

東京らしい“地域共生社会づくり”のあり方について

中間まとめ

平成30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

「東京らしい“地域共生社会づくり”のあり方について」中間まとめ【概要】

平成30年3月 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

1 「我が事・丸ごと」地域共生社会の提起をどう受け止めるか

国による課題提起の意味

国が提起する「『我が事・丸ごと』地域共生社会の構築」は、行政施策や公的サービスを中心とした社会福祉のあり方について、住民をはじめとした関係者が主体的に取り組むべきものであることを明確にした。これに対して、「国や行政にできないことを住民に押し付けるのはおかしい」という声もある。国や行政に施策を推進する基本的な責務があることは当然だが、行政施策や公的サービスだけで解決できない課題があることも明らかであり、特に社会的孤立や排除、差別といった問題は住民の意識や関係性、地域のあり方が問われる課題である。

地域の現状とこれからの課題

地域社会が有していた助け合いの力は脆弱化している。都市部ではその傾向が顕著であり、地域共生社会づくりは、東京でこそ取り組むべき課題となっている。これまでも、「福祉コミュニティづくり」への取り組みは区市町村社会福祉協議会（以下、「社協」）を中心に進められてきているが、様々な課題も抱えている。国の提起は、こうした「住民主体」の取り組みを改めて推進するきっかけと捉えるべきである。

「住民主体」の徹底

大切なのは、多様な関係者の連携とネットワークを構築することとともに、「住民主体」を徹底することである。住民や関係者が自分たちの地域をよくしたいという気持ちを共有することが重要である。そして、行政や専門職が押し付けるのではなく、住民や関係者が創意工夫と協働によって力を発揮することが大切である。地域共生社会とは、住民とすべての関係者による“共創”社会である。

2 地域共生社会づくりを進める地域基盤(しくみ)のあり方

(1) 小地域圏域(住民が我がまちと感じるエリア)

小地域圏域の設定の考え方

住民が“我がまち”と感じる圏域で、地域の問題に関心を持ち、行動できる基盤づくりが重要である。“我がまち”と感じる圏域は一律ではないため、行政や専門機関が押し付けるのではなく、住民が実感できる圏域に行政や専門職の視点を合わせる必要がある。

地域住民の意識と専門職に求められる姿勢

地域には支え合おうとする面も排除しようとする面もある。住民の自然な思いに任せるだけでなく、専門職が住民と一緒に考える「場」が必要である。専門職は、住民が主体となるよう、「住民コーディネーター」となる人材を見つけ、住民のよきパートナーとして地域づくりに取り組む必要がある。

小地域圏域に整備すべき基本的な活動・機能

小地域圏域では、①協議の場、②居場所、③見守り活動が重要であり、「地区社協」も有効。活動推進のための場(拠点)の確保が必要である。

大規模集合住宅へのアプローチと個人情報の取扱い

都市部での大規模集合住宅におけるコミュニティづくりや個人情報を含めた地域情報の入手に取り組む必要がある。

(2) 中圏域(中学校区等)

中圏域の活動の意義と東京でのあり方

小地域圏域で対応困難な課題は、中圏域で住民や専門機関が協働し、包括的に受け止めて解決を図る。特定機関がワンストップで受け止める方法も考えられるが、狭いエリアに資源が密集する東京では、各機関が守備範囲を広げるよりも、密接に連携するスタイルが有効。

中圏域の取組みを活性化させる鍵

社会資源や専門機関をつなげ、ネットワークを生かして課題を受け止めるスタイルを実現するには、地域福祉コーディネーターの役割が重要となる。民生児童委員、社会福祉法人、NPO、企業、ボランティア等との協働関係の構築も求められる。社会福祉法人の地域公益活動も有効である。

(3) 区市町村圏域

区市町村圏域に期待される役割・機能

中圏域でも解決困難な課題は、区市町村圏域で対応する必要がある。また、小地域圏域や中圏域で住民と専門機関が役割を的確に果たすためには、区市町村圏域からのサポートが重要である。地域で活動する住民の人材育成プログラムの検討、関係者と連携した資源開発、地域の活動団体をサポートする中間支援組織としての役割等もある。

多領域・多機関の協働体制構築へのアプローチ

この圏域では、関連する領域の範囲が広いほど、制度間や領域間の縦割りの問題が顕著になる。こうした課題の解決には、分野を超えて取り組むべきテーマを“横串”にして進める必要がある。また、多機関協働体制を動かすためには、地域福祉コーディネーターが小地域、中圏域からつないだ課題に伴走するなどの役割を果たすことが重要である。社会福祉法人の地域公益活動推進のための地域連携ネットワークや民生児童委員協議会の取組みには、縦割りのしくみに“横串”を入れる役割が期待される。

中心的な役割を果たす機関と合議体のあり方

この圏域では、ネットワークをマネジメントする機関が必要であり、区市町村社協、生活困窮者自立相談支援機関、基幹型地域包括支援センターなどが挙げられる。課題を協議する会議体は、新たに設置する方法のほか、既存の会議体を整理、活用することも考えられる。これらを機能させるためには、3圏域をクロスオーバーして働く「地域福祉コーディネーター」の役割が重要である。

3 地域福祉コーディネーターの配置と育成策

地域福祉コーディネーターの活動圏域

地域福祉コーディネーターは中圏域ごとに複数体制で配置されることが望ましい。地域福祉コーディネーターが3つの圏域の取組みをクロスオーバーさせることで、住民主体の地域づくりと、縦割りの施策やサービスを排した地域課題への丸ごとの対応が可能になる。

生活支援コーディネーターとの関係

介護保険制度における生活支援コーディネーターは、できる限り地域福祉コーディネーターと同様の役割を期待されるが、地域包括支援センターに他の職種と兼務体制で配置される場合には求められる役割が十分に果たせるか、注意が必要である。

地域福祉コーディネーターの養成

地域福祉コーディネーターの養成は、専門職種(社会福祉士等)のあり方の検討だけでなく、区市町村および都道府県レベルでの取組みが重要である。また、研修機会の充実だけでなく、各地域や職場内でのOJTやスーパービジョン、地域福祉コーディネーター間の交流が有効である。

「地域人材」の重要性

地域福祉コーディネーターと連携しつつ、地域住民の活動を側面から支援する「地域人材」の活躍も重要である。

4 社会福祉法人の地域公益活動、民生児童委員活動との連携・協働

社会福祉法人による地域公益活動と地域連携ネットワーク化への挑戦

「東京都地域公益活動推進協議会」で推進している3層の取組みのうち、地域連携ネットワークによる取組みは、まさに地域共生社会づくりをめざすものといえる。地域公益活動には、関係機関や地域福祉コーディネーターと連携し、地域をつなぎ、縦割りになりがちな多分野・多機関に“横串”を通す役割が期待される。

民生児童委員、民生児童委員協議会への期待

地域課題が複雑化、困難化する中で、民生児童委員はこれまで以上に地域の様々な機関や活動と連携することが必要となっている。個人の資質向上に加えて、民生児童委員同士がチームで動くことにより、「つなぐ役割」だけでなく、持続的な「寄り添う支援」が可能になるとと思われる。

民生児童委員協議会と社会福祉法人ネットワークが連携することの意義

個々の社会福祉法人、事業所と民生児童委員がそれぞれの強みを活かして協力するだけでなく、社会福祉法人の地域連携ネットワークと民生児童委員協議会が組織的に連携することも重要である。

チーム方式の地域福祉推進体制の構築 ～「東京モデル」の提起

東京では、民生児童委員協議会、社会福祉法人のネットワーク、地域福祉コーディネーターの協働による「チーム方式の地域福祉推進体制」（「東京モデル」）を機能させ、関係者との協働を深め、多様性ある“共創”社会をめざすことが期待される。

5 地域福祉（支援）計画のあり方

東京における地域福祉（支援）計画策定の意義

東京には多くの地域活動と資源があるが、これらが密接に連携しつつ適切にニーズにつながるために、区市町村における地域福祉計画の策定と推進が期待される。東京都が計画の策定や推進にあたっての視点や指針を示す必要性は大きいといえる。

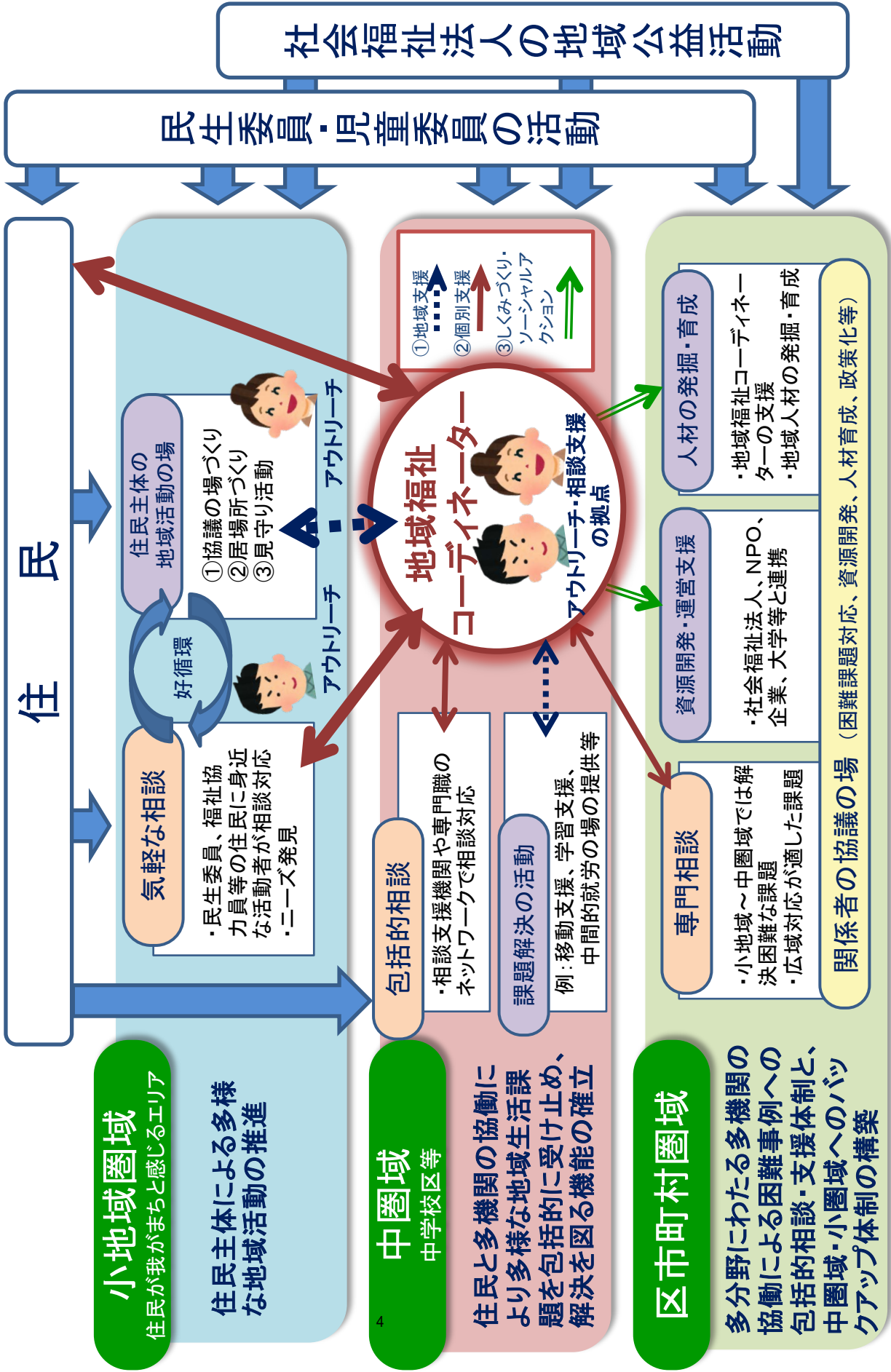
地域福祉活動計画との連携

地域福祉計画は、単なる行政施策や公的サービスの実施計画ではなく、分野を超えた「地域生活課題」を守備範囲として、地域共生社会の実現をめざすものである。そのためには、住民や関係者が主体的に策定し、推進する「地域福祉活動計画」との連携が重要である。また、社協の事業、体制や財源のあり方についての計画（社協発展計画）の策定も重要である。

東京都地域福祉支援計画への期待

東京都の地域福祉支援計画には、東京らしい地域共生社会の構築に向けた基本理念を位置付ける必要がある。特に、東京では、地域福祉コーディネーターの役割が大きいため、その配置と支援策を計画に盛り込み、実行することが重要である。

東京らしい“地域共生社会づくり”全体イメージ



はじめに

- 急速に進行する少子高齢化は、東京にも深刻な影響を及ぼし、多くの都民は将来の生活と社会の行く末に不安を抱いている。また、都市化や情報化の進展は、人々の生活や活動を快適で便利なものにする一方で、かつての人と人の絆やコミュニティのあり方を大きく変容させている。これに対し、社会保障制度をはじめとする従来の社会システムだけで適切に対応することは困難であり、今後は行政に限らず、市民、企業、福祉事業者、NPO、学校や病院や警察等、あらゆる社会の構成員が主体的に参加する社会づくり、地域づくりのあり方が問われているといえる。
- そうした中、平成28年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」では、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる『地域共生社会』を実現する」ことが提起された。そしてそのために、「支え手と受け手に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する」とされた。
- これを受け、厚生労働省は29年5月に「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部を立ち上げるとともに、「地域力強化検討会」（地域における住民主体の課題解決力・相談支援体制の在り方に関する検討会。座長：原田正樹・日本社会福祉大学教授）を設置し、同9月、同検討会が「最終とりまとめ」を公表した。
- これに先立ち、29年5月にはいわゆる「地域包括ケアシステム強化法」が国会で可決され、これにより改正された社会福祉法では、福祉や介護に限らず、保健医療、住まい、就労、教育等を含めた「地域生活課題」という概念を新たに規定した上で、その解決のための包括的な支援体制づくりに努めることを市町村の責務とした。
- 加えて、改正社会福祉法では、市町村および都道府県に対して地域福祉計画（都道府県では地域福祉支援計画）を策定することを努力義務化し、これを既存の分野別計画（老人福祉計画、障害者計画、子ども・子育て支援事業計

画等)の「上位計画」として位置付け、分野横断の「共通事項」(制度の狭間への対応、居住福祉、成年後見と権利擁護等)を地域福祉(支援)計画に盛り込むことを求めた。

- 一方、東京都では、こうした国の動向をふまえ、29年6月に「東京都地域福祉支援計画策定委員会」(委員長：高橋紘士・一般財団法人高齢者住宅財団特別顧問)を設置し、29年度末の計画策定に向けて検討を進めている。
- 上記のような国および東京都の施策動向を受け、東京都社会福祉協議会(以下「東社協」)では、東京において今後いかにして地域共生社会づくりを進めるべきかをテーマとし、地域福祉推進委員会の下にワーキングを設置して検討を開始した。
- ワーキングで検討を進めるにあたっては、1350万人という大量の人口の集中に加え、多様で多彩な人材や社会資源が集まる大都市東京ならではの“あるべき地域共生社会の姿”を追求することを意識した。そしてそのためには、行政施策に偏ることなく、住民、社会福祉協議会(以下「社協」)、社会福祉法人をはじめとする福祉事業者、民生児童委員、ボランティア、NPO、企業等、地域社会を構成する多くの関係者が協働し主体的に取り組むべきテーマや視点を明らかにすることが重要であると考えた。
- また、大都市東京と一言で言っても、東京には島嶼部の9町村を含め62の区市町村があり、それぞれの地域特性は実に多様である。むしろその多様性こそが東京の大きな特徴ともいえる中で、地域の多様な関係者が主体となり協働する地域共生社会づくりの取組みが全都的に画一的で均質なものにはなり得ない。このワーキングでは東京における“地域共生社会づくり”に向けてめざす方向性のモデルを提示しているが、各地域においてはこれを参考にしつつ、住民や行政、社協、福祉事業者、民生児童委員等の関係者が知恵と力を結集して、それぞれの地域特性に合った共生社会づくりをめざしていただきたい。
- なお、この「中間まとめ」は上記の基本的な目的に加え、現在東京都において検討が進められている「東京都地域福祉支援計画」が今後の各区市町村、各地域における取組みに与えるであろう影響の大きさに鑑み、それに対する民間の立場からの意見反映を図るため、とりわけ重要と思われる事項に絞って考え方や視点を提起することにした。すなわち、①「我が事・丸ごと」地

域共生社会の提起をどう受け止めるか、②地域共生社会づくりを進める地域基盤（しくみ）のあり方、③地域福祉コーディネーターの配置と育成策、④社会福祉法人の地域公益活動、民生児童委員活動との連携・協働、⑤地域福祉（支援）計画のあり方の5点である。このうち、②の「地域基盤（しくみ）のあり方」については、国の「地域力強化検討会」の報告や改正社会福祉法（第106条の3第1項1号～3号）の条項をふまえ、区市町村ごとの取組みを3つの圏域に分けて提起することにした。

目 次

《 概 要 》

《東京らしい“地域共生社会づくり”のイメージ図》

はじめに	5
1 「我が事・丸ごと」地域共生社会の提起をどう受け止めるか.....	11
2 地域共生社会づくりを進める地域基盤（しくみ）のあり方.....	13
【小地域圏域】～住民主体による多様な地域活動の推進.....	14
【中圏域】～住民と多機関の協働により、多様な地域生活課題を包括的に受け止 め、解決を図る機能の確立.....	17
【区市町村圏域】～分野にわたる多機関の協働による、困難事例への包括的相談・ 支援体制と、中圏域・小地域圏域へのバックアップ体制の構築）.....	19
3 地域福祉コーディネーターの配置と育成策.....	22
4 社会福祉法人の地域公益活動、民生児童委員活動との連携・協働.....	26
5 地域福祉（支援）計画のあり方.....	29
6 今後の予定（最終まとめに向けて）.....	32
* 委員名簿.....	33

1 「我が事・丸ごと」地域共生社会の提起をどう受け止めるか

（国による課題提起の意味と受け止め方）

- 国が提起する「『我が事・丸ごと』地域共生社会の構築」は、戦後社会保障の「第3の転換期」とも言われるように、従来の行政施策や公的サービスを中心とした社会福祉や地域福祉のあり方を見直し、「地域生活課題」（改正社会福祉法第4条）を地域社会全体の課題として受け止め、住民をはじめとするすべての関係者が主体的に取り組むべきテーマであることを提起したものと見える。
- これに対しては、「国や行政ができないことを住民に押し付けるのはおかしい」という批判的な捉え方があることも事実である。また、国民の生活や健康を守るセーフティネットの役割を果たすため、社会保障や地域福祉を計画的に推進することは国や行政に委ねられた基本的な責務であることは当然ともいえる。
- 一方で、少子・高齢化の進行による社会保障全体の持続可能性の問題（公的サービスの量的な限界）にしても、社会的孤立や排除、複合的な多問題世帯の増大といった課題（公的サービスになじみにくい質的な限界）にしても、今や行政施策や公的サービスによる対応ですべて解決できるような問題でないことは明らかである。とりわけ、社会的孤立や排除あるいは差別といった問題は、住民の意識や関係性、地域のあり方そのものが問われるテーマであり、住民自身が問題意識を持って主体的に取り組むことなくして解決はあり得ない。そうした中、行政施策や福祉サービスのあり方を考え、課題提起するとともに、自分たちの地域の問題を自分たちの問題として捉え、何ができるかを主体的に考え、行動することは、これからの成熟した市民社会のあり方として望ましい方向といえるだろう。

（地域の現状とこれからの課題）

- 一方、町内会・自治会の加入率の低下や役員の高齢化に象徴されるように、かつて地域社会が有してきた助け合いの力（地域力）は著しく脆弱化している。その傾向は、大規模マンションが林立し、若者に限らず高齢者にも単身世帯が急速に増え、職住分離が進み、住民の多くが短期間に入れ替わる都市部において一層顕著である。そうした中、あらゆる住民や関係者が狭い福祉領域を超えた「地域生活課題」を自分たちの問題として受けとめ、共に行動

することのできる地域共生社会づくりの取組みは、大都市東京でこそ一層重要な課題になっているといえる。

- いうまでもなく、住民参加の促進や関係者のネットワークづくりを通じたいわゆる「福祉コミュニティづくり」の取組みは、それを本来的な役割とする区市町村社協を中心に、東京においてもかなり以前から力を入れて進められている。その結果、サロン活動、見守りネットワーク活動、地区社協の設置等、多くの住民主体（この「住民」には、通勤・通学者、ボランティア、NPOの活動者、プロボノを行う企業人等を含む）の活動が都内各地で活発になりつつあることは大きな成果と言ってよい。一方で、リーダー層の高齢化や活動財源の不足、大規模マンションにおける地域活動の困難性等、多くの課題があることも事実である。国の今回の提起は、こうした住民主体の取組みを改めて地域や関係者とともに推進するきっかけと捉えるべきであるし、そのために活用できる施策や予算があれば地域の実情に応じて最大限に活用すべきだろう。

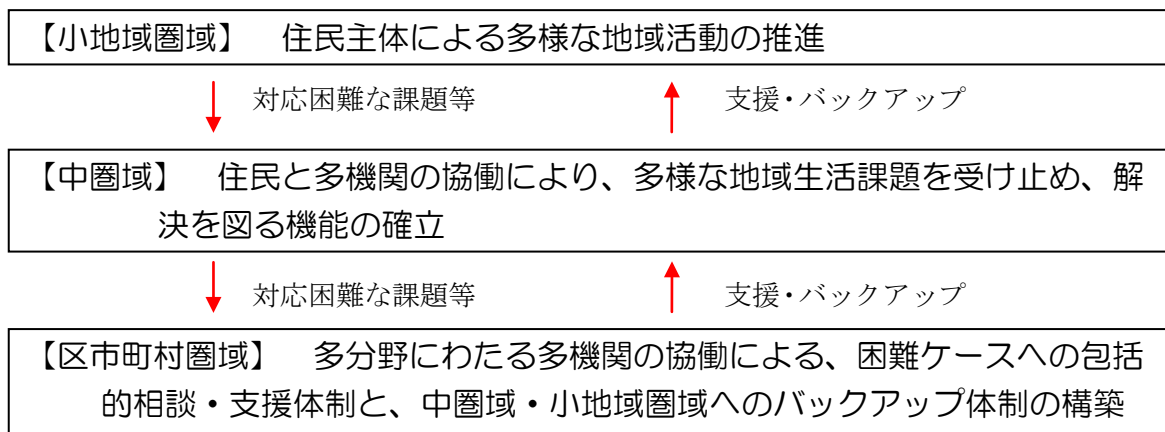
（「住民主体」の徹底）

- その際、何より大切なのは、多様な関係者の連携とネットワークを構築することとともに、本当の意味での「住民主体」を徹底することである。住民や関係者が地域に生じている様々な問題に気づき、関心を持ち、何とかしたい、せっかく縁があって住んだり関わっている地域を、他人まかせにするのではなく、少しでも暮らしやすく過ごしやすい、愛着を持てる地域にしたい。そうした自然な思いの広がりと共に共有こそが地域を変える原動力となり、多彩な人々の知恵と力を活かして問題解決への取組みがやりがいを持って楽しく生き生きと着実に進められていく。そこでは支える側と支えられる側の区別や意識は重要でなく、むしろ大切なのは、「自分たちの地域をよくしたい」という気持ちの共有であり、「力を合わせれば何かできるはず。できることから始めよう」という連帯感にも基づく発意である。
- そこで行政や専門職に期待されるのは、たとえば地域で起きている問題を可視化してわかりやすく課題提起をしたり、協議の場を提供する、あるいは必要な情報や財源確保の手伝いをするなどであり、いわば「住民のよきパートナー」としての役割である。そこがぶれて押し付けになったのでは、住民や関係者が創意工夫と協働によって多彩な力を発揮することなど期待できないし、何より地域に対する愛着も“共生”の意識も生まれまいだろう。地域共生社会の基本は“共創”社会であると捉えることが大切である。

2 地域共生社会づくりを進める地域基盤（しくみ）のあり方

（3圏域の意味と考え方）

- 国の「地域力強化検討会」の報告では、「市町村における包括的な支援体制」のあり方として、【1】他人事を「我が事」に変えていくような働きかけをする機能、【2】「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受けとめる場、【3】市町村における包括的な支援体制、の3つの機能・領域を提示し、これが社会福祉法第106条の3第1項1号～3号に規定されている。
- この3つの機能・領域の考え方は、それぞれ多義的で曖昧なところがあり、ここから地域共生社会づくりに向けた何らかの解や処方箋を得ることには無理があると思われる。むしろ大切なのは、それぞれの地域の実情と地域住民や関係者の思いによって、その地域ならではのオリジナルな共生社会の姿を自由に構想し、その実現に向けて行動を起こすことだろう。
- 一方で、住民主体による地域共生社会づくりの取組みは、これまでも都内各地において長く取り組んできたこととはいえ、今回の国の提起や法律改正を経て新たなステージを迎えたともいえる。そうした中、国や都の施策動向もふまえ、都内各地域においてあらためてどのような推進体制を構想し、また計画化を図っていくのか。そのための基本的な考え方やめざすべき方向性のモデルを東京都や東社協の立場から提起し、各地域における取組みの参考にしてもらうことには十分に意味があるものと考えます。
- こうした考え方にに基づき、本報告では、地域共生社会づくりを進めるにあたって想定される3圏域とそこで求められる機能（テーマ）、各圏域の相互の関係を仮に下記のように設定した。



その上で、以下では、各圏域ごとに取り組を進めるにあたっての基本的な考え方や留意点等を提起することとする。

※ 以下、文頭の ○ は解説・説明的な事項、 ☆ は行政や社協、関係機関等への提言・提案的事項を表す。

小地域圏域（住民が我がまちと感じるエリア）

テーマ： 住民主体による多様な地域活動の推進

（小地域圏域の設定の考え方）

○ 住民と関係者の協働による地域共生社会づくりを進めるにあたって、最も重視すべき視点のひとつは、住民が“我がまち”として愛着や当事者意識を感じることでできる身近な圏域（小地域圏域）において、地域の問題に関心を持ち、考え、行動することができるような素地やきっかけ、そして基盤を創ることであろう。

☆ 大都市東京にあっても、住民が“我がまち”としての愛着や当事者意識を感じることでできるエリアは、地理的な要因や社会・文化的要因、経済的な要因等に左右されるものの、一定のなじみのある知人や商店、土地勘の働く道筋や公共施設等がある程度具体的にイメージできる、概ね徒歩圏の範囲（小学校区かそれより小さいイメージ）と見ることができるだろう。ただし、実際にその地域の住民が身近と感じ、問題意識を持って活動に取り組むことができる圏域はその地域ごとに異なり決して一様ではない。したがって、行政や専門機関が考えた圏域を一方向的に押し付けるのではなく、住民が実感できる圏域に行政や専門職の視点を合わせる大切である。

（地域住民の意識と専門職に求められる姿勢）

☆ 地域共生社会づくりに取り組むにあたって、留意すべき視点として、地域にはお互いを理解し合い、支え合おうとする面もあれば、逆に障害者や外国人などを排除しようとする面もあるという点である。また、都市部では、夜帰って寝るだけで地域の問題にまったく無関心という人も少なくない。しかし、住民が特定の人を排除したり、問題に無関心であったりするにはそうさせる社会的な要因があるからであり、住民の自然な思いに任せるだけでは問題は解決しない。専門職がそこに入っていく、住民と一緒に学び、考え、行動

することができる「場」をつくるのが地域共生社会づくりへの第一歩になる。

- また、小地域においては専門職が専門性を前面に出してすべてをお膳立てしてしまうと、地域住民は受け身にまわり、ともすると「やらされ感」を感じてしまうという点に注意が必要である。専門職は住民に頼られる存在であると同時に、住民が客体（お客さん）にならないよう「普段着の専門職」であり、住民のよきパートナーでなければならない。

☆ そもそも大抵の地域には、専門職が気づかないところで地域の課題にしっかり向き合い、支援を必要とする人を支えたり、必要な活動につなげる役割を担っている住民が数多くいる。地域福祉に携わる専門職は、そうしたいわば「住民コーディネーター」とも言うべき地域人材を見つけ、つながり、その働きに謙虚に学びつつ、協働して地域づくりに取り組むことが大切である。

（小地域圏域における「地域福祉コーディネーター」の役割）

- このように、住民主体の地域づくりに取り組む専門職は、高齢・児童・障害といった対象ごとに分化し、主として制度的サービスによる解決をめざす従来の専門職とは対応すべき範囲の広さ、問題解決へのアプローチなどが大きく異なる。こうした新たな地域福祉推進の専門職をここでは、コミュニティソーシャルワーカー（CSW）などの呼称に如何に関わらず、「地域福祉コーディネーター」と呼ぶこととする。

- この「地域福祉コーディネーター」は、基本的に中圏域（中学校区等）に配置され、そこから小地域にアウトリーチして、それまで見過ごされがちだった一つひとつのニーズに丁寧に向き合い、対応可能な既存の社会資源や活動に的確につなげる（ソーシャルサポート・ネットワークの機能）。また、既存のしくみや取組みでは対応できない問題は、それを地域に投げかける中で、新しい住民主体の活動を生み出すインキュベーターの機能を発揮する（個別支援から地域支援へのアプローチ）。そして新たに生まれた活動や、それまでに住民が継続してきた活動に対し「寄り添い型の運営支援」を行う中で、さらに地域のニーズを掘り起こし、その一つひとつをしっかりと解決につなげる（地域支援から個別支援へのアプローチ）。さらにまた、必要に応じて新たな活動や施策につなげていくといった地域活動の好循環を生み出す役割を果たす。そのあり方については「3 地域福祉コーディネーターの配置・育成策」で後述する。

(小地域圏域に整備すべき基本的な活動・機能)

- ☆ 小地域圏域において住民主体の活動を推進するにあたっては、①協議の場づくり、②居場所づくり、③見守り活動（簡易な相談対応を含むニーズ発見・専門職へのつなぎ機能とその後の見守りを含む）が重要な要素になる。そしてそれらを地域の中で、面として横につなげていく視点が重要である。そうした基盤の上に、それぞれの地域のニーズに応じた多様な活動（ごみ出しや電球交換などの軽易な生活支援の活動、食事、移動、子育て支援や学習支援、手続支援、災害時要配慮者支援 等々）が生み出されていくことになる。

- ☆ この中でも、協議の場づくりは、住民が自らの地域の課題を自分たちの問題として捉え、共に学び、考え、行動することのできる地域づくりを進める上で、もっとも基盤となる取組みといえる。この点、歴史的に都内の社協での取組みは多くないが、小地域において住民や関係者が自由に参加し、協働するプラットフォームとしての「地区社協」を設置することの意義と可能性はあらためて注目される。また、介護保険の生活支援体制整備事業における「協議体」のしくみを活用すること等も含め、コミュニティ・ボード（地域での自由な協議のテーブルの意）が都内の津々浦々で展開されることが期待される。

- ☆ また、上記のように今後、小地域において住民主体の活動を推進していくにあたっては、物理的な場（拠点）の確保も重要な課題となる。自治会・町会の所有する自治会館等の活用、地区センター等の公共施設の利用等は今後も有効であるが、さらなる活動の推進のためには、常時、自由に利用できる“常設型”の拠点をいかにして確保するかがポイントとなる。この点、東京には80万件を超える空き家があり、これをいかにして有効に活用するかが重要である。空き家バンク等によるきめ細かな情報提供、公益的な利用を目的とする場合の改修費の助成や固定資産税の減免、家賃助成の導入のほか、物件の所有者が不明な場合や相続等により共有名義人が多数存在する場合の法的な対応を含め、国や東京都、区市町村による抜本的な対策が求められる。

(大規模集合住宅へのアプローチ)

- ☆ また、都市部に固有の課題として、タワーマンション等の大規模集合住宅におけるコミュニティづくりの問題がある。ごみ屋敷や8050、ダブルケアといった複合的な課題や制度の狭間の問題は集合住宅にあっても決して無関係でなく、むしろ短期に集中して表れる傾向があること、そうした問題に管

理組合等がすでに直面し問題意識を持ちつつあること等をふまえ、戦略的なアプローチが必要となっている。

（個人情報の取扱い）

- ☆ 小地域における住民主体の活動を推進するにあたって、大きな課題のひとつは個人情報の取扱いを含めた地域情報の入手、共有をいかにして図るかという点である。とりわけ個人情報の取扱いについては、国の地域力強化検討会でも指摘され、今後の法的な対応も含めた検討が期待される。加えて、各区市町村においても地域における支援が必要と思われる人に行政機関が接する際には必ず個人情報の提供に関する同意を得る手続きを位置付けるなど、地域共生社会づくりを進めるにあたって避けて通れない重要課題として取組みを具体化する必要がある。また、地域においては、住民自らが民生児童委員と協働し定期的に各戸訪問を行うことにより地域に潜在化しているニーズをキャッチするなど、地道な取組みを地域共生社会づくりへの足がかりとしてほしい。

中圏域（中学校区等）

テーマ： 住民と多機関の協働により、多様な地域生活課題を包括的に受け止め、解決を図る機能の確立

（中圏域の活動の意義と東京でのあり方）

- 住民が抱える生活上の課題は、身近な地域で気軽に相談できることが望まれるが、一方で、近隣では相談しにくい課題や、相談を受けても住民だけでは解決が困難な課題が存在する。こうした小地域圏域の活動では、漏れが生じたり、対応が困難な課題に対しては、中圏域（中学校区等）において、専門機関が包括的に受けとめ、住民や関係者と協働して解決を図ることが必要である。
- ☆ この場合、ニーズを包括的に受け止めるために、特定の機関にワンストップの相談窓口の役割を持たせる方法もあるが、そうすると、そこにすべてを押し付けて他の機関が動かないということが起こりがちである。相談がどこに寄せられても経過を見失うことなく適切な社会資源や取組みにつながることも重要であり、そのためには、受け止めた多様かつ困難なニーズをひとつの機関が丸抱えしたり、たらいまわしにすることは避けなければならない。小

地域圏域～中圏域を横断した住民や専門機関等の協働した取組みにより解決を図る、あるいは区市町村圏域における多機関協働の取組みに確実につなげるしくみが重要である。

- ☆ その際、既存の社会資源があまり多くない地方では、各機関や専門職がお互いに守備範囲を広げて柔軟に動くことで、住民の多様な課題を包括的に受け止め、解決を図ることが考えられる。ただし、このように各機関が守備範囲を広げて対応する方法では、各機関が本来有する高い専門性を維持することが困難にならざるを得ない。それに対して、狭いエリアに社会資源が密集する東京では、ひとりの専門職が数多くの利用者に対応せざるを得ないことから、それぞれの専門性を維持、尊重しつつ、密接に連携することにより、住民や利用者のニーズにきめ細かく応じていくスタイル（ここでは仮に「東京スタイル」とする）が有効である。

（中圏域の取組みを活性化させる鍵）

- ☆ このように、複数の社会資源や専門機関を効果的につなげ、そのネットワークを生かして地域の多様な課題を包括的に受け止める「東京スタイル」を実現するには、必要な組織や人をつなぎ、コーディネートする地域福祉コーディネーターの役割がきわめて重要となる。こうした中圏域をベースにした地域福祉コーディネーターの活動については、「3 地域福祉コーディネーターの配置と育成策」で詳述する。
- ☆ また、中圏域において多様な社会資源がある東京の特性を生かして個別支援や地域活動づくりを進めていくには、民生児童委員、行政、社会福祉法人、NPO、企業の社会貢献活動、ボランティア・市民活動、当事者活動等、分野を超えた資源の把握と密接な協働関係の構築が求められる。
- ☆ そうした住民と関係機関等の密接な連携を図るためには、たとえば、民生児童委員協議会のエリアと地域包括支援センターのエリアを一致させて、そこに地域福祉コーディネーターを配置することなどが考えられる。そこで“地域包括支援に携わる関係者の会議”を開催し、民生児童委員や社会福祉法人、NPO等の関係者の参加の下、住民主体のネットワークと専門機関のネットワークを協調的に推進するといった方法も有効である。

（社会福祉法人の地域公益活動への期待）

- ☆ 東京では、社会福祉法人の地域公益活動を推進するため「東京都地域公益活

動推進協議会」が設立され、後述する三層の取組みを推進している。たとえば、各法人が独自に実施している「食事サービス」や「子育てひろば」、地域で複数法人が連携して取り組む「学習支援」や「居場所」の活動などは、中圏域でのしくみづくりや活動の推進にきわめて有効と考えられる。また、社会福祉法人の各事業所が地域福祉コーディネーターや民生児童委員、さらにはNPO等と連携し、小地域圏域における住民活動をサポートする役割も重要である。

（相談支援拠点の確保）

- ☆ 中圏域において、多様な生活課題を受け止める機能を発揮するためには、圏域ごとに「拠点」を設けて活動を展開し、住民に対して、その「拠点」が丸ごと相談を受け止める場であることを周知する必要がある。そこは、住民や活動者が相談できるだけでなく、専門職も交えてミーティングを開催できる場所であるとともに、地域福祉コーディネーターが小地域にアウトリーチするための拠点でもある。

- ☆ この拠点を地域に確保するにあたっては、行政機関等の既存の施設の一角にスペースを提供してもらうことや、空き店舗等の民間の物件を借り上げる方法、あるいは地域包括支援センターや社会福祉法人の事業所等に併設することなども考えられる。

区市町村圏域

テーマ： 多分野にわたる多機関の協働による、困難事例への包括的相談・支援体制と、中圏域・小地域圏域へのバックアップ体制の構築

（区市町村圏域に期待される役割・機能）

- 上記のとおり、小地域圏域での対応が困難な問題に対して、中圏域における専門機関が関与、協働して解決を図ることの意義はきわめて大きいと言える。しかし、そうした中圏域における取組みによっても解決が困難な課題も少なくない。例えば児童虐待や生活保護の問題などは、プライバシー保護の観点、福祉事務所、子ども家庭支援センター等の専門機関の設置状況などから、より広域での対応が求められる。

- ☆ また、中圏域において期待される役割を住民と専門機関等が的確に果たすためには、基礎的な地域情報の入手、より高度で専門的な見地からのスーパービジョンの実施、統一的な記録方式や評価手法の開発等、区市町村圏域からの効果的なサポートが提供される必要がある。
- ☆ 小地域で活動に取り組む住民の人材育成プログラムを検討することや、企業、NPO、当事者組織、大学等と連携して地域には存在しない資源を開発・提供したり、地域で活動する多様な団体等をサポートする中間支援組織（ボランティア・市民活動センター等）の機能を整備することも区市町村圏域に期待される機能の一つである。
- ☆ そして、行政、相談機関、社協、地域福祉コーディネーター、社会福祉法人の地域連携ネットワークやNPO、中間支援組織等の関係者が集まり、新たな資源開発、地域で活動する住民や専門職の人材育成、政策化のための協議の場を設定することが求められる。

（多領域・多機関の協働体制構築へのアプローチ）

- 地域で生活する住民にとってそこで生じている問題は、たとえば「一人暮らしで心配なAさん」や「引きこもっている息子と高齢の母親が暮らすBさん家」であり、もともと地域の中に縦割りの発想はない。しかし、行政や専門機関による支援を進めようとした途端、児童・高齢・障害といった縦割りの制度の枠にはめられ、各機関の専門性の違いが障壁となって、ニーズに応じた柔軟なサービスや支援が提供されにくくなるということが生じがちである。しかもそうした制度間や領域間の縦割りの問題は、関連する領域の範囲が広ければ広いほど、一層顕著で困難な課題となる。
- ☆ こうした区市町村圏域における困難な課題の解決に向けては、たとえば「成年後見制度利用促進法が求める中核機関の設置」や「地域における個人情報取り扱いの検討」、「災害時の要配慮者支援の体制づくり」等、分野を超えて取り組むべきテーマを“横串”にして、一步一步着実に進める必要がある。
- ☆ そして、区市町村圏域における多機関の協働体制を実質的に動かすためには、地域福祉コーディネーターが小地域圏域や中圏域からつないだケースや課題に伴走し、区市町村圏域における解決をナビゲートしたり、必要に応じて新たな資源開発につなげる役割を果たすことが求められる。

- ☆ また、社会福祉法人の地域公益活動推進のための地域連携ネットワークや、民生児童委員協議会の取組みは、縦割りのしくみに“横串”を入れる大きな役割を果たすことが期待される。地域で必要とされる新たな資源の開発にあたっては、社会福祉法人のネットワークと連携し、地域で生じた新たなニーズを共有し、各法人として、また複数法人の連携による取組みの検討につなげることが考えられる。そして、実際の活動にあたっては、社会福祉法人だけでなく、民生児童委員、町会・自治会、NPO等、多様な主体との連携が考えられ、ここでも地域福祉コーディネーターの役割が重要となる。

(中心的な役割を果たす機関と会議体のあり方)

- ☆ 区市町村圏域においてこの取組みを進めるにあたっては、課題を集約し、関係機関への呼びかけやネットワークをマネジメントする中心的な役割を果たす機関が必要と考えられる。この受皿となる機関の候補としては、区市町村社協、生活困窮者自立相談支援機関、基幹型包括支援センター等、地域の実情に応じて様々な方法が考えられる。また、区市町村圏域における複合的な課題や狭間のニーズへの対応等を協議する会議体も、新たな場を設置する方法のほか、介護保険制度における地域ケア会議、障害者自立支援協議会、要保護児童対策地域協議会等の既存の会議体を整理統合した上で活用することも考えられる。
- ☆ 「東京スタイル」にあって、こうした機関や会議体を実質的に機能させるかどうかは、小地域～中圏域～区市町村の各圏域を個別支援と地域支援の両面にわたって縦横無尽にアウトリーチしたり、クロスオーバーさせて動く「地域福祉コーディネーター」の働きにかかっているといえる。したがって、中心的な機関や会議体の設定にあたっては、その点に特に留意し、地域福祉コーディネーターとの連携・協働が最も図りやすい方法を選択することが重要である。

3 地域福祉コーディネーターの配置と育成策

（地域福祉コーディネーターの役割と機能）

- これまで述べてきたとおり、地域共生社会づくりに向けて地域福祉コーディネーターは、基本的に中圏域（中学校区等）を核として、そこであらゆる地域課題や生活課題を受け止める態勢づくりを進めるほか、小地域圏域（住民が我がまちと感じるエリア）にアウトリーチして住民主体の活動をプロデュースしつつ、対応困難な課題の拾い上げを図る。また、小地域圏域でも中圏域でも解決できない課題を区市町村圏域につなげ、多領域・多機関協働体制の中で解決までのナビゲートを行いつつ、必要に応じて制度的な対応（しくみづくり）を提起する。
- 地域福祉コーディネーターのこうした役割は、基本的に以下の3つの機能を通じて発揮される。

- ① 住民や関係者に働きかけ、地域課題を明らかにした上で、住民等とともに地域に必要な活動や取組みを開発し推進する機能（地域支援）
- ② 公的サービスだけでは解決できない個別ニーズに対し、住民活動等のインフォーマルな活動やボランティアな活動を含めた支援につなげ、協働しつつその解決を図る機能（個別支援）
- ③ 地域において解決できない、あるいは既存の制度や取組みで対応できない課題を集約し、新たな制度やしくみにつなげ、政策や制度の改善を目指して提言する機能（しくみづくりとソーシャルアクション）

実際に地域共生社会づくりに向けた具体的な取組みでは、上記の①～③の比重の置き方や優先順位等により多様なアプローチが想定される。また、職種の呼称も、地域福祉コーディネーター、コミュニティ・ソーシャルワーカー（CSW）、相談支援包括化推進員（国のモデル事業での呼称）等、地域によってさまざまである。ここでは、そうした呼称の違いや、アプローチの方法論の違いにはあまりこだわらず、広く「地域共生社会づくり」という共通の目標に向けて上記のような役割を果たす専門職の総称として「地域福祉コーディネーター」と表すこととする。

（地域福祉コーディネーターの活動圏域）

- 従来の福祉分野における専門職の働きは、“対象者”のニーズに応じた専門分野を設定した上で、その枠内で可能な限りの資源を活用してニーズの充足や課題の解決を図ってきた。そのかぎりにおいて専門職としての取組みは有効に機能してきたし、さらなる解決力の向上をめざして深化してきたといえる。一方で、そうした従来の専門的なアプローチでは、利用者の主体性や住民の当事者性を活かし、その力をエンパワメントする視点が弱い面も指摘される。これに対して地域福祉コーディネーターは、従来の縦割りの施策やサービスを排した丸ごとの「地域生活課題」（社会福祉法第4条第2項）への対応を目指し、何より住民の主体的な取組みによる地域づくりを重要な使命とする。そして、各分野の専門性を尊重しつつ、その枠組みや制約を超えて住民や利用者が自らがやりたいと願う「我がまちの姿」を思い描いて自由に参画することを可能にする。

- ☆ このような基本的な性質を持つ地域福祉コーディネーターは、小地域圏域～中圏域～区市町村圏域の3圏域における多様な取組みをクロスオーバーさせる（交差させ融合させる）役割を担うことが期待される。その役割を効果的に果たすため、地域福祉コーディネーターは基本的に中圏域ごとに複数体制で配置されることが望ましい。それは、3圏域の間をつなぐポジションとして中圏域が機能的に最も合理的であるとともに、上記の3つの機能を的確に果たすためには単独配置では困難であり、複数体制とした上でチーム対応を図ることが必要不可欠と考えられるからである。

（区市町村社協における地区担当制との関係）

- ☆ なお、これまで都内の相当数の区市町村社協において、いわゆる「地区担当制」が取り入れられてきた。これは、各区市町村域をいくつかの小・中圏域に分け、社協内のすべて（または一定数）の職員が自らの担当部門を超えて、一定の地区を担当した上で、地区内のきめ細かな地域ニーズの把握や地域関係者との顔の見える関係づくりを図るというものである。こうした取組みは、上記のような地域福祉コーディネーターの役割をサポートするものとして極めて有効と考えられる。

（生活支援コーディネーターとの関係）

- ☆ なお、今後、都内各地域において地域福祉コーディネーターの設置を進めるにあたっては、とくに介護保険制度における生活支援コーディネーターとの関係をどのように考えるかが問題となる。この点について基本的には、生活

支援コーディネーターについても、地域福祉コーディネーターと同様に、必ずしも高齢者分野に限定せず、柔軟に地域支援（資源開発やネットワーク構築等）や個別支援（ニーズと資源のマッチング）に取り組むことが期待される。そのためには、地域福祉コーディネーターと生活支援コーディネーターを兼任で配置し、包括的に両方の業務を行うという方法も考えられる。一方で、注意を要するのは、地域包括支援センターに生活支援コーディネーターが配置される場合、他の職種と実質的に兼務体制となり、介護予防ケアマネジメント等の業務に追われ、地域支援の役割を果たせなくなる傾向がある。そのため、こうした場合には生活支援コーディネーターとは別に、区市町村社協等に地域福祉コーディネーターを配置した上で、両者が密接に連携する体制を確保することが強く求められる。

（地域福祉コーディネーターの養成）

☆ 次に、地域福祉コーディネーターの養成については、専門職種（社会福祉士等）のあり方に関する検討を進める必要がある。多くの専門職と協働しつつ困難なケースに対応するためにも、最低限、国家資格である社会福祉士等の取得を必須にするべきであるし、養成課程（カリキュラム）や試験内容もそれに応じたものに改定する必要がある。また、区市町村および都道府県レベルにおける地域福祉コーディネーターを対象にした初任者研修および現任研修の体系的な整備がきわめて重要かつ喫緊の課題である。地域福祉コーディネーターに求められる資質と職務内容から、研修の内容は事例検討や演習を中心とした実践的なものとする必要がある。さらに、定期的な研修機会を整備するだけでなく、日頃から各地域や職場におけるOJTやスーパービジョンの体制が作られることや、地域福祉コーディネーター間（区市町村エリア内およびエリアを超えて）の交流や情報交換を行うことのできる態勢づくりが重要かつ有効である。

☆ なお、社協に地域福祉コーディネーターを配置する場合には、すべての社協職員が、それぞれの担当業務の役割と特性を活かしつつ、地域に関わるものだという意識を持ち、地域福祉コーディネーターをフォローし、協力しあいながら、社協全体で地域づくりに取り組むことが重要である。

（「地域人材」の重要性）

☆ これからの地域共生社会づくりにおいては、中心的な役割を果たす地域福祉コーディネーターとは別に、地域福祉コーディネーターと密接に連携しつつ、地域において地域住民等の活動を側面から支援したり、公的なサービスにつ

なげる役割を果たす「地域人材」がいかに厚く地域で活躍するかが重要である。その最たる存在が民生児童委員であるともいえるし、有志の住民による福祉協力員等の存在も有益である。また、今後は社会福祉法人等の事業所の職員が地域における公益的な取組みの一環としてそうした役割を果たすことも大いに期待される。そしてそれ以外にも、今後は地域住民やボランティア、NPO、企業等の中からもそうした役割を果たす人材をいかにして見つけ、協働していくかが重要である。

4 社会福祉法人の地域公益活動、民生児童委員活動との連携・協働

（社会福祉法人による地域公益活動と地域連携ネットワーク化への挑戦）

- 多くの社会福祉法人は、これまでも地域におけるさまざまな課題に制度の枠を超えて柔軟に対応してきたが、29年4月、社会福祉法の改正によりすべての社会福祉法人に「地域における公益的な取組」を行うことが責務化された。今後はそれをさらに一歩進め、地域で見逃されたり、対応が困難とされている課題に積極的に取り組むことが期待される。

☆ こうした状況をふまえ、東社協では28年9月、「東京都地域公益活動推進協議会」を設立し、以下の3層での取組みを推進している。すなわち、①各社会福祉法人による取組み、②地域（区市町村域）の連携による取組み、③広域（東京都全域）の連携による取組み、である。このうち、とくに②の地域連携ネットワークを活かした取組みについては、高齢・児童・障害等の分野を超えて多様な法人が地域ごとに集結し、行政や社協とともに地域に潜在しているニーズを分析し、持てる知恵と力を出し合っ、貴重な実践が各地で開始されつつある。こうした社会福祉法人による取組みは、これまで述べてきたような地域共生社会づくりの取組みと趣旨、目的を同じくするものであり、その貴重な一翼を担うことが強く期待される。

- 都内で先行している事例をあげると、ある地区では、各法人の事業所がそれぞれ「福祉なんでも相談」の窓口となり、多くの地域のニーズを受けとめ、個別の事業所では対応できないような問題に対してもネットワークを活かした協働体制の中で解決に取り組んでいる。また、別の地区では、法人・事業所がそれぞれの得意分野や資源・設備等を活かして、地域住民が自由に集えるふれあいサロンや子ども食堂を開設し、そこに住民ボランティアの参加も呼びかけている。こうした取組みは、行政や社協、地域福祉コーディネーターだけが中心となって進めるのではなく、日頃の福祉サービスの提供等を通じて住民から信頼を得ている社会福祉法人が積極的に関与することにより、大きな広がりや成果を期待することができる。

- こうした社会福祉法人による地域公益活動は、小地域～中圏域での個別の法人による活動から、中圏域～区市町村圏域での各法人が協働するネットワークによる活動まで考えられるが、いずれも、行政、社協をはじめとする関係機関、そして地域福祉コーディネーターと密接に連携することにより、地域

の中をつなぎ、新たな活動を生み出していく大きな可能性を持っている。また、縦割りになりがちな多分野・多機関の間に“横串”を通す存在として、今後、地域で社会福祉法人が果たしていく役割はますます高まってくると思われる。

（民生児童委員、民生児童委員協議会への期待）

○ 民生児童委員は、これまでも住民に一番身近なところで、支援を必要とする住民や地域の福祉課題に親身になって寄り添ってきた。しかし、いわゆる8050やダブルケア、ごみ屋敷やひきこもりに象徴されるように、今日では課題がより複雑化、困難化する中で、個人としての民生児童委員の力で対応することは難しくなりつつある。そうした状況に対応するためには、民生児童委員にはこれまで以上に地域の様々な機関や活動と連携することが求められている。

☆ このように、民生児童委員にはこれまで以上に重要な役割が期待されるが、個人の民生児童委員の力だけでは限界があり、関係機関との連携により役割を分担、軽減したり、活動をサポートする体制が重要である。また、これまで民生児童委員の活動は、個人の資質向上が重要な課題とされ、研修や事例検討等に力を入れて取り組まれてきた。今後はそれに加え、近隣の民生児童委員同士がチームで動くことが一層重要になると考えられる。チームを組むことで支援力が高まり、個人では対応が難しかったケースや制度の狭間に取り残された人たちへの支援を行うことができるようになる。また、民生児童委員には、ニーズを発見して関係機関に「つなぐ役割」だけでなく、ニーズの解決に向けて「寄り添う支援」も求められており、チームで動くことにより、持続した支援が可能になると思われる。

（民生児童委員協議会と社会福祉法人の地域連携ネットワークが連携することの意義）

☆ 上記のように、民生児童委員と社会福祉法人はともに、これからの地域共生社会づくりにおいて掛け替えのない貴重な存在になると思われる。そして今後は、この両者がこれまで以上に密接に連携することにより、さらに大きな役割を果たすことが期待される。社会福祉法人にはこれまでに培ってきた高い専門性と豊富な人材、資源・設備があり、民生児童委員には地域住民との信頼関係、自治会・町内会等との協力関係、行政や社協等との強いつながりがある。これらそれぞれが有する強みを地域の中でいかにしてつなげて有効に機能させていくか。地域共生社会づくりの成否はこの点にかかっていると

言っても過言ではないと思われる。

- ☆ 今後、社会福祉法人と民生児童委員の連携・協働体制を構築していくためには、個々の法人・事業所と民生児童委員の間で協力関係をつくるだけでなく、都内各地で進む社会福祉法人の地域連携ネットワークと民生児童委員協議会が組織的に連携し、協働プロジェクトを立ち上げることなどが考えられる。また、小地域圏域や中圏域においては、両者と住民組織、相談支援機関などを含めた定期的な会合を開き、地域の課題を共有し、必要な資源や活動の開発につなげていくことが有効である。

（チーム方式の地域福祉推進体制の構築 ～「東京モデル」の提起）

- ☆ このような社会福祉法人と民生児童委員の連携・協働体制を構築していくにあたっては、地域福祉コーディネーターがその結節点としての役割を果たすことが重要である。社会福祉法人が地域でネットワーク化を図るにあたっては、多くの地区で社協が世話役的な役割を果たしているが、今後は、そこに民生児童委員協議会の参加を得て、社会福祉法人と民生児童委員の双方の強みを活かした活動や取組みを検討することが考えられる。また、より小地域圏域での連携を進めるためには、地域福祉コーディネーターが調整役となり、両者の協働・協力関係のもと、個々のニーズや課題に丁寧に対応し、解決を図ることが期待される。地域福祉コーディネーターが小圏域でこうした役割を果たすことにより、そこで解決できない課題を中圏域や区市町村圏域につなげた場合にも、社会福祉法人の地域連携ネットワークや民生児童委員協議会の協力体制が効果的に機能し、多様な関係機関の協働により解決を図ることが可能になるものと期待される。

- ☆ 東京におけるこれからの地域共生社会づくりにあたっては、《民生児童委員協議会－社会福祉法人の地域連携ネットワーク－地域福祉コーディネーター》、この3者の堅固な連携・協働体制がいわば「チーム方式の地域福祉推進体制」（「東京モデル」）の中核となって機能し、さらに住民組織や地域ボランティア、NPO、企業等のさまざまな関係者との協働を深め、ハイブリッド（異種混交）でダイバシティ（多様性尊重）型の“共創”社会をめざしていくべきである。

5 地域福祉（支援）計画のあり方

（東京における地域福祉（支援）計画策定の意義）

- 今年5月に改正された社会福祉法では、地域福祉（支援）計画の策定を区市町村および都道府県の努力義務とし、高齢・障害・児童等の分野別の計画の上位計画として位置付けた。また、厚生労働省は地域福祉（支援）計画のガイドラインを改正し、個別分野を超えた「共通事項」として地域福祉支援計画に盛り込むべき事項として、「制度の狭間の問題への対応のあり方」や「各分野横断的に関係する相談者に対応できる体制」づくり等を例示している。

- 一方で、社会問題化している孤立や排除、施策の狭間といった課題は、核家族化、単身世帯化が進み、人口の流入、移動の激しい大都市でこそ一層深刻化している。それに対し、地域社会の現状や将来の生活に不安や疑問を抱いた住民やボランティア、NPO等による支え合いや交流を目的とした地域活動は、東京においても活発になりつつある。それに加えて、東京には福祉事業所をはじめとする公的サービスや市民活動、企業の社会貢献活動等の社会資源が高密度で集中しており、これらが密接に連携しつつ地域のニーズに適切につながれば大きな効果を期待できるといえる。

- ☆ こうした国の施策動向および東京における上記のような状況をふまえ、都内の各区市町村は、これまで以上に積極的に地域福祉計画の策定および推進に取り組むことが強く期待される。従来、「すでに地域福祉計画は策定済み」とする区市町村にあっても、その半数は他計画との“合本”での作成という状況にあるが、今後はその重要性に鑑み、基本的に単独の計画として策定することが望ましいといえる。他の計画と一体のもの（合本）として策定する場合でも、地域福祉の推進について検討体制を設け、地域福祉活動計画との連動なども検討した上で、地域福祉の推進策を明確にすることが求められる。また、東京都としても、いまだ地域福祉計画を策定していない、あるいは策定していても他の計画の付随的な位置付けに留めている区市町村も多い中で、区市町村の自主性や主体性を尊重しつつ、計画の策定や推進にあたっての視点や指針を示す意義や必要はきわめて大きいと考えられる。

（地域福祉活動計画との連携）

- ☆ これからの地域福祉計画は、単なる行政施策や公的サービスの実施・提供計画ではなく、既存の福祉分野を超えた「地域生活課題」を広く守備範囲とし

た上で、住民や関係者の主体的な取組みを公的サービスと融合させることによって包括的な支援体制を構築し、もって地域共生社会の実現をめざすものといえる。そしてそれを実現するためには、計画を策定するにあたっての基本的な視点として、住民や関係者が主体的に策定し推進する市民・民間ベースの計画（いわゆる「地域福祉活動計画」）との連携、協働がきわめて重要となる。したがって今後は、地域福祉活動計画についてもすべての地域（区市町村）で策定することが必須といえる。

☆ 一方で、地域福祉活動計画は区市町村社協が中心となり、住民や関係者が委員となって意見反映を図りつつ策定される場合が多い。しかし、上記のようなめざすべき地域福祉計画、地域福祉活動計画のあり方を考えると、現状は決して十分とは言えず、今後はより小地域圏域での住民や関係者の協議の場を通して広く意見集約を図ったり、さらに進んで、地区ごとに住民主体の活動計画を策定し、それを積み上げてとりまとめたものを区市町村圏域での活動計画とする等の取組みも期待される。

☆ また、上記のような取組みを含め、住民主体の活動の支援や権利擁護への取組み等、社協として推進すべき事業やそのための体制、財源のあり方等については、中長期の展望に基づく社協組織としての事業・経営計画（いわゆる「社協発展計画」）を策定することも重要である。これにより、地域福祉計画と地域福祉活動計画が社協に対して期待する役割を着実に果たすことができるようになると思われる。

（東京都地域福祉支援計画への期待）

☆ 東京都が策定する地域福祉支援計画については、東京らしい地域共生社会の構築に向けて、住民と関係者が協働した地域づくりを推進することを基本理念として位置付けることが重要である。その上で、成年後見や権利擁護、居住福祉、人材確保等の重要課題については、都としての基本的な方針と区市町村への期待、都と区市町村の役割分担を計画に明記することにより、区市町村における取組みを加速化させたい。

☆ 「3 地域福祉コーディネーターの配置と育成策」で述べたとおり、東京の特性をふまえつつ「地域における包括的な支援体制の構築」や「住民と関係者の協働による地域づくり」を進めるにあたっては、地域福祉コーディネーターが果たすべき役割はきわめて重要と考えられる。これに対し、区市町村によっては「財源がないから新たに地域福祉コーディネーターを設置するこ

とは難しい」との声も少なくないと思われる。しかし、財源がない中でも、あるいは財源がないからこそ、住民や関係者の知恵と熱意による地域共生社会づくりにいま着手することが、5年後、10年後の地域のあり方を大きく左右するに違いない。従来の公的サービスは基本的に10を投資して10以上の効果を期待することはできないが、地域共生社会づくりの取組みは10の投資から100の成果を生み出すことをめざした挑戦といえる。

- ☆ 今後、多くの区市町村が地域福祉コーディネーターを配置し、積極的に地域共生社会づくりに取り組めるよう、東京都として、財政的な支援や体系的かつ継続的な育成策を含め、区市町村への支援および東京都独自の施策のあり方を地域福祉支援計画に盛り込み、着実に実行することが重要である。

6 今後の予定（最終まとめに向けて）

○ この中間まとめは、冒頭の「はじめに」に記載したとおり、この検討と並行して東京都において策定が進められている「東京都地域福祉支援計画」への提言、意見反映を図ることを主要な目的のひとつとした。そのため、この中間まとめの検討過程において、内容の重要部分について、公式・非公式に東京都に伝達し、地域福祉支援計画への反映に努めた。

○ 意見反映を図った主な内容としては、

- ・ 小地域圏域～中圏域～区市町村圏域をベースにした、住民等地域関係者と多分野にわたる多機関による協働のしくみを構築する
 - ・ 小地域圏域においては、①住民等の協議の場づくり、②居場所づくり、③見守り活動が重要である
 - ・ 中圏域に複数配置することが望まれる地域福祉コーディネーターは、3圏域をつなぎつつ、個別支援、地域支援、しくみづくり・ソーシャルアクションの役割を果たす
 - ・ 区市町村圏域では、多分野にわたる他機関の協働体制を構築し、困難事例の解決と他圏域（中圏域、小地域圏域）へのバックアップに取り組む
 - ・ 社会福祉法人の地域ネットワーク、民生児童委員、地域福祉コーディネーターが核となってチーム方式の地域福祉推進体制を構築する
 - ・ 区市町村地域福祉計画と地域福祉活動計画の連携、協働が重要である
- 等である。

さいわい、これらの内容の多くは、今のところ東京都地域福祉支援計画に相当程度盛り込まれる見込みとなっており、今後は区市町村地域福祉計画や地域福祉活動計画への波及、反映が期待される。

○ なお、本ワーキングは引き続き、残された重要な課題（障害者に対する地域や社会の障壁の問題、ボランティアやNPOの活動の地域での位置づけ、共生型サービスの意義と可能性、等）の検討を進めるが、あわせて、この中間まとめに記した内容についても、必要に応じて修正したいと考えている。

広く都民、関係者の皆さまの忌憚のない意見やご提案をお願いしたい。

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 委員名簿

平成30年3月現在

	氏 名	所 属	備 考
1	諏訪 徹 ※	日本大学 教授	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	石渡 和実	東洋英和女学院大学大学院 教授	学識経験者
4	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	高齢分野
5	中野 雅義	多摩地域生活支援センター長 多摩地域生活支援センター八王子分場長	障害分野
6	齋藤 弘美	社会福祉法人大洋社 常務理事	児童・女性分野
7	小野澤 勝美	文京区社会福祉協議会 事務局長	区市町村社協
8	河島 京美	練馬区社会福祉協議会 地域福祉課長	区市町村社協
9	小澤 真治	立川市社会福祉協議会 地域総務課長	区市町村社協
10	森田 眞希	NPO法人 地域の寄り合い所 「また明日」 代表理事	NPO関係者
11	相田 義正	板橋区民生・児童委員協議会会長	民生委員
12	小林 秀樹	東京都社会福祉協議会 事務局長	

※ 座長

事務局

地域福祉部長	川井 誉久
地域福祉部地域福祉担当 統括主任	小川 和江
地域福祉部地域福祉担当 主任	多田 尚子

東京らしい“地域共生社会づくり”のあり方について
中間まとめ

発行日 平成 30 年 3 月

発 行 社会福祉法人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

住 所 〒162-8953 新宿区神楽河岸 1-1
セントラルプラザ 5 階

Tel : 03-3268-7186 Fax : 03-3268-7222