

2040年代を視野に入れた 東京の中長期的な福祉施策のあり方

はじめに (P.1) *本文の頁に対応

- 今期の審議会では、総人口の減少、高齢者人口の増加、年少人口と生産年齢人口の減少が同時かつ急速に進行するという人口構造や社会構造の急速な変化や、地域生活課題の複雑化・複合化に加え、新型コロナウイルス感染症が顕在化させた課題やデジタル化の一層の加速も踏まえ、団塊ジュニア世代が後期高齢者に入る2040年代を視野に入れた東京の中長期的な福祉施策のあり方について議論を進めた。

1 前期意見具申後の都の取組 (P.3)

- 都は、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、令和3年3月に新たな都政の羅針盤となる「『未来の東京』戦略」を策定し、目指す2040年代の東京の姿である「ビジョン」、「ビジョン」を実現する2030年に向けた「戦略」、戦略実行のための「推進プロジェクト」を提示した。

2 戦後日本社会の構造的な変化 (P.4)

今後の取組を検討する前提として戦後の日本社会がどのように変化してきているのか確認した。

(標準的なライフコースと社会の変化)

- 日本の社会保障や税制は、家族の中に正規雇用として就職し、一定の収入がある人と、時間的に家族のケアをできる人がいるということを標準とした制度設計がなされてきたが、非正規雇用やフリーランスの増加等を背景に、こうした標準的なライフコースを送れない人が出てきている。

(働き方の変化)

- バブル崩壊後、非正規雇用やフリーランス等の働き方が増加し、コロナ禍においては、テレワークや副業等の増加により、働き方が多様化しており、正規雇用を前提とする社会保障制度から外れてしまう人も多い。

(地域社会の担い手の変化)

- 地域福祉、地域コミュニティの担い手として主婦や退職者、自営業の地域住民、商店街等を前提とすることが難しくなっており、ボランティアやNPO法人も頭打ちの状況にある。

(生活困窮支援の変化)

- 1950年の生活保護法の制定、2013年の生活困窮者自立支援法の制定等により、現在の日本社会においては、社会保険や労働保険等の第1のセーフティネット、生活困窮者自立支援制度等の第2のセーフティネット、そして第3のセーフティネットとして生活保護制度があり、三層により人々の生活を支える体制となっている。

(住環境の変化)

- 都内ではマンション等が年々増加し、区部では高層のマンションの居住者が市部に比べ多い一方で、市部では戸建ての居住者等が多く、居住スタイルは様々である。

3 コロナ禍で顕在化した課題や社会の変化 (P. 14)

新型コロナウイルス感染症の流行は、都民の生活に様々な変化を生じさせただけでなく、これまでも社会や制度が抱えていた構造的な課題や格差が顕在化した。

(経済の影響)

- 飲食業や観光業、サービス業等を中心に、経済活動に大きな制約が生じ、収入の低下・損失が発生し、非正規雇用が大きな打撃を受けた。
- 生活福祉資金貸付制度の緊急小口資金と総合支援資金の特例貸付には申込が殺到し、生活困窮者自立支援制度の住居確保給付金の支給決定件数も大幅に増加した。

(新しい生活様式や感染拡大防止の取組による影響)

- 高齢者においては、外出自粛による認知機能やADLの低下が見られた。
- 障害者においては賃金、工賃の低下が見られただけでなく仕事の減少から社会参加の機会を失った。マスクの着用が難しいことへの理解が得られず、障害者の外出が難しくなるなどの影響もあった。
- 子供においても保育所等の休園や、学校の休校など、様々な体験や経験の機会が減少した。

(オンラインでの新しいつながり方)

- オンラインを活用した交流や支援が急速に拡大した一方で、高齢者や障害者等のデジタルデバイドの課題も鮮明化した。

(孤独・孤立の顕在化)

- 人と人との接触が制限され、孤独・孤立の課題が顕在化、深刻化した。

4 今後の取組に向けた視点 (P. 18)

第1節 既存の制度では対応が困難な複雑化・複合化した課題 (P. 18)

単独世帯の増加や高齢化の進展等による社会の変化で、日常生活全般の支援が必要な高齢者、親亡き後の支援が必要な障害者等が増加し、既存の制度だけでは解決が難しい複雑化・複合化した課題が指摘されており、新しい視点での対応が求められている。

(高齢者に関すること)

- 単身高齢者の増加等で、医療や介護制度での対応が難しく、日常生活そのものの支援が必要な高齢者の増加が今後より一層課題となるため、日常生活支援全般を視野に入れたより広い視点での取組が必要であり、日常生活支援のための人材確保もこれまで以上に重要になる。
- マンションなどの共同住宅が多い東京都では、居住者の高齢化による課題が増加することが危惧される。

(障害者に関すること)

- 現行の制度は、必ずしも、障害者を支える親等の高齢化や、高齢化した障害者を前提とした制度設計とはなっておらず親亡き後への備えは喫緊の課題である。
- 障害者自身の高齢化に対応できるよう、障害福祉サービス事業所や介護保険事業所が、研修等を通じてそれぞれ高齢分野、障害分野の知識や技術等を学べる仕組みも有効である。

(子供に関すること)

- 子供たちが未来に希望を持って成長できるよう、子育ては将来の人材を育てる未来への投資だということを明確に打ち出し、家庭の経済力に関わらず、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である。
- また、親の就労の有無や状況等に左右されず、子供の発達を中心に考え、障害児、医療的ケア児も含めた子供自身の育ちを保障する乳幼児期の保育・教育・療育サービスを提供していく政策枠組みに転換するべきである。

(女性に関すること)

- 女性に係る施策においては、女性が置かれている構造的な課題も踏まえ、抱えている課題やその背景、心身の状況に応じた最適な支援を受けられるよう、多様な支援を早期から切れ目なく包括的に提供していく必要がある。このため、福祉、保健医療、労働、住まい、教育、男女共同参画等、広く関連する施策の連携・活用という視点を持つことが重要である。

第2節 支援が届きにくい層へのアプローチ (P. 22)

既存の制度の枠組みでは把握がしづらい複雑化・複合化した課題を抱えているケース、自ら声をあげづらく地域にある相談窓口につながらないケース、支援を拒否するケースなど、支援が届きにくい層へのアプローチのため、包括的な支援体制が求められており、人と人をつなぐネットワーク形成のあり方の再検討も必要である。

(孤独・孤立の深刻化)

- 単独世帯の増加や、働き方の変化も影響し、社会から孤立し孤独な状態にある人の課題がコロナ禍において、より顕在化した。
- 血縁、地縁、社縁の希薄化、喪失等により人と人とのつながりが創出されにくくなっており、孤独・孤立が幅広い世代での課題となっている。

(包括的な対応の視点)

- 8050問題のように、福祉の既存制度の仕組みでは把握されにくく、福祉以外の課題も抱えている世帯があり、そうしたケースでは、福祉の各分野を超えた連携だけではなく、福祉分野以外の支援も含めた包括的な視点での取組が必要である。
- 複雑化・複合化した課題は、福祉の各分野で計画策定時に行われるニーズ調査では把握しづらく、こうした課題の把握に向けた取組を更に進める必要がある。

(相談支援の重要性と相談員)

- 一つの制度では対応できない課題に対応するには、ワンストップかつ包括的な総合相談を受け止められる窓口が必要であり、日常的な困りごとや不安を話せる場や居場所も地域の大切な資源である。
- また、複雑化・複合化した多様な課題を受け止め、本人が主体的に課題解決を図れるよう支援するためには、当事者一人ひとりに寄り添い、伴走しながら支援し、多機関と連携していく視点が重要で、相談支援機能の強化が求められている。
- 相談支援の機能強化のため、既に整備されている各分野の相談窓口の相談員も含め、相談業務に従事する人材を安定的に確保していくこと、特に包括的な相談に対応できる相談員の確保・育成が必要である。
- 自ら相談窓口につながる事が難しい当事者を発見するためのアウトリーチに加え、当事者とコミュニケーションを重ね専門的見地から必要な支援先へつなぐことが必要である。

(地域のネットワーク作り)

- 各分野の福祉制度の充実によって、地域の相談機関等の相談対応の仕組みは構築されているが、住民に即した支援の仕組みをどのように組み立てていくのか、地域の中

でイメージすることや、地域特性にあった福祉の情報ネットワーク作りも重要である。

- 支援の必要な人を発見し適切な支援につなげるためには、社会福祉協議会等の従来からの福祉的支援の主体や NPO 法人等の民間支援組織に加えて、当事者団体や家族会等の団体も組み込んだ多様な主体によるネットワーク形成が必要であり、そうした組織が、支援が必要な人を公的相談機関へつなげられる仕組みが重要である。

(オンラインでのつながり)

- オンライン上で人と人とのつながりを創出することも可能になった一方で、オンライン環境にアクセスできるかできないか、自身の生活を豊かにするオンラインネットワークを持つか持たないか、新たな知識や情報にアクセスできるかできないか等の格差が広がる可能性もある。

(多様なつながり)

- 家族がいない人が増える中、ペットや趣味を通じて形成されるネットワークで知り合った仲間が信頼できる相談相手になったり、オンライン上でのつながりも身近になったりなど、血縁や地縁に基づかない多様なつながりも広がっており、情緒的なサポートという面からも効果が期待される。

第3節 多様化する地域社会や福祉の担い手の課題と新たな視点 (P. 28)

地域コミュニティは女性の社会進出や人口減少、高齢化の影響により、これまでのように行政の期待に対応することが難しくなっており、福祉人材についても同様に生産年齢人口の減少などで、ますますその確保が難しくなることが見込まれる。

(地域社会)

- これまで地域の担い手として役割を果たしてきた層（主婦、退職者、自営業者、商店街等）の減少という変化にも関わらず、行政施策では、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、引き続き、このような層が従来の役割を担おうとすれば地域コミュニティは過重負担となる。

(地域活動や市民貢献活動の担い手への支援)

- 地域の担い手不足解消のためには、様々な立場の人が地域の担い手になれる仕組みが必要であり、新たな住民組織の形成や育成を促す視点や、地縁的なつながりによる地域活動だけに限らないテーマ別の地域活動等を促進する視点が重要である。

(企業との連携や果たす役割への期待)

- 企業における社会貢献事業は、「企業の社会的責任の一環」などと認識している企業も多く、これまで以上に、社会の様々な課題解決のための担い手として企業が役割を果たしていく可能性がある。

- 一方で社会的な課題への取組意欲があっても、福祉制度等の活用方法や行政との連

携方法が分からない企業もあり、行政側からより積極的に企業にアプローチし、連携に取り組むことも重要である。

(福祉人材)

- 福祉の仕事は、多くの職員がやりがいや社会的意義を感じている一方で、労働環境への不満等から離職する者も多く、今後の人材確保のためには、公共性、専門性の高い仕事として継続して働くことができる環境整備が必要である。
- 福祉の仕事の公共性や専門性について社会的な認知がより広がるためにも、福祉の仕事の魅力をPRしていくことも合わせて重要である。

(福祉におけるDXの推進)

- 福祉分野においてDXを進めることは、職員の業務負担を軽減するだけでなく、業務の生産性向上や、様々な支援情報の蓄積・分析による支援の質の向上等につながることを期待され、質の高いサービスを提供し続けるためにも今後更に重要となる。
- デジタル機器や技術の活用で、障害があっても就労の機会や教育の機会が拡大する可能性や、誰もが同様に必要な情報にアクセスできる可能性も広がっており、様々な活用の仕組みを検討していくことが重要である。

おわりに (P. 34)

- 今期審議会では、「標準的なライフコースを前提としない福祉制度の必要性」という課題認識のもと議論を重ね、家族、地域の福祉的機能が限界を迎えていること、相談支援や介護等の対人サービスがこれまで以上に必要なこと、日常的に不安や悩み事を話すことが出来る居場所の重要性、多様なつながりへの支援、多様な担い手を地域に取り込む必要性等の論点があった。
- また、東京は、企業や大学、研究機関、NPO法人等の多様な主体が集積しているという大きな強みや、性別、年齢、人種など多様なバックグラウンドを持つ人が集まっているという特徴から、新しい取組、新しい発想や価値が生み出される可能性があり、複雑化・複合化した課題を解決する原動力を生み出していくことが期待されている。
- 令和5年度以降、本意見具申で示した今後に向けた様々な視点が、具体的な取組として、各計画の内容に反映されることを期待する。