

# 生活困窮者自立支援制度の理念

日本福祉大学  
原田正樹

※図表の出典は厚労省です。二次利用がないようお願いします。

# 生活困窮者自立支援制度の理念

※以下に掲げた制度の意義、めざす目標、具体的な支援のかたちは、いずれも本制度の「理念」とされている。

## 1. 制度の意義

本制度は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するもの。

## 2. 制度のめざす目標

### (1)生活困窮者の自立と尊厳の確保

- ・本制度では、本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する。
- ・本人の自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援する。
- ・生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っていることに留意し、尊厳の確保に特に配慮する。

### (2)生活困窮者支援を通じた地域づくり

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

## 3. 新しい生活困窮者支援のかたち

資料作成:厚労省

**(1)包括的な支援**...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な問題に対応する。

**(2)個別的な支援**...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。

**(3)早期的な支援**...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。

**(4)継続的な支援**...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。

**(5)分権的・創造的な支援**...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

# 生活支援体系の基本的視点

## 「自立と尊厳」

すべての生活困窮者の社会的経済的な自立を実現するための支援は、生活困窮者一人一人の尊厳と主体性を重んじたものでなければならない。人々の内面からわき起こる意欲や幸福追求に向けた想いは、生活支援が依拠すべき最大のよりどころであり、こうした意欲や想いに寄り添ってこそ効果的な支援がすすめられる。

【社会保障審議会・特別部会報告2013年】

# 生活困窮者支援の基本的視点

## 「つながりの再構築」

生活困窮者が孤立化し自分に価値を見出せないでいる限り、主体的な参加へ向かうことは難しい。一人一人が社会とのつながりを強め周囲から承認されているという実感を得ることができるとは、自立に向けて足を踏み出すための条件である。新たな生活支援体系は、地域社会の住民をはじめとする様々な人々と資源を束ね、孤立している人々が地域社会の一員として尊ばれ、多様なつながりを再生・創造できることを目指す。そのつながりこそ人々の主体的な参加を可能にし、その基盤となる。

【社会保障審議会・特別部会報告2013年】

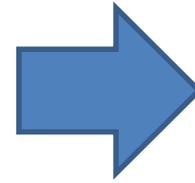
# 生活困窮に関する「対社会」

- 生活困窮という課題には、福祉分野のみならず、保健、雇用、文教、金融、住宅、産業、農林漁業など様々な分野が関係するものであり、国においては関係省庁が十分に連携し、自治体においても地域づくり、まちづくりの視点から、関係部局が連携して総合的に取り組むことが期待される。
- 対社会への創造型支援を行っていくための早期発見や見守りなどを可能とする地域社会づくりや社会資源の開発を行うことが必要である。

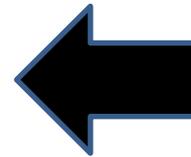
【社会保障審議会・特別部会報告2013年】

# 社会的孤立 Social Isolation

家族からの孤立  
近隣社会からの孤立  
集団、組織からの孤立  
情報からの孤立  
制度・サービスからの孤立  
社会的役割からの孤立



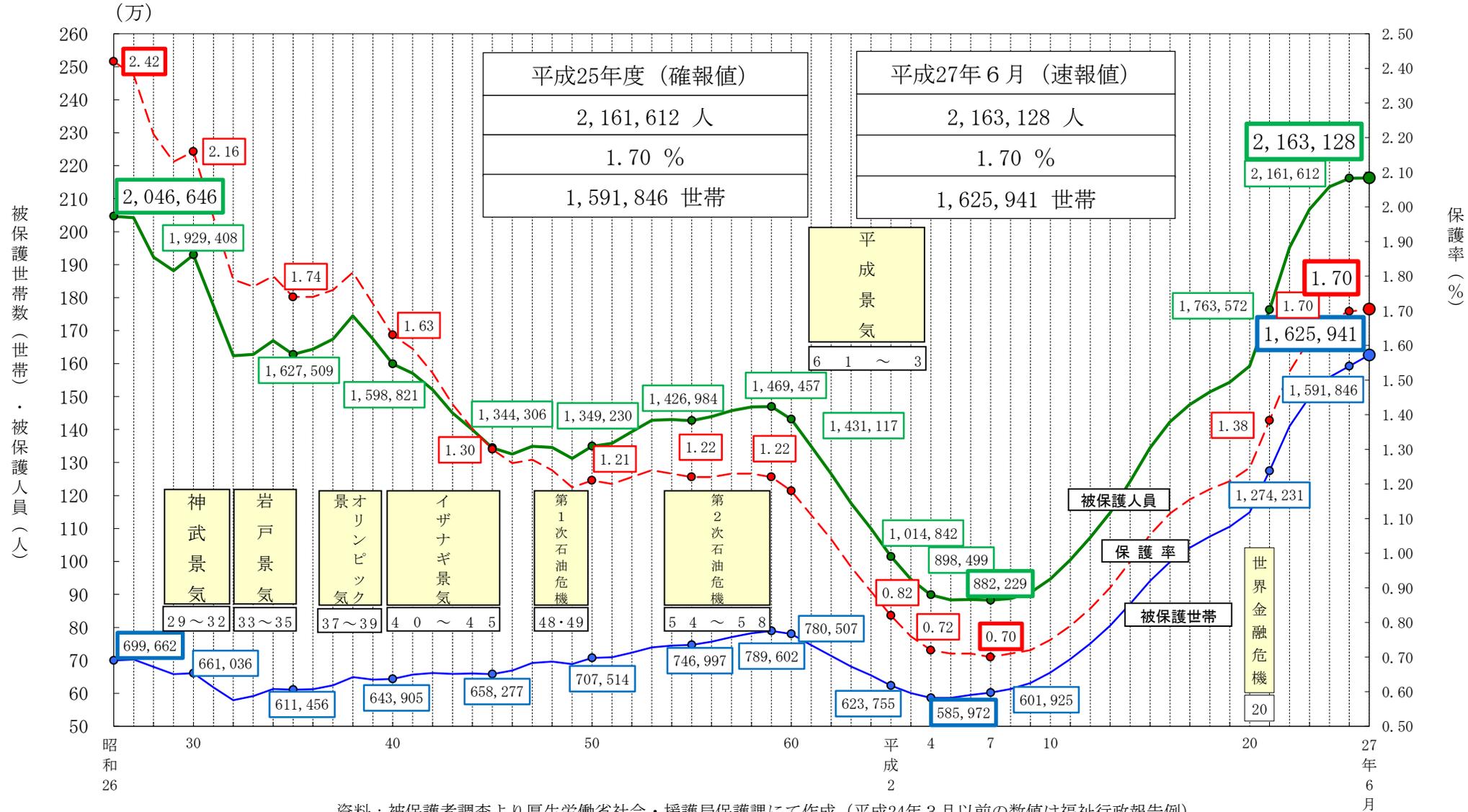
生きる意欲  
の喪失  
セルフネグレ  
クト  
(自暴自棄)



社会的排除

# 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移

生活保護受給者数は約216万人であり、平成23年に過去最高を更新して以降増加傾向が続いている。



資料：被保護者調査より厚生労働省社会・援護局保護課にて作成（平成24年3月以前の数値は福祉行政報告例）

# 「自殺」の実態を知る

## ○自殺はその多くが追い込まれた末の死である

### 「自殺の危機経路」事例

(「→」=連鎖、「+」=併発)

#### 【無職者(就業経験あり)】

- ① 失業→生活苦→多重債務→うつ病→自殺
- ② 連帯保証債務→倒産→離婚の悩み+将来生活への不安→自殺
- ③ 犯罪被害(性的暴行など)→精神疾患→失業+失恋→自殺

#### 【被雇用者】① 配置転換→過労+職場の人間関係→うつ病→自殺

- ② 昇進→過労→仕事の失敗→職場の人間関係→自殺
- ③ 職場のいじめ→うつ病→自殺

#### 【自営者】① 事業不振→生活苦→多重債務→うつ病→自殺

- ② 介護疲れ→事業不振→過労→身体疾患+うつ病→自殺
- ③ 解雇→再就職失敗→やむを得ず起業→事業不振→多重債務→生活苦→自殺

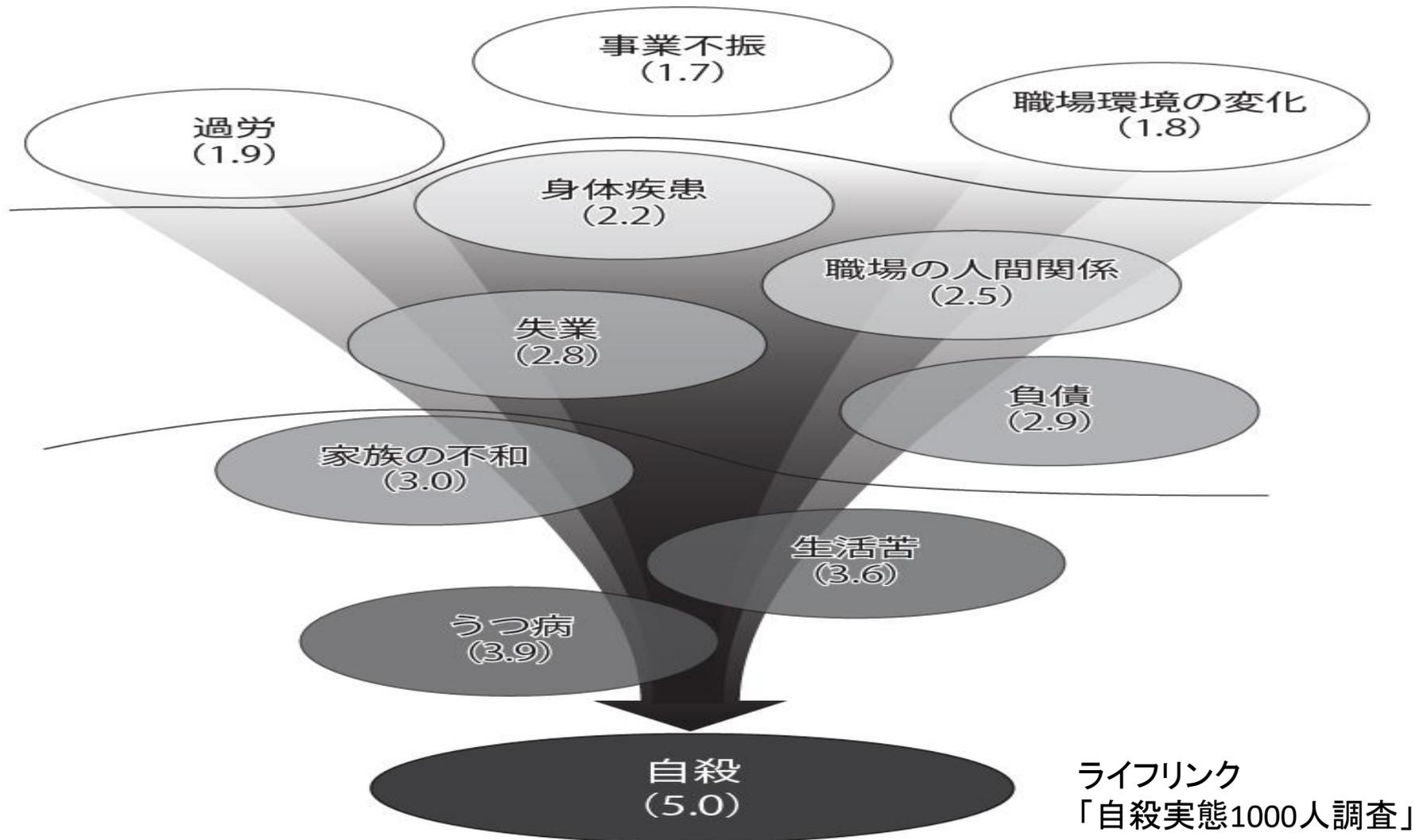
#### 【無職者(就業経験なし)】

- ① 子育ての悩み→夫婦間の不和→うつ病→自殺
- ② DV→うつ病+離婚の悩み→生活苦→多重債務→自殺
- ③ 身体疾患+家族の死→将来生活への不安→自殺

#### 【学生】

- ① いじめ→学業不振+学内の人間関係(教師と)→進路の悩み→自殺
- ② 親子間の不和→ひきこもり→うつ病→将来生活への不安→自殺

# 自殺要因の連鎖図



# 新しい生活困窮者支援のかたち

**(1) 包括的な支援**...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な問題に対応する。

**(2) 個別的な支援**...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。

**(3) 早期的な支援**...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。

**(4) 継続的な支援**...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。

**(5) 分権的・創造的な支援**...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

# 生活困窮者支援を通じた地域づくり

- 生活困窮者の①早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、②包括的な支援策を用意するとともに、③働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
  - ①ソーシャルサポートネットワーク
  - ②多職種連携、多機関協働
  - ③社会資源開発
- 生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

# 地域共生社会の理念

- 全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する。このため、**支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。**

「ニッポン一億総活躍プラン」

# ケアリングコミュニティ

「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

関係性を大切にした自立観

依存 dependence

自立 independence

相互実現的自立 interdependence

(共依存 codependence)

熊谷晋一郎氏 (東京大学先端科学技術研究センター)

「自立とは依存先を増やすこと」

# 「相互実現」という着想

**木谷宜弘氏(1929－2012)**

徳島県出身 大阪社会事業短期大学卒

徳島県社協職員⇒全社協(初代ボラセン所長)

「善意銀行」の設立 1962年

※徳島県社協HP「木谷宜弘資料館」

「相互実現の途」 貢献・参加の二ーズ

ボランティアの世界観

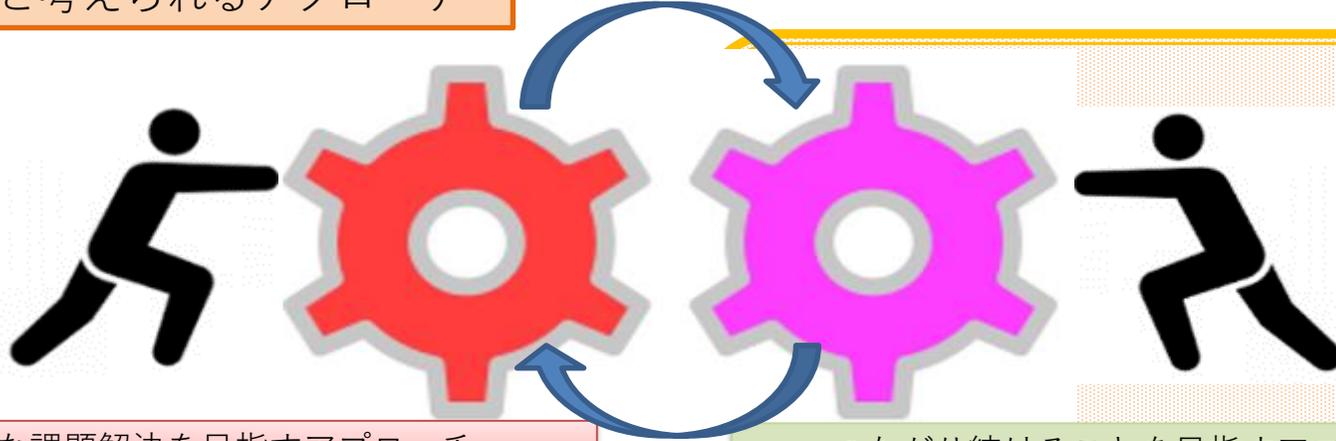
「ボランティアは、する側、される側ではない。

お互いがよりよく生きること。

相互関係を結ぶのが本当のコーディネーター」

# 対人支援において今後求められるアプローチ

## 支援の“両輪”と考えられるアプローチ



### 具体的な課題解決を目指すアプローチ

- 本人が有する特定の課題を解決することを目指す
- 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)を重視することが多い
- 本人の抱える課題や必要な対応が明らかな場合には、特に有効

### つながり続けることを目指すアプローチ

- 本人と支援者が継続的につながることを目指す
- 暮らし全体と人生の時間軸をとらえ、本人と支援者が継続的につながり関わるための相談支援(手続的給付)を重視
- 生きづらさの背景が明らかでない場合や、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

## 共通の基盤

## 本人を中心として、“伴走”する意識

個人が自律的な生活を継続できるよう、本人の意向や取り巻く状況に合わせ、2つのアプローチを組み合わせることが必要。

# 平成30（2018年）法改正

（基本理念）**第2条** 生活困窮者に対する自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならない。

**2** 生活困窮者に対する自立の支援は、地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関（以下単に「関係機関」という。）及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない。

（定義）**第3条** この法律において「生活困窮者」とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう。

# 地域共生社会と包括的支援体制が必要な背景

- ◆ 高齢、障害、児童等の各分野ごとの相談体制では対応が困難な、世帯の中で課題が複合化・複雑化しているケース、制度の狭間にあるケース、支援を必要とする人が自ら相談に行く力がなく、地域の中で孤立(時には排除)しているケースなどを確実に支援につなげる。かつ、生活支援や就労支援等を一体的に行うことで、支援を必要としていた人自身が地域を支える側にもなりうるような仕組みづくりを行う。
- ◆ 既存の相談支援機関を活用し、これらの機関が連携する体制づくりを行う。

## <現在>

対応が  
できて  
いる  
ニーズ

- 相談する先がわかっている課題
- 自ら相談に行く力がある

各分野の相談機関で対応  
・地域包括支援センター  
・相談支援事業所(障害)等

### ●世帯の複合課題

- 本人又は世帯の課題が複合(8050、ダブルケア等)

### ●制度の狭間

- 制度の対象外、基準外、一時的なケース。

### ●自ら相談に行く力がない

- 頼る人がいない、自ら相談に行くことが困難。社会的孤立・排除
- 周囲が気づいていても対応が分からない、見て見ぬ振り(地域の福祉力の脆弱化)

※「貧困」「生活困窮」が絡むケースも多い

## <対応>

### 市町村における 包括的な支援体制の整備

- [1]「他人事」が「我が事」になるような環境整備**
  - ・住民参加を促す人への支援
  - ・住民の交流拠点や機会づくり

- [2]住民に身近な圏域で、分野を超えた課題に総合的に相談に応じる体制づくり**

- ・地区社協、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等で実施

- [3]公的な関係機関が協働して課題を解決するための体制づくり**

- ・生活困窮者自立支援機関などが中核

小中学校区等の圏域

市町村域等

改正法施行後

## <できるようになること>

- ◆ 地域住民が課題を抱えた人や世帯に、「安心して気づく」ことができる
- ◆ 課題の早期発見により、深刻化する前に解決することができる
- ◆ 世帯の複合課題や制度の対象にならない課題も含めて、適切な関係機関につなぎ、連携しながら、解決することができる
- ◆ 地域住民と協働して新たな社会資源を作り出すことができる
- ◆ 本人も支える側(担い手)にもなり、生活の張りや生きがいを見出すことができる

## 社会福祉法第4条3

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。

---

# 「地域生活課題」 把握、連携、解決

福祉サービスを必要とする地域住民と世帯が抱える

- ① 福祉、介護、介護予防、保健医療、住まい、就労、教育に関する課題。
- ② 地域社会からの孤立に関する課題。
- ③ あらゆる分野に参加する機会の確保の課題。

以上の「地域生活課題」について、

把握して、関係機関と連携して、解決を図る。

○ 国、地方自治体の責務

※下線部は、2020年の改正・新設部分

（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の整備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るとともに、当該措置の推進に当たっては、保健医療、労働、教育、住まい及び地域再生に関する施策その他の関連施策との連携に配慮するよう努めなければならない。

3 国及び都道府県は、市町村（特別区を含む。以下同じ。）において重層的支援体制整備事業（第百六条の四第一項に規定する重層的支援体制整備事業をいう。）その他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の整備が適正かつ円滑に行われるよう、必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならない。  
（新設）

○国及び地方公共団体の責務である地域福祉の推進のための措置として、包括的な支援体制の整備を明示するとともに、当該体制の整備に当たって、保健医療、労働、教育、住まい、地域経済など地域再生など地域における多様な関係者との連携を意識する必要性を規定

○重層的支援体制整備事業など各市町村における包括的な支援体制の整備に向けた取り組みが適正・円滑に行われるよう、国・都道府県による助言など後方支援の責務を規定

（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。

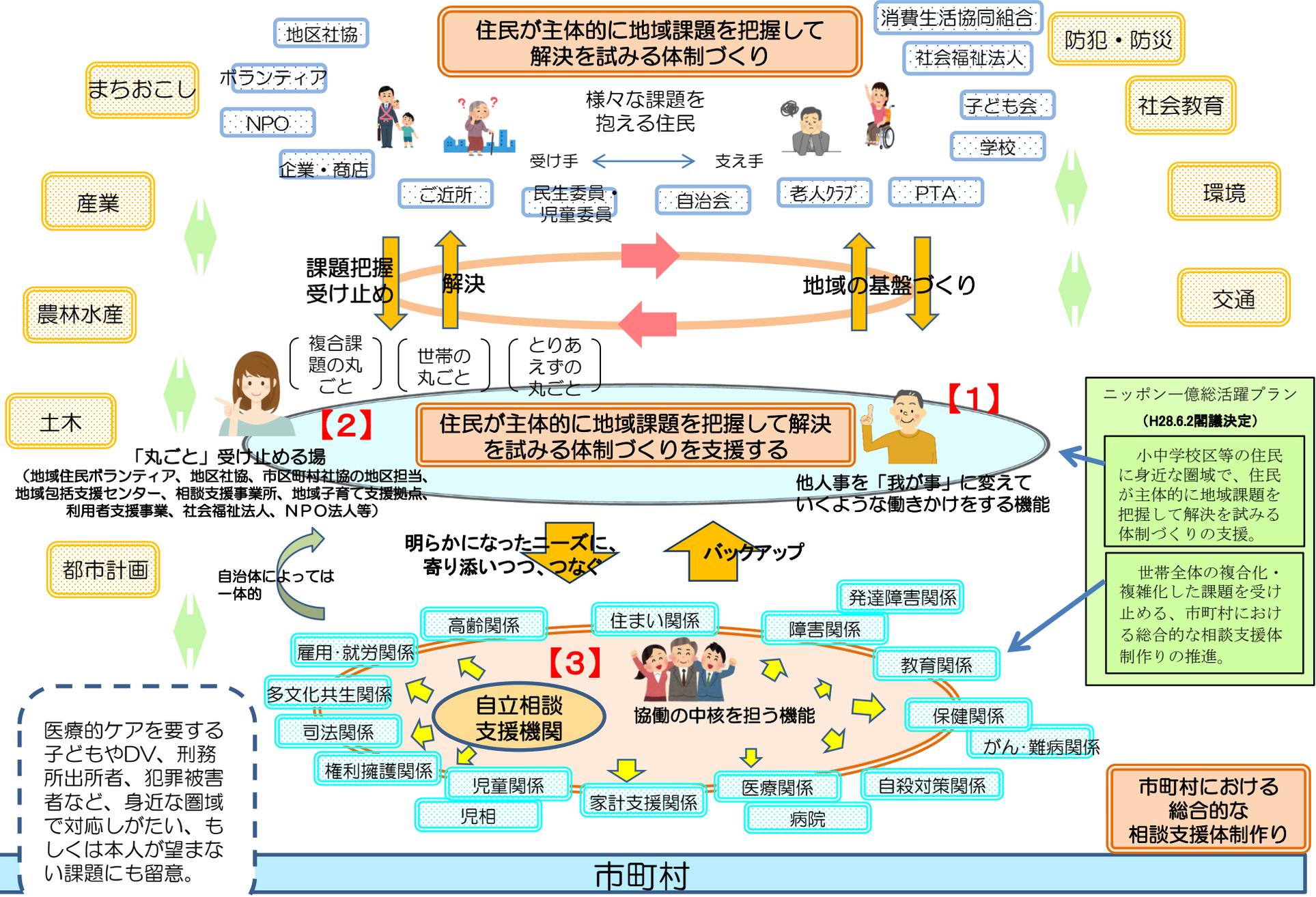
- 一 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業
- 二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業
- 三 **生活困窮者自立支援法第二条第二項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資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

# 地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ

住民に身近な圏域

市町村域等



# 社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針 (平成29年厚生労働省告示第355号)の概要

- 市町村は、社会福祉法第106条の3第1項各号に掲げる事業の実施を通じ、包括的な支援体制の整備を推進。本指針は、その適切かつ有効な実施を図るため、事業内容、留意点等を示すもの。各事業については、「点」ではなく、「面」としてそれぞれを連携させて実施していくことが必要。
- 第一から第三までの内容は、地域において必要となる機能・取組であり、同一の機関が担うこともあれば、別々の機関が担うこともあるなど、地域の実情に応じて、様々な方法が考えられる。
- 市町村における包括的な支援体制の整備について、地域の関係者が話し合い、共通認識を持ちながら計画的に推進していくことが求められるが、市町村地域福祉計画の策定過程を活用することも有効な方策の一つ。

住民に身近な圏域(※)

**第一 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**

- 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(地域福祉活動への関心の向上及び参加を促すとともに、活動を更に活性化)
- 地域の課題を地域で解決していくための財源(地域づくりに資する事業の一体的実施、共同募金によるテーマ型募金、クラウドファンディングやソーシャル・インパクト・ボンド等)

**第二 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**

- 地域住民の相談を包括的に受け止める場の整備(担い手については、地域の実情に応じて協議)  
※地域住民のボランティア、市町村社会福祉協議会の地区担当、地域包括支援センター、障害者の相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業の実施事業所等の福祉各制度に基づく相談支援機関、社会福祉法人、NPO等が考えられる
- 地域住民の相談を包括的に受け止める場の周知(名称、所在地、担い手、役割等)
- 地域の関係者(民生委員児童委員、保護司等)等との連携による地域生活課題の早期把握
- 地域住民の相談を包括的に受け止める場のバックアップ体制の構築(3の支援体制と連携)

(※) 地域の実情に応じて異なると考えられ、地域で協議し、決めていく過程が必要

市町村域

**第三 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**

- 複合的で複雑な課題等の解決のため、支援関係機関が支援チームを編成し、協働して支援
- その際、協働の中核を担う機能が必要(担い手については、地域の実情に応じて協議)  
※生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関、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考えられる
- 支援に関する協議及び検討の場(既存の場の機能の拡充、新たな場の設置等)
- 支援を必要とする者の早期把握(2の体制や地域の関係者、関係機関との連携)
- 地域住民等との連携(公的制度による支援と地域住民・ボランティアとの協働)

都道府県域

**第四 市町村における包括的な支援体制の整備に対する都道府県の支援について**

- 単独の市町村では解決が難しい課題を抱える者等(医療的ケア児、難病・がん患者、配偶者からの暴力を受けた者、刑務所出所者等)への支援体制を市町村と連携して構築
- 都道府県域で推進していく独自施策の企画・立案、市町村間の情報共有の場づくり、市町村への技術的助言等

# 生活困窮者自立支援制度と関係制度等 との連携について

厚労省社会・援護局地域福祉課 事務連絡 平成27(2015)年3月27日

- 別添1 生活困窮者自立支援法と生活保護制度の連携について
- 別添2 生活困窮者自立支援制度とひとり親家庭等福祉対策及び児童福祉施策との連携について(通知)
- 別添3 生活困窮者自立支援制度と障害保健福祉施策との連携について(通知)
- 別添4 生活困窮者自立支援制度と介護保険制度との連携について(通知)
- 別添5 生活困窮者自立支援制度と労働基準行政との連携について
- 別添6 年金制度との連携及び国民年金保険料免除制度の周知について(通知)
- 別添7 生活困窮者自立支援制度と教育施策との連携について(通知)
- 別添8 矯正施設出所者の生活困窮者自立支援法に基づく事業の利用等について(通知)
- 別添9 生活困窮者自立支援法の施行に伴う農林水産分野との連携について(通知)
- 別添10 生活困窮者自立支援法に基づく住居確保給付金の適正な支給及び生活困窮者自立支援制度からの暴力団員等と関係を有する事業者の排除について(通知)
- 別添11 生活困窮者自立支援法の施行に伴う多重債務者対策担当分野との連携について(通知)
- 別添12 生活困窮者自立支援制度と子ども・若者育成支援施策との連携について(通知)
- 別添13 生活困窮者自立支援制度と居住支援協議会の連携について(通知)
- 別添14 生活困窮者自立支援制度と地域福祉施策との連携について

# 生活困窮者自立支援制度における他制度との連携について

- 生活困窮者自立支援制度においては、自立相談支援事業を中核に、任意事業の活用や他制度との連携により、本人の状態像に応じたきめ細かい支援を実施することが重要。
- また、地域資源の開発に当たっても、他制度のネットワークや他機関と連携することが重要。

## 連携通知<sup>(注)</sup>で示した連携の例

(注)「生活困窮者自立支援制度と関係制度等との連携について」  
(平成27年3月27日付け事務連絡)等

・必要に応じ、生活保護へのつなぎ、生活保護脱却後の困窮者制度の利用(連続的な支援)

・ひとり親家庭特有の課題や、複合的な課題への連携した対応  
・児童養護施設退所後の子どもの支援等

・ハローワークとのチーム支援やハローワークのノウハウの活用  
・求職者支援制度の活用

**労働行政**  
(ハローワーク、地域若者サポートステーション等)

**生活保護**  
(福祉事務所)

**ひとり親家庭等福祉対策、児童福祉施策**  
(福祉事務所、児童養護施設等)

**障害保健福祉施策**  
(障害者就業・生活支援センター等)

・本人の意向を踏まえつつ、障害の可能性や世帯の生活課題への連携した対応  
・障害者支援に係る専門性の生活困窮者支援への活用  
・認定就労訓練事業の担い手確保等

・地域住民相互の支え合い等インフォーマルな支援の創出  
・地域のネットワーク強化等

**地域福祉施策**  
(社会福祉協議会、民生委員・児童委員、よりそいホットライン等)

**介護保険**  
(地域包括支援センター等)

・住居に関する課題への連携した対応

**住宅施策**  
(居住支援協議会)

**生活困窮者自立支援制度**  
(自立相談支援機関)

**国民年金保険料免除制度**

・介護保険制度の要介護、要支援にとどまらない、世帯の生活課題への連携した対応  
・地域ネットワークの整備等に係る連携等

・支援調整会議と子ども・若者支援地域協議会の連携(共同開催等)  
・子ども・若者総合相談センターとの連携

**子ども・若者育成支援施策**  
(子ども・若者支援地域協議会等)

**教育施策**  
(教育委員会、スクールソーシャルワーカー等)

・納付相談に訪れる者のつなぎ  
・国民年金保険料免除制度の周知等  
・子どもの状況の背景にある世帯の生活課題への対応  
・高等学校等の修学支援等

・多重債務者に対する専門的な支援との連携

**多重債務者対策**  
(多重債務者相談窓口、法テラス、弁護士会等)

**矯正施設**  
(保護観察所等)

・矯正施設出所者に対する自立相談支援機関の情報提供等

・農林水産分野における就労の場の確保

**農林水産分野**

**自殺対策施策**  
(自殺予防に関する相談窓口、地域自殺対策推進センター)

**ひきこもり地域支援センター等**

**国民健康保険制度・後期高齢者医療制度**

・納付相談に訪れる者のつなぎ  
・所得の低い世帯への配慮措置の周知や申請援助  
・保険料(税)滞納者への連携した対応

・自殺の危険性が高い者への連携した対応

・ひきこもり状態にある者への連携した対応

※上記の例にとどまらず、本人の自立支援に資する他制度と連携した支援のあり方については国や自治体において引き続き検討していく。

## （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 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の整備に関する事項

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。

# 第三 市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画の策定ガイドライン (P29～52)

## 1 市町村地域福祉計画<P29～42>

### (1) 市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項

①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 <P29～33>

- ア 様々な課題を抱える者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、商工、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
- イ 高齢、障害、子ども・子育て等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
- ウ 制度の狭間の課題への対応の在り方
- エ **生活困窮者のような各分野横断的に関係する者に対応できる体制**
- オ 共生型サービス等の分野横断的な福祉サービス等の展開
- カ 居住に課題を抱える者への横断的な支援の在り方
- キ 就労に困難を抱える者への横断的な支援の在り方
- ク 自殺対策の効果的な展開も視野に入れた支援の在り方
- ケ 市民後見人等の育成や活動支援、判断能力に不安がある者への金銭管理、身元保証人等、地域づくりの観点も踏まえた権利擁護の在り方

- ②地域における福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項
- ③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
- ④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
- ⑤包括的な支援体制の整備に関する事項(法第106条の3第1項各号に掲げる事業を実施する場合)
- ⑥その他 ※下線部分は、今般の法改正により追加された記載事項

### (2) 計画策定の体制と過程(主な項目)

・計画策定体制、策定方針の決定、策定の手順、各関係機関の役割、計画期間、評価及び公表等、計画の見直し など

### <計画策定の体制と過程に関する追加内容等>

- ・福祉分野の「上位計画」として、各種計画との調和を図るとともに、推進していくために総合計画に地域福祉計画の内容を盛り込むことも一つの方策として考えられること
- ・他の計画との調和を図る具体的方法の例(見直しの時期を揃える、一体的に策定する等)

## 2 都道府県地域福祉支援計画<P43～52>

### (1) 都道府県地域福祉支援計画に盛り込むべき事項

①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 <P43～47>

- コ 高齢者、障害者、児童に対する虐待への統一的な対応や、家庭内で虐待を行った養護者又は保護者が抱えている課題にも着目した支援の在り方
- サ 保健医療、福祉等の支援を必要とする犯罪をした者等への社会復帰支援の在り方
- シ 地域住民等が集う拠点の整備や既存施設等の活用
- ス 地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決に取り組むことができる地域づくりを進めるための圏域と、各福祉分野の圏域や福祉以外の分野の圏域との関係の整理
- セ 地域づくりにおける官民協働の促進や地域福祉への関心の喚起も視野に入れた寄附や共同募金等の取組の推進
- ソ 地域づくりに資する複数の事業を一体的に実施していくための補助事業等を有効に活用した連携体制
- タ 全庁的な体制整備

- ②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
- ③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
- ④福祉サービスの適切な利用の促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
- ⑤市町村における包括的な支援体制の整備への支援に関する事項
- ⑥その他 ※下線部分は、今般の法改正により追加された記載事項

### (2) 支援計画の基本姿勢

### (3) 支援計画策定の体制と過程

・計画策定体制、策定方針の決定、策定の手順、各関係機関の役割、計画期間、評価及び公表等、計画の見直し など

- ・福祉以外の分野(成年後見制度、住宅、自殺対策、災害対策等)の計画の内容のうち、地域福祉として一体的に展開することが望ましいものについて位置付けるなどの地域福祉計画の積極的活用
- ・計画策定委員会の議論の活性化等に向けた配慮(必要に応じ分科会、WGを設置) など

## 地域福祉計画に記載する各福祉分野に共通して取り組むべき事項の例

- ① 様々な課題を抱える者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、多文化共生等)との連携に関する事項
- ② 高齢、障害、子ども・子育て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
- ③ **制度の狭間**の問題への対応の在り方
- ④ **生活困窮者のような各分野横断的に関係する相談者に対応できる体制**
- ⑤ 共生型サービスなどの**分野横断的な福祉サービス**等の展開
- ⑥ **居住**に課題を抱える人・世帯への横断的な支援の在り方
- ⑦ **就労**に困難を抱える人への横断的な支援の在り方
- ⑧ **自殺対策**の効果的な展開も視野に入れた支援の在り方
- ⑨ 市民後見人等の育成や活動支援、判断能力に不安がある者への金銭管理、身元保証人など、地域づくりの観点も踏まえた**権利擁護**の在り方
- ⑩ 高齢者や障害者、子どもに対する統一的な**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在り方
- ⑪ 保健医療・福祉等の支援を必要とする**犯罪をした者**等への社会復帰支援の在り方
- ⑫ 地域住民等が**集う拠点**の整備や既存施設等の活用
- ⑬ 「我が事・丸ごと」の地域づくりを進めるための**圏域**と、各福祉分野の圏域や福祉以外の分野の圏域との考え方・関係の整理
- ⑭ 地域づくりにおける官民協働の促進や地域福祉への関心の喚起を視野に入れた**寄附や共同募金**等の取組の推進
- ⑮ 地域づくりに資する**複数の事業を一体的に実施**していくための補助事業等を有効に活用した連携体制
- ⑯ 役所・役場内の全庁的な体制整備

# 1. 地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する市町村の重層的な支援体制の構築の支援

○地域住民が抱える課題が複雑化・複合化(※)する中、従来の支援体制では課題がある。

(※)一つの世帯に複数の課題が存在している状態(8050世帯や、介護と育児のダブルケアなど)、世帯全体が孤立している状態(ごみ屋敷など)

▼属性別の支援体制では、複合課題や狭間のニーズへの対応が困難。

▼属性を超えた相談窓口の設置等の動きがあるが、各制度の国庫補助金等の目的外流用を避けるための経費按分に係る事務負担が大きい。

○このため、属性を問わない包括的な支援体制の構築を、市町村が、創意工夫をもって円滑に実施できる仕組みとすることが必要。

## 社会福祉法に基づく新たな事業(「重層的支援体制整備事業」)の創設

○市町村において、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するため、**I 相談支援、II 参加支援、III 地域づくりに向けた支援を一体的に実施する事業を創設する。**【社会福祉法第106条の4(新旧P4~6)関係】

○新たな事業は実施を希望する市町村の手あげに基づく**任意事業**。ただし、事業実施の際には、**I~IIIの支援は必須**

○新たな事業を実施する市町村に対して、相談・地域づくり関連事業に係る補助等について一体的に執行できるよう、**交付金を交付する。**【社会福祉法第106条の7~11(新旧P8~11)関係】

(参考)モデル事業実施自治体数 H28年度:26 H29年度:85 H30年度:151 R元年度:208

### 新たな事業の全体像

#### I 相談支援

##### 包括的な 相談支援の体制

- ・属性や世代を問わない相談の受け止め
- ・多機関の協働をコーディネート
- ・アウトリーチも実施

#### II 参加支援

- ・既存の取組で対応できる場合は、既存の取組を活用
- ・既存の取組では対応できない狭間のニーズにも対応(既存の地域資源の活用方法の拡充)

(狭間のニーズへの 就労支援 見守り等居住支援 対応の具体例)

生活困窮者の就労体験に、経済的な困窮状態にないひきこもり状態の者を受け入れる 等

#### III 地域づくりに向けた支援

##### 住民同士の顔の見える関係性の育成支援

- ・世代や属性を超えて交流できる場や居場所の確保
- ・多分野のプラットフォーム形成など、交流・参加・学びの機会のコーディネート

⇒新たな参加の場が生まれ、地域の活動が活性化

**I~IIIを通じ、  
・継続的な伴走支援  
・多機関協働による  
支援を実施**

### 相談支援・地域づくり事業の一体的実施

○各支援機関・拠点が、属性を超えた支援を円滑に行うことを可能とするため、国の財政支援に関し、**高齢、障害、子ども、生活困窮の各制度の関連事業について、一体的な執行を行う。**

#### 現行の仕組み

高齢分野の  
相談・地域づくり

障害分野の  
相談・地域づくり

子ども分野の  
相談・地域づくり

生活困窮分野の  
相談・地域づくり

#### 重層的支援体制

属性・世代を  
問わない  
相談・地域づく  
りの実施体制

※ I~IIIの3つの支援を一体的に取り組むことで、相互作用が生じ支援の効果が高まる。

(ア)狭間のニーズにも対応し、相談者が適切な支援につながりやすくなることで、相談支援が効果的に機能する

(イ)地域づくりが進み、地域で人と人とのつながりができることで、課題を抱える住民に対する気づきが生まれ、相談支援へ早期につながる

## ○重層的なセーフティネットを強化するための新たな事業

（重層的支援体制整備事業）

※条全体が今回新設

第百六条の四 市町村は、地域生活課題の解決に資する包括的な支援体制を整備するため、前条第一項各号に掲げる施策として、厚生労働省令で定めるところにより、重層的支援体制整備事業を行うことができる。

2 前項の「重層的支援体制整備事業」とは、次に掲げるこの法律に基づく事業及び他の法律に基づく事業を一体のものとして実施することにより、地域生活課題を抱える地域住民及びその世帯に対する支援体制並びに地域住民等による地域福祉の推進のために必要な環境を一体的かつ重層的に整備する事業をいう。

一 地域生活課題を抱える地域住民及びその家族その他の関係者からの相談に包括的に応じ、利用可能な福祉サービスに関する情報の提供及び助言、支援関係機関との連絡調整並びに高齢者、障害者等に対する虐待の防止及びその早期発見のための援助その他厚生労働省令で定める便宜の提供を行うため、次に掲げる全ての事業を一体的に行う事業

イ 介護保険法第百十五条の四十五第二項第一号から第三号までに掲げる事業

ロ 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

ハ 子ども・子育て支援法第五十九条第一号に掲げる事業

ニ 生活困窮者自立支援法第三条第二項各号に掲げる事業

新  
②参加  
支援

二 地域生活課題を抱える地域住民であつて、社会生活を円滑に営む上での困難を有するものに対し、支援関係機関と民間団体との連携による支援体制の下、活動の機会の提供、訪問による必要な情報の提供及び助言その他の社会参加のために必要な便宜の提供として厚生労働省令で定めるものを行う事業

三 地域住民が地域において自立した日常生活を営み、地域社会に参加する機会を確保するための支援並びに地域生活課題の発生の防止又は解決に係る体制の整備及び地域住民相互の交流を行う拠点の開設その他厚生労働省令で定める援助を行うため、次に掲げる全ての事業を一体的に行う事業

イ 介護保険法第百十五条の四十五第一項第二号に掲げる事業のうち厚生労働大臣が定めるもの

ロ 介護保険法第百十五条の四十五第二項第五号に掲げる事業

ハ 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九号に掲げる事業

ニ 子ども・子育て支援法第五十九条第九号に掲げる事業

3つの支援の関係性(①相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援)

○①から③の事業については、相互に関連して地域住民を支える重層的なセーフティネットとして効果を有する。例えば、

・①と③については、地域住民同士の交流の促進により、個人・その世帯や地域が抱える課題に対する住民の気づきが生まれ、相談支援へ早期に繋がりがやすくなる

・①と②・③については、相談支援で浮かび上がった個人のニーズに対して、②・③において開拓された地域資源によって多様な支援が可能となる

③地域づくりに向けた支援

新

包括的な支援体制を強化するための  
新機能

- 四 地域社会からの孤立が長期にわたる者その他の継続的な支援を必要とする地域住民及びその世帯に対し、訪問により状況を把握した上で、相談に応ずること、利用可能な福祉サービスに関する情報の提供及び助言を行うことその他の厚生労働省令で定める便宜の提供を包括的かつ継続的に行う事業
- 五 複数の支援関係機関相互間の連携による支援を必要とする地域住民及びその世帯に対し、複数の支援関係機関が、当該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を整備する事業
- 六 前号に掲げる事業による支援が必要であると市町村が認める地域住民に対し、当該地域住民に対する支援の種類及び内容その他の厚生労働省令で定める事項を記載した計画の作成その他の包括的かつ計画的な支援として厚生労働省令で定めるものを行う事業

## 106条の3と106条の4の関係性

○106条の3は、全ての市町村に対し、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の整備を努力義務として規定するものであり、その具体化は地域共生のモデル事業や各法を根拠とした事業間の連携を通じた市町村の創意工夫により図られている。

○対して新設する106条の4は、106条の3の包括的な支援体制整備の具体化のための新たな一手法として、第1号から第5号までの機能を一体的に備える法定事業を定義するものであり、続く106条の8及び106条の9において、介護、障害、子ども、生活困窮の分野からの財源拠出等の財政支援を定め、当該事業の実施を促進している。



• **生活の包括（全体性）**



• **人生の包括（継続性・連続性）**



• **世帯の包括（家族支援）**



• **制度、サービスの包括（多職種連携）**



• **専門職と地域住民の包括（協働）**



• **地域課題の包括（減災、居住、産業）**