世界が進むチカラになる。

MUFG

アジャイル型地域包括ケア政策共創PGオープンセミナー

包括的支援体制／重層的支援体制整備について知り、地域包括ケアシステムの明日を考える

三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社
社会政策部　主席研究員　岩名　礼介

三菱UFJリサーチ＆コンサルティング

包括的支援体制とはどんな感じなのか？

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

世界が進むチカラになる。

MUFG

包括的支援体制の構築は「努力義務」、重層は「任意事業」

社会福祉法 第106条の３
（包括的な支援体制の整備）

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**。

包括的な支援体制の整備は、

努力義務

社会福祉法 第106条の４
（重層的支援体制整備事業）

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、前条第一項各号に掲げる施策として、厚生労働省令で定めるところにより、重層的支援体制整備事業を**行うことができる**。

重層的支援体制整備事業は、

手あげに基づく任意事業

出典）齋木由利講演資料（三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社）

「制度・事業中心」から「本人・世帯中心」へ

制度・事業中心の考え

制度の要件や事務所掌の範囲で対象者への支援を考える

課題の全体像が**見えにくい**

どういう生活が望ましいか**支援者が判断**する

要件や所掌に該当しない場合に**排除してしまう**

インフォーマル資源を**「支援者」**が活用する

支援者としての限界に**気づきにくい**

足りない社会資源が**見えにくい**

本人・世帯中心の考え

対象者の状況を全体的に捉え、必要な支援を考える

本人・世帯の課題だけではない全体像が**見えてくる**

どういう生活が望ましいか**本人が考え意思決定**する

専門性や所掌に該当しない場合には**他の支援者と連携する**

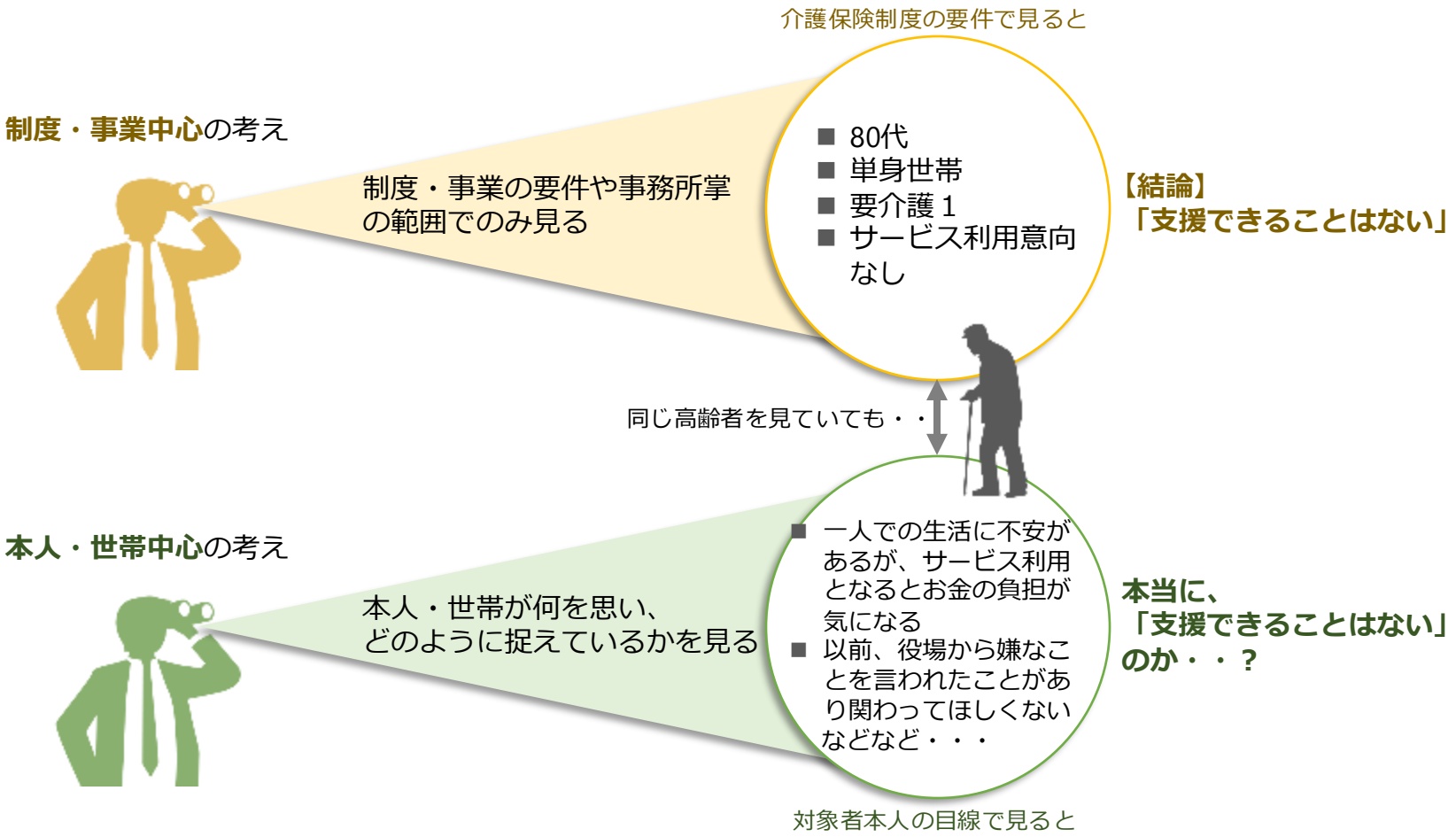
インフォーマル資源を**「本人」**が活用する

支援者としての限界に**気づきやすい**

足りない社会資源が**見えやすい**

資料）三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社「「包括的な支援体制の整備」が市町村の努力義務になっているなんて知らなかったという人へのガイドブック～対話と協働による学び合いにより、本人・世帯中心の支援を取り戻す～」令和６年３月

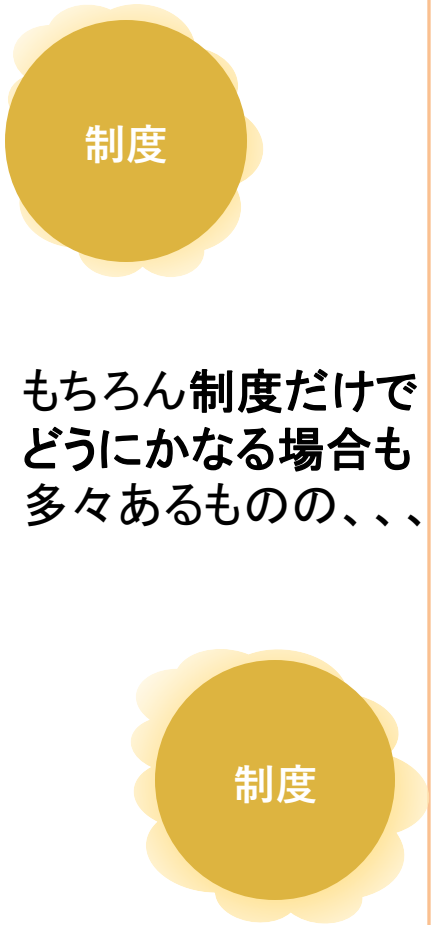
要件を満たしていないと支援できないのか？



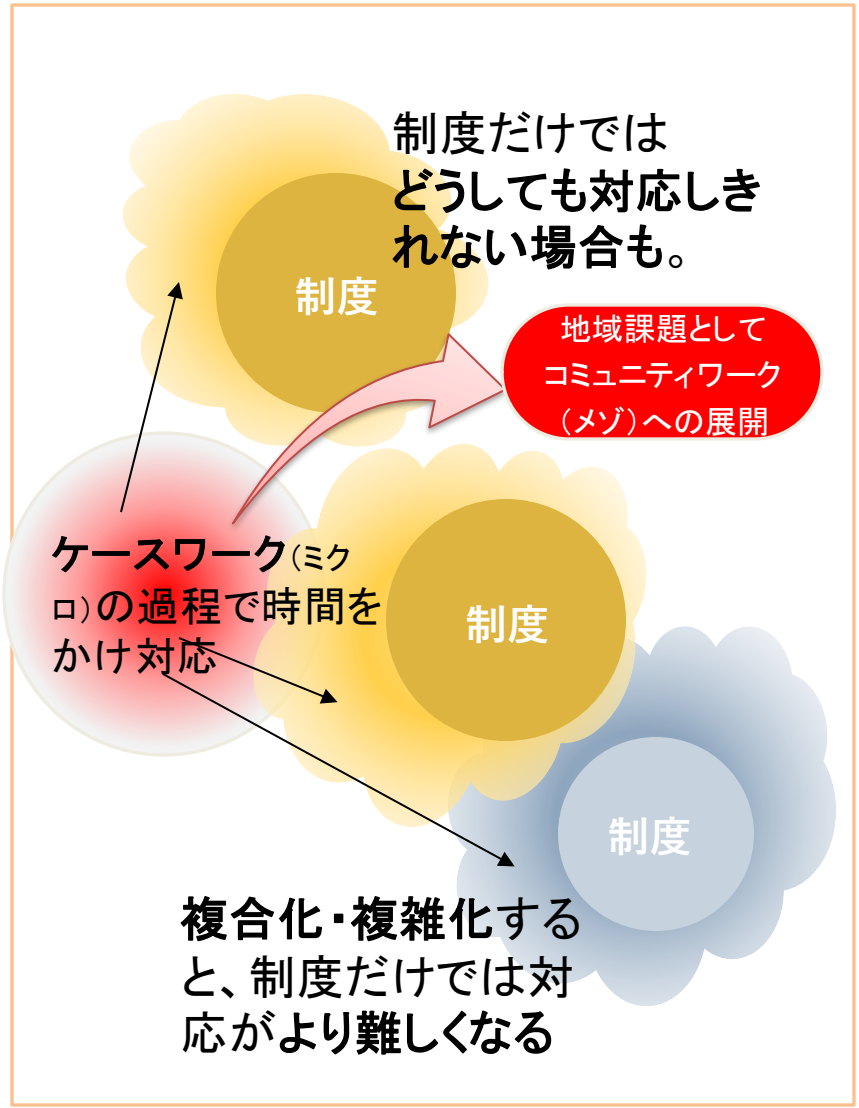
資料）三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社「「包括的な支援体制の整備」が市町村の努力義務になっているなんて知らなかったという人へのガイドブック～対話と協働による学び合いにより、本人・世帯中心の支援を取り戻す～」令和６年３月

人の生活課題の形は多様：制度・サービスだけではカバーできない

生活課題はひとそれぞれ。形は似ていても厳密には違う形をしている。



もちろん**制度だけでどうにかなる場合も**多々あるものの、、、



制度だけでは**どうしても対応しきれない場合も。**

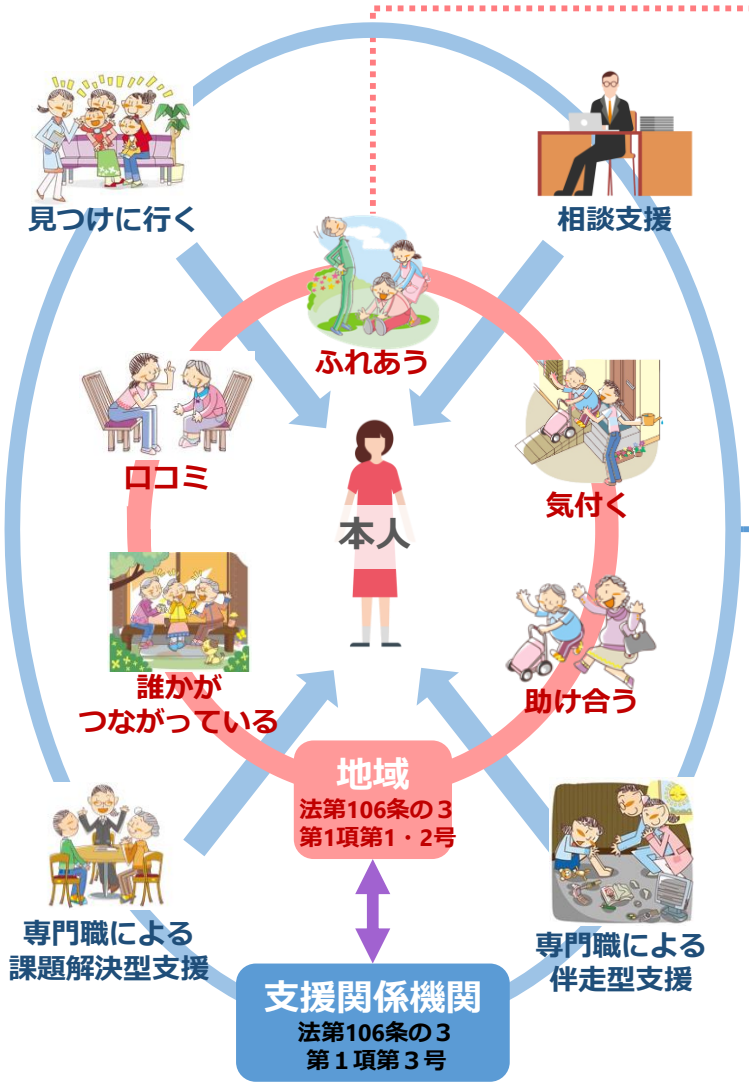
ケースワーク（ミクロ）**の過程**で時間をかけ対応

複合化・複雑化すると、制度だけでは対応が**より難しくなる**

資料）三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社に岩名礼介加筆

包括的支援体制

資料）三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社「「包括的な支援体制の整備」が市町村の努力義務になっているなんて知らなかったという人へのガイドブック～対話と協働による学び合いにより、本人・世帯中心の支援を取り戻す～」令和６年３月



生活を下支えする地域ができている

- 住民同士がつながる多様な機会が地域の中にある
- 上記の場に参加することが難しい住民をフォローする体制がある

ケースを見つけに行くことができている

- 相談窓口で待つだけでなく、ケースを把握しに行く取組を行っている
- 地域で把握された情報・ケースをつないでもらうルートができている

ケースを受け止めることができている

- 所掌する制度やサービスの適用可否に関わらず、どんな相談も受け止めている
- 表面的な訴えだけでなく、対象世帯の生活課題全体を把握する対応が必要に応じて行われている

インフォーマルとフォーマルが協働している

- 地域の関係者にも関わってもらった上で、“孤立の解消”も視野に入れた支援が行われている
- 支援関係機関においては、必要に応じて福祉以外の部門との調整、外部の関係機関との調整が行われている

必要に応じて伴走支援が行われている

- 課題を緩和しながら長期に関わる場合、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などに、伴走支援が行われている

不足する社会資源を開発する仕組みがある

包括的支援体制と事業

資料）三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社「「包括的な支援体制の整備」が市町村の努力義務になっているなんて知らなかったという人へのガイドブック～対話と協働による学び合いにより、本人・世帯中心の支援を取り戻す～」令和６年３月

わがまちでは、包括的支援体制の整備は、どのくらい進捗しているか？

地域生活を下支えする地域ができているか？

- 住民同士がつながる多様な機会が地域の中にあるか？
- 上記の場に参加することが難しい住民をフォローする体制はあるか？

ケースを見つけに行くことができているか？

- 相談窓口で待つだけでなく、ケースを把握しに行く取組を行っているか？
- 地域で把握された情報・ケースをつないでもらうルートができているか？

ケースを受け止めることができているか？

- 所掌する制度やサービスの適用可否に関わらず、どんな相談も受け止めているか？
- 表面的な訴えだけでなく、対象世帯の生活課題全体を把握する対応が必要に応じて行われているか？

インフォーマルとフォーマルで協働しているか？

- 地域の関係者にも関わってもらった上で、“孤立の解消”も視野に入れた支援が行われているか？
- 支援関係機関においては、必要に応じて福祉以外の部門との調整、外部の関係機関との調整が行われているか？

必要に応じて伴走支援が行われているか？

- 課題を緩和しながら長期に関わる場合、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などに、伴走支援が行われているか？

不足する社会資源を開発する仕組みがあるか？

― 重層的支援体制整備事業の各事業 ―

※鍵括弧内は、「重層的支援体制整備事業に係る自治体事務マニュアル」からの引用

地域づくり事業

「地域の社会資源を幅広くアセスメントした上で、世代や属性を超えて住民同士が交流できる多様な場や居場所を整備する」

アウトリーチ等を通じた継続的支援事業

「アウトリーチ等事業が重視する支援は、本人と直接かつ継続的に関わるための信頼関係の構築や、本人とのつながりづくりに向けた支援」

「対象者を見つけるため、支援関係機関とのネットワークや地域住民とのつながりを構築するとともに、地域の状況等にかかる情報を幅広く収集する」

包括的相談支援事業

「相談者の属性、世代、相談内容等に関わらず、地域住民からの相談を幅広く受け止め、本人に寄り添い、抱える課題の解きほぐしや整理を行う」

多機関協働事業、支援プランの策定

「複雑化・複合化した事例に対応する支援関係機関の抱える課題の把握や、各支援関係機関の役割分担、支援の方向性の整理といった、事例全体の調整機能の役割を果たすもの」

参加支援事業

「本人や世帯が、地域や社会との関わり方を選択し、自らの役割を見出すために多様な接点を確保することを目的とした支援」

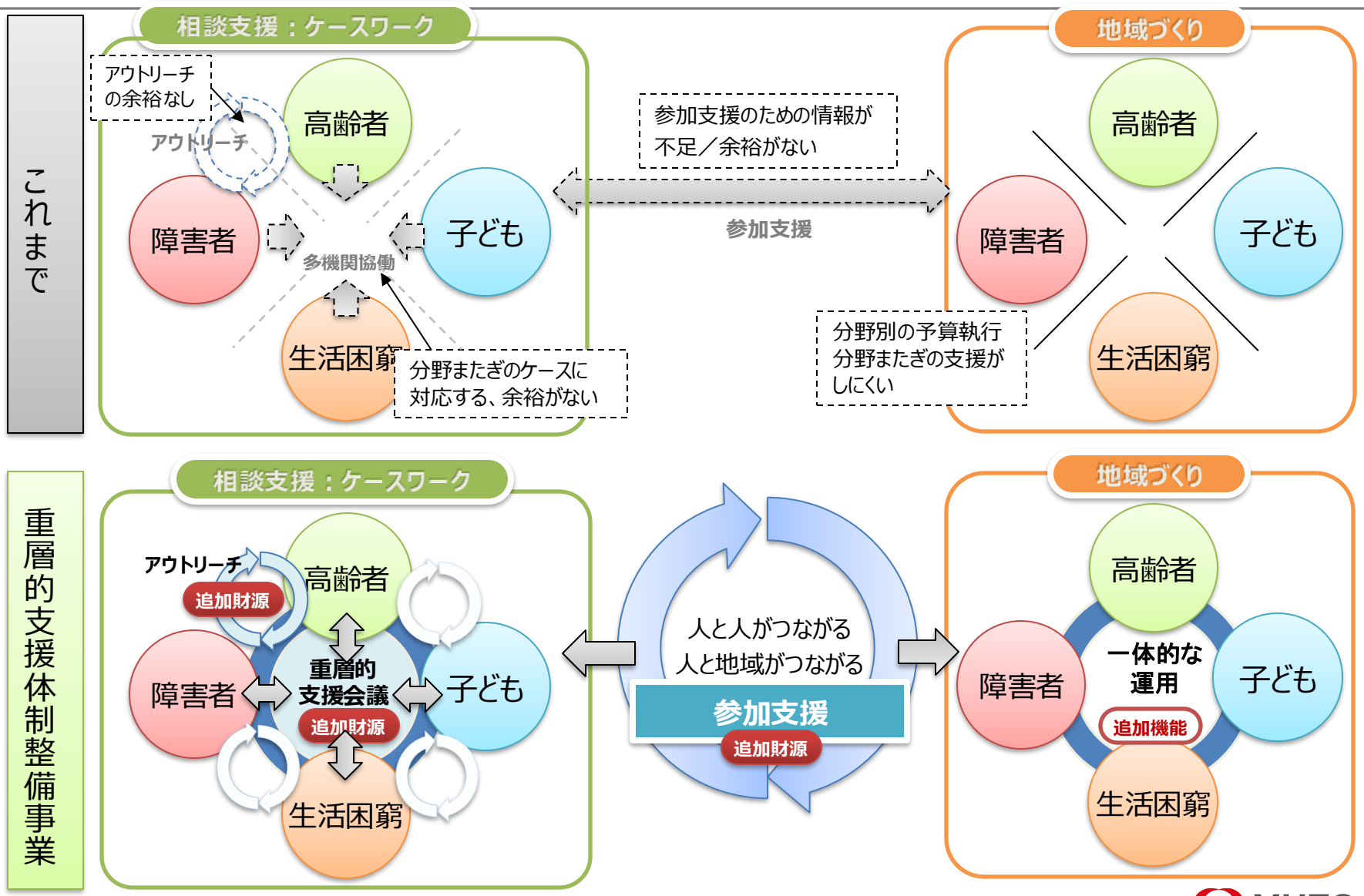
重層的支援体制整備事業

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

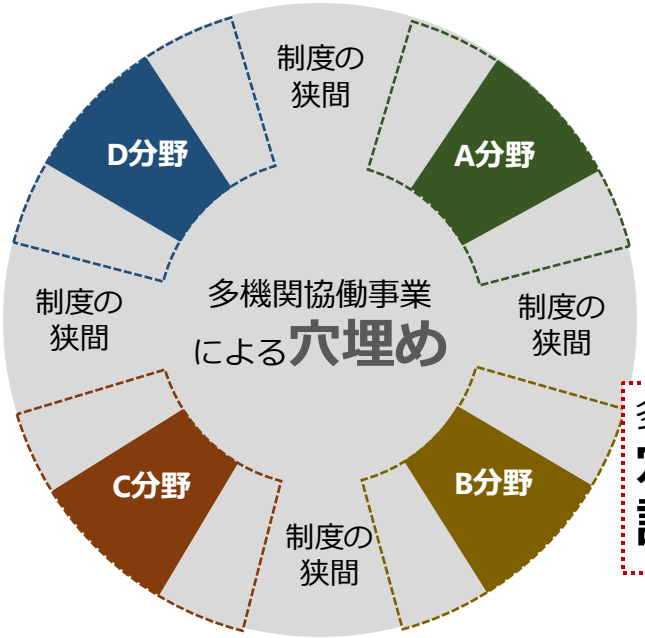
世界が進むチカラになる。

MUFG

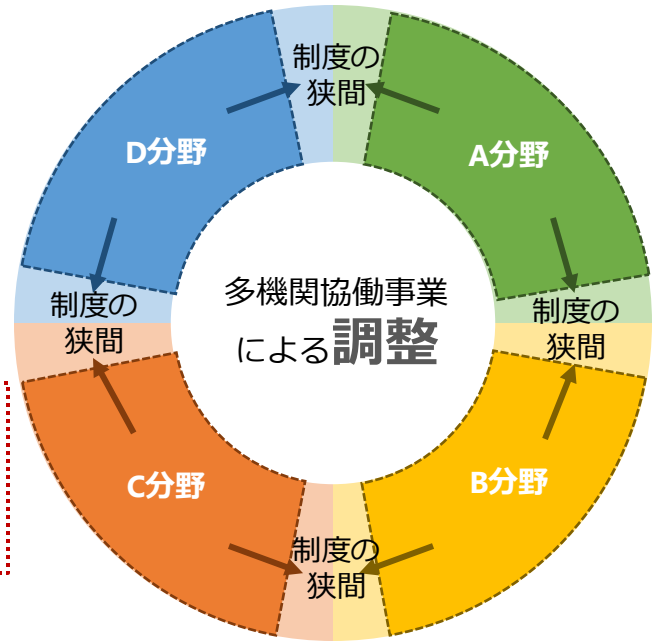
重層的支援体制整備事業で何が変わるのか



重層事業は、他分野のお助け事業ではない。



多機関協働事業は
穴埋めではなく
調整を担う



多機関協働事業が**穴埋め**をすることで、制度の狭間に対応するのが恒常化する

少しでもイレギュラーな対応は多機関協働事業に任せられてしまい、**各分野の支援力が低下**

各分野がはみ出した対応をすることで制度の狭間を埋める

各分野の支援力が向上し、全体の底上げにつながる

重層的支援体制整備事業にまつわる７つの「じゃない」

重層的支援体制整備事業は、〇〇じゃない	重層的支援体制整備事業は、〇〇である
利用者を支援する**新しいサービス**の体系	支援者が効果的に（無理な負担なく）利用者を支援するための**体制づくり**
分野を越えた課題に対応できる専門職によるスペシャルチーム	各分野担当で構成されるスペシャルチーム（事務局はマネージャーの役割）
困難事例に対応できる専門部署	各分野担当が困難事例でも対応できるようにコーディネートする部署
それぞれの生活問題を解決するための仕組み	解決できなくても伴走し続けることで一人にしない仕組み
専門職が伴走	専門職と地域の「人のつながり」で伴走
福祉部門での地域づくりを強化する事業	福祉部門以外も含めた、広い意味での地域づくりの強化を目指す事業
地域住民に担い手となってもらう事業	地域住民と行政が協働する事業

介護保険・医療保険だけでは生活は支えられない。

地域共生社会における「本人・世帯」中心のアプローチ

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

世界が進むチカラになる。
MUFG

包括的な支援の「包括」とはどういう意味か？（私見）

制度に利用者をあわせにいくケア

制度・事業中心の考え

行政の仕事は、
各種社会保障・福祉制度の
公平・公正な運用と適用

本人・世帯中心の考え

利用者にあわせにいくケア

対象者・生活課題に対して
包括的に支援を行うこと
制度・事業は手段に過ぎない

「包括」のもつ意味

- 本人だけなく家族や周囲の人々も含む
- 複合化・複雑化した生活課題分野を越えた生活課題
- フォーマル制度以外の地域のあらゆる資源・関係性

「包括的な支援体制」では包摂性や「丸ごと（comprehensive/holistic）」の意味あいが強く、「地域包括ケア」の「包括」が、「統合（integrated）」を主とした意味あいを持つのとは異なると考える。

包括的な支援体制整備が必要になっている時代背景

制度と制度の隙間を埋めてきた機能が消失

◆変わりゆく　家族機能
◆変わりゆく　地域のつながり
◆消えた　企業福祉と安定雇用
◆消えゆく　曖昧な領域・人

- 隙間を調整する役割が減衰することで「サービス・制度・事業」の限界が露呈。
- 生活課題の複雑化・複合化
- 加えて専門職の人材不足

① 制度・事業の当てはめではない「個別性の高い支援」が必要

② 課題解決ではない「伴走支援」も必要。

③ 困難事例解決だけでなく中長期には「将来の困難事例を予防する」視点が必要。

「個別性の高い支援」と「伴走」「予防」には地域が必要

個別性の高い支援	伴走支援	予防の視点
標準化された制度だけでは、個別性の高い支援への対応は無理	専門職だけでの長期の継続的伴走支援は非現実的	限られた専門職で増え続ける困難事例に対応は非現実的。ひとのつながりで困難事例にならない環境をつくる。

これだけの機能を専門職・行政だけで担うのは不可能。
既存の発想にとらわれない「地域づくり」が不可欠。
従来の「福祉のまちづくり」というよりは、人とひとが普通に／多様につながる多様なアクセスポイントが存在するような「まちづくり」が必要。

制度の適用だけでは生活は支えられない

積み木だけでは瓶の隙間はうまらない

介護保険、生活保護、医療保険などの制度は、その利用の範囲と条件が定められています。行政は制度の規定に従うほかありません。柔軟性がないという点では「積み木」のようなもの。これでは、個々の住民の生活のニーズ（瓶）の隙間は埋まりません。
生活課題はこうした「隙間」が絡み合って生じることがあります。
社会保障制度だけで、住民の生活継続は支えられません。包括的な支援体制の取組は、この隙間と向き合うことでもあります。

資料）岩名礼介講演資料（三菱UFJリサーチ＆コンサルティング株式会社）
絵）岩名礼介

岡村重夫「地域福祉論」

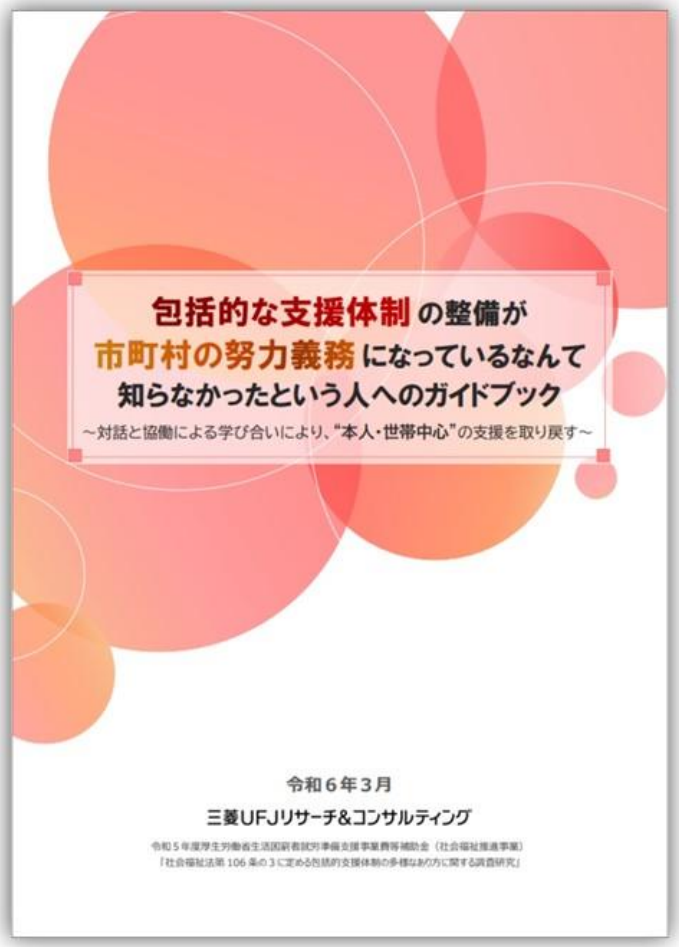
出所） 岡村重夫「地域福祉論」光生館、p.9
赤字は岩名が着色

真の「福祉」であるためには、個人の主体的にしてかつ個別的な要求（needs）が充足されなくてはならない。その意味では「福祉」は終局的には「個別的処遇」である。

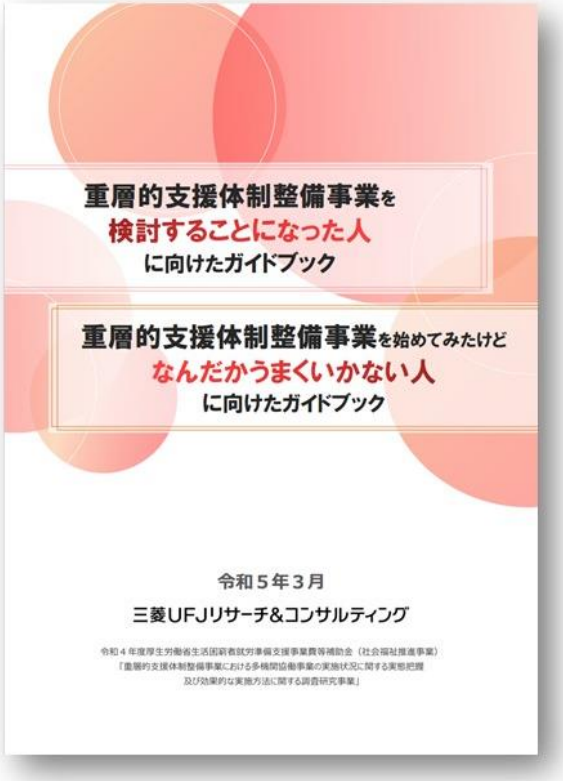
つまり、すべての個人に平等の権利と機会を保障するような一般化施策―全国民の平均的要求を平均的な方法で充足する専門分化的制度による政策― と並行して、それに均衡する程度において個別的処遇は必要なのである。

（中略）なぜならば、個人は自分の生活に関する重要な問題については、自己の決断により決定したいという主体的要求を持つからであり、この要求と彼の個別的な生活条件を無視する画一的処遇は、いかにそれが物質的に豊富なものであっても、彼を満足させるものではないからである。

重層的支援体制整備事業ガイドブックシリーズ



シリーズ第３弾：「包括的な支援体制の整備が市町村の努力義務になっているなんて知らなかったという人へのガイドブック」をリリースしました。



【参考】 地域包括ケアシステム

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

世界が進むチカラになる。

MUFG

地域包括ケアシステムとの接点

- 「積み木」は地域包括ケアシステムの中では何に該当する？
- 「積み木」の隙間を埋めるために必死に努力してくれているケアマネをご存じないですか？
- 介護保険の給付だけでケアプランを作るということは、積み木でいえばどういうことでしょうか？
- 専門職を疲弊させないために必要な行政の取組は何でしょうか？

「住み慣れた地域」で「自分らしい暮らし」ってどういうこと

住み慣れた地域

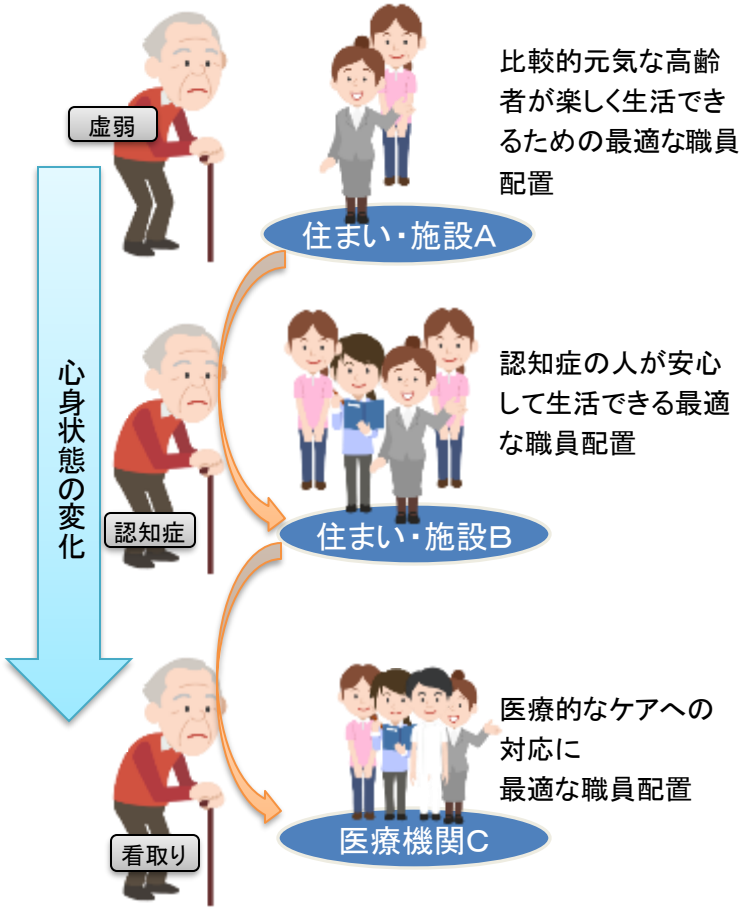
誰もが同じ家に住み続けることが少なくなったこの時代に、「住み慣れた地域」とは何を意味するのでしょうか？　住み慣れた地域には、知っている人がたくさんいます。「なじみの関係性」があります。本当に求めているのは自分の周りにある「**なじみの人間関係**」ではないでしょうか。

自分らしい暮らし

自分らしさとは、「**マイペースに生活できる気楽さ**」くらいでいいのでは？　自分らしい暮らしとは「寝る前に一杯やれる気楽さ」。それは、自宅でやれば「マイペース」、施設でやれば「自分勝手」にも。ちょっとした自分勝手をマイペースといってくれる施設も大切かもしれません。自分らしい暮らしとは、マイペースな暮らしであり、**選択できるくらし**。

なじみの関係を維持するためには「人にケアを合わせる」

人がケアに合わせる仕組み
施設単位でパッケージ化（最適化）された仕組み



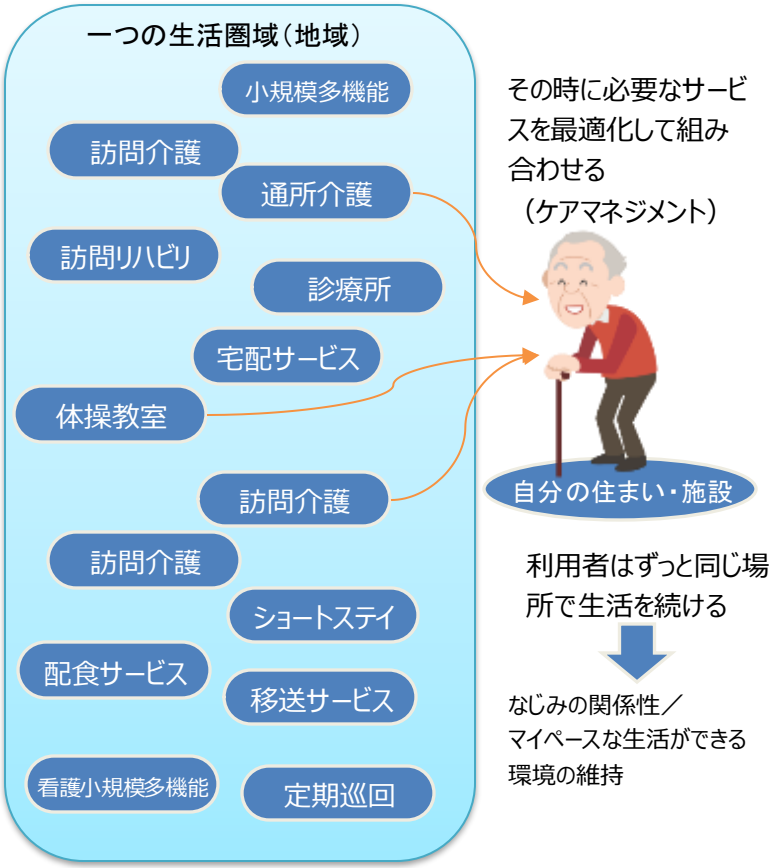
比較的元気な高齢者が楽しく生活できるための最適な職員配置

認知症の人が安心して生活できる最適な職員配置

医療的なケアへの対応に最適な職員配置

最後は「病院」が前提のケアシステム

人にケアを合わせる仕組み
地域単位でパッケージ化（最適化）された仕組み



その時に必要なサービスを最適化して組み合わせる（ケアマネジメント）

利用者はずっと同じ場所で生活を続ける

なじみの関係性／マイペースな生活ができる環境の維持

最後まで「今の場所」が前提のケアシステム

資料）岩名礼介講演資料（三菱ＵＦＪリサーチ＆コンサルティング株式会社）

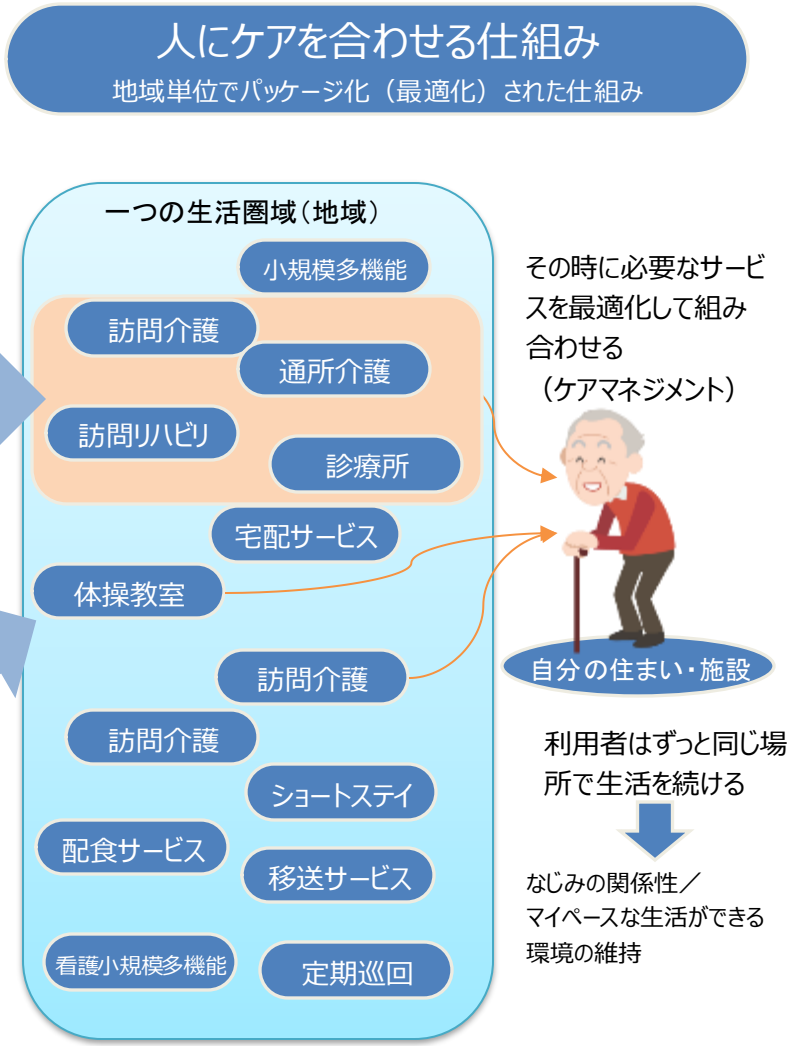
「人にケアを合わせる」ことで「転々生活」から脱却できる

専門職間の連携推進
（在宅医療・介護連携推進事業）

サービスの提供主体は、異なる法人であっても事業者間で連携することで、一体感を醸成。利用者の不安を軽減し、**なじみの環境での生活継続**を「安心感」をもって支え、**「転々生活」**を回避する。

多様な選択を提供
（生活支援体制整備事業）

一人ひとりの生活の多様性に寄り添うため、生活支援は地域生活については、可能な限り**多様な選択肢を提示**できるように地域資源を発見・開発する。



「地域」の中に「包括」的に「ケア」があり、これを組み合わせる