

生活困窮者自立支援制度と地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の構築

厚生労働省社会・援護局地域福祉課
地域福祉専門官 玉置 隼人



厚生労働省では、現在、地域共生社会の実現を理念として掲げ、社会福祉施策の充実に向けて取組を進めている。地域共生社会とは、制度・分野ごとの『縦割り』や「支え手」「受け手」という関係をを超えて、地域住民や地域の多様な主体が『我が事』として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて『丸ごと』つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会としている。本稿では、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制の構築を目指してこれまで進めてきた施策と、その中で包括的な相談支援を目指して創設され、またその実践を積み重ねてきている生活困窮者自立支援制度の施策の動向について解説する。

1 生活困窮者自立支援制度の創設と推進

平成27年に創設された生活困窮者自立支援制度は、幅広く国民生活を支える社会保険制度や労働保険制度等による第1のセーフティネットと、最後のセーフティネットである生活保護制度の間に位置する第2のセーフティネットとして位置づけられている。生活困窮者自立支援制度では、経済的な困窮のみならず、就労の状況や心身の状況など生活全体の状況を捉えて、社会的孤立を含む幅広い課題に対応することを目指している。その対象者は、制度創設時から、課題が顕在化している者（例えば、福祉事務所に相談したが生活保

護に至らないなど）から、ひきこもり状態にある者などその課題や生活実態が見えづらい者まで、幅広く捉えることとしてきた。そして、自立相談支援機関が中心となり行う相談を通じて、多様かつ複合化している生活課題を解きほぐし、各人に必要な支援を組み立てていくこととしている。そのため、自立相談支援機関では、任意事業や他の法定事業に加え、法定外の事業を含めて支援対象者の課題に応じて他の関係機関と連携してチームとして支援していくことが求められる。こうした支援の考え方は、制度の目指す2つの目標や5つの支援のかたちとして、制度創設当初から理念として示されてきたが、平成30年の生活困窮者自立支援法改正により法定化している。

平成30年の法改正では、基本理念・定義の明確化に加え、自立相談支援機関の機能強化、関係機関間の情報共有を行うための「支援会議」の新設などを行った。本稿では詳細な解説は割愛するが、その他にも生活困窮者に対する自立支援機能のさらなる強化を図るため、事業実施自治体の各部局における自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務化や、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施の促進、子どもの学習支援事業の強化、福祉事務所未設置町村における一次相談の実施を可能とするなどの見直しを行った。

基本理念は、制度創設当初から問答集等で明示していた①生活困窮者の尊厳の保持、②

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等との緊密な連携を明記した。定義については、生活困窮に至る背景としてある「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」についても明示し、経済的状況以外の課題も捉えて支援を行うべきことを、より明確にした。こうした困窮につながる背景事情を早期に察知し支援につなげるため、支援関係機関が“気になる”地域住民・世帯について情報共有することができるよう、構成員が守秘義務を負う「支援会議」を置くことができることとした。

このように生活困窮者自立支援制度では、地域住民の困りごとを早期に捉え、生活に困窮する住民に必要な支援につなげ、地域で面として支えるしくみをつくってきている。そうした各地の支援機関、支援員による実践の積み重ねが、後述する包括的な支援体制の構築に関する施策にもつながってきている。

2 平成29年社会福祉法改正とモデル事業の実施～地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の構築

「地域共生社会の実現」という言葉を使いその考え方を提示したのは平成28（2016）年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」だが、福祉サービスのあり方に対する課題認識と、その対応方策については、その前年（平成27（2015）年）9月の「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」（「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告）において大枠を示している。具体的には、現在の高齢者、障害者、子どもといった分野ごとの福祉施策、福祉サービスを、包括的な相談から見立て、支援調整の組み立てを行う体制を構築すること。さらに、現状の支援では不足する場合には必要な資源開発も行う包

括的な相談支援システムや、対象を限定しない福祉拠点の整備推進を含む新しい地域包括支援体制を提示している。

その後、「地域における住民主体の課題解決強化・相談支援体制の在り方に関する検討会」（地域力強化検討会^{*1}）において、地域づくりと相談支援体制を一体的に整備していくための方策が検討され、その検討結果を踏まえ、平成29年通常国会において、社会福祉法の改正が行われた。主な改正事項の1つは、地域福祉の推進を規定する第4条に第2項を新設し、社会的な孤立を含む幅広い課題を「地域生活課題」として明記し、地域住民や福祉事業の経営者、社会福祉に関する活動を行う者が、地域住民とその世帯が抱える地域生活課題を把握し、支援関係機関と連携してその解決を図るよう留意することを定めた。そして、国や地方公共団体、事業者の役割に関する条文を拡充（新設・改定）し、地域住民や事業者、支援関係機関が連携して地域生活課題に対応するよう努めることを規定した。そして各地域で面として取組を進めるため、第106条の3第2項において、市町村が地域における包括的な支援体制の整備を行うことを努力義務と規定した。併せて、地域力強化検討会と並行してスタートしたモデル事業では、包括的な支援体制の整備を進めるために、各市町村の地域特性、それまでの福祉サービスや住民活動の状況に応じて2つの事業を実施してきている。1つ目は、住民に身近な地域において地域生活課題を把握し、解決を試みる体制づくりを行う地域力強化推進事業、2つ目は複合化・複雑化した課題に対応するために支援関係機関の連携をコーディネートし総合的な相談支援体制づくりを行う多機関協働による包括的な支援体制構築事業で、これは市町村の全域を基本として体制構築をする事業である。

モデル事業では、分野を限定しない相談窓

口で住民の困りごとの相談を受け止める体制づくりと、地域のまちづくり組織や身近な地域でのつながり、活動をベースにしたネットワークの構築・強化を併せて行うことで、地域の課題解決能力の向上につながる取組が進められてきた。

3 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）

平成29年の社会福祉法改正法には、公布後3年の見直し規定が置かれており、106条の3第2項に定めた市町村における包括的支援体制の整備を全国的に推進するための方策について検討し、必要な措置を講ずることが求められている。この見直し規定に対応する方策と共に、中長期的な視点も念頭に今後の社会保障制度のあり方をどのように考えていくのかを検討するため、令和元（2019）年5月に設置された地域共生社会推進検討会において約7か月間にわたって議論を行い、同年12月26日に最終とりまとめを公表した。

最終とりまとめでは、目指す社会のあり方として地域共生社会の理念について改めて整理し、その実現に向けて、今後強化すべき機能と支援のあり方を提示している。理念は本稿の冒頭に掲げた内容とほぼ同義であるが、今回、改めて示したのは、地域共生社会の理念は、福祉の政策領域だけではなく、対人支援領域全体、さらには地方創生やまちづくり、住宅、地域自治、環境保全、教育など他の幅広い政策領域に広がるということである。そして、今後の福祉政策のアプローチとしては、複雑かつ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、自立的な生活を継続していくことを支援する機能の強化が必要だとされた。その上で、専門職による対人

支援においては、これまでの福祉施策における中心的な支援方法である「具体的な課題解決を目指すアプローチ」に加えて、「つながり続けることを目指すアプローチ」を両輪として組み合わせていくことが必要であるとされた。

そして、市町村における包括的な支援体制の整備を進めるために必要な3つの支援（後述）を含む新たな事業の創設が必要だと提言している。

4 令和2年社会福祉法改正

令和2（2020）年6月、社会福祉法等の改正法が第201回国会（令和2年常会）で成立した（令和2年6月5日成立、6月12日公布）。改正法では、地域共生社会推進検討会の最終とりまとめを受けて、3つの支援を含む「重層的支援体制整備事業」を市町村を実施主体とする任意事業として、社会福祉法に新たな事業として創設することとしている（令和3年4月1日施行）。これは、前回社会福祉法改正において市町村の努力義務とした包括的な支援体制の整備を行う1つの選択肢として位置づけるものであり、重層的支援体制整備事業のみが包括的な支援体制の整備だということではない。全国の市町村において包括的な支援体制の構築が行われることを後押しするための事業であり、各地域で積み重ねられてきた実践がより展開されやすくする、取組を後押しすることを目的としている。具体的には、自治体において包括的な支援を実施するための財源を使いやすくするための事業として創設するものである。全国のいくつかの自治体では、高齢（介護）・障害・生活困窮等の各制度の財源を組み合わせた分野横断的な相談窓口の設置や、地域包括支援センターに専門職を配置することで全世代型の（属性を限定しない）総合的な相談対応を行う取組が行われている例がある。現在の制度では、複数

分野の事業を組み合わせることで全世代型として設置運営することとなるため、運営財源も対象とする分野・属性別の事業ごとに支弁される。そのため、運営費用を事業ごとに按分するために各職員の業務について2か月間にわたりタイムスタディを実施したり、会計検査において「事業ごとに明確に区分されているか」、「特定の財源が当てられている職員は、その事業以外の業務に従事させてはならない」といった指摘を受けたりしている状況があった。厚生労働省では、前回の社会福祉法改正に合わせて、地域づくりに資する事業については、分野や財源が異なる場合であっても、総費用を合理的に按分すれば、複数の財源を一体的に使用してよいとする通知^{*3}を出していた。しかし、上述のような会計検査での指摘を受けて、分野ごとの財源を、通知を根拠として自治体の判断で一体的に使用するのは難しいといった意見も寄せられていた。そのため、分野ごとに事業費を仕分けする事業の積み上げではなく、分野に縛られない、世代や属性を問わない支援体制整備を1つの事業として創設することにより、これまで分野ごとに分か

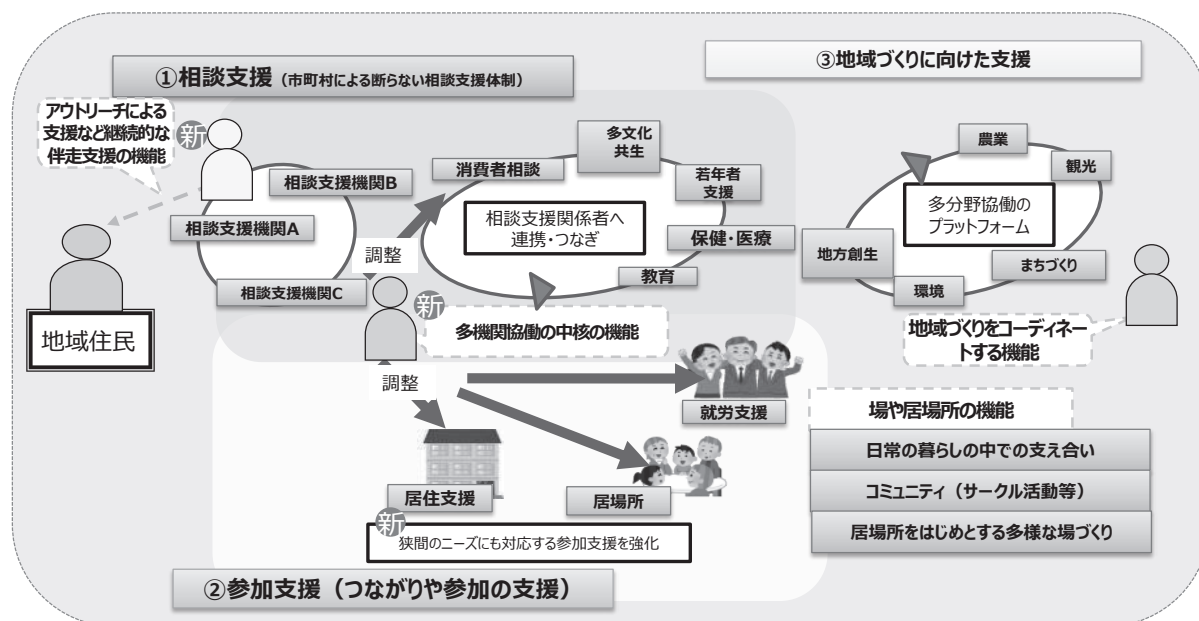
れて支弁されていた運営費用について、一体として支弁できるよう法改正を行うものである。

重層的支援体制整備事業の事業内容については、地域共生社会推進検討会で提起された3つの支援をもとに、①相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を実施するための事業を法定化することとしている。以下、3つの支援を概括する。

①相談支援

既存の分野ごとに整備された相談支援の事業を一体的に捉え、制度の狭間に陥ることなく課題を受け止める体制を構築することを目指すものになる。既存の事業で培ってきたそれぞれの事業、取組の強みを活かしつつ、少しずつ視野と活動を広げたり、一体として事業を実施したりすることを期待している。ここで留意すべきは、対応する課題は4分野に限られるものではないことである。相談支援は、高齢、障害、子ども、生活困窮という4分野の相談支援事業の財源を一体的に支出する（併せて国による財政支援を行う）ことにより実施することになるが、これは「対象を

図 重層的支援体制整備事業の全体像



限定することなく（4分野以外の課題も含めて）相談を受け止める体制を構築する」ということである。そのために必要な連携のための多機関協働の中核の機能や、アウトリーチの機能は、新たな財源を含めて新設することとしている。

②参加支援

課題がある者が地域社会に参加していくため、地域の既存の資源だけでは不足する支援（サービスや資源）を発掘したりコーディネートしたりする事業となる。これまでのモデル事業をはじめとする各地での福祉支援、特に相談支援の取組において、相談支援を担う相談員が支援を必要とする人に関わり続けなければならない状況が起こっているとの声から、相談支援とは別に、1つの事業として創設することとしている。相談支援で受けとめた地域での活動や就労、居住などに関わる課題が、既存のサービス等では対応できない場合であっても、既存の資源を有効活用することで必要な支援につなげることを目指すこととしている。

③地域づくりに向けた支援

地域に居場所や地域住民の活動場所を確保し、その活動をコーディネートする機能を、これまでのように分野ごとの事業により整備するのではなく、地域に必要な資源、機能が何かという視点から取り組む事業となる。事業と財源の考え方は、①相談支援と同様であり、財源としては既存の分野ごとの事業を一体的に行うことで確保することとしている。一方で、事業の進め方は、各分野の事業を単に継ぎ接ぎするだけではなく、地域全体・住民全体にとって必要な地域活動の場と機能、多様で重層的なつながりを確保することを目指している。

新たに創設する重層的支援体制整備事業は、

分野を限定しない全世代型・包括的な相談機関や活動拠点を新たに整備することを求めるものではない。既存の資源を把握しその特徴を活かして体制を整備していくことが基本であり重要であると考えている。その上で、住民にとってのわかりやすさや多様な支援の届きやすさにつながるのであれば、総合型の相談支援機関や、地域活動の場を整備することは当然あり得る。

自治体を中心に、福祉関係機関が、（制度上の領域ごとの）専門分野にとどまらない地域生活課題を把握し、必要な支援が提供される体制を構築し、まちづくりに関わる地域の多様な主体とつながりながら、課題を抱えながらも暮らしやすい地域を創っていく、包括的な支援体制の構築に取り組まれるよう、後押しをしていきたい。

- *1 地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会（地域力強化検討会）
https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai_383233.html
- *2 地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案（令和2年3月6日提出）
<https://www.mhlw.go.jp/stf/topics/bukyoku/soumu/houritu/201.html>
- *3 「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」（平成29年3月31日課長通知）
（厚生労働省ホームページ掲載：https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_00506.html）／ホーム>政策について>分野別の政策一覧>他分野の取り組み>社会保障全般>「地域共生社会」の実現に向けて）

著者略歴

玉置 隼人（たまき・はやと）

2002年全国社会福祉協議会に入職し、民生部（生活福祉資金担当）、地域福祉部（市町村社協支援、在宅サービス等担当）、法人振興部（社会福祉法人経営者協議会事務局）、総務部（人事担当）にて勤務。2018年4月より現職。