

# 地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の整備

## ― 連携・協働と地域づくりを支える管理職の役割 ―

都道府県・市町村に対する、包括的な支援体制の整備に係る人材育成研修・研究事業

令和8年度 市町村管理職向け研修

同志社大学　永田祐

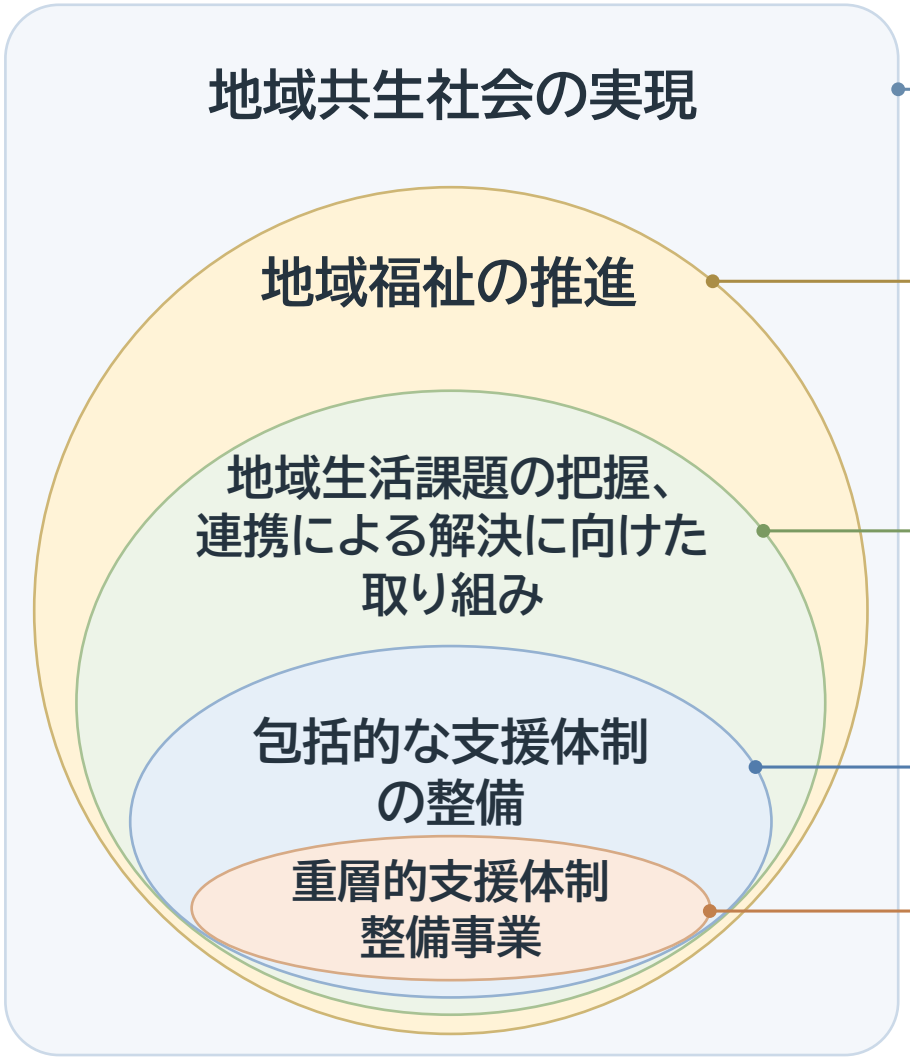
# 今日の内容




- **Part.1　包括的な支援体制の意義と重層事業の位置づけ**
  - 包括的な支援体制に係る政策動向を確認し、それを実現するための事業である重層的支援体制整備事業の本質を考えます。
- **Part.2 庁内連携と多機関協働の推進**
  - 各部局・機関の役割や専門性を活かし、従来の枠を超えて支援に取り組むための考え方を共有します。対話による共通理解と、連携・協働を支える仕組みづくりについて、管理職の役割を踏まえて考えます。
- **Part.3　地域共生社会の実現に向けた地域づくり**
  - 地域共生社会が目指す姿に立ち戻り、一人ひとりの暮らしと参加を支える地域づくりの意義を考えます。庁内・関係機関の連携を、住民や地域の多様な主体との協働へと広げるために、管理職に求められる視点と役割を確認します。

# 概念の整理 ― 社会福祉法の規定との対応

概念の関係




対応する条文（抜粋）

**第4条第1項**　目指す地域社会

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れなければならない。

**第4条第2項**　地域住民等による推進

地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する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、**〔中略〕**地域福祉の推進に努めなければならない。**

**第4条第3項**　課題の把握と連携による解決

地域住民等は、〔中略〕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。

**第106条の3第1項**　市町村の努力義務

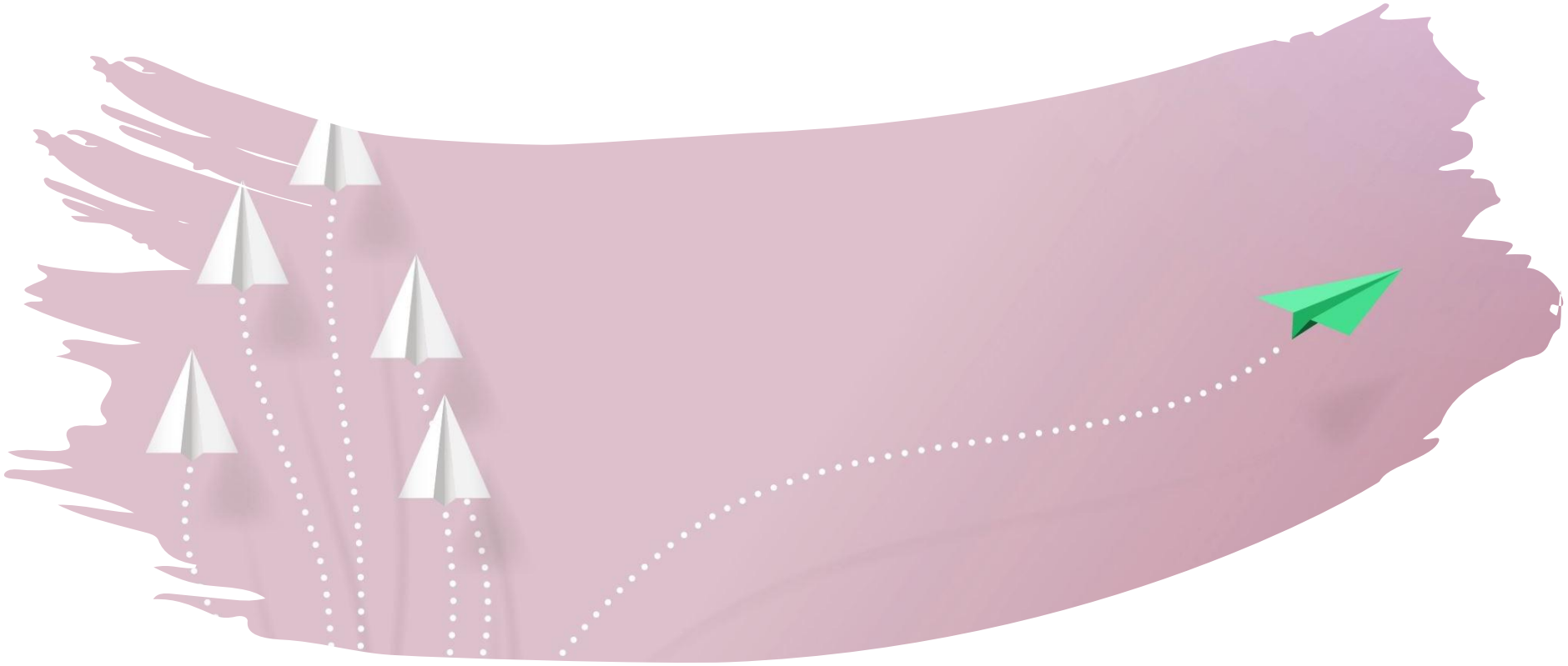
**市町村は、**〔中略〕地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される**体制を整備するよう努めるものとする。**

**第106条の4第1項**　市町村が選択できる事業

**市町村は、**地域生活課題の解決に資する包括的な支援体制を整備するため、〔中略〕重層的支援体制整備事業を**行うことができる。**

**包括的な支援体制の整備は市町村の努力義務。重層事業は、そのための手段の一つ。**

出典：厚生労働省「社会・援護局関係主管課長会議資料」（令和7年3月）12–13頁。〔中略〕は引用時の省略

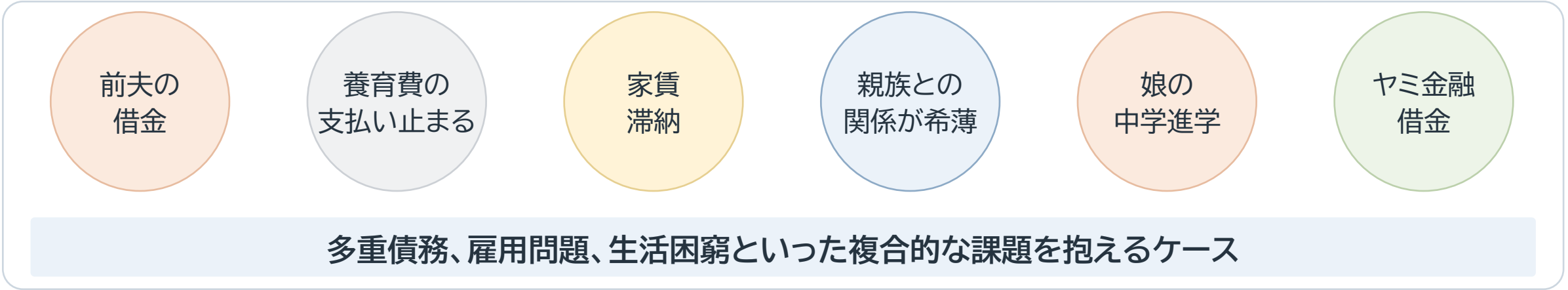


# Part.1
# 包括的な支援体制の意義と重層事業の位置づけ

複合化する生活課題や社会的孤立を踏まえ、包括的な支援体制が必要とされる背景と基本的な考え方を確認します。地域で培われてきた制度・実践を基盤に、体制整備の手段の一つとしての重層的支援体制整備事業の位置づけと役割を整理します。

# なぜ、包括的な支援体制が必要なのか？

- 2014年9月、千葉県銚子市の県営住宅で、ひとり親の母親が中学生の娘を殺害。貧困状態にあった母子は、2年にわたって家賃を滞納しており、強制退去の対象となっていた。国民健康保険の保険料も滞納し、保険年金課を訪れ短期被保険者証を受け、生活保護の相談に福祉事務所も訪れたが、利用には至っていなかった。
- 県の住宅局、市の保険年金課、福祉課などこの母子と関わった行政部局のいずれもが、この世帯の**生活全体を捉えておらず、支援を組み立てる働きが、体制として十分に機能しなかった**。




井上英夫・山口秀一・荒井新二編(2016)「なぜ母親は娘を手にかけたのか　居住貧困と銚子市母子心中事件」旬報社。

# 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。⇒**身寄り問題**
  - その他にも、ケアリーバー、出所者等の制度のはざまに落ちてしまう人の課題など…
- 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。

# 孤立状態にある人のニーズ特性

- **声を奪われて、支援ニーズが表明できない**
  - 様々な理由（二次障害や困難を自己責任とみなす社会的風潮等を含む）から、自ら声を上げることができない。⇒ニーズが潜在化しやすい。
  - SOSを出すことを躊躇したり、それを隠そうとするだけでなく、思い切って出したSOSが受け止められないと、孤立はますます深まり、状況がさらに悪化する。
- **多様化、深刻化、複合化**
  - 長期に渡る生活の積み重ねの中で、時間とともに多様化・深刻化して支援が困難になっている場合が多い。
- **「受援力」の弱さ**
  - 結果として、生きる意欲が低下していたり、自暴自棄になっている場合も多く、支援者と信頼関係を形成し、関係構築していくことが難しい。

日本学術会議（2018）「社会的つながりが弱い人への支援のあり方について」。

# 縦割りを超えた包括的な支援体制の構築

- 高齢、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方策**が必要となっている。



# 包括的な支援をめぐる政策動向

地域福祉・各分野の制度や実践の蓄積と、包括的な支援体制の制度化・展開

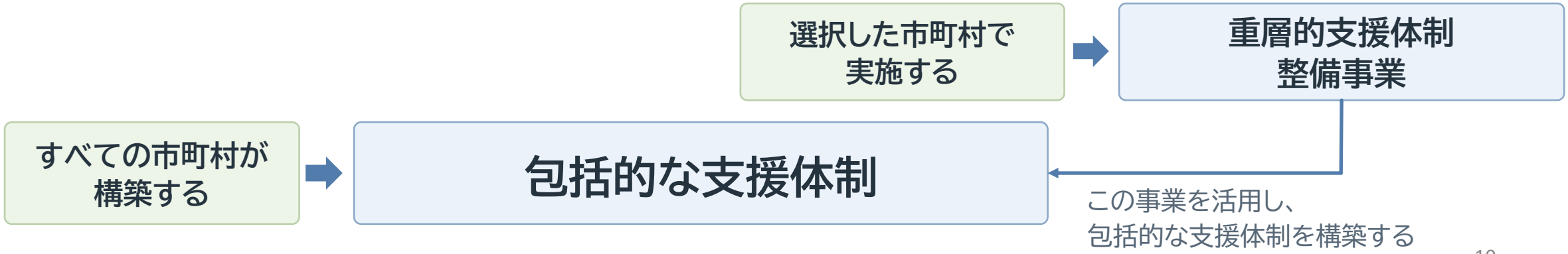
| | |
|---|---|
| 2013年 成立<br>2015年4月 施行 | 生活困窮者自立支援法の成立 → 生活困窮者自立支援制度がスタート<br>自立相談支援を軸に、包括的・継続的な支援と地域づくりを推進 |
| **2015年9月** | **厚生労働省「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」を公表** |
| 2016年4月 施行 | 社会福祉法改正：社会福祉法人の「地域における公益的な取組」を責務化<br>「ニッポン一億総活躍プラン」に「地域共生社会」を位置づけ（6月）／地域力強化検討会（10月～） |
| **2017年5月 成立**<br>**2018年4月 施行** | **包括的な支援体制の整備を市町村の努力義務に（社会福祉法改正）**<br>地域包括ケアシステム強化法／地域力強化検討会「最終とりまとめ」（9月）／整備指針（12月） |
| 2018年 改正 | 生活困窮者自立支援法改正：基本理念の明記・支援会議の創設<br>尊厳の保持／包括的・早期的な支援／地域の関係機関等との緊密な連携 |
| 2019年 | 地域共生社会推進検討会：設置（5月）→ 最終とりまとめ（12月） |
| **2020年6月 成立**<br>**2021年4月 施行** | **社会福祉法改正・施行：重層的支援体制整備事業を創設**<br>属性を問わない相談支援・参加支援・地域づくりに向けた支援を一体的に実施 |
| 2024年4月 成立<br>2025年4月 施行 | 生活困窮者自立支援法等改正・本格施行：居住支援と連携を強化<br>支援会議の設置を努力義務化／生活保護との連携を強化（就労準備・家計改善・居住支援） |
| 2024年6月 設置<br>2025年5月 公表 | 地域共生社会の在り方検討会議：設置 →「中間とりまとめ」 |
| 2025年12月 | 社会保障審議会福祉部会報告書：既存制度の活用・地域との連携協働 |
| **2026年6月 成立** | **社会福祉法等改正：包括的な支援体制・連携協働・計画評価を強化**<br>支援会議の活用拡大／小規模市町村の新たな仕組み／権利擁護支援の充実 |

**各地域で培われてきた制度・実践の蓄積を基盤に、分野を超える包括的な支援体制へ**

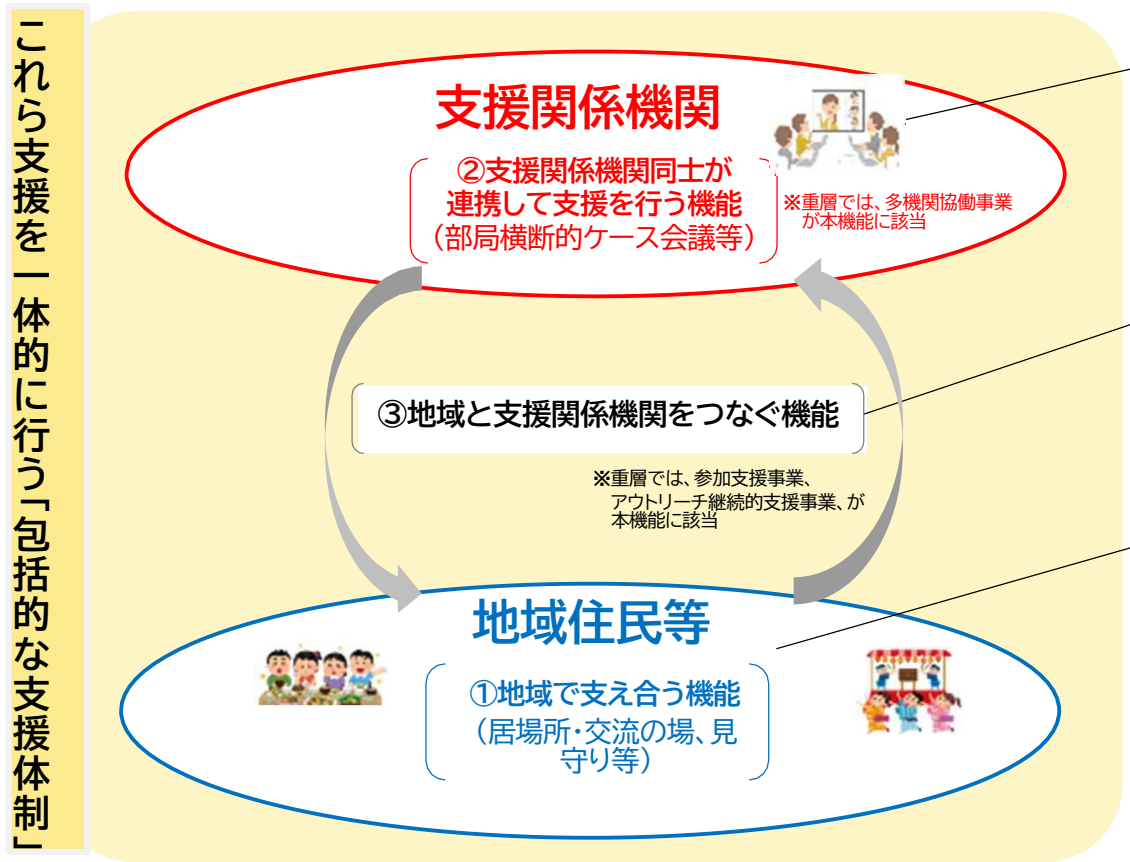
出典：厚生労働省通知・自治体事務マニュアル・福祉部会報告書等。

# 包括的な支援体制と重層的支援体制整備事業

- **2018年4月**の改正社会福祉法の施行によって、**包括的な支援体制の構築**が市町村の努力義務化。
- **2021年4月**の改正社会福祉法の施行によって、包括的な支援体制を進めるための新たな事業として、**重層的支援体制整備事業**という事業が創設。
- 社会福祉法では、**市町村地域福祉計画**の記載事項に、包括的な支援体制の整備に関する事項が位置づけられている。



# 包括的な支援体制（社会福祉法106条の3）
## 分野横断的な福祉＋地域の多様な取り組み




**◎106条の3第1項第3号**

三　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施策

**◎106条の3第1項第2号**

二　地域住民等から支援関係機関に対する地域生活課題の解決に資する支援の求め及びこれに対する支援関係機関による支援が円滑に行われる体制、〔中略〕地域住民等と支援関係機関との連携又は協働が促進される体制の整備に関する施策

**◎106条の3第1項第1号**

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るための体制の整備、地域住民等が相互に交流を図ることができる環境の整備、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施策

（注1）**地域住民等**：地域住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者（4条2項）　**支援関係機関**：地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（4条3項）

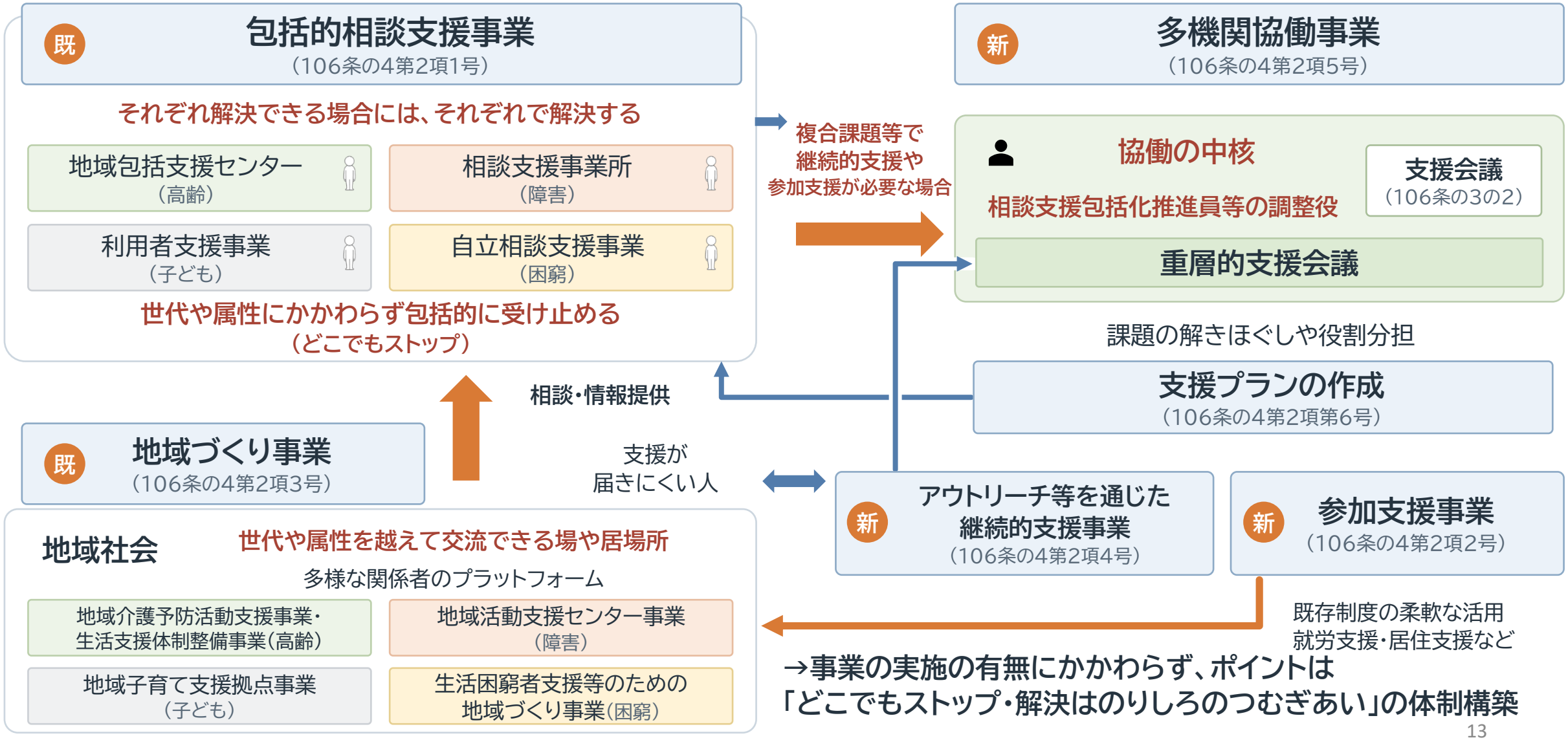
# 重層的支援体制整備事業の新規性

- 重層的支援体制整備事業は、①**包括的相談支援事業**（法第106条の4第2項第1号）、②**参加支援事業**（同第2号）、③**地域づくり事業**（同第3号）、④**アウトリーチ等を通じた継続的支援事業**（同第4号）、⑤**多機関協働事業**（同第5号）、⑥**支援プランの作成事業**（同第6号）のから構成され、これらに一体的に取り組む事業。

- ⇒既存の事業の組み合わせ（包括的相談支援事業・地域づくり事業）と新規の事業（継続的支援事業、多機関協働事業、参加支援事業）を一体的に展開して、包括的な支援体制を作る。
- 一体的に展開する要（多機関協働事業）を中核に、どのように事業を重ね合わせて、その町にあった包括的支援体制を作っていくかが重要になる。

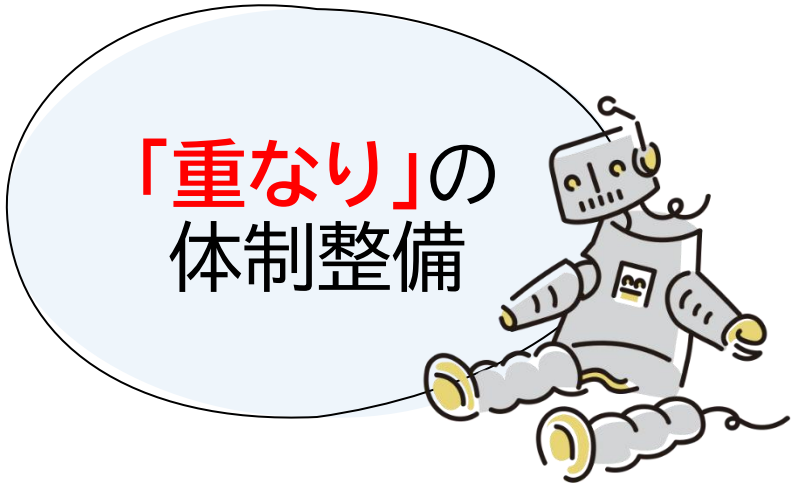
# 重層的支援体制整備事業の全体像

→既存事業と新規事業の組み合わせ




**→事業の実施の有無にかかわらず、ポイントは**
**「どこでもストップ・解決はのりしろのつむぎあい」の体制構築**

# 要するに、大事なことは…




- 支援の届かない「はざま」をどう埋めるか
  - 庁内の関係課の事業を**重ねて**埋める
  - 支援関係機関の支援を**重ねて**埋める
  - 地域や法人の活動を**重ねて**埋める
- 体制を整備する。
- 縦割りに作られてきた「制度」の枠の中だけでなく、庁内、支援関係機関、地域の力を重ね、包括的な支援の体制を各市町村の実情に応じて作る。
- 庁内や支援関係機関が、お互いの「見えている景色」を共有し、「重ね合わせる」ことで、**行政や制度の縦割りに人をあわせる福祉から、人に制度や支援をあわせる**体制整備を進める。
- →重層事業を実施するかどうかだけでなく、既存制度・地域資源を踏まえ、何が不足し、どの機能を強める必要があるかを関係者と考える。

# 包括的支援体制は「郷土料理」

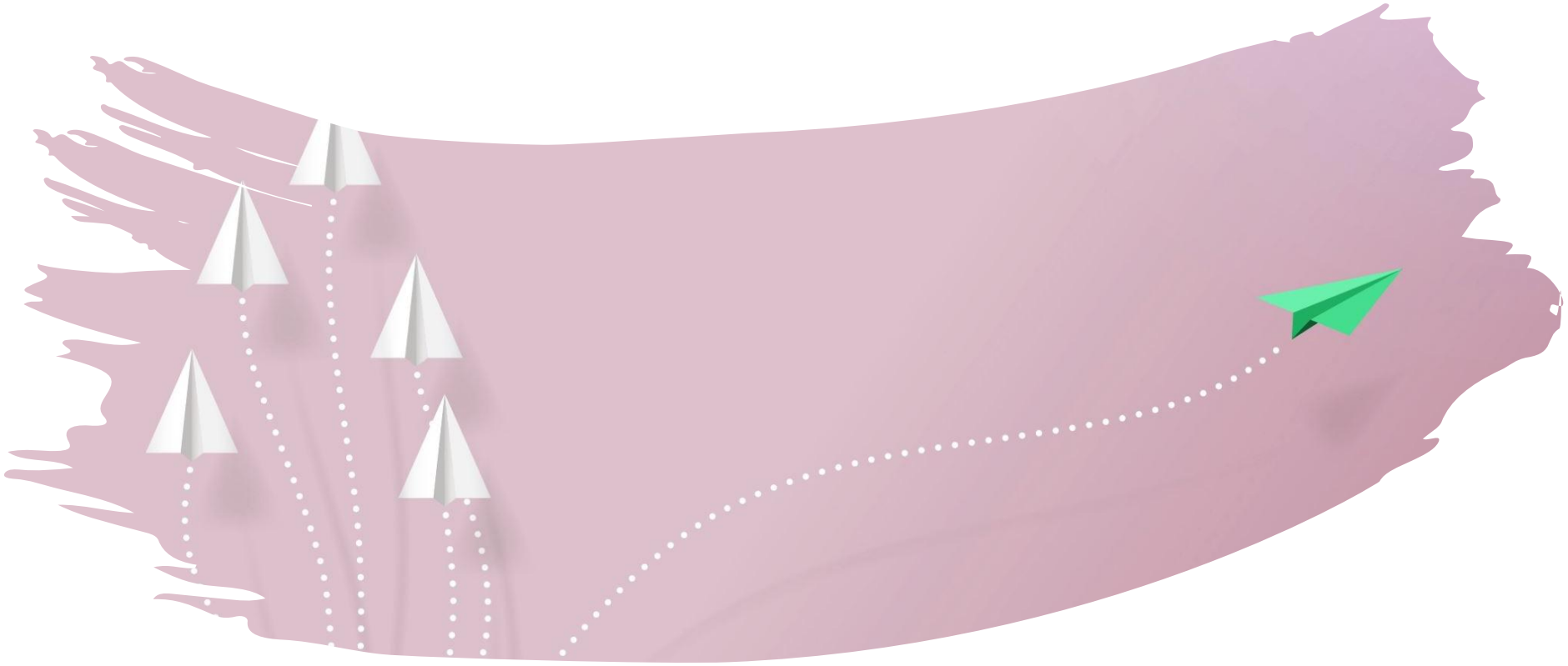


・（縦割りに策定される）複数の施策を、

・その地域にある多様な取り組み（地域福祉・まちづくり）を、

・対話を通じて重ね合わせ、

・そのまちにあった体制として構築していくこと
（で地域共生社会≒新しい社会の在り方を目指す）。

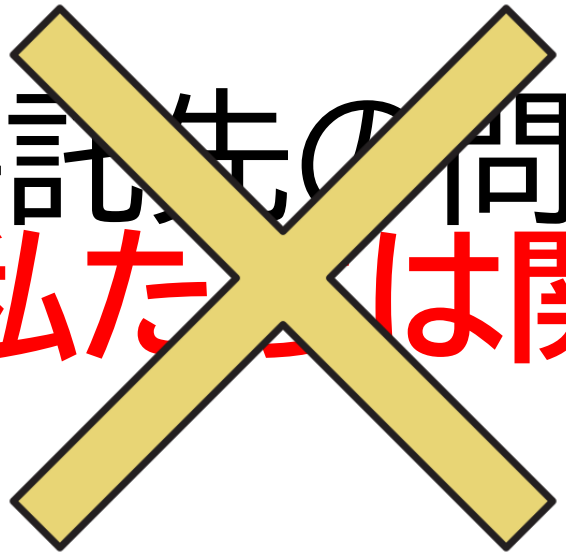


# Part.2
# 庁内連携と多機関協働の推進

各部局・機関の役割や専門性を活かし、従来の枠を超えて支援に取り組むための考え方を共有します。
対話による共通理解と、連携・協働を支える仕組みづくりについて、管理職の役割を踏まえて考えます。

# よくある誤解　担当課でやってください

- 担当課や委託先の問題で、（担当課以外の）私たちは関係ありませんよね。



- →庁内連携の課題を考えます

# 「自由研究」に取り組む市町村の課題

- 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

〇担当課がまちの強みや実績を整理して、それを活かして体制構築したり、課題になっていることを新たな機能を使って解決できないか考えることが特にポイントになります。

- 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（経路依存性が高い。多様な実現の方法と姿があってよい）。
- 管理職には、個々の事業の実施にとどまらず、福祉全体を見渡し、分野を超えて支援体制を組み立てる企画立案が求められる。

# 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分野に加え、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

子ども子育て支援

介護保険・生活支援
体制整備事業

**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、**福祉部局以外の関連施策**の支援…

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**

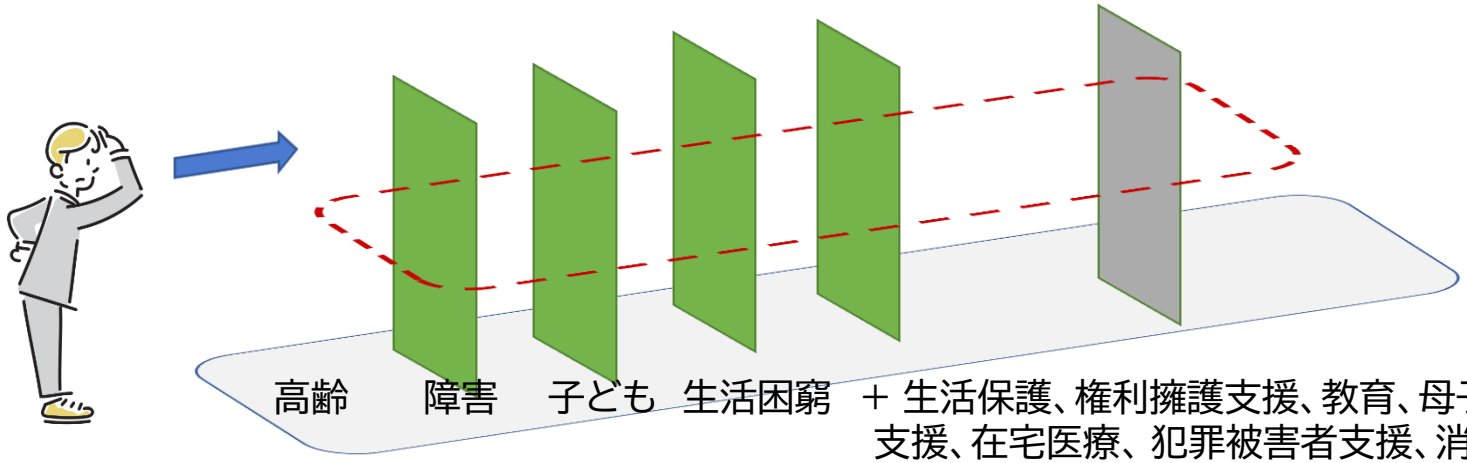
個別の事業の運営は、これまでも経験してきたものだが、それらを**一体的に行うことは初めての経験。**



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。

# 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、これまでの属性別制度を横断的に重ね合わせて、庁内、支援関係機関、そして地域の多様な主体とともに整備する。
- 担当課は、縦割りに実施してきた事業を「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、多様な人が役割を発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。→管理職には、分野を超えた対話と協働を支える、組織の文化と仕組みづくりが求められる。

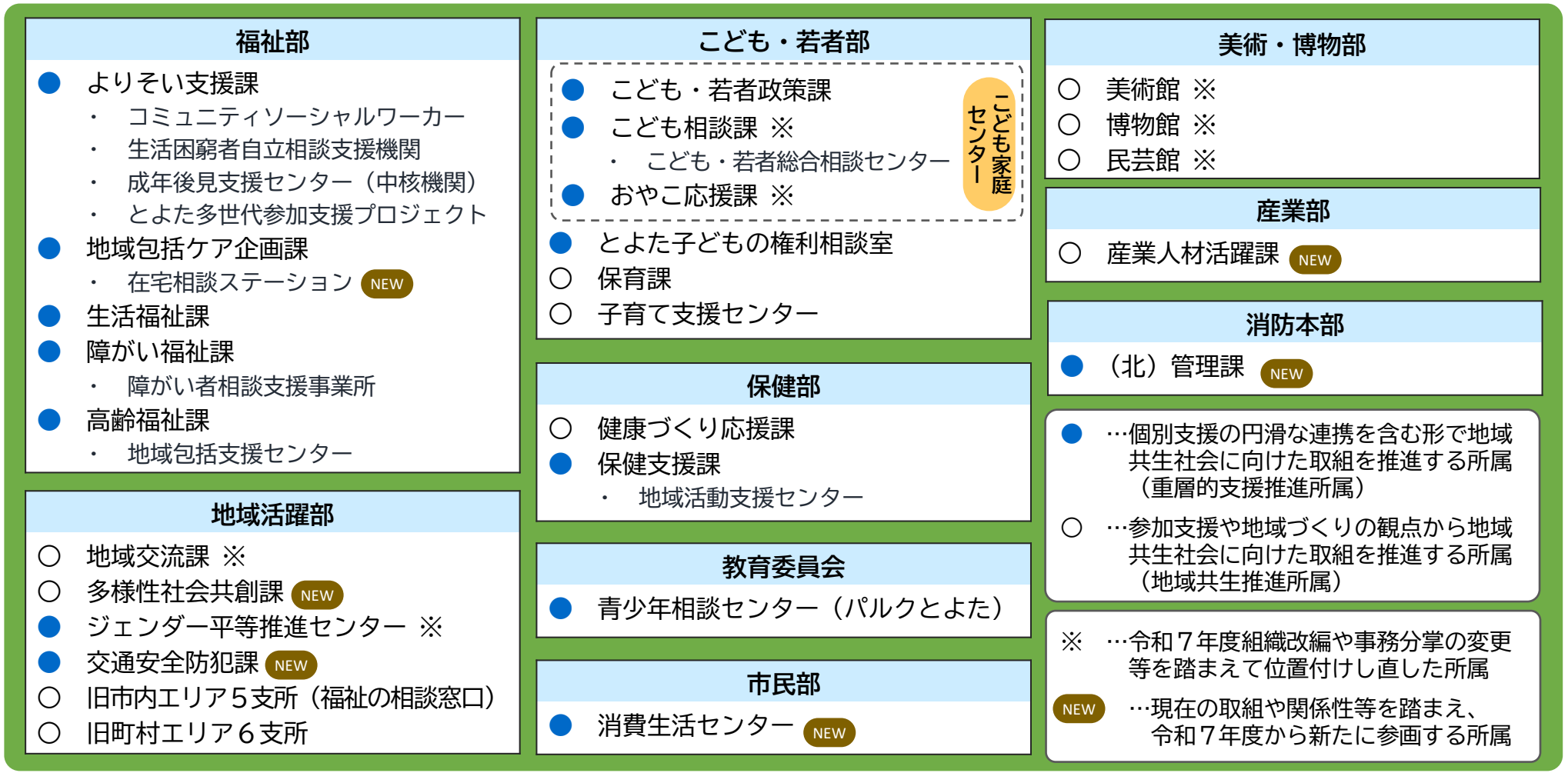



＋ 生活保護、権利擁護支援、教育、母子保健、精神保健福祉、DV・女性支援、在宅医療、犯罪被害者支援、消費生活相談、消防、地域コミュニティ、市民協働・社会教育、地域創生、動物愛護等…

重層の場合、4事業から、取組を福祉の分野を越えて広げていけるかどうかが、「地域共生社会」の実現という観点からは、カギになる

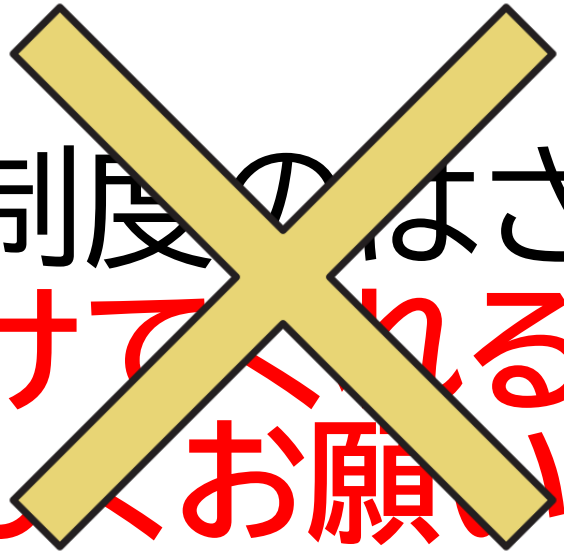
# 他市でも重なるための場づくりが進んでいる

○　9部35所属を各事業の実施主体として明記（実施要綱）し、各所属の重層的支援体制整備事業と紐づけたかかわりを確認して、一体的な推進体制を構築⇒定例の重層的支援会議で進捗確認（愛知県豊田市）。



# 誰かがすべてを引き受けてくれる？

誤解2



- 複合課題や制度のはざまの問題をすべて引き受けてくれるんですよね？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

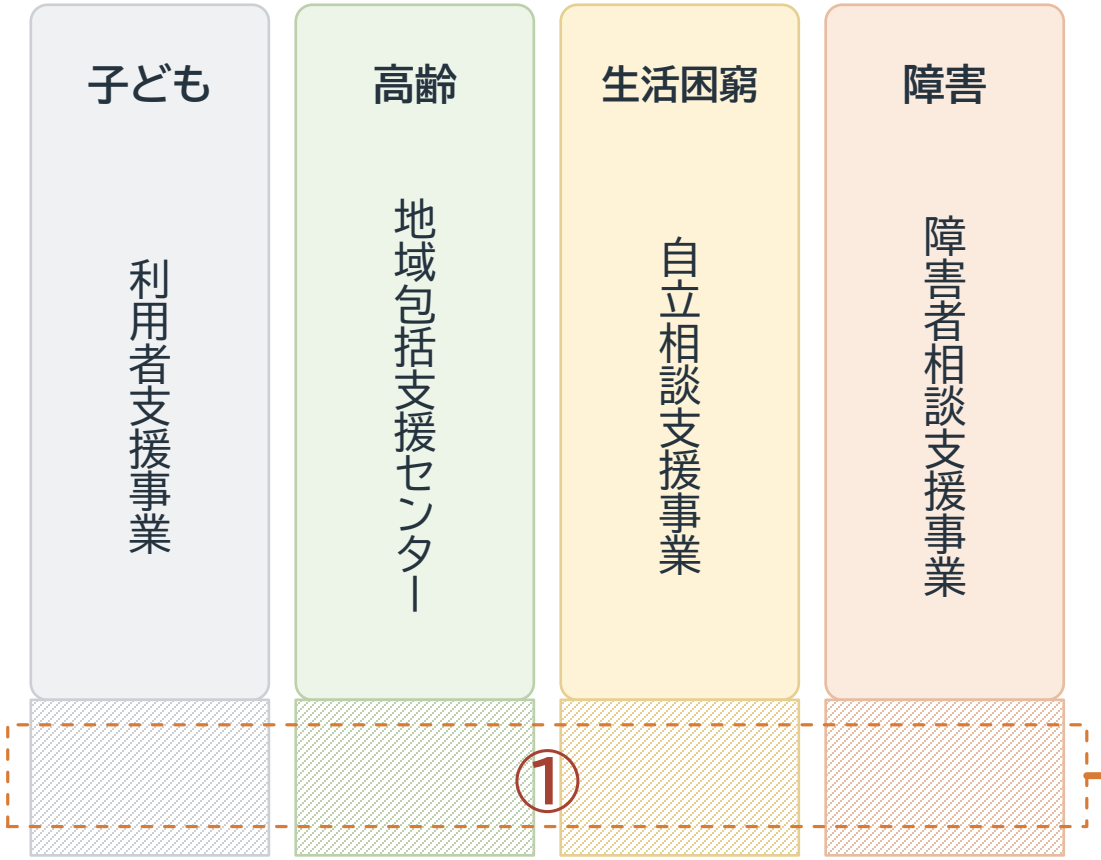
- 「担当がはっきり決まっていない課題について、関係しそうなところに話しを持っていても『うちではない』と**門前払いになる**」
- 「課題に対応できる機関がなく、問題が**解決できないままになっている**ことがある」
- 「『連携とは必要な機関につなぐこと』だけとの意識が強く、**丸投げし合う連携**になってしまう」
- 「**どの機関が中心となるか**決めにくい」
- 「支援対象を総合的にアセスメントできる**主担当と各機関の役割の明確化**」
- 「**支援者間でも支え合う**気持ちや配慮が必要」
- 「それぞれの機関の置かれている立場、制度のことをもっと**理解**する必要がある」
-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

出所：滋賀県社会福祉協議会「相談支援機関等における複合的な課題への対応にかかる調査」より

# 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」による対応

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。

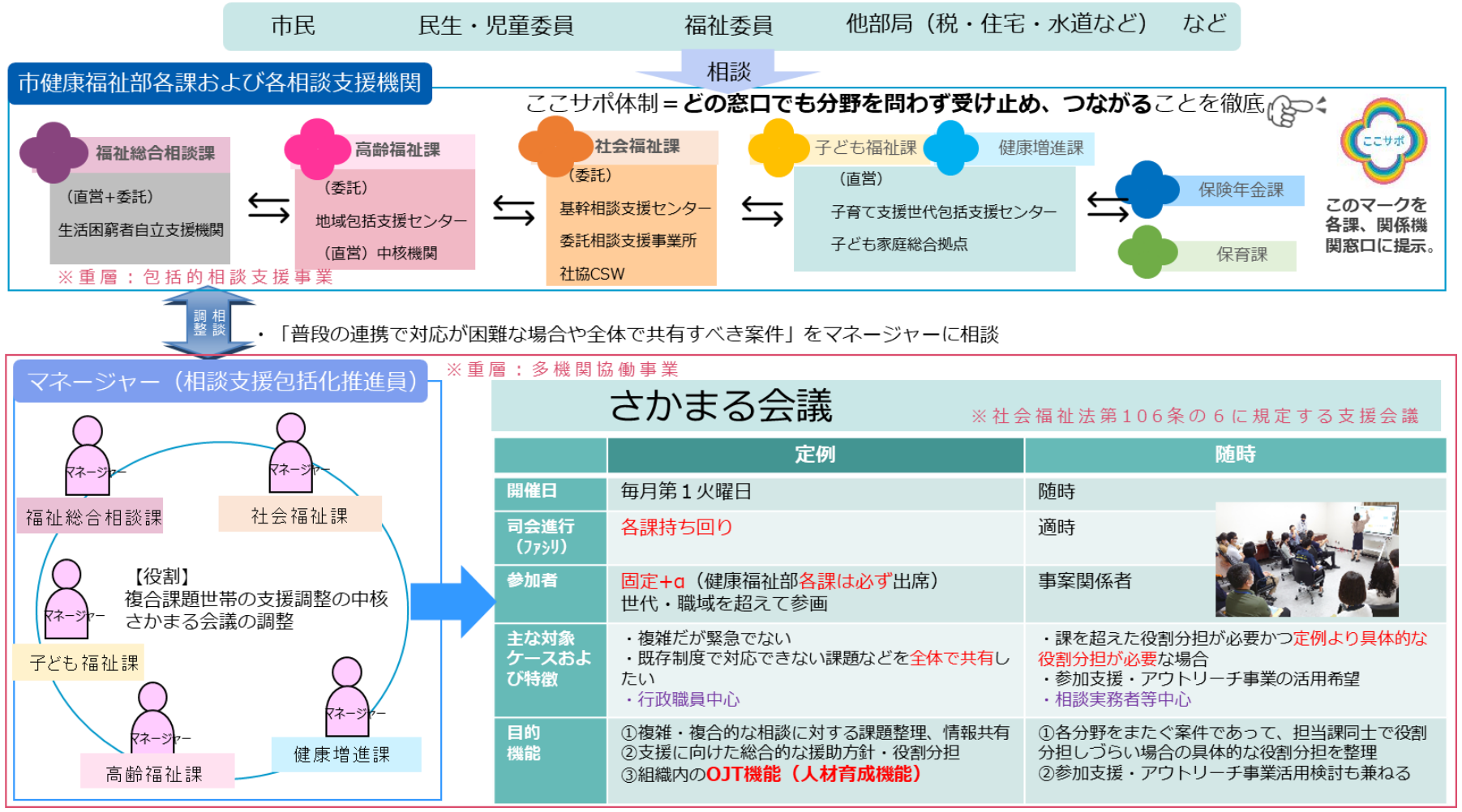
この合意形成が不十分だと、多機関協働事業で扱うケースの共通理解が図れない→丸投げや押しつけあいの原因になる。**早期につなぐことと、つないで終わらない意識の両方が大事。**

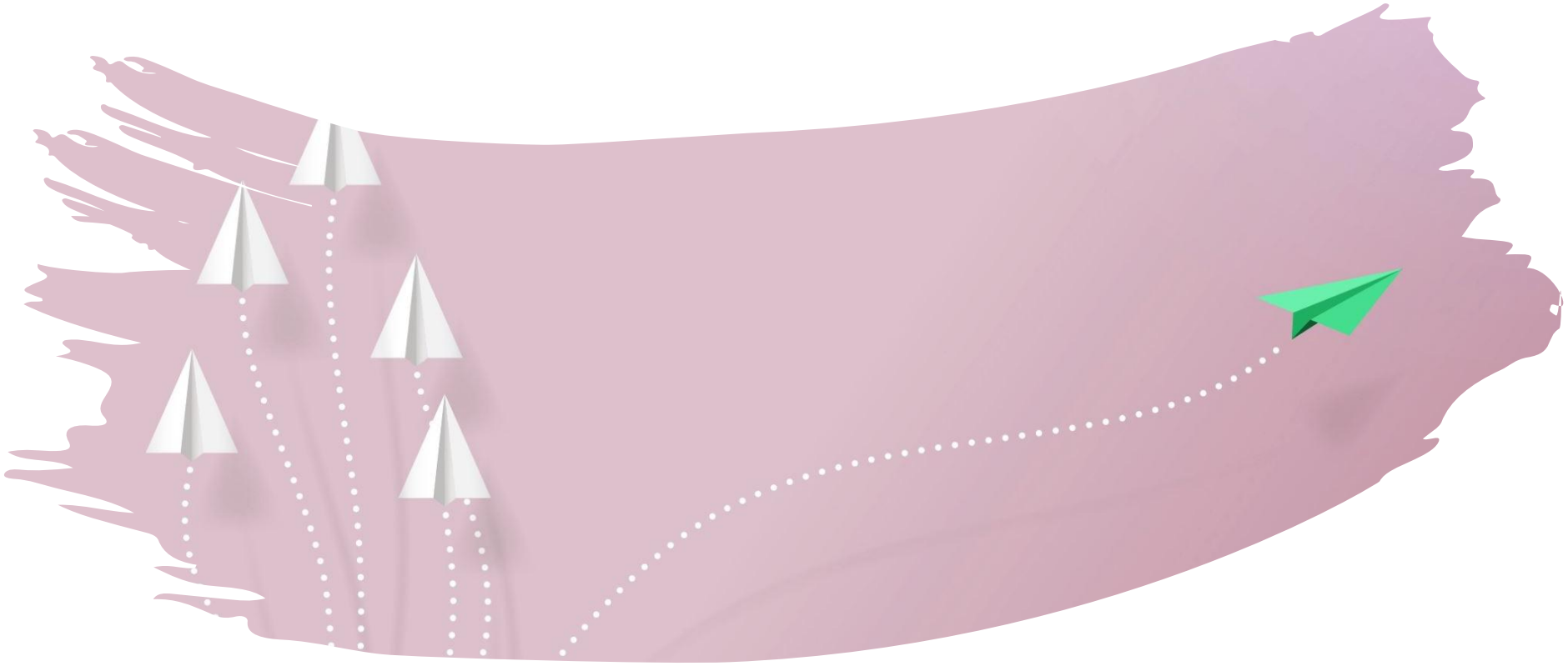
→多機関協働で、分野を越えた相互理解を促す取り組みや意識合わせ、事例検討・模擬会議、研修などを継続していく必要がある。

**担当者や委託先に任せるのではなく、所管・役割・業務配分・調整の場など、組織上の条件を整える。**

# 押し付け合わない工夫

- 坂井市では、あらゆる相談に対し、どの窓口でも受け止め適切な機関につながることを徹底している。また、マークを提示することで、住民へのわかりやすさだけでなく、関係者の意識統一にもつなげている。
- 相談後は、「普段の連携で対応が困難な場合や全体で共有すべき案件」について、各分野のコーディネーターが支援会議(さかまる会議)の調整を行う。
- 支援会議も、機能や参加者を分けながら、支援方針の検討だけでなく、人材育成の観点も含んでいる。





# Part.3
# 地域共生社会の実現に向けた地域づくり

地域共生社会が目指す姿に立ち戻り、一人ひとりの暮らしと参加を支える地域づくりの意義を考えます。庁内・関係機関の連携を、住民や地域の多様な主体との協働へと広げるために、管理職に求められる視点と役割を確認します。

# そもそも目指しているのは地域共生社会

- 地域共生社会は、制度・分野の枠や「支える側」と「支えられる側」という従来の関係を超えて、住み慣れた地域において、人と人、人と社会がつながり、すべての住民が、障害の有無にかかわらず尊厳のある本人らしい生活を継続することができるよう、社会全体で支え合いながら、共に地域を創っていくことを目指すものである（厚生労働省ホームページ）。

- 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れなければならない（社会福祉法第4条第1項）。

# 人の中にいること

- 「ケンジさんは依存症である。『何もしない時間をどう使ったらいいかわからないんだよ。暇だと飲んじゃうんだよ。だからお金預かってよ』。依存行動が止まらない人の金銭管理をどうするかということは非常に重要な問題だ。お金が入るということが依存行動への引き金になる人は少なくない。依存行動が止まってからも本人と共同で管理して、お金の使い方を練習していくことが必要な人もいる。最近、ケンジさんは、週一回バザールカフェでボランティアをするようになった。お金の管理だけでは依存行動は止まらない。生活のサイクルを整えていくこと、そして『人の中にいる』ことの再チャレンジを始めた」。




出所：松浦千恵他（2024）「バザールカフェ　ばらばらだけど共に生きる場をつくる」学芸出版社。

# 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。⇒制度によるbeing の保障を基盤に、well being を実現するには、**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）。

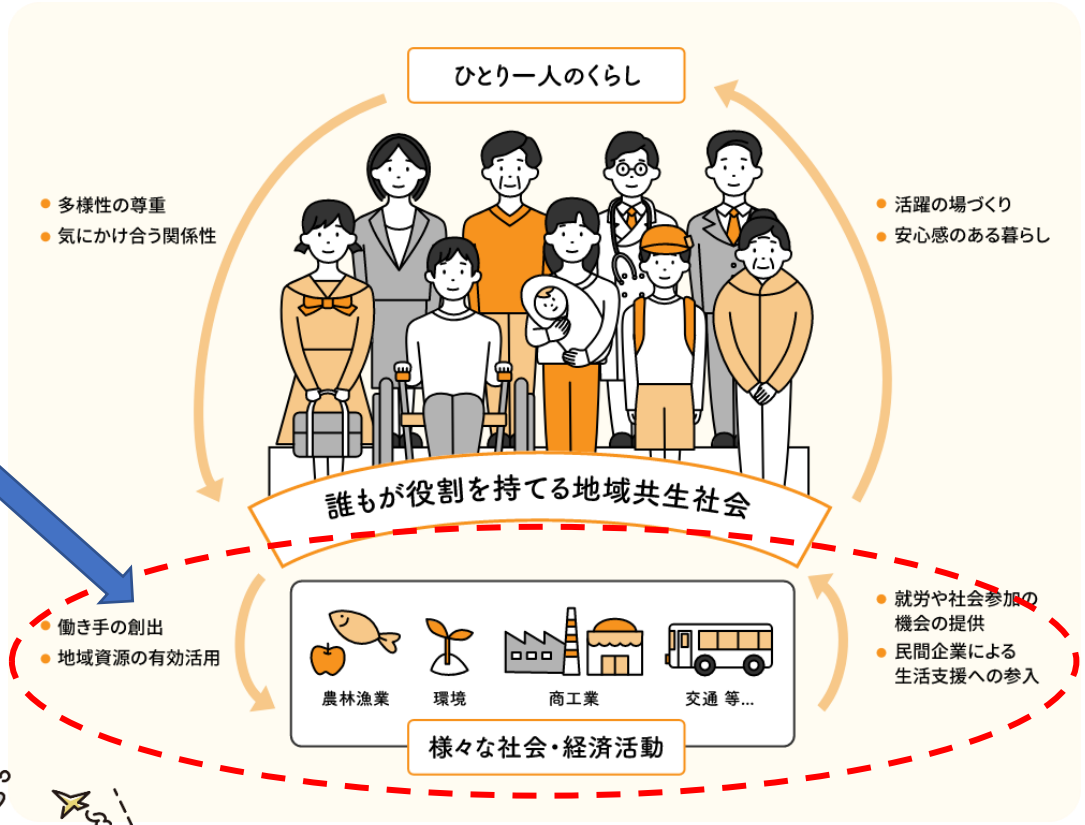
- 「人は誰かのために働くのだと思います。その動機を与えてくれるのは、誰かの存在です」「出会いの中で私たちは意味づけられていくのだと思います」（奥田知志「伴走型支援」有斐閣、2021年）

# 「共生」は福祉の枠を超える

- 福祉の枠のなかだけでは、様々な生きづらさを感じている人たちの役割や出番を発揮する機会を作ることはできない。

  ○「福祉の世界」で完結しない、様々な社会・経済活動（多様な主体）との取り組みをどう作るかが重要になる。→地域づくりも福祉以外の部署との連携が肝。

- 日常生活の動線上にある、あらゆることは、「参加」の種になるから、連携の相手になる。






釣りのサークル



保護猫活動



農家



e-スポーツ

人の活躍応援は、福祉の枠にとどまらない。

# 地域づくりは「いつの間にやら」



ポケモンGOのサークルに顔出すのは仕事ですか？
（生活支援コーディネーター）

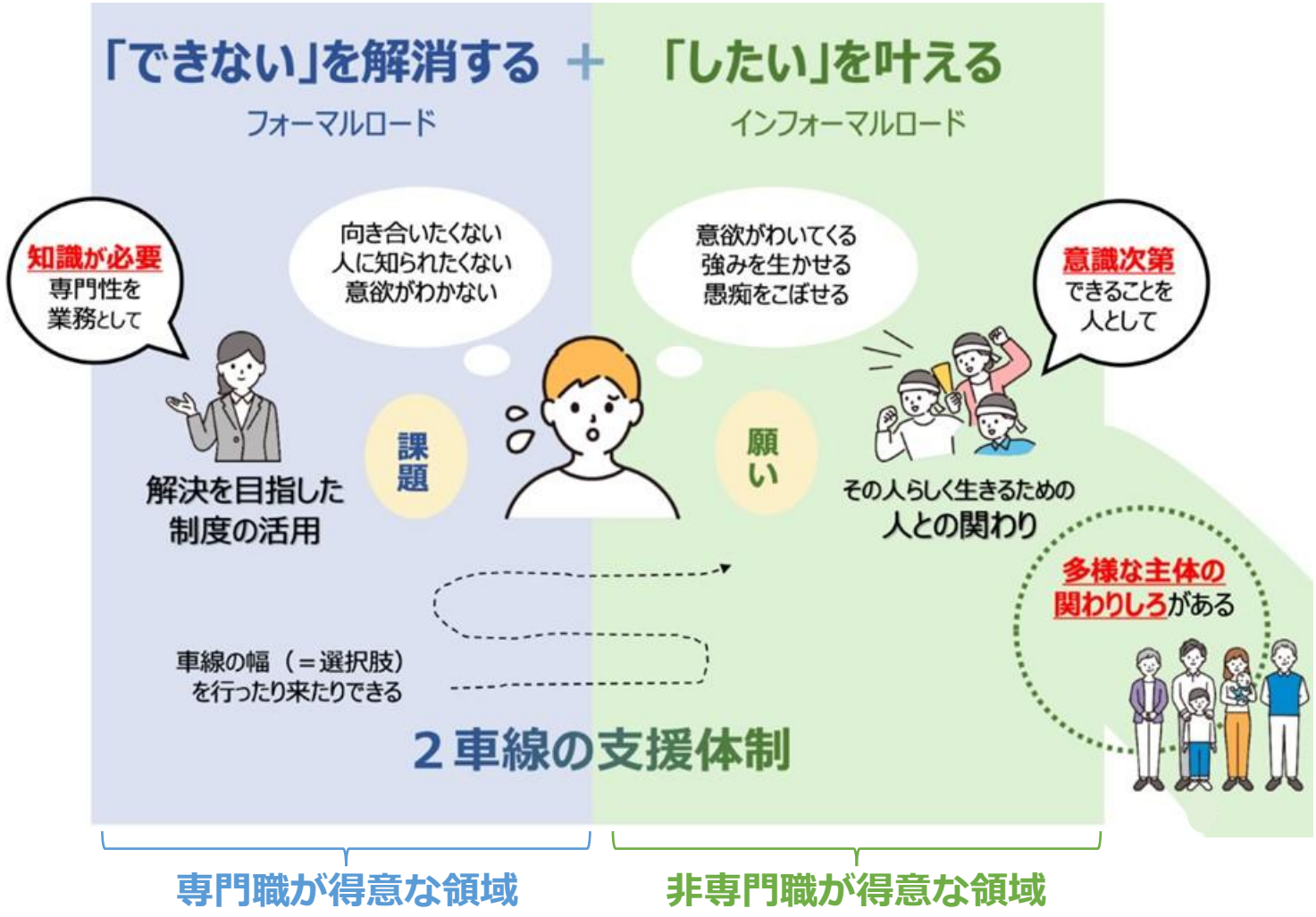
- 「仕事」かどうかは、それが「誰かの物語を動かす可能性がある」と信じられるかどうか。
- 「私」の活動が、「公」になると、それは、いつの間にやら「地域づくり」ということになる。つまり、「私」→「公」の転換を働きかける。

- 銭湯の番台で、いつも来る人のことは、よく見ている。
- 保護猫団体に、猫が好きなひきこもりの人が参加することになった。
- 地域の祭りの伝承会には、地域の知的障害のグループホームの入居者も参加している。
- ポケモンGOのサークルに、不登校の子どもが参加している。
- →活動者ありきではなく、人の暮らしの動線に目を向ける。

管理職として、その活動の目的を理解し、「業務」として支えられるか

# 社会参加を応援する

- 課題の解決は重要だが、孤独・孤立という観点からは、本人が役割をもって、活躍できる場をいかに作っていくかが重要になる。
- 本人の「願い」のアセスメントが重要になるが、それを叶える支援は、専門職だけでは難しく、地域の力を借りることで、叶え合う支援（久留米市）が可能になる。



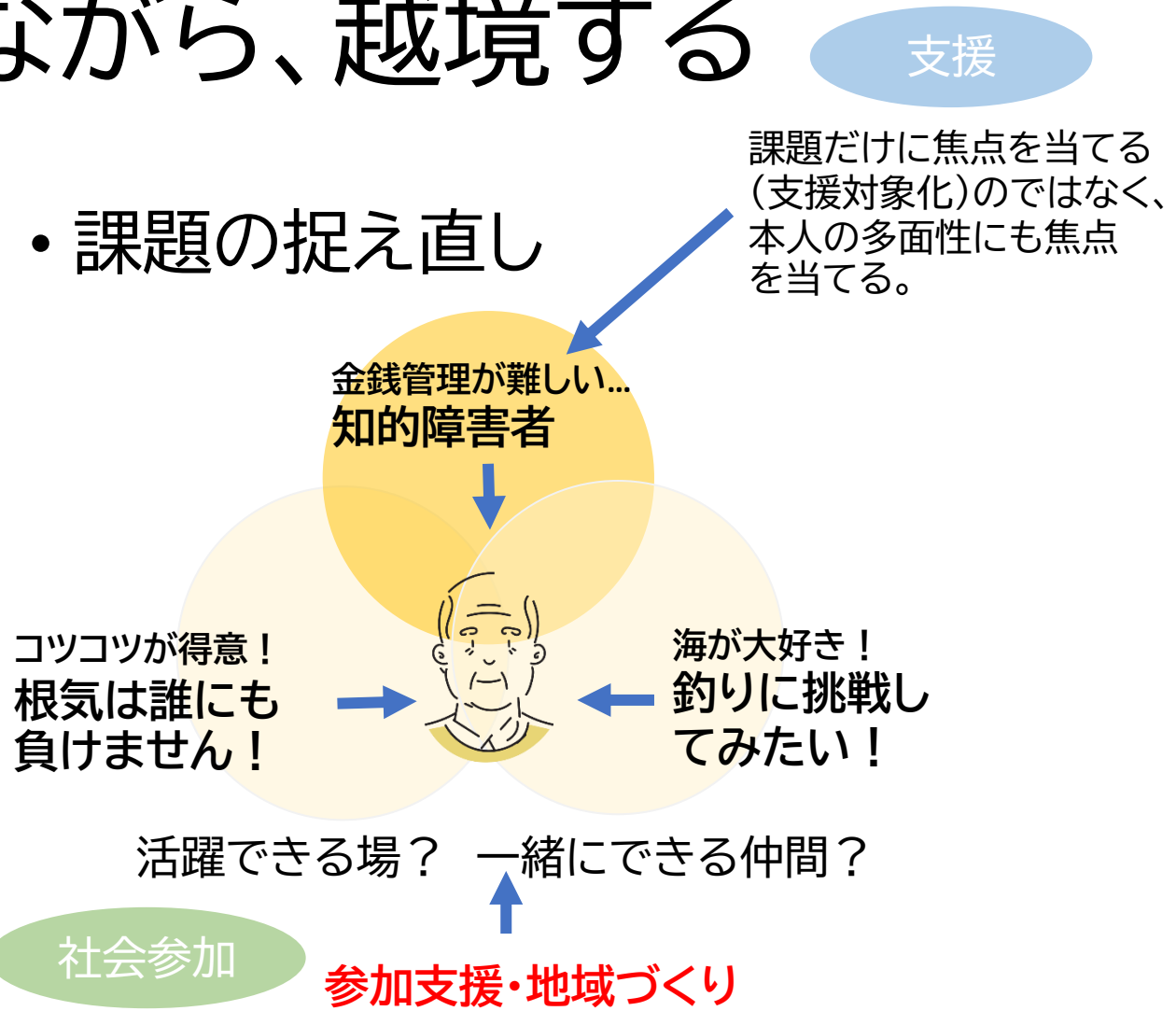

久留米市　AU-formal 実行委員会　資料より

# 「本籍地」は大事にしながら、越境する

- 「支えられる側」と思われてきた人も、課題をとらえ直すと、その人の物語が動き出し、元気になれる。
- そもそも人口減少社会では、縦割り・役割の固定化では、行政も地域も限界。
- 目指しているのは、孤立せず、役割をもって参加し、共生できる社会。

- 庁内、専門職、地域の多様な主体が役割を越境して、重なり合い、地域共生社会の実現を目指したい。

- 課題の捉え直し




関係づくりの時間、試行錯誤の余白、福祉以外の部門との協働を支え、参加の基盤となる地域づくりの価値を理解する。

# 2040年を見据えた包括的な支援体制の構築の方向性

人口減少・単身世帯の増加・担い手不足と地域差に対応する

**重層事業の実施の有無によらず、すべての市町村で包括的な支援体制を整備**

- **地域の実情に応じた体制整備**
  地域包括ケア・生活困窮者支援等の蓄積を活用。地域に応じた仕組みと都道府県の支援を強化。
  〔改正〕小規模市町村地域支援連携協働体制整備事業の創設／都道府県による支援・市町村との連携の明確化
- **地域と支援機関の連携・協働**
  住民主体の地域づくりと相談・参加支援をつなぐ。福祉以外の分野も含む連携・協働を強化。
  〔改正〕地域福祉推進協力団体の創設／重層事業未実施市町村にも支援会議の活用を拡大
- **身寄り問題・権利擁護への対応**
  身寄りのない人等への生活支援を充実。意思決定支援に配慮し、福祉と司法の連携を強化。
  〔改正〕地域権利擁護相談支援センターの法定化／第二種社会福祉事業の拡充（日常生活・入院等・死後）
- **計画・評価を通じた質の向上**
  対話を通じて、機能強化・連携の目標を共有。定期的な評価・見直しを通じて体制を改善。
  〔改正〕重層事業実施計画に目標・評価を明記／地域福祉（支援）計画に他分野との連携を位置づけ

**本人を中心に、支援と地域づくりが一体となった、誰も取り残されない地域へ**

出典：福祉部会報告書（2025.12.18）、厚労省事務連絡（2025.6.23）、社会福祉法等改正資料（法案本文・要綱・新旧対照条文）。