

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

更新予定
(第8期高齢者保健福祉計画(R3年度~))

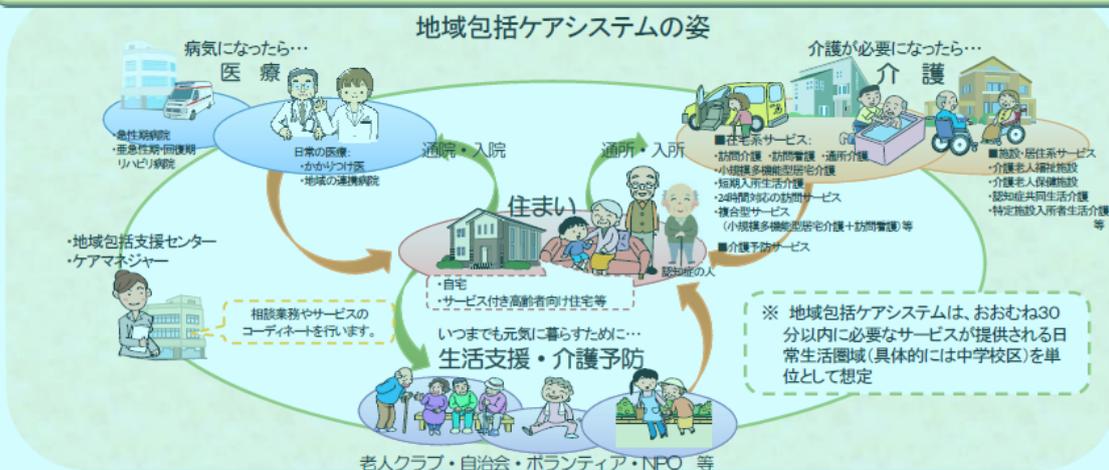
団塊の世代のすべてが75歳以上の後期高齢者となる令和7年を目途に、重度な要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される「地域包括ケアシステム」の構築が進められています。

また、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。

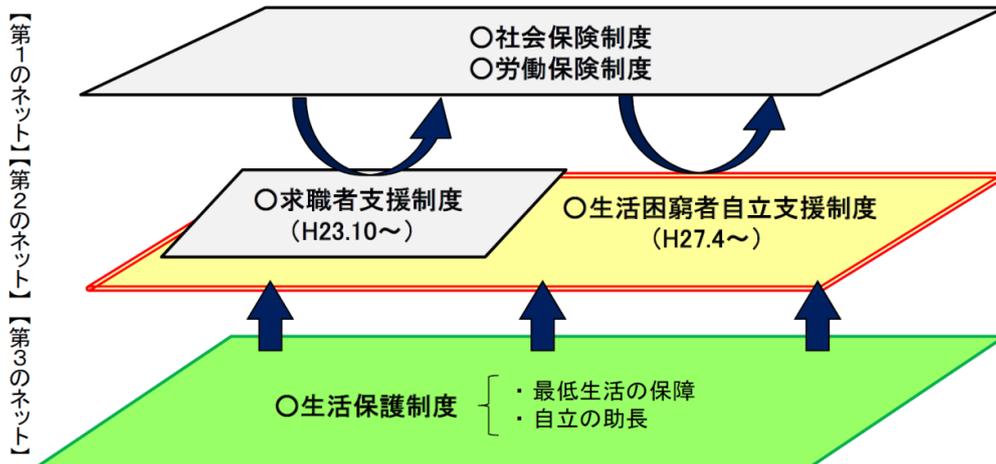
しかし、急激に相談者が増加する中、第2のセーフティネットとしての役割と、一人ひとりに寄り添った丁寧な「伴走型」支援を両立させる必要があり、こうした状況下において、新しい生活様式に合った支援のあり方を検討していくことが必要となっています。

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

※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。

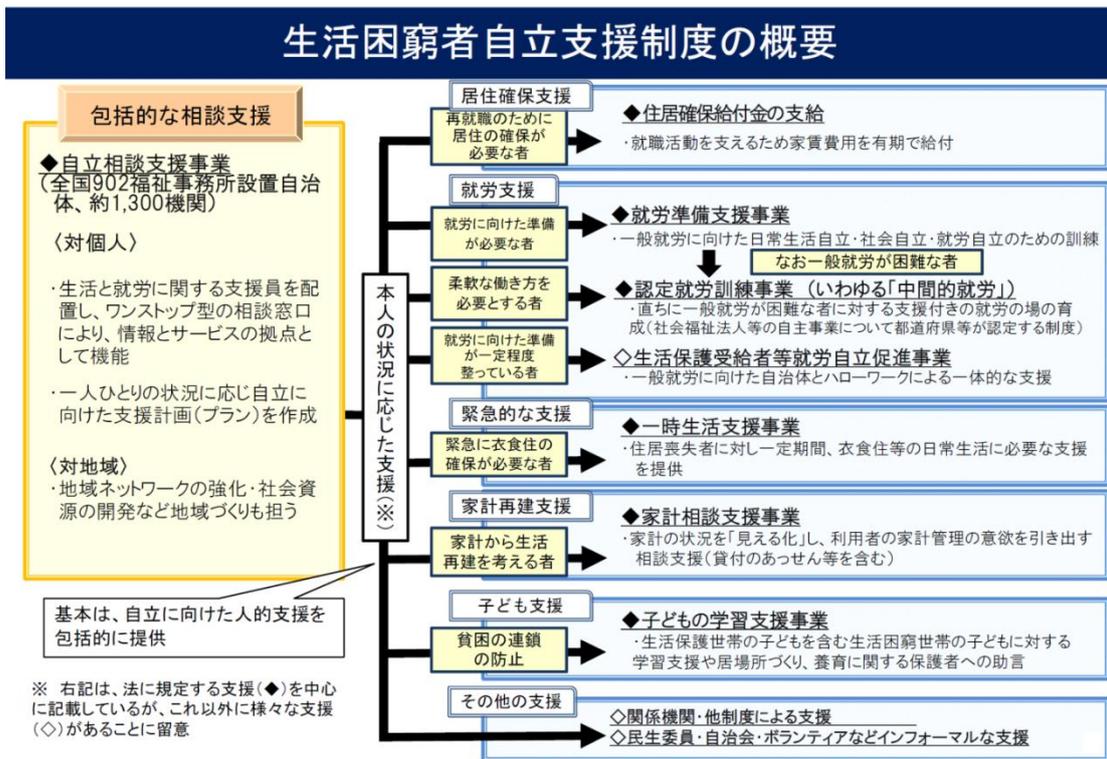
3. 新しい生活困窮者支援のかたち

- (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課題に対応する。
- (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】



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、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年代初頭を目途に、「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。 (※一つの世帯に複数の課題が存在している状態(8050世帯や、介護と育児のダブルケアなど)、世帯全体が孤立している状態(ごみ屋敷など)
 ▼属性別の支援体制では、複合課題や狭間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助けに基づく**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

包括的な相談支援の体制

- 属性や世代を問わない相談の受け止め
- 多機関の協働をコーディネート
- アウトリーチも実施

I～IIIを通じ、
 ・継続的な伴走支援
 ・多機関協働による支援を実施

II 参加支援

- 既存の取組で対応できる場合は、既存の取組を活用
- 既存の取組では対応できない狭間のニーズにも対応(既存の地域資源の活用方法の拡充)

(狭間のニーズへの対応の具体例)

- 就労支援
- 見守り等居住支援

生活困窮者の就労体験に、経済的な困窮状態にないひきこもり状態の者を受け入れる 等

III 地域づくりに向けた支援

住民同士の顔の見える関係性の育成支援

- 世代や属性を超えて交流できる場や居場所の確保
- 多分野のプラットフォーム形成など、交流・参加・学びの機会のコーディネート

⇒新たな参加の場が生まれ、地域の活動が活性化

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うことを可能とするため、国の財政支援に関し、高齢、障害、子ども、生活困窮の各制度の関連事業について、一体的な執行を行う。

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つの支援を一体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)狭間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

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)

② 国の動向を踏まえた大阪市の方針

大阪市では、第1期地域福祉基本計画において、国が定めた地域共生社会に向けた改革の骨格の方向性を踏まえた方針を定めて、地域共生の実現に向けた取組を進めてきました。

その後の社会福祉法の改正も踏まえ、大阪市の方針を次のとおり定め、地域共生社会の実現に向けて引き続き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。

（社会福祉法第106条の3第1項第1号 要約）

- ・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

（社会福祉法第106条の3第1項第2号 要約）

- ・住民の身近なところで生活課題に関する相談に応じ、必要により、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備

（社会福祉法第106条の4第2項第3号 要約）

- ・住民同士が世代や属性を超えて出会い参加することのできる場や居場所の整備
- ・ケア・支え合う関係性を広げ、交流や活躍の場を生み出すコーディネート機能



○ 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、地縁団体やボランティア団体、NPO、社会福祉法人、商店、企業、学校など、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。
- ・「支え合い」や「助け合い」の視点を大切に、だれもが役割を持って、主体的に関わり続けられる活動の広がりをめざします。

※ 詳細は、第3章「基本目標1 みんなで支え合う地域づくり」(P)を参照

- ・民生委員、児童委員、市民後見人など地域生活を支える人材の活動の促進や育成を進めます。

※詳細は、第4章「3 権利擁護の取り組みの充実」(P)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。

（社会福祉法第106条の3第1項第3号 要約）

- ・「住民に身近な圏域」にある相談支援機関では対応しがたい複合的で複雑な課題や制度のはざまにある課題等を、多機関が協働して包括的に受け止める相談支援体制の整備

（社会福祉法第106条の4第2項第1号 要約）

- ・相談者の属性、世代、相談内容に関わらず、包括的に相談を受け止める相談支援

（社会福祉法第106条の4第2項第4号 要約）

- ・ひきこもりの状態にある人など、自ら支援につながる事が難しい人にアウトリーチ等により本人との関係性の構築に向けた支援

（社会福祉法第106条の4第2項第5号 要約）

- ・複合課題を抱える相談者にかかる支援機関の役割や関係性を調整する機能

（社会福祉法第106条の4第2項第2号 要約）

- ・社会との関係性が希薄化していたり、既存の取組では対応できない狭間のニーズのある人について、活動機会の提供等、社会とのつながりを作る支援



○ 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充実を図ります。

※ 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」（P ）を参照

- ・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」（P ）を参照

- ・生活困窮者自立支援制度を通じ、本人の状況やニーズに応じた支援や社会資源の開発などの地域づくりに取り組んでいきます。

<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。

（社会福祉法第106条の4第2項第2号 要約）

- 社会との関係性が希薄化していたり、既存の取組では対応できない狭間のニーズのある人について、活動機会の提供等、社会とのつながりを作る支援



○ 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」（P ）を参照
- 生活困窮者自立支援制度を通じ、本人の状況やニーズに応じた支援や社会資源の開発などの地域づくりに取り組んでいきます。

<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、障害者や子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。

（社会福祉法第106条の3第1項第3号 要約）

- ・「住民に身近な圏域」にある相談支援機関では対応しがたい複合的で複雑な課題や制度のはざまにある課題等を、多機関が協働して包括的に受け止める相談支援体制の整備

（社会福祉法第106条の4第2項第1号 要約）

- ・相談者の属性、世代、相談内容に関わらず、包括的に相談を受け止める相談支援

（社会福祉法第106条の4第2項第4号 要約）

- ・ひきこもりの状態にある人など、自ら支援につながる事が難しい人にアウトリーチ等により本人との関係性の構築に向けた支援

（社会福祉法第106条の4第2項第5号 要約）

- ・複合課題を抱える相談者にかかる支援機関の役割や関係性を調整する機能

（社会福祉法第106条の4第2項第2号 要約）

- ・社会との関係性が希薄化していたり、既存の取組では対応できない狭間のニーズのある人について、活動機会の提供等、社会とのつながりを作る支援



○ 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充実を図ります。

※ 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」（P ）を参照

- ・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」（P ）を参照

- ・生活困窮者自立支援制度を通じ、本人の状況やニーズに応じた支援や社会資源の開発などの地域づくりに取り組んでいきます。

＜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。
- 福祉専門職が専門性の高い業務に専念できる環境を整備するとともに、新たな人材の確保にもつなげます。

※ 詳細は、第4章「2-2 福祉専門職の育成・確保」（P ）を参照