

子発0331第10号  
社援発0331第16号  
障発0331第10号  
老発0331第5号  
令和3年3月31日

都道府県知事  
各 指定都市市長 殿  
中核市市長

厚生労働省子ども家庭局長  
厚生労働省社会・援護局長  
厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長  
厚生労働省老健局長  
( 公 印 省 略 )

「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」の改正について

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（令和2年法律第52号。以下「令和2年改正法」という。）により、社会福祉法（昭和26年法律第45号）の一部が改正され、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、市町村（特別区を含む。以下同じ。）において、属性を問わない相談支援、多様な社会参加に向けた支援及び地域づくりに向けた支援の3つの支援を一体的に実施する重層的支援体制整備事業が創設されることとなっている（令和3年4月1日に施行）。

今般、地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について（平成29年12月12日）に関し、改正法の内容を踏まえ、①令和2年改正法の趣旨（第一）、②社会福祉法改正による記載事項の追加等を踏まえて改定した市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定ガイドライン（第三）、③重層的支援体制整備事業の実施に当たって作成することとなる重層的支援体制整備事業実施計画の策定ガイドライン（第四）等の改正を行い、別紙のとおり改正後の全文を通知する。内容に関し、十分御了知の上、管内市町村（特別区を含む。以下同じ。）をはじめ、関係者、関係団体等に対し、周知徹底を図るとともに、改正後の通知を参考として、地域共生社会の実現に向けた地域福祉の一層の推進をお願いする。

なお、今回の改正に合わせて、社会福祉法第106条の3第2項の規定に基づき、社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針

（平成29年厚生労働省告示第355号）についても改正がなされているため、重層的支援体制整備事業の実施及び重層的支援体制整備事業実施計画の策定等に当たっては当該指針の内容も十分踏まえていただきたい。

貴職におかれては、包括的な支援体制の整備に向けた取組を推進するとともに、できるだけ早期に市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画に平成29年改正法及び令和2年改正法の改正内容を反映させるようご配慮いただくとともに、重層的支援体制整備事業を実施しようとする場合には、本ガイドラインの内容を踏まえた上で、重層的支援体制整備事業実施計画の策定過程を通じ、関係部局、地域の支援関係機関、地域住民など幅広い関係者と共通意識の醸成を図っていただきたい。

また、都道府県においては、市町村地域福祉計画の改定について管内市町村への周知及び支援と、市町村地域福祉計画が未策定の市町村に対しては早急に計画策定が行われるよう支援願いたい。

なお、この通知は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言であることを申し添える。

<別紙>

はじめに

- 少子高齢・人口減少社会という我が国が抱えている大きな課題は、我が国全体の経済・社会の存続の危機に直結しており、この危機を乗り越えるためには、我が国の一つ一つの地域の力を強化し、その持続可能性を高めていくことが必要と考えられる。地域力強化を考えるに当たっては、福祉の領域を超えた地域全体が直面する課題を、改めて直視する必要がある。

こうした考えのもと、地方創生や、一億総活躍社会の実現に向けた取組が進められており、ニッポン一億総活躍プラン（2016年（平成28年）6月2日閣議決定）で述べられているとおり、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、誰もが役割を持ち、活躍できる、地域共生社会の実現が求められている。

- 様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという地方創生の取組と、誰もが安心して共生できる地域福祉を推進しようという取組は、別々のものではなく、生活の基盤としての地域社会が持続可能であることが、地域福祉の基盤として不可欠であり、地域福祉によって地域生活の質が向上することで、そのことが地域の活性化に「還元」されていくと考えられる。

法第6条第2項に規定されているように、いわば、福祉の領域だけではなく、商業・サービス業、工業、農林水産業、防犯・防災、環境、まちおこし、交通、都市計画等も含め、人・分野・世代を超えて、地域経済・社会全体の中で、「人」「モノ」「お金」そして「思い」が循環し、相互に支える、支えられるという関係ができることが、地域共生社会の実現には不可欠であると考えられる。

- また、地域共生社会を実現していくためには、社会的孤立や社会的排除といった現実に生じうる課題を直視しつつも、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、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ことが求められる。

これは、2000年（平成12年）の社会福祉基礎構造改革における社会福祉法の改正により位置付けられた、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者が、相互に協力し、福祉サービスが必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない」とする地域福祉推進の目的と相通ずるものであり、地域共生社会の実現に向けては、地域福祉の推進が求められているということができる。

- 地域福祉の推進に関しては、2002年（平成14年）1月に社会保障審議会福祉部会が「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（以下「社会保障審議会福祉部会とりまとめ」という。）をとりまとめており、その中で、地域福祉推進の理念として、(1)住民参加の必要性、(2)共に生きる社会づくり、(3)男女共同参画、(4)福祉文化の創造を掲げるとともに、地域福祉推進の基本目標として、(1)生活課題の達成への住民等の積極的参加、(2)利用者主体のサービスの実現、(3)サービスの総合化の確立、(4)生活関連分野との連携が示されている。

社会福祉法に位置付けられた地域福祉推進の規定やこの社会保障審議会福祉部会とりまとめの考え方を踏まえ、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の策定等を通じ、各地で地域福祉の推進のための取組・実践が行われてきた。

- 地域共生社会の実現に向けた取組を推進するため、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。以下「平成29年改正法」という。）により、市町村（特別区を含む。以下同じ。）における包括的な支援体制の整備や市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画の充実等を内容とする社会福祉法の一部が改正され、2018年（平成30年）4月1日に施行された。

さらに、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（以下「令和2年改正社会福祉法」という。）においては、重層的支援体制整備事業が創設され、2021年（令和3年）4月1日に施行されることとなっている。

これらの動きは、2002年社会保障審議会福祉部会とりまとめで掲げられた方向性と合致しているものであり、地域福祉推進の理念や基本目標の視点を大切にしながら、引き続き地域福祉を推進していくことの重要性・必要性に変わりはない。

「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（平成14年1月28日 社会保障審議会福祉部会）<抄>

- 今後における地域福祉推進の理念としては、少なくとも次の点、(1)住民参加の必要性、(2)共に生きる社会づくり、(3)男女共同参画、(4)福祉文化の創造に留意することが重要である。

(1) 住民参加の必要性

例えば、障害を有したり、性や年齢が異なることなど、人間はそれぞれ異なるわけであるが、個人の尊厳、その人が生きる価値などの点においては、皆平等であり、すべての地域住民が地域社会の一員としてあらゆる分野の活動に参加する機会が保障されなければならない。

こうしたことは、生活課題を持つ人自身が、権利の主体としてそれを求めることのみではなく、他の地域住民も、それを当然のこととして支持すると共に「一緒になって、それを実現することが当然であり、それが地域社会の誰にとっても望ましい社会なのだ」という地域社会の共通の価値観を持たなければ達成できない。

したがって、地域福祉とは地域住民の主体的な参加を大前提としたものであり、地域福祉計画の最大の特徴は「地域住民の参加がなければ策定できない」ことにある。地域住民の主体的参加による地域福祉計画の策定・実行・評価の過程は、それ自体、地域福祉推進の実践そのものである。

#### (2) 共に生きる社会づくり

すなわち、地域福祉においては、差異や多様性を認め合う地域住民相互の連帯、心のつながりとそのために必要なシステムが不可欠であり、例えば、貧困や失業に陥った人々、障害を有する人々、ホームレスの状態にある人々等を社会的に排除するのではなく、地域社会への参加と参画を促し社会に統合する「共に生きる社会づくり（ソーシャル・インクルージョン）」という視点が重要である。

さらに、様々な権利侵害に対して、全体として権利を擁護していく地域住民の活動とシステムが不可欠である。

#### (3) 男女共同参画

地域福祉を推進する諸活動は、男女共同参画の視点に立脚して展開される必要がある。「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意志によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ共に責任を担う」ことは重要であり、そのため、男性も女性も共に日々の暮らしの基盤である地域社会の生活課題に目を向け、その解決のための意思決定、諸活動にも参画していくことが期待される。

#### (4) 福祉文化の創造

具体的には、地域住民が、自らの生活基盤である地域社会での生活課題やそれに対応するサービスの現状、果たすべき役割などを、自らの問題として認識し、自らがサービスの在り方に主体的にかかわり、サービスの担い手としても参画していくことが重要である。こうした地域住民による生活に根ざした社会的活動の積み重ねが、それぞれの地域に個性ある行動様式や態度を育み文化（福祉文化）を創造していくことにつながる。また、このことは、地方分権の趣旨にも沿うものである。

○ 社会福祉法の理念に基づく社会福祉を地域において実現するためには、少なくとも次のような基本目標に沿って地域福祉を進める必要がある。

##### (1) 生活課題の達成への住民等の積極的参加

○ 地域住民の参加や関係団体と連携した活動が全国で広がりつつあり、また、特定非営利活動促進法（いわゆるNPO法）の成立など、新たな活動の基盤整備も進められている。こうした状況を踏まえ、地域福祉の推進においても、地域住民を施策の対象としてのみとらえるのではなく、地域福祉の担い手として位置づけるとともに、地域住民の自主的な活動と関係諸団体及び公共的なサービスとの間の連携を図っていくことが重要である。

○ この際、地域住民も「福祉は行政が行うもの」という意識を改め、行政も「福祉は行政処分では対処するもの」という意識を改めて、地域社会の全構成員（住民等）がパートナーシップの考えを持つことが重要である。パートナーシップは、民間相互のパートナーシップのみでなく、公私のパートナーシップとして行政及び地域社会の構成員が相互に理解し合い、相互の長所を活かし、「協働」することによって大きな創造力が生み出され

てくるものである（パートナーシップ型住民参加）。

○ なお、地域福祉計画の策定過程を通じて地域福祉活動における公と私の役割分担について留意する必要がある。もちろん、このことは公行政の役割をいささかも減じるものではなく、公行政は地域住民の健康で文化的なミニマムな生活を保障する役割を担っている。

#### (2) 利用者主体のサービスの実現

○ 利用者本位の考え方に立って、利用者を一人の人間としてとらえ、その人の生活課題を総合的かつ継続的に把握し、制度やサービスの種別、実施主体の相違を越えて、対応する適切なサービスのセットが、総合的かつ効率的に提供され、その利用へのアクセスが阻害されないような体制を身近な地域において構築する必要がある。

○ 具体的には、サービスを総合的に利用できるようにするケアマネジメントを含むソーシャルワークの体制を、相談機能を持つ機関や福祉事務所などで充実する必要がある。

○ このソーシャルワーク機能においては、「人生を生きる主人公は自分自身であり、自己決定により自ら人生を切り拓き自己実現を図っていく」という利用者自身の持っている力を引き出す援助（エンパワーメント）が重要であるほか、地域住民が孤立したり、生活課題を抱えたときに、声を上げられる仕組みや発見する仕組みづくり（コミュニティワーク）にも向けられる必要がある。

○ サービスの内容や評価について、地域住民の信頼と理解を得るためには、情報の公開などを進め、事業運営の透明性の確保を図らなければならない。また、利用者の選択を通じた適正な競争を促進し、福祉従事者の専門性の向上などを通じて、サービスの質の向上と効率の促進を図る必要がある。

#### (3) サービスの総合化の確立

地域福祉の推進においては、地域の身近なところで総合的な相談が受けられ、サービスの適切な利用と結びつけられる体制を整備することが重要である。

地域住民の生活課題は、必ずしも専門分化した単一の福祉サービスによって充足されるものではなく、しばしば、福祉・保健・医療その他生活関連分野にまたがるものであり、公共的サービス・民間によるサービスやサポートも含めて、複数のサービスを適切に組み合わせることで総合化することによって満たされることが少なくない。このため、こうした多様なサービスそれぞれが十分な連携を図って総合的に展開されていくことが不可欠であり、今後は総合的サービスの提供体制を確保していく必要がある。

#### (4) 生活関連分野との連携

地域福祉の範囲として、福祉・保健・医療の一体的な運営はもとより、教育、就労、住宅、交通、環境、まちづくりなどの生活関連分野との連携が必要となる。

生活課題に対応する施策は、個別的には既に存在しているものも多いが、これらに新しいアイデアを取り入れてシステム化し、地域起こしに結びつくような福祉関連産業、健康関連産業、環境関連産業などの領域で、地域密着型コミュニティビジネスあるいはNPOなどを創出していくこと（社会的起業）が考えられる。

ちなみに、地域密着型コミュニティビジネスや地域通貨（エコマネー等）制度は、地域住民の生活課題に柔軟に対応したもので、今後、地域福祉活動の中でソーシャル・インクルージョンの手段としても注目されることである。

○ 他方、地域共生社会の実現に向けては、「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 最終とりまとめ（2017年（平

成 29 年) 9 月 12 日)」(以下「平成 29 年最終とりまとめ」という。)で述べられているとおり、①それぞれの地域で共生の文化を創出する挑戦、②すべての地域の構成員の参加・協働、③重層的なセーフティネットの構築、④包括的な支援体制の整備、⑤福祉以外の分野との協働を通じた、「支え手」「受け手」が固定されない、参加の場、働く場の創造、という 5 つの視点を重視しながら、取組を進めていく必要がある。

平成 29 年最終とりまとめ抄>

(2) 地域共生社会に向けて私たちは何を指すのか

○それぞれの地域で共生の文化を創出する挑戦<共生文化>

「我が事」の意識は、誰かに押し付けられるものではない。「共生」は「強制」されることで画一的になってしまう。従来の封建的な側面を残した地域に縛り付けるものでもない。個人の尊厳が尊重され、多様性を認め合うことができる地域社会をつくり出していくこと。それは住民主体による地域づくりを高めていくことである。

しかし、実際の地域の状況は複雑であり、お互いの価値や権利が衝突し、差別や排除が起こるのも地域である。例えば、保育所や障害福祉サービス事業所などの福祉施設の建設という出来事を、自らの生活に及ぼす影響と照らして考えたときには、「総論」としては賛成であるが、近所に福祉施設ができるという「各論」には反対ということもある。

「地域共生社会」という言葉について改めて考えてみると、例えば、障害者基本法では明文で「地域社会における共生」の理念が掲げられ、障害福祉施策を中心として、様々な施策が行われてきた。しかしながら、現場ではその実現の難しさに直面してきたことも事実である。

それぞれの地域で社会的孤立や社会的排除をなくし、誰もが役割を持ち、お互いに支え合っていくことができる地域共生社会を創出することは、高い理想であり、思うように進まないこともあるかもしれないが、個の課題と向き合う中で他人事と思えない地域づくりに取り組むことなどを通じて、あきらめることなく、それが文化として定着するよう挑戦し続けていくことに価値があるのである。

○すべての地域の構成員が参加・協働する段階へ<参加・協働>

地域住民、民間事業者、社会福祉法人、民生委員・児童委員、行政等といった多様な構成員が、それぞれに活動するだけでなく、自らの地域福祉を推進していくために参加・協働することが求められている。自立ができれば社会に参加するのではない。自立のあり方は多面的であるが、自立は個人で完結するものではなく、社会への参加を通して自立が促されることは共通している。他者とのつながりの中で自立していくためのつながりの再構築こそが求められている。

それぞれの地域で共生社会の実現に向けて、具体的に連携する「仕組み」と事例に基づく「対話・協議」をしていく過程が大事であり、そのような場をつくるのが求められる。そのために、行政の責務を明確にするとともに、関係者の合意形成が不可欠である。その過程を大切にして、「計画化」していくことが重要である。

○重層的なセーフティネットの構築<予防的福祉の推進>

これからの社会福祉にとって重要な視点は「予防」である。

これまでの申請主義による「待ち」の姿勢ではなく、抱えている問題が深刻化し、解決が困難な状態となる前に早期に発見して支援につなげていくことが大切である。しかしながら、その時点では支援を拒否したり、本人や家族に困っている自覚がない場合もある。本人の意思や尊厳を尊重する視点を前提としながら、近隣や民生委員・児童委員などによ

る見守りや日常の地域活動、企業や商工関係者との連携などによる情報提供、ソーシャルワーカーなどの専門職によるアウトリーチなどにより、必要な時に必要な支援が届けられるような環境を整えることが重要である。

さらには、当事者に寄り添い、強みを引き出していく視点を持ちながら、日常での活動を通じた関係づくりなど参加や協働の機会を増やしていく取組、自立生活が可能となるような取組や生活技術を身につけられるような取組など様々な取組を通じて、地域の中で重層的なセーフティネットを構築することにより、抱えている問題が深刻化し、解決が困難な状態となる前に支援につながっている状況をつくることが可能となる。

このような取組は、結果として、早期の段階からの医療・保健との連携した支援や生活支援のネットワークの構築にもつながり、行政にとっても必要なものである。

○包括的な支援体制の整備<包括的支援体制>

社会的孤立、制度の狭間、サービスにつながらない課題、あるいは将来への不安について、地域全体で支え合うことを目指していく必要がある。

すなわち、分野別、年齢別に縦割りだった支援を、当事者中心の「丸ごと」の支援とし、個人やその世帯の地域生活課題(※)を把握し、解決していくことができる包括的な支援体制をつくる。そのために専門職による多職種連携や地域住民等と協働する地域連携が必要である。

※ 改正社会福祉法では、地域生活課題を「福祉、介護、介護予防(要介護状態若しくは要支援状態となることとの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。)、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題」と規定している。

高齢期の支援を地域で包括的に確保する「地域包括ケアシステム」の構築が進められてきたが、この「必要な支援を包括的に提供する」という考え方を、障害のある人、子ども等への支援にも普遍化すること、高齢の親と働いていない独身の 50 代の子が同居している世帯(いわゆる「8050」)、介護と育児に同時に直面する世帯(いわゆる「ダブルケア」)など、課題が複合化していて、高齢者に対する地域包括ケアシステムだけでは適切な解決策を講じることが難しいケースにも対応できる体制をつくることは、地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の構築につながっていくものである。

○福祉以外の分野との協働を通じた、「支え手」「受け手」が固定されない、参加の場、働く場の創造 <多様な場の創造>

地域の各分野の課題に即して福祉分野から地域づくりについて積極的に提案等をしていくことを通じ、これまで支援の「受け手」であった人が「支え手」に回るような、参加の場や就労の場を地域に見出していく。

また、必要に応じてサービス開発やそうした場を創り出していく社会資源開発が必要であり、さらにそうした場につなぐ、場の中で人と人をつなぐ、場と場をつなぐ、コーディネートやファシリテーションの機能と人材が重視される。

○ 人々が生活していく上で生じ得る課題は、介護、子育て、障害、病気等にとどまらず、住まい、就労を含む役割を持てる場の確保、教育、家計、そして地域社会からの孤立など、いわば「くらし」と「しごと」の全般にまで及ぶとともに、個人やその世帯の中で複合・複雑化している様子が見られている。

○ こうした本人や世帯の課題を包括的に受け止めるためには、本人や世帯を「制度」の枠組みから見るのではなく、本人や世帯が抱える様々な困りごとのみならず、生きる意欲や力、生きる希望といった強みや思いを引き出しながら

必要な支援を考えていくことが必要であり、本人や世帯の「暮らし」と「しごと」を包括的に支えていくこと、それを地域づくりとして行っていくことが、求められている。このため、平成 29 年改正社会福祉法においては、地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者は、本人とその属する世帯全体に着目し、介護、保健医療に限らない、地域生活課題（※）を把握するとともに、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関と連携し、解決を図っていく旨が定められた。

（※）「福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題」

- さらに、このように個人やその世帯が有する課題が複合・複雑化している現状を踏まえ、平成 29 年最終とりまとめに続く、「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最終とりまとめ（2020 年（令和元年）12 月 26 日）」P5 においては、対人支援に関し、一人ひとりの自律的な生の継続を支援するためには、本人の意向や本人を取り巻く状況に合わせて、「具体的な課題解決を目指すアプローチ」と「つながり続けることを目指すアプローチ」とを支援の両輪として意識し、支援を進めていくことが必要であるとされた。
- ここで「つながり続けることを目指すアプローチ」とは、本人が抱える課題を解決できたかどうかで、支援の到達度を測るのではなく、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り、支援者と本人との間で構築された関係性そのものが支援である、という考え方である。
- また、介護、子育て、障害など、各分野で制度的な対応を不断に進めていくことは必要であるが、必ずしも制度の充実だけで安心した生活を築くことができるわけではなく、また、各分野の制度において福祉サービスを充実させることで、結果的には、支えられながらも他の誰かを支える力を発揮する機会や、地域のつながりの中で困りごとを支えあう土壌、サービスの対象にならない課題や地域全体の課題にも目を向けていくという行政や福祉関係事業者の姿勢を弱めてきた、との指摘があることも認識しておく必要がある。  
重要なのは、「人」と「資源」の力を結び合わせて分野別の制度をつなぎ、また各分野の制度の狭間の問題をどのように解決していくかということである

ると考えられる。

- こうした地域づくりを実現するためには、①「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備、②「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備、③多機関の協働による包括的な相談支援体制の構築等を通じた包括的な支援体制の整備が必要である。  
上記①、②、③、とりわけ①については、これまでも様々な取組が地域で実施されてきたと考えられるが、それらの既存の取組を含めてそれぞれの取組を、いわば「点」として個々に実施するのではなく、互いに連携させ、いわば「面」として実施することにより、それぞれの強みを活かした効果的な支援体制が構築されるものと考えられる。  
市町村地域福祉計画策定のプロセスなども活用しながら、市町村が、①、②、③の機能・取組を担うべき主体とともに、どのように支援体制を整備していくかを考え、関係者の総意と創意工夫により具体化し、展開していくことが期待される。
- さらに、このような法第 106 条の 3 第 1 項に規定される地域づくりを、支援機関、関係者、地域住民等の地域全体で進めていくための事業として、令和 2 年改正社会福祉法に基づき、市町村全体の連携体制により、属性を問わない相談支援、多様な社会参加に向けた支援、地域づくりに向けた支援を一体的に行い、包括的な支援体制を構築する重層的支援体制整備事業（以下「重層事業」という。）が創設されることとなった。（令和 3 年 4 月 1 日施行）
- この 3 つの支援は、平成 29 年最終とりまとめにおいても、地域共生社会に向けて目指すものとして、「参加・協働」が掲げられているように、一人ひとりが多様な経路で社会や地域とつながり、参加を核とした自律的な生の実現を最終的な価値に据え、
  - ・相談支援で浮かび上がったニーズについて、社会参加に向けた支援を通じてオーダーメイドの支援が実現
  - ・地域づくりに向けた支援と社会参加に向けた支援の推進により、地域において多様な居場所や社会資源が開拓
  - ・地域づくりに向けた支援の推進により、地域で人と人との繋がりが強化され、地域住民の気付きが生まれやすくなり、悩みを抱える個人が相談支援に早期に繋がりがやすくなるという連関を形成し、その価値の実現を目指すこととなっている。

○ なお、重層事業は、法第 106 条の 3 第 1 項に規定される市町村の努力義務やそれに連なる同項各号の施策の一手法であって、全ての市町村が必須のものとして取り組む性質のものではないことに十分留意が必要である。これまで記述してきたとおり、共に生きる地域の実現に向けた取組は多種多様なものが想定される。取組の実施ありきではなく、各地域がどのような未来を望むのか、地域の幅広い関係者間で十分かつ丁寧な議論を行い、その中で見えてきた“ねがい”を叶えるために適した施策を選択していただきたい。

第一 社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号。以下「法」という。）改正の趣旨について（※なお、引用している社会福祉法の条項については、令和 2 年改正法が施行された令和 3 年 4 月 1 日以降のものである。）

(1) 法第 4 条 1 項関係

法第 4 条第 1 項の規定は、2020 年（令和 2 年）の法改正により新設されたものであり、地域福祉の推進は、①地域住民同士が互いに人格と個性を尊重し合い、②一人ひとりが望む方法で地域や社会に参加をする「共生する社会」の実現を目指すものとして、その理念や方向性を明確化している。

ニッポン一億総括プランに述べられている、「支える側」と「支えられる側」に分けてしまうことのない社会や地域の実現のためには、人は存在することそのことで既に、誰かを支え、そして誰かに支えられているのだという、互いに尊厳や人格を認め合う風土が求められる。

さらに、このような風土のある社会や地域（包摂的な地域社会）に、一人ひとりが自ら選択する方法でつながりを持ち、参加が可能となるような環境を整えることで、それぞれの自律的な生が達成されていくという価値観に基づくものである。

(2) 法第 4 条 2 項関係

法第 4 条第 2 項の規定は、2000 年（平成 12 年）の法改正により盛り込まれたものであり、従来、事業を実施するに当たって理解と協力を得るべき存在にとどまっていた「地域住民」を、事業者及び社会福祉に関する活動（ボランティア等）を行う者と連携・協力して、地域福祉の推進に努める主体として位置付けている。

支え手側と受け手側に分かれるのではなく、福祉サービスを必要とする地域住民も含め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共生社会の実現を目指していく必要があることから、今般の改正では、「福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会」について、「与えられる」ものでなく、「確保される」べきものとして規定を改めている。

(3) 法第 4 条第 3 項関係

法第 4 条第 3 項の規定は、2017 年（平成 29 年）の法改正により盛り込まれたものであり、地域福祉の推進に当たり、地域住民、社会福祉を

目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、(1)本人のみならず、その者が属する世帯全体に着目し、(2)福祉、介護、保健医療に限らない、地域生活課題（※）を把握するとともに、(3)地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）と連携し、課題の解決を図るよう特に留意する旨を定め、地域福祉の推進の理念を明確化している。

（※）「福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題」

#### (4) 法第5条関係

社会福祉を目的とする事業を経営する者が福祉サービスを提供するに当たっては、利用者の意向を十分に尊重し、総合的に提供することができるよう努めることとされているが、その際、保健医療サービス等の取組のみならず、それ自体は福祉サービスに当たらない地域福祉の推進に係る取組との連携にも配慮すべきである旨を明らかにしたものである。

#### (5) 法第6条第2項関係

法第4条第3項は、地域福祉を推進するに当たり、地域住民等が特に留意すべき点を規定しているが、法第6条第2項は、「地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努めるとともに、当該措置の推進に当たっては、保健医療、労働、教育、住まい及び地域再生に関する施策その他の関連施策との連携に配慮するよう努めなければならない」とする国及び地方公共団体の責務を定めたものである。

この責務には、国及び地方公共団体が実施主体となって、包括的な支援体制の整備を進めるという観点とともに、その体制整備の際には、福祉の領域に留まるのではなく、保健医療、労働、教育、住まい、地方創生、まちづくりなど、地域の幅の広い関係者との連携を十分意識することが重要である。

さらに法第106条の3第1項で市町村の責務を具体化し、これらによって、地域福祉を推進する上での公的責任を明確にし、地域の力と公的な支援体制とがあいまって、地域生活課題を解決していくための体

制整備を行っていく旨を規定している。

#### (6) 法第6条第3項関係

法第6条第3項は、2020年の法改正によって新設された規定であるが、重層事業の実施主体は市町村であることから、都道府県は広域自治体として、市町村が重層事業を適正かつ円滑に実施することができるように支援することが求められる。

このため、都道府県が、広域的・専門的な見地から、積極的に事業実施に対する助言や情報提供を行う後方支援の主体となるよう、「助言、情報提供その他の援助を行わなければならない」旨の責務規定を創設している。

#### (7) 法第106条の2関係

法第106条の2は、複合化・複雑化した課題を抱える個人や世帯に対する適切な支援・対応を行うため、地域子育て支援拠点や母子健康包括支援センター、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）に基づく利用者支援事業の実施事業所といった福祉の各分野における相談支援を担う事業者が、相談等を通じて、自らが解決に資する支援を行うことが困難な地域生活課題を把握した場合には、必要に応じて適切な支援関係機関につなぐことを各相談支援を担う事業者の努力義務としたものである。なお、必要に応じて適切な機関につないだ後であっても、当該相談支援を担う事業者は、引き続き、相談者とその世帯が抱える地域生活課題全体の把握に努めながら、相談支援に当たることが期待される。

#### (8) 法第106条の3関係

法第106条の3第1項は、(1)「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備（第1号）、(2)「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備（第2号）、(3)多機関の協働による市町村における包括的な相談支援体制の構築（第3号）等を通じ、包括的な支援体制を整備していくことを市町村の努力義務としたものである。

#### (9) 法第106条の4から第106条の6まで関係（重層的支援体制整備事業の創設とそのマネジメント）

2020年（令和2年）の法改正によって盛り込まれた重層事業（法第106条の4第2項）は、法第106条の3第1項に規定する市町村の努力義務の具体化の一手法として創設されたものであり、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、市町村において、属性を問わない相談支援、参加支援及び地域づくりに向けた支援の3つの支援を一体的に実施する事業である。

この3つの支援は、個別支援の観点から、相談支援によって本人や世帯の属性を問わず包括的に相談を受け止め、支援関係機関全体で支援を進めるとともに、参加支援を通じて、本人や世帯の状態に寄り添い、社会とのつながりを段階的に回復する支援を実施しつつ、地域を面で捉えた地域づくりに向けた支援によって、地域における多世代の交流や多様な活躍の場を確保する環境整備を実施することで、個別支援と地域に対する支援の両面から、地域において人と人のつながりを基盤としたセーフティネットを構築し強化するものである。

重層事業の創設に併せて、関係部局の連携を強化する観点から、法第106条の6において、市町村が、関係部局や支援関係機関、民生・児童委員等の関係者により構成される支援会議を組織することができることや、法第106条の5においては、重層事業の提供体制を表す重層の支援体制整備事業実施計画の策定に関する規定を設けている。

#### (10) 法第107条、法第108条関係

法第107条は市町村地域福祉計画、法第108条は都道府県地域福祉支援計画の充実について定めている。平成29年改正社会福祉法では、法第106条の3第1項で定める体制整備を促進する観点からも、市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画（以下「地域福祉（支援）計画」という。）の策定について、任意とされていたものを努力義務とするとともに、策定に際しては、「地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉の各分野における共通的な事項」を記載する、いわゆる「上位計画」として位置付けている。また、第106条の3第1項各号で規定する包括的な支援体制の整備に係る事業に関する事項についても記載事項として追加している。

あわせて、策定した地域福祉（支援）計画については、定期的に調査、分析及び評価の手続きを行い、必要に応じて見直しを行うよう努めることとされている。

さらに、令和2年改正社会福祉法では、第106条の3の努力義務に基づく、包括的な支援体制整備を中長期的に進める観点から、第107条

第1項第5号を「地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備に関する事項」と改正し、市町村地域福祉計画を策定するすべての市町村が当該事項を計画の中に盛り込むこととしている。

このような市町村地域福祉計画の改正を踏まえて、都道府県地域福祉支援計画についても、第108条第1項第5号を「市町村による地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備の実施の支援に関する事項」と改正し、計画の中で市町村の上記体制の整備への支援を記載することとしている。

(参考) 平成29年改正社会福祉法（昭和26年法律第45号）〈抄〉  
※ 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）による改正後

(地域福祉の推進)

第4条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスが必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

2 地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスが必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスが必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスが必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。

(福祉サービスの提供の原則)

第5条 社会福祉を目的とする事業を営業者は、その提供する多様な福祉サービスについて、利用者の意向を十分に尊重し、地域福祉の推進に係る取組を行う他の地域住民等との連携を図り、かつ、保健医療サービスその他の関連するサービスとの有機的な連携を図るよう創意工夫を行い、これを総合的に提供することができるようにその事業の実施に努めなければならない。

(福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務)

第6条 (略)

2 国及び地方公共団体は、地域住民等が地域生活課題を把握し、支援関係機関との連携等によりその解決を図ることを促進する施策その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努めなければならない。

(地域子育て支援拠点事業等を営業者の責務)

第106条の2 社会福祉を目的とする事業を営業者のうち、次に掲げる事業を行うもの（市町村の委託を受けてこれらの事業を行う者を含む。）は、当該事業を行うに当たり自らがその解決に資する支援を行うことが困難な地域生活課題を把握したときは、当該地域生活課題を抱える地域住民の心身の状況、その置かれている環境その他の事情を勘案し、支援関係機関による支援の必要性を検討するよう努めるとともに、必要があると認めるときは、支援関係機関に対し、当該地域生活課題の解決に資する支援を求めるよう努めなければならない。



- 一 児童福祉法第6条の3第6項に規定する地域子育て支援拠点事業又は同法第10条の2に規定する拠点において同条に規定する支援を行う事業
- 二 母子保健法（昭和40年法律第141号）第22条第1項に規定する母子健康包括支援センターを運営する事業
- 三 介護保険法第115条の45第2項第1号に掲げる事業
- 四 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第77条第1項第3号に掲げる事業
- 五 子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）第59条第1号に掲げる事業

（包括的な支援体制の整備）

第106条の3 市町村は、次に掲げる事業の実施その他の各般の措置を通じ、地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるものとする。

- 一 地域福祉に関する活動への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その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業
- 二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、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に関する事業
- 三 生活困窮者自立支援法第2条第2項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制の整備に関する事業

2 厚生労働大臣は、前項各号に掲げる事業に関して、その適切かつ有効な実施を図るため必要な指針を公表するものとする。

（市町村地域福祉計画）

第107条 市町村は、地域福祉の推進に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「市町村地域福祉計画」という。）を策定するよう努めるものとする。

- 一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
- 二 地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項
- 三 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項
- 四 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項
- 五 前条第1項各号に掲げる事業を実施する場合には、同項各号に掲げる事業に関する事項

2 市町村は、市町村地域福祉計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、地域住民等の意見を反映させるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

3 市町村は、定期的に、その策定した市町村地域福祉計画について、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要があると認めるときは、当該市町村地域福祉計画を変更するものとする。

（都道府県地域福祉支援計画）

第108条 都道府県は、市町村地域福祉計画の達成に資するために、各市町村を通ずる広域的な見地から、市町村の地域福祉の支援に関する事項として次に掲げる事項を一体的に定める計画（以下「都道府県地域福祉支援計画」という。）を策定するよう努めるものとする。

- 一 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項
- 二 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本の方針に関する事項

- 三 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項
- 四 福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項
- 五 市町村による第106条の3第1項各号に掲げる事業の実施の支援に関する事項

2 都道府県は、都道府県地域福祉支援計画を策定し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるよう努めるとともに、その内容を公表するよう努めるものとする。

3 都道府県は、定期的に、その策定した都道府県地域福祉支援計画について、調査、分析及び評価を行うよう努めるとともに、必要があると認めるときは、当該都道府県地域福祉支援計画を変更するものとする。

## 第二 市町村における包括的な支援体制の整備について

法第 106 条の 3 第 1 項は、「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備（第 1 号）、「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備（第 2 号）、多機関の協働による包括的な相談支援体制の構築（第 3 号）の 3 つの施策の実施等を通じ、包括的な支援体制を整備することを市町村の努力義務としている。

これらは、新たに何らかの機関を設置するといった画一的なものではなく、地域において必要となる機能・取組を示したものであり、それらを同一の機関が担うこともあれば、別々の機関が担うこともあるなど、実際にどのような形でつくっていくかは、地域の実情に応じて様々な方法が考えられる。

また、包括的な支援体制を整備していく上での「住民に身近な圏域」については、地域の実情に応じて異なると考えられ、地域で協議し、決めていく過程が必要である（例えば、小学校区域、合併や統廃合で小学校区域が大きくなっている地域では自治会単位など、地域によって異なってくるものと考えられる）。その際、高齢者、障害者、子ども・子育て等の各福祉分野で定める圏域や福祉以外の分野で定める圏域との関係も整理し、地域を重層的に捉えていく視点が求められる。

市町村が、地域福祉計画の策定プロセスなども活用しながら、法第 106 条の 3 第 1 項第 1 号から第 3 号までの 3 つの機能・取組を担うべき主体とともに、どのように支援体制を整備していくかを考え、関係者の総意と創意工夫により具体化し、展開していくことが期待される。なお、包括的な支援体制の整備に向けては、これら 3 つの機能・取組について、個々に「点」として実施するのではなく、互いに連携・協働し、「面」として実施していくことが求められていることに留意する必要がある。

令和 2 年改正社会福祉法によって創設した重層事業（法第 106 条の 4）とその交付金（法第 106 条の 8、第 106 条の 9）は、この 3 つの機能・取組を、市町村全体の支援機関の連携と協働によって「面」として進めていくための一方策として提案されたものである。従って、重層事業の内容である属性を問わない相談支援、多様な社会参加に向けた支援、地域づくりに向けた支援、そしてそれら 3 つの支援の体制や連携を強化するための多機関協働事業、アウトリーチ等による継続的な支援は、法第 106 条の 3 第 1 項第 1 号から第 3 号までの 3 つの機能・取組を満たすかたちで設計されている。

1 「住民に身近な圏域」において、地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備に関する事項（法第 106 条の 3 第 1 項第 1 号関係）

### (1) 実施内容

法第 106 条の 3 第 1 項第 1 号では、「地域福祉に関する活動への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その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する施策」と規定されているが、具体的には、市町村は、「住民に身近な圏域」において、地域住民やボランティア、地域住民を主体とする地区社協、地域に根ざした活動を行う NPO 等が中心となって、住民が主体的に地域生活課題を把握して解決を試みることができる環境の整備を図るために以下の取組等を実施する。

① 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援

地域づくりを一部の特定の人に任せるのではなく、地域住民等が地域生活課題を自らの課題として主体的に捉え、解決を試みることができるよう、市町村は、住民や自治会、町内会等の地縁組織を始め、まちおこし、農・商工業等の福祉以外の分野の組織等に対して、地域づくりに必要な働きかけや支援を行う者の活動を支援する。

その際、地域における様々な場をつなぎ、分野を超えた協働を進めることに加え、そうした分野を超えた協働を進めていく役割を果たす人を地域の中から多く見つけて、つながりをつくっていくことも必要である。

地域生活課題を地域住民等が自らの課題として主体的に捉え、解決を試みることができるよう、地域において環境や人へ働きかけるソーシャルワークの機能が、それぞれの「住民に身近な圏域」に存在していることが重要であり、その際、市町村が主導して単に有資格者を「配置する」という形ではなく、また特定の福祉組織に限定するのではなく、市町村は包括的な支援体制を整備する立場から、地域で誰がその役割を担うのがふさわしいか、関係機関がどう連携してその機能を果たすのかなどを協議して決めていく過程が重要である。例えば、介護保険制度の地域支援事業における生活支援コーディネーターを活用し、活動の範囲を高齢者だけではなく、全ての世代の人を対象に拡大していくことを、方法の一つとして検討することも考えられる。

また、地域住民や福祉以外の分野の団体、企業等との協働を進めてい

くためには、例えば、社会福祉協議会のボランティアセンターの取組を発展させ、ボランティア活動を通じたまちづくりのためのプラットフォームとしていくなど、中間支援機能の整備を進めていくことも有効と考えられる。

## ② 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

地域生活課題を早期に発見し、適切な対応を行うために、課題を抱えた住民のみならず、誰もが気軽に立ち寄り交流を図ることができる場や、住民と社会福祉分野等の専門職が話し合う場ともなる住民の自主活動等の拠点を整備する。

活動拠点としては、例えば、公民館、生涯学習センター等の公的施設や空き民家、空き店舗、小さな拠点(注)等の活用が考えられるが、さらには、コンビニエンスストア、ドラッグストアといった民間事業者等との連携、協力を図る等の試みも期待される。

(注) 地域の生活や仕事を支えるための住民主体の取組体制づくりや利便性の高い地域づくりのための拠点となるものであり、現在「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」(平成28年6月2日閣議決定)により推進が図られている。

## ③ 地域住民等に対する研修の実施

地域住民等の地域福祉活動への関心を高め、参加を促すとともに、地域福祉活動を更に活性化させていくため、地域福祉活動に対する関心の向上に向けた研修会や地域生活課題に関する学習会を実施する等、創意工夫ある取組を行う。

その際、地域包括支援センターや保健センターなども含めた市町村や社会福祉協議会等が、地域の状況や活動等について把握している情報を数値化・可視化し、提供する取組も有効であると考えられる。

## (2) 留意点

地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることでできる環境の整備については、「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 中間とりまとめ(2016年(平成28年)12月26日)」(以下「中間とりまとめ」という。)で示された①「自分が暮らしたい地域を考える」という主体的、積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり、②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり、③「一人の課題から」、地域住民と関係機関が協働して解決するプロセス

を繰り返して気づきと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり、という3つの地域づくりの方向性に留意しながら取組を進めて行くことが重要である。この3つの地域づくりの方向性の考え方等については、以下のとおりである。

## ①「自分が暮らしたい地域を考える」という主体的、積極的な姿勢と福祉以外の分野との連携・協働によるまちづくりに広がる地域づくり

中間とりまとめ <①関係部分抜粋>

- (2) 3つの地域づくりと「我が事」の意識の醸成  
(「自分や家族が暮らしたい地域を考える」)
- (1)で記載したように、地域が持つ魅力を最大限引き出し、様々な課題に直面している地域そのものを元気にしていこうという取組が、各地で進められている。その契機は、自分や家族が暮らすこの地域が将来どうなってしまうのかという気持ちであったり、あるいは自分や家族が経験した問題や課題をきっかけに地域(我がまち)のことを考え始めたということであったりする。文字どおりの「我が事」から始まり地域の未来を考える、とも言える。
  - 高齢化の進む地域で行われている見守りを含めた高齢者自身が主体的に地域住民の困りごとを解決する取組、元気な高齢者の力を生かした事業の展開や、各地で広がっている「子ども食堂」もその一例といえることができるかもしれない。
  - こうした取組は、関わっている人や対象となる人が高齢者や子ども、障害のある人であったとしても、従来の福祉施策のみから出てきているものではない。福祉や介護、子育てといった分野にとどまらず、産業、経済も含めた地域全体の中で、「このような地域にしたい、このような取組をしたい」という主体的、積極的な姿勢と、地域の課題(高齢化の進展、子どもの孤立等)とが結びつくことで進められている。それだけに、そのような取組が「楽しい」「やりがいがある」ことを共有しやすく、それまで関わってこなかった地域住民を「巻き込む」力も大きい。

中間とりまとめで示されたこの方向性は、(1)実施内容のうち、「①地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援」や「②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」において特に大切なものとなる。

この地域づくりの方向性を促進していくためには、以下のような視点や取組が重要となる。

- 地域における福祉や医療、教育、環境、農林水産、観光等の各分野における、会議や集い、サロン等をより多く見つけて、つながっていくことが重要である。これは、地域の宝探しとも言える営みであり、地方創生とも連携したまちづくりにつながる取組である。

(参考)「地域の課題解決を目指す地域運営組織-その量的拡大と質的向上

に向けて- 最終報告」(地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議 2016年(平成28年)12月13日)  
(参考資料1) 地域運営組織に対する支援措置

○ 会議や集い、サロン等は、公民館や団地の集会所、小さな拠点等で行われており、分野を問わず多様な地域の課題が寄せられている。仮にこうした既存の場がなかったり、機能していない場合には、機能を強化したり、新たにすることも検討していく必要がある。

地域生活課題を地域住民等が自らの課題として主体的に捉え、解決を試みることができるよう、地域において環境や人へ働きかけるソーシャルワークの機能を果たす者等が、こうした場に参加することを通じて、「このようなまちをつくりたい」といった参加者の夢や願いを知り、また、地域生活課題に新たに気づき、それらに対して「自分ならばこのようなことができる」といった発想を持ち、実際に実行していく中で、これまであまり関係してこなかった他分野や福祉分野との間に新たな取組やつながりが生まれ、さらには、共に地域をつくる存在として協働していくことが期待できる。

なお、他分野と連携していく際には、連携先にも独自の文化や考え方が存在することに配慮しながら、関係性を深めていくことが大切である。

②「地域で困っている課題を解決したい」という気持ちで様々な取組を行う地域住民や福祉関係者によるネットワークにより共生の文化が広がる地域づくり

中間とりまとめ <②関係部分抜粋>

(「地域で困っている課題を解決したい」)

○ さらに、地域には、民生委員・児童委員や保護司、ボランティアなど、「地域の困っている課題を解決したい」という気持ちから、地域福祉の推進に尽力してきた多くの人たちがいて、地域住民の困りごと、心配ごとに耳を傾け、福祉関係者や地域の様々な人たちとともにできる限り解決に結びつくような取組をしている。様々な交流や行事を開催することでつながりを支えたり、早期の発見、見守りや支え合いの活動、最近では事例検討を通して具体的な生活支援の一部を担ったり、地区単位で地域住民の地域福祉活動を計画化するという取組をしているところもある。

○ 最近では若い人たちが、こうした社会課題に対して、積極的に社会起業家を目指したり、NPO法人が多様なアプローチをしたりしているが、同じような気持ちで取り組む住民が増えることで、共生の文化が広がっていく。

中間とりまとめで示されたこの方向性は、(1)実施内容の「③地域住民等に対する研修の実施」において特に大切なものである。

この地域づくりの方向性を促進していくためには、以下のような視点や取組が重要となる。

○ 地域に関心を持つ人を増やすことが重要であり、そのためには、地域包括支援センターや保健センター等も含めた市町村、社会福祉協議会等が、地域の状況や活動等について把握している情報を数値化・可視化し、提供することを通じて地域の現状に関する認識を深めてもらうことや、地域生活課題の解決につながるボランティア活動等を具体的に示し、実際の活動に取り組みやすくすることなどが有効と考えられる。

○ 教育委員会や社会教育委員等と連携して、社会教育や学校教育の中で、福祉教育の機会を提案し、障害や認知症、社会的孤立等に関して学ぶことを通じて、地域や福祉を身近なものとして考える機会を提供することも重要である。その際、単に知識を学ぶだけでなく、その人を多面的に理解し、お互いの人間関係をつくるようなプログラムや、地域生活課題を共有し解決していけるような学習が必要であり、学習者の状況に応じて、段階的に取組を進めていくことも大切である。

地域生活課題の学習や研修機会の提供に当たっては、社会福祉事業を実践している社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO等が積極的にその役割を担うことが期待される。

(参考)「人々の暮らしと社会の発展に貢献する持続可能な社会教育システムの構築に向けて 論点の整理」(学びを通じた地域づくりに関する調査研究協力者会議 2017年(平成29年)3月28日)

○ 専門職同士で相互の理解が進まず、連携を図ることが難しい場合もあることから、日頃からコミュニケーションをとる機会を意図的に設け、自分たちの活動内容や、活動に向けた思いを互いに理解することが求められる。また、多職種連携に当たっては、保健・医療・福祉に限らず、雇用・就労、住まい、司法、教育、産業等の分野にも広がりが見られていることに留意する必要がある。

○ ボランティアや地域活動に参加したいと考えている人は多いものの、実際に活動している人は一部である。そのため、知人が誘う等の気軽に活動に参加できるきっかけづくりや、地域住民や団体、

企業等が実際に地域で活動できるようにするための中間支援機能の整備、公民館や社会教育における学習活動との連携、活動拠点の整備等を通じて、実際の活動につなげていく仕掛け・仕組みを多様につくるとともに、メディア等を通じた広報・周知活動を行うことが大切である。

また、ボランティアを新たに始めることだけが地域活動ではなく、例えば、隣家が高齢者の一人暮らし世帯の場合などに、「電気がついていない、いない」を気に掛けることなども大事な地域活動であると意味付けしていくような視点も重要である。

- 企業も地域社会の一員という観点から、企業が地域づくりに参加するための積極的な働きかけも重要である。

### ③ 「一人の課題から」、地域住民と関係機関が一緒になって解決するプロセスを繰り返して気づきと学びが促されることで、一人ひとりを支えることができる地域づくり

中間とりまとめ <③関係部分抜粋>

(「一人の課題から」)

- (1)で記載したように、地域には、助けを求めなくても、周囲からも孤立している人や世帯があることも事実であり、地域の中だからこそ相談できないで埋もれてしまうこともある。  
こうした課題は、必ずしも既存の「制度」の中で解決されるわけではない。いわゆる「ごみ屋敷」を例にすると、以前はごみの処理が問題になり、制度の中でどこが対応するかが問われた。しかしこうした課題を抱えた人が共通して社会的孤立の状況にあることが分かってきたことで、支援のあり方は変化している。例えば、相談支援の専門員が、本人に寄り添い信頼関係を築く一方、地域住民が片づけに参加することにより、ごみ屋敷の住人と住民との間に緩やかな関係ができることで、再度孤立に陥ることなく生活することが可能になる。さらにその人が「働ける」場所を地域の企業や商店街の中に見出すこともできる。そのことにより、本人も支える側にもなり、やがて地域の活性化に向けた担い手にもなる。また、企業や商店街も地域福祉の担い手となっている。  
こうした取組は、「制度」の力ではなく、「人」の力である。
- ひとつひとつは「一人」の課題だが、地域住民も一緒に解決に取り組むことで、他人事だった住民が「私たちがこんなことができるんだ」という気持ちに変わり、困難に直面している人がいても自分たちが「何かができるかもしれない」という意識が生じ得る。こうした小さな成功体験の積み重ねによる気づきと学びにより、一人の課題が地域づくりにつながっていく。

中間とりまとめで示されたこの方向性は、(1)実施内容の「③地域住民等に対する研修の実施」において特に大切なものである。

この地域づくりの方向性を促進していくためには、以下のような視点や取組が重要となる。

- 「一人の課題」からつながる地域づくりは、地域住民が、何らかの課題を抱える人を目の当たりにして、手を差し伸べたいという思いが喚起されたり、さらに同じような思いを抱える地域住民と一緒にその人を支援すること等がきっかけとなる。また、保育所等の福祉施設が近所にできるといった、「一つの出来事」が地域での話し合いのきっかけとなることもある。

- 地域から排除されたり、一部の人が強く拒否されている人への支援については、ソーシャルワーカーが専門的な対応をしていく中で、徐々に地域住民と協働していく場合もある。

その際、ソーシャルワーカーが、当事者の思いや現状をアセスメントし、当事者本人を排除している地域住民に対し、その排除せざるを得ない住民側の気持ちを受け止めつつも、当事者本人の思いや状況を代弁したり、地域住民と交流する場を適切なタイミングで設定する等の働きかけが有効である。

すなわち、専門職には、これまで「困った人」として位置づけられていた当事者を、不安や悩みを抱え「困っている人」として理解できるように支援する視点が求められており、こうしたことを通じて、当事者を排除したり拒否していた地域住民がやがて支えたり見守る役割を担う「支え手」へと変化していく。

- 個別事例の積み重ねを繰り返すことで、地域住民の意識が変化していく。さらに、そうした取組について、当事者のプライバシー等にも配慮した上で広く知ってもらうことで、同じような取組をしている、もしくは、しようとしている住民も喚起されるなどして、地域全体の解決力が底上げされていく。

- 地域においては、「支える側」の人が「支えられる側」であることもある。例えば、地域の相談役となっている人が、自分の孫がひきこもりで支援を受ける家族となることや、ソーシャルワーカーが、ダブルケアのために相談支援を受ける立場になることもある。

また、支援を通してそれまで「支えられる側」であった人が「支える側」になることもある。地域住民の役割は固定されるものではなく、両方の側面を持って生活を営んでおり、時と場合により役割

は入れ替わり、循環することに留意する必要がある。

- 「一人の課題」からつながる地域づくりは、地域や社会の中で、緩やかなつながりを持ちながら「お互い様」という関係性をつくり、お互いの存在を認め合いながら各々が役割を果たす地域へと発展する可能性をもつ視点である。

最終とりまとめ「一人の課題」からつながる地域づくりの例 関係部分抜粋>

○ 例えば、近隣に住むひとり親家庭の親が子育てや仕事で疲れている様子であることや、子どもが連日コンビニ等で食事を購入して一人で食事をしていることに気付き、地域住民がお総菜を届けたり、子どもの宿題を見たりといった関わりが生まれていく。地域住民は、このような関わりの中で、頼れる人がいないひとり親家庭の親子が地域に複数いることを知り、そのような親子を支えていくように変化する。このように、「一人の課題」を自らの問題として考えるようになり、ひいては地域の課題としてとらえ、地域づくりへと広がる取組もある。

#### ④ 3つの地域づくりの方向性の関係

上記①、②、③の3つの地域づくりの方向性については、それぞれ独立したものではなく、平成29年最終とりまとめで示されているように、相互に影響を及ぼし合い、循環するものである。

最終とりまとめ <①、②、③の関係性について 関係部分抜粋>

○ 例えば、自治会の会合で、近隣のごみ屋敷の悪臭や衛生上の問題が指摘され、その住人（以下、「本人」という。）は問題行動をとる困った人として批判された（①）。自治会長は、民生委員・児童委員に相談し、社会福祉協議会に連絡し、社会福祉協議会のソーシャルワーカーが関わるようになり、本人には家族や知人がおらず、孤立した状態であり、認知機能も低下していることが分かった。そこで、自治会と共催で、ゴミ屋敷に至る背景や要因について、講師を招いて学習会をした結果、住民の中に理解者が増えていった（②）。ソーシャルワーカーの働きかけにより、住民が共に清掃を行うことで、本人と地域住民の間につながりが生まれ、緩やかな見守りの機能が形成される（③）。また、ソーシャルワーカーは、ボランティア団体にも働きかけ、本人の話し相手としてボランティアが訪問するようになる。徐々に本人の生活が落ち着き、地域のイベントにスタッフとして参加するなど、支え手としても活動を始める（②）。このような経過を経て、自治会の会合において、ゴミ屋敷の課題は、「地域における社会的孤立の課題」として位置付けられるようになり、自治会としてどのように支援をしていくかについて関心が持たれるようになる（①）。

○ このように、①～③は、単独で完結することなく、それぞれが影響し合い、その経験が積み重なることで相乗効果生まれ、さらに強く地域づくりを進める原動力となる。

また、地域の課題を地域で解決していくためには、そのための財源についても考える必要があり、その際、以下のような視点・取組が重要となる。

- 寄附によって財源を集めるためには、使途を明確化し、寄附をする側の共感を得ていく必要がある。加えて、金銭だけでなく、ヒト、モ

ノ、ノウハウの提供を受けることも有効である。

- 地域づくりを推進するための財源については、平成29年3月31日、健健発 0331 第1号・雇児総発 0331 第4号・社援地発 0331 第1号・障企発 0331 第1号・老振発 0331 第1号、厚生労働省健康局健康課長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長・厚生労働省社会・援護局地域福祉課長・厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課長・厚生労働省老健局振興課長連名通知「地域づくりに資する事業の一体的な実施について」（以下「厚生労働省関係5課長通知」という。）も踏まえ、地域づくりに資する事業を一体的に実施するなど各分野の補助金等を柔軟に活用していくことに加え、共同募金によるテーマ型募金や市町村共同募金委員会の活用・推進、クラウドファンディングやSIB（ソーシャル・インパクト・ボンド）、ふるさと納税、社会福祉法人による地域における公益的な取組との協働等も考えられる。

- 企業の社会貢献活動等と協働していく観点も必要であり、財源等を必要としている主体と資源を保有する企業等とのマッチングが必要となる。

## 2 「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備に関する事項（法第106条の3第1項第2号関係）

### (1) 実施内容

法第106条の3第1項第2号では、「地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、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に関する施策」と規定されているが、具体的には、市町村は、地域活動を通して把握された地域住民が抱える地域生活課題に関する相談について、包括的に受け止め、情報提供や助言を行うとともに、必要に応じて支援関係機関につなぐことのできる体制を整備するため、以下の取組を実施する。

#### ① 地域住民の相談を包括的に受け止める場の整備

「住民に身近な圏域」において、地域住民の相談を包括的に受け止める場を整備する。地域住民のボランティア、地域住民を主体とする地区社協、市町村社会福祉協議会の地区担当、介護保険法（平成9年法律第123号）に基づく地域包括支援センター、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号）に基づく

相談支援事業所、児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）に基づく地域子育て支援拠点事業、子ども・子育て支援法に基づく利用者支援事業等の福祉各制度に基づく相談支援機関や社会福祉法人、NPO等が担うことが考えられるが、地域の実情に応じて、地域で協議し、適切に設置する必要がある。

② 地域住民の相談を包括的に受け止める場の周知

市町村は、「住民に身近な圏域」で地域住民の相談を包括的に受け止める場をどこが担うのか、どこにあるのか、果たす役割が何かを明確に定め、分かりやすい名称を付けるなどして地域住民等に広く明確に周知する。

③ 地域の関係者等との連携による地域生活課題の早期把握

民生委員・児童委員、保護司等の地域の関係者、関係機関等と連携し、相談に来られない者や自ら支援を求めることができない者に関する情報が、地域住民の相談を包括的に受け止める場に入ってくる体制を整備する。

そのためには、地域の関係者、関係機関等との意見交換や座談会等を開催し、地域生活課題を把握する機会を積極的に設けることも一つの方策として考えられる。

④ 地域住民の相談を包括的に受け止める場のバックアップ体制の構築

市町村は、「住民に身近な圏域」で地域住民の相談を包括的に受け止める場が、安心して相談を受け止めることができるようにバックアップ体制を整備する。

具体的には、把握した地域生活課題のうち、地域住民の相談を包括的に受け止める場のみでは解決が難しく、専門的・包括的な支援が必要な場合には、第二の3で述べる法第 106 条の3 第 1 項第 3 号の支援体制と連携・協働し、適切な支援関係機関につなぐことにより、課題解決を行うことのできる体制を構築する。

(2) 留意点

○ 市町村は、地域住民の相談を包括的に受け止める場の運営に当たっては、以下のことに留意する必要がある。

- ・誰もが気軽に相談に来られるよう敷居を低くすること
- ・地域住民や地域の関係機関と連携・協働していく姿勢を持つこと

・身近な地域であるからこそ相談できない人や排除されている人がいることにも配慮すること

・ソーシャルワークの機能（※）が発揮できる体制を整備すること

（※）中間とりまとめ、平成 29 年最終とりまとめにおいて、①制度横断的な知識、②アセスメント力、③支援計画の策定・評価、④関係者の連携・調整、⑤資源開発の5つの機能が示されている。

○ 地域住民が主体となって地域住民の相談を包括的に受け止める場を運営する場合には、必要に応じてソーシャルワーカーによる支援が受けられる体制の整備が求められる。

○ 地域包括支援センター等の専門機関が、対象者を限定せず、地域住民の相談を包括的に受け止める場を担う場合には、以下のことに留意する必要がある。

- ・相談の受け止めは、自らの専門分野に偏ることなく、横断的に行うこと
- ・相談者が抱える課題だけでなく、その者の属する世帯全体の抱える課題を捉えるとともに、近隣住民等との関係や暮らしている地域の状況等、相談者とその世帯を取り巻く環境も含めて課題を捉えること
- ・相談者等の状況をアセスメントし、可能な範囲で必要な情報の提供及び助言を行うこと。なお、本人の状態像に応じて、適切に市町村圏域の専門機関等につなぐこと

○ 市町村における体制整備を進めるに当たっては、分野を超えた課題に対応するため、厚生労働省関係5課長通知も踏まえ、地域づくりに資する事業を一体的に実施するなど各分野の財源を柔軟に活用していくことも有効と考えられる。

○ 地域住民の相談を包括的に受け止める場を設置する際の展開方法については、例えば、以下のような方法が考えられる。

- ・地域住民が中心となって担う場合の例としては、小学校区ごとに地域住民による「なんでも相談窓口」を設置するとともに、社会福祉協議会のCSW（コミュニティソーシャルワーカー）が専門的観点からサポートする方法
- ・地域包括支援センター等が担う場合の例としては、住民のより身近な圏域に地域包括支援センターのランチを拠点とした相談窓口を設置するとともに、地域の各地区を担当する民生委員・児童委員や地

域活動の担い手などと協働していく方法

- ・ 自治体等において、各種の相談窓口を一つに集約した上で、各専門職がそれぞれ地域担当として、チームで活動していくという方法
- ・ 在宅医療を行っている診療所や地域医療を担っている病院に配置されているソーシャルワーカーなどが、患者の療養中の悩み事の相談支援や退院調整のみならず、地域の様々な相談を受け止めていくという方法

### 3 多機関の協働による包括的な相談支援体制の構築に関する事項(法第106条の3第1項第3号関係)

#### (1) 実施内容

法第106条の3第1項第3号では、「生活困窮者自立支援法第2条第2項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する支援を一体的かつ計画的に行う体制の整備に関する施策」と規定されているが、具体的には、市町村は、「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狭間にある課題等を、多機関が協働して包括的に受け止める相談支援体制を整備するため、以下の取組を実施する。

#### ① 支援関係機関によるチーム支援

専門機関や包括的な支援が必要な課題については、市町村域における支援関係機関等で支援チームを編成し、多機関が協働して支援する。その際、既知の関係者のみならず、本人の意思やニーズに応じて新たな支援者を巻き込みながら、分野横断的な関係者の「顔の見える」関係(ネットワーク)を広げていくことが重要である。

#### ② 協働の中核を担う機能

ネットワークの形成や支援チームの編成に当たって、協働の中核の役割を担う機能が必要である。例えば、生活困窮者自立支援制度における自立相談支援機関や地域包括支援センター、基幹相談支援センター、社会福祉協議会、社会福祉法人、医療法人、NPO、行政等の様々な機関が担うことがあり得るが、地域の実情に応じて、地域で協議し、適切な機関が担っていくことが求められる。

#### ③ 支援に関する協議及び検討の場

支援チームによる個別の事案の検討の場については、介護保険制度

における地域ケア会議などの既存の場の機能の拡充や、協働の中核を担う機関の職員が既存の場に出向いて参加する方法、新たな場を設ける方法も考えられる。

また、個別支援から派生する新たな資源やシステムづくりのための検討の場については、地域ケア会議や障害分野の協議会等の既存の場の機能の拡充や協働の中核を担う機関の職員が既存の場に出向いて参加する方法のほか、新たな場を設けることも考えられる。

市町村においては、協議や検討の場、コーディネートの機能を担う人が複数存在しているが、その必要性や役割・機能を整理し、システムとして再構築していく視点が必要である。

#### ④ 支援を必要とする者の早期把握

複合的で複雑な課題を抱えた者は、地域から孤立していたり、あるいは複合的で複雑な課題ゆえにどこに相談して良いか分からないという状況に置かれていることが考えられるため、「待ちの姿勢」ではなく、支援関係機関や「住民に身近な圏域」で地域住民の相談を包括的に受け止める場、民生委員・児童委員、保護司等の地域の関係者、関係機関と連携し、対象者を早期かつ積極的に把握し、支援につなげることができ体制を構築する。

#### ⑤ 地域住民等との連携

複合的で複雑な課題を抱えた者への支援に当たっては、公的制度による専門的な支援のみならず、地域住民相互の支え合いも重要であり、地域住民・ボランティアとの協働も求められる。

#### (2) 留意点

- 誰もが役割を持ち、活躍できる地域共生社会の実現に向けては、これまで「支えられる側」であった人が、「支える側」にも変化し、年齢や属性、状態像にかかわらず、その人らしく生活できる地域をつくっていくことを目指すことが重要である。

そのためには、働く場や参加する場の創出に向けた取組を充実させるとともに、福祉の領域を超えた地域づくりを推進していくことが求められる。生活困窮者自立支援制度においては、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を理念の一つとして掲げ、2015年(平成27年)度から約3年間にわたり支援を積み重ねてきた。平成29年最終とりまとめでも述べられているとおり、様々な分野と連携した地域づくりの取組



によって、人や資源とのつながりを育み、社会的孤立を予防したり、社会資源の循環を生み出していくという生活困窮者支援の理念・姿勢は、多機関の協働による包括的な相談支援体制にも共通して貫かれるべきものである。

最終とりまとめ <様々な分野と連携した地域づくり 関係部分抜粋>

<協働による支援の地域づくり・出口づくり>

- 「我が事・丸ごと」の地域づくりとは、これまで「支えられる側」であった人が、「支える側」にも変化し、年齢や属性、状態像に関わらず、その人らしく生活できる地域をつくっていくことを目指すものである。そのためには、働く場や参加する場といった出口づくりを充実させるとともに、福祉の領域を超えた地域づくりを推進していくことが求められる。
- 生活困窮者自立支援制度は、「生活困窮者支援を通じた地域づくり」を理念の一つとして掲げ、平成27年度から約3年間にわたり支援を積み重ねてきた。この間、地域において生活困窮者の早期把握や見守りのためのネットワークを構築し、包括的な支援の輪を地域の中に拡充してきた。例えば、地域の行事や商店街、企業等を開拓し、住まいや暮らしを互助で支える取組を進めたり、農林水産業、観光業、商工業、地場産業等とつながりながら就労の場を見付けるなど、出口づくりの充実に尽力してきた。このような営みを通じて、地域で孤立せず、つながりが実感できる地域づくりを積極的に進めてきた。
- この3年間の地域づくり・出口づくりを通じて、森林等の環境保全や地域産業の維持・振興に貢献した事例、農業の担い手不足の解消に貢献した事例など、「支えられる側」であった人が、地域や人を「支える側」として重要な役割を果たす事例が数多く見られるようになった。生活困窮者支援において、この観点は、欠くことのできないものとして位置づけられ、確実に広く浸透してきている。
- 生活困窮者支援の実績を通じて見えてきた、様々な分野での地域づくりの取組が、人や資源とのつながりを育み、社会的孤立を予防したり、社会資源の循環を生み出してきた。このようなマインドは、包括的な相談支援体制にも貫かれるべき姿勢である。
- 包括的な相談支援体制においては、専門職による丁寧な相談支援を大切にするとともに、地域においてその人らしく生活できるように「地域で住み続ける」もしくは「地域に戻る」ための支援も重要である。
- 「地域で住み続ける」もしくは「地域に戻る」ための支援とは、地域の支えや他人からの助けを借りずに、本人が一人で生活できるようになることを目指すものではない。地域とのつながりやインフォーマルな支援の中で、本人が地域の中で役割や居場所を見付けたり、必要な時には本人に対して適切に支援が提供できる体制整備をも含めた概念である。
- 地域社会の一員として積極的な役割を果たせるように、福祉以外の分野とつながり、地域経済の活性化も含めた、多様な場や居場所づくりを充実させていくことが重要である。
- また、地域の中で、その人が受け入れられるよう、地域住民や関係機関との適時、適切な出会いの場を設けることも大切である。その際には、本人の状態に応じて、必要な情報のみを限定的に伝えたり、情報を伝える人を特定する等の配慮も求められる。

○ 市町村における体制整備を進めるに当たっては、厚生労働省関係5課長通知を踏まえ、地域づくりに資する事業を一体的に実施するなど各分野の財源を柔軟に活用していくことも有効と考えられる。

- 2016年(平成28年)度から実施している「多機関の協働による包括的な相談支援体制構築事業」での実践を踏まえると、例えば、以下のように相談支援体制の整備を進めていくことが考えられる。
  - ・ 地域づくりや、働く場や参加する場の創出を意識した相談支援体制は、生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関が福祉以外の分野とつながりながら、中核を担う場合が多い。
  - ・ 個別支援を中心に展開する体制は、住民に身近な圏域にある地域包括支援センターなどが地域住民と顔の見える関係をつくりながら中核を担う場合に見られる。
  - ・ 庁内外の連携体制の構築や情報共有の仕組みづくりは、自治体が組織体制の見直しを含めて体制整備に着手している。

#### 4 市町村における包括的な支援体制の整備に対する都道府県の支援について

都道府県は、単独の市町村では解決が難しく専門的な支援を必要とする、医療的ケアを要する状態にある児童、難病・がん患者や、身近な地域では当事者が声を上げにくく、特段の配慮が必要となる配偶者からの暴力を受けた者、刑務所出所者等に対する支援体制を市町村と連携して構築していくことが求められる。

また、都道府県域で推進していく独自施策の企画・立案や、市町村間の情報共有の場づくり、市町村への技術的助言等の役割を果たすことも期待される。

### 第三 市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画の策定ガイドライン

市町村地域福祉計画は、地域住民に最も身近な行政主体である市町村が、地域福祉推進の主体である地域住民等の参加を得て、地域生活課題を明らかにするとともに、その解決のために必要となる施策の内容や量、体制等について、庁内関係部局はもとより、多様な関係機関や専門職も含めて協議の上、目標を設定し、計画的に整備していくことを内容とする。

また、都道府県地域福祉支援計画は、市町村の区域を包含する広域的な行政主体として、広域的な観点から、市町村の地域福祉が推進されるよう、各市町村の規模、地域の特性、施策への取組状況等に応じて支援していくことを内容とする。

平成 29 年改正法により、地域福祉（支援）計画の策定が努力義務化され、必要的記載事項が追加されたとともに、令和 2 年改正法により法第 106 条の 3 第 1 項に規定する事業を実施している場合に限った記載事項としていた包括的な支援体制の整備に関する事項について、事業の実施の有無の関わらず記載すべき事項とする改正がなされている。これは、本通知の第二に規定する「市町村における包括的な支援体制の整備」を促進するものであることにも留意するとともに、これらの計画の定期的な調査、分析及び評価、必要に応じた見直しに努める必要がある。

#### 1 市町村地域福祉計画

##### (1) 市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項

市町村地域福祉計画（以下「地域福祉計画」という。）に盛り込むべき事項としては、法上、①地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項、②地域における福祉サービスの適切な利用の推進に関する事項、③地域における社会福祉を目的とした事業の健全な発達に関する事項、④地域福祉に関する活動への住民の参加に関する事項、⑤包括的な支援体制の整備に関する事項の 5 つが掲げられており、それを踏まえなければ、法上の地域福祉計画としては認められないものである。市町村においては、主体的にこれら 5 つの事項についてその趣旨を斟酌し具体的な内容を示すとともに、その他の必要な事項を加え、それらを計画に盛り込む必要がある。

##### ① 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項

本事項は、平成 29 年改正社会福祉法により、地域福祉計画に盛り込む

ものとされた。地域の課題や資源の状況等に応じて、各福祉分野が連携して事業を行うことにより、それぞれの事業の効果、効率性や対象者の生活の質を一層高めることができるよう、創意工夫ある取組が期待される。以下に各福祉分野が共通して取り組むべき事項の例を示すが、地域の実情に応じて追加等することは可能であり、関係者と協議し、地域福祉計画に位置付けることとなる。

なお、支援の在り方等を検討するに当たっては、支援を要する者だけでなく、その者の属する世帯全体の状況にも着目する必要があることに留意する。

ア 様々な課題を抱える者の就労や活躍の場の確保等を目的とした、福祉以外の様々な分野（まちおこし、商工、農林水産、土木、防犯・防災、社会教育、環境、交通、都市計画等）との連携に関する事項

- ・ 地域の活性化に寄与しながら地域生活課題の解決にも同時に資する取組等

イ 高齢、障害、子ども・子育て等の各福祉分野のうち、特に重点的に取り組む分野に関する事項

- ・ 地域の課題や資源の状況等に応じて、重点的に予算や人材等を配分していく分野や施策

ウ 制度の狭間の課題への対応の在り方

- ・ 既存の制度に明確に位置付けられていないが、何らかの支援が必要である、いわゆる「制度の狭間の課題」への対応の在り方（ひきこもり、サービス利用拒否等の制度の狭間の課題を有する者を発見する機能の充実、ソーシャルワーク体制の整備、近隣の地域住民や訪問機会のある事業者等の活動の充実・支援、支援関係機関間の連携体制の整備等）

エ 生活困窮者のような各分野横断的に関係する者に対応できる体制

- ・ 生活困窮者、社会的孤立状態にある者又は表出されていない課題も含めて複合化した課題を有する者に対する相談支援体制の在り方や、生活困窮者自立支援制度を実施していない町村における生活困窮者自立支援方策（生活困窮者の早期把握と生活困窮者を受け止める一次窓口としての機能、町村としての独自施策との連携支援、就労訓練、就労場の開拓や創出等、地域づく

りに関する取組等)

オ 共生型サービス等の分野横断的な福祉サービス等の展開

- ・ 利用者の支援や生活の質の向上に資するために、(ア)「地域の実情に合った総合的な福祉サービスの提供に向けたガイドライン」(2016年(平成28年)3月)等を参考にしながら高齢、障害、子ども・子育て等の福祉サービスを総合的に提供したり、多機能型のサービスを提供することや、(イ)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)による、高齢者と障害児者が同一の事業所でサービスを利用しやすくなる共生型サービスの整備、(ウ)農園において障害者や認知症の高齢者等が活躍したり、福祉サービスを組み合わせ、就労継続支援事業等を活用し多くの地域住民が利用するレストランを開く等、世代を超えたつながりと役割を生み出し得る共生の場の整備等
- ・ さらに、令和2年改正社会福祉法を契機として発出された、「多様な社会参加への支援に向けた地域資源の活用について(通知)」(令和3年3月31日付子発0331第9号、社援発0331第15号、障発0331第11号、老発0331第4号厚生労働省子ども家庭局長、社会・援護局長、社会・援護局障害保健福祉部長、老健局長連名通知)において、地域の支援ニーズの多様化、地域資源の変動に柔軟に対応するため、福祉サービス事業所等に関して、定員基準、設備基準、報酬・委託費等との関係、施設整備等にかかる財産処分との関係等について整理を行っているため、これも十分参考とされたい。

カ 居住に課題を抱える者への横断的な支援の在り方

- ・ 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(平成19年法律第112号)(以下「住宅セーフティネット法」という。)を踏まえ、生活困窮者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等のうち、生活や住宅に配慮を要する者の住まいの確保や生活の安定、自立の促進に係る取組の在り方に関し、地域福祉として一体的に展開することが望ましい事項

キ 就労に困難を抱える者への横断的な支援の在り方

- ・ 生活困窮者、高齢者、障害者、ひとり親家庭等のうち、就労に

困難を抱える者について、段階に応じた適切な支援の在り方

ク 自殺対策の効果的な展開も視野に入れた支援の在り方

- ・ 自殺対策と各福祉分野(高齢、障害、子ども・子育て、生活困窮者支援等)に共通して求められる、状態が深刻化する前の早期発見のための地域づくりや、誰もが立ち寄れる居場所づくり、複合的課題に対応するためのネットワークづくり等の取組に関し、地域福祉として自殺対策と一体的に実施することが望ましい事項(自殺対策基本法(平成18年法律第85号)に規定される市町村自殺対策計画との調和に配慮しながら、各福祉分野の施策を展開することにより、自殺対策の効果的・効率的な推進が期待できる)

ケ 市民後見人等の育成や活動支援、判断能力に不安がある者への金銭管理、身元保証人等、地域づくりの観点も踏まえた権利擁護の在り方

- ・ 認知症、知的障害、精神障害等により判断能力が不十分な者への権利擁護支援のための地域連携ネットワークの構築やその中核となる機関の在り方、権利擁護支援の担い手としての市民後見人等の育成や親族後見人も含めた活動支援の在り方、日常生活自立支援事業の対象とはならないものの判断能力に不安があり金銭管理が必要な者や、身元保証人が存在していないために生活等に困難を抱えている者への支援の在り方(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)(以下「成年後見制度利用促進法」という。))に規定される市町村計画と一体的なものとするこも考えられる)

コ 高齢者、障害者、児童に対する虐待への統一的な対応や、家庭内で虐待を行った養護者又は保護者が抱えている課題にも着目した支援の在り方

- ・ 高齢者、障害者、児童に対する虐待への統一的な対応の在り方、さらには家庭内で虐待を行った者を加害者としてのみ捉えるのではなく養護者又は保護者として支援することや、起こり得る虐待への予防策の在り方

サ 保健医療、福祉等の支援を必要とする犯罪をした者等への社会復

#### 婦支援の在り方

- ・ 再犯の防止等の推進に関する法律（平成 28 年法律第 104 号）（以下「再犯防止推進法」という。）を踏まえ、高齢者又は障害者等をはじめ、保健医療、福祉等の支援を必要とする犯罪をした者等に対し、必要な保健医療・福祉サービス、住まい、就労、その他生活困窮への支援等を適切に提供し、かつ、これら地域での生活を可能とするための施策を総合的に推進するための方策及び体制に関し、地域福祉として一体的に展開することが望ましい事項

#### シ 地域住民等が集う拠点の整備や既存施設等の活用

- ・ 課題を抱えた者だけでなく、誰もがいつでも気軽に立ち寄ることができる居場所や、地域住民や専門職の話し合いを通じて新たな活動が生まれることが期待できる地域の拠点の整備（既存施設等の活用も含む）

#### ス 地域住民等が主体的に地域生活課題を把握し解決に取り組むことができる地域づくりを進めるための圏域と、各福祉分野の圏域や福祉以外の分野の圏域との関係の整理

- ・ 高齢者、障害者、子ども・子育て等の各種計画で定める圏域や福祉以外の分野で定める圏域、地域住民等が主体的に地域生活課題の解決に取り組むことが可能となる圏域等についての関係の整理

#### セ 地域づくりにおける官民協働の促進や地域福祉への関心の喚起も視野に入れた寄附や共同募金等の取組の推進

- ・ 地域住民等が主体的に地域の課題を解決していく際には、その財源についても考える必要があるため、公的財源のみならず、共同募金によるテーマ型募金や市町村共同募金委員会の活用・推進、クラウドファンディングやS I B（ソーシャル・インパクト・ボンド）、ふるさと納税、社会福祉法人による地域における公益的な取組や企業の社会貢献活動との協働等の取組

#### ソ 地域づくりに資する複数の事業を一体的に実施していくための補助事業等を有効に活用した連携体制

- ・ 事業の効果、効率性や対象者の生活の質を高めることを目的と

した、地域づくりに資する複数の事業の一体的実施、具体的な財源の在り方や連携体制

#### タ 全庁的な体制整備

- ・ 地域生活課題を抱える者を包括的に支援していくための、福祉、保健、医療も含めた庁内の部局横断的な連携体制の整備

#### ② 地域における福祉サービスの適切な利用の促進に関する事項

##### ア 福祉サービスを必要とする地域住民に対する相談支援体制の整備

- ・ 福祉サービスの利用に関する情報提供、相談体制の確保、支援関係機関間の連携

##### イ 支援を必要とする者が必要なサービスを利用することができるための仕組みの確立

- ・ 社会福祉従事者の専門性の向上、ケアマネジメント、ソーシャルワーク体制の整備

##### ウ サービスの評価やサービス内容の開示等による利用者の適切なサービス選択の確保

##### エ 利用者の権利擁護

- ・ 成年後見制度、日常生活自立支援事業、苦情解決制度など適切なサービス利用を支援する仕組み等の整備

##### オ 避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策

#### ③ 地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達に関する事項

##### ○ 複雑多様化した地域生活課題を解決するため、社会福祉を目的とする多様なサービスの振興・参入促進及びこれらと公的サービスの連携による公私協働の実現

- ・ 民間の新規事業の開発やコーディネート機能への支援
- ・ 社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の推進

#### ④ 地域福祉に関する活動への住民の参加の促進に関する事項

##### ア 地域住民、ボランティア団体、NPO等の社会福祉活動への支援

- ・ 活動に必要な情報の入手、必要な知識、技術の習得、活動拠点

に関する支援

- ・ 地域住民の自主的な活動と公共的サービスの連携

イ 住民等による問題関心の共有化への動機付けと意識の向上、地域福祉推進への主体的参加の促進

- ・ 地域の福祉の在り方について住民等の理解と関心を深めることによる主体的な生活者、地域の構成員としての意識の向上
- ・ 住民等の交流会、勉強会等の開催

ウ 地域福祉を推進する人材の養成

- ・ 福祉活動専門員、社会福祉従事者等による地域組織化機能の発揮
- ・ 民生委員・児童委員活動の充実に向けた環境整備

#### ⑤ 包括的な支援体制の整備に関する事項

平成 29 年改正社会福祉法においては、市町村において法第 106 条の 3 第 1 項各号に掲げる事業を実施する場合としていたが、令和 2 年改正社会福祉法により、当該項目（法第 107 条第 1 項第 5 号）については、同項柱書きに規定する市町村に対する努力義務に基づく包括的な支援体制整備を中長期的に進める観点から、「地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備に関する事項」と改正し、市町村地域福祉計画を策定するすべての市町村が当該事項を計画の中に盛り込むこととしている。

「第二 市町村における包括的な支援体制の整備について」を参考に記載する。

ア 「住民に身近な圏域」において、住民が主体的に地域生活課題を把握し解決を試みることができる環境の整備（法第 106 条の 3 第 1 項第 1 号関係）（1 の(1)の④と一体的に策定して差し支えない。）

- (ア) 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援
- (イ) 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
- (ウ) 地域住民等に対する研修の実施

イ 「住民に身近な圏域」において、地域生活課題に関する相談を包括的に受け止める体制の整備（法第 106 条の 3 第 1 項第 2 号関係）

(ア) 地域住民の相談を包括的に受け止める場の整備

(イ) 地域住民の相談を包括的に受け止める場の周知

(ウ) 地域の関係者等との連携による地域生活課題の早期把握

(エ) 地域住民の相談を包括的に受け止める場のバックアップ体制の構築

ウ 多機関の協働による市町村における包括的な相談支援体制の構築（法第 106 条の 3 第 1 項第 3 号関係）

(ア) 支援関係機関によるチーム支援

(イ) 協働の中核を担う機能

(ウ) 支援に関する協議及び検討の場

(エ) 支援を必要とする者の早期把握

(オ) 地域住民等との連携

#### ⑥ その他

- 市町村社会福祉協議会の基盤の整備強化等

#### (2) 計画策定の体制と過程

##### ① 市町村行政内部の計画策定体制

- 地域福祉計画は、各福祉分野が共通して取り組むべき事項を記載する、いわば福祉分野の「上位計画」であり、重層的支援体制整備事業実施計画、老人福祉計画、介護保険事業計画、地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律（平成元年法律第 64 号）（以下「医療介護総合確保促進法」という。）に基づく市町村計画、障害者計画、障害福祉計画、障害児福祉計画、子ども・子育て支援事業計画、次世代育成支援対策推進法（平成 15 年法律第 120 号）に基づく市町村行動計画、健康増進計画、その他の関連する計画との調和を図り、かつ、福祉・保健・医療及び生活関連分野との連携を確保して策定される必要がある。

そのため、市町村行政全体での取組が不可欠であり、関係部局が一堂に会した地域福祉計画の検討会を開催したり、部局を横断した職員による地域福祉計画策定のためのプロジェクトチームを立ち上げることも有効な手法の一つと考えられる。

また、地域福祉計画の内容を推進していくために、その内容を市町村の総合計画の中に盛り込んでいくことも一つの方策として考えられる。

○ また、市町村が福祉事務所、保健所、保健センター等を設置している場合には、地域福祉計画の策定体制にこれらの組織や職員が積極的に参加することが基本である。とりわけ、社会福祉士や保健師等の地域活動の展開方法や技術に係る専門職が中核的な役割を担うことが望まれる。

○ この他、地域福祉計画と他の計画の調和を図る方法としては、他の福祉に関する計画と検討や見直しの時期をそろえることや、市町村地域福祉計画と他の福祉に関する計画を一体的な計画として策定すること、他の福祉に関する計画の策定委員を地域福祉計画の策定委員にすること等も考えられる。

○ なお、市町村が既に策定している他の計画において、地域福祉計画に盛り込むべき事項が記載されている場合には、重なる部分について、その既定の計画の全部又は一部をもって地域福祉計画の一部とみなすことができることとする。この場合において、他の計画の全部又は一部をもって地域福祉計画の一部とみなす旨を、地域福祉計画の策定段階において明らかにしておくことが必要である。

福祉に関する計画はもとより、関係する他の計画（例えば、成年後見制度利用促進法に規定される市町村計画、住宅セーフティネット法による供給促進計画、自殺対策基本法に規定される市町村自殺対策計画、再犯防止推進法に規定される地方再犯防止推進計画、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）に規定される市町村地域防災計画等）の策定の際には、地域福祉として一体的に展開することが望ましい分野については、地域福祉計画にも位置付けるなど地域福祉計画を積極的に活用していくことも考えられる。

## ② 地域福祉計画策定委員会

○ 地域福祉の積極的な推進を担うのは住民等の自主的な努力であるが、その自主性の発揮を側面から様々に援助する役割が必要となる。このためには、例えば、市町村が住民等に一斉に広報するようなことに加えて、「住民に身近な圏域」ごとに住民等間の地域福祉の推進に向けて中心的な役割を担う者（以下「地域福祉推進役」という。）を見だし、住民等に対してこの地域福祉活動への参加を促すことが重要である。

○ 地域福祉計画の策定に当たっては、市町村の地域福祉担当部局に地域福祉推進役としての地域住民、学識経験者、福祉・保健・医療関係者、民生委員・児童委員、市町村職員等が参加する、例えば「地域福祉計画策定委員会」のような策定組織を設置することが考えられる。

○ 地域福祉計画策定委員会は、必要に応じて適宜、委員以外のその他の関連する専門家、地域生活課題に精通し地域福祉に関心の深い者、その他関係者等の意見を聞くことや、委員を公募するなど、住民等が計画策定に積極的に関わることができる機会を確保することが適当である。

その対象としては、例えば次のような者が考えられる。

- ・地域住民
- ・当事者団体
- ・自治会・町内会、地縁型組織等
- ・一般企業、商店街等
- ・民生委員・児童委員、福祉委員等
- ・ボランティア、ボランティア団体
- ・特定非営利活動法人（NPO）、住民参加型在宅サービス団体等
- ・農業協同組合、消費生活協同組合等
- ・社会福祉法人、地区（校区）社会福祉協議会等
- ・保健・医療・福祉等の専門職（専門機関）
- ・福祉関連民間事業者（シルバーサービス事業者等）
- ・その他の諸団体

○ また、地域福祉計画策定委員会は原則として公開とし、進捗状況について適宜公表するほか、広く住民等が傍聴できる体制を採るなどの配慮が必要である。

○ 各福祉分野が共通して取り組むべき事項が記載事項として追加されたこともあり、地域福祉計画に盛り込む分野や事項は多岐に渡る。このため、地域福祉計画策定委員会には多様な関係者が参画し、委員数が多くなることも想定されるが、一方で、委員会での議論の活性化や審議の充実に向けた配慮も求められる。そのため、例えば、必要に応じて委員会の下に分科会やワーキングチームを設け、比較的

少人数で集中的に協議する等の工夫を図ることも一つの方策として考えられる。

### ③ 地域福祉計画策定方針の決定

- 地域福祉計画策定委員会は、都道府県が示す地域福祉計画の策定方針を勘案するなど都道府県と調整しつつ、住民等の主体的参加を実現するため、地域住民同士の交流会、関係団体も含めた懇談会、ヒアリング、アンケート調査等を実施し、地域福祉計画に住民等の地域福祉の在り方に関する意見を十分に反映させる旨の策定方針を定める必要がある。

### ④ 地域福祉計画の目標の設定

- 地域福祉の推進を具体化する上での個別施策については、地域生活課題に関する調査（いわゆる「ニーズ調査」）、必要とされるサービスの量の調査、提供されているサービスの点検等により、地域生活課題を踏まえた支援（サービス）の必要性、緊急性を明らかにした上で、計画の達成状況を住民等に明確に示すためにも具体的に計画の達成度の判断が容易に行える目標を示す必要がある。

このため可能な限り数値目標を示すことが望ましいが、地域福祉を推進する施策の中には、数値目標になじまないものもあるため、定性的な目標設定がなされることがある。しかし、その場合でも計画の目標は具体的であることを旨とすべきである。

なお、計画の目標設定を支援するため、都道府県においては先行する市町村の事例を積極的に紹介するよう努めることが望まれる。

### ⑤ 地域福祉計画策定の手順

- 地域生活課題をきめ細かに発見することは、地域社会においてのみなし得ることであり、これを解決する方途を見だし、実行することもまた地域社会でのみ可能である。そのためには、地域住民等の主体的参加が欠かせないものであることを、まず地域住民等に伝えることが重要である。

- 地域住民等の参加を得るためには、情報の提供が極めて重要であり、情報を確実に伝えるための工夫が必要となる。例えば、地域の実情や必要に応じて外国語や点字、インターネット等の多様な媒体による情報提供も考えられる。また、地域住民のうち、より多くの支援

を必要とする者ほど、情報が円滑に伝わらないことが考えられるため、特にこうした者に対する情報伝達に気を配る必要がある。

- こうした活動によって、地域住民等や支援を必要とする者自身が地域生活課題に関する調査（いわゆる「ニーズ調査」）に参加したり、支援を要する者との住民等との交流会に参加したり、さらには、市町村内の地区ごとの現状をデータとして把握すること等により、地域生活課題を自ら明らかにし、解決に向けて活動する気持ちを醸成することが何よりも重要である。その際、介護保険法による生活支援体制整備事業で実施されている協議体、その他まちづくりのための協議会等の既存の仕組みを活用していくことも考えられる。

- このような地域住民等による問題関心の共有化への動機付けを契機に、地域は自主的に動き始めることとなる。こうして地域住民等が、地域社会におけるより多くの地域生活課題にも視野を広げ、自ら主導的に活動し続けることが地域福祉の推進につながっていく。

### ⑥ 市区町村社会福祉協議会の役割

- 地域福祉を推進する様々な団体により構成された市区町村社会福祉協議会は、社会福祉法において地域福祉を推進する中心的な団体として明確に位置付けられている。また、社会福祉協議会は、元来、地域住民主体を旨とした地域住民の参加の推進やボランティア、福祉教育、まちづくり等の実績を有することを踏まえ、地域福祉計画策定に当たっては市町村の計画策定に積極的に協力することが期待される。

- なお、社会福祉協議会が中心となって策定している地域福祉活動計画は、住民等の福祉活動計画として地域福祉の推進を目指すものであることから、地域福祉計画と一体的に策定したり、その内容を一部共有したり、地域福祉計画の実現を支援するための施策を盛り込んだりする等、相互に連携を図ることが求められる。

### ⑦ 社会福祉法人の役割

- 2016年（平成28年）の社会福祉法改正において、社会福祉法人の公益性・非営利性を踏まえ、法人の本旨から導かれる本来の役割を明確化するため、「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規

定が創設された。これを踏まえ、社会福祉法人は特定の社会福祉事業の領域に留まることなく、様々な地域生活課題や福祉ニーズに総合的かつ専門的に対応していくことが期待されている。

- 社会福祉法人は制度の狭間にある課題に着目するとともに、地域に対して法人が有する機能を可能な限り提供しながら、もしくは複数の法人による協働によって、各種研修会の開催や地域で行われる勉強会への講師の派遣、住民等の交流会・懇談会の開催のためのコーディネートや場所の提供、実習やボランティアの受け入れ等を通して、地域における福祉サービスの拠点としての役割が期待されている。このため、社会福祉法人は地域福祉計画の策定に積極的に参加し、そのノウハウを活かすことが期待される。

#### ⑧ 民生委員・児童委員の役割

- 民生委員・児童委員については、民生委員法（昭和23年法律第198号）により「住民の立場に立って相談に応じ、援助を行う」こととされていることを踏まえ、地域住民の生活状態の把握、福祉サービスの情報提供等を基本として地域福祉計画の策定に参加するとともに、地域住民の福祉の増進を図る地域福祉活動の担い手の一人となることが期待される。

#### ⑨ 地区単位の計画策定、広域による取組

- 地域福祉を推進するに当たり、管内に住民の生活に即した地区を設定し、住民が主体的に地区ごとに計画を策定することができるよう支援することも求められる。
- 地域福祉計画の策定に当たっては、事業の効率的な実施の観点から、複数の市町村が広域的に事業を実施する場合も含めて考える必要がある。  
具体的には、人口、面積等が小規模な市町村においては、複数の市町村が合同して地域福祉計画を策定することも考えられる。この場合において、個々の市町村が従来行ってきたきめ細かなサービスが引き続き実施されるよう配慮することが望ましい。

#### ⑩ 計画期間、評価及び公表等

- 地域福祉計画の計画期間については、他の計画との調整が必要で

あることから概ね5年とし3年で見直すことが適当である。また、地域の実情に応じて計画期間が変更されることも考えられる。特に、他の福祉に関する計画との調和を図る観点からは、検討や見直しの時期をそろえることも有効と考えられる。

- 市町村は、計画の実施状況を毎年定期的に点検することとし、このためには、例えば「計画評価委員会」のような、計画の進行管理を含む評価体制を確保し、計画策定時点から評価の手法をあらかじめ明らかにしておく必要がある。

- 評価の際には、相談件数等の定量的な変化やうまく進んでいないことのみに着目するのではなく、支援を必要とする者や支援者等、地域住民や関係機関の意識や行動にどれほどの変化を与えたのか、地域にどれほどの変化を与えたのか、連携がどれほどまでに動くようになったのか等、直接的な成果として得られてきたものやその広がり（影響）にも着目し、そこを伸ばしていくという視点も重要である。

また、計画評価委員会は、地域福祉計画の策定・実施との継続性を確保するために地域福祉計画策定委員会と同一の委員とすることも考えられる。なお、計画評価委員会においては、苦情解決やオンブズパーソン等の外部評価情報をも積極的に評価の参考とすることが望まれる。

- 計画は、策定後速やかにその内容を公表し、都道府県に提出することとする。都道府県は、これを情報提供の素材とする。

#### ⑪ その他

- これまで述べてきた地域福祉推進の基本的な考え方にかんがみれば、地域福祉計画はステレオタイプで形式的なものに留まるものではなく、加えて、外部のコンサルタント会社に策定を請け負わせるようなことは望ましくないと考えられる。

- 地域福祉計画の策定、実行等に当たって必要となる経費については、その調達を固定的に考えるのではなく、豊富なアイデア、多様な財源や資源を前提とすべきであり、財源難を理由に地域福祉計画の推進が消極的になったり、停滞することのないように配慮すべきである。



⑫ 平成 29 年改正法及び令和 2 年改正法を踏まえた計画の見直し

- 平成 29 年改正法及び令和 2 年改正法により追加される記載事項については、本来、それぞれの改正法施行日（2018 年（平成 30 年）4 月 1 日、2021 年（令和 3 年）4 月 1 日）より記載されるべきものであり、記載事項の追加に向けた検討について、直ちに着手すること。
- ただし、計画への記載事項の追加を直ちに行うことが難しい場合には、直近の計画見直し時に記載事項を追加することとして差し支えない。

2 都道府県地域福祉支援計画

(1) 都道府県地域福祉支援計画に盛り込むべき事項

- 都道府県地域福祉支援計画（以下「支援計画」という。）に盛り込むべき事項としては、①地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項、②市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項、③社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項、④福祉サービスの適切な利用の推進及び社会福祉を目的とする事業の健全な発達のための基盤整備に関する事項、⑤市町村による地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備への支援に関する事項の 5 つが掲げられており、それを踏まえなければ、法上の支援計画としては認められないものである。都道府県においては、主体的にこれら 5 つの事項についてその趣旨を斟酌し具体的な内容を示すとともにその他の必要な事項を加え、それらを計画に盛り込む必要がある。

① 地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉その他の福祉に関し、共通して取り組むべき事項

本事項は、平成 29 年改正法により、支援計画に盛り込むものとされた。地域の課題や資源の状況等に応じて、各福祉分野が連携して事業を行うことにより、それぞれの事業の効果、効率性や対象者の生活の質を一層高めることができるよう、創意工夫ある取組が期待される。以下に各福祉分野が共通して取り組むべき事項の例を示すが、地域の実情に応じて追加等することは可能であり、関係者と協議し、支援計画に位置付けることとなる。

なお、支援の在り方等を検討するに当たっては、支援を要する者だけでなく、その者の属する世帯全体の状況にも着目する必要があることに留意する。

- ア 様々な課題を抱える者の就労や活躍の場の確保等を目的とした、福祉以外の様々な分野（まちおこし、商工、農林水産、土木、防犯・防災、社会教育、環境、交通、都市計画等）との連携に関する事項
  - ・ 地域の活性化に寄与しながら地域生活課題の解決にも同時に資する取組等

- イ 高齢、障害、子ども・子育て等の各福祉分野のうち、特に重点的に

取り組む分野に関する事項

- ・ 地域の課題や資源の状況等に応じて、重点的に予算や人材等を配分していく分野や施策

ウ 制度の狭間の課題への対応の在り方

- ・ 既存の制度に明確に位置付けられていないが、何らかの支援が必要である、いわゆる「制度の狭間の課題」への対応の在り方（ひきこもり、サービス利用拒否等の制度の狭間の課題を有する者を発見する機能の充実、ソーシャルワーク体制の整備、近隣の地域住民や訪問機会のある事業者等の活動の充実・支援、支援関係機関間の連携体制の整備等）

エ 生活困窮者のような各分野横断的に関係する者に対応できる体制

- ・ 生活困窮者、社会的孤立状態にある者又は表出されていない課題も含めて複合化した課題を有する者に対応する相談支援体制の在り方や、町村部における生活困窮者自立支援方策の在り方（自立相談支援機関の運営、相談支援機関設置等に係る広域的な調整、相談支援員をはじめとする人材の育成・研修、就労支援先の開拓等の新たな社会資源の創出等）

オ 共生型サービス等の分野横断的な福祉サービス等の展開

- ・ 利用者の支援や生活の質の向上に資するために、(ア)「地域の実情に合った総合的な福祉サービスの提供に向けたガイドライン」等を参考にしながら高齢、障害、子ども・子育て等の福祉サービスを総合的に提供したり、多機能型のサービスを提供することや、(イ)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による、高齢者と障害児者が同一の事業所でサービスを利用しやすくなる共生型サービスの整備、さらには、(ウ)農園において障害者や認知症の高齢者等が活躍したり、福祉サービスを組み合わせ、就労継続支援事業等を活用し多くの地域住民が利用するレストランを開くなど、世代を超えたつながりと役割を生み出し得る共生の場の整備等
- ・ さらに、令和2年改正社会福祉法を契機として発出された、「多様な社会参加への支援に向けた地域資源の活用について（通知）」（令和3年3月31日付子発0331第9号、社援発0331第15号、障発0331第11号、老発0331第4号厚生労働省子ども家庭局長、

社会・援護局長、社会・援護局障害保健福祉部長、老健局長連名通知)において、地域の支援ニーズの多様化、地域資源の変動に柔軟に対応するため、福祉サービス事業所等に関して、定員基準、設備基準、報酬・委託費等との関係、施設整備等にかかる財産処分との関係等について整理を行っているため、これも十分参考とされたい。

カ 居住に課題を抱える者への横断的な支援の在り方

- ・ 住宅セーフティネット法を踏まえ、生活困窮者、高齢者、障害者、子どもを育成する家庭等のうち、生活や住宅に配慮を要する者の住まいの確保や生活の安定、自立の促進に係る取組の在り方に関し、地域福祉として一体的に展開することが望ましい事項

キ 就労に困難を抱える者への横断的な支援の在り方

- ・ 生活困窮者、高齢者、障害者、ひとり親家庭等のうち、就労に困難を抱える者について、段階に応じた適切な支援の在り方

ク 自殺対策の効果的な展開も視野に入れた支援の在り方

- ・ 自殺対策と各福祉分野（高齢、障害、子ども・子育て、生活困窮者支援等）に共通して求められる、状態が深刻化する前の早期発見のための地域づくりや、誰もが立ち寄れる居場所づくり、複合的課題に対応するためのネットワークづくり等の取組に関し、地域福祉として自殺対策と一体的に実施することが望ましい事項（自殺対策基本法に規定される都道府県自殺対策計画との調和に配慮しながら、各福祉分野の施策を展開することにより、自殺対策の効果的・効率的な推進が期待できる）

ケ 市民後見人等の育成や活動支援、判断能力に不安がある人への金銭管理、身元保証人等、地域づくりの観点も踏まえた権利擁護の在り方

- ・ 認知症、知的障害、精神障害等により判断能力が不十分な者への権利擁護支援のための地域連携ネットワークの構築やその中核となる機関の在り方、権利擁護支援の担い手としての市民後見人等の育成や親族後見人も含めた活動支援の在り方、日常生活自立支援事業の対象とはならないものの判断能力に不安があ

り金銭管理が必要な者や、身元保証人が存在していないために生活等に困難を抱えている者への支援の在り方

- ・ 権利擁護支援のための地域連携ネットワーク及びその中核となる機関の整備に関し、各市町村の検討状況を確認しつつ、広域での協議会、中核機関の設置・運営や家庭裁判所・専門職団体との連携確保、さらには後見等の担い手確保や市町村職員等の資質の向上等、各市町村の区域を超えた広域的な見地からの必要な助言その他の援助の在り方

コ 高齢者や障害者、児童に対する虐待への統一的な対応や、家庭内で虐待を行った養護者又は保護者が抱えている課題にも着目した支援の在り方

- ・ 高齢者、障害者、児童に対する虐待への統一的な対応の在り方、さらには家庭内で虐待を行った者を加害者としてのみ捉えるのではなく養護者又は保護者として支援することや、起こり得る虐待への予防策の在り方

サ 保健医療・福祉等の支援を必要とする犯罪をした者等への社会復帰支援の在り方

- ・ 再犯防止推進法を踏まえ、高齢者又は障害者等をはじめ、保健医療・福祉等の支援を必要とする犯罪をした者等に対し、必要な保健医療・福祉サービス、住まい、就労、その他生活困窮への支援等を適切に提供し、かつ、これら地域での生活を可能とするための施策を総合的に推進するための方策及び体制に関し、地域福祉として一体的に展開することが望ましい事項

シ 地域住民等が集う拠点の整備や既存施設等の活用

- ・ 課題を抱えた者だけでなく、誰もがいつでも気軽に立ち寄ることができる居場所や、地域住民や専門職の話し合いを通じて新たな活動が生まれることが期待できる地域の拠点の整備（既存施設等の活用も含む）

ス 地域住民等が主体的に地域生活課題の解決に取り組むことができる地域づくりを進めるための圏域と、各福祉分野の圏域や福祉以外の分野の圏域との考え方・関係の整理

- ・ 高齢者、障害者、子ども・子育て等の各種計画で定める圏域や

福祉以外の分野で定める圏域、地域住民等が主体的に地域生活課題の解決に取り組むことが可能となる圏域等についての関係の整理

セ 地域づくりにおける官民協働の促進や地域福祉への関心の喚起も視野に入れた寄附や共同募金等の取組の推進

- ・ 地域住民等が主体的に地域の課題を解決していく際には、そのための財源についても考える必要があるため、公的財源のみならず、共同募金によるテーマ型募金や市町村共同募金委員会の活用・推進、クラウドファンディングやSIB（ソーシャル・インパクト・ボンド）、ふるさと納税、社会福祉法人による地域における公益的な取組や企業の社会貢献活動との協働等の取組

ソ 地域づくりに資する複数の事業を一体的に実施していくための補助事業等を有効に活用した連携体制

- ・ 事業の効果、効率性や対象者の生活の質を高めることを目的とした、地域づくり資する複数の事業の一体的実施、具体的な財源の在り方や連携体制

タ 全庁的な体制整備

- ・ 地域生活課題を抱える者を包括的に支援していくための、福祉、保健、医療も含めた庁内の部局横断的な連携体制を整備

② 市町村の地域福祉の推進を支援するための基本的方針に関する事項

ア 市町村に対する支援

イ 市町村が実施する広域事業に対する支援

ウ 都道府県管内の福祉サービスに関する情報の収集及び提供システムの構築

③ 社会福祉を目的とする事業に従事する者の確保又は資質の向上に関する事項

○ 人材の確保や福祉従事者に対する研修体制の整備等

- ・ 社会福祉に従事する者を確保するための養成研修
- ・ 社会福祉に従事する者の知識・技術向上のための研修

④ 福祉サービスの適切な利用の促進及び社会福祉を目的とする事業の

健全な発達のための基盤整備に関する事項

- 市町村が実施する福祉サービスの相談支援体制及び供給体制の確立のための基盤整備の促進等
  - ・ 社会福祉法人、非営利組織、民間事業者等への適切な運営に関する指導・助言等
  - ・ サービスの質の評価等の実施方策
  - ・ 広域的事業及び専門性が高い事業の情報提供及び相談体制の確保
  - ・ 成年後見制度、日常生活自立支援事業、苦情解決制度等の実施体制の確保

- ⑤ 市町村による地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備への支援に関する事項

当該項目は、令和2年改正法により、法第6条第3項において、都道府県は、市町村において地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制の整備の実施に対する支援を行うことが責務とされた。同改正に合わせて、法第108条第1項の都道府県地域福祉支援計画の記載事項についても、法第106条の3第1項各号に掲げる施策の実施にとどまらず、広く市町村の包括的な支援体制の整備の実施に対する支援を行うこととする改正を行っている。

- ア 単独の市町村では解決が難しい地域生活課題に対する支援体制の構築
- イ 都道府県域で推進していく独自施策の企画・立案
- ウ 住民が主体的に地域生活課題の解決に取り組むことができる地域づくりを進めていくための人材育成、市町村間の情報共有の場づくり、市町村への技術的助言
- エ その他必要な事項

- ⑥ その他

- 都道府県社会福祉協議会の活性化等

- (2) 支援計画の基本姿勢

- 地域福祉の推進は、市町村の地域福祉計画が中心であることから、支援計画は、あくまで、市町村の自主的な地域福祉計画の推進を支援するためのものである。このため、支援計画には、市町村の裁量を狭

め、地域福祉計画の策定意義を失わせるような詳細な規制等を置かないことが適当である。

- (3) 支援計画策定の体制と過程

- ① 都道府県行政内部の計画策定体制

- 支援計画は、各福祉分野が共通して取り組むべき事項を記載する、いわば福祉分野の「上位計画」であり、老人福祉計画、介護保険事業支援計画、医療介護総合確保促進法に基づく都道府県計画、障害者計画、障害福祉計画、障害児福祉計画、子ども・子育て支援事業支援計画、次世代育成支援対策推進法に基づく都道府県行動計画、健康増進計画、医療計画、その他の関連する計画との調和を図り、かつ、福祉・保健・医療及び生活関連分野との連携を確保して策定される必要がある。

そのため、行政全体での取組が不可欠であり、関係部局が一堂に会した支援計画の検討会を開催したり、部局を横断した職員による支援計画策定のためのプロジェクトチームを立ち上げることも有効な手法の一つと考えられる。

- なお、支援計画策定に係る広域的調整等については、その広域圏の福祉事務所及び保健所が行うなど、都道府県の福祉事務所及び保健所が積極的に参加することが基本である。とりわけ、社会福祉士や保健師等の地域活動の展開方法や技術に係る専門職が中核的な役割を担うことが望まれる。

- この他、支援計画と他の福祉に関する計画との調和を図る方法としては、他の福祉に関する計画と検討や見直しの時期をそろえることや、支援計画と他の福祉に関する計画を一体的な計画として策定すること、他の福祉に関する計画の策定委員を支援計画の策定委員にすることなども考えられる。

- なお、都道府県が既に策定している他の計画において、支援計画に盛り込むべき事項が記載されている場合には、重なる部分について、その既定の計画の全部又は一部をもって支援計画の一部とみなすことができることとする。この場合において、他の計画の全部又は一部をもって支援計画の一部とみなす旨を、支援計画の策定段階において明らかにしておくことが必要である。

他の福祉に関する計画はもとより、関係する他の計画（例えば、住宅セーフティネット法による供給促進計画、自殺対策基本法に規定される都道府県自殺対策計画、再犯防止推進法に規定される地方再犯防止推進計画、災害対策基本法に規定される都道府県地域防災計画等）の策定の際には、地域福祉として一体的に展開することが望ましい分野については、支援計画にも位置付けるなど、支援計画を積極的に活用していくことも考えられる。

## ② 地域福祉支援計画策定委員会

○ 支援計画の策定に当たっては、地域住民、学識経験者、福祉・保健・医療関係者、都道府県職員等が参加する、例えば「地域福祉支援計画策定委員会」のような策定組織を設置することが考えられる。

○ この支援計画策定委員会は、適宜必要に応じて、委員以外の関連する専門家、各市町村の地域福祉計画策定委員会委員長、その他の関係者等の意見を聞くことや、公聴会の開催等地域住民その他の者が支援計画策定に積極的に関わることができる機会を確保することが適当である。

○ また、支援計画策定委員会は原則として公開とし、進捗状況について適宜公表するほか、広く住民等が傍聴できる体制を採るなどの配慮が必要である。

## ③ 支援計画策定方針の決定等

○ 都道府県は、市町村が地域福祉計画の策定を円滑に進めることができるよう、本通知とそれぞれの都道府県の地域性を踏まえ、支援計画策定委員会において、市町村に提示する地域福祉計画策定ガイドラインを含む策定方針を決定することが適当である。

○ 市町村が地域福祉計画を策定するに当たり、都道府県から地域福祉を推進するためのどのような支援を受けることができるのかをあらかじめ知っておくことが望ましいことから、このガイドラインには、市町村への支援メニュー及び住民等の主体的参加を実現するための方策を示すことが適当である。

○ なお、支援計画の策定に当たっては、市町村が策定する地域福祉計

画と十分な連携を図る必要がある。このためには、例えば、各市町村における地域福祉計画策定委員会委員長会議を開催するなどして都道府県と市町村との間で十分な協議を行う必要がある。

○ 市町村の人口規模や社会資源は様々であり、産業構造や住民等の意識等も一様ではない。地域福祉計画の策定に当たっては、それぞれの地域にふさわしい計画づくりを行うことが極めて重要なことであり、都道府県の福祉事務所、保健所における地域の実情に応じたきめ細かな支援の下で、多様性を持った計画づくりが可能となるよう配慮する必要がある。

## ④ 都道府県社会福祉協議会及び共同募金会等の役割

○ 都道府県社会福祉協議会及び共同募金会は、社会福祉法により地域福祉を推進する団体として明確に位置付けられていることを踏まえ、支援計画の策定に参加するほか、都道府県が市町村の地域福祉推進を支援する上で、大きな役割を果たすことが期待される。

また、その他の社会福祉関係団体も、支援計画の策定に積極的に参加することが望まれる。

## ⑤ 広域による取組

○ 地域福祉計画の策定に当たっては、事業の効率的な実施の観点から、複数の市町村が広域的に事業を実施する場合もあることから、支援計画においては、他の計画等との整合性の確保や個々のサービスの性格等を考慮し、市町村と相談の上、必要に応じて圏域を設定することが考えられる。

## ⑥ 計画期間、評価及び公表等

○ 支援計画の計画期間は、他計画との調整が必要であることから概ね5年とし3年で見直すことが適当である。また、都道府県の実情に応じて計画期間が変更されることも考えられる。

○ 都道府県は、計画の実施状況を毎年定期的に点検することとし、このためには、例えば「計画評価委員会」のような、計画の進行管理を含む評価体制を確保し、計画策定時点から評価の手法をあらかじめ明らかにしておく必要がある。

- 評価の際には、相談件数などの定量的な変化やうまく進んでいないことのみに着目するのではなく、支援を必要とする者や支援者等、地域住民や関係機関の意識や行動にどれほどの変化を与えたのか、地域にどれほどの変化を与えたのか、連携がどれほどまでに動くようになったのか等、直接的な成果として得られてきたものやその広がり（影響）にも着目し、そこを伸ばしていくという視点も重要である。
- 支援計画は、策定後速やかにその内容を公表し、国に提出することとする。国は、これを情報提供の素材とする。
- ⑦ 平成 29 年改正法及び令和 2 年改正法を踏まえた計画の見直し
  - 平成 29 年改正法及び令和 2 年改正法により追加される記載事項については、本来、それぞれの改正法施行日（2018 年（平成 30 年）4 月 1 日、2021 年（令和 3 年）4 月 1 日）より記載されるべきものであり、記載事項の追加に向けた検討について、直ちに着手すること。
  - ただし、計画への記載事項の追加を直ちに行うことが難しい場合には、直近の計画見直し時に記載事項を追加することとして差し支えない。

#### 第四 重層的支援体制整備事業実施計画の策定ガイドライン

重層事業は、既存の介護、障害、子ども、生活困窮の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民やその世帯の複雑・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、属性を問わない相談支援、多様な社会参加に向けた支援、地域づくりに向けた支援を一体的に実施するものである。

市町村は重層事業を適切かつ効果的に実施するため、「重層的支援体制整備事業実施計画」（以下、「重層事業実施計画」という。）を策定するよう努めることとしている。（法第 106 条の 5）

この事業を実施する意義の一つは、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、考え方を共有するプロセス自体にある。したがって、事業実施に向けた検討を行う際には、地域における関係機関等との間で、地域や地域住民が抱えている課題を踏まえて、事業実施の理念や目指すべき方向性について認識の共有を図ることが重要である。

また、重層事業は、既存制度からの財源と新たな機能の財源が重層的支援体制整備事業交付金に一括化され、当該交付金を活用して関係機関が連携の下で実施するものであることから、支援関係機関が体制整備の方針に納得し、円滑かつ効果的に事業を実施していくためのプロセス・手段として、

- ① 支援関係機関の共通認識を基にした事業実施計画の策定
- ② 計画に基づいた事業実施
- ③ 事業実施結果の評価・検証
- ④ 実施結果等を踏まえた計画の見直し

といった PDC A サイクルにより、事業を実施していくことが求められる。

従って、法文上は重層事業実施計画の策定は努力義務とされているが、重層事業の真価は、地域の支援関係者等の共通認識のもとで緊密な連携体制が構築されることによってはじめて発揮されるものであることを踏まえると、事業を実施しようとする市町村においては、計画策定は必須のプロセスであるとの認識のもと積極的に進めていただきたい。

また重層事業実施計画の策定の際には、社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針の内容を十分踏まえることとする。

（市町村地域福祉計画と重層的支援体制整備事業実施計画の関係性）

なお、重層事業は、前述のとおり、法第 106 条の 3 第 1 項に規定する市町村の努力義務の具体化の一手法として創設されたものであることから、本通知の「はじめに」の項目において表されている地域共生社会の理念に関する記載は、重層事業の前提になるものである。

さらに、重層事業を実施する市町村は、第 106 条の 3 第 1 項に規定する努力義務を果たしている市町村であるとともに、それを積極的かつ高度に進めようとする意欲のあるものとの位置づけがなされる。

このため、重層事業実施計画及びその策定のための本策定ガイドライン（第四重層的支援体制整備事業実施計画の策定ガイドライン）は、地域共生社会の理念等の共通部分は市町村地域福祉計画に記載することとし、重層事業の実施のために必要な固有の事項に特化した内容としている。

### 1 重層的支援体制整備事業実施計画

(1) 重層的支援体制整備事業実施計画に盛り込むべき事項（法第 106 条の 5、社会福祉法施行規則（昭和 26 年厚生省令第 28 号）第 34 条の 10）重層事業実施計画に盛り込むべき事項は以下のとおり。

- ① 重層事業を適切かつ効果的に実施するため、地域における高齢者の福祉、障害者の福祉、児童の福祉、生活困窮者の福祉その他の福祉に関する基本方針（事業全体の実施目的、各分野の事業に共通する基本方針など）
- ② 重層事業について、包括的相談支援事業（第 106 条の 4 第 2 項第 1 号）、参加支援事業（同項第 2 号）、地域づくりに向けた支援事業（同項第 3 号）、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業（同項第 4 号）、多機関協働事業（同項第 5 号）のそれぞれの提供体制に関する事項（※）
- ③ 重層事業の事業目標・評価指標  
（包括的相談支援事業における相談受付件数、参加支援事業の支援対象者数・協力事業者数、地域づくり事業の拠点数・参加者数・参加機関数など）
- ④ 関係機関間の一体的な連携に関する事項  
（関係機関間の情報連携、重層的支援会議の実施方法など）

(※) ②の提供体制に係る記載内容の例

各事業	記載内容・ポイント
包括的相談支援(第 106 条の 4 第 2 項)	・相談支援機関(窓口)の設置箇所数 ・各相談支援機関(窓口)の主な対象分野、設置形態(基本型、統合型、地域型)、運営形態(直営・委託)、各機関の対象圏域等
参加支援(同項第 2 号)	・地域における資源開発や利用調整等を行うコーディネート機能を担う体制等(担当機関、実施方法等) ・参加支援を行う際に活用可能な社会資源、想定される連携先
地域づくりに向けた支援(同項第 3 号)	・地域づくりのコーディネート機能やプラットフォーム機能を担う体制等(担当機関、実施方法等) ・地域づくり支援の拠点の設置箇所数、各拠点の主な対象分野、設置形態、実施内容 ・その他地域づくりのための事業内容

アウトリーチ等を通じた継続的支援(同項第 4 号)	・アウトリーチ等を通じた継続的支援を担う体制等(担当機関等)
多機関協働(同項第 5 号)	・多機関協働の調整機能を担当する機関の設置方法

市町村は、関係者間の合意のもと、重層事業実施計画に記載した内容に基づき、当該事業の実施に必要な予算や体制を整備することとなる。(特に②の提供体制の事項)

また、重層事業実施計画の策定プロセスは、既述のとおり、地域の支援関係者等での理念の共有をはじめとして、地域の支援ニーズの把握、重層事業実施体制の検討など、重層事業の適切かつ円滑な実施の基盤となるものである。

しかしながら、①から④までの記載事項に係る議論について網羅的かつ十分に実施するためには、相当の時間がかかることが想定される。

従って、重層事業開始時の計画への必須の記載事項は、市町村において重層事業の事業費を見積もる際の基礎情報となる以下の事項等とする。

(必須の記載事項)

- ・相談支援機関、地域づくりに向けた支援事業の拠点等の設置箇所数、設置形態(基本型、統合型、地域型)
- ・参加支援事業、多機関協働事業、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業の実施体制(委託の有無を含む実施主体、配置人数などどのような体制で設置するか等)
- ・重層的支援会議の実施方法
- ・支援関係機関間の連携に関する事項

このほか、地域での議論に時間を要すると思われる以下の記載事項については、重層事業の開始時点においては、任意の記載事項とする。

(任意の記載事項)

- ・重層事業を適切かつ効果的に実施するため、地域における高齢者福祉、障害者福祉、児童の福祉、生活困窮者の福祉に関する基本方針
- ・重層事業の事業目標
- ・重層事業の事業評価・見直しに関する事項

○ なお、上記の 3 つの任意の記載事項に関し、重層事業を開始するためには地域の支援関係者等からの理解・合意を得る必要があるため、計画への具体的な記載ぶりについて確定が困難であったとしても、これら

の項目の大枠や方向性は、事業開始の際には市町村と支援関係者との間で共有されてしかるべきものであることに十分留意されたい。

また、重層事業開始時において、計画の任意の記載事項が欠けていた場合には、地域の支援関係者等との十分な議論を行った上で、可能な限り速やかに補填した計画を公表できるよう努めていただきたい。

## (2) 重層事業による災害対応や感染症対策に関する記載事項

○ 重層事業を実施する市町村においては、近年の災害の発生状況や、新型コロナウイルス感染症などの感染症の流行等の緊急事態への対応を想定して体制構築を行う必要がある。重層事業実施計画の策定に当たっては、この対応・対策の方向性に関する具体的な記載を行うことが望ましい。

○ 重層事業その他地域生活課題の解決に資する包括的な支援体制は、災害や感染症等の影響によって発生する多様な支援ニーズに対しても有効であり、分野横断の支援関係機関によるネットワークの中で、柔軟な対応が可能となるよう整備が必要である。具体的な取組方策としては、次に掲げるものが考えられる。

- ① 重層事業その他地域生活課題に資する包括的な支援体制による都道府県、管内市町村、支援関係機関等が連携した災害や感染症その他緊急事態の発生時の支援体制を予め議論し、構築を進めること。この際、都道府県による広域の支援や近隣市町村の連携による応援体制の構築など自治体間の連携も十分図ること。
- ② 支援関係機関や関係部局が連携して、災害や感染症その他緊急事態の発生時に必要な物資について、備蓄・調達・輸送体制を予め議論し、その結果を踏まえ当該体制の整備を行うこと。
- ③ 支援関係機関等と連携し、防災や感染症対策等についての周知啓発、研修、訓練を実施すること。なお、平時からICTを活用した会議の実施等による業務のオンライン化の推進も緊急事態発生時の体制構築に資するものであること。加えて、重層事業の実施体制を検討する際には、近年の災害の発生状況や、新型コロナウイルス感染症などの感染症の流行等の緊急事態にも対応する

## 2 計画策定の体制と過程

### (1) 市町村行政内部の計画策定体制

○ 重層事業は、既存の介護、障害、子ども、生活困窮の相談支援等の取組を活かしつつ、地域の幅の広い支援関係機関の連携のもと、属性を問わない相談支援、多様な社会参加に向けた支援、地域づくり支援を一体的に実施することで、地域住民とその家族の複合化・複雑化した支援ニーズに包括的に対応する体制を構築するものである。

さらに、重層事業実施計画は、重層事業が属性を問わず分野横断的な支援を行うものであるとともに、介護、障害福祉、子ども子育て、生活困窮の既存制度の事業の一部を包括化し実施する事業であることから、市町村地域福祉計画、市町村介護保険事業計画、市町村障害福祉計画、市町村子ども・子育て支援事業計画その他の地域福祉に関連する法定計画との調和を保ち、記載事項について整合性を図る必要がある。(法第106条の5第3項)

○ このため、市町村行政全体での認識の共有と取組が不可欠であり、関係部局が一堂に会した重層事業の整備のあり方及びその計画策定のための検討会を開催したり、部局を横断した職員による重層事業実施計画策定のためのプロジェクトチームを立ち上げるなどの協議体の構築が求められる。

当該協議体のメンバーとしては、重層事業を所管する課の職員、介護、障害、子ども・子育て、生活困窮支援の重層事業に包含される既存事業を所管する課の職員、重層的支援体制整備事業交付金の予算や執行を管理する課の職員、他の支援や地域づくり関係の事業を所管する課の職員(例 若者支援、ひとり親支援、まちづくり、地方創生など)、分野横断の政策のとりまとめ課(例 総務企画課)などが考えられる。

### (2) 地域全体の関係者での計画策定体制

○ さらに、重層事業の実施による包括的な支援体制の整備や、地域の重層的なセーフティネットの構築を進めていくためには、市町村行政内部のみならず、地域の関係者全体による地域共生社会に対する理解や意識の醸成や、地域共生社会の実現に向けた取組への主体的な参画・協働の場づくりが重要である。従って、重層事業実施計画の記載事項の中でも、特に「重層的支援体制整備事業を適切かつ効果的に実施するため地域における高齢者福祉、障害者福祉、児童の福祉、生活困窮者の福祉に関する基本方針」や「重層的支援体制整備事業の事業目標・評価指標」など、中長期の事業構想や地域の姿を視野に入れた幅の広い議論が求められる項目については、地域住民・地域の支



援関係機関・支援団体・市町村職員などをメンバーとする協議体の設置に努める必要がある。

(3) 計画策定体制の留意点

- 重層事業実施計画と他の計画の調和を図る方法としては、他の福祉に関する計画と検討や見直しの時期をそろえることや、他の福祉に関する計画を一体的な計画として策定すること、地域福祉計画策定委員会を活用して策定すること、他の福祉に関する計画の策定委員や関係者等に意見をもらう等が考えられる。

また、重層事業を活用して包括的な支援体制の整備を推進していくために、その推進に係る内容を市町村の総合計画の中に盛り込んでいくことも一つの方策として考えられる。

(4) ニーズ調査の必要性

- 重層事業のあり方やその計画の内容に関して十分な検討及び議論を行うためには、市町村において、地域生活課題に関する調査（いわゆる「ニーズ調査」）、必要とされるサービス量の調査、提供されているサービスの点検等により、地域生活課題を踏まえた支援（サービス）の必要性、緊急性を明らかにする必要がある。

- 市町村のニーズ調査を支援するため、都道府県においては広域で独自のニーズ調査を実施することや、先行する市町村のニーズ調査等の事例を積極的に紹介することが必要である。

(5) 計画の策定過程を活用した地域住民への働きかけ

- 地域生活課題をきめ細かに発見することは、地域社会においてのみなし得ることであり、これを解決する方途を見だし、実行することもまた地域社会でのみ可能である。そのためには、地域住民等の主体的参加が欠かせないものであることを、まず地域住民等に伝えることが重要である。

- 地域住民等の参加を得るためには、情報の提供が極めて重要であり、情報を確実に伝えるための工夫が必要となる。例えば、地域の実情や必要に応じて外国語や点字、インターネット等の多様な媒体による情報提供も考えられる。また、地域住民のうち、より多くの支援を必要とする者ほど、情報が円滑に伝わらないことが考

えられるため、特にこうした者に対する情報伝達に気を配る必要がある。

- こうした活動によって、地域住民等や支援を必要とする者自身が地域生活課題に関する調査（いわゆる「ニーズ調査」）に参加したり、支援を要する者和其他の住民等との交流会に参加したり、さらには、市町村内の地区ごとの現状をデータとして把握すること等により、地域生活課題を自ら明らかにし、解決に向けて活動する気持ちを醸成することが何よりも重要である。その際、介護保険法による生活支援体制整備事業で実施されている協議体、その他まちづくりのための協議会等の既存の仕組みを活用していくことも考えられる。

- このような地域住民等による問題関心の共有化への動機付けを契機に、地域は自主的に動き始めることとなる。こうして地域住民等が、地域社会におけるより多くの地域生活課題にも視野を広げ、自ら主導的に活動し続けることが地域福祉の推進につながっていく。

(6) 市区町村社会福祉協議会の役割

- 地域福祉を推進する様々な団体により構成された市区町村社会福祉協議会は、社会福祉法において地域福祉を推進する中心的な団体として明確に位置付けられている。また、社会福祉協議会は、元来、地域住民主体を旨とした地域住民の参加の推進やボランティア、福祉教育、まちづくり等の実績を有することともに、平成28年度から実施されている地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業（モデル事業）の担い手の多くは市区町村社会福祉協議会であったことを踏まえ、重層事業実施計画策定に当たっては、市町村の計画策定に積極的に協力することが期待される。

(7) 社会福祉法人の役割

- 2016年（平成28年）の社会福祉法改正において、社会福祉法人の公益性・非営利性を踏まえ、法人の本旨から導かれる本来の役割を明確化するため、「地域における公益的な取組」の実施に関する責務規定が創設された。これを踏まえ、社会福祉法人は特定の社会福祉事業の領域に留まることなく、様々な地域生活課題や福祉二

ーズに総合的かつ専門的に対応していくことが期待されている。

- 社会福祉法人は制度の狭間にある課題に着目するとともに、地域に対して法人が有する機能を可能な限り提供しながら、もしくは複数の法人による協働によって、各種研修会の開催や地域で行われる勉強会への講師の派遣、住民等の交流会・懇談会の開催のためのコーディネートや場所の提供、実習やボランティアの受け入れ等を通して、地域における福祉サービスの拠点としての役割が期待されている。このため、社会福祉法人は重層事業実施計画の策定に積極的に参加し、そのノウハウを活かすことが期待される。

#### (8) 民生委員・児童委員の役割

- 民生委員・児童委員については、民生委員法（昭和23年法律第198号）により「住民の立場に立って相談に応じ、援助を行う」こととされていることを踏まえ、地域住民の生活状態の把握、福祉サービスの情報提供等を基本として重層事業実施計画の策定に参加するとともに、地域住民の福祉の増進を図る地域福祉活動の担い手の一人となることが期待される。

#### (9) 広域による取組

- 重層事業実施計画の策定に当たっては、事業の効率的な実施の観点から、複数の市町村が広域的に事業を実施する場合も含めて考える必要がある。

具体的には、人口、面積等が小規模な市町村においては、複数の市町村が合同して重層事業を実施することも考えられる。この場合において、個々の市町村が従来行ってきたきめ細かなサービスが引き続き実施されるよう計画上も配慮することが望ましい。

#### (10) 計画期間、評価及び公表等

- 上記の計画の必須の記載事項の変更が見込まれる場合には、該当の体制が変更となる事業年度に間に合うように、見直しに向けた議論を開始することが必要である。
- 任意の記載事項については、市町村毎に約3年～5年程度で設定するPDCAのスパン（重層的支援体制整備事業交付金の事業実績に基づく検証年度）に合わせて、実施計画見直しの議論を行うこと

が想定される。

- なお、支援体制に係る関係者間の議論・調整は恒常的・継続的になされるべきものであり、この議論に基づく必要な見直しを妨げるものではない。市町村ごと、その必要に応じて柔軟に実施いただきたい。

- 中長期的な視点に立った記載事項（例 地域における高齢者福祉、障害者福祉、児童の福祉、生活困窮者の福祉に関する基本方針）については、重層事業実施計画の前提となっている地域福祉計画の見直しタイミングとも合わせて考えることが有効。

- さらに、他の福祉に関する計画との調和を図る観点からは、市町村介護保険事業計画、市町村障害福祉計画、市町村子ども・子育て支援事業計画等と検討や見直しの時期をそろえることも有効と考えられる。

- 市町村は、計画の実施状況を毎年定期的に点検することとし、このためには、例えば地域福祉計画と合わせて「計画評価委員会」による計画の進行管理を含む評価体制を確保するなど、計画策定時点から評価の手法をあらかじめ明らかにしておく必要がある。

- この「計画評価委員会」は、重層事業実施計画の策定・実施との継続性を確保するために計画策定のための協議体と同一の委員とすることも考えられる。なお、計画評価委員会においては、苦情解決やオンブズパーソン等の外部評価情報をも積極的に評価の参考とすることが望まれる。

- なお、評価の際には、相談件数等の定量的な変化やうまく進んでいないことのみに着目するのではなく、支援を必要とする者や支援者等、地域住民や関係機関の意識や行動にどれほどの変化を与えたのか、地域にどれほどの変化を与えたのか、連携がどれほどまでに動くようになったのか等、直接的な成果として得られてきたものやその広がり（影響）にも着目し、そこを伸ばしていくという視点も重要である。

- 計画は、策定後速やかにその内容を市町村のHP等で公表し、地域住民や支援関係者が随時アクセス可能な状態とするともに、国・都道府県に提出することとする。(計画の変更があった場合も同様)