

社会保障審議会福祉部会報告書

令和7年12月18日

目次

I. はじめに	1
II. 各論	4
1. 地域共生社会の更なる展開について	4
(1) 包括的な支援体制整備に向けた対応	5
(2) 過疎地域等における包括的な支援体制整備のための新たな仕組み	8
(3) 地域共生社会の理念の再整理・連携協働の強化	10
2. 頼れる身寄りがない高齢者等への対応、成年後見制度の見直しへの対応について	13
(1) 新たな事業について	13
(2) 中核機関の位置付け等について	18
3. 社会福祉法人制度・社会福祉連携推進法人制度の在り方について	22
(1) 社会福祉連携推進法人制度の見直しについて	22
(2) 既存施設の土地・建物等の有効活用について	24
4. 災害に備えた福祉的支援体制について	27
(1) 平時からの連携体制の構築について	27
(2) DWATの平時からの体制づくり・研修等について	29
5. 共同募金事業の在り方について	32
6. 介護人材の確保・育成・定着について	34
(1) 基本的な考え方	34
(2) 地域差を踏まえた各地域における人材確保の取組	36
(3) 若者・高齢者・未経験者などの多様な人材の確保・育成・定着	40
(4) 中核的介護人材の確保・育成	42
(5) 外国人介護人材の確保・定着	52
(6) 福祉人材確保専門委員会における議論の整理の総括	55
III. おわりに	56

I. はじめに

- 地域共生社会の理念・概念が提唱され、政府において、本格的な取組が開始されてから10年弱が経過する。この間、地域共生社会の実現に向けては、平成29年の社会福祉法（昭和26年法律第45号）改正により、全市町村に対して、包括的な支援体制の整備を努力義務化するほか、令和2年の法改正において、重層的支援体制整備事業を創設するなどの取組が進められてきた。
- 我が国では、人口減少局面を迎える中、2040年には、65歳以上の高齢者数がピークを迎えるとともに、高齢世帯や生涯未婚世帯をはじめとした単身世帯の増加が見込まれている。また、高齢者をはじめ地域における福祉サービスの利用者の中には、医療・介護、住まい、貧困など複数の地域生活課題を抱える者が増加しているなど、その福祉ニーズは一層多様化・複雑化してきている。
- 一方、かつての日本社会における互助の機能を担ってきた地縁・血縁・社縁といった地域における支え合いは、経済社会の発展や社会保障制度の充実に伴い、その必然性が弱まってきており、地域社会機能の低下はさらに進んでいくことが想定される。こうした流れの中で、全国の地域とそこに住む人々の暮らしを守っていくためにも、人と人が支え合う、新たな繋がりを生み出すことが求められている。
- また、これらの人口構造や世帯構成の変化のスピードは地域によって大きな差があり、特に中山間地域等においては、人口減少・高齢化・単身世帯の増加等により、担い手不足の深刻化、地域における支え合い機能の脆弱化、福祉ニーズの多様化・複雑化がより進行していくことが見込まれる。このように、福祉サービスの提供体制や福祉ニーズの内容の変化にも地域差が生じることが見込まれるところ、2040年に向けて、こうした地域差を踏まえた対応が求められている。
- 加えて、地域住民の生活は、福祉分野のみでは完結しておらず、社会・経済活動などが行われる中で、多様な分野にわたる課題が生じており、福祉分野にとどまらず様々な分野が密接に関連している。福祉分野以外においても、地域における支え合いを実践する取組がみられるが、他方で、福祉分野を超えた体制の構築や地域との連携・協働が不可避であるという意識・認識は十分に共有されるに至っておらず、包括的な相談体制と一体で構築すべき地域

づくりの取組は決して十分とは言えない状況にある。

- このような人口減少・単身世帯の増加などの社会情勢の変化や、人口構造や世帯構成の地域差、多様化・複雑化する福祉ニーズへ対応していくためには、引き続き、誰も取り残されることなく地域で支え合う社会を目指す地域共生社会の理念を中心に据え、2040年に向けて、全ての市町村で、福祉分野を超えた連携や地域との協働を進め、包括的な支援体制の整備を通じた地域共生社会のさらなる実現・深化を行うことが重要である。
- こうした中で、令和2年の改正法附則第2条における施行後5年の検討規定や、「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」等も踏まえ、令和6年6月以降、地域共生社会の在り方検討会議において議論が行われ、令和7年5月に中間とりまとめが公表された。
- また、2040年に向けて、人口減少のスピードが地域によって異なる中、
 - ・ 予防・健康づくり、人材確保・定着、デジタル活用等を通じて、地域包括ケアを維持した上で、地域別のサービス提供モデルや支援体制を構築する必要があること、
 - ・ 地域の状況によっては、事業者間の連携等を通じ、人材確保を図りながら将来の状況を見越した経営を行うことにより、サービス提供を維持していく必要があることを踏まえ、2040年に向けたサービス提供体制等のあり方について、高齢者等に係る施策や、他の福祉サービスも含めた共通の課題等の検討を行うため、令和7年1月以降、「2040年に向けたサービス提供体制等のあり方」検討会において議論が行われ、令和7年7月にとりまとめが公表された。
- 当部会は、これらも踏まえつつ、令和7年4月以降議論を行い、また、議論と並行して、頼れる身寄りがいない高齢者等への支援に係る現場の具体的な取組や課題についてヒアリングを実施した。また、「2040年に向けたサービス提供体制等のあり方」検討会においても介護人材確保は重要な課題として議論されたことを踏まえ、介護人材の確保・定着に向けてより一層取組を強化していく必要があることから、当部会の下に関係者による専門的観点から検討を進めるため、福祉人材確保専門委員会を設置し、4つの論点を示しながら議論を行ってきた。令和7年11月にとりまとめられた「福祉人材確保専門委員会における議論の整理」についても当部会において報告を受け、議論してきたところである。

- 今回の見直しの検討に当たってのこれまでの議論について、「Ⅱ. 各論」において6つの観点から整理し、報告書としてとりまとめる。
- これらはいずれも、地域住民の多様な福祉ニーズに対応し、その抱える多様な地域生活課題の解決に資する支援を受けられるように包括的な支援体制を整備していくものである。本とりまとめは、高齢者等を支える地域包括ケアシステムの深化をはじめ、障害のある方や、こども・若者、成年後見制度を必要とする方等、地域で様々な課題に直面しているあらゆる方々を地域と行政・事業者等が一体となって支えるための基盤となるものである。これまでの議論を踏まえ、包括的な支援体制の整備が全ての地域に広がり、地域共生社会が実現するよう期待するものである。

Ⅱ. 各論

1. 地域共生社会の更なる展開について

(基本的な考え方)

- 地域共生社会の実現に向けては、平成29年社会福祉法改正により、全市町村に対して、包括的な支援体制の整備を努力義務化するほか、令和2年社会福祉法の改正において、重層的支援体制整備事業を創設するなどの取組が進められてきた。
- こうした制度改正等も踏まえ、地域・自治体・福祉関係事業者などの現場のご尽力により、地域共生社会の実現に向けた実践が各地で広がってきており、これまで制度の狭間に置かれ支援が行き届いていなかった事案への対応を進めていこうとする流れが生まれてきている。
- 他方、国としても、地域共生社会の実現や包括的な支援体制の整備に向けた今後の展望を明確に示すことができおらず、多くの地域においては、相談支援体制の整備は進める流れができつつあるが、地域との連携・協働を含めた包括的な支援体制をどのように整備すべきか戸惑いも見られ、未だ全国に広く広げることができていない。
このため、地域との連携・協働や福祉分野を超えた連携等を進めていく必要性が指摘されているほか、特に、人口減少に伴う担い手不足が進行する小規模市町村における取組を推進するための方策が求められている。
- こうした中で、2040年に向けては、生産年齢人口が急速に減少し、高齢者人口がピークを迎えるなど人口構造の急速な変化が見込まれる。また、人口減少にも地域差が見られ、中山間地域等においては、特にその進行が顕著である。
単身世帯・高齢者単身世帯の増加が見込まれるとともに、家族・親族、地域、職場といったつながりは希薄化しており、支え合いの基盤も弱まっている。
- このような社会構造の変化も踏まえると、誰も取り残されることなく、地域で支え合う社会を目指す地域共生社会の理念と実践は、今後より一層、重要性が高まっていくことから、2040年に向けて更なる展開を図っていく必要がある。

- こうした基本的な認識の下で、地域共生社会の在り方検討会議や本部会における議論も踏まえ、以下、個別の論点（(1)包括的な支援体制整備に向けた対応、(2)過疎地域等における包括的な支援体制整備のための新たな仕組み、(3)地域共生社会の理念の再整理・連携協働の強化）について、議論を行った。

(1) 包括的な支援体制整備に向けた対応

（現状と課題）

- 社会福祉法第 106 条の 3において、全ての市町村で「包括的な支援体制」を整備することを努力義務としており、社会福祉法第 106 条の 4において、その一つ的手段として「重層的支援体制整備事業」が位置づけられている。

<包括的な支援体制の整備・支援の状況>

- 一部の市町村では、包括的な支援体制の整備に向けた検討が進んでいない状況が見られる。都道府県による市町村への支援も研修会・勉強会の開催、基本的な情報提供が中心であり、市町村の実情に応じた支援の強化が課題となっている。

- また、重層的支援体制整備事業を実施せずに意欲的に包括的な支援体制の整備を行っている市町村があるが、こうした市町村に対する支援や制度的な対応は講じられていない。自治体ヒアリングでも、財政支援や支援会議を利用可能とすることを求める意見があった。

<重層的支援体制整備事業の運用状況>

- 令和 2 年度の制度創設以降、実施箇所数は増加しており、地域性を生かした創意工夫に富む実践もみられるものの、事業内容の質の向上が課題となっている。また、事業実施に先立つ関係者との検討プロセスや、事業開始後の事業評価や見直し等が実施されていない状況が見られる。

- また、事業に対して予算の範囲内で交付することとされている重層的支援体制整備事業交付金（多機関協働事業等）は、機能面や取組面の評価はなく、人口規模のみに応じた財政支援になっている。

<生活困窮者自立支援制度等の既存制度と重層的支援体制整備事業の関係>

- 重層的支援体制整備事業は、既存の各分野の支援関係機関や支援者の対応力の向上や、関係機関間の連携強化等を図ることで、包括的な支援を促進する体制整備のための事業であるが、既存制度が十分に活用されないま

ま、重層的支援体制整備事業担当（多機関協働事業担当）にケースが任せきりにされてしまう実態なども見られている。

- このため、既存制度の活用、特に制度の狭間を生まないための包括的な支援を理念として創設された生活困窮者自立支援制度が重要となるが、現状、生活困窮者自立支援制度の相談支援の対象が限定的に捉えられている面もある。また、こうした支援の現場を担う支援員の処遇面などに課題がみられるとの指摘がある。

<地域づくり・地域との連携・協働>

- 包括的な支援体制の整備が、相談支援の包括化の範囲にとどまって理解されていることが多く、また、地域づくりのために具体的に何をすればよいかイメージができていない等の現状がある。このため、相談支援（個別支援）を中心に体制構築がされており、地域づくりに十分に組み組めていない状況が見られる。

- また、今後、人口減少や単身世帯の増加等により、担い手不足が深刻化し、地域における支え合い機能の脆弱化が見込まれるが、自治体では地域住民との連携・協働に課題を感じている。

<包括的な支援体制の中でのこども・若者支援>

- こども・若者支援については、こども家庭センターや子ども・若者支援地域協議会、生活困窮者自立支援制度における子どもの学習・生活支援事業などの取組が進められているが、こども期から若者に至る過程で必要な支援が継続しないこと、関係機関の連携による早期発見・早期支援の取組が十分にできていないとの指摘があるほか、若者への支援の必要性について、包括的な支援体制整備の中で十分に意識されていなかった面もある。

また、生活困窮者自立支援制度の子どもの学習・生活支援事業については、事業を実施する自治体数が伸び悩んでいる現状がある。

（対応の方向性）

<市町村における包括的な支援体制の整備の推進>

- 市町村が包括的な支援体制の整備を進めるにあたって、地域住民の支え合いを促進する施策、支援関係機関同士が連携して支援を行う施策、地域住民と支援関係機関の連携・協働を図る施策等、実施すべき施策を明確化することが必要である。その際、特に、地域から福祉の支援体制につなげ

る方策を推進することが重要である。

- 重層的支援体制整備事業を実施していない市町村においても支援会議の活用を可能とすること等により、体制整備を促進することが必要である。
- 地域住民等と支援関係機関の連携・協働を図るため、市町村が協力団体を委嘱できる仕組みの創設等の方策を推進することが必要である。
- 生活困窮者自立支援制度について、頼れる身寄りがいない高齢者を含め支援が必要な生活困窮者が幅広く支援対象に含まれることの明確化や、福祉事務所未設置町村への努力義務化を通じた一次相談事業の拡充等、対応を強化することが必要である。こうした内容を実現するためにも、生活困窮者支援に従事する者の処遇改善など、現場の支援員が安心して業務に従事できる環境の整備が必要との意見があった。
また、今般の議論も踏まえ、将来的には、生活困窮者自立支援制度の在り方についても検討すべきとの意見もあった。

<都道府県における包括的な支援体制の整備の推進>

- 都道府県による市町村への伴走支援の強化や、広域対応が必要な支援実施主体としての都道府県の役割の明確化等により、市町村への支援を強化することが必要である。あわせて市町村同士が学び合う環境づくりも支援していく必要があるという意見もあった。

<重層的支援体制整備事業の質の向上>

- 事業実施にあたっては、現状の地域資源の把握、地域の多様な関係者との対話等の検討プロセスを経ることを要件とすることが必要である。
- 重層的支援体制整備事業実施計画について、必須記載事項として目標・評価等に関する事項を追加するとともに、計画の定期的な見直しを行うこととすることが必要である。
- 財政支援について、体制整備のみに着目した支援（人件費補助）から、機能面・取組面の評価を踏まえた支援の仕組みにすることが必要である。
- こうした取組を通じて、重層的支援体制整備事業等による包括的な支援体制の機能強化を図ることが必要である。

- これらに際し、必要な検討プロセス・事業の評価方法等については、調査研究を実施・整理し自治体に示すことが必要である。なお、評価は支援実績件数のみでなく、総合的に行うことを念頭に、今後検討することが重要である。また、検討プロセス・事業の評価方法等の検討にあたっては、市町村の取組状況も多様であることを踏まえることが必要である。

<包括的な支援体制の中でのこども・若者支援>

- こども・若者支援の推進のため、市町村に対し、こども・若者支援の観点に留意（※）した包括的な支援体制整備の必要性を周知することが必要である。また、生活困窮者自立支援制度における子どもの学習・生活支援事業の促進を図る必要がある。さらに、「子ども・若者総合相談センター」機能の充実が求められるという意見もあった。
※ こども期からの予防的支援や若者の特性に留意し、アウトリーチや継続的な伴走支援を行うこと 等

(2) 過疎地域等における包括的な支援体制整備のための新たな仕組み

(現状と課題)

- 過疎地域等においては、人口減少・高齢化・単身世帯の増加等により、担い手不足が深刻化し、地域における支え合い機能が脆弱化するとともに、福祉ニーズの多様化・複雑化が見込まれる中で、福祉ニーズへの対応の包括化と地域との連携・協働を進めていく必要がある。他方、重層的支援体制整備事業は、介護・障害・こども・生活困窮の各分野の相談支援・地域づくり事業における配置基準を満たした上で、追加的に事業（多機関協働事業等）を実施する必要があり、小規模自治体等においては、事業の実施率も低い。
- こうした状況を踏まえ、「地方創生の基本構想」（令和7年6月13日閣議決定）において、「中山間・人口減少地域では、新たに、介護・障害・こども・生活困窮分野の相談支援・地域づくり事業を一本化し、機能強化を図るとともに、福祉以外の他分野を含めた地域内での連携・協働を図るための制度改正を実施し」とされている。

(対応の方向性)

- 過疎地域等における包括的な支援体制整備のための新たな仕組みは、以下の内容とすることが必要である。なお、詳細については、引き続き、自

治体の意見も聴きつつ、過疎地域等が直面する実態に対応できるよう検討を進めていくことが考えられる。

<相談支援・地域づくり事業の新たな仕組み>

- 過疎地域等における介護・障害・子ども・生活困窮の相談支援・地域づくり事業について、必要な機能を確保しつつ、分野別の縦割りではなく、機能別に構造化し、分野横断的に実施できるようにすることが必要である。このため、分野横断的な配置基準を設定した上で、担い手が不足している市町村においても配置可能な基準とすることが重要である。
- 相談支援については、一次相談対応、専門的相談対応と構造化することが必要である。
 - ・ 一次相談対応においては、分野・属性を問わず相談の受け止め、アセスメント、支援・サービスへのつながりを行う。一次相談対応のために必要な研修や相談対応支援のためのAIの活用方策等について、モデル事業での実施を検討する。
 - ・ 専門的相談対応については、市町村単独で対応が難しい事例について、市町村のニーズに応じて専門相談・後方支援体制を構築することとし、都道府県はその求めに協力する必要があることを明確化するとともに、近隣市や専門職団体等への協力を要請する際の支援を行う。また、都道府県等の役割として、上記の求めに協力することのほか、都道府県等が実施主体となる精神保健・児童虐待等の分野への対応を積極的に実施し、市町村との連携を図る必要があることを明確化する。こうした対応を可能とするため、都道府県後方支援事業を推進する。
- 地域づくりについては、地域活動コーディネーター機能と地域活動運営機能に構造化することが必要である。
 - ・ 地域活動コーディネーター機能については、地域活動コーディネーターを配置し、福祉分野に加え、福祉以外の地域振興分野等の役割も兼ねることとする。コーディネーターの確保、人材養成について、モデル事業での実施を検討する。
 - ・ 地域活動運営については、既存の地域活動・拠点運営支援機能を共通化し、住民主体の分野を問わない地域活動・拠点運営等を可能とする。その際、必要となる住民ニーズ把握・意見聴取等については、モデル事業での実施を検討する。
 - ・ なお、これらについては、地域運営組織（RMO）と一体的に実施するこ

とも想定される。

- また、これらの相談支援・地域づくり事業の実施にあたっては、地域のニーズや実情に沿った形で実施できるよう、具体的な実施方法（窓口の設置方法・コーディネーターの配置方法等）は、自治体において柔軟に設計できる仕組みとすることが必要である。

<相談支援・地域づくり事業にあわせて実施する新たな事業>

- 新たな仕組みにおいて実施する事業内容は、重層的支援体制整備事業よりも簡素な内容とすることが必要である。具体的には、地域と福祉支援関係機関が一体となった包括的な支援体制の整備促進を図るため、相談支援・地域づくり事業とあわせて、地域と福祉支援体制の連携・協働機能を強化する内容（※）を実施することが考えられる。
 - ※ 住民・民間団体の見守りから福祉支援体制につなぐ活動、地域活動に福祉医療専門職が関与し福祉的観点を付与する、地域運営組織と福祉支援体制の連携・協働体制を構築する等が想定されるが、具体的内容はモデル事業において検証を行う。

<対象地域・実施要件>

- 人口規模、人口減少の進行度合い、人口密度等の指標を踏まえつつ、必要なプロセス（※）を経ていることを都道府県を通じて、国が確認することが必要である。
 - ※ 広域的な対応を可能とするための体制等について、都道府県・近隣市等と協議していること、地域住民等の意見を聴取した上で、市町村村内で、本仕組の活用について合意形成を図っていること 等

<市町村への補助の在り方>

- 重層的支援体制整備事業交付金の仕組みを参考に、各制度における既存の関係補助金について、一体的な執行を行う仕組みとすることが必要である。
 - ※ 補助基準や各制度からの按分方法、自治体における交付金使途の柔軟性の確保や事務負担の軽減（市町村における介護・障害・子ども・生活困窮分野への必要経費の照会作業を不要にする等）等を図る方策を検討し、過疎地域等の自治体が使いやすい仕組みとする。

(3) 地域共生社会の理念の再整理・連携協働の強化

(現状と課題)

＜地域共生社会の概念・理念の性格・行政責務＞

○ 社会福祉法第4条第1項において、地域福祉の推進は、地域住民が相互に人格と個性を尊重し合いながら、参加し、共生する地域社会の実現を目指して行わなければならない、と規定されている。社会福祉法第4条第2・3項においては、地域福祉の推進に当たっての地域住民等の責務が規定されている。他方、第6条第2・3項においては、地域福祉の推進にあつての国・地方公共団体の責務が規定されている。

○ この点について、第4条の地域住民等と第6条の行政の関係性が法文上明確ではなく、地域共生社会の推進の主体が地域住民等のみと捉えられている面もある。

＜福祉サービス提供等における「意思決定支援」への配慮＞

○ 社会福祉法第3条・第5条においては、福祉サービスの基本的な理念や提供の原則が規定されているが、当該規定において、意思決定支援への配慮の必要性は明記されていない。

＜福祉以外の分野との連携・協働＞

○ 地域住民の生活課題は、福祉分野のみで完結しておらず、社会・経済活動などが行われる中で、様々な分野が密接に関連している。幅広い関係者との連携・協働を進めることで、地域社会の持続的な発展に寄与すると共に、地域住民の生活を支えることになることから、福祉以外の多様な分野と連携・協働を進めていくことは、地域共生社会の実現にあたり極めて重要な視点。

○ 他方、連携先としては、福祉分野が多く、地方創生・まちづくり、商工・農林水産といった分野と連携している市町村は少ない。

(対応の方向性)

＜地域共生社会の理念・概念の性格、行政責務について＞

○ 地域共生社会の実現にあつては、あらゆる地域住民が、地域社会に参画し、共に生活していくことや、地域住民同士で支え合う地域を形成していくことが重要である。

あわせて、今後、互助や住民主体の取組が不可欠になっていくといった、地域共生社会を推進する趣旨や背景を含め、よりわかりやすく伝え、広く

認識共有が図られるよう対応することが必要である。

○ 社会福祉法第4条（地域住民等の責務）と第6条（行政の責務）の関係性を整理し、行政には、上記のとおり、あらゆる地域住民が地域社会に参画し、地域住民同士で支え合う関係づくりを支援する等の責務・役割があることを明確化することが必要である。

＜福祉サービス提供等における「意思決定支援」への配慮＞

○ 福祉サービスの提供等にあつては、意思決定支援への配慮の必要性を明確化することが必要である。

＜福祉以外の分野との連携・協働＞

○ まちづくり・農業・住まい・交通・消費者行政・防災・司法等の他分野とのそれぞれの役割を踏まえた連携・協働を推進するため、包括的な支援体制の整備にあつて、連携に努める対象分野を拡大することが必要である。

○ 地域福祉（支援）計画の記載事項として福祉分野以外の関連施策との連携・協働に関する事項を明確化することが必要である。

あわせて、都道府県による支援の強化や、地域運営組織（RMO）や指定地域共同活動団体との連携・協働などによる、福祉以外の分野とも連携・協働した住民主体の地域づくりと包括的な支援体制の整備をつなぐ取組を推進するため、調査研究を実施し、モデル事業等に取り組む必要がある。