

地域福祉計画の策定にあたって

武庫川女子大学 松端克文

1. 「地域共生社会」の実現に向けて

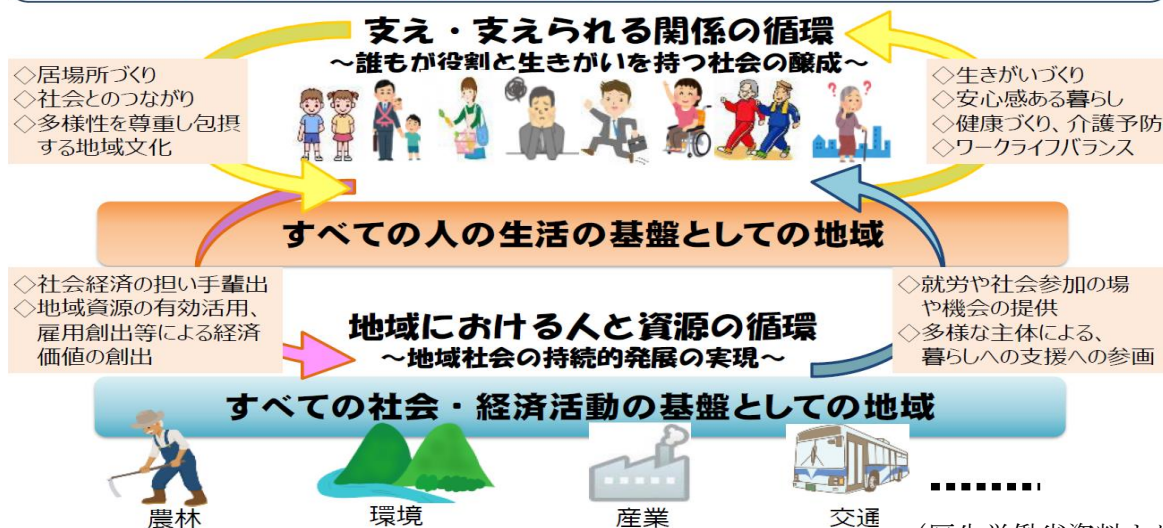
地域共生社会の実現に向けて

「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりに関するこれまでの経緯

- 平成27年9月 「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)
多機関の協働による包括的支援体制構築事業(平成28年度予算)
- 平成28年6月 「ニッポン一億総活躍プラン」(閣議決定)に地域共生社会の実現が盛り込まれる
7月 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の設置
10月 地域力強化検討会(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)の設置
12月 地域力強化検討会 中間とりまとめ
「我が事・丸ごと」の地域づくりの強化に向けたモデル事業(平成29年度予算)
- 平成29年2月 社会福祉法改正案(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案)を国会に提出
「「地域共生社会」の実現に向けて(当面の改革工程)」を「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部で決定
5月 社会福祉法改正案の可決・成立 → 6月 改正社会福祉法の公布
※ 改正法の附則において、「公布後3年を目処として、市町村における包括的な支援体制を全国的に整備するための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定。
9月 地域力強化検討会 最終とりまとめ
12月 「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」の策定・公表及び関連通知の発出
- 平成30年4月 改正社会福祉法の施行
令和元年5月 地域共生社会推進検討会(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)の設置
7月 地域共生社会推進検討会 中間とりまとめ
12月 地域共生社会推進検討会 最終とりまとめ
- 令和2年6月 「地域共生社会の実現のための社会福祉等の一部を改正する法律」公布

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**



(厚生労働省資料より)

2. 社会福祉法における地域福祉および地域福祉計画に関する規定

(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(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。

(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。

福祉分野の「上位計画」としての位置付け＜市町村地域福祉計画＞

- 現状では、高齢者、障害者、子ども・子育てといった対象ごとに計画が策定され、それぞれ根拠法を異にしているが、これらに共通する事項を市町村地域福祉計画に盛り込むことで、他の計画の「上位計画」として位置付けていくことが必要である。
- 市町村地域福祉計画は、老人福祉計画・介護保険事業計画・医療介護総合確保促進法（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）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、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市町村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。
- 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なども考えられる。
- なお、市町村が既に策定している他の計画において、市町村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市町村地域福祉計画の一部とみなす旨を、市町村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。
福祉関係計画はもとより、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、地方再犯防止推進計画、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。

地域福祉計画に記載する各福祉分野に共通して取り組むべき事項の例

（地域福祉計画策定ガイドラインから）

- ① 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、産業、農林水産、土木、防犯・防災、社会教育、環境、交通、都市計画、多文化共生等）との連携に関する事項
- ② 高齢、障害、子ども・子育てなど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
- ③ **制度の狭間**の問題への対応の在り方
- ④ 生活困窮者のような**各分野横断的に関係する相談者**に対応できる体制
- ⑤ 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
- ⑥ **居住**に課題を抱える者への横断的な支援の在り方
- ⑦ **就労**に困難を抱える者への横断的な支援の在り方
- ⑧ **自殺対策**の効果的な展開も視野に入れた支援の在り方
- ⑨ 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
- ⑩ 高齢者や障害者、児童への統一的な**虐待への対応**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
- ⑪ 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
- ⑫ 地域住民等が**集う拠点**の整備や既存施設等の活用
- ⑬ 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
- ⑭ 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を視野に入れた**寄附や共同募金**等の取組の推進
- ⑮ 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
- ⑯ **全庁的な体制整備**

（厚生労働省資料より）

3. 包括的な支援体制の整備

(2020 改正)

第 10 章 地域福祉の推進

第 1 節 包括的な支援体制の整備

(地域子育て支援拠点事業等を経営する者の責務)

第 106 条の 2 社会福祉を目的とする事業を経営する者のうち、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。

(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。

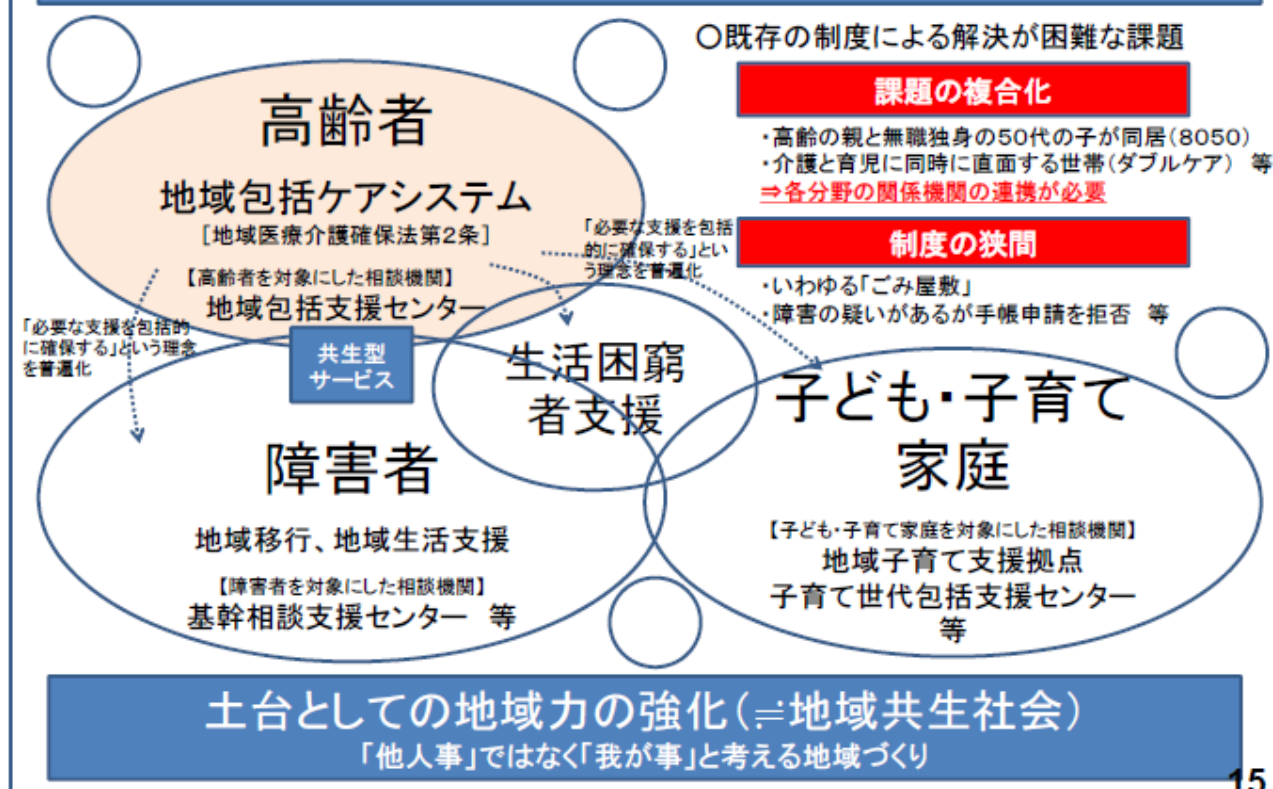
- 一 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業
 - 二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業
 - 三 生活困窮者自立支援法第 3 条第 2 項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その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。

◆包括的な支援体制の整備

包括的な支援体制の整備に関する事項(法第106条の3第1項各号に掲げる事業を実施する場合) <市町村地域福祉計画>

- 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等(法第106条の3第1項第1号関係)
 - ア. 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
 - イ. 拠点の整備
 - ウ. 地域住民等に対する学習、地域福祉活動へのきっかけづくりや参加促進等に関する取組の実施
 - エ. その他
- 「住民に身近な圏域」において、地域生活課題を包括的に受け止める体制の構築(法第106条の3第1項第2号関係)
- 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. 支援関係機関の協働による課題解決のネットワークの構築
 - イ. 協働の中核を担う機能
 - ウ. 検討の場
 - エ. その他

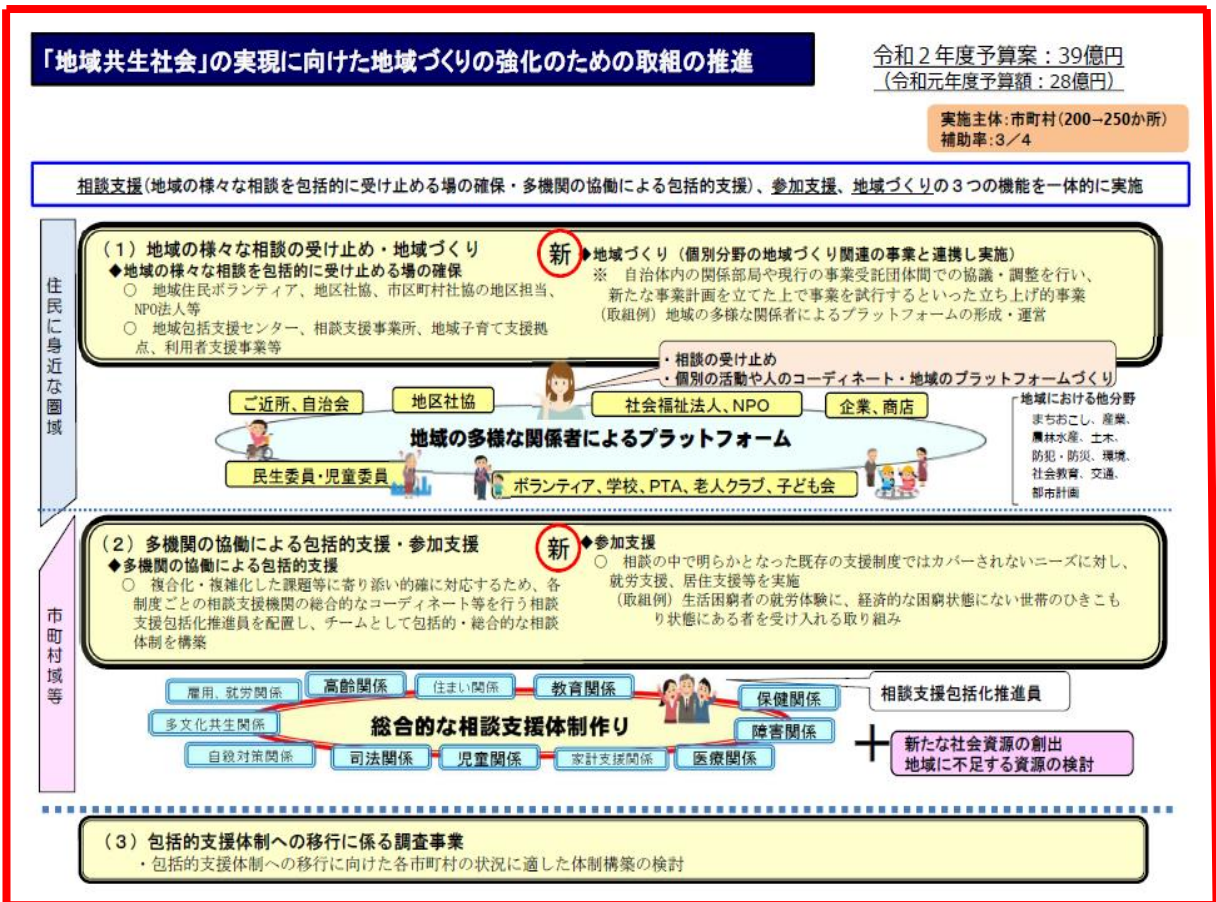
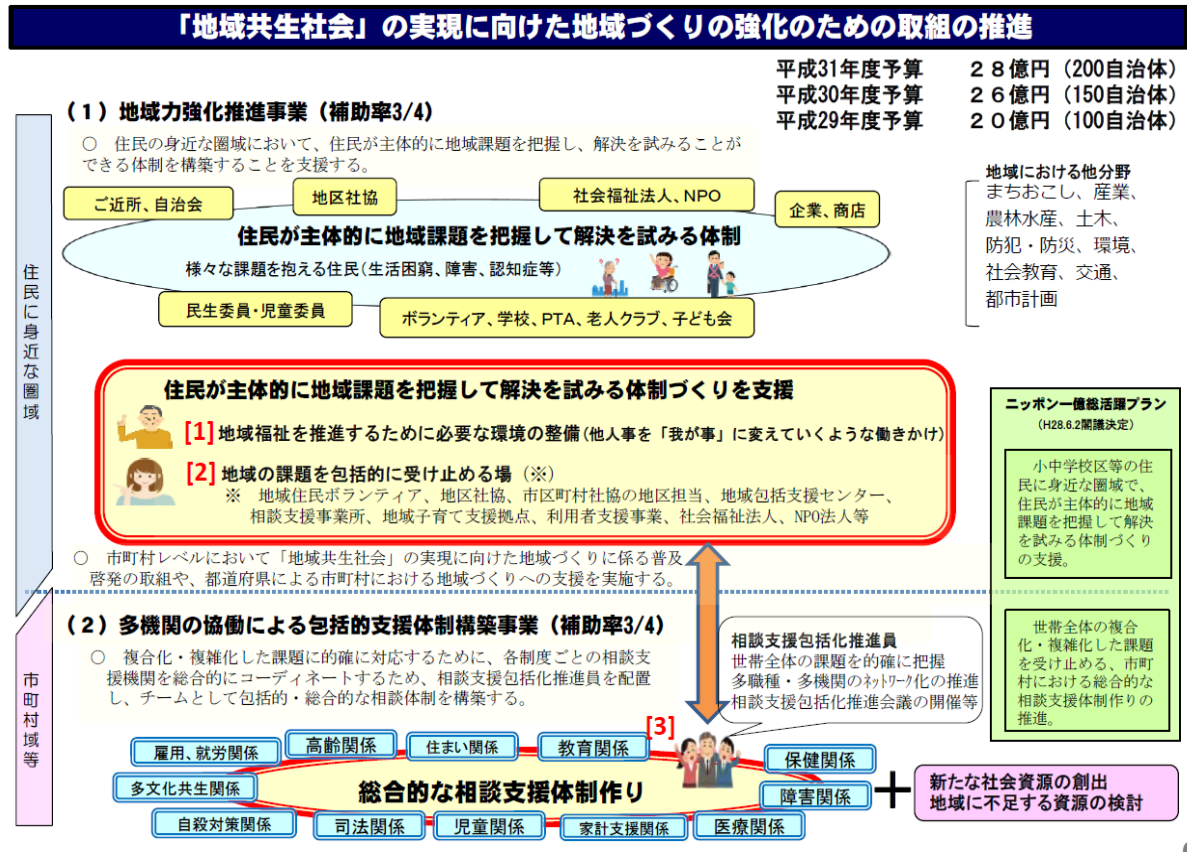
地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制



15

(厚生労働省資料より)

◆「地域共生社会」の実現に向けた取り組みに関する補助事業



(厚生労働省資料より)

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の概要

改正の趣旨

地域共生社会の実現を図るため、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福祉サービス提供体制を整備する観点から、市町村の包括的な支援体制の構築の支援、地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進、医療・介護のデータ基盤の整備の推進、介護人材確保及び業務効率化の取組の強化、社会福祉連携推進法人制度の創設等の所要の措置を講ずる。

※地域共生社会：子供・高齢者・障害者など全ての人々が地域、暮らし、生きがいと共に創り、高め合うことができる社会（ニッポン一億総活躍プラン（平成28年6月2日閣議決定））

改正の概要

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包括的な支援体制の構築の支援 【社会福祉法、介護保険法】

市町村において、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民の抱える課題の解決のための包括的な支援体制の整備を行う、新たな事業及びその財政支援等の規定を創設するとともに、関係法律の規定の整備を行う。

2. 地域の特性に応じた認知症施策や介護サービス提供体制の整備等の推進 【介護保険法、老人福祉法】

- ① 認知症施策の地域社会における総合的な推進に向けた国及び地方公共団体の努力義務を規定する。
- ② 市町村の地域支援事業における関連データの活用等の努力義務を規定する。
- ③ 介護保険事業（支援）計画の作成にあたり、当該市町村の人口構造の変化の見通しの勘案、高齢者向け住まい（有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住宅）の設置状況の記載事項への追加、有料老人ホームの設置状況に係る都道府県・市町村間の情報連携の強化を行う。

3. 医療・介護のデータ基盤の整備の推進 【介護保険法、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】

- ① 介護保険レセプト等情報・要介護認定情報に加え、厚生労働大臣は、高齢者の状態や提供される介護サービスの内容の情報、地域支援事業の情報の提供を求めるとできると規定する。
- ② 医療保険レセプト情報等のデータベース（NDB）や介護保険レセプト情報等のデータベース（介護DB）等の医療・介護情報の連結精度向上のため、社会保険診療報酬支払基金等が被保険者番号の履歴を活用し、正確な連結に必要な情報を安全性を担保しつつ提供することができることとする。
- ③ 社会保険診療報酬支払基金の医療機関等情報化補助業務に、当分の間、医療機関等が行うオンライン資格確認の実施に必要な物品の調達・提供の業務を追加する。

4. 介護人材確保及び業務効率化の取組の強化 【介護保険法、老人福祉法、社会福祉士及び介護福祉士法等の一部を改正する法律】

- ① 介護保険事業（支援）計画の記載事項として、介護人材確保及び業務効率化の取組を追加する。
- ② 有料老人ホームの設置等に係る届出事項の簡素化を図るための見直しを行う。
- ③ 介護福祉士養成施設卒業生への国家試験義務付けに係る現行5年間の経過措置を、さらに5年間延長する。

5. 社会福祉連携推進法人制度の創設 【社会福祉法】

社会福祉事業に取り組む社会福祉法人やNPO法人等を社員として、相互の業務連携を推進する社会福祉連携推進法人制度を創設する。

施行期日

令和3年4月1日（ただし、3②及び5は公布の日から2年を超えない範囲の政令で定める日、3③及び4③は公布日）

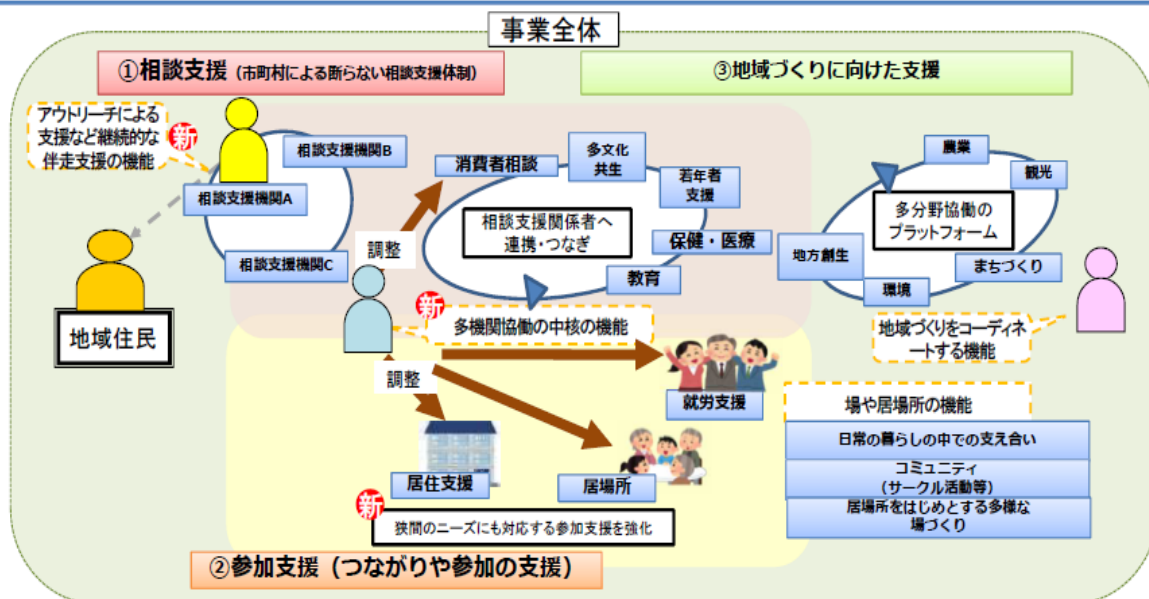
（厚生労働省資料より）

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包括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(※)する中で、以下のような課題がある。(※)一つの世帯において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)、世帯全体が地域から孤立している状態(ごみ屋敷など)
- ・ 従来の属性別の支援体制では、対応が困難。
- ・ 属性を超えた相談窓口の設置等の包括的な支援体制の構築を行う動きがあるが、各制度毎の国庫補助金の制度間流用にならないようにするための経費按分に係る事務負担が大きい。
- このため、市町村が包括的な支援体制を円滑に構築できるような仕組みを創設することが必要。

社会福祉法に基づく新たな事業の創設

- 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、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事業を創設する。
- ― 事業実施の際には、①～③の支援は全て必須 ― 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
- 新たな事業を実施する市町村に対して、関連事業に係る補助等について一体的な執行を行うことができるよう、交付金を交付する。



市町村の包括的支援体制の構築

新たな事業の枠組み

- 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構築するため、①「断らない相談支援」、②参加支援と③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を創設
- 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
- 新たな事業の実施に要する費用に係る市町村の支弁の規定及び国等による補助の規定を新設
- 国の補助については、新たな事業に係る一本の補助要綱に基づく申請等により、制度別に設けられた各種支援の一体的な実施を促進

【新たな事業の内容(①～③を一体的に実施)】

①断らない相談支援

- 介護(地域支援事業)、障害(地域生活支援事業)、子ども(利用者支援事業)、困窮(生活困窮者自立相談支援事業)の相談支援に係る事業を一体として実施し、本人・世帯の属性にかかわらず受け止める、断らない相談支援の実施

②参加支援(社会とのつながりや参加の支援)

- 「断らない相談支援」と一体的に行う、就労支援、居住支援、居場所機能の提供など、多様な社会参加に向けた支援の実施

③地域づくりに向けた支援

- 地域において多様なつながりが育つことを支援するために、
 - ①住民同士が会い参加することのできる場や居場所の確保に向けた支援
 - ②ケアし支え合う関係性を広げ、交流・参加・学びの機会を生み出すコーディネート機能 を合わせた事業を実施

(市町村が取組を進めるに当たって留意すべき点)

- 市町村は、地域住民や関係機関等と共に、地域のニーズや人材、地域資源の状況等を把握し、見える化した上で分析を行う必要がある。それらを前提としつつ、地域住民や関係機関等と議論をしながら、包括的な支援体制の整備について考え方をまとめ、共通認識を持ちながら取組を進める。
 - 特に、地域づくりに向けた支援については、既存の地域のつながりや支え合う関係性を十分理解した上で、地域住民の主体性を中心に置き、活動を応援することを基本とする。
 - 事業実施後も、地域住民や関係機関等と振り返りや議論を繰り返し行いつつ、事業の実施状況等を定期的に分析・評価し、改善していく必要がある。評価に際しては、例えば、包括的な支援が円滑に提供されているか、一つの相談機関等に過剰な負担が生じていないか、既存の事業の推進を妨げていないか、一体的になされた財政支援が適切に配分されているかなど、幅広い観点について議論を行う。
- ※市町村がこのようなプロセスを適切に経て、地域住民や関係機関等とともに考え方を共有し、事業を推進するためには、幅広い関係者をメンバーとする議論を行う場を市町村が設置する仕組みとすべきである。

(厚生労働省資料より)

4. 地域福祉計画における生活課題の把握と整理の特徴

(1) これまでの社会福祉におけるニーズ（必要）の判定の問題

- ①ニーズ（必要）の判定には一定の基準が求められるため画一的になり、ニーズに関する個別的な差異が捨象されてしまうという問題。
- ②そのニーズを抱える本人が、ニーズの判定の機会から除外されているという問題。このことはパターナリズム（paternalism、温情主義や保護主義などと訳される）の問題や当事者参加、住民自治の問題とも関連する。
- ③また、今日まで福祉がどれほど明確に権利として再定義されてきても、利用者には「福祉の世話になる」という意識があり、スティグマが払拭されきらないという問題。
- ④そのこととも関連して、低所得者の福祉（公的扶助）、高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉といったカテゴリーごとのタテ割の対応が一般的で、すべての住民をカヴァーする普遍的な社会サービスとしての制度的総合化が行われていないという問題。
- ⑤福祉国家が育んだ文化の逆説として、多くの住民が高齢者や障害をもつ住民への対応は「役所の仕事だ（It's the council's job）」だと感じるなど、無関心の問題。
- ⑥必要の判断という価値判断を伴う極めて論争的な課題に関して、住民がそうした議論に参加する機会がないという問題。

(2) 地域福祉（計画）における生活課題の把握と整理に期待されること

—住民参加で計画策定に取り組むことで、上記の問題がどれだけ克服できたか?!—

- ①⑥地域福祉計画では、策定委員会や作業委員会、あるいは住民懇談会などの策定に関する組織的な活動を住民参加で実施することになり、住民自身が地域における生活課題（＝充足すべき必要）を明確化し、それを共有化していくことになる。
それは、住民が日常の生活のなかから感じとっているリアリティのある必要を確認していくという作業でもあり、計画の策定過程に参画している住民自身が自らの生活に照らして必要を語るということは、個別具体的な観点（＝差異の観点）から必要を提起することでもある。（結局のところ、議論の過程で地域の解決を必要とする生活課題として集約されることになるが…）。
- ②⑥参加する住民の規模や会議等の頻度、内容などで左右されるものの、こうした過程が必要の判定を可視的にし、そこに住民自身が参画し、必要に関して議論し、あらたな枠組みを設定できるということは、パターナリズムの克服や当事者参加、住民自治の観点から、必要の判定のあり方をいくらかでも改善していける可能性があるという。
- ③住民が自らの生活課題を確認しあう過程での必要の把握は、スティグマやレッテルはりの否定（de-labeling）につながる可能性もある。たとえば、「日中活躍する機会や交流する機会の確保が必要」という観点から必要を集約すれば、あらたな資源として創られる「日中活動の場」は、孤独で自宅に引きこもりがちな高齢者や働く機会のない障害をもつ住民、放課後家に帰っても家族がいない子どもなど、さまざまなカテゴリーの住

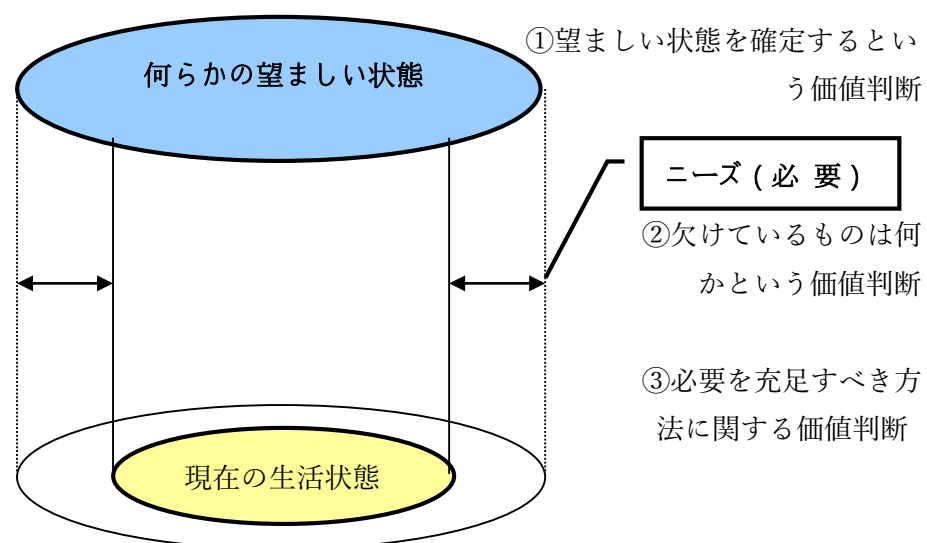
民が共に利用する場とすることがでる。こうした例では、高齢者のミニデイサービスや障害者の作業所という場合に比べて、はるかにラベリングが解消できるといえる。

④住民のリアリティのある生活場面からの課題の提起は、高齢者や障害者といった対象ごとの分野論や行政施策的なタテ割構造にもとづくものではなく、「地域における住民の生活」という観点からの提起である、地域の生活課題として「ヨコ」にきっていくような把握の仕方につながるものである。また、制度的には除外されていたニーズ（必要）にあらためてスポットがあてられ、あらたな対応策（＝資源）が創出される可能性もある。

⑤こうした地域の課題を検討し解決の方向を探る営みそのものが、「それは役所の仕事だ」といった無関心を緩和し、「すべての人びとが利害関係当事者として関わるような社会＝ステイク・ホールディング社会（stake holding society）」、住民が公共社会の一員として必要に応じて社会に参加できるような社会を目指す契機にもなり得るものである。

（３）ニーズ（必要）の概念について〔松端、2005、P 86〕

図 ニーズ（必要）概念のイメージ図



- ニーズ（必要）の判定とは、ある主体にとっての「何らかの望ましい状態」を想定し、次に「その状態を実現するために欠けているもの」を判断し、さらにはその必要を充足するための方法」を判断するということ。
- この場合の価値判断の基準は専門性（あるいは科学）と社会通念（あるいは常識）

◆地域福祉推進計画の課題

- ①相談支援体制の充実（包括的・重層的支援体制の構築）
- ②住民参加による福祉活動の推進～地域づくり・自治の構築
- ③地域生活上の具体的な解決