

第3章

地域福祉推進のための 施策の方向性について

第1節 地域生活課題の解決に向けて

(1) 東京の特性

都心部から多摩地域、島しょ部まで、東京の地域の姿は場所によってそれぞれ異なることに留意が必要であり、地域生活課題の解決を図る体制を整備するに当たっては、次のような特性（弱みや強み）を踏まえる必要があります。

- 東京では、限られた面積に日本の総人口の10分の1の人々が生活し、働き、活動しており、支援を必要とする人の絶対数も多くなっています。今後、高齢化の進展に伴い要介護高齢者の更なる増加が見込まれており、地域で支援を必要とする人は更に増加していくことが見込まれます。
- また、都心部を中心に地価が高いことや、交通の利便性が高いことなどから、暮らしの場と、学び、働き、遊ぶ場が離れ、個人の生活基盤が複数の地域にまたがる場合が多くなっています。東京は、全国に比較して借家に住む人の割合が高く、他の地域からの転入や学生の間だけ都内で暮らすといった人の流動性が高いことから、地域差はあるものの、地域への帰属意識や地縁に基づく人と人とのつながりが必ずしも強いとはいえません。町会・自治会の加入率の低下や役員の高齢化、商店街の減少、空き家・空き店舗の増加なども進んでいます。
- 一方で、大学、企業、社会福祉法人、NPOなどの多様な主体が集まっており、あらゆる分野の技術や知識が蓄積されるとともに、近県から東京に通う人も含め、豊富な経験や専門的な知識を持った多様な人材が活動しているという特徴もあります。

(2) 東京における地域生活課題の解決に向けた方向性と実践

- 地域に目を向けると、住民等の地域活動への参加意欲は決して低いとは言いきれず、従来からの地縁組織の活動だけではなく、多様な主体や住民が中心となった支え合いの取組が、様々な場所で実践されています。
- こうした活動は、誰かから依頼されて始めたものではなく、地域住民等が地域の現状や将来に関心を抱くことをきっかけとして、自発的に生まれています。
- 区市町村は、住民主体で行われている支え合いの取組を地域の資源として把握するとともに、住民の自主性を尊重しながら、地域住民が活動しやすい

環境の整備や情報提供、活動のきっかけづくりなどを行い、取組を育んでいくことが重要です。

(3) 新型コロナがもたらした影響と課題

- 新型コロナウイルスの感染拡大により、外出自粛などの影響を受け社会参加の機会が減少したり、社会や地域とのつながりに制約を受ける人が増加したほか、休業など経済活動の停滞を受けて経済的に困窮する人も増加しています。
- コロナ禍において、社会参加の機会の減少や経済的な困窮の問題等を背景に、高齢者や障害者、子ども等の配慮が必要な方への様々な影響に配慮する必要があります。加えて、女性、外国人やその他の複合的な課題を抱える方等、これまで福祉の相談窓口や支援機関を利用したことがない方々の課題も顕在化してきています。
- 対面型の社会参加の機会が大きく制約される中で、各自治体や地域の現場では、従来の集合型の活動に替えて、手紙や電話、オンラインを活用した非接触型のアプローチによりつながり続けることで、活動を継続している例も見られます。
- コロナ禍ではあらゆる世代の人々が様々な困難に直面し、孤独・孤立に陥りやすい状況にあり、地域での支援の重要性がますます高まっています。
都は、実態把握を通じて、子供・若者、女性、高齢者、ひとり親、外国人、障害者、生活困窮者、ひきこもりの方など、それぞれの属性や状況に応じた取組や、相談や支援の制度を必要な方に届ける取組、NPO等との連携による相談支援や複合的課題への対応等の強化を図っていきます。

(4) 重層的支援体制の整備

- 令和3年4月に、区市町村における包括的な支援体制の構築を実現するための施策として、社会福祉法において「重層的支援体制整備事業」が創設されました。
- 本事業は実施する自治体の手上げによる任意事業ですが、法106条の3により区市町村の努力義務とされている、包括的な支援体制の整備を具体化し重層的なセーフティネットを構築するために、「相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の各取組を一体的に実施することとされています。

【重層的支援体制整備事業】

重層的支援体制事業では、①包括的相談支援事業、②参加支援事業、③地域づくり事業、④アウトリーチ事業、⑤多機関協働事業及び支援プランの作成、の5つの事業を一体的に実施するものとしています。

① 包括的相談支援事業

包括的相談支援事業では、介護・障害・子ども・生活困窮の各分野において実践されている既存の相談事業（※）を一体として実施し、相談者の属性や世代、相談内容等に関わらず、地域住民からの相談を幅広く受け止め、本人に寄り添い、抱える課題の解きほぐしや整理を行うものとしています。

② 参加支援事業

参加支援事業は、本人や世帯が地域や社会と関わり方を選択し、自らの役割を見出すために多様な接点を確保することを目的として実施することとし、本人や世帯と継続的につながる機能を強化する役割も担っています。具体的には、本人や世帯のニーズを丁寧に把握し、地域の社会資源や支援メニューとのコーディネートやマッチングを行うほか、本人や世帯に合った支援メニューを作成し、マッチング後も継続して本人やその世帯と地域社会とのつながりづくりに向けた支援を行うものとしています。

③ 地域づくり事業

地域づくり事業は、介護・障害・子ども・生活困窮の各分野において実施されている既存の地域づくりに関する事業の取組を活かしつつ、世代や属性を超えて交流できる場所や居場所の整備を行うとともに、地域における社会資源の開発やネットワークの構築、支援ニーズと取組のマッチング等により、地域における多様な主体による取組のコーディネート等を行うこととしています。

④ アウトリーチ等事業

アウトリーチ等事業では、複雑化・複合化した課題を抱えているため必要な支援が届いていない人に支援を届けることを目的としており、多くの場合は本人同意を得ることができない状態であることが想定されます。このため、アウトリーチ等事業が重視する支援は、本人と直接かつ継続的に関わるための信頼関係の構築や本人とのつながりづくりに向けた支援となります。

また、対象者を見つけるために、支援関係機関とのネットワークや地域住民とのつながりを構築し、地域の状況等に係る情報を日ごろから幅広く

収集しておく必要があります。

⑤ 多機関協働事業及び支援プランの作成

多機関協働事業は、支援関係機関等からつながれた、複雑化・複合化した支援ニーズがあって様々な課題の解きほぐしが求められる事例等に対して支援を行うこととしています。本事業は、複雑化・複合化した事例に対応する支援関係機関が抱える課題の把握や、各支援関係機関の役割分担、支援の方向性の整理といった、事例全体の調整機能の役割を担うため、他機関協働事業は主に支援者を支援する事業と言えます。

多機関協働事業においては、支援関係機関間の有機的な連携体制を構築すること、連携体制の中で地域生活課題等の共有を図ること等を通じて、新たな福祉サービスやその他の社会参加に資する取組みや、複雑化・複合化した支援ニーズに対する支援の手法の創出を図っていくことも重要です。

- 国は、重層的支援体制整備事業の実施にあたって、従来、分野（介護・障害・子ども・生活困窮）ごとの制度に基づき行われていた相談支援や地域づくりにかかる補助に、新たに相談支援や参加支援の機能強化を図る補助（多機関協働事業、アウトリーチ等事業、参加支援事業）を加えて一体的に執行できるよう「重層的支援体制整備事業交付金」を交付することとしています。
- 重層的支援体制整備事業を実施する区市町村では、事業の適切かつ効果的な実施のため、当該事業の提供体制に関する事項を定める重層事業実施計画を策定することが努力義務となっています。

重層事業実施計画については、地域福祉計画に定める「包括的支援体制の整備に関する事項」のうち、重層的事業の実施に関する具体的な計画を定めるものであり、その内容は各関連計画の内容とも整合している必要があります。

また、重層的支援体制整備事業は、法 106 条の 3 に規定されている区市町村の包括的な支援体制の整備（努力義務）を具体化するものとして位置づけられており、地域福祉計画との関係にあっては地域福祉計画に内包する場合または別に作成する場合のいずれにおいても、重層事業実施計画は事業の実施に必要な事項に特化した内容とする必要があります。
- 重層的支援体制整備事業では、法第 106 条の 6 により支援会議を規定し、会議の構成員に対して守秘義務を設けています。これにより、本人同意が得られていない人・世帯に対し複数の支援機関が連携して対応する必要がある場合には、支援会議を開催することで、地域において関係機関等がそれぞれ把握していながらも支援が届いていない個々の事案について情報の共有や地域における必要な支援体制の検討が円滑になることが期待されています。

- 事業の実施にあたっては、既存の支援関係機関の専門性や積み重ねてきた実践など、地域資源の強みを活かす体制となるよう、区市町村では体制構築の方針や構築を進める際の具体的な工程などについて、地域住民や支援関係機関と議論を行い、意識の共有を図ることが何よりも重要であり、整備する体制そのものに加え、その構築の過程も非常に重視する必要があります。このため、庁内の関係部局と一層の連携を図るとともに、支援関係機関をはじめとする庁外の幅広い関係者とも議論を積み重ね、丁寧に関係者間の合意形成を図ることが重要です。

