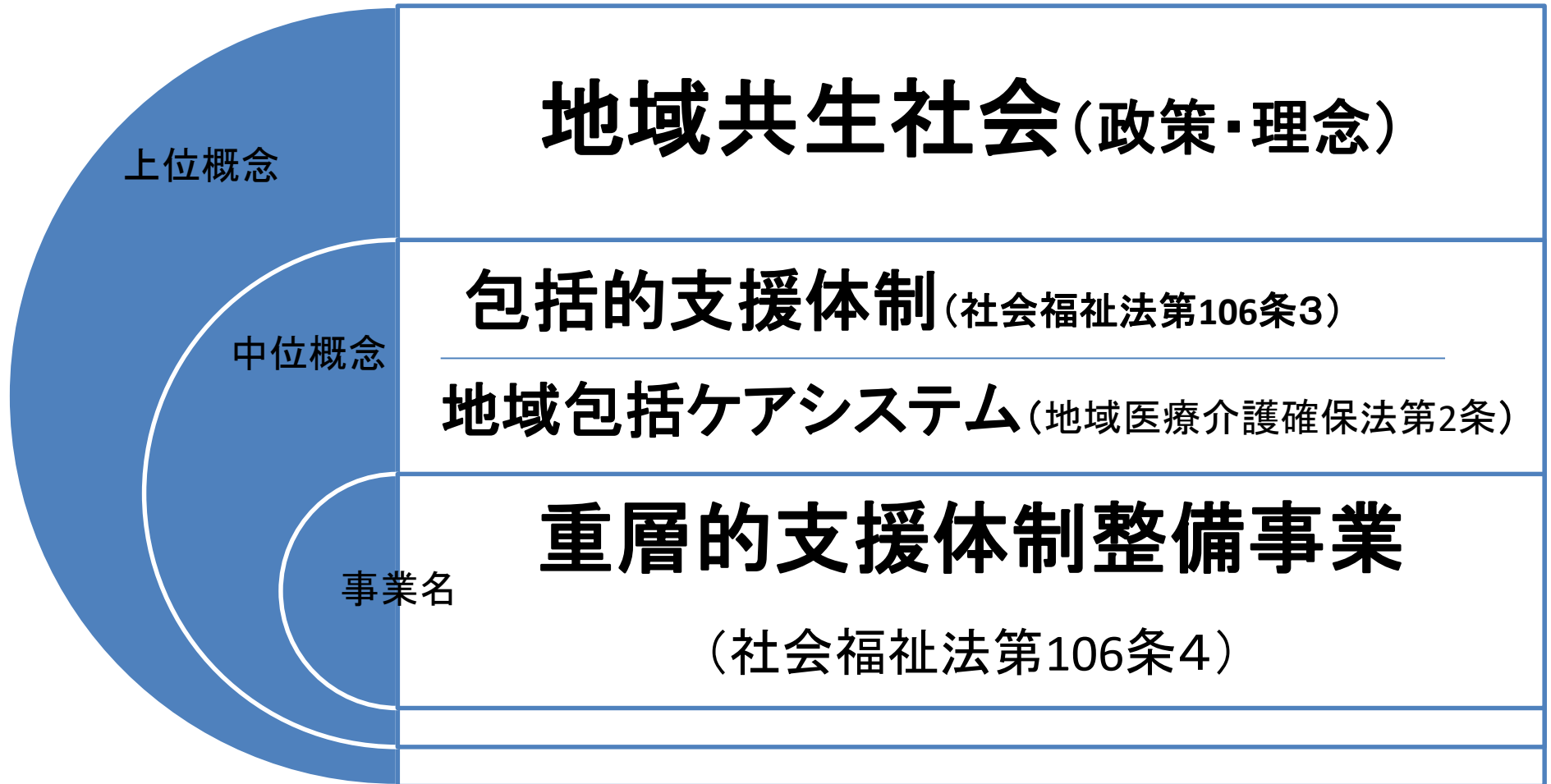


# 包括的支援体制の 制度的理解・考え方

日本福祉大学  
原田正樹

※図表の出典は厚労省です。二次利用がないようお願いします。

# 諸概念の整理



# 生活困窮者自立支援制度の理念

※以下に掲げた制度の意義、めざす目標、具体的な支援のかたちは、いずれも本制度の「理念」とされている。

## 1. 制度の意義

本制度は、生活保護に至っていない生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」を全国的に拡充し、包括的な支援体系を創設するもの。

## 2. 制度のめざす目標

### (1)生活困窮者の自立と尊厳の確保

- ・本制度では、本人の内面からわき起こる意欲や想いが主役となり、支援員がこれに寄り添って支援する。
- ・本人の自己選択、自己決定を基本に、経済的自立のみならず日常生活自立や社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援する。
- ・生活困窮者の多くが自己肯定感、自尊感情を失っていることに留意し、尊厳の確保に特に配慮する。

### (2)生活困窮者支援を通じた地域づくり

- ・生活困窮者の早期把握や見守りのための地域ネットワークを構築し、包括的な支援策を用意するとともに、働く場や参加する場を広げていく。(既存の社会資源を活用し、不足すれば開発・創造していく。)
- ・生活困窮者が社会とのつながりを実感しなければ主体的な参加に向かうことは難しい。「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う」地域を構築する。

## 3. 新しい生活困窮者支援のかたち

資料作成:厚労省

- (1)包括的な支援...生活困窮者の課題は多様で複合的である。「制度の狭間」に陥らないよう、広く受け止め、就労の課題、心身の不調、家計の問題、家族問題などの多様な問題に対応する。
- (2)個別的な支援...生活困窮者に対する適切なアセスメントを通じて、個々人の状況に応じた適切な支援を実施する。
- (3)早期的な支援...真に困窮している人ほどSOSを発することが難しい。「待ちの姿勢」ではなく早期に生活困窮者を把握し、課題がより深刻になる前に問題解決を図る。
- (4)継続的な支援...自立を無理に急がせるのではなく、本人の段階に合わせて、切れ目なく継続的に支援を提供する。
- (5)分権的・創造的な支援...主役は地域であり、国と自治体、官と民、民と民が協働し、地域の支援体制を創造する。

---

「支える、支えられる」という一方的な  
関係ではなく、「相互に支え合う」地域  
を構築する。

⇒ ケアリングコミュニティ

## 関係性を大切にした自立観

依存 dependence

自立 independence

相互実現的自立 interdependence

※伴走型支援に必要な自立（自律）観  
(共依存 codependence)

---

# 地域共生社会の理念

- 全ての人々が地域、暮らし、生きがいを共に創り、高め合うことができる「地域共生社会」を実現する。このため、支え手側と受け手側に分かれるのではなく、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コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する。

「ニッポン一億総活躍プラン」

# 地域共生社会と包括的支援体制が必要な背景

- ◆ 高齢、障害、児童等の各分野ごとの相談体制では対応が困難な、世帯の中で課題が複合化・複雑化しているケース、制度の狭間にあるケース、支援を必要とする人が自ら相談に行く力がなく、地域の中で孤立(時には排除)しているケースなどを確実に支援につなげる。かつ、生活支援や就労支援等を一体的に行うことで、支援を必要としていた人自身が地域を支える側にもなりうるような仕組みづくりを行う。
- ◆ 既存の相談支援機関を活用し、これらの機関が連携する体制づくりを行う。

## <現在>

対応が  
できて  
いる  
ニーズ

- 相談する先がわかっている課題
- 自ら相談に行く力がある

各分野の相談機関で対応  
・地域包括支援センター  
・相談支援事業所(障害)等

### ●世帯の複合課題

- 本人又は世帯の課題が複合(8050、ダブルケア等)

### ●制度の狭間

- 制度の対象外、基準外、一時的なケース。

### ●自ら相談に行く力がない

- 頼る人がいない、自ら相談に行くことが困難。社会的孤立・排除
- 周囲が気づいていても対応が分からない、見て見ぬ振り(地域の福祉力の脆弱化)

※「貧困」「生活困窮」が絡むケースも多い

## <対応>

### 市町村における 包括的な支援体制の整備

- [1]「他人事」が「我が事」になるような環境整備**
  - ・住民参加を促す人への支援
  - ・住民の交流拠点や機会づくり

- [2]住民に身近な圏域で、分野を超えた課題に総合的に相談に応じる体制づくり**

- ・地区社協、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点等で実施

- [3]公的な関係機関が協働して課題を解決するための体制づくり**

- ・生活困窮者自立支援機関などが中核

小中学校区等の圏域

市町村域等

改正法施行後

## <できるようになること>

- ◆ 地域住民が課題を抱えた人や世帯に、「安心して気づく」ことができる
- ◆ 課題の早期発見により、深刻化する前に解決することができる
- ◆ 世帯の複合課題や制度の対象にならない課題も含めて、適切な関係機関につなぎ、連携しながら、解決することができる
- ◆ 地域住民と協働して新たな社会資源を作り出すことができる
- ◆ 本人も支える側(担い手)にもなり、生活の張りや生きがいを見出すことができる

## 社会福祉法第4条3

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。

---

# 「地域生活課題」 把握、連携、解決

福祉サービスを必要とする地域住民と世帯が抱える

- ① 福祉、介護、介護予防、保健医療、住まい、就労、教育に関する課題。
- ② 地域社会からの孤立に関する課題。
- ③ あらゆる分野に参加する機会の確保の課題。

以上の「地域生活課題」について、  
把握して、関係機関と連携して、解決を図る。



## ○ 国、地方自治体の責務

※下線部は、2020年の改正・新設部分

（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。

3 国及び都道府県は、市町村（特別区を含む。以下同じ。）において重層的支援体制整備事業（第百六条の四第一項に規定する重層的支援体制整備事業をいう。）その他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が適正かつ円滑に行われるよう、必要な助言、情報の提供その他の援助を行わなければならない。  
（新設）

○国及び地方公共団体の責務である地域福祉の推進のための措置として、包括的な支援体制の整備を明示するとともに、当該体制の整備に当たって、保健医療、労働、教育、住まい、地域経済など地域再生など地域における多様な関係者との連携を意識する必要性を規定

○重層的支援体制整備事業など各市町村における包括的な支援体制の整備に向けた取り組みが適正・円滑に行われるよう、国・都道府県による助言など後方支援の責務を規定

（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営む者のうち、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 児童福祉法第六条の三第六項に規定する地域子育て支援拠点事業又は同法第十条の二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（昭和四十年法律第百四十一号）第二十二条第一項に規定する母子健康包括支援センターを営む事業
- 三 介護保険法第百十五条の四十五第二項第一号に掲げる事業
- 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七十七条第一項第三号に掲げる事業
- 五 子ども・子育て支援法（平成二十四年法律第六十五号）第五十九条第一号に掲げる事業

---

# **社会福祉法第106条の2**

- 一 地域子育て支援拠点事業
- 二 母子健康包括支援センター事業
- 三 介護予防・日常生活支援総合事業  
地域支援事業
- 四 障害者地域生活支援事業
- 五 地域子ども・子育て支援事業

あらゆる分野の相談支援に関する事業者が  
「地域生活課題」を把握し、関係機関につなげていく。

（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。

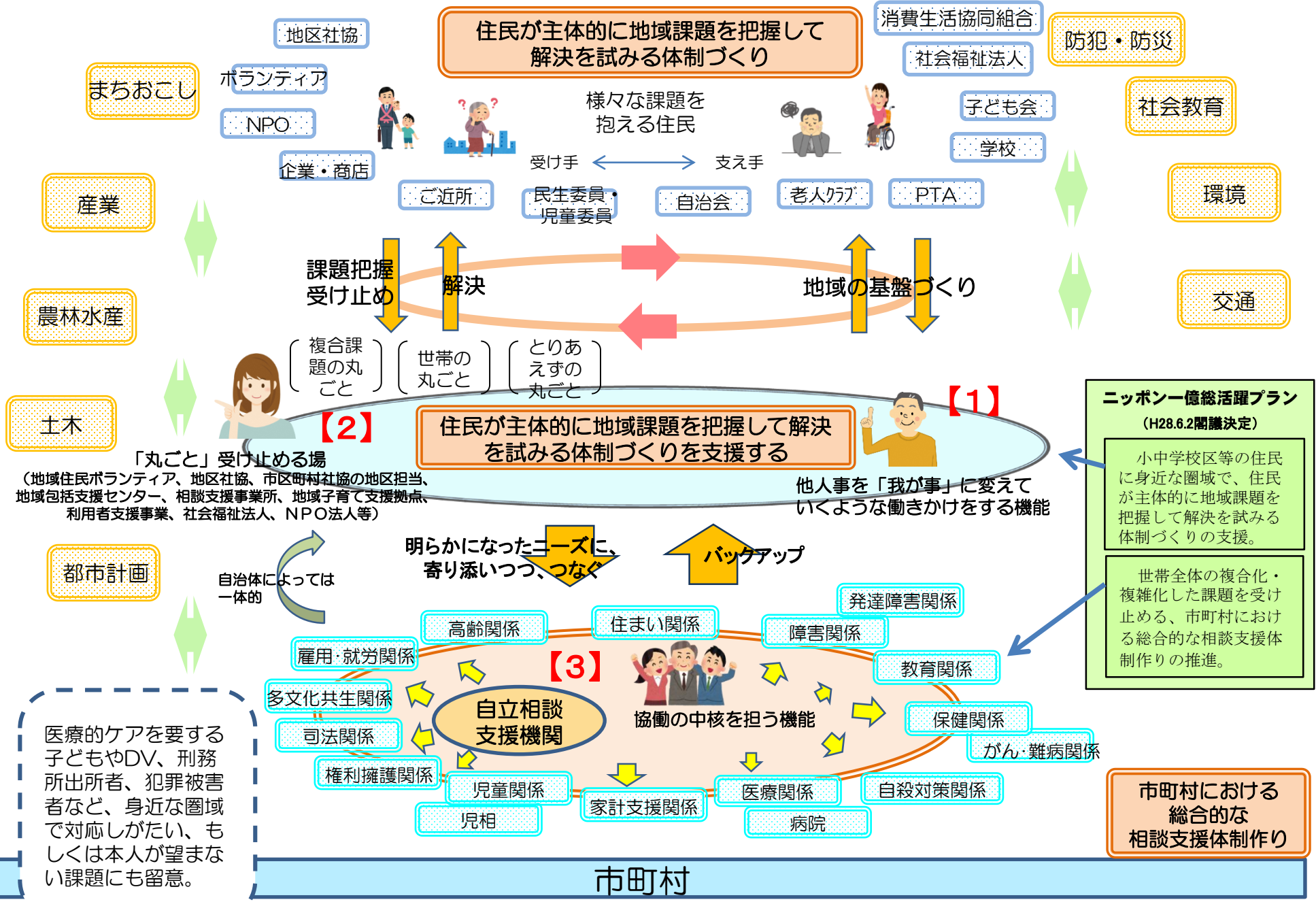
- 一 地域福祉に関する活動への地域住民の参加を促す活動を行う者に対する支援、地域住民等が相互に交流を図ることができる拠点の整備、地域住民等に対する研修の実施その他の地域住民等が地域福祉を推進するために必要な環境の整備に関する事業
- 二 地域住民等が自ら他の地域住民が抱える地域生活課題に関する相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、必要に応じて、支援関係機関に対し、協力を求めることができる体制の整備に関する事業
- 三 生活困窮者自立支援法第二条第二項に規定する生活困窮者自立相談支援事業を行う者その他の支援関係機関が、地域生活課題を解決するために、相互の有機的な連携の下、その解決に資する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。

# 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

住民に身近な圏域

市町村域等





# 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)の概要

- 市町村は、社会福祉法第106条の3第1項各号に掲げる事業の実施を通じ、包括的な支援体制の整備を推進。本指針は、その適切かつ有効な実施を図るため、事業内容、留意点等を示すもの。各事業については、「点」ではなく、「面」としてそれぞれを連携させて実施していくことが必要。
- 第一から第三までの内容は、地域において必要となる機能・取組であり、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、地域の実情に応じて、様々な方法が考えられる。
- 市町村における包括的な支援体制の整備について、地域の関係者が話し合い、共通認識を持ちながら計画的に推進していくことが求められるが、市町村地域福祉計画の策定過程を活用することも有効な方策の一つ。

住民に身近な圏域(※)

**第一 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**

- 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(地域福祉活動への関心の向上及び参加を促すとともに、活動を更に活性化)
- 地域の課題を地域で解決していくための財源(地域づくりに資する事業の一体的実施、共同募金によるテーマ型募金、クラウドファンディングやソーシャル・インパクト・ボンド等)

**第二 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**

- 地域住民の相談を包括的に受け止める場の整備(担い手については、地域の実情に応じて協議)  
※地域住民のボランティア、市町村社会福祉協議会の地区担当、地域包括支援センター、障害者の相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業の実施事業所等の福祉各制度に基づく相談支援機関、社会福祉法人、NPO等が考えられる
- 地域住民の相談を包括的に受け止める場の周知(名称、所在地、担い手、役割等)
- 地域の関係者(民生委員児童委員、保護司等)等との連携による地域生活課題の早期把握
- 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(3の支援体制と連携)

(※) 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

市町村域

**第三 生活困窮者自立支援法第二条第二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**

- 複合的で複雑な課題等の解決のため、支援関係機関が支援チームを編成し、協働して支援
- その際、協働の中核を担う機能が必要(担い手については、地域の実情に応じて協議)  
※生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関、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、行政など様々な機関が考えられる
- 支援に関する協議及び検討の場(既存の場の機能の拡充、新たな場の設置等)
- 支援を必要とする者の早期把握(2の体制や地域の関係者、関係機関との連携)
- 地域住民等との連携(公的制度による支援と地域住民・ボランティアとの協働)

都道府県域

**第四 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**

- 単独の市町村では解決が難しい課題を抱える者等(医療的ケア児、難病・がん患者、配偶者からの暴力を受けた者、刑務所出所者等)への支援体制を市町村と連携して構築
- 都道府県域で推進していく独自施策の企画・立案、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

## （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 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

- 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。

---

# **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**

- 【1】 地域の基盤づくりに関すること**
- 【2】 地域生活課題に関する把握、  
総合相談支援に関すること**
- 【3】 市内の多機関協働に関すること**
- 【4】 広域、県域で取り組むこと**



# 地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制

高齢者

地域包括ケアシステム

〔地域医療介護確保法第2条〕

【高齢者を対象にした相談機関】

地域包括支援センター

共生型  
サービス

生活困窮  
者支援

障害者

地域移行、地域生活支援

【障害者を対象にした相談機関】

基幹相談支援センター 等

子ども・子育て  
家庭

【子ども・子育て家庭を対象にした相談機関】

地域子育て支援拠点

子育て世代包括支援センター

等

○既存の制度による解決が困難な課題

課題の複合化

- ・高齢の親と無職独身の50代の子が同居(8050)
  - ・介護と育児に同時に直面する世帯(ダブルケア) 等
- ⇒各分野の関係機関の連携が必要

制度の狭間

- ・いわゆる「ごみ屋敷」
- ・障害の疑いがあるが手帳申請を拒否 等

「必要な支援を包括的に確保する」という理念を普遍化

「必要な支援を包括的に確保する」という理念を普遍化

土台としての地域力の強化

「他人事」ではなく「我が事」と考える地域づくり

# 地域共生社会と地域包括ケア

厚労省（2017年4月5日衆議院厚生労働委員会）

「地域共生社会は地域包括ケアの上位概念である」

「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、高齢の親と無職独身の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」

# 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重層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、従来の支援体制では課題がある。

(※)一つの世帯に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)、世帯全体が孤立している状態(ごみ屋敷など)

▼属性別の支援体制では、複合課題や狭間のニーズへの対応が困難。

▼属性を超えた相談窓口の設置等の動きがあるが、各制度の国庫補助金等の目的外流用を避けるための経費按分に係る事務負担が大きい。

○このため、属性を問わない包括的な支援体制の構築を、市町村が、創意工夫をもって円滑に実施できる仕組みとすることが必要。

## 社会福祉法に基づく新たな事業(「重層的支援体制整備事業」)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、**I 相談支援、II 参加支援、III 地域づくりに向けた支援を一体的に実施する事業を創設する。**【社会福祉法第106条の4(新旧P4~6)関係】

○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**。ただし、事業実施の際には、**I~IIIの支援は必須**

○新たな事業を実施する市町村に対して、相談・地域づくり関連事業に係る補助等について一体的に執行できるよう、**交付金を交付する。**【社会福祉法第106条の7~11(新旧P8~11)関係】

(参考)モデル事業実施自治体数 H28年度:26 H29年度:85 H30年度:151 R元年度:208

### 新たな事業の全体像

#### I 相談支援

##### 包括的な 相談支援の体制

- ・属性や世代を問わない相談の受け止め
- ・多機関の協働をコーディネート
- ・アウトリーチも実施

**I~IIIを通じ、  
・継続的な伴走支援  
・多機関協働による  
支援を実施**

#### II 参加支援

- ・既存の取組で対応できる場合は、既存の取組を活用
- ・既存の取組では対応できない狭間のニーズにも対応(既存の地域資源の活用方法の拡充)

(狭間のニーズへの 就労支援 見守り等居住支援 対応の具体例)

生活困窮者の就労体験に、経済的な困窮状態にないひきこもり状態の者を受け入れる 等

#### III 地域づくりに向けた支援

##### 住民同士の顔の見える関係性の育成支援

- ・世代や属性を超えて交流できる場や居場所の確保
- ・多分野のプラットフォーム形成など、交流・参加・学びの機会のコーディネート

⇒新たな参加の場が生まれ、地域の活動が活性化

### 相談支援・地域づくり事業の一体的実施

○各支援機関・拠点が、属性を超えた支援を円滑に行うことを可能とするため、国の財政支援に関し、**高齢、障害、子ども、生活困窮の各制度の関連事業について、一体的な執行を行う。**

#### 現行の仕組み

高齢分野の  
相談・地域づくり

障害分野の  
相談・地域づくり

子ども分野の  
相談・地域づくり

生活困窮分野の  
相談・地域づくり

#### 重層的支援体制

属性・世代を  
問わない  
相談・地域づく  
りの実施体制

※ I~IIIの3つの支援を一体的に取り組むことで、相互作用が生じ支援の効果が高まる。

(ア)狭間のニーズにも対応し、相談者が適切な支援につながりやすくなることで、相談支援が効果的に機能する

(イ)地域づくりが進み、地域で人と人とのつながりができることで、課題を抱える住民に対する気づきが生まれ、相談支援へ早期につながる

---

# 相談支援、参加支援、地域づくり

総合相談：丸ごと受け止める。

本人の困りごとを整理して伝える。

アウトリーチ（脱申請主義）を丁寧に行う。

多職種連携から多機関協働のコーディネート

参加支援：役割や出番、人間関係をつくる支援。

→ 生きる意欲、生きる目的。エンパワメント

地域づくり：存在が承認される地域 持続可能な地域社会

多様性や包摂性／排除や差別 住民自治

交流・参加・学びをコーディネートする。

---

# 重層事業実施計画の策定にむけて

- I 地域共生社会の理念を踏まえること。
  - II 各自治体の「包括的支援体制」を検討すること。  
地域福祉計画に位置付け、合意形成する。
    - ・各分野計画との整合性を図ること。
  - III 重層の「3つの支援」の現状と課題を整理する。
  - IV 事例検討を重ねる。重層事業を明らかにする。  
複合化・複雑化している事例検討。
  - V それらを踏まえて、事業化を検討する。
- ⇒ 重層事業実施計画

---

# 包括的支援体制の構築にむけて

## 「棚卸」の視点

これまで重複していたことをスリム化する。  
この機会にスクラップできることはしてみる。

例えば 分野別計画のスリム化  
分野ごとの協議体・会議の再編成

## 「合意形成」を図る戦略

庁内調整 福祉保健／福祉分野以外 首長や議会対応  
支援機関（福祉、福祉分野以外）との調整  
関係者（民生委員、当事者、各種団体、事業者など）  
地域住民への周知と働きかけ