

第1章

東京都地域福祉支援計画の 策定の考え方

第1節 計画の位置付け

(1) 計画策定の経緯

- 東京では、過去に類を見ない少子高齢化の進行、高齢世帯や一人暮らし世帯の増加、住民同士のつながりの希薄化など、地域の状況が変化し続けており、住民が地域で生活していく中で抱える課題は複雑化・複合化しています。これに対応するために、各地域において、行政内部での連携はもとより、地域住民や福祉関係団体など多様な主体同士がそれぞれ、又は行政との連携を進め、分野や世代を超えたきめ細かな相談支援体制を構築することが求められています。

- こうしたことから都は、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第108条第1項に規定する都道府県地域福祉支援計画として、東京都地域福祉支援計画（以下「計画」という。）を平成30年3月に策定しました。
社会福祉法第108条第1項では、次の五つの事項を都道府県地域福祉支援計画に記載することとされています。

- ① 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
- ② 区市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項
- ③ 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項
- ④ 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項
- ⑤ 区市町村による第106条の3第1項各号に掲げる事業の実施の支援に関する事項

- 第一期計画の計画期間は平成30年度から令和2年度の3か年であり、引き続き地域福祉の推進を図る必要があることから、改めて第二期計画を策定することとしました。

(2) 計画期間

- 関連する福祉分野の諸計画の期間との整合性を踏まえ、令和3年度から令和8年度までの6か年を計画期間とし、その間に地域福祉の推進に向けて取り組むべき施策の方向性を明らかにするものとします。

(3) 関連する他の計画との関係

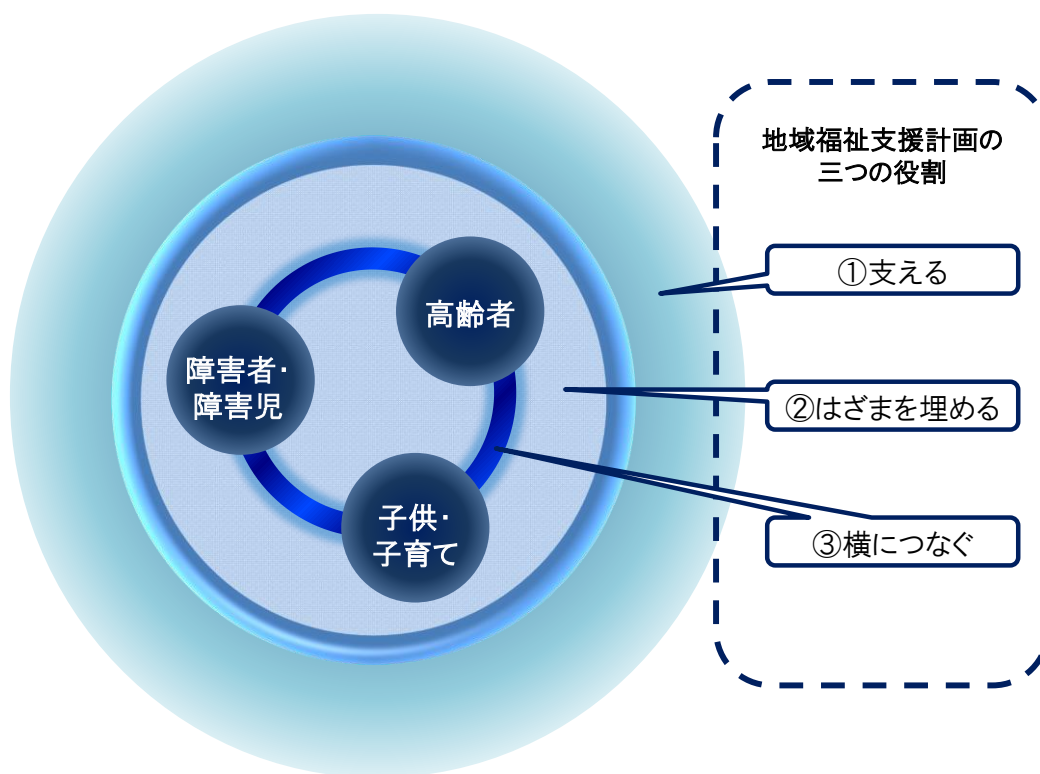
- 都は、東京都高齢者保健福祉計画、東京都障害者・障害児施策推進計画、東京都子供・子育て支援総合計画等の各分野の法定計画に基づき、サービス基盤の整備や専門人材の確保・育成を進めるなど、福祉施策を推進しています。
- この計画は、そうした福祉分野の各計画と整合性を図りつつ策定します。

<各計画の策定・改定スケジュール>

名称	根拠法	性格	2021 R3	2022 R4	2023 R5	2024 R6	2025 R7	2026 R8	
東京都地域福祉支援計画	社会福祉法	福祉分野にまたがる共通事項等を定める計画	令和3年度～令和8年度						
			計画改定		中間見直			計画改定	
東京都高齢者保健福祉計画	老人福祉法、介護保険法	高齢者の総合的・基本的計画	令和3年度～令和5年度			令和6年度～令和8年度			
					計画改定			計画改定	
東京都障害者・障害児施策推進計画	障害者基本法、障害者総合支援法、児童福祉法	障害者(児)施策に関する総合的・基本計画	令和3年度～令和5年度			令和6年度～令和8年度			
					計画改定			計画改定	
東京都子供・子育て支援総合計画	子ども・子育て支援法、次世代育成支援対策推進法	子供・子育て支援の総合計画	令和2年度～平成6年度				令和7年度～		
				中間見直		計画改定			

- この計画は、福祉分野の各計画との関係において、次の三つの役割を果たすことで、都の総合的かつ計画的な福祉施策の推進に資するとともに、広域的な見地から区市町村の地域福祉を支援し、都内における分野横断的な福祉施策の展開を加速させることを目的として策定します。

- ① 各福祉分野に共通する基本的な考え方を示し、都における福祉施策を「支える」。
- ② 都民の地域生活を支える様々な施策の方向性を示し、個別計画の「はざまを埋める」。
- ③ 各分野にまたがる共通事項について定め、各福祉分野を「横につなぐ」。



<地域福祉支援計画と福祉分野の各計画との関係のイメージ>

第2節 計画策定の背景

(1) 地域共生社会の実現に向けた国の検討と社会福祉法等の改正

○ 国は、「地域共生社会」の実現に向けて、地域力強化検討会及び地域共生社会推進検討会を設置し検討を重ねるとともに、法整備等の改革を進めてきました。

○ 平成28年10月に設置された地域力強化検討会の「中間とりまとめ」を基に、平成29年6月に社会福祉法等が改正され、平成30年4月から、区市町村による包括的な支援体制の整備の努力義務化、高齢者と障害児者が同一の事業所で支援を受けられる共生型サービスの創設、区市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定の努力義務化などが行われました。

また、地域力強化検討会の「最終とりまとめ」の考え方を踏まえ、平成29年12月には、区市町村における包括的な支援体制の整備に係る指針と、地域福祉（支援）計画の策定ガイドラインを含んだ通知が発出されました。

○ 平成29年の改正法の附則において、区市町村による包括的な支援体制を全国的に整備するための方策について検討し、必要な措置を講ずる旨が規定され、令和元年5月に国は「地域共生社会推進検討会」を設置しました。

同年12月の地域共生社会推進検討会「最終とりまとめ」において、複合的な課題を包括的に受け止め、継続的な伴走支援を行い、適切に本人・世帯を支援していくため、区市町村による包括的な支援体制において、「断らない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」を一体的に行うことを、今後の方向性として示しました。

○ 令和元年12月の地域共生社会推進委員会「最終取りまとめ」において示された方向性を基に、令和2年6月に社会福祉法等が改正され、区市町村による包括的な支援体制を整備するための施策を具体化する事業として、法106条の4により「重層的支援体制整備事業」が創設され、令和3年4月から施行されています。

(2) 地域生活課題の解決

○ 社会福祉法第4条では、地域福祉を推進するに当たって目指すべき理念として、地域住民が互いを尊重し、個々の参加とともに生きることを基盤とした地域共生社会の実現が明記され、「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」ものとしています。

社会福祉法（抜粋）

（地域福祉の推進）

第4条 地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現を目指して行われなければならない。

2 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

3 地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の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（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。

（福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務）

第6条 （略）

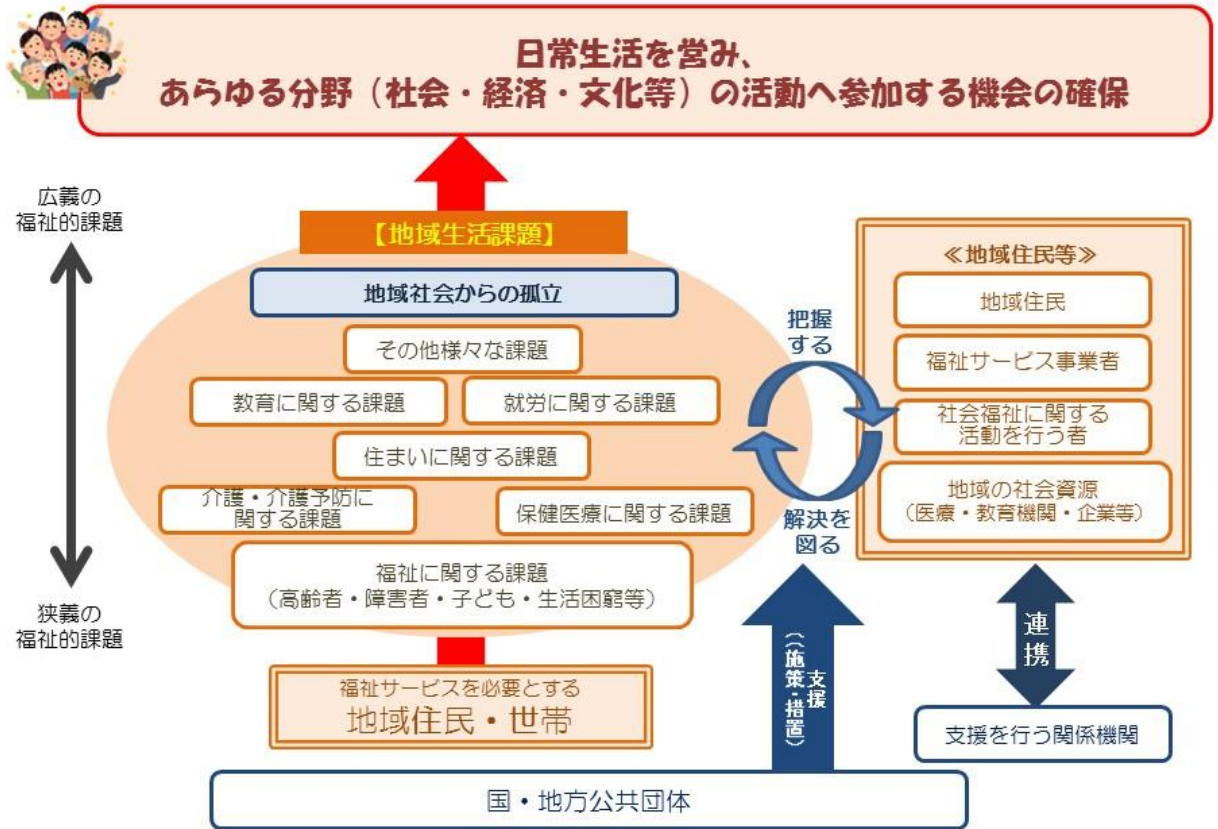
2 国及び地方公共団体は、地域住民等が地域生活課題を把握し、支援関係機関との連携等によりその解決を図ることを促進する施策その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努めなければならない。

○ 社会福祉法第4条第1項では、地域住民等は、相互に協力して地域福祉の推進に努める主体として位置付けられています。この「地域住民等」には、地域住民だけでなく、社会福祉法人等の事業者、民生委員・児童委員、社会福祉協議会、ボランティア等の地域で活動する主体が含まれます。あわせて、福祉サービスを必要とする地域住民がサービスの受け手となるだけでなく、社会活動等の様々な活動に参加することなどにより、誰もが地域で役割を持ち、支え合うことの重要性が示されています。

○ 同条第2項では、地域住民が抱える課題の把握及び解決に向けて留意すべき事項について、大きく三つ示されています。

- 第一に、課題を全人的に捉えることの重要性です。法律等の制度に基づいた福祉サービスの発展は、様々な生活上のリスクを軽減し、課題への対応を容易にしてきました。しかし、私たちの日常生活は、育ってきた環境や現在の環境において、家庭の状況、経済状況、身体状況などの影響や制約を受けつつ、他の人々との関係性の中で、暮らし、働き、学び、何らかの役割を持ち、活動し、支え合いながら連続的に営まれるものであり、部分的に切り出すことはできません。このため、福祉だけでなく、保健医療、住まい、就労、教育など、暮らしのあらゆる面から課題を把握することが必要です。特に、住まいは地域で本人が希望する暮らしを続けるための前提条件として重要な要素です。
- 第二に、世帯単位で課題を捉えることの重要性です。介護を必要とする高齢者とひきこもりの子供が同居している8050問題の世帯や、認知症の親に加え医療的ケアが必要な子供とも同居するダブルケアの世帯など、個人個人の課題に着目すると既存のサービスで対応可能な課題と見える場合でも、世帯全体を見ると非常に困難な状況に陥っているケースがあります。このため、個人単位の課題の背景にある世帯全体の状況を把握して対応することが重要です。
- 第三に、関係者同士の連携の重要性です。全人的な課題や世帯全体の課題は、単独の制度に基づく支援だけで対応することは困難な場合が多くあります。このため、公的な制度に基づく各種のサービスや、ボランティアや住民同士の支え合いなどを組み合わせて解決に導いていくことが必要になります。従来の福祉サービスや地域活動の担い手にとどまらず、地域に関わる幅広い関係者が参画・連携し、それぞれがどのような役割を担うことができるか、活用できる資源やマンパワーが眠っていないか、地域の居場所や支え合いの仕組みを新たにつくることはできるかなど、課題を話し合いながら地域の将来像を考えていくことが望まれます。
- そして、第6条第2項では、国及び地方公共団体は、地域住民等と連携して、地域生活課題の解決を促進する施策を展開していくべきことが規定されています。地域住民等による解決が困難な課題については、行政が課題を受け止め、専門的なノウハウを活かし、一緒に解決していく心構えが必要です。そのためには、縦割りを排し、複合的な課題やはざまの課題について包括的に相談できる窓口や体制を整備することや、福祉分野にとどまらない庁内の連携体制を構築して情報や課題を共有することが重要です。

<地域生活課題の把握と解決に向けた連携・支援のイメージ>



(3) 地域共生社会推進検討会における検討

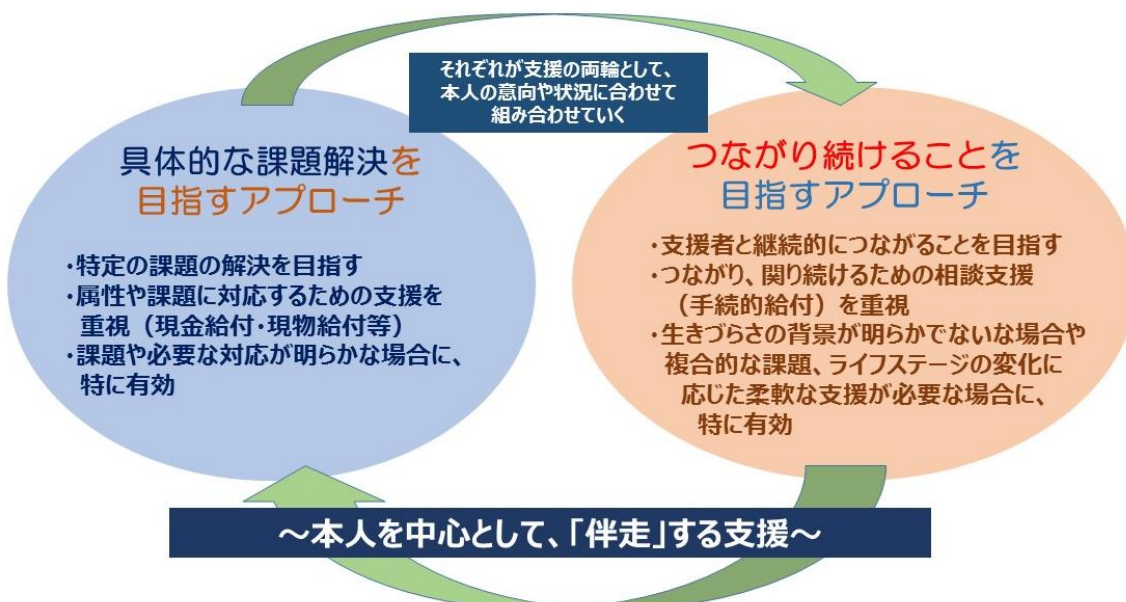
地域共生社会の実現に向けた区市町村における包括的な支援体制の整備の具体的な方策を検討するため、国は令和元年5月に地域共生社会推進検討会を設置し、同年12月の最終とりまとめにおいて、次のように、地域共生社会の理念や、今後の支援の在り方、区市町村が包括的な支援体制を整備する具体的な事業を創設する必要性などを示しました。

- 地域共生社会の理念とは、制度・分野の枠や、「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超えて、人と人、人と社会がつながり、一人ひとりが生きがいや役割を持ち、助け合いながら暮らしていくことのできる、包摂的なコミュニティ、地域や社会を創るという考え方である。
- 個人や世帯を取り巻く環境の変化により、生きづらさやリスクが多様化・複雑化していることを踏まえ、一人ひとりの生が尊重され、複雑かつ多様な問題を抱えながらも、社会との多様な関わりを基礎として自律的な生を継続していくことを支援する機能の強化が求められていることから、これからの専門職による対人支援は、「具体的な課題解決を目指すアプローチ」と「つながり続けることを目指すアプローチ（伴走型支援）」の二つのアプローチを、支援の両輪として組み合わせていく必要がある。
- 伴走型支援の実施に当たっては、「専門職による伴走型支援」と、地域の居場所などにおける様々な活動を通じて日常の暮らしの中で行われる「地域住民同士の支え合いや緩やかな見守り」といった、専門職と地域住民等による双方の視点を重視する必要がある、それによりセーフティネットが強化され、重層的なものになっていく。
- 区市町村における包括的な支援体制の整備の在り方として、地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズに対応するため、「断らない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に行う事業を創設すべきである。
新たな事業の対象は、本人・世帯の属性を問わず、福祉・介護・保健医療・住まい・就労及び教育に関する課題や地域社会からの孤立など、様々な課題を抱えるすべての地域住民とすべきである。

この検討会での最終とりまとめを受けて、令和3年4月から、区市町村において「相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」を一体的に実施する「重層的支援体制整備事業」（社会福祉法第106条の4）が創設されました。この事業の施行にあたり、都道府県は区市町村の重層的支援体制整備事業や包括的な支援体制の整備が円

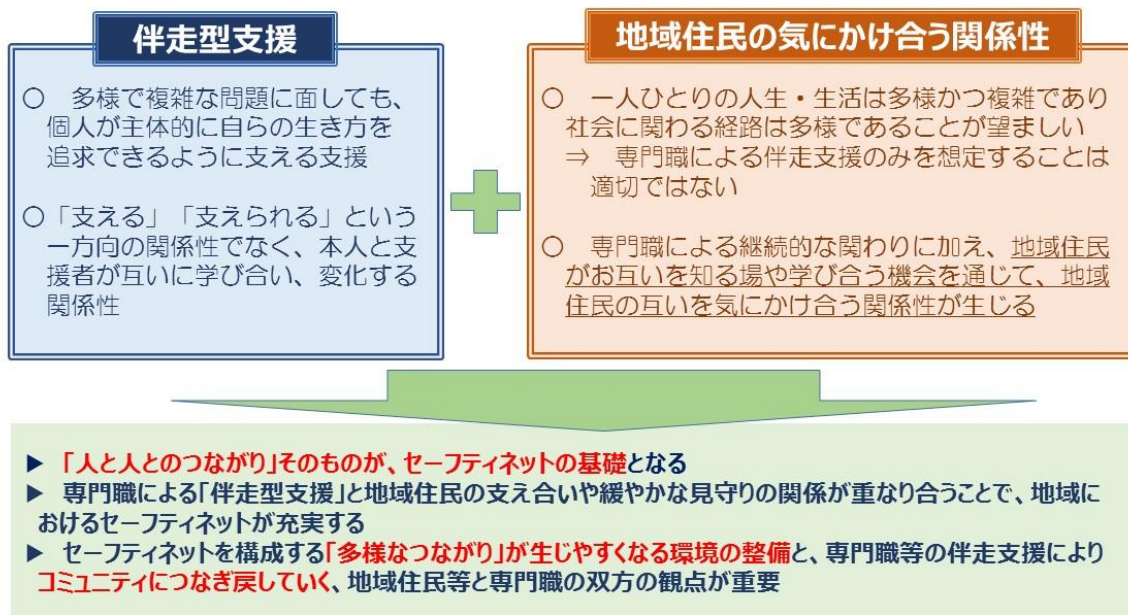
滑に行われるよう、必要な助言や情報提供、その他の支援を行うことが社会福祉法第6条の3に規定されました。

対人支援において今後求められるアプローチ



資料：厚生労働省資料に基づき作成

～ 伴走型支援と地域住民の気にかける関係性によるセーフティネットの構築 ～



資料：厚生労働省資料に基づき作成

第3節 計画の基本となる考え方

(1) 用語の定義

「地域福祉」は、様々な要素を含んだ複合的・多面的な概念です。この計画では、地域福祉や、地域福祉を構成する諸要素を次のように定義しています。

ア 地域

高齢者、障害者、子供といった、世代や背景が異なる人々が相互に関係し合い、共に参加し、学び、働き、遊び、住まい、暮らす場

イ 地域福祉

地域の住民等が主体となり、区市町村のバックアップも受けながら、分野や世代を超えて共に参加・協力し、福祉・保健・医療関係者等と連携するとともに、社会福祉施設、医療・教育機関、企業など地域の社会資源を生かしながら、地域の生活課題を発見し、解決を図るという考え方

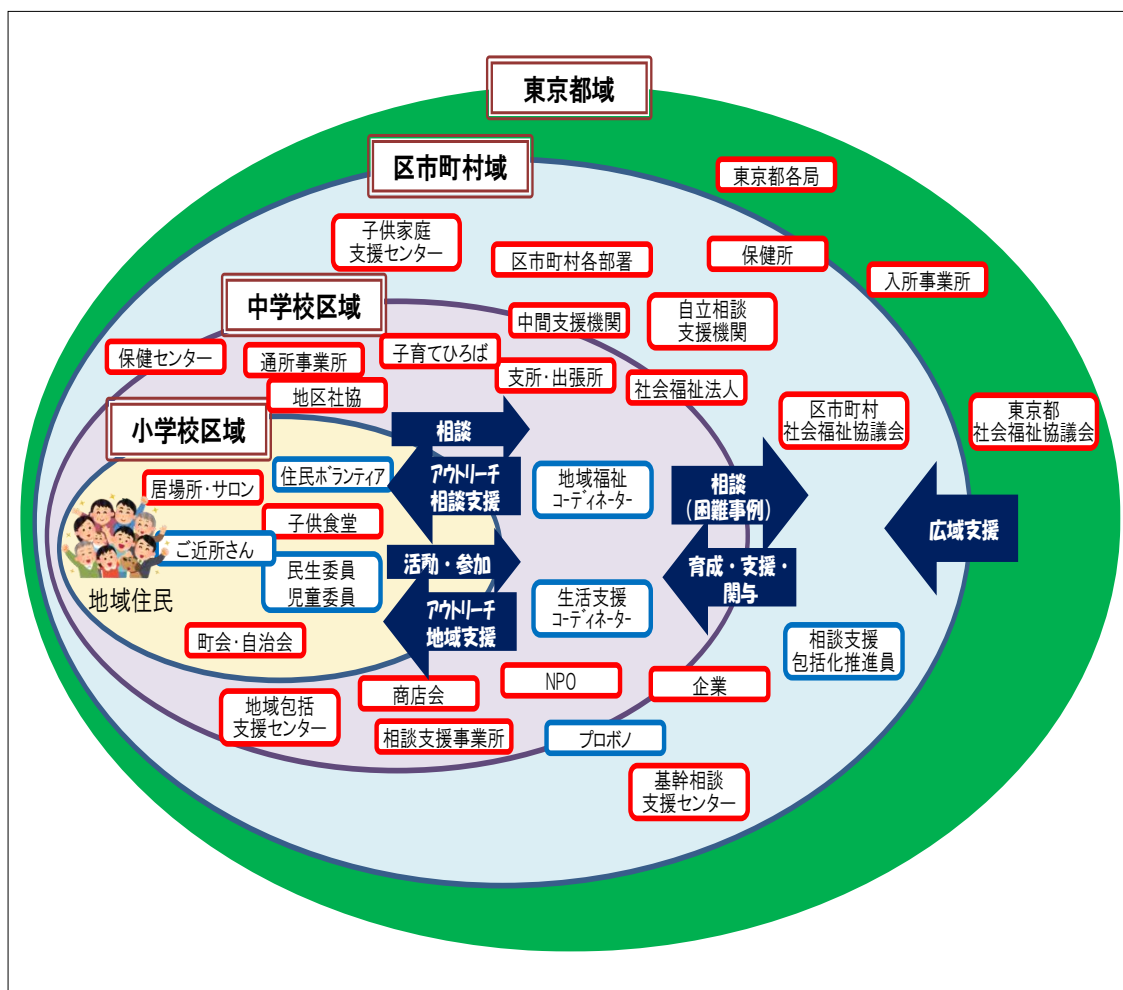
ウ 地域福祉の「圏域」

様々な主体による地域福祉活動の範囲となる地理的な区域。次に掲げるような、異なるレベルの圏域が重層的に重なり合っており、圏域内や圏域間のネットワークにより、包括的な支援体制を整備する

- ① 住民の具体的な活動の場となる小学校区域
- ② 専門職の関与により包括的な相談体制が整えられる中学校区域
- ③ 多機関が協働した総合的な支援体制が整備される区市町村域
- ④ 特に専門的かつ困難な課題への対応が図られる東京都域

- 区市町村域の中の圏域は、それぞれの区市町村の歴史的・地理的な条件や地域資源、住民の生活実態等に応じて、適切に設定することが重要です。町会・自治会や民生委員・児童委員の活動範囲、公的機関の設置単位、学区など、様々な区域があります。これらは必ずしも一致しているわけではないので、地域福祉の圏域を設定する際には、これらの区域との整合性や連携についても考慮する必要があります。

<圏域のイメージ>



(2) 地域共生社会

○ 「地域共生社会」とは、制度・分野の枠や、「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超えて、地域住民や、地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会の姿です。

○ 社会福祉法第4条では、地域福祉を推進するにあたって、「地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現」を目指すべき理念として掲げています。

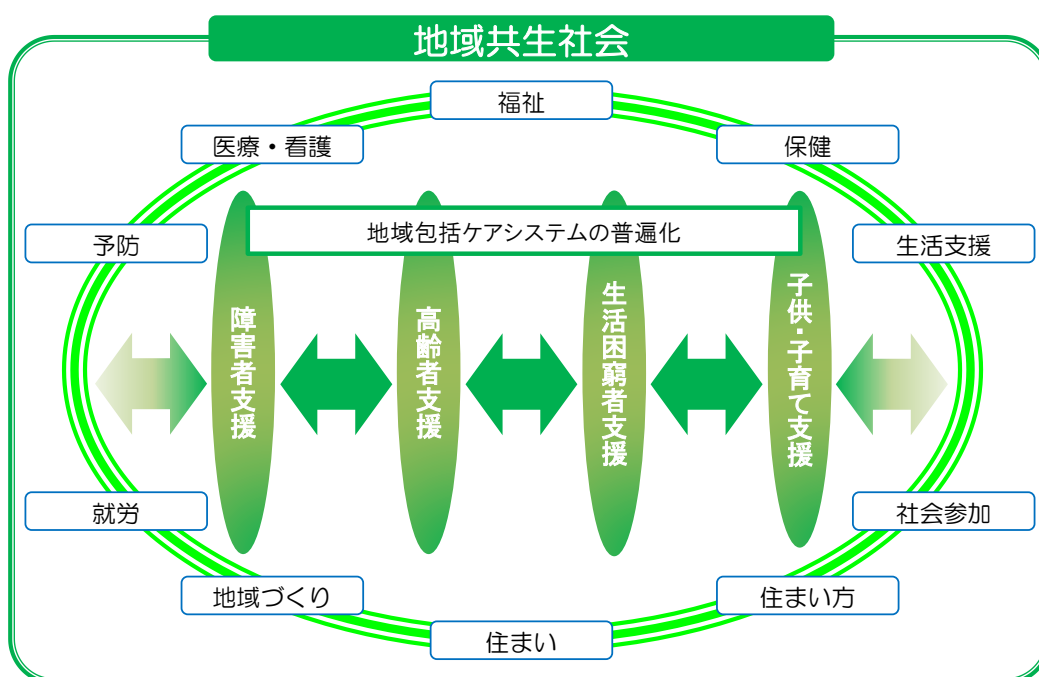
(3) 地域共生社会と地域包括ケアシステムの関係性

○ 住み慣れた地域で安心して暮らし続けられる社会の実現を目指し、医療、介護、介護予防、住まい及び日常生活支援を包括的に確保する地域包括ケア

システムの考え方は、介護保険制度改革の中で、地域を基盤とした医療介護をはじめとした制度横断的な包括的支援の仕組みという意味で、主に高齢者支援の分野で発展してきました。

- 地域包括ケアシステムの実践においては、見守りやサロン活動など、地域住民によるインフォーマルサポートも広がりを見せており、地域住民が積極的に地域に参画する事例が見られます。
- 団塊の世代が75歳以上となる2025年に向けて、地域包括ケアシステムの考え方や実践は、広がり、深化しています。
- 一方、障害者支援、子供・子育て支援、生活困窮者支援などの分野でも、それぞれのニーズに応じたサービスや、地域での支え合いの仕組みが整備されてきました。
- こうした各制度や分野における支援や支え合いの仕組みを連携させるとともに、複合的な課題を抱える人や、支援を必要とする可能性のある人全体へと広げ、制度や分野を超えた共通の考え方として普遍化していくことを通し、地域包括ケアシステムは、地域共生社会を実現するための仕組みとして機能していきます。

<地域包括ケアシステムの普遍化と地域共生社会>



第4節 計画の理念

○ この計画では次の三つの理念を掲げ、地域福祉を支援する取組を進めていきます。

理念1 誰もが、所属や世代を超え、地域で共に参加・協働し、互いに支え、支えられながら、生きがいと尊厳を持って、安心して暮らすことができる東京

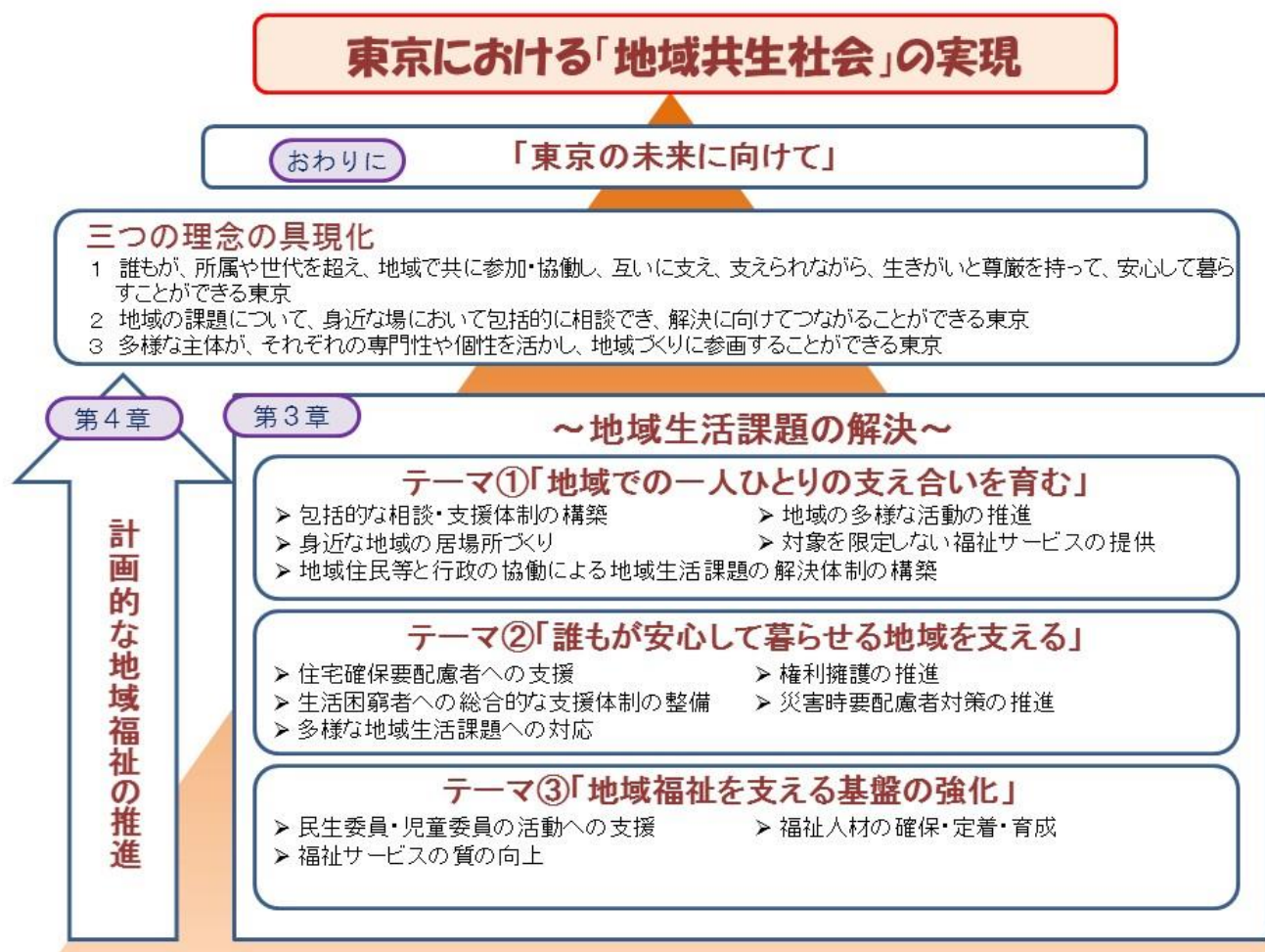
理念2 地域の課題について、身近な場において包括的に相談でき、解決に向けてつながることができる東京

理念3 多様な主体が、それぞれの専門性や個性を活かし、地域づくりに参画することができる東京

第5節 計画の構成

- 第4節で掲げた三つの理念を具現化するため、この計画の第3章では、三つのテーマを設定した上で、それぞれのテーマに関する課題と、計画期間中に都が取り組む施策の方向性を明らかにしています。

<東京都地域福祉支援計画の構成要素>



- さらに、「おわりに」として、地域共生社会の実現を見据えた中長期的な視点から、東京における地域の未来に向けた考え方を示しています。