

# 地域共生社会の実現に向けて ～重層的支援体制整備事業を活用して～



厚生労働省社会・援護局地域福祉課地域共生社会推進室 支援推進官  
犬丸 智則

最初に結論から申し上げますと、重層的支援体制整備事業とは「連携・協働」を促進するための体制を整備していく事業です。

大切なのは、現場で様々なケースに携わっている皆さんの、この人のより良い幸せの実現に向け、「あとちょっと」「こんなあったらいいな」「こんなことをしてみたい」という想い（パッション）です。

自治体職員だけではなく、住民一人ひとりが持つ想い（パッション）とキャリアを解放し、対話の中で重ね合わせ、実践していくことが「これまでできなかったことができる」や「こんなことできた」というように現場で成功する解決策としての「成解」を生み出します。（それが「制度の狭間」や「複雑・複合的な課題」の解決にも資するとも言えます）。

さらに体感した方々のナラティブ（自身の物語り）にもなりそれが広がることで、点から面へまち全体が気がつけば「チーム」になり、共に学び高め合う住民自治、地域共生社会へと昇華していくのではないかと考えています。

重層的支援体制整備事業では解放、対話（視点の交換と共感）、価値創造（共創）、そして実践（協働）、ナラティブ（自身の物語り）、「成解」からの政策化、これができる環境、安心できる環境をどのように整備していくのかを全庁的に考えていき、システム化していくことが肝になっています。

以下、順に説明をしていきたいと思えます。

## 1 地域共生社会とは一人もまちも元気に

重層的支援体制整備事業は地域共生社会を実現するための手段の一つという位置づけです。全体的な位置づけは後ほど述べるとして、まずは地域共生社会の考え方について共有をしていきたいと思えます。

### (1) 主な背景—正解がない時代

#### ア 人口減少社会・まちが消える

私たちは今、人口減少社会に直面しています。令和5年度の厚労白書では、2015年に人口5,000人未満の自治体が14.8%だったものが、2040年には24.1%になると記載されています。この意味するところは何でしょうか？それはこれまでの右肩上がり（成長モデル）で作られてきた様々な「仕組み」が機能しなくなってきていることを意味しています。右肩上がりの時代は新たなものをどんどん作り、消費する社会。あれもこれもできる社会。しかしながら、それが通用しない、正解がない時代に来ている。その中で、私たちの暮らしの基盤となるまち（地域）をどうしていくかという課題に直面しています。

#### イ モデルなき人生の時代

一方、暮らしに目を向けると、これまでの右肩上がりの時代には、生まれて、学校、就職、結婚、子育て、年金暮らし。「一億総中流」という言葉が生まれるように、まだ概ね一本道の人生を歩んでいる人が多かった。そして「ただいま」と言えば「おかえり」と言ってもらったり、日々のたわいないことを話したり、愚痴を言ったりできる「血縁」「地縁」「社縁」といったそれぞれが居心地の良い「縁」の中で、人は自分をエンパワメントし、明日への活力の糧にしてきました。

しかし今はどうだろう？単身世帯の増加、個人化、非正規雇用の増加など個人を取り巻く環境は大きく変容。「人生すごろく」に示されるような一本道の人生モデルが通用しなくなるとともに、「縁」を持たない人も現れてきました。

ここまで言うとネガティブに聞こえますが、言い方を変えると自分の人生を「縁」も含めて自分で切り拓く、より、個人の意思、能力、資質を社会が求めるようになりました。

しかしながら、この現状に上手く馴染めない人、いわゆる「生きづらさ」を抱えている人たちが増えてきました。このような「生きづらさ」は百人百様であり、何か特殊なものではなくて、私たち自身にも起こるかもしれない。普段、まちですれ違っている方が「生きづらさ」を抱えている方かもしれない。それくらい目に見えず、本人にしか分からない（声なき声）。そのような「生きづらさ」が自殺や虐待、ひきこもりなどである日突然表層化してくることになります。

## (2) 地域共生社会—はじまりは「わたし」

これらの主な背景を踏まえ、これからの社会の方向性として、人は自由に、自分らしく生きる自律した個人であることに立脚し、それを妨げているものごとから解放し、一人ひとりが持つ力、可能性（潜在力）を発揮できるよう環境に働きかけながら整えるとともに、解放された人と人、さらに人と環境が相互に作用し合いながら共に高め合っていく社会を目指すことが大切です。

そのようなこれからの社会の方向性を概念化したものが地域共生社会となります。

すべての人の生活基盤としての地域とすべての社会・経済活動の基盤としての地域は地続きであり、人・分野・世代を超えて、地域経済・社会全体の中で、「人」「モノ」「お金」そして「想い」が循環し、相互に支える、支えられるという関係ができることで、暮らしの向上と持続的に発展するまち（地域）を実現していくことが大切です。

このことから、地域共生社会は地方創生と

共生支援を統合した（両側面を持つ）概念と言えます。

厚生労働省では「人」からの政策アプローチによる地域共生社会の実現を考えており、労働者協同組合法など様々な施策・事業が存在します。他省庁でも例えば、総務省の小規模多機能自治、内閣府の小さな拠点、環境省の地域循環共生圏など政策アプローチの仕方は異なりますが、目指している方向性が同じ施策・事業が行われています。

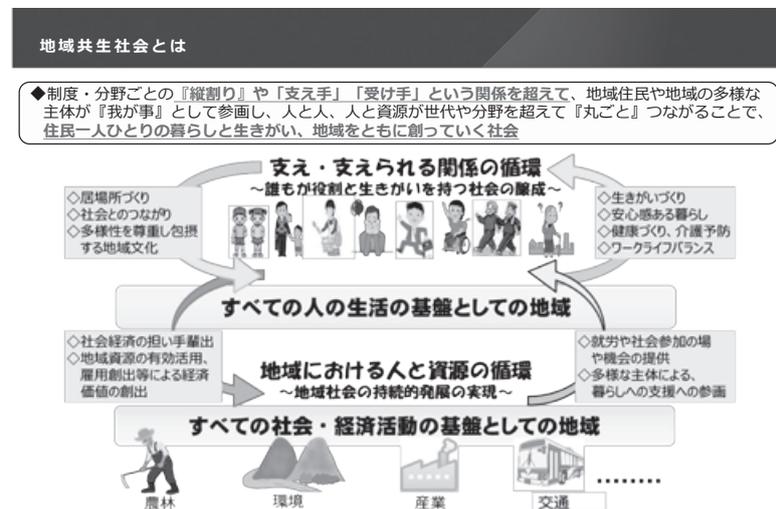
結局、福祉以外のところにもすべてつながっていき、またその逆も然りというように、それぞれの施策、事業は関連性があるものになっています。

このように、地域共生社会を目指す関わりしろは多様にあります。これらを一括して総合的に考え、各施策等を創意工夫をしながら活用していけるのが自治体となります。

## (3) 「人」からのアプローチ—今後の社会福祉のあり方

地域共生社会を目指していく上で、今後の社会福祉のあり方として、地域におけるつながりを育むことで、社会的孤立や社会的排除、「制度の狭間」にも対応し、個別支援とともに暮らしを支えていくこと。自分も住民であるとの視点から暮らし全体を見渡し、地域住民や他領域の関係者と協働し、「本人が選択する生き方」を追求し、共に応援していく（協働による個人の自律の支援）こと。そして、産業・福祉などの「タテワリ」を超え、暮らしの向上と地域活性化を実現する「循環」を生み出し地域の持続を支えていくことが大切です。

個を起点としながらその射程をまちづくりまで広げ、暮らし全体を見渡せば当たり前前に地続きである産業や農業、交通などともつながりながら、人もまちも元気になっていくこと。言い換えると、ハンディがある方も役割を持つ社会を作ることができれば、誰にとっても暮らしやすい「自分よし 相手よし 世間よし 未来よし」という「三方よし+（プラス）」な社会・まち（地域）につながるのではないかと考えます。



## 研修紹介 研修2 地域共生社会の実現に向けて

～重層的支援体制整備を中心に～

私たち福祉の現場は人の暮らしを知っています。だからこそ、データではない、人から始まるリアルなまちづくり、さらには小さな経済圏の創出ができるのです。

日々の暮らしの中で、一人ひとりが「幸せ」を感じとることができるまちだからこそ、人は離れず、まちの外から人々が集まる。若者がまちに留まって、新しい家族が生まれ、子どもの声があふれる—福祉分野からは「人」を切り口に地域共生社会を目指す中で、人もまちも元気にしていくことが、結果的に人口減少社会における一つの解決策になるのではないのでしょうか。

### 2 包括的な支援体制—参加が「与えられる」から「確保」へ

1では社会福祉の方向性、そこからの地域共生社会の概念について述べました。ここからは、福祉分野から地域共生社会の実現に向けた取組について述べていきます。

#### (1) 最初に—地域共生社会の実現に向けた取組経緯

平成29年の社会福祉法改正において、地域福祉推進の理念が規定されるとともに、包括的な支援体制の整備が全市町村の努力義務となりました。

そして令和2年の社会福祉法改正において、包括的な支援体制の構築の支援を目的とした重層的支援体制整備事業が創設されました。

そのため、包括的な支援体制＝重層的支援体制整備事業ではないことに留意する必要があります。

#### (2) 地域福祉推進の理念と包括的な支援体制を見てみると

まず地域福祉推進の理念を見ると、社会福祉法の第4条第1項では「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」が謳われ、2項では「福祉サービスを必要とする地域住民が」「あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される」ことが、3項では「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、「連携等によりその解決を図る」こととされています。

そして市町村の努力義務として第106条の3において「市町村は（中略）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。」とされ、施策として明示されました。

この施策を事業化したものが「地域づくり」「包括的相談」「参加支援」ということになります。これらを一体的に進める体制を整備していこうというのが包括的な支援体制の意味するところとなります。

ここでのポイントはそれぞれの事業がそれぞれ関連しており、切り離せるものではないということです。

1で述べた「声なき声」は地域から見つけることが多々あります。

例えば、東京のある立ち飲み屋。ここは様々な人が1人で気軽に飲みに来ています。奥さんを亡くした高齢者の方や就職氷河期世代の単身者、もちろん障害のある方も。みんなが当たり前に行って来て、自分の好きなお酒や料理を注文して他の人と話をしています。人と人が自分の好きなことで自然につながり、安心して話ができる環境、来週も頑張ろうと自分をエンパワメントする場になるとともに、対話の中で、ちょっとした困りごとが解決する場にもなります（話すこと自体も解決です）。

ここから見えるのは、日常の暮らしの延長にあるこういう場が、ちょっとした地域生活課題の把握、連携等しながら解決する場になっていることです。しかし、そこで解決ができないことも出てきます。そういう時こそ行政がちゃんと受け止めることが大切です。この立ち飲み屋に自治体職員が顔を出しに来ます。来て店主と話をすることで、何かあった時につないでもらうということになっています。これだけでも行政は相談の窓口を一つ増やしたのと一緒ですよ。

このように、今、見えている人だけではなく、「声なき声」にも想いはせながら、本人をど真ん中に、入口と出口を豊かにしていくのが、包括的な支援体制を考える上では大切です。そのためのキーとなるのが地域づくりです。

#### (3) タテワリを超える—計画的偶発性をどう生み出すか

入口と出口を豊かにするには、庁内関係者

だけではなく、多くの住民、民間事業者等の参加・参画が必要となります。そのためには、最初に述べたように、参加・参画の敷居を下げる「きっかけ」に着目することが大切です。

それは例えば、興味・関心をきっかけに参加できる“楽しさ”や生活の中の“ふつう”のことをきっかけに参加できる“日常性”です。

そしてはじまりは「わたし」「わたしたち」。一人ひとりができることを持ち寄り、「わたし」を活かしてゆるやかなつながりを生んでいくことが大切です。

そのため、政策的にやらなければいけないのは「こうやりたい」を実現できる環境を整え、現場とともに育てていくこととなります。

人も地域も多面性があります。視点を交換しながら価値創造、そして共感の中で協働実践していくための多様な主体による地域活動の展開における出会い・学び、そして実践へとつながるゆるやかなプラットフォームをいかに多彩に形作れるのかということが求められています。

ある町では「車座」と称する月に1度の飲み会を始めました。ポイントは安心して話せる場。そのための工夫は、誰が来ても良いし、来たいときに来たら良いという出入りの自由、目的は最初から決めない、お酒や料理を持ち込み場自体を自分たちで作ることでの当事者意識の醸成です。ここではまちづくり会社、福祉関係者、元ひきこもり当事者、大学の先生など異分野の人たちが集まり話す中で、お互いを知り、視点を交換していきました。そこで出てきたのが、「全然福祉のことを知らなかった、もっと早く知っておけば良かった」というまちづくり会社の方の声。

行政もタテワリですが、実は地域もタテワリです。そこを超えるために、まずはお互いを知り、視点の交換をしながら価値創造につながる計画的偶発性をどう仕掛けていくのかが、地域づくりを考える上でのポイントとなります。

フィールドワークや体験ゲーム、市民協働部門が実施するラウンドテーブルの場の活用など、計画的偶発性を仕掛けていくための手法は色々あります。

大きな円ではなく、「わたし」「わたしたち」からはじまる無数の小さな円がたくさん生まれ重なっていくことが色んな人が色んな形で

関わる（「役割を持つ」「参加する」「働く」）ことにもつながってきます。

福祉に巻き込むのではなく、「わたし」「わたしたち」からはじまる中に、福祉が潜んでいることへの理解が大切です。

#### (4) どうする我がまち—包括的な支援体制構築に向けて

包括的な支援体制の構築は市町村の努力義務となっています。

そのためには、まずは地域共生社会について我がまちとして理解することが第1歩です。

自分たちの言葉で語れるからこそ、その目指す方向性について目線合わせができ、それが共通の価値となります。

そして、暮らし全体を見渡しながら、住民の幸せを応援するためには何をしなければいけないのかを考えると、住民活動の活性化や人材育成、地域交通、住まいなど多岐にわたります。

共通の価値を基盤として、あらゆることが重層的に動くことですべての住民の幸せ、住民幸福度の高いまちを実現していくこととなります。

そのためには地域生活課題を幅広い視点で捉え、機能的にどう進めていくのかを戦略的に考えていくことが大切です。

ここまで言うと、何か難しく感じられるかもしれませんが、実は皆さんは既に考え、しかも文書化をしていることにお気づきでしょうか。それが地域福祉計画です。

庁内だけに留まらず、住民も参加し、対話をしながら、我がまちとしてのビジョン、そしてどうアクションを起こすのか、そのための課題は何なのか、クリアするにはなどを考え、計画として明文化することで、共通の価値の基盤づくりと戦略的で包括的な支援体制の整備を進めているのではないのでしょうか。

あるまちでは地域福祉計画を策定する際、市役所内のほぼすべての事業を把握、ヒアリングをすることでどこにどういう機能や財源があるかなどを把握するところから始めました。

また、庁内散歩と呼んで、色々な課に出向きながら、それぞれの課は何をしているのかを学び、そこから対話の中で職員同士の距離をつめ、福祉×〇〇という妄想を伝えながら、少しずつ、各職員のアンテナを高めていっている担当者もいます。

## 研修紹介 研修2 地域共生社会の実現に向けて

～重層的支援体制整備を中心に～

地域福祉計画はその策定過程そのものが協働のプラットフォームとなります。

自治体は、戦術は得意です。しかしながら、最初に申し上げましたが、右肩上がりの時代とは違い正解がない時代の中で、少し大きな視点で、地域経営の視点から戦略的な思考で考えていくことが大切です。

このことが、2040年に向け、自助・互助・共助・公助のバランス変容、機能的な自治体経営をもたらすことにもつながります。

「すべての住民が安心していきいきと暮らすまちへ まちそのものがなくならないように」

今一度、地方自治法第1条の2「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」を考えることが大切ではないでしょうか。

### 3 重層的支援体制整備事業—機能的に動かすためのサブシステム

#### (1) 重層的支援体制整備事業の位置づけ

重層的支援体制整備事業は、包括的な支援体制の構築「の支援」として創設されました。

重層的支援体制整備事業という包括的相談支援事業、参加支援事業、地域づくり事業がメインだと思われがちですが、これは包括的な支援体制の中で元々全市町村が行っていたことです。

重層的支援体制整備事業での「売り」は、継続的伴走支援、多機関協働による支援です。これらが潤滑油となって、包括的相談支援事業等を動きやすくする機能を持っています。

高齢・子ども・障害・生活困窮といった福祉分野にとどまらず農業、商業、交通など既に施策や事業、また地域の住民活動の支援も様々な分野であります。これをメインシステムと呼びます。

しかしながら、現場の実践者からの「もっとこの人を応援したい」「もっと分野を超えていきたい」「もっとまちづくりまで射程に入れて取り組みたい」等の想いを実現するためには、現場の相談員や地域住民等実践者が安心して分野を越境できる体制を整備していかなければ、属人的な動きやメインシステム間の「連携」の範囲内に留まってしまいます。

これまでできなかったことを自治体が今あ

るものを活かし、創意工夫しながら実現していくための個別の支援や住民活動をよりよくするために、あくまでも全体を見ながら体制を整備する事業が重層的支援体制整備事業となります。

このように、メインシステムをより動きやすくするための位置づけとして、重層的支援体制整備事業はサブシステムと呼ばれています。

#### (2) だからプロセスが大事

重層的支援体制整備事業ではある意味、不可能を可能にする分、解放、対話（視点の交換と共感）、価値創造（共創）、そして実践（協働）、ナラティブ（自身の物語り）、「成解」からの政策化、これができる環境、安心できる環境をどのように整備していくのかを、システム化するためにどのように整備していくのかを全庁的に考えていくことが肝になってきます。

そのためには、全住民が幸せになるには！？という問いから、地域住民や現場の相談員、社会福祉協議会やその他支援機関など幅広い実践者の声から「あとちょっと」ができない要因の把握、明確化と管理職のマネジメントが融合しながら体制を整備していくことが大切です。なぜなら、要因を解決するには、組織を変えていくが必要になることもあるからです。

あるまちでは、要因を明確化する中、課長級と部次長級のプロジェクトチームを経て以下の体制を整備しました。

- ①重層的支援会議での決定事項は市長でも覆せない（越境の合法化、心理的安全の確保）
- ②会議の場では看板（所属）を背負うべからず（共創空間づくり）
- ③多機関協働事業を核に全体を見渡す組織を新設。そこに現場の相談員の相談を受ける支援者支援の観点からの相談機能を付与
- ④受託事業者とのおしゃべり会（外から見た要因の抽出）

さらには、地域づくりを進めるために、市民協働部門で中間支援組織を設置し、新庁舎における対話の空間づくりなど機能面を見ながら全庁的に整備をしていっています。

そして、実践をしながら毎年ブラッシュアップをする手法をとっています。

また、公務員の複業を導入した自治体や、機能的に動かすために市民協働や企画部門が重層的支援体制整備事業の主担当を担ってい

る自治体もあります。

自治体が陥りやすいのは、事業だけを実施しようという観点から、最初に体制の全体像をポンチ絵に描こうとします。しかしながら、かっちりとした体制を描きすぎると、人はそれが限界だと境界をつくり、その中での実践は行おうが全体の広がりはなくなっていきます。

その意味では機能的に体制を整備する自治体は余白が多く、協働しながらポンチ絵が彩り豊かになる……ポンチ絵でははまらない……無限に実践が広がる可能性を持つのではないかと考えます。

そのためには、体制を整備していくプロセスが大切ですが、なかなか一朝一夕には構築できません。

時間をかけながら丁寧に進めていくことが大切です。だから任意事業という位置づけになっています。

重層的支援体制整備事業の中で、小さくても実践をした体験が職員の人材育成にもつながっていきます。

「あとちょっと」に手が届くようになったことで、複雑・複合、狭間という課題が結果的に解決することにつながっていきます。

『「これはうちの仕事じゃありません」というのが恥ずかしくなってきたわ」

文化として定着することで、初めて断らない相談が実現できることとなります。

その意味で、重層的支援体制整備事業はじわじわと効果が出てくる漢方薬とも言われています。

### (3) 重層的支援体制整備事業への想い—現場の実践者の声も踏まえて

- ・ これまで手が届きそうで届かなかったところに「とりあえず、やってみる」ことができるようになったこと
- ・ 体感した職員や民間事業者等のナラティブ（自身の物語り）になり、それが伝播し、どんどん越境していくこと
- ・ まち全体が、気が付けば“チーム”になっていること
- ・ 重層的支援体制整備事業を福祉のものだけにしたくない。コモンズになれば良いと考えること
- ・ 対話の中で、これからの自治、そして地域

共生社会の夜明けを迎えることができるのではないか。

## 4 最後に

「地域共生社会」というコンセプトで目指しているのは、すべての人が自分らしく共に生きる包摂的な社会です。

それを実現する包括的な支援体制のあり方として、「重層的支援体制」を明示したものです。

- ①住民の皆さん同士の「気遣い合う／支え合う」関係性が豊かで（「地域づくり支援」）
- ②住民の皆さんや地域の事業所などの活動が、ひとりが考えるより良い幸せの実現に合わせて柔軟に機能を変化（「資源化」）することができ（「参加支援」）
- ③これらと相談支援が相互に関わり・働きかけ合いながら包括的な支援体制を提供する（「包括的相談支援」「多機関協働」「継続的支援」）

最初に述べましたが、私たち福祉の現場は人の暮らしを知っています。だからこそ、データではない、人から始まるリアルなまちづくりができるのです。

「遠回りするほど、おおぜいが楽しめ、うまくいかないことがあるほど、いろいろな人に役割がうまれる」

第1回地域共生社会推進全国サミットでの長久手市長（当時）の言葉です。

「正解」はありません、あるのは「成解」だけです。

地域共生社会の実現に向け、みんなで行ったり来たりしながら共に歩んでいきましょう！  
ぼちぼちと。

### 著者略歴

犬丸 智則（いぬまる・ともりのり）

民間企業勤務を経て、2005年に滋賀県守山市役所入職。健康福祉分野を長く経験。職務を通じて様々な市民・団体に出会う中で、自分らしい生き方の実現を起点に、コミュニティの再生、地域の活性化が循環するまちづくりに取り組んできた。2020年には、空き店舗をリノベーションし、地産地消の「食」と「働き方」「福祉」をつなぐ「Café Ink MORIYAMA」を開設。その中心的な役割を担う。現在は、厚生労働省地域共生社会推進室で、主に自治体支援・研修企画等を担当。