

東京都社会福祉審議会
意見具申に向けた論点の整理（案）

1 前期意見具申後の都の取組

2 人口構造と社会構造の変化

第1節 人口・世帯等の変化

（人口の状況と高齢化率）（昼間人口の予測）（世帯の変化）

第2節 ライフスタイルの変化

（テレワークの導入）（インターネット利用）

3 コロナ禍で顕在化した課題や社会の変化

（経済の影響）（対面交流の減少）（オンラインでの新しいつながり方）

4 課題と背景（方向性）

第1節 標準的ライフコースや家族形態を前提とした福祉制度の揺らぎ

（家族構成の変化）

第2節 地域福祉、地域コミュニティの揺らぎ

（地域間の格差）（担い手不足）（新たな担い手・主体）（地域活動の資金）（地域のネットワーク）（地域の相談窓口・相談員）（個人情報）（子供）

第3節 現制度では対応が難しい様々な課題

（高齢者）（障害者）（子供）（生活困窮者）（オンラインでのつながり）（分野横断）

1 前期意見具申後の都の取組

- ・ 高齢者分野、第8期東京都高齢者保健福祉計画策定

「地域で支え合いながら、高齢者がいきいきと心豊かに、住み慣れた地域で安心して暮らし続けられる東京の実現」に向け施策展開

- ・ 障害者分野、東京都障害者・障害児施策推進計画策定

「全ての都民が共に暮らす共生社会の実現、障害者が地域で安心して暮らせる社会の実現、障害者がいきいきと働ける社会の実現」を目指す

2022年9月「東京都手話言語条例」施行

- ・ 子供・子育て分野、東京都子供・子育て支援総合計画策定

「チルドレンファーストを社会に浸透させ、子供を持ちたいと願う全ての人々が安心して子供を産み育てられ、子供の笑顔であふれる東京の実現」を目指す

- ・ 地域福祉分野、地域福祉支援計画を策定

「地域での包括的な支援体制づくり」、「誰もが安心して地域で暮らせる社会を支える」、「地域福祉を支える基盤を強化する」という3つのテーマ

- ・ 都全体としては、令和3年に「未来の東京」戦略を、令和4年に「未来の東京」戦略 version2022」を策定

「サステナブル・リカバリー」の旗の下、コロナ禍からただ元に戻るのではなく、より進化した都市として発展を続けていくための取組を推進している。

2 人口構造と社会構造の変化

第1節 人口・世帯等の変化

（人口の状況と高齢化率）

（昼間人口の予測）

（世帯の変化）

第2節 ライフスタイルの変化

（テレワーク導入の促進）

（インターネット利用）

3 コロナ禍で顕在化した課題や社会の変化

- ・新型コロナウイルス感染症の流行により、福祉分野においても様々な影響

（経済の影響）

・コロナ禍で、経済活動に大きな制約が生じ、収入の低下・損失が発生。特に飲食業や観光業、サービス業等の業種の非正規雇用が大きな打撃

・飲食業、観光業、サービス業の非正規雇用は女性の割合が大きく、コロナ禍が「女性の不況」と言われる要因ともなり、男女間の格差が露呈。また、女性は、学校休校中の子供のケア等も男性よりも負担が大きく、家事労働の重さがより増した。

・また、生活福祉資金貸付制度の緊急小口と総合支援資金、生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金の支給が大幅に増加し、職域ではカバーできない層や、低所得者に対する制度不備も露呈

・さらに、ひとり親家庭においては収入面での影響だけではなく、子ども食堂の休止も打撃を受けた要因

- ・一般就労の状況悪化が障害者にも打撃、就労支援事業所の収益も減少

（対面交流の減少）

・コロナ禍において、感染防止のため、地域活動の自粛や休止。対面による他者との交流減少により、高齢者の認知機能の低下やADLの低下が指摘

今後、高齢単身者がさらに増加していく中で、地域のコミュニティを充実させ、外出してもらおうということが高齢者にとっては必要であることを再認識

（オンラインでの新しいつながり方）

・コロナ禍においてもこれまで培ってきたつながりを保とうと、オンラインを活用した交流や支援が急速に拡大。一方で、高齢者や障害者等のデジタルデバイスも課題に。

（孤独・孤立）

・コロナ禍において、人との接触が制限されたことにより「孤独・孤立」の課題がより鮮明になった。

4 課題と背景

- ・今期審議会では従来の社会保障制度では対応できない福祉課題が、今後さらに拡大するのではないかという着眼点で議論を深めてきた。

第1節 標準的ライフコースや家族形態を前提とした福祉制度の揺らぎ

(家族構成の変化)

- ・「家族の中に正規雇用で一定の収入を確保できる者と、子育てや介護、家事等、家族のケアを行える者がいる」家族を標準型としてきたのが戦後の日本

- ・非正規雇用やフリーランスの増加等を背景に標準型の家族形成が難しくなっている。また、少子化、未婚率の上昇等の影響で、親と同居の中高年未婚者、夫婦のみ世帯、親と同居のひとり親世帯、ひとり親世帯等、様々な形態の家族が存在し、経済的に困窮した独身者も増加

- ・世帯類型では単身世帯が最も多く、婚姻により家族を形成することが当たり前ではなくなっている。

- ・社会保障が標準型の家族を前提としているため、標準型の家族を形成できないと社会保障の範囲外となるリスクが大きく、格差が広がっている。

- ・単身者の増加で、経済面や社会保障面で格差が生まれているだけでなく、「何かをしてあげる支援でなく、共にいながら心理的な相談に対応する」という家族がこれまで担っていた機能を持つ者が減少

- ・2040年代は団塊ジュニア世代が、年金の給付水準の所得段階率が低下しきった状態で、65歳を迎える社会になる。

- ・団塊ジュニア世代は就職氷河期世代とも重なる世代で、非正規就労や未婚のまま高齢期を迎える可能性がこれまでの高齢世代よりも高い。雇用状態や世帯状態にもかなりばらつきがある状態であり、こうした高齢者へのケアが今後大きな課題となる。

- ・家族ケアから社会的ケアへの方向転換が求められている。

(孤独・孤立)

- ・人口（特に生産年齢人口）の減少に加え、未婚者の増加により、世帯は細分

化され、孤独・孤立の問題が今後更に深刻化する可能性がある。

- ・これまで、人と人とのつながりを創出していた「家族とのつながり」が主流でなくなったり、孤独・孤立の問題を解消するには、自らつながりや他者との関係性を構築する必要

- ・自らつながりを求めない人に対して、どのようにアプローチし、包摂していくか検討が必要

第2節 地域福祉、地域コミュニティの揺らぎ

(地域間の格差)

- ・2000年の社会福祉法成立以降、地域福祉計画の策定や地方分権の流れにより、ある意味で地域間格差を許容する方向性となっており、実際にも地域間格差が見られる。

- ・行政は地域の生活支援サービスを可視化し、地域間格差を把握するとともに地域活動を推進するために評価の考え方を形としてまとめることも有効

(担い手不足)

- ・ボランティア人口は減少傾向、NPO法人の増加も頭打ちの状況であり、地域福祉、地域コミュニティの担い手不足となっている。

- ・家族構成の変化等により、これまで核家族の定住者をベースとした「企業人」＋「専業主婦（主婦・退職者）」という形を前提にすることが難しくなっており、今後の担い手や地域活動のあり方の検討が必要

- ・こうした地域の状況の変化があるにも関わらず、福祉行政との連携・協働先として地縁的な地域コミュニティが期待されており、過重負担となっている状況

- ・行政施策として、様々な分野でコーディネーター配置の傾向があるが、今後予測される公的資金の縮小で、コーディネーターバブルも終焉する可能性がある。

(新たな担い手・主体)

- ・これまで想定していなかった層も含め、様々な立場の人たちが地域の担い手

になれる仕組みが必要

例えば、

- ▶「短期居住＋多様なライフスタイルの個人（学生、就業者含む）」が参加・コミットしやすい仕組み
- ▶仕事をしていても福祉・地域課題に関われる仕組み
- ▶地域での活動等が企業人のスキルアップにつながる場とする仕組み
- ▶若年層や現役世代が地域の主要な関係者として活躍できる仕組み
- ▶プロジェクト単位、期間を定めた関与
- ▶ボランティア休暇制度のような「地域活動休暇制度」の導入促進

・仕事に参加しながら地域活動にも取り組める形が今後は重要。企業への支援や、労働組合の理解、関連する行政分野の連携も必要

・インフォーマルな地域組織の運営管理機能を支援する枠組みや、「地域型」ではない非営利組織・社会的企業・プロボノも主要な行政の連携先とする視点が必要

・地域活動の主体としてプロボノは大きな可能性があるが、マーケットが確立しておらず、東京ならではの仕組みが必要

・生産年齢人口が減少する中、元気高齢者をさらに活用していくことが必要

・高齢者雇用安定法改正により、70歳までの就業確保が努力義務化され、継続的に「事業主が業務委託あるいは出資（資金提供）する団体等が行う社会貢献事業」に従事できる制度が加わった。このような改正の流れも高齢者の地域貢献等に影響する可能性

・労働者協同組合法の施行により、多様なニーズや働き方に対応するため、組合員が出資し、それぞれの意見を反映して事業を行い、組合員自らが従事者となる組合に関する法人制度が創設された。地域の担い手の一つとなる可能性

（地域活動の資金）

・公的資金が縮小する中、自治体やそれよりも狭い地域内で資源（お金）が循環する仕組みが必要

・地域で活動する主体が増える中、自分たちの発想に基づいた活動をするため

の資金の確保が出来る仕組み作りの後押しが必要

(地域のネットワーク)

- ・地域の相談機関や相談対応の人材は増えているので、住民に即した支援の仕組みをどう組み立てていくのか、地域の中でイメージしていくことが大切

- ・地域の特性にあった福祉の情報ネットワーク作りが重要

- ・いわゆる好事例とされる自治体や地域の取組は、地域のつながりが強かったり、地域の中で困難ケースを発見する力やアウトリーチする力を持っている。丁寧なアウトリーチができていく地域は、制度のはざまへの対応が可能となるケースが多い。

- ・インフォーマルの組織だけでネットワークを作ればよいのではなく、そこがフォーマルな相談機関と結びつくような仕組みを作ることも重要

- ・フォーマルにもインフォーマルにも分類しにくい当事者団体や家族会等も地域のネットワーク形成には重要。こうした団体への間接的な支援の仕組みも必要

- ・より手厚く人員を配置してセーフティネットを強化していくのか、それとも、いわゆるインフォーマルな組織とフォーマルな相談支援の仕組みをしっかりと結びつけていくことを進めるのか検討が必要

- ・対人サービスから取り残されている人たちを発見し、相談につなげ生活再建する仕組みや、問題、ニーズを総合的に判断し、公私の社会資源を活用し課題解決をすることが必要

- ・今後は、デジタルやオンライン、バーチャル等、様々な新しい手法を活用した地域での見守り、居場所作り等をしていく必要性

- ・一方で、オンライン上でのつながり等も身近になり、地縁に基づくつながりが敬遠されるような風潮もあり、「地域」の意味が薄れている可能性

(地域の相談窓口・相談員)

- ・各分野で既に相談体制等の制度設計は存在しているが、ある種の総合システ

ムのような機能が必要

- ・相談部門では、アウトリーチをして福祉の対象者を発見するという「発見機能」と、どんな支援が必要なのかを検討する「スクリーニング機能」に対応できる人材育成が必要。現時点でも各制度の中で、そうした取組があるが、地域の中でコーディネーターとして、住民と行政、あるいは専門機関をつなぐ職員体制の構築が政策として必要

- ・地域の人材は、自ら相談窓口には来ない人をアウトリーチして関係性を作ることが必要なため、専門性を持った人材の配置なのか、住民と行政、専門機関をつなぐ役割だけに徹するのか検討が必要

- ・既に高齢、障害、子供等、相談窓口が整備されているが、その窓口に従事している相談員は非正規雇用が多い。2040年代を見据えても相談員が安定した立場で雇用され、育成されることが必要

- ・相談員の人材確保については、介護人材等と比べると、これまで議論されていないので検討していくことが必要

第3節 現制度では対応が難しい様々な課題

(高齢者)

- ・医療や介護という個別の制度で対応ができない者の日常生活支援の人材確保は、今後さらに課題となる可能性

- ・地域包括ケアシステムの中で、「住み慣れた地域で」と言われてきたが、1か所に長く定住しないライフスタイル(二拠点生活)が出てきている。「住み慣れた地域で」という視点だけではなく、「住み慣れたやり方で最期まで暮らしていく」という視点も必要

(障害者)

- ・障害福祉制度は、障害者自身の高齢化を前提としてない制度設計であり、親亡き後への備えは喫緊の課題

- ・障害者自身の高齢化が進んでいるが、障害福祉サービス事業所では高齢者支援のノウハウ、介護保険事業所では障害者支援のノウハウが乏しい。障害福祉制度と介護保険制度の緊密な連携の必要性に応じた相談支援専門員と介護支援専門員との連携、基幹相談支援センター、地域包括支援センターの連携が必要

- ・8050問題が、高齢者と障害者の問題から高齢者とひきこもり者の問題へ移行しており、制度化されたサービス調整では対応が困難

（子供）

- ・これまでの施策展開は親の「保育ニーズ」によった量的整備を優先し、真の利用者である子供自身が見えなくなり、質の議論に発展しにくい。意識調査に基づく「保育ニーズ」の把握とそれに基づく事業量の積算という手法の見直しが必要

- ・「親ガチャ」という言葉があるように子供の格差は保護者の学歴や収入による違いが鮮明化している。加えて、日本の子供は自己肯定感が低く、産まれてきた家庭（親）によって人生が決まってしまうと考え、夢を持つ人が少ない。家庭の経済力に左右されず、全ての子供たちが等しく必要な幼児保育や教育を受けられる社会の実現が必要

- ・子供分野においては、子供にアプローチをする際に、常に親の問題がある。地域の援助を検討する際にも親の同意、親の存在がたちはだかることがある。

- ・家族、家庭、親を通さずに社会が子供をどう見るのかという視点やメッセージを出していくことが必要ではないか。

- ・子供の親の立場に立つと、常に何かあったときに話を聞いてくれる伴走型の支援体制が必要

（生活困窮者）

- ・家族・地域の福祉的機能の低下により社会福祉（対人サービス）の必要性が高まっている。特に地域の中でネットワークを持たないと対人サービスから取り残される恐れが生じている。

- ・家族、地域、職域から排除、周辺化されて社会的孤立や制度のはざま、経済的な困窮にある人達が出現している。

- ・日本型雇用（正規雇用、年功序列、企業別組合）から外れた場合、生活保障が不十分な状況。一般所得階層と貧困層を対象とする制度はある程度は整備されてきたが、低所得者層を対象とする制度があまり整備されてきていない。一

般対策と貧困対策の結節点としての低所得対策を提示する必要

（共同住宅問題）

・都は共同住宅に住んでいる者の割合が高く、2040年代は共同住宅に住んでいる高齢者がさらに多くなることが予測される。高齢者になれば、地域にいる時間も長くなるため、共同住宅に住み、地域との接点が少ない人たちをどう社会（地域）に出していくのか重要な課題

（福祉人材）

・今後の人口減少を前提にすれば、様々な分野でますます担い手の取り合いとなる。福祉の仕事は、極めて使命感の高い魅力的なものにうつるが、低賃金、有期雇用等、賃金や労働環境としては必ずしも魅力的ではない。

・今後の福祉人材確保のためには、公共性、専門性の高い仕事に対する一定の保障が必要ではないか。

・行政は人件費を含んだ事業費に対する補助ではなく、人件費単独の補助も検討するべきではないか

・人材不足を補うためのデジタル機器の活用等をさらに推進していく必要があるのではないか

・生産年齢人口が減少する中、元気高齢者をさらに活用していくことが必要

（企業の役割）

・意思決定や判断能力が脆弱になっている消費者（高齢者）をどう支えるのか社会的にも注目されているが、高齢化社会の中で、今後ますます重要な課題となっていく。

・都には企業が多いことから、意思決定や判断能力が脆弱な消費者（高齢者）を支えていくため、行政と企業の連携方法や地域での企業の役割を考えていくのか検討が必要

（個人情報）

・分野横断的な支援では、個人情報の取扱いが課題。重層的支援体制整備事業の支援会議や消費者安全法の地域見守り協議会等、個人情報を共有できる仕組

みもある。こうしたことを区市町村に周知していくことが必要

(オンラインでのつながり)

- ・インターネットの利用により、自分の関心のある分野にしかコミットしておらず、ネットワークが広がっているようで広がっていない可能性がある。

- ・今後20年ほどでデジタルデバイドは解消されると考えられるが、インターネット環境でも良いネットワークを持つ人と持たない人や、良い情報にアクセスできる人とできない人との格差が広がる可能性もある。

- ・2040年代の高齢者がデジタルツールを使いこなせる世代となる可能性が高いので、地域の情報などをプラットフォームのような形で一元的に情報提供できれば地域へ出ていくことができるのではないか。

(分野横断)

- ・今後、2040年代を見据えて、福祉分野の分野横断だけではなく、生活支援全般の視点が必要