

# 地域共生社会の実現にむけた 包括的な支援体制と重層的支援体制整備事業

地域共生社会の研修(VOD研修)令和6年度重層的支援体制構築推進人材養成研修・広報啓発事業

同志社大学 永田祐

# 概念の整理

## 地域共生社会の実現 (第4条第1項)

### 地域福祉の推進

(第4条第2項)

地域生活課題の把握、連携  
による解決に向けた取り組み

(第4条第3項)

### 包括的な支援体制の整備

(第106条の3)

### 重層的支援体制整備事業

(第106条の4)

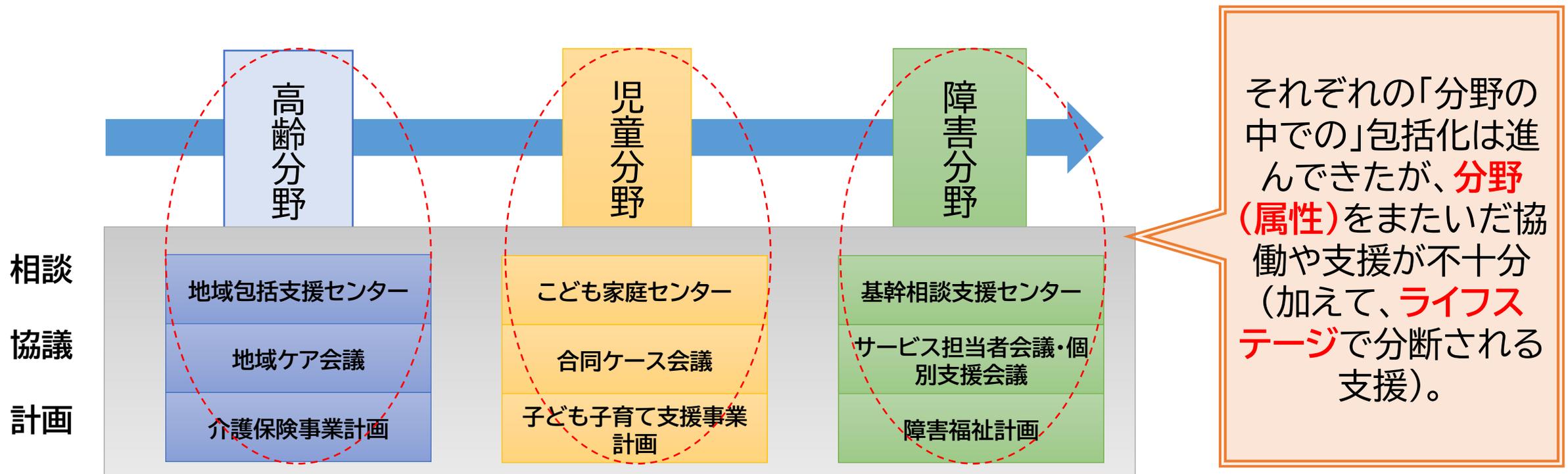
「**地域共生社会**」という福祉改革の理念を実現するために構築する体制が「**包括的な支援体制**」。その体制を構築するための事業が「**重層的支援体制整備事業**」。

# 複合化する課題や制度のはざまの課題

- 近年の社会変動により、**家族**、**地域社会**、**安定した雇用**とうまく結びつくことが難しい孤立状態にある人の課題が顕在化している。
  - 介護が必要な高齢者と同居している50代の息子は、孤立無業である。⇒8050問題
  - 家族介護者の娘は、子育て中で介護と子育てのことで手一杯になっている。⇒ダブルケア、ヤングケアラー
  - 障害が疑われるが、金銭管理が難しく生活が破綻している⇒診断はないが障害が疑われる
  - 身寄りがなく、保証や意思決定、死後事務を担う人がいない。⇒身元保証
  - その他にも、不登校、中卒者、外国人、出所者等...
- 社会的に孤立していることで、深刻になる。世帯に課題が複合していたり、制度のはざまの場合、特定の機関**だけでは**対応できない。

# 包括的な支援体制が求められる背景

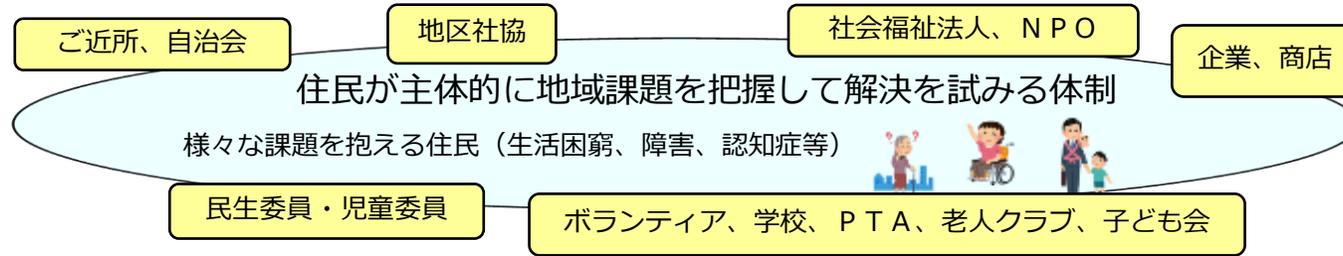
- 高齡、児童、障害の各分野の中では包括的な支援の体制がつくられてきたが、複合課題の場合、対象者別の制度だけでは問題解決につながらない。⇒次の段階として、**縦割りを包括化していく戦略**が必要となっている。



# 包括的な支援体制の全体像

住民に身近な圏域

住民の身近な圏域において、住民が主体的に地域課題を把握し、解決を試みることができる体制を構築することを支援する



地域における他分野  
まちおこし、産業、  
農林水産、土木、  
防犯・防災、環境、  
社会教育、交通、  
都市計画

住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを支援 (106条の3 1項1号・2号)

[1] 地域福祉を推進するために必要な環境の整備

[2] 地域の課題を包括的に受け止める場 (※)

※ 地域住民ボランティア、地区社協、市区町村社協の地区担当、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、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等

○ 市町村レベルにおいて「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりに係る普及啓発の取組や、都道府県による市町村における地域づくりへの支援を実施する。



小中学校区等の住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりの支援。

市町村域等

[3] 多機関の協働による包括的な相談支援体制 (106条の3 1項3号)

○ 複合化・複雑化した課題に的確に対応するために、各制度ごとの相談支援機関を総合的にコーディネートするため、相談支援包括化推進員を配置し、チームとして包括的・総合的な相談体制を構築する。

相談支援包括化推進員  
世帯全体の課題を的確に把握  
多職種・多機関のネットワーク化の推進  
相談支援包括化推進会議の開催等

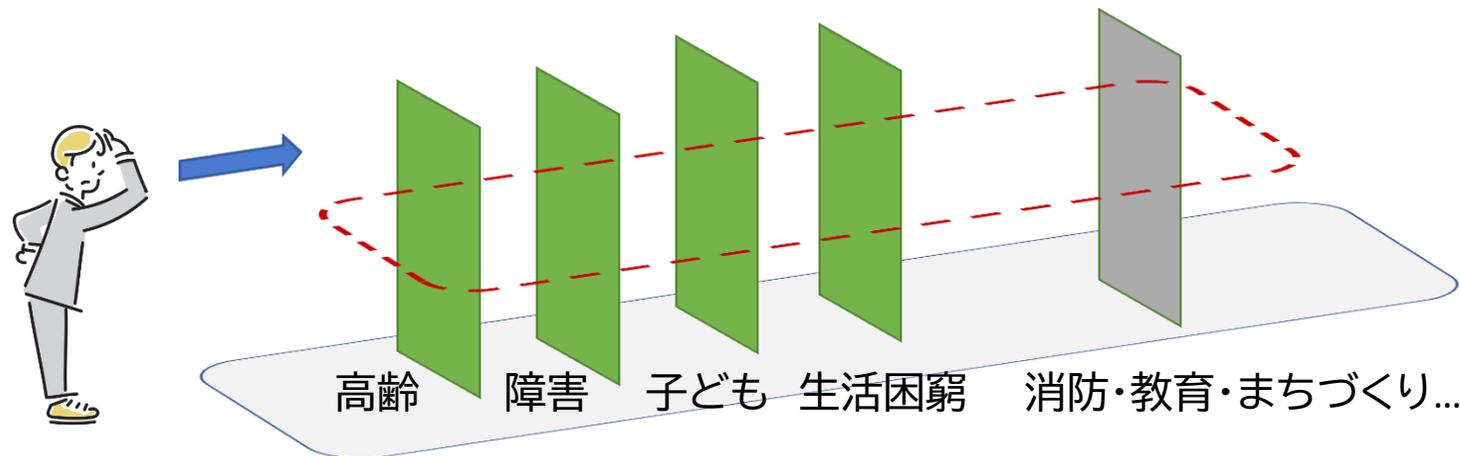
世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める、市町村における総合的な相談支援体制づくりの推進 (政令市の場合は、区と市の関係もある)。



新たな社会資源の創出  
地域に不足する資源の検討

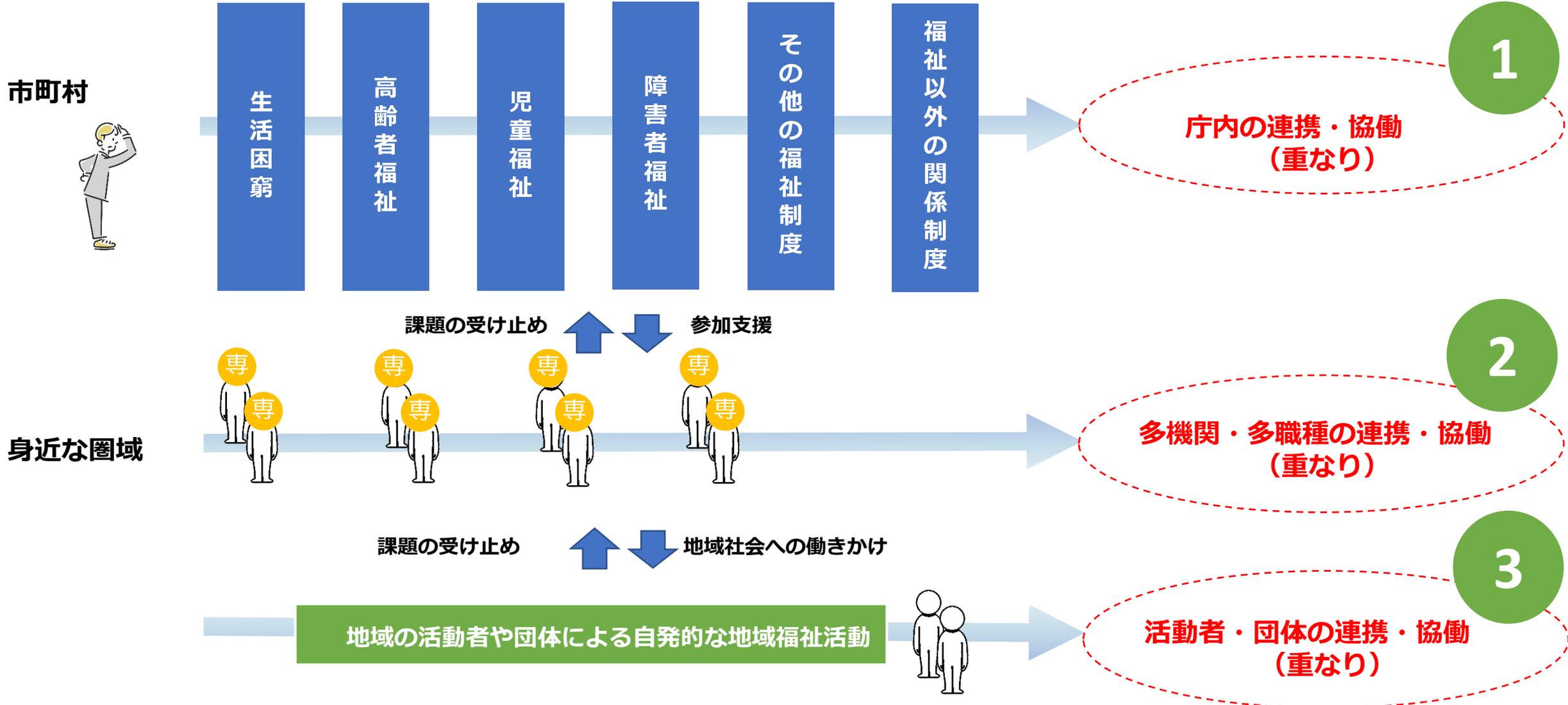
# 包括的な支援体制と重層事業の「新規性」

- 新たな事業を創設するというよりは、これまでの属性別の制度を横断的に重ね合わせて、庁内および支援関係機関、そして地域の多様な主体とともに整備していく。
- 担当課は、縦割りに実施してきた事業を文字通り「包括的に」見渡し、庁内及び庁外の多様な関係者との対話を通じて、課題を受け止め、「のりしろ」を出しあって支援ができる体制を構築すると同時に、多様な人が役割を發揮できる居場所や機会を地域に作り出していくかじ取り役を担う。



新規事業(多機関協働事業、参加支援事業、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業)と交付金化によって、これをやりやすくするのが、重層的支援体制整備事業

# 包括的な支援体制構築に必要な3つの協働



## よくある誤解①

• 担当課や委託先の問題で、(担当課以外の)私たちが関係ありませんよね。



• → 庁内連携の課題を考えます

# 重層事業の本質は「重なりの体制整備」

担当課

地域の実情に応じて4事業に加え、関連施策を相互に重ねて体制整備をはかる。下記の事業を担当課が所管しているわけではないので、目的の共有や役割分担などの調整が必要になる。

国が定める「縦」の制度



ローカルフィットさせる

生活困窮者  
自立支援制度

介護保険・生活支援体  
制整備事業

子ども子育て支援

連動した取り組みにする  
庁内連携と多機関連携

障害者福祉

成年後見制度の  
利用促進

孤独・孤立対策推進法、困難な  
問題を抱える女性への支援に関  
する法律、住まい支援...



これをやりやすくするための事  
業が重層的支援体制整備事業

包括的な支援体制

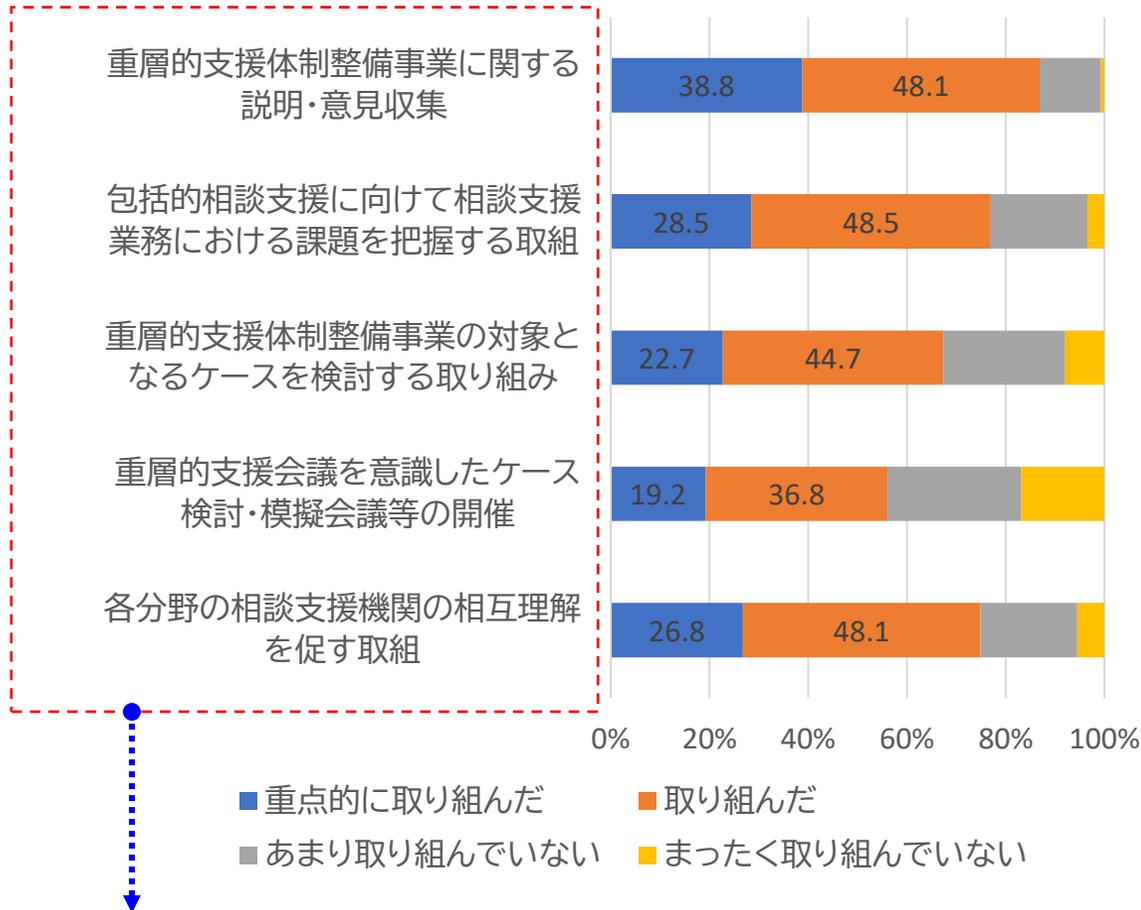
そのためには、必ず庁内、庁外の関係者との「協議の場」が必要になる。庁内や関係機関と協議しながら、進めていく必要がある。

# 市町村の課題

- 「4分野のお金を合わせるだけでは不十分で、それは**役所の組織体制の問題**なんじゃないの？」「この改正法が施行されても市役所の部門で**福祉全体を見渡して企画立案**するような能力がないと、**何も変わらないんじゃないの？**」  
(と大臣に指摘された) 出所:宮本太郎他編著「生活困窮者自立支援から地域共生社会へ」全国社会福祉協議会収録。

- **担当課が、これまでの枠を超え、対話を通じて、制度と制度、人と人を結びつけるプロセスが必要になる。**
  - 庁内関係課(福祉・福祉以外)
  - 支援関係機関
  - 地域住民等
- 106条の3で示されているのは新たな機関の設置といった画一的なものではなく、必要な機能・取組を示したものであり、構築する体制は、これまでの蓄積をどのように見出し、どのように対話を重ねるかによって**多様になる**(多様な実現の方法と姿がある)。

# 重層の取り組み「横ぐし」のきっかけに



「重ねる」ための取り組み、対話が必要

## ・ 準備のためのプロジェクトチームの設置状況

- ・ 設置した 43.6%
- ・ 設置していない 56.4%

→こうした場の設置したり、幅広く関係者を巻き込む

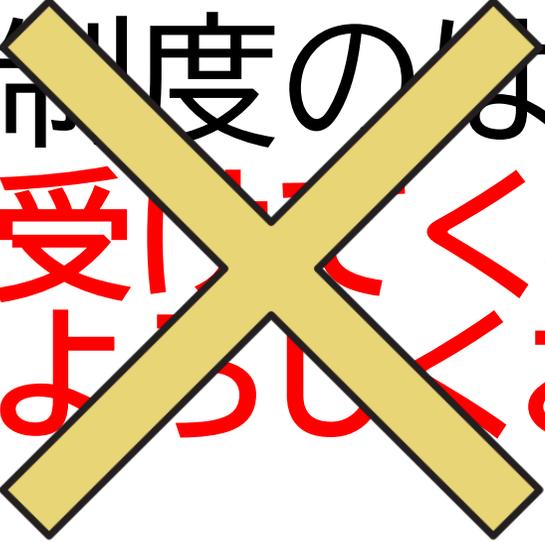
## ・ こうした協議から「ルールとツール」を考える

- ・ 相談支援のフローチャート
- ・ 「つなぐシート」
- ・ 共通アセスメントツール・フェイスシート
- ・ グラントルール(心得など)
- ・ 重層的支援会議のルール

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング「重層的支援体制整備事業における多機関協働事業の実施状況に関する実態把握及び効果的な実施方法に関する調査研究事業 報告書」

## よくある誤解②

• 複合課題や制度のなごまの問題を  
すべて引き受けたいくれるんですよ  
ね？あとはよろしくお願いします。



• →多機関協働の課題を考えます

# 多職種連携・多機関協働における課題

- 「担当がはっきり決まっていない課題について、関係しそうなところに話しを持っていても『うちではない』と**門前払いになる**」
- 「課題に対応できる機関がなく、問題が**解決できないままになっている**ことがある」
- 「『連携とは必要な機関につなぐこと』だけとの意識が強く、**丸投げし合う連携**になってしまう」
- 「**どの機関が中心となるか**決めにくい」
- 「支援対象を総合的にアセスメントできる**主担当と各機関の役割の明確化**」
- 「**支援者間でも支え合う**気持ちや配慮が必要」
- 「それぞれの機関の置かれている立場、制度のことをもっと**理解**する必要がある」
- 「制度のはざまにいる人に対して、各支援機関ができることを**提案し合えるような機会**があるとよい」



こうした課題を解決していくために多機関協働の仕組みを作る

# 多機関協働事業の認識の共有(共通理解)

これまで通り、それぞれの分野の中  
のしくみで対応できるケース

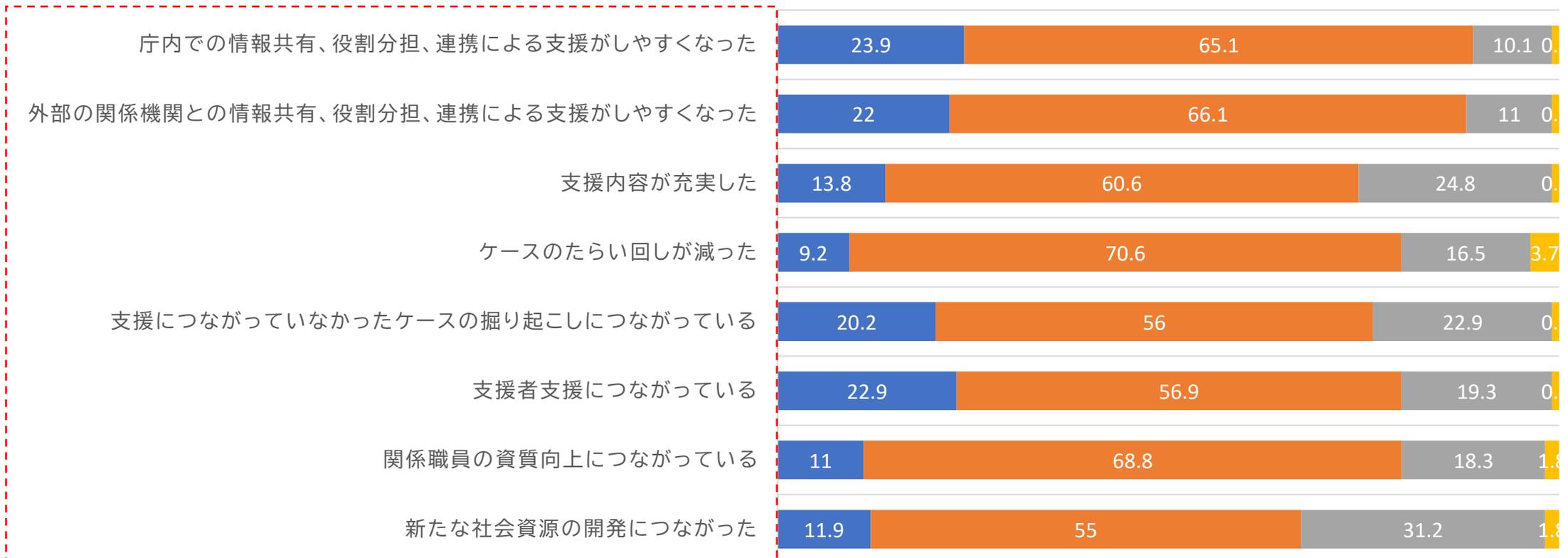


## 「多機関協働事業」による対応

- 重層をするか否かにかかわらず、①に該当する事例にどのようなものがあるのか、**関係課や相談支援機関で認識を協議・共有することが多機関協働の前提**になる。
- この合意形成が不十分だと、多機関協働事業で扱うケースの共通理解が図れない→丸投げや押しつけあいの原因に。
- →分野を越えた相互理解を促す取り組みや事例検討・模擬会議などをする必要がある(先の調査結果も参照)。

# 重層を実施して感じる変化

■ とてもあてはまる   ■ ややあてはまる   ■ あまりあてはまらない   ■ 全くあてはまらない

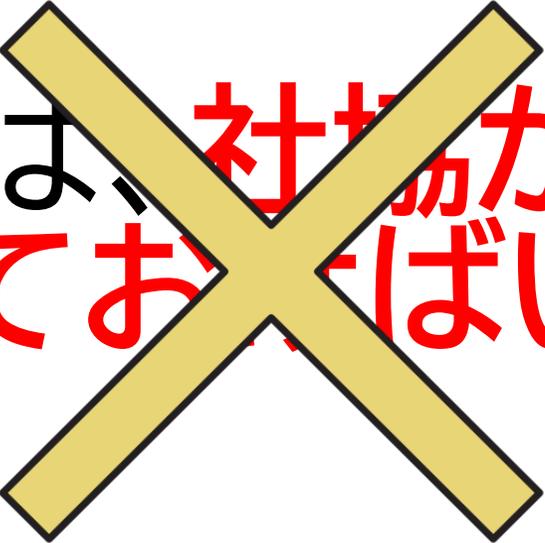


↑ こうした変化を一定の実施自治体は感じている

出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティング「重層的支援体制整備事業における多機関協働事業の実施状況に関する実態把握及び効果的な実施方法に関する調査研究事業 報告書」

## よくある誤解③

• 地域づくりは、~~社~~社がやっている  
ので、~~任~~任せでおけばいいですよ  
ね？



• →地域づくりの課題を考えます

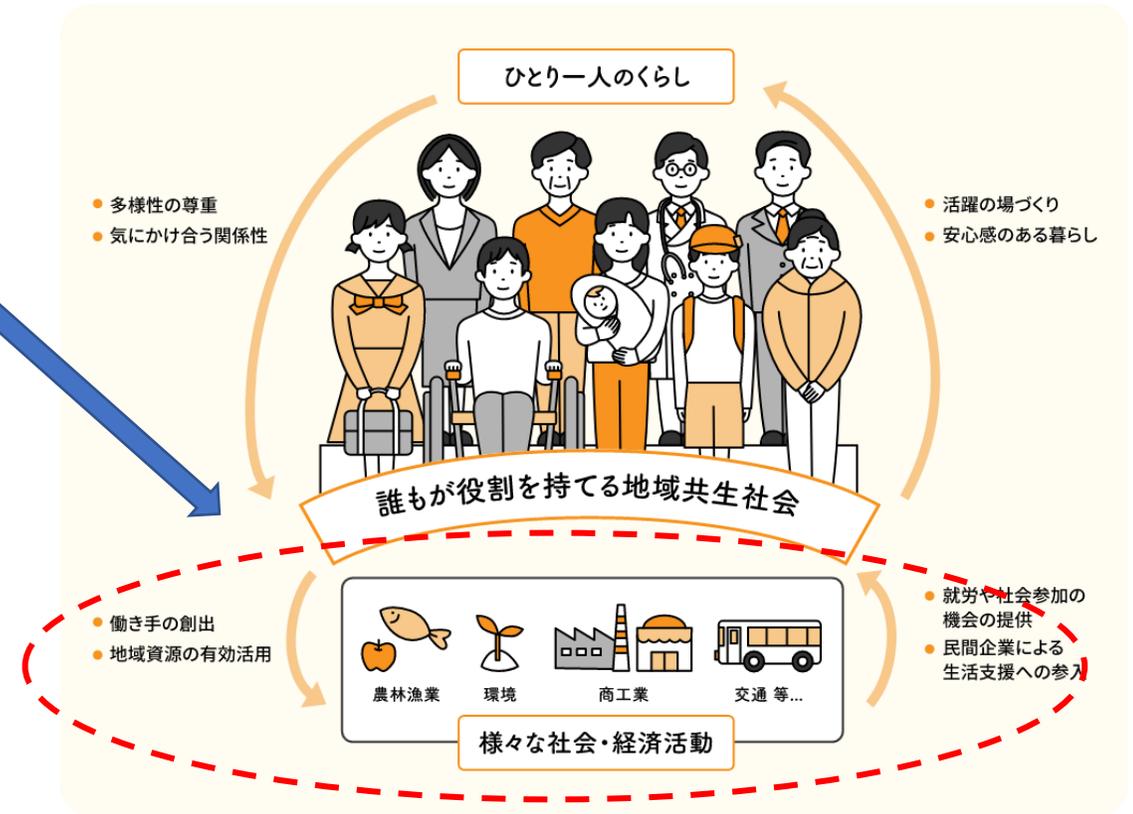
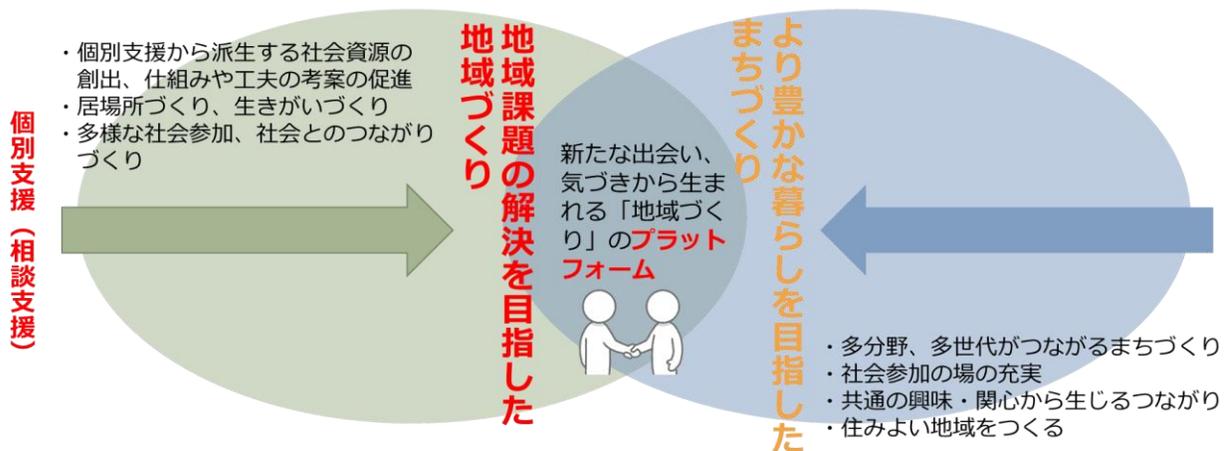
# なぜ地域との協働か？

- 単身世帯の増加やつながりの希薄化は、地域や社会から孤立する関係の貧困(社会的孤立)を生み出している。
- 人は、役割やそれを発揮したり、認められる場所や関係が必要であり、自尊心のセーフティネットとなる場(居場所=存在承認と役割創造)が必要。⇒制度につながれば、being は保証できるが、well being は制度だけでは作れない。**地域社会とともに社会参加の場や機会を多層的に作る必要がある(庁内・多機関・多職種 + 地域社会との連携が必要)。**

- 「人は誰かのために働くのだと思います。その動機を与えてくれるのは、誰かの存在です」「出会いの中で私たちは意味づけられていくのだと思います」(奥田知志「伴走型支援」有斐閣、2021年)

# 福祉の世界で完結する地域づくり？

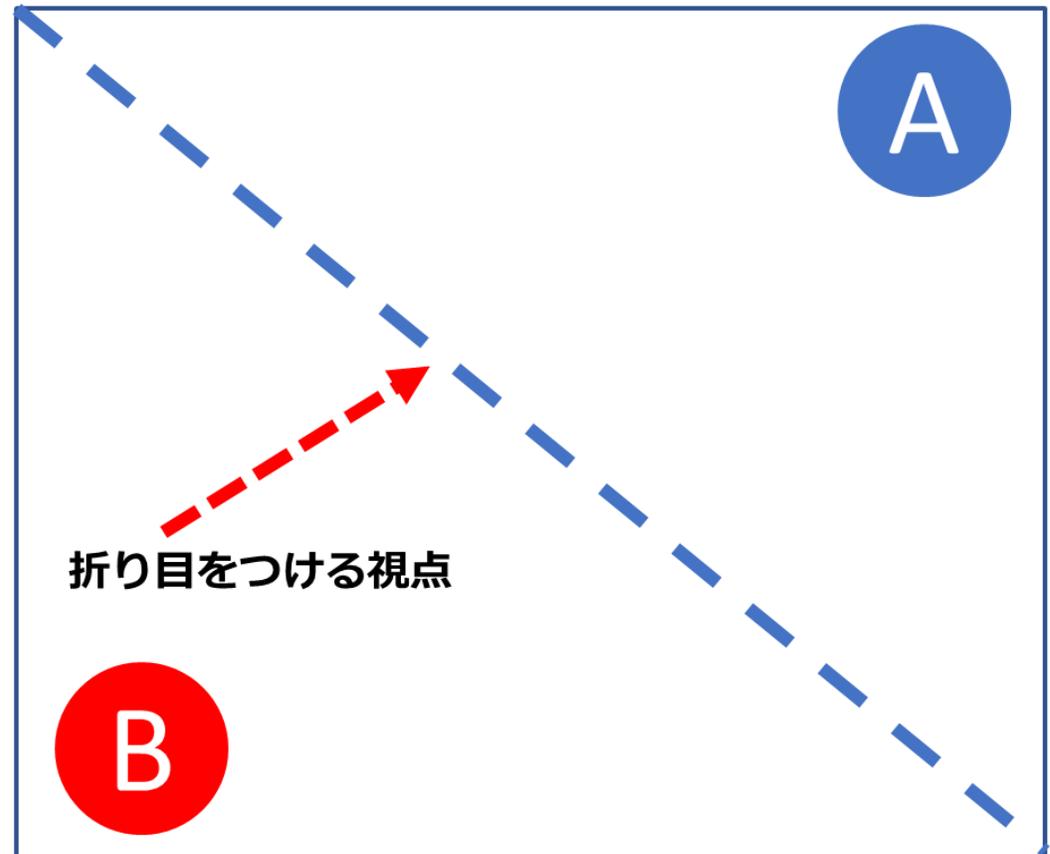
- 地域共生社会にむけては、「**地域づくりが福祉の世界にとどまらない**」ことが期待されている。
  - 「**福祉の世界**」で完結しない、様々な社会・経済活動（多様な地域の主体）との取り組みをどう作るかが重要になる。→**福祉以外の部署との連携**
- 「**課題**」だけでなく、「**興味・関心**」から始まる地域づくりを応援することも重要になる。



# 点と点をつなぐ場(プラットフォーム)づくり

- 福祉を「地域の中のできごと」にしていくためには、多様な人の出会いを生み出す点と点をつなぐ仕掛け(異質性の架橋)が必要になる。
- →新しい価値や仕組みを生み出す。こうした取組の広げることが、「共生社会」の実現につながる。

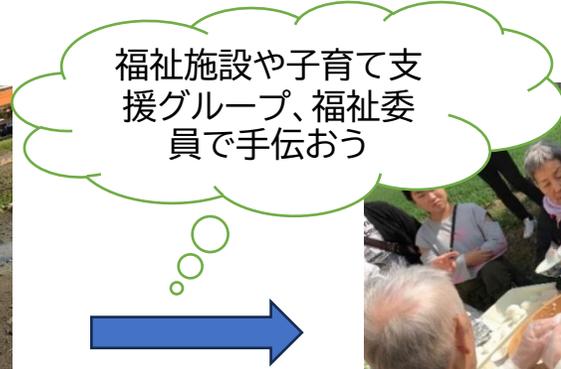
- 「遊び」(楽しさ)と仕組みの「あそび」(余白・のりしろ)がないと、新しいアイデアは生み出せないかもしれない。そうしたことをある程度許容しないと、地域づくりはうまくいかない。→民の自由な発想を許容し、活かす行政の力量が必要。



# 支援観も見直す (何を目標しているのか 考えてみる)

- 「支えられる側」と思われてきた人も、**その人の物語が動き出す**ことで、元気になる。それに寄り添う周りも元気になる。
- 支援が必要な「人」を固定化せず、支援が必要な「時」があると考えすることで、孤立しないで役割をもって参加し、共生できる相互循環的な社会を作りたい。

体験の機会



要支援高齢者の田んぼの悩みをみんなで支える。

収穫米でおにぎりカフェ  
(多世代交流の場)

