

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

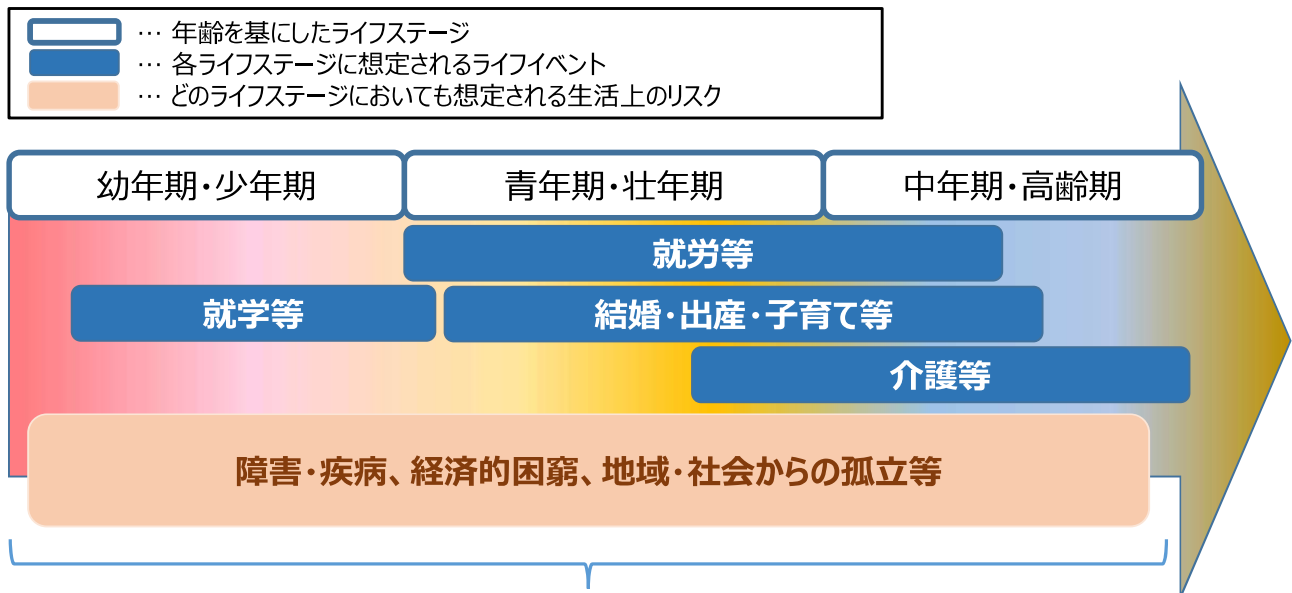
都心部から多摩地域、島しょ部まで、東京の地域の姿は場所によってそれぞれ異なることに留意が必要であり、地域生活課題の解決を図る体制を整備するに当たっては、次のような特性（弱みや強み）を踏まえる必要があります。

- 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、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。福祉活動を行うNPOや社会貢献活動を行う大学・企業なども多く、社会福祉法人等に加えて、これらの多様な主体が地域活動に参画している実績もあります。こうした活動が更に活発に行われるようになることは、これからの地域福祉を推進していく上で非常に重要です。

(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

- 地域で生活する中で、個人では解決が難しい課題が発生することがあります。例えば、働きながら子育てする場合や、高齢となって体が不自由になった場合など、自助だけでは解決に至らず、何らかの支援が必要となることは、誰にでも起こりうることです。また、これまであまり支援の対象として捉えられてこなかった若者世代でも、経済状況や人間関係の悪化等により、自力では解決が難しい悩みを持つこともあります。こうした、地域生活を送る上で、個人や世帯が抱える課題を「地域生活課題」といいます。
- 「地域生活課題」には、障害・高齢・子育てなど、各分野の既存の支援制度の活用等により対応が可能な課題もありますが、分野をまたがっていたり、既存の制度の枠に当てはまらないなど、これまでの方法では対応が難しい課題もあります。

- また、実際には生活する上で困難な状況にあっても、その状況を本人やその世帯が認識しておらず、誰にも相談しないまま問題が深刻化し、解決が難しくなってしまうような課題もあります。
- このような、制度や認識などの面から埋もれがちな課題を「地域生活課題」として把握し、解決を図っていくためには、従来のような、見えている課題について、その時期や状態に着目して分野別に分類し、生じている問題に対処する方法だけでは、十分な対応が難しくなっています。
- 地域での人と人とのつながりや、支え合いの輪の中で、「ちょっと気になる人がいる」という日常的な視点で、見えない課題を抱える人を把握し、支援につなげていくというような課題の捉え方や、行政等の専門職だけではなく、地域のつながりの中で、1人ひとりに寄り添い続ける支援が求められます。また、こうした課題の捉え方や支援を実現するためには、その土台となる住民等による地域活動や様々な地域資源によるネットワークの存在が不可欠です。



どのライフイベントにも属しておらず支援の対象にならなかったり、抱えている問題が制度の狭間になっていて自己の状態（課題）を認識できないまま深刻化している場合もある

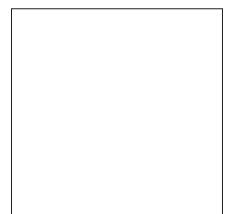
- 都内の地域に目を向けると、住民等の地域活動への参加意欲は決して低いとは言いきれず、従来からの地縁組織の活動の延長ではなく、多様な主体や住民が中心となった支え合いの取組が、様々な場所で実践されています。
- こうした活動は、誰かから強制されて始めたものではなく、地域住民等が地域の現状や将来に関心を抱くことをきっかけとして、自発的に生まれています。
- 区市町村は、住民主体で行われている支え合いの取組を地域の資源として把握するとともに、住民の自主性を尊重しながら、地域住民が活動しやすい環境の整備や情報提供、活動のきっかけづくりなどを行い、取組を育んでいくことが重要です。

(3) 新型コロナウイルス感染症がもたらした影響と課題

- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、外出自粛などの影響を受けて社会参加の機会が減少し社会や地域とのつながりが大きく制約される人が増加したほか、休業など経済活動の停滞により経済的に困窮する人や、住まいを失うおそれのある人も増加しました。
- 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契機に、高齢者や障害者、子供等の配慮が必要な方への影響に加え、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が顕在化してきました。
- 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、従来の対面型・集合型の活動に替えて、手紙や電話でのやりとりや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るため、人と人とのつながりや、地域社会とのつながりの重要性がより一層高まっています。
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行き届ける取組、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

- 社会福祉法第106条の3では、全ての区市町村に対して、地域住民等及び支援関係者間による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制、いわゆる包括的な支援体制を整備するよう努めることが規定されています。
- 国は、こうした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、令和3年4月に「重層的支援体制整備事業」（社会福祉法第106条の4）を創設しました。
- 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、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。
- 国による地域共生社会の実現に向けた検討や新たな事業の創設を受けて、第3章第2節以降では、都における地域福祉推進のための施策の方向性について三つのテーマに基づいて整理するとともに、第3章第2節（1）において包括的な相談・支援体制の構築について掲載しています。



～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。

(重層的支援体制整備事業における各事業)

① 包括的相談支援事業 (社会福祉法第 106 条の 4 第 2 項第 1 号)

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支援(※)を一体として実施し、相談者の属性や世代、相談内容等にかかわらず、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。これらは、複合的な課題に対して、多様な機関が連携してつながりを持ち続けて支援していく点が特徴です。

(※) 既存の相談支援とは、以下の事業が対象となります。

[介 護] 地域包括支援センターの運営事業 (介護保険法第 115 条の 45 第 2 項第 1 号から第 3 号までに掲げる事業)

[障 害] 障害者相談支援事業 (障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第 77 条第 1 項第 3 号に掲げる事業)

[子 ども] 利用者支援事業 (子ども・子育て支援法第 59 条第 1 号に掲げる事業)

[生活困窮]生活困窮者自立相談支援事業 (生活困窮者自立支援法第 3 条第 2 項各号に掲げる事業)

② 参加支援事業 (社会福祉法第 106 条の 4 第 2 項第 2 号)

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。これらは、既存の就労支援などを通じた社会参加への支援のみならず、地域の社会資源などを活用して地域や社会と多様な接点を持つことを支援するという考え方に広がりを見せていることが特徴です。

③ 地域づくり事業 (社会福祉法第 106 条の 4 第 2 項第 3 号)

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(※)の取組を生かしつつ、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。

(※) 既存の地域づくりに関する事業とは、以下の事業が対象となります。

- [介 護] 一般介護予防事業（介護保険法第 115 条の 45 第 2 項第 2 号）のうち地域介護予防活動支援事業、生活支援体制整備事業（介護保険法第 115 の 45 条第 2 項第 5 号に掲げる事業）
- [障 害] 地域活動支援センター事業（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第 77 条第 1 項第 9 号に掲げる事業）
- [子 ども] 地域子育て支援拠点事業（子ども・子育て支援法第 59 条第 9 号に掲げる事業）
- [生活困窮] 地域における生活困窮者支援のための共助の基盤づくり事業（生活困窮者自立相談支援事業等実施要綱 4（3）（エ）に掲げる事業）

④ アウトリーチ等事業（社会福祉法第 106 条の 4 第 2 項第 4 号）

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頃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（社会福祉法第 106 条の 4 第 2 項第 5 号及び第 6 号）

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。

（重層的支援体制整備事業交付金）

国は、重層的支援体制整備事業の実施に当たって、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」（社会福祉法第 106 条の 8）を交付することとしています。

(重層的事業実施計画の策定)

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（社会福祉法第 106 条の 5）。

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。

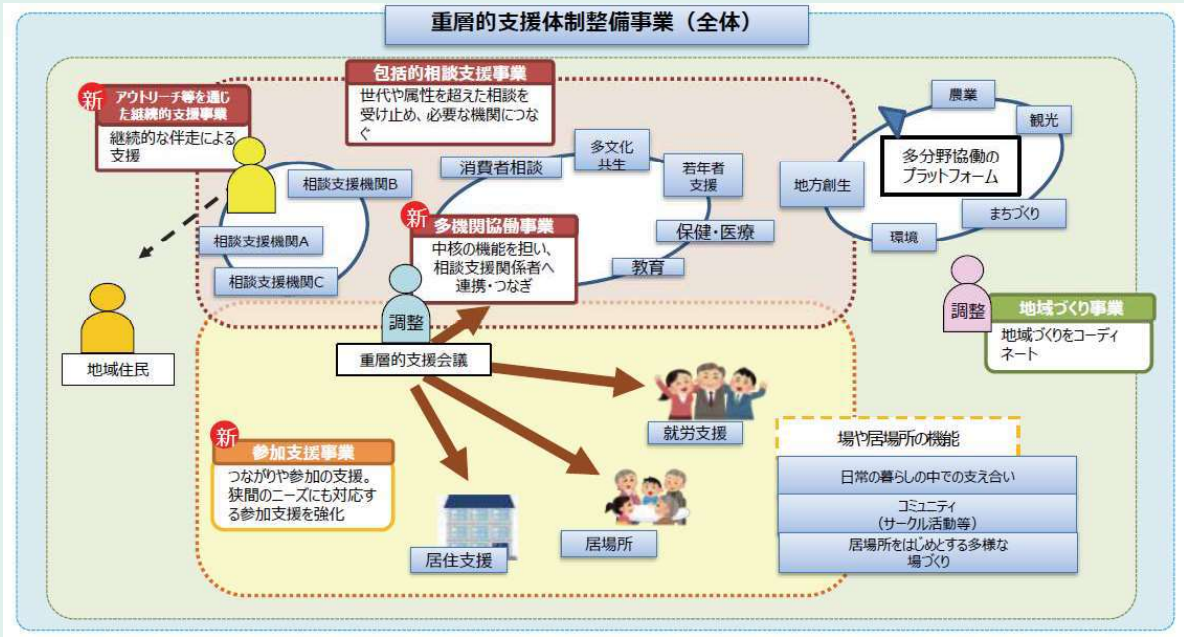
また、重層的支援体制整備事業は、法第 106 条の 3 に規定されている区市町村の包括的な支援体制の整備（努力義務）を具体化するものとして位置づけられており、地域福祉計画との関係にあっては地域福祉計画に内包する場合または別に作成する場合のいずれにおいても、重層事業実施計画は事業の実施に必要な事項に特化した内容とする必要があります。

(社会福祉法第 106 条の 6 による支援会議)

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。

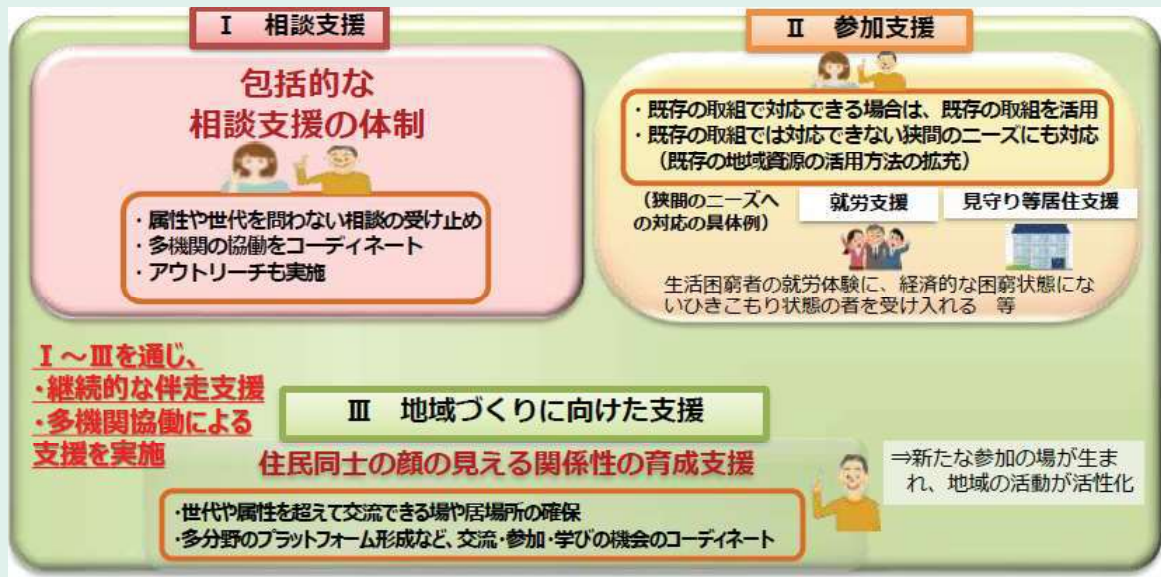
事業の実施に当たっては、既存の支援関係機関の専門性や積み重ねてきた実践など、地域資源の強みを生かす体制となるよう、区市町村では体制構築の方針や構築を進める際の具体的な工程などについて、地域住民や支援関係機関と議論を行い、意識の共有を図ることが何よりも重要であり、整備する体制そのものに加え、その構築の過程も非常に重視する必要があります。このため、庁内の関係部局と一層の連携を図るとともに、支援関係機関をはじめとする庁外の幅広い関係者とも議論を積み重ね、丁寧に関係者間の合意形成を図ることが重要です。

【重層的支援体制整備事業の全体イメージ】



厚生労働省資料より抜粋

【重層的支援体制整備事業における各支援のイメージ】



厚生労働省資料より抜粋