

地域共生社会推進検討会 最終とりまとめ（素案）

目次

地域共生社会の理念と検討の経緯	1
1 地域共生社会の理念とその射程	
2 「地域共生社会の実現」に向けた検討の経緯	
福祉政策の新たなアプローチ	5
1 対人支援において今後求められるアプローチ	
2 専門職による伴走型支援の推進等による重層的なセーフティネットの構築	
3 重層的なセーフティネットの構築に向けた各主体の役割分担のあり方	
包括的な支援体制の整備の在り方	8
1 包括的な支援体制の構築に向けた事業の枠組み等について	
2 断らない相談支援について	
(1) 相談支援の現状と今後の方向性	
(2) 具体的なスキーム	
(3) 多様な主体との連携	
3 参加支援について	
(1) 社会参加に向けた支援の現状と今後の方向性	
(2) 具体的なスキーム	
4 地域づくりに向けた支援について	
(1) 地域づくりに向けた支援の現状と今後の方向性	
(2) 具体的なスキーム	
(3) 多様な主体との連携	
5 市町村における体制構築の際のプロセスと留意すべき点	
6 各制度から抽出する際の基本的な考え方	

包括的な支援体制の整備促進のための基盤・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 22

1 人材の育成や確保について

(1) 専門職に求められる資質について

(2) 自治体の人材の育成・確保について

2 地域福祉計画等について

3 会議体について

4 国及び都道府県の役割

終わりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 26

## 地域共生社会推進検討会 最終とりまとめ（素案）

令和元年 月 日

地域共生社会に向けた包括的支援と  
多様な参加・協働の推進に関する検討会  
（地域共生社会推進検討会）

### 地域共生社会の理念と検討の経緯

#### 1 地域共生社会の理念とその射程

日本の福祉政策は、人生において典型的と考えられるリスクや課題を想定し、その解決を目的として、それぞれ現金給付や福祉サービスなどの現物給付を行うという基本的なアプローチの下で、公的なサービスの量的な拡大と質的な発展を実現してきた。

これにより、生活保障やセーフティネットの機能は大きく進展し、社会福祉の分野では、生活保護、高齢者介護、障害福祉、児童福祉など、属性別や対象者のリスク別の制度が発展し、専門的支援が提供されるようになった。

その一方で、個人や世帯が抱える生きづらさやリスクが複雑化・多様化している。例えば、社会的孤立など関係性の貧困の社会課題化、ダブルケアや8050世帯（ ）など複合的な課題や人生を通じて複雑化した課題の顕在化、就職氷河期世代の就職困難など雇用を通じた生活保障の機能低下などの変化が見られている。

（ ）高齢の親と働いていない独身の50代の子とが同居している世帯

これらの課題は、誰にでも起こりうる社会的なリスクと言えるが、個別性が極めて高く、人生において典型的と考えられるリスクを想定し給付を行うという、従来の社会保障の仕組みの下では十分な対応が難しいと考えられる。このことは、対象者別の各制度の下での支援の現場において、このような課題への対応に苦慮している様子から見てとることができる。

また、血縁、地縁、社縁といった共同体の機能が脆弱化している。これまで地域では民生委員・児童委員や自治会役員等が見守りを行うなど安心して暮らせる地域の実現に向けた取組が様々進められてきたが、人口減少が本格

化し、担い手の確保に苦慮しているとの声も多い。このような地域社会の担い手不足はあらゆる分野で生じており、地域社会の持続への懸念が生まれている。これらは、日本の社会保障制度が拠って立つ基盤に関わる問題である。

地域共生社会とは、このような日本の社会福祉の成り立ちや社会の変化を踏まえて、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」において提案された理念である。

これは、制度・分野の枠や、「支える側」「支えられる側」という従来を超えて、人と人、人と社会がつながり、一人ひとりが生きがいや役割をもち、助け合いながら暮らしていくことのできる、包摂的なコミュニティ、地域や社会を創るというものである。

地域共生社会は、一人ひとり異なるニーズに応え、生きていく力を高めながら支えていくという考え方であり、その射程は、福祉政策だけでなく保健、医療など社会保障領域、さらに、成年後見制度等の権利擁護、再犯防止・更生支援、自殺対策など対人支援領域全般にわたる。

加えて、一人ひとりの多様な参加の機会の創出や地域社会の持続という観点に立てば、その射程は社会保障領域を超え、地方創生、まちづくり、住宅施策、地域自治、環境保全、教育など他の政策領域に広がる。福祉も地域の持続を前提として成り立っていることを踏まえれば、他の領域の関係者と協働して地域社会の持続を高めることが、地域の持つ福祉の力の底上げにもつながっていく。

このため、地域共生社会という理念を掲げて政策展開を行っていくに当たっては、福祉政策だけでなく、保健、医療を含む対人支援領域全体を捉えていくとともに、他の政策領域において、親和性の高い理念を掲げて進められている施策との連携を図ることが重要となる。

## 2 「地域共生社会の実現」に向けた検討の経緯

社会福祉の分野では、近年、高齢者に関する地域包括ケアシステムや生活困窮者自立支援制度など、一人ひとりの抱える様々なニーズに対し、必要な支援を包括的に提供するための施策が推進されている。これらの施策を通じ、地域の実情に応じた、保健・医療・介護・福祉の多職種の連携や地域づくりも進ん

できている。

特に、生活困窮者自立支援制度では、属性別の制度では対応が難しいような、世帯内の複合的なニーズや個々人のライフステージの変化に対し、寄り添いつつ柔軟に対応していくことを目指し、自立相談支援機関による個別かつ包括的な相談支援を軸とした実践が進められ、全国的に広がっている。

地域共生社会という理念が示す包摂的な社会像を目指した取組は、自ずと地道で継続的なものとなるが、厚生労働省では、これまでの対人支援領域における包括的支援と地域支援を総合的に推進するという政策展開の流れを確かなものとする観点から、「地域共生社会の実現」を今後の福祉改革を貫く基本コンセプトとして掲げ取組を進めてきた。

平成 30 年 4 月に施行された「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」(平成 29 年法律第 52 号。平成 29 年 6 月 2 日 公布。以下「改正法」という。)においては、社会福祉法(昭和 26 年法律第 45 号)が改正され、地域福祉の推進の理念が明記されるとともに、市町村が包括的な支援体制づくりに努める旨が規定された。

改正法の附則では、公布後 3 年(令和 2 年)を目途として、包括的な支援体制を全国的に整備するための方策について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとされている。

これらを受けて、包括的な支援体制づくりを具体化するため、平成 28 年度から「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりの強化を図る取組の推進のためのモデル事業が実施されている。令和元年度時点で、208 の自治体がモデル事業を活用しながら、体制構築の検討と実践を進めている。

また、平成 30 年 10 月に厚生労働省に設置された「2040 年を展望した社会保障・働き方改革本部」においても、論点の一つの柱として地域共生・地域の支え合いの実現に向けた取組の検討が据えられ、令和元年 5 月 29 日に検討の方向性が示されている。

さらに、令和元年 6 月 21 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2019」(骨太の方針)においては、「全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り高め合う地域共生社会を実現する」として、「断らない相談支援

などの包括支援や多様な地域活動の普及・促進について、新たな制度の創設の検討を含め、取組を強化する」との方向性が示された。

本検討会は、このような政策の流れを踏まえて、包括的な支援体制を全国的に整備するための方策について検討を行うとともに、より広い視点に立って、社会の変化や個々人のニーズの変化、各地域で生まれつつある実践等を踏まえ、今後社会保障において強化すべき機能や、多様な社会参加と多様な主体による協働を推進するための方策について検討を行うことを目的とし、設置された。令和元年7月の中間とりまとめの公表まで計5回、中間とりまとめを踏まえて更なる議論を計 回行っており、ここに、その成果を最終とりまとめとして示すものである。

## 福祉政策の新たなアプローチ

### 1 対人支援において今後求められるアプローチ

元来、個人の人生は複雑かつ多様であるが、近年その複雑化・多様化が一層進んでいるといえ、今後の福祉政策を考えるに当たり、典型的なリスクを抽出し対応する従来の枠組みの延長・拡充のみでは限界がある。

対人支援において今求められているのは、一人ひとりの生が尊重され、複雑・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ができるように支援する機能の強化である。

福祉の専門職による対人支援は、一人ひとりの個別的なニーズや様々な生活上の困難を受けとめ、自律的な生の継続を支援できるよう、本人の意向や本人を取り巻く状況に合わせて、次の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である。

- ・ 具体的な課題解決を目指すアプローチ
- ・ つながり続けることを目指すアプローチ

このうち、具体的な課題解決を目指すアプローチは、本人が有する特定の課題を解決に導くことを目指すものである。このアプローチを具体化する制度は、それぞれの属性や課題に対応するための支援（現金・現物給付）が多くなっている。

これに対して、つながり続けることを目指すアプローチ（以下「伴走型支援」という。）は、支援者と本人が継続的につながり関わり合いながら、本人と周囲との関係を広げていくことを目指すものである。伴走型支援は、特に、生きづらさの背景が明らかでない場合、自己肯定感や自己有用感が低下している場合、8050 問題など課題が複合化した場合、ライフステージの変化に応じた柔軟な支援が必要な場合などに有効である。

このアプローチを具体化する制度は、本人の暮らし全体を捉え、その人生の時間軸も意識しながら、継続的な関わりを行うための相談支援（手続的給付）を重視した設計となる。

個人や世帯が抱える課題が一層複雑化、多様化していることを鑑みると、つながり続けることを目指すアプローチを具体化するための取組を強化してい

く必要がある。

そして、どちらのアプローチにおいても、本人を中心として寄り添う意識を持って支援に当たることを、重視していくことが求められている。

## 2 専門職による伴走型支援の推進等による重層的なセーフティネットの構築

社会との多様な関わりを基礎として、自律的な生活を継続していくためには、「専門職が時間をかけてアセスメントを行い、課題を解きほぐすとともに、本人と世帯の状態の変化に寄り添う継続的な支援」(専門職による伴走型支援)と「地域の居場所などにおける様々な活動等を通じて日常の暮らしの中で行われる支え合いや緩やかな見守り」といった双方の視点を重視する必要があり、これらが重層的なセーフティネットとなっていく。

専門職による伴走型支援については、それを進めることで、対人支援において以下のような様々な局面で変化が起こり、個人の自律的な生活を支えることにつながることを期待される。

- ・ 個人が複雑・多様な問題に直面しながらも、生きていこうとする力を高めることに力点を置いた支援を行うことができる
- ・ 「支える」「支えられる」という一方向の関係性ではなく、支援者と本人が人として出会い、そして支援の中で互いに成長することができる
- ・ 具体的な課題解決を目的とするアプローチとともに機能することによって、支援者と本人との間に重層的な支援関係を築くことができる
- ・ 孤立した状態にある本人について、他者や社会に対する信頼が高まり、周囲の多様な社会関係にも目を向けていくきっかけとなり得る

一方で、元来、個人の人生は多様かつ複雑なものであることを踏まえると、個人の自律的な生活を支える、社会へ関わるための経路についても、専門職による支援のみをきっかけとするのではなく、多様であることが望ましい。

地域の実践では、保健医療福祉の専門職が関わる中で、地域住民が出会い、お互いを知る場や学び合う機会を設けることを通じて、新たなつながりができ、地域住民同士の気かけ合う関係性が生まれている事例が見られる。従来からの民生委員・児童委員の活動に加え、最近ではボランティア団体などによる「子ども食堂」、「認知症カフェ」など、地域において多様な社会的課題への取組が広がっている。



相互の学びから生じるつながりは、多様な参加の機会を生み、一人ひとりの生の尊重や自律的な生の継続へとつながるとともに、地域の中での支え合いや緩やかな見守りを生み出していく。そして、こうしたつながりの広がりや専門職による伴走型支援が普及し、福祉の実践が地域に開かれていくことで、本人と地域や社会とのつながりが回復し、包摂が実現されていく。

### 3 重層的なセーフティネットの構築に向けた各主体の役割分担のあり方

一人ひとりの自律的な生の継続を支える福祉政策のアプローチの下では、公・共・私の役割分担についても、「自助・互助・共助・公助」という従来の考え方とあわせて、

- ・ 行政により確保される機能を通じた保障（現金・現物給付、伴走型支援を含む手続的給付など）
- ・ （準）市場の機能を通じた保障（福祉サービス、就労機会など）  
共同体・コミュニティ（人と人との関係性）の機能を通じた保障（地域における支え合いなど）

のそれぞれが連携しながら、バランスの取れた形で役割を果たし、個人の自律を支えるセーフティネットを充実させていくという考え方を重視していく必要がある。

このような考え方に基づき、具体的な政策を進めるに当たっては、一人ひとりの個別的なニーズや様々な生活上の困難を受け止められるよう、以下の環境整備を進めることが必要である。

- ・ 社会とのつながりが希薄な個人をつなぎ戻し包摂を実現するという、専門職による伴走型支援を普及するための環境整備
- ・ 地域の様々な民間主体や住民が個々人の多様な社会参加を実現する資源を提供しやすくするための環境整備
- ・ 地域やコミュニティにおける多様なつながりが生まれやすくするための環境整備

特に、地域やコミュニティにおける多様なつながりが生まれやすくする環境整備を進めるに当たっては、行政、多様な民間主体、地域住民等が出会い、学び合うことができるようなプラットフォーム機能を普及させていくことが必要である。

## 包括的な支援体制の整備の在り方

### 1 包括的な支援体制の構築に向けた事業の枠組み等について

つながり続けることを目指すアプローチを強化し、市町村における地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制の構築を推進するためには、中間とりまとめにおいてその必要性が確認された以下の3つの支援を内容とする、新たな事業の創設を行うべきである。

本人・世帯の属性にかかわらず受け止める、断らない相談支援

本人・世帯の状態に合わせ、地域の資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する、参加支援

地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の場を確保する、地域づくりに向けた支援

この3つの支援を一体的に行うことによって、つながり続けるアプローチのもと、本人と支援者、地域住民との継続的な関係性を築くことが可能となり、これらの関係性が一人ひとりの自律的な生を支えるセーフティネットとなる。

一体的に支援を展開することで期待される具体的な効果としては、

- ・ 地域づくりに向けた支援を通じて、地域で人と人とのつながりができることで、個人や世帯が抱える課題に対する住民の気づきが生まれ、断らない相談支援へ早期につながりやすくなる
- ・ 断らない相談支援で浮かび上がったニーズについて、参加支援を通じ、既存の地域資源を活用し、社会参加の推進や一時的な住まいの確保などオーダーメイドの支援が実現する

などが考えられる。

また、この新たな事業を行う際の基本的な姿勢・理念は、以下の要素を確保すべきである。

- ・ アウトリーチを含む早期的な支援
- ・ 本人・世帯を包括的に受け止め支える支援
- ・ 本人を中心とし、本人の力を引き出す観点からの支援
- ・ 信頼関係を基盤とした継続的な支援
- ・ 地域とのつながりや関係性づくりを行う支援

さらに、この新たな事業の意義の一つとして、包括的な支援体制の具体的な

構築方針について、地域住民や関係機関等と議論を行い、考え方等を共有するプロセスにあることから、実施を希望する市町村の手上げに基づく段階的実施とすべきである。

新たな事業の支援対象者は、本人・世帯の属性を問わず<sup>1</sup>、福祉、介護、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、地域社会からの孤立など様々な課題を抱える全ての地域住民とする。

また、市町村が新たな事業を実施するに当たっては、既存の取組や機関等を活かしながら進めていくが、地域ごとに住民のニーズや資源の状況等が異なることから、圏域の設定や会議体の設置等は、市町村が裁量を発揮しやすい仕組みとする必要がある。

上記の新たな事業に対する国の財政支援については、市町村が柔軟に包括的な支援体制を構築することを可能とするために、一本の補助要綱に基づく申請などにより、制度別に設けられた財政支援の一体的な実施を促進する必要がある。

## 2 断らない相談支援について

### (1) 相談支援の現状と今後の方向性

相談支援の実践を見ると、複合的な課題を有している事例、継続的な関わりが求められる事例が顕在化しており、さらに、一人では相談支援機関の窓口までたどり着けない事例も多い。

複合的な課題については個別性が高いことに加え、その背景にひきこもりなど本人や家族の社会的孤立、教育問題など福祉領域以外の課題などが関係する場合も多く、本人や世帯の個々の状況に応じた柔軟かつ継続的な対応が必要となっている。

---

<sup>1</sup> 生活困窮者自立支援制度においては、生活保護を受給されている方は支援の対象外となっているが、新たな事業においては、生活保護を受給していても、支援の必要があると判断される場合には、当然に事業の利用が可能となる。なお、ケースワーカーと新たな事業の下で相談支援に当たる支援員との間の役割分担の在り方については、今後検討を行っていく必要がある。

継続的な関わりが求められる事例については、生きづらさの背景が明らかでなく、支援に時間を要するケース、対応する中で相談の端緒と異なる課題が明らかになるケースなどがある。

これらには、個々の課題の解決のための支援と合わせて、本人の生きる力を高めながら一つ一つ解きほぐしていく支援が必要となっている。

さらに、一人では相談支援機関の窓口までたどり着くことができない事例については、日々の生活に追われ余裕がない場合や、自己肯定感の低下により支援を求める力が低下している場合などで、地域から孤立している場合も多く、課題が深刻化してからようやく顕在化するという傾向にある。

このようなケースには、本人・世帯が相談に来ることを待つのではなく、「支援を届ける」姿勢で積極的にアウトリーチしていくことが求められている。

これらの状況を踏まえると、

- ・ 訪れた相談者の属性や課題にかかわらず、幅広く相談を受け止める
- ・ 本人・世帯の暮らし全体を捉え、本人に伴走し寄り添いながら、継続的に関わる
- ・ 本人・世帯に支援を届け、本人・世帯とのつながりや信頼関係を築くといった軸からなる断らない相談支援を推進する必要がある。

## (2) 具体的なスキーム

### (断らない相談支援のスキーム)

上述の3つの軸のもと、断らない相談支援を円滑に進めるためには、具体的な機能として、

属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応又は関係機関につなぐ機能

多機関協働の中核の機能(世帯を取り巻く支援関係者全体を調整する機能)が必要となる。

さらに、支援に時間を要し、継続的な関わりが求められる事例や一人では相談支援機関の窓口まで来ることができない事例への対応のため、

継続的につながり続ける支援を中心的に担う機能も求められる。

相談支援の実践における状況を踏まえると、一層効果的な支援とするため

には、特に上記 及び の機能を強化していくことが求められる。

また、市町村が断らない相談支援を実施する際の、域内全体で備えるべき体制の要件として、以下を求めるべきである。

- ・ 介護、障害、子ども、生活困窮の相談支援に係る事業を一体的に実施すること
- ・ 上記 から までの機能を有すること
- ・ 相談支援へのアクセスを住民にとって容易とするための措置(例えば、住民の身近な生活圏において相談支援を行う場を明示するなど)を講じること

断らない相談支援体制は、特定の相談機関や窓口が全てを丸抱えするのではなく、適切に多機関協働を進め、市町村全体でチームによる支援を行うものである。具体的な相談支援体制は、実情に応じて市町村において設計を行うものとする。

#### (圏域について)

断らない相談支援をどのような圏域で整備するかという点については、断らない相談支援を行う場として明示するところも含めて、市町村全域で断らない相談支援の体制を確保する観点から、市町村において、既存の機関の分布など地域の実情に応じて検討を行う必要がある。

- 大きな方向性としては、断らない相談支援として整理した機能のうち、
- ・ 多機関協働の中核の機能及び 継続的につながり続ける支援を中心的に担う機能については、域内の支援関係者を包括的に捉える必要があることから、市町村域を単位とした整備を中心に行うこととし、
  - ・ 属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応又は関係機関につなぐ機能については、住民に身近な圏域での整備を中心としていくことが考えられる。また、その際は、介護、障害、子ども、生活困窮の各制度における圏域の考え方の違いにも留意し、設定する必要がある。

#### (人員配置、資格要件について)

市町村域全体として断らない相談支援に必要な機能を確保するため、断らない相談支援を担う各相談支援機関における人員配置については、それぞれの機関が担う機能や現在の配置状況等を踏まえ、市町村において検討を行う。その際、既存事業の人員配置基準・配置人員の資格要件等や各相談支援機関に求められる機能を適切に確保すること等に留意が必要である。

一方、本検討会においては、担い手不足が進行する小規模自治体の実態を踏まえると、包括的な支援体制を構築する際の、既存事業の人員配置基準・配置人員の資格要件の緩和について、具体的な検討を行っていくべき、との意見があった。

#### (財政支援)

市町村内の支援体制として、上記要件が具えられていることを前提に、以下の機能の確保に必要な経費について一括して交付することを検討すべきである。

- ・ 属性ごとの相談支援の機能
- ・ 多機関協働の中核の機能
- ・ 継続的につながり続ける支援を中心的に担う機能

既存制度として一括交付の対象となるものは、地域支援事業（介護）、地域生活支援事業（障害）、利用者支援事業（子ども）、自立相談支援事業（生活困窮）（ ）が想定される。

- ( ) 福祉事務所未設置町村については、自立相談支援事業に代わり、一次相談支援事業（生活困窮）を対象とすることが想定される。

### (3) 多様な主体との連携

個人や世帯が抱える複雑化・多様化した課題を制度の狭間に落とさず、多機関が連携して支援するためには、分野を超えた連携を図り相互理解を深める必要がある。そのためには、目指す方向性や情報を共有したり役割分担等を調整するための環境の整備が重要となる。

対人支援においては、保健、医療、福祉、教育、司法、消費者相談等の支援関係者との連携を図り、多職種連携による幅広いネットワークを構築し支援していくことが求められる。

また、これらの支援分野においては、既存施策として、ネットワークの構築を目指したものが複数見られるところであり、互いの政策効果の向上や、既存資源の有効活用といった観点から、こうした他の政策分野との連携が必要である。

具体的には、自殺対策、居住支援、成年後見制度等の権利擁護、再犯防止・更生支援などの分野が挙げられる。会議体や共通ツールの活用、合同開催の研修による支援ノウハウの共有等を通じて、支援者同士の顔の見える関係性を構築していくことが必要である。

### 3 参加支援について

#### (1) 社会参加に向けた支援の現状と今後の方向性

社会的孤立など関係性の貧困が、課題の複合化・複雑化の背景となっていることが多く、自己有用感や自己肯定感を回復するためには、本人・世帯と地域や社会との接点をどのように確保するかが重要である。

- そのためには、相談支援と一体として機能し、多様な社会参加に向けた支援の機能を確保することが求められている。

( ) 社会参加に向けた支援として求められる具体的な内容としては、就労支援、居住支援、学習支援など多岐にわたる。

この点、社会参加に向けた支援については、高齢、障害、子ども、生活困窮など属性毎の制度においても、それぞれの属性の特徴に対応した支援を充実させている。断らない相談支援で浮かび上がった社会参加に向けた支援のニーズについては、これら既存制度の支援と十分連携しながら行う必要がある。

一方、支援現場では、本人・世帯の課題の複合化・複雑化の結果、単一の属性の支援だけでは十分な解決が図れない事例や、社会とのつながりが希薄化した状態が長期化した結果、丁寧で段階的な支援が必要となっている事例など、個別性が高まり狭間のニーズが生まれつつある状況<sup>2</sup>である。新たな事業

---

<sup>2</sup> 支援現場で見られている社会参加に向けた狭間のニーズ

- ・ 8050世帯の50代のひきこもりであって、世帯は生活困窮状態にないが、社会との関係が断絶している者
- ・ 発達障害の疑いがある者等で障害サービスの作業所等ではレベルが合わないが、一般事業所になじめない者
- ・ 人間関係により精神的に不調をきたし、医師からは就労可能と診断されたが、社会に出ることへ不安を抱える者

においては、既存の社会参加に向けた支援と緊密に連携しつつ、このような支援ニーズを受け止めるための「参加支援」の創設が求められる。

## (2) 具体的なスキーム

既存の属性毎の制度の活用ではなかなか社会へつながることが難しい者については、本人・世帯の状態に合わせた支援が求められるが、地域毎の実態を見ると、地域の担い手不足が懸念される地域もあり、参加支援は、市町村がそれぞれの地域資源の実情に合わせて構築することができるような設計とすべきである。

従って、新たな事業において実施する参加支援は、既存の社会資源を狭間のニーズにも対応できるように機能拡充( )していく取組を中心に位置づけ、今ある人的・物的資源の中で、本人・世帯の状態に合わせた多様な参加支援の提供を行うものとする。

### ( ) 生活困窮者自立支援制度における機能拡充の例

- ・ 就労体験の場に、経済的な困窮状態にない世帯のひきこもりの者を受け入れる
- ・ 個人商店などの地域の民間企業を中間的就労の場として、多様な状態像の者の受け入れを行い、就労・社会参加に向けた支援を行う

既存の社会資源が対象者の状態像に合わせて機能拡充するためには、市町村において既存の社会資源に働きかけるとともに、それらと対象者の間を取り持ち、必要に応じて、アウトリーチなども行いながら、継続的に支援する機能が求められる。

同様の観点から、現在、生活困窮者自立支援制度において、支援対象者の就労体験の受け入れを行う民間企業等に対し、受け入れのための環境整備を行うための費用を補助するなどの取組が行われており、このような取組を拡張するなどにより、既存の社会資源が参加支援に携わることのハードルを下げ

- 
- ・ 刑務所出所者で社会に出ることへ不安を抱える者
  - ・ アルコール・薬物等の依存症でデイケアに通所していたが、治療への理解がある事業所を見つけれない者
  - ・ 中学校卒業後、もしくは高校中退や卒業後に、進学も就職もしない進路未決定の者



る仕組みについても検討を行うべきである<sup>3</sup>。

また、参加支援を行う中で本人・世帯の状況が変化することも考えられることから、断らない相談支援の支援者と随時連携を行いながら支援を進める体制の構築が求められる。

#### (財政支援)

以上の整理を踏まえ、参加支援は、以下の事業の実施に必要な経費に対し、国として財政支援を行うことを検討すべきである。

- ・ 既存の社会資源の機能拡充を図り、支援対象者と社会資源との間を取り持つ中間支援機能
- ・ 既存の社会資源が機能拡充を図る際の費用負担の補助などの仕組みなどにより、本人・世帯の状態に寄り添い、社会とのつながりを回復する支援を多様に整備する事業

なお、今回、既存の属性毎の制度に基づく社会参加に向けた支援は、新たな事業の中で補助金の一体的な交付は行わないが、支援としては一連のものとして密接に連携して行う必要がある。

## 4 地域づくりに向けた支援について

### (1) 地域づくりに向けた支援の現状と今後の方向性

#### (地域づくりの意義)

地域やコミュニティにおける住民同士の関係性は、個人が家庭や地域、社会の中で、自身の希望や能力に応じて何らかの役割を果たし、自身の自己肯定感や自尊心を育むことにつながっていく。

また、地域やコミュニティにおいて、お互いを気にかけて支え合う関係性が育まれる結果、断らない相談支援と相まって、社会的孤立の発生・深刻化を防

---

<sup>3</sup> さらに、本検討会においては、支援の現場において、身寄りがなく居所を転々とする者への支援は深刻な問題となっているが、これらの問題に対応するには地域で暮らし続けるための「地域のつながり」が重要であり、安定的に仕事をする、住まいを持つといった身寄りになる公的な保障をいかに行うか、特に地域から排除される傾向にある若者への支援について検討が求められる、との意見があった。

ぐことにも資する。

このように、本人や世帯の暮らしを中心とする包括的支援を機能させるためには、地域において、誰もが多様な経路でつながり、参加することのできる環境が整備されていることが必要である。

さらに、地域づくりの取組は、多様な参加の機会を生み出すことを通じて、地域やコミュニティそのものを支えることにもつながるといふ好循環を生み出すことができる。

#### (地域づくりに向けた支援の現状と今後の方向性)

地域づくりを進める上では、地域住民同士の顔の見える関係がベースとなる。地域づくりの取組は、行政が計画的に進められるものではなく、地域住民の創意や主体性を源として地域に様々な活動が生まれるように環境を整備していくことが中心となる。

地域づくりに向けた支援は、地域住民のやりたいという思いに寄り添い、その思いが実現できるようにするための幅広いものとなる。例えば、既存の事業を活用して活動への直接的な支援を行うことだけでなく、関係する事業等に関する情報提供を行ったり、思いの実現を手助けできる人を紹介するといった側面支援を行うことができる。また、地域の活動同士が出会い学び合う機会を提供することによって、地域の住民同士の顔の見える関係性が広がったり、新たな活動が生まれるきっかけになることもある。

このためには、まず、地域に多様な参加の場や居場所を確保するための支援が必要である。あわせて、地域の既存の活動や助け合いを把握しながら、それらに応援し、地域づくりを応援するコーディネート機能が必要である。これは、具体的には、「個別の活動や人のコーディネート」<sup>4</sup>と「地域のプラットフォーム」<sup>5</sup>の2つの機能から構成される。

---

<sup>4</sup> 個別の活動や人のコーディネートの機能の要素

- ・ 既存の地域活動や日常の支え合いの把握と、実践者への支援による地域活動の活性化
- ・ 住民の「やりたい」という思いを軸とした新たな地域活動の創出
- ・ 顔の見える関係性に基づく、地域の人と人、人と居場所や参加の機会を取り持つ役割
- ・ 地域のプラットフォームをコーディネート・活性化する役割

<sup>5</sup> 地域のプラットフォームの機能の要素

## (2) 具体的なスキーム

### (支援のスキーム)

上記を踏まえれば、「地域づくりに向けた支援」については、以下の2つの内容をセットで事業として実施すべきである。

住民同士が出会い参加することのできる場や居場所の確保に向けた支援  
ケアし支え合う関係性を広げ、交流や参加の機会を生み出すコーディネート機能

### (住民同士が出会い参加することのできる場や居場所の確保に向けた支援)

参加の場や居場所の確保のための事業は、現行の属性毎の制度の下でも整備をされている。同世代、同じ属性の住民が交流することを目的とした場や居場所は、同様の悩みや思いといった前提を共有していることからくる安心感があり、このような安心感が他者や社会とつながるきっかけとなることも多く、引き続き多様に存在していくことが必要である。

一方で、住民の創意や自主性を受け止めることで、地域住民同士の関係性が多様に広がっていくことを促していくため、世代や属性を超えて住民同士が交流できる場や居場所を整備できるような支援の仕組みを導入すべきである。

この支援を進めるに当たっては、

- ・ 世代や属性、国籍を超えた関わりを通じ、幼少期からの地域への意識と、暮らしや文化、価値観の多様性を認め合う意識を育む
  - ・ 「支える」「支えられる」という関係性を超えて、多様な役割と参加の機会や地域での助け合いを生み出す
  - ・ 住民と専門職が協働すること等を通じて、地域に開かれた福祉の実践を展開することにより、包摂的な地域文化を醸成する
- といった観点を重視することも求められる。

- 
- ・ コーディネート機能と一体となって、地域において多様な参加の機会と居場所を発見し、生み出すため、地域を知り、地域の役に立ちたいと考えている住民、多様な参加の機会や居場所を生み出す資源を有する地域関係者（産業分野、まちづくり分野、金融分野など幅広い関係者）相互調整や情報提供、公的サービスへのつなぎを行う行政などがその都度集い相談、協議し、学び合う場
  - ・ コーディネート機能を支え、活性化する役割

(コーディネート機能について)

コーディネート機能が確保されることで、例えば、地域づくりに関心のある者が地域のプラットフォームに集まり、コーディネーターと連携することで、これまで結びつきがなかった人と人がつながり、新たな参加の場が生まれ地域の活動を高めることにつながる。

コーディネートする役割は、福祉に関する専門的な知識等が必ずしも求められるものではなく、地域のことをよく知っている住民などが担うことも考えられる。あわせて、他省庁の人材関連施策との連携や重層化といった視点も重要である。特に、住民が役割の一部を担うのであれば、行政や専門職がそれを支えるといった視点も重要である。

また、本検討会においては、地域のプラットフォームは、地域に一つではなく多様に存在していることが重要であり、その多様性を確保するためには、既存の協議の場の活用も必要である、との意見があった。

(圏域について)

ケアし支え合う関係性を広げ、交流や参加の機会を生み出すコーディネート機能については、地域の個別の活動や人を把握しつなげていく機能であり、住民に身近な圏域での活動が必要と考えられる。

あわせて、個別の活動や人のつながりを広げるためには、住民に身近な圏域よりも大きな範囲(市町村等)で出会いの場を作り、交流を生み出す視点も必要と考えられる。

介護保険の生活支援体制整備事業の生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)及び協議体は、圏域については市町村圏域(第1層)と日常生活圏域(第2層)の双方を射程に入れ、重層的に取組を進める考え方となっており、これらの既存の取組にも十分に留意する必要がある。

(人員配置、資格要件について)

住民同士が出会い参加することのできる場や居場所の確保に向けた支援に関する人員配置については、それぞれの機関が担う機能や現在の配置状況等を踏まえ、市町村において検討を行う。また、この際、既存事業の人員配置基準・配置人員の資格要件等や各機関に求められる機能を適切に確保することに留意が必要である。

### ( 財政支援 )

上記を踏まえ、市町村内の支援体制として、以下の機能の確保に必要な経費に対し一括して交付することを検討すべきである。

住民同士が出会い参加することのできる場や居場所の確保に向けた支援ケアし支え合う関係性を広げ、交流や参加の機会を生み出すコーディネート機能

既存制度として一括交付の対象となるものは、生活支援体制整備事業（介護）、一般介護予防事業（介護）、自立支援協議会（障害）、地域活動支援センター（障害）、地域子育て支援拠点事業（子ども）、生活困窮者のための共助の基盤づくり事業（生活困窮）などが想定される。

### ( 3 ) 多様な主体との連携

地域の実践では、社会福祉法人の地域における公益的な取組による事業の一環として、法人の運営する事業の資源の一部を活用して、地域の子どもの学習面・生活面での支援や、相談支援から浮かび上がってきたニーズに対してシェルターの提供や緊急物資支援など様々な取組が行われている。協同組合でも同様の取組を行っている事例が見られている。

- また、医療法人がその資源の一部を活用して介護予防教室や出前講座を実施している例がある。本検討会のヒアリングにおいても、かかりつけ医が「医療的機能」に加えて、地域住民との信頼関係の構築や健康相談、健診など地域における様々な活動への積極的な参加、地域の保健・介護・福祉関係者との連携など「社会的機能」を発揮することが地域づくりにおいて期待されており、医療の分野においても、地域の住民との協働への意識が醸成されている。

このような多様な主体による地域づくりに向けた取組が面的に推進されるよう、新たな事業において、地域の多様な主体から成るプラットフォームの構築を促進するための方策を検討するべきである。

なお、地域づくりにおいては、福祉の領域を超えて、地域全体を俯瞰する視点が不可欠である。地域社会の持続可能性についても意識しながら、まちづくり・地域産業など他の分野との連携・協働を強化することも必要である。

## 5 市町村における体制構築の際のプロセスと留意すべき点

市町村は、地域住民のニーズや資源の状況等を把握した上で、地域住民と関係機関等と議論をしながら、域内における包括的な支援体制の整備について考え方等をまとめ、共通認識を持ちながら取組を進めるべきである。

特に、地域づくりに向けた支援については、既存の地域のつながりや支え合う関係性を十分理解した上で、行政からのお仕着せにならないように、地域住民の主体性を中心に置き、長期的な視点を持って活動を応援することを基本とする。

その際、庁内の組織体制についても、職員が既存の縦割りを超えて包括的な支援に当たることができるよう、業務に当たる職員の声を聞きながら、柔軟で相互の連携を図りやすい体制に変えていくことが求められる。このような組織体制は、職員の自主性の向上が図られ、個人の多機能化が求められる 2040 年を見据えた組織体制にもつながる。

また、事業実施後も、地域住民や関係機関等と振り返りや議論を繰り返し行いつつ、事業の実施状況等を定期的に分析・評価し、改善していく必要がある。評価に際しては、例えば、包括的な支援が円滑に提供されているか、一つの相談機関等に過剰な負担が生じていないか、一体的になされた財政支援が適切に配分されているかなど、幅広い観点について確認し議論を行うべきである。その結果、例えば、一度整備した組織体制についても、必要に応じて柔軟に見直すなど、試行錯誤しながら改善していくことも求められる。

新たな事業の実施主体は市町村であるが、本人や世帯の状態に合わせた支援を行うためには、日頃から支援に携わっている NPO、社会福祉法人、社会福祉協議会などの民間団体とも協働して体制を組む必要があることから、それらの団体も事業を実施することができるよう事業の委託のための仕組みを設けることが必要である。なお、委託に際しては、価格面のみによって評価するのではなく、事業の内容にも着目し支援の質や事業の継続性などを総合的に評価していくことも重要である。

なお、近年の災害時の支援ニーズの高まりなどに鑑みると、断らない相談支援をはじめとする包括的支援体制の構築については、地域から孤立する傾向にある被災者の生活の再建にも資するものであり、それも想定した体制を整

備することが求められる。本検討会では、その前提として、支援対象者については当該市町村に住民票を有する住民であるかどうかについて問わないことにすべき、との意見や、外国人に対する配慮についても検討を行うべき、との意見があった。

## 6 各制度から拠出する際の基本的な考え方

新たな事業において実施される支援のうち、市町村が行う断らない相談支援及び地域づくりに向けた支援については、地域住民のニーズや資源の状況に合わせ、包括的な支援体制の中で属性を超えた支援を柔軟かつ円滑な提供が求められることから、国等による財政支援は、高齢、障害、子ども、生活困窮等の各制度における関連事業に係る補助について、一体的な執行を行うことができる仕組みとすべきである。

高齢、障害等の既存の各制度における基準額や補助率が異なることを踏まえ、事業費の積み上げ方や配分方法については詳細の検討を行う必要があるが、その際、既存の制度からの拠出については、拠出が特定の制度に偏らないよう一定のルールに基づく機械的な方法による按分とすることが必要であるといった意見や、交付水準を保つべきであるといった意見があった。

さらに、現行の各経費の性格の維持など国による財政保障にも十分配慮する観点から、シーリング上、現在義務的経費とされているものについては、引き続き義務的経費として整理できるような仕組みとすべきである。

## 包括的な支援体制の整備促進のための基盤

### 1 人材の育成や確保について

#### (1) 専門職に求められる資質について

包括的支援に携わる人の支援の質を担保することは、新たな事業を実施する上での要であり、人材の育成・確保に向けた環境整備を図ることが重要である。

断らない相談支援においては、本人や家族を包括的に受け止めるためのインタビューの方法や、課題を解きほぐすアセスメントの視点、あるいは市町村全体でチームによる支援を行うための総合調整等に関する手法・知識が求められる。また、自ら相談に来られない人も想定したアウトリーチの手法や、継続的に関わり、つながり続ける支援を進めるスキル等も求められる。

参加支援においては、本人の抱える制度の狭間のニーズに対応するため、福祉分野のみならず地域の多様な分野とつながりながら、既存の人的・物的資源を組み合わせるメニューを作ったり、資源がない場合には新たに作り出すためのノウハウが求められる。

地域づくりに向けた支援については、地域の人と人のつながりや既存の活動を把握したうえで、それらを活性化したり、共生社会への意識啓発や学習、新たな地域活動を創出するスキルが求められる。

#### (2) 自治体の人材の育成・確保について

人材の育成という観点では、庁内全体で包括的支援体制について検討し、体制の構築を進めることが求められる中で、福祉部門の職員だけでなく、職員全体に対して研修等を行う必要がある。例えば、新人職員や各役職の研修に包括的支援体制に関する内容を盛り込み、すべての職員が定期的に包括的支援体制について学ぶといった工夫も有効である。

また、地域住民も研修に参加する機会を作ることにより、地域づくりの推進に向けて専門職と共に学び合うことができるようになり、地域で人と人のつながりや既存の助け合い活動の重要性などを理解し、地域住民が主体性を持って地域づくりを進められるようになる。



研修を効率的に進める観点から、インターネットや AI 等を活用し、職場に  
いながら遠隔で専門家によるスーパーバイズを受けたり、気軽に学習する機  
会を作ることでもできるとの意見もあった。

人材の確保という観点では、本検討会では、人材育成の観点から、自治体  
における人事ローテーションを通常よりも長く設定するなどの工夫も必要で  
あるといった意見もあった。

また、早期退職した会社員等の他分野で活躍していた人等も、ガバナンスや  
交渉力、コミュニケーション力を有していることから、福祉専門職と共に現場  
で活躍する人材として活用できるのではないかとといった意見もあった。

## 2 地域福祉計画等について

今般、市町村が新たな事業を実施する場合にも、地域福祉計画の記載事項と  
する。

- 計画の策定過程を通じて、市町村が、住民や関係者・関係機関との意見交換  
等を重ね、包括的な支援の考え方や新たな事業に関する共通認識を醸成する  
ことが重要である。また、定期的に事業の実施状況等の分析・評価等を進める。  
地域福祉計画の策定に当たっては、介護保険事業計画など他の分野の計画と  
の記載の整合を図る必要がある。

また、都道府県においても、市町村の事業実施を支援することをはじめ、包  
括的支援体制の構築における役割について、地域福祉支援計画の記載事項と  
する。

- そのほか、自殺対策においては、自殺対策基本法（平成 18 年法律第 85 号）  
により、すべての都道府県及び市町村が地域自殺対策計画を定めるものとさ  
れていることから、記載事項等についてこれとの調整を図ることが求められる。

なお、地域共生社会の推進については、地域福祉計画だけでなく、自治体の  
最上位計画である総合計画にも記載する自治体もある。総合計画に位置づけ、  
福祉部局だけでなく、自治体全体で地域共生社会を推進することは重要であ  
ることから、そのような取組を好事例として積極的に周知していくべきであ

る。

### 3 会議体について

包括的な支援体制の構築に向けては、多職種による連携や多機関の協働が重要な基盤となる。これが充実するためには、多職種、多機関が集い情報共有や協議を行う場（会議体）の機能が重要である。

既存の属性別の制度等による多職種間のネットワークや会議体があることに十分に留意し、これらを有効活用し、包括的な支援の提供に向け個別事例の検討等を行うこと等が望ましい。

（参考）既存の属性別制度等の会議体

- ・ 地域ケア会議（介護）
- ・ 支援会議、支援調整会議（生活困窮）
- ・ 自立支援協議会（障害）
- ・ 要保護児童対策地域協議会（子ども）
- ・ 自殺対策に関する連絡協議会（自殺対策）

なお、地域ケア会議（介護）、支援会議（生活困窮）、要保護児童対策地域協議会（子ども）は、各法律で構成員に守秘義務が課されていることから、関係者で個人情報を共有しながら個別事例の検討を行う場としての活用も可能である。

### 4 国及び都道府県の役割

市町村における包括的な支援体制の構築を促進するために、広域自治体である都道府県は、管内自治体の実情に応じて、

- ・ 市町村における包括的支援体制の構築の取組の支援
- ・ 市町村域を越える広域での人材育成やネットワークづくり
- ・ 広域での支援や調整が求められる地域生活課題への対応 等

の役割を担うことが考えられる。

市町村における包括的支援体制の構築の取組の支援については、管内自治体の実態を把握した上での広域実施や他の事業との一体的実施などに向けた支援、管内自治体における先駆的取組やノウハウ等の情報収集及びそれらの情報の発信が考えられる。

市町村域を越える広域での人材育成やネットワークづくりという観点では、

包括的支援体制構築に係る人材の育成に向けた研修の開催や、支援員のバーンアウトを防止するために、支援員同士のネットワークづくりや、管内自治体相互のネットワークをつくり、広域での地域づくりや参加支援等のバックアップを行うことが求められる。

広域での支援や調整が求められる地域生活課題への対応については、DV 被害者や刑務所出所者など、地域からの排除や偏見の対象に陥る可能性があるために住民の身近な圏域で対応しがたい場合や、より専門的な支援が求められる場合等における実施が考えられる。

特に、小規模な自治体や自立相談支援機関を有しない町村に対しては、国や都道府県によるきめ細かな支援が必要である。

本人や世帯の状況に合わせた多様な支援の実施が求められる参加支援については、(生活困窮者自立支援制度の実践で見られるように、)当該市町村と意見交換しながら、事業の共同実施の調整、都道府県に対する事業実施の委託の調整等、サポートを積極的に行う必要がある。

あわせて、国においては、引き続き、SNS 等も活用しつつ、都道府県域も越える相談事業に支援するほか、市町村等に対して、

- ・ 標準的な研修カリキュラムや教材等の整備、都道府県と連携したブロック別研修等の実施を通じた人材育成の推進
  - ・ 職員を個別に市町村へ派遣し、包括的な体制構築に向けた気運を醸成
  - ・ 体制構築に関する事例の分析や共有
- といった支援を進めることが考えられる。

いずれの後方支援においても、各市町村の直面する状況が非常に多様であり、包括的な支援体制の姿やその構築に向けての歩みも一様にはならないことを十分に理解し、各市町村に足を運び、状況の把握に努めることを通じて、その時々で市町村が必要としている支援を柔軟に提供していくという観点が重要である。

終わりに

第 8 回検討会での議論を踏まえ、記載予定。