

(東京都社会福祉審議会意見具申 概要)

福祉の将来展望における論点

～東京都の福祉改革のあゆみを踏まえて～

はじめに

- 本意見具申は、今後の施策展開を検討していく上で留意すべき「視点」を示したものであり、これまでの都の福祉改革のあゆみの整理を含めて、今後の議論の基盤となることを目指すものである。

第 1 章 東京都の福祉改革のあゆみ (P . 4) *本文の頁に対応

第 1 節 福祉改革までの経緯 (P . 4)

- 1990 年代後半、国においては、介護保険制度の導入や社会福祉基礎構造改革をめぐる議論が行われていた。都においては、平成 11 年 4 月に石原知事が就任。当時の都財政は未曾有の危機に直面し、財政再建団体への転落さえ現実の問題となりつつあった。
- 本審議会は、平成 8 年の提言で、当時の都の福祉をめぐる現状、とりわけ従来の福祉システムの組替えの必要性について以下のように意見を述べている。
 - ・ 少子高齢化等の中、福祉施策の充実は喫緊の課題であること。
 - ・ その一方で、都財政は、現在、極めて深刻な状況に直面していること。
 - ・ このため、ニーズの緊急性等を見極め、福祉施策の組替えが極めて重要
 - ・ 利用者の理解を得ながら、応益に対する適切な負担を求めることも必要等
- 以上の考え方に沿い、都の福祉施策の再構築が検討された。様々な経過を経て、平成 11 年 12 月には『福祉改革ビジョン』等を発表。都独自の各種手当や医療費助成等の経済給付的事業から在宅サービスの充実への施策転換など、見直しの具体的内容とともに、今後重視する施策の方向性が示された。そして、平成 12 年 2～3 月の都議会での審議を経て、福祉施策の再構築が実施された(本文では、再構築に関する都の考え方を整理)。

こうした見直しを前提に、利用者本位の新しい福祉をめざす「福祉改革」が進められることとなった。

第2節 「福祉改革」の概要 ～総論～（P.7）

1 「東京都福祉改革推進プラン」の策定（P.7）

- 平成12年12月に策定された『東京都福祉改革推進プラン』（計画期間：平成12～16年度）は、『福祉改革ビジョン』等をさらに発展させたものであった。福祉施策の再構築によって捻出した財源等を投入し、『プラン』の事業費総額は約5,200億円を超えるものとなった。
- 『プラン』では、措置制度に対する評価等を行うとともに、改革を進めていくための3つのキーワードとして「選択・競い合い・地域」を掲げた。
 - ① 利用者が自ら必要なサービスを「選択」できるよう、福祉サービスの質と量を十分確保するとともに、誰もが安心して利用できるしくみを構築
 - ② 利用者指向のサービスのレベルアップが図られるよう、多様な事業者による「競い合い」を促すしくみを整備
 - ③ 区市町村の主体的な取組を支援し、身近な「地域」の特性を活かしたサービスが提供される基盤を構築

2 「TOKYO福祉改革STEP2」の策定（P.9）

- 平成14年2月には、『プラン』の理念を発展・具体化させるため、『TOKYO福祉改革STEP2』が策定され、2つの新たな基本コンセプトが設定された。
- そのコンセプトの一つが、「重装備施設偏重の従前の画一的な福祉を改革し、地域のケア付き住まいを重視した、きめ細かな福祉を実現する」である。これに基づき、グループホームや社会的養護における養育家庭等の重視、それに伴う都独自の整備費補助制度の創設、子供家庭支援センターなど地域での相談や支援機能を充実することなどが強調され、そうした取組が進められた。
- もう一つのコンセプトが、「多様な主体の参入により競争を促し、公立・社会福祉法人中心の供給体制を改革するとともに、利用者選択を支えるしくみを創る」である。企業やNPOなどの多様な主体の参入促進、都立福祉施設を含めた行政中心のサービス提供体制の改革、サービス評価や情報提供のしくみの構築等が強調され、各種の取組が進められることとなった。

3 福祉保健局の発足と「福祉・健康都市 東京ビジョン」の策定 (P . 1 1)

- 平成 16 年 8 月、少子高齢社会に対応し、健康に対する都民の安心を確保するため、福祉局と健康局が組織統合し、福祉保健局が発足した。平成 18 年 2 月には、福祉・保健・医療施策に対する都の基本姿勢を明らかにするため、『福祉・健康都市 東京ビジョン』が策定された。『ビジョン』は、それまでの「福祉改革」「医療改革」をさらに推進していくための、福祉と保健・医療の両分野を貫く、初めての基本方針であり、分野別計画の策定・推進の基本となるものであったが、その基本的な考え方は以下のように整理できる。

- 第 1 に「今、時代は大きな転換点にある」という認識である。本格的な高齢化や人口減少社会の到来、長期的な経済活力への懸念がある一方、社会保障を含む国の諸改革も未だ途上にある中で、都民の安心の実現、それも現在の都民はもとより将来世代にわたって信頼できる施策を展開することが、時代の転換点の今、真の「安心」につながるものであるとした。

- 第 2 に、以上の認識の下で、目的として「新しい自立」の実現を掲げた
 - ①誰もが自ら積極的に健康づくりに取り組むこと。
 - ②就労や地域生活への移行など「その人らしい自立」にチャレンジすること。
 - ③必要なサービスを利用しながら、主体的に生活できる社会を構築すること。

- こうした健康づくりや、その人らしい自立をめざす姿勢と行動は、個々人自らの生活をより豊かなものにすると同時に、その営みは、周囲の人々や社会を支える力となり、社会保障制度を含め、より豊かで、力強い社会システムの礎になるものであるとした。

- 第 3 に、施策展開の「3つの視点」を提示した。それは、
 - ①一人ひとりの「ライフステージと生活の全体」を捉えニーズを把握
 - ②大都市東京の課題を克服し、強みを活かす
 - ③「民間・地域・行政」の3つの力を活かすであるが、これらは都民のニーズを的確に把握しながら、より効果的・効率的な施策を展開することを目指すものであった。

- 第 4 に、これからの行政の役割を「システム全体の調整者」であるとした。様々な主体による多様なサービスの中から利用者自らが選択し利用する仕組みへと転換する中、これからの行政の役割は、必要とする人に必要なサービスが行き届くよう地域のサービス提供システム全体を調整していくことであるとした。

第3節 福祉改革における具体的な施策展開（P.13）

- 本節では、『プラン』の「改革プラン」の体系を参考にしながら、「選択・競い合い・地域」をキーワードとする以下の5つの柱に沿って、概ね平成12年度から現在に至るまで、新たに展開された施策を見ていく。

1 利用者が安心して「選択」できるための仕組づくり（P.13）

- 平成12年の介護保険制度の創設や平成15年の障害者支援費制度の導入など多くの福祉サービスが、利用者がサービスを自ら選択し利用する仕組へと変化しつつある中で、選択に必要なサービスの内容や評価などの情報、ケアマネジメント等の相談支援機能、判断能力が十分でない人への契約支援機能などが必要であるとの観点から、様々な事業が展開された。
 - ・福祉サービス第三者評価システムの構築
 - ・先駆型子供家庭支援センターの創設等
 - ・成年後見活用あんしん生活創造事業の創設
 - ・指導検査機能の強化 など

2 利用者が「選択」するために必要なサービスの質と量の確保

（P.15）

- 『プラン』では、当時の福祉サービスは、利用者の生活スタイルに応じた多様なニーズに十分には対応できていないことを指摘した。その例として、保育サービスについて、「仕事と子育てを無理なく両立したい」などの多様なニーズの存在を掲げるとともに、障害者や高齢者についても、身近な地域で暮らしを営むためには、それぞれのニーズや特性に応じた多様なサービスを利用できる環境整備が必要であるとした。こうした認識の下で以下の施策が進められた。
 - ・認証保育所制度の創設など保育サービスの充実
 - ・障害者サービス基盤の緊急整備
 - ・介護サービス基盤の整備
 - ・福祉人材の育成 など

3 利用者本位のサービス実現のための「競い合い」の促進

（P.18）

- 『プラン』では、これまでの措置制度の下で競い合いが不足していたこと、競い合いの促進には多様な事業者の参入が必要であること、そのためには事業参入の条件緩和等が必要であること等の認識を示し、様々な取組が進められた。
 - ・都独自の認証保育所制度への株式会社等の参入促進
 - ・NPO等の参入促進・活動支援
 - ・社会福祉法人経営改革推進事業 など

4 「地域」の力と特性を活かした身近なサービスの提供（P.20）

- 『プラン』では、地域において、誰もが自由に移動でき社会参加できるようにするためのバリアフリー化の必要性や、地域の特性や独自の発想が活かされるしくみの必要性を示し、以下のような取組が行われた。
 - ・福祉のまちづくりの推進
 - ・区市町村に対する包括補助制度の創設

5 社会の変化に合わせた新たな課題への対応等（P.22）

- 『プラン』では、社会変化への的確な対応も行政として取り組むべき新たな課題との認識から、多様な取組が進められた（以下では、『プラン』策定以降の様々な社会の変化等に対する、都の対応等についても整理）。
 - ・児童虐待防止体制の構築
 - ・路上生活者の自立支援
 - ・都立福祉施設の改革
 - ・生活安定化総合対策事業の実施 など

小 括 ～第1章を終えるにあたって～（P.28）

- 東京都の福祉改革が従来と大きく異なる点は、戦後半世紀にわたって実施されてきた社会福祉制度の大改革という機を捉え、「利用者本位」という観点から「選択」と「競い合い」の意義を位置づけ、多様なサービス提供主体の参入と改革を促すとともに、利用者支援のしくみづくりや、区市町村の「地域」における主体的な政策展開についても、限りある財源・資源の効果的な配分という点も踏まえながら、現実の政策として具体化してきたことにあると整理できるであろう。

第2章 福祉の将来展望における論点 (P . 2 9)

- 前章を受け、第2章では、都が将来に向けて福祉施策を構想し実施していくにあたって、留意すべき視点について検討する。

第1節 東京都の将来像 ~人口構成の激変と多様性~ (P . 3 0)

- 東京には、区部、多摩地域、島しょ地域があり、人口密度が高く市街地が連たんしている地域から過疎地域まで多様な地域特性を有している。様々な環境変化と地域の多様性を踏まえて、今後の施策展開を図っていく必要がある。

(本格的な高齢社会・人口減少社会の到来)

- 我が国の総人口は平成 17 年から長期の人口減少過程に入った。一方、東京都の人口は、今後もしばらく増加基調で推移し、平成 32 年から平成 37 年にかけて減少へ転ずると予測されている。

- 今後、人口減少社会にあっても高齢者人口は増加する。特に、いわゆる「団塊の世代」が 65 歳以上となる平成 27 年までの高齢化の伸びは極めて高い。都内の高齢者人口の伸び率は、全国ベースに比べて著しい。

(合計特殊出生率)

- 同時に少子化が進行。全国の合計特殊出生率は微増傾向だが、人口置換水準からはかけ離れた状況。都においても、平成 17 年の 1.00 を底に、平成 21 年には 1.12 まで回復しているが、都道府県別にみると全国で最下位である。

(世帯状況・居住形態等)

- 世帯規模の縮小も東京では著しい。平均世帯人員は、平成 17~42 年にかけて全都道府県で減少するが、平成 42 年に 2 人を下回るのは東京都のみである。

- 高齢者の一人ぐらしの状況についても東京では顕著。高齢世帯(世帯主が 65 歳以上の世帯)に占める単独世帯の比率は、都は全国平均に比べて、現在も将来も高い。

- また、東京都における持家率は全国で最も低い状況にある。

(区市町村によって大きく異なる将来の人口構造)

- 人口構成の変化は都内でも一様ではなく、区市町村によって大きく異なることに十分に留意しなければならない。例えば、人口構成がほぼ同様な状況とも思われる区部についてみても、平成 47 年の総人口に占める年少人口の割合は、

最も高い江戸川区（10.9%）から渋谷区（4.9%）まで、区によって大きく異なる。高齢者人口、生産年齢人口についても多様な状況が見込まれる。

- 区市町村では、住民ニーズの変化への柔軟な対応に加え、人口構造の変化を踏まえた施策展開がこれまで以上に重要になってくる。
 - ・ 既存施設の活用や、将来の転用を視野に入れること。
 - ・ 将来人口推計における「実数」の変化に留意すること。
 - ・ 将来の人口構成は、自治体内でも小さな区域ごとに異なること など

第2節 主に「ニーズ（必要）」の観点からの留意点（P.39）

- 都が平成18年に策定した『福祉・健康都市 東京ビジョン』では、地域の自立生活に必要な基本的な要素（ニーズ）を、「住まい」「対人社会サービス」「保健・医療」「就労支援・所得保障」「その他社会環境等」に整理している。
- しかし、後述するように、例えば、単身高齢者等に対する見守りや安否確認等の機能は、『ビジョン』には明示されていない。また、「住まい」についても、幅広い捉え方がなされていない。今後、生活支援のためのニーズを改めて整理することが必要であるが、その際、以下の諸点に留意すべきである。

1 「新しい互助ともいうべき機能」について（P.41）

- 本審議会は、平成19年の提言で、現にサービスを必要とする人が福祉サービス等の情報を知らずに利用しないままにいる状況や、自らの権利を適切に行使し、自らの意思で生活することが困難な人たちに対して、その権利を発揮できるよう代弁（アドボカシー）することを通じて、生活全体をとらえた支援を行う機能などの必要性を指摘した。
- 「たまゆら火災事故」は、上記の状況が先鋭的に現われたものであるが、こうした状況を踏まえると、家族や近隣・友人等を含めた社会関係の重要性、言い換えれば、本人の生活全体を考え、それに寄り添い、共に考えていく機能を、「ニーズ（必要）」として明確に位置づけることが、いま改めて、求められている。本審議会では、こうした極めて漠とした機能を、必ずしも明確に表せる表現ではないものの、「新しい互助ともいうべき機能」と呼ぶこととする。
- この機能の充足方法は、家族による場合はもとより、インフォーマルな取組を含めて様々であるが、それを一層確実なものにしていくためには、地域における様々な自発的な営みをいかに育てていくか、また、いかに持続的で普遍的なものとしていくかが重要であり、極めて多様な局面での取組が考えられる。

- 「新しい互助ともいべき機能」は、互助という言葉を用いながらも、その定義が示す「家族を含めた近隣の助け合いやボランティア等」によってのみ充足されるものではない。すなわち、互助はもとより、自助・共助・公助、そして、これらの組合せによって充足されるものである。

行政は、今後の施策展開の様々な局面において、この新たな機能の必要性を常に視野に置くことが求められている。

2 住まい・居住機能について（P.43）

- 個々人が生活するには、どこかに「住む」ことがまず前提となる。その意味で、「住まいの確保」は生活基盤を築くことと同義である。しかし、自分の力だけでは住むことができなくなった場合には、何らかの生活支援が必要となる。ここに、「住まい」と「福祉」とを同時に捉えなければならない理由があるが、これまで両者の関係性については十分に論じられてこなかった。
- 高齢者の様態は多様であるが、収入状況等は勤労時とは大きく異なり、加齢とともに、心身機能、家族や友人、社会関係等が弱まっていく傾向を有する。東京の場合、高齢単身世帯の増加等の特性にも留意する必要がある。
こうした状況を踏まえ、ライフステージ、とりわけ高齢期の住まいを考えていくことが重要であるが、その際、以下の諸点に留意する必要がある。
- 第1に、高齢期の「住まい」を考えていく場合の視点の整理である。ハードとしての住宅とともに、それに付加すべき機能として以下の6点が重要である。これらの機能が、生活状況等の変化に応じて付加され利用されることになる。
 - ①見守り（安否確認・緊急通報等） ④医療サービス
 - ②食事サービス ⑤バリアフリー化された住宅構造
 - ③介護サービス ⑥経済力（家賃負担能力）
- このような整理によって、自宅から施設等を含め、「住まい」と「福祉」の関係を、それぞれの機能の組合せを基本としながら一元的に捉えることができる。
- 第2に、要介護高齢者自身にとって「限られた時間を、人間の尊厳を保ちつつ、どこで、どのように暮らすのか」、あるいは限られた財源の効果的な使い方を考えた場合、重装備型の施設だけで対応することが、唯一の選択肢ではないことである。
- 第3に、我が国は欧米諸国と比較して、高齢者人口に対する「介護施設・高齢者住宅（ケア付き住宅）」の整備率、とりわけ高齢者住宅の割合が低い。施設の整備は今後も必要だが、遅れている高齢者住宅をより重視すべきである。

- 第4に、「住まい」の議論は高齢者に限ったものではなく、例えば、障害者福祉やホームレス対策、離職者支援においても重要である。

3 貧困と社会的排除について（P.47）

- 所得保障や所得再分配は、税制等のあり方を含めて、国レベルで対応することが基本であるが、今日の貧困問題は所得等の経済的側面に止まらない。社会との関係性を持たず、必要な社会資源にたどり着けない場合等が生じている。
このような状況を捉える概念として「社会的排除」(social exclusion)があるが、こうした非現金給付的な支援の観点からは、自治体の役割がより重視される。その際、留意すべき事項として以下の点を指摘しておきたい。
- 第1に、20～30歳代の若年層については、将来の生活形成に懸念があることである。近年の非正規雇用の増加等の現象は、従来の安定的なライフコースに揺らぎが生じていることを物語っている。
- 第2に、低所得世帯の子供たちについてであるが、適切な対応を怠ると、貧困や格差の固定化を招くだけでなく、社会経済の成長にとっても好ましいものではない。
- 第3に、例えば、生活保護受給者の場合、高齢者層といわゆる稼働可能層への支援の視点は異なるなど、個々のケースの状況が多様な点である。

第3節 主に「ニーズを充足する資源」の観点からの留意点

(P.49)

- 都は、平成18年の『福祉・健康都市 東京ビジョン』で、ニーズの充足のあり方について、以下のように整理している。
 - ・ 今日の成熟した社会では、人々は生活上の様々なニーズを、①民間市場での財・サービスの購入、②様々な生活場面での人と人との協力、③行政サービスの利用などによって充足させている。
 - ・ この「民間（市場）・地域・行政」のそれぞれは、万能なものではなく、長所・短所があり、相互に補いながら全体として機能している。
- これらが「ニーズを充足する資源」として十全に機能することが重要であり、その際、以下の点に留意する必要がある。

1 地域の多様な取組に注目し育成することについて（P.50）

- 地域の特性を捉えた事業主体の様々な取組には、現行制度では必ずしも満たされていない何らかのニーズと、サービスを展開するに当たっての創意工夫が存在する。こうした取組は、福祉分野におけるイノベーション（innovation）ともいうべきものであり、それらに注目し、そのメリットや課題等を分析し、取り組むことが大切である。
- その際、重要なのが、当該取組がいかなる仕組で事業として成立しているのかを明らかにすることである。市場ベースや、地域の自発的な取組として完結し、事業継続ができる仕組なのか、それとも行政としての関わりが必要なのか、好事例が普及し拡大していくための環境を見極めていく視点が重要である。

2 地域の既存ストックの活用について（P.54）

- 増大する福祉ニーズへの効果的な対応に加え、地域に密着したサービス提供の観点や、人口減少や人口構成の変化を踏まえれば、地域の既存ストックを活用する観点が重要である（例えば、都内の空き家は増加傾向にある）。
土地所有者と協力した福祉施設等の整備、マンションやオフィスの空室の活用、既存の各種公共資本・施設などの転用も視野に入れるべきである。

3 社会保障給付と地域経済との調和について（P.55）

- 一般に、社会保障制度は国民経済に対して負担的な側面が強調されるが、セーフティネット機能に加えて、総需要拡大と関連する効果を有している。
- これは地域経済においては、より具体的な効果として期待できる。参考試算例（本概要では省略）は、社会保障給付を通じて、雇用や消費、建物賃借の発生など、地域経済に資金が循環していく図式が成立することを示している。

4 サービス提供体制のあり方等について（P.56）

～地域包括ケアを中心として～

- 「地域包括ケア」の考え方は、高齢者分野に限定されたものと考えられている面があるが、本来、福祉分野全般にわたる考え方である。本項では、こうした点を確認するとともに、効果的な提供体制構築のための留意点を指摘する。

（「対象者別の福祉」の見直しについて）

- 社会福祉の法体系等もあり、従来から、多くのサービスは対象者別・分野別に提供されてきたが、利用者の判断基準は、自分が「高齢者」であるか、「障

害者」であるかではなく、「自分の生活にとって必要であるか否か」である。

- 例えば、地域包括支援センター等の相談機関は可能な限りワンストップで対応できることが望ましい。また、近年、高齢者・障害者のデイサービスや、子供の一時預かり等を含め「共生型ケア」に取り組んでいる事例もある。
- 今後、こうした創意工夫ある取組等を考える時、従来の対象者別・分野別を超えた視点から、福祉施策等のあり方を捉えていくことが重要である。

（事業体の規模について）

- 本審議会は、平成 19 年の提言で、組織として人材育成やキャリアアップの形成には、職員の中に、リーダー層や一般職員層といった階層が必要であり、そのためには事業体として一定の規模がなければ、こうした階層形成が困難になるのではないかという考え方を示した。
- 少数精鋭の小規模な専門家集団の意義は尊重されるべきではあるが、「経営体としては一定規模以上で、サービス拠点は小規模に」という視点や、複数の事業者が共同して事業運営ができる新たな方式の開発が重要である。

（医療と福祉などのサービス間の連携について）

- とりわけ、在宅医療を含めた地域ケアについては、急性期と慢性期、あるいは精神上と身体上の疾患の違い等による対応の多様性や、今後の 75 歳以上人口の急増を踏まえると、具体的な連携体制のあり方がこれまで以上に問われる。
- サービス連携のタイプとして、①独立した個々の事業者が連携してサービスを提供する「ネットワーク型の連携」、②単一の事業体が多様なサービスを一体的・自己完結的に提供する「複合体型の連携」、③両者の中間的な形態の連携に分類されるが、それぞれの特性を踏まえることが必要である。
- 都市型としての新しい可能性としては、「ネットワーク型の連携」を容易に機能させるために、例えば、同一の建物内・敷地内で、異なる事業主体が高齢者住宅や診療所、ヘルパー事業所を運営する形態が考えられる。

（事業者間の「競い合い」について）

- 福祉サービスの利用の仕組が、利用者の選択に基づく分野においては、個々の事業体は、自らが提供するサービスが利用者から選択されるよう、利用者のニーズ等により敏感になり、その結果、サービスの質の向上により意識的に取り組むと考えられる。
- しかし他方で、措置制度の分野は基本的に「競い合い」のない分野である。

また、入所施設のほとんどは、多くの利用待機者を抱える状況にあり、実質的な意味での「競い合い」は存在していないと考えられる。

これらの分野については、行政による指導検査体制の充実とともに、「競い合い」を一層有効に機能させるための検討や取組が必要である。

（福祉人材の確保について）

- 本審議会は平成 19 年の提言において、福祉人材の確保・定着におけるマネジメントの重要性を指摘したが、「現行経営のままでは、たとえ給与水準が改善されても、人材の確保・定着は困難である」点について改めて指摘しておく。

第 4 節 行政の施策展開における留意点（ P . 6 2 ）

- これまで見たとおり、今後は、日常生活圏域を含めて、「地域」に焦点をあてることが一層重要となる。そのため行政は、地域特有のニーズを受け止め、地域の特性と実情に応じた政策を展開できる体制を整えることが求められる。

1 福祉政策における研究開発の視点について （ P . 6 3 ） **～特に「評価」の重視～**

- 行政は、ともすれば新たな計画を発表し、また新規事業を立ち上げることに傾注しがちであるが、政策策定（Plan）、実施（Do）、評価・検証（Check）、施策の改善（Action）という作業を継続的に行わなければならない。とりわけ評価・検証を重視することが求められる。こうした一連のサイクルは、福祉政策における研究開発の視点ともいうべきものである。

2 地方自治体職員の力量アップの視点について （ P . 6 4 ） **～フィールドワーク型の政策立案～**

- 以上のような行政の役割を実際に担うのは自治体職員である。今後、求められる自治体職員像は、地域の関連データや特有なニーズと具体的な社会資源に精通し、福祉政策の研究開発を担うことのできる、いわば「フィールドワーク型の政策立案のプロ」と言えるであろう。今後、都及び区市町村職員の政策能力のアップについて、自治体は組織として真剣に考えていくべきである。

おわりに （ P . 6 6 ）

- 東京都が今回の提言を踏まえ、より質の高い福祉サービスの実現に取り組んでいくことを期待する。