

最終とりまとめ(案)

中間とりまとめを基本に、その後の議論を踏まえて、改正社会福祉法第106条の3に基づく基本指針の策定、地域福祉計画のガイドラインの改定、さらにはその後の「我が事・丸ごと」の地域づくりの展開に資するよう最終とりまとめを行う。

最終とりまとめ(案)目次

○はじめに	・・・2
○総論(「我が事・丸ごと」の地域づくりにおける背景、目指すもの)	・・・3
○各論	
1. 市町村における包括的な支援体制の構築について (改正社会福祉法第106条の3関係)	・・・5
・他人事を「我が事」に変えていくような働きかけをする機能 (106条の3第1項第1号関係)	・・・6
・「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受け止める場 (106条の3第1項第2号関係)	・・・11
・市町村における包括的な相談支援体制 (106条の3第1項第3号関係)	・・・13
2. 地域福祉(支援)計画について	・・・16
3. 自治体、国の役割	・・・18

<中間とりまとめ、社会福祉法の改正>

- 昨年12月の本検討会の中間とりまとめを踏まえ、地域包括ケアシステムを強化するための介護保険法等の一部を改正する法律により、社会福祉法が改正された。(平成29年6月2日公布。平成30年4月1日施行)
- 改正社会福祉法第106条の3において、市町村における包括的支援体制の整備が努力義務化されるとともに、国は体制整備についての指針を策定することとされている。本検討会の最終とりまとめは、この指針の土台となる。

<最終とりまとめの理念>

地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ

○「理念」の段階から、次の施策へ

既に理念の実現に向けた「実践」は各地で蓄積されており、社会福祉法改正により、すべての市町村において地域福祉の基盤整備を進めることになる。地域生活課題の把握と共有、解決にむけた取組を進めていく。

○それぞれの地域で共生の文化を創出する挑戦

「我が事」の意識は、誰かに押し付けられるものではない。「共生」は「強制」されることで画一的になってしまう。従来の封建的な側面を残した地域に縛り付けるものでもない。多様性を認め合い、包括的な地域社会をつくり出していくこと。それは住民自治による地域づくりを高めていくことである。

社会的孤立をなくし、誰もが役割を持ち、相互に支え合っていくことができる地域共生社会を創出することは、地域に共生の文化を根付かせていく過程である。

○すべての地域の構成員が協働する段階へ

地域住民、民間事業者、社会福祉法人、行政等といった多様な構成員が、それぞれに活動するのではなく、自らの地域福祉を推進していくために協働する段階に至っている。協働の実現のためには、具体的に連携する「しくみ」と事例にもとづく「対話・協議」をしていくことになる。そのために行政の責務を明確にするとともに、関係者の合意形成が不可欠である。そのプロセスを大切にして、「計画化」していくことが重要である。

○包括的な支援体制、セーフティネットの構築

制度の狭間、サービスにつながらない課題、あるいは将来への不安について、地域全体で支え合っていくことを目指す。地域を構成する人や組織のそれぞれの役割や専門性、強みを確認し、お互いに補完しあうことで重層的なセーフティネットを地域につくり出していく。その際には課題の早期発見や予防、居場所づくり、また必要に応じてソーシャルワーカーなど専門職による多職種連携支援も含めて、包括的な支援体制を構造的に構築する。

○福祉以外の分野との協働を通じた、「支え手」「受け手」が固定されない、働く場、参加の場の創造

地域の各分野の課題に即して福祉分野から積極的に提案等をしていくことを通じ、これまで支援の「受け手」であった人が「支え手」に回るような、就労の場や参加の場を地域に見出していく。

総論（「我が事・丸ごと」の地域づくりにおける背景、目指すもの）

1. 地域共生社会が目指すもの

少子高齢、人口減少社会が進展する中で、地域で課題を解決していくという地域力、互いに支え合い共生していけるような地域の福祉力が脆弱になりつつある。高齢者のみの世帯や単身世帯の増加などにより家庭の機能も変化しつつある。そのような中で、個人あるいは世帯の中で複数の課題を有していたり、課題が深刻化・複雑化したり、「つながり」の弱まりを背景に「社会的孤立」や「制度の狭間」などの課題が表面化している。

その一方で、地域創生の取組に見られるように、それまで光が当たっていなかった地域資源に役割や魅力を見出し、地域の宝であると気付き、それを最大限活用し、活力ある地域をつくっていく取組が、各地で見られるようになってきている。

地域共生社会とは、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに作っていく社会を目指すものである。

これは、多様な課題を有する人びとを地域で支援していくと同時に、地域の活性化にも還元されていくものであり、人、モノ、お金、思いの「循環」の仕組みを地域の中で構築しようとするものである。例えば、地域における様々な課題を、高齢者や障害者、生活困窮者などの就労・活躍の機会を提供する資源と捉え直すことにより、人々の多様なニーズに応えると同時に、資源の有効活用や活性化を実現することができる。このように、地域に「循環」を生み出していくために、「我が事・丸ごと」の地域づくりを進めていく必要がある。

2. 地域づくりの方向性

「我が事・丸ごと」の地域づくりを進めていくには、3つの方向性、すなわち①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり、②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり、③「一人の課題から」、地域住民と関係機関（専門職）が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気付きと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり、を意識し、これらがいまって醸成されていくことに留意する必要がある。

また、「我が事・丸ごと」の地域づくりにあたっては、本人や世帯の課題を、「制度」の視点から見るのではなく、また表出されている困り事のみならず、強みや思いをもとに、「くらし」と「しごと」を「丸ごと」支えていくことと、それを地域づくりとして行っていくことが重要である。

3. 「点」から「面」への取組

こうした地域づくりを実現するためには、①他人事を「我が事」に変えていくような働きかけを行う機能、②住民に身近な圏域で「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえずの丸ごと」受け止める場、③市町村域や広域での包括的な相談支援体制が必要である。市町村と地域における様々な取組があいまってこうした体制整備を行う旨が、改正社会福祉法第4条第2項の理念規定だけではなく、同法第6条第2項の国と地方公共団体の責務規定、さらにそれを具体化した同法第106条の3第1項の市町村に対する努力義務規定として規定されている。

既に地域の中では、様々な地域づくりに関する取組が実践されているが、これらの取組の多くは、「我が事・丸ごと」の地域づくりのための①～③の取組がいわば「点」としては実施されていたと捉えることができる。今後は、それぞれの市町村において、これらの取組を有機的につなげ、または①～③の機能がない場合には新しく作り出すことによって、互いに連携・協働し、「面」として実施することにより、それぞれの強みを活かした効果的な支援体制が構築されるものと考えている。

市町村においては、改正社会福祉法第6条第2項及び第106条の3の規定について、①～③を担うべき主体とともに考え、関係者の総意と創意工夫により具体化し展開されることを期待するものである。

1. 市町村における包括的な支援体制の構築について
(改正社会福祉法第106条の3関係)

他人事を「我が事」に変えていくような働きかけをする機能

(第106条の3第1項第1号関係)

中間とりまとめの要点

○地域づくりの3つの方向性

⇒互いに影響し合い、「我が事」の意識を醸成

- ①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり
- ②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり
- ③「一人の課題から」、地域住民と関係機関(専門職)が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気付きと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能が必要

- ・「どのような地域に住みたいか」を話し合える土壌
- ・「楽しい」「やりがいがある」取組への地域住民の参加
- ・「深刻な状況にある人」に対し「自分たちで何かできないか」と思える意識

市町村が包括的な支援体制を整備するに当たり、改正社会福祉法第106条の3第1項第1号では、地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援や地域住民等が相互に交流を図る事ができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施などの事業を実施することとされているが、それらの事業については、以下のような考え方のもとで行われるものであることに十分留意する必要がある。

<①の促進に向けて>

- ①を促進するためには、まず地域における福祉や医療、教育、環境、農林水産、観光などの各分野における、会議や集いの場、サロン等をより多く見つけていくことが重要。これは、地域の宝探しとも言える営みであり、地方創生とも連携しながらまちづくりにつながる取組である。
- このような会議や集い、サロン等は、公民館や団地の集会所、地域運営組織(小さな拠点)などで行われており、分野を問わず多様な地域の課題が寄せられている。
- 参加を通じて、「このようなまちをつくりたい」といった参加者の夢や願いを知ったり、地域課題を新たに学べるとともに、それらに対して「自分ならばこのようなことができる」といった発想を持って、実際に、それが実行されていくことで、成功体験が積み重ねられていく。
- このような会議や集い、サロン等に参加し分野を超えた協働を進めていく役割を果たす人を、地域の中から多く見つけていくことも大切。
- このような取組の中で、これまでつながっていなかった他分野や福祉分野との間に、新たな取組やつながりが生まれることが期待される。さらには、一緒に活動をし、共に地域をつくる存在として成長していくことも可能となる。

中間とりまとめの要点

○地域づくりの3つの方向性

⇒互いに影響し合い、「我が事」の意識を醸成

- ①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり
- ②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり
- ③「一人の課題から」、地域住民と関係機関(専門職)が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気付きと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能が必要

- ・「どのような地域に住みたいか」を話し合える土壌
- ・「楽しい」「やりがいがある」取組への地域住民の参加
- ・「深刻な状況にある人」に対し「自分たちで何かできないか」と思える意識

- 他分野とつながる時には、自分達が主導しようとするのではなく、連携先にも独自の文化や考え方があることに配慮し、「相手の土俵」の中で関係性を深めることが大切となる。
- また、場の運営においては、「楽しい」「やりがいがある」ことを共有できるように配慮が求められる。
- 仮に既存の場がなかったり、機能していない時には、新たに作ることも有効な手段である。
- 誰もがいつでも、気軽に立ち寄れる活動の拠点となる場を作ることも大切であり、敷居を下げるよう配慮する。
- こうした「我が事」の地域づくりをすすめていくために、ソーシャルワークの機能を果たす者による働きかけが必要。

<②の促進に向けて>

- ②の促進においては、①③を活発化し地域に関心を持つ人を増やしていくことが重要である。そのためには、行政や社協等が、地域の状況や活動等について把握している情報を数値化・可視化し、提供することで、「我が事」の認識が深まっていったり、地域課題の解決につながるボランティア活動等を具体的に示すことで、実際の活動に促していくことなどが有効である。
- また、社会教育や学校教育の中で、福祉教育の機会を提案し、障害や認知症、社会的孤立の理解等に関して学ぶことを通じて、地域や福祉を身近なものとして考える機会を提供することも重要。
- その際、単に知識を学ぶだけでなく、対象者を多面的に理解し、その人がどのように生きたいか、どのような不安や困難を抱えているのか、といったその人全体を理解する視点や、お互いの人間関係をつくるようなプログラムが必要である。
- 福祉課題の学習や研修機会の提供にあたって、社会福祉事業を実践している社会福祉法人が積極的にその役割を担うことが期待される。

中間とりまとめ要点

○地域づくりの3つの方向性

⇒互いに影響し合い、「我が事」の意識を醸成

①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり

②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり

③「一人の課題から」、地域住民と関係機関(専門職)が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気付きと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能が必要

・「どのような地域に住みたいか」を話し合える土壌

・「楽しい」「やりがいがある」取組への地域住民の参加

・「深刻な状況にある人」に対し「自分たちで何かできないか」と思える意識

○ また、専門職同士で相互の理解が進まず、連携が図れないこともある。日ごろからコミュニケーションをとる機会を意図的に設け、自分たちの活動内容や、活動に向けた思いを互いに理解しあっていく営みが求められる。そのうえで、連携の実践を積み重ね、体感していく取組が重要。

○ 多職種連携に当たっては、保健・医療・福祉に限らず、雇用・就労、住まい、司法、教育、産業などの分野にも広がりが見られていることに留意する必要。

○ ボランティアや地域活動に参加したいと考えている人は多いが、実際に活動している人は一部である。活動の環境を整備したり、知人が誘う等、気軽に活動に参加できるきっかけやしかけを多く作ることが大切。

○ 地域の住民や団体、企業等が実際に地域で活動できるための中間支援機能を、地域に整備していくことが必要。

<③の促進に向けて>

○ ③のような取組は、地域住民が、何らかの課題を抱える人を目の当たりにして、手を差し伸べたいという思いが喚起されたり、さらに同じような思いを抱える地域住民と一緒にその人を支援することなどがきっかけになる。

○ 例えば、近隣に住む一人親家庭の女性が子育てや仕事で疲れている様子であることに気付き、地域住民がお総菜を届けたり、子どもの宿題を見てあげたりする関わりが生まれていく。地域住民は、このような関わりの中で、一人親家庭で頼れる人がいない親子が地域に複数いることを知り、そのような親子を支えていくようになり、ひいては地域の課題として捉え地域づくりへと広がる取組もある。

中間とりまとめ要点

○地域づくりの3つの方向性

⇒互いに影響し合い、「我が事」の意識を醸成

- ①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり
- ②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり
- ③「一人の課題から」、地域住民と関係機関(専門職)が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気付きと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能が必要

- ・「どのような地域に住みたいか」を話し合える土壌
- ・「楽しい」「やりがいがある」取組への地域住民の参加
- ・「深刻な状況にある人」に対し「自分たちで何かできないか」と思える意識

- 一方、地域から排除されたり、一部の人から強く拒否されている人への支援は、地域住民だけによる支援が難しい場合もあるため、専門職と住民と一緒に関わる必要がある。
- 専門職が、当事者の思いや現状をアセスメントし、当事者を排除している地域住民に代弁し伝えたり、当事者と地域住民が交流する場を、適切なタイミングで設定する等の働きかけが有効である。すなわち、専門職は、これまで「困った人」として位置づけられていた当事者を、不安や悩みを抱え「困っている人」として理解できるように支援する視点も求められる。当事者を排除したり拒否していた地域住民が、やがて当事者を支えたり見守る役割を担う「支え手」へと変化していく。
- このような個別事案の積み重ねを繰り返すことで、地域住民の意識が変化していく。さらに、そうした取組を広く周知することで、同じような取組をしている、もしくはしようとしている住民も喚起されるなどして、地域全体の解決力が底上げされていく。
- また、地域においては、「支える側」の人が「支えられる側」になることもある。例えば、地域の相談役となっている人の孫がひきこもりで支援を受ける家族となったり、ソーシャルワーカーとして従事している人が、ダブルケアのために相談支援を受ける立場になることもある。地域住民の役割は固定するものではなく、両方の側面を持って生活を営んでおり、状況や時間の経過とともに役割は入れ替わったり循環したりする。
- ③は、全ての人が地域の中で、緩やかなつながりを持ちながら「お互い様」という関係性をつくり、お互いを認め合いながら各々が役割を果たす地域へと成長する可能性をもつ視点である。
- なお、こうした取組によって、社会にある差別や偏見を取り除いたり、低減につながる活動を日頃から行っていくことの必要性が変わるものではない。

○地域づくりの3つの方向性
⇒互いに影響し合い、「我が事」の意識を醸成

①「自分や家族が暮らしたい地域を考える」という主体的・積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり

②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで、様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり

③「一人の課題から」、地域住民と関係機関(専門職)が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気付きと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

他人事を「我が事」に変える働きかけをする機能が必要

- ・「どのような地域に住みたいか」を話し合える土壌
- ・「楽しい」「やりがいがある」取組への地域住民の参加
- ・「深刻な状況にある人」に対し「自分たちで何かできないか」と思える意識

<①②③の関係性>

- ①②③は、それぞれ独立したものではなく、相互に影響を及ぼしあったり、循環するものである。
- 例えば、自治会の会合で、近隣のゴミ屋敷の悪臭や衛生上の問題が指摘され、当該住人は問題行動を取る困った人として批判された(①)。自治会長が、社会福祉協議会に連絡し、社会福祉協議会の支援員が関わるようになり、当該住人には家族や知人がおらず、孤立した状態であり、認知機能も低下していることが分かった。そこで、自治会と共催で、ゴミ屋敷に至る背景や要因について、講師を招いて学習会をした結果、住民の中に理解者が増えていった(②)。支援員の働きかけにより、住民が共に清掃を行うことで、本人と地域住民の間につながりが生まれ、緩やかな見守りの機能が形成される(③)。また、支援員は、ボランティア団体にも働きかけ、本人の話し相手としてボランティアが訪問するようになる。徐々に本人の生活が落ち着き、地域のイベントにスタッフとして参加するなど、支え手としても活動を始める(②)。このような経過を経て、自治会の会合において、ゴミ屋敷の課題は、「地域における社会的孤立の課題」として位置付けられるようになり、自治会としてどのように支援をしていくかについて関心が持たれるようになる(①)。
- このように、①～③は、単独で完結することなく、それぞれが影響し合い、その経験が積み重なることで相乗効果が生まれ、さらに強く地域づくりを進める原動力となる。
- 「我が事」として認識した課題を自ら解決していく際には、そのための財源についても考える必要がある。
- 寄附によって財源を集めるためには用途を明確化し、寄附をする側の共感を得ていく必要がある。加えて、金銭だけでなく、ヒト、モノ、ノウハウの提供を受けることも有効。
- こうした地域づくりを推進するための財源として、共同募金によるテーマ型募金や市町村共同募金委員会を活用・推進したり、クラウドファンディングやSIB等を取り入れていくことも有効。
- 企業の社会貢献活動等と協働していく観点も必要であり、財源等を必要としている主体と資源を保有する企業等とのマッチングが必要。

「複合課題丸ごと」「世帯丸ごと」「とりあえず丸ごと」受け止める場

(第106条の3第1項第2号関係)

中間とりまとめの要点

- 「住民に身近な圏域」の中で、住民が直面している、あるいは住民が気付いている課題に対して、「複合課題丸ごと」、「世帯丸ごと」、相談する先が分からない課題でも「とりあえず丸ごと」受け止める機能をつくる必要がある。このことにより、「安心して見つけて解決すること」ができる地域を目指す。
- ソーシャルワークの5つの機能
 - ・制度横断的な知識
 - ・アセスメント力
 - ・支援計画の策定・評価
 - ・関係者の連携・調整
 - ・資源開発

<周知>

- 市町村は、住民に身近な圏域で「丸ごと」受け止める場をどこが担うのか、どこにあるのか、果たす役割が何かを明確に定め、分かりやすい名称をつけるなどして地域住民等に広く明確に周知する。
- 「丸ごと」を受け止める場は、地域住民や地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等が考えられるが、地域の実情に応じて適切に設置する。

<展開のパターン>

- 地域住民が中心となって担う場合の例としては、小学校区ごとに地域住民による「なんでも相談窓口」を設置するとともに、社会福祉協議会のCSW(コミュニティ・ソーシャル・ワーカー)が専門的観点からサポートする方法がある。
- 地域包括支援センター等が担う場合の例としては、地域包括支援センターのランチを拠点とした相談窓口を設置する方法がある。

<受け止め>

- 相談の受け止めは、自らの専門領域に偏ることなく、分野横断的に行う。
- 相談者だけでなく、その属する世帯全体の抱える課題を捉えるとともに、近隣住民などとの関係や暮らしている地域の状況など、相談者とその世帯を取り巻く環境も含めて捉えていく必要。
- 住民に身近な圏域で「丸ごと」受け止める場には、ソーシャルワークの機能が発揮できる体制を整備する。
- 相談者等の状況をアセスメントし、可能な範囲で必要な情報の提供及び助言を行う。なお、本人の状態像に応じて、適切に市町村圏域の専門機関等につなぐ。

中間とりまとめの要点

- 「住民に身近な圏域」の中で、住民が直面している、あるいは住民が気付いている課題に対して、「複合課題丸ごと」、「世帯丸ごと」、相談する先が分からない課題でも「とりあえず丸ごと」受け止める機能をつくる必要がある。このことにより、「安心して見つけて解決すること」ができる地域を目指す。

<姿勢>

- 誰もが気軽に相談に来られるよう敷居を低くする。
- 身近な地域であるからこそ相談できない人や排除されている人がいることにも配慮する。

<連携>

- 地域の関係機関等と連携し、相談に来られない人やSOSを発することができない人の情報が入る体制を構築する。
- 市町村における体制整備を進めるに当たっては、分野を超えた課題に対応するため、地域づくりに資する事業を一体的に実施するなど各分野の財源を柔軟に活用していく必要。その際、厚生労働省通知(平成29年3月31日付け厚生労働省関係5課長通知「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」)を活用していくべき。

<バックアップ>

- 安心して相談が受け止められるように、市町村は「受け止める場」を支えるためのバックアップ体制(改正社会福祉法第106条の3第1項第3号)をつくる。

中間とりまとめの要点

- 多様な、複合的な課題については、福祉関係だけではなく、医療、保健、雇用・就労、司法、産業、教育、家計、権利擁護、多文化共生など多岐にわたる分野で、市町村単位、ときには都道府県単位の専門機関も含めた多機関が協働する体制の中で、解決方法が考えられるべき。
- 制度の狭間の問題の解決には、関係機関同士が連携するだけでなく、地域住民と協働して新たな社会資源を見つけ出したり、必要に応じて制度等をつくり出すことが必要。
- 協働の中核を担う機能が必要。
- 高度な専門性が必要となる課題や、声を上げると地域では排除の対象になりかねない課題、身近な地域では特段の配慮が必要な課題などに対しては、しっかりと受け止められる仕組みを別途広域的に作っていくことが必要。
- 協議の場やコーディネート機能を行う人は、市町村で調整。

<求められる役割・機能>

- 地域包括支援センター等の「住民に身近な圏域」にある相談機関では対応しがたい複雑・複合的な課題、制度の狭間にある課題等に、オーダーメイド型で対応していく。

<多機関協働による支援>

- 個別の課題解決のために、各種専門機関等により、支援チームで対応する。その際、既知の関係者のみならず、本人の意志やニーズに応じて新たな支援者を巻き込むことが必要。
- こうした支援の実践を通じて、分野横断的な関係者の「顔の見える」関係（ネットワーク）を拡げていく。
- ネットワークの形成や支援チームの編成にあたって、その中核的な役割を果たす機能が必要である。例えば、生活困窮者自立支援制度における自立相談支援機関や地域包括支援センター、基幹相談支援センター、社会福祉協議会、社会福祉法人、医療法人、NPO、行政など様々な機関が担うことがありうるが、地域に応じて、地域で協議し、相応しい機関が担っていくことが求められる。
- 支援チームによる個別の事案の検討の場については、地域ケア会議などの既存の場の機能の拡充や既存の場に協働の中核を担う機関の職員が出向いて参加する方法もあるし、新たな場を設ける方法も考えられる。
- 個別支援から派生する新たな資源づくりのための検討の場については、地域ケア会議や障害分野の協議会等の既存の場の機能の拡充や、既存の場に協働の中核を担う機関の職員が出向いて参加する方法、さらには新たな場を設けることも考えられる。
- このように、既存の「協議する場」、「コーディネーター」などが複数乱立している場合、市町村ごとに必要性や役割機能を整理して、システムとして再構築する必要がある。

中間とりまとめの要点

- 多様な、複合的な課題については、福祉関係だけではなく、医療、保健、雇用・就労、司法、産業、教育、家計、権利擁護、多文化共生など多岐にわたる分野で、市町村単位、ときには都道府県単位の専門機関も含めた多機関が協働する体制の中で、解決方法が考えられるべき。
- 制度の狭間の問題の解決には、関係機関同士が連携するだけではなく、地域住民と協働して新たな社会資源を見つけ出したり、必要に応じて制度等をつくり出すことが必要。
- 協働の中核を担う機能が必要。
- 高度な専門性が必要となる課題や、声を上げると地域では排除の対象になりかねない課題、身近な地域では特段の配慮が必要な課題などに対しては、しっかりと受け止められる仕組みを別途広域的に作っていくことが必要。
- 協議の場やコーディネート機能を行う人は、市町村で調整。

<他分野との協働による支援の地域づくり・出口づくり>

- 「我が事・丸ごと」の地域づくりとは、これまで「支えられる側」であった人が、「支える側」にも変化し、年齢や属性、状態像に関わらず、その人らしく生活できる地域をつくっていくことを目指すものである。そのためには、働く場や参加する場といった出口づくりを充実させるとともに、福祉の領域を超えた地域づくりを推進していくことが求められる。
- 生活困窮者自立支援制度は、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を理念の1つとして掲げ、平成27年度から約3年間にわたり支援を積み重ねてきた。この間、地域において生活困窮者の早期把握や見守りのためのネットワークを構築し、包括的な支援の輪を地域の中に拡充してきた。例えば、地域の行事や商店街、企業等を開拓し、住まいや暮らしを互助で支える取組を進めたり、農林水産業、観光業、商工業、地場産業等とつながりながら就労の場を見付けるなど、出口づくりの充実に尽力してきた。このような営みを通じて、地域で孤立せず、つながりが実感できる地域づくりを精力的に進めてきた。
- この3年間の地域づくり・出口づくりを通じて、森林等の環境保全や地域産業の維持・振興に貢献した事例、農業の担い手不足の解消に貢献した事例など、「支えられる側」であった人が、地域や人を「支える側」として重要な役割を果たす事例が数多く見られるようになった。生活困窮者支援において、この観点は、欠くことのできないものとして位置づけられ、確実に広く浸透してきている。
- 生活困窮者支援の実績を通じて見えてきた、様々な分野での地域づくりの取組が、人や資源とのつながりを育み、社会的孤立を予防したり、社会資源の循環を生み出してきた。このようなマインドは、包括的な相談支援体制にも貫かれるべき姿勢である。
- 包括的な相談支援体制においては、専門職による丁寧な相談支援を大切にするとともに、地域においてその人らしく生活できるように「地域で住み続ける」もしくは「地域に戻る」ための支援も重視である。
- 「地域で住み続ける」もしくは「地域に戻る」ための支援とは、支援や他人からの助けを借りずに、本人が一人で生活できるようになることを目指すものではない。地域とのつながりやインフォーマルな支援の中で、本人が地域の中で役割を見付けたり、必要な時には本人に対して適切に支援が提供できる体制整備をも含めた概念である。

中間とりまとめの要点

- 多様な、複合的な課題については、福祉関係だけではなく、医療、保健、雇用・就労、司法、産業、教育、家計、権利擁護、多文化共生など多岐にわたる分野で、市町村単位、ときには都道府県単位の専門機関も含めた多機関が協働する体制の中で、解決方法が考えられるべき。
- 制度の狭間の問題の解決には、関係機関同士が連携するだけではなく、地域住民と協働して新たな社会資源を見つけ出したり、必要に応じて制度等をつくり出すことが必要。
- 協働の中核を担う機能が必要。
- 高度な専門性が必要となる課題や、声を上げると地域では排除の対象になりかねない課題、身近な地域では特段の配慮が必要な課題などに対しては、しっかりと受け止められる仕組みを別途広域的に作っていくことが必要。
- 協議の場やコーディネート機能を行う人は、市町村で調整。

- 地域社会の一員として積極的な役割を果たせるように、福祉以外の分野とつながり、地域経済の活性化も含めた、多様な場や居場所づくりを充実させていくことが重要。
- また、多様な場を充実させていくことに加えて、地域の中で、その人が受け入れられるよう、タイミングを見計らって地域住民や関係機関との質の高い出会いを演出することも大切。その際には、本人の状態に応じて、必要な情報のみを限定的に伝えたり、情報を伝える人を特定することもある。
- 市町村における体制整備を進めるに当たっては、分野を超えた課題に対応するため、地域づくりに資する事業を一体的に実施するなど各分野の財源を柔軟に活用していく必要。その際、厚生労働省通知(平成29年3月31日付け厚生労働省関係5課長通知「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」)を活用していくことが重要。

<展開のパターン>

- 地域づくり・出口づくりを意識した相談支援体制は、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関が福祉以外の分野とつながりながら、中核を担う場合が多い。
- 個別支援を中心に展開する体制は、住民に身近な圏域にある地域包括支援センターなどが地域住民と顔の見える関係をつくりながら中核を担う場合に見られる。
- 庁内外の連携体制の構築や情報共有の仕組みづくりは、自治体が組織体制の見直しを含めて体制整備に着手している。

<身近な地域での対応が難しい課題への対応>

- 地域の中で自分自身の課題を知られたくない、関わってほしくないと考えている人が少なくないことも十分理解する必要。
- 当事者や当事者性の強い人でなければ理解しがたい課題があることを認識する必要。

2. 地域福祉(支援)計画について

地域福祉(支援)計画について

中間とりまとめの要点

- 地域福祉計画の充実
 - ・「我が事・丸ごと」の体制整備を記載
 - ・地域福祉計画策定を義務化、PDCAサイクル徹底すべき
 - ・地域福祉計画の上位計画としての位置づけ
- 地区単位での住民の地域福祉活動の計画、民間組織・団体の地域福祉活動の計画の策定や、それらと地域福祉計画との連動。

＜地域福祉(支援)計画において、各福祉分野に共通して取組むべき事項の例＞

- 各福祉分野に共通して取組むべき事項の例として、以下が考えられる。
 - ・ 様々な課題を抱える方々の就労や活躍の場の確保等を目的とした、福祉以外の様々な分野(まちおこし、産業、農林水産、土木、防犯・防災、社会教育、環境、交通、都市計画等)との連携に関する事項
 - ・ 高齢、障害、子どもなどの各福祉分野のうち、特に重点的に取り組む分野に関する事項
 - ・ 制度の狭間の問題への対応のあり方
 - ・ 生活困窮者のような各分野横断的に関係する人への対応
 - ・ 共生型サービスなどの分野横断的な福祉サービスの展開
 - ・ 居住に課題を抱える者・世帯への横断的な支援のあり方
 - ・ 市民後見人の養成や活動支援、判断能力に不安がある人への金銭管理、身元保証人など、地域づくりの観点も踏まえた権利擁護のあり方
 - ・ 高齢者や障害者、児童に対する統一的な虐待への対応や、家庭内で虐待を行った介護者・養育者が抱えている課題にも着目した支援のあり方
 - ・ 地域住民等が集う拠点の整備や既存施設等の活用
 - ・ 「我が事・丸ごと」の地域づくりを進めるための圏域と、各福祉分野の圏域の考え方・関係の整理
 - ・ 役所内の全庁的な体制整備

＜地域福祉(支援)計画策定のプロセス等＞

- 狭義の地域福祉(支援)計画の担当部局のみならず、計画策定を通して、協働の仕組みをつくっていくことが可能。
- 他の関係する計画(例えば、成年後見制度利用促進法に規定される市町村計画、住宅セーフティネット法による供給促進計画、地域自殺対策計画、地方再犯防止推進計画等)の策定においては、地域福祉(支援)計画を積極的に活用していくことも考えられる。
- 策定にあたって、地域住民、専門職、関係する団体等と丁寧な議論を重ねていくことが必要。
- 計画策定の委員会については、策定のみならず、定期的に進行管理をする機能も含めていく。

3. 自治体、国の役割

中間とりまとめの要点

(自治体の役割)

- 体制をつくっていくことに、最終的な責任を持つとともに、関係者との間で共通認識を持てるような働きかけをすることが必要。
- 実際にどのような形で体制をつくっていくかは、自治体によって様々な方法が考えられる。
- きめの細かい圏域ごとの人口や生活の状況のわかりやすいデータ整備が求められる。
- 自治体の組織においても「丸ごと」に対応できる体制を作っていく必要。
- 市町村の取組を支援する観点からも、都道府県の役割は重要。

(国の役割)

- 地域力強化に関連した成果や課題および解決手法の共有化を図るため、身近な圏域ごとの基礎的なデータや取組事例および成果等が幅広く共有される体制づくりに取り組むべき。
- 包括的な相談支援を担える人材育成に取り組むべき。

<市町村の役割>

- 「1. 市町村における包括的な支援体制の構築について」で示したもののほか、以下のような役割を果たしていく必要がある。
- 地域住民や関係機関が自らの役割を理解できるように、「目指すべきまちの姿」について明らかにすることが必要。
 - 「我が事・丸ごと」の地域づくりを推進する圏域について、高齢者や障害者、子ども等の各種計画で定める圏域を意識した上で設定する必要。
 - 評価については、短期間での成果が得にくい場合もあるため、定量的な評価のほかに、「住民の変化」などのプロセスに注目していくことも重要。
 - 農業と福祉、産業と福祉など、関係分野の橋渡しを積極的に担うことが必要。

<都道府県の役割>

- 単独の市町村では解決が難しい専門的な支援を必要とする医療的ケア児、難病・がん患者や、声を上げると地域では排除の対象になったり、身近な地域では特段の配慮が必要となるDV、刑務所出所者等への支援体制を構築する。
- 市町村間の情報共有の場づくり、市町村への技術的助言

<国の役割>

- 「我が事・丸ごと」の地域づくりの取組の評価指標や効果測定について検討が必要。
- 「我が事・丸ごと」の地域づくりを推進する人材を育成するために、専門職の養成カリキュラムの見直しや、職能団体等による資格取得後の現任研修の再構築が必要。
- 身近な地域での個人情報取り扱いについては、守秘義務との兼ね合いも含めて今後も検討が必要。

＜参考＞改正社会福祉法条文（抜粋）

（地域福祉の推進）

- 第4条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。
- 2 地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。

（福祉サービスの提供の原則）

- 第5条 社会福祉を目的とする事業を営む者は、その提供する多様な福祉サービスについて、利用者の意向を十分に尊重し、地域福祉の推進に係る取組を行う他の地域住民等との連携を図り、かつ、保健医療サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図るよう創意工夫を行いつつ、これを総合的に提供することができるようにその事業の実施に努めなければならない。

（福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務）

第6条（略）

- 2 国及び地方公共団体は、地域住民等が地域生活課題を把握し、支援関係機関との連携等によりその解決を図ることを促進する施策その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努めなければならない。

(地域子育て支援拠点事業等を経営する者の責務)

第106条の2 社会福祉を目的とする事業を営む者のうち、次に掲げる事業を行うもの(市町村の委託を受けてこれらの事業を行う者を含む。)は、当該事業を行うに当たり自らがその解決に資する支援を行うことが困難な地域生活課題を把握したときは、当該地域生活課題を抱える地域住民の心身の状況、その置かれている環境その他の事情を勘案し、支援関係機関による支援の必要性を検討するよう努めるとともに、必要があると認めるときは、支援関係機関に対し、当該地域生活課題の解決に資する支援を求めよう努めなければならない。

- 一 児童福祉法第六条の三第六項に規定する地域子育て支援拠点事業又は同法第十条の二に規定する拠点において同条に規定する支援を行う事業
- 二 母子保健法(昭和四十年法律第百四十一号)第二十二条第一項に規定する母子健康包括支援センターを営む事業
- 三 介護保険法第百十五条の四十五第二項第一号に掲げる事業
- 四 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第七十七条第一項第三号に掲げる事業
- 五 子ども・子育て支援法(平成二十四年法律第六十五号)第五十九条第一号に掲げる事業

(包括的な支援体制の整備)

第106条の3 市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、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整備するよう努めるものとする。

- 一 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業
- 二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業
- 三 生活困窮者自立支援法第二条第二項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制の整備に関する事業

2 厚生労働大臣は、前項各号に掲げる事業に関して、その適切かつ有効な実施を図るため必要な指針を公表するものとする。

(市町村地域福祉計画)

第107条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画(以下「市町村地域福祉計画」という。)を策定するよう努めるものとする。

- 一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
 - 二 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
 - 三 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
 - 四 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項
 - 五 前条第一項各号に掲げる事業を実施する場合には、同項各号に掲げる事業に関する事項
- 2 市町村は、市町村地域福祉計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、地域住民等の意見を反映させるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。
- 3 市町村は、定期的に、その策定した市町村地域福祉計画について、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要があると認めるときは、当該市町村地域福祉計画を変更するものとする。

(都道府県地域福祉支援計画)

第108条 都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画(以下「都道府県地域福祉支援計画」という。)を策定するよう努めるものとする。

- 一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
 - 二 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項
 - 三 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項
 - 四 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項
 - 五 市町村による第百六条の三第一項各号に掲げる事業の実施の支援に関する事項
- 2 都道府県は、都道府県地域福祉支援計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。
- 3 都道府県は、定期的に、その策定した都道府県地域福祉支援計画について、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要があると認めるときは、当該都道府県地域福祉支援計画を変更するものとする。