

## 地域共生社会推進検討会中間とりまとめ

令和元年7月 19 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)

### I 検討の経緯

- 厚生労働省においては、「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、様々な取組を進めてきた。その一環として、「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、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 年度より「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（以下「モデル事業」という。）が実施されている。昨年度（平成 30 年度）時点で、151 の自治体がモデル事業を活用しながら、体制の構築の検討と実践を進めている。
- また、昨年 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、本年 5 月 29 日に検討の方向性が示されている。
- さらに、本年 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。

- 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していく上で必要な方策について検討を行うことを目的として本検討会は設置され、これまで、計5回にわたり議論を重ねてきた。

## Ⅱ 福祉政策の新たなアプローチ

### 1 個人を取り巻く環境の変化と今後強化すべき機能

#### (1) これまでの福祉政策の枠組みと課題

- 日本の福祉政策は、他の先進国同様に、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、個々のリスク・課題の解決を目的として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、公的な福祉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、経済的な意味での生活保障やセーフティネットの確保は大きく進展した。
- その一方で、高齢、障害といった対象者別の制度の専門性は高まったものの、個別制度の適用要件に該当しない者は支援の対象とならない、8050 問題のような複合的なニーズに柔軟に対応できない、人生を通じた一貫した支援が受けられないといった課題が指摘されている。そして、相談支援の実践においては、このような課題への対応に苦慮している様子が明らかとなってきている。

#### (2) 個人や世帯を取り巻く環境の変化

- 個人や世帯を取り巻く環境も大きく変化している。例えば、個人や世帯が抱える生きづらさやリスクが複雑化・多様化しており、
  - ・ 社会的孤立など関係性の貧困の社会課題化
  - ・ 生活困窮を始めとする複合的な課題や、人生を通じて複雑化した課題の顕在化
  - ・ 雇用を通じた生活保障の機能低下（例えば、就職氷河期世代の就職困難、不安定雇用）などの変化が見られている。
- また、世帯構造についても、
  - ・ 高齢化や生涯未婚率の上昇に伴う単身世帯の増加
  - ・ ひとり親世帯の増加など、生活保障の一部を担ってきた家族の機能にも変化が見られている。
- さらに、社会の変化として、
  - ・ 共同体機能の低下（血縁、地縁、社縁の脆弱化）

- ・ 少子高齢化や急速に進む人口減少などの人口動態の変化
- ・ 経済のグローバル化や安定成長への移行など経済環境の変化などが見られている。

- このような個人や世帯を取り巻く環境の変化に呼応する形で、個人の価値観やライフスタイルの多様化が見られており、例えば、
  - ・ 他者や自然とつながりながら生きるといった、経済的な豊かさに還元できない、豊かさの追求
  - ・ 家族観や結婚観の変化
  - ・ 働き方の多様化などが生じている。

### (3) 今後強化が求められる機能

- 元来、個人の人生は複雑・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る。相談支援の実践においても、経済的困窮や、病気、住まいの不安定などの課題が複合化した事例が多く見られている。また、教育問題など福祉領域以外の課題が関係する場合、生きづらさの背景に、家族の問題や本人の不安、ひきこもりなど本人や家族の社会的孤立といった関係性の貧困が存在する場合、自己肯定感・自己有用感が低下している場合など、既存制度の枠組みのみでは対応が難しい事例、支援に時間を要する事例も多く見られている。
- このことから、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といえる。  
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。

## 2 対人支援において今後求められるアプローチ

- 福祉の専門職による対人支援は、
  - ・ 具体的な課題解決を目的とするアプローチ
  - ・ つながり続けることを目的とするアプローチに大別できる。

- このうち、具体的な課題解決を目的とするアプローチは、本人が有する特定の課題を解決に導くことを目的とするものである。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）を重視した設計となっている。このアプローチは、その性質上、本人や世帯の抱える課題や必要とされる対応が明らかな場合に有効である。
- これに対して、つながり続けることを目的とするアプローチ（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ながら、本人と周囲との関係を広げていくことを目的とするものである。それ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。また、伴走型支援は、生きづらさの背景が明らかでない場合、自己肯定感・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に特に有効であるが、同時にこれは、直面する困難や生きづらさの内容にかかわらず、長期にわたる場合も含め、本人の生きていく過程に寄り添う支援として、広く用いることができる。
- 対人支援においては、一人ひとりの生が尊重され、自律的な生を継続していくことができるよう、本人の意向や本人を取り巻く状況に合わせて、2つのアプローチを「支援の両輪」として組み合わせることが必要である。特に、冒頭に示した日本の福祉政策の課題と個人を取り巻く環境の変化に鑑みれば、伴走型支援の意義を再確認し、その機能を充実していくことが求められている。
- そして、いずれのアプローチにおいても、本人を中心として寄り添い伴走する意識をもって支援に当たることを、今後より重視していくことが求められている。

### 3 伴走型支援を具体化する際の視点

- 専門職が伴走型支援を用いることによって、対人支援において以下のような質的な変化が起こり、個人の自律的な生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
  - ・ 孤立した本人の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、個人の自律的な生を支える、社会へ関わるための経路についても多様であることが望ましく、専門職による支援のみを社会とつながるきっかけとして想定することは適切でない。
- 地域の実践では、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、徐々に住民同士のケア・支え合う関係性が新たなつながりを生んで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。そして、こうしたつながりは、制度を通じた包摂と相まって、地域におけるセーフティネットの基礎となるが、これと同時に、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<sup>1</sup>や社会とのつながりを回復させることができ、社会における包摂が実現されていく。
- このように、現行の現金・現物給付の制度に加えて、専門職による伴走型支援と住民同士のケア・支え合う関係性の双方を基盤として、地域における多様な関係性が生まれ、それらが重なり合うことで、地域における重層的なセーフティネットが構成されていく。
- したがって、福祉政策の新たなアプローチに基づく制度を検討するに当たっては、一方において専門職の伴走型支援により地域や社会とのつながりが

---

<sup>1</sup> この中間とりまとめにおいて、「地域」という用語は、地理的概念としての地域そのものあるいは地縁に基づくコミュニティを指し、地縁以外の多様な自発的コミュニティも含む場合は、「地域とコミュニティ」というようにコミュニティという言葉を加えて表記する。

希薄な個人をつなぎ戻していくことで、包摂を実現していく視点と、他方において専門職との関係以外に社会に多様なつながりが生まれやすくするための環境整備を進めるという視点という、双方の視点が重要である。

#### 4 重層的なセーフティネットの構築に向けた公・共・私の役割分担の在り方

- 福祉政策の新たな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」を固定的に捉えるのではなく、
  - ・ (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(地域におけるケア・支え合いなど)
  - ・ 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)

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に転換していく必要がある。

### Ⅲ 包括的な支援体制の整備促進のための方策

#### 1 対応の骨格

- 本検討会では、社会福祉法第 106 条の 3 第 1 項に規定する市町村における包括的な支援体制の全国的な整備を推進するための方策について、モデル事業の実施状況やモデル事業実施自治体におけるニーズ等を踏まえつつ検討を行ってきた。
  
- 後述するように、これまでの検討から、Ⅱで述べたような福祉政策の新たなアプローチを実現するための包括的な支援体制は、大きく以下の 3 つの支援の機能を一体的に具えることが必要と考えられ、そのような体制の整備に積極的に取り組む市町村に対して、国としても政策的な支援を行うべきである。
  - ・ 断らない相談支援
  - ・ 参加支援（社会とのつながりや参加の支援）
  - ・ 地域やコミュニティにおけるケア・支え合う関係性の育成支援
  
- 現在、相談機関等の支援体制に対して個別制度がそれぞれ補助する形をとっていることで、このような断らない相談支援を中心とした包括的な支援体制を市町村において構築しづらくなっている。こうした課題を解消し、包括的な支援体制を、各自治体の状況に合わせて整備することを後押しする観点から、属性や課題に基づいた既存の制度の縦割りを再整理する新たな制度枠組みの創設を検討すべきである。
  
- なお、その際、社会保険制度と社会福祉制度の性質の違いなど、既存の社会保障制度の機能の在り方についても留意する必要がある。

#### 2 断らない相談支援について

##### (1) 断らない相談支援の機能

- モデル事業における包括的な支援体制の構築は、以下の 2 つの体制づくりから構成されている。
  - ・ 住民に身近な圏域において、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくり



- ・ 市町村圏域において、地域住民が把握した地域課題のうち複合化・複雑化した課題に対応できる、多機関の協働による総合的な相談支援体制づくり
- モデル事業実施自治体との協議から、これらの体制づくりには、以下の機能が必要であることが明らかとなった。
- (ア) 多機関協働の中核を担う機能
- ・ 制度の狭間・隙間や、課題が複合化・複雑化したケースの支援調整
  - ・ 個別支援から派生する新たな社会資源・仕組みの創出の推進
  - ・ 多機関のネットワークの構築
  - ・ 相談支援に関するスーパーバイズ、人材育成
- (イ) 属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応又はつなぐ機能
- ・ 分野横断的・複合的な相談であっても受け止める機能
  - ・ 関係機関と連携しながら、課題解決に向けた対応を行い、必要に応じて適切な機関につなぐ機能
- 一方で、モデル事業を始めとする相談支援の実践においては、本人・世帯単位で複合化した課題に対応する柔軟な支援の必要性に加えて、
- ・ 本人や世帯に関わっていく中で主訴と異なる課題が明らかになるケース
  - ・ 中長期で捉えると、本人のライフステージが変化するに従って、抱える課題が変化したり、新たな課題が発生したりするケース
- などが見られ、個別課題の解決のための支援と合わせ、継続的な関わりそのものを目的とする支援の必要性が明らかとなっている。
- 本検討会における議論においても、
- ・ 断らず受け止めるという入口とともに、受け止めた後、継続的に関わる支援も併せて重要であり、
  - ・ 継続的な支援を展開する際にいずれの者が中心として関わっていくか、支援体制の構築に当たって困難を感じることもある
- との意見があった。
- これを踏まえると、断らない相談支援の機能としては、「(ア) 多機関協働の中核を担う機能」、「(イ) 属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応又はつなぐ機能」に加え、「(ウ) 継続的な関わりを可能とする機能」を確保することが必要と考えられる。

## (2) 断らない相談支援の具体化のための体制

- 上記(ア)から(ウ)までの機能について、市町村において具体化することを念頭に、それを担う主体や圏域を想定して分解すると、以下のとおり整理できる。
  - ① 属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応し、又は他の支援関係者につなぐ機能
  - ② 制度の狭間・隙間の事例、課題が複合化した事例や、生きづらさの背景が十分明らかでない事例にも、本人・世帯に寄り添い対応する機能
  - ③ 上記を円滑に機能させるために、福祉、医療、住宅、司法、教育など、本人・世帯を取り巻く支援関係者間の調整を行い、多機関のネットワークの構築や、個別支援から派生する新たな社会資源・仕組みの創出、相談支援に関するスーパーバイズや人材育成などを行う機能
  
- 上記①から③までの機能を担う主体については、
  - ・ ①の機能については、断らない相談支援に関わる全ての相談支援機関で行う
  - ・ ②の機能については、多機関協働の中核を担う主体による調整の下、全ての支援関係機関が協働して行う体制を作る
  - ・ ③の機能については、多機関協働の中核の機能が行うとの整理の下で体制整備を行うべきである。
  
- また、それぞれの機能が確保される圏域については、基本的には
  - ・ ①の機能については、住民に身近な圏域を中心に確保し、
  - ・ ②及び③の機能については、市町村圏域等において確保するとの方向性で検討を行うべきである。
  
- 一方、本検討会では、体制整備の在り方については、各市町村の地理的条件や人口規模などの違いにより多様性があるのではないかと、という意見や、小規模自治体においては日常生活を考えると①及び②の機能を担う関係者が、地域住民に身近な「かかりつけ」として存在していることが重要ではないかとの意見もあり、地理的・社会経済的条件等市町村がそれぞれ異なる実情にあることを踏まえつつ検討を行っていく必要がある。

## (3) 断らない相談支援の具体化に向けた検討事項

- 本検討会の議論では、断らない相談支援を担う従事者が行うべき支援に関する基本的な姿勢・理念として、以下の要素が浮かび上がってきており、市町村の体制においてこれらが具えられるよう、体制の評価や人材育成の仕組みの具体化を検討する必要がある。
  - ・ 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
  
- 加えて、断らない相談支援に関わる支援者の専門性について、
  - ・ 属性にかかわらず様々な相談を受け止めるためには、相当の専門性が必要となるのではないかという意見があった一方で、
  - ・ 専門性を確保するためにも、まずは、自治体の中の共通理念として「断らない」ことを掲げることが大事なのではないか、「断らない」と掲げれば、受け止め対応するための工夫や努力、知恵を出すことにつながるとの意見があった。
  
- さらに、断らない相談支援と地域との関係性について、
  - ・ 本人や世帯を地域から切り離すことがないよう、相談支援を行う際も常に地域とのつながりや関係性を考えることが必要
  - ・ 早期対応という観点からは、日常の営みとして特段意識されていない、既存の地域におけるつながりや支え合う関係性を含むインフォーマルな支援として、地域の力が重要であり、地域の中に見守りから気付きにつながる支援を生むことが必要といった意見が複数あった。
  
- したがって、断らない相談支援の機能の具体化に向けては、上記①から③までの機能をベースにしつつ、断らない相談支援に求められる専門性（人員配置や資格要件等）を明らかにするとともに、入口の相談支援のみならず社会とのつながりも視野に入れた制度設計とすべきである。

その際、支援員個人の力量に過度に依存せずにチームとして機能できるような仕組みとするとともに、長期的な視点に立って支援の効果を多元的にとらえる適切な評価の在り方を検討することが必要である。

### 3 参加支援（社会とのつながりや参加の支援）について

- 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いことから、本人・世帯と地域との接点をどのように確保するかが重要であり、そのためには断らない相談支援と一体的かつ縦割りを克服した多様な参加支援（社会とのつながりや参加の支援）が求められている。
- 参加支援を考えるに当たっては、本人・世帯と地域とのつながりや関係性の構築を中心に考え、場合によっては地域や参加の機会を作る主体（例えば、就労支援であれば、地域の中小企業など）への支援も行っていく必要がある。
- 参加支援として求められる具体的な内容（支援メニュー）について、本検討会では以下のような意見があった。
  - ・ 断らない相談支援で受け止めた課題を整理し、次なるアクションにつながるまでの期間、本人との関わりを続けながら生活支援（一時的な生活保障）を行うことが必要である
  - ・ 多様な仕事づくり・就労支援が重要である（例えば、障害者だけではなく、働きたい高齢者や不安定雇用等の若者も利用できる弾力的な就労支援サービスや就労機会等）
  - ・ 血縁の脆弱化を考えると、居住支援や就労支援に際して一定程度公的な身元保証の仕組みが求められている
  - ・ 介護や子育て、障害者支援、就労支援、身元保証等の日常的な関わりが「かかりつけ」となれば、生活課題の深刻化を防ぐことにもなる
  - ・ 孤立した状態から社会参加ができるようになるまでには多くの隔たりが存在しているため、まず社会とのつながりを築く第一歩として、本人の生きがい・やりがいになる活動ができる場の提供が必要である
- また、参加支援を構築していく際の留意点としては、
  - ・ 各種制度のサービスにおいて、弾力的な運用（利用者の範囲、既存資源の活用等）を行えることが必要であり、効果的である
  - ・ 現場においていかに柔軟に、本人・世帯のニーズに合わせた参加支援を行うことができるかが重要である
  - ・ 地域全体でかつ公民協働で参加支援を作っていく意識の醸成（当事者意識）と仕組みの構築が求められているといった意見があった。

- 今後、参加支援を具体化していくに当たっては、上記意見も踏まえ、地域の実践や実際の制度に照らしながら支援メニューの具体化を図りつつ、現場において柔軟性をもって取り組むことができるような仕組みを検討すべきである。

#### 4 地域やコミュニティにおけるケア・支え合う関係性の育成支援など地域づくりについて

##### (1) 今後の地域づくりの在り方について

- 住民が抱える困難は、地域における暮らしの中で生まれており、地域やコミュニティにケア・支え合う関係性があることで、断らない相談支援や参加支援が有効に機能することにもつながる。
- 実際に、地域の実践では、地域住民の気付きの力と一体となった相談支援等の体制を作ることによって、地域における包摂が進んでいる例が見られる。また、参加する個々の住民の意欲や関心に基づく取組を進めることで、住民が地域づくりの主体となっていく動きも見られる。
- このため、地域における包括的な支援体制の構築に当たっては、断らない相談支援や参加支援とともに、地域やコミュニティにおける多様なつながりを育むための方策（地域づくり）を検討する必要がある。
- しかしながら、断らない相談支援や参加支援が、政策として具体化しやすいのに対して、多様なつながりを育むための政策は立案と実施のそれぞれの段階における丁寧な対応を欠くと、十分な成果をあげることが難しく、お仕着せのものになってしまう可能性もある。あるいは、日常の営みとして特段意識されていない、地域の祭りや自治会行事などをきっかけにつながりが築かれる場合も含め、既存の地域のつながりや支え合う関係性が存在する場合において、それを十分に把握しないままに、政策的に新たなつながりを生み出そうとすると、既にある住民の自発的な取組を損なうことになってしまう場合がある。
- これを踏まえ、地域住民の主体性を中心に置き、地域のつながりの中で提供

されているケア・支え合う関係性を尊重するという姿勢が不可欠である。その上で、住民同士が共に生き、暮らし続けられる地域としていくことを目指して、地域のつながりが弱くなっている場合には行政からつなぎ直しを行うための支援を行うこと、また都市部などで地域のつながりがとりわけ弱い場合には新たなつながりを生み出すための支援を行うといったように、地域ごとの状況に合わせて、地域の支え合いを支援するきめ細かな対応を行うべきである。

- 同時に、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。地域の暮らしを構成しているのは福祉だけではなく、本人や世帯、地域が抱える課題も直接福祉に関係するものだけではない。また、福祉を含む地域の社会経済活動は、地域社会の持続を前提としている。

誰もが多様な経路で社会に参加することができる環境を確保する観点からは、地域の持続可能性への視点を持つとともに、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が必要と考えられる。

## (2) 地域住民同士のケア・支え合う関係性（福祉分野の地域づくり）

- 福祉の観点をきっかけとする地域づくりの実践から、地域づくりを進めていく上では、世代や属性にかかわらず、以下の機能の確保が必要である。

- ・ ケア・支え合う関係性を広げつなげていく、全世代対応のコーディネート機能
- ・ 住民同士が出会うことのできる場、気にかけて関係性をつくるための居場所の機能

- このうちコーディネート機能については主に以下の①から④までの役割があると考えられる。

- ① 既存の社会資源の把握と活性化
- ② 新たな社会資源の開発
- ③ 住民・社会資源・行政間のネットワークの構築（連携体制の構築、情報の共有）
- ④ 地域における顔の見える関係性の中での共感や気付きに基づく、人と人、人と社会資源のつなぎ

- 地域の実践については、コーディネート機能の①の役割の一部及び④の役割は、日常的な関わりに基づいて住民が担う一方、これを支援するために行政や専門職が①から③までの役割を担うことで、持続性の高い取組を展開して

いる例が見られる。

このように、コーディネート機能の確保に当たっては、機能のすべてを一つの主体が担う形態だけでなく、役割の性格に応じて異なる主体が連携して担う柔軟性を確保するとともに、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う視点が必要である。

- さらに、福祉分野において講じられてきた地域づくりの実践では、一つの属性に着目して始まった取組が、属性を超える取組へと進化していく動きが見られる。また、地域づくりの取組は、子どもから高齢者まで多様な住民が参加し得るものであり、取組によって生まれ広がるケア・支え合いの関係性は、世代・属性を問わず住民の暮らしを支える基盤となる。また、多世代の関わりが生まれることにより、幼少期の頃から地域の文化や多様な暮らしぶりに触れ、地域への意識を育むことができるとともに、従来の地域のつながりの在り様が、新たな文化や価値観を受け入れるように変化していくことにもつながっている。

これを踏まえ、コーディネーターの配置や居場所を始めとする多様な場づくりなど、福祉の各分野における地域づくりの支援について、全世代・全属性対応へと再構成する必要性について検討すべきである。

- また、地域住民同士のケア・支え合う関係性を育むに当たっては、幼少期の頃から多様性を認め合う意識を持ち、学びと対話、福祉教育を通して多様な人たちとの関わりができるようになることにより、既存の地域におけるつながりの質を高め、福祉課題に対する地域の無関心、偏見や差別といった問題を軽減することができることを認識することも重要である。

### **(3) 多様な担い手の参画による地域共生に資する地域活動の促進**

- 近年、他の政策領域においても、地域の持続可能性の向上や地方創生の観点から、地域やコミュニティの多様な活動に対する支援の在り方や、新たな公・共・私の役割分担の在り方を模索する試みが見られている。
- 地域住民同士のケア・支え合う関係性を地域において広げていく際も、地域の企業や産業など経済分野、教育分野など他の分野と連携することで、一人ひとりの暮らしを地域全体の視点から捉えることが可能となり、社会とのつながりや参加に向けた一層多様な支援を展開することができる。

- また、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ると、福祉の関係者が地域を構成する他の主体との連携（例えば、人手不足を抱える地元企業や農業との連携）にも視野を広げ、地域の持続に向けた主体的な担い手として参画することが必要となると考えられる。そのような福祉の関係者の変化が、地域の持続を支えることにつながる。
- 地域やコミュニティの支援政策を重ね合わせることによる相乗効果を念頭に置くと、分野ごとの支援につながる政策を今後も一層強化していくとともに、福祉、地方創生、まちづくり、住宅施策、地域自治、環境保全などの領域の関係者が相互の接点を広げ、地域を構成する多様な主体が出会い、学びあうことのできる「プラットフォーム」を構築することが必要である。
- また、特に若い世代にとっては、地域やコミュニティに関わる入口が多様にあることが望ましいことから、「プラットフォーム」についても、地域において単一のものであることを前提とするのではなく、多様な「プラットフォーム」が複数存在することのできるモデルとすることが求められる。
- さらに、この「プラットフォーム」における気付きを契機として、複数分野の関係者が協働しながら地域づくりに向けた活動を展開するための支援方策についても検討すべきである。

## 5 包括的な支援体制の整備促進の在り方

- モデル事業においては、柔軟性や余白のある事業設計とすることで、
  - ・ 支援関係者の問題意識、自治体の規模やこれまでの取組、地域資源の状況等に合わせ、それぞれの創意工夫の下、相談機能・窓口や多機関協働の連携における中核機能の配置を行う
  - ・ 一度整備した体制についても、振り返りや関係者間の議論を行うことで、試行錯誤しながら改善したり軌道修正する
 など、自治体の実情に合った包括的な支援体制を整備することが可能となっている。
- 包括的な支援体制の構築においては、このように自治体内で分野横断的な議論を行い、試行錯誤を重ねることができプロセスの柔軟性が重要である。新たな制度の創設を検討する場合にも、それが可能な制度設計を目指し、自治



体の裁量の幅を確保できるようにすべきである。

- また、支援対象者が市町村域を超えて居住地を転々とするなど、市町村域を超えた調整等が必要な場合や、専門的な機能について小規模市町村では個々に確保することが難しい場合もある。このため、例えば、
  - ・ 基礎自治体である市町村を中心とした包括的な支援体制の構築を進める一方、都道府県が市町村における体制づくりを支援すること
  - ・ 市町村の体制から漏れてしまう相談を受け止めて、もう一度市町村につなぎ戻していくこと
  - ・ 市町村域を超える広域での調整や必要に応じた助言・人材育成等に当たることなど、都道府県の役割の具体化を図っていくべきである。  
加えて、支援につながる力の極端に弱い人たちや平日日中に相談窓口に来られない人たち等の存在も考慮し、都道府県域を超えるより広域での支援体制の検討や、SNS など様々なツールを活用した支援への多様なアクセス手段の確保についても、引き続き取り組む必要がある。
  
- このような重層的な支援体制を構築していくに当たり、本人や世帯に対する包括的な支援を実効性のあるものとするために、福祉以外の医療、住宅、司法、教育などの支援関係者においても本人や世帯に寄り添い伴走する意識を持って支援が行われることが必要である。
  
- さらに、国による財政支援についても、包括的な支援体制の構築を後押しする観点から、
  - ・ 地域の多様なニーズに合わせて、分野・属性横断的に一体的・柔軟に活用することができる
  - ・ 煩雑な事務処理を行うことなく支援を提供できるなど、一人ひとりのニーズや地域の個別性に基づいて、柔軟かつ円滑に支援が提供できるような仕組みを検討すべきである。
  
- その際、自治体における事業の実施の支障とならないよう留意しつつ、経費の性格の維持など国による財政保障の在り方にも十分配慮して今後検討を進めることが必要である。

#### IV 今後の検討に向けて

- 本中間とりまとめで明らかとしたように、福祉政策の新たなアプローチとして求められているのは、複雑・多様な問題を抱えながらも一人ひとりの生が尊重され、多様な社会との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である。
  
- このため、政策を検討する際には、
  - ・ 個人や世帯が地域やコミュニティとのつながりを回復するために、専門職等が伴走しながらつなぎ戻し、参加を支援していく包摂の観点と、
  - ・ 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なるための環境整備を行う観点の双方を重視することが必要である。
  
- 社会への包摂を目指す対人支援については、従来の具体的な課題解決を目的とするアプローチに加えて、つながり続けることを目的としたアプローチにより重点を置くべきであり、その中核の機能として、断らない相談支援を確立していくことが課題である。
  
- また、本人の自律的な生の継続を支える、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なる環境整備については、共同体の機能の低下などの背景を踏まえると、福祉の観点からの地域づくりを推進する取組を強化していくことはもちろんのこと、地方創生やまちづくりなど他分野の政策との連携なども確実に政策の射程として捉え、具体化していく必要がある。
  
- さらに、地域ごとの地理的条件や地域資源の実態などを踏まえながら、断らない相談支援を中核とする包括的な支援体制の構築を進めるためには、属性ごとの縦割りを超えて、地域ごとの多様な体制整備を支援するための柔軟な財政支援が不可欠である。
  
- このように、計5回にわたる検討会での議論により、
  - ・ 福祉政策の新たなアプローチの在り方
  - ・ 包括的支援に求められる機能
  - ・ 包括的支援を具体化する際の体制整備と財政支援の在り方については、大きな方向性において意見の一致を見た。

- 今後、本検討会においては、更なる議論を重ねながら、政策の具体化を検討していくことになるが、特に、包括的支援を行う枠組みについては、
  - ・ 参加支援の具体的内容
  - ・ 包括的な支援体制を構築する圏域の考え方
  - ・ 包括的支援を進める際の協議体の考え方（既存の協議体との整理）
  - ・ 事業の実施に係る計画など包括的支援の適正性を担保するための仕組みの在り方（地域福祉計画を始めとする既存の各種計画との関係性の整理）
  - ・ 包括的支援に求められる人員配置要件や資格要件の在り方
  - ・ 広域自治体としての都道府県の役割
  - ・ 保健医療福祉の担い手の参画の促進方策等の論点について検討を深める必要がある。
  
- このほか、
  - ・ ソーシャルワーカーの本来の役割である対人支援に時間を充てられるよう、ICTなどのテクノロジーの活用等により事務量の軽減を図るべきである
  - ・ 断らない相談支援を始めとする包括的支援に関わる人材の育成の在り方や人材の確保に向けた環境整備を図るべきである
  - ・ 地域福祉行政の拠点としての福祉事務所の今後の在り方について、企画機能の位置づけやそれに附帯した人材育成の必要性も含め検討すべきである
  - ・ 地域においてケア・支え合う関係性を広げ、地域ごとの多様性に対応するためには、人づくりや人材確保に重きを置くべきであり、当事者と人として出会い、その経験や苦勞から学ぶ機会を与えるような福祉教育や専門職教育が必要である
  - ・ 人材養成に際しては、同一の研修に参加するなど専門職と地域住民が相互に学び合う場面を設ける必要がある
  - ・ 社会福祉法人が、地域における公益的活動の一環として、より積極的に、民間の公共的セクターとしての役割を担えるように後押しする必要がある
  - ・ 地域づくりは地域の多様な領域の関係者の参画を要するものであり、かつ地理的条件や地縁の強弱など背景が異なることから、地域・コミュニティ支援の施策には長期的な視点が必要であり、その評価についても長期的な指標を用いるべきであるとの意見もあった。
  
- 最後に、本検討会に求められているのは、今回の議論を通じて、今一度、一人ひとりが生まれながらにして持つ権利と存在そのものへの承認を中心に据えた福祉政策の在り方について、道筋を立てることである。今後の検討にあた

っても、常にこの点に立ち戻りながら議論を進めていきたい。