく必要がある。都内の自治体は、個人情報の収集、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、センサーやウェアラブルデバイス等の 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、家族の介護への支援など、地域での安心した生活の継続に向けた施策への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

- 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、住民活動への意識や参加頻度、専門職の配置の有無等の社会資源の状況など、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。
- また、資源について各地域に同じように配分して均質化するのがよいか、課題が深刻に表れている地域に重点化するのがよいかという議論が必要である。
- 一元的な社会モデルを示すのではなく、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

#### (地域住民による活動)

- 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。
- 活動が従来の助け合い、支え合いの担い手のみに依存するようなものでは、いわゆる「やりがい搾取」や、固定化された担い手が高齢化することにより継続が困難となることが危惧される。

- 専門職と住民が協働した地域の支え合いの仕組みが求められているが、専門職からの支援があったとしても、住民が活動の目的や内容を理解し、自ら組織的に活動できるようになるには相応の時間が必要である。そのため、専門職のために住民が動員されることにならないよう注意する必要がある。
- 住民の当事者性が十分でない場合、予算の制約等で専門職による支援がなくなったときに住民活動の継続が危機に陥ることになることにも留意が必要である。

#### (専門職等の地域への参画とコーディネート)

- 支えられていた人が支える側に回るといふ循環型の担い手の形も重要である。近年、課題解決に当たって、関係者と対話を行いながら関係性を引き出し、合意を形成していくファシリテーションの手法が注目されている。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など、こうし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。
- 福祉分野に限らず、様々な分野の専門職が高齢等により退職した際に、その知識や技術を活かして社会の中で活躍できるようにすることが重要である。企業が多く存在する東京では、定年年齢の引上げなどにより、地域と企業とで人材の取り合いとなる懸念もあるが、個人にも地域にも企業にもメリットのある新しい働き方の可能性を追求していくことが重要である。
- 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

### (1) インクルーシブ(包摂的)な社会環境の実現

#### (あらゆる人の包摂)

- 子供、高齢者、障害者、外国人など、対象者別に見るのではなく、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、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。

#### (当事者性の認識と発揮)

- 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。人権と当事者性は深く関係した概念であり、それらを保障することがインクルーシブな社会環境を実現するための条件である。そのような意識を持ち、人権を尊重できるよう、幼少期からの地域での取組や学校教育を含めた人材の育成に取り組むことが重要である。
- 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。ピアサポートなど、自らの経験を生かす形で担える支援もある。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。
- 自分たちの利益を中心とした限られた範囲での活動が、次第に対象を広げ、多様な支援を行うように発展していくということも、当事者性を発揮しながら、多様性を尊重することにつながっていく可能性がある。

### (2) 地域生活課題への対応

#### (複合的な課題への対応)

- 2017年に改正された社会福祉法では、福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題を、「地域生活課題」と規定し、地域住民等は、地域住民及びその世帯が抱える地域生活課題を把握し、支援関係機関との連携等により解決を図るよう留意するものとされている。

- 8050 問題、ダブルケア、引きこもりなど、従来は家族や近隣の人のおかげの中で解決され、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。引きこもりの子供がどこに相談したらよいか分からずに親に十分な介護を受けさせることができなかつたり、収入が低く蓄えがないまま親と同居している子供が親の死後に生活が困難になったりするなど、必要な資源や支援につながらない問題が、今後更に深刻化する懸念がある。こうした複合的な課題も、「地域生活課題」と位置付けられる。
- 外国人材の受入れ拡大などを背景に、今後、地域、学校、職場などの様々な場で、社会の一員としての外国人といかに共生を図っていくかということも新たな課題である。学校に通っていない子供や、福祉や生活に関する情報へのアクセスが困難といった問題が、今後深刻な状況を生む懸念があり、インクルーシブな社会環境をつくっていく上での課題になることも想定される。
- 福祉施策による課題対応のアプローチには、自助や互助では対応できない、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、予防的な観点を重視して対象者や支援の提供者を幅広く捉え、必ずしも対象者を限定せずに集合的に働きかけを行うアプローチの 2 つの考え方がある【図 7】。
- この考え方は、疾病予防や公衆衛生の分野におけるハイリスクアプローチとポピュレーションアプローチ、地域福祉の分野における個別支援と地域支援の考え方と通じるものである。
- 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。住民を広く対象に、情報提供や普及啓発などを行うほか、個別ニーズから地域の関係づくりまで幅広く支援することで、複雑な課題への対応や、取りこぼさない支援へとつながることが期待される。その場合、専門職によるコーディネートが重要である。

【図7】課題対応のアプローチ

対象者	リスクの表現	支援の手法	支援の密度	支援の範囲	関連する考え方
明確な基準により特定された個人	顕在的	専門職による福祉サービスとして個別に提供。公助として提供される。	高い	特定	ハイリスクアプローチ、個別支援
実際の施策の多くは中間領域で具体化					
ある集団の成員（例：区市町村の一圏域内の全住民）	潜在的	集合的に一律の内容で提供。公助や福祉サービスとして意識されない。	低い	広い	ポピュレーションアプローチ、地域支援

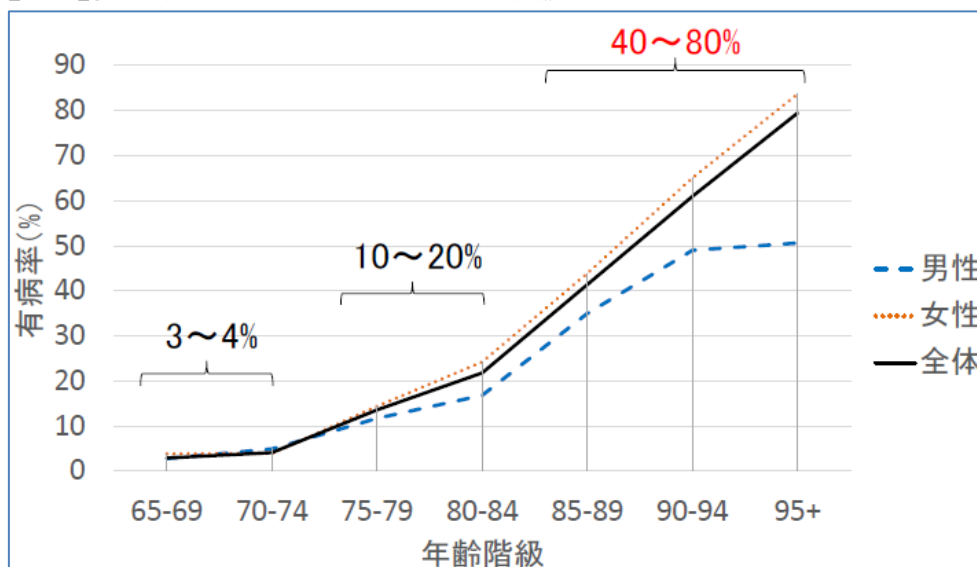
- また、家族関係に起因するものなど、外部から見えにくい複雑な課題を抱えて社会とのつながりが失われているような場合、つながりを構築するには、まず当事者との信頼関係の形成が必要であり、専門職が連携して関わることが一層重要となる。
- 国や地方自治体には、包括的な相談体制を整備するため、各分野の相談窓口を一本化したワンストップの拠点を整備しようという動きや、地域包括支援センターや子供家庭支援センターなど既存の相談窓口の対象者を拡大しようという動きもある。しかし、そうした拠点を整備しただけで、全ての相談を受け止められるようになるわけではない。

- 対応できる人材も限られる中、全ての地域で機能できるようにしていくことは現実的ではない。まずは住民に身近な地域で課題に気づき、それをしっかり受け止め、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。その際、複合的な課題を抱える生活困窮者を幅広く受け止め、包括的な相談支援を行う自立相談支援事業の取組をベースに、地域での仕組みづくりを進めていくことも一つの手法として考えられる。

### (認知症とともに暮らせる社会の実現)

- 認知症の状態にある高齢者も、複合的な地域生活課題を抱えていることが多い。認知症の有病率は年齢とともに上昇し、85歳以上の年齢階級では40～80%に上る【図8】。平均寿命の延伸に伴い、認知症とともに超高齢期を生きることは当たり前のことになりつつある。しかし、現在の社会には構造的に認知症の人の基本的人権が侵害されるリスクがあるため、困難に直面することになる。

【図8】高齢者における認知症の年齢階級別有病率



資料：朝田隆「都市部における認知症有病率と認知症の生活機能障害への対応」(平成24年度厚生労働科学研究費補助金認知症対策総合研究事業(研究代表者朝田隆)報告書)より作成

- 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。特に、社会参加や日常生活支援といった生活支援の不足が問題である。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。

- 地域包括支援センターは、専門職が配置された高齢者等の相談支援の拠点であり、都も機能強化を支援しているが、相談件数の増加や 2015 年に介護保険法<sup>10</sup>に位置付けられた地域ケア会議の運営等による業務量の増大への対応に追われている状況が見られる。
- 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。
- 一人暮らしの認知症高齢者が一度入院すると、退院後に自宅に戻ることが難しい場合が多い。在宅で最期まで看取れる体制や、生活支援がある施設・住まいの確保を考えることが重要である。
- また、都は、認知症に関する各種のデータを統合化し、診断等への活用に向けた必要な体制整備を進めていくことも重要である。
- イギリスの認知症施策は、「living well with dementia（認知症とともに生きる）」という考え方に貫かれている。これは、認知症の人とそうでない人を分けて考えるのではなく、国民全員が、当事者性を持って認知症と共に生きていくという社会の姿勢を問うものであると同時に、認知症の人と家族が認知症を受け入れて生きていくという、本人や家族の思いを主体とする考え方でもある。
- イギリスではまた、英国アルツハイマー協会と金融機関が連携した「認知症にやさしい金融サービス憲章」<sup>11</sup>の制定や、研究機関による認知症にやさしいデザインに関する認証<sup>12</sup>が行われている。
- 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。

---

<sup>10</sup> 平成 9 年法律第 123 号

<sup>11</sup> Alzheimer's Society 「Dementia-friendly Financial Services Charter」(2013)

<sup>12</sup> スターリング大学認知症サービス開発センターによる「認知症にやさしいデザインに関する認証制度」

## 認知症とともに暮らせる社会の実現を目指す団地の拠点 高島平ココからステーション(板橋区)

### 【ポイント】

(場所) 団地の空き店舗を活用した常設の拠点

(運営) 保健師、精神保健福祉士等の専門職と非専門職の多職種協働で運営

(活動) 用事がなくても気軽に入れる雰囲気居場所としている。

イベントは月 1~2 回にとどめ、ゆっくりくつろげることを重視

### ◇ 「5つの機能」を持った拠点

- 1972 年に入居が始まった高島平団地は、賃貸と分譲を合わせて1万戸を超えるマンモス団地として有名です。造成から 50 年近くが経った今、団地がある地区の高齢化率は 4 割を超えています(2016 年 7 月 1 日現在)。
- 2016 年、東京都から委託を受けて認知症とともに暮らせる社会に向けた地域ケアモデルの調査研究を開始した東京都健康長寿医療センターは、空き店舗となっていた 1 階のスペースを UR から借り受け、様々な機能を持った拠点として、高島平ココからステーションを開設しました。
- 現在も調査研究は継続しており、週 3~4 日開室しています。開室日には、保健師、精神保健福祉士等の専門職や研究者など、3~4 人のスタッフが常駐しています。

### ◇ 居場所としての機能

- 居場所として機能するためには、毎日でなくても定期的の開室していることが重要です。
- 開室時には、用事や相談がなくても、誰でも気軽に入ることができます。広く取られたカフェスペースには、テーブル、ソファ、認知症に関するブックコーナーが置かれ、コーヒーを飲みながら、おしゃべり、読書、テーブルゲームなど、思い思いに過ごすことができます。
- 気軽に入れるよう名前や連絡先の登録を求めることはしていませんが、来訪が増えるにつれ自然とスタッフと顔なじみとなり、話のしやすい関係ができていきます。イベントはあえて月 1~2 回にとどめ、ゆっくりくつろげることを重視しています。





#### ◇ 相談に応需できる機能

- ちょっとした不安や生活の困難、認知症に関する相談ごとなどがある住民に対しては、個室の相談スペースで専門職のスタッフが話を聞きます。
- 毎週月曜日には、「ドクターマンデー」として、医師の資格を持つ研究員や地域で在宅医療に携わる医師が、ボランティアで医療に関する相談を受けています。認知症やその他の事情で個別の相談や支援が必要な場合には、本人や家族の同意を得て名前や住所、連絡先を伺います。
- 近隣の地域包括支援センターや区役所の保健福祉部門、医療機関などとも連携体制をつくっており、専門的な支援が必要な場合には、これらの機関を紹介します。

#### ◇ 差別・偏見を解消し、社会参加を促進する機能

- 認知症の人も、認知症であることを隠すことなく、ありのままに過ごすことができます。
- 開設当初は、認知症の人がおしゃべりの輪に入ってきたり、間違えて他の人のお菓子を取ったりすると怪訝な顔をしたり苦情が出たこともありましたが、しかし、認知症の人とともに過ごす体験を通して、認知症とともに生きるということを学んだ人が増えていきました。
- 地域に認知症の人も当たり前に住んでいることが理解できるようになると、認知症であるかどうかという壁が自然となくなっていきました。
- 月1回程度、健康や趣味に関する講座などを開催しており、住民にステーションのことを知ってもらうきっかけや目的がないと行きづらいと感じる人が参加するきっかけにもなっています。

#### ◇ 連携を推進する機能

- 専門職にとどまらない、裾野を広げた連携を進めるため、生活支援の提供に関わる関係機関や団体と、様々な会議や勉強会等の場を通じて情報共有や連携を図っています。
- 認知症の当事者団体と連携して、「認知症の先輩」である若年性認知症の本人から話を聞くことができるミーティングを定期的で開催しています。

#### ◇ 人材を育成する機能

- 人権についての高い意識を持った生活支援の担い手を育成するための研修会を開催しています。今後、研修の受講者が有償ボランティアとして運営に参加する予定です。

参考 <https://www.facebook.com/t.cocokara.st/>

### (高齢化等に対応した社会環境の整備)

- 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。
- 認知症高齢者や知的障害者等の、認知機能が十分でない人の意思決定や福祉サービスの利用など日常生活を支援する仕組みのひとつとして、介護保険と併せて 2000 年に施行された成年後見制度がある。
- 国は、成年後見制度の利用促進を図るため、2016 年 5 月に成年後見制度の利用の促進に関する法律<sup>13</sup>を施行し、2017 年 3 月に成年後見制度利用促進基本計画を策定した。基本計画では、全国どの地域においても成年後見制度を利用できるよう、区市町村に権利擁護支援の地域連携ネットワーク及び中核機関の整備を求めている。
- 東京都では、2005 年度から、成年後見制度を推進するため、成年後見人の支援や地域ネットワークの活用などを行う「成年後見制度推進機関」の設置・運営を行う区市町村を支援してきており、49 自治体に設置されている（2019 年 12 月時点）。
- こうした中で、現在、都内では 26,977 人（後見 21,284 人、保佐 4,379 人、補助 1,314 人）が利用している（2018 年 12 月末時点）が、区市町村と弁護士や司法書士などの専門職団体との連携が十分でないなど、制度開始から 20 年近くが経過した今も多くの問題がある。制度が上手く動くよう、都が積極的に後押しすることが必要である。
- 成年後見制度の申立て動機で最も多いのは、「預貯金等の管理・解約」である。また、2018 年度に都内の消費生活センターに寄せられた高齢者からの消費生活相談の全相談件数に占める割合は 4 割を超えており、高齢者からの相談に係る契約金額は相談全体の平均金額と比較して高額となっている<sup>14</sup>。

---

<sup>13</sup> 平成 28 年法律第 29 号

<sup>14</sup> 東京都消費生活総合センター「平成 30 年度消費生活総合年報」

- 加齢に伴って認知機能は低下していき、お金の管理や取引が困難になる、消費行動でも騙されやすくなるといった問題が出てくる。高齢者が急増する東京では、深刻な問題であり、今後、自治体、金融機関、福祉関係機関等はこの問題に向き合っていくことが必要である。
- 現在、大学や金融機関などの関係機関が、福祉と金融の垣根を超えて連携し、老年学、医学、脳神経科学の蓄積を経済や法律に応用することで、高齢者の消費、資産管理・運用などの経済活動に関する課題と解決方法を学際的に研究する金融ジェロントロジーの取組が進められている。
- 都は、人権を守る観点から、認知機能が低下していく中でも、買い物や金融機関の利用などを適切に行いながら地域で生活が継続できるよう、民間と連携して高齢者の心的特性を踏まえた顧客本位のサービスのあり方を考えていくなど、年齢や障害の有無にかかわらず、あらゆる人が、自らの望む生き方を選択できるよう支援していくことが必要である。

### (3)人と人をつなぐ場

#### (対象者を限定しない居場所)

- 近年、制度的には位置付けられない様々な活動を行う居場所づくりが、住民主体で各地で進みつつある。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。対象者を限定しないことで、多様な文化や考え方を持っている人たちが地域で共に生きていることが自然と理解でき、違いを尊重できるようになる。
- 居場所として有効に機能するためには、立上げの過程も重要である。立ち上げる際に、地域の様々な人の多様な意見を汲み取りながら、活動内容や運営方法等について丁寧にコンセンサスを得ていく手続きを踏むなどして皆で作り上げた居場所は、地域住民が通いやすい場所として受け入れられる。
- そこに相談機能も持ち合わせて、交流の場につなげていくという試みが必要である。まず居場所ができて、そこに集まった人々が得意とすることを生かせる活動が生まれていくこともある。

- 高齢者をはじめとしたあらゆる住民がこうした居場所等で活動を行うことにより、健康の維持、体力の向上、QOLの向上など、様々なメリットが期待される。また、様々な世代と交流する人は、高齢層だけでなく、若年層においても精神的な健康度が高い<sup>15</sup>。ボランティアという敷居が高いが、趣味や経験を生かした活動など気負わずにできるものから入って、それを地域のために生かしていくという流れがあると、気軽に取り組みやすい。
- 様々な人が居場所に集うことで、自然と地域の情報が集まってくるようになる。地域住民の中には、居場所には来ないが困っているという人もいる。こうした気になる人の情報を把握した場合には、居場所に集う人のネットワークと民生委員・児童委員や地域福祉コーディネーター等の訪問機能とを組み合わせ、居場所に来るように働きかけてみるという取組も有効である。
- また、居場所や活動に直ちに関心を持たない地域住民等に対しても、こうした場があることや活動の内容を日頃から知らせる工夫をしておけば、何かあった場合に立ち寄りやすい雰囲気生まれる。
- 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。単機能で必要な時に開く居場所であれば、共通の目的や関心を持つ住民相互の交流が中心となるであろうし、多機能で常設の居場所であれば、豊富なプログラムによる活動や相談の実施が可能となり、そこで集う多様な住民の中から担い手が生まれることにもつながる。
- 居場所の中には、住民が制作したものを販売するなどして、活動から収益を得て持続性を高めたり、生きがいつくりにもつなげている取組もある。
- 活動を長続きさせるためには、様々な地域のステークホルダーとの連携やバックアップがあること、活動プログラムに定期的な柔軟性があること、ボトムアップ型で運営が行われることなどが重要である。また、男性も女性も入ってきやすい活動の創出や、参加者の得意なことを生かすことができる活動とのマッチングなど、多くの人に参加できるような工夫が必要である。

<sup>15</sup> 根本裕太、藤原佳典他「若年層と高年層における世代内／世代間交流と精神的健康状態との関連」日本公衆衛生雑誌（2019）

- また、誰もが気軽に訪れやすい場所になっているのか、居心地のよい場所になっているのかなど、運営する住民で振り返り、住民目線で工夫していくことも活動の活性化には有効である。
- 東京の場合、様々な社会参加の資源や居場所が多すぎて分かりにくいという指摘もあることから、ICT を活用するなど、様々な場を見える化するとともに、参加者を上手くコーディネートしていく仕組みづくりが必要である。
- こうした居場所や活動での人と人のつながりから、自然と助け合いや見守りなど互助が生まれ、さらに、こうした意識や行動が地域にも浸透していくこともある。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。

#### (空き家や公益的なスペースの活用)

- 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。公営住宅の空きスペースや、建替えの際に創出された用地の活用のほか、私的資産の社会的活用という視点から空き家問題を考え、そのための手法を考えていくことも必要である。
- 店舗は、人が入ってきやすい設計となっており、お客さんとしてその場所に馴染みのある地域住民が多い。このため、空き店舗を居場所や活動の場として活用できれば、参加者の広がりが期待できる。
- 空き家の活用には所有者の理解が必要であり、公立施設は公平性の観点から特定の主体が常時利用することは困難である。そこで、社会福祉法人や自治会などの公益的な団体が有するスペースと人的資源を活用した地域貢献の取組なども有効である。
- 常設の活動の場の確保が困難であったり、身体機能の低下などにより頻度の高い参加が難しい住民がいる場合には、ICT を活用した参加の形も考えられる。また、今後の更なる社会の情報化の進展に伴い、SNS を活用した相談や、バーチャルな居場所なども、リアルを補完するものとして有効性を増していく可能性がある。

## 空き家を活用した多世代が交流するまちなかの居場所 しもぞうハウス(北区)

### 【ポイント】

(場所) 空き家となっていた店舗兼住宅を活用

(運営) 地域活動団体、専門職、行政、研究者等、幅広いメンバーが参画

(活動) 絵本の読み聞かせ、カフェ、体操など地域団体等が日替わりで活動

### ◇ 研究事業から地域の取組へ

- 2015年、東京都健康長寿医療センターは、北区と協定を結び、志茂地区で、多世代共助システムの開発を目的とした研究事業を開始しました<sup>16</sup>。
- 地域活動団体、専門職、行政、研究者等、幅広いメンバーが参画した協議会を立ち上げ、月1回開催される話し合いで活動内容等を決めています。
- 立ち上げ時には専門職等による支援が有効ですが、活動を継続的なものにしていくためには、住民を中心とした自立的な運営に引き継ぐことが重要です。
- まず、住民が入りやすい活動として、あいさつ運動を開始しました。これにより、継続的な活動を行う体制づくりや、地域へのPRが図られました。
- 協議会は、団体間でのネットワークづくりや、地域の情報交換の場ともなります。その中で「常設型の多世代交流の場作り」についても話し合いがなされ、活動拠点「しもぞうハウス」が生まれました。

### ◇ 拠点ができることで活動が充実

- 「しもぞうハウス」は、花屋が営まれていた店舗兼住宅の空き家を、北区社会福祉協議会が借り受け、2018年4月に「多世代共生および地域の交流・助け合いの拠点」としてオープンしました。
- 社協の職員は常駐せず、活動団体に無料で場所を提供しています。団体は、誰でも入ってこれるようハウスを開けておきます。興味を持った方に声をかけたり、飲み物も提供します。



<sup>16</sup> 戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）研究開発実施終了報告書「持続可能な多世代共創社会のデザイン」研究開発領域「ジェネラティブティで紡ぐ重層的な地域多世代共助システムの開発」（研究代表者：藤原佳典）（2019）



- 週 1 回からはじめ、2019 年度には、健康体操、認知症カフェ、小中学生の自習会など、様々な活動が行われています。
- また、ボランティアが決まったプログラムを行わずに開けている日もあり、今では週 5 日程度オープンできるようになりました。

#### ◇ 絵本の読み聞かせで多世代交流<sup>17</sup>

- 毎週水曜日は、地域のシニアボランティアグループ「りぷりんと・北」による絵本の読み聞かせの日です。ボランティアは、区が実施している 3 か月間の養成講座を受講し、絵本の選び方や発声方法などを学びます。
- 近所の親子や、散歩中の保育園の子供たちがやって来ると、読み聞かせが始まります。感情を乗せた声に、大人も子供も引き込まれていきます。
- 「りぷりんと北・すまいる北」では 15 人ほどのボランティアが参加して、小学校や児童館、老人ホームなどにも出向き、活発に活動しています。
- 絵本の読み聞かせは、全国のいくつかの地域で行われており、全国組織として立ち上げられた NPO の下、連携して活動しています。
- 東京都健康長寿医療センターの研究では、3 か月の養成講座を受講した人に記憶機能の改善が見られることや、長期間読み聞かせボランティアを継続した人に記憶などを司る脳の海馬萎縮抑制効果や体力の向上が見られることが明らかになっています。
- また、読み聞かせに参加した小学生に話の聴き方や話し方に改善が見られることや、保護者に学校支援活動への負担感の軽減が見られること、さらには活動が行われている地域では地域力の向上が見られることも明らかになっており、各世代に良い影響が現れています。



<sup>17</sup> 参考文献：①鈴木宏幸・渋川智明「認知症対策の新常識」日東書院本社（2018）②世代間交流プロジェクト「りぷりんと・ネットワーク」編著、藤原佳典監修「地域を変えた「絵本の読み聞かせ」のキセキ：シニアボランティアはソーシャルキャピタルの源泉：現役シニアボランティアが選んだ子どもたちに何度でも読んであげたい絵本続々101選」ライフ出版社（2015）

### (住まいとまちづくり)

- 経済的な困窮や孤立、認知症など、様々な問題は住まいの問題と深く関連している。経済力が低いことで市場で適正な水準の住宅の確保が困難であったり、外国人や生活保護受給者、単身高齢者等は、家賃の支払や住宅使用方法に対する家主の不安などから、民間賃貸住宅への入居が制限される例がいまだに見られる。
- 2017年の住宅セーフティネット法<sup>18</sup>の改正により、住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅の登録制度や、住宅確保要配慮者に対する居住支援の充実などが図られた。また、都内の自治体においては、不動産関係団体、居住支援団体と連携して、必要な支援を協議・実施する居住支援協議会の設立が進みつつある。
- 今後、単身や夫婦のみで暮らす高齢者が増加することなどを踏まえ、単なる住宅の確保にとどまらず、住宅関係の企業や金融機関など、問題に直面している民間セクターとの連携により、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。
- 高度成長期に造成が始まった都内のニュータウンや公営住宅、分譲住宅団地では、建物の老朽化と住民の高齢化が共に進行している。自治会や管理組合の担い手の不足、地域の活力の低下、空き家の増加による防犯への懸念など、様々な課題が生じることが予測される。住民が当事者意識を持って、現在の課題への対応にとどまらず、住戸の建替え計画、地域のリノベーション、地域活動の活性化など、将来の地域の姿を考え、行動していくことが必要である。
- 都心部を中心にタワーマンションの建設が進んでいる。タワーマンションは、セキュリティが高いために周辺目が届かず、地域コミュニティとの関係が希薄になりがちとも言われる。このため、将来的に発生する地域生活課題の態様や対応方法も、団地等とは異なるものとなる可能性が高い。今のうちから、将来の対応について、住民や行政が知恵を出していくことが必要である。

---

<sup>18</sup>住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成19年法律第112号）



## (4) 災害等に備える地域づくり

### (自分ごととして考える)

- 2011年の東日本大震災や2016年の熊本地震等を契機に、地震災害に対する都民の危機意識や防災意識が高まった。今回の台風第15号及び第19号の風水害に関しても、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。

### (区市町村における対応の必要性)

- 東京では、高齢者、障害者等が地域で支援を受けながら多く暮らししており、一人暮らしの人も多い。また、都外や国外から訪れる旅行者や通勤・通学者、決まった住所を持たない人など、住民以外の人が多く存在することに留意が必要である。
- 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、こうした人々への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。
- また、区市町村は、個人情報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。

### (福祉事業者等における対応の必要性)

- 東日本大震災では、震災による死亡者の年齢構成は、同年の同地域の年齢構成と比較すると、60歳以上で2.1倍、70歳以上で2.6倍、80歳以上で3.1倍となっており、高齢であればあるほど、災害の犠牲になるリスクが高いことが示されている<sup>19</sup>。

---

<sup>19</sup> 栗田主一「災害後の認知症高齢者支援と Dementia Friendly Community」(2013)

- ・ 状況を理解して迅速に避難することが難しく逃げ遅れて犠牲になった高齢者が多かったほか、避難所や被災施設において、低体温や肺炎などの合併症の併発や、栄養障害で命を落とした人々も少なくなかった<sup>20</sup>。
- ・ 一般的な避難所では生活に支障が想定される高齢者、障害者等を受け入れる福祉避難所は、都内において 1,397 か所確保されている（2018 年 4 月時点）。福祉施設では、区市町村との協定により、福祉避難所の指定を受けているところが多くあるが、福祉避難所への移送や専門職ボランティアの手配などに関し、区市町村との役割分担が明確でない例も見られる<sup>21</sup>。
- ・ 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。
- ・ 一方、在宅の高齢者に介護サービスを提供している居宅サービス事業所では、利用者である在宅の要介護高齢者の情報を把握しており、災害時に訪問による利用者の安否確認や緊急的な食事の提供などに力を発揮した事例もある。
- ・ また、コンビニエンスストアなどは、福祉サービスの利用者だけでなく多くの人々が日常的に利用しており、災害時の情報提供場所などとして行政に登録されている例がある。
- ・ 今後、こうした事業者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。
- ・ 都は、主に災害時要配慮者が利用する入所施設の耐震化率を 2020 年度までに 100%とする目標を掲げ、耐震診断や改修に関する経費を補助するなどしているが、耐震化率は 96.3%（2017 年 3 月時点）となっており、未耐震の施設が残っている。

<sup>20</sup> 栗田主一「災害後の認知症高齢者支援と Dementia Friendly Community」（2013）

<sup>21</sup> 東京都社会福祉協議会「都内福祉施設・事業所における災害時の利用者ならびに地域の高齢者・障害者・子ども等への支援に関するアンケート調査」（2018）

- ・ 福祉施設等が災害時に地域の拠点として機能するためには、耐震化や非常用電源の確保といったハード面での備えに加え、職員の参集体制の整備や物資の備蓄、BCP<sup>22</sup>の策定、自治体との役割分担の明確化、地域との協定といったソフト面での備えをしておくことが重要である。

#### (災害への備えを入り口とした地域づくり)

- ・ 災害への備えや対応は、一人ひとりが、一定期間に必要な水や食料の備蓄、避難に備えた行動をあらかじめ決めておくマイ・タイムラインの作成などに取り組む自助に加え、地域における住民同士の安否確認や避難の呼びかけといった互助、行政による支援である公助によって、重層的に行われることが重要である。
- ・ 区市町村や福祉施設、地域住民、企業・商店等、地域を構成する様々な主体が、地域における居場所での活動や、防災訓練、行事等を通じ、平時から良好な関係を築いておくことが、想定外の事態が矢継ぎ早に発生する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。
- ・ また、福祉施設は、日頃から、勉強会や通いの場での活動、町会・自治会との協定などを通して、多職種と住民とのつながりをつくっておくことにより、地域住民を支援し、地域から支援されるという関係が可能となる。こうした取組が、地域生活課題の発見や新たなつながりの構築といった地域づくりにもつながっていく。

#### (5) 東京で活動する様々な主体

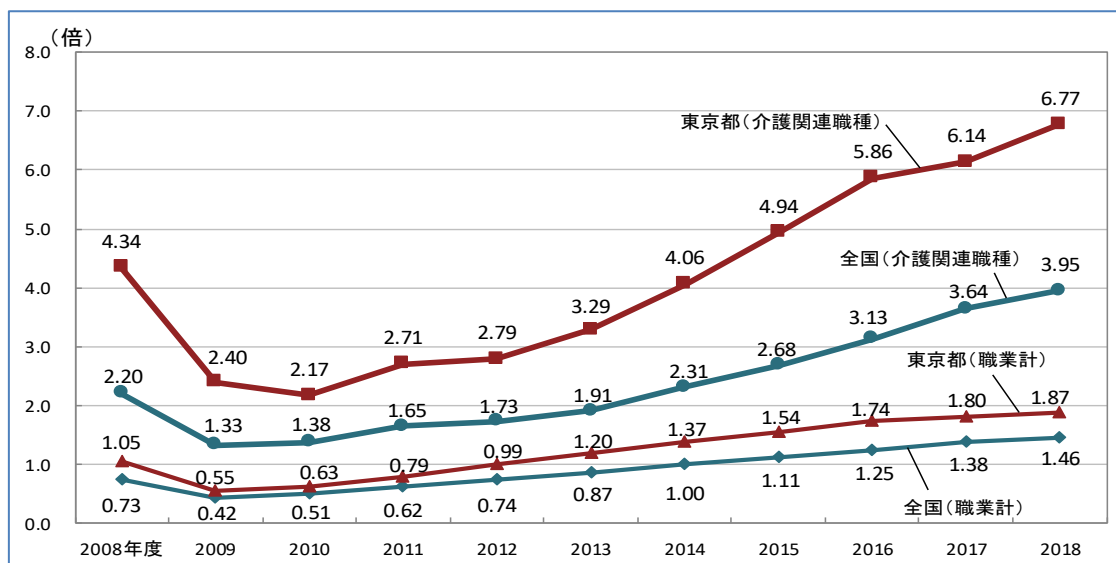
- ・ 福祉施策は、自治体だけでなく、様々な団体や個人の連携・協働により実施されることが必要である。東京では、様々な主体が活発に活動しており、役割を固定化するのではなく、変化する局面に応じて、資源やスキルを持ち寄って活動していく姿勢が必要である。

<sup>22</sup> Business Continuity Plan（事業継続計画）。都内福祉施設・事業所における策定率は48.3%（東京都社会福祉協議会「都内福祉施設・事業所における災害時の利用者ならびに地域の高齢者・障害者・子ども等への支援に関するアンケート調査」（2018））

### (福祉人材)

- 目下、有効求人倍率が上昇しており、全産業的に人材不足に直面している。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【図9】。

【図9】有効求人倍率の推移(全職業・介護関連職種)



資料：厚生労働省職業安定局「職業安定業務統計」

- 2019年10月には介護職員特定処遇改善加算が開始されるなど、介護職員の処遇改善に重きが置かれてきたが、賃金を全産業的な平均に近づけるということだけで人材問題を解決することは困難である。
- 職員の定着には、業務の標準化や専門性の確立が必要である。そのために、共通の評価軸と指導のスキームをつくることが重要である。
- 国は、2015年に介護人材の構造転換のイメージの整理を行った<sup>23</sup>が、イメージどおりに人材の確保や育成を進めたとしても、現場における介護人材が担う業務の構造が変わるわけではない。

<sup>23</sup> 社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会「2025年に向けた介護人材の確保」(2015)

- 実態的に業務の役割分担の整理を行うためには、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。
- 役割分担の整理を行った業務のうち、補助的な業務を地域の高齢者等に担ってもらうことも考えられ、その場合、補助的な業務を行う人材に対する研修や、その人に合った業務とのマッチングのシステムをつくることが重要である。
- 業務の役割分担の整理や効率化には ICT の活用も有効であり、都では、2017 年度から保育所等に、2019 年度からは特養等介護保険施設に対し ICT 機器等の導入支援策を実施している。多くの事業者がこれを活用して、機器の導入を開始している。
- ICT の活用等により、文書量を削減することで業務の効率化が期待されるが、事業者からは、行政に提出する様式が自治体ごとにばらばらで手間がかかる、申請ごとに同じ書類の提出を求められるという声も聞かれる。行政側にも、自治体間の様式の統一や、手続ごとに重複する提出書類の整理など、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。

#### （社会福祉法人等）

- 東京の社会福祉法人は、運営する事業所が 1～3 か所のものが約 5 割を占め、規模が小さいものが多い。国会においては、社会福祉法人主体の連携法人制度創設に向けた、法人間の連携や協働化、大規模化に向けた具体的な対応を可能とする社会福祉法の改正案が審議される見込みである。
- 本審議会は、前期（第 20 期）の意見具申においても、必要なキャリアを積むためには、異動などを通じて様々な経験を積むことが有効であることから、法人の経営形態としては、一法人一事業所のような形ではなく、ある程度の経営規模があることや人事交流が可能な仕組みがあることなども必要な要素の一つであると提言している。
- 社会福祉法人は、それぞれが培ってきた理念や、地域とのつながりなどの独自の強みを持つが、経営主体として人材確保や法人経営を考えると、小規模な法人は不利な面がある。そのため、職員の採用や研修、物品の購入の共同化など、連携を進めていくことが有効である。

- 都内では、地域の社会福祉法人が分野を超えて連携し、地域貢献の取組を行っている例がある。社会福祉法に規定されている社会福祉事業を実施するだけでなく、同法の改正の趣旨も踏まえ、こうした連携を強め、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。
- 福祉施設が持つ人材や空間、ノウハウを活用することが複雑化した課題への対応に有効な場合がある。そのために、従来の行政のルールに捉われずに施策を考え、規制、予算配分などを柔軟に見直すことが必要である。また、事業者が自ら積極的に取り組めるような環境整備も必要である。
- 地域において福祉活動への住民の参加のための援助を役割としている区市町村社会福祉協議会は、福祉課題に取り組む地域づくりを進めるプラットフォームとしても期待される。企業や大学をはじめ、これまで参加を得ていない団体を含め、地域の様々な主体の掘り起しや組織化、連携などについて、一層の取組を進めていく必要がある。
- また、自治会・町会、民生委員・児童委員、商店街など、伝統的に地域に根差した活動を行ってきた様々な主体の実態を把握し、それぞれが持つ強みや課題についても改めて検証し、企業、NPO、大学等などの多様な主体とつなぎ直すことで、新たな力を発揮してもらうという視点も重要である。

#### (企業、大学、NPO 等)

- 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。
- これらの主体は地域の個人の生活に密着して活動しているものもあれば、広域的に活動しているものもある。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。
- 現在も、大学や研究機関が地域に継続的に関わり、地域生活課題の解決に向け、どのような活動や支援が有効なのか、住民と共に考える取組などが行われている。地域における活動が軌道に乗るまでの立上げ時においてこうした取組は特に有効であり、更なる広がりが期待される。

- 現役世代が企業等に勤務しながら、専門知識を生かした地域貢献活動を行うプロボノによる活動事例も生まれてきている。しかし、東京で活動する人の数から考えると、事例はいまだ少なく、更なる活動の促進が必要である。
- また、企業は、自らが雇用している全ての人の生活全体を考え、社員自身の子育てや家族の介護に関するもの、地域でのボランティア活動に関するものなど、日常生活を支援する情報を積極的に発信していくことも必要である。自治体は、こうした企業の取組が進むよう、人事担当者向けのセミナーを開催するなど、支援する方策を検討すべきである。
- 近年、社会とつながり、社会性を身に付けるきっかけとして、人付き合いの苦手な学生が、ボランティア活動に参加する例が見られる。大学は、ボランティア活動のこうした効果も踏まえ、学生への活動機会の提供に、より積極的に取り組んでいくことも重要である。
- 地域において、企業、大学、NPO、福祉事業所など多様な事業体の参加が可能であり、専門職も有志で参加できる、活動を続けることが厳しくなったら離脱も自由といった、住民の緩やかなつながりの中での自主的な活動が現実的である。
- 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、自分が高齢者となったときの地域での活動イメージも想像しながら、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

- 第19期の意見具申では、2025年までの10年間の準備が、その後の東京の行方を左右すると指摘した。東京都は、この間、社会状況の変化を踏まえ、計画的に福祉施策を進めてきている。
- 本意見具申では、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、誰もがいつまでも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構築に当たり、重点的に取り組むべき課題について検討を重ねた結果を提言した。
- 今回の検討は、地域生活を巡る福祉分野の広範な範囲に及ぶものであり、限られた会議の時間の中で議論が尽きることはなかった。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ておきたい。

### (当事者性を高める)

- 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。
- 昨年の台風災害の際、多くの都民は、自分はいざという時にどうしたらよいのか、どういうことができるのかということを考えさせられた。まさに他人事ではなく、自分ごととして考えるという経験をした。
- 当事者性とは、突き詰めれば、自分はどのように生き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、そういった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。
- 社会福祉協議会等の地域で活動する機関は、自治体との連携も重要だが、その支援を待つのではなく、住民の当事者性を尊重し、住民と連携又は協働し、より積極的に活動する機動性や柔軟性が必要である。



- 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。

#### (コミュニティの価値を高める)

- 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。
- 地域では、地縁関係に基づく活動がつながりの中心となっている。地域を構成する多様な経歴や経験を有した様々な個人や団体が、それぞれの目的や価値観に基づき参画することで地域のつながりが形成されている。居場所もその一つである。
- 居場所は、まさに、その人らしく居られる居場所であるということが必要である。そのためには、訪れた人が、自分が社会の一員である、必要とし大切にされていると実感できることも重要な要素の一つである。
- 現在では、互いをよく知り、地縁でつながっている地域のコミュニティに加え、必ずしも同じ地域に住んでいるわけではないが、共通の興味や趣味などをもち、同じ仲間だと親密性を感じてつながる、地域を越えたバーチャルなコミュニティが出来上がっている。
- 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、都内では、多世代が交流できる居場所や、子供への学習支援、本の読み聞かせ、子供食堂などの活動が広がりを見せている。心理学の分野では、壮年期において、次世代の価値を生み出す行為に積極的に関わり、経験・文化等を伝えていく、ジェネラティビティという考え方があり、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。

#### (新たな技術を活用する)

- 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享受できるのかという視点が必要である。
- 地域を越え、ICT 等も活用した、バーチャル家族やバーチャルコミュニティという形態も現実のものとなってくる可能性もある。
- 5G の導入が始まり、今後、活用の範囲が一層広がっていくなど、ICT の技術的進歩は著しい。将来的に、人間が担ってきた高度で複雑な知的作業の大半を AI が代替するようになり、経済や社会に多大なインパクトをもたらすとの意見もある。
- 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。しかし、その場合であっても、必要な支援の重要な部分は人間が人間に提供していくことは変わらない。
- ICT を活用して、離れている居場所と居場所がつながり、読み聞かせをする高齢者と話を聞きたい子供や、専門職と相談したい高齢者や障害者がつながっていくなど、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。

#### (自治体やその職員に期待すること)

- 地域生活課題とは、地域住民が生まれてから亡くなるまで、日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題のことである。それらに適切に対応していくことで、生涯を通じた住民の安心へとつながる。そのためには、分野別、対象者別の縦割りでは効果的な動きがとれない。あらゆる人の包摂を目指す取組を推進する観点から、住まいやまちづくりなどの施策に対して、福祉部局が積極的な意見を述べていくべきである。
- こうした課題に対応していく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。法に基づく事業者への指導や福祉サービス第三者評価などを通じて、福祉の現場の実態を一層把握していくことも重要となる。現場を持つ自治体の強みを生かし、収集した行政データを活用・分析して課題が見える化し、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、この課題は自分の部署の担当ではないと部署間で押し付け合うのではなく、住民の利益を守ることを第一に考え、地域のあるべき将来像を個々の職員が思い描き、自由闊達に議論を行いながら、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。こうしたことを最後に強調しておきたい。
  
- 本審議会は、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ものである。