

2 地域福祉にかかる法・制度の動向

(1) 地域共生社会の実現

① 国の動向について

(ア) 地域包括ケアシステムの構築

団塊の世代のすべてが75歳以上の後期高齢者となる令和7年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される「地域包括ケアシステム」の構築が進められています。

今後、団塊の世代が75歳以上となる令和7年、さらには団塊ジュニア世代が65歳以上となる令和22年を見据え、介護保険制度を基盤とした地域共生社会づくりや介護サービス需要の更なる増加・多様化、現役世代（担い手）の減少への対応が重要となっています。

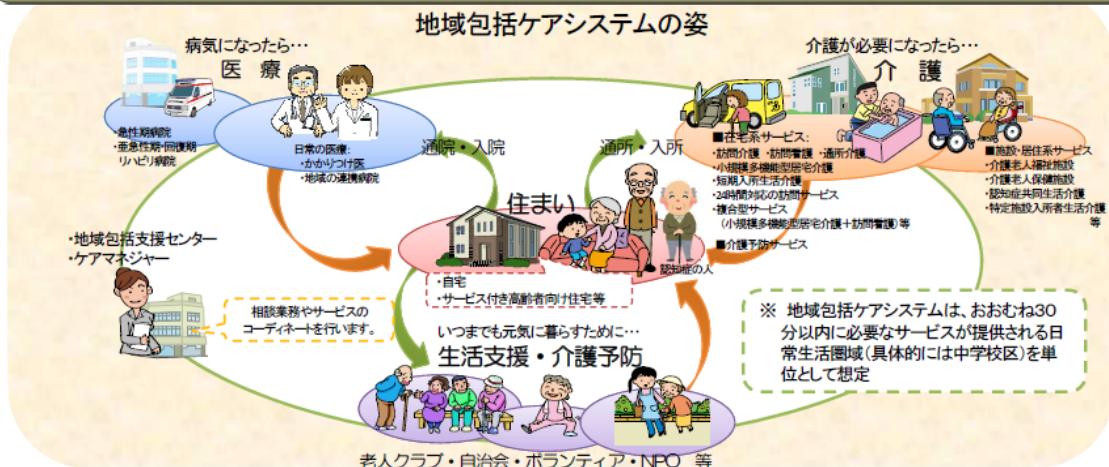
このため、令和2年の介護保険制度の改正では、地域共生社会の実現と令和22年への備えとして、「1. 介護予防・地域づくりの推進」、「2. 地域包括ケアシステムの推進」、「3. 介護現場の革新」を3つの柱とする考え方が示され、この3つの柱は、相互に重なり合い、また関わり合うものと位置づけられています。

【参考】

地域包括ケアシステム

- 団塊の世代が75歳以上となる2025年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、**住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築を実現**していきます。
- 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者の地域での生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要です。
- 人口が横ばいで75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、**高齢化の進展状況には大きな地域差**が生じています。

地域包括ケアシステムは、**保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていく**ことが必要です。



出典：厚生労働省ホームページ「地域包括ケアシステム」

(イ) 生活困窮者自立支援制度

平成 27 年4月から施行された生活困窮者自立支援制度は、最後のセーフティネットである生活保護に至る前の段階から、第 2 のセーフティネットとして早期に支援を図ることを目的としています。

平成 30 年 10 月には、改正法が施行され、地域共生社会の実現に向けて、生活困窮者自立支援制度の2つの基本理念である、「生活困窮者の尊厳の保持」と「生活困窮者支援を通じた地域づくり」が法に規定されました。

また、生活困窮者の定義として、経済的困窮の背景要因となる、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性などの様々な事情なども含めることが明確化され、包括的に支援を行っていくこととされています。

これに加えて、社会的孤立や自尊感情の低下等により、自ら SOS を出すことが難しい生活困窮者が、早期に支援につながるよう、自治体の各部局（福祉、就労、教育、税務、住宅等）において、生活困窮者を把握した場合には自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことが努力義務化されるとともに、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うため、関係機関等から構成される会議（支援会議）を設置することができることとなりました。

令和 2 年 4 月には、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受けて、特に住居確保給付金の対象者の拡充や、受給期間中の求職活動要件の大幅な緩和が実施されました。

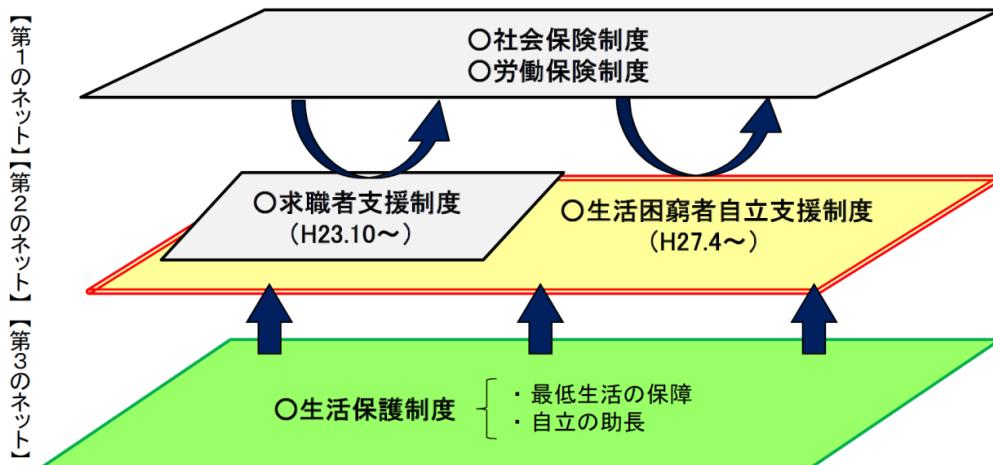
しかし、急激に相談者が増加する中、第2のセーフティネットとしての役割と、一人ひとりに寄り添った丁寧な「伴走型」支援を両立させる必要があり、こうした状況下において、新しい生活様式に合った支援のあり方を検討していくことが必要となっています。

今後とも、経済的課題だけでなく、本人の状況に応じてできる限り幅広い支援を行うこと、さらに、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の構築、社会資源の開発などを通じて、住民が相互に支え合う地域づくりをめざします。

【参考】

生活に困窮する者に対する重層的なセーフティネット

最後のセーフティネットである生活保護制度及び生活保護に至る前の段階での自立を支援する生活困窮者支援制度により、生活に困窮する者に対して、重層的なセーフティネットを構成している。



出典：厚生労働省「平成29年7月新たな住宅セーフティネット制度説明会 資料」

生活困窮者自立支援制度の理念

1. 制度の意義

※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。

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

(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。

出典：厚生労働省「平成27年7月生活困窮者自立支援制度について」

【参考】

生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化

1. 基本理念・定義の明確化

- ・生活困窮者の自立支援の基本理念の明確化
 - ①生活困窮者の尊厳の保持
 - ②就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じた、包括的・早期的な支援
 - ③地域における関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制の整備(生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現に向けた地域づくり)
- ・定義規定を「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」に見直す。

➡ 生活困窮者支援に携わる多数かつては分野にわたる関係者間において、基本理念や定義の共有を図ることにより、適切かつ効果的な支援を展開

2. 自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務の創設

- ・事業実施自治体の各部局(福祉、就労、教育、税務、住宅棟)において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化

➡ 関係部局との連携強化により、自立相談支援窓口につながっていない生活困窮者を確実につなげ、適切な支援を実施

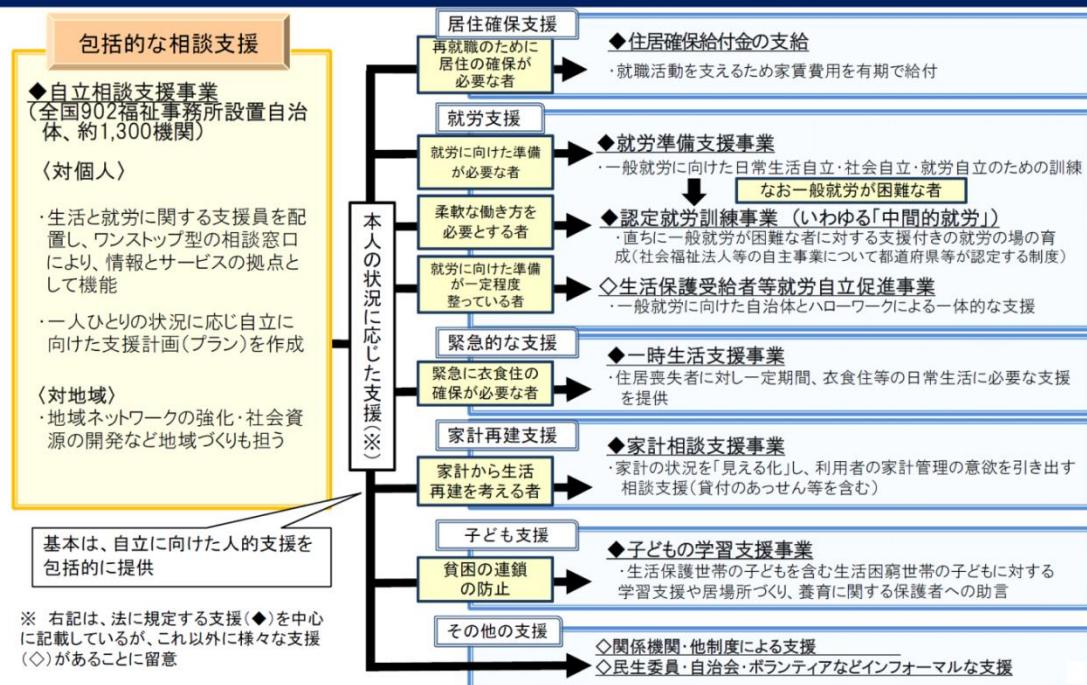
3. 関係機関間の情報共有を行う会議体の設置

- ・事業実施自治体は、関係機関等を構成員(※)とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うための会議の設置をできることとする。
 - (※)自治体職員(関係分野の職員を含む)、自立相談支援事業の相談員、就労準備支援事業・家計改善支援事業等法定事業の支援員、各分野の相談機関、民生委員等を想定。
- ・生活困窮者に対する支援に関する関係者間の情報共有を適切に行うため、会議の構成員に対する守秘義務を設ける。

➡ 会議における情報共有等の結果、世帯全体としての困窮の程度の把握等が進み、深刻な困窮状態にある生活困窮者や困窮状態に陥る可能性の極めて高い生活困窮者等への早期、適切な支援が可能

出典 厚生労働省「平成30年7月 生活困窮者自立支援制度全国担当者会議 資料」抜粋

生活困窮者自立支援制度の概要



出典：厚生労働省「平成29年7月 新たな住宅セーフティネット制度説明会 資料」

(ウ) 「地域共生社会」の実現に向けて

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」では、「子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、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とのできる仕組みを構築する」ことが示されました。

これを受けて、平成29年2月には厚生労働省が「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」を公表し、地域共生社会の実現に向けて2020年代初頭を目指し、「地域課題の解決力の強化」「地域丸ごとのつながりの強化」「地域を基盤とする包括的支援の強化」「専門人材の機能強化・最大活用」という4つの柱に沿って改革を進めていくという改革の骨格を示しました。

この改革の一つとして平成29年5月に改正された社会福祉法では、地域福祉推進の理念として、支援を必要とする住民が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者が把握し、関係機関との連携等による解決を図ることが明記されるとともに、この理念を実現するために、市町村が地域住民の地域福祉活動への参加を促進する環境整備や、関係機関が連携して分野を超えた相談に応じる体制を構築することなど、包括的な支援体制づくりに努めることが規定されました。

併せて、市町村による地域福祉計画の策定が努力義務として規定されるとともに、福祉の各分野における共通事項を定める、福祉分野の上位計画として位置づけられるようになりました。

令和2年6月に改正された社会福祉法では、市町村において、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するため、「相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」を一体的に実施する新たな事業（重層的支援体制整備事業）の枠組みが創設されています。

【参考】



【参考】重層的支援体制整備事業の創設

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。
 ▼属性別の支援体制では、複合課題や複数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。
 ○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。

(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
II 参加支援
III 地域づくりに向けた支援

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なうことを可能とするため、国の財政支援に際し、高齢・障害・子ども・生活困窮の各制度の関連事業について、一連的な執行を行う。

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つの支援を一連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)扶助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。
 (ウ)災害時の円滑な対応にもつながる。

25

参加支援事業とは

(社会福祉法第106条の4第2項第2号)

- **社会とのつながりを作るための支援を行う**
 各分野で行われている既存の社会参加に向けた支援では対応できないニーズに対応するため、地域の社会資源などを活用して社会とのつながり作りに向けた支援を行う。
- **利用者のニーズを踏まえた丁寧なマッチングやメニューをつくる**
 利用者のニーズや課題など丁寧に把握し、本人と支援メニューのマッチングを行う。
 また、新たに社会資源に働きかけたり、既存の社会資源の拡充を図り、本人や世帯のニーズや状態に合った支援メニューをつくる。
- **本人への定着支援と受け入れ先の支援を行う**
 本人と支援メニューをマッチングしたのち、本人の状態や希望に沿った支援が実施できているかフォローアップをする。
 また、受け入れ先の悩みや課題にも寄り添い、困っていることがある場合にはサポートをする。

(取組例)

- ・生活困窮者の就労支援施設において、経済的な困窮状態にないひきこもり状態に対して就労支援（就労準備支援）を実施する
- ・就労継続支援B型の事業所において、障害福祉手帳を持たないひきこもり状態の者への就労支援を実施する
- ・養護老人ホームにおいて、居住に課題を抱える者への支援のため、空床を活用し契約による入所を実施する

出典：厚生労働省ホームページ 社会福祉法の改正趣旨・改正概要（抜粋）