

令和元年度 第3回福祉政策会議

日時：令和2年2月7日（金）

午後4時00分から6時00分

場所：神戸国際会館セミナーハウス 805 会議室

議 事 次 第

1. 開 会

2. 議 題

- (1) 市民福祉のインフラストラクチャーの再構築に向けて
- (2) 市民福祉への新たな挑戦

3. 閉 会

資 料

資料1 福祉政策会議 委員名簿

資料2 市民福祉のインフラストラクチャーの再構築に向けて

資料3 市民福祉への新たな挑戦

参考資料 第2回市民福祉調査委員会 福祉政策会議議事録

(令和2年2月7日現在)

市民福祉調査委員会 福祉政策会議 委員名簿

(50音順・敬称省略)

伊藤 嘉余子	大阪府立大学地域保健学域 教授
柏木 登起	NPO法人シミズシーズ 代表理事
嘉名 光市	大阪市立大学大学院工学研究科 教授
茅野 龍馬	WHO神戸センター 医官
岸田 耕二	社会福祉法人すいせい 理事長
鈴木 純	神戸大学大学院経済学研究科 教授
松原 一郎	関西大学社会学部 教授

【事務局】 保健福祉局政策課

令和元年度 福祉政策会議

～市民福祉のインフラストラクチャーの再構築に向けて～

1. 長期的人口動態の変化に基づいたまちづくりの視点
 - ・コンパクトシティ
 - ・地域参画の促進など
2. ソーシャル・キャピタルの強化
 - ・市民への社会教育
 - ・市民福祉施策への参画促進
3. SDGs への貢献と PPP (Public Private Partnership) の促進
 - ・民間資金の活用も含めた産学官民の連携
4. 全人口、全年齢へのアプローチ
 - ・高齢者にも子供にもやさしいまちづくり (Age friendly city)
 - ・社会的弱者の包摂
5. Monitoring and evaluation
 - ・施策の評価基準の設定とそれに基づく情報収集
 - ・定期的評価とそれに基づく改善の実施
6. 施策の可視化 (みえる化) と科学的根拠に基づく施策立案
 - ・背景の分析など、科学的根拠に基づく施策立案
7. 市民やその他の関係者のかかわり方の多様化
 - ・共働き世帯など、個人の状況に合わせたかかわり方
8. 経済等の長期的発展の戦略を福祉の施策の長期戦略にも反映
 - ・将来世代に残せる「持続可能な」取り組みの検討

市民福祉への新たな挑戦

松原一郎

1. 社会保障制度の拡充と個人の幸福実感を連結させるアプローチの興隆

ブータンの GNH 国民総幸福量

荒川区の GAH 荒川区民総幸福度

住民の幸福実感向上を目指す基礎自治体連合 全国 100 近くの市区町村参加

骨太の方針 主観的観点を政策運営に生かすための指標群の検討開始

世界の幸福度ランキング：156 か国中 58 位

社会的支援、健康寿命、人生の選択の自由度、寛容さ、社会の腐敗の少なさから抽出

2. 低経済成長と超高齢社会のもと限られた利益の再分配と莫大な不利益の国民全体での分かち合いという 2 つのアプローチが必要になってきている。(高瀬淳一名古屋外大教授)

社会的不利益の影響

例：格差が大きいほど低所得層での人的投資（教育費など）は低下

結果、長期的な経済成長が損なわれる（OECD）

「分断・格差」「孤立・排除」の回避が不可欠

ベーシックサービス構想（井手栄策慶大教授）

現金を提供するのがベーシックインカム

医療や介護、育児、教育などのサービスを必要とするすべての人に無償で提供

3. 神戸市での可能性

1) 三者の立ち位置と関連性の見直し

行政

事業者

市民

2) 市民活動の電子地域通貨化

サービス提供の対価性と互酬性を担保できる仕組み

シェア経済 ボランティア以上ビジネス未満

シャドーワークに対応するシャドーマネー

つながりを作る、地産地消、脱資本主義経済

事例：岐阜・飛騨 さるぼぼコイン、千葉・木更津 アクアコイン

広島・庄原 IC カード ほ・ろ・か

1. 日 時 令和元年11月14日(木) 午後2時00分～午後4時00分
2. 場 所 神戸市役所1号館14階大会議室
3. 議 題 (1) 市民福祉の構造改革

議 題 (1) 市民福祉の構造改革について

(松原会長)

まずはこの会議で何を議論するのかを確認したい。神戸市が掲げている市民福祉が過渡期を迎えている昨今で、市民福祉の体制、レジームを根本から見直す必要があると考えている。

なぜ課題が出てくるのか、その課題にどのように対応するのか、これまでの構造を見直す契機になればということで、この会議を立ち上げたという経緯を認識していただきたい。市民福祉の構造改革を議論するうえで、まず何が市民福祉を構成しているのかを確認する必要がある。

財政の面では認知症にやさしいまちづくりでは、超過課税ということも出てきている。

担い手でありながら、ユーザーである市民を含めてヒューマンパワーをあげている。ICTを含めた行政、市民、双方向のやりとりということで情報環境を含めた情報という項目をあげている。施設ハードウェアも非常に重要だ。協働と参画は市民自治体のあり方や市民福祉のあり方の面で、仕組みを作ったりする文化運動だとも言える。しかし、ここに至るまでの共通の思想がない。公費不足を理由に市民で養う思想がない。

他にも考えられる要素があればご提案いただきたい。

これらの構造を考える際に「あったらいいな」ということや、時代的にはもう古く、「なかったらいいな」ということ、他に改善点や目標もあれば伺いたい。資料2の横軸は構成要素であり、縦軸はそのプロセス・視点である。

今回の会議はまだブレインストーミングを行い、次回の会議ではもう少しまとめた形で議論を行いたい。

(嘉名委員)

私の専門は都市計画であり、福祉は専門ではないが、都市計画でどのようなことが起きているかを知っていただこうと思っている。都市計画を通して市全体を見ていただければ、そこから福祉にも繋がる場所はあると思う。

日本の人口はおよそ150年で25倍になった。これまでは人口が増加することに対して、行政がいかに対応するかという視点で都市計画が進められてきた。しかし今では人口減少社会になり、空き地空き家問題や都市のスポンジ化が問題になっている。

今では駅や公共交通の近くに住居を集めるようにしているが、これは今までとは逆の流れである。海外でもメルボルンなどでは徒歩20分圏内に病院や仕事、学校や高齢者施設などがある都市を作っている。日本では富山で同じような取り組みを行っている。

地域でまちづくりを進めるとい流れができていく。健康寿命の延伸という観点からも、「歩く」ことが重要だという課題認識がある。

神戸市は2050年に130万人ほどの人口になる。1人暮らし高齢者が地域で孤立するといった課題が出てくると思われる。今の住環境を阻害しない範囲で住環境を変えていく必要がある。最近では新しいモビリティサービスも出てきているし、地域マネジメントシステムの事例は都市計画の分野でも必要と考えられているが、これは福祉の分野ではすでに数多く実践されていると思う。

災害対応でも都市計画と言いながら地域づくりそのものである。

(松原会長)

三宮再整備にもかかわっているのか。

(嘉名委員)

東遊園地をはじめ、三宮再整備にもかかっている。

(松原会長)

三宮再整備は神戸市の大きなプロジェクトだ。

(嘉名委員)

三宮再整備により税収をあげてほしいという声もあると思うが、須磨区や西区の人口を

多くしないとという課題もある。

(松原会長)

コンパクトシティを進めると、住み替えまで勧めるようになるのか。

(嘉名委員)

住み替えまでは行っていない。防災の観点から集団移転を勧めることはあるが、都市のスポンジ化対応としては、そこまでやっていない。例えば民生委員が70歳代になってきて、後継不足となってきたコミュニティでどう支え合っていくのかといった課題がある。

(松原会長)

関係人口を増やそうという取組みがある。定住未満、観光以上の人口を増やす取組みであるが、都市部でも必要となってくると認識しているか。

(嘉名委員)

NPO法人などの民間だけでは支え手として足りないのは明らかである。観光客は滞在時間が短い、災害のときには被災者となる。行政はいわば、住民票のある人に対応するというイメージだと思うが、それでは観光客の被災者を救えない。

(鈴木委員)

市民福祉のインフラストラクチャーを整備するにあたって、どのような街をイメージするのかによって、求められる仕組みや人は大きく変わると思う。長期的な視点で考えるならどのような街をイメージすれば良いか。

(松原会長)

例えば兵庫区や長田区の5年後をどう考えるか。そこで出てきた考え方を北区や須磨区にどう使えるか。市全般に使える考え方を得られるかどうかだ。

(嘉名委員)

学校を維持するためにも子供の人口も必要となる。学校を維持するために先読みをしな

がらデザインをする必要がある。福祉では地域包括ケアシステムという考え方があり、中学校単位で考えられている。都市計画ではまちづくりを小学校区単位で考えている。

(松原会長)

福祉でも元々は小学校区単位で考えていた。

(嘉名委員)

最近では共働きの家庭も多い中、それに合わせたデザインが必要だ。

(岸田委員)

何をもって市民福祉ができているという状態なのかを定義しないといけないのではないか。キャッチフレーズのようなものがあると分かりやすい。見せ方の問題ではあるが、「インクルーシブ神戸」のようなものだ。

鳥取では地域の中に階層はない。神戸は区によって階層があるように感じている。コンパクトシティでも地域の強みをちゃんと出して、特色のあるまちづくりが必要だ。

(松原会長)

市民福祉の定義について、元々はノーマライゼーションだったが、これも分かりにくい。どのような尺度で見ると具体的にしたうえで、どのように改善に結び付けるか、プライオリティをつけて検証するかによって、茅野委員が前回の会議で言っていたエビデンスも得られる。

(茅野委員)

付け加えて申し上げると、前回のブレストに続けて、今回の会議では目的等を提示したほうが良い。

現状把握をしたうえであれば、「あったらいいな」が出てくると思う。事務局で「今ある」ものを記載していただいたうえで、議論できればより良いと思う。

(松原会長)

欠席委員の意見を事務局より紹介していただく。

(事務局より伊藤委員・柏木委員の意見を紹介)

(嘉名委員)

SDG s は都市計画でも活用されている。真庭市は林業が主産業だが、エネルギー自活の施策に取り組んでいる。複数の分野をいかにクロスさせるか。福祉が一番クロスするのではないか。

(松原会長)

SDG s は神戸市にも積極的に取り組んでほしい。どれとどれを組み合わせるかによって様々な可能性が出てくる。

(茅野委員)

SDG s についての指標はWHOでも一部承知している。高齢者が増える中で、Age friendly cityは世界で数千の自治体がネットワークを作っている。日本では秋田市や宝塚市が加盟している。

(松原会長)

Age friendly cityは高齢者が対象なのか、乳幼児も含めるのか。

(茅野委員)

元々は高齢者を対象とした概念だったが、今ではもう少し進んで、全ての年齢の人がくらしやすい社会を、というコンセプトになっている。

(嘉名委員)

福祉の再定義がスタートラインとなるのではないか。

(松原会長)

健康の定義は「病気ではない」という状態ではなかったと思うが。

(茅野委員)

WHOの定義では、「健康とは、単に疾病や病弱がないだけでなく、肉体的、精神的、そして社会的に完全に満たされた状態にあること」としている。

社会的に何か足りないものがあるという切り口か、神戸市は特殊なことをやっているという切り口か、すでにあるニーズに対応するのか、将来出てくるであろうまだ見えていないニーズに対応するのか、を議論すべきだ。

(松原会長)

その2つは政治家等が対応しきれていない部分だ。次の世代に残せる形をどのように作るか。

(嘉名委員)

「持続可能な」取組みがまさにその観点である。

(岸田委員)

不安を感じている市民がいることが健全でない状態であるということだ。健全な地域社会を作らないといけない。

(松原会長)

生きづらさをどのような尺度で実態把握ができるか。

(茅野委員)

ストレス指数は使えると思う。しかし、理由を明確にできない。

(岸田委員)

自殺率も指標としては使えるのではないか。

(松原会長)

自殺率も指標としては使えるが、原因が不明であることが多い。

(茅野委員)

原因がわかるものもあるが、わからないものもある。自殺の前に病院にかかっていた場合は、予測することが可能だが、学生は誰にも相談もせずに自殺するケースが多く、原因がわからないことが多い。

(岸田委員)

ひきこもりの相談者数を増やそうとしているが、何をゴールとするかをきちんと確立させることが必要だ。

(松原会長)

就労というのは自分の位置づけを確認する1つの手段である。

伊藤委員、柏木委員の意見に対するコメント等があれば伺いたい。

(鈴木委員)

柏木委員の意見は前回の会議で出たネットワークをどのように構築するかという視点に繋がっていると思う。本会議の議論としては、個別の課題を発見して議論していくことや、市の施策の目玉を作るといったことではないと認識している。市の抱える課題を考えるうえで、方向性や思想をもって対処していこうとする、基本的姿勢について議論するものだと思っている。

(松原会長)

そのとおりである。個別の施策については市民福祉総合計画を通して検討される。本会議では、根本的な姿勢について議論していく。

(鈴木委員)

どのような資源を使って、どのような評価方法、エビデンスで総合的に科学的に評価できるか。SDGsはあらゆる社会的な目標が包括されている。10年後にはまた新しいキーワードが出てくるかもしれないが、当面の間は当事者意識の醸成や市民参画を促す手段としての価値は高いと思う。

(茅野委員)

SDGsの前にはMDGsという言葉があった。それまでは各国の問題は各国で対応することが中心だったが、貧困問題など、世界全体で課題解決を考えようという流れになってきた。MDGsは8つの項目があった。リソースの再分配等が中心だった。それが17項目のSDGsになり、より複雑な課題群に包括的に取り組む姿勢が示されている。17項目の課題の多くは日本ではSDGsの策定以前から議論されてきたものだ。産学官民の連携に使いやすく、民間からするとCSRの根拠づけに使いやすい。

(松原会長)

柏木委員は市民活動に携わっている。現状では、ふれまち活動に課題があると認識している。公費だけでなく民間の資金をストックからフローに展開する必要がある。共同募金もその例だ。社協は何をしているのかという指摘だと受け取られる。既存の町内会などといった伝統的組織へのアンチテーゼである。

(鈴木委員)

福祉と連携できていないという指摘か。

(事務局)

大きくなりすぎて、小回りが効かないという課題はあるかもしれない。

(松原会長)

積極的に参加する人は固定化されている。神戸だけの課題ではない。

(鈴木委員)

NPOが入っているが、利害の衝突もあると思う。

(松原会長)

地域団体の言い分では、見守りを含めていろいろとやっているのに、NPOはいいところだけ持っていくという対立もあるかもしれない。

(鈴木委員)

柏木委員の共通している課題認識は、行政がタッチしていない分野での課題である。行政がタッチしていないところにどのようにサポートできるか。前回、共助の考え方も議論にあがったが、共助の主役は行政ではないということをあらためて確認することは大切である。

(松原会長)

まちづくりについても意見が出たが、嘉名委員、何かご意見は。

(嘉名委員)

富山で面白い取組みがある。おじいちゃんやおばあちゃんが孫と動物園に行くと無料になるという取組みだ。教育委員会の事業として実施されているが、外出やコミュニケーションの機会を増やしたいという目的もある。他にも、花を買って路面電車に乗ると無料になるという取組みがある。根本は路面電車の利用促進だが、外出機会も増えるだろうし、花き産業の振興にも繋がる。

神戸市はデザイン都市を謳っている。気がついたら参加していたという関わり方があってもいいのではないか。例えば共働きで忙しい家庭の方は軽い関わり方ができるような仕組みが良い。

(茅野委員)

神戸市であればお菓子やパンを買ったら電車が無料になるということも考えられる。

(事務局)

本市では銭湯の振興策として、子どもと一緒に銭湯に行くと子どもは無料、大人は半額になるという取組みを行っている。

(嘉名委員)

そのような現有資産を使う取組みはコストがかからない。空気を運んでいるだけの電車に人を乗せるだけであればコストはかからないようなものだ。

(事務局)

本市は電車であればエコファミリー制度もある。

(岸田委員)

垂水区では平成27年度から様々な法人でネットワークを作っている。独居老人や子どもたちの非行回避に役立つような取組みを行っている。垂水区だけでボランティアの登録が200人ぐらいいる。多くのアンケートの中で、様々な参画の仕方があっていいと思っている。例えば英語のできる高齢者の方がいれば、シングルマザーなどの子どもの勉強のためにマッチングを行うこともできる。ボランティアの登録の時点でフィルターをかけておけばボランティアの活用方法もすぐに見つかる。

市民福祉総合計画は多くの項目を網羅しているが、デジタルの活用等についてはまだ記載しきれていない。

(茅野委員)

目的と結果を明確にする必要がある。本会議で議論するのは個別の施策ではない。

市民福祉をすすめるために必要な骨子を箇条書きで挙げることであれば形になると思う。

案ではあるが、①人口動態の変化に基づいたまちづくりの視点②市民への社会教育と具体的施策への参画促進③ソーシャルキャピタルの強化④SDGsへの貢献とPPPの促進⑤社会的弱者の積極的把握と包摂⑥全人口、全年齢へのアプローチ⑦Monitoring and evaluation⑧施策の可視化と科学的根拠に基づく施策立案⑨市民やその他の関係者のかかわり方の多様化⑩経済等の長期的発展の戦略を福祉の施策の長期戦略にも反映 といった項目が考えられる。

(鈴木委員)

新たな総合計画を作るのではなく、今、茅野委員に挙げていただいた項目をさらに大きな項目にまとめると議論を進めやすいかもしれない。

(松原会長)

福祉国家が変わってきている。資本主義社会の中で、社会保険や福祉サービス、家族機

能のあり方が大きく変わってきている。行政に予算がないため、民間活力の導入が進んでいる。一部の貧しい人や困った人を助けるという考え方から、誰もが貧しい人や困った人になりうるという考え方に変わってきた。

その環境の変化により、行政はどの市民にも対応できるようにしなければならなくなった。生活困窮者自立支援事業などは格差や分断社会から出てきたものである。市・事業者・市民が一緒にというが、分断された人たちへのアプローチが必要だと思う。しかし、分断された人たちがどこにいるのか見えてこない現状がある。

社会経済が変わり、いわゆる「標準家族」もいない。社会的に孤立している人、社会から排除されている人を救うために所得再分配を使うのかどうか。例えば認知症やひきこもりといった個別の課題が出てきたときに、それらに対応するのは良いが、個別の課題に対してどのように普遍的に考えるのが重要だ。市民福祉条例を持っている先駆的な自治体として、改めて体制づくりを行いたい。20年先を見越した体制づくりを議論したい。

(嘉名委員)

障害者福祉や児童福祉ではセーフティネットが細分化されているが、予算や人員はそれに伴って大きくなるものでもない。本来、健康や福祉はより広い範囲をカバーするものであるのに、予算も人員も少ないという課題があると思っている。

(茅野委員)

全人口に対してアプローチをしようとするのは良いが、細分化されて人手が回っていない現状はあると思う。

(鈴木委員)

細分化されている分野にNPO法人等が入ってくるのではないか。

(松原会長)

市民福祉条例は制定以来、変わっていない。実質的な平等を実現できる内容を考えないといけない。20世紀は中流階級が多くなってきたが、今はその階級が減ってきた。専業主婦が多いのが神戸市の特徴だ。

他に何か言っておきたいことや、次回までに準備したいこと等があれば伺いたい。

(岸田委員)

現在は障害者が900万人を超えているが、5年前は740万人程度であった。発達障害というカテゴリーができたこともあり、数が増えている背景がある。

みんな「普通に暮らしたい」と言うが、「普通」が何かわからない。例えば30年前と今の「普通」は違う。自分がイメージする「普通」にたどり着かない自分がいることが辛いと感じる。

社会保険料を誰が支払っているかという統計を取ることはできないか。仮に親が支払っていれば、それだけ自立できていない人がいるとも考えられる。

(嘉名委員)

アンケートを取らないとわからないのではないか。

(事務局)

世帯単位で支払うため、扶養に入っているかどうかという内容であれば調べることはできるはずだ。

(岸田委員)

調べる方法があれば知りたい。

(鈴木委員)

誰の財布から社会保険料を支払っているかどうかまで調べるのは難しいと思われる。

(嘉名委員)

昔はこうだったが、今はこうなっているといったデータがいくつかあれば、現状が見えてくるかもしれない。

(鈴木委員)

共助を支えているものは連帯だ。誰もが歳をとるし、病気になるかもしれない。失業するかもしれない。社会保険制度やこれまでの福祉政策はこの段階の連帯を基礎としてきた。

会長の先のお話を踏まえれば、現在は、その次の段階の連帯に基づく共助が求められている。市民参画や予防活動への参加といった活動を広げるためには、皆が同じ社会に暮らす当事者であるという意識が必要となる。

また、市民福祉の目標を実現するために必要な人的資源や物的資源は、他分野の政策目標や民間のさまざまな活動、近隣の自治体などとの間で競合する関係にある。今後、市民福祉の向上に必要な資源をめぐる競争や協調がいつそう求められており、とりわけ神戸市の人口減少をいかに抑制するかは重要だ。

(松原会長)

震災復興のときに、明石や尼崎を取り込もうという議論もあった。そうでないと国際的に負けるという危機感だ。シンガポールや上海は勢いがある。

(茅野委員)

これまでの議論を踏まえて、本会議の目的は骨子を作ることの良いのではないか。いくつかの項目を作り、それぞれの下位項目を作って、提言という形にすれば会議の結果ということでもとめられる。

(松原会長)

誰も見捨てないというメッセージの項目にしたい。ひきこもりも今までは受け皿がなかった。市民福祉はノーマライゼーションに始まり、社会的包摂を目指し、誰が見捨てられているか、その人を支えるための仕組みを作る必要がある。

市と区でどのように分担するか、民間企業とどのように連携するか、そのような仕組みをどのように展開するかがポイントになる。

本日の議論は以上としたい。提言をまとめていく方向で次回以降の進め方については各委員・事務局とも相談のうえ、ご連絡させていただく。