

【概要版】

「東京らしい 包摂・共生型の地域社会づくり」をめざして

～生きづらさや孤立に苦しむ人たちを包摂する地域社会のあり方～

報告書



令和3年3月

東京都社会福祉協議会 地域福祉推進委員会
地域福祉推進検討ワーキング

東社協「地域福祉推進委員会」 地域福祉推進検討ワーキング

「生きづらさや孤立に苦しむ人たちを包摂する地域社会のあり方」 委員一覧

任期：令和元年8月～令和3年3月

	氏名	所属	区分
1	諏訪 徹	日本大学 教授	【座長】 学識経験者
2	小林 良二	東京都立大学 名誉教授	学識経験者
3	榊原 美樹	明治学院大学 准教授	学識経験者
4	小林 聖子	豊島区民社会福祉協議会 地域相談支援課 自立相談支援担当 チーフ	生活困窮者自立相談支援機関
5	利光 有紀	西東京市社会福祉協議会 福祉活動推進課 地域福祉推進係 係長	地域づくりをすすめるコーディネーター (生活支援コーディネーター)
6	高橋 信夫	社会福祉法人武蔵野会 理事長	東京都地域公益活動推進協議会
7	大久保 摂	調布市社会福祉協議会 事務局長	区市町村社会福祉協議会
8	齋藤 弘美	社会福祉法人大洋社 常務理事	社会福祉施設・事業所等
9	鈴木 博之	社会福祉法人白十字会 東村山市北部地域包括支援センター 管理者	社会福祉施設・事業所等
10	早川 悟司	社会福祉法人子供の家 児童養護施設 子供の家 施設長	社会福祉施設・事業所等
11	市川 乙允	NPO法人KHJ全国ひきこもり家族会連合会 東東京支部 支部長 NPO法人楽の会リーラ 事務局長	NPO等
12	加藤 憲司	葛飾区教育委員会 事務局指導室 指導室長	教育関係者
13	相田 義正	板橋区民生・児童委員協議会 会長	民生児童委員
14	小林 秀樹	東京都社会福祉協議会 事務局長	

これまでの検討の経緯

「東京らしい“地域共生社会づくり”のあり方」報告書

(平成31年3月 東社協)

区市町村ごとに**3層の圏域**(小地域圏域・中圏域・区市町村圏域)を基盤とした包括的な支援体制を構築する。

中圏域(中学校区程度)に**地域福祉コーディネーター等を配置**し、小地域圏域へアウトリーチして住民主体の地域活動を支援する。

民生児童委員協議会、社会福祉法人の地域公益ネットワーク、地域福祉コーディネーター等が協働体制をつくる。**【東京モデル】**

ボランティア・市民活動支援センターと地域福祉コーディネーターが、それぞれの強みを活かし、相互連携により取組みを進める。

上記の各点を含め、地域福祉計画と地域福祉活動計画を密接に連動させ、公私協働の包括的な支援体制作りを計画的に進める。

最近の施策動向

東京都地域福祉支援計画の策定 (平成30年3月)

圏域設定や地域福祉コーディネーターの役割等を重視した東京都の計画策定により、多くの区市町村において**地域福祉コーディネーター等の配置などが進行**しつつある。

生活困窮者自立支援法の改正 (平成30年10月)

支援対象として、「経済的な困窮状態」のみならず、「地域社会との関係性」に着目し、**「生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現」**をめざすこととなった。

重層的支援体制整備事業の法定化 (令和2年6月)

地域における既存の各分野(高齢・障害・児童・生活困窮)の相談支援や地域づくりの取組みを束ねつつ、**「相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」**を一体的に推進する新規事業が開始されることになった。

検討の趣旨

- 前報告「東京らしい地域共生社会づくり」の提起では、生きづらさや孤立に苦しむ人たちへの対応や手法が不明確。
- 現在の福祉サービス等による支援の体系では、すき間や複合的課題に対応しきれず、生きづらさや孤立の解決は困難。
- そもそも特定の人を無視したり排除するような社会のあり方は、“共生社会”の名に値せず、持続可能性も有しない。



だれも取り残さない、
「東京らしい地域共生社会づくり」の進化形として

「包摂・共生型の地域社会づくり」

のあり方を検討、提起

「生きづらさや孤立」の背景と それに向き合う意味

- 1 不安定雇用の増大、所得格差や教育格差の拡大、家族機能の脆弱化、地域コミュニティの崩壊 等の**社会構造の急激な変化**
- 2 コロナ禍の同調圧力のような、同一性や均質性を過度に重視し、異質なものを警戒、排除しようとする**日本社会特有の精神文化**
- 3 上記を背景に、学校や職場等で生じた偏見や差別的な対応による**対人関係への恐怖心、自信の喪失、心身の不調、経済的な困窮** 等

安心できる居場所を見つけられない、
社会からの疎外感、将来への不安、
自尊感情やよりよく生きる意欲の喪失

社会的な支援の不備・不足

生きづらさや孤立

孤立が生むさらなる偏見や差別

不利の連鎖

ライフステージや
世代を超えた連鎖

基本的な考え方

標準的な社会生活モデル(終身雇用制、夫婦と複数子をベースとする世帯構成、地域コミュニティの基盤 等)を前提とした既存の社会福祉をはじめとする社会サービスや公的施策は有効に機能しているとはいえず、抜本的なあり方の見直しが求められる。

社会全体がだれも取り残さず、すべての人が社会や地域で安心できる居場所を見出し、ウェルビーイングを高めつつ、尊厳をもって、自分らしく参加、活躍できる「**包摂・共生型の地域社会づくり**」をめざす。

* ウェルビーイング:

快適な生活環境の下、誰もが本来持つ能力を開発、発揮することができ、よりよい人生や生き方を追求し、幸福を実感できる状態やあり方

検討ワーキングにおける ヒアリングの概要

*「生きづらさと孤立に苦しむ人を包摂する地域社会のあり方」に関する検討ワーキングでは、生きづらさや孤立に苦しむ人たち、あるいはすき間のニーズや複合的な課題に対応しきれていない施策の現状を把握するため、ワーキングメンバーやゲストスピーカーからテーマ別のヒアリングを行い、課題整理を行った。

ひきこもりに関する課題や取組みについて

地域の人たちや、専門職・機関のひきこもりに対する理解不足と偏見の中で、当事者や家族は出口のない閉塞感と困難な状況に陥っている。

触法障害者等に対する支援の課題や取組みについて

障害を認識されず、行き先や居場所がなくして犯罪を繰り返す障害者等に対して、福祉の支援は届かず、地域の理解も進んでいない。

不登校に関する教育現場における取組みについて

教育現場では、福祉的アプローチを必要とする子どもや家庭が増えていくにも関わらず、学校の枠を超えた対応や、スクールソーシャルワーカーを支える地域や福祉関係者との連携が十分に進んでいない。

8050等、複合課題のある世帯への支援について

ダブルケアや障害者のいる世帯等、複合課題に対して、高齢分野の専門機関だけで対応することは困難であるにも関わらず、専門職・機関や地域関係者は上手くつながることができていない。

ひとり親家庭と母子生活支援施設の現状について

経済的困窮や不安定就労、育児困難等、ひとり親家庭は多くの課題を抱えているのに、相談をする習慣も受け皿もなく孤立を深めている。

児童虐待と社会的養護の実情と背景について

急激に増大する虐待相談に対し、児童相談所をはじめとする社会資源の整備は追いつかず、事後対応に偏り、予防に力を入れられないことが悪循環を招いている。

生活困窮者の支援と課題について

生活困窮者制度は、制度の対象とならない人を対象とするこれまでにない画期的な制度だが、現状の自立相談支援機関は多岐に渡る膨大な相談への対応に追われ、多様な生活課題に十分に向き合うことができていない状況がある。

問題の所在と 想定される対応の方向性

1) 孤立する個人と家族

問題の所在

- ▶ ニーズが見過ごされ、適切な支援がなされないことが、自己肯定感や意欲の低さにつながっている。
- ▶ 相談窓口の使いづらさや敷居の高さから、福祉や支援に対するイメージがわからず、支援拒否につながっている。
- ▶ 分断が進む地域社会の中で、本人も家族も孤立し、問題の見えにくさが偏見を増幅している。

対応の方向性

- ▶ 地域や社会生活の多様な場面において当事者のニーズを発見する機能を確立する。
- ▶ 相談機関の相談しやすさを高めるとともに、当事者が「困ったときに助けを求められる力」(受援力)を高めるため、**当事者や家族のネットワークづくり**を進める。

2) 埋まらない隙間、複合化する課題

問題の所在

- ▶ 発達障害と学校でのいじめ被害など、本人が複数の課題を背負っていたり、家庭内に課題のある複数の当事者がいる場合など、既存の縦割りの支援では有効に対応できない。
- ▶ 専門機関の体制は、量的にもニーズの増大に追いつかず、多機関の分野を超えた連携も進んでいない。

対応の方向性

- ▶ **多分野・多機関の協働体制を構築するための制度的なしくみやツールの開発**が必要である。
- ▶ 地域福祉コーディネーター等の配置を着実に進め、個別支援と地域支援を支える**専門職のネットワークづくり**に取り組む。

3) 予防的支援と学びの機会の不足

問題の所在

- ▶ 現状の当事者支援は、問題が起きてからの事後的対応が中心であり、予防的な取組みは不十分である。
- ▶ 「生きづらさ」に対する専門職や住民等の理解不足が予防的な取組みの促進を阻んでいる面がある。

対応の方向性

- ▶ 専門職による予防的な取組みの強化とともに、**住民等による発見とつなぎ、見守りの機能を確立**する。
- ▶ 多様で見過ごされがちな支援課題を早期に発見、相談し、**生活重視の柔らかな支援**につなげる。
- ▶ そのためには、専門職や住民等が問題に気づき、正しく理解、発信し、行動することができるよう、**多様な学びの機会**が重要となる。

4) 寄り添い・見守り・ケア機能の不足

問題の所在

- ▶ 当事者の課題は、緊急的・専門的な対応で完全に解決するとは限らず、時にはライフステージを通じて寄り添い、見守りや継続的なケアを行うことが求められる。
- ▶ 継続的な寄り添い型の支援は、特定の専門機関だけでは対応しきれない場合が少なくなく、多様な関係機関や住民等とが連携して取り組む必要がある。

対応の方向性

- ▶ 専門職と地域関係者からなる、**地域の新たなプラットフォーム**を創り、その下で、地域において当事者を緩やかに見守り、寄り添っていく体制をつくる。
- ▶ 寄り添い型の支援にも、**専門的なケア機能を具備**する。

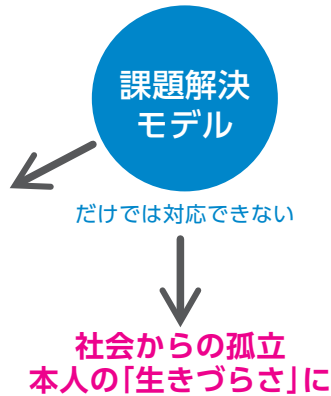
今後の取組みの視点とあり方（提言）

1 “きずな再生・寄り添い重視モデル”の確立

日本の福祉制度は、児童、障害、高齢等、専門分化し、課題解決中心に発展。

そのため

- ▶ 一定年齢に達したことによる支援終了
- ▶ 「障害者」と認識されず制度利用につながらない
- ▶ 要介護状態の高齢者と共に暮らす家族の課題



ライフサイクルに応じた継続的な支援の必要性

誰もが生涯の中で「生きづらさ」や「孤立」の課題に直面する可能性

- ▶ ライフサイクルの視点をふまえた支援
- ▶ 制度の枠をはめず、誰一人取り残さないしくみ

課題解決モデル

+ プラス

きずな再生・寄り添い重視モデル

つながりを作り直し、途絶えさせない関係づくりと支援を行うための社会的なしくみと標準フローの確立が必要

2 当事者本位の徹底と予防的アプローチの重視

- ▶ 「支援する側」、「支援される側」という固定概念のもと、福祉サービスや支援が提供されてきた。関わりがなかったり、よく知らない「支援される側」の人を偏見や差別の目で見てしまう人もいる。
- ▶ 複合的課題に対しては、制度に基づく支援が未整備。家族を含めた視点や、家族への支援も必要。

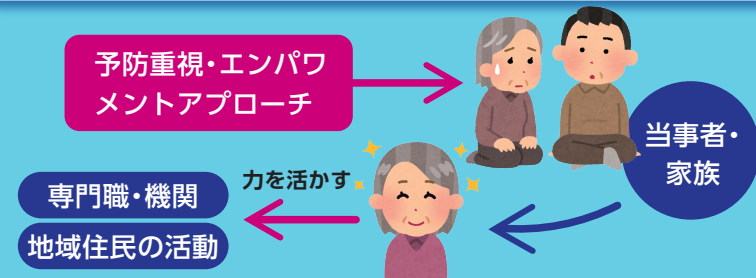
当事者本位の徹底

〔必要なこと〕

- ▶ 「例えば、当事者であるひきこもり経験者が地域で子育て支援の活動をすることにより、仲間として、また、住民をエンパワメントする存在として認識されることにつながる。
- ▶ 家族自身に寄り添うことも含めて当事者本位の徹底が求められる。
- ▶ 専門職・機関は、当事者本位の視点重視により、より一層ニーズに合った支援、事業、施策実施が可能になる。

予防重視・エンパワメントアプローチの推進

- ▶ 当事者や家族は自身の経験を踏まえて共感できる悩みや苦労がある。だからこそ、当事者が望む関わり方や求める支援がわかる場合がある。
- ▶ 当事者や家族ならではの力を専門職や機関による支援や住民主体の地域活動に活かすことで活動が充実し、社会をよりよくなる力となる。



今後の取組みの視点とあり方（提言）

3 3つのネットワークの強化と重層型プラットフォームの確立

- ▶ 東京は、ニーズや資源が狭いエリアに凝縮
- ▶ 一機関が多分野のあらゆる相談支援をすることは現実的でも効果的でもない。

3つのネットワークの強化・協働

専門職・機関のネットワーク

- ▶ 顕在化した特定の個別ニーズに専門的に対応し緊急の課題の解決を図る。
- ▶ 長期的な寄り添いや見守りは単独では難しい。

当事者・家族のネットワーク

- ▶ 当事者の会や家族会の結成により、癒しと学びの機会となる。
- ▶ ニーズが顕在化し、必要な施策や活動が有効に機能しやすくなる。

地域関係者のネットワーク

- ▶ 地域の福祉課題を受け止め、協議し、活動創出、早期発見、予防、寄り添い、見守りに強みを発揮。
- ▶ 専門性・緊急度の高い支援はなじまない。

分野横断・重層型プラットフォームの形成

分野横断・重層型プラットフォーム

- ▶ **理念と目的を明確**にし、地域の多様な機関、団体、社会資源が参画することが望ましい。
- ▶ **中圏域**を中心に**地域福祉コーディネーター**がコーディネートする形で構築することが考えられる。

理念

社会全体が誰も取り残さず、すべての人が社会や地域で安心できる居場所を見出し、ウェルビーイングを高めつつ、尊厳を持って、自分らしく参加、活躍ができる包摂・共生型の地域社会づくりをめざす

目的

地域共生社会づくりをすすめ、包括的支援体制の構築を図る

今後の取組みの視点とあり方（提言）

図1 3つのネットワークの機能とポジション

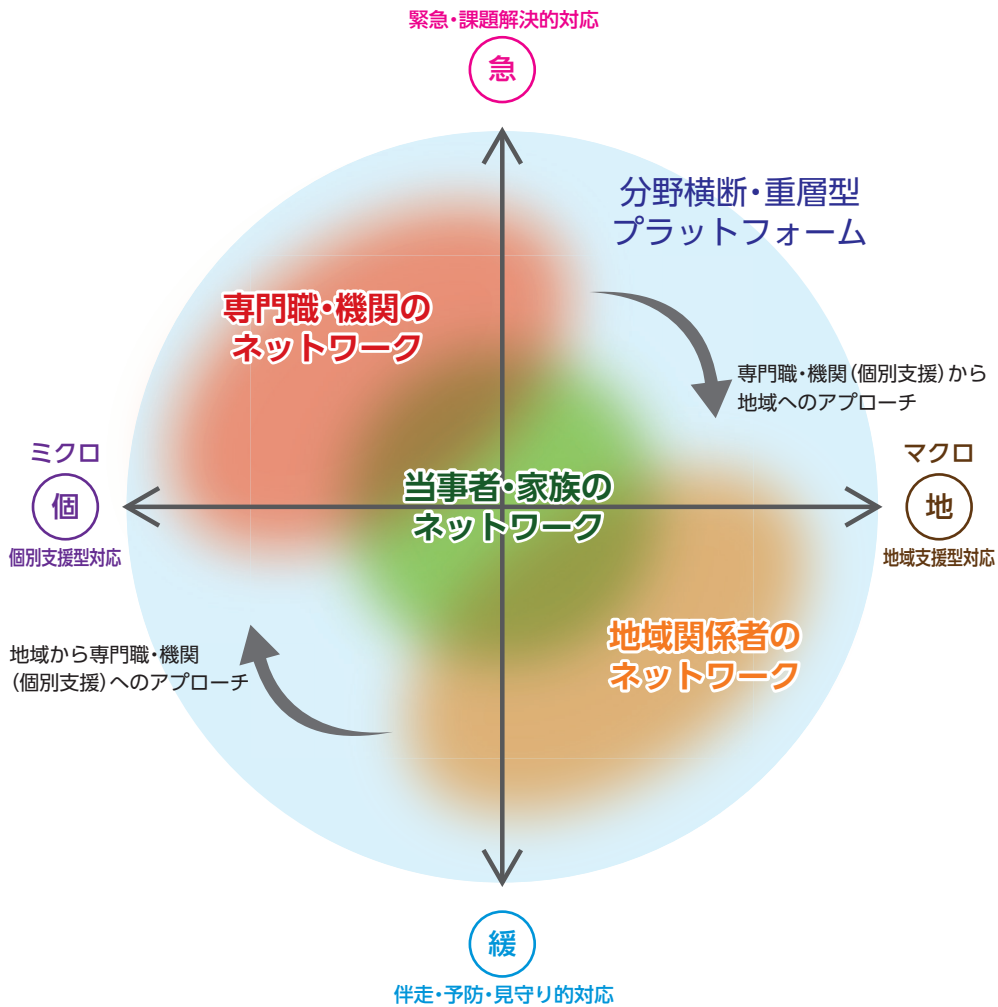
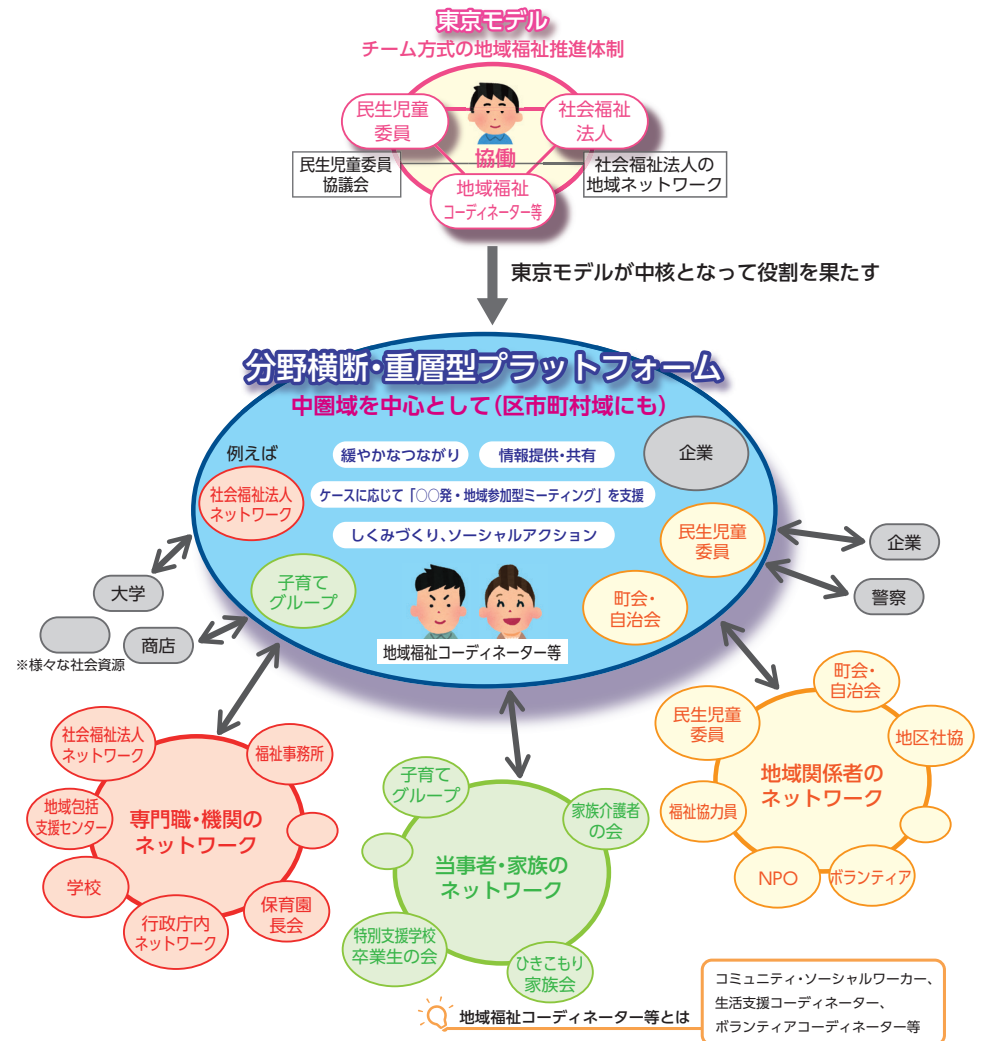


図2 「分野横断・重層型プラットフォーム」のイメージ



今後の取組みの視点とあり方（提言）

4 「〇〇発・地域参加型ミーティング」の開催

〇〇発・地域参加型ミーティング

潜在する支援課題

- ▶ 十分に取り上げられず、見過ごされてきた。
- ▶ 理解が進まず、深刻な問題に発展。
- ▶ 抜き差しならない状態で特定の狭い専門機関による対症療法的な対応に陥る。

さらなる無理解と偏見につながる **悪循環**

方策

断ち切る

意義

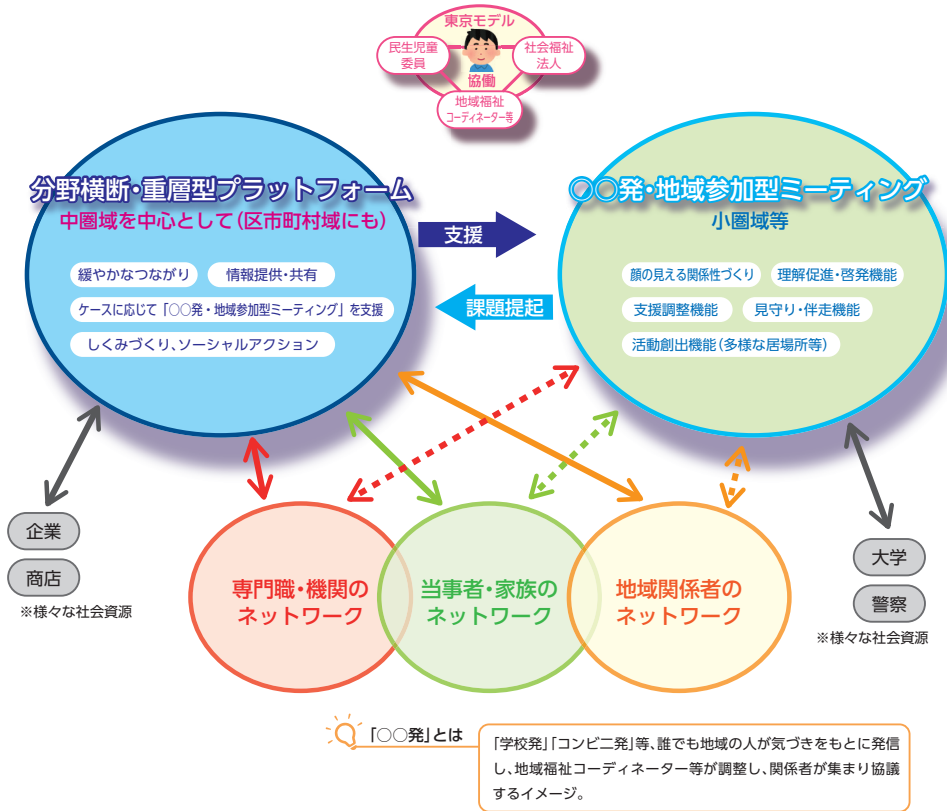
- ▶ 一人ひとりのライフサイクルの中で、あらゆる生活場面に関わる**多様な機関等**（学校、警察、商店、会社、子ども家庭支援センター等の相談支援機関、民生児童委員、不動産屋、保護司 等々）が**潜在する支援課題を見過ごさずに共有し、必要な対応や支援を検討できる場**を用意し、いつでもつなげられるようにすることが重要。
- ▶ 地域福祉コーディネーター等が調整役となり、上記の「多機能・重層型プラットフォーム」を形成し、その下で、個別ケースに応じた「**〇〇発・地域参加型ミーティング**」（〇〇は、学校の先生、コンビニ店主、新聞配達員、民生児童委員 等々）を開催し、関係者の協働により、**予防やつながりを重視した緩やかで包括的な支援**につなげる。

重層的支援体制整備事業との関係

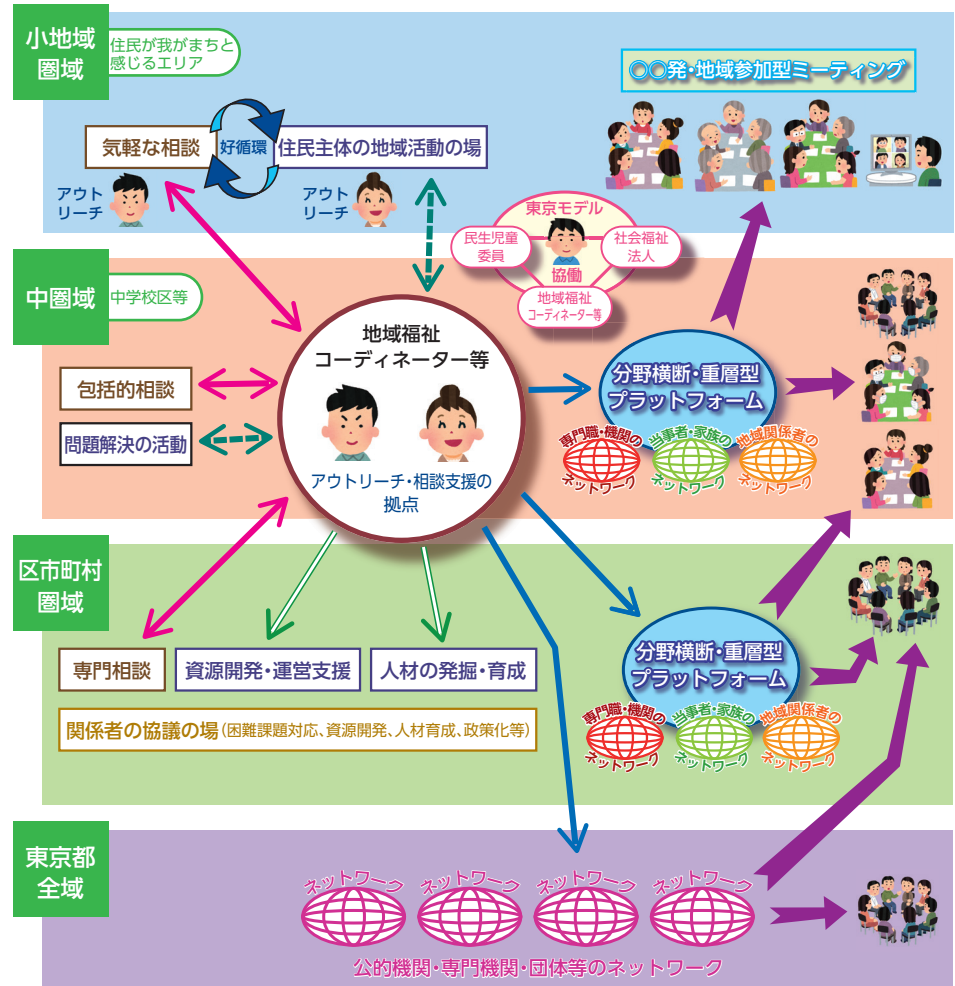
- ▶ 重層的支援体制整備事業だけでは、地域に埋もれたニーズを発見する機能や、専門機関だけでは対応しきれない寄り添いや見守りを含めた地域の柔軟な支援につなげたり、必要な活動を創出する機能はカバーしきれない。
- ▶ 「〇〇発・地域参加型ミーティング」は、**小地域圏域を中心**として、相談支援機関に限らず、**本人や身近な人が声を発しやすく、参加しやすく**、当面する課題解決の取組みや、継続的な伴走支援をより効果的に組み立てるためのしくみづくりを重視し、提起するもの。

今後の取組みの視点とあり方（提言）

図3 「分野横断・重層型プラットフォーム」と「〇〇発・地域参加型ミーティング」の関係



「包摂・共生型の地域社会づくり」のイメージ



今後の取組みの視点とあり方（提言）

5 学びと広報の推進

地域における学びと広報の推進

「〇〇発・地域参加型 ミーティング」に参画

- ▶ 地域住民等が地域で埋もれがちな課題やそれに対する解決策を学ぶ。
- ▶ “共生の意識”を育むきっかけとなることが期待される。

「〇〇発・地域参加型ミーティング」で 明らかになった課題や実情

- ▶ 「分野横断・重層型プラットフォーム」で分析
- ▶ わかりやすく、広報、発信し、**住民と専門職・機関の相互の学びの場**をつくる

当事者・家族の学びの推進

エンパワメント・アドボカシー型の学びのプログラム

当事者自身が自分の力に気づき、自信をつけ、力を発揮できるよう支える

【従来の例】育児ノイローゼに悩む親への育児支援、離職者や刑務所出所者の生活再建・再就職のための職業訓練・職場体験プログラム

地域からの参加・協働

+

当事者（団体）や支援機関による主体的な学びの場の創出

+

専門職・機関の協力・参加

- ▶ 当事者の立ち直りや意欲の向上
- ▶ 専門職・機関が当事者の想いや願いを**学ぶ機会**

包摂・共生型の地域社会づくり

今後の取組みの視点とあり方（提言）

6 多様な居場所と継続的なケアの拠点機能の確立

気軽に話ができる居場所づくり

気軽に話ができる

小さな出来事を話すなかで、自分の行動を決めたり、困りごとに気づくことがある。

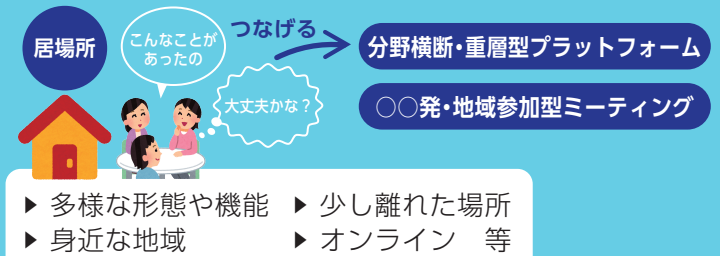
- ▶ 大きな問題にならない
- ▶ 結果として**予防に**

継続的なケアの拠点

専門的な支援につながり、急性期の課題が解決。

ライフサイクルの変化等の中で**問題が再発**したり、**新たな課題**が生じる。

寄り添いによる見守りと合わせて、必要に応じて**専門的なケア**の提供が重要。



困った時に助けを求められる拠点機能

7 効果的で効率的な生産性の高いネットワークの運営

- ▶ 社会全体でのICTの推進が図られているが、福祉においては喫緊の課題。
- ▶ コロナ禍で地域のきずなの重要性が再認識され、電話、おたより、ICTの活用を含めた多様なつながりが求められる。

地域における活動や支援を広め、定着させていくには、多くの時間と労力が必要

ICT活用により



効果的で効率的な生産性の高いネットワーク

今後に向けて

重層的支援体制整備事業の有効活用への挑戦と検証

国の「地域共生社会推進検討会」

具体的な課題解決を目指すアプローチ



つながり続けることを目指すアプローチ
(伴走型支援)

一体的実施

断らない相談支援 参加支援 地域づくりに向けた支援

重層的支援体制
整備事業

本報告書は、これをどのように受け止め、東京らしい地域共生社会づくりに活用していくか提起したものだ。

- ▶ 区市町村ごとに戦略を立て、地域福祉計画や、地域福祉活動計画における検討や推進を含め、さらなる積極的な取組みを期待

東京都への期待

- ▶ コロナ禍の対応で進んでいない次期(令和3～5年度)「東京都地域福祉支援計画」の検討開始
- ▶ 重層的支援体制整備事業をはじめとする新たな施策動向に対する東京都としての方針の明示、施策化、必要な取組みの開始

具体的には

- ・区市町村における先行事例を収集し、共有化
- ・今後に向けての課題整理、国に対する改善提案
- ・都としての支援策(専門職の養成を含む)の立案、推進等

今後に向けて

「包摂・共生型の地域社会づくり」を担う専門職の養成

重層的・包括的な支援のしくみを適切に構築するための鍵

- ▶ 分野やフォーマル・インフォーマルの違いを超えた多様な関係者の連携・ネットワークの構築
- ▶ ネットワークやプラットフォームの構成員・機関における人とのつながりを作り、育み、課題に向き合う力量、スキル、そのノウハウの確立

- ▶ 地域福祉コーディネーター等、個別支援と地域支援に取り組む専門職養成と訓練のあり方の検証、資質向上、ノウハウ向上のためのプログラムの整備、推進が必要
- ▶ 「東京モデル」の担い手である社会福祉法人・事業所の職員が役割を果たせるよう、新たな養成プログラムの開発・推進が必要

「地域人材」との連携の重要性と、社会福祉法人の地域ネットワークへの期待

- ▶ 地域福祉コーディネーター等と密接に連携し、当事者やその家族に寄り添うキーパーソンの役割を果たしたり、地域住民等の活動を側面から支援する「地域人材」をいかに見つけ、協働していくかが重要
- ▶ 区市町村ごとに組織された社会福祉法人の「地域における公益的な取組みに関するネットワーク」を強化し、生きづらさや孤立に苦しむ人たちへの支援活動等の事業化に期待

具体的には

- ・フードバンクや子ども食堂等 ・居場所づくり
- ・入居後の見守り付きの居住支援
- ・ひきこもり状態にある方へのアウトリーチ型・寄り添い支援
- ・従来の就労支援よりも柔軟で緩やかな参加型の役割創出の場づくり 等