



地域共生社会の実現に向けた 重層的支援体制整備事業について（全般）

厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課
地域共生社会推進室

地域共生社会の理念と経緯

重層的支援体制整備事業の枠組み・考え方

重層的支援体制整備事業をどうデザインするか

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**

支え・支えられる関係の循環 ～誰もが役割と生きがいを持つ社会の醸成～



- ◇居場所づくり
- ◇社会とのつながり
- ◇多様性を尊重し包摂する地域文化

- ◇生きがいづくり
- ◇安心感ある暮らし
- ◇健康づくり、介護予防
- ◇ワークライフバランス

すべての人の生活の基盤としての地域

地域における人と資源の循環 ～地域社会の持続的発展の実現～

- ◇社会経済の担い手輩出
- ◇地域資源の有効活用、雇用創出等による経済価値の創出

- ◇就労や社会参加の場や機会の提供
- ◇多様な主体による、暮らしへの支援への参画

すべての社会・経済活動の基盤としての地域



農林



環境



産業



交通

.....

地域共生社会の実現に向けた取組の検討経緯

平成29年社会福祉法改正

- 平成29年（2017年）の通常国会で成立した改正社会福祉法（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による改正）により、社会福祉法に地域福祉推進の理念を規定するとともに、この理念の実現のために市町村が包括的な支援体制づくり（※）に努める旨を規定。（法第106条の3）
 - （※）包括的な支援体制づくりの具体的な内容
 - ・地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備
 - ・住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、情報の提供や助言等を行う体制の整備
 - ・支援関係機関が連携し、地域生活課題の解決に資する支援を一体的に行う体制の整備
- 同改正法の附則において、法律の公布後3年（令和2年）を目途として、市町村による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旨を規定。
- あわせて、包括的な支援体制づくりの具体的な内容をメニューとするモデル事業を平成28年度から実施

地域共生社会推進検討会における検討

- 平成29年の改正社会福祉法附則の規定やモデル事業の実施状況を踏まえ、包括的な支援体制の全国的な整備のための具体的な方策を検討するため、厚生労働省に「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）」を令和元年5月に設置。
- 地域共生社会推進検討会は、令和元年12月に最終とりまとめを公表。
＜最終とりまとめで示された方向性＞
- 本人・世帯が有する複合的な課題（※）を包括的に受け止め、継続的な伴走支援を行いつつ、適切に支援していくため、市町村による包括的な支援体制において以下の3つの支援を一体的に行う。
 - I 断らない相談支援 II 参加支援 III 地域づくりに向けた支援

（※）一つの世帯において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）
世帯全体が地域から孤立している状態（ごみ屋敷など） 等

令和2年社会福祉法改正

- 市町村において、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民の抱える課題の解決のための包括的な支援体制の整備を行うための「重層的支援体制整備事業」を創設し、その財政支援等を規定

地域福祉（地域での社会福祉）の推進は、

地域共生社会の実現を目指して、

地域住民等が主体となって、相互に協力し、

様々な地域生活課題について把握し、

支援関係機関の連携等により解決を図る

住民一人ひとりが、
地域社会を構成する一員として日常生活を営み、
様々な活動に参加する機会を確保されるように努
めなければならない

【参考】「社会福祉」の定義

「社会福祉とは、自らの努力だけでは自立した生活を維持できなくなるという誰にでも起こりうる問題が、あらゆる個人について発生した場合に、当該個人の自立に向けて、社会連帯の考え方に立った支援を行うための施策を指すと同時に、家庭や地域のなかで、**障害の有無や年齢にかかわらず、当該個人が人としての尊厳をもって、その人らしい安心のある生活を送ることができる環境を実現するという目標**を指すものである。

（出典：「社会福祉法の解説」2001年 社会福祉法令研究会編）

（地域福祉の推進）

第四条 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。

2 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業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、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

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。

市町村は、地域福祉の推進のため、地域住民等と支援関係機関が相互に協力し、様々な地域生活課題に対応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

【包括的な支援体制の整備として実施が求められる措置】

地域住民の地域福祉活動への参加を促す環境整備

例：住民の参加を促す人への支援、住民の交流拠点や交流の機会づくり

住民の身近な圏域で、様々な地域生活課題への相談に応じる体制づくり

例：地区社協、地域包括支援センター等での総合的な相談、住民どうしの見守り

支援関係機関が連携して地域生活課題の解決に向けた支援を行う体制づくり

例：各種相談支援機関等が連携の下で、様々な地域生活課題の解決に向けた支援を一体的に行う体制づくり

平成29年6月改正(新設)

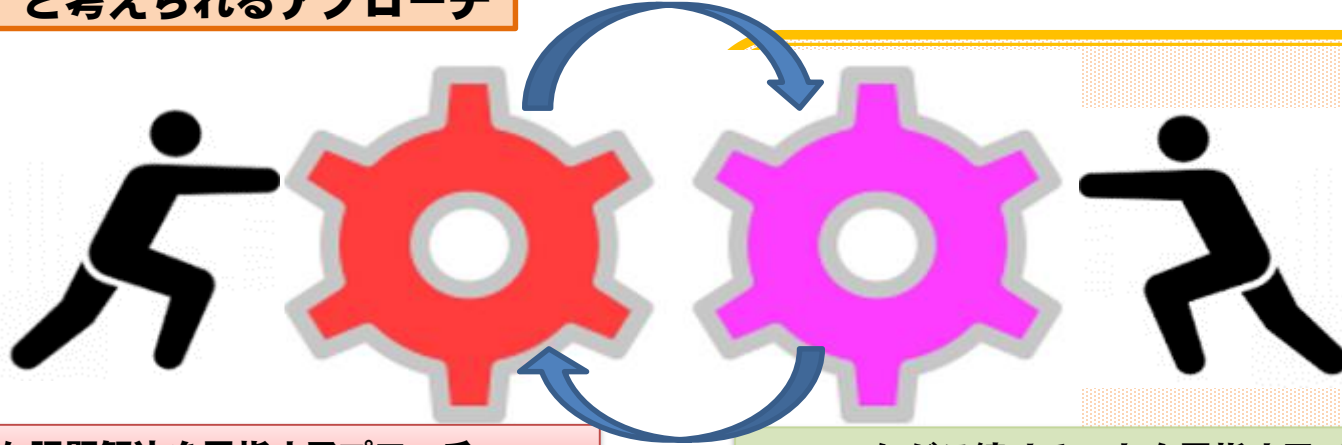
(包括的な支援体制の整備)

第百六条の三 市町村は、次条第二項に規定する重層的支援体制整備事業をはじめとする地域の実情に応じた次に掲げる施策の積極的な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施策
- 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施策
- 三 生活困窮者自立支援法第三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施策

対人支援において今後求められるアプローチ

支援の“両輪”と考えられるアプローチ



具体的な課題解決を目指すアプローチ

- 本人が有する特定の課題を解決することを目指す
- それぞれの属性や課題に対応するための支援(現金・現物給付)を重視することが多い
- 本人の抱える課題や必要な対応が明らかな場合には、特に有効

つながり続けることを目指すアプローチ

- 本人と支援者が継続的につながることを目指す
- 暮らし全体と人生の時間軸をとらえ、本人と支援者が継続的につながり関わるための相談支援(手続的給付)を重視
- 生きづらさの背景が明らかでない場合や、8050問題など課題が複合化した場合、ライフステージの変化に応じた柔軟な支援が必要な場合に、特に有効

共通の基盤

本人を中心として、“伴走”する意識

個人が自律的な生活を継続できるよう、本人の意向や取り巻く状況に合わせ、2つのアプローチを組み合わせていくことが必要。

伴走型支援と地域住民の気かけ合う関係性によるセーフティネットの構築

- 伴走型支援を実践する上では、次に掲げる双方の視点を重視する必要がある。
 - ・「専門職が時間をかけてアセスメントを行い課題を解きほぐすとともに、本人と世帯の状態の変化に寄り添う継続的な支援」(専門職による伴走型支援)と、
 - ・「地域の居場所などにおける様々な活動等を通じて日常の暮らしの中で行われる、地域住民同士の支え合いや緩やかな見守り」

伴走型支援

- 一人ひとりが多様で複雑な問題に面しながらも、生きていこうとする力を高め(エンパワーメント)、自律的な生を支える支援
(※) 自律・・・個人が主体的に自らの生き方を追求できる状態にあること
- 「支える」「支えられる」という一方向の関係性ではなく、支援者と本人が支援の中で人として出会うことで、互いに学び合い、変化する。



地域住民の気かけ合う関係性

- 一人ひとりの人生・生活は多様かつ複雑であり、社会に関わる経路は多様であることが望ましく、専門職による伴走支援のみを想定することは適切でない。
- 地域の実践では、専門職による関わりの下、地域住民が出会い、お互いを知る場や学び合う機会を通じて、地域住民の気かけ合う関係性が生じ広がっている事例が見られる。

セーフティネットの構築に当たっての視点

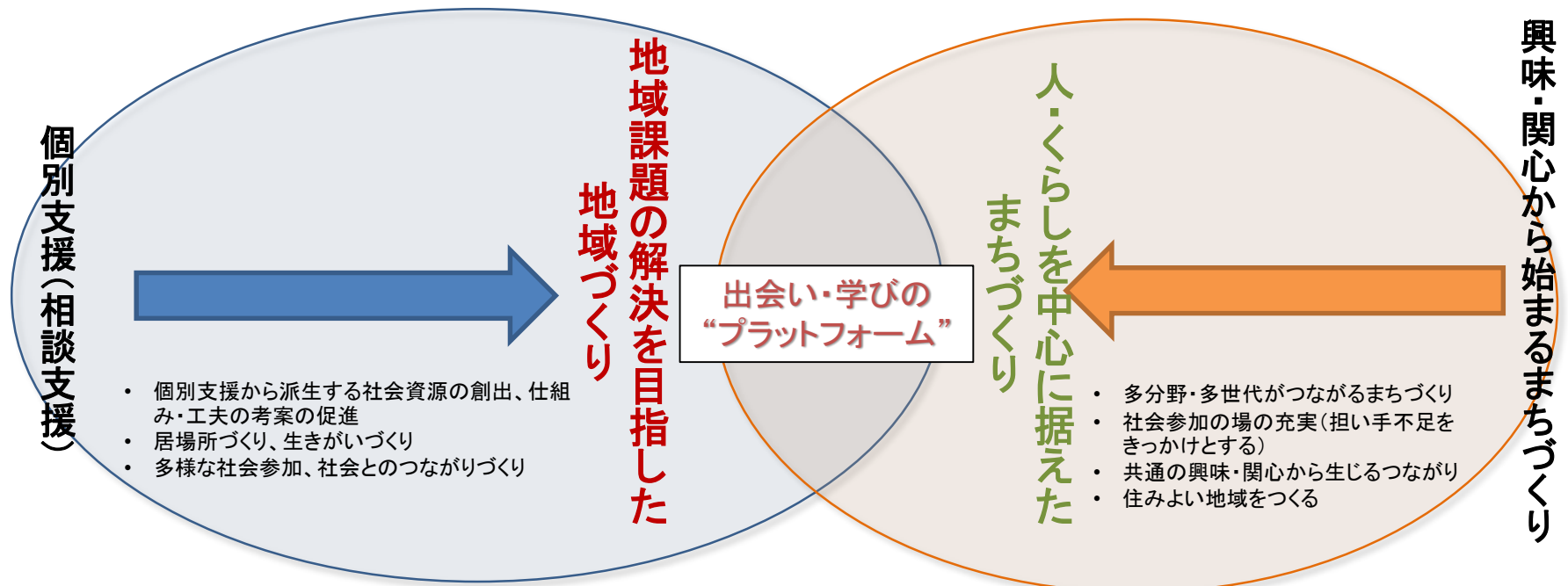
- 人と人とのつながりそのものがセーフティネットの基礎となる。
 - ー 地域における出会いや学びの場を作り出し、多様なつながりや参加の機会が確保されることで、地域の中での支え合いや緩やかな見守りが生まれる
 - ー 専門職による伴走型支援の普及や、地域に開かれた福祉の実践によって、個人と地域・社会とのつながりが回復し、社会的包摂が実現される
- これらが重なり合うことで、地域におけるセーフティネットが充実していく。
- 制度設計の際には、セーフティネットを構成する多様なつながりが生まれやすくなるための環境整備を行う観点と、専門職等の伴走によりコミュニティにつなぎ戻していく社会的包摂の観点が重要。

多様な主体による地域活動の展開における出会い・学びのプラットフォーム

- 地域の実践をみると、「自らの地域で活躍したい」や「地域を元気にしたい」といった自己実現や地域活性化に向けた願いのもと始まったまちづくり活動が、地域の様々な主体との交わりを深め、学ぶ中で、福祉（他者の幸せ）へのまなざしを得ていくダイナミズムがみえてきた。
- そして福祉分野の個別支援をきっかけとする地域づくりの実践に関しては、個人を地域につなげるための地域づくりから、地域における課題へ一般化し、地域住民を中心とした地域づくりに開いていくことで持続性を得ていく過程が見られている。
- 一見質の異なる活動同士も、活動が変化する中で“個人”や“暮らし”が関心の中心となった時に、活動同士が出会い、お互いから学び、多様な化学反応を起こす。そこから生まれた新たな活動が地域の新たな個性となり、地方創生につながることもある。
- このような化学反応はさまざまな実践においてみられており、今後の政策の視点として、地域において多様な主体が出会い学びあう「プラットフォーム」をいかに作り出すか、という検討を行っていくことが求められている。

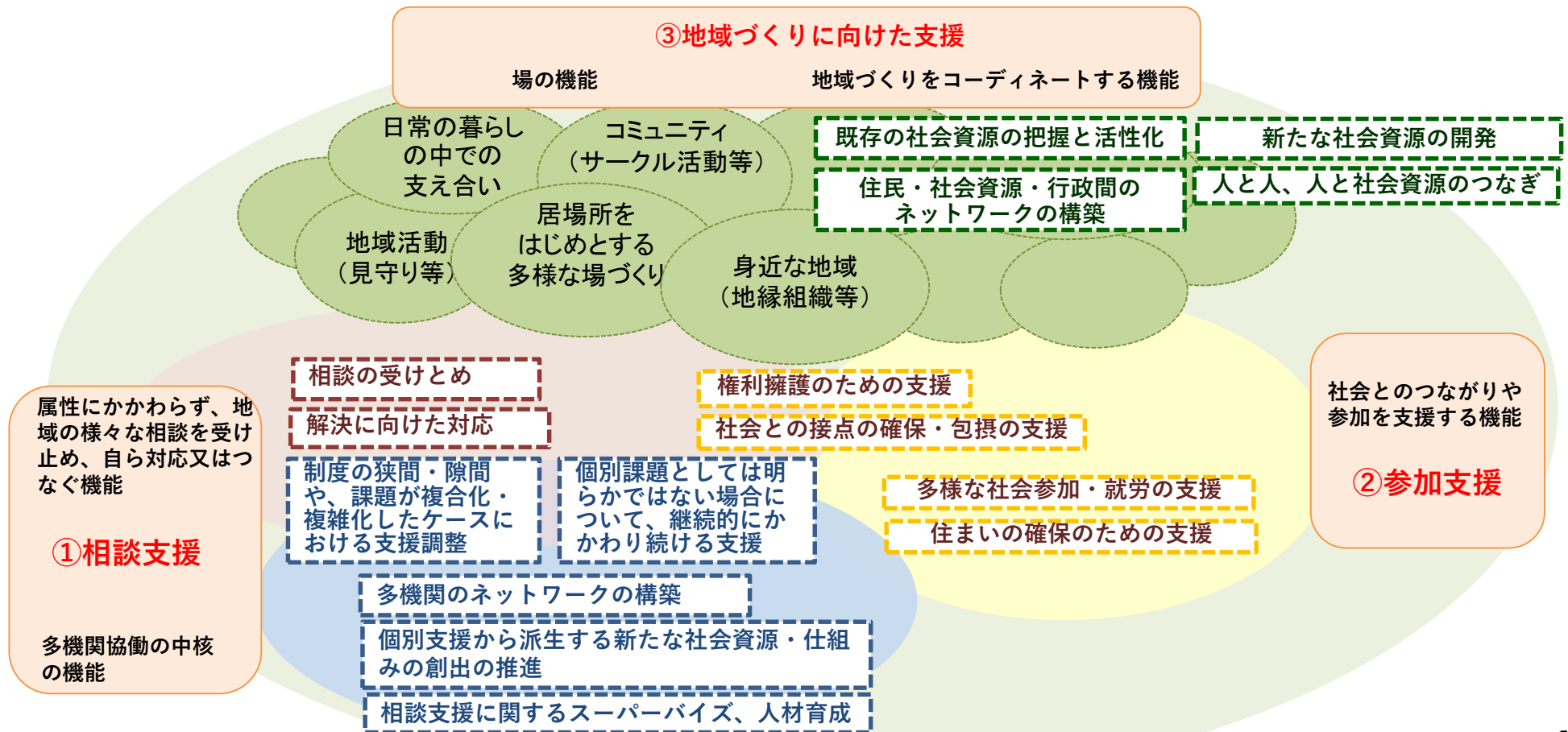
福祉サイドからのアプローチ

まちづくり・地域創生サイドからのアプローチ



複合・複雑化した支援ニーズに対応する市町村の断らない包括的な支援体制の整備

- ◆ 市町村が、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する断らない包括的な支援体制を整備するため、以下の支援を一体的に実施する事業を創設
 - ①相談支援(市町村による断らない相談支援体制)
 - ②参加支援(社会とのつながりや参加の支援)
 - ③地域づくりに向けた支援
- ◆ 本事業全体の理念は、アウトリーチを含む早期の支援、本人・世帯を包括的に受け止め支える支援、本人を中心とし、本人の力を引き出す支援、信頼関係を基盤とした継続的な支援、地域とのつながりや関係性づくりを行う支援である。



包括的な支援体制の整備と重層的支援体制整備事業の位置づけ

(社会福祉法第106条の3)

(改正社会福祉法第106条の4)

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)

地域共生社会の理念と経緯

重層的支援体制整備事業の枠組み・考え方

重層的支援体制整備事業をどうデザインするか

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。
- 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。

（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

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）

（狭間のニーズへの対応の具体例）

就労支援

見守り等居住支援

生活困窮者の就労体験に、経済的な困窮状態になり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

**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**

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
 - （ウ）災害時の円滑な対応にもつながる

重層的支援体制整備事業の理念

1. 重層的支援体制整備事業の意義

市町村、民間団体、地域住民など地域の構成員が協働して、属性を問わない包括的な支援と地域づくりに向けた支援を総合的に推進し、多様なつながりを地域に生み出すことを通じて、身近な地域でのセーフティネットの充実と地域の持続可能性の向上を図るもの。

2. 重層的支援体制整備事業のめざす目標

(1) 包摂的な地域社会を目指す

- ・事業の実施を通じて、人と人、人と社会がつながり、一人ひとりが生きがいや役割をもち、互いを尊重し合いながら暮らしていくことのできる包摂的な社会(「地域共生社会」)を目指す。
- ・事業の実施に当たっては、特定の属性や課題に対応する従来のアプローチを転換し、「すべての地域住民」の多様な課題に寄りそう社会づくりを進める。

(2) 地域の将来を見据えた連携と協働

- ・共同体(家族・地域・職場など)機能の脆弱化に対応すると同時に、地域の担い手不足等も踏まえて、地域社会の基盤の再構築を目指す。
- ・基盤の再構築に当たっては、国と自治体、地域コミュニティ、民間企業やNPOなど多様な主体や、まちづくり、住宅、農産業、教育等の多様な分野と信頼関係を構築するとともに緊密に連携し、互いの創意工夫のもと協働を進める。

3. 重層的支援体制整備事業の支援のかたち

(1) 尊厳を守る支援...一人ひとりの生が尊重され、社会との多様な関わりをもつことができるよう、本人の尊厳を守っていく。

(2) 自律に向けた支援...自らの生き方や社会とのつながり方を追求できるよう、本人の自律を支えていく。

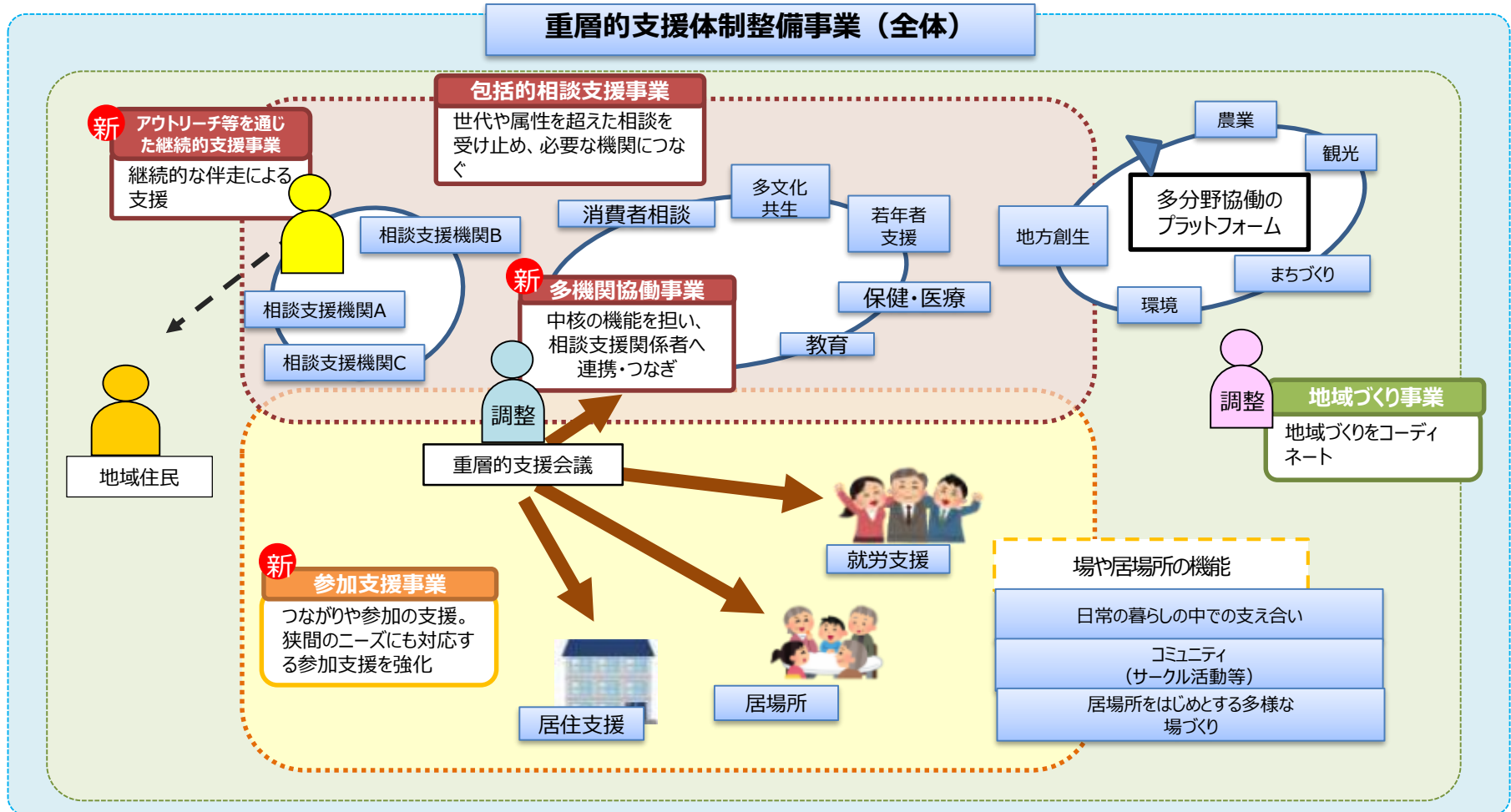
(3) 伴走による支援...本人に関わり合いながらエンパワーメントし、本人と周囲、地域との関係を広げていく。

(4) 包括的な支援...複合化・複雑化した支援ニーズに対応するとともに、包摂的な地域社会を育むための地域づくりを進めることで、市町村全体で包括的な支援体制を構築していく。

(5) 地域づくりに向けた支援...地域住民の創意や主体性を源として、多様な活動と参加の機会を生み、地域の持続可能性を高めていく。

重層的支援体制整備事業について(イメージ)

- 相談者の属性、世代、相談内容に関わらず、**包括的相談支援事業**において包括的に相談を受け止める。受け止めた相談のうち、複雑化・複合化した事例については**多機関協働事業**につなぎ、課題の解きほぐしや関係機関間の役割分担を図り、各支援機関が円滑な連携のもとで支援できるようにする。
- なお、長期にわたりひきこもりの状態にある人など、自ら支援につながる事が難しい人の場合には、**アウトリーチ等を通じた継続的支援事業**により本人との関係性の構築に向けて支援をする。
- 相談者の中で、社会との関係性が希薄化しており、参加に向けた支援が必要な人には**参加支援事業**を利用し、本人のニーズと地域資源の間を調整する。
- このほか、**地域づくり事業**を通じて住民同士のケア・支え合う関係性を育むほか、他事業と相まって地域における社会的孤立の発生・深刻化の防止をめざす。
- 以上の各事業が相互に重なり合いながら、市町村全体の体制として本人に寄り添い、伴走する支援体制を構築していく。



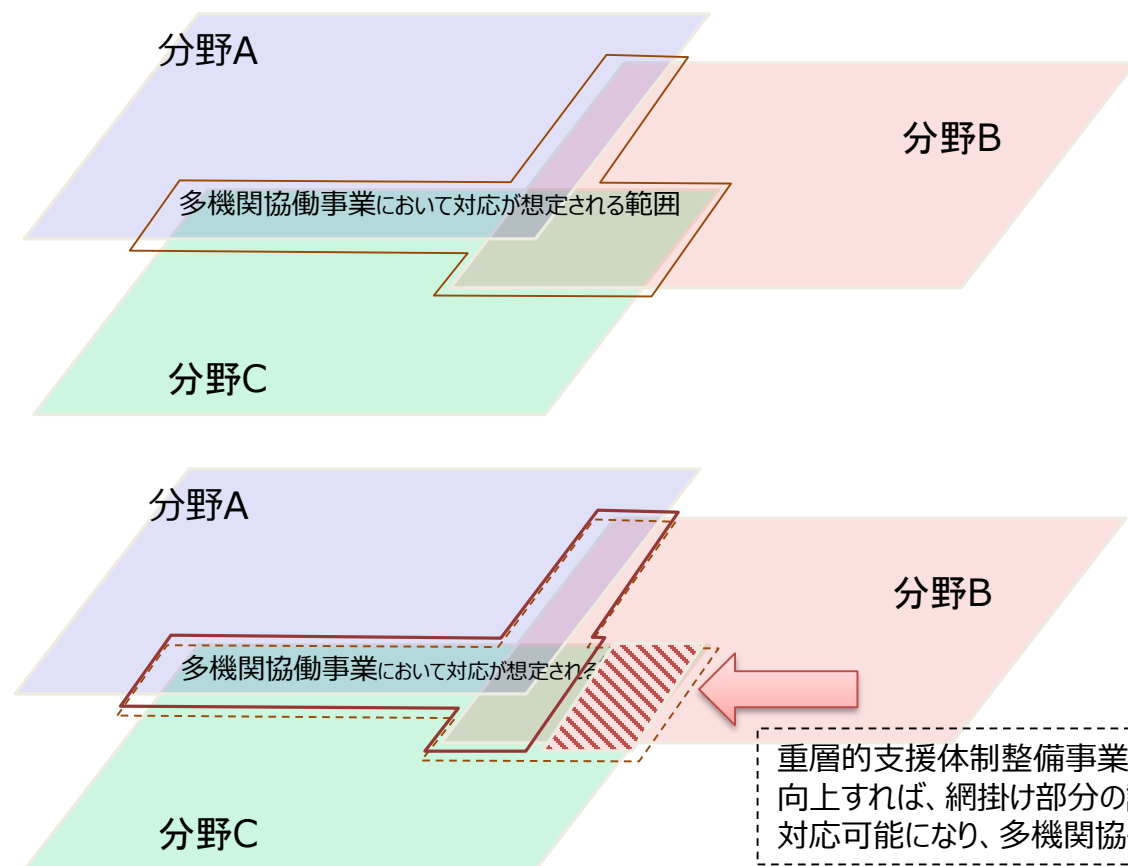
地域共生社会の理念と経緯

重層的支援体制整備事業の枠組み・考え方

重層的支援体制整備事業をどうデザインするか

重なっている部分がこの事業のターゲット

- 生活課題が複数分野にまたがっているケースについて、分野の重なり合っている部分（**重層的な部分**）における協働がこれまで以上に機能すれば、より支援の可能性が広がるという点に着眼し、そのための**支援体制を整備**しようとするのが本**事業**の狙い。



① 具体的な対象範囲を知るために

まず手元の相談体制・支援体制において、個別ケースのレベルで「惜しいケース」を把握、関係者間で共有することが大切

潜在的なニーズや狭間のニーズを抱える事例についても関係者間での共有することも重要



② 困難事例の押し付けにしないために

多機関協働を中心として、各分野の相談機関や専門職の対応力を高め、最終的には多機関協働事業者が担うべき守備範囲の縮小こそ、本事業の目標。

個々の分野の対応力強化をセットにした取組が求められる。

重層的支援体制整備事業の成果で分野Bの課題対応力が向上すれば、網掛け部分の課題については、分野Bの中で自ら対応可能になり、多機関協働事業の範囲は縮小。

それぞれの市町村においてどのようにデザインするか



地域の実情が異なり、単にコピーすることは非現実的

先行事例の
デザイン

コピー



「取り組みやすい」という
視点だけでは不十分



先行事例

団体Aなら多機関協働を受けてくれ
そうだし、支援機関Bもあるから、
あの自治体を参考にしようか



地域における課題を捉え、
地域の実情を踏まえた
現実的なデザインを検討

1. 地域課題の把握

地域デザインを開始する段階で、以下のアセスメントをしっかり行う。

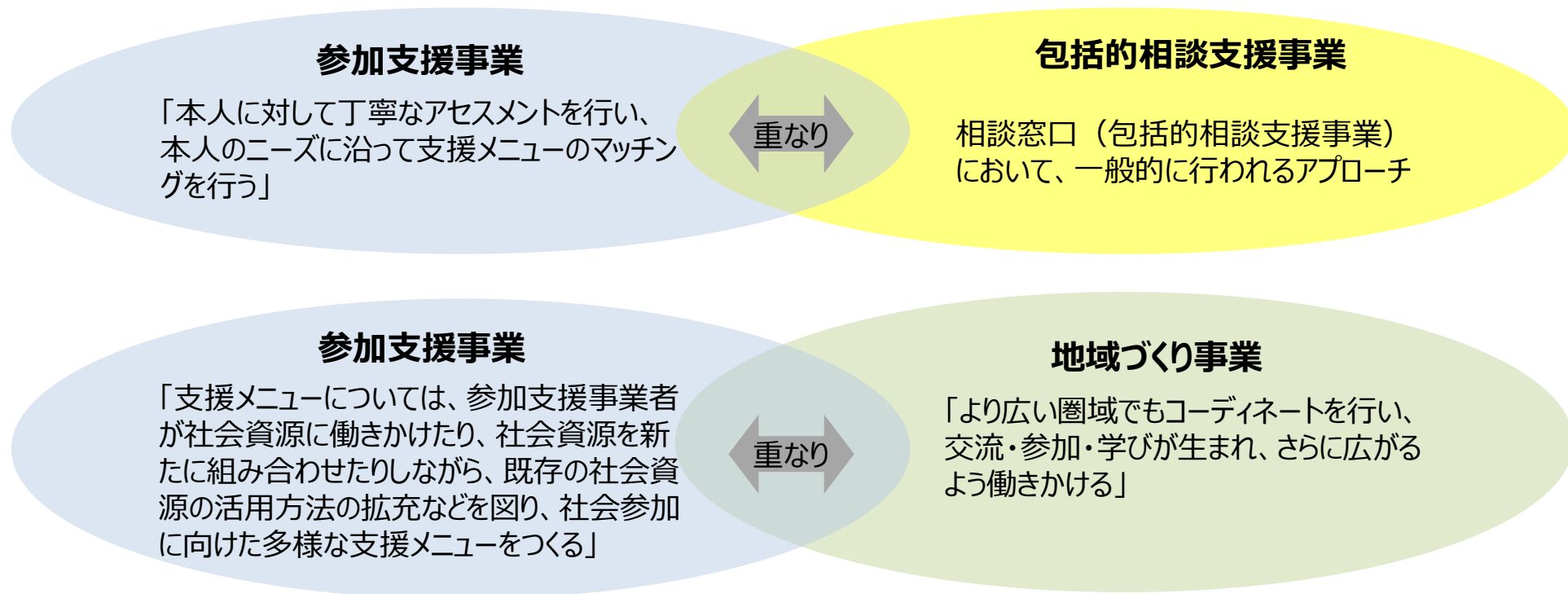
- ✓ 地域の対象者の状況（「生きづらさ」の現状）
- ✓ 支援団体や支援機関が抱える課題（「支援のしづらさ」の現状）

特に課題が重層化している対象者を
支援するにあたっての制度や仕組みの
課題をとらえる

2. 資源の実情を踏まえ、デザインを検討

- 課題の焦点が定まったら、その地域の資源の実情を踏まえて現実的な具体策として重層的支援体制整備事業のデザインを検討。
- その上で、本事業の様々なツール、財源を自由に組み合わせ全体をデザインする。

事業を柔軟にデザインできるように、各事業間の重なりがある



各事業は、制度や仕組み上の「支援しづらさ」の解消を目指しているため、
事業間でその役割を柔軟に調整して、事業全体をデザインできるように 重なり部分が用意されている。

この重なり部分がある点こそが、本事業の最大の特徴。

縦割りの弊害を取り除くが、縦割りをなくすわけではない

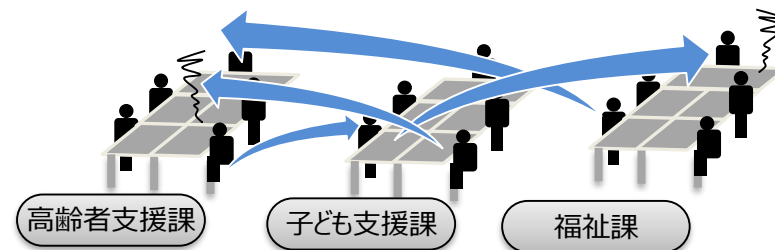
縦割りが過ぎると、部署間の連携コストは高くなる

- ✓ 対象者別の制度間の壁が高すぎると、縦割りの弊害が最大化し、支援対象者への円滑なリーチアウトができなくなる。
- ✓ 重層的支援体制整備事業は、この「高すぎる壁」問題へのアプローチである。

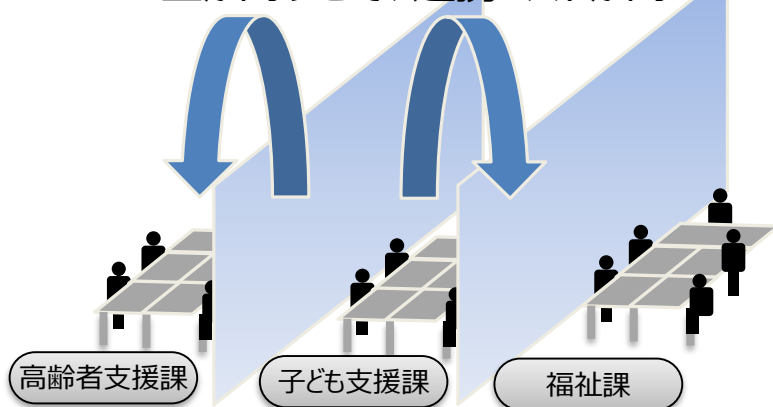


制度間の壁を全部
取り払ったら大混乱

現場の壁をすべて取り払えば、役割分担もできず、現場は混乱に陥るだけ。一定の組織的区分は業務の適切な運用に不可欠。各分野の制度を、ひとまとめにするわけではない。



壁が高すぎて、連携コストが高い



制度間の壁は残しつつ、壁を低くして
風通しを良くする

既存制度の制度間の仕切りは残したまま、対象者別の制度の壁を低くすることで、**風通しを良くし、スムーズな連携を目指す**。スムーズな連携を阻害しているのは何かを検討することが大切。

