

おわりに

おわりに

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の人々が生活しており、グローバル化の進展に伴い、外国人登録者数も増えています。地域を細かく見ていくと、高層マンションの建設が続き若年層の流入が進んでいる地域や、古くからの木造住宅が密集している地域、高度経済成長期に開発・分譲され均質な年齢構成のまま住民の高齢化が進む住宅地、高齢化と過疎化によって生活の維持が困難になっている地域など、様々な特性があります。
- 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。
- 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るなど、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。施策の立案に当たっては、地域や住民の実情や自らの地域の特性（強み・弱み）を踏まえつつ、地域の将来像を描き、そこから「いま何をすべきなのか」を考えることが必要です。

(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

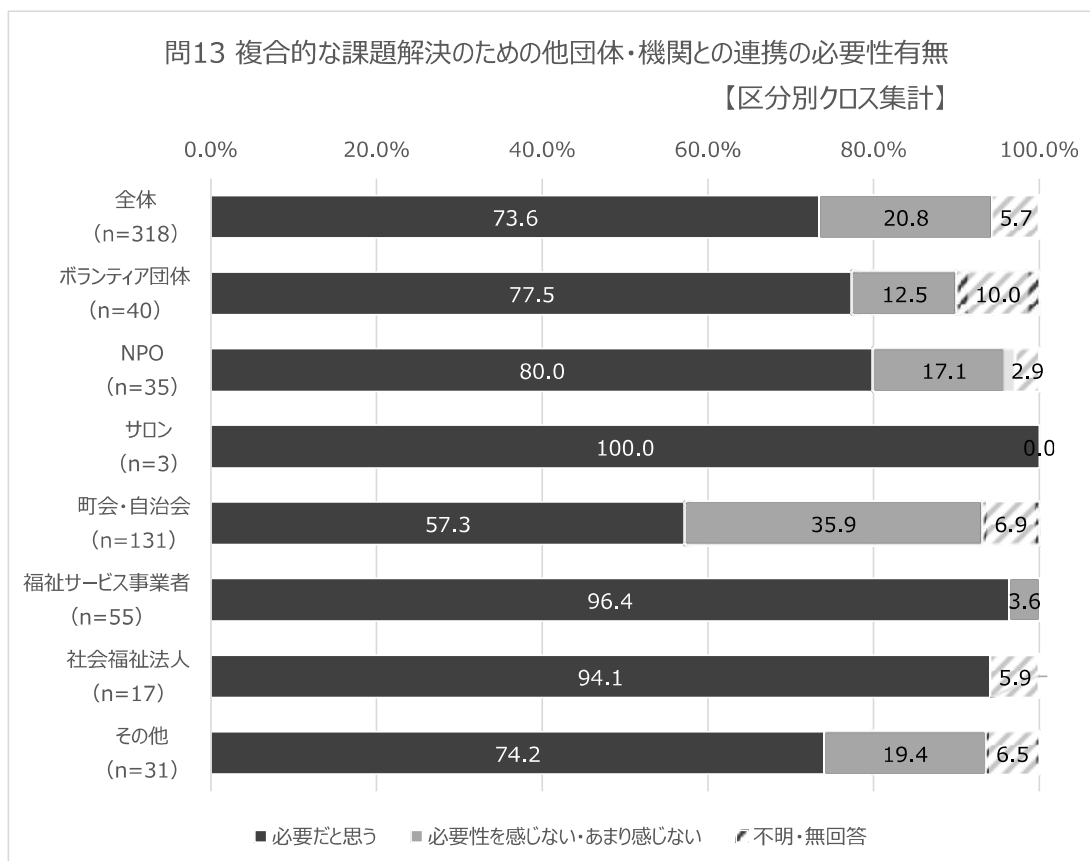
対応が可能な課題もありますが、分野をまたがっていたり、既存の制度の枠に当てはまらないなど、これまでの方法では対応が難しい課題もあります。

- 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、一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。
- 都内の地域に目を向けると、福祉の向上のために、事業者をはじめ、民生委員・児童委員、社会福祉協議会等の、様々な団体や人材が活動しています。そのほか、町会・自治会や商店会やボランティア団体など、地域を基盤とした活動を行う団体も多く存在しています。
- 都が令和5年11月に行った「NPO等を含めた分野を超えた地域資源調査」では、ボランティア団体やNPOは、情報発信、交流、居場所、イベント、さらに高齢者支援、障害者支援などに取り組んでいるほか、町会・自治会では、見守りや防災など、地縁組織ならではの活動に取り組んでいます。また、福祉サービス事業者は、高齢者支援や障害者支援など、本業での活動が中心となっています。各団体・事業者等はそれぞれ強みを活かした活動を中心に取り組み、活動には一定の棲み分けが見られます。各団体・事業者等が連携することにより、それぞれの強みを活かした柔軟な対応が可能になるなどの効果が期待されます。

○ また、この調査では、「複合的な課題解決のために連携が必要だと感じるか」との質問に対し、「必要だと思う」は73.6%に達しており、令和3年に実施した前回調査の62.0%から、10ポイント程度増加しています。住民の複合的な課題を解決するために、複合的な課題に対応している団体・事業者かを問わず連携が必要とされているほか、活動の垣根を越え、より広く、情報共有を行う機会や課題解決に向けて協議する組織等の立ち上げが求められています。



○ さらに、各団体・事業者間の連携だけではなく、「複合的な課題解決のために必要な支援や仕組み」について尋ねた質問では、最も多く挙げられたのが「行政との連携」ですが、次いで「支援を必要とする人に関する情報交換・情報発信」「地域の困りごと気付く仕組み」、「相談の体制」となっています。また、具体的な連携先については、「民生委員・児童委員」「町会・自治会」「社会福祉協議会」などが挙げられています。

問15 複合的な課題を解決するうえでとよい支援や仕組み（3つまで選択可）【区分別クロス】

団体・事業者区分	全体	個人情報保護に関すること	支援を必要とする人に関する情報交換・情報発信	地域の困りごと気付く仕組み	居場所に関すること	アウトリーチ	団体間の連携	行政との連携	相談の体制	その他	特になし	不明・無回答
全体	318	37	118	85	26	17	31	130	73	14	44	40
ボランティア団体	40	2	19	15	3	4	3	18	14	1	4	5
NPO	35	4	14	10	4	4	5	16	6	2	4	4
サロン	3	0	2	1	0	0	1	0	1	0	0	0
町会・自治会	131	19	37	19	5	2	8	50	22	4	28	22
福祉サービス事業者	55	8	23	26	6	4	6	24	20	1	5	2
社会福祉法人	17	1	9	6	5	1	5	5	4	2	0	0
その他	31	2	10	6	2	2	3	14	5	4	3	6

- 世論調査では、都市部でも住民等の地域活動への参加意欲が決して低くないことが知られており、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、取組を育てていくことが重要です。
- 区市町村が活動やつながりの創出を図る際には、地域住民が抱える地域生活課題は、様々な分野にまたがることから、福祉分野にとどまらず、医療、教育、住まい、就労、雇用、まちづくりなどの様々な分野の関係機関との連携や、行政内部での連携を深化させていくことが必要です。

第2節 東京の未来に向けて

- 第二期計画の期間は、令和3年度からの6年間としていますが、第一期計画に引き続き、地域福祉の取組を推進していくため、計画のPDCA サイクルを繰り返しながら、より高い次元へと、不断の取組を続けていくことが必要です。
- 都は、次のような視点や課題を意識しながら、地域の様々な関係者や、区市町村との連携を深め、検討と実践を積み重ねながら、計画の質を高めるとともに、地域共生社会の実現に向けて前進していきます。

（「その人の生活を支えるために何が必要か」という観点）

- 社会保障は「自助」（働いて自分の生活を支え、自分の健康は自分で維持する）、「互助」（家庭・地域など生活領域におけるインフォーマルな支え合い）、「共助」（個人・世帯では負えない生活上のリスクを分散する医療保険・介護保険・年金保険など）、「公助」（自助・互助や共助では対応できない困窮などの状況に対し受給要件を定めたくらうえで必要な生活保障を行う公的扶助や社会福祉）の4つで構成されており、自助と互助、すなわち個人での取り組みや個人を取り巻く家庭や地域などによる支えを前提に、それらを共助や公助などの制度が補完するという考え方です。しかし現在、地域の相互扶助や家族同士の助け合いなど、地域・家庭・職場といった人々の生活の各場面において、支え合いの機能が薄れてきています。
- そもそも、一人の個人が生きていくなかでは、たくさんのリスクや生きづらさに直面します。一方で制度は、高齢者、障害者、子供などの対象者ごと、生活に必要な機能ごとに、公的支援制度の整備と公的支援の充実が図られてきました。このため、制度は縦割りとなり、その間に狭間が生まれ、一人ひとりの多様かつ複雑なニーズには応えにくい状況となっています。
- このため、新たな生活課題に対応するためには、「その人の生活を支えるために何が必要か」という観点からアプローチすることが必要です。

(地域福祉の評価と「見える化」)

- 地域福祉支援計画や、区市町村の地域福祉計画のPDCAサイクルを循環させ、スパイラルアップを図っていくためには、計画に基づく取組の達成状況を把握し、評価することが重要です。
- 地域福祉の評価手法は必ずしも確立されておらず、定量的な評価指標のみで評価測定を行うことは大変難しいことから、都内の区市町村においても、地域福祉計画の評価に試行錯誤している状況が見られます。
- 今後は、定性的な指標や長期的な目標を組み合わせた指標や社会的価値を評価する指標等の新たな評価指標や評価の仕組みを開発し、地域住民等幅広い合意形成による政策形成や財源の配分につなげていくなど、地域福祉の「見える化」に更に取り組んでいくことが必要です。
- こうしたプロセスを重ねることで、地域共生社会の実現に向けて近づいていくことにつながります。

(ジモティ(地元の人)の意識を)

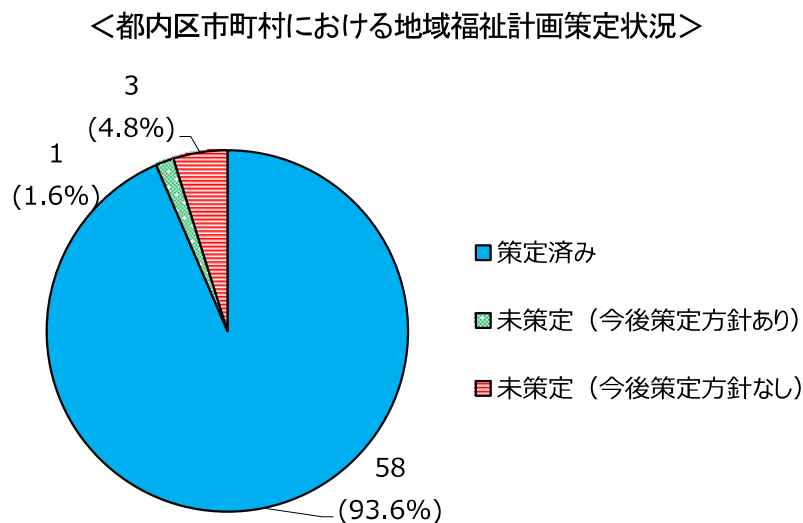
- コロナ禍を通して、私たちは、社会や身近な地域との関わり、人と人がつながり続けることの重要性を再認識しています。
- 多様な課題を抱えながらも、互いに支え合い、参加し、暮らし続けられる地域社会を作っていくためには、その地域に住む一人ひとりが、自分の住んでいる地域(＝地元)に目を向け、関心を持つことが重要です。
- 現在、私たちの地域への関わり方は、それぞれの暮らし方や生き方によって異なっています。「人が輝く」東京の未来に向け、一人ひとりが自分の住む地域に対して、いわゆるジモティ(地元の人)の意識を持ち、身近な地域を大切に、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えた社会を作ることが求められています。
- 都は、人々が身近な地域に目を向け、活動に参加し、地域福祉に関わっていく機運を醸成し、区市町村等関係機関と連携して、引き続き、地域共生社会の実現を推進していきます。

資料編

資料 1 区市町村における地域福祉計画の策定状況等

(1) 地域福祉計画の策定状況

- 都内62区市町村における地域福祉計画の策定状況は、「策定済み」が58自治体(93.6%)、「未策定」が4自治体(6.4%)となっています。「未策定」のうち、1自治体については、今後、計画策定の「方針あり」と回答しています。
- 計画策定の「方針なし」の自治体は、その理由として、「小自治体であり、該当者もごく少数」、「マンパワー不足により策定が困難」などとしています。



資料：東京都福祉保健局調べ（令和5年4月）

- 計画を策定している58自治体のうち、地域福祉計画を単独の計画として策定しているのは21区市町村、自治体の総合計画など他計画と合本して策定しているのは37区市町村となっています。
- 合本としている他の計画は、自治体の総合計画のほか、介護保険事業計画、障害福祉計画・障害児福祉計画、子ども・子育て支援事業計画などが多くなっています。
- 計画の記載内容については、最も多く見られた項目として、「社会福祉協議会との連携に関する事項」、「ボランティア、市民活動の育成・活性化に関する事項」及び「要配慮者等の対策に関する事項」及び「福祉サービスの質の向上に関する事項」については、57自治体が記載しています。次いで、多く見られた項目として、「権利擁護に関する事項（成年後見制度等）」及び「福祉サービスの質の向上に関する事項」については、55自治体が地域福祉計画に盛り込んでいます。このほか、「民生・児童委員の活動の支援に関する事項」については54自治体が、「多機関の協働による包括的支援体制の構築に関する事項」、「生活困窮者対策に関する事項」及び「福祉人材の確保・定着・育成に関する事項」については53自治体が記載をしています。
- 地域福祉計画の策定に係る圏域が、27区市町において設定されています。具体的には、地域包括支援センター、中学校区・小学校区、町会・自治会ごとに設定されることが多くなって

います。

- また、地域福祉計画の進行管理のため、44 区市町で地域福祉計画の推進委員会を設置しているほか、29 区市町では独自に評価指標を設定し、地域福祉計画の進行管理を行っています。

(2) 区市町村における地域福祉の推進の取組

- 社会福祉法第106条の3により区市町村の努力義務となっている包括的な支援体制の整備の状況について、住民による主体的な地域課題の解決に向けた体制の整備として、地域住民の参加を促す活動を行う者（地域福祉コーディネーター等）への支援を行っている自治体が44自治体、地域住民等が相互交流を図ることが出来る拠点（多世代交流拠点等）を整備している自治体が34自治体あります。
- 新型コロナウイルス感染症の拡大により、地域住民による様々な活動は大きな打撃を受け、多くの活動が停止を余儀なくされました。そうした状況の中でも、感染予防策の徹底に加え、人数制限を設け感染の危険性が低い活動へ切り替えたり、プログラムは中止しつつ交流拠点だけは解放し続け居場所としての機能を守る等、様々な運営上の工夫が行われました。また、オンラインを活用した活動を新たに始めた自治体もあるなど、コロナ禍においても様々な試行錯誤を行い、工夫を重ねながら、地域の活動を継続しています。
- また、コロナ禍では、人と人との接触を避けるため、オンラインを活用して地域活動を継続するなど、地域福祉の様々な場面でデジタルツールを活用した取組も進められました。その一方で、デジタル技術を扱うことができる人とできない人との間に生じる格差（デジタルデバイド）の問題が懸念されており、スマートフォンや各種アプリの活用を体験し、学ぶことができる場や、地域のボランティアが不慣れな方に寄り添いながら操作方法などについて支援するといった取組が行われています。
- 令和5年5月には、感染症法上の位置付けが変わり、活動再開の兆しが少しずつ見え始めています。しかし、多くの活動で「会う」「集う」といった、人と人との「つながり」を保つために大切な手段が制限されたことから、「つながり」をいかにして再構築していくのか、課題とされています。
- 同じく包括的な支援体制の整備の取組として、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備に38自治体が取り組んでいるほか、多機関の協働による包括的な支援体制の整備に38自治体が取り組んでいる状況です。
- 区市町村が地域福祉を推進していくに当たって課題と考えていることについて、都市部を中心に地域活動への無関心や町会・自治会の加入者の減少、従来からの地域活動の担い手の高齢化、コミュニティの希薄化などの地域社会を取り巻く状況の変化について挙げられているほか、コロナ禍による生活様式の変化に伴って顕在化した新たな生活課題への支援の検討や、単独の支援機関のみでは対応が難しい複雑化・複合化した課題の増加、複数の支援機関が連携して支援にあたる際の個人情報扱いといった制度面、区市町村における専門人材の確保の問題など、様々な視点から課題が挙げられています。
- また、区市町村が地域福祉を進めるために、都に求める支援としては、「他区市町村の先進事例、好事例の紹介、情報提供」及び「補助金の設置」が多くなっています。