

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

国の動向について

ア 地域包括ケアシステムの構築

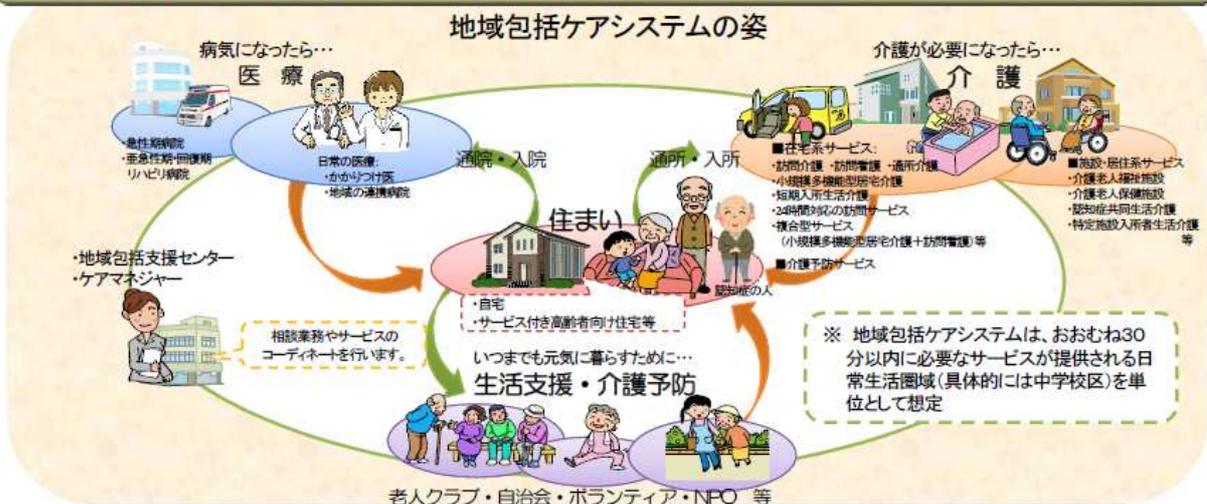
団塊の世代のすべてが75歳以上の後期高齢者となる2025(平成37)年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される「地域包括ケアシステム」の構築が進められています。

また、2015(平成27)年4月の介護保険法の改正においては、単身世帯等が増加し、軽度の生活支援を必要とする高齢者が増える中、多様な主体が提供するさまざまな生活支援・介護予防サービスが利用できるような地域づくりが必要であることが示されました。その実現に向けて、地域資源のネットワーク化や開発などを担う、生活支援コーディネーターの配置や、生活支援の担い手として、元気な高齢者の社会参加を促すことなどが示されています。

【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**必要があります。



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の開始

少子高齢化の進展や世帯構造の変化、家族や地域、職場におけるつながりの希薄化が進むなか、失業や発病といった突発的な困難が生じた際に家族等による支えが得られない人がいます。また、1990年代のバブル経済崩壊以降の長期的な景気低迷等の影響により、経済的に困窮する人も増加しました。こうした要因があいまって、深刻な生活困窮状態に陥ってしまうケースが見受けられるようになりました。

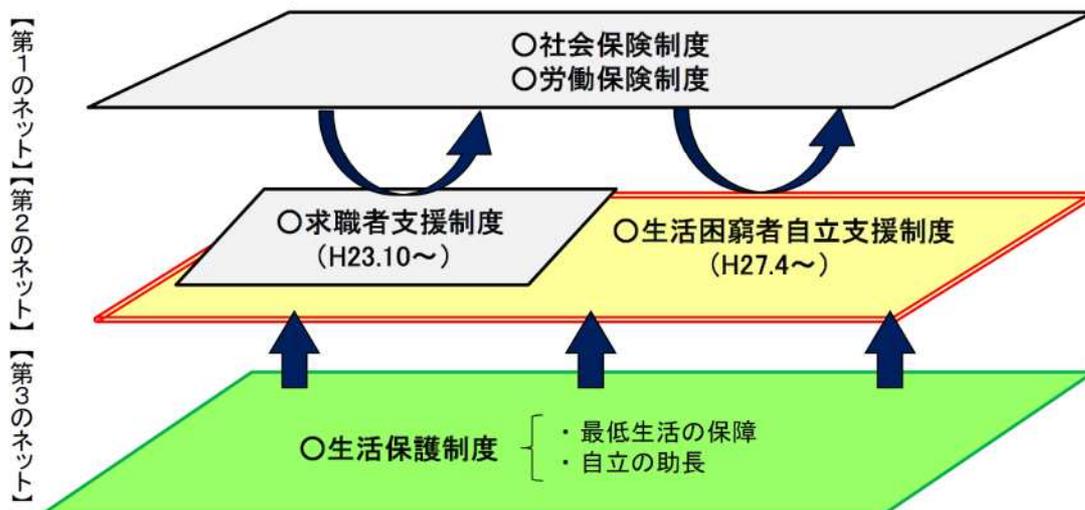
このような状況を踏まえ、最後のセーフティネットである生活保護制度における自立助長機能の強化とともに、生活保護受給者以外の生活困窮者に対する、いわゆる「第2のセーフティネット」の充実・強化を図ることを目的として、2013(平成25)年12月に生活困窮者自立支援法が成立しました。

同法に基づく生活困窮者自立支援制度では、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ています。

【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「2017(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」

【参考】

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

(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。

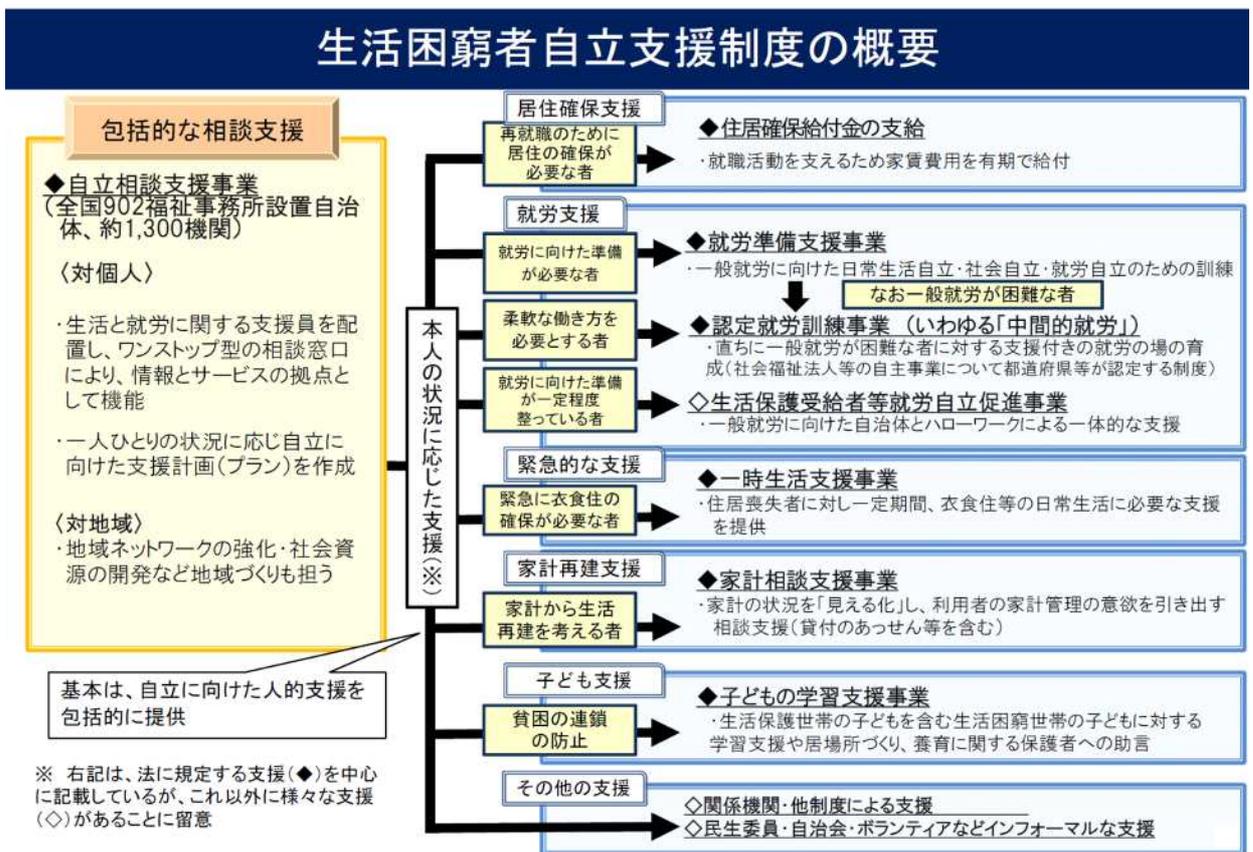
(3)早期的な支援...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。

(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「2015（平成27）年7月
生活困窮者自立支援制度について」

【参考】



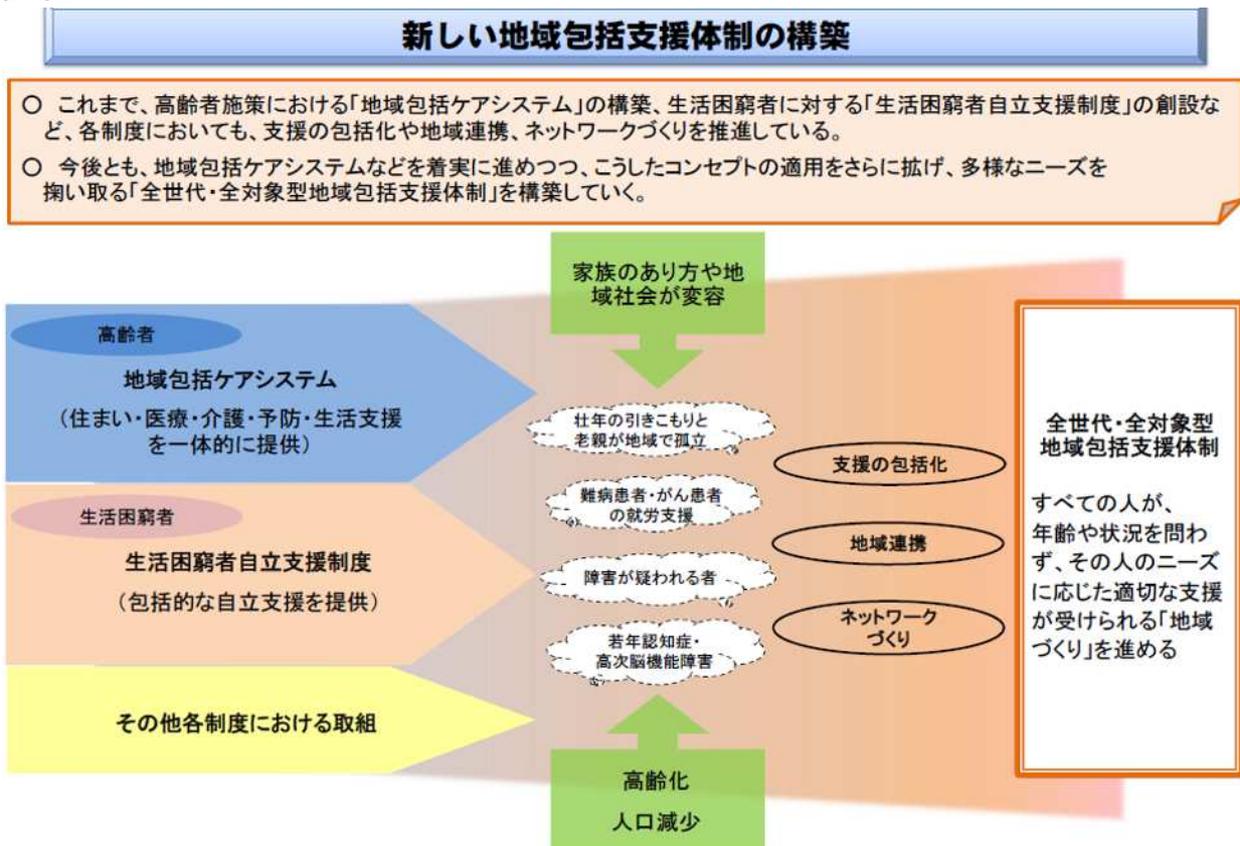
出典：厚生労働省「2017（平成29）年7月
新たな住宅セーフティネット制度説明会 資料」

ウ 新しい地域包括支援体制の構築

厚生労働省は、2015（平成 27）年9月に、多機関・多分野協働による包括的な相談支援システムの構築と、高齢・障がい・児童等の福祉サービスを総合的に提供できるしくみを推進する「新しい地域包括支援体制」の構築をめざす内容を盛り込んだ、「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」を公表しました。

このビジョンでは、高齢者の住まい・医療・介護・予防・生活支援を一体的に提供し、地域生活を包括的に支援することをめざす「地域包括ケアシステム」の構築や、本人に寄り添いながら生活全般に対する包括的な相談・支援を提供することをめざす「生活困窮者自立支援制度」の取り組みを進めるとともに、これらのコンセプトの適用をさらに拡げ、多様なニーズをすくい取る「全世代・全対象型地域包括支援体制」を構築していくことが示されました。

【参考】



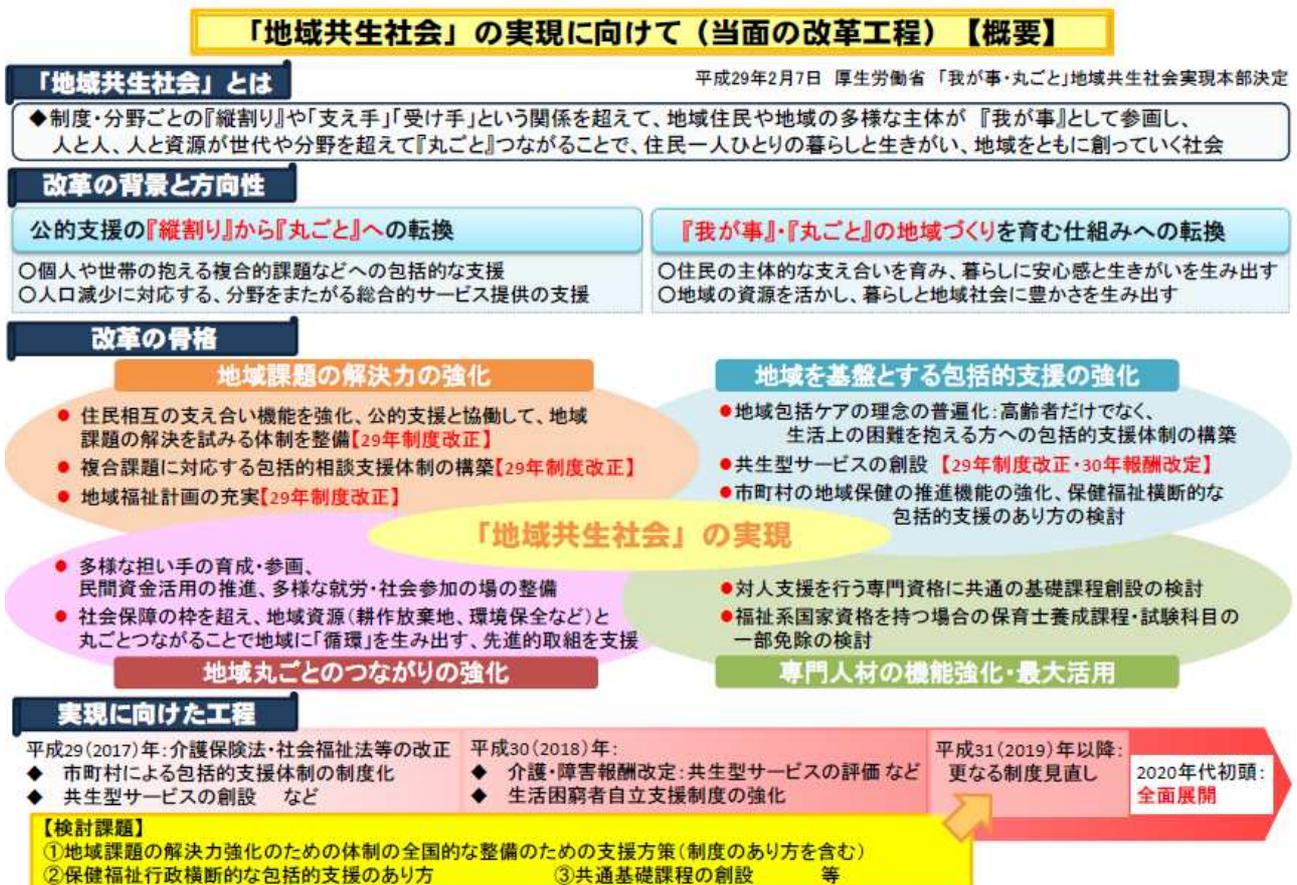
出典：厚生労働省「2015(平成 27)年 9月 17日 新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム・幹事会 資料」

エ 「地域共生社会」の実現に向けて

2016(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こ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、厚生労働省は、2017(平成29)年2月に、「『地域共生社会』の実現に向けて(当面の改革工程)」を公表し、「公的支援の『縦割り』から『丸ごと』への転換」、「『我が事』・『丸ごと』の地域づくりを育む仕組みへの転換」という改革の2つの方向性を示すとともに、2020年代初頭の全面展開に向けて、「地域課題の解決力の強化」、「地域を基盤とする包括的支援の強化」、「地域丸ごとのつながりの強化」、「専門人材の機能強化・最大活用」の4つを骨格とする改革を実行することとしています。

【参考】



出典：厚生労働省 報道発表

(「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)」を取りまとめました)

「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）より抜粋・要約

< 「地域共生社会」の実現が求められる背景 >

歴史的に見ると、かつて我が国では、地域の相互扶助や家族同士の助け合いにより、人々の暮らしが支えられてきた。

戦後、工業化に伴う人々の都市部への移動、個人主義化や核家族化など、社会の変化に対応するため、疾病や障がい・介護、出産・子育てなど、人生において支援が必要となる典型的な要因を想定し、公的な支援制度は、高齢者、障がい者、子どもなどの対象者ごとに『縦割り』で整備、充実が図られてきた。

< 「縦割り」の限界を克服する必要性 >

しかし、昨今、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱え、複合的な支援を必要とするといった状況がみられ、対象者ごとに『縦割り』で整備された公的な支援制度では、対応が困難なケースが浮き彫りになっている。例えば介護と育児に同時に直面する世帯（いわゆる「ダブルケア」）や、障がいのある子と要介護者の親の世帯への支援が課題となっている。また、精神疾患患者や、がん患者、難病患者など、地域生活を送る上で、福祉分野に加え、保健医療や就労などの分野にまたがって支援を必要とする方も増えてきている。

さらに、急速な人口減少が進み、地域によっては、対象者ごとの公的福祉サービスを提供する専門人材を確保することが難しくなっている。

地域における多様な支援ニーズに的確にこたえていくためには、個人や世帯が抱えるさまざまな課題に包括的に対応していくこと、また、地域の実情に応じて、高齢・障がいといった分野をまたがって総合的に支援を提供しやすくすることが必要。

公的支援の『縦割り』から『丸ごと』への転換が必要

< 「つながり」の再構築の必要性 >

人々の暮らしにおいて、「社会的孤立」の問題や、公的支援制度が対象としないような身近な生活課題、例えば電球の取り換えやゴミ出し、買い物や通院のための移動などへの支援の必要性の高まりといった課題が顕在化している。

また、軽度の認知症や精神障害の疑いがありながらも、制度の受給要件を満たさない「制度の狭間」問題も存在している。

こうした課題の多くは、かつては、地域や家族などのつながりの中で対応されてきたが、昨今は、その「つながり」が弱まってきたことで表面化している。

地域は、高齢者、障がい者、子どもなど世代や背景の異なるすべての人々の生活の本拠であり、地域を基盤として人と人とのつながりを育むことで、誰もが尊重され包摂を受けながら、その人らしい生活を実現できる社会の構築につながる。

このようなつながりのある地域をつくる取り組みは、自分の暮らす地域をより良くしたいという地域住民の主体性にもとづいて、『他人事』ではなく『我が事』として行われてこそ、参加する人の暮らしの豊かさを高めることができ、持続していく。

『我が事』・『丸ごと』の地域づくりを育む仕組みへの転換が必要

国の動向を踏まえた大阪市の方針

国が示した、地域共生社会を実現するため4つの「改革の骨格」を踏まえて、大阪市の方針を本計画において定め、計画的に取り組みを進めていきます。

<地域課題の解決力の強化>

住民相互の支え合い機能を強化、公的支援と協働して、地域課題の解決を試みる体制を整備（要約）

- ・ 『他人事』を『我が事』に変えていくような働きかけを通じて、住民が、主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制を構築していく。
- ・ 住民に身近な圏域において、地域包括支援センターなど各福祉制度に基づく相談機関や、社会福祉協議会、社会福祉法人やNPO法人、住民を主体とする活動団体などが、相互に連携しながら、専門分野だけではなく、地域の住民が抱える課題について、分野を超え『丸ごと』の相談を受け止める場を設けていく。



大阪市の方針

- ・ 市社協・区社協と連携し、地域福祉活動への住民参加を促進するとともに、住民が主体的に地域課題を把握し解決できる体制づくりを支援します。
また、地域福祉活動への多様な主体の参画と協働を推進するとともに、豊富な社会資源の有効活用を図ります。
詳細は、第3章-「基本目標1 みんなで支え合う地域づくり」(P70)を参照

複合課題に対応する包括的相談支援体制の構築（要約）

- ・ 本人に寄り添いながら生活全般に対する包括的な支援を行うという生活困窮者自立支援制度の理念を普遍化し、住民に身近な圏域で明らかになった課題、特に、多様・複合的な課題について、福祉分野だけでなく、保健・医療、権利擁護、雇用・就労、産業、教育、住まいなどに関する多機関が連携し、市町村等の広域で解決を図る体制を確保する。住民に身近な圏域における『丸ごと』の相談体制と緊密に連携することにより、すべての住民を対象とする包括的相談支援体制を構築する。



大阪市の方針

- ・ 自ら助けを求めることができず、地域社会から孤立しがちな人を支えるしくみづくりに取り組みます。また、既存の相談支援のしくみでは解決できない複合的な課題を抱えた人に対し、さまざまな施策分野の相談支援機関や地域の関係者が連携し支えるためのしくみづくりに取り組みます。これらの取り組みが連携することで、総合的な相談支援体制の整備を図ります。
詳細は、第4章-「1 相談支援機関・地域・行政が一体となった総合的な相談支援体制の整備」(P92)を参照

<地域を基盤とする包括的支援の強化>

地域包括ケアの理念の普遍化：高齢者だけでなく、生活上の困難を抱える方への包括的支援体制の構築（要約）

- ・ 地域包括ケアの理念を普遍化し、高齢者のみならず、障がい者やこどもなど生活上の困難を抱える方が地域において自立した生活を送ることができるよう、地域住民による支え合いと公的支援が連動し、地域を『丸ごと』支える包括的な支援体制を構築し、切れ目のない支援を実現する。



大阪市の方針

- ・ 今後、支援を必要とするすべての人に必要な支援が行き届く地域社会の実現に向けて、生活の場である地域を基盤として、「新しい地域包括支援体制の確立」をめざします。
詳細は、第3章-「基本目標2 新しい地域包括支援体制の確立」(P80)を参照

<地域丸ごとのつながりの強化>

多様な担い手の育成・参画、民間資金活用の推進、多様な就労・社会参加の場の整備（要約）

- ・ 地域の活動への多様な主体の参画を促す観点から、福祉政策と雇用政策の両面から、地域の支え合い活動へ関わる人材の育成を促す。また、地域の民間資金の活用を推進する。



大阪市の方針

- ・ 多様な主体の協働（マルチパートナーシップ）の推進を図るとともに、それぞれの主体が活動を持続的に行うことができるよう支援します。
詳細は、第3章-「基本目標1-2 地域福祉活動への多様な主体の参画と協働の推進」(P75)を参照

< 専門人材の機能強化・最大活用 >

対人支援を行う専門資格に共通の基礎課程創設の検討（要約）

- ・ 「地域共生社会」を実現していく上では、住民とともに地域をつくり、また、人々の多様なニーズを把握し、地域生活の中で本人に寄り添って支援をしていく人材が一層重要となる。
- ・ このような観点や、多様なキャリアパスの構築等を通じて人材の有効活用を図る観点から、保健医療福祉の各資格を通じた基礎的な知識や素養を身につけた専門人材を養成していくことが必要である。



大阪市の方針

- ・ 大阪市では市町村の役割である研修やネットワーク構築等を通じて、福祉専門職や福祉・介護サービス事業者への支援を充実させ、福祉専門職の育成・確保を進めます。
詳細は、第4章-「2-2 福祉人材の育成・確保」（P103）を参照

(2) 成年後見制度の利用の促進

国の動向について

成年後見制度は、認知症、知的障がいその他の精神上の障がいがあることにより、財産管理や日常生活等に支障がある人たちを支えるための重要な手段であるにもかかわらず、十分に利用されていないことから、2016(平成28)年5月に、成年後見制度の利用の促進に関する法律(以下「促進法」という。)施行されました。

この法律において、国は、成年後見制度の利用の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、基本的な計画を定めることとされており、2017(平成29)年3月に「成年後見制度利用促進基本計画」を閣議決定しました。

また、地方公共団体に対しても、成年後見制度の利用の促進に向けて自主的かつ主体的に、地域の特性に応じた施策を策定し、実施する責務が定められており、国が定めた「成年後見制度利用促進基本計画」を勧告して、成年後見制度の利用の促進に関する施策についての基本的な計画を定めるよう努めることとされています。

【参考】

成年後見制度利用促進基本計画のポイント

- ・成年後見制度の利用の促進に関する法律(平成28年法律第29号)に基づき策定
- ・計画の対象期間は概ね5年間を念頭(平成29年度～33年度)
- ・工程表を踏まえた各施策の段階的・計画的な推進 <別紙1参照> ※市町村は国の計画を勧告して市町村計画を策定
- ・計画に盛り込まれた施策の進捗状況の把握・評価等

(1) 利用者がメリットを実感できる制度・運用の改善

- ・財産管理のみならず、意思決定支援・身上保護も重視
- ・適切な後見人等の選任、後見開始後の柔軟な後見人等の交代等
- ・診断書の在り方の検討

(2) 権利擁護支援の地域連携ネットワークづくり

- ・権利擁護支援が必要な人の発見と早期からの相談
- ・後見人等を含めた「チーム」(注1)による本人の見守り
- ・「協議会」等(注2)によるチームの支援
- ・地域連携ネットワークの整備・運営の中核となる機関の必要性

- ・広報機能(権利擁護の必要な人の発見、周知・啓発等)
- ・相談機能(相談対応、後見ニーズの精査、見守り体制の調整等)
- ・利用促進(マッチング)機能
- ・後見人支援機能(チームによる支援、本人の意思を尊重した柔軟な対応等)
- ・不正防止効果

(3) 不正防止の徹底と利用しやすさとの調和

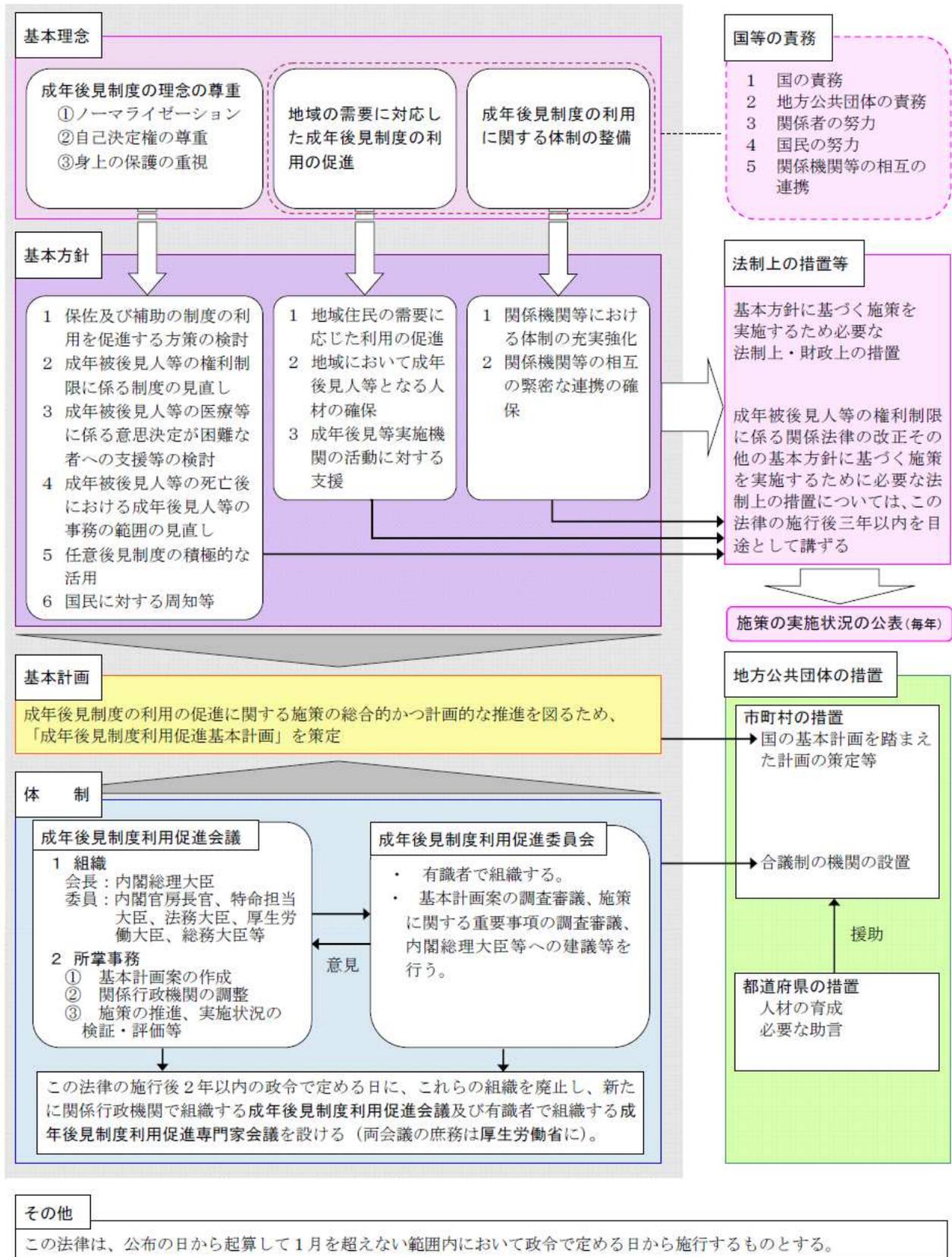
- ・後見制度支援信託に並立・代替する新たな方策の検討(預貯金の払戻しについての後見監督人等の関与を可能とする仕組み)

注1: 福祉等の関係者と後見人等がチームとなって本人を見守る体制

注2: 福祉・法律の専門職団体が協力して個別のチームを支援する仕組み

出典: 内閣府ホームページ(成年後見制度利用促進基本計画について)

成年後見制度の利用の促進に関する法律イメージ図



出典：内閣府ホームページ（成年後見制度利用促進）

国の動向を踏まえた大阪市の方針

国が定めた「成年後見制度利用促進基本計画」において、市町村の役割とされている、中核機関の設置、地域連携ネットワークの段階的整備等にかかる大阪市の方針を、本計画において定め、取り組みを進めていきます。

大阪市の方針

- ・ 大阪市では、権利擁護支援の取り組みとして既に「大阪市成年後見支援センター」を設置していることから、同センターを中核機関として位置づけたうえで、その機能強化を図り、専門職団体・関係機関が連携協力する「協議会」の設置・運営や、本人を中心とする「チーム」を支援する、「権利擁護の地域連携ネットワーク」を構築します。
- ・ また、今後の権利擁護支援を必要とする人の増加に対応するため、市民後見人の養成・支援を強化します

詳細は、第4章-「3-2 成年後見制度の利用促進」(P109)を参照