

「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



## はじめに

地域福祉推進委員会（委員長：和田敏明 ルーテル学院大学名誉教授）は、東京都社会福祉協議会の業種別部会組織や民生児童委員連合会をはじめとする多分野の関係者・機関によって構成され、その時々社会福祉、地域福祉に関連する重要な課題を審議し、行政や民間事業者自らも含め、幅広い視点から必要な取り組みや施策のあり方を提起することを目的とした会議体である。この地域福祉推進委員会の下に、近年の地域福祉をめぐる急速な社会情勢や施策動向の変化に対応するため、平成29年7月、新たに地域福祉推進検討ワーキング（座長：諏訪徹 日本大学教授）（以下、「前期ワーキング」とする）を設置した。折しも国においては、いわゆる「我が事・丸ごと地域共生社会の構築」に向けた検討が進められ、一方で東京都では、はじめての地域福祉支援計画の策定にむけた検討が始まったところであった。前期ワーキングでは、そうした施策動向をにらみつつ検討を進め、翌年3月の「中間まとめ」を経て、31年3月に「最終まとめ」を提起した。

前期ワーキングにおける検討の経緯と成果については第Ⅰ章に詳述するが、本ワーキングでは、前期ワーキングでの到達点を踏まえつつ、その後の東京の各地における取り組みの進捗や、国における重層的支援体制整備事業の法定化（社会福祉法106条の4）等の施策動向を勘案し、**「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」**を新たなテーマに据えて検討を重ねた。

いうまでもなく、前期ワーキングが提起した『東京らしい地域共生社会づくり』にあっても、その目指すものが“共生社会”である以上、そこでは、だれも排除せず取り残さない社会のあり方、いわゆる“包摂性”がその本質として含意されていることは当然といえる。しかし、残念ながら現実の社会では、ひきこもりや8050等に象徴されるように、社会環境も人々の意識も、いくら『我が事・丸ごと』の地域づくりを呼びかけても必ずしもそれが“包摂”にはつながらず、かえって「生きづらさや孤立」の問題は潜在化しつつ広がり、深刻化の様相を深めているといわざるを得ない。

本ワーキングでは、そうした現状認識を踏まえ、『東京らしい地域共生社会づくり』のいわば進化形として、「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**』のあり方」を提起した。その中では、とりわけ新たに法定化され、今後、東京の各区市町村においても取り組みが進むと思われる重層的支援体制整備事業をいかにして東京らしく、有効に活用するかを強く意識し、そのための取り組みをできるだけ具体的に提案するよう努めた。

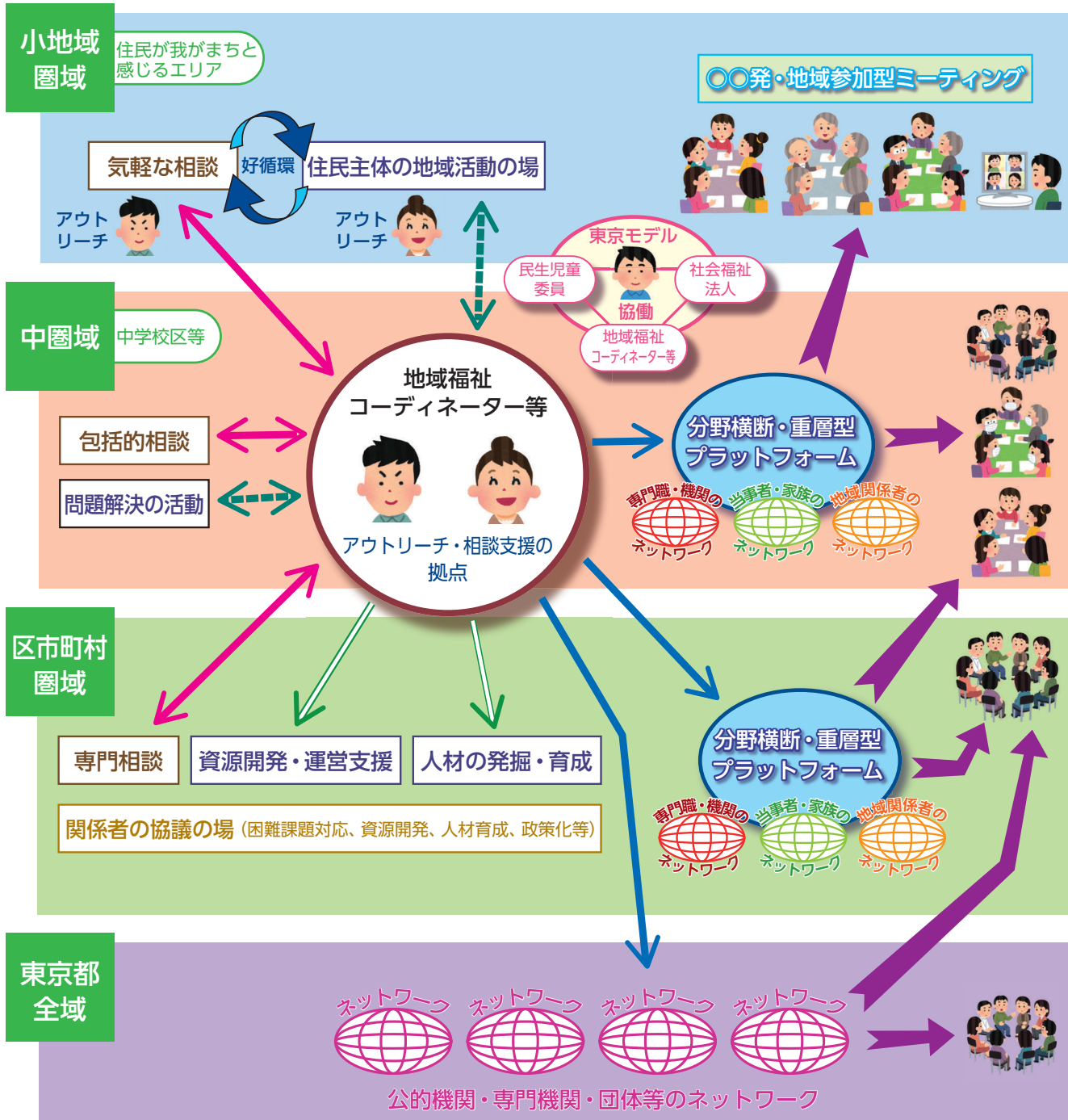
検討を進めるにあたっては、ワーキングメンバーのみならず外部の実践者も招いて、関連する重要テーマについてのヒアリングを重ねた。その成果は、本報告の後半に掲載させていただいた。

折しも、新型コロナウイルスの深刻な感染の拡大と重なり、本ワーキングでもオンラインによる

会議を強いられる等の困難な状況もあったが、逆にコロナ禍での地域活動のあり方や、人と人のつながりを紡ぎなおすことの重要性などを深く学ぶ機会ともなった。

このコロナ禍がいつどのような形で収束を迎えるのか、いまだ先の見えない不安な状況が続いているが、そうした中でこそ、地域社会をよりよくするための私たちの営みと挑戦はその歩みを止めてはいけないと痛感している。東京の新しい地域社会づくりに向けて、本提起が少しでも参考になれば幸いである。

# 「包摂・共生型の地域社会づくり」のイメージ



- コーディネーターのはたらき
- ① 地域支援
  - ② 個別支援
  - ③ しくみづくり・ソーシャルアクション

---

## 目次

---

はじめに	1
「包摂・共生型の地域社会づくり」のイメージ	3
I これまでの経緯・背景と検討の趣旨	7
II 「生きづらさや孤立」と向き合う意味	10
III 問題の所在と想定される対応の方向性	12
1) 孤立する個人と家族	13
2) 埋まらない隙間、複合化する課題	14
3) 予防的支援と学びの機会の不足	16
4) 寄り添い・見守り・ケア機能の不足	17
IV 今後の取組みの視点とあり方（提言）	19
1) “きずな再生・寄り添い重視モデル”の確立	19
2) 当事者本位の徹底と予防的アプローチの重視	20
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	21
4) 「〇〇発・地域参加型ミーティング」の開催	25
5) 学びと広報の推進	31
6) 多様な居場所と継続的なケアの拠点機能の確立	33
7) 効果的で効率的な生産性の高いネットワークの運営	34

今後にむけて	36
資料編 地域福祉推進検討ワーキング テーマ別ヒアリング	39
1 ひきこもりに関する課題や取組みについて	40
2 不登校に関する教育現場における取組みについて	44
3 触法障害者等に対する支援の課題や取組み内容について	48
4 8050等、複合課題のある世帯への支援について	52
5 ひとり親家庭と母子生活支援施設利用者の現状と課題について	56
6 児童虐待と社会的養護の実情と背景	60
7 生活困窮者の支援と課題	64
* 委員名簿	69
* 検討経過	70





## I これまでの経緯・背景と検討の趣旨

### (前期ワーキングによる提言のポイント)

▶ 東京都社会福祉協議会 地域福祉推進委員会では、前期（平成29～30年度）の地域福祉推進検討ワーキングにおいて「東京らしい“地域共生社会づくり”のあり方について」をテーマに検討を進め、31年3月に最終まとめを提起した。

この「最終まとめ」では、主に以下の各点を提起した。

- ・ 包括的な支援体制を構築する基盤として、区市町村ごとに三層のエリア（小地域圏域、中圏域、区市町村圏域）を設定する。
- ・ 住民の日常生活圏域にあたる小地域圏域では、身近な活動者による気軽な相談対応やニーズ発見を行い、住民主体による基礎的な地域活動（協議の場づくり、居場所づくり、見守り活動）が進められる。
- ・ 中圏域では、福祉分野を中心とした専門職・機関の協働により、小地域圏域では解決が難しいケースを受け止め、解決を図る。
- ・ 区市町村圏域では、多分野の関係機関の協働体制を構築し、中圏域でも解決できないような困難ケースへの対応を図るとともに、人材育成等の基盤整備を図る。
- ・ 中圏域に配置された地域福祉コーディネーター等（コミュニティ・ソーシャルワーカーや生活支援コーディネーター、ボランティアコーディネーター等）は、小地域圏域にアウトリーチして、住民主体の地域活動を支援するとともに、各圏域をまたがって個別ケースのコーディネート、解決を図る。
- ・ 上記の地域福祉コーディネーター等の取組みに、民生児童委員協議会および社会福祉法人の地域公益ネットワークが協働し、地域支援と個別支援の両面にわたって中核的な役割を果たす。

### 【東京モデル】

- ・ ボランティア・市民活動センターと地域福祉コーディネーター等は、それぞれ「地域性に拘らないテーマ型の自由な活動領域と構成メンバー」、「地域性を重視した生活課題全般に及ぶ対象領域と地縁型の構成員」に特徴があり、相互に強みを活かし連携・協働して、地域づくりや個別支援を進めることが期待される。
- ・ 地域共生社会づくりの主要なプロセスのひとつとして居住支援を位置づけ、高齢者や障害者等、住宅確保要配慮者の入居前から入居時、入居後の生活支援まで、居住支援協議会を中心に関係機関が分野を超えて協働し体系的な支援のしくみを構築する。
- ・ 地域において差別や排除を受けやすい人を包摂する社会をつくるため、障壁を作らない教育、多様な居場所の設置、共生型の常設拠点の整備等を進める。

- ・上記の取組みを包括的、体系的に進めるため、地域福祉計画、地域福祉活動計画が密接に連携・連動し、住民や関係者と行政の適切な役割分担と確固たる協働体制を構築することが期待される。

### (その後の主な施策動向)

- ▶ その後、東京都地域福祉支援計画の策定（30年3月）や、各区市町村の地域福祉計画、地域福祉活動計画の改定等を経て、都内各地では、地域福祉コーディネーター等の配置や取組みが着実に進行しつつある。また、コロナ禍による厳しい制約に晒されてはいるものの、多くの区市町村において、社会福祉法人による「地域における公益的な取組」を推進するためのネットワークが貴重な実践を積み重ねてきている。
- ▶ 一方、国においては、30年10月、生活困窮者自立支援法が改正され、生活困窮者自立支援制度による支援の対象として「経済的な困窮状態」にのみ着目するのではなく、「地域社会との関係性」にも着目し、ひきこもり状態にある人など、地域で孤立する人も含めた包括的な支援体制を構築し、「生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現」をめざすこととされた。
- ▶ また、令和2年6月の社会福祉法の改正により、重層的支援体制整備事業が法定化され、3年4月に開始されることとなった。この事業は、市町村において、既存の相談支援等の取組みを活かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対して包括的な支援体制の構築をめざすものであり、「相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」を一体的に実施することとされている。

### (検討の趣旨)

- ▶ 今後、東京の各地域において上記の前期ワーキングが提起した、“東京らしい地域共生社会づくり”、さらにいえば“それぞれの地域にふさわしい地域共生社会づくり”を進めるにあたっては、前回の提起では必ずしも十分ではなかった「生きづらさや孤立に苦しむ人たち」を地域社会や専門職・機関が無視や排除することなく、どのように受け止め、むしろ積極的に包摂し、真の地域共生社会づくりをいかにして進めるかが問われている。それは、触法障害者であれ、ひきこもり状態にある人であれ、社会的養護出身者であれ、長期（社会的）入院から地域生活への復帰をめざす精神障害者であれ、特定の人々を同じ地域の「構成員＝仲間」として受け入れず、無視や排除しようとするような社会は、たとえそれ以外の多くの人々にとってどれだけ快適で暮らしやすい社会であったとしても、決して“共生社会”の名に値しないと考えられるからである。
- ▶ また、新型コロナウイルス感染症によるパンデミックの脅威は、社会的な地位や立場、所得の多寡、国籍や障害の有無などに関わりなく、すべての人にとって共通のリスクであり、だれもが当事者になりうるという現実を突きつけた。この人類共通の脅威は、特定の人を排除したり、切り捨てることでは決して解決せず、すべての人が違いを乗り越え、心を合わせ協力し合うことによってはじめて効

果的に対処することができる。だれひとり取り残さない、まさに“共生”の思想と姿勢の重要性が明らかになったといえる。

▶ 一方で、現実の地域社会では、新型コロナに感染してしまった人やその家族、あるいは濃厚接触者等に対する不当な差別や攻撃は残念ながら後を絶たない。また、コロナ禍における営業活動の“自粛”等による社会経済活動の停滞は、不安定就労者や収入の乏しい学生、出稼ぎ外国人等、もともと社会的に弱い立場にある人たちの生活を直撃し、深刻な困窮状態と格差の拡大をもたらしている。そうした厳しい状況の中ではあるが、だからこそ、地域の中で住民や関係者の相互理解と協働を進めることの価値と必要性はより明確となり、今こそ地域共生社会づくりに取り組む好機が訪れているとも考えられる。

▶ 今後、こうした教訓も生かしつつ、「生きづらさや孤立に苦しむ人たち」の課題を考えるにあたっては、現在の社会福祉をはじめとする社会サービスの支援体系では対応しきれない、すき間のニーズや複合的な課題への対応が重要なターゲットとなる。この点、社会福祉法が市町村に対して求める「包括的支援体制の整備」(106条の3)をどのように進めるか、とりわけ、新たに事業化された重層的支援体制整備事業(106条の4)にどう取り組み、「東京らしい地域共生社会づくり」にどう活かすかが重要なテーマになると考えられる。

▶ 本ワーキングでは、以上のような経緯、背景と問題意識の下、さらには国連が提起するSDGsがいうところの「だれも取り残さない」社会のあり方を重視しつつ、「東京らしい地域共生社会づくり」の進化形として、「東京らしい**包摂・共生型の地域社会づくり**」のあり方を検討し、課題提起することとする。

## Ⅱ 「生きづらさや孤立」と向き合う意味

### (「生きづらさや孤立」を生み出す現代の社会環境)

▶ 不安定雇用の増大、所得格差や教育格差の拡大、単独世帯の急激な増加、家族機能の脆弱化、生涯未婚率の増加、地域コミュニティの脆弱化等々、社会構造の大きな変化の中で人々は安心できる自分の居場所を見つけられず、社会からの疎外感や将来への不安、希望のなさに苛まれている。

また、コロナ禍における“同調圧力”という事象に象徴されるように、日本社会特有の同一性や均質性を重視し、異質や多様性に対して不寛容で排他的な精神文化風土は、ときに個性やその人らしさを否定し、人間関係を一層息苦しいものになっている。

▶ そのような現代社会において生じている多様な問題の中で、生きづらさや孤立に苦しむ多くの当事者や家族が、周囲や社会からの偏見や差別的な対応（排除やいじめ、ネグレクトを含む）、学校や職場などの社会生活における挫折やトラブル等による対人関係に対する恐怖心や自信の喪失、そしてそれらに起因する場合も含めた、自身の心身の不調や障害、経済的あるいはより広義の生活上の不自由や困窮等に苦しんでいる。

▶ そうした状況に至った原因やきっかけは、生まれ育った環境の問題などによる社会的な負（不利）の連鎖に起因することも少なくない。そして、制度のすき間や支援機関間の連携の不足が「不利の連鎖」を止められなかったことから、周囲や社会からの前向きな支援が得られないばかりか、結果的に負の烙印を押し付けられ、いつしか本人は自己肯定感や自尊感情が低下し、生きがいをもって自分らしく、よりよく生きる意欲や勇気を喪失してしまう。

▶ あるいは、いわゆるひきこもりの問題に象徴されるように、社会や地域、家族からさえも孤立し、縦割りの制度の中で必要な支援も届かず、時には自らあらゆるつながりや絆を絶たざるを得ない状況や心境に追い込まれている場合も少なくない。

さらには、そうした社会的な排除のプロセスの中で、孤立した状況が新たな差別や偏見を生み、時には世代も超えた「不利の連鎖」につながっていく。

### (求められる地域社会のあり方)

▶ こうした状況に対し、従来の標準的な社会モデル（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強い基盤等）を前提とした現在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、抜本的なあり方の見直しが求められている。

▶ その際、旧来の縦割りの施策体系の弊害を修正することはもちろん、社会、国民の意識の変革を進め、社会全体がだれも取り残さず、すべての人のウェルビーイングの実現を目指して、社会や地域で安心できる居場所を見出し、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」をめざすことが求められる。

※ ウェルビーイング＝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

### Ⅲ 問題の所在と想定される対応の方向性

本ワーキングでは、「生きづらさや孤立に苦しむ人たち」の現状や課題を把握することを目的に、様々な分野の取組みのヒアリングを行った。そこから見えてきた問題と想定される対応の方向性の大要は以下のとおりである。なお、各テーマのヒアリング内容の詳細はブックレットとして別にとりまとめたので、そちらを参照していただきたい。

#### ～ヒアリングのテーマと問題意識～

##### ① 「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。

##### ② 「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るにも関わらず、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。

##### ③ 「触法障害者等に対する支援の課題や取組み内容について」

・・・ 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。

##### ④ 「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っていない。

##### ⑤ 「ひとり親家庭と母子生活支援施設の利用者の現状と課題について」

・・・ 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。

##### ⑥ 「児童虐待と社会的養護の実情と背景」

・・・ 急激に増大する児童虐待に関する相談に対し、児童相談所をはじめとする社会資源の整備は追いついておらず、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。

##### ⑦ 「生活困窮者の支援と課題」

・・・ 生活困窮者自立支援制度は、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では多岐に渡る膨大な相談への対応に追われ、多様な生活課題に向き合うことができていない状況もある。

## 1) 孤立する個人と家族

### <見過ごされてきたニーズ>

「生きづらさや孤立に苦しむ人たち」の中には、自己肯定感が低く、自分が何をしたらいいのかわからないという人も少なくない。子どものころから障害を見過ごされてきて、適切な教育や必要な支援を受けられなかった人もいる。そのため、挫折や失敗を繰り返すことも多い。自己肯定感が低く、それは学歴や就職などとも因果関係がある場合もあり、自分に自信が持てず、自分がやりたいことがわからなかったり、諦めの意識が強くなってしまいうことも少なくない。

### <相談のハードルの高さ>

誰かに相談することは誰にとってもハードルが高いが、特に生きづらさや孤立に苦しむ当事者の中には、自ら困りごとを相談できない人も多く、福祉制度やサービスの情報を得るチャンスも少なくなってしまう。相談機関が当事者に知られていない場合もあつたり、本人が出向いて行かないと相談を受け付けてもらえない、昼間だけしか対応してくれないなど、相談窓口の使いづらさも原因になっている。また、否定されるのではないか、親身になってもらえないのではないかという思いが、さらに相談のハードルを高くしていると思われる。福祉の情報が届いていないことにより支援のイメージがわからず、支援拒否につながることもある。

### <地域からの孤立、つながりの喪失>

本人もその家族も分断された地域の中で孤立しがちとなっている。家族の問題は近隣に相談しにくく、ときには問題を知られることにかえってレッテルを貼られることもある。そのため、あえて地域とつながらずにいる世帯もある。複合課題を抱えた世帯は、家庭内の人間関係に課題がある場合も少なくない。たとえば、父親からの性的虐待等により家出し、公園やSNSで知り合った男性の家などを転々としている若年女性など、大人への不信感から、自ら助けを求めることが難しい状況にある。また、「社会的入院」と言われる精神障害者の長期入院も、地域でレッテルを貼られることを恐れ、本人や家族が地域から孤立していることが要因のひとつといえるであろう。

## ■ 想定される対応の方向性

- 地域や多様な社会生活場面において、当事者のニーズを発見する機能を確立する必要がある。当事者から「困っている」状況が発信されないため見過ごされてきたニーズを早期に発見し、早期に適切な支援につなぐことが重要である。
- 相談のハードルを下げるために、相談機関が方法や時間などを工夫することで相談しやすい体

制をつくるとともに、当事者が「困ったときに助けを求められるスキル」(受援力)を身に付けられるような取組みが重要である。

- 当事者や家族がネットワーク化し、そこでエンパワメント(力づけ)して問題解決の主体となることで、専門機関とは違う支援が期待できる。それは、当事者ならではのピアサポートやセルフヘルプなどの支援の貴重な力になるだけでなく、専門機関や地域の理解を促進することにつながり、地域からの孤立を防ぐことにもなる。

### 取組みの具体例

※ 社会福祉法人の地域公益活動として、子どもたちが様々な経験を積むことができる機会や、就職につながる資格取得を支援するプログラムを実施している社会福祉法人のネットワークもある。家庭が抱えている世代間の不利の連鎖を断つことや、目標を持って生活することで、自己肯定感を高めるなどの効果が見られている。

※ 地域住民がいつでも自由に集まり、活動できる居場所であるサロンはニーズ発見の場ともなる。地域のサロンに地域包括支援センターの職員が関わり、課題のある世帯の情報を得て動くことがある。また、サロンには民生児童委員が関わっていることも多く、民生児童委員から情報を得ることもある。

## 2) 埋まらない隙間、複合化する課題

### <多様で複合的な課題>

それぞれの「生きづらさ」の要因や抱えている課題は多様で複合的である。例えば、ひきこもりの要因として、発達障害やうつ症状といった障害や病気と、いじめや虐待による対人不信等の両方を抱えていたり、ひとり親が低収入、ひとりでの子育て、離婚や親権をめぐる紛争など、同時に複数の課題を抱えて生活している場合がある。また、本人だけではなく、家庭内で複数の課題を抱えていることも多い。そのため、世帯全体を多角的に支援しないと本人の課題も解決されない場合がほとんどである。

### <ニーズに追いつかない専門機関の体制>

それぞれの専門機関による当事者への支援体制が、ニーズに追いついていない状況がある。例えば、教育現場には、福祉的アプローチができるスクールソーシャルワーカーが配置されつつあるものの、非常勤であることや社会的な認知不足等により、十分な動きが取れないことがある。また、子どもの虐待の通報は20年間で20倍に増えたが、社会的養護の施設はほとんど増えていない。そ



うした状況もあり、多忙な専門機関が多く、地域包括支援センターが地域支援事業の業務に十分に取組めないことがあったり、生活困窮者自立相談支援機関がアウトリーチや「生活困窮者支援を通じた地域づくり」になかなか取組めないことがある。

### <制度の狭間、隙間>

制度が未整備であることや、当事者の課題が多様で複合的であるために、制度の狭間、すき間に陥ってしまうことがある。公的な相談機関は、制度で決められた守備範囲を越えて動くことが難しく、狭間やすき間の課題に対応することは困難である。そのため、たとえば、再犯により刑務所へ繰り返し収容されている人の中には、抱えている課題があるにも関わらず、どこにもつながらなかったために、最終的に刑務所に来てしまったのではないかと思われる障害者等も少なくない。

### <専門職・機関同士の理解、つながりのしくみ>

制度の狭間、すき間に陥らないために、多分野・多機関の連携が必要であるが、分野間や機関間の理解が進まず、専門機関間でもつなぐ先がわからないことがある。つなぐしくみもなく、相談を受けた機関が抱え込んでしまうこともある。特に、福祉と教育、福祉と司法など、福祉分野を越えた相互理解はなかなか進まず、教育現場や司法分野との連携が十分ではない。また、中学校から高校への進学や通所施設の変更、DV等による転居、刑務所出所後など、本人の生活圏域が区市町村を越えて移ることや、複合的な課題を有する家族の居住地が分散していることもある。区市町村間のつながりが上手くいかずに支援からもれることがないように、区市町村間をつなぐより広域のネットワークも必要である。

## ■ 想定される対応の方向性

- ニーズを発見しても、そのつなぎ先がない、わからないということがないように、多様なつなぎ先に関する情報ネットワークの整備をするなど、つなぎ先の多元化と明確化が必要である。
- 複合的な課題に対しては、単独の支援機関では対応が困難であるため、多分野・多機関の連携・協働体制の確立が必要である。この体制には、福祉分野のみならず、教育や司法分野との連携も含まれる。この連携・協働体制の中で、既存の制度にあてはまらないニーズの対応方法や受け皿の明確化を進めていくことが求められている。連携・協働体制を効果的・効率的に実現するためのしくみとツールの開発が望まれる。
- 地域福祉コーディネーター等の配置（中学校区等の中圏域への複数配置）を着実に進め、多様な相談やニーズを受け止めるとともに、住民への働きかけもしながら、つなぎ先であり受け皿となる関係機関のネットワークをつくることが重要である。

## 取組みの具体例

- ※ スクールソーシャルワーカーが関わっている「思春期ネットワーク」では、医療機関、スクールカウンセラー、養護教諭、その他思春期の子どもを取り巻く人たちが、福祉、教育、医療等の分野を越えてつながっている。
- ※ 生活困窮者自立相談支援機関には、制度上のしくみとして、多くの機関と連携した支援が求められている。家計改善支援事業では、弁護士事務所の協力を得て、家計改善のためのネットワークをつくったり、子どもの学習・生活支援事業では、学習支援を行っている団体、教室のネットワークをつくったりと、団体間の連携づくりにも取り組んでいる。

## 3) 予防的支援と学びの機会の不足

### <予防的支援>

現状の当事者への支援は、問題が起きてからの事後対応が中心であり、予防的な取組みは不十分である。例えば、児童虐待への対応は予防、発見と介入、その後の支援の三層になっているが、現状は発見と介入に偏っており、予防の取組みも支援の受け皿も足りていない。虐待が起こる前に地域で親を支援する体制が非常に少なく、なぜ虐待を予防できなかったのかが十分に分析されていない。また、障害を誰にも理解してもらえずに、その結果、軽微な犯罪を繰り返しては刑罰を科されてしまう再犯者もいる。

ここでいう予防的な支援とは、意識的に具体的な施策や取組みとして追求するというより、地域の日頃からの自然なつながりや、お互いを気遣う関係性、そして多様な関係者のネットワークが活きていれば、その結果として実現していくものといえる。

### <「生きづらさ」に対する理解不足と偏見>

予防的な支援が進まない要因に、「生きづらさ」に対する理解不足がある。専門職、専門機関も地域の人たちも、「生きづらさ」について正しく理解できていないことがあり、偏見や無知がある。特に触法障害者については、地域に理解者を増やそうとすると排除する人も増えてしまうという難しさがある。

### ■ 想定される対応の方向性

- 専門職、専門機関による予防的な取組みを強化するとともに、地域の中で問題を発生、増幅させないつながりや助けあいを醸成していく必要がある。「生きづらさ」の理解を深めることで、地域

への受入れを促進し、地域の中での自然な見守り機能を確立させていく。

- 多様で潜在する支援課題に気づく感性をもち、早期発見、早期相談、早期支援による、生活を重視した柔らかな支援を行うことが求められている。
- これを改善していくためには、専門職や住民等が問題に気づき、正しく理解し、効果的に発信したり、行動できるよう、多様な学びの機会を用意することが重要となる。

#### 取組みの具体例

※ ひきこもりの家族会では、ケアマネジャー向け、民生児童委員向け、地域住民（見守りボランティア）向けなど、事例検討を含めた講習会を実施して、理解促進を図っている例がある。

※ 児童養護施設では、入所児だけではなく地域支援をする「地域交流センター」の設立を計画している例もある。常設の居場所として、まずは子どもたちに来てもらい、子どもたちとつながることで親ともつながり、親を支援するしくみにしたいと考えている。

## 4) 寄り添い・見守り・ケア機能の不足

### <継続した支援の必要性>

当事者の課題は、今、表出している問題に対する緊急的、専門的な対応だけで完全に解決するとは限らず、その後も必要に応じてライフステージを通じて継続的に寄り添い、見守りや必要なケア等の支援が必要となる場合が少なくない。たとえば、教育分野においては、学校が変わると課題が上手く引き継がれないこともあり、卒後のフォローは難しく、特に中学校（義務教育）から高校へつなぐしくみは十分ではない。また、通過型の福祉施設等では、課題を十分に解決できていないうちに退所し、支援が途切れてしまうケースも少なくなく、長期的な支援のできる施設や支援機関が関わることを望まれる。

### <多様な機関や住民、当事者等による連携の必要性>

緊急的、専門的な対応期を経て、その後の継続的な寄り添い型の支援を行うにあたっては、緊急的な対応以上に、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い。そのため、フォーマル・インフォーマルを問わず、多様な関係機関や住民、当事者等が連携して、寄り添い型の支援や必要なケアを実現する必要がある。たとえば、発達障害が見過ごされ、いじめ等により不登校傾向がある児童に対し、学校との連携の下、スクールソーシャルワーカーや子ども家庭支援センターが中心となって特別支援教室や家庭養育の支援に取り組むとともに、卒業後も見据え、障害者相談支援事業所や民生児童委員等が関わり、適切な福祉サービスの利用や、地域での居場所づくりにつな

げることなどが考えられる。

## ■ 想定される対応の方向性

- 専門職と地域関係者、フォーマルとインフォーマル、緊急対応と寄り添い支援、個別支援と地域支援、地縁型組織とテーマ型組織などをつなぐ、地域の新たなプラットフォーム機能の確立が望まれる。プラットフォームの下で、個別支援を通じた地域関係者への課題提起や主体形成の取組みを進め、地域の中で当事者を緩やかに見守り、寄り添っていく体制をつくる必要がある。
- 緊急的な支援後も、そこに行けば仲間がいてほっとでき、相談もできる。そして、専門職がつながりを切らさずに、必要に応じて専門的なケアを提供できるケア拠点としての機能が望まれる。そこでは、専門機関と当事者組織や地域関係者等が連携して支援にあたることが考えられる。

## ■ 取組みの具体例

- ※ 地域における緩やかな支援として、介護保険サービスやケアマネジャーを嫌がる認知症高齢者が、顔見知りがいるからと言って近所のサロンに毎週通っているケースがある。本人はサロンから一人では帰れないのだが、住民の中に「近所なので一緒に帰りましょう」という方がいたり、「体操が好きなら体操教室にも一緒に行きましょう」という方がいて、住民の力で専門職ではできない見守りや寄り添い支援をしている。
- ※ ひきこもりの家族会では、元当事者や親をピアサポーターとして養成しており、各地域の家族会を拠点にして、保健師とピアサポーターと一緒に訪問することを考えている。地域で長期的に関わることのできる家族会を中心にチームで対応することで、専門的なケアと経験者ならではの寄り添った支援の両方を受けられる体制がつけられる。
- ※ 触法障害者の再犯防止には、出所後の生活拠点や支援者とのつながりが重要である。障害者施設の中には、「第2の故郷」になるよう、本人との相互理解に努め、失敗してもまたつながり、長期的な支援をしているところがある。

## Ⅳ 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

#### （ライフサイクルに応じた継続的な支援の必要性）

- ▶ 日本の福祉制度は、乳幼児期の育児をサポートする子育て支援、障害者に対する生活支援や就労支援、高齢による介護サービスの提供など、「それぞれの課題」に応じて「解決すること」を中心に専門分化して発展し、その点において重要な役割を果たしてきた。
- ▶ 一方で、子どもが一定年齢に達したことによる支援の終了や「障害者」と認識されず制度利用につながらない場合、要介護状態の高齢者と共に暮らす家族の課題など、困っている状況や気になる状況があっても、継続的な支援につながらなかったり、途切れてしまうことが少なくない。このように、それぞれの課題ごとに解決を図る「課題解決モデル」だけでは対応できないことが、社会からの孤立や本人の「生きづらさ」につながっている。
- ▶ 当事者や家族の「困りごと」や周囲の人の「気になること」について、気軽に話せ、受けとめてもらえる関係や機会をつくっていくことが敷居の低い相談につながる。そして、当面の課題解決が図られても、その後も年齢や支援期間に関わらず、本人が社会とつながり続けることができるような調整や、必要に応じた継続的な支援や見守りなどが求められる。
- ▶ 誰もがその生涯の中で「生きづらさ」や「孤立」につながる課題に直面する可能性がある。それはそれぞれの人のライフサイクルによっても異なる。本人や自分の子どもが保育園や学校に通っている時期には、虐待、いじめ、不登校、引きこもり等の課題に直面する場合もある。就労している時期は、厳しい労働環境に起因する精神疾患や、失業や退職を機に孤立、経済的困窮、ひきこもり、犯罪等の課題が表出することがある。老年期は、安定した豊かな暮らしができる人々がいる一方で、現役期から累積された格差があらわれやすく、心身の能力の低下や離死別などから孤立しやすい状況に直面しやすくなる。このようなライフサイクルという視点を踏まえて支援していく必要がある。
- ▶ 【発見・受けとめ】から【関係形成・支援調整】、その後の【継続支援・見守り】まで、制度の枠をはめず、だれ一人取り残さないしくみが求められる。当面する課題解決を図っていくことに加えて、「きずな再生・寄り添い重視モデル」として、新たにつながりを築くことも含めて、つながりをつくりなおし、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を確立することが必要である。

## 2) 当事者本位の徹底と予防的アプローチの重視

### (当事者本位の徹底)

▶ 福祉サービスや支援は、従来、「支援する側」である専門職・機関、「支援される側」である当事者という固定された概念のもとで提供されてきた。地域住民の中には、自分がこれまで関わったことがなかったり、よく知らない場合に、「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。このようなスティグマ（負のレッテル貼り）がより一層、周囲への話しにくさを生み、孤立を深める悪循環を引き起こす。

▶ しかし、例えば、ひきこもり経験者がオンラインで活動する住民による子育て支援の活動に関わり、子育てに悩む母親と話す機会を持つことができれば、当事者でもあるひきこもり経験者は、住民にとっては、一緒に活動する仲間であり、母親をエンパワメントする存在として認識されていくであろう。差別や排除のない地域共生社会づくりは、一朝一夕には進まないが、多様な視点から少しずつでも継続して推進していくことが重要である。

▶ また、ひきこもり、8050、不登校、社会的養護出身者等の自立困難等、複合的な課題は、制度に基づく支援が未整備であるうえ、当事者本人だけではなく、家族も含めた視点や、家族への支援も必要であるなど、それぞれの当事者や家族に合わせて考えていくことが重要である。当事者本人と家族の希望が異なる場合や葛藤が生じる場合も少なくないが、それぞれに寄り添うことも含めて、常に当事者本位の視点を徹底していくことが求められる。当事者本位を徹底することにより、それまで「支援される側」でしかなかった当事者が他の当事者を助け、少しずつでも社会や施策を変えていく力となることが期待される。専門職・機関は、この当事者本位の視点を重視することによって、より一層、ニーズに合った支援や事業、施策を創造し、実施することが可能となる。

### (予防重視・エンパワメントアプローチの推進)

▶ 福祉、介護、医療等の専門職・機関による支援や治療は、課題や困りごと、不調などが実際かつ具体的に生じてはじめて提供することが多い。事後的であっても早期に支援につながる場合もあるが、課題が大きくなってから、または複雑になってからようやくつながり、専門職が関わり始めて「もっと早く支援につながっていれば」と感じることも少なくない。そうした状況に対して、そもそも日頃の生活の中で、もう少し深く人とのつながりや関わりがあれば、些細なことでも誰かに話したり、聞いてみたりすることで、問題となることが回避され、それが結果として予防的な効果につながると思われる。

▶ また、比較的早期に専門職が関わりを持つことができた場合であっても、短期的には十分に課題を解決することができず、そのまま支援が途切れてしまうことも少なくない。専門職には、今、

表面に現れている支援課題だけではなく、潜在する課題に気付く目を持ち、その背景も含め、その人や家族全体を捉えて次の支援につなげる役割が期待される。また、課題ごとの単発的な支援だけでなく、その構造に対してアプローチする視点が求められる。

▶ ひきこもりや不登校、認知症の人やその介護者、また、障害児の親等、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多くある。当事者や家族だからこそ、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。当事者や家族にとって、ピアサポートの活動や家族会の取り組みは、相談や情報収集の場、相互の支え合いの場や居場所、具体的な支援や活動創出の場、また、社会参加やつながりづくり、自己実現の場など、多様な側面があり、大きな可能性を持っている。

▶ このような当事者本人や家族ならではの力を専門職や機関による支援や、住民主体で進める地域の活動等に活かしていくことにより、今後の支援や活動の充実が期待できる。特に予防的な観点からエンパワメントを図ることで当事者を支えると共に、支えられる立場でもある当事者の経験や知見を専門職の支援や地域の活動の充実に活かすことにもつながり、「予防重視の相互エンパワメントアプローチ」として推進していくことが重要である。

▶ また、例えば幼児期のちょっとしたきっかけで、障害や虐待の兆候に気づき、その後の学童期や思春期にかけての教育や支援につなげることで、いじめや不登校の課題が回避される可能性がある。それぞれの人のライフサイクルの中でできるだけ早期に支援につながることで、その後の人生を大きく変える可能性があり、ライフサイクルの様々な場面で予防的な取り組みが進められていくことが大切である。

### 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

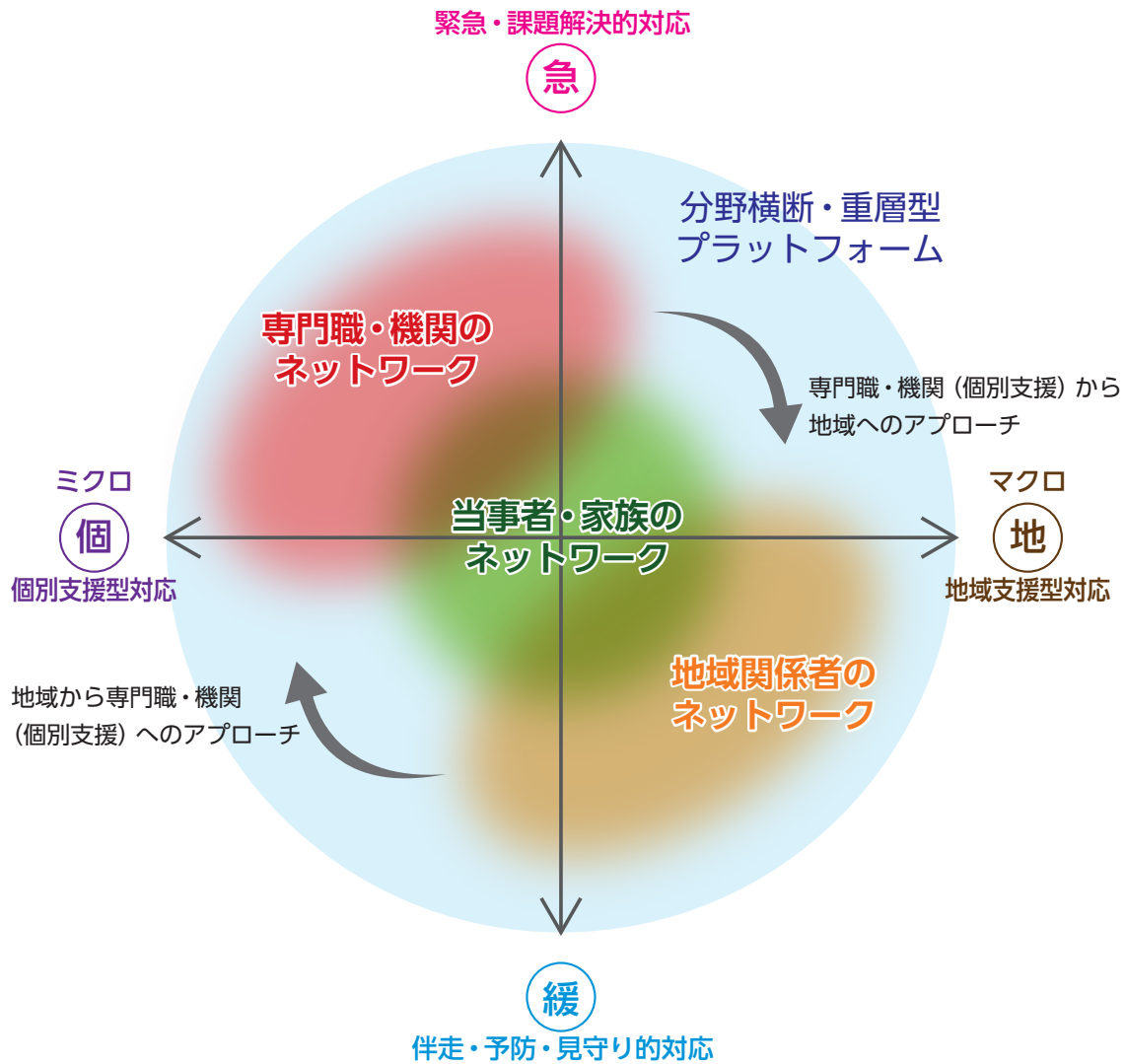
#### (3つのネットワークの位置づけ)

▶ 制度の狭間のニーズや複合的課題に対応するため、地域において包括的な相談支援体制を構築するにあたっては、地域の状況に応じたしくみづくりが求められる。とりわけ東京のようにニーズも資源も狭いエリアに高密度で凝縮されている地域においては、特定の一機関が多分野にわたってあらゆる相談や支援を実施することは現実的でも効果的でもない。フォーマル・インフォーマルを含めた多分野・多機関がプラットフォームを形成し、有機的な連携・協働体制を構築することにより、総体としてワンストップの相談・支援体制を構築することが重要である。

▶ 地域における個別ケースへのきめ細かな支援や関係形成のプロセスにおいて、①幅広い専門職・機関の連携・ネットワーク、②住民やボランティアをはじめとする地域関係者のネットワーク、そして③当事者や家族のピアサポートネットワークの3つのネットワークをそれぞれ強化するとと

もに、3者が協働し、専門分野やフォーマル、インフォーマルの枠を超えて、地域のすべての課題を受け止め、アウトリーチ機能を含め、必要な対応を可能とする「**分野横断・重層型プラットフォームの形成**」を進めることが期待される。

図1 3つのネットワークの機能とポジション



① 幅広い専門職・機関の連携・ネットワーク（専門職のネットワーク）

専門職・機関は、顕在化した特定の個別ニーズに対し、短期集中的に専門的な対応（専門相談＋専門的なケア）を図ることにより、当面する緊急の課題の解決を図ることが基本となる（ミクロ×緊急的対応）。さらに、教育や雇用、住宅確保等、多様な分野の専門職・機関がネットワーク化し協働することにより、対応可能な課題の範囲（分野）が広がることが期待される。一方、専門職・機関による取組みだけでは、地域に広く存在する課題全般に面的に対応することや、特定のケースであっても長期的に寄り添い型の支援や見守りを行うことは難しい。

② 住民やボランティアをはじめとする地域関係者のネットワーク（地域関係者のネットワーク）

地域関係者（町内会、地域ボランティア、商店等々）による取組みは、地域に存在する福祉課題



を受け止め、協議し、新たに必要な活動を生み出したり、専門職・機関だけでは対応しきれないニーズの早期発見や予防、寄り添い型の見守り・寄り添い支援において強みを発揮する（マクロ×中長期的対応）。一方で、専門性が求められる個別ケースを対象とした、緊急度の高い支援はなじまない。

### ③ 当事者や家族のピアサポートネットワーク（当事者・家族のネットワーク）

当事者や家族がネットワーク化（当事者の会や家族会の結成等）することにより、当事者や家族にとって、癒しと学びの機会となるとともに、地域で埋もれがちであった当事者のニーズが顕在化し、必要な施策や活動が有効に機能しやすくなる。このネットワークは、急性期・中長期、あるいは特定の個別ケース対応・地域課題対応の枠を超えて、広くその機能を発揮しうる位置にあるといえ、上記の専門職のネットワーク、および地域関係者のネットワークを接合するにあっても、きわめて重要な位置にあるといえる。

## （分野横断・重層型プラットフォームのイメージと圏域の関係）

▶ 「専門職・機関のネットワーク」、「地域関係者のネットワーク」、「当事者・家族のネットワーク」のそれぞれの機能強化を図ると共に、それぞれの強みを活かし、弱みを補い、つなげることで、多様な分野やフォーマル・インフォーマル、行政区域を超えて連携していくことが可能となる。そこで、そのための土台となる「分野横断・重層型プラットフォーム」を構築することが必要となる。上記の3つのネットワークに加えて、企業、商店、大学、NPO、NGO、警察等、様々な社会資源が参画することで、多様な地域生活課題に対応していける基盤をつくることとなる。

▶ このプラットフォームは、概ね中学校区域程度の「中圏域」を中心とし、地域福祉コーディネーター等がコーディネートする形で構築することが考えられる。そして、居住支援や虐待に関することなど、対応する地域生活課題やテーマによっては、小地域圏域や中圏域を超えて、「区市町村圏域」ごとのプラットフォームを構築し、重層的なしくみとする必要がある。

▶ さらに、課題によっては、自治体の行政区域を超えて連携する必要があることから、公的機関のネットワークや、東京都社会福祉協議会の業種別連絡協議会など、東京都全域（広域）の専門機関・団体のネットワークを活かすことやネットワーク間で連携を図ることが重要である。例えば、複合的な課題を持つ家族が、別々の区市町村に生活実態があるものの居住地に住民登録していない場合など、公的支援の狭間に陥り、市町村圏域を超えた連携なくしては進まないことが少なくない。このような連携をめざすため、その前提として、分野やフォーマル・インフォーマル等を超えた連携のほか、圏域においても重層的なしくみを構築する必要がある。

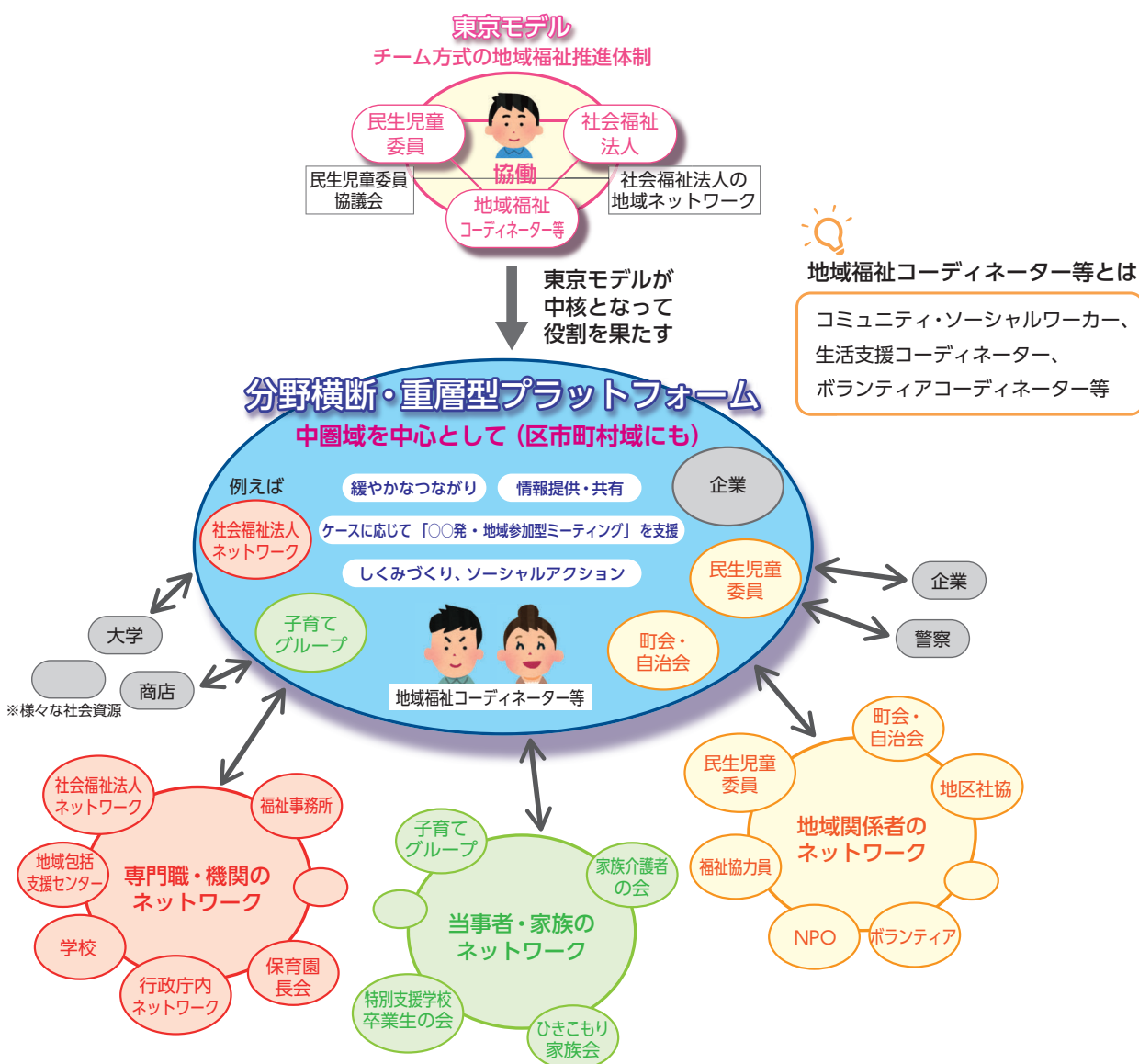
▶ プラットフォームは、「社会全体が誰も取り残さず、すべての人が社会や地域で安心できる居場所を見出し、ウェルビーイングを高めつつ、尊厳を持って、自分らしく参加、活躍ができる包摂・共

生型の地域社会づくりをめざす」という理念と「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」という目的を明確にし、多様な機関や団体、地域の社会資源が参画することが望ましい。

▶ 必ずしも日常的な会議体を持つ必要はなく、顔と顔の見える関係、緩やかなつながりを築けるよう、ICT活用も図り、情報提供・共有を行い、個別のケースごとに関係者が集まり開催する「〇〇発・地域参加型ミーティング」(詳細は後述)を支援する。


▶ このプラットフォームの形成および運営にあたっては、当面、社会福祉法人の地域公益ネットワーク、民生児童委員協議会、地域福祉コーディネーター、あるいは地域包括支援センター等が協働し、核となって進めることが有効と考えられ、このいわゆる「東京モデル」の発展型として、「分野横断・重層型プラットフォーム」の構築をめざす。この「分野横断・重層型プラットフォーム」は、「重層的支援体制整備事業」における「多機関協働事業」と位置付けることも考えられる。

図2 「分野横断・重層型プラットフォーム」のイメージ



## 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」の意義）

- ▶ 人生や生活における生きづらさや孤立につながるような潜在する支援課題は、幼少期を含め、社会生活のいたるところに存在し、十分に取り上げられることなく見過ごされてきた場合が少なくない。社会や周辺への理解も進まないまま、深刻な問題へと発展し、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り、さらなる無理解と偏見につながるという悪循環に陥ることもある。
- ▶ この負の連鎖を断ち切るためには、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することができるような場を用意し、そこにいつでもつなげられるようにすることが重要である。
- ▶ これを実現するためには、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ことが求められる。 

### （「〇〇発・地域参加型ミーティング」の圏域設定）

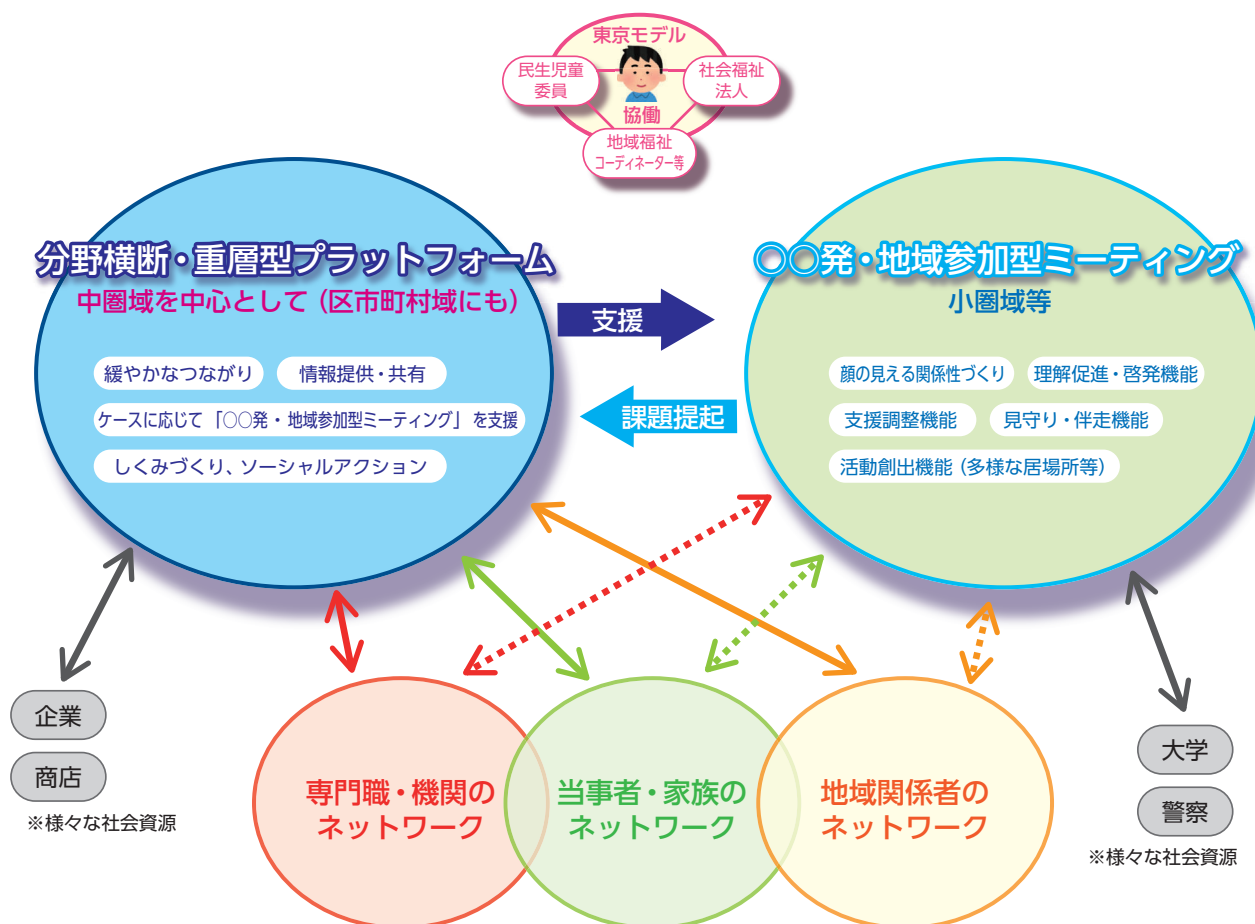
- ▶ 「〇〇発・地域参加型ミーティング」は、個別のケースごとに関係する人が集まり協議・協働するため、ケースによって、町会と民生児童委員、コンビニ店主など、一般的には、小地域圏域のミーティングの構成員となる人たちが中圏域や、場合によっては区市町村圏域の構成員となることもある。また逆に、中圏域の地域包括支援センターや、市町村圏域の保健所の保健師やNPOが小地域圏域の構成員となるなど、圏域が重層的となることもある。
- ▶ さらに個別ケースのAさんに関係する人による「〇〇発・地域参加型ミーティング」から派生し、例えば、Aさんを含めたその地域住民の買い物支援の取組みを推進しようとする場合には、近隣のスーパーや商店、車を運行できる可能性がある社会福祉施設、タクシー会社など、メンバーを変えて協議するなど、柔軟に必要な人が協議できるようにしていくことが考えられる。
- ▶ また、例えばDV（ドメスティック・バイオレンス）など、区市町村や都道府県の圏域を超えて、元の居住地から離れた地域のシェルターに避難せざるを得ない場合もある。この場合、広域で活動するNPOや都道府県域の女性相談センター（婦人相談所）、避難先のシェルターの職員等、広域の関係者が構成員となり「〇〇発・地域参加型ミーティング」を開催することも考えられる。その他、

虐待や刑務所出所者への支援等、課題によっては、身近な地域ではなく、広域の関係者が構成員となることが適している場合もある。

▶ 地域には分野別の各制度等に基づく多様な会議体があり、構成員が重複する場合も少なくない。本来、多分野にまたがる事例や課題をそれぞれの分野ごとの会議体で協議、検討することは非効率であるとともに、効果的でもない。逆に言えば、そうした事例や課題を分野を超えて協議、検討できる場を設けることは、ニーズにマッチした適切な支援や取組みにつながると同時に、全体としてみれば大きな合理化、効率化の可能性を有している。地域ごとの実情に応じて関係を整理し、統合したり、同時開催を進める等、効率化を図ることが重要である。

▶ この「〇〇発・地域参加型ミーティング」に基づく支援や活動においても、いわゆる「東京モデル」により、民生児童委員（協議会を含む）や社会福祉法人の地域公益ネットワークが主要な推進役として大きな力を発揮することが期待される。

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



💡 「〇〇発」とは 「学校発」「コンビニ発」等、誰でも地域の人が気づきをもとに発信し、地域福祉コーディネーター等が調整し、関係者が集まり協議するイメージ。

## (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」を実施する自治体においては、「〇〇発・地域参加型ミーティング」を必要に応じて、同事業上の「重層型支援会議」と位置付けることも考えられる。また、地域福祉コーディネーター等が調整をするなかで、必要な支援が届いていない人に支援を届けたり、各種会議や関係機関、住民とのつながりの中から潜在的な相談者を見つける可能性がある。これを同事業上の「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業」として機能させていくことや、上記のような買い物支援の取組みの推進過程が「参加支援事業」と位置付けられるなど、一体的な推進を図っていくことが考えられる。

▶ 「重層的支援体制整備事業」においては、包括的相談支援事業で受け止めた相談の内、課題が複雑化・複合化しており、支援関係機関間の役割分担の整理が必要な事例は、「多機関協働事業」につなぎ、「重層的支援会議」で支援提供者による支援プランの共有や適切性の協議、終結時等の評価、社会資源の充足状況の把握や開発に向けた検討を行うとされている。また、「重層的支援会議」は、支援関係機関のみならず、本人や世帯を取り巻く地域の関係者や地域住民などの参加を得ることが望ましいとされている。

▶ 「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、その後の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、提起するものである。例えば、「毎晩、幼い子どもだけで食べ物を買って食べているけど大丈夫かな」といった“気になること”に気が付いた民生児童委員が心にしまい込まずに発信し、関わりのある人がミーティングの場を持ち、次の行動につなげることが考えられる。制度を活用した支援に限らず、住民や当事者参加によるゆるやかな寄り添い型の支え合いの関係を築くことなどに中心を置くものである。「〇〇発・地域参加型ミーティング」を開催することによって、地域の様々な人たちの顔のみえる関係性をつくることとなり、それ自体が地域づくりであり、むしろ、そのための提案ともいえる。

▶ また、「重層的支援体制整備事業」は、高齢・障害・子ども・生活困窮といった既存の施策分野の枠を超え、包括的な相談支援の窓口を整備するとともに、狭い意味の出口支援（就労、住居の確保、福祉サービスの利用等）に限らず、幅広い社会参加の実現をめざした新たな視点に基づく施策として評価できる。一方で、専門機関だけでは把握しきれない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については、必ずしもこの事業ですべてをカバーすることは難しいと考えられる。

▶ この提言による、上記の「分野横断型・重層的プラットフォーム」や「〇〇発・地域参加型ミーティング」は、重層的支援体制整備事業の意義や利点を積極的に取り込み、有効に活かしつつ、さらに地域における多様な主体や取組みを総合的に推進するための挑戦といえる。

### (庁内連携の必要性)

▶ 重層的支援体制整備事業で包括的一体的な相談支援体制の構築を進めるためには、事業を所管する行政の関係部局の庁内連携を強化する必要がある。このことは、本提言を実現するにあたっては一層重要であり、福祉関係の部署だけでなく、教育、雇用、住宅等の関連部局を交えた推進体制を構築することが重要である。(包括推進体制所管部門の設置や、庁内横断プロジェクトチームの運営等)

▶ また、例えば、触法障害者の刑務所出所後の地域生活支援の充実は、地域定着支援を所管する部署と障害者支援を所管する部署の連携のもとで、弁護士会や社会福祉士会等との連携が求められるなど、住民に身近な区市町村行政はもちろんのこと、東京都における庁内連携が重要となるテーマもある。

### (個人情報保護に関する考え方)

▶ 特に圏域を超えた関係者が連携する場合など、個人情報保護が課題となり、必要性があっても情報共有が壁となり、連携が進まない場合が少なくない。そのため、この会議体は、会議の構成員に対する守秘義務を向け、潜在的な相談者に支援を届けるため、本人の同意がない場合にも情報共有を可能とする社会福祉法106条の6における重層的支援体制整備事業の「支援会議」の位置づけにより、個人情報保護の問題をクリアすることが有効と考えられる。

### (地域支援と個別支援の好循環をめざし一体的に推進することの重要性)

▶ 「〇〇発・地域参加型ミーティング」について、ここまで個別ケースに応じて地域福祉コーディネーター等が調整役となり、様々な人の協働を促し、地域支援につなげていくことを中心に述べてきた。一方で、個別支援から地域支援へという動きを中心に進めるだけで地域における居場所や社会参加の機会、見守りの活動が創設できるわけではなく、地域住民が日頃から地域のことについて協議する場を作り、住民が主体的に活動をすすめていくための働きかけや支援を丁寧に時間をかけて進めていくことが重要となる。

▶ 地域福祉コーディネーター等が地域で活動する際に、個別支援に偏って時間や労力を費やすことになると、地域支援に力を注ぐことができず、包摂・共生の地域社会づくりを進めていくことは難しいと考えられる。個別支援、地域支援、しくみづくりの機能を発揮できるようバランスよく活動するための組織的な対応が求められる。重層的支援体制整備事業においても、相談支援、参加支援、地域づくりの支援の3つを一体的に推進することの重要性があげられているが、基盤としての「地域づくり」を意識し、取組みをすすめることが肝要である。

～不登校気味のCさん家族への支援をきっかけとする居場所づくりの取り組み～

父 Aさん 48歳（自営業）  
母 Bさん 45歳（うつ傾向）  
長女 Cさん 15歳（中学3年生 不登校傾向）  
祖母 Dさん 75歳（認知症の症状がみられ始めた）

- 長女Cさんは中学2年生になってから学校を休むことが多く、授業についていくことが難しく、さらに登校しづらい状況になっていた。学校では、スクールソーシャルワーカーも関わり支援しているが、受験や進学後のことを心配していた。また、母Bさんがうつ傾向で体調がすぐれない状況も気になっていた。
- スクールソーシャルワーカーが地域福祉コーディネーターに相談したことから、コーディネーターは、スクールソーシャルワーカーとともに長女Cさん、母Bさんとの関わりを持った。何度か面会するうちに、長女Cさん自身も進学希望があるが不安が大きいことを話してくれるようになった。また、話をする中で、祖母Dさんに認知症の症状が見られ始めている可能性があることとコーディネーターが気が付いた。
- 本人の了解のもと、「分野横断・重層型プラットフォーム」のメンバーである、地域包括支援センター、民生児童委員、ひきこもり家族会、地域にある特別養護老人ホーム（以下、特養）、保健師に声をかけ、「学校発・地域参加型ミーティング」を開催した。
- 長女Cさんに限らず、同様に受験に向けて学習支援を必要とする中学生がほかにもおり、学校以外の場所で学習支援を受けられる居場所があったらいい、学習以外にも生活上の課題も散見され、食事もできるとよいという意見が出た。また、母Bさんを保健師が訪問することや、ひきこもり家族会のイベントに誘うこと、祖母Dさんの支援のため、地域包括支援センターが関わることなどの役割分担がなされた。
- 「学校発・地域参加型ミーティング」のメンバーは、会議で話し合われたことを持ち帰り、それぞれの組織やネットワークを通じて検討した。
- 学習支援の場づくりを具体的に進めるにあたっては、特養の職員が以前施設にボランティアに来ていた大学生に声をかけたり、民生児童委員が日ごろ地域で活動している

住民に声かけしたり、また、中学校の教員が退職後の元教員に声かけして、協力者を募れそうだという話になった。しかし、場所や食事の提供など、実施に向けてはまだまだ多くの課題があった。

- 特養の職員が、社会福祉法人ネットワークのメンバーに相談したところ、別の法人が地域交流室をもっており、使用させてもらえそうだという情報を得られた。この法人では、「地域における公益的な取組」として、この取組みに関わってもらえそうであった。地域の学習支援の取組みを考えるために必要なメンバーに声かけして、実行委員会をつくることになった。コロナ禍での食事提供のため、お弁当や食材を提供してくれそうなカフェやスーパーにも声掛けし、コーディネーターは活動資金となりそうな助成金の紹介など相談にのることになった。
- このような経過を経て、学習支援や食事も提供できる居場所ができ、Cさんは、ここで学習して、無事に希望する学校に進学することができた。受験が終わっても、絵を描くことやピアノが得意なCさんには、この居場所の行事などの際に手伝ってもらうことになり、その後も時々訪れていた。
- 進学先では、通学するうちに、友達との関係で悩み、学校を休む日もあったが、この居場所でその状況を話すことができているため、長期的に休んでしまうことなく、学校生活を続けることができた。しかし、そのうち、Cさんは、父Aさんの自営業が厳しい状況で、学費の支払いなどに困っている状況を居場所のボランティアの大学生に話すようになった。大学生は、どうしていいかわからなかったが、一緒に活動する民生児童委員に伝え、地域福祉コーディネーターにその情報が伝わった。
- 地域福祉コーディネーターは、生活困窮者自立支援制度や生活福祉資金貸付制度の利用などを考え、自立相談支援機関への相談につなげられるよう支援をした。
- その後もCさんは、この居場所とゆるやかにつながりながら生活している。



## 5) 学びと広報の推進

### (地域における学びと広報の推進)

- ▶ これまで述べてきたとおり、今後、東京において「包摂・共生型の地域社会づくり」をめざすにあたっては、専門職・機関を中心とした短期集中の課題解決モデルに加えて、より地域や人と人のきずなの再生を重視した、当事者や住民参加による予防的・寄り添い型モデルを地域ごとに構築していくことが求められる。そしてそのためには、専門職・機関、当事者・家族、地域関係者の3つのネットワークによるプラットフォームを構築し、生きづらさや孤立に苦しむ一つひとつのケースを丁寧に受け止め、3つのネットワークが相互連携して解決を図ったり、寄り添い続けるしくみを創ることが期待される。
- ▶ そして、これを実現するための実践的な手法として、「〇〇発・地域参加型ミーティング」を開催し、これによって、当該ケースへの対応や解決を図るだけでなく、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んだり、“共生の意識”を育むきっかけとなることが期待される。これについてもすでに述べた。
- ▶ ただし、実際には、「分野横断・重層型プラットフォーム」や「〇〇発・地域参加型ミーティング」への地域関係者からの参加は、当然のことながら限定的で少人数とならざるを得ない。また、そもそもプラットフォームにつなげることで予防や解決につながる可能性があることを住民が知らなければ、このしくみが活用されない。そのため、生きづらさや孤立に苦しむ人たちへの理解の促進や、共生の意識啓発をより広範に一般市民にも広めるためには、ミーティング等を通じて明らかになった課題や実情をプラットフォームで分析・検討し、わかりやすい形で広報・発信したり、福祉講座等により多様な学びの機会を提供し、住民がそのしくみを知り、少しずつ力をつけられるようにすることが重要となる。
- ▶ また、教育分野では「援助要求スキル」として、特別支援教育や教育相談等で進められているが、子どもの頃にそのスキルを身につけることができずに大人になり、社会で困難な場面に遭遇することも少なくない。相談できる機会やニーズを支援につなげるしくみと合わせて、「困ったときに助けを求められるスキル（受援力）」を地域住民が学べる機会をつくっていくことが必要である。
- ▶ このような学びの機会を持つことにより、住民が自分自身の悩みや困りごとを誰かに話すきっかけとなったり、地域で起こっている課題をどのように受け止めているのかを専門職・機関が知る機会ともなり、相互の学びの場ともなる。
- ▶ そして、そうした機会や取組みを通じて包摂・共生型地域社会の“よき理解者”を地域の隅々にまで広げていくことにより、プラットフォームやミーティングへの積極的な参加者や、あるいはそれらに基づく具体的な支援や活動に取り組む“地域人材”を発掘、育成していくことも期待される。

## (当事者・家族の学びの推進)

▶ 今後、「包摂・共生型の地域社会づくり」の取組みを効果的に進めるためには、施策や取組みのあらゆる場面において当事者や家族の主体的な参加を促し、その希望や実情を適切に反映することが重要かつ有効なことはいうまでもない。

そのためには、当事者自身が自分らしくよりよく生きる意欲と勇気を生み出せるよう支援することがきわめて重要であり、当事者や家族に対して、エンパワメント・アドボカシー型（力づけ、権利擁護を図る）の学びの機会の提供、そのためのプログラムの導入、実施が求められる。

▶ 当事者自身が自分の力に気付き、自信をつけ、その力を発揮できるよう支えることを基軸とし、それぞれに応じた内容で学びの場を持てることが期待される。従来の実践例で言えば、育児ノイローゼに悩む親への育児支援プログラム、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等々が挙げられる。前述した「困ったときに助けを求められるスキル」も当事者や家族に必要なプログラムのひとつといえる。本来、ライフサイクルに応じて社会生活のあらゆる場面でこうした当事者の学びのためのプログラムの重要性と有効性が認められるが、現状では取組みが大きく遅れているといわざるを得ない。

▶ また、従来、こうした当事者や家族に対する学びのプログラムを推進していくにあたっては、基本的には国や自治体の施策に依るところが大きく、そこに各分野の専門職・機関や大学等の教育・研究機関が関わってプログラムを開発、実施する形が中心であったといえる。それにより、高い専門性に基づく効果的なプログラムが統一的、安定的に提供されるメリットがあると考えられる。

▶ 一方で、今後はこうした学びの機会を当事者の立ち直りや意欲の向上等につなげるだけでなく、専門職・機関が当事者の想いや願いを学ぶ機会と捉え、「包摂・共生型の地域社会づくり」につなげていく視点が重要となる。そのためには、地域における包括的な支援体制の中でキャッチしたニーズを学びのプログラムにつなげることや、地域の居場所や通いの場等における多様な社会参加や地域貢献のプログラムを当事者や地域関係者と共同で開発し、実施すること等が考えられる。

▶ このように、地域が学びのプログラムに関与することにより、当事者にとって最も身近な住所地自体が安心できる居場所となり、仲間意識や抱擁感を感じられることによるヒーリング（癒し）効果、そして自分の状況や希望に合った社会参加や役割発見の場を自ら作り出すことによるエンパワメント（力づけ）効果が期待される。

さらに今後に向けて、より重要なことは、当事者（団体）やその支援機関等が中心となり、自らや仲間たちが社会や地域、あるいは、施策のあり方も含め、自分たちをとりまく問題に気づき、発信し、行動する力を備えるための、学びの場を多様に推進することである。そこに専門職・機関も参加することにより、当事者を側面からサポートするとともに、専門職・機関にとってのかけがえのない貴重な学びの機関になることが期待される。

## 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)

▶ 「こんなことがあった」「相談するというほどのことではないけどどうなんだろう」と誰かに話したり、聞いてみるなど、話をするなかで、自分の行動を決めたり、困りごとに気づくことがある。このような会話により行動を修正したり、場合によっては適切な相談先を教えてもらうなど、小さな出来事や困りごとが課題や問題にならないうちに予防できることがある。家族や友達、職場の同僚との会話などがその一部だが、孤立しがちな状況にある人にとっては、その会話は日常的ではない場合が少なくない。また、内容によっては、家族や友達には話しにくい、または話したくない内容の場合もある。

▶ 身近な地域に気軽に立ち寄れる場所であったり、知られたいから少し離れた場所であったり、また、家から出にくいからオンラインで参加できる場など、それぞれの人が安心して居ることができたり、話を聞いてくれる人がいる「居場所」があることが望まれる。子育て、介護、ひきこもりなど、共通するテーマで話ができる居場所、対象を限定せずに多様な人が交流したり、活動ができる多機能な居場所など、多様な形態や機能の居場所をつくっていく必要がある。

▶ あわせて、居場所での会話やそこから築かれた人と人の関係の中で、「大丈夫かな?」「助けが必要かな?」と支援につなげる必要性に気づいた人が誰でも「分野横断・重層型プラットフォーム」や「〇〇発・地域参加型ミーティング」につなげることができるしくみづくりが求められる。そして、そのしくみはこのプラットフォームに参画する構成員はもちろんのこと、地域住民に広く周知されて初めて生きるものであり、普及・啓発が重要となる。

▶ 住民の活動には、自分たちの住みやすい地域をつくるための活動や、共通の興味や関心から始まる活動が数多くある。個別の困りごとから派生した地域生活課題の解決という側面とともに、住民が主体的に楽しみながら活動し、より心豊かな暮らしをめざす取組みとの融合を図ることも、地域福祉コーディネーター等に求められる専門的なスキルといえる。

### (継続的なケアの拠点機能の確立)

▶ 人々が生活していく中で、専門的な支援につながり緊急的な課題が解決したとしても、ライフサイクルの変化等の中で、問題が再発することや、新たな課題が生じることがある。「生きづらさ」を背景に持つ当事者にとって、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が提供される機能がより一層重要となる。地域の中で専門職・機関が必要に応じて濃淡を変えながら、当事者団体や地域住民等による活動に関わることによって、長い視点で当事者に寄り添い、継続的につながっていくことができる。

▶ また、当事者自らが「困ったらここに相談すれば大丈夫」という安心感を持って生活でき、助け

を求めたときには受容され、相談支援に加えて、食事や一時的な住まい等の緊急的な支援も受けることができる「困った時に助けを求められる拠点機能」を整備する必要がある。

▶ 福祉施設がその設備の一角を活用して、住民等と連携して、地域に開かれた居場所の取組みを行っている例がある。例えば、児童養護施設が取り組むのであれば、子どもがいる家庭の子育てをシェアする場として、地域住民に関わってもらったり、施設職員である児童指導員や保育士、栄養士等がその専門性を活かした関わりを持つことなどが考えられる。また、日常的に若者が関われる取組みを行うことによってつながりを持ち、緊急的な困りごとの際に助けを求められる関係を築き、不安な気持ちを受け止めることやその際に食事や今晚泊まる場所を提供したり、困りごとに合わせた情報提供などができる可能性がある。

▶ そのほか、児童、高齢、障害等、それぞれの専門性を備えた拠点機能を持てるのは、福祉事業所だからこそ利点といえる。この取組みには、社会福祉法人が「地域における公益的な取組」として、さらに制度上の本来事業である社会福祉事業を通じて、専門性に基づくケアを提供していくことが強く期待される。

## 7) 効果的で効率的な生産性の高いネットワークの運営

### (包括的支援体制における生産性の追求)

▶ 国におけるデジタル庁の設置をはじめとして、日本の社会全体でICTの推進が急ピッチで進められつつある。教育分野では、国の方針に基づき、令和2年度中に児童・生徒一人に一台のタブレット端末が配布され、今後の社会を担う世代へのオンライン教育の充実が図られようとしており、福祉に関する取組みにおいてもICTの推進は喫緊の課題といえる。

▶ 従来、人と人のふれ合いや心の交流を重視する福祉分野においては、ICTの活用や生産性の向上という発想はなじまないとも言われていた。地域福祉の分野においても重視する人と人のつながりづくりや、関係を深める取組みは、時間をかけ、顔と顔の見える関係をつくり、回数を重ねる積み重ねが欠かせず、むしろ、そのプロセス自体が地域づくりの取組みともいえる。しかし、これまで述べてきたような取組みをすすめ、地域における活動や支援を広め、定着させていくためには、地域福祉コーディネーターをはじめ、様々な関係者の多くの時間と労力が必要となる。そして、このような大切な取組みのための時間や労力を確保するためには、事務や実施方法等の工夫により、効率化を図ることが必須条件になるともいえる。

▶ とりわけ、今後限られた資源や環境下で進めなければならない包括的な支援体制の構築において、専門職間のネットワークや地域関係者のネットワークの推進、あるいは「多機能・重層型プラッ

トフォーム」および「〇〇発・地域参加型ミーティング」の運営にあたっては、ICTをはじめとするスキルや知見を最大限に活用することが期待される。たとえば、移動時間を不要とするオンライン会議の活用やアセスメントツールの開発、地域の多様なニーズと支援やサービスをつなげるマッチングアプリの活用、統計や可視化を図りやすい記録のデータ化等、手間やコスト、時間をかけずに「効果的で効率的な生産性の高いネットワーク」の推進、確立を図り、地域づくりにおいて、時間や手間をかける必要があることに集中的に力を注げるようにすることが重要である。

▶ また、コロナ禍により集まることを警戒せざるを得ない状況下において、これまで地域につながりがある人も孤立しがちな状況となり、新たな課題が生じるなど、あらためて地域における“きずなの重要性”が強く認識された。電話やはがき、おたよりなど、改めて従来からの方法を活用してつながりを持ち続ける工夫をしたり、オンラインツールを活用してサロンを開催し、つながりつづけるための取組みを始めた団体や、医療・介護など多職種連携のツールとして、完全非公開型医療介護専用SNSを活用している地域などもある。今後はICTの活用を含めた“多様なつながり方”の創出に挑戦する必要がある。

## 今後にむけて

### (重層的支援体制整備事業の有効活用への挑戦と検証)

- ▶ 本ワーキングでは、前期ワーキングによる検討の成果（「東京らしい“地域共生社会づくり”のあり方について」平成31年3月）をふまえ、その後のさらなる具体的な取組みの方向性を明らかにするため、令和元年8月に検討を開始した。折しも、国においては地域共生社会推進検討会（座長：宮本太郎 中央大学教授）における検討が佳境を迎え、「最終とりまとめ」が同年12月に公表された。
- ▶ 上記の国の検討会では、「生きづらさやリスクが多様化・複雑化していることを踏まえると、一人ひとりの生が尊重され、複雑かつ多様な問題を抱えながらも、社会との多様な関わりを基礎として自律的な生を継続していくことを支援する機能の強化が求められている。」とした上で、「『具体的な課題解決を目指すアプローチ』と『つながり続けることを目指すアプローチ（伴走型支援）』の2つのアプローチを支援の両輪として組み合わせていくことが必要。」とした。そして、そうした支援ニーズに対応する市町村における包括的な支援体制の構築を推進するため、「断らない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」を一体的に行う「新たな事業」を創設すべきとした。
- ▶ 本ワーキングは、こうした国による検討状況と、その後の社会福祉法の改正に至る施策動向を強く意識し、とりわけ新たな到達点として社会福祉法106条の4に規定された重層的支援体制整備をどのように受け止め、「東京らしい地域共生社会づくり」にどう活用していくかをなるべく具体的に提起したつもりである。
- ▶ とはいえ、これまでの縦割りの福祉サービスのあり方とはまったく異なり、むしろその融合をめざした重層的支援体制整備事業は、その画期性の故もあって、今後の具体的な展開がどのようになるのか、いまだ不透明といわざるを得ない。今後、東京の各区市町村にあっては、本ワーキングからの提起も参考にしつつ重層的支援体制整備事業をどのように受け止め、どう活用していくのか。区市町村ごとに戦略を立て、地域福祉計画や、区市町村社協が事務局となり住民や関係団体が主体的に策定する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したい。そして、その結果と成果、課題をもとに、必要な検証を行い、軌道修正を重ねていくことが重要になると思われる。

### (東京都への期待)

- ▶ 東京都においては、深刻なコロナ禍への対応に追われる厳しい状況が続いていることもあって、本来であれば改定期を迎えている「東京都地域福祉支援計画」の次期（令和3～5年度）の検討が進んでいない状況にある。今後、なるべく早期に検討を開始し、コロナ禍においてもさまざまな試行錯誤を重ねている区市町村における地域福祉実践から学び、それへの支援を強化する必要がある。

▶ あわせて、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し、東京都としてどのように対応するのか、基本的な方針を明示した上で、施策化を図り、必要な取組みを開始することが求められる。具体的には、当面、区市町村における先行事例（構想等を含む）を収集し、区市町村間で情報共有を図るとともに、今後に向けての課題を整理し、国に対する改善提案を行うことや、都としての支援策（下記の専門職の養成を含む）を立案、推進すること等が期待される。

### 〔「包摂・共生型の地域社会づくり」を担う専門職の養成〕

▶ 生きづらさや孤立に苦しむ人たちをだれ一人取り残さない地域づくりへの取組みは、それぞれの地域の状況に応じて重層的・包括的な支援のしくみをいかに適切に構築するかが問われることはこれまで述べてきたとおりである。その成否の鍵を握るのは、ひとつは幅広い分野やフォーマル・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にあることは疑う余地がない。そしてさらにもうひとつ重要なのは、それぞれの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、人と人のつながりを作り、育み、課題に向き合う力量、スキルを高め、そのノウハウを確立することである。

▶ とくにその中で中核的な役割を期待される地域福祉コーディネーター等（コミュニティソーシャルワーカーや生活支援コーディネーター等を含む）については、従来から、東京都社会福祉協議会において「地域福祉コーディネーター等養成研修」が体系的に実施され、また東京都の「生活支援体制整備強化事業」により、国のモデル的な研修プログラムを超えた、生活支援コーディネーターの体系的な養成研修が実施されているところである。

▶ 今後、重層的支援体制整備事業の進行等により、従来からの縦割り施策が見直されるにつれて、生きづらさや孤立に苦しむ人たちへの支援（個別支援）や、それを支える地域づくりに向けた支援（地域支援）等に取り組む専門職については、あらためてその養成と現任訓練のあり方を検証し、さらなる資質の向上とノウハウの向上のためのプログラムを整備、推進する必要がある。

▶ また今後は、「東京らしい地域共生社会づくり」が提起した『東京モデル』の一方の担い手である社会福祉法人・事業所の職員についても、地域福祉コーディネーター等や民生児童委員と協働し、地域における「ケアの拠点機能」（P33参照）の確立や、上記の「個別支援」や「地域支援」において貴重な役割を果たすことができるよう、新たな養成プログラムの開発と推進が求められる。

### 〔「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〕

▶ 今後、生きづらさや孤立に苦しむ人たちをだれ一人取り残さない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等と密接に連携しつつ、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福祉協力員等の「地域人材」の存在

が重要となる。地域住民やボランティア、NPO、商店あるいは企業等の中からも、そうした貴重な人材をいかにしてみつけ、協働していくかが重要である。

▶ さらに、社会福祉法人・事業所にあっては、「包摂・共生型の地域社会づくり」を進める中で対人援助スキルに関する専門性等を如何なく発揮するため、区市町村ごとに組織された「地域における公益的な取組みに関するネットワーク」をさらに強化し、ネットワークとしての先駆的・開発的な取組みとして、生きづらさや孤立に苦しむ人たちへの支援活動を事業化することが強く期待される。具体的には、現在も広がりつつあるフードバンクや子ども食堂などの食に関する支援や、居場所づくりなどに加え、入居後の見守り付きの居住支援や、ひきこもり状態にある方へのアウトリーチ型・寄り添い型の支援、あるいは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などが考えられる。

### (おわりに)

▶ 今回の新型コロナウイルスの脅威は、私たちの社会の絆、人と人のつながりがいかに脆いものであるかを見せつけた。そして同時に、だからこそ人と人のつながりや地域における連帯、思いやりや支え合いを大切することの重要性を痛感させられた。だれかを踏み台にしたり、蔑んだり、無視することによって成り立つ社会は脆く、結局のところ、だれにとっても決して住みよい、居心地のいい社会とはなり得ない。私たちは、このことを改めて深く心に刻み、喜びも苦しみも、楽しみも重荷も、リスクへの不安も明るい明日への希望も、すべてを分かち合うことができる地域社会をめざしていきたい。



## 資料編

### 地域福祉推進検討ワーキング テーマ別ヒアリング



本ワーキングでは、令和元年8月～令和2年8月までの間に計5回、7つのテーマで「生きづらさや孤立に苦しむ人たち」の現状や課題を把握することを目的に、様々な分野の取組みに関し、ワーキング委員やゲストスピーカーからの報告をもとにヒアリングを実施しました。

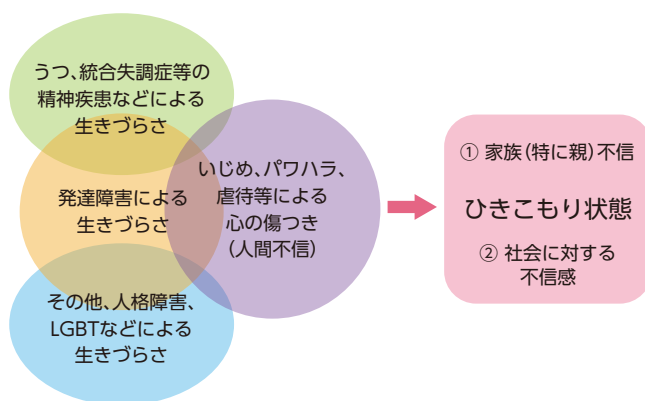
これからの資料編では、その時の模様をまとめた内容を掲載します。多様な関係機関・専門職の協働や、地域社会のあり方等、今後の取組みや方向性を考えるきっかけにいただければ幸いです。

# 1 甘えや怠けではなく、苦しく辛いからひきこもっている ひきこもりに関する課題や取組みについて

## ■ ひきこもりとは？

「ひきこもり」というのではなく、「ひきこもり状態にある」ということを認識することが大事です。断続的にひきこもる状態になったり、普通の状態に戻ったりを繰り返す場合や、そうでない結構重い状態もあり様々です。何らかの要因で家族以外の第三者との人間関係が構築できない、という状態が数か月以上継続していると「ひきこもり状態」にあると私たち家族会では規定しています。参考までに、厚生労働省では「様々な要因の結果として社会参加を回避し、原則的には6か月以上にわたって概ね家庭にとどまり続けている状態(他者と交わらない形での外出をしていてもよい)を指す現象概念」と定義しています。

私たちはそれをもう少しわかりやすい形にし、このように提示しています。



きっかけとなる要因は、発達障害やうつ、統合失調症などにより生きづらさを感じるもののほか、いじめや虐待、パワハラによる心の傷つきからの対人不信によるものもあり複合的です。LGBTが引き金で引きこもり状態になることも結構あります。LGBTであることを親から理解してもらえず、傷ついて人間不信になったため、ひきこもるケースがあるので

す。

私たち家族会の会員数からの推定データですが、ひきこもり状態の人の年齢層は、10代から20代が全

体の25%、30代が50%、40代以上が25%です。

10数年前は不登校が原因の場合が多かったのですが、不登校をきっかけとするひきこもりは、適切に対応すれば早く回復することも多いといえます。今も中学校からの不登校が圧倒的に多いのですが、最近の傾向として、高校・大学の不登校が極端に増えています。

そして、20代と40代も増えてきています。働き始めてから後のひきこもりがものすごく増えています。原因のほとんどが職場のパワハラです。また、人間関係がうまくいかないというケースもあります。この場合は背後に発達障害があるケースがほとんどです。自分の思ったことを伝えられない、逆に、言われたことをよく理解できないといった、コミュニケーションに関する発達障害独特の特性によるものです。

40代が増えているのは8050問題との絡みと考えられます。性別に偏りがあるかということ、表面上は男性7、女性3という割合です。しかし、女性の場合は「家事をやっている」「主婦」という形で見逃される例があるので、私の感覚では男女比は半々だと思っています。

決して単一的な要因でひきこもり状態になるわけではないため、単純にこの部分だけをなんとかすればと割り切れません。そこにひきこもりの支援の難しさがあります。

## ■ 家族への取組み

特に親への不信が凝り固まっているので、家族支援をどのようなスタンスで取り組むかがとても重要になります。支援により最後の一步を踏み出すところまでこぎ着けるには、ご本人とも真剣に向き合って、どのように取り組んでいくのかという、親の熱意がものすごく重要です。

考え方として大切なことは、最初に否定せず受け止めるということです。「何でこうなるの?」から「どうして学校行かないの?」「どうして働かないの?」



となるころの意識を変えて、「そうか、そんなにきついのか。じゃあ休もう」と、ありのままを受け止めます。

次に、親子の信頼関係をもう一度作り直します。現状は、「あの時こう言ったのに、聞いてくれなかった」など自己否定されたことが積み重なった結果なのです。ですから、まず最初に相手を受け止めて信頼関係を作り直すわけです。それには、相手の話を否定しないで聞きます。毎日何時間も「そうか、辛かったな」というふうに聞いていくのです。「どうしてやらなかったのか」とか「こうしたらどうだ」などアドバイスや指示を出してはいけません。出したらおしまいです。大変なことです。それを乗り越える必要があります。

そして、話のできる関係になり、ご本人が勉強でも仕事でも何かを「やりたい」と言ってきたら、「信じて応援する」という姿勢をとることが大事なのです。でも、これがとても難しい。これは自分たちだけで自分でやったのでは上手くいきません。

家族会では、「あなたの悩みを一所懸命に考えるので一緒に取り組んでいこう。」という伴走型の考え方

で、訪問から始まり、電話相談や個別のカウンセリングまで含めて行っています。楽の会リーラでは、必ずカウンセラーの協力をいただいて、アドバイスをもらいながら進めています。

電話での対応は、人員と電話回線の関係で、1日5、6件しか受けることができないのが現状です。年間で600件程度です。実は、「地域の人の迷惑になって歩けない」「周りの視線が気になって、昼間外に出られない(電車にも乗れない)」という相談がとて多いです。区市ごとに地域家族会を作ってそこに居場所ができれば、人目を気にせずに行くことができます。社会参加に向けた最初の一步はそこから踏み出せるのです。

#### ■めざしていく方向性

ひきこもり状態の方やその家族は、支援機関に対して、本人が行かなければ相談を受けてくれない、どこか他人事できちんと話を聞いてくれないとっていることが多いです。

ひきこもり状態の方にとって頼りになる支援機関とは、やはり、「親身になって聞いてくれるところ」

なので、話に共感して徹底的に聞くということをやっ  
てほしいです。その意味でも、安心して話せる家族  
会や、ホッとできるカフェや居場所、仲間づくりの場  
が必要です。

ひきこもり状態の方の7、8割が、「親に申し訳ない」  
「自分の将来を考えると今のままでは不安」という理  
由で働きたいと思っている現状があるので、最終的  
な選択肢の1つとして「就労」があります。

例えば、国立の職業支援センターですとジョブコー  
チがいて、就労先までのコーディネートをしてくれ  
ます。しかし、私たちはそれはできませんので、誰が  
就労につなぐときの伴走をするのかという課題はあ  
ります。私たちは、就職した後、いろいろな形で傷つ  
いたり、ホッとしたいというときに戻ってくる安心  
できる場所、「就労できたよ」という成功の報告を聞  
いてみんなで喜んだりできる居場所でありたいと  
思っています。

ケアマネジャーは地域でたくさんの事例を持って  
います。ときには、介護対象者の家庭内のひきこも  
っている家族に支援が必要だということもあります。

しかしケアマネジャーは、介護対象者しかケアはで  
きませんし、ひきこもりそのものを知りません。ど  
う支援をしているのかわからないのです。

このような伴走型支援の全てを専門職が担ってい  
くのは無理だと思うというご意見をいただくことも  
あります。一緒に動いていったり話を聞いてくれる  
人材でわかりやすいのは民生児童委員だと思います  
が、民生児童委員にも本当に温度差があります。理  
解度の差とも言えると思います。

個人情報を守られないことや、「こんなことしたら  
ダメだ」と、つい指示をする立場の目線で言うこと  
もありません。

ですから、電車に乗れない40代の男性が自分の住  
んでいる地域の近隣で就労できたという事例も出し  
ながら、支援機関・地域住民の正しい理解のために、  
講習会を行い、どう対処すれば良いかのノウハウを  
共有しながらマニュアル化を進めています。

偏見や無知は残念ながらまだまだ残っています。  
地域の皆さんにいつもお願いをしていることは、決  
して甘えや怠けではなく、苦しくて辛いからひきこ

もり状態になっているので、温かい目で見守ってほしいとい  
うことです。それは、「何か困ったら、いつでもSOSを出してね。住民、  
地域で支えますよ。」というスタンスです。このようにご理解し  
てくだされば、民生児童委員や見守りボランティアの方など、  
地域の皆さんが温かい手を差し伸べることができると思います。

さらに、ひきこもり状態の子どもを持っていた親と、自分も  
ひきこもり状態だったという経験者たちによるピアサポートも  
有効だと考えています。

現在、「KHJ全国ひきこもり





家族会連合会」が行っている講座を受講し、ピアサポーターの認定を受けた者が、「楽の会リーラ」にも10数人います。そのようなピアサポーターが各地域に散らばっていくと強い戦力になります。具体例として、不登校・ひきこもりの自主家族懇談会「赤羽会」では、保健所の保健師さんと赤羽会のピアサポーターと一緒に家庭へ訪問することを考えています。

保健師さんの専門的な見方と、ピアサポーターとしての経験者の見方と2つの側面から対応できるわけですが、やはり1番最初に近付きやすく話しやすいのは同じ考え方をもち、同じ苦しみを味わった仲間であるピアサポーターです。そして、ご本人がどうしたら社会に出ていけるか、今抱えている問題を自分で解決できるかというときに、専門職として、保健師さんが出てくるわけです。このようにチームで支援をすると、上手くいくのではないかと考えています。

家族会の目線でその地域の皆さんのご理解をいただければ、ひきこもり状態の方と家族が、世間体を気

にすることなく地域家族会や支援機関につながることが出来ます。そうすると孤立から脱出できて、かつご本人たちの早い社会参加、社会復帰を実現できると、私たちは信じています。

私たちは、地域で孤立しがちなひきこもり家族と本人を発掘し、地域支援とのつながりによる家族丸ごと支援に取り組む必要があると思っています。

現在、家族自らが立ち上がって、仲間づくりからやっていく自主的な家族会の立ち上げに関わっている地域が18あります。準備会を含めると24地域になります。最終的には50か所以上にしたいと考えています。そしてその運営支援が必要です。それは介護から不登校までケアができる、相談に行きやすい地域包括ケアシステムです。この実現を目指しています。

# 2

## 要因は様々であり、どの児童・生徒にも起こり得る、とい 不登校に関する教育現場における取組みについて

### ■ 様々な教育課題

教育現場における不登校の対策は本人に寄り添いながら支援していきませんが、家族も困っているのであわせて支援していくことが大切です。不登校は「ひきこもり」の支援と通じるところがあると感じます。まず、学校にまつわるたくさんある問題をすぐに思いつくだけ挙げてみると、

- ・暴力行為・いじめ
- ・長期欠席
- ・中途退学
- ・特別な支援が必要な子どもたち
- ・外国にルーツのある子どもたち
- ・家庭に問題を抱える子どもたち

などが挙げられます。

少子化で子どもの数は減っているのですが、このような問題を抱える子どもは逆に増えている傾向があります。

学校内の暴力行為については、低年齢化しており、中学校では減少していますが、小学校では増加の傾向です。

いじめについては、定義の解釈が拡大しており、「児童生徒が心身の苦痛を感じているもの」となりました。特に現在は、ネットの中のいじめが大きな問題になっています。東京都内の小・中学校のいじめの認知件数が1件でもある学校は8割以上ですが、逆に小学校で17%、中学校で15%が認知件数がゼロです。しかし、何百人という子どもが毎日生活していて、心身の苦痛を感じる子がいない学校なんてあり得るのかという視点も大切だと思います。

さて、不登校についてですが、ここではあえて、「長期欠席」に注目したいと思います。児童・生徒指導要録の欠席日数欄の日数が「その年度内、1年間に連続または断続して30日以上欠席」をすると長期欠席者として扱われます。例えば夏休みの8月を除いて11ヶ月間、ひと月に3日休むと長期欠席となるので

すが、月に3日休んでいる子ってどうでしょう。皆様はその子を不登校と捉えるでしょうか？学校の現場では「少し休みが多いな」程度として捉えられてしまうことがあります。

さらに、そのような子と1回も学校に登校できない子では、かなり幅があるので、当然ながらそれぞれ対策は異なるはずなのですが、不登校として一つにまとめられてしまうことがあります。

また、病気欠席と不登校の子どもの数が別になっています。病院に入院をしているという場合は一般的に病気と捉えられますが、週に何回もお腹が痛くなって休んでも病気欠席扱いになるので、不登校の要因を含んでいる子どもが病気欠席としてカウントされているケースが非常に多い傾向があります。子どもを追跡すると、小学校で病気欠席が多かった子が中学校で不登校になっていることも多くあります。保護者から「子どもがお腹痛いと言っているので今日は休みます」と電話があったとしても、子ども本人に教員が直接聞いたわけではありません。でも週に何回もお腹が痛くて休む子は、本当にお腹の病気なのか、病気ということで不登校の傾向を見過ぎさないように、小学校から中学校への引き継ぎの徹底がとって重要であると思います。

そして、中学校になると病気欠席が減り、不登校が増えてくる傾向があります。平成24年度から右肩上





がりで増えています。100人中4人弱が不登校という率です。これは本人の要因が強くなってくるからだと思います。「お腹が痛い病気だ」と言っているけど、中学校になると「本人の怠け」と大人には見えてしまい、不登校としてカウントされることが多くなります。このことが、不登校の問題の難しい点だと思います。

また、不登校は、学年が進むにつれて増加していくという傾向があり、その要因の多くは本人の「不安」となっています。さらに、学校に係る要因では、いじめを除く「友人関係を巡る問題」が最も多くなっており、必ずしも不登校は本人に起因するものだけではないということがわかります。

また、担当したことはないのですが資料から読み取った内容にはなりますが、高校では不登校(長期欠席)は中退になることが多く、定時制では3人に1人が長期欠席となっていることが読み取れます。

話は変わりますが、東京都では特別支援教育という枠の中で、特に情緒障害のある子どもが急激に増加しています。この5年間で小学校が約3倍、中学校が約2倍に増加しています。これは、通級指導学級が設置されている学校に週1回子どもが通うというスタイルだったものを、平成28年度から巡回指導教員と呼ばれる担当教員がその子のいる学校に巡回するというスタイルに変更し、その制度がようやく完成したため、潜在的にニーズをもっていた子どもの掘り起こしができてきたと言えます。

また、外国人の児童もかなり増えている状況です。その4割が日本語指導を求めていることも資料から

読み取ることができます。

## ■不登校に対する取組み

2016年に、教育機会確保法という法律ができました。不登校の児童や生徒に対して教育機会を確保し、夜間中学校への就学機会の提供などを積極的に推進していく内容になっており、不登校に関する法律としては大きく踏み込んだ重要な内容になっています。この法律の付帯決議には、「不登校は学校生活その他様々な要因によって生じるものであり、どの児童生徒にも起こり得るものであるという視点に立つこと。また、不登校が当該児童生徒に起因するものと一般的に受け取られないように、また不登校というだけで問題行動であると受け取られないよう配慮すること」と記述されています。これはとても重要な視点です。

フリースクール等についてはまだ検討中となっていますが、「多様な学び」ということで、必ずしも学校に行かなければいけないのか、というところから社会状況の変化に沿って議論していく必要があると思っています。

最後に、不登校の状態にある本人は学校を休みたくて休んでいるわけではない子どもも多くいます。本人や保護者が不登校であることを「恥ずかしいことだ」と社会的な体裁を気にすると解決が非常に困難になるので、家庭への支援という視点が必要だと思います。不登校の要因は一つではなく、様々な要因が絡みあって不登校という状況を生むのですが、教育委員会に上がってくる案件は、その時点でかなり厳しい状況になっていることが多いのが現状です。いわゆるマニュアルに沿った対応が難しく、教育委員会もスクールソーシャルワーカー等の専門職を活用するなど、家庭にも支援をしながら本人に寄り添っていくことが大切であると思います。

# 熱量を持った人がこの職業に就けるかどうかです。

## ■ スクールソーシャルワーカーについて

スクールソーシャルワーカー（以下、SSW）は1900年代のアメリカで、子どもの学習権を保障しようと支援を行っていた、訪問教師制度が前身とされています。

日本では1961年頃に大阪で学校ケースワーカーという形で福祉職が配置され、就学できずにいた低所得世帯の子どもたちの支援をしていました。その後、1986年、日本社会事業大学の山下英三郎氏が、SSWとして活動されたというのが最初の契機となっています。当時は非行、校内暴力等、不登校というより登校拒否への対応で子どもたちに向き合っていました。そして、児童虐待が増え、子どもの貧困が問題として指摘され始め、当然不登校も減らないという時代背景のなかで、スクールカウンセラーにプラスして福祉的な視点で家庭を支えることが必要ではないかということで、2008年に国がSSW活用事業を始めました。

SSWには、子ども本人だけではなく、周りの環境にも働きかける福祉的アプローチが求められています。

私も、家族が病気を抱えていたり経済的困窮やいじめ、学校との関係がうまくいかないなど、本当に様々な課題を持っている子どもたちや家庭に、家庭訪問をしたり学校を回ったりしながら支援をしています。

SSWという言葉もようやく社会的に浸透してきた感じですが、まだまだ実際にはどこに行ったら会えるのだろう？というような次元だと思うので、具体的な活動について知っていただければと思います。

## ■ スクールソーシャルワーカーの現状

当初、全国141の地域で944人のSSWが誕生したと言われています。初年度は、全額国からの補助金で始まりましたが、2年目からは補助が3割しか出ないということになり、SSWは一気に500人くらいに



減りました。その後、やはり必要だという流れの中で徐々に増え、2,000人くらいにはなっているでしょうか。国は2020年までにSSWを1万人に増やすと指針を出していますが、SSWは非常勤なので、実際に1万人を雇用するというのではなく、「全国の中学校1万校に対し週3日勤務すればその中で3校は回れる」という次元での話で、1万校の中学校に対応できる人数を用意するというところでしかありません。

そして雇用形態も、日給の場合や時給の場合もありますし、非常勤という形や単発の雇用など、自治体ごとにバラバラなので、複数の地域でSSWとして活動をしていたり、個人事業で子どもを支援していたりと、兼業をする方がほとんどです。自治体ごとの待遇が違うというのは非常に良くないことです。

SSWの活動や事業をその地域全体で理解してもらうことは非常に大切なのですが、学校現場からすると福祉職というのはわかりにくいようで、SSWに教員のOBを採用する自治体もあります。社会福祉士や精神保健福祉士の資格を持っている人は50から60%くらいです。人材の養成も追いついていません。

学校の先生はしっかり「型」があり、そこに子どもを導くのですが、福祉職は外れた人をどうするという視点ですから、専門性の違いで相互理解がなかなか難しいという話もあります。

現在SSWの多くは、50代以降の女性が非常に多いです。学校の校長先生を相手に話をしたり、各機関の方とやりとりをしないといけないので、社会福祉の知識だけではなく、学校の教育現場のことも知らないといけません。若い方、経験の少ない方がその



## 中島 淳 氏

葛飾区教育委員会事務局指導室(葛飾区立総合教育センター)  
スクールソーシャルワーカー



ようなやりとりをするのはとても大変です。

現在、ようやく養成課程ができていているところではありますが、修了した学生がすぐにSSWになれるわけではありません。社会人が養成課程を修得できるようにすることも必要だと思います。

葛飾区の場合は、医療機関、養護教諭、若者の支援をしている機関などつながっているネットワークがあります。そういったネットワークとつながっているとスムーズに行ける部分はありますが、週3日の非常勤の身ですと業務内での関係づくりはなかなか難しいところがあります。そこで業務外でネットワークに参加して関係性の構築をしていかなければいけないこととなりますが、それだけの熱量のある人がどれだけこの職業に就けるかというところも課題です。

様々な人材を雇用しようという形にはなっているのですが、常勤職として配置するのはまだ難しいと感じます。そのため、SSWの仲間と社団法人を立ち上げて、そこが自治体から受託し、社員として派遣できれば常勤職として雇用ができるのではないかと模索をしている段階です。

SSWの多くは、各学校から要請があって出向いていく「派遣型」です。私も、普段は学校からの依頼を受けて、その学校へ行き、聞き取りをさせてもらってから親御さんや子どもたちと関わるという形をとっています。相談室で対応するというより、家庭訪問をしたり、関係機関を回っていたりすることが多いです。こじれて全く関係が取れない、子どもの姿が見えない状況になってから依頼が来ることが本当に多いので、早期対応ということが非常に難しいですね。

SSWが学校に配属されている場合、学校を飛び越えて動くことが制度的に難しいので、学校とうまくいっていない家庭の対応であっても、一旦学校に理解してもらい、申請書を提出してから、という形をとることが多いです。

まず、SSWの活動や事業を理解してもらうため、

校長会に出席させてもらったり、関係機関に挨拶に回ることも含めての職務だと思っています。関係づくりが上手くいかないと、SSWとして活用されないことも多いので、最初に大人同士の関係性を作るところが大事だと思います。

ひきこもりの課題と同じように、子ども本人や親との関係づくりから始めるとなると非常に時間がかかってきます。そのため、「成果という形が見えない」と学校から言われてしまうこともあり、もどかしく思うこともあります。

小中学校はほとんど全ての子どもたちが通うので、いろいろな困難を早期に発見できる場所であると思います。その一方でSSWが関われる義務教育は小中



学校の間だけなので、進学していった子が中退したり辞めてしまった時、状況を把握できる人が地域の中からいなくなってしまう。そして、そうなった時に改めて支援関係を構築できる人たちが地域の中にいないので、縦割り行政の中で横串を刺すようにずっと支援できる人材が必要だと思っています。

そして、社会から孤立している子どもたちが一歩外に出てきたときに受け入れてくれる敷居の低い居場所「何もしなくていいからおいで」と言ってくれる場所が欲しいと思っています。

# 3

## もっと早く福祉につながっていたら違ったのでは、と思 触法障害者等に対する支援の課題や取組み内容について

### ■府中刑務所における受刑者の状況

府中刑務所は、日本人男性と日本語が話せない方、外国籍の方を主に収容しています。何度も入退所を繰り返している犯罪傾向が進んでいる方が多いです。刑期が10年未満の受刑者となりますので、特別に重い罪を犯した方は日本人にはいません。そして、医療重点施設にも指定されているので、透析患者や結核患者、HIV感染者、薬物使用による精神疾患など、特に重度の疾患をお持ちの方を多く収容しています。

全国的な傾向として、受刑者全体の数は年々減ってきているのですが、再犯者の再入率は減っていません。そして、入所時に65歳以上の高齢者、または何らかの疾患や障害を抱えている方の数が増加しており、5人に1人が65歳以上という状況で、福祉的支援が必要と思われる方の割合は増加傾向にあるという状態が続いています。

### ■福祉的支援への課題と取組み

再入所を繰り返す受刑者には、子どものころに障害を見過ごされてきて、家庭では虐待、学校ではいじめを受け、教育をまともに受けて来なかった、受けられなかった、という方も多くいます。そのような方は就職をしていないことも非常に多く、社会のなかで安定した生活を送ることができないので、屋根があり3食ついて、24時間何かあったら助けが来る、監

視という見守りもある刑務所に入ったほうが楽、と考える人もいます。軽微な犯罪で何度も出入りを繰り返す間に、家族や知人等とのつながりも切れてしまい、頼れる人も帰住先も無くなってしまおうという困難にも直面します。そして、社会で何度も挫折や失敗を繰り返しているのも自己肯定感が低く、諦めが早く、自分で立ち直ろうという意欲が湧かない方が多いです。

刑務所では生活の全てが刑務官の号令で動きます。自分の意思や主体性を持ちにくく、言われたことにイエスと言うのが良い受刑者とされています。時計を見て自分で動くということは一切ありませんので、軽度の障害を持つ方だと障害特性が表に出てきにくく、逆に模範囚となってしまうたり、本人にとって刑務所が過ごしやすい場所になってしまいます。そのような方をどのようにして、要支援者として発掘していくかは課題としてありますが、高齢者・障害のある受刑者への配慮としては、以下の表にある4点などのほか、必要であれば心理技官・社会福祉士などが面接を行い心情安定に努めていますし、理学療法士に来ていただき健康運動などを行ったりもしています。

- ・施設のバリアフリー化(手すり、車椅子等)
- ・能力に応じた作業(作業事故等の防止)
- ・作業時間短縮
- ・居室指定上の配慮、集団処遇の機会設定



このように、福祉職が平成21年度から全国的に配置されるようになり、特別調整(多機関と連携して行う福祉的支援)や独自調整(矯正施設等が独自に実施する福祉的支援)を行えるようになりました。福祉職が受刑者の誰が支援を必要としているのか、その方の課題は何かを洗い出し、実際に必要であれば帰住先の調整を行い、所内各部署に理解を求め、診断書が必要であれば医療部門にお願いするなど、外部機関とも連絡や調整を行いながら、出所に向けての用意



をします。

## 特別調整の対象(①～⑥の全てを満たす者)

- ① 高齢(おおむね65歳以上)又は身体障害、知的障害若しくは精神障害があること
- ② 釈放後の住居がないこと
- ③ 福祉サービス等を受ける必要があると認められること
- ④ 円滑な社会復帰のために特別調整の対象とすることが相当と認められること
- ⑤ 特別調整を希望していること
- ⑥ 個人情報の提供に同意していること

例えば、ホームレス生活が長く住所が職権消除されてしまっていて、サービスの申請ができない方の住所設定や、障害を持っている方で何の手帳も持っていない方の手帳取得、介護が必要な状態になってしまった高齢者の介護保険のお手伝いをしたり、年金制度の対象になる方には年金取得の調整もします。

また、刑期満了になってしまえば「あなたは釈放です」となりますが、その時点で刑務所は何の効力も発せられなくなります。依存症やなんらかの疾患、知的障害等を抱えていると、帰りの電車の乗り方がわからない、乗り継ぎがうまくいかないということもあり、地図だけ渡して「はい、頑張って、さようなら」とすると、途中で事故に遭ったり、迷子になってしまうという問題も起こります。どうつながるかという問題が福祉的支援における今の課題です。

福祉的支援を行う場合は、どのようなことでも本人の同意が大前提で同意がない方には支援できません。困っているのはこちら側で、実は本人は困っていると思っていないというパターンも多く、そのような場合どうアプローチしていくかが課題です。そして、そう

いった方は今まで「福祉」というものに触れたことがないので、福祉の支援を受けて生活するイメージが全く湧かず、「刑務所と一緒に(福祉に)縛られてしまう」という印象を持っていることも非常に多いです。

そのなかで強く推し進めているのが、教育プログラムです。特別調整の候補者である、高齢者や障害を持つ受刑者を集め、年金や健康保険、生活保護など、社会保障制度に関しての様々な教育指導を3ヶ月間に渡り実施し、福祉的支援に対する拒否感を少しでも減らしていくようにしています。

そもそも、この方を刑務所に入れて刑罰を科すことで何がプラスになるのだろうか？入れてしまうことで逆に社会から隔離される期間が増え、ますます社会に戻れず、溶け込めなくなるのではないかと？もっと早くに周りの人が気づく手立てがあって、福祉につながっていれば違っていたのではないかと思うことは多いです。結局、制度の狭間に陥ってしまって、どの制度にも馴染まないからとどこからも断られてしまい、最後の砦として刑務所に来てしまったと思われるような人たちは、出所時にも行く先がありません。そのような課題をどうするのかを考えていかないとなりません。



何かあったらどうするか、  
それを考えるのが福祉です。

赤平 守 氏

特定非営利活動法人日本障害者協議会  
理事(保護司)



#### ■ 出所後、いかに社会とつなげていくか

地域生活定着支援センターは、山本讓司さんが2003年に「獄窓記」という本に、刑務所の中に多くの障害者がいるという実態を書かれたことから始まり、厚生労働省科学研究「罪を犯した障害者の地域生活支援に関する研究班」が3年間研究を重ね、その成果をもとに出来ました。高齢者や障害を持つ受刑者に対する、出所後の帰住先確保や福祉サービスのコーディネート、出所者受け入れ先へのフォローアップ、本人または関係者への相談支援が業務です。

日本の福祉事情は非常に貧困だと感じています。府中刑務所に入所している知的障害者に講話をしたことがあります。福祉の手帳を取っても何もプラスにもならない、就職しづらいなどマイナスにしかならなかったという方が多く、福祉に対して拒否感が非常に強いです。「福祉の支援を受けることは無期懲役と一緒に、自由を奪われてしまう」と感じてしまうようです。

「86歳で、今まで44回刑務所への入所を繰り返した」という方がいました。ここで問題なのは、44回刑務所に入ったということは、44回裁判を受けたということです。裁判官や弁護士、検事、といった優秀な人たちが、44回繰り返し同じような判決を下したということなのですが、それはどういう意味なのか。その方の周りには、「支援する」という気持ちの人が一人もいなかった。その結果が44回刑務所に入ると

いう現実を招いたのです。

触法障害者は、万引きのような軽微な犯罪や無銭飲食という詐欺を繰り返し入所する方が多いです。そのほとんどは貧困が原因なので、入所時には所持金が500円以下という人が60%以上ですし、学歴も中卒以下が98%です。

そして、刑務所に入っても作業能力はほとんどありませんから、1日きっちりとは働けません。刑務作業を1年頑張った報奨金としての賃金が1万円程度です。

そのような人たちが、例えば年末や大型連休前に刑期を終えて出所すると、どこにも行くところがなく、報奨金もあつという間になくなってしまいます。本当にお金がありませんから、出所後に生活保護が必要な方が圧倒的多数なのですが、生活保護の相談に行ったところ、ワーカーに「安易にこんな連中を連れてきてもらっては困る」という言い方をされたり、まだまだ理解を示していただけないケースはたくさんあります。

このような問題が顕在化していくと、少しは理解者も増えるのですが、実際、理解者が2倍になるぶん、誤解をする人や排除すべきだという人が何倍にも増えていく現実もあり、彼らの生きにくさは、本当に生まれた時から始まっているということを強く感じています。

福祉施設の理解も進まないのです。出所者を受け入れてくれる施設もなかなか見つかりません。障害があっても、本来その方にとって望ましい障害者支援施設ではなく、やむを得ず更生保護施設や無料低額宿泊所につなげることが多いです。

そうした方の受け入れに躊躇する福祉施設からは「何かあったらどうするか」と言われることも少なくありませんが、それを考えるために福祉はあるのではないかと私は考えています。

失敗してもまたつながっていくことで  
自分で生きようとする力をつけられるのです。

高橋 信夫 委員

社会福祉法人武蔵野会  
理事長



## ■武蔵野会の対応

武蔵野会は平成25年度から、初代の東京都地域生活定着支援センター長の依頼で触法障害者の支援を始めました。短期間に2人を支援しましたが、二人とも小、中学校でのいじめ等から不登校になり、少年院を転々とし、大人になっては、軽犯罪を繰り返し、刑務所の入、出所を繰り返していました。武蔵野会では、出所後、つまり出口以降の生活支援が多いですが、犯罪経験者としてではなく、一人の人間として理解することを大切にしています。本人の語るこれまでの人生に耳を傾け、本人を理解するとともに、私たちも理解してもらう相互理解を基本に信頼関係を構築していきます。信頼関係なしに、本人の主体性を引き出す意思決定支援はあり得ないと思っています。前述の二人もそうですが、支援してきた人のこれまで歩んできた人生を知ると、もっと早く出会って、何か支援ができたなら変わっていたのではないかと思う人たちばかりです。

武蔵野会では、多くの障害児者や高齢者を支援していますが、法や制度の狭間で苦しんでいる人たちを知り支援する事で、職員の支援の質が向上するという実感があります。今では職員は、少年院や刑務所からの出口支援だけでなく、いわゆる入口支援である裁判にかかわることで、弁護士等司法関係者との連携の中で、障害者の理解を広めています。

逮捕して留置した人に障害があるのではないかと警察が当番弁護士に連絡しても、障害者の理解がないと、そのまま裁判が進んでしまいます。しかし、弁護士から武蔵野会に連絡がきて留置場で面接したケースでは、障害に関する手帳は持っていなかったのですが、裁判での陳述は難しいと判断し、上申書を作成して提出し、出所時に福祉につながるようにすることができました。警察、弁護

士、検事、裁判官等、逮捕から裁判までの間で、障害者に対する知識や理解が個人個人に委ねられていると感じています。障害のある方の裁判においては、ここが大きな問題だと思います。

出所後の支援では、安心できる居場所や人とのつながりができた場合は、再犯にはつながらないことがほとんどです。人的環境と住環境を整えるということです。再犯防止だけを頭に入れて対応していると、安らげる居場所ではなくなり、かえって再犯につながる可能性が高くなります。再犯防止ありきでの支援ではだめだということです。累犯する障害者は、ご家族や親族につながらないことも多いですが、第2のふるさとのように、安心して暮らせる場所を得ることで、結果的に再犯しようという気持ちにならないということだと思います。

たとえ再犯したとしても、職員がつながり続けることで本人が「自分で生きようとする力」を身につけていくことができると思っています。目の前の利用者の支援の充実はもちろんですが、法や制度の狭間で生きにくさを抱えた人たちをどう支援していくかが、私たち社会福祉法人に与えられた大きな課題だと思っています。



# 4

## 失われていく多様なつながりを、支える体制とネットワーク 8050等、複合課題のある世帯への支援について

### ■ 地域包括支援センターの現状と課題

東村山市の人口は約15万人で、中部、東部、西部、南部、北部の5つの圏域に分かれています。各圏域に地域包括支援センター（以下、地域包括）が設置されており、社協が委託を受けている中部は、地域包括全体をコーディネートする基幹型の役割も担っています。

地域包括内に2層の生活支援コーディネーターが配置され、圏域ごとに生活支援体制整備の一環として「サロン」や「通いの場」への支援を行っています。その中には漫画をたくさん用意した、「まんが館」というサロンもあり、外に出るのは苦手だけど漫画は好きといった方も時々遊びに来られるなど、多世代が集まれるものがあるといえます。そして、住民の方々とのマッチングを目的としたイベントなども

行っています。

地域包括の職員がサロンに参加したときに、課題がある世帯の情報を得て動くこともあります。民生児童委員がサロンに関わっていることも多く、日常的にやりとりをしています。

地域包括に寄せられた平成30年度の相談件数は、東村山市全体で年間33,500件くらいでした。1か所あたり5,000から8,000件といったところです。

私たちが活動している北部での相談内容としては、介護保険サービスの利用、医療、経済的な問題に関するもののほか、認知症の独居高齢者、8050など複雑な課題を抱えた世帯、ゴミ屋敷などによるご近所とのトラブルなど様々ですが、加えて虐待。これは身体的な虐待のみならず心理的あるいは経済的な虐待も含めてですが、年々増えている状況です。





地域包括ではここ数年、介護予防や総合事業の利用に関する相談が急激に増えています。そのため、ケアプランを作るというマネジメント業務が、総合相談や権利擁護などの地域支援事業の業務をかなり圧迫しているという現状です。

KHJ全国ひきこもり家族会連合会から「地域包括支援センターにおける8050事例への対応に関する調査報告書」が出ているのですが、それによると、83.7%の地域包括が、無職の子どもと同居する高齢者の支援をしたことがあると回答していて、8050世帯やひきこもり、認知症の方の事例も含めて、複雑な課題を持った世帯の相談が増えていると実感しています。

ケアマネジャーに聞いてみると、これは虐待だなと感じていても自分たちで抱えてしまうこともあるようです。地域包括に相談しにくいということもあるのかもしれませんが、課題だと感じたら我々や行政を巻き込んでいくことが早期解決に向けた最良の方法だと思います。地域のケアマネジャーも、それぞれ経験も基礎資格もまちまちですから、時にケースの予後に対する見立てが不十分といった事例も見られます。これはケアマネジャー個人の課題だけではなく支援チーム全体の課題なのかもしれません。

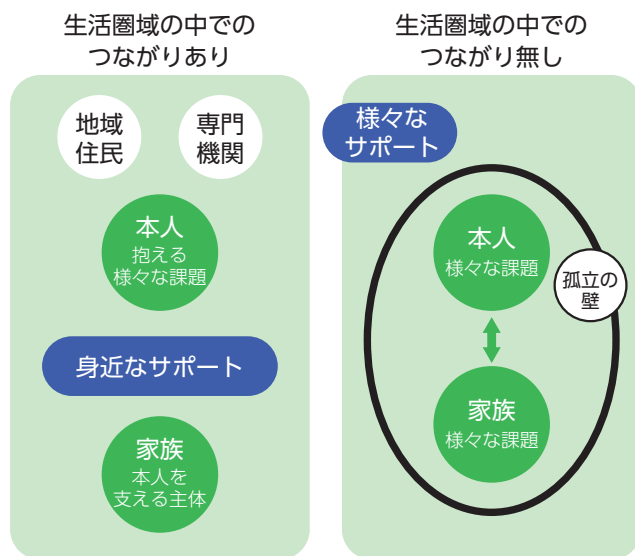
高齢者の数だけをあげても、東村山全体で4万人弱、後期高齢者と年代を区切ってもかなりの数があるので、どんな課題を抱えて生活しているかという、生活実態の把握は十分にできません。それに、高齢分野だけのネットワークでは、なかなか問題解決がうまくいかないということがあります。ですから、分野を超えた多職種・多機関の連携、地域住民の方々の協働、さらには、高齢者が生活しやすいまちづくりが課題になっているように思います。

8050世帯やひきこもり、認知症の方の事例などを含めて、このような方々の支援をしていると、複雑化した課題を持った方が増えているという実感があります。複雑な課題を抱えた方は地域とのつながりが弱く、ご自身の持つネットワークが小さい単位であ

るとの印象を持っています。

一般的には、本人が成長する過程の中で、入学や就職などを経て家族以外のいろいろなつながりができていきます。しかし、少しずつ課題を抱えていき、それが長期化する中で、本人と家族、専門機関というつながりだけになり、なかなか課題解決できない状況が続いて、徐々に孤立化していきます。現在はひとり暮らしの方で、ご家族と疎遠になってしまっている方や、外となかなかつながっていないという方も非常に増えています。

## 支える体制の変化



ご本人とご家族がいて、そこに身近なサポートがあり、それに加えて地域住民の方々や専門機関とつながっているかなど、生活している圏域のなかで、いろいろなつながりがあるかないかで、支える体制を作るためのプロセスや時間が変わってくるような気がします。これが支える体制ということになります。

すでに地域のなかで孤立してしまうと、そこに大きな壁が立ちはだかって上手く関わりを持つこと自体が難しくなります。様々なサポートをしようと思っても、本人や家族にアクセスできないというケース



と捉えられてしまうので、お金に関する困難が伴わないと相談してはいけないといった誤解があります。

その機関の機能が十分伝わっていないのだと思います。どの機関がどういう役割をしているかをきちんと学習する機会を作らなければいけません。

#### ■ 今後への期待と取組みの方向性

日本の場合は制度に基づいて様々な施策が実施され、相談機関も設置されています。相談機関によって対象者や内容が限定されて

も増えていて、1~2年かかってようやく玄関から中に入れたという例もあります。

地域包括等ができて、頼めば家まで訪問してくれるようになり、昔に比べれば少しは相談しやすくなったかもしれませんが、当事者から相談をしてもらうのは非常にハードルが高いものです。認知症や精神疾患、ひきこもりのケースはなおさらだと思います。

啓発活動や土日や夜間でも相談できるとかSNSを使用するなど、相談しやすい体制を確立して、相談へのハードルをもっと下げるような取組みが必要だと思います。

加えて、相談機関があることすら知られていないという状況もあると思います。現在は様々な形、方法で情報だけは取れるのですが、的確な情報を把握するのはとても難しいです。社会資源や相談機関の情報を整理し、一般の方から見て分かりやすいものにする必要があると思います。

東村山では、くらし・しごとサポートセンター「ほっとシティ東村山」が生活困窮者自立相談支援機関に位置付けられています。やはり相談件数は増えていますが、どうしても「生活困窮」イコール「経済的な問題」

いることがほとんどです。それが良い面もあるかもしれませんが、疾患がないなど制度にあてはまらないうと、どこからも支援が受けられないということになり、制度の網の目から落ちるということが起きます。かといってオールマイティーに相談できる人や機関を新たに作れるかという、それぞれの専門性があるがゆえ難しいというのが正直なところです。

制度に存在してしまう網の目から落とさないようにするにはどうしたら良いかを考えると、それはやはり多分野・多機関の連携による完結型の相談支援ではないかと思います。高齢・障害・子どもやそれ以外の幅広い分野の相談機関が集まる会議体をつくることできれば、どの分野にも引っ掛からないケースでも、その場で完結することができるかもしれません。

例えば、本来は高齢者支援の担当機関が受けるべき課題ではなくても、そのご家族に高齢者がいてサービスを利用しているので、高齢者支援機関がキーになってネットワークで支援するということができたらいいなと思っています。

そして、ひとり暮らしで認知症だけのご本人は認知症の自覚がない方などは、本当は支援が必要なの



ですが、そこに対応していくためには相当な時間を要します。マンパワーの問題もあるのでスポット的にしか関わらず、専門職・専門機関だけの関わりでは不十分な場合もあります。

ですから、地域力を高めて、住民の方々との協働で役割分担しながら、住民主体のサポートチームがあるととても良いと思います。最近よく言われる寄り添い型支援も重要になってくると思います。また、この住民主体のサポートチームによって、事態が発生するのを待つのではなく、予防的に先行して関わっていきけるのではないかと思います。

次に、様々な課題を抱えた方々が当たり前で暮らすために、支援者として大切にしたいと思っていることをお話いたします。

一点目は、課題を個人のものとして捉えるだけではなく、社会の課題として捉え、生きやすい社会を創るという発想が必要であるということ。二点目は、本当の意味での専門家とは誰なのか。例えば認知症の方にとっては、その方より先に認知症になられた方が真の専門家かもしれない、そういうことを理解すること。三点目は、当事者同士やご家族同士の交流など、経験に基づいた共感が大切だということ。

ほんの一部ですが、そんなことを考えながら仕事をしています。

最後に、今回のテーマである生きづらさについてこうした課題と社会(地域)からの孤立、とても深く関連しているような気がします。課題が孤立を生むのか、孤立が課題を生むのか、自分の中でうまく整理できていません。

ただ、一つ感じるのは、昨年、川崎や練馬で悲しい事件が起きた時、共通のワードとして出た「引きこもり」。そこで「引きこもりの人々」=「加害者」というレッテルが貼られてしまった。今まで幾度となく同じようなことが起きています。皆様ご存知のように実態って違いますよね、その実態を当事者が発信する。そこをサポートすることも支援者の役割かもしれない、そう感じています。今は認知症の当事者の方々が積極的に発信しています。こうした取り組み(動き、チャレンジ)が広がることを強く願っています。



## ■ひとり親家庭の状況

全国でひとり親家庭は、母子家庭が123万2千世帯、父子家庭が18万7千世帯ありますが、5年前と比べると若干減ってきている状況です。東京都でもひとり親は減少していますが、全国のひとり親の多くが東京に集まっていると言われていています。ひとり親家庭になった理由は、やはり「離婚」が多いのですが、父子家庭では死別も多くなっています。就業状況では、母子家庭のほうが非正規雇用の方が多くなっており、年間収入が200万円未満の母子家庭が35.9%あるなど、収入がきわめて低い傾向があります。さらに、転職希望が多いのも母子家庭のお母さんで、理由としては収入面、職場での待遇や処遇、将来への不安、となっていて、常に仕事を探している状況なのですが、そこには学歴の影響もあると思います。



宅等に居住している割合が多い母子家庭のほうが、居住の面でも厳しい状況にあります。

実際に困っていることとしては、母子家庭では「家計」「子どもの教育・進路・就職」「仕事」の順です。これが父子家庭では「子どもの世話」「子どもの教育・進路・就職」と続き、3番目に「家事」「仕事」となり、母子家庭と父子家庭で少し傾向が違ってきます。実は、父子家庭では収入は高いのですが、子どもの世話など生活全般はとても大変な状況に変わりはなく、そこへの支援が足りていません。そのため、「相談相手が欲しい」という方の割合が母子家庭よりも父子家庭の方が多くなっています。

最初にひとり親家庭になった理由は「離婚」が多いと話しましたが、離婚理由のひとつにDV被害があります。東京都女性相談センターでDVによる母子の一時保護を利用される方の割合は、利用者全体の50%弱という現実があります。そのなかで、同伴している子どもの年齢が未就学児という割合が60%以上という結果も出ています。

そして、一時保護された母子家庭の方の退所先として母子生活支援施設が一番多いのですが、それでも16.8%にすぎないという現状です。

## ■ひとり親世帯を対象とした支援の状況

私の知人や施設利用のひとり親世帯の方に行政の

	母子世帯	父子世帯
世帯数(推計値)	123.2万世帯	18.7万世帯
ひとり親世帯になった理由	離婚 79.5% 死別 8.0%	離婚 75.6% 死別 19.0%
就業状況	81.8%	85.4%
■ 就業者のうち、正規職員・従業員	44.2%	68.2%
■ うち、自営業	3.4%	18.2%
■ うち、パート・アルバイト等	43.8%	6.4%
平均年間年収(母又は父自身の収入)	243万円	420万円
平均年間就労収入(母又は父自身の就労収入)	200万円	398万円
平均年間収入(同居親族を含む世帯全員の収入)	348万円	573万円

出典：平成28年度ひとり親世帯等調査

生活状況を見ると、おじいちゃんおばあちゃんと一緒だったり、おばあちゃんとお母さんと子ども、というように3世代同居世帯は、母子家庭に比べ父子家庭のほうが多いですし、持ち家の割合も父子家庭で50%強と多くなっています。それに対して、賃貸住



支援施策内容はどうですか？使われていますか？と聞いてみたことがあるのですが、ほとんどの方が知らない、もしくは、使わないと言っていました。理由を聞くと、「開所時間に相談に行けない」「相談までにごく時間がかかる」「相手も忙しそうだから話をしづらい」「否定をされるだけなのではないかと心配」ということでした。利用者の立場から見て、使いたいと思うものが無かったり、使いやすい制度になっていないということかもしれません。

また、日本は戸籍でひとり親と判断する側面があるため、非婚(または未婚)の場合に、支援が受けづらいと思われることもあるかと思えます。

様々な会議のなかでもよく話に出てくるのが、「ひとり親の人たちは、本当は困難な生活に陥る前に、様々な相談機関や施策につながる必要があるけれど、相談しない、もしくは相談できずに、つながっていない状態の人たちがたくさんいる」ということでした。これは、つながるための発信の方法など、つながり方をどのようにしていくかが大きなテーマということでした。

東京都のひとり親家庭自立支援計画の会議では、母子生活支援施設は社会的養育という点ではとても重要な存在である、専門性を高めるなど機能強化や多機能化も必要だとの議論がなされていました。そして、母子生活支援施設の活用促進についても重要であることも挙げられました。

母子生活支援施設は、自立支援など何らかの支援が必要と思われる母親と子どもの家庭が、主に福祉事務所に相談をしたのちに利用が承認されるという、児童福祉法に基づいた施設です。世帯ごとの状況に合わせた自立した生活ができるようになる事を目的に、概ね2年程度施設利用できます。

利用期間については、東京では2年というところが一番多いのですが、1年や3年というところもあります。全国的にも、利用期間は地域によって様々です。最近では、以前に比べ利用期間が短くなる傾向があ

り、在所中の支援だけでなく、退所後の状況をイメージしてリービングケアとアフターケアを視点において支援を行うことが重要視されてきています。「自立」をどの程度まで求めていくかにもよるかもしれませんが、子どもの成長発達とともにライフステージが変わっていくため、退所した後も、相談ができる関係を築いていく必要があります。

母子生活支援施設は、以前と違い「措置制度」の施設ではなくなったため、母親のほうから利用したいと思わないと利用に結びつかない、ということが最近の特徴となっています。

## 東京都ひとり親家庭自立支援計画第4期 母子生活支援施設の活用促進

### インケア 充実

DVや虐待、若年母子など、様々な課題を持つ母子が入所しているため、入所世帯個別のニーズに応じた支援の充実

### アフターケア 充実

通所施設なので、入所時から退所後の地域での生活を見据え、関係機関との連携を強化

### 地域多機能化

児童施設で唯一、母子で入所できるので、課題を抱える母と子、また、ひとつの家庭としての親子への支援を適切に行うことのできる職員の確保・育成

### 広域化

支援を必要とする母子が入所につながるよう、広域入所の促進

東京都の母子生活支援施設の利用が減少してきている昨今では、活用促進を本当に考えていかなければならないのですが、そのためには、インケアを充実させていくこと、特に養育支援がとても重要だと思っています。しかし、東京都下に32カ所ある母子生活支援施設のなかで、保育士の配置をしている施設の割合は50%強です。保育士の配置は必須ではなく、



必要があれば条件に応じて配置されることになっているため、配置がない施設もあるということなのです。また、配置されている場合でも1人配置が多く、もちろん1人では対応しきれないので他の職員と協力しながら対応をしていくこととなります。

アフターケアは、もっと充実させていかなければいけないのですが、基本的には「アフターケアを行う職員」の設置は現段階ではないため(令和3年度以降配置される予定。但し必置ではない)、その分も職員みんなで頑張ることになります。

母子生活支援施設がこれまでの支援の機能強化だけではなく、様々なニーズに対応すべく多機能化や広域化を進めるためには、行政や関係先の窓口となる部署と施設との協議で決めていくということになります。施設側の行う支援も施設ごとに得意不得意もあり、その個性を活かしながら、多機能化や広域化も進んでいくと良いと思っています。

利用者の傾向として、先にも述べた通り、利用率は減少傾向にあります。本来の充足率は90%以上ですが、現在の都内施設の平均は75.6%です。利用減少の背景には、施設利用の窓口や施設の存在がわかりにくいことなど情報発信がうまくできていないことに要因があると思います。平均利用年数も、1年6ヶ

月と短縮傾向にあります。これは、入所前に利用者が住んでいた地域の行政により利用期間が異なることも影響しているようです。

母親の年齢は平均35歳で、30歳代が30%強です。なかには10歳代のお母さんや40歳代で初産の方もいます。30%くらいのお母さんは健康面での課題を抱えていらっしゃるようです。また、発達障害の子どもも増えています。

抱えている問題が1つだけの方はほとんどいません。入所理由も経済的自立と人間関係の両方など、3つ以上の

複合的でかなり重い課題を抱えている方が多く、母子生活支援施設にいる2年程度で課題の解決ができるかという、やはり限界があります。

私の施設では、支援の件数を毎年カウントしているのですが、子どもへの支援よりも、お母さんの支援が量的にも大きなウェイトを占めています。本来は、児童福祉施設として、子どもへの支援にもっと力を入れたいのですが、子どもの生活が安定するためにお母さんへの支援を大事にすることも必要であると思っています。

支援の展開をしていくときに、いつも考えるのは、事前にエビデンス情報が少ないため、この家庭の課題は何か？このお母さんや子ども達は何が得意で何が苦手なのかなどのアセスメントや見立てがしづらく、困っていることを共有することがとても難しいと感じています。

#### ■ひとり親に対して何ができるか

私が考えるひとり親の課題は、収入面、ひとりでの子育て、学歴や資格がない、離婚や親権などの裁判でのメンタル面など、どれも厳しく孤立しやすい状況の中で、人に相談する習慣を持っていない方が多くいらっしゃるということです。

また、ひとり親家庭の方は増加しているにもかかわらず、未だに、世間から厳しい目で見られることもあり、家庭問題、子どもの問題は近隣へ相談しにくいのが現状です。相談できたとしても支援に使える制度や資源が少ないので、「大変ですね」で終わってしまうことが多く、「相談しなければよかった」となり、結局相談しづらい状況になってしまいます。

ひとり親に対する施策は、社会資源の種類や活用方法があまり知られていないことも課題といえます。

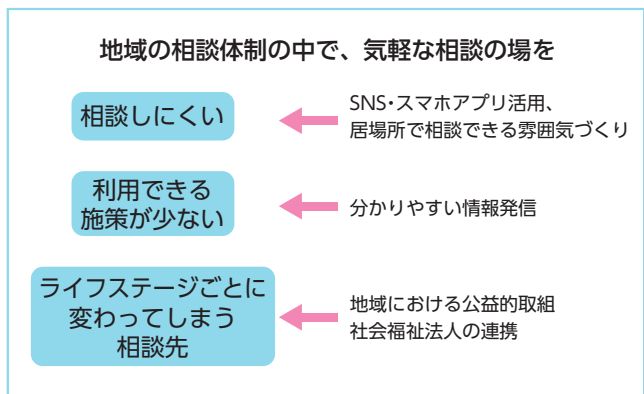
そのようななかで、母子生活支援施設に何ができるかを考えて、「新しい社会的養育ビジョン」(厚生労働省「新たな社会的養育の在り方に関する検討会」平成29年8月2日)の中に母子生活支援施設の活用についての文言が入られることとなりました。さらに、都道府県の社会的養育推進計画や区市町村の計画にも、母子生活支援施設の活用を位置づけることが求められています。地域によってさまざまな結果となっているようです。

東京の母子生活支援施設による母子福祉部会では、今回の議論を踏まえてプロジェクトを立ちあげ、今後の母子生活支援施設について考えていくことにしました。今年度は、支援イメージがつき専門性の向上を図るために事例集や支援の種類や内容についての資料を作成予定です。次年度以降も、それを研修に活用したり、情報発信していく計画です。

ひとり親にとって、経済的な安定はとても大事な生活要件ですが、本来的な課題がどこにあるかは当然ながらケースによって異なるため、経済的自立に結びつきやすい就労支援などのサポートのしかたや進むスピードはその家庭ごとに異なります。そのため、お母さんの状態をみながら、就労支援を始める前に必要に応じてメンタルケアをしっかりとし、就労の前に自分の生き方を見つける支援ができると良いのではないかと思います。施設の利用期間は限られていますが、なるべくその方にあった、そして、相談をしやすいような環境を作っていくべきではないか

と思います。ライフステージによって変わってしまう相談先のような課題については、施設を退所した後も、地域での支えができるように、地域で近隣の社会福祉法人との連携の中で行えるのではないかと考えています。

そして、私たちの母子生活支援施設でも、施設利用中も退所後も、地域の人とも利用できるひとり親支援プログラムを地域の人たちと一緒に作りたいと思います。特に子どもにはいろいろな経験を積めるようなプログラムを作り、そうした体験を通して生きる力をつけてほしいです。



# 6

## 施設か里親かという前に、そこに行き着く前の予防が第 児童虐待と社会的養護の実情と背景

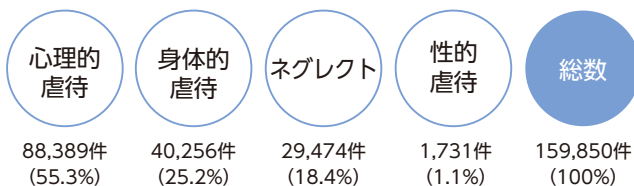
### ■社会的養護の現状

社会的養護の問題というのは、その裾野にとっても大きな問題、例えば児童虐待やひとり親家庭の問題などがあります。言ってみれば社会的養護にたどり着くのは氷山の一角です。一部の特定の人の問題のように思われがちなのですが、特定の親の問題とか可哀想な子どもの問題とかではなくて、全部がつながっています。この仕事に関わるようになって20数年になりますが、社会全体の問題として捉えないといけないと感じています。

実はここ20年間で児童虐待の相談件数は20倍になっています。

年度	相談(通告)件数	前年度比
1998	6,932件	29.5%増
2000	17,725件	52.4%増
2012	66,701件	11.3%増
2013	73,765件	10.6%増
2014	88,931件	20.6%増
2015	103,260件	16.1%増
2016	122,578件	18.7%増
2017	133,778件	9.1%増
2018	159,850件	19.5%増

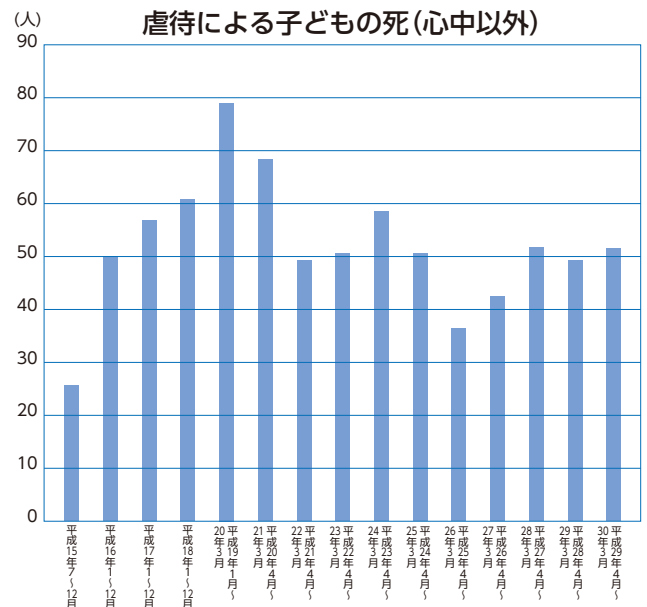
### 虐待相談の類型



2018年では約16万件となっていますが、これは「虐待の件数」ではなく「虐待の相談件数」です。この中でどういうものが多いのかというと、「面前DVによる警察からの身柄付き通告」というのが激増しています。子どもの目の前でされるDVの増加です。件数

としては、1位心理的虐待、2位身体的虐待、3位ネグレクトという順番になっています。性的虐待はおそらくもっと多いと思いますが、隠れて目に見えないので少ないことになっています。

相談件数が激増しているので、実際「児童虐待」の件数も急増している印象がありますが、増えているかということもそうとも言い難く、横ばいとも言えると思います。



このことを、「1件の重篤な事故災害の背景には29件の軽微な事故災害があり、その背景にはさらに300件インシデント、もう少しで事故になったヒヤリハットの事案がある」という、「ハインリッヒの法則」に当てはめて考えると、一番重篤な虐待死が横ばいなので、虐待が急増しているわけではなく、毎年、相当数起こっていることとなります。このグラフは無理心中が含まれていないので少なくなっています。

ではどうして激増しているように感じるかというと、これまではあまり報道されてこなかったところに、マスコミが飛びつきやすい事件が立て続けに起こり、報道が激増することで目にする機会が増えたということです。



これに対して、受け入れる側の一時保護所や児童相談所、社会的養護の施設数は、わずかに増えただけです。よっぽど焦げ付いたケースでないと入所できない状態ですし、放っておくと生命の危険に直結しやすい小さい子を優先するしかないので、義務教育が終了したら、一人でもなんとかかなるだろうということで、高校に行かないのなら退所してください、となっていくわけです。ですから児童相談所は、措置延長や社会的養護の自立支援に積極的ではないというのが現状です。

もう一つの課題は、高校生と大学生、あるいは社会人は生活サイクルが違うので、小さい子と一緒に見ることにはできないと言う児童養護施設職員が少なくないことです。一般の家庭で兄弟がいて、「上の子が大学生になりました。高校生の下の子と一緒に養育できないから、お兄ちゃん家を出て行って」とはなりませんよね？「分類収容主義」というものですかね。同類の人を集めて異質なものを排除する傾向にある

と言わざるを得ません。現在は予算事業で、児童養護施設では20歳までは措置延長、さらに22歳までは「社会的養護自立支援事業」で支援を継続できるようになっています。しかし、これを積極的に活用する児童相談所や施設はわずかです。

#### ■ 社会的養護の問題点と課題

国は「新しい社会的養育ビジョン」(平成29年8月)というものを定めたのですが、ここには「特別養子縁組による永続的解決(パーマネンシー保障)や里親による養育を推進する」とされています。養子縁組になったら、公的扶養ではなくなり私的扶養になるので、措置費のことを考えると行政にとっては解決かもしれませんが、誰にとっての解決なのでしょう。

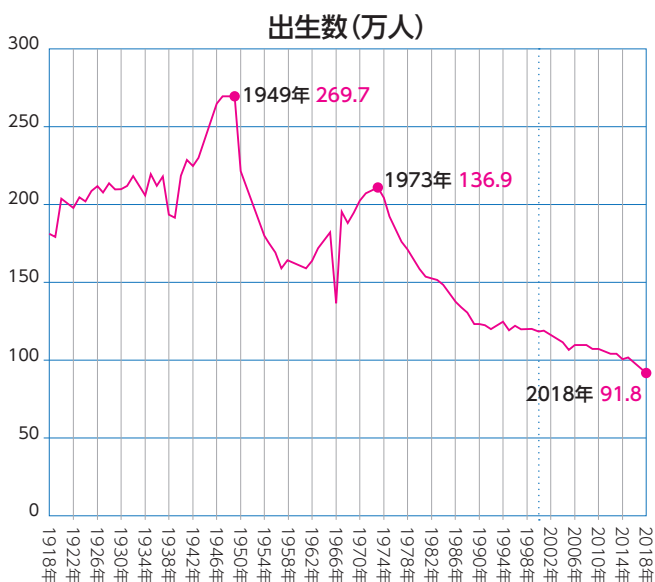
養子縁組は実親が面倒を見れず縁を切って他者が養育することですが、実は子どもにとって実親を否定されるのが一番傷つくのです。本当にその子のことを考えるのであれば、実親との面会に消極的に





なったり、実親を批判したり、安易に苗字を変えることをしないでほしいと思っています。また、できれば縁もゆかりもないところで養育するのではなく、「親族里親」の制度を使うなどして、子どもが安心して生活できるよう、そしてできる限り親元に帰れる努力をしてもらいたいです。その意味でも日本の「新しい社会的養育ビジョン」が言っていることはまだ不十分だと思います。

さらに、私が非常に危惧しているのは出生率の推移です。言われているように子どもは激減していて、今のカーブのままいくと、計算上は30年後にはほぼ子どもが生まれなくなるのですね。



この点に関して指摘しておきたいこととして、2000年11月に施行された児童虐待防止法があります。「虐待防止法」ではなく、「子ども支援法」や「お母さん・お父さん支援法」のように、親を支援するような法整備が進むと良かったのですが、とにかく虐待は取り締まるというのを先に持ってきたのですね。要するにポジティブな方向ではなく、もっぱらネガティブに子育ての施策を持ってきたのです。これがベビーブームの3つ目の山を崩した原因の1つになった可能性があるとは私は見えています。

社会的養護の背景として、家庭の状況は母子家庭が多いです。実母のみの家庭が45.4%、実父母ありの家庭は27%です。この27%の中にはDVなどで逃れていて、住民票には実父母が同居しているが、事実上母子家庭というケースが相当含まれているので、現場の印象としては7割が母子家庭だと思います。

先ほどの虐待相談件数の順位ですが、発生段階では、心理的虐待が突出して多く、ネグレクトが第3位でしたが、児童養護施設や里親に来る段階の理由になると、ネグレクトがトップです。この中には、非正規雇用などの状況に置かれている母子家庭の母親がダブルワーク、トリプルワークをして、子どもを家に置いて夜も仕事に行き、子どもがお母さんを探して彷徨った結果、通報が入って警察から身柄つき通告に至ったというケースが少なくありません。

また、保護者の状況は「ひとり親」「低学歴」「低所得」「社会的孤立」が特徴的で、どうやって地域でこの親を支えていくかということも課題です。

日本は自立支援とって働くことばかりを前提とした支援をしていますが、純粋な経済支援としてはほとんど役に立っていません。国連も経済的理由だけで子どもを家庭から引き離してはいけない、その前に家庭に経済的支援をするようにと言っていますが、日本では、経済的要因などで養育能力を見極め、特別養子縁組の検討をすることになってしまいます。

社会的養護の一番の問題は、子どもの養育には、家



庭・学校・地域の3つの柱があるのですが、家庭が機能しないとレッテルを貼られたら、学校からも地域からも引き離され、里親のところや施設に連れて来られて、生きる意欲を削がれているということです。

それだけでダメージは計り知れず深いのに、さらに次の施設や里親に行かせる「ドリフト」や「漂流」と呼ばれるたらい回しも起きています。それによって虐待を受けた子は、不当に自尊感情を傷つけられており、自分が悪いから親元を離れることになったという認識になってしまいます。

#### ■今後の取組みの方向性

社会的養護には、「予防」、「発見と介入」、「その後の支援」の3層の取組み課題があると考えています。日本は予算にしても発見と介入にばかり力を入れていますが、予防が足りないし、発見したところで受け皿が足りていません。

なぜ予防できなかったかを問題にせず、ひとたび問題が起こると児童相談所の対応ばかりが問題視される傾向にあります。これはサッカーでいうと、シュートをなぜ打たれるのかを問題にせず、失点の責任をゴールキーパーだけに求めているようなものです。社会的養護で必要なことは、親への非難では

なく、親子を分離する前の支援をしっかりと適切に行うことです。

施設か里親かということではなく、それらに行く前のところで予防し、地域で実親を支えることこそが大切です。

まず、都道府県の児童相談所は、司法と連携しながら広域で事件性のあるケースを担当し、予防も含めて、それ以外のケースに区市町村が要保護児童対策地域協議会と連携しながら担当できると良いと思います。

そして、例えば、高齢者が対象の地域包括支援センターと、子育て世代包括支援センターが連携して、孤立している高齢者と孤立している子育て家庭をつなげば、孤立は緩和・解消できると思います。

問題の発見、支援をスタートさせるためには、虐待、不登校、生活困窮者、LGBTなど課題を明確にするためにとりあえずのラベリングは必要なかもしれませんが、それを越えた包摂や、ラベリングがいない地域をどうやって作っていくかということが重要だと思います。

今、私のところで計画しているのが、入所していない子と親も交流できる地域交流センターです。地域の子どもや親の常設の居場所を作り、そこで必要に応じて食事の提供や学習支援を行い、ショートステイ・トワイライトステイと平行して実施します。子どもとつながりを持ち、その延長線上でお母さん・お父さんと少しずつつながっていくしくみを作りたいと思っています。

#### 新たなコミュニティ創生に向けて

バラバラに展開されているサービス拠点を統合

「虐待」「不登校」「生活困窮者」「貧困」「引きこもり」「外国籍」「LGBT」「障害者」などというラベリングを越えた包摂

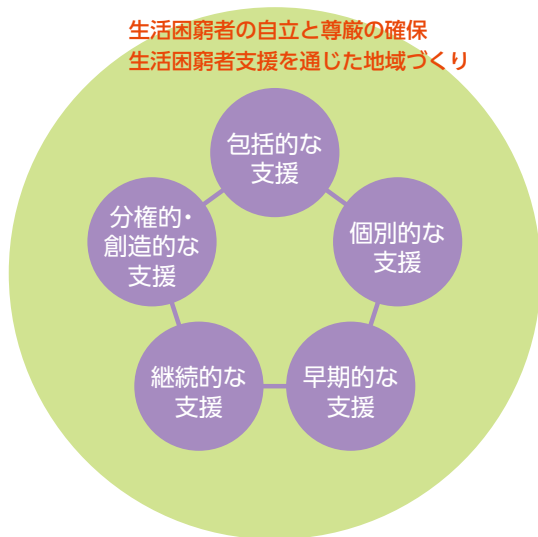
「支援する側・される側」から「お互いさま」へ



### ■ 自立相談支援機関の状況

東京都では、自立相談支援機関を社協が受託しているところが全国と比べても少ないということもあり、社協だからできることは何かと思いつながら相談にあたっています。

生活困窮者自立支援制度のめざす目標としては、生活保護に至っていない生活困窮者に対する支援による、「自立と尊厳の確保」と「生活困窮者を通じた地域づくり」の2つが掲げられています。それに応じて支援の形も5つあり、「制度と制度の狭間を埋めていく制度」とよく言われます。



自立相談支援機関は、福祉事務所設置自治体が、直営か委託かのどちらかで相談窓口を作らなければならないとされています。生活困窮者からの相談を受けて、アセスメントをきちんと行い、それに基づいて支援計画を立てますが、実施の段階では様々な関係機関と連携しながら支援を行っていきます。

都内どの区市町村にも窓口がありますが、豊島区の例を中心に話を進めていきます。

平成30年度の実績ですが、新規相談件数は1ヶ月平均100件でした。そのうち利用申し込みにつながる方が6割くらいです。申し込みには至らずにつながっているだけの場合も結構あります。そこから支

援プランの作成に進むのは全体の3割程度です。

かなりいろいろな相談を受けていますが、単身者からの相談が圧倒的に多いです。健康保険や年金に加入をしていない方、仕事が見つからない方、年金だけでは生活できない高齢者、病気や障害で仕事が続けられないという方も多く、やはり一番多い相談は、収入・生活費に関する、当面のお金のことです。2番目は仕事・就職の相談。3番目が住まいの相談となっています。

豊島区の特徴として、全国各地から相談者がいらっしゃいます。現在の居場所が池袋近辺のネットカフェという方など、区内に居住していない方もいます。

表は自立相談支援機関の豊島区での体制です。生活困窮者自立支援制度には必須事業と任意事業があります。任意事業は、自治体によって実施していませんが、豊島区は全部実施しています。そのなかで、社会福祉協議会が受託をしている部分は、必須事業の自立相談支援事業の中の相談支援と、任意事業の家計改善支援事業、子どもの学習・生活支援です。

区分	事業名	運営事業者
必須事業	自立相談支援事業 (相談支援)	社会福祉協議会 主任相談支援員：1名 相談支援員：5名
	自立相談支援事業 (就労支援)	民間人材派遣会社
	住居確保給付金	(申請受付) 社会福祉協議会 (就職管理) 民間人材派遣会社 (審査・支給) 区
任意事業	就労準備・社会参加 支援事業	特定非営利活動法人
	一時生活支援事業	自立支援センター豊島寮
	家計改善支援事業	社会福祉協議会(相談支援員兼務)
	子どもの学習・ 生活支援	社会福祉協議会(相談支援員兼務)
	その他事業	区
就労訓練支援事業		東京都認定事業者



相談員は私を含め6名の体制です。社会福祉士、または精神保健福祉士の資格を持った職員が専門的な支援を行っています。窓口で待っているだけではない相談支援ができる事業ということになっていますが、家庭訪問などのアウトリーチはなかなか実施できていない状況です。区からは、社会福祉協議会は地域や団体との連携やノウハウがあると認識されているのが受託につながっていると思っていますので、そこを強みとして支援を行っています。

また、相談支援事業の中の就労支援は社協と切り離して、区から民間の人材派遣会社に委託をしていて、人材派遣会社の職員が就労支援員となり連携をしています。無料職業紹介所の登録もしているので、強みはこの窓口で職業紹介もできることです。

そして、住居確保給付金の申請受付は社協で実施しているのですが、実はここがコロナ禍で申請が急増し、大変なことになっています。

豊島区では任意事業の就労準備支援事業を「就労準備・社会参加支援事業」として実施しています。NPO法人が受託しており、教室など決まった場所に通ってもらう形ではなく、相談者一人ひとりの状況に合わせた、オーダーメイド型の支援を行っています。ひきこもりや8050問題などのケースは、入口で社協職員が相談を受け、就労準備の担当者と連携をして支援を進めて行くことが多くなっています。支援の流れとしては、相談支援員が相談を受けて、その方の話を聞き取り、「それでは就労準備支援事業を利用しましょうか」となったら担当につながります。そこから一緒に本人の就労に対する不安要素は何かを探って、ハローワークへ行く、就労体験をするなどその人に合った支援

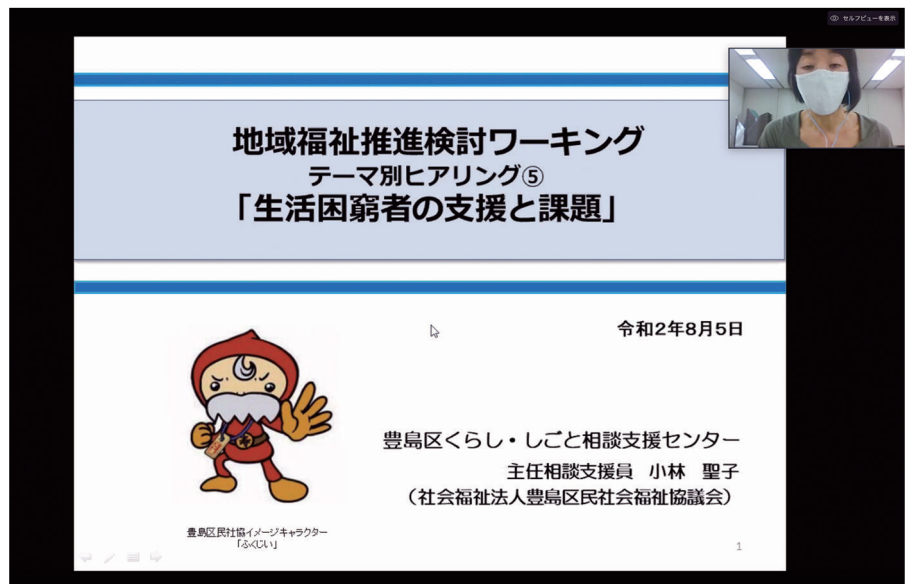
の方法を考えて実施しています。ただ、必ずしも就労がゴールということではないケースもあり、その人に伴走しているイメージです。

一時生活支援事業は、東京都と23区が共同開設している自立支援センターという宿泊型の施設で、仕事と住まいを失っている状態の方に対して一定期間宿泊場所を提供し、就労や生活の相談などを行う事業です。

家計改善支援事業は社協が受託しています。収支管理ができていない方も多く、それを見える化し、債務整理の相談や弁護士事務所に協力をいただいてネットワーク作りも行っています。

子どもの学習・生活支援事業も社協が受託しているのですが、学習会そのものを受託しているのではなく、区内の学習支援団体、教室とのネットワーク作りに取り組んでいます。

この事業は「断らない相談支援」と言われています。区役所に相談に来て、どのような相談かはっきりしないので、自立相談支援機関である「くらし・しごと相談支援センター」に案内されるという人が傾向として多いと思います。その方のお話を伺いながら状況を把握して、専門の相談窓口案内することもあり



ますが、なかなか他では対応が難しいこともあり、その場合はこちらで支援をしています。

しかし、自分たちだけではなく、他の関係機関と連携する必要があります。豊島区内には活発に取り組みを展開しているNPOや地域の活動がありますので、そことつながり、窓口にどのような相談があり、どのような支援が必要なのか伝えていくことも大切だと思っています。

#### ニーズに対する支援の課題

生活困窮者のニーズは、やはり「お金」に関することが多いのですが、自立支援制度として給付できるものは住居確保給付金しかないので、お金が必要な人に給付ではない方法でどう支援をしていくか、という点がこの事業の醍醐味でもあり、課題でもあります。

確かにお金が必要な人はいます。しかし、そのような中で、生きていく活力や気力がパワーレスになっている状態をどう元気にしていくかというような、お金という物質の支援が全てと考えるのではなく、心の部分を大事にしながら支援を行うようにしています。

お金や住まいの相談は、緊急度の高いものもかなりあります。通常、区役所の相談窓口は制度や要件

があって、そこに当てはまるかどうかで相談を受けてしまうところがありますが、自立相談支援機関は、制度ありきではなくその方の状況をお聞きし、関係機関や地域の方々と連携をしながらプランを立て、支援を一緒に考えていくことができる窓口だと思っています。

実際には、お金を貸して欲しいという人は、貸してもらえないとなると「じゃあ、いいです」となることが多いです。しかし、お金を貸して欲しいという主訴のなかには、いろいろな背景があるので、相談者と上手く関係を作りながらどうしてお金が必要なのか、その背景を探ることがとても大事だと思っています。

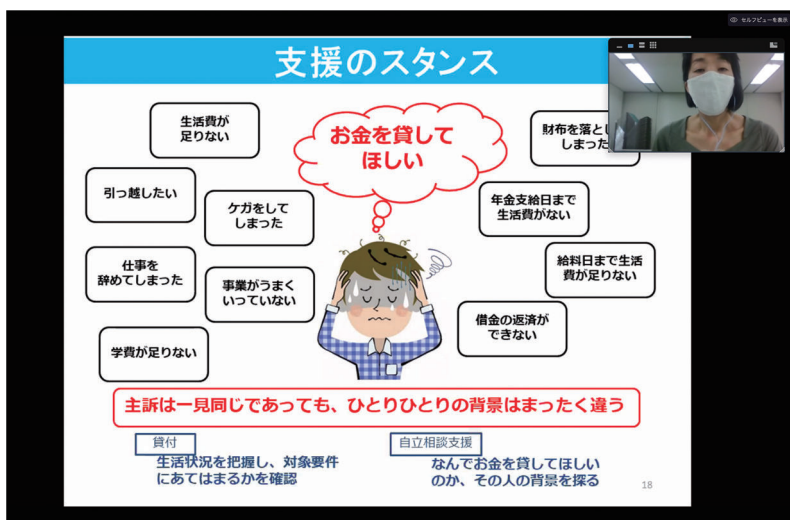
生きづらさを抱えた方の相談としては、仕事が続けられない、周囲との関係性が作れないというものが多いです。自己肯定感が低くて自分を責めてしまう方、新しいことにチャレンジできず、自分が何をしたらいいのかわからない方が多く、現状の課題を整理して、状況を紐解き、何をしたらいいのか一緒に考える支援をしています。

相談に来るということは、とてもエネルギーがいることだと思うので、本当はこちらからどんどん出ていかないといけないのですが、アウトリーチはなかなかできていません。しかし、困ったときは相談してもいいんだよ、人を頼ってもいいんだよ、という

ことも伝えたいと思いながら対応しています。

また、相談者には、自分のことを自分で考えて、自分のことも周りの人のことも認めていけるようになってほしいと思っています。そのために、代わりにやってあげるのではなく、自分でできるような支援をするよう心がけています。

これまで、地域づくりをやってきた社協ですが、コロナ禍でサロン活動や学習支援、こども食堂といった地域活動がほぼ休止となってしまい、区民の生活様式





も大きく変わってしまいました。収入の減少などで不安やストレスを抱えている方が多い中、相談が殺到したのですが、それでも、「必要な情報が受け取れない、届かない」層がいることも見えてきました。

一方で、地域の中にあつた、気軽に相談ができる場や人とのつながりがコロナ禍で途絶えてしまい、気にはなるけど何ができるのか、なかなかすぐには動き出しにくい状況でした。

制度の目標の1つでもある「生活困窮者支援を通じた地域づくり」に関しては、アウトリーチをしていかなければいけないという思いはありながらも、毎日の窓口へいらっしゃる方への対応に精一杯で、なかなか取り組めていないのが課題です。

豊島区だけではないと思いますが、「何ができるか」というところでは、NPO団体が率先して社協や行政に相談しに来てくれて、お弁当の配食のような食糧支援や、対面でなくても相談を受けられる体制づくりに取り組んでいました。

あとは、豊島区は外国人が多く、特にネパール、ミヤ

ンマーの方からの相談が多い中で、元々あるネパールコミュニティと地域との新たなつながりが生まれたりしました。このようなことはここからまたやっていかなければいけないと感じているところです。

また、経済状況が悪化すると、生活保護へつなぐことはできますが、要件が整わないと生活保護を受けられない人もいらっしゃるようですので、いろいろと工夫をしながら乗り切ったケースもあります。

コロナ禍で今まであつた高齢の方との接点が、「訪問ができない」「電話相談しかない」という状況になり、途切れかけていましたが、地域の中で動ける高齢の方々が、マスクプロジェクトのような新しい活動をしながら、それを社協がサポートする形ができてきました。本当に「何ができるだろう」ということをすごく考えさせられた半年間でした。



## 地域福祉推進検討ワーキング 委員名簿

	氏名	所属	備考
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	

東社協事務局

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

地域福祉部地域福祉担当 主事 高橋 紘之(令和3年1月～)

令和元年度

回	開催日時	内容
1	令和元年 8月27日(火)	1 委員紹介及び座長の選出 2 これまでの経緯と施策動向について 3 ワーキングの検討の進め方について 4 その他
2	9月25日(水)	1 テーマ別ヒアリング (1)「ひきこもりに関する課題や取組みについて」 NPO法人KHJ全国ひきこもり家族会連合会東京支部 支部長 NPO法人楽の会リーラ 事務局長 市川 乙允 氏 (2)「不登校に関する教育現場における取組みについて」 葛飾区教育委員会事務局指導室 指導室長 加藤 憲司 氏 葛飾区教育委員会事務局指導室(葛飾区立総合教育センター) スクールソーシャルワーカー 中島 淳 氏 2 その他
3	10月30日(水)	1 前回のヒアリングの論点整理 2 テーマ別ヒアリング 「触法障害者等に対する支援の課題や取組み内容について」 府中刑務所分類審議室 福祉専門官 桑原行恵 氏 特定非営利活動法人日本障害者協議会 理事(保護司) 赤平 守 氏 社会福祉法人武蔵野会 理事長 高橋 信夫 氏 3 その他
4	12月26日(木)	1 前回のヒアリングの論点整理 2 テーマ別ヒアリング 「8050等、複合課題のある世帯への支援について」 高齢者を取り巻く現状と課題 ～地域包括支援センターの取組みから～ 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 鈴木 博之 氏 3 その他
5	令和2年 2月4日(火)	1 前回のヒアリングの論点整理 2 テーマ別ヒアリング 「ひとり親家庭と母子生活支援施設の利用者の現状と課題について」 社会福祉法人大洋社 常務理事 齋藤 弘美 氏 「社会的養護の実情と背景」 社会福祉法人子供の家 児童養護施設 子供の家 施設長 早川 悟司 氏 3 その他



令和2年度

1	令和2年 8月7日(金)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 前回のヒアリングの論点整理</li> <li>2 「生活困窮者支援における自立支援と地域づくりに関する調査」の報告</li> <li>3 テーマ別ヒアリング 「生活困窮者の支援と課題」 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 小林 聖子 氏</li> <li>4 今後の進め方</li> <li>5 その他</li> </ol>
2	9月17日(木)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 前回のヒアリングの論点整理</li> <li>2 これまでの議論の大まかな整理</li> <li>3 新型コロナ禍での課題整理</li> <li>4 その他</li> </ol>
3	11月25日(水)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 ワーキング報告書の骨子(案)について</li> <li>2 その他</li> </ol>
4	12月25日(金)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 ワーキング報告書の骨子(案)について</li> <li>2 その他</li> </ol>
5	令和3年 2月16日(火)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 ワーキング報告書の骨子(案)について</li> <li>2 その他</li> </ol>

## 「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

発行日 令和3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





この報告書は東京都共同募金会の配分金により作成しました。