

健康福祉審議会	2023/5/29	資料3-1
第2回 地域福祉・成年後見部会		

「地域共生社会」の実現に向けた区の実践について(重層的支援体制整備事業)

(1) 重層的支援体制整備事業の創設と区の実践について

① 重層的支援体制整備事業の創設

令和3年(2021年)社会福祉法の改正により、これまでの福祉制度・政策と、人びとの生活そのものや生活を送る中で直面する困難・生きづらさの多様性・複雑性から表れる支援ニーズとの間にギャップが生じてきたことを背景とし、重層的支援体制整備事業が創設された。日本の福祉制度・政策は、子ども・障害者・高齢者といった対象者の属性や要介護・虐待・生活困窮といったリスクごとに制度を設け、現金・現物給付の提供や専門的支援体制の構築を進めることで、その内容は質量ともに充実してきた。一方で、社会的孤立をはじめとして、生きる上での困難・生きづらさはあるが既存の制度の対象となりにくいケースや、いわゆる「8050」やダブルケアなど個人・世帯が複数の生活上の課題を抱えており、課題ごとの対応に加えてこれらの課題全体を捉えて関わっていくことが必要なケースなどが明らかとなっている。このような困難・生きづらさの多様性や複雑性は、以前も存在していたものの、かつては、血縁・地縁・社縁などの共同体の機能がこれを受け止め、また、安定した雇用等による生活保障が強かった時点では、福祉政策においても強く意識されてこなかったものと考えられる。しかし、社会のあり方が変わり、それに伴い国民生活も変化する中で、様々な支援ニーズとして表れてきている。これまでの福祉政策が整備してきた、子ども・障害者・高齢者・生活困窮者といった対象者ごとの支援体制だけでは、人びとが持つ様々なニーズへの対応が困難になっている。その一方で、人と人とのつながりや参加の機会を生み育む多様な活動を通して、これまでの共同体とは異なる新たな縁が生まれており、その中には、特定の課題の解決を念頭に始まる活動だけでなく、参加する人たちの興味や関心から活動が始まりそれが広がったり横につながったりしながら関係性から豊かなコミュニティが生まれている活動もある。厚生労働省では、このように、社会の変化に伴って生じている課題と、これからの可能性の両方に目を向け、重層的支援体制整備事業を設計してきた。

② 区の実践

区では、平成29年(2017年)3月、団塊の世代が後期高齢者となる令和7年(2025年)を見据え、誰もが可能な限り住み慣れた中野区で尊厳を持って自分らしく暮らし続けられるよう、将来にわたり持続可能な中野区版の地域包括ケアシステムの構築を目指し「中野区地域包括ケアシステム推進プラン」(以下、「推進プラン」という。)を、区と区民のアクションプランとして策定した。これは、10年という計画期間の前半で、まずは喫緊の課題である高齢者への対策を深めたのち、計画期間の後半では子どもと子育て家庭、障害のある方など、すべ

ての人に対するプランを策定するものである。

その後、令和元年(2019年)新型コロナウイルス感染拡大により、地域包括ケアの多くの取組も中止・縮小・延期などを余儀なくされ、地域活動の再開と継続が、大きな課題となった他、雇用情勢は大きく変化し、社会的孤立や孤独に苦しむ人が増えたりするなど、以前には顕在化していなかった課題や、新たな課題を抱える人に対する支援が求められている。

これらの状況を踏まえ、区では誰一人取り残されることなく、支援が必要なすべての人を対象とした「地域包括ケア体制」の実現を目指して、令和4年(2022年)、推進プランを改定する形で「中野区地域包括ケア総合アクションプラン」(以下、「総合プラン」という。)を策定した。計画期間は推進プランの計画期間10年間のうち後半5年間の部分の改定であり、かつ総合プランと関係性の強い中野区基本計画や、地域福祉計画期間と整合を図るため、令和3年度(2021年度)から令和7年度(2025年度)までの5年間としている。中野区基本計画及び中野区地域福祉計画は、区が定める行政計画であり区として着実に進める一方、総合プランについては、行政及び関係団体等が一体となって地域包括ケアに資する取組を着実に実行することにより、区における「地域包括ケア体制の実現」を推進するものである。区は地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を「地域包括ケア体制」と捉えており、重層的支援体制整備事業は、複合・複雑化した課題を抱えた相談者の属性を問わずに受け止めること及び、制度の狭間にある課題を包括的に解決するという点で、区の地域包括ケア体制の理念と一致している。

区では、複雑化・複合化する区民の生活課題への対応、支援を必要とする人を取り残さず相談・支援、サービス等を適確につなぐ、本人・世帯の生活を伴走的に支えていくための体制を強化するため、「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」の3つの視点から、区政の重層的支援体制の構築に向けた検討を進め、令和4年度については、この体制の構築に向けて、区としての考え方を整理し、地域支えあい推進部各課の役割を見直すとともに、特に地域における相談支援等の基軸である「すこやか福祉センター」、「区民活動センター」及び「アウトリーチチーム(区民活動センター職員とすこやか福祉センター職員がチームを組むアウトリーチ型の支援)」の機能・役割を中心に検討を進めてきている。

(2) 区の現状と将来推計

- ① 区全体の人口は、令和17年(2035年)頃に約35.2万人でピークを迎えると予測されている。
- ② 区の高齢化率は、令和22年(2040年)には26%を超える見込みとなっている。
- ③ 認知症高齢者は年々増加し、令和42年(2060年)には、認知症の有病率(ある時点の人口に対する患者数の割合をいう)が平成24年(2012年)以降一定と仮定した場合で約3.1万人、有病率が増加すると仮定した場合で約4.2万人に達する見込みである。
- ④ 一般世帯のうち単身世帯の割合は平成27年(2015年)で61.9%と年々高くなっており、年代別人口の割合をみると、20代・30代が多くなっている。
- ⑤ 65歳以上の単身世帯数は一貫した増加傾向にあり、令和2年(2020年)時点で約2.7万世帯で65歳以上人口の39.5%を占めている。そのうち、75歳以上の単身世帯数は約1.6万世帯であり、65歳以上の単身世帯の約6割となっている。

- ⑥ 平成16年(2004年)以降の中野区の出生数は、平成28年(2016年)の2,764人をピークに減少に転じ、令和元年(2019年)は2,462人、合計特殊出生率は0.93となっている。

(3) 区民を対象にした調査結果から把握した課題

- ① 「令和2年度(2020年度)暮らしの状況と意識に関する調査」調査の設計:基準日(令和2年10月1日)現在で15歳以上64歳以下の区民を無作為抽出し、10,000人を対象とした調査。調査期間は、令和2年12月11日から令和3年1月8日。回収率33.7%。
- ② 65歳以上を対象とした「令和2年度(2020年度)高齢者調査」調査の設計:基準日(令和2年4月1日)現在で65歳以上の区民(介護予防・日常生活支援総合事業対象者及び要支援1・2認定者を含む)。ただし、要介護認定者を除く区民を無作為抽出し、3,000人を対象とした調査。調査期間は、令和2年5月8日から5月29日。回収率64.2%。
- ③ 障害のある人を対象とした「令和2年度(2020年度)障害福祉サービス意向調査」調査の設計:基準日(令和2年4月1日)時点で身体障害者手帳、愛の手帳、精神障害者保健福祉手帳を所持している区民、及び難病等により、障害福祉サービスを利用する区民(施設入所支援の利用者を除く)を無作為抽出し、1,500人を対象とした調査。調査期間は、令和2年5月8日から5月29日。回収率57.7%。

ア 社会的孤立・孤独に関する調査結果

〈15～64歳を対象とした「令和2年度(2020年度)暮らしの状況と意識に関する調査」の結果〉

- 自分は他の人たちから孤立していると「ときどき感じる」人と「常に感じる」人の合計は28.5%。若年層～中年層の区民の約3割は孤立感・孤独感を感じていることが推察される。
- 孤立感を全く感じていない人のうち、趣味があるのは81.7%、生きがいがあるのは81.5%であるのに対し、孤立感を常に感じている人のうち、趣味があるのは56.2%、生きがいがあるのは28.4%となっており、孤立感と趣味や生きがいの有無には相関関係があった。
- 自宅以外に「居場所」があるかどうかについては、孤立感を全く感じていない人では47.2%が「居場所がある」と回答している。孤立感を常に感じている人で「居場所がある」のは、わずか17.9%だった。

〈65歳以上を対象とした「令和2年度(2020年度)高齢者調査」の結果〉

- ほとんど外出しない高齢者は全体で18.6%、要支援認定等は受けていない人では16.1%、介護予防・生活支援サービス事業対象者では28.6%、要支援1では39.3%、要支援2では51.9%と認定度が上がるにつれて、割合は10ポイント以上ずつ上昇している。

〈障害のある人を対象とした「令和2年度(2020年度)障害福祉サービス意向調査」の結果〉

- 障害のある人全体の14.8%は「まったく外出しない」「ほとんど外出しない」と回答している。

イ SOSを発信できないリスクの高い区民に関する調査結果

〈「令和2年度(2020年度)暮らしの状況と意識に関する調査」と「高齢者調査」〉

- 「心配事や愚痴を聞いてくれる人がいない」かつ「相談する相手・相談機関がない」と回答した人を、「SOSを発信できないリスクが高い人」と定義し、分析を行った。その結果、15～64歳で

は全体の6.2%が、65歳以上では全体の5.2%がこれに該当した。これを男女別にみると、64歳以下では、どの年齢層でも男性は約10%、女性は約3~4%が「SOSを発信できないリスクが高い人」となっている。

- 65歳以上では男性の7.2%、女性の3.5%であり、年齢を問わず、男性のほうが女性よりも「SOSを発信できないリスクが高い人」の割合が高くなっている。
- 64歳以下のリスクが高い人の生活状況をみると、地域の薬局や医療機関など、スーパーマーケットやコンビニエンスストア以外の利用率は4割に満たず、リスクが低い人と比較して、地域とのつながりが薄くなっている。
- 居住地域で「人とのつながりは欲しくない」の回答率が31.4%と高くなっている(リスクが低い人は11.4%)。また、リスクが高い人は中野区の広報媒体について「何も目にしたことはない」人が28.1%と高く(リスクが低い人は19.1%)、相談窓口などの情報も届いていない可能性がある。

ウ 地域活動の担い手に関する調査結果

〈「令和2年度(2020年度)暮らしの状況と意識に関する調査」〉

- 現在、自分の知識やスキル、経験などを地域のために「生かしている人」は全体の4.6%にとどまっている、「地域のために生かせる知識やスキルはあるか」については、「ある」と回答した人は全体の72.0%であった。
- どうすれば知識やスキルを生かせるかについては、「時間的な余裕があればできる」の回答率は女性の方がやや高く、「相応の収入が得られるならばできる」は男性の方が高い傾向が見られる。また、年齢層が高いほど「活動する場所があればできる」「行政等からの支援があればできる」の回答率が高く、逆に、年齢層が若いほど「一緒に活動する人がいればできる」の回答率が高い傾向が見られた。
- 男女別年齢別に生かせる知識やスキルを詳細にみても、15~29歳の男性で相対的に回答率が高かったのは「語学の知識やスキル」、30~49歳の男性では「パソコンやIT系の知識やスキル」、「子どもに勉強を教える知識やスキル」、50~64歳の男性では「法律や会計など、専門的な知識やスキル」、15~29歳の女性では「音楽や絵画など、芸術系の知識やスキル」、30~49歳の女性では「医療、介護、保健などの知識やスキル」、50~64歳の女性では「保育や子育てに関する知識やスキル」(14.9%)となっている。

⇒アンケート調査から把握できた課題

- ① 孤立感・孤独感を感じている人に、社会とつながる居場所を身近な地域により多く提供し、安定的な就労ができるようする。また障害者や高齢者のような移動弱者が外出しやすい環境を整備することで、孤立感・孤独感を解消する。
- ② 地域活動の担い手を増やすためには、支援の仕方の工夫や、スキルや知識を地域に生かす工夫が必要である。
- ③ 誰一人取り残さない相談支援体制を構築するためには、まずはSOSを発信できないリスクが高い人が、自らSOSを発信しやすくなるような環境を整える。そのためには繰り返し、特に相談窓口や居場所などに関する情報を発信していく。

(4) 課題に対する区取組

① 地域資源の発見・活性化

区は、重層的支援体制整備事業の創設に先駆け、平成22年すこやか福祉センターの開設や、平成29年から区民活動センター職員とすこやか福祉センター職員(保健師・福祉職)がチームを組み、「アウトリーチチーム」型の支援を進めてきた。

アウトリーチチームは、区民活動センター及びすこやか福祉センターの事務職及び医療・福祉の専門職をチームとして区民活動センター(15か所)ごとに配置しており、令和5年4月からすこやか福祉センターにアウトリーチ推進係を新設し、アウトリーチ型支援の体制強化を図っている。区民の複雑かつ複合的な生活課題に対応するため、総合相談機能の向上、アウトリーチチームの対応力・連携の強化、多職種・多機関協働の伴走型支援を提供していく。

② 地域づくり

社会とつながる居場所を身近な地域により多く提供することで、多種多様な継続的支援が可能となる。地域における課題の解決に向けた活動を行う地域団体の活性化のため、区は、地域コミュニティの醸成促進や地域活動の担い手発掘を狙いとし、地域公益活動団体支援を強化する。

③ 包括的な相談支援の提供

重層的支援体制での包括的な相談支援(属性や世帯を問わず、多角的な視点から包括的に相談を受け止める)、継続的支援(アウトリーチ等を通じた継続的な見守り、伴走型支援)を実現するためには、関係機関や地域の関係者との連携強化を図り、事例を通して課題を明らかにし、解決策を検討していくコーディネート能力を高めることが必要となる。地域での個別事例の蓄積や分析、課題についての検討を行い、必要時には専門家によるスーパーバイズを受けるなどにより課題解決を図り、他のチームとも共有することで区全体での相談支援のスキルアップを図ることが可能となる。こういった取組を通して、地域での経験を踏まえた計画的な人材育成と、職員の専門性や対応力の向上を図り、相談者・世帯の生活に寄り添った包括的な相談支援、断らない相談支援を実現し、満足度の高いサービスを提供する。更に、区民の複雑かつ複合的な生活課題に対応するため、総合相談機能の向上、アウトリーチチームの対応力・連携の強化、多職種・多機関協働の伴走型支援を提供するとともに、SOSを発信できないリスクが高い人が自ら発信しやすくなるよう、相談窓口や居場所などについての情報を繰り返し発信していく。

(5) 「アウトリーチチーム」型支援の取組事例【別紙参照】

(6) 区の今後の方針について

- ① 子ども、障害者、高齢者など課題を抱える世帯では、生活環境、病気や困窮などの状況が重なり、対応することは困難なケースが増えている。ヤングケアラーやひきこもり状態の人をはじめ、複合的課題を抱える世帯への支援を充実させるため、包括的相談支援体制の整備・強化を図る。
- ② 複合的な課題を抱える世帯に対する支援は、ひとつの問題が解決してもそれで終わりではなく、継続的な伴走型による支援が必要である。行政だけでなくアウトリーチ型の支援を行っている様々な担い手や、民間を含めた地域全体の視点から、アウトリーチ活動の役割・体制の強化を図る。
- ③ 新型コロナウイルス感染症拡大の影響による様々な活動の制限や自粛が、高齢者をはじめとする区民の心身の状態に大きな影響を与えてきている。令和5年5月8日以降、新型コロナウイルス感染症の感染症法の分類が、2類相当から5類へ変更になることに伴い、改めて居場所づくりや地域づくり、活動支援の強化とともに、在宅療養体制についての強化を図る。