

中間とりまとめに向けた議論の整理（案）

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（2020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29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」（2040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設置され、これまで、計〇回にわたり議論を重ねてきた。

新たな福祉政策のアプローチ（※主に第2回検討会の内容）

1 個人を取り巻く環境の変化と今後強化すべき機能

（1）これまでの社会福祉政策の枠組みと課題

- 日本の社会福祉政策は、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、個々のリスク・課題の解決を目的として現金・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が遂げられてきた。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。

- 一方で、それぞれの専門性は高まったものの、対象者別の仕組みとなり、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。

- これらの課題については、相談支援の実践において対応に苦慮している様子が明らかとなってきている。

（2）個人を取り巻く環境の変化

- 個人や世帯が抱える生きづらさやリスクの多様化・複雑化をみると、
 - ・ 社会的孤立（関係性の貧困）の社会課題化
 - ・ 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低下（例えば、就職氷河期世代、不安定雇用など）などが見られている。

- また、地域社会の変化を見ると、
 - ・ 共同体機能の低下（血縁、地縁、社縁の脆弱化）
 - ・ 経済環境変化などが見られている。

- これらの一方で、特に若者を中心として、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、
 - ・ 単なる経済的な豊かさだけでなく、他者や自然とつながりながら生きるという人生における豊かさの追求
 - ・ フリーランスや限定正社員のように労働形態の多様化などの変化が見られる。

(3) 今後強化が求められる機能

- このように、元来、個人の人生は多様かつ複雑であるが、近年その多様化・複雑化が一層進んでいるといえる。
- 今後の福祉政策の枠組みを考えるに当たっても、典型的なリスクに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考えられる。
- 今求められているのは、一人ひとりが複雑・多様な問題を抱えながらも、一人ひとりの生が尊重され、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、
 - ① 具体的な課題解決を目的とするアプローチ
 - ② 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、①のアプローチは、支援対象者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。また、このアプローチは、その性質上、本人の抱える課題や必要とされる対応が明らかとなっている場合に有効である。
- これに対して、②のアプローチは、対象者の暮らし全体と人生の時間軸とを捉え、対象者と支援者が継続的につながり関わっていくことを目的とするものである。このため、それを具体化する制度は、そのような継続的な関わりを行うための相談支援（手続給付）を重視した設計となる。また、このアプローチは、その性質上、生きづらさの背景が明らかでない場合、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有効である。
- 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に、本人の意向や本人を取り巻く状況に合わせて、これら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、日本の社会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、②の「つながり続けることを目的とするアプローチ」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 つながり続けることを目的とするアプローチを具体化する際の視点

- 生活困窮者支援の実践において「伴走支援」として見いだされてきたように、専門職が対人支援において、つながり続けることを目的とするアプローチを用いることによって、次のような質的な変化が期待される。
 - ・ 一人ひとりが多様で複雑な問題に面しながらも、生きていこうとする力を高める（エンパワーメント）ことで、個人の自律的な生を支えることができること。
 - ・ 「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変化することができること。
 - ・ 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こと。
- 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、個人の自律を支える社会へ関わる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はない。
- 地域の実践をみると、専門職による関わりの下、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。
- このような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、これが、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、専門職による伴走支援が普及し、あるいは、福祉の実践が地域に開かれていくことで、地域とのつながりが希薄な個人と地域や社会とのつながりを回復させることができ、地域社会における包摂が実現されていく。
- このように、専門職による伴走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。

- 従って、新たな福祉政策のアプローチの下での制度を検討するに当たっては、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、専門職の伴走支援により地域や社会とのつながりが希薄な個人をコミュニティにつなぎ戻していくことにより包摂を実現していく視点の双方が重要である。

4 重層的なセーフティネットの構築に向けた公共私役割分担のあり方

- さらに、新たな福祉政策のアプローチの下では、公共私役割分担についても、いわゆる「自助・互助・共助・公助」のように固定的なものではなく、
 - ① (準)市場の機能(福祉サービス、雇用市場など)
 - ② 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)
 - ③ 行政により確保される機能を通じた保障(伴走支援・社会的包摂など)のそれぞれが連携しながら、バランスのとれたかたちで役割を果たし、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。

各論① 「断らない相談」について

1 「断らない相談」の機能を具体化するための仕組み

(1) モデル事業における機能等

- モデル事業においては、大きく分けて、以下の①及び②の機能が想定されていた。
 - ① 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を行う
 - － 地域福祉を推進するために必要な環境の整備（他人事を「我が事」に変えていくような働きかけ）
 - － 地域の課題を包括的に受け止める場
 - ② 市町村圏域においては、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よう、多機関の協働による総合的な相談支援体制づくり
- これらの想定されていた機能に関し、昨年度、モデル事業実施自治体と協議を行った結果、以下の機能が求められているとの整理がされた。
 - ・ 多機関協働の中核を担う機能
 - ① 制度の狭間・隙間や、課題が複合化・複雑化したケースにおける支援調整
 - ② 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
 - ③ 多機関のネットワークの構築
 - ④ 相談支援に関するスーパーバイズ、人材育成
 - ・ 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
 - ① 分野横断的・複合的な相談であっても受け止める機能
 - ② 関係機関と連携しながら、課題解決に向けた対応を行い、自ら対応できないケースについては適切な機関に引き継ぐ機能
- 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は異なる課題が明らかになるケース
 - ・ 中長期でとらえると、本人のライフステージが変化するに従って、抱える課題も変化したり、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。

- これらモデル事業実施自治体との協議の場における議論をベースに本検討会において議論を行ったところ、
 - ・ 断らず受け止めるという入口だけでなく、受け止めたのち継続的に関わる支援こそが重要であり、
 - ・ 実践においては継続的な支援を展開する際にどの者を中心として関わっていくかなど支援体制の構築に当たって困難に感じることもあるといった意見もあった。

- これを踏まえると、「断らない相談」の機能について、「多機関協働の中核を担う機能」、「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、継続的な関わりを可能とする機能を確保することについても検討すべきである。

- また、本検討会の議論から、「断らない相談」に求められる基本的な姿勢・理念として、以下の要素が浮かび上がってきており、「断らない相談」の機能の具体化に当たっては、これらの要素を具備していくことが求められる。
 - ・ 本人・世帯を包括的に受け止め支える支援
 - ・ 本人主体を徹底し、本人の力を引き出す観点からの支援
 - ・ 地域とのつながりや関係性づくりを行う支援
 - ・ アウトリーチを含む早期的な支援
 - ・ 信頼関係を基盤とした継続的な支援

(2) 「断らない相談」の具体化のための仕組み

- 以上のようなこれまでの検討やモデル事業の実践等から、「断らない相談」の機能を具体化するために必要な仕組みとしては、以下の3つに整理した。
 - 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仕組み
 - 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仕組み
 - ③ 上記を円滑に機能させるために、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仕組み

- これに対し、本検討会では、
 - ・ 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
という意見があった一方で、
 - ・ 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
との意見もあった。

- さらに、
 - ・ 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・関係性を考える必要
 - ・ 早期対応という観点からは、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づきつながる支援を生むことが必要
といった地域との関係性を重視すべきとする意見が複数あった。

- 「断らない相談」の機能を具体化するために必要な仕組みとしては、上記①から③までの仕組みをベースにしつつ、上記意見も踏まえ、「断らない相談」に求められる専門性（人員配置や資格要件等）や、入口の相談支援のみならず地域とのつながりも視野に入れ、より具体的な制度設計を検討すべきである。

（3）「断らない相談」の実施体制

- 上記①から③までの仕組みの具体化のための体制については、
 - ・ ①については、「断らない相談」に関わる全ての相談支援機関で行う
 - ・ ②については、多機関協働の中核の調整のもと、全ての支援関係機関が協働して行う体制を作る
 - ・ ③については、多機関協働の中核の機能が行う
との整理を行った。

- さらに、それぞれの体制が構築されるべき圏域については、
 - ・ ①については、住民に身近な圏域において構築
 - ・ ②及び③については、市町村圏域等において構築
との方向で整理を行った。

- 一方、本検討会では、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と②の関係者が近接して存在していること（かかりつけサービス）が重要ではないかとの意見もあり、今後は地理的条件等それぞれの地域が異なる実情にあることを踏まえつつ、具体的な検討を行っていく必要がある。

- その上で、このような「断らない相談」を中心とした包括的な支援体制を、各自治体がそれぞれの状況に合わせて整備することを後押しする観点から、現在、それぞれの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ことにより、包括的支援体制が市町村において構築しづらくなっている課題を解消するべく、属性や課題に基づいた既存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。

- また、その際、支援対象者が市町村域を超えて居住地を転々としたり、職場や学校が居住地と別の市町村であったりする場合など、市町村域を超えた調整等のため、都道府県も一定の役割を果たすことのできる重層的な仕組みを検討する必要があるとの意見もあったことから、本検討会において小規模市町村単位では確保し難い専門職を確保し、必要に応じた助言・人材育成等に当たることも含め、都道府県の役割の具体化を図っていくべきである。

各論② 「参加支援」(社会とのつながりや参加の支援)について

- 現代の関係性の貧困(孤立)が課題の複雑化・複合化を招いていることから考えると、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」と一体的かつ縦割りを排除した多様な「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、地域と本人・世帯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側(例 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、
 - ・ 「断らない相談」で受け止めた本人について、課題を整理し、次のアクションに繋がるまでの期間、同じく断らず生活支援(一時的な生活保障)を行う支援が必要
 - ・ 多様な仕事づくり・就労支援が重要(例えば、障害者だけではなく、働きたい高齢者や一般就労していない若者も利用できる弾力的な就労支援サービス等)
 - ・ 血縁の脆弱化を考えると、居住支援も含む一定程度公的な身分保証の仕組みが求められているといった意見があった。

- 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)を行える制度とす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、という点が重要
 - ・ 地域ごとに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、包括的支援における「参加支援」を具体化していくに当たって、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、多様で継続的な仕組みを検討すべきである。

※これ以降は、第4回検討会関係（議論未了のため、仮置きしたもの）

各論③ 地域づくりを考えるに当たっての視点

1 今後の地域づくりのあり方について

- 住民は、地域の暮らしの中で困り事を抱えているのであり、個別支援の中でも、本人だけでなく地域に働きかけていく観点が必要である。
- 地域の実践では、地域住民の“気づき”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みられる。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みられる。
- 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、社会とのつながりや参加の支援のための方策とともに、多様なコミュニティにおけるつながりを育むための方策を検討する必要がある。
- 一方、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と考えられるが、いかがか。
 1. ケア・支え合う関係性を広げつなげていくコーディネート機能
 2. 住民同士が出会うことのできる“場”、地域における“居場所”
- このうち1. の機能については主に以下の①～③の役割を持つと考えられるが、いかがか。
 - <コーディネート機能の主な役割>
 - ① 社会資源の開発
 - ② ネットワークの構築（連携体制の構築、情報の共有）
 - ③ 顔の見える関係性の中での共感や気づきに基づく、人と人、人と地域

資源のマッチング

- 地域の実践をみると、③の役割は日常的な関わりが基礎となることから住民が担う一方、これを支援するため行政や専門職が①と②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みられる。
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なのではないか。
- 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みられる。また、地域づくりの取組には、子どもから高齢者まで多様な住民が参加しうるものであり、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。
このような福祉分野における地域づくりを推進していくための方策として、どのようなことが考えられるか。

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あり方や、新たな公共の役割のあ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・支え合う関係を地域において広げていく際も、地域の企業や産業との関わり、教育分野との連携など他の分野と連携することで、一人の暮らしや地域全体を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、福祉もあくまで地域の持続を前提として成り立つことを踏まえると、地域を構成する他の主体への支援（地元企業の人手不足）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。
- 地域・コミュニティ支援の政策が重ね合わさることによる相乗効果を念頭に置くと、このような分野ごとの政策を今後も一層強化していくとともに、福

社、地方創生、まちづくり、地域自治、環境などを含め、地域を構成し地域の持続に取り組む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なのではないか。

- さらに、この「プラットフォーム」における気づきを契機として、複数分野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はないか。

各論④ 包括的な支援体制の整備のあり方

- 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や自治体の規模や地域資源の状況に合わせ、それぞれの創意工夫のもと、相談機能・窓口や多機関協働の連携の中核の機能の配置を行う
 - ・ 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、試行錯誤しながら変更するなど、自治体の実情に合った包括的支援体制を整備することが可能となっている。

- 包括的支援体制の構築において、このような自治体内における分野横断の議論や試行錯誤を行えるようなプロセスの柔軟性を価値の一つとして位置づけ、新たな制度の創設を検討する場合にも、自治体の裁量の幅を確保できるような設計とすべきと考えるが、いかがか。

- その際、国による財政支援についても、
 - ・ 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と考えるがいかがか。

- 同時に、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あり方にも十分配慮することが必要と考えられるが、いかがか。