

「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)

最終とりまとめ

令和元年 12 月 26 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)
最終とりまとめ**

目次

I	地域共生社会の理念と検討の経緯・・・・・・・・・・・・・・・・	1
1	地域共生社会の理念とその射程	
2	「地域共生社会の実現」に向けた検討の経緯	
II	福祉政策の新たなアプローチ・・・・・・・・・・・・・・・・	5
1	対人支援において今後求められるアプローチ	
2	専門職の伴走型支援と住民相互のつながりによるセーフティネットの強化	
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	
III	市町村における包括的な支援体制の整備の在り方・・・・・・・・	8
1	市町村における包括的な支援体制の構築に向けた事業の枠組み等	
2	断らない相談支援	
	(1) 相談支援の現状と今後の方向性	
	(2) 具体的なスキーム	
	(3) 多様な主体との連携	
3	参加支援	
	(1) 社会参加に向けた支援の現状と今後の方向性	
	(2) 具体的なスキーム	
4	地域づくりに向けた支援	
	(1) 地域づくりの意義、地域づくりに向けた支援の現状と今後の方向性	
	(2) 具体的なスキーム	
	(3) 多様な主体との連携	
5	市町村における包括的な支援体制の構築の際のプロセスと留意すべき点	
6	介護、障害、子ども、生活困窮等の各制度から拠出する際の基本的な考え方	

IV 市町村における包括的な支援体制の整備促進のための基盤・・・・・・・・・・ 24

1 人材の育成や確保

(1) 専門職に求められる資質

(2) 市町村の人材の育成・確保

2 地域福祉計画等

3 会議体

4 都道府県及び国の役割

V 終わりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 30

地域共生社会推進検討会 最終とりまとめ

令和元年12月26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 地域共生社会の理念と検討の経緯

1 地域共生社会の理念とその射程

- 日本の社会保障は、他の先進諸国同様に、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、その解決を目的として、それぞれ現金給付や福祉サービス等を含む現物給付を行うという基本的なアプローチの下で、公的な保障の量的な拡大と質的な発展を実現してきた。
- これにより、生活保障やセーフティネットの機能は大きく進展した。他の先進諸国に比べても早い段階で、すでに昭和30年代には国民皆保険・皆年金を達成した。社会保険のみならず社会福祉の分野でも、生活保護、高齢者介護、障害福祉、児童福祉など、属性別や対象者のリスク別の制度が発展し、専門的支援が提供されるようになった。
- その一方で、個人や世帯が抱える生きづらさやリスクが複雑化・多様化している。例えば、社会的孤立など関係性の貧困の社会課題化、ダブルケアやいわゆる8050¹問題など複合的な課題や人生を通じて複雑化した課題の顕在化、就職氷河期世代の就職困難など雇用を通じた生活保障の機能低下などの変化が見られている。
- これらの課題は、誰にでも起こりうる社会的なリスクと言えるが、個別性が極めて高く、人生において典型的と考えられるリスクを想定し給付を行うと

¹ 高齢の親と働いていない独身の50代の子とが同居している世帯

いう、従来の社会保障の仕組みの下では十分な対応が難しいと考えられる。このことは、対象者別の各制度の下での支援の実践において、対応に苦慮している様子から見てとることができる。

- また、血縁、地縁、社縁といった共同体の機能が脆弱化している。これまでも地域では民生委員・児童委員や自治会役員等が見守りの役割を担い、相談を受け止め関係機関につなぐなど安心して暮らせる地域の実現に向けて尽力し、様々な取組を重ねてきた。しかしながら、人口減少が本格化し高齢化も進む中で、担い手の確保に苦慮しているとの声も多い。
- このような個人や世帯が抱える生きづらさやリスクの複雑化・多様化、共同体の機能の脆弱化の結果、地域共生の基盤を強め、発展させていくことが焦眉の課題となっている。これまで日本の社会保障制度は、「自助」やそれを支える「互助」を基本としつつ、これらで対応できないリスクには「共助」と「公助」が補完し対応することを基本としてきた。今後も「自助」を重んじ「自律」を可能にするためにも、その基盤の再構築を目指し、国と自治体、地域コミュニティ、市場やNPOなど多様な主体が一層緊密に力を合わせていく必要が高まっている。
- また、近年大規模な災害が多発する中で災害時の支援ニーズへの対応が問われている。防災、減災の観点からも、地域の多様な担い手を育て、その連携を強めていくことが重要な課題になっている。一人ひとりを支え合う地域力は、災害時にも力を発揮することは少なからぬ災害事例で示されている。
- さらに、外国人の増加や性的指向・性自認の多様化など、社会の構成員やその価値観の多様性は増しており、地域や社会がこのような多様性を受け止める力を高めることが今後一層求められる。
- 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。
- その射程は、福祉の政策領域だけでなく保健、医療など社会保障領域、さら

に、成年後見制度等の権利擁護、再犯防止・更生支援、自殺対策など対人支援領域全体にわたる。

- 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。

2 「地域共生社会の実現」に向けた検討の経緯

- 社会福祉の分野では、近年、高齢者から始まった地域包括ケアシステムや生活困窮者自立支援制度など、一人ひとりの抱える様々なニーズに対し、必要な支援を包括的に提供するための施策が推進されている。これらの施策を通じて、地域の実情に応じた、保健・医療・介護・福祉の多職種の連携や地域づくりも進んできている。
- 特に、生活困窮者自立支援制度では、属性別の制度では対応が難しいような、世帯内の複合的なニーズや一人ひとりのライフステージの変化に対し、寄り添いつつ柔軟に対応していくことを目指して、自立相談支援機関による個別のかつ包括的な相談支援を軸とした実践が進められ、全国的に広がっている。
- 地域共生社会という理念が示す包摂的な社会像を目指した取組は、自ずと地道で継続的なものとなるが、厚生労働省では、これまでの対人支援領域における包括的支援と地域支援を総合的に推進するという政策展開の流れを確かなものとする観点から、「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、取組を進めてきた。

- 平成 30 年 4 月に施行された「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。）においては、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 年度から「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が実施されている。令和元年度時点で、208 の自治体がモデル事業を活用しながら、体制の構築について検討し実践を進めている。
- また、平成 30 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、令和元年 5 月 29 日に検討の方向性が示されている。
- さらに、令和元年 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。
- 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、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するための方策について検討するため、令和元年 5 月に設置された。令和元年 7 月の中間とりまとめの公表までに計 5 回、中間とりまとめを踏まえて更なる議論を計 4 回行っており、ここに、その成果を最終とりまとめとして示すものである。

Ⅱ 福祉政策の新たなアプローチ

1 対人支援において今後求められるアプローチ

- 先に指摘したとおり、個人の人生は複雑かつ多様であるが、近年その複雑化・多様化が一層進んでおり、典型的なリスクを抽出し対応する従来の政策の延長・拡充のみでは限界がある。このため、対人支援において、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が求められている。
- 保健医療福祉等の専門職による対人支援は、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、自律的な生の継続を支援できるよう、本人の意向や本人を取り巻く状況に合わせて、次の2つのアプローチを支援の両輪として組み合わせていくことが必要である。
 - ・ 具体的な課題解決を目指すアプローチ
 - ・ つながり続けることを目指すアプローチ
- このうち、具体的な課題解決を目指すアプローチは、本人が有する特定の課題を解決に導くことを目指すものである。このアプローチを具体化する制度の多くは、それぞれの属性や課題に対応するための支援（現金給付、現物給付）を行う設計となっている。
- これに対して、つながり続けることを目指すアプローチ（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合いながら、本人と周囲との関係を広げていくことを目指すものである。伴走型支援は、特に、生きづらさの背景が明らかでない場合、自己肯定感や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などに有効である。

このアプローチ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²）を重視した設計となる。

² ここで手続的給付とは、伝統的な社会保障の現金給付や現物給付といった実体的給付につなげることを含め、様々なニーズを抱える個人の自律に向けたプロセス（手続き）への積極的な支援であり、それ自体で固有の価値があるものとして定義している。

- 個人や世帯が抱える課題が一層複雑化、多様化していることを鑑みると、伴走型支援を具体化する取組を強化していく必要がある。
- そして、どちらのアプローチにおいても、本人を中心として寄り添う意識を持って支援に当たることを重視していくことが求められている。

2 専門職の伴走型支援と住民相互のつながりによるセーフティネットの強化

- 伴走型支援を実践する上では、「専門職が時間をかけてアセスメントを行い、課題を解きほぐすとともに、本人と世帯の状態の変化に寄り添う継続的な支援」（専門職による伴走型支援）と「地域の居場所などにおける様々な活動等を通じて日常の暮らしの中で行われる、地域住民同士の支え合いや緩やかな見守り」といった双方の視点を重視する必要がある、それによりセーフティネットが強化され、重層的なものとなっていく。
- 専門職による伴走型支援については、それを進めることで、対人支援において様々な局面で以下のような変化が起こることが期待される。
 - ・ 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引き出す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指すアプローチとともに機能することによって、孤立した状態にある本人が、他者や社会に対する信頼を高め、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、個人の自律的な生を支える、社会へ関わるための経路は、専門職による支援のみをきっかけとするのではなく、多様であることが望ましい。
- 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、新たなつながりができ、地域住民同士の気かけ合う関係性が生まれて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とともに、地域の中での支え合いや緩やかな見守りを生み出していく。そして、こうしたつながりの広がり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、本人と地域や社会とのつながりが回復し、包摂が実現されていく。

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³

³ 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環境整備を進めるに当たっては、特に、行政、株式会社やNPO等の多様な民間主体、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機能を普及させていくことが必要である。

Ⅲ 市町村における包括的な支援体制の整備の在り方

1 市町村における包括的な支援体制の構築に向けた事業の枠組み等

- 市町村における地域住民の複合化・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制の構築を推進するためには、中間とりまとめにおいてその必要性が確認された以下の3つの支援を内容とする、新たな事業の創設を行うべきである。
 - ① 断らない相談支援…本人・世帯の属性にかかわらず受け止める相談支援
 - ② 参加支援…本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援
 - ③ 地域づくりに向けた支援…地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の機会と役割を生み出す支援
- この3つの支援を一体的に行うことによって、本人と支援者や地域住民との継続的な関係性を築くことが可能となり、これらの関係性が一人ひとりの自律的な生を支えるセーフティネットとなる。
- 一体的に支援を展開することで期待される具体的な効果としては、
 - ・ 地域づくりに向けた支援を通じて、地域で人と人とのつながりができることで、個人や世帯が抱える課題に対する住民の気づきが生まれ、断らない相談支援へ早期につながりやすくなる⁴
 - ・ 断らない相談支援で浮かび上がったニーズについて、参加支援を通じて、既存の地域資源を活用し、社会参加の機会や一時的な住まいの確保などオーダーメイドの支援が実現するなどが考えられる。
- また、この新たな事業を行う際は、下記の基本的な姿勢・理念に基づくべきである。
 - ・ アウトリーチを含む早期的な対応を行うこと
 - ・ 本人・世帯を包括的に受け止め支えること
 - ・ 本人を中心とし、本人の力を引き出す観点で行われること
 - ・ 信頼関係を基盤として継続的に行われること

⁴ 本検討会においては、断らない相談支援へ早期につながりやすくするためには、地域住民の気づきを増やし、それを断らない相談支援につないでいくことと合わせて、過去の支援実績のデータ等を活用しながら、教育、医療など福祉以外の支援関係機関との機動的な連携体制を構築することも検討すべきではないか、といった意見があった。

- ・ 地域住民のつながりや関係性づくりを行うこと
- さらに、この新たな事業の意義の一つは、包括的な支援体制の具体的な構築方針について、地域住民や関係機関等と議論を行い、考え方等を共有するプロセス自体にあることから、新たな事業は実施を希望する市町村の手上げに基づき段階的に実施すべきである。
 - 新たな事業の支援対象者は、本人・世帯の属性を問わず⁵、福祉、介護、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題や地域社会からの孤立など様々な課題を抱える全ての地域住民とする。
 - また、市町村が新たな事業を実施するに当たっては、既存の取組や機関等を活かしながら進めていくが、地域毎に住民のニーズや資源の状況等が異なることから、圏域の設定や会議体の設置等は、市町村が裁量を発揮しやすい仕組みとする必要がある。
 - 新たな事業に対する国の財政支援については、市町村が柔軟に包括的な支援体制を構築することを可能とするために、一本の補助要綱に基づく申請などにより、制度別に設けられた財政支援の一体的な実施を促進する必要がある。
 - なお、近年の災害時における支援ニーズの高まりなどを踏まえると、断らない相談支援を始めとする包括的な支援体制の構築については、地域から孤立する傾向にある被災者の生活の再建にも資するものであり、それも想定した体制を整備することが求められる⁶。

2 断らない相談支援

(1) 相談支援の現状と今後の方向性

⁵ 生活困窮者自立支援制度においては、生活保護を受給されている方は原則支援の対象外となっているが、新たな事業においては、生活保護を受給していても、支援の必要があると判断される場合には、当然に事業の利用が可能となる。なお、ケースワーカーによる支援に加えて、新たな事業の下で相談支援に当たる支援員がどのような支援が行えるのか等については、今後検討を行っていく必要がある。

⁶ 本検討会では、災害時の支援も想定した体制を構築する前提として、支援対象者については当該市町村に住民票を有する住民であるかどうかについて問わないことにすべき、との意見や、外国人に対する配慮についても検討を行うべき、との意見があった。

- 相談支援の実践を見ると、複合的な課題を有している事例、継続的な関わりが求められる事例が顕在化しており、さらに、一人では相談支援機関の窓口までたどり着くことができない事例も多い⁷。
- 複合的な課題を有している事例については、個別性が高いことに加え、その背景にひきこもりなど本人や家族の社会的孤立、精神面の不調の問題、教育問題など福祉領域以外の課題などが関係する場合も多く、本人や世帯の個々の状況に応じた柔軟かつ継続的な対応が必要となっている。
- 継続的な関わりが求められる事例については、生きづらさの背景が明らかでなく、支援に時間を要するケース、対応する中で相談の端緒と異なる課題が明らかになるケースなどがある。
これらには、個々の課題の解決のための支援と合わせて、本人の生きる力を引き出しながら、継続的に寄り添い、問題を一つ一つ解きほぐしていく支援が必要となっている。
- さらに、一人では相談支援機関の窓口までたどり着くことができない事例については、日々の生活に追われ余裕がない場合や、虐待やいじめなどの結果、他者を信頼することができずに支援を求める力が低下している場合などで、地域から孤立していることも多く、課題が深刻化してからようやく顕在化するという傾向にある。
このようなケースには、本人・世帯が相談に来ることを待つのではなく、潜在的な支援ニーズをつかみ、「支援を届ける」姿勢で積極的にアウトリーチしていくことが求められている。
- これらの状況を踏まえると、
 - ・ 訪れた相談者の属性や課題にかかわらず、幅広く相談を受け止める
 - ・ 本人・世帯の暮らし全体を捉え、本人に伴走し寄り添いながら、継続的に関わる
 - ・ 本人・世帯に支援を届け、本人・世帯とのつながりや信頼関係を築く

⁷ 虐待や暴力被害にさらされてきた人たちや性的指向・性自認に悩む人、日本語理解が不十分な人たちなど、特別な配慮が必要な相談者も顕在化してきている。特に虐待やいじめなどの暴力による被害は、他者への信頼感や人間としての尊厳を奪う行為であるため配慮が必要である。

また、相談窓口の対応によっては、窓口までたどり着いたにも関わらず、相談できずに帰宅してしまう事例があり、窓口の対応、窓口の雰囲気等の作り方についても検討する必要があるとの意見もあった。

という3つの軸からなる断らない相談支援を推進する必要がある。

(2) 具体的なスキーム

(断らない相談支援のスキーム)

- 上記の3つの軸の下、断らない相談支援を円滑に進めるためには、具体的な機能として、以下が必要となる。
 - ① 属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応する又は関係機関につなぐ機能（以下「相談を受け止める機能」という。）
 - ② 世帯を取り巻く支援関係者全体を調整する機能（以下「多機関協働の中核の機能」という。）
 - ③ 継続的につながり続ける支援を中心的に担う機能（以下「継続的につながる機能」という。）
- 相談支援の実践における状況を踏まえると、相談を受け止める機能が十分に確保されることに加え、複合的な課題にも支援関係者全体が連携して対応するため、多機関協働の中核の機能を強化することが求められる。また、支援に時間を要し、継続的な関わりが求められる事例や一人では相談支援機関の窓口まで来ることができない事例に対応するため、アウトリーチから始まり継続的につながる機能を強化していくことも求められる。
- また、市町村が断らない相談支援を実施する際の、域内全体で備えるべき体制の要件として、以下を求めるべきである。
 - ・ 既存の相談支援機能も活用しながら、域内全体で属性や課題が明確でない相談も含め対応できる体制とすること
 - ・ 上記の①から③までの機能を有すること
 - ・ 相談支援へのアクセスを住民にとって容易とするための措置（例えば、住民の身近な生活圏において相談支援を行う場を明示するなど）を講じること
- 断らない相談支援体制は、特定の相談機関や窓口が全てを丸抱えするのではなく、適切に多機関協働を進め、市町村全体でチームによる支援を行うものである。具体的な相談支援体制は、実情に応じて市町村において設計を行うものとする。

(圏域)

- 市町村全域で断らない相談支援の体制を確保する観点から、市町村におい

て、既存施設・機関の分布など地域の実情を踏まえて、断らない相談支援において個々の施設・機関が担う役割を含め、どのような圏域で体制を整備するか検討する必要がある。

- 大きな方向性としては、断らない相談支援として整理した機能のうち、
 - ・ 多機関協働の中核の機能及び継続的につながる機能については、域内の支援関係者を包括的に捉える必要があることから、市町村域を単位とした整備を中心とし、
 - ・ 相談を受け止める機能については、住民に身近な圏域での整備を中心としていく

ことが考えられる。また、その際、介護、障害、子ども、生活困窮の各制度における圏域の考え方の違いにも留意し、設定する必要がある。

（人員配置、資格要件）

- 市町村域全体として断らない相談支援に必要な機能を確保するため、断らない相談支援を担う各相談支援機関における人員配置については、それぞれの機関が担う機能や現在の配置状況等を踏まえ、市町村において検討を行う。その際、既存事業の人員配置基準・配置人員の資格要件等や各相談支援機関に求められる機能を適切に確保すること等に留意し、これまで各機関が地域で果たしてきた役割が継続的に担えるようにすることが必要である。
- 関連して本検討会においては、継続的につながる機能については、解決の道筋が明らかでないケースを多く担うことを踏まえ、支援員を複数配置するとともに、各支援員が課題を抱え込むことがないようなフォローアップ体制の構築を検討すべき、との意見や、担い手不足が進行する小規模自治体の実態を踏まえると、包括的な支援体制を構築する際の既存制度の人員配置基準・配置人員の資格要件の緩和について、具体的な検討を行っていくべき、との意見があった。

（財政支援）

- 市町村内の支援体制として、上記体制の要件が具えられていることを前提に、以下の機能の確保に必要な経費について一括して交付することを検討すべきである。
 - ・ 属性毎の相談支援の機能
 - ・ 多機関協働の中核の機能
 - ・ 継続的につながる機能

- 既存制度として一括交付の対象となるものは、地域支援事業（介護）、地域生活支援事業（障害）、利用者支援事業（子ども）、自立相談支援事業（生活困窮）⁸が想定される。

（３）多様な主体との連携

- 断らない相談支援の中で、個人や世帯が抱える複雑化・多様化した課題を制度の狭間に落とさず、対応していくためには、多機関協働の中核の機能を強化することに加え、相談機関に関わる多職種や多機関が連携することが必要である。
- 相談支援に関わる多職種については、保健、医療、福祉、子育て支援、労働、教育、司法等の各分野の関係者に加え、消費者相談や若年者支援、年金相談等の関係者が想定される。関係者が広く参加できる研修等を通じて、お互いの業務の理解を進め、日頃から情報交換等ができる関係性を作るなど、地域の中で幅広いネットワークを構築していくことが求められる。
- 支援を届ける姿勢で積極的にアウトリーチし、支援を提供していくに当たっては、上記のような相談支援に関わる多職種や自治体職員との連携体制を整備するだけでなく、地域住民や町内会・自治会等の地域住民組織、民生委員・児童委員を始め、地域の多様な関係者やサロンなどの様々な居場所との連携を図ることにより、潜在的に支援を求める人を早期に把握していくことが重要である。
- さらに、自殺対策、成年後見制度等の権利擁護、再犯防止・更生支援、居住支援などの施策分野においては、多職種・多機関が連携し、ネットワークを構築して、支援を推進することとされている。このことから、新たな事業を実施する市町村は、新たな縦割りが生じないように、こうした施策と連携して取組を進める必要がある。その際、会議体や共通ツールの活用、合同開催の研修による支援ノウハウの共有等を通じて、関係者の間での顔の見える関係性を構築していくことが必要である。

3 参加支援

⁸ 福祉事務所未設置町村については、自立相談支援事業に代わり、一次相談支援事業（生活困窮）を対象とすることが想定される。

（１）社会参加に向けた支援の現状と今後の方向性

- 課題の複合化・複雑化の背景には、社会的孤立など関係性の貧困があり、それが本人の自己肯定感や自己有用感の低下につながっていることが多い。
- 誰しも、雇用労働に限らず社会の一員としての役割を果たすことで、自分自身やその人生を肯定できるという側面がある。これを踏まえれば、自己肯定感や自己有用感を回復して生きる力を引き出すためには、本人・世帯が、他者や地域、社会と関わり自分に合った役割を見出すための多様な接点をどのように確保するかが重要である。
- そのためには、相談支援と一体として機能し、多様な社会参加に向けた支援⁹の機能を確保することが求められている。
- この点、社会参加に向けた支援については、介護、障害、子ども、生活困窮など属性毎の制度においても、それぞれの属性の特徴に対応した支援を充実させている。断らない相談支援で浮かび上がったニーズへの対応は、既に社会参加に向けた支援を担っているこれらの既存制度による支援と十分連携しながら行う必要がある。
- 一方、支援の実践では、本人・世帯の課題の複合化・複雑化の結果、単一の属性の支援だけでは十分な解決が図れない事例や、社会とのつながりが希薄化した状態が長期化した結果、丁寧で段階的な支援が必要となっている事例など、個別性が高まり狭間のニーズが生まれつつある状況¹⁰である。このため、

⁹ 社会参加に向けた支援として求められる具体的な内容としては、就労支援、居住支援、学習支援など多岐にわたる。

¹⁰ 支援の実践で見られている社会参加に向けた狭間のニーズ

- ・ 8050世帯の50代のひきこもりの状態にある者であって、世帯は生活困窮状態にないが、社会との関係が断絶しているもの
- ・ 発達障害の疑いがある者等で障害サービスの作業所等の利用対象にはならないが、一般事業所になじめない者
- ・ 人間関係により精神的に不調を来とし、医師からは就労可能と診断されたが、社会に出ることへ不安を抱える者
- ・ 刑務所や少年院からの出所者で社会に出ることへ不安を抱えているため、就職につながらない者
- ・ アルコール・薬物等の依存症でデイケアに通所していたが、治療への理解がある事業所を見つけれない者
- ・ 親や家族を頼れず、自立援助ホームを始めとした児童福祉法（昭和22年法律第164

新たな事業においては、既存制度の支援と緊密に連携しつつ、新たに参加支援として、既存の地域資源と狭間のニーズを持つ者との間を取り持つ機能を創設すること等が求められる。

(2) 具体的なスキーム

- 既存の属性毎の制度の活用ではなかなか社会へつながることが難しい者については、本人・世帯の状態に合わせた支援が求められるが、地域毎の実態を見ると、地域の担い手不足が懸念される地域もあり、新たに創設が求められる参加支援の機能は、市町村がそれぞれの地域資源を最大限活用して、構築することができるような設計とすべきである。

- 従って、新たな事業において実施する参加支援は、狭間のニーズにも対応できるように既存の地域資源の活用方法を拡充(※)していく取組を中心に位置付け、今ある人的・物的資源の中で、本人・世帯の状態に合わせた多様な参加支援の提供を行うものとする。

(※) 活用方法の拡充の例

- ・ 生活困窮者の就労体験に経済的な困窮状態にない世帯のひきこもりの状態にある者を受け入れる
- ・ 商店を中間的就労の場として、対人コミュニケーションが苦手な者を受け入れ、就労・社会参加に向けた支援を行う
- ・ 地域の空き家を使って、地域のボランティアが勉強を教える場所を作り、学校とも連携しつつ、不登校の生徒に参加を働きかけ、支援を行う

- 既存の地域資源の活用方法を拡充して狭間のニーズを持つ者に対応するためには、既存の地域資源に働きかけるとともに、それらと支援対象者との間を取り持ち、必要に応じて、アウトリーチなども行いながら、継続的に支援する機能を市町村が有することが求められる。

- 同様の観点から、現在、生活困窮者自立支援制度において、支援対象者の就労体験の受け入れを行う民間企業等に対し、受け入れのための環境整備を行うための費用を補助するなどの取組が行われており、このような取組を拡張

号)による支援の対象にもならない10代後半から20代の子どもや若者

- ・ 家族の介護や看護を担うことにより自己実現の機会等が奪われている子どもや若者
- ・ 中学校卒業後、又は高校中退や卒業後に、進学も就職もしない進路未決定の者
- ・ 相談支援等から緊急にシェルター等の一時的な住まいが必要となった者

するなどにより、既存の地域資源が参加支援に携わることのハードルを下げる仕組みについても検討を行うべきである¹¹。

- また、参加支援を行う中で本人・世帯の状況が変化すること考えられることから、断らない相談支援の支援者と随時連携を取りながら支援を進める体制の構築が求められる。

（財政支援）

- 以上の整理を踏まえ、新たに参加支援の機能として創設される、既存の地域資源に対して活用方法の拡充を働きかけるなど、地域資源と支援対象者との間を取り持つ機能に必要な経費に対し、国として財政支援を行うことを検討すべきである。なお、既存の地域資源の活用方法を拡充することは、本人・世帯の状態に寄り添い、社会とのつながりを回復することになるため、拡充に要する費用負担についても、既存の制度での対応が困難な場合については、新たに参加支援として創設される機能の一部として補助を行うことができるようにすべきである。
- 今回、既に参加支援としての役割を果たしている既存の属性毎の制度に基づく社会参加に向けた支援は、新たな事業の中で補助金の一体的な交付は行わないが、支援としては一連のものとして密接に連携して行う必要がある。

4 地域づくりに向けた支援

（1）地域づくりの意義、地域づくりに向けた支援の現状と今後の方向性

（地域づくりの意義）

- 個人が地域やコミュニティにおける住民同士の関係性の中で、自身の希望

¹¹ 本検討会においては、

- ・ 支援の実践において、身寄りがなく居所を転々とする者への支援が深刻な問題となっているが、この問題に対応するには、地域で暮らし続けるための「地域のつながり」と「困ったときに相談を受け止めてくれる人」が重要であり、安定的に仕事をする、住まいを持つといった身寄りに代わる保障をいかに行うかについて検討の必要がある。特に、若者の中には地域に対する帰属意識が小さく、地域とのつながりの構築が困難な者がいることに配慮する必要がある。

- また、身寄りがなく居所を転々とする者の中には、刑務所や少年院が最後のセーフティネットとなってしまう人もおり、更生支援についても検討が求められる

- ・ 支援の実践に照らすと、参加支援の具体的な支援ニーズに関し、障害の受容に時間を要する者について、その受容の過程に寄り添う支援としての活用を検討すべき
- ・ 参加支援のメニューについて、社会教育や生涯教育の分野との連携やボランティアでの参加など幅広く多様に捉えるべき

などの意見があった。

や能力に応じて何らかの役割を果たすことは、自身の自己肯定感や自己有用感を育むことにつながっていく。

- また、地域やコミュニティにおいて、お互いを気にかけて支え合う関係性が育まれる結果、断らない相談支援と相まって、社会的孤立の発生・深刻化を防ぐことにも資する。
- このように、本人や世帯の暮らしを中心とする包括的支援を機能させるためには、地域において、誰もが望めば多様な経路でつながり、参加することのできる環境が整備されていることが必要である。
- 少子化、核家族化が進む中では、特に、子どもを中心に据えた地域づくりの取組を推進する重要性は高い。子育て世帯の孤立を防ぎ、地域で包摂することにつながるとともに、子どもたちが多世代と関わるような環境づくりが進めば、幼少期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もできる。
- さらに、地域づくりの取組は、多様な参加の機会を生み出すことを通じて、地域やコミュニティそのものを支えることにもつながるという好循環を生み出すことができる。

（地域づくりに向けた支援の現状と今後の方向性）

- 地域づくりを進める上では、地域住民同士の顔の見える関係がベースとなる。地域づくりの取組は、行政が計画的に進められるものではなく、地域住民の創意や主体性を源として地域に様々な活動が生まれるように環境を整備していくことが中心となる。
- 地域づくりに向けた支援は、地域住民のやりたいという思いに寄り添い、その思いが実現できるようにするための幅広いものとなる。例えば、既存の事業を活用して活動への直接的な支援を行うことだけでなく、関係する事業等に関する情報提供を行うことや、思いの実現を手助けできる人を紹介することなどの側面支援も含まれる。地域の住民同士が出会い学び合う機会を提供することによって、顔の見える関係性が広がるとともに、新たな活動が生まれるきっかけになることもある。また、生きづらさを抱える当事者同士の意見を聞きながら、当事者同士が出会う場を作り、支え合うグループづくりを進めていくことも考えられる。

- このためには、まず、地域に多様な参加の場や居場所を確保するための支援が必要である。あわせて、地域住民同士による見守り活動など地域の既存の活動や助け合いを把握しながら、それらを応援するとともに、新たな活動を生み出すため、地域づくりを応援するコーディネート機能が必要である。

(2) 具体的なスキーム

(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」¹²と「地域のプラットフォーム」¹³の2つの機能を確保することが求められる。

(場や居場所の確保支援)

- 場や居場所の確保支援のための事業は、現行の属性毎の制度の下でも整備されている。同世代や同じ属性の住民が交流することを目的とした場や居場所は、同様の悩みや思いといった前提を共有していることから来る安心感があり、このような安心感が他者や社会とつながるきっかけとなることも多く、引き続き多様に存在していくことが必要である。
- 一方で、住民の創意や自主性を受け止めることで、地域住民同士の関係性が多様に広がっていくことを促していくため、世代や属性を超えて住民同士が

¹² 個別の活動や人のコーディネートの機能の要素

- ・ 既存の地域活動や日常の支え合いの把握と、実践者への支援による地域活動の活性化
- ・ 住民の「やりたい」という思いを軸とした新たな地域活動の創出
- ・ 顔の見える関係性に基づく、地域の人と人、人と居場所や参加の機会を取り持つ役割
- ・ 地域のプラットフォームをコーディネート・活性化する役割

¹³ 地域のプラットフォームの機能の要素

- ・ コーディネート機能と一体となって、地域における多様な参加の機会と居場所を発見し、生み出すため、①地域を知り、地域の役に立ちたいと考えている住民、②多様な参加の機会や居場所を生み出す資源を有する地域関係者（産業分野、まちづくり分野、金融分野など幅広い関係者）、③相互調整や情報提供、公的サービスへのつなぎを行う行政などがその都度集い相談、協議し、学び合う場
- ・ コーディネート機能を支え、活性化する役割

交流できる場や居場所を整備できるような支援の仕組みを導入すべきである。

- この支援を進めるに当たっては、
 - ・ 世代や属性、国籍を超えた関わりを通じて、幼少期からの地域への意識と、暮らしや文化、価値観の多様性を認め合う意識を育む
 - ・ 「支える」「支えられる」という関係性を超えて、多様な役割と参加の機会や地域での助け合いを生み出す
 - ・ 住民と専門職が協働すること等を通じて、地域に開かれた福祉の実践を展開することにより、包摂的な地域共生の文化を醸成するといった観点を重視することも求められる。

（地域づくりのコーディネート機能）

- 地域づくりのコーディネート機能が確保されることで、例えば、地域づくりに関心のある者が地域のプラットフォームに集まり、コーディネーターと連携することで、これまで結びつきのなかった人と人とがつながり、新たな参加の場が生まれ地域の活動を高めることにつながる。
- 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。
- また、地域のプラットフォームは、地域に一つではなく多様に存在していることが重要であり、その多様性を確保するためには、既存の協議の場の活用も求められる。

（圏域）

- 地域づくりのコーディネート機能は、地域の個別の活動や人を把握しつなげていく機能であり、住民に身近な圏域での活動が必要と考えられる。
あわせて、個別の活動や人のつながりを広げるためには、住民に身近な圏域よりも大きな範囲（市町村等）で出会いの場を作り、交流を生み出す視点、さらには市町村等を越えて人を呼び込み、交流人口や関係人口を拡大していく視点も必要と考えられる。

- 介護保険の生活支援体制整備事業の生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）及び協議体は、圏域については市町村圏域（第１層）と日常生活圏域（第２層）の双方を射程に入れ、重層的に取組を進める考え方となっており、これらの既存の取組にも十分に留意する必要がある。

（人員配置、資格要件）

- 場や居場所の確保支援に関する人員配置については、それぞれの機関が担う機能や現在の配置状況等を踏まえ、市町村において検討を行う。その際、既存事業の人員配置基準・配置人員の資格要件等や各機関に求められる機能を適切に確保することに留意し、これまで各機関が地域で果たしてきた役割が継続的に担えるようにすることが必要である。

（財政支援）

- 上記を踏まえ、市町村内の支援体制として、場や居場所の確保支援及び地域づくりのコーディネート機能の確保に必要な経費に対し一括して交付することを検討すべきである。
- 既存制度として一括交付の対象となるものは、生活支援体制整備事業（介護）、一般介護予防事業（介護）、（自立支援）協議会（障害）、地域活動支援センター（障害）、地域子育て支援拠点事業（子ども）、生活困窮者のための共助の基盤づくり事業（生活困窮）が想定される。

（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。

5 市町村における包括的な支援体制の構築の際のプロセスと留意すべき点

- 市町村における包括的な支援体制の構築の検討に当たっては、まず、地域住民や関係機関等と共に地域のニーズや人材、地域資源の状況等を把握し、見える化した上で分析を行うことが必要である。
それらを前提としつつ、地域住民や関係機関等と議論をし、域内における包括的な支援体制の整備について考え方等をまとめ、共通認識を持ちながら取組を進めるべきである。その際、地域包括ケアシステムの構築に向けた取組状況や生活困窮者自立支援制度、地域子ども・子育て支援事業の提供体制に基づく包括的な支援の提供に向けた実践の状況等も踏まえ、新たな縦割りを生み出さないよう留意することも求められる。
- 特に、地域づくりに向けた支援については、既存の地域のつながりや支え合う関係性を十分理解した上で、行政からのお仕着せにならないように、地域住民の主体性を中心に置き、長期的な視点を持って活動を応援することを基本とする。
- その際、庁内の組織体制についても、職員が既存の縦割りを超えて包括的な支援に当たることができるよう、業務に当たる職員の声を聞きながら、柔軟で相互の連携を図りやすい体制に変えていくことが求められる。このような組

織体制の構築により、職員の自主性の向上が期待されるとともに、個人の多機能化が求められる 2040 年を見据えた組織体制にもつながる。さらに、人材不足等に対応する観点から、市町村間における連携も重要である。

- また、事業実施後も、地域住民や関係機関等と振り返りや議論を繰り返し行いつつ、事業の実施状況等を定期的に分析・評価し、改善していく必要がある。評価に際しては、例えば、包括的な支援が円滑に提供されているか、一つの相談機関等に過剰な負担が生じていないか、既存の事業の推進を妨げていないか、一体的になされた財政支援が適切に配分されているかなど、幅広い観点について確認し、地域住民や関係機関等とともに議論を行うべきである。その結果、例えば、一度整備した組織体制についても、必要に応じて柔軟に見直すなど、試行錯誤しながら改善していくことも求められる。
- 市町村がこのようなプロセスを適切に経て、地域住民や関係機関等とともに考え方等を共有し、事業を推進するためには、幅広い関係者をメンバーとする議論を行う場を市町村が設置する仕組みとすべきである。
- 新たな事業の実施主体は市町村であるが、本人や世帯の状態に合わせた支援を行うためには、日頃から支援に携わっている NPO、社会福祉法人、社会福祉協議会などの民間団体とも協働して体制を組む必要があることから、それらの団体も事業を実施することができるよう事業の委託等のための仕組みを設ける必要がある。
- なお、事業実施体制の構築を進める際には、市町村が直接担うべき範囲と委託により民間団体の強みを活かす範囲について、対象事業の性質に応じて検討を行うべきであるとともに、価格での評価に加え、事業の内容や過去の支援実績にも着目し、支援の質や事業の継続性などを総合的に評価していくことも重要である。¹⁴

6 介護、障害、子ども、生活困窮等の各制度から拠出する際の基本的な考え方

- 新たな事業において実施される支援のうち、市町村が行う断らない相談支援及び地域づくりに向けた支援については、地域住民のニーズや資源の状況

¹⁴ 本検討会において、相談支援の実践においては、相談支援から機動的につながる緊急一時的な生活支援が求められることも多くなっており、今後の福祉の対人支援領域においても、医療の分野における急性期対応にあたるような支援についてはその必要性を市町村が理解しつつ推進していく必要があるのではないか、といった意見があった。

に合わせ、属性を超えた支援の柔軟かつ円滑な提供が求められる。このため、国等による財政支援は、介護、障害、子ども、生活困窮等の各制度における関連事業に係る補助について、一体的な執行を行うことができる仕組みとすべきである。

- 介護、障害等の既存の各制度における基準額や補助率が異なることを踏まえ、事業費の積み上げ方や配分方法について検討を行う必要がある。その際、既存の制度からの拠出については、拠出が特定の制度に偏らないよう合理的なルールに基づく機械的な方法による按分とすることが必要であるといった意見や、現在の取組を継続できるよう交付水準を保つべきであるといった意見があったことを踏まえ、より詳細を検討すべきである。
- さらに、現行の各経費の性格の維持など国による財政保障にも十分配慮する観点から、シーリング上、現在義務的経費とされているものについては、引き続き義務的経費として整理できるような仕組みとすべきである。

IV 市町村における包括的な支援体制の整備促進のための基盤

1 人材の育成や確保

(1) 専門職に求められる資質

- 市町村や新たな事業の委託を受ける事業所の専門職を始め、全ての専門職については、地域共生社会への意識を高め、日々の実践を展開していくための倫理観を向上することが求められる。
- その上で、新たな事業を実施する際には、支援の質が担保されることが必要であり、研修カリキュラムや教材等の整備の推進、研修の実施等、人材の育成・確保に向けた取組を進めることが重要である。
- 断らない相談支援においては、本人や家族を包括的に受け止めるためのインタビュー¹⁵の方法や、課題を解きほぐすアセスメントの視点、さらに市町村全体でチームによる支援を行うための総合調整等に関する手法・知識が求められる。また、自ら相談に来られない人も想定したアウトリーチの手法や、DV 被害者や性暴力被害者、児童虐待の被害者、大規模災害に見舞われ心に大きな傷を受けた被災者など回復に時間が掛かる状態も想定し、継続的に関わり、つながり続ける支援を進めるスキル等も求められる。
- 参加支援においては、本人の抱える制度の狭間のニーズに対応するため、福祉分野のみならず地域の多様な分野とつながりながら、既存の人的・物的資源を組み合わせたメニューを作ったり、資源がない場合には新たに作り出すためのノウハウが求められる。
- 地域づくりに向けた支援については、地域の人と人とのつながりや既存の活動を把握した上で、それらを活性化すること、包摂的な地域社会を目指して、共生社会への意識啓発を進めること、子どもから大人まで全世代にわたる福祉教育、学習の場、新たな地域活動を創出することに関するスキルが求められる。

(2) 市町村の人材の育成・確保

¹⁵ 初回面接や初期段階における情報収集

- 新たな事業を円滑に進めるためには市町村の人材の育成・確保も求められる。
- 新たな事業を開始するに当たっては、庁内全体で包括的な支援体制について検討し、体制の構築を進めることが求められる。その中では、福祉部門の職員だけではなく、職員全体に対して研修等を行う必要がある。また、例えば、庁内にプロジェクトチームを設置し、自分の部署の役割を離れて、包括的な支援体制の構築に向けてどのような取組が求められるか等を職員が主体的に考えていくことも重要である。
- 加えて、事業開始後も、例えば、新人職員や各役職の研修に包括的な支援体制に関する内容を盛り込み、全ての職員が定期的に包括的な支援体制について学ぶといった工夫も有効である。また、庁内において福祉領域全体はもちろんのこと、教育やまちづくり等に関する制度や仕組み、財政等に関する知識を有する人材を組織的に育成しつつ、チームで対応していくことが求められる。
- さらに、地域住民と市町村職員や専門職が共に研修を行う機会を作ることにより、地域づくりの推進に向けて共に学び合うことができるようになり、地域で人と人とのつながりや既存の助け合い活動の重要性などを理解し、地域住民が主体性を持って地域づくりを進められるようになる。¹⁶

2 地域福祉計画等

- 改正法で、地域福祉計画については、市町村に策定の努力義務が課されるとともに、福祉の各分野における共通事項を定め、上位計画として位置付けられ

¹⁶ 本検討会では、人材の育成・確保について以下の意見があった。

- ・ 研修を効率的に進める観点から、インターネットやAI等を活用することで、専門職と地域住民との両者が気軽に学習し、新たな知識を得る機会を作ることができ、支援の実践においては、職場にいながら遠隔で様々な専門職によるスーパーバイズを受けることもできる。
- ・ 人材の確保という観点では、自治体における人事ローテーションを通常よりも長く設定するなどの工夫も必要である。
- ・ 地域住民の多様な経験から学ぶことや、興味関心を活かす観点も重要であり、例えば、会社員等の経験はガバナンスや交渉力、コミュニケーション力として活かすことが可能であり、学生は大学等で得た知識を基に地域において体験や実践をすることで、次なる学びにつながるなど、専門職と共に支援の実践で活躍する人材として多様な可能性があるのではないかと。

た¹⁷。また、市町村が包括的な支援体制の整備を進める場合には、地域福祉計画に記載することとされている（都道府県が策定する地域福祉支援計画も同様）。今般、市町村が新たな事業を実施する場合にも、地域福祉計画の記載事項とすべきである。

- 地域福祉計画の策定過程を通じて、市町村が、住民や関係者・関係機関との意見交換等を重ね、包括的な支援の考え方や新たな事業に関する共通認識を醸成することが重要である。また、定期的に事業の実施状況等の分析・評価を進める。地域福祉計画の策定に当たっては、介護保険事業計画など他の分野の計画との記載の整合を図る必要がある。
- また、都道府県においても、市町村の事業実施を支援することを始め、包括的な支援体制の構築における役割について、地域福祉支援計画の記載事項とすべきである。
- 地域福祉計画等の策定に当たっては、自殺対策基本法（平成 18 年法律第 85 号）において、全ての都道府県及び市町村が地域自殺対策計画を定めるものとされていることから、記載事項等について調整を図るとともに、成年後見制度等の権利擁護、再犯防止・更生支援に関する計画とも調整を図ることが求められる。
- なお、地域共生社会の推進については、地域福祉計画だけでなく、自治体の最上位計画である総合計画に記載する自治体もある。地域共生社会を総合計画に位置付け、福祉部局だけでなく、自治体全体で取組を推進することは重要であることから、国はそれらを好事例として積極的に周知していくべきである。

3 会議体

- 包括的な支援体制の構築に向けては、多職種による連携や多機関の協働が重要な基盤となる。これが充実するためには、多職種、多機関が集い情報共有や協議を行う場（会議体）の機能が重要である。
- 既存の属性別の制度等による会議体（※）があることに十分に留意して、こ

¹⁷ 検討会においては、今後、地域福祉計画の策定を義務化していくことを目指す必要があるとの意見があった。

れらを有効活用し、市町村の職員も参画した上で、包括的な支援の提供に向け個別事例の検討等を行うことが望ましい。これにより、包括的な支援の提供が推進されるとともに、個別事例の検討が積み重なることで地域の課題が明らかになり、その解決に向け、例えば、参加支援の充実の検討を進めるなど、市町村の取組が充実することも期待される。

(※) 既存の属性別制度等の会議体

- ・ 地域ケア会議（介護）
- ・ 支援会議、支援調整会議（生活困窮）
- ・ （自立支援）協議会（障害）
- ・ 要保護児童対策地域協議会（子ども）
- ・ 自殺対策に関する連絡協議会（自殺対策）

- なお、地域ケア会議（介護）、支援会議（生活困窮）、要保護児童対策地域協議会（子ども）は、各法律で構成員に守秘義務が課されていることから、関係者で個人情報を共有しながら個別事例の検討を行う場としての活用も可能である。

4 都道府県及び国の役割

(都道府県の役割)

- 市町村における包括的な支援体制の構築を促進するため、広域自治体である都道府県は、管内自治体の実情に応じて、
 - ・ 市町村における包括的な支援体制の構築の取組の支援
 - ・ 市町村域を越える広域での人材育成やネットワークづくり
 - ・ 広域での支援や調整が求められる地域生活課題への対応などの役割を担うことが考えられる。
- 市町村における包括的な支援体制の構築の取組の支援としては、管内自治体の実態を把握した上での広域実施や他の事業との一体的実施などに向けた支援、管内自治体における先駆的取組やノウハウ等の情報収集及びそれらの情報の発信が考えられる。
- 市町村域を越える広域での人材育成やネットワークづくりとしては、包括的な支援体制の構築に係る人材の育成に向けた研修の開催や、支援員のバーンアウトを防止するために、支援員同士や管内自治体相互のネットワークを作り、広域での地域づくりや参加支援等のバックアップを行うことが求められる。

○ 広域での支援や調整が求められる地域生活課題への対応としては、DV 被害者や性暴力被害者、刑務所や少年院からの出所者など、住民の身近な圏域で対応しがたい場合や、より専門的な支援が求められる場合等において、都道府県が積極的に対応することが考えられる。具体的には、都道府県が自ら相談を受け、支援を行うことに加え、広域的な支援という観点の下、市町村や断らない相談支援に従事する支援員を後方支援する事業（スーパーバイズを行う事業）の実施や、複数の都道府県域にまたがるケースの場合には、都道府県同士が連携し、対応するということが重要である。

○ 特に、小規模な自治体や自立相談支援機関を有しない町村に対しては、都道府県によるきめ細かな支援が必要である。

また、本人や世帯の状況に合わせた多様な支援の実施が求められる参加支援については、生活困窮者自立支援制度の実践で見られるように、当該市町村と意見交換しながら、事業の共同実施の調整や、都道府県への事業実施の委託の調整等、サポートを積極的に行う必要がある。

（国の役割）

○ あわせて、国においては、引き続き、SNS 等¹⁸も活用しつつ、都道府県域を越える相談事業を進めるほか、市町村等に対して、

- ・ 標準的な研修カリキュラムや教材等の整備
- ・ それぞれの地元の大学の力を活用するなど、都道府県と連携したブロック別研修等の実施を通じた人材育成の推進
- ・ 新たな事業の実施に向け、自治体間の格差がなるべく生じないよう、未実施自治体における専門職など関係者の気運醸成のためのシンポジウム等の開催
- ・ 職員を個別に市町村へ派遣し、包括的な支援体制の構築に向けた気運の醸成
- ・ 体制構築に関する事例の分析や共有、調査研究

といった支援を進めることが考えられる。なお、研修カリキュラムや教材等については、各分野の専門職や地域住民など多様な主体が共に学びあうことができるものを、丁寧に関係者の声を聞きながら、国として整備することが求められる。

¹⁸ 若者にとって、SNS が日常の通信手段として定着していることを踏まえると、SNS を活用した相談を検討していくことが必要であるが、本人の状態や状況に応じ、SNS 上でのつながりをきっかけとして、地方自治体等も連携しながら、本人を実際的な支援につないでいく観点が必要である。

(留意すべき点)

- 国及び都道府県がこうした役割を果たすに当たっては、各市町村の直面する状況が非常に多様であり、包括的な支援体制の姿やその構築に向けての歩みも一様ではないことを十分に理解し、できるだけ多くの住民が新たな事業による支援を受けられるように、事業の未実施自治体も含め各市町村に足を運び、状況の把握に努め、その時々で市町村が必要としている支援を柔軟に提供していくことが重要である。また、国及び都道府県自身が組織の縦割りを超えて市町村の支援を行う必要がある。あわせて、特に小規模市町村の状況等には十分に留意しつつ、その支援を円滑に提供するために様々な支援手法の具体化を図っていくことも求められる。

V 終わりに

- 本検討会は、第6回検討会以降、中間とりまとめまでの議論で明らかとなった、福祉政策の新たなアプローチの強化と市町村における包括的な支援体制の構築の必要性を前提とし、その具体化に向けた方策について更なる検討を行ってきた。
- 日本社会の変化や個人の人生の多様化の中、地域では様々な生活困難に直面する人々が増大している。互いを慮り支え合う地域、誰もがかけがえのない存在として承認され、居場所と活躍の場を持てる地域は、この国の礎であり活力の源である。そのような地域づくりのために、福祉の対人支援に求められるのは、一人ひとりの個別のニーズや様々な生活上の困難を受け止め、自律的な生活を継続していくことを支援するという視点である。
- 本検討会は、このような福祉政策の新たなアプローチを具体化する道筋について議論を重ねてきた。そして、包摂的な地域社会の実現を図るための方策として、属性を超えた包括的支援を実現し、共生の場につなぐ仕組みづくりが求められているという考え方で一致した。具体的には、①断らない相談支援②参加支援③地域づくりに向けた支援を内容とする事業を創設するとともに、財政支援の方法を改めるように提言を行った。
- 市町村が包括的な支援体制の構築を進めるに当たっては、地域住民や関係機関と協働していくプロセスを重視するべきである。また、事業を実施する中でも試行錯誤を繰り返しながら、地域のニーズに合わせて取組内容や組織体制等を絶えず見直していく柔軟性が大事である。こうした取組は、属性毎の専門的な支援を充実させてきたこれまでの福祉分野の成り立ちからすれば、新たな挑戦でもある。
- 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。
- 今後、新たな事業の実施に向けて、より詳細な要件や基準、財政支援に係る交付の在り方等に関する検討が行われるが、国においては各分野の支援関係

者や自治体の声を十分に聞いた上で、これまでの各分野での取組等も十分に尊重しながら、丁寧に作業を進め、納得感の高い仕組みとすることが重要である。その際には、各分野の相談事業等がこれまで地域で果たしてきた機能等を踏まえ、既存の事業の質の低下を招かないよう留意すべきである。

- 本検討会はここで一旦幕を閉じるが、今後、包括的な支援体制の整備に向けた取組が、本格化していく。地域の実情に応じた真に実効ある支援体制が整備され、質の高い支援や地域を豊かにする取組が活発に生まれていくことが重要であり、そのためにも本検討会の構成員を中心に、全国の取組の動向や進捗を確認し、意見交換する場を設けていくことが必要である。
- 地域で暮らす子どもたちが、豊かなつながりの中で成長し次代を担っていく条件をいかに充実させるかも問われている。地域共生社会を目指す取組においては、制度上で縦割りを超えるのみならず、時間軸でも世代毎の縦割りの発想を超えていくことが大事である。子どもたちがそして誰もが、人生を通じて暮らしたいと思える地域をつくる動きが生まれることが望まれる。
- 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。この最終とりまとめでは、地域共生社会に足を踏み出していくために取り組むべき事業が提起された。多くの自治体、地域住民、関係機関などによってこの提起が受け止められ、それぞれの地域に適したかたちに具体化され、力強い歩みが始まることを願ってやまない。