

# 地域共生社会の系譜と法的位置づけ

早稲田大学法学学術院

菊池馨実

# I 地域共生社会の歴史的系譜

# 地域共生社会の源流

○ 2016(平成28)年4月18日 経済財政諮問会議 塩崎恭久厚生労働大臣説明資料

「こども・高齢者・障害者などすべての人びとが、1人ひとりの暮らしと生きがいと、ともに創り、高め合う社会(『地域共生社会』)の実現へ」「『支え手』『受け手』に分かれた社会から、ともに創る『地域共生社会』へ～それまでの地域福祉論の延長ではなく、より大きな地域全体を捉えた地域づくり戦略の中での地域福祉の位置づけ【政策統括官室】

○ 2015(平成27)年9月「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現ー新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」(福祉ビジョン)～新しい地域包括支援体制の構築に向けた4つの改革(略)を通して、地域住民の参画と協働により、誰もが支え合う共生社会の実現を図る(多機関協働事業〔2016年度〕、地域力強化支援事業〔2017年度〕へ)【厚労省PT】

⇒二つの地域づくりの流れの「合流」

※宮本太郎＝菊池馨実＝田中聡一郎編著『生活困窮者自立支援から地域共生社会へ』(全国社会福祉協議会、2023年)385－387頁(菊池執筆)

# 地域共生社会の実現に向けた地域づくりに関する経緯

2016(平成28)年7月 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部(厚生労働省)の設置

10月 地域力強化検討会の設置

12月 同検討会 中間とりまとめ

2017(平成29)年2月 「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)」を実現本部で決定

5月 社会福祉法改正法案可決・成立

社会福祉法4条2項…地域住民等は、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よう特に留意するものとする。

106条の2 (地域子育て支援拠点等を経営する者の責務)

106条の3 (包括的な支援体制の整備)

107条・108条 地域福祉計画

9月 地域力強化検討会 最終とりまとめ

# 「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）

## 2. 地域丸ごとのつながりの強化

●耕作放棄地の再生や森林など環境の保全、空き家の利活用、商店街の活性化など、地域社会・経済の抱える様々な課題について、社会保障の枠を超えて地域の資源とつながることで地域に「循環」を生み出す、先進的な実践を支援する。

### 【主な取組】

- ・保健福祉・雇用分野の既存事業において、農福連携、空き家や空き店舗などの活用による就労・社会参加や健康づくりを推進する。
- ・地方創生の取組や、まちづくり等の分野と連携した取組が広がるよう、関係省庁との連携を図り、モデル的な実践を蓄積する。
- ・民間主体が財政支援を通じて地域づくりに参画できる環境を整備するため、いわゆる「ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）」の手法について、モデル的な実践等を通じて検証し成果を普及する。

⇒ 地域の循環を念頭におき、地域創生、まちづくりなど、関係省庁との連携を視野

# 地域力強化検討会 最終とりまとめ

## 【総論】

○ 様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという地域創生の取組と、誰もが安心して共生できる地域福祉を推進しようという取組は、決して別々のものではない。生活の基盤としての地域社会が持続可能であることが、地域福祉の基盤として不可欠であるし、地域福祉によって地域生活の質が向上することで、そのことが地域の活性化に「還元」されていく。

いわば、福祉の領域だけではなく、商業・サービス業、工業、農林水産業、防犯・防災、環境、まちおこし、交通、都市計画なども含め、人・分野・世代を超えて、地域経済・社会全体の中で、「人」「モノ」「お金」そして「思い」が循環し、相互に支える、支えられるという関係ができることが、地域共生社会の実現には不可欠である。

**⇒やはり地域の循環、地域創生と地域福祉の推進との連続性を総論的に強調**



# 最終とりまとめ(続)

## 【各論】

(中間とりまとめの要点での「地域づくりの3つの方向性」のうち「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」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、つながっていくことが重要である。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。

⇒出会い・学びのプラットフォーム(後述)との関連

# 地域共生社会研究会 報告書ー令和2年改正に向けた起点

○平成30年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業

「参加と協働によるセーフティネットの構築～誰もがつながりを持ち、役割と物語が生まれる地域社会へ～」  
(2019〔平成31〕年3月)

成熟社会における公共政策においては、…（中略）…誰もが自らの生き方を追求し、社会とのつながりを選択し結ぶことができるように応援する【個人の自律の支援】といった視点が重要である。

「日本の社会保障制度は、従来、日本国憲法第25条に規定される生存権にその根拠が求められてきた。このことは、経済的な意味での生活保障やセーフティネットの確保という点では、意義あることだった。しかしさらに、孤立の状態にあって社会とのつながりが持てない、あるいは、社会参加の機会を得られないといった「関係性の貧困」への対応など社会的包摂（社会的排除の防止）の実現を目指す視点を加えることが重要になっている。」

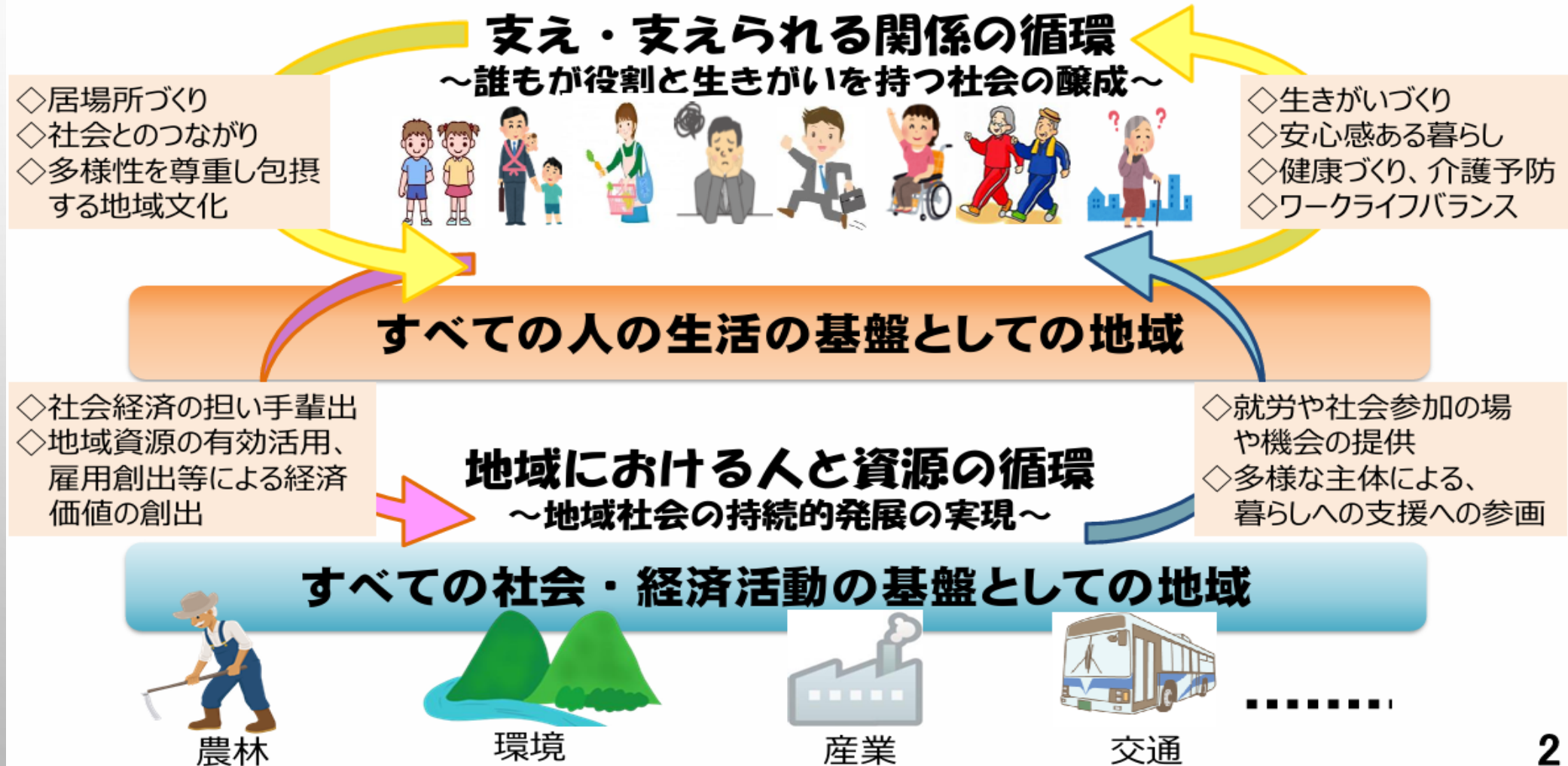
「地域社会からの孤立や『制度の狭間』をはじめ、従来のセーフティネットからこぼれ落ちる事例に対応するには、社会的包摂の視点を重視し、国民が多様な社会参加の機会を確保できるように政策を進めていくことが不可欠である。この新しい社会保障のアプローチの根拠は、日本国憲法第13条に規定される幸福追求権に求められると考えられる。」

「個人の自律を支えていくには、主体的な個人を中心に据え、本人と支援者、そして地域との関係性を築いていく中で、その時々の解決策を探求する『伴走型』の支援の確立が重要である。」



# 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、地域をともに創っていく社会**



## 対人支援において今後求められるアプローチ (新たな福祉政策のアプローチ②)

### 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的とするアプローチ

- 本人が有する特定の課題を解決することを目的とする
- 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)を重視した制度設計
- 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的とするアプローチ

- 本人と支援者が継続的につながることを目的とする
- 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)を重視した制度設計
- 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していくことが必要なのではないか。

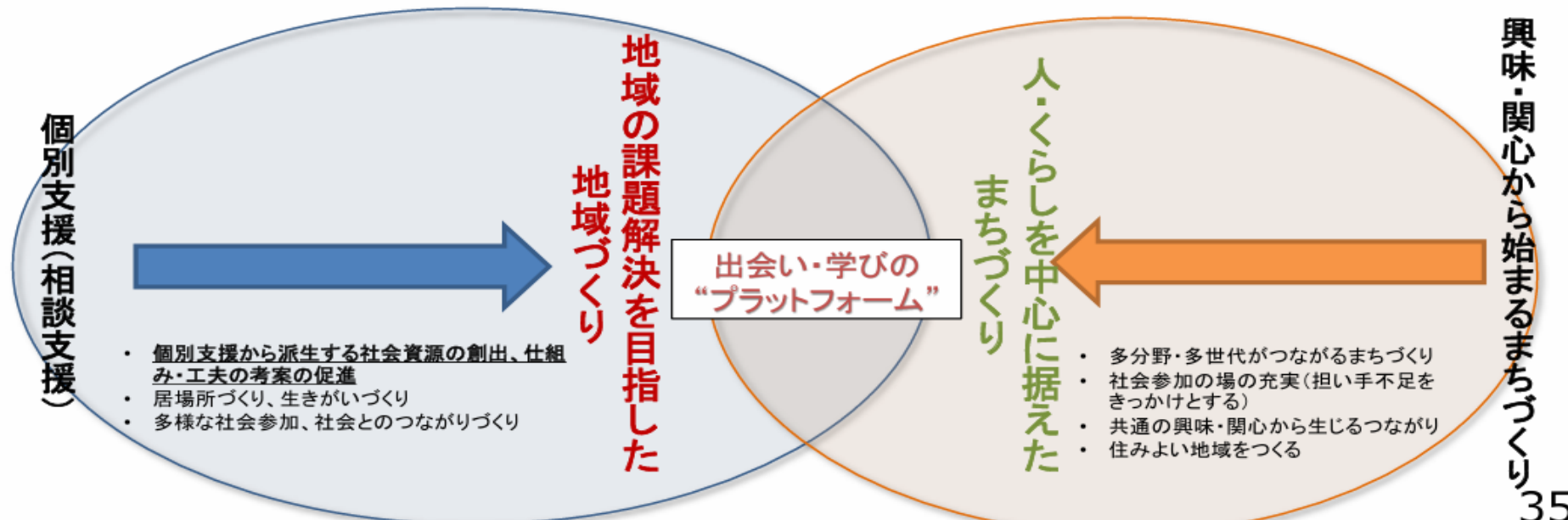


## 多様な主体による地域活動の展開における出会い・学びのプラットフォーム

- 地域の実践をみると、「自らの地域で活躍したい」や「地域を元気にしたい」といった自己実現や地域活性化に向けた願いのもと始まったまちづくり活動が、地域の様々な主体との交わりを深め、学ぶ中で、福祉（他者の幸せ）へのまなざしを得ていくダイナミズムがみえてきた。
- そして福祉分野の個別支援をきっかけとする地域づくりの実践に関しては、個人を地域につなげるための地域づくりから、地域における課題へ一般化し、地域住民を中心とした地域づくりに開いていくことで持続性を得ていく過程が見られている。
- 一見質の異なる活動同士も、活動が変化する中で“個人”や“暮らし”が関心の中心となった時に、活動同士が出会い、お互いから学び、多様な化学反応を起こす。そこから生まれた新たな活動が地域の新たな個性となり、地方創生につながることもある。
- このような化学反応はさまざまな実践においてみられており、今後の政策の視点として、地域において多様な主体が出会い学びあう「プラットフォーム」をいかに作り出すか、という検討を行っていくことが求められている。

### 福祉サイドからのアプローチ

### まちづくり・地域創生サイドからのアプローチ



# 地域共生社会推進検討会 最終とりまとめ

- 地域共生社会とは、このような日本の社会保障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。その理念とは、制度・分野の枠や、「支える側」「支えられる側」という従来の関係を超えて、人と人、人と社会とがつながり、一人ひとりが生きがいや役割を持ち、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考え方である。
- 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、地方創生、まちづくり、住宅、地域自治、環境保全、教育など他の政策領域に広がる。
- 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、福祉の政策領域だけでなく、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。
- また、地域共生社会という理念がこれだけの広がりを持つことを踏まえ、この言葉を用いた政策論議においては、いかなる分野での問題提起をしているのかを明確にしつつ議論を進める必要がある。この最終とりまとめは、これからさらに幅広い政策分野との連携を強めていく課題を念頭に置きつつも、主には福祉の政策領域における地域共生社会の在り方を示すものである。

⇒ **対人支援領域全体を捉え、他の政策領域の施策との連携を図ることの重要性を強調しつつも、意識的に福祉の政策領域に射程を絞っている**

# 最終とりまとめ(続)

## 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在り方

○ 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」の組み合わせ という従来の考え方も継承しつつ、

- ・ 行政により確保される機能を通じた保障(現金給付や現物給付、伴走型支援を含む手続的給付など)
- ・ 市場及び準市場の機能を通じた保障(福祉サービス、就労機会の提供など)
- ・ 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一人ひとり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※

※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の普及が必要



# 最終とりまとめ(続)

## 4 地域づくりに向けた支援 (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つの内容を合わせた事業として実施すべきである。

- ① 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 (以下「**場や居場所の確保支援**」という。)
- ② ケアし支え合う関係性を広げ、交流・参加・学びの機会を生み出すコーディネート機能 (以下「**地域づくりのコーディネート機能**」という。)

地域づくりのコーディネート機能は、「個別の活動や人のコーディネート」と「地域のプラットフォーム」の2つの機能を確保することが求められる。

### (地域づくりのコーディネート機能)

○ 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やまちづくり関係の活動を行っている NPO などがそれぞれの主体として強みを活かし、その機能を分担し合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**。住民がコーディネートする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。



# 最終とりまとめ(続)

## (3) 多様な主体との連携

○ 地域の実践では、社会福祉法人による「地域における公益的な取組」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、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。こうした取組がさらに広がり、地域のニーズに応じて多様な支援、活動を積極的に展開することが求められる。

○ 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。かかりつけ医については、「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、地域住民との協働への意識が醸成されている。

○ 地域づくりにおいては、福祉の領域を超えて、地域社会の持続可能性についても意識しながら、地域全体を俯瞰する視点が不可欠である。都市と地方の交流人口等の拡大、広域における地域資源の相互利用、民間資金の活用等の視点を踏まえ、まちづくり・地域産業など他の分野の可能性も広げる連携・協働を強化することも必要である。

○ さらに、都市と地方の連携を進め、広域で地域資源を効果的に活用し、例えば農福連携の取組を推進することなどを通じて、交流人口等の拡大を図っていく支援も求められる。

○ 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べきである。

⇒ **プラットフォームの構成要素としての他分野との連携・協働**

# 最終とりまとめ（続）

## VI 終わりに

○ 地域共生社会の理念が目指す、誰もが役割を持って参加できる地域づくりには、いかなる自治体にも適用できる決まった方法があるわけではない。このような協働のプロセスが、一人でも多くの地域住民や関係機関を巻き込み、意見を取り交わしつつ進められる中で、その自治体や地域に最も適合的なかたちについて了解が生まれると考えられる。

○ また、本検討会は社会福祉法に創設する新たな事業の枠組みに重きを置いた議論となったが、冒頭にも述べたように、地域共生社会の理念が捉えている射程は、福祉の政策領域にとどまるものではない。福祉以外の領域においても、保健、医療を含めた社会保障の諸分野全体を横断する広がりを持つ。さらには、地方創生施策、地域循環共生圏などに関しても、包摂的な地域社会を目指した取組が進められている。社会福祉法における新たな事業の創設が契機となり、他の社会保障分野との協働や省庁横断的な取組がさらに推進されるように、議論を広げその具体化に取り組む必要がある。

○ わが国の高齢人口数がほぼピークに達する2040年には、地域社会の持続可能性が根本から問われることになる。その時までには、この国の地域社会で、住民各々の自律性と相互のつながりを共に強め、住民各々の幸福感と地域の活力を同時に高めていく仕組みを構築していかなければならない。地域共生社会の理念こそ、その方向性を提示するものである。

# 2020(令和2)年社会福祉法等改正

○社会福祉法4条1項 「地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現を目指して行われなければならない。」(新設)

※介護保険法5条4項(現5項) 「国及び地方公共団体は、……地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現に資するよう努めなければならない」

○同法6条2項 国及び地方公共団体の「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」る義務(修正)

6条3項 国及び都道府県の重層的支援体制整備事業への助言、情報提供その他援助に係る義務(新設)

○同法106条の4以下 重層的支援体制整備事業(新設)



# 包括的支援体制整備に係る法令(地域づくり関連)

## 社会福祉法

**第106条の3** 市町村は、次条第2項に規定する重層的支援体制整備事業をはじめとする地域の実情に応じた次に掲げる施策の積極的な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施策

2 厚生労働大臣は、次条第2項に規定する重層的支援体制整備事業をはじめとする前項各号に掲げる施策に関して、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。

**第106条の4** 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1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。

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115条の45第1項第2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115条の45第2項第5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77条第1項第9号に掲げる事業

ニ 子ども・子育て支援法第59条第9号に掲げる事業

**※施行規則34条の5** 法第百六条の四第二項第三号に規定する厚生労働省令で定める援助は、創作的活動又は生産活動の機会の提供、社会との交流の促進その他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ために必要な援助とする。



# 包括的支援体制整備指針

○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年厚労省告示第355号)(106条の3第2項に基づく)

第二 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施策

## 一 施策内容

市町村は、「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握して解決を試みることができる環境を整備するため、次の取組等を実施する。

### 1 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

地域住民が地域生活課題を自らの課題として主体的に捉え、解決を試みることができるよう、地域住民、地縁組織その他地域づくりに取り組む組織等の地域の関係者に対して、必要な働きかけや支援を行う者の活動の支援を行う。

### 2 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

地域生活課題を早期に発見し、適切な対応を行うため、地域住民等が気軽に交流を図ることができる場や、地域住民と社会福祉分野等の専門職が話し合う場となる地域住民の活動拠点の整備を支援する。

### 3 地域住民等に対する研修の実施

地域生活課題に関する学習会の実施等を通じ、地域住民等の地域福祉に関する活動に対する関心の向上及び当該活動への参加を促すとともに、当該活動を更に活性化させる。

## 二 留意点

一の「住民に身近な圏域」とは、地域の実情に応じて異なると考えられ、地域で協議して決めていく過程が必要である。例えば、小学校区域、合併や統廃合で小学校区域が大きくなっている地域では自治会単位など、地域によって異なってくるものと考えられる。

また、地域の課題を地域で解決していくためには、そのための財源についても考える必要があり、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補助金等を柔軟に活用していくことや、共同募金によるテーマ型募金、クラウドファンディング、ソーシャル・インパクト・ボンド等を取り入れていくことも考えられる。

# 整備指針(続)

## 第五 重層的支援体制整備事業の実施に関する事項

### 一 重層的支援体制整備事業

#### 2 各事業の内容

実施市町村においては、1の目的を達成するために、次のイからホまでに掲げる事業を一体のものとして実施することとする。その際、イからハまでの事業は相互に関連して地域住民やその世帯を支える機能として一体的に実施し、重層的なセーフティネットを構築した上で、当該セーフティネットを更に強化するものとして、ニ及びホの事業を実施することとする。

#### ハ 地域づくりに向けた事業(法第百六条の四第二項第三号)

地域づくりに向けた事業は、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、創作的活動又は生産活動の機会の提供、社会との交流の促進等を行うために、次に掲げる全ての事業を一体的に行う事業である。

(1) 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一般介護予防事業

(2) 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

(3) 障害者総合支援法第七十七条第一項第九号に掲げる事業

(4) 子ども・子育て支援法第五十九条第九号に掲げる事業

(5) 生活困窮者のための共助の基盤づくり事業

具体的には、多様な地域活動が生まれやすい環境整備を行うことを目的として、地域活動を幅広くアセスメントした上で、既存の地域づくりに向けた事業による取組を活かしつつ、世代や属性を超えて地域住民同士が交流できる場や社会参加のための多様な居場所の整備を促進するとともに、地域で実施されている個別の地域活動や居場所の取組、それらに取り組む者を把握し、「人と人」「人と地域活動や居場所」をつなぎ合わせるコーディネートの役割が求められる。また、各地の事例では、福祉分野を超えた幅広い関係者が出会い、学び合う協議体が形成されることで、地域活動の新たな活用方法や地域課題の解決策が生まれる場ができ、地域活動の発展や地域社会の持続につながっている様子が見られている。地域づくりに向けた事業を効果的に実施するためには、地域の関係者とともに、当該協議体の構築とその活動の活性化を図ることが有用である。

# 策定ガイドライン

○地域共生社会実現に向けた地域の推進について(平成29年12月12日子発1212第1号/社援発1212第2号/老発1212号第1号通知)

はじめに

○ 少子高齢・人口減少社会という我が国が抱えている大きな課題は、我が国全体の経済・社会の存続の危機に直結しており、この危機を乗り越えるためには、我が国の一つ一つの地域の力を強化し、その持続可能性を高めていくことが必要と考えられる。地域力強化を考えるに当たっては、福祉の領域を超えた地域全体が直面する課題を、改めて直視する必要がある。

こうした考えのもと、地方創生や、一億総活躍社会の実現に向けた取組が進められており、ニッポン一億総活躍プラン(2016年(平成28年)6月2日閣議決定)で述べられているとおり、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、誰もが役割を持ち、活躍できる、地域共生社会の実現が求められている。

○ 様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという地方創生の取組と、誰もが安心して共生できる地域福祉を推進しようという取組は、別々のものではなく、生活の基盤としての地域社会が持続可能であることが、地域福祉の基盤として不可欠であり、地域福祉によって地域生活の質が向上することで、そのことが地域の活性化に「還元」されていくと考えられる。

いわば、福祉の領域だけではなく、商業・サービス業、工業、農林水産業、防犯・防災、環境、まちおこし、交通、都市計画等も含め、人・分野・世代を超えて、地域経済・社会全体の中で、「人」「モノ」「お金」そして「思い」が循環し、相互に支える、支えられるという関係ができることが、地域共生社会の実現には不可欠であると考えられる。

○ また、地域共生社会を実現していくためには、社会的孤立や社会的排除といった現実を生じうる課題を直視しつつも、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていくことが求められる。

# 策定ガイドライン(続)

## 第二 市町村における包括的な支援体制の整備について

1 「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備に関する事項(法第106条の3第1項第1号関係)

### (1) 実施内容

#### ① 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

地域づくりを一部の特定の人に任せるのではなく、地域住民等が地域生活課題を自らの課題として主体的に捉え、解決を試みることができるよう、市町村は、住民や自治会、町内会等の地縁組織を始め、まちおこし、農・商工業等の福祉以外の分野の組織等に対して、地域づくりに必要な働きかけや支援を行う者の活動を支援する。

その際、地域における様々な場をつなぎ、分野を超えた協働を進めることに加え、そうした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、つながりをつくっていくことも必要である。

地域生活課題を地域住民等が自らの課題として主体的に捉え、解決を試みることができるよう、地域において環境や人へ働きかけるソーシャルワークの機能が、それぞれの「住民に身近な圏域」に存在していることが重要であり、その際、市町村が主導して単に有資格者を「配置する」という形ではなく、また特定の福祉組織に限定するのではなく、市町村は包括的な支援体制を整備する立場から、地域で誰がその役割を担うのがふさわしいか、関係機関がどう連携してその機能を果たすのかなどを協議して決めていく過程が重要である。例えば、介護保険制度の地域支援事業における生活支援コーディネーターを活用し、活動の範囲を高齢者だけではなく、全ての世代の人を対象に拡大していくことを、方法の一つとして検討することも考えられる。

また、地域住民や福祉以外の分野の団体、企業等との協働を進めていくためには、例えば、社会福祉協議会のボランティアセンターの取組を発展させ、ボランティア活動を通じたまちづくりのためのプラットフォームとしていくなど、中間支援機能の整備を進めていくことも有効と考えられる。

#### ② 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

地域生活課題を早期に発見し、適切な対応を行うために、課題を抱えた住民のみならず、誰もが気軽に立ち寄り交流を図ることができる場や、住民と社会福祉分野等の専門職が話し合う場ともなる住民の自主活動等の拠点を整備する。

活動拠点としては、例えば、公民館、生涯学習センター等の公的施設や空き民家、空き店舗、小さな拠点(注)等の活用が考えられるが、さらには、コンビニエンスストア、ドラッグストアといった民間事業者等との連携、協力を図る等の試みも期待される。

#### ③ 地域住民等に対する研修の実施



# 策定ガイドライン(続)

## (2) 留意点

地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備については、①「自分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が協働して解決するプロセスを繰り返して気づ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、という3つの地域づくりの方向性に留意しながら取組を進めて行くことが重要である（地域力強化検討会中間とりまとめ）。

①の地域づくりの方向性を促進していくためには、以下のような視点や取組が重要となる。

○ 地域における福祉や医療、教育、環境、農林水産、観光等の各分野における、会議や集い、サロン等をより多く見つけて、つながっていくことが重要である。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たまちづくりにつながる取組である。

○ 会議や集い、サロン等は、公民館や団地の集会所、小さな拠点等で行われており、分野を問わず多様な地域の課題が寄せられている。仮にこうした既存の場がなかったり、機能していない場合には、機能を強化したり、新たに作ることも検討していく必要がある。

地域生活課題を地域住民等が自らの課題として主体的に捉え、解決を試みることができるよう、地域において環境や人へ働きかけるソーシャルワークの機能を果たす者等が、こうした場に参加することを通じて、「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り、また、地域生活課題に新たに気づき、それらに対して「自分ならばこのようなことができる」といった発想を持ち、実際に実行していく中で、これまであまり関係してこ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、さらには、共に地域をつくる存在として協働していくことが期待できる。

# 策定ガイドライン(続)

②の地域づくりの方向性を促進していくためには、以下のような視点や取組が重要となる。

○ 地域に関心を持つ人を増やすことが重要であり、そのためには、地域包括支援センターや保健センター等も含めた市町村、社会福祉協議会等が、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、提供することを通じて地域の現状に関する認識を深めてもらうことや、地域生活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し、実際の活動に取り組みやすくすることなどが有効と考えられる。

○ 教育委員会や社会教育委員等と連携して、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である。その際、単に知識を学ぶだけでなく、その人を多面的に理解し、お互いの人間関係をつくるようなプログラムや、地域生活課題を共有し解決していけるような学習が必要であり、学習者の状況に応じて、段階的に取組を進めていくことも大切である。

地域生活課題の学習や研修機会の提供に当たっては、社会福祉事業を実践している社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO等が積極的にその役割を担うことが期待される。

○ 専門職同士で相互の理解が進まず、連携を図ることが難しい場合もあることから、日頃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することが求められる。また、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、産業等の分野にも広がりが見られていることに留意する必要がある。

○ 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ものの、実際に活動している人は一部である。そのため、知人が誘う等の気軽に活動に参加できるきっかけづくりや、地域住民や団体、企業等が実際に地域で活動できるようにするための中間支援機能の整備、公民館や社会教育における学習活動との連携、活動拠点の整備等を通じて、実際の活動につなげていく仕掛け・仕組みを多様につくるとともに、メディア等を通じた広報・周知活動を行うことが大切である。

また、ボランティアを新たに始めることだけが地域活動ではなく、例えば、隣家が高齢者の一人暮らし世帯の場合などに、「電気がついている、いない」を気に掛けることなども大事な地域活動であると意味付けしていくような視点も重要である。

○ 企業も地域社会の一員という観点から、企業が地域づくりに参加するための積極的な働きかけも重要である。

# 策定ガイドライン(続)

③の地域づくりの方向性を促進していくためには、以下のような視点や取組が重要となる。

○ 「一人の課題」からつながる地域づくりは、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等がきっかけとなる。また、保育所等の福祉施設が近所にできるといった、「一つの出来事」が地域での話し合いのきっかけとなることもある。

○ 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については、ソーシャルワーカーが専門的な対応をしていく中で、徐々に地域住民と協働していく場合もある。

その際、ソーシャルワーカーが、当事者の思いや現状をアセスメントし、当事者本人を排除している地域住民に対し、その排除せざるを得ない住民側の気持ちを受け止めつつも、当事者本人の思いや状況を代弁したり、地域住民と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、専門職には、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が求められており、こうしたことを通じて、当事者を排除したり拒否していた地域住民がやがて支えたり見守る役割を担う「支え手」へと変化していく。

○ 個別事例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、そうした取組について、当事者のプライバシー等にも配慮した上で広く知ってもらうことで、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。

○ 地域においては、「支える側」の人が「支えられる側」であることもある。例えば、地域の相談役となっている人が、自分の孫がひきこもりで支援を受ける家族となることや、ソーシャルワーカーが、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。

また、支援を通してそれまで「支えられる側」であった人が「支える側」になることもある。地域住民の役割は固定されるものではなく、両方の側面を持って生活を営んでおり、時と場合により役割は入れ替わり、循環することに留意する必要がある。

○ 「一人の課題」からつながる地域づくりは、地域や社会の中で、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、お互いの存在を認め合いながら各々が役割を果たす地域へと発展する可能性をもつ視点である。

# 全世代型社会保障構築会議

内閣官房「全世代型社会保障構築会議」(清家篤座長)

2021(令和3)年11月～

2022(令和4)年12月 報告書

2023(令和5)年12月 改革工程

4つの改革の柱…こども・子育て支援の充実(令和6年改正法)

働き方に中立的な社会保障制度等の構築(令和7年年金法案提出予定)

医療・介護制度の改革(令和5年改正法)

「地域共生社会」の実現



# 「地域共生社会」の実現（全社会議）

○「高齢者福祉、障害福祉、児童福祉、生活困窮者支援などの制度・分野の枠や、「支える側」、「支えられる側」という従来の関係を超えて、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持ち、助け合いながら暮らせる包摂的な社会」（報告書）

○「高齢者福祉、障害福祉、児童福祉、生活困窮者支援などの制度・分野の枠や、「支える側」、「支えられる側」という従来の関係を超えて、外国人も含め、人と人、人と社会がつながり、一人一人が生きがいや役割を持ち、助け合いながら暮らせる包摂的な社会」（改革工程）

## 取り組むべき課題（報告書）

・一人ひとりに寄り添う支援とつながりの創出

重層的支援体制の整備、ソーシャルワーカー等の確保・育成、多様な主体による地域づくりの推進・・・プラットフォームの構築、孤独・孤立対策の推進、社会保障教育の推進

・住まいの確保

# 共生社会から地域共生社会へ

## ○障害者基本法

「全ての国民が、障害の有無によつて分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会」(1条)⇒「支え合いながらの共生」に踏み込む必要？

## ○認知症基本法(2023年)

「認知症の人を含めた国民一人一人がその個性と能力を十分に発揮し、相互に人格と個性を尊重しつつ支え合いながら共生する活力ある社会(以下「共生社会」という。)」(1条)

## ○全世代型社会保障構築会議報告書(2022年)

「高齢者福祉、障害福祉、児童福祉、生活困窮者支援などの制度・分野の枠や、「支える側」、「支えられる側」という従来の関係を超えて、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持ち、助け合いながら暮らせる包摂的な社会」

### ※地域共生社会推進検討会資料

「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**ともに創っていく社会**」

⇒全世代型社会保障構築会議報告書との相違点～**地域をともに創る(共創)社会構想(哲学)の欠落？**

## Ⅱ 法的位置づけ(予備的考察)

# 地域づくりのための「支援」の意義

○ 社会保障の伝統的理解＝国民が社会生活を送る上で生じる「要保障事由」（老齢・障害・病気・失業など貧困や生活困窮をもたらす事由）の発現に際して行われる「給付」

○ 「給付」と異なる「相談支援」固有の必要性

支援者が被支援者との（一方的でなく）相互的な関係性を前提として、社会的に「排除」された人びと、さまざまな困難を抱えた人びとを、（個別的に）社会とのつながり直しを通じて「包摂」していく仕組みの必要性（引きこもりなど）

一回的・一方的な給付と異なり、継続的・双方向的な相談支援（伴走型支援・寄り添い型支援）の重要性

⇒ 双方向的ではあっても個人への「支援」というアプローチ

⇒ 地域づくりのための公的「支援」は、これと異なり、「相談支援」がなされる場の整備のための「支援」と捉えられる（個人の課題解決をめざした地域づくり・11頁）が、そうした場の整備は、より広く人・くらしを中心にしたまちづくりへの「支援」を通じてもなされ得る（出会い・学びのプラットフォーム・11頁）

社会福祉法1条 「この法律は、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項を定め、社会福祉を目的とする他の法律と相まつて、福祉サービスの利用者の利益の保護及び地域における社会福祉（以下「地域福祉」という。）の推進を図るとともに、社会福祉事業の公明かつ適正な実施の確保及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図り、もつて社会福祉の増進に資することを目的とする。」

⇒ 「地域福祉の推進」との関連で、個人の課題解決をめざした地域づくりを含む公的支援を展開することは可能。さらに人・くらしを中心にしたまちづくりへの公的支援にどこまで踏み込めるか



# 地域共生社会の規範性

○「地域共生社会」の規範性・・・法令上、明文の根拠があることとは別次元の問題

「最低生活保障」・・・「健康で文化的な最低限度の生活」を国民の権利（生存権）として認めた憲法価値を直接体现した基準（生活保護法1条、憲法25条1項）

「国民皆保険」・・・政策目標であるとともに、「平等取り扱い」という憲法価値（憲法14条1項）の実現に関わる点で、明文規定がなくとも一定の規範性をもち得る可能性（ただし、その意味は全国民への保険適用、医療提供体制の整備、給付の改善・向上など、時代により変遷してきた）

「勤労者皆保険」・・・スローガンの（政策目標とするには実定法上のハードルが高い）

自営的就業者への雇用保険（「労働者」）、被用者保険（使用される者）への全面適用の困難さ

⇒「地域共生社会」のどこに規範性の淵源を求め得るか？・・・直接的には難しい

単なるスローガンなのか？～一定の規範性をもたせるための試論的検討

# 国家・個人・社会(地域)

○地域共生社会が人口減少社会日本における今後の「社会」のあり方を示すものだとなれば、社会を構成する一人ひとりの「個人」(国民・住民)のあり方がまず前提として置かれるべきではないか

「地域共生社会研究会報告書」(平成31年3月)

「成熟社会における公共政策においては、…(中略)…誰もが自らの生き方を追求し、社会とのつながりを選択し結ぶことができるように応援する【個人の自律の支援】といった視点が重要である。」

「この新しい社会保障のアプローチの根拠は、**日本国憲法第13条**に規定される幸福追求権に求められると考えられる。」(⇒いわゆる人格的自律権説)

「個人の自律を支えていくには、主体的な個人を中心に据え、本人と支援者、そして地域との関係性を築いていく中で、その時々<sup>1</sup>の解決策を探求する『伴走型』の支援の確立が重要である。」

⇒直接的な根拠とはいえないが、憲法13条に根拠をおく個人の「自律性」「主体性」から「社会」のありようを(間接的であっても)規範的に一定程度措定できるのではないか(個人の自律を支えるセーフティネット〔推進検討会最終とりまとめ〕のあり方)

# 個人の主体性を尊重した「地域」「社会」のありようとは

## ・互助の尊重

…多様な主体による地域での多様な自発的取り組み(協働)の尊重(支援)

課題解決のための活動に限定されない。ただ、まちづくりの広範な取り組みへの直接的支援を社会福祉法の枠組みですべて行うことは難しい面がある(法目的である「地域における社会福祉の推進」〔社福1条〕の枠内)

⇒基本的には課題解決に関わる個人の活動や人のコーディネート、地域のプラットフォームづくりにとどまる?(ただし、整備指針・策定ガイドラインで相応に踏み込んで示されている。課題①実際にどこまで取り組んでいるのか?⇒社会福祉法106条の3第1項1号、同条の4第2項3号の実施状況の検証作業の必要性。プラットフォームはじめ、具体的に何がどこまで実現できているのか?)、課題②整備指針・策定ガイドラインの内容はでき得る限り具体的に法令に書き込むべきではないか。

⇒「地域における社会福祉の推進」に資する限り、単に結社の自由(憲法22条1項)を容認するにとどまらず、自律性・主体性を育む(涵養する)積極的支援も認められる(助成金・補助金、税制優遇、活動拠点整備など)

## ・自治の尊重

…多様な主体による地域での取り組みにおける集団的意思決定の尊重

※注目すべき取り組みとしての①協同組合(生活協同組合、労働者協同組合)、②互助会活動、③テーマ型コミュニティ、など

※社会福祉法の枠組みを超えた活動の受け皿となる意味では、孤独・孤立対策における地方版孤独・孤立対策官民連携プラットフォームとの「連携」は有力な選択肢となり得る

# 支え合う相互循環的な関係性の構築

「『支える側』、『支えられる側』という従来の関係を超えて、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持ち、助け合いながら暮らせる包摂的な社会」(全世代型社会保障構築会議報告書)

～地域づくりのみならず、相談支援、参加支援も含む地域共生社会の把握

一方的な請求権の行使ではなく、相互循環的な社会関係をめざすアプローチ(相互行為論アプローチ※)の重要性・・・「小さな自治」(地域自治)の活性化が不可欠(分権[縦割り]の仕組みは馴染まない)

※岡田正則「福祉サービス供給の拡充と地域自治」社会保障法25号(2010年)162頁

「小さな自治」論・・・地方自治論から派生

地方自治の観点からは、成熟し自律した政治的判断を成し得る市民・住民が念頭におかれる側面がある(民主制の基盤「地方自治は民主主義の学校である」)

地域福祉の場面では、可塑性のある「自律」に向けて成長する個人が念頭におかれるべきで、「互助」を制度化した「自治」の要素が支援の「要件」として不可欠は言えない⇒ただし、主体性の契機を重視するとすれば、支援対象となる地域住民(の集団)は客体化されてはならない・・・地域住民の主体性を尊重し、涵養する方向での規定ぶりになっているか？(4条2項3項の規定ぶりに対して、6条2項で受けるだけで十分とはいえないのではないか)

地縁的コミュニティを構成し、公的な位置づけを有する民生委員・児童委員などでなくとも、地域の相互扶助活動や互助的・自治的組織を公共的なもの(地域自治の一翼を担う社会的組織)として評価し、支援することは重要



# 主体性の尊重と自治体間格差

○個人・社会(集団)の主体性を尊重した取り組み(課題解決に関わる個人の活動や人のコーディネート、地域のプラットフォームづくり、自律性・主体性を育む積極的支援)

～地域間格差の問題をどう考えるか(地域づくりにとどまらない包括的支援体制整備、重層的支援体制整備事業自体に付随する問題)

⇒生存権や平等取り扱い(憲法25条・14条)といった憲法価値を直接的な根拠としない(既述)

自治や主体性に重きをおく以上、地域間格差そのものを法的に統制することは一義的には難しい(その地に住まう地域住民の選択(=民主主義)の問題(居住・選択の自由の保障[憲法22条1項])・・・ただし、自生的な地域の取り組みへの支援は、さらなる地域格差につながるため、平等取り扱いの観点から、国としての支援(テコ入れ・底上げ)策は推奨される。ただし、そうした支援を図った上で結果として生じる地域格差の是正は、自治や住民の主体性に鑑みれば限界がある。

所得再分配を通じた実体的給付(金銭[⇒ベーシックインカム]、サービス[⇒ベーシックサービス])の平等な権利保障と異なり、相談支援等の手続的給付(とりわけ関係性の保障)にかかる権利保障と平等な権利実現には困難を伴い、構造的・歴史的な格差等を除き、許容せざるを得ない面がある(ベーシックアセットとの関連?)

# 地域で「共生」する意義

- ・社会連帯・・・社会保険の根拠(強制加入・強制拠出)

給付による所得再分配のための(市場の失敗を回避するための)「強制」・・・個人の自律性・主体性と両立

⇒その前提としての構成員相互の援助に係る道徳的責務(功利主義的個人(合理的経済人)ではない)

各人が自身の思う生き方を送る(自律的に生きる)ことは、他者の生き方を尊重すること、お互いの生き方を尊重することと両立する(ただし、現実には国家責任に包摂され、本来的な相互援助の仕組みが見えづらくなっている)

- ・共生(共創)・・・社会福祉領域における「連帯」に相当

⇒同様に、共同体内部での構成員相互の援助に係る道徳的責務※(M.ウォルツァー)が内在しているといえるか？

※「相互援助(MURUAL AID)の原理」尾形健『地域共生社会』の理念的基礎」(菊池馨実編著『相談支援の法的構造』信山社、2022年)155－156頁

ただし、所得再分配とはかかわりなく、(社会)保険の前提としての「強制」の契機は働かない・・・個人の自律性・主体性を前提とした共生(共創)のあり方如何

仮にそうした責務を負っているとしても、4条3項(地域住民等は、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よう等によりその解決を図るよう特に留意するものとする)をどう評価するか～地域住民に負荷をかける(地域生活課題解決へのコミットをもとめる＝行政の下請け化)ことへの警戒感

そうした責務は、自律性・主体性を持つ地域住民に求められる徳性である(4条3項はそのことの確認規定である)としても、国や地方公共団体の役割は、地域住民が(個別的・集团的に)主体性を発揮できるようにするための公的支援にこそ求められるとすれば、そうした支援の法的根拠を同様に置かなければバランスを失する。そうした法令上の明確な根拠規定が(策定ガイドラインなど通知レベルではなく)整備されているといえるか？

# 循環型社会に向けて

○医療分野における二次予防(疾病治療)、一次予防(健康増進)(個人へのアプローチ)よりも踏み込んだゼロ次予防(環境へのアプローチ)への着目・・・障害の概念における医学モデルから社会モデルへの転換との共通性

⇒困りごとを抱えた個人だけではなく、地域づくりを通じた環境整備への着目

○建築分野の「まちづくり」におけるハード面からソフト面への関心の移行(居住福祉)も同じベクトルの政策的方向性(環境整備を通じた個人の福祉の増進)

○「持続可能な地域社会」＝「人間の生活の包括的機能、すなわち人間が生まれて、育ち、老いていくための生活機能が完結する場」(神野直彦・高橋伸彰編『脱成長の地域再生』NTT出版、2010年)5頁(神野執筆))

⇒人間生活が循環する空間として地域を捉える必要性(人間生活の循環に関する事項を公共的事項とする社会構成の原理を回復する試み※)

※岡田正則「地域・地方自治・地域共生社会」(前掲・菊池編著『相談支援の法的構造』179－180頁

⇒一方で、人と人のつながり(人的ネットワーク)としての地域の捉え方の重要性

※人の暮らしが循環する空間は、人と人の関係性の中で持続的に営まれていく

# 地域共生社会(とりわけ地域づくり)の推進に向けて

## ○一連の系譜を振り返って

地域福祉の領域の政策展開にとどまることを意識しつつも、他省庁の対人支援領域との関連・連携を強く意識した議論を展開してきた(両者の接続のキーワードとしての「出会い・学びのプラットフォーム」⇒整備指針、策定ガイドラインでの一定の方向付け)

近時における地域をともに創る(共創)社会構想の希薄化？

①相談支援、参加支援(つまり個別支援)に力点をおいた地域共生社会の推進、そして②課題解決を目指した地域づくり、に偏ったものになることへの懸念⇒検証の必要性(地域づくりに向けた支援の現状分析[プラットフォームの展開を含む])

## ○地域共生社会の推進に向けて

個人の自律性・主体性の尊重の延長線上で、地域住民の自主的「互助」活動への支援(住民の責務だけでは片面的)

地域づくりに向けた福祉サイドからの支援策の検証(上述)

共生＝共創(＝連帯)を意識した法的枠組み(社会福祉法の総則規定の再整備)の必要性

それとは別個に、福祉的支援だけで完結しない部分も含めた省庁横断的な法整備[基本法・理念法を含む]の必要性)