

包括的支援体制について

大阪府福祉部 地域福祉推進室 地域福祉課
地域福祉支援グループ

(社福) 大阪府社会福祉協議会 地域福祉部

1. 地域共生社会の実現に向けた これまでの経緯

～なぜ、包括的支援体制なのか～

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

- ◇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

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～

- ◇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

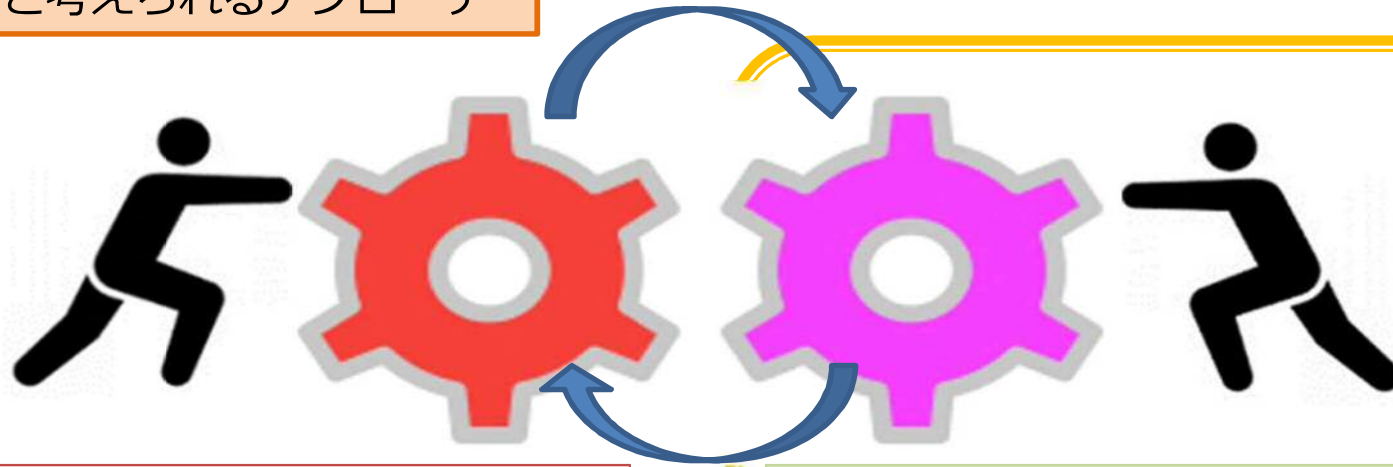


交通



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

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る必要がある**

伴走型支援と地域住民の気にかける関係性によるセーフティネットの構築

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。



地域住民の気にかける関係性

- 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、地域住民の気にかける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

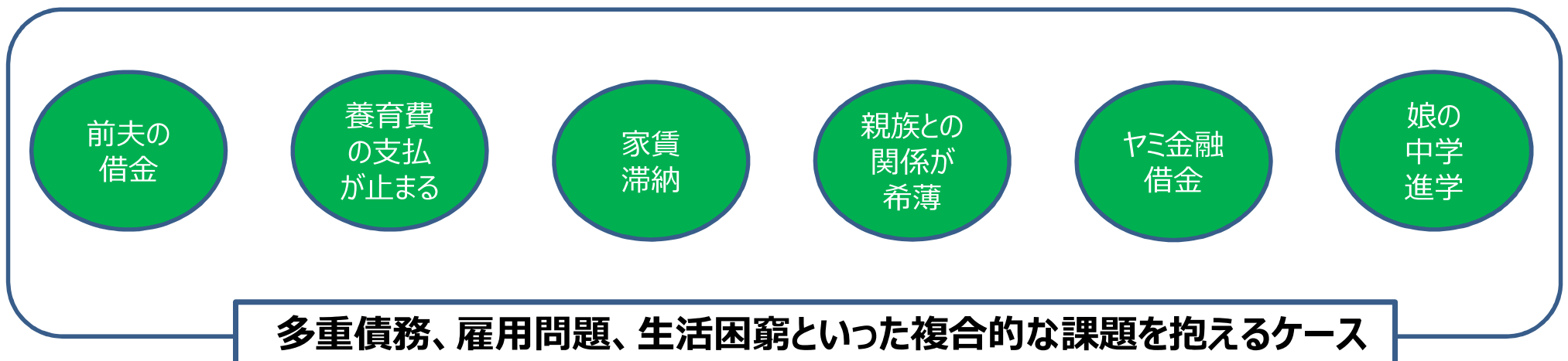
- 人と人とのつながりそのものがセーフティネットの基礎となる。
 - －地域における出会いや学びの場を作り出し、多様なつながりや参加の機会が確保されることで、地域の中での支え合いや緩やかな見守りが生まれる
 - －専門職による伴走型支援の普及や、地域に開かれた福祉の実践によって、個人と地域・社会とのつながりが回復し、社会的包摂が実現される
- これらが重なり合うことで、地域におけるセーフティネットが充実していく。
- 制度設計の際には、セーフティネットを構成する多様なつながりが生まれやすくするための環境整備を行う観点と、専門職等の伴走によりコミュニティにつなぎ戻していく社会的包摂の観点が重要。

なぜ、包括的支援体制が必要かを出発点に

令和4年度第2回包括的支援体制整備事業研修会 同志社大学社会学部 永田教授の資料より

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受給者証を受け、生活保護の相談に福祉事務所を訪れたが、制度の説明のみで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、この世帯の状況の**全体像を把握していなかった**。



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。

2. 重層的支援体制整備事業とは

「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりに関するこれまでの経緯

- 平成27年9月 **「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」**（「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」報告）
多機関の協働による包括的支援体制構築事業（平成28年度予算）
- 平成28年6月 **「ニッポン一億総活躍プラン」（閣議決定）に地域共生社会の実現が盛り込まれる**
- 7月 「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部の設置
- 10月 地域力強化検討会（地域における住民主体の課題解決力強化・相談支援体制の在り方に関する検討会）の設置
- 12月 地域力強化検討会 中間とりまとめ
「我が事・丸ごと」の地域づくりの強化に向けたモデル事業（平成29年度予算）
- 平成29年2月 **社会福祉法改正案（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案）**を提出
「「地域共生社会」の実現に向けて（当面の改革工程）」を「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部で決定
社会福祉法改正案の可決・成立 → 6月 改正社会福祉法の公布
- 5月 ※ 改正法の附則において、「公布後3年を目処として、市町村におけ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ものとする。」と規定。
- 9月 地域力強化検討会 最終とりまとめ
- 12月 「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」の策定・公表及び関連通知の発出
- 平成30年4月 **改正社会福祉法の施行**
- 令和元年5月 **地域共生社会推進検討会（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）**設置
- 7月 **地域共生社会推進検討会 中間とりまとめ**
- 12月 **地域共生社会推進検討会 最終とりまとめ**
- 令和2年3月 **社会福祉法等改正法案（地域共生社会の実現のための社会福祉法等の一部を改正する法律案）**を提出
- 6月 **改正社会福祉法の可決・成立**
※市町村における包括的な支援体制の構築に関する改正規定は令和3年4月施行

社会福祉法における地域福祉の理念及び施策の位置づけ

平成29年6月2日公布、平成30年4月1日施行

「地域福祉推進の理念」を規定

地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民（世帯）が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による①把握及び②関係機関との連携等による解決が図られることを目指す旨を明記。

この理念を実現するため、市町村が以下の「包括的な支援体制づくり」に努める旨を規定(※)

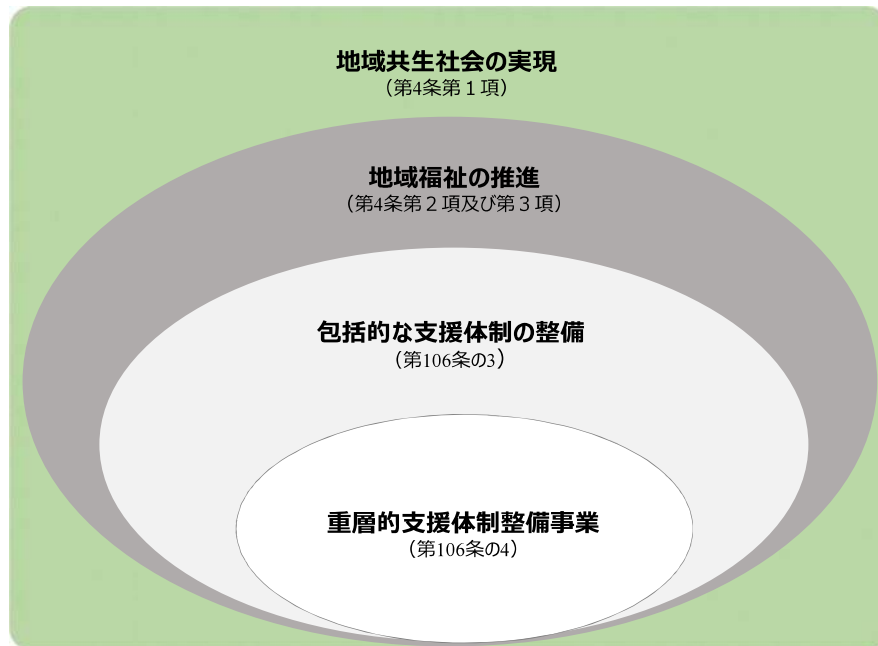
- 地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備
- 住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制
- 主に市町村圏域において、生活困窮者自立相談支援機関等の関係機関が協働して、複合化した地域生活課題を解決するための体制

※ 附則において、法律の公布後3年を目途として、2の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。

令和2年6月12日公布、令和3年4月1日施行

「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
- 新たな事業は実施を希望する任意事業。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



- 地域共生社会の実現（令和3年4月施行）
 - ・地域福祉を推進する際の目指すべき社会像として、「地域共生社会」の規定を追加
- 地域福祉推進の理念（平成30年4月施行）
 - ・地域住民等は、世帯全体に着目し、複合的な地域生活課題について、把握と関係機関の連携による解決を目指す
- 包括的な支援体制の整備（平成30年4月施行）
 - ・地域福祉推進のため、市町村は、分野を超えて総合的に相談に応じ、関係機関と協働し支援体制を整備する
- 重層的支援体制整備事業の創設（令和3年4月施行）
 - ・包括的な支援体制の整備の具体的手法として、重層的支援体制整備事業を市町村の任意事業として創設

第4期大阪府地域福祉支援計画

《第4期計画の重点取組と主な目標・指標》

施策の方向性	重点取組	主な目標・指標
(1) 地域福祉のセーフティネットの拡充	① 市町村と連携したセーフティネットの拡充 ▶市町村における包括的支援体制の構築 ▶地域づくり、新たな地域福祉活動の開発 等 ▶CSW 設置促進・資質向上等 ▶関係機関の連携協働促進 ② 生活困窮者への支援や、ひきこもり・自殺対策等の充実 ▶生活困窮者への支援 ▶子どもの貧困 ▶就労支援など ▶様々な課題への対応（ひきこもり・ヤングケアラー支援、孤独・孤立対策等） ③ 災害時における避難行動要支援者に対する支援体制の充実 ▶避難行動要支援者名簿の更新・利活用 ▶DWAT の設置	◆CSW 配置人数 ◆ 重層的支援体制整備事業及び移行準備事業の実施自治体数 ◆生活困窮者自立支援制度の努力義務事業実施自治体数 ◆「ひきこもり支援ネットワーク」の構築自治体数 ◆災害時安否確認の方法等
(2) 地域における権利擁護の推進	① 虐待やDV 防止に向けた地域における取組の推進 ▶虐待・DV の理解促進 ▶相談機能の強化・連携 等 ② 成年後見制度等の利用促進 ▶地域連携ネットワークの構築・中核機関の設置 ▶担い手確保 ③ 消費者被害等の未然防止	◆地域連携ネットワークの構築・中核機関の設置 ◆成年後見制度の担い手確保 ◆日常生活自立支援事業の待機者数
(3) 地域福祉を担う多様な人づくり	① 地域づくりにつながる人づくり ▶人材育成・機会創出 ▶福祉・ボランティア教育 等 ② 民生委員・児童委員が活動しやすい環境づくり ③ 介護・福祉人材の確保 ④ 教育・保育人材の確保	◆介護・福祉人材の確保 ◆教育・保育人材の確保
(4) 地域の生活と福祉を支える基盤強化	① 安全・安心に暮らせる住まいと福祉のまちづくりの推進 ▶住宅確保要配慮者への居住支援 ▶福祉有償運送の振興 等 ② 矯正施設退所予定者等への社会復帰支援 ▶地域生活定着支援センターの理解等促進 等 ③ 社会福祉協議会に対する活動支援 ④ 福祉基金の活用・推進 ⑤ 第三者評価等による福祉サービスの質の向上 ⑥ 社会福祉法人及び福祉サービス事業者への適切な指導監査	◆居住支援協議会の設置 ◆モデル事業の実施と「地方再犯防止推進計画」の策定等
(5) 市町村支援	① 地域の実情に合わせた施策立案の支援 ▶大阪府地域福祉・高齢者福祉交付金の有効活用 ▶施策立案支援 ② 市町村地域福祉計画の策定・改定支援	◆改正社会福祉法に対応した市町村地域福祉計画の改定

(参考) 府内の実施状況

市町村名	令和5年度	
	重層事業	移行準備
大阪市		○
堺市		○
岸和田市		
豊中市	○	
池田市		
吹田市		
泉大津市		
高槻市	○	
貝塚市		○
守口市		
枚方市	○	
茨木市		
八尾市	○	
泉佐野市		
富田林市	○	
寝屋川市		
河内長野市		○
松原市		
大東市		
和泉市		
箕面市		○
柏原市		
羽曳野市		
門真市		
摂津市		
高石市	○	
藤井寺市		
東大阪市	○	
泉南市		
四條畷市		
交野市	○	
大阪狭山市	○	
阪南市	○	
島本町		
豊能町		
能勢町		
忠岡町		
熊取町		○
田尻町		
岬町		
太子町	○	
河南町		
千早赤阪村		○

実施市町村数

11

7

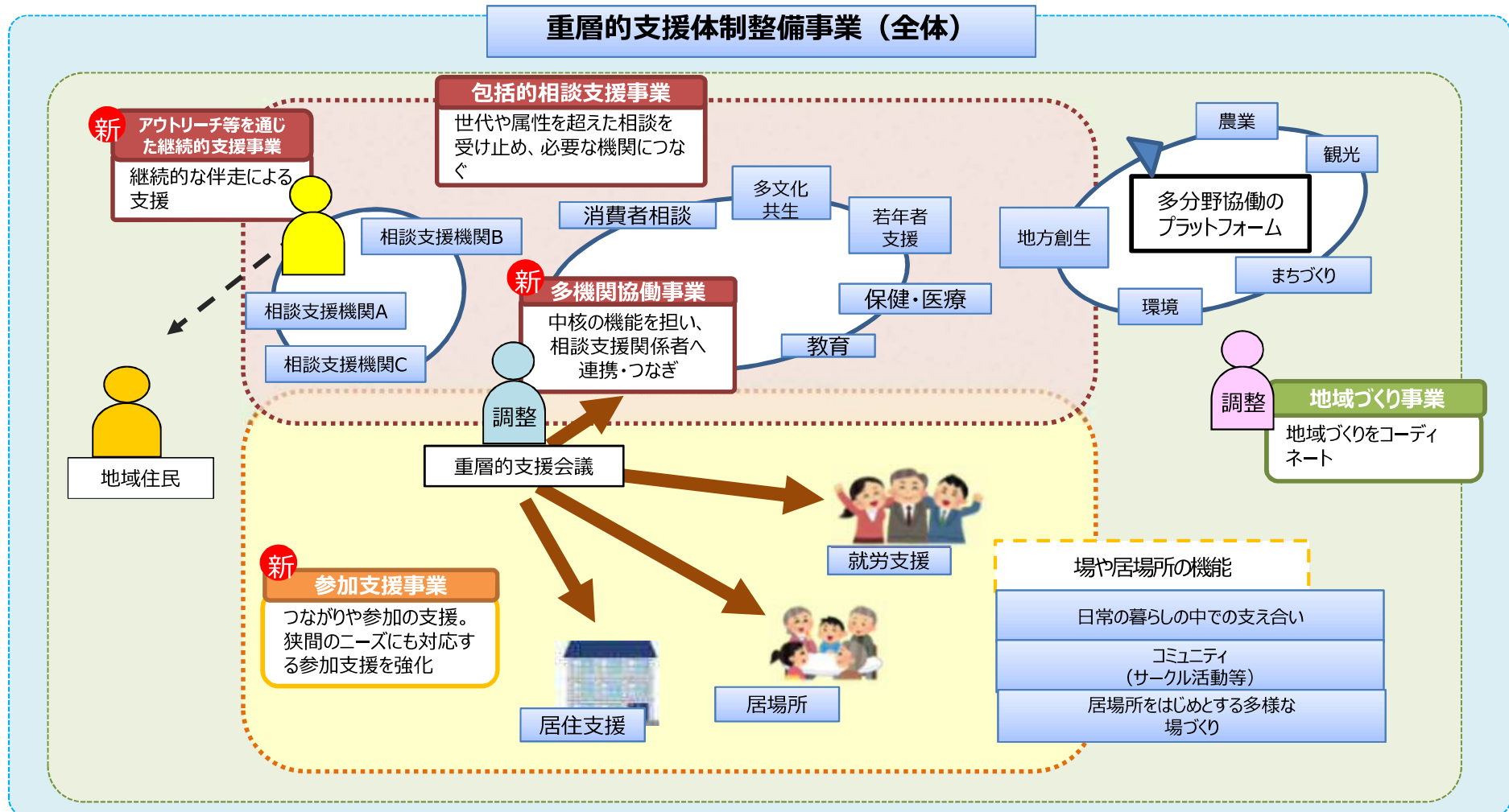
《目標・指標》

◆ 重層的支援体制整備事業及び重層的支援体制整備事業への移行準備事業を実施している市町村

現在の状況 (2021年度)	2023年度目標
9市町	全市町村

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。



支援会議（第106条の6）

- 支援会議は、会議の構成員に対する守秘義務を設け、構成員同士が安心して潜在的な課題を抱える人に関する情報の共有等を行うことを可能とすることにより、地域において関係機関等がそれぞれ把握していながらも支援が届いていない個々の事案の情報の共有や地域における必要な支援体制の検討を円滑にするものである。
- 支援会議の構成員の役割は、次のとおり。
 - ・ 気になる事案の情報提供・情報共有
 - ・ 見守りと支援方針の理解
 - ・ 緊急性がある事案への対応
- 支援会議は、支援する側の事務を円滑に行うために開催するものではない。あくまで潜在的な相談者に支援を届けるために行うものであり、とりわけ、自ら支援を求めることが困難な人や支援が必要な状況にあるにも関わらず支援ができていない人へ支援を行うために開催するものである。

重層的支援会議

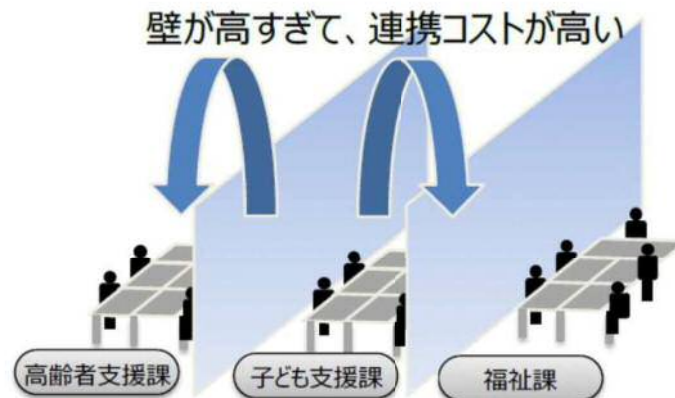
- 重層的支援会議は、重層的支援体制整備事業の中で規定される会議であり、関係機関との情報共有にかかる本人同意を得たケースに関して、当該ケースのプランを共有したり、プランの適切性を協議するところである。
- 具体的には、主に次の4つの役割を果たすものである。
 - ・ プランの適切性の協議
 - ・ 支援提供者によるプランの共有
 - ・ プラン終結時等の評価
 - ・ 社会資源の充足状況の把握と開発にむけた検討

行政内部の部門間協議の必要性

- 本事業のデザインにあたって、まず自治体内の関係部署間の定期的な協議の場が必要
- 縦割り行政が複合化・複雑化した課題を抱える支援が難しくなっている側面もあることから、重層的支援体制整備事業の多機関協働事業は、こうした縦割りを越えて、部署間で協働するための取組み
- 他方で、縦割りが全くなければ無秩序な状態となりやすく、マネジメントや業務の全体像の把握にかかる負担が大きくなることから、縦割りの撤廃ではなく、壁を低くして、連携コストを引き下げる取組と考える。

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。



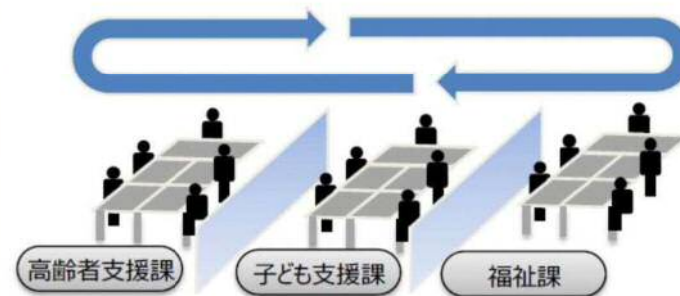
取り払ったら大混乱

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。



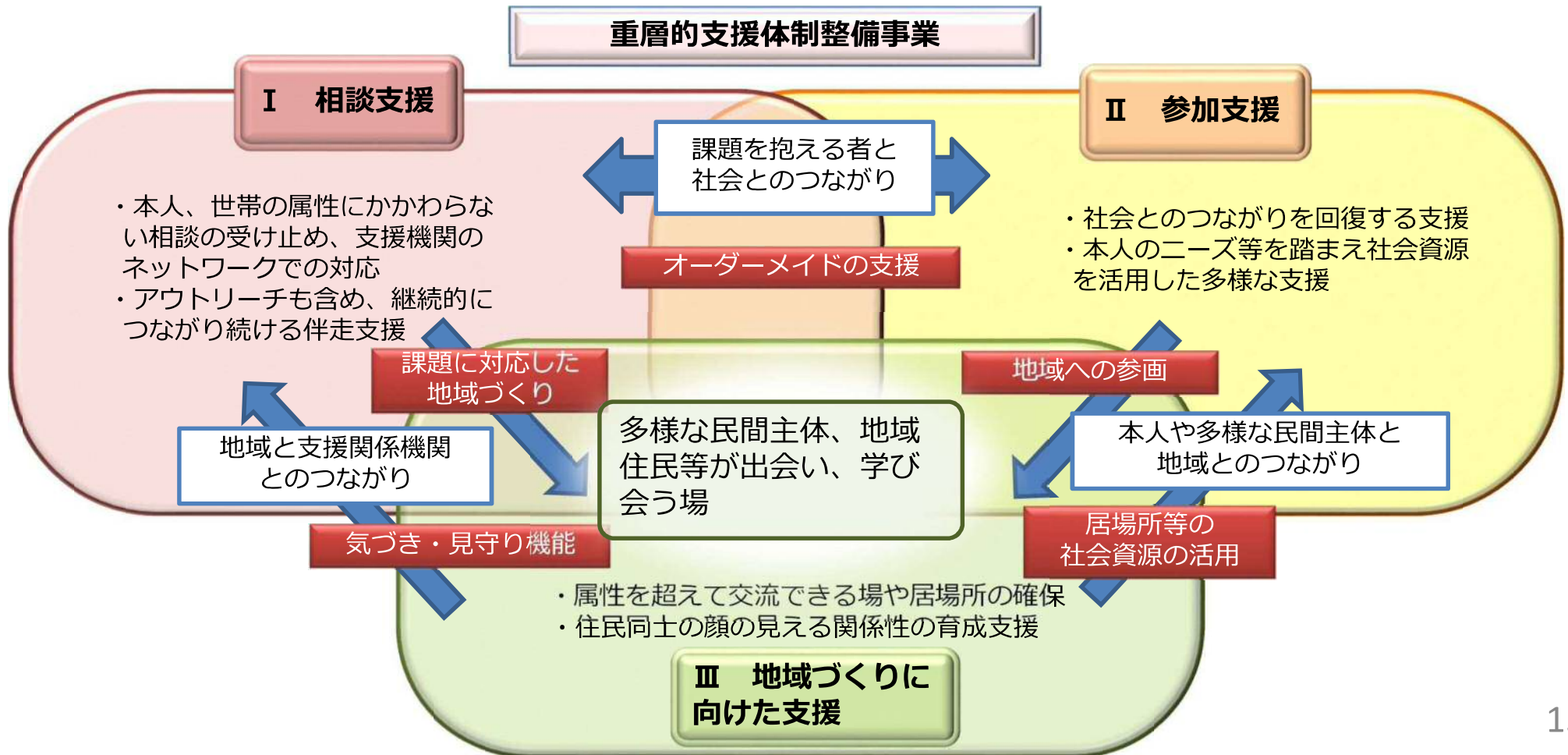
制度間の壁は残しつつ、壁を低くして風通しを良くする

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。



「相談支援」、「参加支援」、「地域づくり支援」の相互関係

- 「相談支援」、「参加支援」、「地域づくり支援」の3つの支援について、それぞれが連携し、一体的に実施されることで、以下のような効果が期待される。
 - 相談支援で浮かび上がったニーズについて、参加支援を通じて、オーダーメイドの社会参加のメニューが実現する。（相談支援の充実・社会参加のメニューの充実）
 - 地域づくり支援と参加支援の推進により、地域において多様な居場所や社会資源が開拓される（地域資源の開拓）
 - 地域づくりの推進により、地域で人と人とのつながりが強化され、地域住民の気づきが生まれやすくなり、課題を抱える個人が相談支援へ早期に繋がりやすくなること（地域の支え合い）
- 多様なつながりが生まれやすくする環境整備を進めるためには、行政、株式会社やNPO法人等の多様な民間主体、地域住民等が出会い、学びあうことができること（プラットフォーム機能）が必要

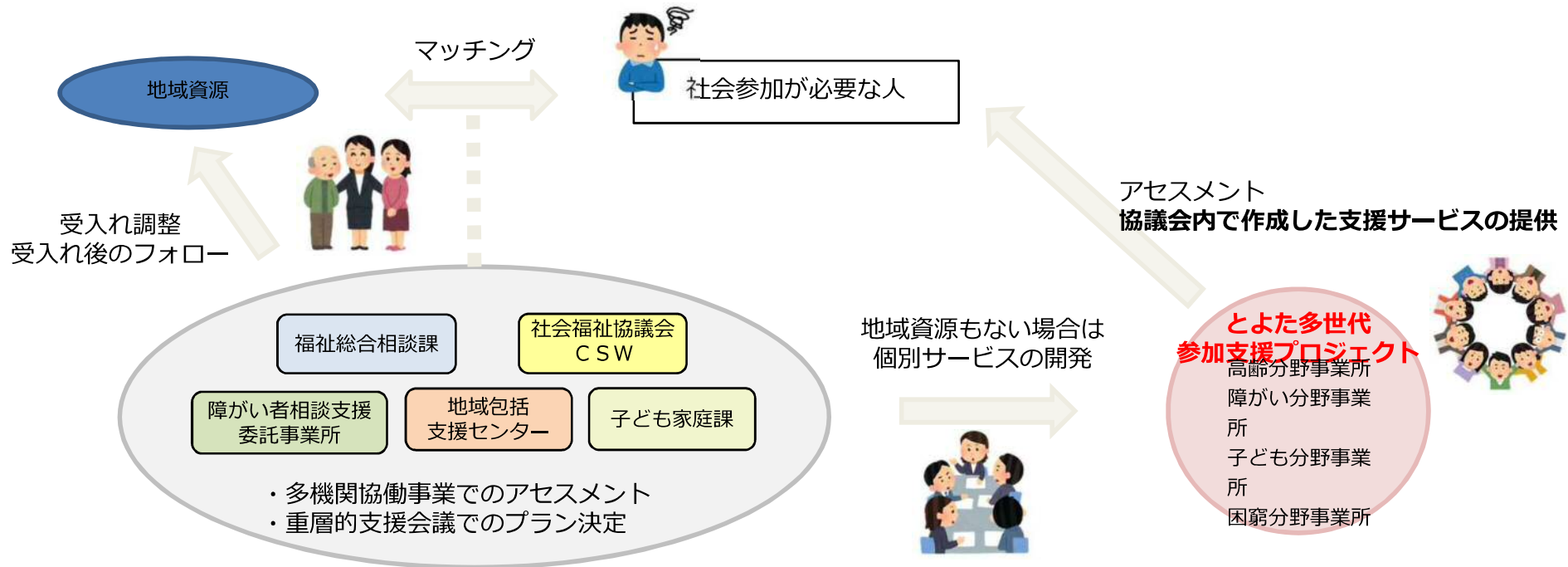


3. 重層的支援体制整備事業の実践 (先進事例紹介)

重層的支援体制推進事業における「参加支援事業」

基本事項

- 既存事業では対応できないニーズに対応するため、本人のニーズと地域資源との調整を行い、多様な社会参加を促進
- 本人に対する定着支援と受入れ先への支援（フォローアップ）



対応方針【一部新規】

- 社会参加につなげたいが、既存事業では対応できない支援において、本人のニーズと地域資源とのマッチングを図り、参加できる場所を確保するとともに、受け入れ先のフォローアップを実施する。
- 公的サービスやつなげる地域資源がない場合、新たに立ち上がる「とよた多世代参加支援プロジェクト」に支援を依頼し、個々のニーズに対応する支援開発を実施する。【**豊田市の重層的支援体制推進事業の最重要ポイント**】

介護保険や障がい者サービスといった公的サービスだけに頼らない。

令和3年3月

「とよた多世代参加支援プロジェクト」設立。

P-BASEが発起人となり、地域共生社会の実現にむけて、民間福祉事業所の横連携で「新しい取り組みのカタチ」を生み出すために共感した事業所等による会員組織。



令和3年3月キックオフ会議

↓

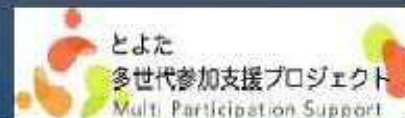
公的サービスでは対応しきれないニーズに対応するサービスを創出・提供することで、高齢、障がい、子ども、生活困窮等の様々な課題を抱える人が安心して暮らすことができる地域共生社会の推進を目的としてスタート。

令和3年5月から

令和3年4月から

→ 参加支援事業の一部を担うこととなった

とよた多世代参加支援プロジェクトの「ミッション」



令和3年5月 「とよた多世代参加支援プロジェクト」設立総会

P-BASEほか数者が発起人となり、賛同を頂いた市内の福祉事業所等を交えて、主旨の確認、役員紹介などを行い、プロジェクトを始動させた。



令和3年5月 設立総会の様子

ミッション1

利用できるサービス等がなく、困難を抱えた住民の個別支援について、豊田市からの支援依頼を受け、居場所や生活改善の場等を創出し、提供する。

ミッション2

事業の根幹となる地域共生社会の推進に関する民間事業所への理解促進

「仲間づくり」は「おたがいを知る」から



★団体構成（R4.2.16現在）

市内の法人又は事業所等 **64**

【内訳】 高齢者関係	9	特養、認知症デイ、リハデイ等
障がい者関係	17	生活介護、就労B型、自立生活センター等
子ども関係	5	放デイ、通信学校、企業主導型保育園 プレーパーク等
社協	13	各支所、出張所
その他	20	農業家、生花店、学生団体、フリースペース 便利屋さん、部品製造会社、コミュニティ電力 キャンプ場、大学ゼミ、外国人支援市民団体 デザイン会社、清掃業、仏壇屋、オムライス屋 ビジネスホテル 等

「仲間づくり」は「おたがいを知る」から



★ロゴマークの作成とLINE@運用開始

入会、非入会を問わず、LINE@への登録を促し「キモチ」のある方々への情報発信を実施。



★会員事業所の活動を知る！「定期オンライン勉強会」開始

月	日	《令和3年度》	テ	マ	話題提供者	参加者
6	18	生活期のリハビリテーションについて			P-BASE 坂元	12名
7	16	むもんの農業と今後の展望			無門福祉会 阪田さん	14名
8	20	中山間地の福祉事業所の展開			睦道 鈴木さん	14名
9	17	心の根っこは遊びで育つ			いま・ここ 小黒さん	26名
10	15	通信制高校（ルネサンス）の仕組みと学び			ルネサンス高校 西川教頭	22名
11	19	特養の社会的役割「+α」			旭会 三井さん	22名
12	17	働き方2.0			ジョルノ 寛井さん ポラリス 南都さん	36名
1	21	みんなでつくるスーパなまち？社会的処方とは			スマイリング 山口さん	24名
2	18	社協コミュニティソーシャルワーカーの取組み			社協 鈴木さんほか	46名
3	18	地域で安心して暮らすことを支える～防災をテーマに個別支援計画を活用して地域とつながること～			むもん生活支援センター 殿内さん	24名

今年度は、「仲間づくり」と「おたがいを知る」

③活動内容

- ・新たな取り組みの創出に関して、関係者との意見交換など

例1) 就労B型事業所の「園芸」事業に引きこもり青年が関われる仕組み

園芸農家 × B型事業所 × 多世代P



例2) 児童養護施設の雑木林を「共生型の森」にする意見交換

児童養護施設 × 農業家 × 地域包括 × CSW × 多世代P



例3) 若手農家さんのフィールドを活用して、引きこもりや困窮者などの多様な人たちが出入りして「仕事・居場所・役割」を作り出す仕組みづくり

地域包括 × 障がい事業所 × 農業家 × CSW × 多世代P

参加支援事業による事例

参加支援事業（重層的支援体制整備事業）での民間活力の活用事例

参加支援事業で再犯防止



ほとんど予定もなく、人との関わりも少ない高齢者で、お腹がすいてお金が手元にない時に万引きをしてしまう。
参加支援事業において、お店で作業などを手伝い、軽食の提供し、人との関わりが増えたことで万引きが止まった。

参加支援事業で人との関わりづくり



小学校3年生から不登校状態の16歳。母親と共依存関係にあることから、離れて他人と過ごす時間を確保するために、月2回、ボランティアさんと過ごす。
この日は和菓子屋の化粧箱折りなどの軽作業を実施中。

参加支援事業で他分野サービスの場を活用



高齢男性のための調理会に参加していた認知症高齢者とひとり暮らし高齢者。
調理会以外の居場所（生きがい）を作るため、障がいのB型就労の場に参加。
※B型事業所と苗ハウス所有農家は「とよた多世代参加支援プロジェクト」の会員。
※当該高齢者は障がい者サービスとしての参加ではない。