社会貢献・
高齢者福祉

地域共生社会について

調査研究部次長　小塚　英夫

目　次

１．地域共生社会に関する厚労省の検討
２．地域に関する政府の検討
３．地域共生社会の構築

令和元年度の男女共同参画白書によると、生産年齢人口（15～64歳）の就業率は平成21年度以降上昇を続け、平成30年度で男性83.9％、女性69.6％となった。平成29年データによりOECD35か国と比較すると、男性は３位、女性は16位である。「一億総活躍」が進んでいるといえる。

そのような中、新たな地域活性の担い手を生む施策として、キーワード「地域」「共生」「我が事・丸ごと」で示される地域共生社会の構築に関し、本稿では、平成27年９月から始まった厚生労働省（以下「厚労省」）の検討の推移を中心に報告することとしたい。

１．地域共生社会に関する厚労省の検討

⑴　新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン（平成27年９月）

地域共生社会の検討は、平成27年９月「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－」（厚労省新たな福祉サービスのシステム等のあり方プロジェクトチーム）が始まりである[1]。

ここでは、あらゆる地域で全世代・全対象型地域包括支援の実現を図るべく、４つの改革、①包括的な相談支援システムの構築、②地域の実情を踏まえた支援の総合的な提供、③サービスを効果的・効率的に提供するための生産性向上、④新しい地域包括支援体制を担う人材の育成・確保、について提言している。

この中で、③で、「サービスの対価が公定価格で定められ、その公的価格はサービスに要する平均的な費用を基に定められている福祉サービスにおいては、これまで生産性向上という言葉になじみが薄く、あまり問題提起されてこなかったものと思われる。」と説明したうえで、福祉サービスの生産性向上に向け、以下の取組みを提示している。

・先進的な技術等を用いた効率化
・業務の流れの見直し等を通じた効率化
・サービスの質（効果）の向上

⑵　ニッポン一億総活躍プラン（平成28年６月）

平成28年６月２日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」の「４．『介護離職ゼロ』に向けた取組の方向」は以下の４項目で

1　平成23年に参議院共生社会・地域活性化に関する調査会が「地域活力の向上と共生社会の実現」の調査で行った中間報告等がある（参議院ＨＰ　平成23年の参議院の動き）が、今回の対象としていない。

構成されている。

① 介護の環境整備（介護人材確保のための総合的な対策）

② 健康寿命の延伸と介護負担の軽減

③ 障害者、難病患者、がん患者等の活躍支援

④ 地域共生社会の実現

この「④地域共生社会の実現」の末尾に「寄附文化を醸成し、NPOとの連携や民間資金の活用を図る。」との記述がある。

また、「④地域共生社会の実現」についての工程は、「地域課題の解決力の強化／福祉サービスの一体的提供／総合的な相談支援体制づくり」と「医療、介護、福祉の専門資格における共通の基礎課程の検討」の２施策を提示している。

なお、同日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2016～600兆円経済への道筋～」でも、「障害者等の活躍支援、地域共生社会の実現」が記載されている。

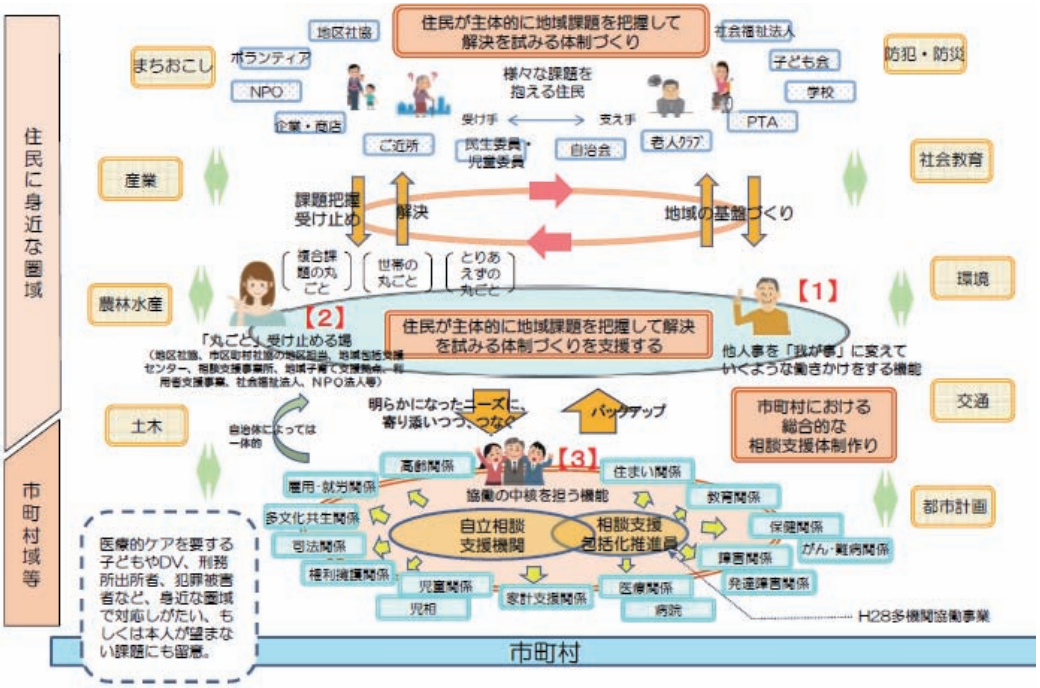
(3) 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の設置（平成28年７月）

平成28年７月「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部（以下「実現本部」）が設置された。設置趣旨は、「「他人事」になりがちな地域づくりを地域住民が『我が事』として主体的に取り組んでいただく仕組みを作っていくとともに、市町村においては、地域づくりの取組の支援と、公的な福祉サービスへのつなぎを含めた『丸ごと』の総合相談支援の体制整備を進めていく必要がある。」（平成28年７月「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部資料１「『我が事・丸ごと』地域共生社会実現本部について」）である。

(4) 地域力強化検討会中間報告（平成28年12月）

平成28年10月、実現本部の下に、住民主体による地域課題の解決力強化・体制づくり、市町村による包括的相談支援体制等について

（図１）地域における住民主体の課題解決力強化・包括的な相談支援体制のイメージ



（出所）平成28年12月26日「地域力強化検討会中間とりまとめの概要」
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）

検討を行う「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」（以下「地域力強化検討会」）が設置された。厚労省社会・援護局長が構成員の参集を求め開催するとされている。

平成28年12月に、「地域力強化検討会中間とりまとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～」を公表した（前頁**図１**参照）。今後の方向性として、①「我が事」意識の醸成（「自分や家族が暮らしたい地域を考える」「地域で困っている課題を解決したい」「一人の課題」）、②くらしとしごとを「丸ごと」支える、③地域の持つ力と公的な支援体制の協働、の３点を掲げている。その対応として、「住民に身近な圏域」での「我が事・丸ごと」、市町村による包括的な相談・支援体制、地域福祉計画等法令上の取扱いおよび自治体等の役割を提示している。

厚労省は、この中間とりまとめを踏まえ、平成29年通常国会に提出する介護保険法改正法案の中で、社会福祉法の改正を盛り込み、「我が事・丸ごと」の地域づくりを推進する体制づくりを市町村の役割として位置付けたいとした。

⑸　地域共生社会の実現に向けて（当面の改革工程）（平成29年２月）

平成29年２月７日に実現本部が公表した「地域共生社会の実現に向けて（当面の改革工程）」において「『地域共生社会』の目指すもの」が説明されているので引用する**（表参照）**。

改革の骨格は、「１.地域課題の解決力の強化」「２.地域丸ごとのつながりの強化」「３.地域を基盤とする包括的支援の強化」「４.専門人材の機能強化・最大活用」である。

⑹　社会福祉法の改正（平成29年５月）

平成29年５月に成立した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において、「Ⅰ地域包括ケアシステムの深化・推進」「３地域共生社会の実現に向けた取組の推進等（社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法）」で法律改正が図られた。主な内容は以下の２点である。

・市町村による地域住民と行政等との協働による包括的支援体制作り、福祉分野の共通事項を記載した地域福祉計画の策定の努力義務化
・高齢者と障害児者が同一事業所でサービスを受けやすくするため介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置付ける。

（表）「地域共生社会」の目指すもの

「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を目指すものである。

厚生労働省においては、「地域共生社会」の実現を基本コンセプトとして、今後の改革を進めていく。予算による対応に加え、本年の介護保険制度の見直し、平成30年度の介護・障害福祉の報酬改定、さらには、平成30年度に予定される生活困窮者自立支援制度の見直しなど、2020年代初頭の全面展開を目指し改革を実行していく。

⑺　地域力強化検討会最終とりまとめ（平成29年９月）

平成29年９月に、「地域力強化検討会中間とりまとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～」を公表した。その中で、「地域共生社会に向けて私たちは何を目指すのか」として、以下の５点を提言した。

○それぞれの地域で共生の文化を創出する挑戦　＜共生文化＞
○すべての地域の構成員が参加・協働する段

階へ　＜参加・協働＞
○重層的なセーフティネットの構築
＜予防的福祉の推進＞
○包括的な支援体制の整備
＜包括的支援体制＞
○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＞

厚労省は、この最終とりまとめを踏まえ、改正社会福祉法第106条の３に基づく指針の策定、地域福祉計画のガイドラインの改定、さらにはその後の「我が事・丸ごと」の地域づくりを進めることとした。

⑻　地域共生社会推進検討会最終とりまとめ（令和元年12月）

令和元年５月「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」（以下「地域共生社会推進検討会」）が設置された。平成29年の改正社会福祉法の附則において、「公布後３年（2020年）を目途として、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。」こととされたため、市町村の包括的な支援体制の整備のあり方と、地域共生社会の実現に向け中長期の視点から社会保障・生活支援において今後強化すべき機能を検討するとした（資料１「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開催要綱」）。

最終とりまとめでは「Ⅰ．地域共生社会の理念」、「Ⅱ.福祉政策の新たなアプローチ」、「Ⅲ.市町村における包括的な支援体制の整備の在り方」、「Ⅳ．市町村における包括的な支援体制の整備促進のための基盤」から成り立っている。

そのうち、「Ⅱ.福祉政策の新たなアプローチ」では、専門職による対人支援で「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（伴走型支援）」の２つのアプローチを支援の両輪として組み合わせていくことが必要としている。

また、「Ⅲ.市町村における包括的な支援体制の整備の在り方」では、「断らない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の３つの支援を一体的に行う市町村の新たな事業を創設すべきとしている。

「Ⅳ．市町村における包括的な支援体制の整備促進のための基盤」で、「４都道府県及び国の役割」を改めて示しているように、市町村と地域住民とが地域共生社会を構築すること、その道筋を明確にしている。

また、ここでは、「地域共生社会の射程は、福祉の政策領域だけでなく保健、医療など社会保障領域、さらに、成年後見制度等の権利擁護、再犯防止・更生支援、自殺対策など対人支援領域全体にわたる。加えて、一人ひとりの多様な参加の機会の創出や地域社会の持続という観点に立てば、その射程は、地方創生、まちづくり、住宅、地域自治、環境保全、教育など他の政策領域に広がる。」と記され、地域共生社会の目指すべき姿が提示された。

２．地域に関する政府の検討

⑴　まち・ひと・しごと創生「長期ビジョン」「総合戦略」「基本方針」（内閣府）

人口急減・超高齢化という我が国が直面する大きな課題に対し、政府一体となって取組み、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な社会を創生することを目指し、人口減少を克服し、将来にわたって成長力を確保し、「活力ある日本社会」を維持するため、４つの基本目標と２つの横断的目標に向けた政策を進めている。

＜４つの基本目標＞
・稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする
・地方とのつながりを築き、地方への新し

いひとの流れをつくる
・結婚・出産・子育ての希望をかなえる
・ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる
＜２つの横断的目標＞
・多様な人材の活躍を推進する
・新しい時代の流れを力にする

平成26年12月「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の閣議決定以降、平成27年から令和元年度まで、毎年度の「まち・ひと・しごと創生基本方針」を６月に閣議決定、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（改訂版）」を12月に閣議決定している。

なお、日本の人口の現状と将来の姿を示し、今後目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン（令和元年改訂版）」及びこれを実現するため、今後５か年の目標や施策の方向性等を提示する第２期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」がとりまとめられ、令和元年12月20日に閣議決定した。

具体的施策の検討実施の主体は市町村および都道府県であり、政策効果については各種分析[2]がなされている。

⑵　地域医療構想（厚労省）

都道府県が策定する地域医療構想は、二次医療圏（原則として複数の市町村によって構成される）を基本とした「地域医療構想区域」ごとに、2025年に必要となる病床数（病床の必要量）を４つの医療機能（高度急性期、急性期、回復期、慢性期）別に推計した上で、地域の医療関係者等が参画する地域医療構想調整会議で、病床機能報告に基づく協議により、病床の機能分化と連携を進め、効率的な医療提供体制の構築を図る取組みである[3]。

このように、検討主体は、地域医療構想調整会議であり、都道府県が地域医療構想を策定している。

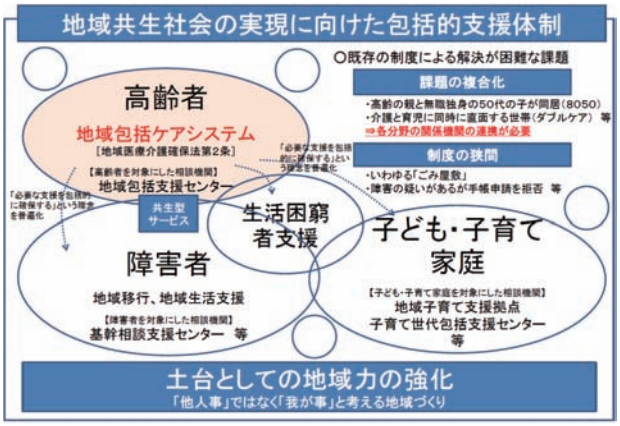
⑶　地域包括ケアシステム（厚労省）

団塊の世代（約800万人）が75歳以上となる2025年以降に想定される医療や介護の需要増に対応するため、厚労省は、高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制（地域包括ケアシステム）の構築を推進している。

地域包括ケアシステムは、介護保険の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としている。

なお、地域包括ケアと地域医療構想との関係は**図２**で示される。

（図２）地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制



（出所）厚労省ＨＰ「『地域共生社会』の実現に向けて」

⑷　関係人口（総務省・国土交通省）

平成28年、総務省に設置された「これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会」において、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる者である「関係人口」

2　木下　茂「『地方創生』下の地域経済」共済総合研究vol.79（2019.９）参照
3　岩村昌明「地域医療構想とＪＡ厚生事業」共済総研レポートNo.166（2019.12）参照

に着目した施策に取り組むことの重要性が議論された。このような議論を踏まえ、総務省では、「「関係人口」創出事業」を実施している。また、令和２年２月に国土交通省国土政策局は、令和元年９月に実施した「地域との関わりについてのアンケート」の結果をとりまとめ、プレスリリースを「関係人口の実態把握」として発表している。

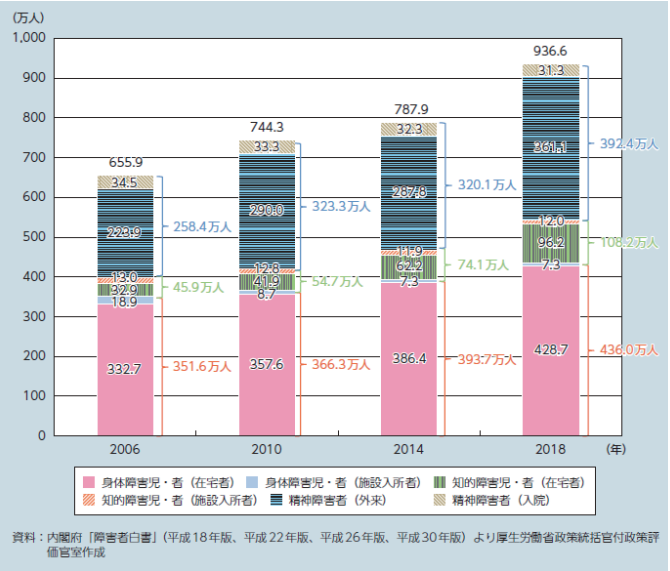
３．地域共生社会の構築

地域共生社会については、他の政策より遅くに検討を開始したこと、予算額[4]もそれほど大きくないことから、注目を集めていないように見受けられる。

地域創生からのアプローチに限界が見られ、外国人資格「特定技能」について令和元年12月末で1,621名[5]等、新たな地域力強化の担い手の確保に陰りが見られる。一方、平成30年厚生労働白書において「身体障害者436.0万人、知的障害者108.2万人、精神障害者392.4万人で障害者の総数は936.6万人と推計され**（図３参照）**、国民の7.6％を占めるとみられる。」と記している。フリーターは157万人、ニートは60万人[6]、2019年３月29日に発表された内閣府調査ではひきこもりは105.4万人と推計される[7]。時点が異なる推計値を合計するという極めて雑駁な数値で凡そ1,200万人となり、人口の10％程度と想定される。高齢者の社会参画の可能性も含め、地域力強化に向けた推進力となる可能性がある。

地域共生社会構築の主体は、市町村と地域住民である。そのうち、市町村の役割は示された。地域住民が市町村を活用しつつ、地域の共生社会を構築するよう取り組むことを期待したい。

（図３）障害者数の推移



（出所）平成30年度厚生労働白書

（出典）

- 「誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現－新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン－」厚生労働省新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討プロジェクトチーム平成27年９月17日
- 「ニッポン一億総活躍プラン」閣議決定平成28年６月２日
- 「地域力強化検討会中間とりまとめ～従来の福祉の地平を超えた、次のステージへ～」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）平成28年12月26日
- 「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部平成29年２月７日
- 全国介護保険担当課長会議資料平成29年７月３日（月）厚生労働省老健局【総務課関係資料】「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」の公布について
- 「地域力強化検討会最終とりまとめ～地域共生社会の実現に向けた新しいステージへ～」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）
- 「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）最終とりまとめ令和元年12月26日

4　平成31年度予算で28億円　200自治体
5　特定技能１号在留外国人数（令和元年12月末現在）出入国在留管理庁
6　ニート、フリーターとも平成28年社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第１回）平成29年５月11日資料２「生活困窮と関連する様々な社会状況」
7　平成31年３月29日　日本経済新聞　全国推計で40～64歳が61万３千人、15～39歳が54万１千人。