

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

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

令和5年度厚生労働省生活困窮者就労準備支援事業費等補助金（社会福祉推進事業）
「社会福祉法第106条の3に定める包括的支援体制の多様なあり方に関する調査研究」

目次

はじめに	1
第1部【考え方編】	3
1. 地域共生社会と包括的な支援体制が目指すものとは	3
(1) 「制度・事業中心」から「本人・世帯中心」へ	3
(2) 包括的な支援体制とは何か?	8
(3) 包括的な支援体制に関する「よくある誤解」	14
2. 個別支援は、どう変わるべきか	18
(1) 地域で“普通に”暮らしていくための支援とアセスメント	18
(2) 支援者支援の3つのコンセプト	20
(3) 個別支援は、漫然と繰り返すものではない	22
3. 地域づくりとは、何をすることか	25
(1) 住民の主体形成のための取組	25
(2) 福祉分野に限定されない地域づくりの取組	27
(3) 入口は幅広くしつつ、主体性のグラデーションを意識する	29
第1部【実践編】	33
4. 市町村行政に求められる変革	33
(1) 対話・協働により支援者同士が学び合う	33
(2) 既存の事業・取組を棚卸する	37
(3) どのような体制で包括的な支援体制を目指すか	44
5. 包括的な支援体制の整備に重層事業をどう活用するか	51
(1) 包括的な支援体制と重層事業の関係	51
(2) 包括的な支援体制の構築に重層事業を活用するメリット	53
(3) 重層事業の実施を残念な結果にしないために	56
(4) 包括的支援体制の理念・実践を継承していくために	58
第2部 自治体事例集	62
第3部 地域づくり事例集	95

はじめに

- 重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」と表記）が始まって丸3年が経過し、令和6年度には、重層事業を346自治体、重層事業への移行準備事業を206自治体が実施もしくは実施予定となっています（令和5年10月調査時点）。全国的にも制度として認知されてきており、「わがまちでは重層事業を実施するのか?」、どの自治体でも一度は議論になったことがあるのではないのでしょうか。
- 一方で、重層事業を構成する事業をみると、「相談支援」「地域づくり」「参加支援」「アウトリーチ」といった言葉が並んでおり、これまでの取組と何が違うのか、重層事業を実施することで何がどう変わるのか、良く分からないという自治体もあるかもしれません。
- 重層事業は飽くまでも手段の一つであり、その目的は「包括的な支援体制の整備」です。これは平成29年の社会福祉法改正により、市町村の努力義務として示されたものです。では、この「包括的な支援体制」とは何か。これを理解しなければ、わがまちで重層事業を実施すべきか検討することはできません。そこで本ガイドブックでは、「包括的な支援体制」とは何か、またそれに向けてどう取り組むべきかについて解説しています。
- 「包括的な支援体制」の本丸は、“本人・世帯中心”の支援の実現であり、それに向けて現場で奮闘している“支援者を支える”ものでもあります。今、福祉部門では、ケース数の増加やケースの複雑化・複合化により、支援者達が疲弊している支援現場もあります。こうした状況で、「包括的な支援体制」の意義を十分理解することなく、重層事業を形だけ実施すれば、現場に更なる追い打ちをかけてしまいます。“本人・世帯中心”の支援を実現するため、“支援者を支援”するため、わがまちではどのように取り組むべきか、それに向けて重層事業を活用すべきか、どのように活用すべきか、各自治体で検討していただきたいと思います。
- 包括的な支援体制の整備に向けた取組の進め方に「唯一の正解」は存在しません。なぜなら、この取組は何もないところから始まるのではなく、各々の自治体の既存の取組がベースになるからです。自分たちの取組の蓄積と成果を評価した上で、わがまちでは何が課題なのか分析し、これまでの文脈や経緯をおさえながら、今後の戦略を練っていく必要があります。これは担当者が机上で頭をひねらせているだけではできず、チームでの対話や協働があって初めて取り組めるものです。そしてこれは、どこかに存在する「唯一の正解」を求めめるのではなく、「自分たちだけの正解」をつくりあげていくプロセスであると言えます。共に考え知恵を絞るチームを自治体内で形成できるかが問われているのです。

- 重層事業が制度化されて丸3年が経過し、実施する自治体は増えていますが、実はその伸びは鈍化しています。各年度に重層事業、移行準備事業を開始した市町村の件数を見ると、令和3年度は重層事業 42 自治体、移行準備事業 231 自治体だったのに対し、令和4年度には重層事業 14 自治体、移行準備事業 78 自治体、令和5年度には重層事業 14 自治体、移行準備事業 99 自治体となっています。
- 新しい制度が創設されると自治体の注目を集めますが、数年たつと関心が徐々に薄れていくのも事実です。重層事業を活用せずに包括的な支援体制に取り組むのももちろん選択肢の一つですが、重層事業という財源、プラットフォーム、縦割りの弊害に取り組む大義名分などを活用せずに、この取組に挑戦できるのか、十分検討する必要があります。
- 本ガイドブックは、大きく3つのコンテンツで構成されています。第1部は、包括的な支援体制とは何か、その整備に向けてどう取り組むべきかを解説しています。「重層的支援体制整備事業を検討することになった人、始めてみたけどなんだかうまくいかない人にむけたガイドブック」（令和5年3月）、「重層的支援体制整備事業に関わることになった人に向けたガイドブック」（令和3年3月）とあわせて読んでいただければと思います。
- 第2部は「自治体事例集」として、包括的な支援体制の整備に向けて取り組んでいる、8つの自治体の取組事例を掲載しています。どのような経過を経てこの取組を始めたのか、ケース対応の流れや取組による変化、抱えている課題をご紹介します。第3部は「地域づくり事例集」として、包括的な支援体制の整備において必要不可欠な地域づくりに関して、4団体の取組を文脈や経緯が分かるようストーリー形式でご紹介しています。第1部で、第2・3部の事例について触れている箇所には、「事例集ご参照」と記載していますので、具体的な事例を参照しながら第1部を読み進めていただければと思います。

第1部【考え方編】

「包括的な支援体制の整備」とは何か？

1. 地域共生社会と包括的な支援体制が目指すものとは

- ここでは、地域共生社会、包括的な支援体制とは何か、また、重層的支援体制整備事業も含めて、それぞれの関係性について解説していきます。

(1) 「制度・事業中心」から「本人・世帯中心」へ

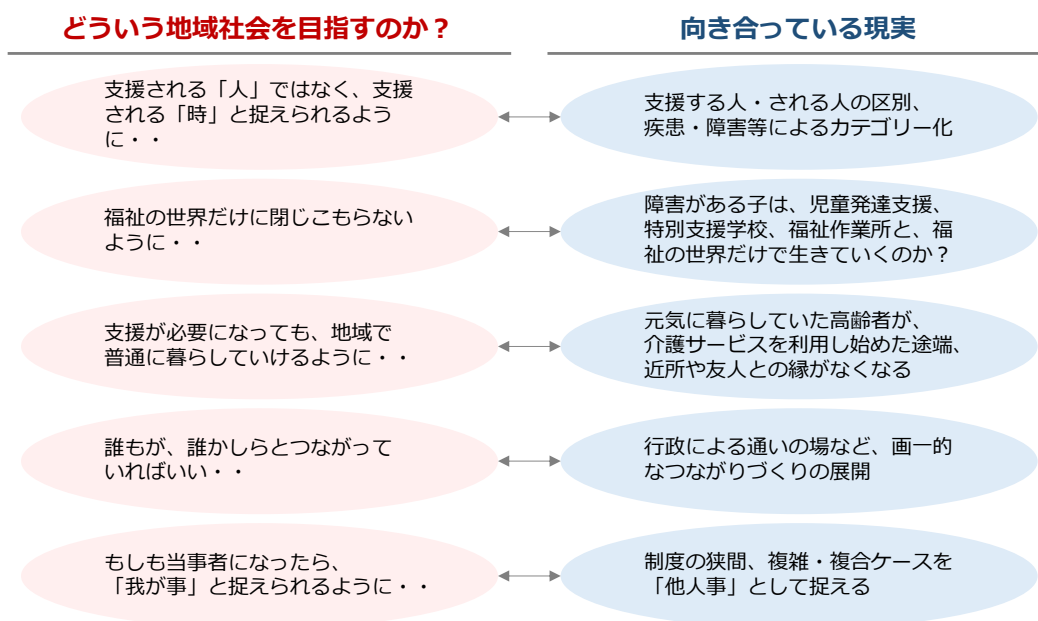
① 「地域共生社会」の定義は？

- 国は、社会保障改革の基本コンセプトとして「地域共生社会」の実現を掲げ、その具体化に向けて様々な政策を進めています。社会福祉法第4条には、「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」とあり、ここに地域共生社会の考え方が示されています。
- また、厚生労働省は、「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参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えてつながることで、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」¹としています。
- この調査研究事業（令和5年度社会福祉推進事業「社会福祉法第106条の3に定める包括的な支援体制の多様なあり方に関する調査研究」、以下「本事業」と表記）では、地域共生社会の実現や包括的な支援体制の構築に向けて取り組む自治体や社会福祉法人、民間団体、有識者の方々にお話を聞きました。
- この実践者達が、どういう地域社会を目指して取り組んでいるのか、一方で、どういう現実があるのか、ということから、「地域共生社会」をもう少し紐解いてみたいと思います。

¹ 厚生労働省 地域共生社会のポータルサイト, <https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/> (2024/3/31 参照)

② 目指す地域社会の姿と現実

<実践者達が目指す地域社会の姿と私たちが向き合っている現実>



- 「自分は支援される“人”ではなく、支援される“時”なのだ」と考えた時に、自分の人生を取り戻すことができた。
- 福祉従事者以外の人達と出会えたことで、自分の人生が豊かになった。

○ これは当事者や家族の言葉です。一方で、現実の地域社会では、支援する人・支援される人の区別や、「認知症の人」「精神障害の人」といったカテゴリーが存在しています。障害がある子には、児童発達支援や特別支援学校といった社会資源はあるものの、地域の一般的なコミュニティに参加する機会は少ないのが現状です。

- 支援が必要になっても、地域で普通に暮らしていける社会をつくりたい。
- 社会的なつながりは重要だが、誰かしらとつながっていれば良く、物理的な距離は遠くても良い。
- 「もしも自分が当事者になったら」と考えられる人が増えると良い。

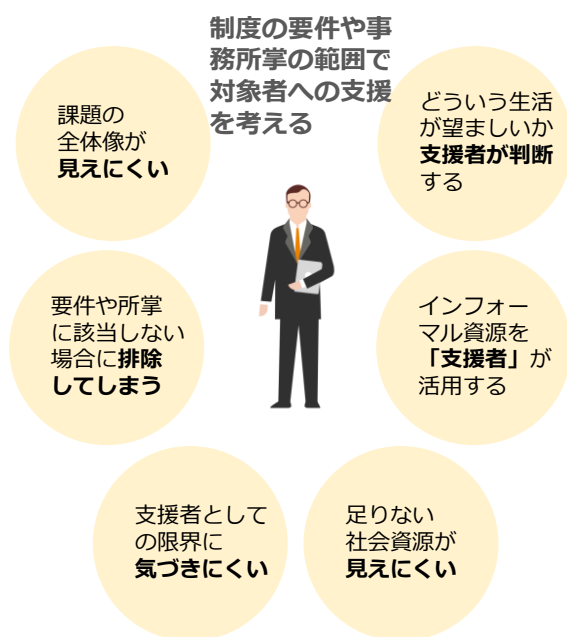
○ これは自治体担当者や有識者の言葉です。しかし、元気だった高齢者が介護保険サービスを利用し始めると、ご近所や友人との縁（つながり）がなくなるという現実があります。人と人のつながりは多様化しているにも関わらず、社会参加の促進策が通いの場の展開だけになっている自治体もあります。また、今日の社会では、「制度の狭間のニーズ、複雑化・複合化した支援ニーズを持つケース」と呼ばれる状況に、いつ誰がなってもおかしくないですが、そういう方々を他人事として捉える風潮があるのも事実です。

③ 「制度・事業中心」と「本人・世帯中心」の違い

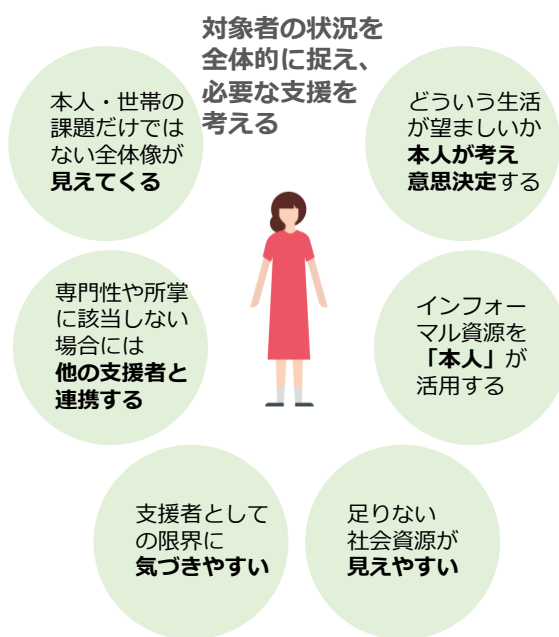
- 実践者達が目指している地域社会の姿に共通するのは、「本人・世帯中心」の考えです。どの言葉も本人目線で、本人がどんな風に生きていきたいか、地域社会でどう受け止めてもらいたいが語られています。一方、向き合っている現実から見えてくるのは「制度・事業中心」の考えです。
- 我が国では、人生の中の典型的なリスクや課題を想定して、対象者別・機能別に公的な支援制度を構築してきました。これらの制度は、制度・事業の要件を満たす対象者に対し、一定の質が確保された支援・サービスを提供してきました。いわば「制度・事業中心」の考えです。
- 「制度・事業中心」の考えとは、制度の要件や事務所掌の範囲で対象者の支援を考えることです。その範囲においては高いパフォーマンスを発揮し、また、経験の蓄積により支援者の専門性も向上していきます。しかし、対象者の全体的な状況に対し支援するわけではないので、生活課題の本質的な解決につながらない、支援者としての限界に気づきにくいといった課題があります。
- 支援する人・される人の区別や、疾患・障害によるカテゴリー化、画一的なつながりづくりも、制度・事業中心の考えによるものです。また、従来の福祉行政に指摘されている、「たらいまわし」や関係機関の連携の停滞といった課題の背景にも、こうした「制度・事業中心」の考えがあると考えられます。
- これに対し、「本人・世帯中心」の考えでは、対象者・対象世帯の状況を全体的に捉え、必要な支援を包括的に考えます。必要な支援の中には、制度・事業の要件や所掌に該当しない部分も含まれるため、個々の支援者は限界を感じやすく、だからこそ支援者同士で連携します。支援経験の蓄積によって、地域に足りない社会資源も見えてきます。
- 地域共生社会は、地域住民のためのものであるはずが、それを実現するための地域福祉は、いつのまにか福祉従事者だけのものとなり、包括的な支援体制の整備や重層的支援体制整備事業は、自治体の担当部署だけのものになってはいないでしょうか？その背景には、「制度・事業中心」の考えが根付いてしまっているかもしれません。私たちが目指すのは、「制度・事業中心」から「本人・世帯中心」の支援を取り戻すことだと考えます。

<「制度・事業中心」と「本人・世帯中心」>

制度・事業中心の考え



本人・世帯中心の考え



コラム ●●●

それって本当に、「本人・世帯中心」ですか？

支援現場で対象者や対象世帯のことをどのような目線で捉えていますか？ご自身の業務の裏付けとなっている制度や事業の範囲だけで見ているということはないでしょうか？

ある市町村で実際にあった話です。色々な生活課題を抱える80代の単身の高齢者に対し、地域包括支援センターがずっと関わってきたものの、要介護認定により要介護となった時、本人が「サービスを利用しない」と話したため、本人が希望していないので何もできないという議論になったことがあります。これは「本人・世帯中心」の関わり方と言えるでしょうか？

本人の話を聞いていくと、実は生活上の不安がある。しかし、金銭面の負担が気になっており、サービスを利用できないと思っている。また、以前に役場に相談した際、嫌なことを言われたため、役場と関わりたくないと思っている、といったことが分かってきました。こうした状況でも、支援は必要ないと言えるでしょうか？

制度・事業中心で考えていると、その範囲だけで本人を捉えて判断してしまい、それ以外の情報が入ってきません。生活上の不安、お金の心配、役場への不信感。こうした情報は、本人の視点で、どのような思いを持っているか、現在の状況をどんな風に捉えているかを知らずして、限りの、分からない情報です。

ニーズとデマンドの違いを理解しておくことも重要です。「サービスを利用しない」というのは、あくまでデマンドです。表出されているデマンドの背景にある、生活上の不安、お金の心配、役場への不信感などをふまえた時に、本人が本当に必要としていることは何か？それがニーズであり、それを捉えた支援をすることが、本質的な課題解決につながっていきます。

また、下の絵では、行政担当者の視点が制度や事業の範囲にとどまっている様子を描いていますが、専門職もまた同じように対象者を見ていることがあります。例えば、保健師は病気の予防

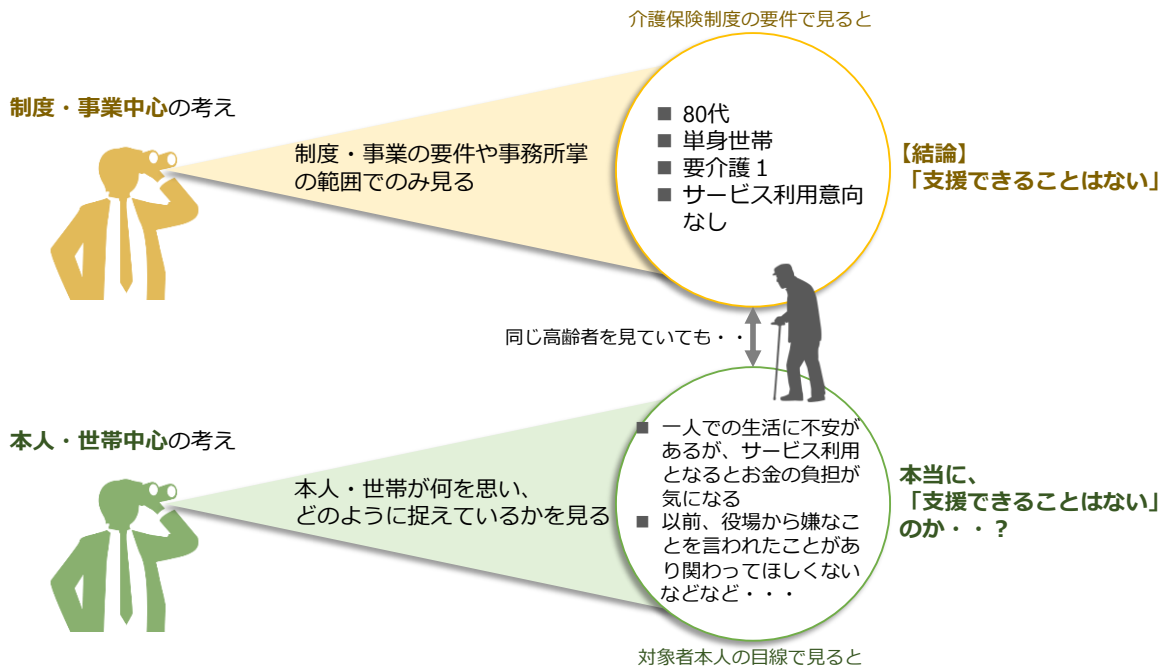
のみ、ケアマネジャーは給付サービスのみ、保育士は子どもの発達のみを見て、対象者に必要な支援を判断している、ということはないでしょうか。

対象者・対象世帯の状況を把握する時には、専門領域にとどまらず全体的に捉え、支援にあたっては自身の専門性を発揮することが重要です。専門性を発揮するとは、「なぜそのように支援するのか」という根拠を持ち説明できること、一貫性や再現性を持ち支援の質を担保できることです。自身が専門知識のある領域だけで、情報を収集し判断し動くことは専門性を発揮しているとは言えませんし、それでは本人・世帯中心の支援にはなりません。専門性は活かしつつも、他の支援者と共に、チームとして必要な支援を考え協働できる専門職が求められています。

対象者本人が本当に必要とすることを表明しない、あるいは表明できないケースが多い中で、本人・世帯中心の支援を行うのはとても難しいことです。様々な専門性を持つ支援者がチームとなって考え合うことで、本人・世帯に届く支援に近づいていくのです。

あなたが考えている「本人・世帯中心」は、安易な本人・世帯中心、独りよがりの本人・世帯中心、自己責任を押し付けるような本人・世帯中心になってはいないでしょうか？是非もう一度問い直してみてください。

<「制度・事業中心」と「本人・世帯中心」の視点や捉え方の違い>



(2) 包括的な支援体制とは何か？

① ソーシャルワーカーが果たしてきた役割と行政の責務

- 「本人・世帯中心」の考えを基本に、生活課題を抱える人が地域の中で“普通に”暮らせるよう支援してきたのがソーシャルワーカーです。“普通に”暮らしていけるというのは、衣食住の不足だけでなく、社会的なつながりの中で自己実現しながら、その人らしく暮らしていくことを指しています。
- ソーシャルワーカーは、対象者の生活課題解決のために、対象者と社会資源を結び付ける役割を果たします。加えて、社会資源の開発や改善、地域住民の福祉活動への参加促進、社会的包摂に向けたコミュニティの意識醸成といった役割も果たします。「本人中心（エンパワメントの促進）」、「地域生活の支援」、「社会的包摂」が基本的な視点となっており、まさに地域共生社会の実現に向け重要な役割を果たす専門職です。
- しかし、地域共生社会の実現を、個々のソーシャルワーカーの努力だけで目指すのには限界があります。ソーシャルワーカーがその機能を発揮しやすい仕組みを自治体を中心となって構築していく必要があります。
- 社会福祉法第6条第2項では、「国及び地方公共団体は、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の整備その他地域福祉の推進のために必要な各般の措置を講ずるよう努める（以下、省略）」としています。
- そのための体制整備として、同法第106条の3では、「包括的な支援体制の整備」が規定されており、すべての市町村の努力義務と示されています。地域福祉の推進を地域住民やソーシャルワーカーに任せきりにするのではなく、市町村が責任を持って包括的な支援体制という新たなセーフティネットを構築するべきとしているのです。

② 地域づくりと個別支援は、包括的な支援体制の両輪

- では、この「包括的な支援体制」とは、どのような体制を指すのでしょうか？社会福祉法106条の3では、下記のように示されています。

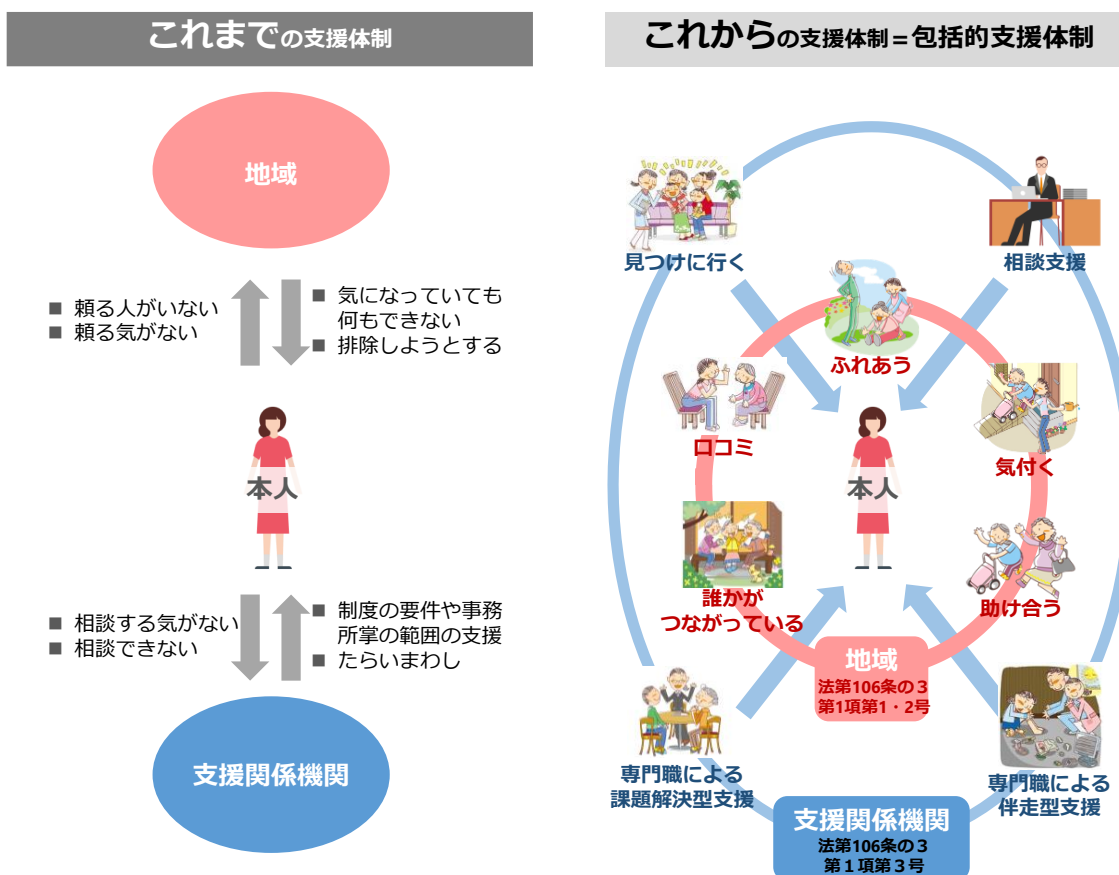
＜社会福祉法第106条の3（包括的な支援体制の整備）＞

第1項	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。
第1号	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
第2号	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
第3号	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

- 第1号と第2号は地域に言及しています。どんな地域生活課題を抱える人も地域で受け止める（第2号）、そのために自分事と捉えられるような働きかけを行う（第1号）ことが示されています。そして第3号では、地域からつながってきた地域生活課題に対し、支援関係機関が多機関協働により支援することが示されています。
- 地域が生活課題を包括的に受け止めるからこそ、支援関係機関もまた包括的に受け止められるよう、多機関協働で支援にあたる必要があります。また、第1号と第2号は、地域が主体となる取組と考えれば、それを促すのは「地域づくり」であり、第3号は、支援関係機関が地域生活課題を解決するための支援を行う「個別支援」と解釈できます。包括的な支援体制の整備は、ソーシャルワーク機能をより発揮しやすくなるよう、「地域づくり」と「個別支援」を両輪で充実させていく取組なのです。

③ 支援体制のこれまでとこれから

<支援体制のこれまでとこれから>

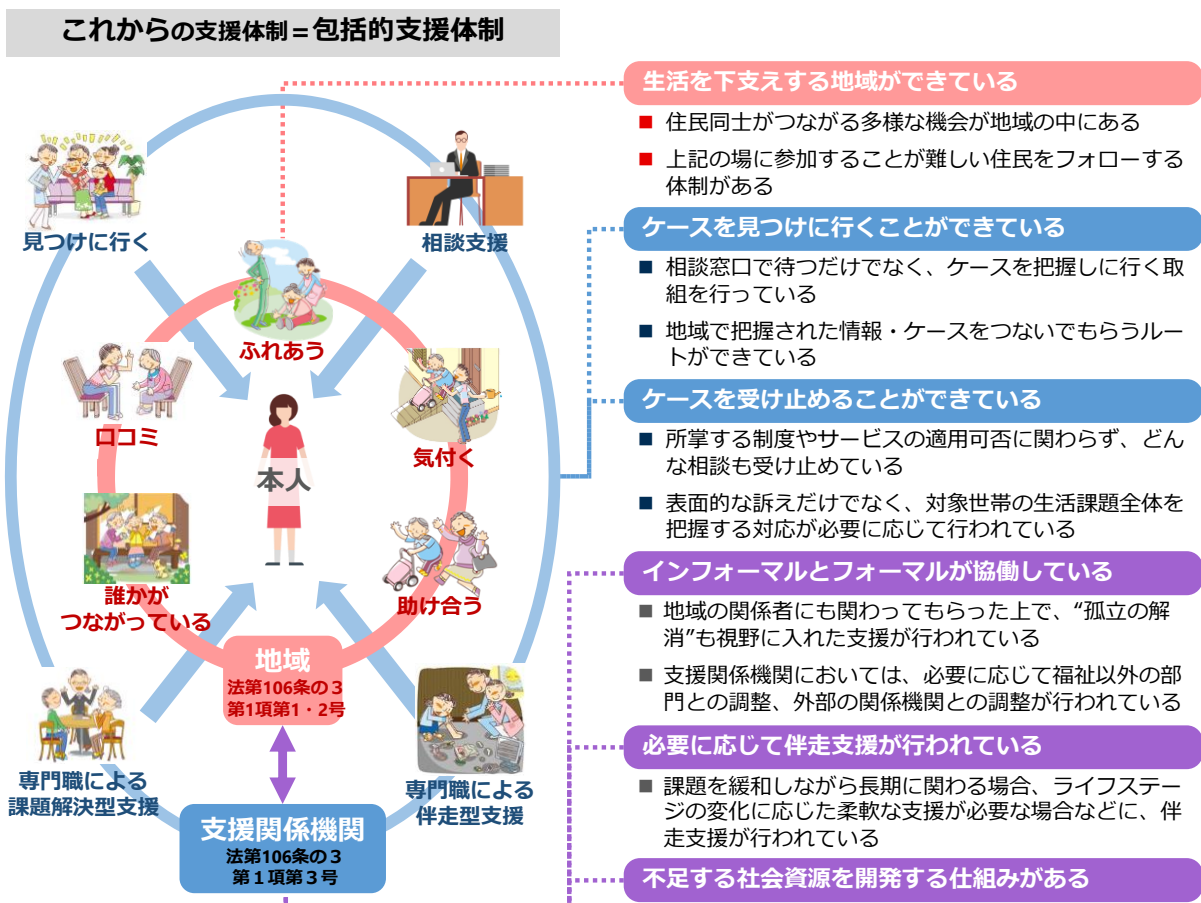


- 「包括的な支援体制」と「これまでの支援体制」は何が違うのでしょうか。これまでの支援体制は、窓口で相談を待つスタンスのため、相談窓口に助けを求められる人には有効でしたが、生活課題を抱えている自覚がない人、あるいは人にうまく頼ることができない人等にとっては、十分な機能を発揮できませんでした。また、地域においても、住民側も気にはなっているのに声をかけられなかったり、「課題があるのは本人の責任だ」として、コミュニティから排除するようなこともあります。
- 「包括的な支援体制」では、地域では、日頃から誰かがつながっていて、互いに気に掛け合い、ちょっとした助け合いもある、そして、生活課題を抱えても、日頃のつながりで行政への相談につながったり、つながらなくても、誰かが寄り添うことで深刻化を防ぐといったことが期待されています。これが社会福祉法第106条の3第1項の第1・2号のイメージになります。
- 支援関係機関は専門的な支援者として、助けを求められない人を見つげに行き、相談窓口では事務所掌に関わらず受け止め、必要に応じて多分野連携を行います。「制度・事業中心」でサービスを“あてがう”のではなく、課題解決型の支援と伴走型の支援を組み

合わせて本人に“寄り添って”いきます。その時には、本人と地域を切り離すことなく、何とつながって暮らしているのかを見極めた上で、それを尊重しながら、あるいはつながりを再構築しながら、その人らしく生きていくのを支援していきます。これが社会福祉法第106条の3第1項第3号のイメージになります。

- 包括的な支援体制をより具体的に表現すると、下図のようになります。地域では「生活を下支えする地域ができていく」、支援関係機関においては、「ケースを見つけに行くことができる」「ケースを受け止めることができる」、両者の関係においては、「インフォーマルとフォーマルが協働している」「必要に応じて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」といったことがキーワードになります。
- 「地域づくり」と「個別支援」の両輪で考えると、「地域づくり」は日常の地域生活の基盤づくりであり、「個別支援」は、ケースの受け止めからアセスメント、支援のコーディネートまでの流れ（非日常）であり、これらが組み合わさったのが包括的な支援体制と言えます。

<「包括的な支援体制」の姿>



④ 包括的な支援体制を整備するための一つの手段が、重層的支援体制整備事業

- 包括的な支援体制と重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」と表記）の関係も整理しておきましょう。重層事業は、社会福祉法第106条の4で規定されています。

＜包括的な支援体制の整備は努力義務、重層的支援体制整備事業は任意事業＞

**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)**

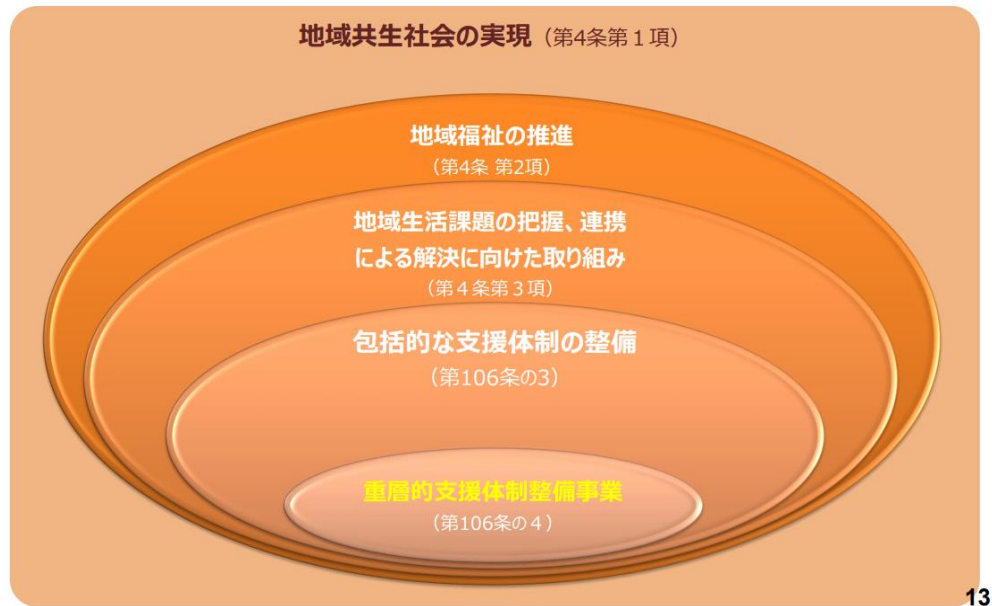
市町村は、地域生活課題の解決に資する包括的な支援体制を整備するため、前条第一項各号に掲げる施策として、厚生労働省令で定めるところにより、重層的支援体制整備事業を行うことができる。

重層的支援体制整備事業は、
手あげに基づく任意事業

- 包括的な支援体制の整備はすべての市町村の努力義務ですが、重層事業は、包括的な支援体制を整備するための手段であり、法令上「行うことができる」とされている通り、手あげに基づく任意事業です。
- そのため、重層事業を活用せずに包括的な支援体制の整備に取り組むことも認められており、全国の市町村の中には実際そのように取組を進めている市町村もあります。（※自治体事例集ご参照：加賀市、津幡町、飛騨市）

「地域共生社会」と「包括的な支援体制」と「重層事業」の関係は？

今、「地域共生社会」、「包括的な支援体制」、「地域福祉」、「重層的支援体制整備事業」など、関連する用語がいくつも示されており、市町村担当者の中には混乱している人もいるかもしれません。これらの概念の関係性は、下図の通り整理されています。



出典)厚生労働省 社会・援護局 地域共生社会推進室「行政説明(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)」

「包括的な支援体制の整備」は「地域福祉の推進」の中に含まれています。したがって「包括的な支援体制」の取組は、どの市町村でも、地域福祉の既存の取組が出発点となるため、市町村によって課題も取り組むべき内容も違います。

また、社会福祉法第4条第3項では、「地域生活課題」について「福祉、介護、介護予防、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」と示されています。

「地域生活課題」には、地域で普通に暮らしていこうとした時に課題になることがすべて含まれており、福祉分野の課題に限定されていません。したがって、包括的な支援体制は、福祉部門に閉じず、多分野にまたがる全庁的な取組として進めていく必要があるのです。

(3) 包括的な支援体制に関する「よくある誤解」

① 「包括的な支援体制」 = 「包括的相談支援事業」ではない

「包括的な支援体制」はより上位にある大きな概念であり、「包括的相談支援事業」はそれに向けた取組・手段の一つである。

- 一部では「包括的な支援体制」と「包括的相談支援事業」の混同が見られますが、これらは別のものであります。「包括的な支援体制」は前述の通り、社会福祉法第106条の3に規定されているものであり、「包括的相談支援事業」は重層事業（同法第106条の4第2項）の第1号として定められている事業です。つまり、「包括的な支援体制」の方がより上位にある大きな概念であり、「包括的相談支援事業」はそれに向けた取組の一つに過ぎません。
- この二つの用語を混同すると、相談窓口の包括化こそが包括的な支援体制であるという誤解が生まれてしまいます。しかし、法に定められている通り、包括的な支援体制においては、地域づくりと個別支援が両輪であり、重層事業の第1号事業に位置付けられている「包括的相談支援事業」は、個別支援の入口の一つに過ぎません。
- むしろ本質的には、相談窓口よりも、地域にケースを見つけに行くアウトリーチや、課題解決に時間を要する場合も寄り添い続ける伴走支援、社会的なつながりを取り戻すための参加支援、またこれらすべての取組のベースとなる地域づくりの方が、ソーシャルワーク機能の強化という点でより重要と言えます。

② 「これまで全くなかった機能を新規に整備するもの」ではない

既存のソーシャルワーク機能をより発揮しやすくするための体制整備の取組である。

- 包括的な支援体制や重層事業は、これまで全く存在してこなかった機能を一から整備するものではありません。支援現場においては、ソーシャルワーカーがこれまでも、生活課題を抱える人が地域で暮らしていけるよう、直接的また間接的に様々な支援や取組を行ってきました。包括的な支援体制や重層事業は、ソーシャルワーク機能をより発揮しやすくするための体制整備の取組です。
- したがって、最初に行うべきは、ソーシャルワーカーが日頃どのような動きをし、何に困っているのかを知ることです。ソーシャルワーカーといっても、社会福祉士や精神保健福祉士、保健師などの専門職に限定する必要はありません。窓口で相談対応する事務職も、ソーシャルワーク機能を果たそうとしていると言えます。まずは、ソーシャルワークに近い動きをしている人達に話を聞くことが重要です。

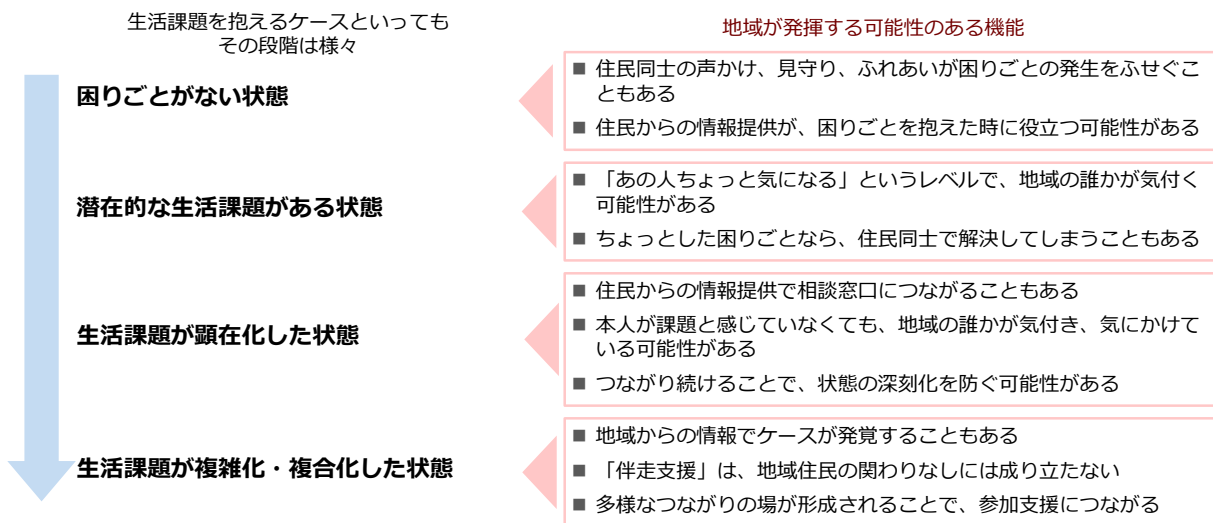
- その人達が、今困っていることは何でしょうか？相談相手がない、手が回っていない、情報がない、資源がない、つながりがない、早期対応や予防ができていない・・・。そこに、あなたの自治体の包括的な支援体制を整備するためのヒントが眠っています。本来備えているべきソーシャルワーク機能を考えた時に、わがまちに不足しているのは何か。それが、包括的な支援体制の整備に向けて取り組むべきことです。そのために、ソーシャルワーカーに寄り添って困りごとを聞く。包括的な支援体制の取組が支援者を支援する「支援者支援」の取組と呼ばれている理由は、ここにあります。

③ 「複雑化・複合化した“後”のケース対応を主眼に置いている」のではない

本来であれば、課題が複雑化・複合化する前に、早い段階で対応、あるいは予防することはできなかつたのかを考えるべき。

- 包括的な支援体制や重層事業という、複雑化・複合化した支援ニーズを持つケース（以下、「複雑・複合ケース」と表記）に“対応”するための事業と認識されていることが多いようですが、それが主目的ではありません。
- 確かに取組の初期の段階では、制度の狭間や複雑・複合ケースに対応するのが主となり、また支援関係機関からも難しいケースに共に取り組んでほしいという期待が大きいかもしれません。しかし、本来考えるべきは、複雑化・複合化する前段階での、早期発見、早期対応、あるいは予防です。
- 複雑・複合ケースは突如発生するのではなく、必ずその前段階が存在します。潜在的な生活課題がある状態から顕在化した状態、そして、複数の課題が生じて複合化あるいは複雑化した状態へと変化していきます。早期発見と早期の関わりは状況の深刻化を予防できる可能性を高めます。
- ここで重要な役割を果たすのが地域です。相談窓口立つ職員は、窓口に来たケースしか把握できませんが、地域に住む住民は「あの人のことが最近気になる」と状況を察知する可能性があります。住民から対象者に情報を伝えることで相談窓口につながる可能性もあれば、つながらなくても周囲の誰かが気にかけていれば状況の深刻化を防ぐ可能性もあります。さらに前の段階にさかのぼれば、日頃からの住民同士の声かけや見守りが困りごとの発生を防ぐ可能性もあります。
- こうした機能はあくまで地域が主体となるため、行政として期待することはできても強制することはできません。住民に働きかけながら、こうした機能が発揮されるよう促していく必要があります。これには時間がかかります。しかし、何もしなければ、複雑化・複合化してしまったケースが支援者のところへ寄せられるばかりで、やがて支援者は疲弊していくでしょう。中長期的には、早期対応や予防のための地域づくりに取り組んでいくことが、包括的な支援体制の本質と言えます。

＜複雑化・複合化した“後”の対応だけが包括的な支援体制の取組ではない＞



④ 「“受け皿”を確保するために、地域づくりを進める」のではない

人は元々「地域」に身をおいて生活しており、地域で暮らしていくためにインフォーマル資源を“活用”するのは「支援者」ではなく「本人」である。

- 「地域づくりを進めるのは対象者の“受け皿”を確保するため」と表現することはありませんか？また、ケアマネジメント等において、インフォーマル資源を“活用”すると表現されることもあります。
- これらの表現は、「支援者が」地域やインフォーマル資源を活用し、対象者を受け皿に送り込むという発想に基づいています。しかし、本人・世帯中心の考えに立てば、インフォーマル資源を活用するのは「本人」ですし、本人は「受け皿」に送り込まれるのではなく、元々地域に身をおいて生活しています。
- さらに言えば、地域づくりに関わっている関係者は、支援者のための受け皿をつくっている意識はありません。制度や事業で対応しきれない部分を地域にバトンタッチするという一方的な支援を前提としている表現ではないでしょうか。
- こうした考えで地域づくりやインフォーマル資源の活用を進めていくと、本人の思いや意向を考慮せず、「そこしかないから」という理由で、支援者が知っている地域の居場所や担い手につなぐといった事態が生じる可能性もあります。そうなれば、本人の社会的なつながりを再構築するどころか、より殻の中に閉じこもってしまうでしょう。支援やサービスを“あてがう”ような関わりになっていないか見直す必要があります。
- また、フォーマル資源とインフォーマル資源の間に上下関係はありませんし、フォーマル資源がインフォーマル資源よりも、優先されるわけでもなく、常に効果的とも言えません。むしろ視点の違いや互いの得手不得手をふまえ、それを補い合うために協働して

いく関係性が求められています。フォーマル資源とインフォーマル資源は互いの支援しづらさを解消する「支援者支援」の関係にあるのです。

2. 個別支援は、どう変わるべきか

- ここでは、包括的な支援体制の整備に向けた両輪である「地域づくり」と「個別支援」のうち、「個別支援」について、これまでの支援をどのように変えていくべきか解説していきます。

(1) 地域で“普通に”暮らしていくための支援とアセスメント

- 1. では、ソーシャルワーカーの役割を、生活課題を持つ人が地域で“普通に”暮らせるよう支援することと説明しました。“普通に”とは、誰もが同じようにというインクルージョンの考えを表現した言葉ですが、その姿をもう少し具体的に整理します。
- 一般的に自立していると言われる人は、何らかの生活課題があっても、自分自身で対応するか、何らかの社会資源に頼りながら生活しています。自立は、生活課題がない状態でも、誰にも頼っていない状態でもなく、むしろ自らの意思で、頼れる資源や人、場をたくさん持ちながら、自分が望む暮らしをしている状態と考えます。
- このように暮らしていくのを支援する上で重要なポイントは、本人が主体となり意思決定をしているということであり、その人らしい暮らしをしているということです。この二つの観点から、個別支援のあり方とアセスメントに必要な視点を解説していきます。

① 本人のエンパワメントと「強み」への着目

- 個別支援の最終目標は、本人のエンパワメントです。自分の課題を自覚し、そのために自分が何をすべきか、何に頼るべきかを理解し、自分の力を信じて、周囲に頼りながら生きていけるように支援することです。
- 個別支援において、望ましい生活の姿や支援内容を支援者の一存で決めていることはないでしょうか。本人の意向に沿わない支援は機能しません。その背景として、アセスメントにおいて、その人ができないことや難しいこと等マイナスの側面にのみ着目しているということはないでしょうか。
- 本人のエンパワメントには、「強み」への着目も重要です。何かができるといった能力だけでなく、本人が持つ夢や願望、興味・関心、経験も強みです。社会的つながりや地域の支援・サービス等も強みになります。アセスメントでは、「強み」に着目し、意思決定支援も含めいかに本人の力を引き出していくかが求められます。

② その人らしい暮らしの実現と主観的な側面の理解

- その人らしい暮らしの「その人らしさ」というのは、どこから来るのでしょうか？その人らしい暮らしというのは、本人の価値観や判断基準に裏付けられた暮らしのことでは

ないでしょうか。衣食住が満たされているだけでなく、大事にしているものや人、好きなことなど、本人にとって「譲れないもの」が尊重されている暮らしとも言えます。

- 自分らしい暮らしの実現には、アセスメントでの本人の主観的な側面への理解が必要です。本人の性格や趣味嗜好に加え、これまでの生活歴や人生経験、それに裏付けられた信条や願い、思い、価値観、人生観などです。
- 身体面や生活の状況といった客観的な情報に基づくアセスメントももちろん重要です。しかし、その人らしい暮らしを実現するためには、主観的な情報を把握した上で客観的な情報と突き合わせ、必要な支援を考えていく必要があります。本人と信頼関係を築きながら、思いや願いを引き出し、それを実現するための支援を行うのは、単なる課題解決だけではなく、その人らしく「生きていく」ことに対する支援と言えるでしょう。

③ 「現在」だけでなく「過去」や「未来」を見る

- アセスメントでは、「時間軸」や「世帯全体」の視点も重要です。
- どんな生活課題にも、それが生じた経緯があります。「現在」だけでなく「過去」に対する視点を持ち、生活課題が生じた背景やきっかけを探ることで、それを本質的に解決する手立てや、現在行われている支援がうまく機能しない原因の特定につながる場合があります。
- 「過去」だけでなく「未来」への視点も重要です。今はそれほど大きな問題になっていないが、このまま何の支援も入らないと、将来的に課題が複雑化・複合化し、困難事例となりうるケースもあります。「未来」の視点を持って将来的なリスクを想定し、早めに手立てを打っておくという観点から個別支援を進めるのも重要です。
- 実際の支援現場では目の前のケース対応で手一杯という現実もあるでしょう。しかし、予防的あるいは早期対応の視点で対応しておくことが将来の支援コストの低下につながるという考えを支援者同士で共有し、少しずつでも取り組んでいく必要があります。

④ 対象者本人だけでなく「対象世帯全体」を見る

- 「世帯全体」を見る視点も重要です。例えば、ある高齢者について、その介護者である娘がダブルケアの状態で疲弊し、そのことが介護や子育てに影響しているとします。支援対象は確かにその高齢者ですが、世帯全体で見た時に最も支援を必要としているのは、その娘かもしれません。
- 世帯全体の状況をアセスメントし、優先度の高い娘への支援を基軸に、高齢者を含めた世帯全体への支援を組み立てた方が、結果的に当該高齢者への支援の質は高まるのではないのでしょうか。もちろんそのためには、高齢分野だけでなく、子育て分野の支援関係機関等と連携して支援計画を検討する必要があります。制度の要件や対象にしばられていては、本質的な課題解決につながる支援は提供できません。

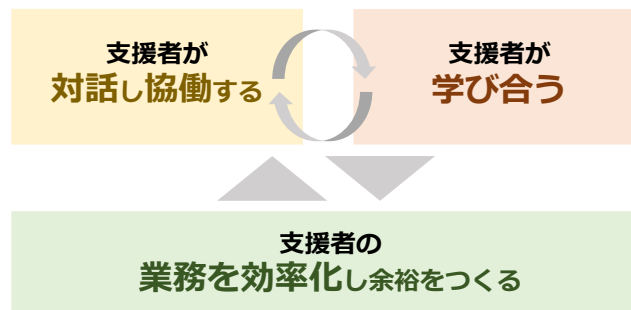
- ここでは、地域で“普通に”暮らしていくための支援に必要なアセスメントの視点をいくつかご紹介しましたが、本人・世帯中心のアセスメントに関しては、幾つか手法がありますので、分野を問わず個別支援にあたる専門職でこうした手法を体系的に学ぶ機会を設けるのも効果的な取組です。重層事業の実施に当たって、自治体がこうした研修を地域の専門職向けに開催している事例もあります。

(2) 支援者支援の3つのコンセプト

① 「本人・世帯中心」だからこそ「支援者支援」

- 本人が地域で“普通に”暮らしていくための支援には、多角的な視点や幅広いアイデアが必要でし、「その人らしい暮らしとは何か?」「本人・世帯中心の支援になっているか?」を繰り返し問いながら、援助終結までアセスメントと介入を繰り返します。
- これを支援者一人で担うのは、とても荷が重いことです。そこで包括的な支援体制の整備で基本となるのが「支援者支援」です。最終的には「本人・世帯中心」の実現を目指しますが、そのために支援者が感じている「支援しづらさ」を解消するために「支援者支援」が必要なのです。「支援者支援」には、「対話・協働」、「学び合い」、「業務の効率化」という3つの要素があります。

<支援者支援の3つの要素>



② 支援者が対話・協働し、学び合う

- アセスメントと介入を繰り返しながら、本人が地域で“普通に”暮らしていくための支援を行うには、支援者同士の「対話と協働」の場が必要です。対話と協働により「支援しづらさ」を緩和・解消するとともに、支援者が学び合い支援の質が高まっていきます。
- 本人が地域で“普通に”暮らしていくための支援では、一度で正解を導き出すのは難しいでしょう。いくつもの仮説を立て、情報収集や支援を重ねながら、アセスメントを繰り返し、仮説を検証していきます。また、支援者から見れば明らかに問題があっても、本人はそれを自覚していなかったり、本人が支援を望んでいないなど、支援のとっかかりがなかなか掴めないケースもあります。

- こうした状況では、アイデアも知識も技術も支援の手も多い方が有効です。ただし、単純に多くの支援者が集まって役割分担すれば良いということではなく、集まった情報に対し共に解釈を加えたり、支援方針を共有した上で、それに寄与する知識や技術、アイデアを出し合うことで、「本人・世帯中心」の支援に少しずつ近づいていきます。共に考えながら解決を目指しつつ、解決あるいは予防するために必要な仕組みや土壌をつくっていくチームが必要になります。
- 重層事業が制度化される前から包括的な支援体制の整備に取り組んできた市町村（以下、「先行市町村」と表記）では、支援者がどのように対話し協働しているのか、詳しくは【実践編】4（1）で解説します。

③ 対話と協働を通じた学び合いを“繰り返す”

- 対話と協働を通じた学び合いにより支援者の資質向上が図られることも「支援しづらさ」の解消につながります。対話・協働による学び合いは繰り返しが重要です。なぜなら行政職も専門職も、制度の縦割りや専門性にとどまった視点にすぐに引き戻されてしまうからです。
- 福祉行政はあくまでも制度を運用するのが主な業務である以上、制度の要件や分野の概念を完全に取り払うことはできません。ケアマネジャーや相談支援専門員は、制度サービスのプランへの組み込みに報酬が支払われるため、どうしても給付管理に寄ってしまいます。制度や実務を離れて、行政職や専門職の倫理としてどのような行動が求められるのか、「これまでこうだったから」ではなく、批判的思考を持って常に問い直す機会が必要なのです。だからこそ、学び合いは繰り返しが重要です。
- また、専門職の養成課程に目を向けてみると、例えば社会福祉士の養成課程では、以前はケースワークが中心だったのが、現在はジェネラリスト・ソーシャルワークに重心がおかれるようになっていきます。世代によって基盤とする知識が違うことをふまえると、現場での学び直しという観点からも、繰り返し学ぶ場が必要です。これは、次世代への継承でも重要な役割を果たしていきます。

④ 業務を効率化する

- 対話と協働には、そのための時間的余裕を生み出していく必要があります。高齢分野では、地域包括支援センター（以下、「包括」と表記）の業務負担が深刻な課題となるなど、現場では支援者が追い詰められている状況があります。一方で、制度毎に定められた会議体や事業を運営する中で、同じメンバーで似たような会議を開催している、事業間の連動性がないために取組が機能せず、関係者の徒労感が増すばかり、ということはないでしょうか。
- ここでも「制度・事業中心」の考えからの脱却が必要であり、目的意識を明確にし、目的のために制度や事業をどのように「活用」するのか、という観点から優先順位をつけ、

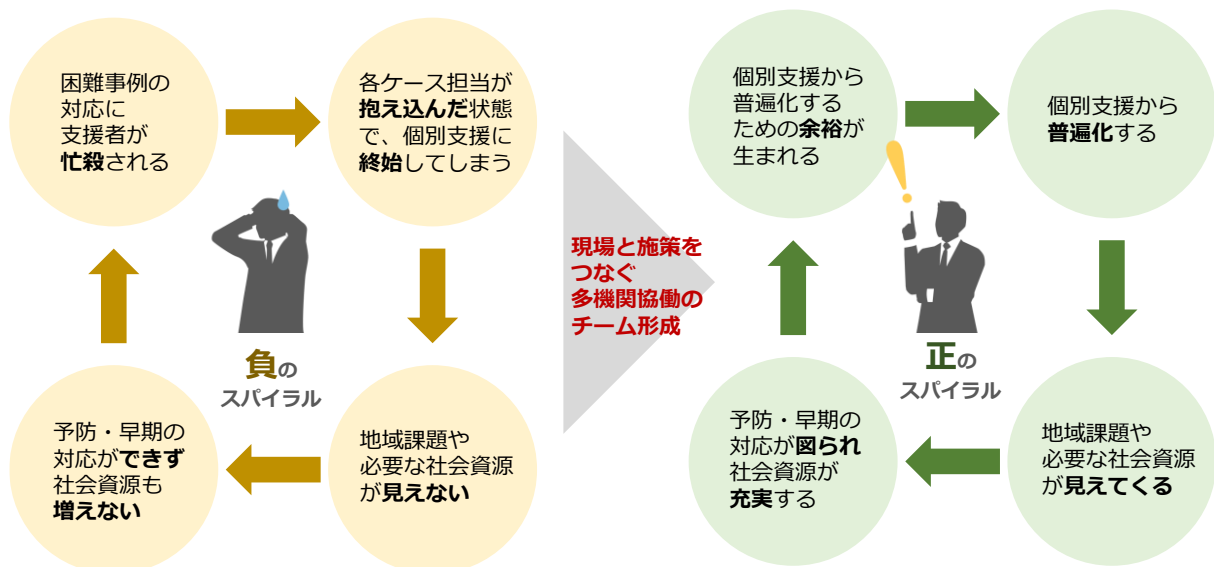
優先度の低い業務については効率化を図っていく必要があります。また、他部門の取組にも目を向け、連動性を高める取組も求められます。詳しくは、【実践編】4（2）で解説します。

- 業務の効率化は、対話・協働による学び合いをするための余裕を生み出すとともに、対話・協働すること自体が業務の効率化にもつながります。

（3）個別支援は、漫然と繰り返すものではない

- 本来であれば、個別支援を通じて、地域課題を把握し、地域づくりや政策形成につなげていく必要がありますが、現場が個別のケースの支援に終始している状況は、今日の現場の課題といえるでしょう
- 地域課題の把握や社会資源の開発がなければ、予防や早期対応ができず、支援の手立ても増えず、気付かぬうちに問題が深刻化し、困難事例となって支援者を疲弊させます。現場はますます余裕を失い、手一杯の状況となり、地域課題の把握や地域づくりが遅れるという負のスパイラルに陥ります。
- これを正のスパイラルに切り替えていくためには、ミクロの現場とマクロの施策をつなぐ多機関協働のチーム形成が必要です。現場の支援者同士が連携するチーム、かつそこに、施策形成などに関わる職員も加わって共に考え合うことで、個別支援から社会資源の開発につなげていくことができます。この積み重ねによって、アウトリーチや地域づくり等が進み、また、支援に活用できる社会資源が充実していけば、そのことも支援者支援となります。

<負のスパイラルから正のスパイラルへの転換による個別支援からの社会資源開発>



- では、この多機関協働のチームには、どのような支援・考えが求められるのでしょうか。具体的なポイントを3つご紹介していきます。

① 個別ケースから普遍化する視点を持つ

- 個別ケースの支援から共通の地域課題を把握するためには、普遍化する視点が必要になります。具体的には、「こういう課題を抱えるケースは、この地域に他にもあるのではないか？」という視点でケースを捉えるということです。これには一定のトレーニングが必要で、障害分野では、基幹相談支援センターが開催する相談支援専門員向けの研修で、個別ケースの検討から地域課題を整理し、自立支援協議会に提案していくというモデル的な取組を行っている自治体もあります。
- 個別支援のケース検討を積み重ねていけば、自ずとそこから地域課題が見えるわけではありません。重要なのはケース検討を積み上げた数ではなく、ケースを見る視点の転換です。たった一つのケースでも、その個別課題を普遍化して地域課題として捉え直すことは可能です。
- 実際には、特にそのケースを直接担当している場合、ケースの中身に入り込んでしまい、俯瞰することは難しいかもしれません。だからこそ、多機関協働のチームでの検討が重要です。先行市町村の中には、毎朝のミーティングで相談対応を行う職員でケース検討を行うことで、地域課題の検討や政策形成につなげている事例もあります。また、専門職は個別支援に集中し、事務職は個別ケースや会議での議論を広い視点で捉え、俯瞰しながら、課題を抽出し、必要な施策を検討するようにしている事例もあります。（※自治体事例集ご参照：津幡町、飛騨市）

② 現状追認型ではなく未来志向型で考える

- 個別ケースを検討する時には、今ある社会資源を前提として考えてしまうと、「そうはいつでも難しい」という結論になってしまいがちです。ここでのポイントは、時間軸の視点と未来志向型の思考です。ケースの現状だけに着目するのではなく、さかのぼって考えた時に、このような関わり、あるいは地域にこういう資源があれば、予防・早期対応できたかもしれないと考えることです。
- 会議の出席者が同じ方向性・視点で議論するためには、それを確認するプロセスが必要です。毎回、会議の冒頭で、どのような趣旨の会議なのか、どういう視点を持って検討すべきなのかを確認し、出席者に定着させていくことも有効でしょう。

③ 成功事例の自立促進要因を探る

- 会議の場で困難事例ばかりを検討していると、解決の糸口が見えない議論が続き、会議の成果を感じられず負担感だけが増していきます。社会資源の開発につながるのは困難

ケースの検討だけとは限りません。生活課題を抱えながらも地域で自分らしく暮らしている、いわゆる成功事例から自立促進要因を探るのも有効です。

- 例えば、単身の認知症の人で、地域で自立した生活を送っている高齢者がいたら、なぜそれができているのか、個人や環境における自立促進要因を探ります。その自立促進要因は他のケースでも機能する可能性はないか検討し、それが地域で広めていくべき自立促進要因であれば、地域に必要な社会資源ということになります。
- 実際に、把握された地域課題に対応する時には、すぐに着手できそうなもの、関係者を巻き込みやすそうなものから取り組むのもおすすめです。関係者全員で成功体験を積むことがモチベーションの維持につながり、その積み重ねが取組の継続性にもつながっていきます。

3. 地域づくりとは、何をすることか

- ここでは、包括的な支援体制の整備に向けた両輪である「地域づくり」と「個別支援」のうち、「地域づくり」について、具体的にどのような取組をしていけば良いのかを解説していきます。

(1) 住民の主体形成のための取組

① 地域づくりの難しさ

- 住民同士が交流する機会、気かけ声をかけてくれる住民、生活上の困りごとに寄り添い支えてくれる住民など、人と人のつながりを促し、多層的なセーフティネットを構築していくのが福祉分野における地域づくりとすれば、生活を支える上で、地域づくりは必要不可欠な要素です。
- しかし、自治体が地域づくりに取り組もうとすると、難しい側面が二つあります。一つは、相手の顔が見えにくいということです。個別支援は対象者が明確なので、その人に何が必要で何をすべきかを具体的に考えることができます。しかし、地域づくりは地域が相手のため、そこに住まう人々といっても、一人ひとりの顔が見えにくいので、途端に何をしたら良いのか分からなくなってしまいます。
- もう一つは、あくまでも主体は地域住民にあるということです。隣に住んでいる人を気にかけるのも、スポーツや趣味等を通じて交流するのも、あくまで住民の意思次第です。自治体をお願いして何かをしてもらおうとすると、一時的にはできるかもしれませんが、それが継続することはないでしょう。住民主体を原則としつつ、どう促すかが地域づくりの難しいところです。

② 住民一人ひとりの主体形成のための取組

- 地域住民の主体性があるって初めて地域のあり方が決まってくるのだとすれば、地域づくりは住民一人ひとりの主体性を引き出す、主体形成のための取組と言えます。具体的には、地域の現状を知り、地域がどうあるべきかを考え、そのために行動するという主体性を引き出すということです。
- 今、福祉分野に限らず、様々な分野で地域づくりが進んでいますが、いずれも、地域が持続可能になるための住民の主体形成のための取組という点で共通点があります。福祉分野の地域づくりでは、その結果として、地域に人と人の多様なつながりが生まれセーフティネットとなって福祉を必要とする人が救われることが期待されているという点で、他分野との違いがあります。

- ここでいう「住民」は、一般住民に限定する必要はありません。地域の民間事業者、経営者も地域の重要な構成員です。そのため、ここでは「住民等」と表記して解説していきます。では、住民等の主体形成のために、自治体では何ができるのでしょうか？本事業で事例調査を行った地域づくりの取組から、二つポイントをご紹介します。

③ 自分事と捉えてもらうための仕掛け

- 一つは、住民等に自分事と捉えるための仕掛けです。地域の現状や将来の姿を伝えるだけでは、自分事と捉えてもらうことはできません。今回調査した事例では、「確かにそうだな」という実感や「自分もそう思う」という共感を大切にしていました。実感や共感を生むためには、相手の興味・関心に応じた情報を伝える必要があります。
- また、人と人の距離が近ければ近いほど共感や実感は生まれやすくなります。距離感を縮めるため、互いの価値観を語り合う場を設けたり、関心のありそうな住民等を集めて、ある程度固定のメンバーで繰り返し話をするといった工夫も行われていました。また、住民説明会の後に行政職員と住民等が個別に話をしたり、行政が住民等と一緒に汗をかくことで、行政と住民等の距離感を縮める努力も行われています。

④ 既存のつながりに対する価値づけ、支援

- もう一つのポイントは、地域に既にあるつながりに対し、価値づけを行い、支えるということです。地域では、本人は意識していなくても、セーフティネットとしての役割を果たしている住民等がいます。隣に住む単身の高齢者を気にかけている住民や、常連だったお客さんが来なくなったことを心配する喫茶店、配達をついでに最近の様子をたずねる配達員など、皆さんの地域にもたくさんいるはずです。
- こうした人や取組に対し価値づけを行い、日常の生活や業務の中でしてくれているさりげない取組が続くよう支えていくことも重要な地域づくりです。この人たちは、気になっている人がいるがどうしたら良いのか分からない、相談する相手がいないといった困り事を抱えている可能性もあります。一人で抱え込んでしまわないよう、行政がしっかり寄り添っていきましょう。
- また、こうした人たちは目の前の住民やお客さんのために動いているわけですが、より俯瞰した視点から、地域が置かれている現状や、してくれていることの価値を伝えることで、セーフティネットとしてより大きな貢献をしてくれる可能性もあります。地縁団体や福祉関係の活動団体・グループだけでなく、地域に住まう人や事業者にも視野を広げてみると、地域に眠っている社会資源をたくさん発掘できるかもしれません。

(2) 福祉分野に限定されない地域づくりの取組

- 本事業の事例調査では、福祉分野における地域づくりに加え、他分野で行われていながらも、福祉課題の解決につながっている地域づくりについても調査を行いました。その中から、幾つかのアプローチをご紹介しますと思います。

① 個別支援から始まる地域づくり

- 石川県加賀市では、個別支援において、対象者が地域で生活できるよう、どのように支援するかについて、支援者が共に考えるプロセスを通じて、地域づくりを進めています。例えば、ある高齢者から、荷物を運べないので買い物が難しくなってきたと相談があったとします。買い物を助けてくれる人をご近所から探したり、近所のスーパーマーケットに宅配のサービスができないか相談するなど、支援の手立てを考えます。
- こうした個別支援を蓄積していくことで、近所の高齢者を気にかける住民等が増えるかもしれませんし、買い物の助け合いが生まれる可能性もあります。地域のスーパーマーケットも、高齢者の買い物支援を意識したサービス開発に乗り出すかもしれません。
- 個別支援から始まる地域づくりはニーズが明確なので、具体的に地域に働きかけることができます。地域と共に個別支援の経験を積み重ねていくことで、地域にあるニーズを住民等が自ずと学んでいき、地域の課題や課題に対応するために必要な土壌や仕組みを、共に考えつくっていく関係性や体制をつくっていくことができます。(※自治体事例集ご参照：加賀市)

② 地方創生・「共有価値の創造」を通じた地域づくり

- 和歌山県田辺市では、「たなべ未来創造塾」という、地域の30-40代の経営者が集まる企業塾が運営され、人口減少の続く地方都市の課題を伝えるとともに、他地域のケーススタディを通じてビジネスプランの立案支援を行っています。講義では、地域づくりや少子高齢化の観点から、地域の福祉課題に関する講義も行われ、受講者は事業者として関心と地域課題をすり合わせながら、塾生同士の対話を通じて新しいビジネスを考え実行していきます。
- 修了生の一人は、耕作放棄地の増加や獣害被害の拡大への対応として捕獲チームを発足させています。捕獲した鳥獣の有効活用を考える中で、県外に出ていたフレンチのシェフが田辺に戻り、チームに合流。その後、ジビエレストランを出店、さらにジビエや耕作地を活用した農作物の生産・食品加工に発展していきました。そして、ついには農業生産の場への障害者雇用につながるというイノベーションが起っています。
- この取組は、福祉施策として取り組まれているものではなく、地方創生・人口減少社会における都道府県内の第二都市の活性化やローカルイノベーションを目的に、地方における人の流れを変える取組です。ビジネスをベースにした取組ですが、「地域課題」とい

う共通価値を学び、ビジネスにおける化学反応を起こすことで、様々な取組が主催者の予想を超えて生まれています。（※地域づくり事例集ご参照：たなべ未来創造塾）

③ 「気が付いたら参加している」を仕掛ける地域づくり

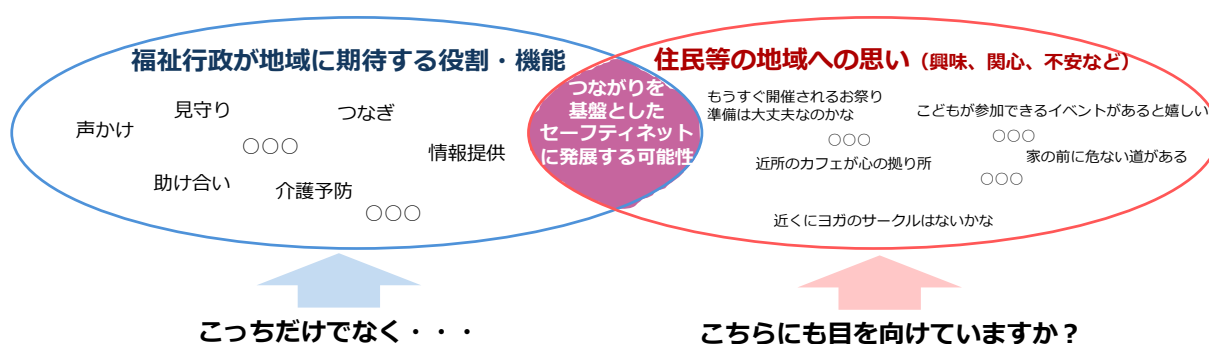
- 奈良県奈良市の月ヶ瀬地区では、Local Coop という取組が行われています。Local Coop とは、人口減少により、自助（民間サービス）と公助（公的サービス）が先細りしていくと、地域の維持が難しくなってくるとの問題意識から、住民同士の社会的な関係性（互助、社会関係資本）を増幅させながら、住民主体で税金以外の収入を得て必要なインフラを支える新しい仕組みをつくろうという構想です。
- 月ヶ瀬地区では、日本郵政グループとの協働で買い物サービスの実証実験も行われましたが、利用者宅に商品を届けるのではなく、あえて地域の拠点にまとめて配達し、住民に取りに来てもらっていました。そうすることで住民同士のコミュニケーションの機会をつくり、そこに会話や物々交換などつながりが生まれることを期待しているからです。住民が取りに来るという形で、運営の一部を住民が担うことで、持続可能性を担保することも意図しています。
- この取組は福祉の発想ではなく、人口減少下でいかに地域を維持するかという根本的なテーマから始まっている取組です。しかし、地域の維持に住民が主体的に関わる仕掛けにより、結果として、住民同士のつながりが生み出されており、福祉分野の文脈にも貢献しています。
- 福祉分野では、人と人の触れ合いに価値を置き、誰もが触れ合いを求めているかのように捉える傾向がありますが、彼らはそのように考えていません。人と関わるのは面倒で手間なので、放っておくと避けてしまう。だから、あえて、人と人の摩擦が起きるよう、色々な角度から議論しながら仕掛けています。
- 福祉分野の地域づくりのように、真正面から地域の現状を伝えて福祉への関わりを促すのではなく、買い物という日常生活に欠かせない行為を通じて、「気が付いたら参加している」仕掛けをしている点も秀逸で、福祉関係者が学ぶべきポイントと言えるでしょう。（※地域づくり事例集ご参照：Local Coop）
- これらの事例に共通するのは、参加者の多様性です。福祉分野の地域づくりでは、自治会や民生委員といった地縁団体を想定しがちですが、今地域で行われている実践では、一般住民や民間企業、市民活動団体、まちづくり会社、保育所など多様な人達が活躍しています。また、スマートフォンやオンラインが活用されていたり、デザイン性にこだわった情報媒体による発信など、クリエイティビティの感じられる仕掛けも見られます。
- 近年は地縁団体と接点を持たない住民も多く、また地域の捉え方や思いも変わってきている中で、取組手法も時代の流れに合わせて、常に“更新”していくことが必要です。

(3) 入口は幅広くしつつ、主体性のグラデーションを意識する

① 住民等の思いに目を向ける

- 福祉分野の地域づくりでは、住民の主体形成の結果、人と人のつながりを基盤としてセーフティネットが生まれることを期待しています。そのため、福祉行政は住民に対し、見守りや助け合いといった役割や機能を求めます。一方で、地域住民は、そうした行政の期待とは別に、我が事としての様々な思いや関心、将来への不安などを抱えています。それらは、福祉や見守りとはなんら関係のないものも含まれています。
- 地域づくりが、住民等の主体形成の取組と考えれば、福祉行政は自分たちが期待する役割だけでなく、住民等が持つ思いにも目を向ける必要があるのではないのでしょうか？なぜなら、福祉行政の期待と住民等の思いが重なるところにしか、人と人のつながりを基盤としたセーフティネットは生まれないからです。
- 「たなべ未来創造塾」では、事業者の地域で生き残りたいという思いと塾の中でインプットされる地域課題が重なるところ、そして塾生仲間の関心事が重なることで、新たなビジネスが生まれています。「Local Coop」では、住民にとって日常生活に欠かせない行為である買い物とLocal Coopが目指す地域の持続可能性の担保が重なるところで、買い物サービスの取組が生まれています。他にも例えば、ある住民が洗車や植木の手入れなど自分の得意なことを活かして社会福祉法人にボランティアとして関わっていく中で、法人が支援する障害者との関わりが自然と生まれ、障害者に対する先入観が取り払われていったという事例もあります。

<行政が望む地域づくりを押し付けていないか？>



② 社協との協働、他分野とのコラボ

- 行政担当者は、地域住民をどんな風に見ているのでしょうか。例えば、住民サロンや体操教室を担当している職員であれば、地域住民を、事業に「参加してくれそうな人／参加しそうでない人」「担い手になってくれそうな人／なってくれそうでない人」という視点で見えていないでしょうか。
- しかし、住民一人ひとりを見ていくと、それぞれに好きなものや特技、興味、関心、地域への思いがあり、実は地域とつながる接点をたくさん持っています。住民一人ひとりの顔が見えないのが地域づくりの難しさだとすれば、解像度を上げて一人ひとりを見ていくスタンスを持つことがとても大切でしょう。
- 住民一人ひとりについて良く知るには、関係性の構築が必要で、これには時間がかかります。歴史的にこれに取り組んできたのが、社会福祉協議会（以下、「社協」と表記）です。特に地区担当制などを導入して、地域との関係を丁寧に構築してきた社協は、市町村担当者よりも地域住民のことをよく知っています。地域づくりを進める上で、市町村と社協の協働体制は基本と言えるでしょう。
- また、下図に示したように、住民と地域の接点は、福祉以外のテーマの方が多いでしょう。福祉部門の担当者が、この多様な関心の接点にアプローチするのは難しいかもしれません。福祉部門の担当者は、どうしても「課題」や「支援」という視点になりがちで、興味関心、ワクワク、ドキドキといった観点での企画に不慣れです。そのため、地域活性化、産業振興、教育、環境など他分野とのコラボが有効な方法です。他分野で行われている地域づくりの取組との連携については、【実践編】4（2）③で具体的な情報を紹介しています。
- 福祉分野として、人と人のつながりを基盤としたセーフティネットを構築するという目標を明確に持ちつつ、住民の興味や関心、不安などをふまえた住民の思いを切り口として、地域づくりの間口を広げる。「自分の興味関心を入口に関わったのに、いつのまにか福祉分野の地域づくりに参加している」状態をいかに作り出すかが重要です。結果、新しい住民自治が芽生え、地域の自律へとつながっていきます。

心を持っている人にはその度合いを高めてもらう、関心を持っている人には行動に移してもらうというように、少しずつ人と人のつながりを増やし太くして、セーフティネットを強化していくことが重要ではないでしょうか。

第1部【実践編】

包括的な支援体制の整備に向けて、どう取り組むべきか？

4. 市町村行政に求められる変革

- ここでは、【考え方編】2(2)支援者支援のコンセプトで紹介した、「対話・協働による学び合い」「業務の効率化」について、具体的な取組例や情報を紹介していきます。また、包括的支援体制の整備を進める上でのわがまちの分析、体制づくりについても解説します。

(1) 対話・協働により支援者同士が学び合う

① 人づくりのプロセスを通じて、包括的な支援体制を形づくる

- 市町村が包括的な支援体制の整備に取り組む上で障壁になるのが、水平的なギャップと垂直的なギャップです。水平的なギャップとは、分野・専門性による違いで、前提とする知識や視点、考え等の違いをどう乗り越えていくかという課題です。垂直的なギャップとは、個別支援に終始することなく、そこから地域課題を把握し、地域づくりや施策形成などの社会資源の開発にいかにつなげていくかという課題です。
- 制度の狭間や複雑・複合ケースへの対応が難しいのは、支援側がこの二つのギャップを抱えているからです。「困難事例」は、市町村行政の縦割り（水平的なギャップ）とソーシャルワーク機能の不足（垂直的なギャップ）のために、支援者がそのケースを「困難事例」にしてしまっている側面もあります。
- 困難事例に対応していくためには、共に考えながら解決を目指しつつ、解決あるいは予防するために必要な仕組みや土壌をつくっていくチームが求められます。人づくり・チームづくりが重要であり、「包括的な支援体制の整備のために人をつくる」というよりも、「人づくり・チームづくりのプロセスである学び合いを通じて、包括的な支援体制が形づくられてくる」と言った方が良いでしょう。

② 市町村に求められる「対話と協働に基づくガバナンス」

- 包括的な支援体制の整備は、市町村の責務ですが、市町村によるトップダウン型の主導が求められているわけではありません。先行市町村では、支援者同士あるいは官民の対話と協働を通じて学び合い、現場からのボトムアップで取組を展開しています。市町村に求められるのは「対話と協働に基づいたガバナンス」なのです。
- では、現場の学び合いを通じて包括的な支援体制の整備をしていくとは、どのような姿なのか、先行市町村の取組を例に挙げながら解説していきます。

③ 対話と協働による学び合いの場づくり (OJT)

- 一部の先行市町村では、対象者への訪問やケース会議（重層的支援会議、支援会議を含む）をOJTの場として捉えています。共に見て聞いて共感し考え合う、実際のケース支援において「この人を助けるためにあなたが手を出して」と伝えることをしなければ、この取組について共通理解を持つのは難しいという意見もあります。
- 石川県津幡町では、地域包括支援センターと子ども家庭総合支援室の職員が集まって毎朝のミーティングで、新規ケース、継続ケースで検討・共有したいケースについて共有・検討しています。このミーティングは、支援の質向上だけでなく、互いをスーパーバイズする機能を果たしています。地区診断という言葉を保健師が意図的に発しつつ、「最近こういうケースが多い、こういう傾向がある」という話をしながら、個別支援から地域課題の把握、施策形成への流れをつくっています。
- 石川県加賀市では、相談支援課の課長が職員に対し「チームで関わる」を口癖にしています。特に専門資格を持たないケースワーカーは一人で抱え込まずに、保健師や相談支援専門員に同行してもらうことで、支援のあり方に対する理解も進むと考えられています。ケースの調整は、専門職同士であれば立ち話で済ませることもありますが、専門資格を持たないケースワーカーに関しては、支援者が困っていることを理解し、自分がどういう役割を担えるかを考えてもらうために、あえて会議の場で検討しています。
- また、加賀市では、市内の地域密着型サービス事業者に地区地域包括支援センター（以下、「包括ランチ」と表記）を委託していますが、地域包括支援センターの地区担当の職員がブロックに分かれて包括ランチを支援しています。地区担当職員と包括ランチは、同行訪問やケース検討、支援方針の共有、地区毎の課題検討など、毎日のようにやりとりしています。日頃から対話と協働を繰り返すことで、官民協働での学び合いが行われています。
- このように、学び合いを促していくためには、スーパーバイズ機能が必要であり、行政組織の業務として認識されることがポイントになります。都城市社協では、アウトリーチ支援推進員がアウトリーチ、参加支援推進員が参加支援を行うのではなく、各地区でアウトリーチや参加支援の体制をつくっていくために、アウトリーチ支援推進員と参加支援推進員が地区担当をスーパーバイズしています。また、相談支援包括化推進員が各相談支援機関のスーパーバイザーとなっています。スーパーバイズを担当する職員がそれに注力できる体制をつくっていくことも重要です。（※自治体事例集ご参照：都城市）

④ 支援方針を基本的な価値観として位置付けた上での人材育成(Off-JT)

- 加賀市では、市の主催で介護事業所向けの中堅研修を開催しています。介護職員を対象とした職員研修は、各法人で開催されていますが、その内容を把握したところ、中堅職員向けの研修が抜けていることが分かり、次期リーダー育成を目的として企画されました。

た。市内の介護事業所と基幹型包括の入職4～10年目職員が対象となっており、パーソンセンタードケアが研修の中核となっています。

- 中堅研修のカリキュラムの土台となったのが、包括ランチの本格設置の前に行われたモデル事業です。加賀市では、必要な人材に関するキーワードを、3か所のモデル事業所と議論しながら、整理・集約し、包括ランチの新人研修、中堅研修のカリキュラムに盛り込んでいます。官民協働の学び合いから生まれた研修プログラムと言えます。
- 加賀市のように、市町村が人材育成に取り組むことで、法人や事業所の壁を越えて、共通の理念をもつ人材とそのネットワークを育成することができます。また、市町村事業の委託や事業所の指定にあたって当該研修の受講を要件とすることにより、戦略的に人員配置ができるというメリットもあります。
- ソーシャルワークの基本的な内容を多分野の職員が身につけられる研修を、市町村あるいは都道府県で開催できれば、包括的な支援体制の整備に向けた全体的な底上げとなり多機関協働が進むのではないのでしょうか。
- 【考え方編】で解説した通り、「制度・事業中心」から「本人・世帯中心」の支援に切り替えていくと言っても、行政職員は制度を運用している以上、自ずと縦割りの感覚が残りますし、専門職もまた専門とする疾患や障害だけに着目してしまいがちです。「本人・世帯中心」の支援を基本的な価値観として位置付け、地域で行われる様々な人材育成策に取り入れていくことが重要です。

⑤ 採用・育成、キャリアパス、人事制度のあり方

- ③④で解説したような人材育成の仕組みを機能させるためには、採用やキャリアパス、人事制度のあり方も見直しが必要です。
- 2020年の社会福祉法改正の際、「重層事業の実施にあたり、社会福祉士や精神保健福祉士が活用されるよう努めること」との付帯決議がなされました。先行市町村においても、こうしたソーシャルワーカーに加え、保健師がキーマンとなっており、包括的な支援体制の整備に向けてこれらの専門職の活躍が大いに期待されます。

<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に対する附帯決議>

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 重層的支援体制整備事業について、同事業が介護、障害、子ども及び生活困窮の相談支援等に加え、伴走支援、多機関協働、アウトリーチ支援等の新たな機能を担うことを踏まえ、同事業がより多くの市町村において円滑に実施されるよう、裁量的経費を含めて必要な予算を安定的に確保するとともに、既存の各種事業の継続的な相談支援の実施に十分留意し、その実施体制や専門性の確保・向上に向けた施策を含め、市町村への一層の支援を行うこと。また、**同事業を実施するに当たっては、社会福祉士や精神保健福祉士が活用されるよう努めること。**

(以下、省略)

- 一般的に市町村では、保健師には専門職採用やキャリアパスが用意されていても、社会福祉士や精神保健福祉士などの福祉職には同様のものが用意されていません。福祉職についても、専門職採用、チームとしての教育体制、キャリアパスが用意される必要があり、そうした体制を作っている市町村もあります。保健師のキャリアパスについても、地区担当制を改めて導入するなど地域を見る視点を再び養おうとしている市町村もあります。
- また、市町村の包括的な支援体制の整備や重層事業を担当する職員に関しても、短期間で異動させるのではなく、ある程度の期間固定するとともに、中核となる職員の異動時期をずらすなど、理念やネットワークを継承していけるような配慮が必要です。

⑥ 社会資源の開発に、いかにつなぐか

- 個別支援から地域課題の把握、社会資源の開発に展開させる上で、地域資源を発掘・開発するような役割を持つコーディネーターは重要です。重層事業においては、多機関協働事業、参加支援事業、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業の担当者が担うことが想定されていますし、各分野の制度においても、生活支援コーディネーターや地域福祉コーディネーター等が配置されています。
- これらのコーディネーターに、社会資源の不足状況や地域の課題が伝わっているでしょうか。不足する社会資源について勘所がなければ、ピントの合った情報収集や資源の発掘はできません。高齢分野では、地域ケア個別会議に生活支援コーディネーターが出席し、その場で資源とつなぐだけでなく、地域で必要とされている社会資源を知ってもらうことで、日頃の活動に活かしている事例もあります。個別支援の現場とコーディネーターをつなぐ仕掛けが求められています。
- 社会資源の開発というと、行政職員としては、その必要性を明確に説明でき、取組の内容も細かくデザインした上で新規事業あるいは資源として打ち出すのが一般的ですが、作った社会資源が必ずしも機能するとは限らないのが現実です。トライ＆エラーを前提とし、小さく始めて柔軟に見直していく「アジャイル」²の考えが重要です。
- 重層事業を活用せずに包括的な支援体制の整備に取り組む飛騨市では、必要な資源を開発するために試行錯誤する「支援ラボ」という取組を行っています。研究開発という位置づけが相応しいとの考えから「ラボ」という名称となっており、積極的な仮説実証による取組を図っています。（※自治体事例集ご参照：飛騨市）
- 社会資源の開発は、行政だけで取り組むものではありません。民間企業・団体の協力は、社会経済の循環にもつながります。課題解決という視点にとどまらず、地域生活をより

²「素早い」「敏捷」という意味で、ソフトウェア開発では、小単位で実装とテストを繰り返しながら開発を進めていく手法を指す。状況の変化に対する柔軟性や適応力が高い手法とされている。

豊かにしていくという視点で、地域を元気にしていくための社会資源開発が行われることが期待されます。

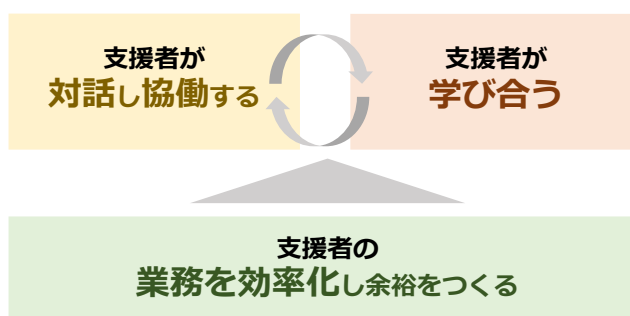
(2) 既存の事業・取組を棚卸する

- 包括的な支援体制の整備で、まず取り組むべきは、既存の事業・取組の棚卸です。棚卸には、「業務の効率化」と「全庁的な推進体制の構築」の二つの意味があります。

① 庁内連携・多機関協働のための「業務の効率化」

- (1) では、共に考えながら解決を目指しつつ、解決あるいは予防するために必要な仕組みや土壌をつくっていく学び合いが必要と解説しました。このためには、業務の効率化を図り、対話・協働し学び合うための余裕を生み出していく必要があります。【考え方編】で解説した支援者支援のベースとなる要素です。

<支援者支援の3つの要素>



- 例えば、包括的な支援体制の整備に関連するコーディネーター等として、下表のものが挙げられます。また、会議体としても各分野の制度の中で様々なものが設置されています。コーディネーターの制度は人材確保に向けた財源確保の意味合いもありますが、多くの地域で人材不足が深刻で、予算はあっても人材を確保することが難しい状況です。また、会議体に関しても、同じような出席者で類似の議論をしているということはないでしょうか。制度・事業の枠組みにしばられて、それぞれの会議体や人員配置、取組の実施に対応していると、職員や関係者は疲弊していきます。

＜各福祉分野のコーディネーター等の例＞

分野	コーディネーター等の名称
高齢	生活支援コーディネーター
高齢	就労的活動支援コーディネーター
高齢	認知症地域支援推進員
高齢	在宅医療・介護連携事業の相談コーディネーター
障害	地域生活支援拠点等のコーディネーター
障害・子ども	医療的ケア児等コーディネーター
障害・子ども	重症心身障害児者等コーディネーター
子ども	こども家庭センターの「地域資源の開拓に必要なコーディネーター」
子ども	こどもの居場所づくりコーディネーター
子ども	社会的養護自立支援拠点事業の支援コーディネーター
子ども	妊産婦等生活援助事業の支援コーディネーター
子ども	ヤングケアラー・コーディネーター
生活困窮	自立相談支援員
生活困窮	就労準備支援事業の担当者
生活困窮	家計改善支援事業の担当者
生活困窮	子どもの学習・生活支援事業の担当者
生活困窮	一時生活支事業の担当者
地域福祉	コミュニティ・ソーシャル・ワーカー
地域福祉	地域福祉コーディネーター
地域福祉	社会福祉協議会の地区担当職員

- まずはこれらを精査し、業務の効率化を図る必要があります。一人で一役ではなく何役も担ってもらい、同じような会議体は整理して一度の会議で良い議論をすることに集中する。業務の効率化は、意味のある業務に集中することであり、それは専門性を高めることにもつながっていきます。
- 自治体においても人材不足が叫ばれる中で、制度・事業毎に体制を確保するのではなく、目的や機能から見て効果的かつ効率的な人員配置や人材の活用を進めていくことは、行政職員の機能をより良く活用することにもなります。

② 全庁的な推進体制を構築する

- 棚卸のもう一つの意味は、「全庁的な推進体制の構築」です。以下は、神奈川県藤沢市の重層的支援体制整備事業実施計画の全体イメージ図です。法定事業だけでなく、包括的な支援体制の整備に必要な機能を果たす事業が網羅的に位置づけられているのが分かります。

＜藤沢市の計画全体のイメージ図＞



出典)藤沢市「藤沢市重層的支援体制整備事業実施計画-地域共生社会の実現に向けて-」2023年3月

- 厚生労働省においては、分野を超えた部局横断的な連携体制の整備を促すため、重層事業に係る他分野との連携通知を数多く発出しています。これを見ると、引きこもり支援や自殺対策に加え、水道、教育、消費者の安全確保、地域力創造、地方創生、地域循環共生圏なども挙げられており、福祉部門に閉じず全庁的な推進体制を構築するよう求められていることが分かります。
- これらの情報を参考に、まずは庁内の他部門でどのような取組をしているのか、そこでどのような関係者・関係機関とつながっているか把握することが、庁内連携・多機関協働の第一歩になるのではないのでしょうか。

＜重層的支援体制整備事業に係る他分野との連携通知＞

連携先の施策・事業、機関の名称	市町村の担当部署 を確認する際の キーワード	該当通知
ひきこもり支援	ひきこもり	厚生労働省社会・援護局地域福祉課「重層的支援体制整備事業と関係制度等との連携について」（事務連絡 令和3年3月29日）
自殺対策	自殺	
児童福祉制度・DV被害者支援施策等	児童福祉・DV	
公共職業安定所等の地域の就労支援機関	就労支援	
シルバー人材センター	高齢者雇用	
生涯現役促進地域連携事業	高齢者雇用	
水道事業	水道	
保護観察所、更生保護施設、自立準備ホーム等	刑務所出所者等	
地域生活定着促進事業	犯罪をした者等	
教育施策	教育	
子供・若者育成支援施策	子ども・若者	
高齢者向け施策	高齢	厚生労働省社会・援護局地域福祉課「重層的支援体制整備事業と関係制度等との連携について」（事務連絡 令和3年3月31日）
障害保健福祉施策	障害	
子ども・子育て支援施策	子ども・子育て	
生活困窮者自立支援制度	生活困窮	
生活保護制度	生活保護	
成年後見制度利用促進に係る取組	成年後見制度	
社会福祉協議会及び民生委員・児童委員等	-	
地域若者サポートステーション事業	ニート等	厚生労働省社会・援護局地域福祉課長「重層的支援体制整備事業と地域若者サポートステーション事業との連携について」（令和3年4月1日）
消費者安全確保協議会	消費者の安全確保 （消費者庁）	厚生労働省社会・援護局地域福祉課長、消費者庁地方協力課長「重層的支援体制整備事業と消費者安全確保地域協議会制度との連携について」（令和3年10月1日）
地域力創造施策	地域力創造 （総務省）	厚生労働省社会・援護局地域福祉課長「重層的支援体制整備事業と地域力創造施策との連携について」（令和3年10月1日）

地方創生施策	地方創生 (内閣府)	厚生労働省社会・援護局地域福祉課長「重層的支援体制整備事業と地方創生施策との連携について」(令和3年12月1日)
農林水産施策	農林水産 (農林水産省)	厚生労働省社会・援護局地域福祉課長、農林水産省農村振興局農村政策部都市農村交流課長、農林水産省農村振興局農村政策部地域振興課長「重層的支援体制整備事業と農林水産施策との連携について」(令和4年3月1日)
地域循環共生圏に関する施策	地域循環共生圏 (環境省)	厚生労働省社会・援護局地域福祉課長、環境省大臣官房環境計画課長「重層的支援体制整備事業と地域循環共生圏に関する施策との連携について」(令和4年6月30日)

出典)厚生労働省 HP「重層的支援体制整備事業に係る他分野との連携通知」。

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/chiikikyosei/renkei.html (2024年3月31日参照)

注:2列目の「市町村の担当部署を確認する際のキーワード」は、三菱UFJリサーチ&コンサルティングにて作成

③ 地域づくりにおける他分野との連携

- 地域づくりは、様々な分野で取り組まれています。地域づくりで活用できる各省庁の主な制度としては、以下のようなものが挙げられます。地域活性化や産業振興など目的は様々ですが、地域を持続可能とするための住民の主体形成という点では共通しています。
- 包括的な支援体制の整備に向けた地域づくりでは、他分野の取組との協働も考えられますし、重層事業では地域づくりに関する新規財源がないため、新しい取組を始めるのにこれらの制度を活用することも考えられます。
- 他分野との連携にあたっては、まずは担当課と話をしてみましょう。先行市町村でも、包括的支援体制の取組がきっかけとなって、庁内に、同じような理念、マインドで業務に従事している職員がいることを初めて知ったという声があります。互いの協議の場に参加してアイデアや意見を出し合ったり、同じ取組について、それぞれの分野で周知していくことで一体感が生まれていきます。また、地域で活動している人など実践者に話を聞きに行くのも良いきっかけになります。

＜各省庁の地域づくり関連の主な制度・施策等＞

省庁名	制度・施策等の名称	概要
総務省	地域おこし協力隊	都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱。一定期間（概ね1年以上3年以下）、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組に対して、地方財政措置を講じる。
総務省	地域力創造アドバイザー	地域独自の魅力や価値の向上に取り組むことで、地域力を高めようとする市町村が、地域活性化の取組に関する知見やノウハウを有する外部専門家を招へいし、指導・助言を受けながら取組を行う場合の外部専門家に関する情報提供及び招へいに必要な経費について特別交付税措置を講じる。
総務省	集落支援員	地方公共団体が集落支援員を設置し、集落への「目配り」としての集落巡回や現状把握、今後あるべき姿の話し合い等を実施する際に要する経費について特別交付税措置を講ずる。
総務省	地域プロジェクトマネージャー	専門的な知識やこれまでの経験で培った人脈などを活用し、関係者間を橋渡ししながら、プロジェクトをマネジメントするブリッジ人材を、重要プロジェクトの責任者として市町村が任用する制度。地域プロジェクトマネージャーの報酬費等を対象に、1市町村あたり2名まで、1名あたり650万円を上限に特別交付税措置を講じる。
総務省	地域活性化起業人	地方公共団体が、三大都市圏に所在する民間企業等の社員を一定期間受け入れ、そのノウハウや知見を活かしながら地域独自の魅力や価値の向上等につながる業務に従事してもらい、地域活性化を図る取組に対し特別交付税措置を講ずる。
総務省	過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業	基幹集落を中心に周辺の複数集落をひとつのまとまりとする「集落ネットワーク圏」（小さな拠点）において地域運営組織等が行う生活支援の取組や「なりわい」を創出する活動等を支援（定額補助）。
内閣府	「地域活性化伝道師」派遣制度	地域活性化に向け意欲的な取組を行おうとする地域に対して、地域興しのスペシャリスト（地域活性化伝道師）を紹介し指導・助言などを行う。
内閣府	全世代・全員参加型「生涯活躍のまち」の推進	女性、高齢者、障害者など誰もが、一人ひとりの個性と多様性を尊重され、それぞれの希望に応じて能力を発揮することで、居場所と役割をもってつながり、生涯を通じて健康でアクティブに活躍することによって、活性化するコミュニティづくりを目指すものとして、「交流・居場所」「活躍・しごと」「住まい」「健康」、「人の流れづくり」等の機能を有するコミュニティを実現する取組。
内閣府	エリアマネジメント活動の推進	地域の生活環境の向上や来訪者・滞在者の増加を通じた収益力の向上を図り、地域再生を実現していくため、市民・民間事業者・NPOなどが主体となって行う公共的空間の利活用、清掃・防犯などの活動、イベントの開催等を通じた、まちのゆとりとにぎわいづくりなどのまちづくりを行う取組。
内閣府	地方就労・自立支援事業の推進	誰もがその能力を活かし、本人の希望に応じて働くことができるような地域社会の実現に向けて、農業分野との連携等により、ひとり親家庭、若年無業者等が地方に住み、地域で能力開発を進め、ワーク・ライフ・バランスが確保された安定的な就労を得ることによる自立を支援する取組。
内閣府・総務省	小さな拠点・地域運営組織の形成	「地域運営組織」：地域の生活や暮らしを守るため、地域でくらす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織。 「小さな拠点」：小学校区など、複数の集落が散在する地域（集落生活圏）において、商店、診療所などの日常生活に不可欠な施設・機能や地域活動を行う場所を集約・確保し、周辺集落とコミュニティバス等の交通ネットワークで結ぶことで、人々が集い、交流する機会が広がっていく、集落地域の再生を目指す取組。 関係省庁からの財政支援制度、税制措置、人材確保などの支援制度がある。

内閣府・総務省	特定地域づくり事業推進交付金	地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律に基づく特定地域づくり事業協同組合が、域内外の若者等を雇用し、組合員である事業者の事業に従事する機会を提供することにより、地域づくり人材のベースキャンプとして機能するよう、交付金により支援する。
農林水産省	ユニバーサル農園	障害者、生活困窮者、ひきこもり及び触法者並びに子供及び高齢者などの多世代・多属性の者（以下、「支援対象者等」という。）の交流・参画する場を市民農園における農業体験活動によって生み出すとともに、支援対象者等に対して、疾病の予防・リハビリ効果、精神・肉体的な癒しを提供する効果及び社会参画を促す効果等を発揮することで、高齢者や障害者の健康増進や生きがいづくり、精神的な不調を抱える若年層等の精神的健康の確保、生きづらさを抱える者の社会参画の場の提供など様々な社会的課題を解決するための農園。
農林水産省	農村型地域運営組織（農村RMO）	複数の集落の機能を補完して、農用地保全活動や農業を核とした経済活動と併せて、生活支援等地域コミュニティの維持に資する取組を行う組織で、地域運営組織の一形態。
農林水産省	農村型地域運営組織形成推進事業（農山漁村振興交付金）	「農村 RMO モデル形成支援」： むらづくり協議会等による地域の話合いを通じた農用地保全、地域資源活用、生活支援に係る将来ビジョン策定、ビジョンに基づく調査、計画作成、実証事業等の取組、デジタル技術の導入・定着を推進する取組を支援。 「農村 RMO 形成伴走支援」： 農村 RMO 形成を効率的に進めるため、中間支援組織の育成等を通じた都道府県単位における伴走支援体制の構築や、各地域の取組に関する情報・知見の蓄積・共有、研修等を行う全国プラットフォームの整備に対して支援。
農林水産省	中山間地域等直接支払交付金	中山間地域等において、農業生産条件の不利を補正することにより、将来に向けて農業生産活動を維持するための活動を支援。
農林水産省	多面的機能支払交付金	地域共同で行う、多面的機能を支える活動や、地域資源（農地、水路、農道等）の質的向上を図る活動を支援。
農林水産省	農村プロデューサー養成講座	地域への愛着と共感を持ち、地域住民の思いを汲み取りながら、地域の将来像やそこで暮らす人々の希望の実現に向けてサポートできる人材（農村プロデューサー）を養成。
環境省	環境で地域を元気にする地域循環共生圏づくりプラットフォーム事業	地域循環共生圏づくりプラットフォームを構築し、①地域循環共生圏創造に向けた環境整備②支援チーム派遣等を通じた事業化支援③総合的分析による方策検討・指針の作成等④戦略的な広報活動を行う。
環境省	実践地域登録制度	地域と企業等の協業により地域の課題解決を推進し、全国各地における地域循環共生圏（ローカル SDGs）の創造を加速させることを目的に、環境省ローカル SDGs の趣旨や目的に賛同した地域、団体の申請に基づき登録する制度であり、地域と企業の連携によるローカル SDGs 事業の創発や地域循環共生圏に関する情報提供や登録地域・企業同士の学びあいやネットワーク形成を促す。
文科省	社会教育士	文部科学大臣の委嘱を受けた大学等の教育機関が実施する講習や大学での養成課程を修了した人たちの称号。講習や養成課程の学習成果を活かし、NPOや企業等の多様な主体と連携・協働して、社会教育施設における活動のみならず、環境や福祉、まちづくり等の社会の多様な分野における学習活動の支援を通じて、人づくりや地域づくりに携わる役割が期待されている。
内閣府等	中心市街地活性化制度	「中心市街地の活性化に関する法律」に基づき、中心市街地における都市機能の増進、経済活力の向上を推進。市町村が、商工会議所等で構成される協議会と連携し、基本計画を作成。国の認定を受けた計画に対し、関係府省庁が連携して重点的に支援。

出典)総務省 HP;総務省 地域力の創造・地方の再生「令和5年度 地域力創造グループ施策について」,

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/index.html

内閣官房・内閣府総合サイト地方創生;小さな拠点・地域運営組織の形成(小さな拠点情報サイト)「小さな拠点・地域運営組織の形成に関する事業・制度(令和5年度)」,

<https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chiisanakyoten/index.html>

厚生労働省 HP;重層的支援体制整備事業に係る他分野との連携通知,

https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/chiikikyosei/renkei.html
農林水産省 HP;農村型地域運営組織(農村 RMO)の推進 ~地域で支え合うむらづくり~
<https://www.maff.go.jp/j/nousin/nrmo/index.html>
文部科学省 HP;社会教育主事養成の見直しについて「資料 1-2 社会教育士について」
https://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/gakugei/1399077.htm
内閣官房・内閣府総合サイト地方創生;中心市街地活性化「制度の概要」
<https://www.chisou.go.jp/tiiki/chukatu/index.html>
(いずれも 2024/4/10 参照)

- ただし、福祉分野の地域づくりが目指すのは、地域における人と人のつながりを基盤としたセーフティネットの構築であり、結果として福祉を必要とする人が救われなくてはなりません。住民の主体形成の入口として他分野と連携するとしても、最終的な目的を見失わないようにする必要があります。
- 誰もが誰かしらとつながってられるよう、地域の中に多様なつながりを創出していったとしても、どこにも属することのできない人が必ずいます。そういう人達こそ福祉分野で支援するべきであり、地域で孤立しがちな人達をフォローする仕組みを設けているかが重要です。
- また、福祉分野の地域づくりでは、当事者団体も重要な担い手です。【考え方編】で解説した「本人・世帯中心」の地域社会を取り戻す上で当事者団体の役割が重要です。しかし、福祉関係者と縁がない一般住民にとって、当事者団体というのは距離のある存在です。一般住民と当事者団体の距離感をどう縮めていくかが求められています。
- 福岡県久留米市では、当事者団体を含む市民活動団体とまちづくり会社で活動する市民が任意団体を形成し、地域や当事者発の支援体制の構築に取り組んでいます。この中では、当事者性について考え、誰もが当事者であることを認識するために、母子家庭、後天的な障害を持つ人、被災者等から話を聞く取組も行われています。このように、当事者が地域に「開いて」いけるような仕掛けをしていくのも有効でしょう。(※地域づくり事例集ご参照：久留米市)

(3) どのような体制で包括的な支援体制を目指すか

- 包括的な支援体制の整備に向けて、どのような体制で取り組むのか検討する時には、まずは市町村の強みと課題をアセスメントする必要があります。

① わがまちの強みを把握し、現場の実践者に敬意を示す

- 【考え方編】でも解説した通り、包括的な支援体制の整備は、何も無いところから新規に始める取組ではありません。どの市町村でも福祉の各分野における蓄積があります。
- 高齢分野においては地域支援事業、障害分野では地域生活支援拠点等の整備、子ども分野ではこども家庭センターの設置による包括的な子育て家庭支援体制構築、生活困窮分

野における生活困窮者自立支援制度の各事業、地域福祉分野における地域づくりの取組などが挙げられます。これらの事業は、包括的な支援体制を形成する重要な柱です。

- それぞれの取組により得られた知見やノウハウ、構築された体制、ネットワーク等として、何が挙げられるでしょうか。まさにそれが、わがまちが包括的支援体制を目指す上での強みとなります。
- 特に、地域の関係者や外部の関係機関とのネットワークに関しては、鍵となる人や機関は同じにもかかわらず、また一からネットワークを形成すると混乱を招いてしまいます。既存のネットワークをさらに広げていく、ネットワーク同士を融合する方向性で検討するのが良いでしょう。
- 既存の取組への適切な評価なしに、全く新規の取組として包括的な支援体制の整備を打ち出すと、現場の支援者は、「今までの取組では不十分と否定された」、「認められなかった」という感覚を持つかもしれません。また、「こんなに頑張っているのに、さらに何かをやらされるのか」という反応があるかもしれません。
- 支援現場のモチベーションを低下させないよう、これまでの実践や成果を丁寧に評価し、それらを強みとして今後の取組のベースとする。そして、現場の支援者に敬意を示した上で、これまでの取組での苦勞や負担を軽減したり、既存の取組をより発展させるために、包括的な支援体制に取り組むのだというメッセージを丁寧に伝えていくことも重要です。

② 各分野の支援体制の弱点を分析する

- 一方で、各分野の支援体制の弱点の見極めも大切です。「ケアマネジメントが給付管理になってしまっている」、「アセスメントの視点が限定的で世帯全体を捉えられていない」、「市町村所管の支援関係機関と都道府県所管の支援関係機関の狭間に落ちてしまうケースがある」、「権利擁護や意思決定支援が十分でない」、「地域づくりを進める体制が弱い」など、各分野で課題になっていることがあるはずです。
- 先行市町村では、包括的な支援体制の整備に向けた取組が、各分野の支援力の向上、全体の底上げにつながっているという感触を得ています。4（1）で解説した支援者同士の学び合いを通じて、各分野の支援体制を充実させていけるよう、予め弱点を分析しておく必要があります。

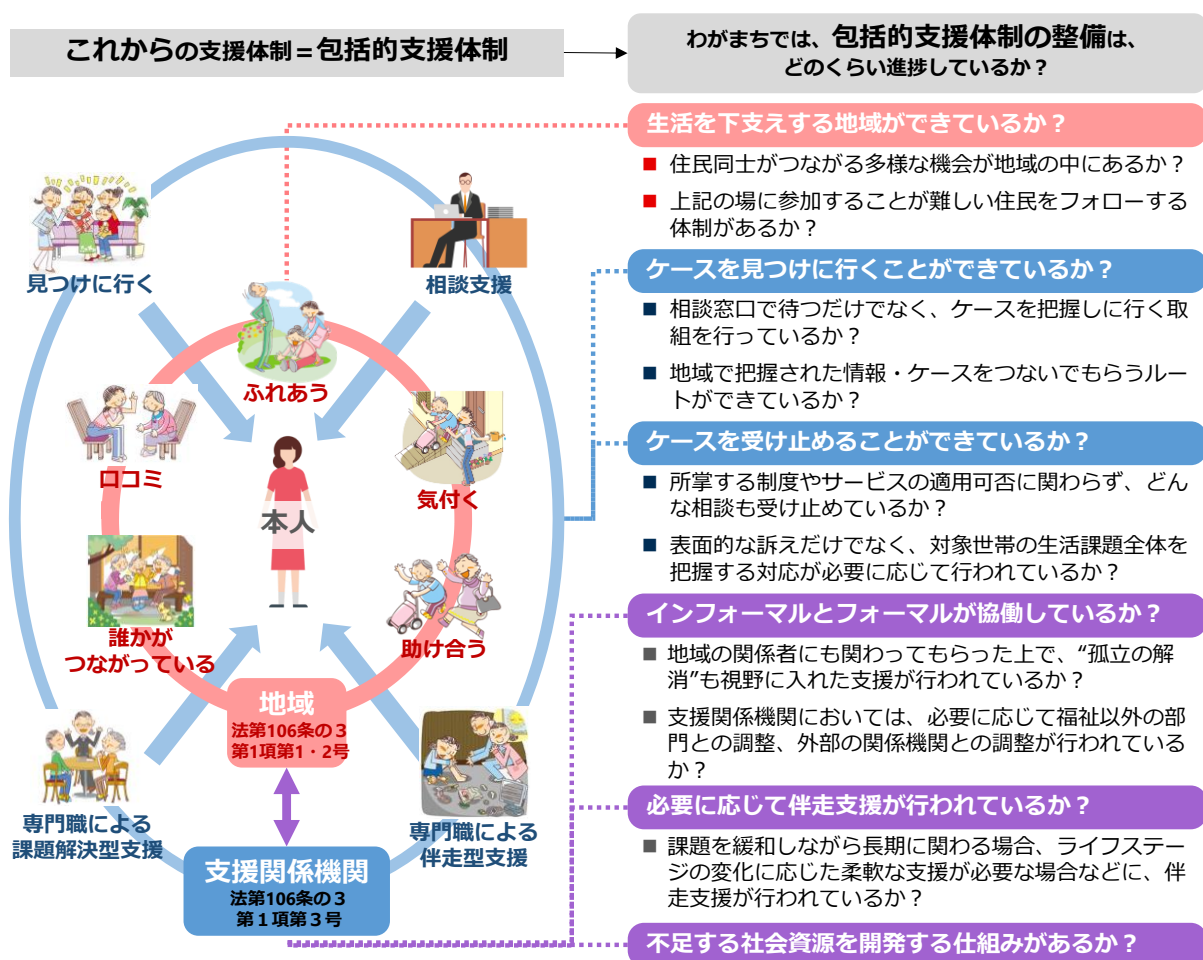
③ わがまちでは、包括的な支援体制の整備は、どのくらい進捗しているか？

- 下図は、包括的な支援体制の整備の進捗を確認するための視点を整理したものです。包括的な支援体制では、生活を下支えする地域が本人に最も身近なものとして存在します。生活課題を抱えた時には支援関係機関が支援を届けられるよう、相談窓口で待っているだけでなく、ケースを見つけに行くアプローチが求められますし、制度やサービスの適

用可否に関わらずどのようなケースでも受け止める必要があります。また、「本人・世帯中心」を基本とし、その人らしく生きていくのを支えるため、インフォーマル／フォーマル資源の協働や伴走支援を行います。不足する社会資源が見えてくればそれを開発していく仕組みも必要です。

- まずは、これらの視点でわがまちの支援体制を確認し、現状できている点と不十分な点を整理してみましょう。不十分な点があれば、それが包括的な支援体制の整備に向けた取組の出発点となります。

<わがまちでは、包括的な支援体制の整備はどのくらい進捗しているか？>



④ 組織再編も一つ的手段

- 包括的な支援体制の整備に向けて、部門の壁を取り払うための組織再編を選択した市町村もあります。
- 石川県加賀市では、元々は、障害分野を所管するふれあい福祉課、高齢分野を所管する長寿課、生活保護や生活困窮を所管する地域福祉課があり、分野別に分かれていました。しかし、障害者の虐待ケース等で共にケース会議をしても、共通認識の下での支援

ができなかったため、住民が困らない体制にしていこうと、現場から意見をあげていき、3年前に組織再編を行いました。

- 組織再編では、相談支援課を新設。相談支援課では、生活保護、生活困窮、ひきこもり、DV等を所管し、その中に包括が入っています。さらに、その中の障がい支援グループに基幹相談支援センター機能を持たせることで、18歳以上の相談支援体制を一元化しました。また、子どもが関係するケースについては、子育て応援ステーションと密に連携しています。（※自治体事例集ご参照：加賀市）
- 石川県津幡町では、障害分野を所管する社会福祉課に総合相談を設置、高齢分野を所管する長寿介護課、子ども分野を所管する健康子ども課の3つの部署に分かれて相談対応を実施していました。その後の機構改革で福祉課を新設し、3つに分かれていた相談支援機能を統合、全世代対応型の相談支援機関となりました。現在は、子どもの相談対応は別の課になっていますが、包括的に受け止める体制となっています。
- こうした組織再編は、組織だけを変えれば機能するものではありません。加賀市では、実際のケース対応でうまく動けなかった経験を元に、現場の意見を反映させて組織再編したからこそ、一元的な相談支援が機能しています。
- 津幡町では、3つの部署に分かれていた時代に、総合相談を担当していた保健師と社会福祉士が、総合相談の中での対応にとどまらず、多部門と協力してケースに対応。その経験を通じて、各分野のケース対応にソーシャルワークの視点が導入され、各部門の職員にもその重要性が認識されました。その後の機構改革で全世代対応型の相談支援体制となった時には、総合相談担当としては「一緒に動きやすくなった」という感覚だったことから、職員同士の対話と協働を繰り返して目線を合わせた上での組織再編だったと言えます。（※自治体事例集ご参照：津幡町）

⑤ 地域づくりにおける社会福祉協議会との協働

- 【考え方編】では、地域づくりは住民の主体形成のための取組であることを解説しました。社協は、そもそも地域住民の主体形成の拠点であり、地域づくりにおいては市町村と社協が協働する体制が基本となります。
- 4（1）で解説した「対話と協働による学び合い」は、市町村と社協の間にも同様のことが言えます。しかし、中には、行政と社協で互いに取り組んでいることを、そもそも知らないという市町村もあるかもしれません。包括的支援体制の取組をきっかけに、まずは互いの業務や仕事ぶりを知る機会を積極的に設けてはどうでしょうか。
- また、社協はその名の通り、民間団体のネットワークを形成し、その力を結集するのが本来の仕事でもあります。宮崎県都城市の社協では、平成5年度から、社会福祉施設、ボランティア関係、小中高等学校、地区福祉推進委員会の4つの組織化に取り組み、その後15の地区の単位でわかることで、一つの地区に、社会福祉法人、ボランティア、

学校、住民が構成員となる体制をつくってきました。それが都城市の地域福祉を推進する上で欠かすことのできない組織となっており、まさに社協本来の役割が発揮されている事例と言えます。（※自治体事例集ご参照：都城市）

- 本事業の地域づくりの事例調査では、市民活動団体やまちづくり会社、民間企業、保育所など、地域の多様な機関がプレーヤーとなって地域づくりを進めていました。旧来型の地域づくりから進化させていくためにも、社協には、多様な機関とのネットワーク形成の役割が大いに期待されます。

変革は、都道府県にも求められている

従来の福祉行政では、国が設計した制度・事業の安定的運用が市町村行政の主な業務でした。しかし、包括的な支援体制の整備は、既存の取組の蓄積を出発点にソーシャルワーク機能を強化していくため、その取組は市町村毎に異なります。また、制度・事業間の隙間を制度・事業以外でどう埋めるのかが論点のため現場での試行錯誤と柔軟な対応が求められます。標準化が難しい包括的な支援体制の整備に向け、市町村を支援する都道府県にも発想の転換が求められています。

■「包括的な支援体制」と「重層事業」の関係を理解していますか？

この取組は「制度・事業中心」から「本人・世帯中心」の支援を取り戻そうとするものである以上、都道府県の担当者自身が制度・事業の枠組みにしばられてはいけません。例えば、市町村に対し、「包括的な支援体制」の整備ではなく、「重層事業」の実施を働きかけている、ということはないでしょうか？

市町村の努力義務となっているのは「包括的な支援体制」の整備であり、「重層事業」はあくまでその手段の一つです。重層事業を活用せずに包括的支援体制の整備に取り組むことも可能であり、そのように取り組んできた市町村の中には、これまでの取組が評価されないことへの違和感を持っていたり、今までの取組と重層事業の違いは何なのか、都道府県の説明を聞いてもよく分からないといった声もあります。都道府県行政が、市町村の既存の取組の意義が十分に理解できず、市町村が取組を進める足かせになっているケースもあります。

都道府県の担当者は、包括的支援体制の整備の意味を踏まえた上で市町村の取組を理解し、重層事業の必要性や取組手法について助言・支援する必要があります。

■まず必要なのは、市町村に足を運び現場から学ぶこと

都道府県担当者の中には、市町村支援の方法がわからないという人もいますが、包括的支援体制を整備する主体は市町村であり、現場を持たない都道府県職員に実態や課題が分からないのは当然です。だからこそ、都道府県担当者がやるべきことは、市町村に足を運び現場から学ぶことです。

その際、現在の取組に着目するだけでなく、その取組が行われている経緯や背景、プロセスを理解することが重要です。包括的な支援体制の整備は、市町村におけるソーシャルワーク機能の状況や既存の取組の積み上げによって取り組むべき内容が異なるため、目標や課題をどのように設定し、どのような体制で、何に取り組んできたかを一連のストーリーとして理解することが重要です。このことが、市町村に対する適切な個別支援につながっていきます。

■都道府県に期待される役割は、①体制整備と②個別支援

包括的支援体制の整備では、①体制整備と②個別支援の両面で都道府県の役割が期待されます。

① “ボトムアップ型”で体制整備を後方支援する

都道府県の役割は基本的に後方支援ですが、最も重要な点は、都道府県内が管内市町村のハブ役になることです。

国と市町村の間に立つ機関として、国の制度設計の意図や動向等をトップダウンで伝えるだけでなく、ボトムアップ型の支援として、各市町村の取組を学び、共有するための方策を考えていく必要があります。この時に、取組内容をコピーするだけの横展開は機能しません。ある市町村でその取組内容が機能するのは、そのまちの課題や体制、タイミング等に合っているからであり、他の市町村でも同様に機能するとは限りません。だからこそ、背景や経緯などの一連のストーリーの理解が必要なのです。

また、各市町村の困りごとを把握し、その状況に応じた情報を伝達する、学識経験者や専門家などの外部資源を調達して技術的な支援を行うなど、各市町村に対する個別的な支援も期待されます。学識経験者や専門家などの活用にあたっては、統計データ等の外形的な情報だけでは把握できない各市町村の状況や事情を外部有識者に都道府県が伝達することで、外部資源の機能を最大限引き出すことができます。

②個別支援では、支援関係機関の一つとして学び合う

個別支援では、都道府県も重要な支援関係機関の一つですが、例えば、保育・子育て支援・母子保健は市町村所管であるのに対し、虐待・社会的養護は都道府県所管であるために、その狭間に落ちることで必要な支援を受けられない、あるいは対応が遅れるといった所管上の課題が指摘されています。

虐待関連のケースでは児童相談所、精神障害関連のケースでは保健所といったように、都道府県所管の支援関係機関も関わる場合は、市町村の支援関係機関と支援方針を共有するとともに、支援のあり方や必要な施策、仕組み、社会資源などについて、ケース対応を通じて共に学び合っていく必要があります。4（1）の対話・協働による学び合いには、都道府県所管の支援関係機関も含まれているのです。

■市町村との日頃からの信頼関係の構築が重要

災害発生時の市町村支援も、都道府県の重要な役割です。しかし、被災による混乱の中で、市町村には、支援の具体的なニーズを発信したり細かな調整を行う余裕がありません。市町村が置かれている状況に配慮し、ニーズに合った支援を届けるためには、都道府県と市町村の日頃からの信頼関係が必要です。

例えば、刑務所出所者やDVなど、複数の市町村にまたがって都道府県が対応するケースにおいて、市町村との情報共有や連携を日頃から積み上げておくことで、有事の時に市町村の困りごとに届く支援につながるのではないのでしょうか。

「本人・世帯中心」の支援では、本人の目線でその思いやどう捉えているかを理解し、表面的なデマンドではなくニーズを捉えて支援を行います。都道府県が行う市町村支援も同様であり、都道府県担当者は自身の担当業務の目線ではなく、市町村目線で困り事を理解し寄り添っていくことが重要なのです。

5. 包括的な支援体制の整備に重層事業をどう活用するか

- ここでは、包括的な支援体制の整備に重層事業をどのように活用するべきか、活用した場合のメリットと活用にあたっての留意点、最後に、包括的支援体制の理念・実践を継承していくために必要なことを解説します。

(1) 包括的な支援体制と重層事業の関係

① 重層事業がなくても包括的な支援体制はできるのか？

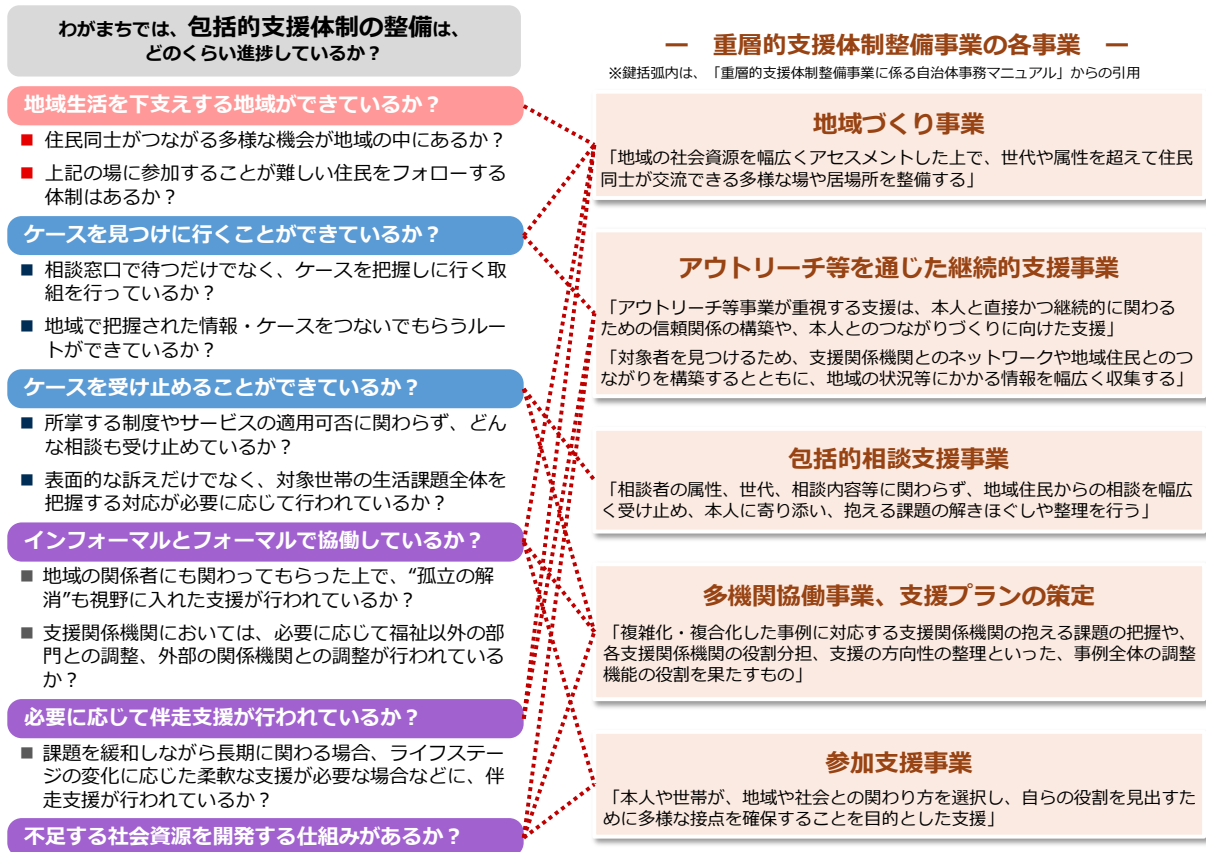
- 包括的な支援体制の整備は市町村の努力義務ですが、その手段である重層事業は任意事業です。【考え方編】でも解説した通り、包括的な支援体制の整備は、地域に元々あるソーシャルワーク機能をより発揮しやすくするための事業です。したがって、重層事業なしで元々のソーシャルワーク機能を基盤とした包括的な支援体制の整備も可能です。実際、重層事業を活用せずに包括的な支援体制の整備に取り組む市町村もあります。
- 石川県加賀市では、相談支援課で18歳以上の相談支援を一元化するとともに、子ども関連のケースは、子育て応援ステーションと密に連携しています。また、市内16箇所の地域密着型サービス事業所に、①身近な相談窓口機能（包括ランチ業務）、②地域づくり機能（地域福祉コーディネート業務）、③健康づくり機能の3機能を委託して、個別支援と地域づくりを接続しています。さらに、相談支援事業所と包括ランチが連携して支援しています。（※自治体事例集ご参照：加賀市）
- 石川県津幡町では、18歳以上の相談対応を行う包括と、18歳未満の相談対応を行う子ども家庭総合支援室を一体的に運営し、全世代対応型の相談支援を実践しています。また、相談支援を担う職員が、地区担当として各地区の地区ネットワーク委員会を支援し、地域づくりと個別支援の接続が図られています。（※自治体事例集ご参照：津幡町）
- 岐阜県飛騨市では、すべての人の相談対応が可能な地域生活安心支援センター「ふらっと」を開設しています。元々、乳幼児期の発達相談は充実していましたが、学齢期になると支援が途切れてしまうとの課題認識から、学齢期、高校、成人、高齢と包摂していき、全世代に対応する相談窓口となりました。また、地域生活支援拠点の多機能拠点の中に「ふらっと」のランチ事務所として「ふらっと+」を開設、巡回訪問員が主にアウトリーチを実施しています。（※自治体事例集ご参照：飛騨市）

② 包括的な支援体制と重層事業の各事業の関係

- このように、重層事業を活用せずに包括的支援体制の整備に取り組む市町村もある中で、重層事業を実施すべきかをどのように判断しデザインするのが良いのでしょうか。下図

は、4（3）で解説した、包括的な支援体制ができていないかを確認するための視点（図の左部）に、重層事業の各事業（図の右部）を紐づけたものです。

＜包括的な支援体制と重層事業の各事業の関係＞



- 包括的な支援体制の整備にあたり、現時点での弱い機能、あるいは欠けている機能を特定し、重層事業の活用の可否を検討します。ただし、重層事業の各事業に取り組んだだけで、包括的な支援体制が構築されるわけでもありません。例えば、包括的相談支援事業には4分野の相談事業が位置づけられていますが、教育、住まい、水道、消費生活など福祉以外の部門の行政窓口がケースを把握する可能性もあり、ケースを見つけに行く機能を強化するために連携することも必要だからです。
- また、参加支援事業は、孤立の解消に向けて地域や社会との接点を確保することを目的とした事業ですが、対象者の社会的な関係性を広げ、活躍の場をつくるという取組は元々地域の中に多様に存在しています。それをふまれば、参加支援事業の取組以外にも連携すべき活動や資源は、地域にたくさんあるのではないのでしょうか。
- 重層事業を活用する場合でも、重層事業のデザイン・運用だけで完結するのではなく、包括的な支援体制としての機能を強化するために必要な取組を広い視野で考えることが重要です。

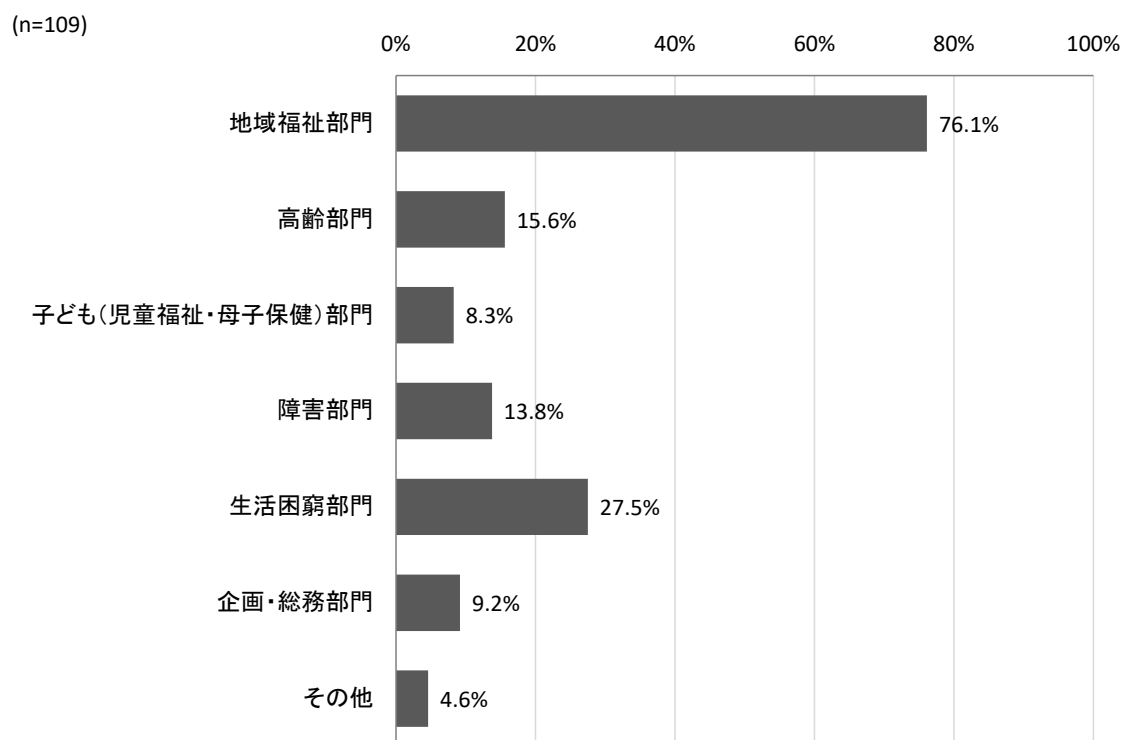
(2) 包括的な支援体制の構築に重層事業を活用するメリット

- 重層事業を活用しなくても包括的な支援体制の整備に取り組むことが可能であるなら、重層事業を実施するメリットは何でしょうか。重層事業は、財源の確保や庁内連携の「きっかけづくり」または「裏付け」といったカンフル剤のような役割を持つと言えます。ここでは、重層事業実施のメリットについて重層事業担当者の声をご紹介します。

① 縦割りの弊害に取り組む大義名分になる

- 市町村にとって、庁内連携はハードルが高い課題です。他課の職員に会議への出席を依頼したり、部門横断的な取組を立ち上げるのに苦労するというのは珍しくない話です。市町村職員が事務所掌をこえた動きをするときに必要なのは後ろ盾です。「地域共生社会」はどの市町村でも政策のキーワードとなっている中で、そのために新しく制度化された重層事業を後ろ盾にすることで、庁内全体で取り組む雰囲気醸成できます。
- 実施体制を工夫している市町村もあります。愛媛県宇和島市では、重層事業の調整役は特定の部署としつつも、重層事業を保健福祉部門の全課の所掌事務とすることで、各課の主体的な関わりを図っています。また、各課に分野間連携のつなぎ役として管理職級の職員を配置し、現場の職員に重層的支援会議や支援会議への出席を指示できるようにしています。（※自治体事例集ご参照：宇和島市）
- 一方で、取組の牽引役を明確にしておくことも重要です。この取組が分野横断的である以上、牽引役の部署には、相応の権限や職員体制が必要であり、取組が停滞することのないよう責任を明確にしておく必要があります。重層事業の主担当は、市町村によって地域福祉、高齢、生活困窮など部門が異なり、どの部門がふさわしいかは一概に言えません。包括的支援体制の理念を理解し、全庁的な取組を促していける部署が担っていくのが良いでしょう。

<重層的支援体制整備事業の担当が所属する部門>



出典)三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング「多機関協働事業等の実施状況に関するアンケート調査結果」(重層事業の実施市区町村が回答, 令和4年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業「重層的支援体制整備事業における多機関協働事業の実施状況に関する実態把握及び効果的な実施方法に関する調査研究事業」)

② 所管課間の関係のときほぐしができる

- ある自治体の多機関協働事業の担当者は重層事業を始めて、「各課は決して他課との協働に消極的なわけではないことが分かってきた」と言います。多機関協働事業の担当者が各課の担当者と丁寧にコミュニケーションをとって行く中で、所管課間で業務の相互理解が不足しており、関係性が構築できていないためにすれ違いが起きているケースが多いことが見えてきました。
- 例えば、個人情報の取扱いが厳格で、情報共有に慎重な担当課があると、連携に非協力的に見えますが、実情を確かめてみると、実際に機微な情報を多く取り扱っている等の背景が分かってきます。この市町村の多機関協働事業担当者は、こうした事情を丁寧に聞きだした上で、他課と調整し、その結果、各課との連携が円滑になってきています。庁内関係課間の関係のときほぐしができるという意味でも、重層事業を実施する意味があるという声もあります。(※自治体事例集ご参照：渋谷区)

③ 各分野の支援力向上につながる

- 重層事業の実施が、各分野の支援力の向上につながっているとの声も聞かれます。各分野の得手不得手はあっても、制度の狭間や複雑・複合ケースに対応するために、皆ができることを出し合ったり、自分たちの機能を少しずつ拡張していくことで、それぞれの機能が強化されていきます。
- セーフティネットの網の目が小さくなっていくことで、地域全体で見たときにより多くの人を受け止めて支えられるようになるという、全体が底上げされるようなイメージです。しかし、事業の建付けや運用方法を間違えると、逆に支援力の低下を招くことも指摘されています。そうならないための留意点については、5（3）で解説します。

④ 新たな取組のプラットフォームとして活用できる

- 重層事業を実施している市町村の中には、居住支援や孤独・孤立対策等に、重層事業のプラットフォームを活用しようとしている事例もあります。愛媛県宇和島市では、重層的支援会議の中に住まいワーキングをつくり、居住支援が必要なケースについて検討を行うことが考えられています。居住支援法人に任せきりにせず、必要に応じて、生活保護のケースワーカー、ケアマネジャー、保健師、障害分野、保健所等と一緒に支援していくための仕組みです。
- 孤独・孤立対策にも重層事業のプラットフォームを活用できるのではないかと考えており、国から示されている地域協議会も、重層的支援会議と一体的な実施ができるのではないかと検討しています。
- 重層事業は分野やテーマが限定されていないため、色々な人・機関を巻き込むことができます。また、居住支援や孤独・孤立対策など新しいテーマで取り組む場合も、重層事業のプラットフォームを活用すれば、新しく会議体をつくる必要がありません。重層事業の実施により一度プラットフォームをつくってしまえば、新しく何か始める時に着手しやすく、庁内でも合意形成しやすくなるという意見もあります。（※自治体事例集ご参照：宇和島市）
- ここから10年後、20年後を考えると、人口減少により人材不足が一層厳しくなる一方で、単身世帯が増加、つながりの希薄化も進んでいき、市町村行政をとりまく環境はますます厳しいものになります。ここまで紹介したメリットは、いずれも人口減少社会に総力戦で取り組むための準備になるものであり、重層事業の実施は、今直面している状況への対応になるだけでなく、中長期的な視点でもメリットがあると言えます。

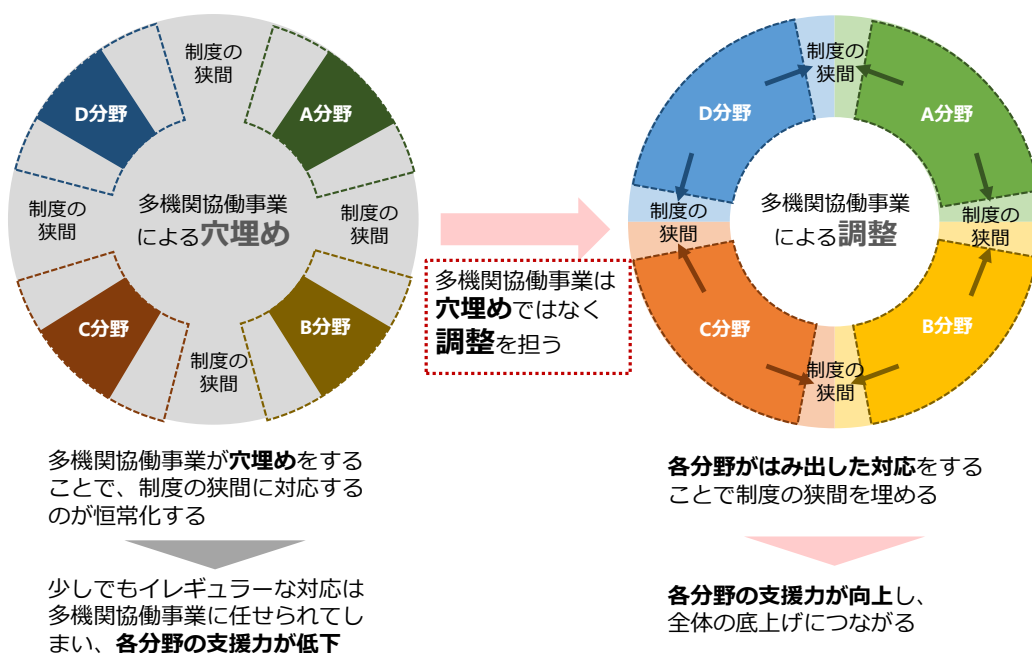
(3) 重層事業の実施を残念な結果にしないために

- 重層事業は、デザインや運用の方法を間違えると、包括的な支援体制に近づくどころか、むしろ後退してしまう可能性もあります。ここでは、重層事業の実施を残念な結果にしないための留意点を解説します。

① 各分野の支援力が低下してしまう

- 重層事業の実施メリットとして、各分野の支援力の向上に触れましたが、その効果は多機関協働事業の持ち方によって大きく変わります。各分野がそれぞれの所掌から積極的にはみ出した対応をすることで、各分野の支援力の向上につながっています（下図右部）。逆に、多機関協働事業が制度の狭間を埋めてしまうような対応をとると、各分野の担当課は、定型の対応では済まないケースをすべて多機関協働事業に任せるようになってしまい、各分野の支援力はむしろ低下してしまいます。
- 厚生労働省の「重層的支援体制整備事業に係る自治体事務マニュアル」でも、多機関協働事業が直接ケースの対応をすることは想定されています。特に初期の段階では、各分野の担当者をバックアップするために多機関協働事業の担当者がケースの直接支援に関わることは十分考えられます。しかし、多機関協働事業の役割は、あくまでも「支援者の育ちを支援するための関わり」であり、多機関協働事業者が常に主たる支援者とならないよう注意が必要です。このような事態を防ぐために、多機関協働事業の担当者は直接ケースの担当はしないと決めている市町村もあります。

＜多機関協働事業の持ち方による各分野の支援力への影響の違い＞



② 形式的な事業の建付けで取組が形骸化する

- 重層事業の制度化前から、包括的な支援体制の整備に取り組んできた先行市町村の中には、特定の分野の支援体制を出発点に、少しずつ対象分野を広げながら全世代対応型の支援体制を構築してきた市町村もあります。また、個別支援を積み上げていくことで、その中から見えてきた必要な社会資源や地域のあり方を、地域づくりや参加支援等に反映してきた市町村もあります。先行市町村の取組の歴史からも、包括的な支援体制の整備には長い年月を要することが分かります。
- 一方で、重層事業は対象となる全 11 事業を実施することを必須としており、これを理由に重層事業の実施を躊躇する市町村もあります。逆に、重層事業の実施自体が目的化すると、無理にでも 11 事業を建付けることになるため、取組が形骸化してしまいます。重要なのは、包括的な支援体制の整備にあたって（重層事業を使わない場合は）、すべての分野、すべての取組を「同時に」進める必要はないということです。
- 分野横断的な体制を構築すること、そして「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」3つの支援を一体的に実施することの意義は“理解”しておく必要はあります。しかし、実際の構築は市町村それぞれの状況に合わせて段階的に進めていけば良いのです。そのプロセスの中で、重層事業の実施要件が整えば、必要に応じて重層事業を活用するというのが、本来の考え方です。
- 包括的な支援体制の整備は時間のかかる取組だからこそ、重層事業の実施を当面見送ったとしても、包括的な支援体制の整備には早期に着手する必要があります。

③ 重層事業の各事業がバラバラにデザインされ個別支援が機能しない

- 重層事業の特徴の一つは、事業間に重なりや連続性があるということです。例えば、参加支援事業、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業、地域づくり事業は次のように展開されることがあります。ある対象者に対し、参加支援と言っても就労は難しいとなれば、まずは地域食堂等にお客さんとして来てもらおうとアウトリーチ等を通じた継続的支援事業で関わっていきます。そこに慣れてきた段階で、何かしら地域で活躍してもらおうとなると、地域づくり事業でつくられた活躍の場が活用されるかもしれません。地域に溶け込んできて就労につなげるとなると参加支援事業となります。
- このように事業間には重なりや連続性があるため、各事業をバラバラにデザインしているようでは、個別支援は機能しません。重層事業では、既存の制度や仕組み上の「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することが重要です。重層事業の各事業に職員を配置する市町村もありますが、実践においては事業間を行き来し、組み合わせて個別支援することを前提に、職員体制、委託の有無や委託先の検討も含め、一体的にデザインする必要があります。

④ 重層事業を実施しても何も変わらない

- 重層事業には、一括交付金化される既存事業と財源が追加される新規事業がありますが、事業の実施自体が目的化してしまうと、既存事業をそのまま継続し、新規事業もとりあえず担当者を配置すれば、形式的に実施できてしまいます。
- 既存の支援体制との比較で言うと、重層事業の要諦は、ケースを見つけに行くためのアウトリーチや伴走支援です。また、単なる生活課題の解決ではなく、社会的なつながりを持ち自己実現しながら、その人らしく生きていくことを支援するものです。そのため、参加支援やそのベースとなる地域づくりがなければ、地域共生社会には近づいていきません。相談窓口で待っているだけでは何も変わりませんし、必要な社会資源も探し作らねば、既存のサービスを“あてがう”だけで、従来の個別支援と何ら変わりません。
- 例えば、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業は、自ら助けを求められない人に対し、ありとあらゆる方法を使って、根気よくつながろうとする取組です。「アウトリーチ」には、単に本人宅への訪問だけでなく、伴走支援としての関わり、地域から情報を得るための取組、パンフレットや SNS 等による広報なども含まれます。「アウトリーチ」という表現以上に「継続的支援」が重要なキーワードです。
- また、多機関協働事業は、重層的支援会議でのケース検討が注目されがちですが、地域資源の開発も重層的支援会議の重要な役割です。支援現場で活用できる資源が増えなければ、「制度・事業中心」からの脱却や「支援しづらさ」の解消にはつながりません。

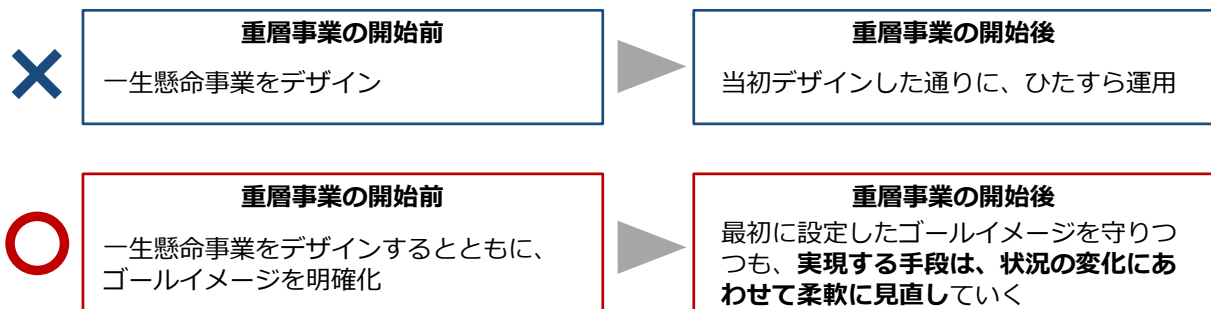
(4) 包括的支援体制の理念・実践を継承していくために

① 時間の経過とともに形骸化していく恐れ

- 平成 27 年度より始まった生活困窮者自立支援制度は、重層事業と同様に、属性や状態像に関わらず受け止め、包括的に支援することを目指して創設された制度です。制度創設時には、市町村担当者はその理念に基づき、体制や仕組みを熱心につくってきたと思いますが、約 10 年が経過した今、その理念や実践は継承されているでしょうか。
- 生活困窮分野での取組の蓄積を活かし、他分野に広げることで包括的な支援体制に取り組んでいる市町村もあります。他方で、人事異動を繰り返す度に、理念が薄れていき、いつのまにか生活困窮者自立支援制度も縦割りの一つになっている声もあります。
- 包括的な支援体制の整備では、明確な目的意識の下で地域の課題分析を行い、柔軟な発想と創意工夫で体制や仕組みをつくる必要があります。国が設計した制度を、その通りに確実に実施し、事業の安定運用を重視してきた市町村福祉行政にとって、これは大きな変革です。行政職員の考えや行動の転換であると意識しなければ、硬直化し後退してしまいます。重層事業も同様です。

- 通常、新しい制度が始まる際、制度開始前はデザインに取り組み、制度開始後はデザイン通りの運用継続が一般的です。しかし、重層事業はそうではありません。事業を開始時はデザインするだけでなく、重層事業の最終的なゴールイメージを明確にし、事業開始後は、ゴールイメージを守りつつも、実現に向けた手段は状況の変化にあわせて柔軟に見直していく必要があります。
- 重層事業の実施計画を策定することがゴールになってしまっている市町村もありますが、計画策定はスタート地点に過ぎません。そう考えて行動していかなければ、重層事業も10年後には形骸化してしまうのではないのでしょうか。

＜重層事業が始まって、デザインは終わらない＞



② 市町村職員に期待される考え方・行動

- 包括的な支援体制の理念や実践の継承には、市町村職員自身が従来の考え方や行動パターンを変えていく必要があります。
- 下図に、包括的な支援体制に向けた取組を進める上で、市町村職員に期待される考え方・行動の例を挙げました。制度を安定的「運用」から、必要な取組の「企画」への転換が必要です。また、複雑・複合ケースへの対応だけでなく、予防や早期対応の仕組みの検討が必要です。
- 制度や事務所掌の範囲だけで仕事をしていては、「制度・事業中心」のままで「本人・世帯中心」の支援を取り戻すことはできません。必要に応じて守備範囲を超えていく柔軟な姿勢が求められます。そのためには、「前例がないものに取り組む」ことも必要です。「前例をつくってはいけない」と考えるのが一般的な自治体職員かもしれませんが、むしろ早い段階で前例をつくり、それが社会資源として機能するように施策や仕組みをつくっていくことが「支援しづらさ」の解消につながります。
- 最後に、対象者・対象世帯がその人らしく生きていくのを支援するのは、非常に個別性の高い関わりであり、すぐに正解が見つかるものではありません。また、地域づくりや施策形成も一度仕掛けたからといって必ず機能するとは限りません。トライ＆エラーを前提として失敗を許容する、一度作ったものを柔軟に見直し続けていくことが重要です。

- 市町村職員の意識・行動の変容には、人事評価のあり方の見直しも必要でしょう。制度の忠実な実行に重点を置くのではなく、目標に照らしながら、「柔軟に変えていくこと」「対話により更新していくこと」を推奨する人事評価を目指す必要があります。

＜市町村職員に期待される考え方・行動の例＞



③ 外側から問いかけてもらう

- 現実には、これまでの市町村の考え方や仕事の進め方はそう簡単に変わるものではありません。したがって、外側から問いかけてもらう仕組みも有効です。
- 生活困窮分野では、生活困窮者自立支援全国ネットワークという支援者や自治体職員、学識者等による民間団体があり、制度や運用を、時に厳しく見つめ国に政策提言を行う役割を果たしています。各自治体レベルで、そのようなチェック機能を設けることも考えられます。
- 外側から問いかける者としては、民間団体や学識経験者、地域住民、都道府県や国も重要な役割を果たします。問いかけ続けてもらうことで、市町村も変わり続けていくことができます。

④ 包括的な支援体制に向けて変わり続けていく

- 包括的な支援体制に向けた取組は、従来の取組とは異なるため「違和感がある」、「話がまとまらない」、「円滑に進まない」といった感触は当然あるでしょう。だからこそ、個々の担当者が肅々と業務に従事するのではなく、対話・協働により学び合いながら、時にぶつかり合いながら、それぞれが成長していく必要があります。
- 逆に、最近、関係者間で話がまとまりやすくなった、職員間で疑問や違和感を抱かず、円滑に業務が遂行されるようになってきたと感じた時には、従来の考え方や仕事の進め方に戻っていないか、見直した方が良いでしょう。縦割りがまた一つ増えたという結果にならないよう、「従来の考え方ややり方におさまろうとしたら壊す」ということを繰り返していく必要があります。
- 包括的な支援体制の整備の最終的な目標が地域共生社会の実現と考えれば、それは永遠のテーマであり、終わりのない取組です。先行市町村からは、「5年後も同じことをやり

続けているとしたら、それはおそらく衰退局面にある」という意見もあります。社会情勢が変化していく中で、地域共生社会に向かって「変わり続ける」ことが求められています。

- 地域共生社会の実現に向けて、市町村は、国の設計した制度を運用する「実行部隊」ではなく、地域戦略を考えて政策をつくっていく「総合商社」のようなものです。そう考えれば、イノベティブでこれほど面白い仕事はありません。新しい自治体職員のあり方に覚醒した職員が、それぞれのまちでどのような包括的な支援体制をつくっていくのか、今後の活躍が大いに期待されます。

第2部 自治体事例集

目次

東京都渋谷区	地域づくり・参加支援も含め事業全体を同時並行で推進	p.63
神奈川県茅ヶ崎市	行政と地域が一体となり包括的な支援体制の構築を実現	p.67
石川県加賀市	官民の学び合いを通じた包括的な支援体制の構築	p.71
石川県津幡町	包括的に受け止め「地域で暮らす人」を支える	p.75
岐阜県飛騨市	乳幼児期から高齢期まで支える独自の体制	p.79
静岡県焼津市	庁内全体が一丸となって連携体制を推進	p.83
愛媛県宇和島市	災害の経験を経て、地域と共に包括的な支援体制を構築	p.87
宮崎県都城市	市内15地区におけるきめ細かい支援体制の更なる推進	p.91

用語解説

人口	：住民基本台帳に基づく人口（令和5年1月1日現在）
モデル事業	：平成28年度から令和2年度の間、国は地域共生社会の実現に向け、「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～令和2年度）及び「地域力強化推進事業」（平成29年度～令和2年度）の2つのモデル事業を実施していた。本稿ではこれら2つの事業をまとめて、「モデル事業」と表記する。

略語一覧

アウトリーチ等事業	：アウトリーチ等を通じた継続的支援事業
移行準備事業	：重層的支援体制整備事業への移行準備事業
社協	：社会福祉協議会
包括	：地域包括支援センター
CSW	：コミュニティソーシャルワーカー、地域福祉コーディネーター、又はこれらに該当する職員
PT	：プロジェクトチーム

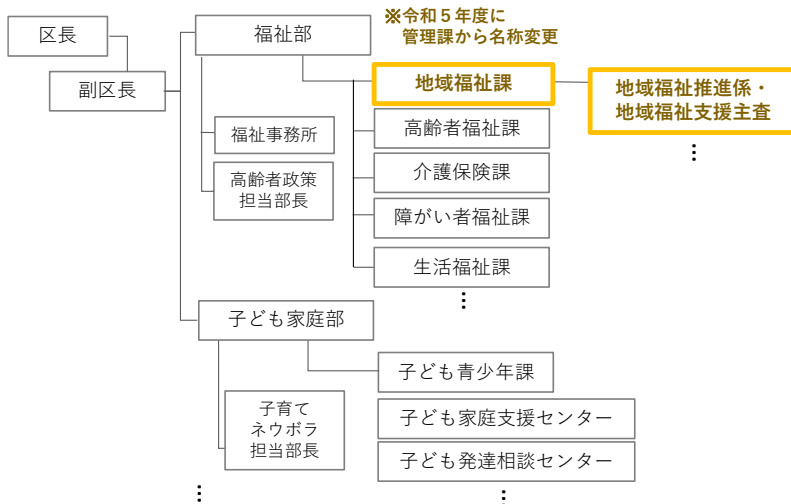
地域づくり・参加支援も含め事業全体を同時並行で推進

重層的支援体制整備事業の実施をきっかけに、包括的な支援体制構築に向けた動きを加速した渋谷区。事業の全体デザイン検討の段階から、相談支援だけでなく地域づくり・参加支援等の重要性を意識し、様々な取組を同時並行で進めています。

渋谷区の基本情報

人口 **229,412** 人 高齢化率 **18.7%**

▶区の組織図



▶相談支援機関の体制*1

高齢	地域包括支援センター（委託 11 か所）
障害	障がい者福祉課窓口（直営） 基幹相談支援センター（社協） 相談支援事業所（委託 3 か所）
子ども	子育てネウボラ（一部委託） 子育て世代包括支援センター（直営 5 か所）* 2 子育て支援センター（委託 7 か所）* 3
生活困窮	生活支援相談窓口（委託）

* 1：包括的相談窓口として、福祉なんでも相談窓口 2 か所がある
* 2：うち 3 か所は子育てネウボラ内
* 3：うち 1 か所は子育てネウボラ内

包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

▶重層的支援体制整備事業の実施体制

<多機関協働事業>

地域福祉課

地域福祉支援主査（1名）
地域福祉推進係（6名中4名が重層的支援体制整備事業の担当）

<アウトリーチ等事業・参加支援事業>

区社協

CSW（13名）
（生活支援コーディネーター兼務）
※うち 5 人を新規財源で委託

<地域づくり事業>

地域共生サポートセンター（CSW 及びコミュニティマネージャーが常駐）
※備品を参加支援事業の新規財源で購入

※包括的相談支援事業について、重層的支援体制整備事業開始とともに、区内全 11 か所の包括の総合相談支援業務の中で障害福祉の相談も受け

▶ケース検討会議等（重層的支援会議、支援会議など）

重層的支援会議
（定例＋随時開催）・**支援会議**（社会福祉法第 106 条の 6 に基づく）



【会議の目的】
課題が複数分野に及び調整が必要なケースの支援方針を検討

【定例開催の頻度、ケース数、時間】
月 1～2 回、1 回当たり 1～2 時間で 1～2 ケースを検討

【出席者】
ケース検討に必要な支援機関（地域福祉課が最終判断）
原則として所管課の係長級

連携会議



【会議の目的】
福祉なんでも相談窓口で把握したケースの検討

【開催頻度、ケース数、時間】
月 2 回、1 回当たり 1～1.5 時間で 10 ケース程度を検討

【出席者】
地域福祉課、CSW

包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯

令和2年度

- 庁内連携検討会（座長：副区長）立ち上げ

庁内の福祉分野、健康推進部（保健相談所等）、教育委員会、経営企画部が構成員（令和4年度末で一旦終了）。



担当者の声
相談支援だけでなく、地域づくり・まちづくりの重要性を意識しながら、重層的支援体制整備事業のデザインを進めました。

令和3年度 ～令和4年度

- 重層的支援体制整備事業実施に向けた準備チームの立ち上げ

福祉部管理課（地域福祉課の前身）と経営企画部が主となり、準備開始。また、コンサルティング会社に準備支援（庁内向け勉強会の実施、重層的支援体制整備事業実施計画策定及びそれに向けた庁内の課題整理、ひきこもりに関するアンケート調査等）を委託。



担当者の声
模擬会議の中で、円滑に事例検討や役割分担を行うには誰を参加対象とすればよいのか、会議の中でどこまで決めるべきかなどについて実践的に検討し、改善が必要な点は、実際の重層的支援会議・支援会議の運営に反映させることができました。また、関係各課にも重層的支援体制整備事業について理解してもらう機会ともなりました。

- 庁内向け重層的支援体制整備事業に関する勉強会の実施

部長級向け、課長・係長級向けの説明会をそれぞれ数回ずつ実施。また、全職員向けの研修会も実施。

- 重層的支援体制整備事業のゴール・実施体制等の検討

庁内関係各課と委託先に対し、相談支援、地域づくり、他部署との連携等に関し現状と課題のヒアリング調査を行い、その結果も踏まえながら、渋谷区の重層的支援体制整備事業の目指すところや実施体制を検討。

- 模擬ケース検討会議を実施

重層的支援会議の模擬会議を実施



担当者の声
かなり多くの団体とつながりができましたし、区として初めて把握した団体も多くあり、団体の掘り起こしにつながりました。また、団体同士がつながったことで実際に新たな取組（中学生の居場所づくり）が生まれました。

- 地域活動団体向けの重層的支援体制整備事業の説明を実施

地域づくり・参加支援の推進に向けて、区内の様々な地域活動団体のつながりをつくるため、地域活動団体を集めて重層的支援体制整備事業の説明や顔つなぎを行う取組を何度も実施。

令和5年度

- 重層的支援体制整備事業開始

福祉部管理課を地域福祉課に名称変更し、地域福祉推進係を新設。

- 包括的相談窓口の設置（4月）

庁舎内に福祉なんでも総合窓口を設置し、CSWを配置。

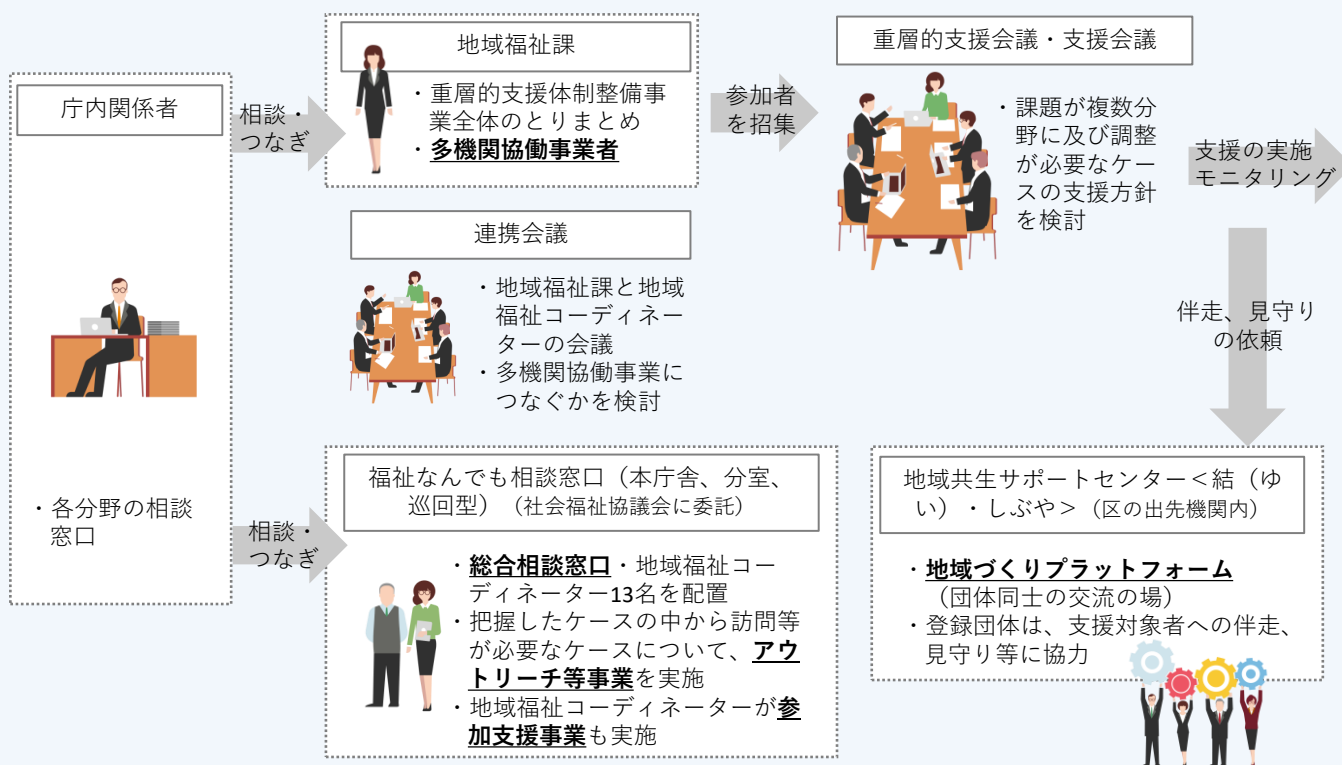
- 地域づくり拠点の設置（11月）

地域団体の交流の場として、地域共生サポートセンターを設置。同センター内に福祉なんでも総合窓口の分室を設置。



担当者の声
事前に庁内職員向けの説明会を実施し、重層的支援体制整備事業開始後も、基本的には既存の各窓口で断らない相談対応を行う必要があることを繰り返し説明していたため、包括的相談窓口にあらゆるケースが回されてしまうといった混乱は起きませんでした。

包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ



▶ ケースの受け止め

- ・福祉なんでも相談窓口（本庁舎、分室、巡回型）で把握したケース、庁内各課から地域福祉課に相談があったケースについて、地域福祉課内会議において、重層的支援会議・支援会議に上げるか、又は各所管課に対応を依頼するか、方針を決定する。
- ・福祉なんでも相談窓口で把握したケースは、地域福祉課と CSW との連携会議において、多機関協働事業につなげるか、又は地域福祉課内会議で方針を検討するか、判断する。

▶ 多機関による検討・調整

- ・1 事例につき 2～3 回かけて検討している。
- ・検討した事例については、会議内で役割分担を決定し、会議後に支援方針を書面にして関係各所に示している。
- ・会議の中で支援方針と役割分担を決定するに当たり、その場で所管課としての意思決定を一定程度することが可能な立場の職員に参加してもらう必要があるため、原則として所管課の係長級に参加してもらっている。
- ・会議進行上のルールを 3 つ（相手の話を聞く、相手を責めない等）用意して、毎回、会議の冒頭にリマインドしている。

▶ 支援の提供

- ・CSW とともに相談しながら、実際の支援を行っている。

ここがポイント📍

庁内各課から地域福祉課に相談があったケースについて、多くは、各課が普段より少しずつ対応の幅を広げ合うことで問題が解決するケースであるため、重層的支援会議・支援会議には上げず、地域福祉課から各所管課に対応を依頼することで対応できている。

ここがポイント📍

重層的支援会議・支援会議に参加してもらうこと自体が、重層的支援体制整備事業への理解を深めてもらう最大のきっかけになるとともに、世帯全体をアセスメントする視点を養う重要な機会となっている。

ここがポイント📍

地域福祉課が多機関協働事業の最終的な決定権を持つことを事前に庁内で取り極めたことで、部署間連携がスムーズに進められている。

取組の特徴、今後に向けて

○地域での見守り・伴走・新たな資源創出に向けた地域づくりプラットフォーム

包括的な支援体制の目指すところとして、行政と地域が定期的につながりつつ、地域のゆるやかな見守りの中で伴走が行われることが必要と考えており、日頃から地域団体と顔の見える関係をつくろうとしている。令和5年11月から、地域づくりプラットフォームとして、区の出先機関である渋谷区文化総合センター大和田に「地域共生サポートセンター〈結（ゆい）・しぶや〉」をオープンした。CSW の他、コミュニティマネジャーを常時1名配置している。

地域づくりというと、一般的には住民の居場所をつくるイメージが強いが、当センターは団体同士の交流・支援を目的としている点が特徴。登録制で、登録団体は自由にスペースを使ってよい代わりに、区の重層的支援体制整備事業として伴走や見守りをお願いしたい場合は、協力してもらうことを条件としている。渋谷区で活動する団体であれば登録可能。



コミュニティマネジャーは、地域活動団体への支援（相談支援、団体同士のマッチングによる新たな資源づくり等）を主に行ってきたNPOの職員に依頼。

○参加支援はひきこもり支援をメインにしつつ、対象者を限定しない

令和4年度に、区内のひきこもり状態の方の実態調査を行った。その結果、ひきこもり状態の方の抱える課題は、1つの部署や制度単独で対応できないことが多く、行政と地域が協働して伴走していく必要があると認識し、重層的支援体制整備事業の参加支援の取組として、まずはひきこもり支援を行うことにした。

具体的には、CSW の主催で新たに、主にひきこもり状態の方を対象としたグループを立ち上げ、継続的に集まる会を実施している。特に8050世帯の子ども世代の方々が、社会に出る最初の一步となるような場を目指している。実施場所にフードパントリーの機能を持たせることで、ひきこもり状態の方に限らず、他の生活に困っている人も含めて、つながりやすくなるように工夫している。



令和4年度から対象者への働きかけを始めており、中には、継続して会に顔を出せる状態になった参加者もいる。これまで、ひきこもり状態の方以外に、高齢者の参加もあった。

包括的な支援体制構築に向けた取組による変化

重層的支援体制整備事業を始めてから、各課は決して他課との協働に消極的なわけではなく、お互いの業務理解が足りず、関係性が構築できていないためにすれ違いが起きているケースが多いことが分かってきた。地域福祉課（多機関協働事業者）が関係各課の事情を丁寧に聞きとり調整することを積み重ねるうちに、地域福祉課と各課との連携が円滑になってきた実感がある。こうした調整を丁寧に行えるのは、地域福祉課（多機関協働事業者）がケースを持たず、マネジメントの役割に徹することができるからだと思う。こうした庁内関係課間の関係をときほぐすという意味でも重層的支援体制整備事業を実施する意味がある。

今後の課題

例えば、子ども分野ではヤングケアラーへの支援が必要という発想はあっても、属性を問わない支援が必要といった重層的支援体制整備事業の理念は抜け落ちていることがある。各分野が重層的支援体制整備事業の理念を理解し、効果的な連携を行うためには、国からの周知方法を工夫する必要があるだろう。例えば、各分野の計画策定に関する国からの基本指針や通知等に、重層的支援体制整備事業や他分野との連携について盛り込むなどの方法が考えられる。各分野の所管課にしっかり届く形で、包括的な支援体制について周知してもらえるとよい。

▶▶▶ 包括的な支援体制の構築に取り組む市区町村の皆さんへメッセージ

渋谷区
福祉部 参事
小野 健一 さん

本区は、地域団体等と協働して地域づくり・参加支援のプラットフォームを整備し、熱意ある方々と日常的に連携を図っています。また、多機関協働事業者（区直営）に関係機関の役割分担の「最終決定権限」を明文で付与したことで、事業全体の運営（伴走支援）がスムーズに行えています。事業に取り組む上で質問等があれば、遠慮なくご連絡ください。

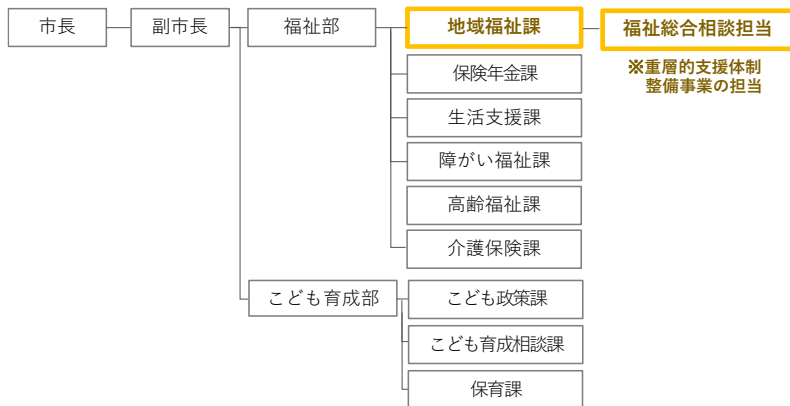
行政と地域が一体となり包括的な支援体制の構築を実現

重層的支援体制整備事業を実施したことをきっかけに、地域とつながる取組が動き出し、様々な取組が各地区で一層行われるようになった茅ヶ崎市。市と地域が一体となって、地域資源の開発や課題の把握を行っています。

茅ヶ崎市の基本情報

人口 **246,394** 人 高齢化率 **26.6** %

▶市の組織図



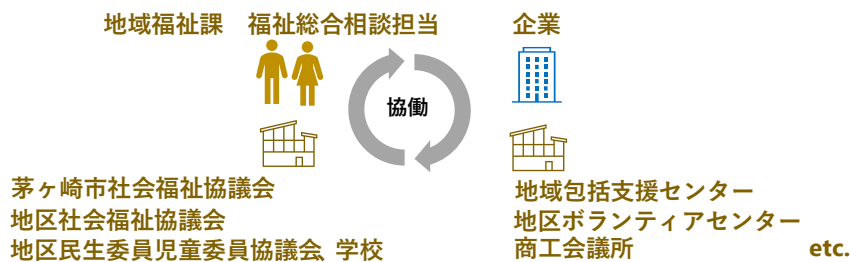
▶相談支援機関の体制

高齢	基幹型地域包括支援センター（直営1か所） 地域包括支援センター（委託13か所）
障害	基幹相談支援センター（委託1か所） 相談支援事業所（委託4か所）
子ども	家庭児童相談室（直営1か所）
生活困窮	生活自立相談窓口（直営1か所）

包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

▶重層的支援体制整備事業の実施体制

<多機関協働事業・アウトリーチ等事業・参加支援事業・地域づくり事業>
※個別支援から参加支援、地域づくりまで一体的な運営を実施



▶ケース検討会議等（重層的支援会議、支援会議など）

重層的支援会議



【会議の目的】

①関係機関の役割調整や制度間の調整が必要なケース、②対応する機関がない狭間のケースの支援方針の検討

【開催頻度】

随時開催（令和4年度は59回）

【出席者】

本人
福祉総合相談担当
その他は、福祉総合相談担当がケース毎に出席者を検討

支援会議（社会福祉法第106条の6に基づく）



【会議の目的】

①関係機関の役割調整や制度間の調整が必要なケース、②対応する機関がない狭間のケースの支援方針の検討

【開催頻度】

随時開催（令和4年度は80回）

【出席者】

福祉総合相談担当
その他は、福祉総合相談担当がケース毎に出席者を検討

包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯

平成 22 年度

- コーディネーター配置事業の実施（2月）

第 2 期地域福祉計画の重点施策として、多様化・複合化する相談への対応と生活課題・制度の狭間の課題への対応について記載された。それを受け、モデル事業として 2 地区でコーディネーター配置事業の開始、福祉相談室、地区支援ネットワーク会議を実施することとした。

平成 23 年度

- 分野を問わない相談窓口「福祉相談室」を包括内に設置（10月）

分野を問わず相談に対応する窓口として、7 か所の地域包括支援センター内に福祉相談室を設置。

福祉相談室に、福祉相談支援員を一人ずつ配置する体制で委託した。

平成 30 年度

- 包括的な支援体制構築の見直し検討を開始

包括的な支援体制構築について見直しの検討を開始。

令和元年度から国のモデル事業に取り組めるよう調整を進める。

令和元年度
～令和 2 年度

- モデル事業（地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業）の開始

市内のソーシャルワーク機能の強化に着手。

市内に配置された 1 名の相談支援包括化推進員が、複雑・複合的な課題のある相談ケースに対して市内や他機関、福祉相談室、地域団体と連携して対応し、新たな体制を模索。

令和 3 年度

- 移行準備事業実施

令和 4 年度からの重層的支援体制整備事業実施を視野に入れ、相談支援包括化推進員等を増員。

年度前半に体制の構築、年度後半に相談支援を試験的に先行して開始。茅ヶ崎市の重層的支援体制整備事業「総合相談」のコンセプト「既存事業を前提にするが、制度のはざまにあるケースを総合相談も協働対応しながら多機関や地域につなぐ」を固めた。それらの実働を踏まえて、翌年度から重層的支援体制整備事業を開始することについて、市内や議会、地域等に対して説明を実施。

令和 4 年度

- 重層的支援体制整備事業開始

事業としては福祉相談室を廃止し、地域の総合相談機能の一部を包括へ引継ぎ、体制を強化した。地域福祉課に、総合相談と生活困窮者自立支援の機能を持つ福祉総合相談担当を設置。



担当者の声

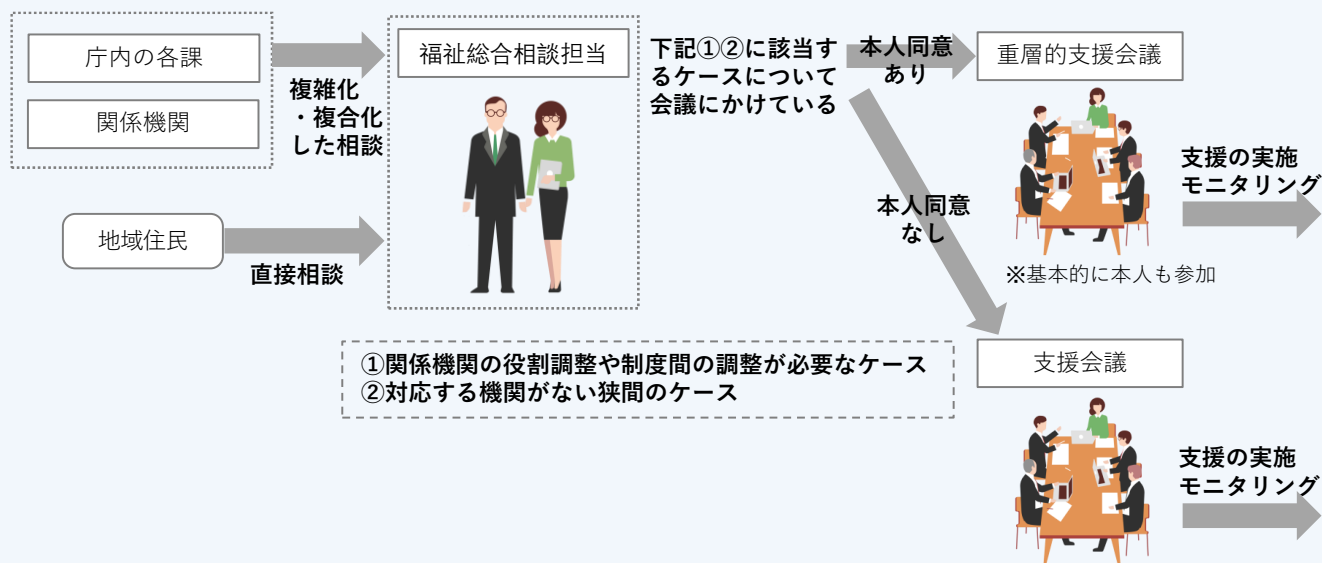
制度の狭間に該当しない事例等が持ちこまれることも多かったです。少しでも対応に困ったら重層的支援体制整備事業の担当者（正規職員と相談支援包括化推進員）につながれば何とかできるという誤解も生じていました。また、上記担当者が一度対応した事例のキーワードだけが注目され、正しい理解がされていないケースもありました（例えば、「モノ・ゴミが多い家」に住んでいる方の対応を一度行くと、「家の片づけ」担当だと誤解されるなど）。丁寧に説明を重ねていくことである程度は改善されていきました。



担当者の声

相談支援の例「夜、男性が自宅から大声で叫んでいる家があり心配」と民生委員から相談がある場合、福祉総合相談担当が家庭訪問し、当事者との直接のやりとりからはじめることを目指します。必要に応じて多機関連携や地域協働を行います。具体的な例を協働することで、地域団体等の重層的支援体制整備事業への理解が深まり一緒に考えていただく流れができました。

包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ



▶ ケースの受け止め

- ・重層的支援会議にかけけるケースは、福祉総合相談担当が直接住民から受けたケースと庁内の各課や関係機関等から相談があったケースのうち、大きく分けて、①関係機関の役割調整や制度間の調整が必要なケースと、②対応する機関がない狭間のケースの2種類。

▶ 多機関による検討・調整

- ・重層的支援会議の出席者として、必須にしている機関・担当はおらず、福祉総合相談担当がケース毎に出席者を検討している。例えば、障害分野に関する内容であれば障がい福祉課、高齢分野に関する内容であれば地域包括支援センターや高齢福祉課に出席をお願いしている。
- ・重層的支援会議には、本人の同意を得られた場合は、本人や家族にも出席してもらっている（ただし、本人が同席を希望しないこともある）。本人に出席してもらうことで、重層的支援会議の場で本人と関係機関や地域とをつなげやすくなっている。
- ・個人情報共有に対して本人の同意を得られない場合は、支援会議を開催しているが、出席者は専門職中心となり、地域の関係者を呼ぶかどうかは、都度、状況によって判断している。

▶ 支援の提供

- ・重層的支援会議から地域づくりへのつながりについては、例えば、障がい者の相談→障がいについての地域での勉強会開催、子育て世帯の相談→子どもの居場所づくりの検討と実施というように、個別課題・地域課題の把握から地域での取組実施へ連続性ができている。福祉総合相談担当の働きかけがなくても、ケース会議に出席した地区の関係者の発意で取組が動き出す場合もある。

ここがポイント💡

重層的支援体制整備事業に限らず、相談支援で重要なのは当事者中心の対応であると考えています。

そのため、重層的支援会議でも給付金の支給やサービス提供ではなく、本人に寄り添って共に考えるため、本人や家族の同席を基本としています。結果的に本人と地域や関係機関がつながっていく流れができました。

取組の特徴、今後に向けて

○地区担当制の導入

中学校区が 13 地区あるが、地区担当制を導入しており、1 地区あたり正規職員 1 名と相談支援包括化推進員 1 名の計 2 名体制を取っている（それぞれ 2～4 地区を兼務）。

週 1 回は、福祉総合相談担当だけで集まり、個別支援状況を共有している。また、月 1 回は、地域づくりに関して共有する担当内の会議を設定している。さらに、福祉総合相談担当向けの研修（事例を用いた当事者性重視の相談対応等）も随時実施している。

○企業と連携した取組

令和 3 年度の重層的支援体制整備事業への移行準備事業において、地区ごとに、個別の相談や、不足している資源等の地域課題について議論する地域団体や専門機関等とのネットワーク会議を全 13 地区で開催（令和 2 年度末時点では 6 地区が実施済み）、令和 4 年度の重層的支援体制整備事業の開始から同会議を基本的には月 1 回の頻度で各地区にて開催している（予算：各地区 12 万円／年）。地区によって地域課題や福祉活動の状況は異なるため、地区ごとに議題も異なっている。出席者は、福祉総合相談担当や市社会福祉協議会、地区社会福祉協議会、民生委員、地区ボランティアセンター、その他地域団体、地域包括支援センターが中心となっている。議題によって、他の機関、商工会議所、企業・商店、個人等も参加している。

ネットワーク会議から地域の取組につながった事例は複数ある。商工会議所や企業・商店等へ出向き、相談を持ち掛けコラボレーションを模索した。ボランティアセンター関係者から「通りがかった人が座り、よもやま話ができるベンチを置きたい」という思いをアイスクリーム専門店の社長に伝え、ベンチやペンキを寄付していただき、近隣の放課後児童クラブの子ども達と一緒にベンチにペイントを行った。



○Instagram や YouTube による情報発信

地域福祉課がアカウントを取得し、ネットワーク会議から生まれた地域での様々な取組について地域全体に発信している。住民への情報発信だけでなく、1 つの地区で取り組んだ活動を他地区で仕掛けていく際にも紹介するコンテンツとして活用できおり、今後も継続していく予定。



包括的な支援体制構築に向けた取組による変化

これまで庁内や関係機関、地域団体が心配な世帯と認識していても、制度の狭間にあり、相談支援につながらなかった相談について、福祉総合相談担当がいったん受け口になることで、多機関や地域と協働して支援する流れができた。

また、各機関や地域等は、受け手のない相談を安心して福祉総合相談担当に相談できるようになった。地域との個別課題の共有、個別支援での本人・地域・専門機関の協働をする頻度が増えた。その結果、地域での個別課題・地域課題の認識が広がり、地域住民による子どもや高齢者の送迎支援、食料支援、就労移行に向けた企業や障がい者支援施設、地域イベントや居場所運営のスタッフ等の参加支援にも繋がった。

今後の課題

制度の狭間については、4 分野（高齢、障がい、困窮、子ども）をはじめとする多分野が少しずつ現在の業務範囲を広げて対応し、地域づくり支援や参加支援までをセットとした取組ができる体制を整備する必要がある。

実働をベースとした多機関協働・地域づくり・参加支援を実施することで、重層的支援体制整備事業の本来の狙いである各分野が重なり合った部分の調整や対応力が高まり、最終的には、福祉総合相談担当の機能は発展的解消となるのが理想的だと考えている（現時点では、当分の間、福祉総合相談担当の積極的な事業展開が必要であると思われる）。

▶▶▶ 包括的な支援体制の構築に取り組む市区町村の皆さんへメッセージ

茅ヶ崎市
地域福祉課
福祉総合相談担当
白井 宏さん



茅ヶ崎市では、実働を前提とした相談支援包括化推進員を採用し、個別支援から参加支援や地域づくりまで一体的な実施を描いてみました。スタート時点は不安も多かったですが、地域の皆様と一緒に汗を流すことで、様々な取組が実施できました。重層的支援体制整備事業や福祉業務に限らず、地方自治体として行政側から地域住民へ歩み寄り、活動を共にすることの大切さを感じています。

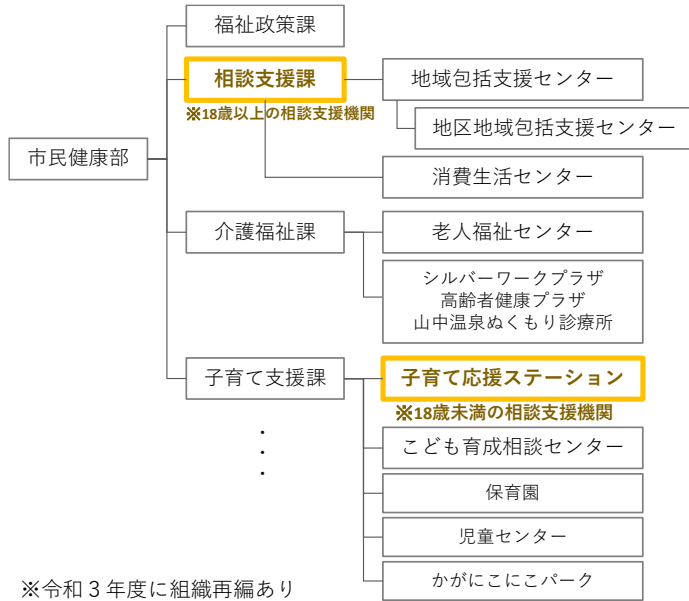
官民の学び合いを通じた包括的な支援体制の構築

「住民のために何が出来るか」を最優先に考え、官民の対話と協働による学び合いを通じて包括的な支援体制をつくってきた加賀市の取組です。

加賀市の基本情報

人口 **63,486** 人 高齢化率 **35.4%**

▶市の組織図



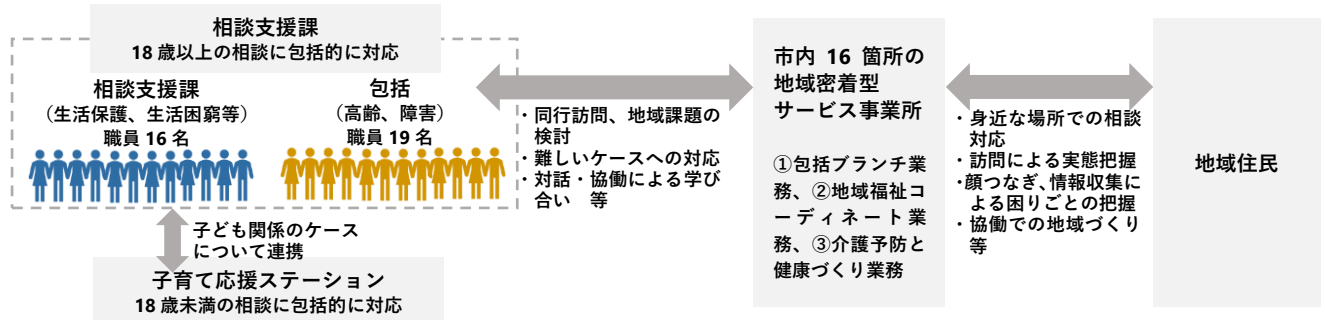
▶相談支援機関の体制

高齢	地域包括支援センター（直営）* 地区地域包括支援センター（委託 16 か所）
障害	基幹相談支援センター（直営）* 相談支援事業所（6 か所）
子ども	子育て応援ステーション（直営 1 か所）
生活困窮	自立相談支援機関（委託）

*相談支援課では、生活保護、生活困窮、ひきこもり、DV等を所管しており、その中に包括が入っている。さらに、その中の障がい支援グループに基幹相談支援センター機能を持たせている。自立相談支援機関は委託しているが、相談支援課に相談が入ることもあり、相談支援課で18歳以上の相談に包括的に対応する体制となっている。

包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

▶個別支援と地域づくりの取組体制



▶ケース検討会議等

困難事例検討会議
(毎週木曜開催)

【会議の目的】
ケアマネジャー・相談支援専門員に対する支援

【対象ケース】
虐待などの困難事例

【出席者】
相談支援課（高齢であれば包括、障害であれば基幹相談支援センター）、介護福祉課、必要に応じて担当ケアマネジャー、相談員等

包括ケース検討会議
(毎週金曜開催)

【会議の目的】
包括のマネジメント力向上

【対象ケース】
包括が担当するケース

【出席者】
包括職員



※このほか、生活困窮の支援調整会議を月1回開催。3部制として、第1部は個別ケースの検討、第2部は困難事例の検討、第3部は毎回ではないが地域課題や仕組みづくりについて検討しており、現在は就労支援について議論している。

包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯



担当者の声

在宅介護支援センターの職員から「本人本位」と「生活」の視点を教えてもらいました。それは病気の予防に着目しがちな保健師にとって「目から鱗」でした。本人がどう暮らしたいかが最も重要で、それがあって初めて病気の維持・改善を考える必要があることを学びました。



担当者の声

当時、小多機の職員が利用者以外の住民に対し、初期相談の機能をすでに果たしていました。そこに予算をつけようということから包括ランチの議論が始まりました。



担当者の声

この報告書でとりまとめたことが、現在の包括ランチの委託仕様書に反映されており、包括ランチの新人研修にも使われています。また、求められる人物像のキーワードを集約したものが、平成28年度から始まる中堅研修のカリキュラムになりました。今も迷った時に立ち戻るバイブルとなっています。



担当者の声

高齢部門と障害部門でケース対応をする際、うまく動けず複雑化してしまうことがあり、統合の必要性を感じていました。また、包括ランチからも全世代対応型の相談支援を目指すべきと声があがり、現場で受け止めても、役所が縦割りでは機能しないということから、組織再編につながっていきました。

平成 18 年度

- 地域包括支援センターの創設
- 地域密着型サービス事業所を中心とした在宅支援体制の構築を開始

市内4か所の在宅介護支援センターの職員に出向してもらい、包括の職員体制を整えた。

これからは大型施設ではなく地域密着型サービス事業所中心で在宅支援体制をつくっていきこうと議論。運営推進会議を通じて地域の色々な人とつながるという考えを募集要項に入れて公募をかけ、地域との関係づくりを含めて評価し事業者を選定した。

平成 26 年度

- 地区地域包括支援センターのモデル事業を実施
- モデル事業を受けて包括ランチのあり方を検討

モデル事業として、市内3か所の小規模多機能型居宅介護事業所（以下、「小多機」と表記）に、地区地域包括支援センター（以下、「包括ランチ」）として、相談窓口機能と地域づくり機能を委託。

モデル事業を実施した3か所の小多機と議論しながら、包括ランチの目的、拠点としてのあり方、包括ランチに配置する地域福祉コーディネーターの機能、スキル、人物像等を整理し、報告書としてとりまとめた。

平成 27 年度

- 包括ランチの委託を本格実施

市内の小多機を含む地域密着型サービス事業所に包括ランチを委託。

平成 28 年度

- 中堅研修の開始

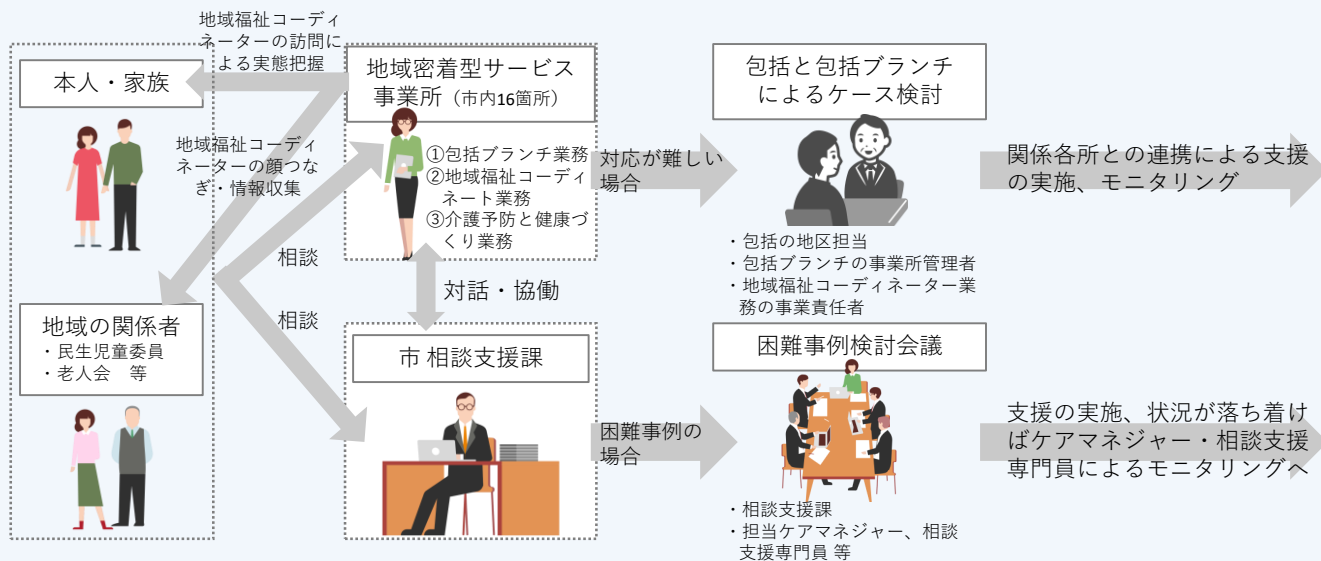
市内の介護事業所を運営する各法人の研修内容を聞き取ったところ、中堅職員向けの研修が抜けていることが分かったため、市が中堅研修を開催することになった。パーソンセンタードケアを中心とした内容で、毎年度8月～3月の期間で、月1回開催。市内の介護事業所と包括の4～10年目職員が対象で、包括ランチを委託している事業所職員は必須参加。

令和 3 年度

- 組織再編により相談支援課を新設

障害分野を所管していたふれあい福祉課を解体、相談支援課を新設して18歳以上の相談支援体制を一元化。ふれあい福祉課の解体に伴い、介護福祉課で高齢と障害の給付を所管するようになった。

包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ



▶ ケースの受け止め

- ・相談支援課では、生活保護、生活困窮、ひきこもり、DV等を所管しており、その中に包括が入っている。さらに、その中の障がい支援グループに基幹相談支援センター機能を持たせており、相談支援課で18歳以上の相談に包括的に対応できる体制となっている。
- ・また、包括プランチが身近な相談窓口機能を担っている。高齢者以外の内容であっても、相談があった場合は受け止めている。
- ・包括プランチが受けた相談は、特に困ることがなければ包括プランチが最後まで対応。本人・家族申請による要介護認定の申請手続き、制度・サービスへのつなぎ・紹介も行っている。
- ・包括で受けた相談に関しても、地域福祉コーディネーターが実態把握として訪問し、必要な手続きを踏む。

▶ 多機関による検討・調整

- ・包括プランチでの対応が難しいケースについては、包括の地区担当が管理者や地域福祉コーディネーター業務の事業責任者とともに、ケース検討や方針の共有を行っている。そこで生活保護や生活困窮者自立支援制度が必要であれば相談支援課と連携して制度を活用するほか、同じ世帯に子どもがいれば、子育て応援ステーションとも相談している。相談支援課以外の関係者に声をかけることもある。
- ・相談支援課のケース会議としては、①困難事例の検討を行う会議(毎週木曜)、②包括のマネジメント力向上を目的としたケース検討会議(毎週金曜)、③生活困窮分野の支援調整会議(月1回)がある。

▶ 支援の提供

- ・支援にあたり、本人の地域生活を支える資源(周辺住民や地域の店舗など)を見える化した軒下マップが作成されている。地域密着型サービスの利用者は全員分作成することになっている。
- ・虐待などの困難事例は、18歳以上であれば相談支援課で①の会議を通じて検討を行う。相談支援課(高齢であれば包括、障害であれば基幹相談支援センター)が支援プランを立て、ケアマネジャーや相談支援専門員等と支援方針を共有してから動いている。ある程度状況が落ち着けば、相談支援課からケアマネジャーや相談支援専門員に任せている。

ここがポイント📍

地域密着型サービス事業所には、包括プランチ業務に加え、地域福祉コーディネーター業務も委託。地域福祉コーディネーターは地域の実態把握として訪問を行っている。地域の困り事やニーズを拾ってもらい、そこでの気づきを各地区の介護予防や地域の資源開発に反映してもらっている。

ここがポイント📍

実態把握のための訪問の中で、地域で共有した方が良い共通課題が見つかった場合は、包括プランチが地区地域ケア会議を随時開催する。地域の共通課題を共有し、それに対し互助で取り組もうとするものであり、地域づくりにつなげる基軸となっている。

ここがポイント📍

ケースの担当職員が一人で抱え込まないことを重視している。必要であれば、相談支援専門員や保健師に同行してもらえばよいと伝えている。同行してもらうことで支援方針の共通理解も進むと考えている。

取組の特徴、今後に向けて

地域密着型サービス事業所への包括ランチ等の委託

市内 16 箇所の地域密着型サービス事業所に対し、①身近な相談窓口機能（包括ランチ業務）、②地域づくり機能（地域福祉コーディネート業務）、③健康づくり機能の3機能を委託している。また、市内6か所の相談支援事業所の担当地区を決めて、包括ランチと連携体制をとっている。包括ランチや相談支援事業所に対応する中で難しいケースに関しては、包括で対応する。

- ①身近な相談窓口機能（ランチ業務）
地区高齢者の個別相談、支援、24時間365日の対応、緊急時宿泊
- ②地域づくり機能（地域福祉コーディネート業務）
地域資源の把握、開発、担い手育成、活躍する場の確保、交流活動の開催支援、高齢者と地域資源をマッチングするためのコーディネート機能
- ③健康づくり機能（介護予防と健康づくり業務）
地区高齢者の生活習慣病の重症化防止（個別支援）、地域へのフレイル予防と生活習慣病予防の啓発普及

地域住民と地域福祉コーディネーターによる地域づくり

②地域づくり機能は、地域福祉コーディネート業務を委託しており、地域福祉コーディネーターが配置されている。地域づくりの進め方は、包括ランチが住民と話をしながら各地区の課題に応じた方法で進めている。例えば、住民との対話で、老人会がなくなってしまったので、そういう場をつくりたいという話になれば包括ランチが立ち上げを支援する。包括ランチを暮らしの保健室のように機能させている地区もある。市から地域づくりの進め方について画一的な方針を示すことはしていない。地域福祉コーディネーターの日頃の動きは、地区によって様々であるが、老人会の会合に行き相談窓口機能を説明して顔つなぎをしたり、サークルに行き社会資源の情報を収集している。相談があった時にどうつながられるか、困りごとをいかにキャッチできるかということを重視している。

包括と包括ランチ、包括ランチ間の学び合い

月1回のブロック毎の包括ブロック連絡会では、事例検討を実施。そのほか、中堅研修でも交流があり、包括ランチ間では、日常的に情報交換や助け合いが行われている。包括には、地区担当の職員を4人配置し、各ブロックの包括ランチを支援している。地区担当は、包括ランチと地区毎の課題を共に検討したり、相談対応のための訪問に同行することもあり、日常の話し相手になっている。地区担当も個別支援の実践がなければ包括ランチと対等に話すことはできないと考え、地区担当以外の包括の業務にも従事しており、また、直営の包括ランチでの学びも包括の質の担保につながっている。平成28年度から始まった中堅研修には、包括ランチのモデル事業での学びが反映されている。法人の壁をこえて住民のためにできることを考えられる職員を育成するとともに、職員同士のネットワーク形成にもつながっている。

包括ブロック連絡会
※包括ランチ16箇所を
4ブロックに分けている

包括と包括ランチの日常的なやりとりを通じた学び合い（OJT）



直営の包括ランチ運営を通じた包括の学び（OJT）

官民共同でつくりあげた中堅研修による法人の壁をこえた人材育成



包括的な支援体制構築に向けた取組による変化

組織再編前、生活保護のケースワーカーは、対象者の経済的な状況しか見ていなかったため、職員の意識を変える必要があった。保健師や相談支援専門員の同行訪問、（立ち話ではなく）会議の場での各支援者の協議等に取り組んできた。以前は、生活保護の所管部署では問題視されていなかったようなケースでも、今ではよく相談があがってくるようになってきた。一時的な経済面の支援だけでなく、この先の人生設計を考えた支援が重要と職員に伝えている。

今後の課題

現状、庁内の保健師や社会福祉士など専門職への研修ができていないため、次の世代を育成するための建付けを検討している。周囲の者が言い続けていかなければ、次世代は育っていかないと考えている。

包括的な支援体制の構築に取り組む市区町村の皆さんへメッセージ

加賀市
相談支援課 課長
西 ミキ さん

包括的な支援体制の整備を進めることは、人材の面でも効果的と考えています。管理職は、全体を俯瞰できるので、無駄な動きなども把握できます。個別支援においては、専門性が大切と考えています。専門性とは、支援の根拠を理解して言語化できること、一貫性・再現性があることです。専門性を活かし、チームとして考えられると良いと思います。

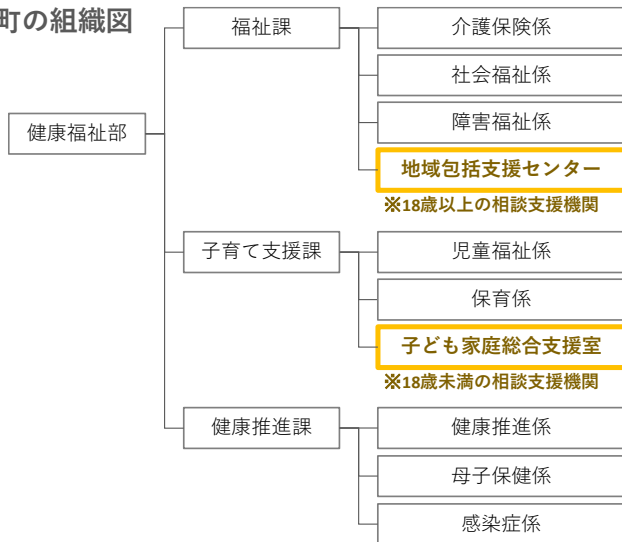
包括的に受け止め「地域で暮らす人」を支える

地域包括支援センターの創設以降、地域の基礎組織の組織化を通じて地域づくりを進める一方、全世代対応型の相談支援体制を構築してきた津幡町の取組です。

津幡町の基本情報

人口 **37,508** 人 高齢化率 **25.0%**

▶町の組織図



※平成 26,29 年度、令和 2 年度に機構改革あり

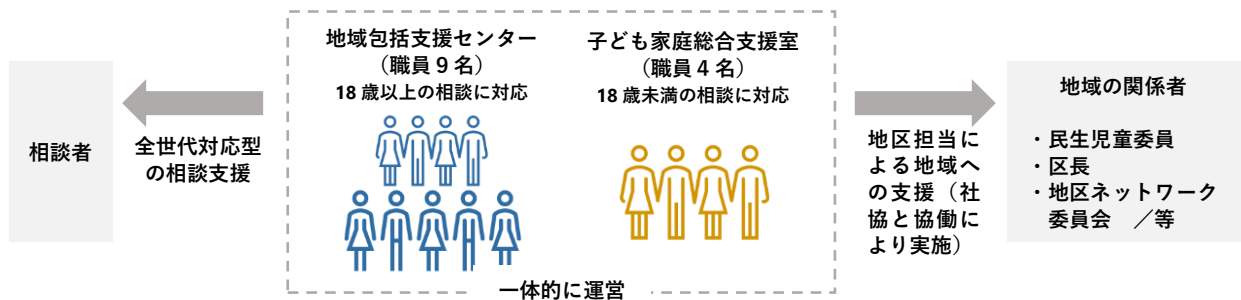
▶相談支援機関の体制

高齢	地域包括支援センター（直営 1 か所）*
障害	相談支援事業所（3 か所）
子ども	子ども家庭総合支援室（直営 1 か所）*
生活困窮	自立相談支援機関（県）

* 地域包括支援センターと子ども家庭総合支援室は、窓口が隣接しており一体的に運営することで、全世代対応型の相談支援を行っている

包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

▶個別支援と地域づくりの取組体制



▶ケース検討会議等

ケース検討
ミーティング
(毎朝開催)



【会議の目的】

ケース検討、職員同士のスーパーバイズ

【対象ケース】

前日に開催した地域ケア個別会議の内容、新規ケース、継続ケースで担当が検討・共有したいケース

【出席者】

地域包括支援センター、子ども家庭総合支援室の職員 11-12 名

地域ケア個別
会議

(随時開催)



【対象ケース】

左記のミーティングの結果、関係者を招集して具体的な検討が必要と判断されたケース

【出席者】

ケースに応じて参加者を検討。外部の相談支援機関等の支援者、地域の関係者、法専門職、保健所など。

※高齢分野のケースに限定せずに開催

※支援会議（生活困窮者自立支援法第 9 条第 1 項）は、県の福祉事務所が 2 か月に 1 回開催しており、その間に対応したケースに関する報告を主に実施。包括と子ども家庭総合支援室の職員に委嘱状が発行されている。

包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯

平成 18 年度

- 地域包括支援センターの創設、包括と社協の協働により地区の組織化に向けた取組を開始

「支え合いマップ」を作成するためのプロジェクトチームを立ち上げ。包括がモデル地区を決めて社協とともに関わり、民生委員やボランティア等を集めて、地域で見守りや支援を必要とする人や周辺をサポート役をマップに落とし ていった。



担当者の声

この「支え合いマップ」の作成を切り口として、包括と社協の協働で地区の組織化を進めていきました。

平成 23 年度～

- 「民生児童委員との情報交換会」が 3 者協議となり、のちに民生児童委員の主催となる

包括の創設前より開催されていた「民生児童委員との情報交換会」が、民生児童委員・町・社協の 3 者協議になった。3 者協議は、町と社協が事務局となって開催していたが、民生児童委員が協議の意義を認識し始め、一部地区では区長が交じり民生児童委員が主催、町は呼ばれる立場として、包括の地区担当、地区担当保健師、子ども部門の職員が参加するようになっていった。



担当者の声

その後、地域課題は認知症だけではないという民生児童委員の提起をきっかけに、現在の「地区ネットワーク委員会」の組織化につながっていきました。

平成 23 年度～

- 各地区における「認知症安心ネットワーク推進委員会」の組織化

認知症となったために住民から排除されそうになった高齢者を地域で支えた事例をきっかけに、「認知症安心ネットワーク推進委員会」が組織化された。



担当者の声

機構改革により、包括は高齢者に特化した相談支援機関となりましたが、現場としては 1 か所で包括的に相談を受け止める体制が重要と考えていたため、現場の考えとは異なる形での機構改革となりました。

平成 26 年度

- 機構改革により、障害の所管課に総合相談業務を新設

社会福祉課の社会福祉係（障害相談・総合相談）、長寿介護課の包括（高齢相談）、健康子ども課の子育て支援係（子ども家庭相談）の 3 係で相談対応を実施するようになり、町民福祉部の専門職はこの 3 つの係に集約して配置された。



担当者の声

平成 29 年度の機構改革前、社会福祉係の総合相談に配置されていた社会福祉士と保健師は、子ども家庭相談など色々な部門に協力して共にケース対応をしていました。そのため、機構改革により包括として相談支援体制が集約されたときには、総合相談担当としては「一緒に動きやすくなった」という感覚でした。

平成 29 年度

- 機構改革により、3 係に分かれていた相談支援機能を福祉課に統合

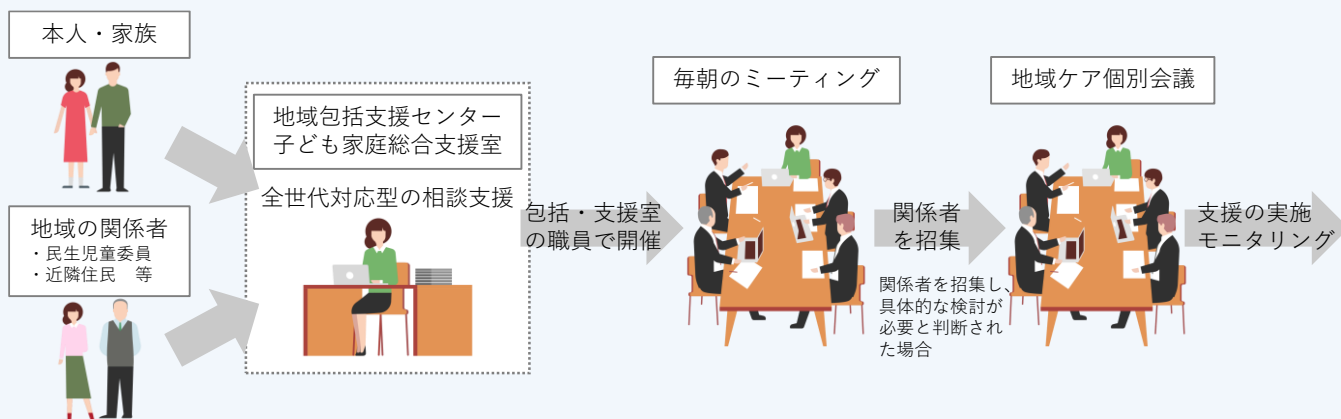
福祉課の地域包括ケア係（高齢包括）、相談支援係（総合相談、障害相談）、家庭支援係（子ども家庭相談）をあわせて包括となったことで、包括が全世代対応型の相談支援機関となった。

令和 2 年度

- 機構改革により、家庭支援係が子ども家庭総合支援室となり子育て支援課に移動

福祉課の包括の中にあつた家庭支援係（子ども家庭相談）が子ども家庭総合支援室となり、子育て支援課に移動したが、包括と一体的に運用されている。

包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ



▶ ケースの受け止め

- ・役場の窓口としては、福祉課（包括）、子育て支援課（子ども家庭総合支援室）、健康推進課の3つの窓口が並んでいるが、このうちどこに声をかけても、相談者が移動せずに対応できるようにしている。
- ・地域で個別ケースの情報を把握した場合は、包括の地区担当に情報が入ることが多いが、民生児童委員や社協を通じて包括に情報が入ることもある。
- ・民生児童委員や近隣住民が情報を把握した場合は、困り事や支援ニーズがありそうということで、民生児童委員が包括につなげる。
- ・直接会えそうであれば、包括の地区担当が民生児童委員と一緒に訪問。民生児童委員や近隣住民などのつなぎ役がない場合は、単身世帯であれば、「今、単身世帯を訪問しています」と様子を見に行く、あるいは、ご近所や民生児童委員など本人が頼っている、つながっている人のところへ話を聞きに行く。

▶ 多機関による検討・調整

- ・毎朝、包括・子ども家庭総合支援室の職員 11 名が集まってミーティングしている。前日に開催した地域ケア個別会議の内容、新規ケース、継続ケースで検討・共有したいケースを各職員から出して、共有・検討している。
- ・ミーティングの結果、関係者を集めて詳しく検討した方が良いと判断された場合は、地域ケア個別会議を開催し（随時開催）、地区担当が必要な職員を集めて検討を行う（高齢分野のケースに限定せずにケース検討を行っている）。
- ・地域ケア個別会議には、外部の相談支援機関等の支援者、地域の関係者、アドバイザーとして司法の専門職や保健所等が出席することもある。

▶ 支援の提供

- ・専門職がすべて解決できるとは限らないため、地域との協働でケース対応することもある。例えば、被害妄想のある住民がいれば、ケアの部分は専門職が担うといった地域住民との役割分担を、個別ケースを通じて積み上げていくことで、地域と包括がより分かり合えるようになって考えている。
- ・包括としても、班長や町会長など地域の人と連携して個別ケースを支援する実績をつくることで、次に何かあった時に頼れる地域資源の発見にもつながっている。

ここがポイント💡

職員の誰かに声をかけてもらえれば、その職員が一通り話を聞くことにしている。一通り話を聞いたところで、例えば子どもも関わる内容であれば、次に対処時に子ども家庭総合支援室の職員に入ってもらおう。どのような相談であっても、一旦は受け止めるのを信条としている。話を聞いている途中で、相談内容に応じて職員が交代すると、相談者に向き合っていない印象となり、後でしこりが残ったり、関係がうまくいかなかったケースがあったため、現在は最初に声をかけてもらった職員が一通り話を聞く形にしている。

ここがポイント💡

課をまたいだ相談でも同じ視点でインタビュー・アセスメントができるように、共通のツールとして「包括的・継続的ケアマネジメントアセスメント用紙」を活用しており、それをテーブルの上に出して各職員が意見出しを行っている。

取組の特徴、今後に向けて

地区担当と社協による地区ネットワーク委員会への支援

町内8地区に、地区ネットワーク委員会（以下、「NW委員会」と表記）が形成されているおり、第2層協議体にもなっている。NW委員会の構成員は地区によって異なるが、公民館長と区長を中心に、民生児童委員、シニアクラブ、防犯委員、いきいきサロン代表者、小学校、認定こども園、自主防災クラブ、介護事業所、駐在所等で構成されている。NW委員会では、健康講座、見守り活動、美化活動、防災訓練、ランドゴルフなど、地区によって様々な活動をしている。中には、デイサービス事業所の車両・運転手を活用した買い物支援を行っている地区もある。

包括・子ども家庭総合支援室の職員は全員、どこかの地区担当となっており、各地区に、包括から担当・サブ担当の2名（保健師と社会福祉士）、子ども家庭総合支援室から1名、健康推進課から保健師と管理栄養士各1名がついている。地区担当職員は、社協とともにNW委員会を支援している。



出典)津幡町・津幡町社会福祉協議会「第3期 津幡町地域福祉計画・地域福祉活動計画 概要版」(2023-2027年度)

個別支援から地域課題の把握、施策形成への流れ

包括・子ども家庭総合支援室の職員は、個別支援から地域課題の把握、施策形成への流れを意識している。毎朝のミーティングでは、「最近こういうケースが多い、こういう傾向がある」という話をしており、保健師も地区診断という言葉を用意している。自身が担当しているケースだとその内容に入り込んでしまうため、ミーティングで他職員から言われることで俯瞰して見直すことにつながっている。ミーティングは、支援の質向上だけでなく、互いのスーパーバイズによるOJT機能も果たしている。

また、包括・子ども家庭総合支援室の職員は、日常的に、個別支援、地区担当として地域、専門職の連絡会、施策検討に関わっており、そういう環境に身を置いていることも、地域課題の把握、施策形成への意識づけにつながっている。

地域包括支援センター・
子ども家庭総合支援室の
職員による
毎朝のミーティング



- ・ケース検討による支援の質の向上
- ・職員同士のスーパーバイズによるOJT機能
- ・個別支援から地域課題の把握、施策形成へのつなぎ

包括的な支援体制構築に向けた取組による変化

平成26年度の機構改革後、総合相談の社会福祉士と保健師は、他部門に協力して共にケース対応をしていたが、その一つが子ども家庭相談だった。当時、子ども家庭相談でも、保育士の視点に基づく聞き取りは行われていたが、暮らし、本人主体といった視点は弱かった。そのため、ソーシャルワーク機能の補完的役割として、社会福祉士が良いのりしろになった。

その後、子ども家庭相談を担当していた保育士から、子どもの相談対応は、社会福祉士あるいは保健師などソーシャルワークができる専門職が適任との指摘があり、現在の体制につながっていった。

今後の課題

毎朝のミーティングはOJT機能を果たしているが、主担当がケースをあげるのを躊躇していると、スキルが向上していかないという課題がある。一方で、ミーティング中は事務職が窓口を対応するため、なるべく負担をかけないよう効率的に運用する必要もある。

個別ケースの把握や支援は分野横断的にできているが、会議体は高齢・障害の分野別なので、施策検討や仕組みづくりの流れは分かれている。また、子ども分野には、現場の声を吸い上げる会議体がない。その点は、津幡町が重層的支援体制になりきれしていない部分かもしれない。

▶▶▶ 包括的な支援体制の構築に取り組む市区町村の皆さんへメッセージ

津幡町
子ども家庭総合支援室 室長
徳本 真理 さん

津幡町はこれまで、地区担当制の個別支援を軸に置き、専門職や地域との協働を進めてきました。これはまさに重層的支援体制整備事業の目的と一致すると思っておりますが、現状のままではこの事業を総合的に進めていくことに関して、その積み重ねがまだ不十分であると感じています。今後も津幡町らしさを探り活かしながら、仕組みや体制の構築を進めたいと考えています。

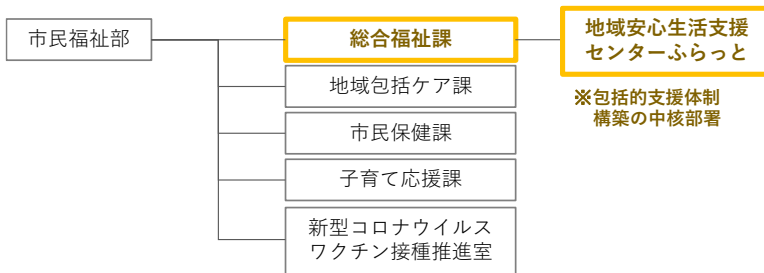
乳幼児期から高齢期まで支える独自の包括的な支援体制

重層的支援体制整備事業の実施をせずに、包括的な支援体制の構築を実現している飛騨市。元々、乳幼児期の発達相談が充実していましたが、学齢期以降も支援が途切れないよう、学齢期、高校、成人、高齢と拡充を進めていき、令和3年度に全世代の相談対応が可能な地域生活安心支援センター「ふらっと」を開設しました。

飛騨市の基本情報

人口 **22,527** 人 高齢化率 **40.0%**

市の組織図



相談支援機関の体制

高齢	地域包括支援センター（直営1か所）
障害	基幹相談支援センター（直営1か所）
子ども	子育て世代包括支援センター（直営1か所）
生活困窮	自立相談支援機関（直営1か所）

※上記の他に、世代を問わず全ての人の相談対応が可能な地域生活安心支援センター「ふらっと」の窓口を設置。各分野の相談窓口（地域包括支援センターや基幹相談支援センター、子育て世代包括支援センター、自立相談支援機関）と同じ建物内にある。

包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

<アウトリーチ・参加支援>

「ふらっと+」※「ふらっと」のランチ



巡回訪問員（6名）

- ・障がい児者の親つき後等を想定した支援
- ・伴走支援 等

<多機関連携・調整>

総合福祉課
地域生活安心支援センター「ふらっと」



社会福祉係

- ・相談ケース受理会議・定例会議の開催
 - ・支援方針の決定・支援プランの作成
 - ・支援機関のバックアップ、人材育成 等
- ※子ども関連の支援に専門性を必要とする場合は、「特定非営利活動法人はびりす」と連携しながら実施

<地域づくり>

- ・居場所づくり 等

▶ケース検討会議等

相談ケース受理会議

- 【会議の目的】
課題が複数分野に及び調整が必要なケースの支援方針を検討
- 【開催の頻度】
週1回
- 【出席者】
「ふらっと」の職員、必要に応じ専門家

関係課の協議

- 【会議の目的】
多機関による検討や調整等
- 【開催の頻度】
随時
- 【出席者】
総合福祉課や子育て応援課、地域包括ケア課、市民保健課等
※ケースによって異なる



包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯

平成 29 年度

- 発達支援センター長に飛騨子ども相談センターの所長を迎える

現在の市長が就任し、障害者福祉や生きづらさを解消することを目的に、発達支援センターに飛騨子ども相談センターの所長をセンター長として迎え入れ、センターの機能強化を図った。

平成 30 年度

- 発達支援センター内の学校相談支援員を増員

発達支援センターに、学校相談支援員を増員した。

令和元年度

- 発達支援センター内で専門職による「専門相談」を開始

発達支援センターに、作業療法士を配置し、専門相談を開始した。

令和 2 年度

- 発達支援センター内に「総合相談窓口」を設置

発達支援センター内に「総合相談窓口」を設置

令和 3 年度

- 地域生活安心支援センター「ふらっと」開設

乳幼児期の発達相談は充実していたが、学齢期になると支援が途切れてしまう状況だったため、学齢期、高校、成人、高齢と拡充していった結果、世代を問わずすべての人の相談対応が可能な地域生活安心支援センター「ふらっと」を開設するに至った（その際、地域生活安心支援センター「ふらっと」課として組織化）。

令和 4 年度

- 総合福祉課を創設し、地域生活安心支援センター「ふらっと」課を廃止

「ふらっと」が受ける相談内容の多くは、生活困窮等も含まれていたため、生活困窮等を所管する社会福祉係を「ふらっと」と統合し、総合福祉課を創設。

令和 5 年度

- 地域生活支援拠点の多機能拠点「多機能型障がい者支援センター古川いこい」を開設（7月）

グループホーム（共同生活援助）や短期入所を核として、訪問看護や訪問介護、居宅介護支援事業所等を集約した地域生活支援拠点の多機能拠点「多機能型障がい者支援センター古川いこい」を開設。

- 「ふらっと」のランチ「ふらっと+」を開設

「多機能型障がい者支援センター古川いこい」の中に、「ふらっと」のランチ事務所「ふらっと+」を開設。巡回訪問員を 6 名配置しており、主にアウトリーチを実施している。

担当者の声

平成 28 年以前は、発達支援センターには事務職（係長）を 1 名配置し、課長がセンター長を兼務する体制を取っていましたが、専門性を高めるため、見直しを行いました。

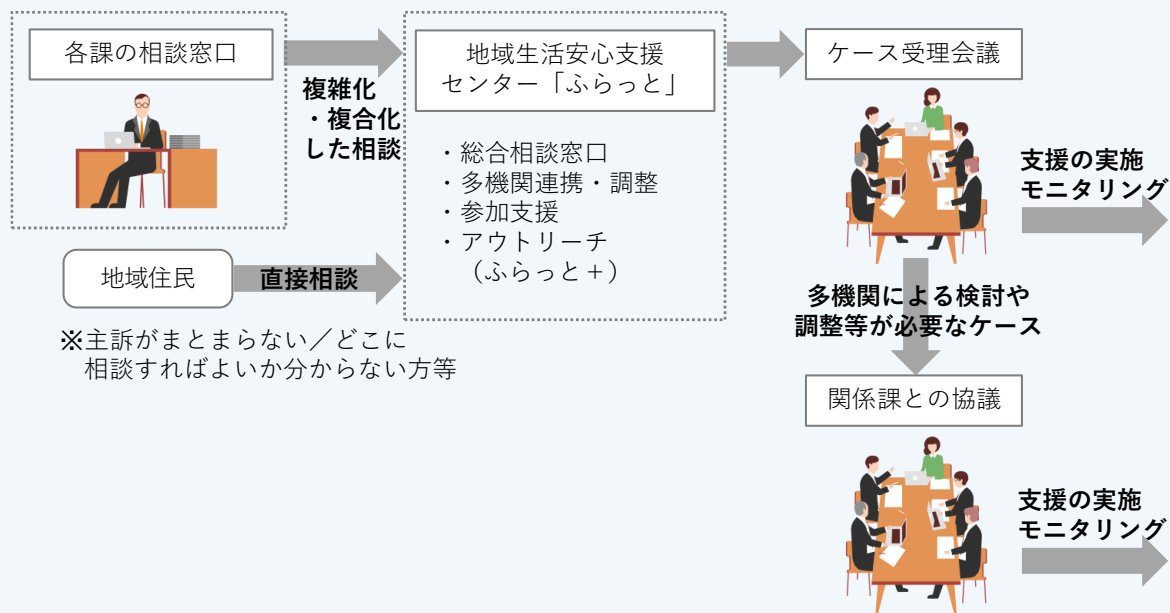
担当者の声

最初から総合相談窓口を設置する計画だったわけではなく、必要性に対応する形で拡充してきました。運営費の財源には、一般財源とふるさと納税を活用しています。

担当者の声

巡回訪問員の配置当初は、障害者手帳を持っているサービス未利用者への訪問を行っていましたが、あまり課題は見つかりませんでした。現在は、相談支援専門員と連携し、緊急時に支援が必要な障がい児者に対するの対応を検討しています。

包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ



▶ ケースの受け止め

- ・ 「ふらっと」の窓口は、主訴がまとまらない方やどこに相談すればよいか分からない方も対象となる。「ふらっと」の役割は、課題を解きほぐし、どの分野に関わるべきか整理すること。
- ・ 相談内容は、子どもの発達に関する相談が約半数を占め、成人の相談においても発達や特性が関係する場合も多い。

▶ 多機関による検討・調整

- ・ 総合福祉課や子育て応援課、地域包括ケア課、市民保健課等が同じフロア内で隣接しており、多機関による検討や調整等が必要な場合でも、すぐに集まって協議できている。
- ・ 週1回、相談ケース受理会議として、「ふらっと」の職員だけで集まり、ケースに対して複数人で協議している。支援プランの作成は必要な場合のみで、多くの場合は、支援方針を決める程度。すぐに解決する内容は、随時集まって協議している。
- ・ 月1回は定例会を開催し、様々な課や学校関係、病院、助産師会、包括、特別支援学校等の代表者が集まって情報共有をしたり、検討したい事項を提示したりしている。参加者は15名～20名程度。

▶ 支援の提供

- ・ 相談ケースの中には、自分の障がいや特性、社会生活に順応する力についてあまり理解しておらず、同じ失敗を繰り返しているケースがある。こうしたケースにおいて専門家の見立てや検査等を用いた支援を行い、自分のタイプを自覚してもらうようにしている。

ここがポイント💡

部署の物理的な配置の影響もあり、市民福祉部内は風通しよい状態となっている。また、庁内のみで協議を行う場合は、個人情報共有の観点からも早い対応が可能となっている。

ここがポイント💡

飛騨市では、自分の望むことを自分の力でできないことについて、すべて「障害」と捉えて、周囲環境が変われば改善されるという考えの下、支援の提供を行っている。困ったことがあっても、本人がどんな生活をしたいかを考えれば、必要なことが見えてくると考えている。

取組の特徴、今後に向けて

○個別支援に取り組む専門職と施策をつくる事務職の協働

現場で支援に従事する専門職は課題に対してピンポイントで取り組んでおり、全体を俯瞰した視点で捉えづらいため、障害福祉係や社会福祉係、総合福祉課長が、個別ケースや会議での議論を広い視点で捉え、俯瞰しながら、課題を抽出し、必要な施策を検討するようにしている。

新たな制度等をつくるためには、法律や条例、規則等の規定を確認し、市独自の制度をつくっても法令に抵触しないか判断する必要がある。事務職がその役割を果たしてこそ、専門職と対等なパートナーになれると考えている。

○新たな制度づくり

コロナ禍において、生活支援資金貸付制度が拡充されたが、国や県の制度では、要件に当てはまるか否かの判断等に迅速な対応ができないことや、返還時の柔軟な対応が取りづらいため、独自の貸付制度をつくった。これが良い経験となり、不足する社会資源がある時に社会福祉協議会に財源補助するといった形も取りながら、市独自で柔軟な制度を定めることができるようになった。

例えば、「今晚食べるものがない」という相談に対応できるよう、緊急で約3日間分の食料等を迅速に提供する「パーソナルサポート（緊急食糧支援）」という制度をつくった。また、「今晚泊まる場所がない」という相談も多かったため、他市の事例を参考に、一泊する場所を確保できる法外援護の制度をつくった。

○「支援ラボ」の創設

「ふらっと」で受ける相談内容の中には、有効な支援方法が予測されても、対応できる社会資源がないといったことがある。また、資源を開発してもすぐに特効薬になることは多くなく、効果について常に検証する必要がある。

令和5年度から、必要な資源を開発するために試行錯誤する「支援ラボ」という取組を始めた。「支援ラボ」は、研究開発という位置づけが相応しいと総合福祉課長が着想し「ラボ」としており、失敗も許容している。来年度から正式なプロジェクトとして予算化する予定としている。すでにふるさと納税を財源として活用するため、ふるさと納税の活用先の一つとして支援ラボのための寄付口を設定し、令和5年11月現在までも大きな金額が集まりつつある。

今後、様々な団体による取組の試行を行う予定であるが、令和5年度は、特定非営利活動法人によって取組の試行を実施している。当法人は、先進的な取組を行っており、様々なアイデアを持っているが、前例のない内容が多いため、「支援ラボ」という形の中で積極的な仮説実証による取組を図っている。

包括的な支援体制構築に向けた取組による変化

地域生活安心支援センター「ふらっと」ができる前は、市職員が学校の中に入ることに難しい状況だったが、現在は教育委員会と連携できるようになり、随時連絡が取れる体制となった。また、包括も、生活困窮や障害関係を含む複雑なケースの相談があった場合に、どのように対応すればよいか戸惑う状況であったが、「ふらっと」ができて、包括的な相談や支援連携できる部署が明確となったことで、安心して相談対応をすることができるようになった。

すべてを受け止められる「ふらっと」という部署があることで、他部署からも頼られ、あらゆる相談内容が自然に入ってくるようになってきている。

今後の課題

各職員は日々スキルが上がっていて相談に問題なく対応できているが、職員が高齢化してきており、次世代をどう育成するかは課題の一つ。「ふらっと+」のセンター長も、今後は、社会福祉法人に委託しようと考えている。

これまで進めてきた既存事業等を重層的支援体制整備事業という制度に当てはめて進めようとする、制度の様々な要件に合わせることを意識しながら考えることになるため、現場対応に基づく地に足のついた対応循環の流れが止まり、自由な発想ができなくなる恐れがある。また、重層的支援体制整備事業を意識しすぎるとかえって事業ごとに分けて考えることになり、包括的に考えられなくなるとも感じている。

現在、進めている既存事業等は、包括的な支援体制の構築という意味において、国と同じ方向を目指している。このまま独自の取組等を進め、重層的支援体制整備事業の各事業と合致するようであれば、重層的支援体制整備事業を実施する選択肢もある。

▶▶▶ 包括的な支援体制の構築に取り組む市区町村の皆さんへメッセージ

飛騨市
市民福祉部次長兼総合福祉
課長

都竹 信也 さん

本市は市長の方針で「現場を見て考える」、また「断らない福祉を目指す」という方針のもと相談や困りごとを分野に限らず丸ごとすべてを聞く姿勢で対応しています。そうすると困り事はきれいに分類できないことを実感します。ちゃんと市民に寄り添った支援を考えると、制度としての重層的支援体制をつくらうというより自然に重層的、包括的な支援にならざるを得ないものではないかと実感しています。形をつくるだけではない地に足の着いた取組が重要だと思っています。

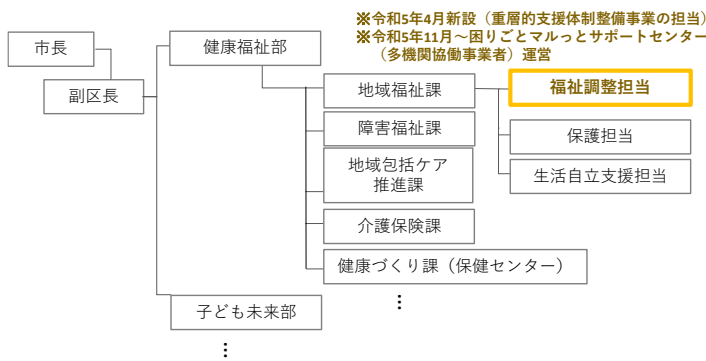
庁内全体が一丸となって連携体制を推進

庁内全ての部署が初期段階から準備プロセスに参加していること、トップダウンで事業実施する体制を意識的に作り上げてきたことで、各課・各職員が主体的に関わっているのが特徴。ケース検討における外部アドバイザーの活用や、関係者の動きを共有するグループチャットの採用も、効果的な支援につながっています。

焼津市の基本情報

人口 **137,199** 人 高齢化率 **30.0%**

▶市の組織図

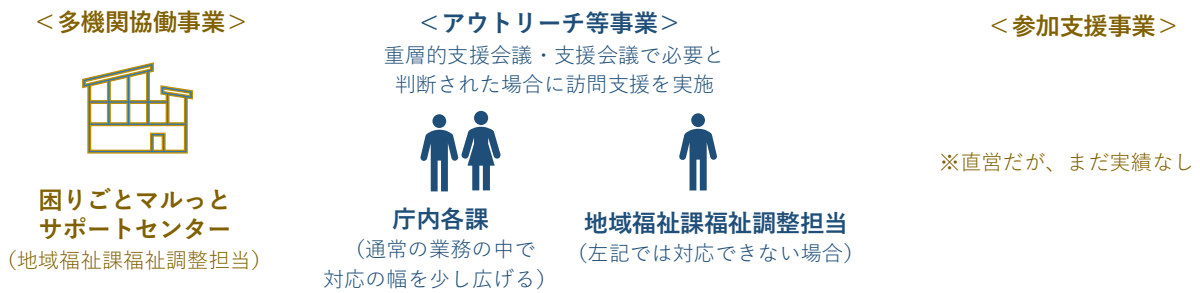


▶相談支援機関の体制

高齢	地域包括支援センター（委託4か所）
障害	基幹相談支援センター（直営） 相談支援事業所（委託4か所）
子ども	こども家庭センター（直営）
生活困窮	自立相談支援機関（直営）

包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

▶重層的支援体制整備事業（移行準備事業）の実施体制



※現在、多機関協働事業の財源のみ交付を受けており、外部アドバイザーの委託費に充てている。

※アウトリーチ等事業及び参加支援事業は、来年度以降、委託を予定している。

▶ケース検討会議等（重層的支援会議、支援会議など）

<p>重層的支援会議・支援会議 (定例開催)</p>	<p>【会議の目的】 分野横断的な連携が必要なケース、制度の狭間のケース等のプラン作成、モニタリング</p> <p>【定例開催の頻度、ケース数、時間】 月1回(令和6年度から月2回の予定)、1ケース当たり90分~2時間程度</p> <p>【出席者】 関係課、外部の関係機関(地域包括支援センター、障害者の相談支援事業所など)、弁護士</p>	<p>調整会議</p>	<p>【会議の目的】 簡易なケース(受診同行など単発の支援のみが問題となるケース)の役割分担</p> <p>【開催頻度】 必要に応じて随時開催</p> <p>【出席者】 関係課、外部の関係機関(地域包括支援センター、障害者の相談支援事業所など)</p>
---------------------------------------	---	--------------------	---

包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯

令和4年3月

- 静岡県の「市町へのアドバイザー派遣事業（地域共生のための包括的相談支援体制構築事業）」に参加

普段の業務の中で、分野横断連携の必要性を感じたことがきっかけで、手挙げ。県のアドバイザー派遣事業を通じて重層的支援体制整備事業への理解を深めた。

 担当者の声

障害福祉課にいた当時、発達障害や精神疾患のグレーゾーンの方など、同課のみでは対応が難しいケースが増えていたのですが、包括的な支援体制ができれば対応できるのではと考えました。

令和4年10月

- 部長級会議（1回目）の開催、市長・副市長への説明

関係部長に対し、包括的な支援や重層的支援体制整備事業について個別に説明。その後、部長級会議を開催し、市として包括的な支援体制を構築する必要があること、そのために重層的支援体制整備事業を実施するのが効果的であることを説明し、関係全部長から合意を得た。また、市長・副市長にも説明を行った。

 担当者の声

分野横断的な連携の取組は、業務命令としてトップダウンで実施するのが効果的と考え、まずは事業推進について部長級での合意形成を図り進めることとしました。部長級会議において決定した方針に基づき、部長級から係長級などに指示する形で、重層的支援体制整備事業に向けた準備を進めていきました。

令和5年2月

- 部長級会議（2回目）

重層的支援体制整備事業準備のPT立上げに向けた方針を検討。

令和5年4月

- 福祉調整担当の新設

市長からPT立上げの指示を受け、健康福祉部地域福祉課に新設された「福祉調整担当」を中心にPTの準備を開始。

 担当者の声

行政職員は、ルールに則らないことや、制度の枠の無い中で考えを自由に発信することに抵抗を覚える場合があります。そこで、PTという枠組みを作るなど、業務命令として重層的支援体制整備事業の準備を進めることで、係長級や現場が積極的に取り組み、意見を出せるようになりました。

令和5年6月

- PT立上げ

庁内27課の中から主要な12課が参加するPTを立ち上げ。

令和5年5～7月

- 関係各所へのヒアリング実施、事例検討会の実施

福祉調整担当を中心に庁内27課及び外部の関係機関（相談支援事業所など）にヒアリングを行い、課題と対応策を整理した。また、PTで重層的支援会議・支援会議の模擬会議として「事例検討会」を毎月実施し、実際のケースを検討。

 担当者の声

検討する事例について、庁内ヒアリングの際に、各課が困り感を持っているポイントが把握できていたので、そこに焦点を当てた事例を選ぶようにしました。また、各課の所管業務や部長の業務経歴などを踏まえ、関心を持ってもらいやすいテーマを選びました。

令和5年8～10月

- 庁内ワーキングの実施、目標設定

上記ヒアリング結果を踏まえ現状が市民から見てどのような状況にあり、重層的支援体制整備事業を実施することでどのように改善すると想定されるかについて、整理。

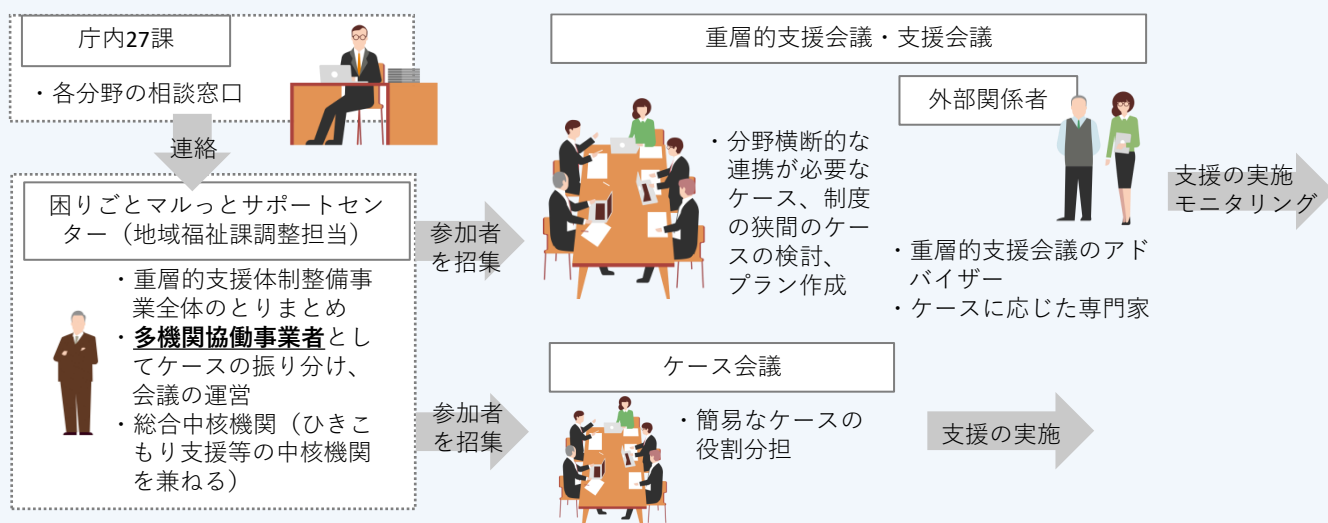
10月には、重層的支援体制整備事業の体制整備を目標として設定し、それに向けた庁内の連携体制について協議。

令和5年11月

- 困りごとマルっとサポートセンターの設置、庁内27課への説明

分野横断的に対応が必要な事業をまとめて実施する機関として設置し、多機関協働事業を本格開始。

包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ



▶ ケースの受け止め

- ・各課で把握した個別ケースのうち、①単一の支援機関では対応できず、さらに自分たちのネットワークで対応できないケース、②アセスメントの結果、近い未来に状況の悪化が予見される、支援が必要と考えられるケースについて、困りごとマルっとサポートセンターに連絡がある。
- ・困りごとマルっとサポートセンター開設の際、メディアを通じて市民にも周知を行ったことで、どこに相談すればよいか分からないケースは同センターが対応するということが浸透し、本人から複合的な相談が寄せられやすくなった。

▶ 多機関による検討・調整

- ・多機関協働事業で扱うケースのうち、重層的支援会議・支援会議が必要と判断されるケースについては、重層的支援会議・支援会議を実施する。その他の簡易なケースは、調整会議で検討を行う。ケースの振り分けは困りごとマルっとサポートセンター職員が行う。
- ・重層的支援会議・支援会議には、関係機関の他、外部アドバイザーがファシリテーターとして参加している。
- ・ケース検討の手法として、「全方位型支援」のための「全方位型アセスメント」(※)を採用している。この手法が好評で、参加者は多機関で検討する効果を実感している。調整会議でもこの手法を採用している。

※伊藤健次・土屋幸己・竹端寛（2021）「「困難事例」を解きほぐす——多職種・多機関の連携に向けた全方位型アセスメント」現代書館

▶ 支援の提供

- ・庁内の会議参加者の間でグループチャットを作り、会議で検討した各ケースについて、関係者の動きを共有している。
- ・外部関係者はチャットにアクセスできないので、重層的支援体制整備事業の担当者が別途伝達しており、外部関係者が何かアクションを取った場合は担当者を通じてチャットで共有してもらっている。
- ・参加支援について、企業と連携して実施するため、令和6年度から、協力企業体の形成や、参加支援の実施に携わる企業に対し協力金を支払う等の取組を行っていく予定である。

ここがポイント💡

多機関連携の意義を実感してもらう目的もあり、「分野横断的な対応が必要」という条件を満たす限り、幅広いケースを受けつけている。

ここがポイント💡

各課の担当者からすると、多機関の会議はハードルが高く感じられ、ケースを上げることに消極的になってしまう可能性があった。そこで、まずは多機関で検討する効果を実感してもらうため、敷居の低いケース検討の場として、調整会議を設置した。

ここがポイント💡

関係者それぞれの視点から問題点を抽出し、ストレングスを確認して、類似の問題点をまとめた上で、課題の整理と役割分担を決める。これらを書き込んだフォーマットがそのまま、支援プランになる。

ここがポイント💡

これまで、各機関が他の機関の動きを把握できず、連携がしにくいという課題があったため、各関係者の動きをリアルタイムで共有することにより、それぞれが最も有効な手段を取れるようにした。

取組の特徴、今後に向けて

○全ての部署が重層的支援体制整備事業を自分事として捉えるための仕掛け

事例検討会では、PTを構成する12課*1で支援方針等の検討を行っていたが、それ以外の課にもオブザーバーとして参加してもらい、市内27課*2全てが集まるようにしていた。

過去に市でひきこもり支援や成年後見制度の中核機関を開設した際は、所管課が中心となって連携体制を構築したが、そのプロセスにおいて他課の関わりが少なかつたため、他課が自分事として捉えにくいという問題があった。その経験を踏まえ、重層的支援体制整備事業の開始に向けては、全ての部署に主体性をもってもらえるように工夫した。

係長は参加必須とし、その他の担当者、部長、課長も参加してもらった。

*1：12課：市民協働課、地域福祉課、障害福祉課、地域包括ケア推進課、介護保険課、健康づくり課、子育て支援課、こども相談センター、保育・幼稚園課、学校教育課、子ども支援課、家庭支援課

*2：市内27課には、人事課、環境課、商工観光課など、福祉分野以外も含まれる。令和4年度の部長級会議で、人事部長からも重層的支援体制整備事業について理解を得られたことで、組織の新設と人員増が実現した。

○重層的支援会議・支援会議では外部アドバイザーの存在がカギに

市内メンバーだけでワーキングや事例検討を行うと、どうしてもお互いの批判や責任の押し付け合いになりがちである。その点、焼津市では、外部のアドバイザーがファシリテーターとして進行を担い、中立的立場から意見を出してもらうことで、各課がそれぞれの弱点を受け止め、円滑に会議を進めることができている。特に事業の初期段階においては、外部アドバイザーを活用しながら会議の有効な進め方を定着させるのが効果的だと思う。ある程度定着した後は、外部アドバイザーを入れずに運営しても問題ないだろう。

その他、精神科ソーシャルワーカーや弁護士など、直接の支援者ではない専門家に参加してもらい、中立的な意見を出してもらうことも有効だと考えている。



外部アドバイザーの例：

- ・土屋幸己氏（一般社団法人コミュニティネットハピネス代表理事）
- ・ソーシャルワーカー
- ・弁護士（令和5年度は必要に応じて出席していたが、令和6年度からは全ての重層的支援会議・会議に出席）

・・・等

包括的な支援体制構築に向けた取組による変化

会議を積み重ねる中で、各分野がそれぞれの課題を認識し、体制を強化できている実感がある。特に子ども分野と障害分野について、当初は、支援で重視するポイントに違いがあることなどから、連携に課題を感じていた。しかし、多機関での事例検討を重ねたことで、お互いの視点を合わせることができ、合意形成がスムーズにできるようになってきた。

外部関係機関は、日頃から複合ケースの対応に困り感を抱えている。重層的支援体制整備事業を通じてその困り感を解消することで、各分野の事業で外部関係機関と関わるものについても、スムーズに進めることができるようになってきている。

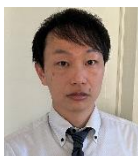
今後の課題

学校など教育分野との連携には視点の違いから難しさを感じる。教育分野では学校内での子どもにフォーカスしているのに対し、福祉分野では家庭全体を見るので、アセスメントの視点や支援のゴールについての考え方が異なる場合がある。ただ、重層的支援会議・支援会議の実施を通じて、教育分野は福祉の視点、福祉分野は教育の視点を持てるようになると思う。また、今年度に新設した学校福祉部を中心に、学校との連携がスムーズになっていくことを期待している。

こども家庭センター（令和5年8月設置）について、子どもとその家庭への包括的な支援体制構築を目指すものであるため、重層的支援体制整備事業との重なりが多く、仕組みの使い分けなど、整理が必要だと感じている。

▶▶▶ 包括的な支援体制の構築に取り組む市区町村の皆さんへメッセージ

焼津市
健康福祉部
地域福祉課 係長
河口 典英 さん



本事業を実施するにあたって、多くの課や、関係機関が関わっていきますが、それぞれの認識や、理解の仕方の差異の大きさに苦慮することと思います。しかし、事業を重ねることによって共通認識が持てるようになるため積み重ねが重要と感じました。

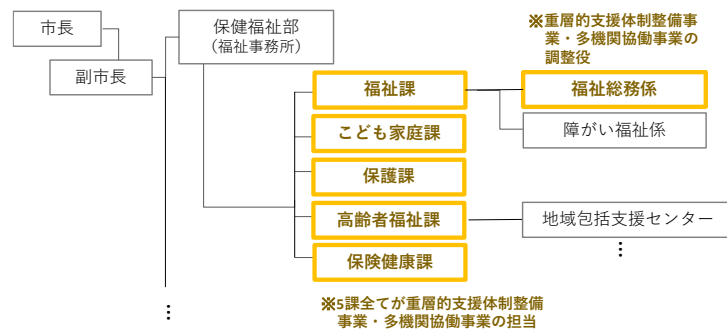
災害の経験を経て、地域と共に包括的な支援体制を構築

住民主体の地域づくり拠点が市の相談窓口のサテライト機能を果たしており、ケース把握から実際の対応まで行っています。市内では、福祉分野の全課を重層的支援体制整備事業の担当課に位置付け、また、過去の災害時に分野横断的なチーム対応の実践を重ねたことで、各課が主体的に包括的な支援に関わる体制が作り上げられてきました。

宇和島市の基本情報

人口 **70,019** 人 高齢化率 **40.3%**

▶市の組織図



▶相談支援機関の体制

高齢	地域包括支援センター（直営1か所）
障害	相談支援事業所（委託4か所）
子ども	子育て世代包括支援センター（直営）
生活困窮	自立相談支援機関（直営）

総合相談窓口として、くらしの相談窓口がある。

包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

▶重層的支援体制整備事業の実施体制

<アウトリーチ等事業・参加支援事業>

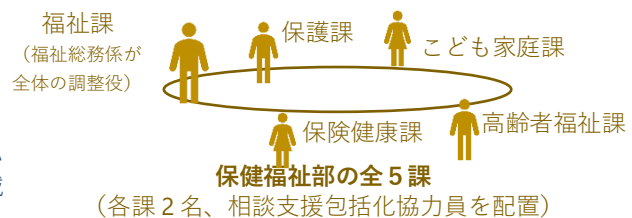


社会福祉法人 2 か所
（三間地区、宇和島地区九島の地域づくり拠点を運営）



市社会福祉協議会
（吉田地区の地域支え合いセンター、津島地区の地域づくり拠点を運営）

<多機関協働事業>



※アウトリーチ等事業の財源は委託料に充てている。多機関協働事業の財源は、くらしの相談窓口の相談員の人件費、旅費、研修費、福祉総合相談システムの保守委託料・機能追加費などに充てている。

▶ケース検討会議等（重層的支援会議、支援会議など）

プラン会議（重層的支援会議）
（定例開催）



- 【会議の目的】
複数の部署によるチーム対応が必要なケースの検討
- 【定例開催の頻度、ケース数、時間】
月1回、6ケース、1ケースあたり40分
- 【出席者】
保健福祉部5課の相談支援包括化協力員（各課2名ずつ）、アウトリーチ等事業者、その他ケースに応じて（民生委員など）

プラン会議（支援会議）
（社会福祉法第106条の6に基づく）



- 【会議の目的】
緊急性の高いケースの検討
- 【開催頻度】
随時開催
- 【出席者】
ケースにより選定（相談内容および過去に関わりがある関係課職員を相談支援包括化協力員が指名して参集）

※モデル事業時の相談支援包括化推進会議は、重層的支援会議に移行

包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯

平成 27 年度

- 生活支援体制整備事業を活用した地域づくり

三間地区では、民生委員、自治会、移動販売・配食・新聞・牛乳配達事業者、地区社協等が見守り連絡協議会を構成し、気掛かりな世帯を訪問する活動を実施。

平成 29 年度

- モデル事業（地域力強化推進事業）実施

廃園となった三間幼稚園又は法人の施設を活用した地域づくりを行う社会福祉法人をプロポーザルで募集し、2 法人を選定（現在は、三間地区と九島の地域づくり拠点を運営）。

三間地区で、社会福祉法人が地域住民の活動拠点「もみの木」を運営開始。

 担当者の声

どのような地域づくりをするかは、法人と住民に委ねています。三間地区には元々、住民による見守りネットワークがあり、互いに助け合う文化があったところに拠点ができました。九島では、まず拠点をつくり、法人の看護師が地域住民を訪問する中で、見守りの住民グループができて、住民による配食サービスが生まれました。

 担当者の声

実際に検討してみると、どこの課も関係する部分があり、「うちの課には関係ない」というものではないことを体感して理解してもらえたと思います。また、各課で少しずつ協力すれば負担は軽くなることも理解してもらえました。

 担当者の声

開設当初は、各課で対応すべきケースが持ち込まれることも。しかし、災害の対応をする中で、保健福祉部全体で分野横断的にチーム対応することの重要性に対する意識や体制が形成されていきました。

 担当者の声

当初は、避難所対応職員が避難所生活の聞き取りをして終わりになっていました。そこで保健福祉部の PT では、「いかに寄り添うか」を重視しながら、困りごとをアセスメントし、新たな住まいの確保と生活の再建の支援を行いました。

平成 30 年度
4 月

- 地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業実施

「くらしの相談窓口」を開設。チーム対応が必要なケースは、相談支援包括化推進会議の枠組みを活用して対応。

7 月

- 西日本豪雨災害が発災

くらしの相談窓口が災害相談窓口にもなり、市民・関係機関に窓口の存在が周知された。

保健福祉部で生活再建の PT を立ち上げ。

令和元年度

- 被災者支援を担当する復興調整班を立ち上げ

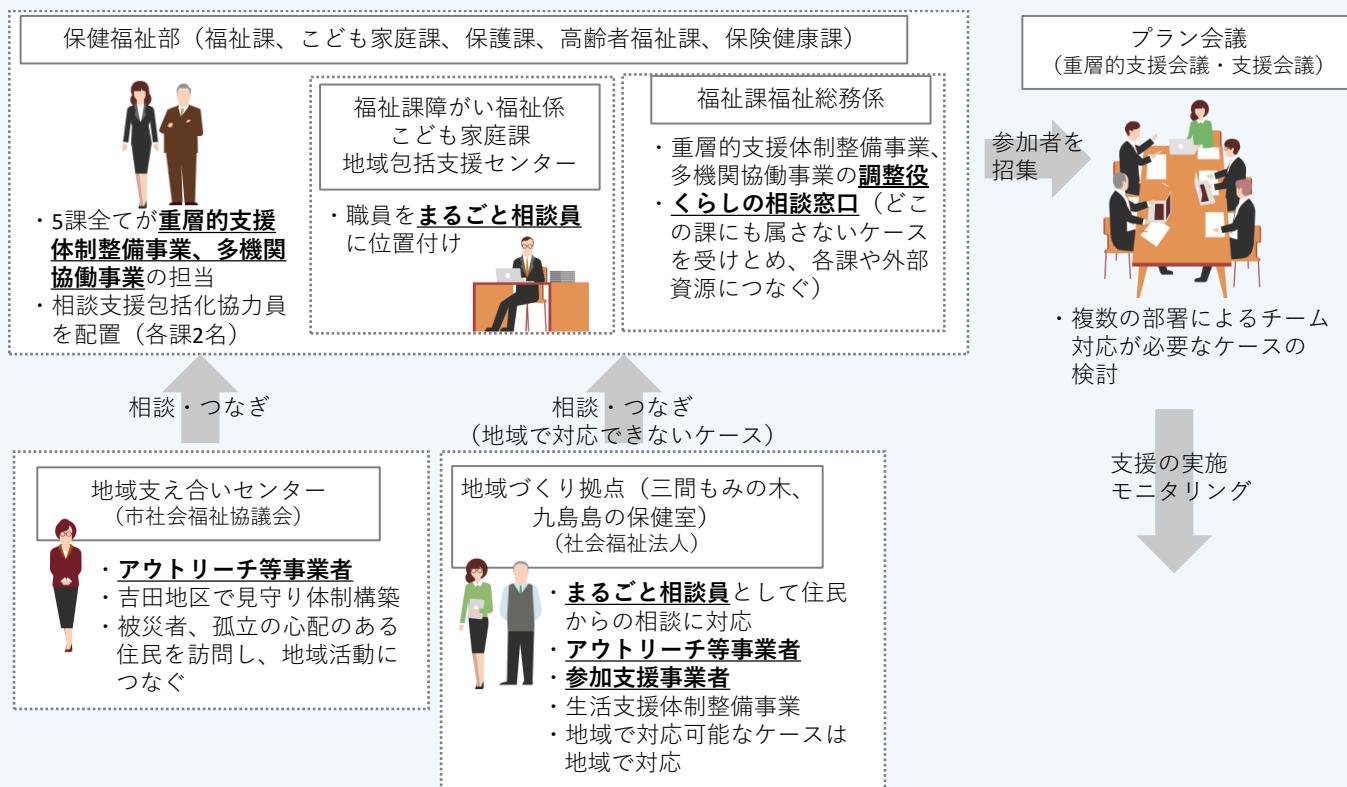
それまでは上記 PT の職員が通常業務と並行して災害対応に従事していたが、専門部署として復興調整班ができた。復興調整班から避難所退所者の孤立の課題が指摘されたことで、地域つながり新生活見守り支援プログラムが開始。

令和 3 年度

- 重層的支援体制整備事業実施

既存の各分野の窓口職員・地域づくり拠点の社会福祉法人職員をまるごと相談員に。

包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ



▶ ケースの受け止め

- ・くらしの相談窓口では、どこに相談すればよいか分からないケースを受け止めている。どこの事業や制度でも対応できないケースは、外部資源につなぐ。
- ・各分野の窓口でも属性を問わず相談を受け止められるよう、福祉課の障がい福祉係、こども家庭課、包括の職員を、まるごと相談員に位置付けている。
- ・地域づくり拠点（三間地区の三間もみの木、宇和島地区の九島島の保健室）を運営する各社会福祉法人の職員もまるごと相談員に位置付けられており、地域住民との関わりの中で、支援が必要なケースを把握している。

▶ 多機関による検討・調整

- ・福祉課福祉総務係がプラン会議（重層的支援会議・支援会議）の調整を行う。
- ・会議に招集するメンバーについては、くらしの相談窓口が直接関わったケースであれば福祉総務係で検討する。各課からつながったケースの場合は、各担当課に判断してもらう。
- ・分野間の連携のつなぎ役として、福祉課、保護課、高齢者福祉課、保険健康課に相談支援包括化協力員を2名ずつ配置している。相談支援包括化協力員は管理職クラスであり、現場の職員にプラン会議への出席を指示する。

▶ 支援の提供

- ・プラン会議で今後の支援メンバーを選出し、伴走支援につなげる。モニタリングで終結となるまで継続支援する。

ここがポイント💡

くらしの相談窓口は、解決するのではなく、あくまでつなぎ役、コーディネイト役、橋渡し役であると説明している。

ここがポイント💡

市役所の相談窓口のサテライトという位置づけだが、地域で対応できるものは対応してもらい、難しい場合には包括に連絡をしてもらう。

ここがポイント💡

福祉総務係はあくまで調整役。多機関協働事業も含め、重層的支援体制整備事業を保健福祉部の全5課の所掌事務とすることで、各課の主体的な関わりを図っている。

ここがポイント💡

居住支援や孤独・孤立対策でも、プラン会議を活用していく予定である。

取組の特徴、今後に向けて

○住民主体の地域づくり拠点が、相談支援、アウトリーチ等、地域づくりで大きな役割

地域づくり拠点（三間もみの木、九島島の保健室）は、それぞれ社会福祉法人が住民と共に運営している。両法人に生活支援体制整備事業とアウトリーチ等事業を委託しており、各法人職員はまるごと相談員として、地域づくり拠点に集まる住民同士の会話から情報を得たり、相談対応をしてもらったりしている。

日頃の住民との対話の中で、支援が必要な住民に気づいたり、情報を得たりした場合は、法人職員が訪問してアセスメントし、ケース内容に応じて民生委員などの地域の関係者に相談しながら対応している。地域で対応が難しいケースは、法人から包括に相談が入り、必要に応じてプラン会議（重層的支援会議・支援会議）を開催する。

拠点の存在は浸透しており、住民の間では、何かあればそこに話をしにいけばよいという認識がある。



地域で対応した例：子どもが食事をとれていないようだという情報を把握した際、民生委員と法人が連携して地域食堂から配食を行った。その際、その世帯だけに配食すると周囲の目があるということで、地域一帯に配食した。

○被災者支援で育まれたアウトリーチ等の機能が重層的支援体制整備事業で生きている

災害の翌年にできた復興調整班（被災者支援担当）から、仮設住宅を出た後の孤立の課題が指摘されたことを受け、地域つながり新生活見守り支援プログラムが始まった。復興関連の財源を活用し、地域支え合いセンターに委託されている。

同センターは、仮設住宅から出て新しい住まいに移った後も被災世帯を訪問し、なじみのない地域で孤立していないか、困った時に頼れる人がいるか等を確認し、必要に応じて民生委員の見守りやサロン等の社会参加の場につないできた。重層的支援体制整備事業の実施にあたり、被災者以外の住民も対象に含めて同様の取組をしてもらうため、アウトリーチ等事業を委託した。



被災者への定期訪問は現在も行っており、他の住民に関しては、地域から情報が寄せられることもあれば、定期訪問の中で情報を得ることもある。市役所に相談があったケースと一緒に動いてもらうこともある。

包括的な支援体制構築に向けた取組による変化

重層的支援体制整備事業はテーマを選ばず、色々な関係者・機関に関わってもらいやすい。居住支援や孤独・孤立対策など新しいテーマに取り組む場合も、重層的支援体制整備事業のプラットフォームを活用すれば、新しく会議体をつくる必要もないので着手しやすいし、庁内の合意形成もしやすくなる。

西日本豪雨災害時、住民同士の見守りや助け合いがあった三間地区では、災害支援物資の受入やその配布等を自主的に対応することができた。それを見た吉田地区の住民が、自分たちも地域づくりに取り組みたいと考え、地域支え合いセンターのコーディネートのもと、見守り体制構築に向けて動いている。

今後の課題

どこの課・制度でも対応できないケースについて、現在はくらしの相談窓口が受け止めているが、理想的にはすべての職員が最初の窓口として、相談を受け止めてほしいと考えている。窓口立つ職員に対しては、聞かれたことに答えるだけでは不十分で、例えば「杖が欲しい」と言われたら、杖が必要な背景まで聞くように伝えている。

災害対応の中で、当時の職員はチーム対応の重要性を体験して理解することができた。今後の課題は、次世代の職員にいかに継承していくかである。概念を学ぶ座学の研修も必要だが、重層的支援会議のようなOJTも必要で、両方で伝えていく必要がある。

宇和島市
保健福祉部
高齢者福祉課課長

岩村 正裕 さん



▶▶▶ 包括的な支援体制の構築に取り組む市区町村の皆さんへメッセージ

既に庁内外・官民地域のチームで問題解決にあたる体制が取られているなら、やり方は様々、重層にこだわる必要はありません。目的は市民の「つまずき」に寄り添い、支援に係るプランを提案することです。職員が「うちじゃない」と言わない環境整備こそ、求められると思います。

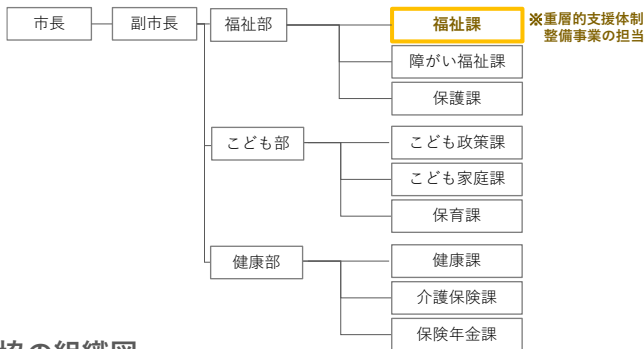
市内 15 地区におけるきめ細かい支援体制の更なる推進

都城市では、これまで長年かけて市社協と地区社協、行政、住民等で培ってきた 15 地区での相談対応や地域づくり等の取組をベースに、重層的支援体制整備事業を実施することでさらなる包括的な支援体制の構築を進めています。

都城市の基本情報

人口 **161,605** 人 高齢化率 **32.0%**

▶市の組織図



▶市社協の組織図



▶相談支援機関の体制

高齢	地域包括支援センター（委託 7 か所）
障害	基幹相談支援センター（委託 1 か所）
子ども	利用者支援事業 基本型（委託 1 か所） 母子保健型（直営 1 か所）
生活困窮	自立相談支援機関（委託 1 か所）

※15 の地区公民館で、週 1～2 回、地区社協の事務局長や「福祉なんでも相談員」（地域住民）が相談に乗る「福祉なんでも相談窓口」を平成 10 年度より順次開設。

※また、自立相談支援事業、基幹相談支援事業、多機関協働事業の 3 機能を持つ「ふくしの相談窓口」を市役所本庁舎 1 階に令和 5 年度より開設。

包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

▶重層的支援体制整備事業の実施体制

<多機関協働事業>

<アウトリーチ等事業・参加支援事業>

<地域づくり事業>



▶ケース検討会議等（重層的支援会議、支援会議など）

重層的支援会議 （ケース型）（注）

【会議の目的】（本人同意の場合）

当時者やご家族を含め支援内容の確認や具体的なサービスの調整に係る支援方針を検討

【開催頻度】

随時

【出席者】

当時者やご家族、市の福祉部福祉課地域共生担当（重層的支援体制整備事業担当）として社協から派遣されている職員。地区担当、各種相談支援機関、介護事業所、地域関係者等 ※ケースによって異なる



支援会議（社会福祉法第 106 条の 6 に基づく）

【会議の目的】（支援者支援の会）

複雑な課題を解きほぐす交通整理を行う必要があるために関係者が多く集まって協議をした方が良いと判断されるケースの支援方針を検討

【開催頻度】

随時

【出席者】

市の福祉部福祉課地域共生担当（重層的支援体制整備事業担当）として社協から派遣されている職員。社協の地区担当、各種相談支援機関、介護事業所、地域関係者等



※ケースによって異なる

（注）都城市では、重層的支援会議として、ネットワーク構築を目的とした支援者支援の会議体（定例型）とケース検討を行う会議体（ケース型）の 2 種類設定している。

包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯

平成 4 ～ 23 年
度

●地域福祉推進委員会の活性化
(平成 4 ～ 23 年度)

平成 4 年度以降、地域福祉推進委員会の活性化に向け、地域福祉基金を活用しながら地域福祉の取組を促進。地区ごとの活動も生まれ始める。

●地区社協の設置
(平成 10 ～ 23 年度)

平成 10 年度から地区社協モデル事業を開始。2 地区に地区社協を設置し、福祉なんでも相談を開始。平成 23 年度には市内全 15 地区で地区社協の設置が完了。

●領域ごとの組織化
(平成 5 ～ 8 年度)

市内の社会福祉施設の組織、ボランティア関係の組織、小中高学校の組織（福祉教育のための組織化）、地域福祉推進委員会の組織（連絡協議会）の 4 つの組織化に取り組む。

平成 29 年度

●社協の地区担当制の導入

個別支援と地域づくりの両輪を加速するため、15 地区に 1 名ずつ職員を配置。

平成 30 年度～
令和 2 年度

●モデル事業（多機関の協働による包括的支援体制構築事業）

相談を受け止める多機関のつながりづくりとして相談支援包括化推進会議を開催。

ケアマネジャーにアンケートを実施して困りごとを尋ねたところ、ひきこもりや 8050 問題、経済的困窮等が挙がった。利用者の課題としては、介護や移動支援が多く挙がった。それを受け、ある地区で、体操教室の開催時に移動販売を行う取組をモデル的に実施。

●モデル事業（地域力強化推進事業）

さらに、各支援関係機関の強み、できること、連絡先を記載した総合相談マニュアルを冊子化し、相談をキャッチする可能性のある関係者に配布。

地区社協による福祉なんでも相談や住民参加型による生活支援有償サービス等を実施。

地区社協と社会福祉施設等連絡会の協働により、15 地区で地域課題を共有して取組を考える座談会も開催。

令和 3 年度
令和 4 年度

●移行準備事業を実施

●重層的支援体制整備事業実施

自立相談支援事業、基幹相談支援事業、多機関協働事業の 3 機能を持ち、生活困窮や障がいに関しては一次相談機能、多機関協働事業として、相談支援機関や市役所各課からの二次相談機能も有する。

令和 5 年度

●市役所に「ふくしの相談窓口」（社協が運営）を開設

担当者の声

一番新しい地区でも、10 年以上歴史があるので、福祉なんでも相談の認知度はある程度あり、少なくとも民生委員や公民館長の理解はあります。

担当者の声

その後、4 つの組織は、15 地区に分けられ、地区ごとに、社会福祉法人、ボランティア、学校、住民が構成員となり、地域福祉推進において不可欠な組織となりました。

担当者の声

以前より地区担当制はありましたが、一人で 4 ～ 5 地区を担当していたため、個別支援までは及ばず、地域援助に留まっていたため見直しました。

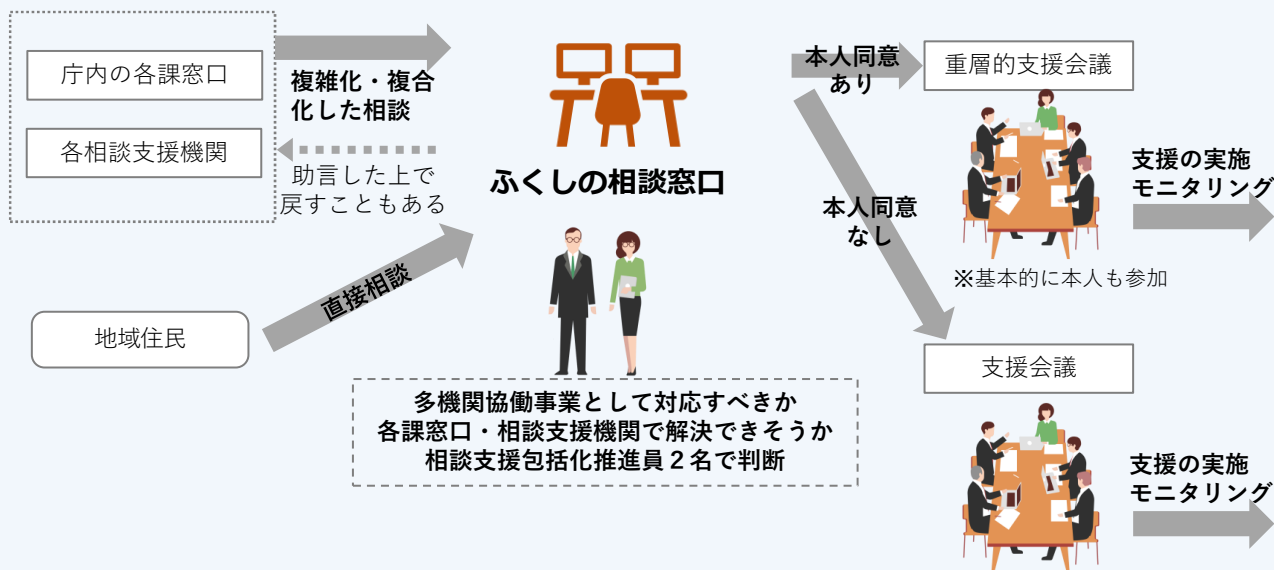
担当者の声

社会福祉施設が持つ人材、財源、拠点等を活用して地域課題の解決に向けて意見交換を行う会で、買い物や移動といった生活課題、災害時の避難行動をテーマとして、地域と施設が連携した地域づくりに向けた議論が現在も行われています。

担当者の声

自立相談支援事業と基幹相談支援事業は、社協事務所がある総合社会福祉センターで実施していましたが、自立相談支援事業担当 4 名（主任相談支援員、相談支援員、就労支援員、家計改善支援員）がふくしの相談窓口に移動、そこに、多機関協働事業担当の相談支援包括化推進員と基幹相談支援事業の相談員が 1 名ずつ加わり、6 名体制となっています。

包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ



▶ ケースの受け止め

- ・市役所の各課窓口や相談支援機関から多機関協働事業（ふくしの相談窓口）にケースが寄せられると、多機関協働事業として対応すべきか、相談支援機関に戻しても解決できそうかを、相談支援包括化推進員2名で判断する（社協内の所属長や色々な部門から助言をもらって判断することもある）。
- ・ふくしの相談窓口に入ってきた情報に基づきアウトリーチの動きをとるのは、相談窓口の職員だが、必要に応じてアウトリーチ支援推進員や参加支援員も共にケースの支援にあたる。

▶ 多機関による検討・調整

- ・多機関協働事業で対応するケースでも、少人数の関係者間で調整すれば済むものは重層的支援会議・支援会議は開催しない。関係者が多く、集まって協議をした方が良いと判断される場合は、重層的支援会議・支援会議を開催する。
- ・重層的支援会議・支援会議としては、①定例型の重層的支援会議、②ケース型の重層的支援会議、③支援会議の3つを運用している。①はネットワーク構築を目的とした支援者支援の会議体、②はケース検討を行う会議体、③支援会議は本人同意を得られない場合や複雑化する課題を整理するケース検討を行う会議体となっている。
- ・②ケース型の重層的支援会議、③支援会議には、ケースによって異なるが、基本的に、地区担当（対象者が住んでいるエリアを担当する地区担当）や各種相談支援機関、介護事業所、地域関係者等が出席している。なお、今年度より市の福祉部福祉課地域共生担当（重層的支援体制整備事業の担当）として社協から派遣されている職員は、すべての重層的支援会議・支援会議に出席している。

▶ 支援の提供

- ・②ケース型の重層的支援会議、③支援会議には、地区担当が出席し、地域づくりと個別支援の接続を担っている。
- ・②ケース型の重層的支援会議でケース検討を行っていたある事例では、最初は相談支援機関が集まって議論していたが、徐々に支援の輪が広がり、介護事業所や地域の関係者も加わり、会議に20人の支援者が集まった。

ここがポイント💡

令和5年度は、本人との信頼関係の構築を重視し、本人への説明を工夫する等して、本人同意を得るようにし、支援会議よりも重層的支援会議で対応できるケースが増えてきた。

ここがポイント💡

どの対象者も最終的には地域での生活があり、専門職だけでは支えきれないため、つながりを広げていくということを意識している。また、似たような問題は地域内にあるのではないかと考え、社会資源の開発につなげている。

取組の特徴、今後に向けて

○ふくしの相談窓口による一次・二次相談機能

令和5年度より、本庁舎1階に「ふくしの相談窓口」を開設し、社協が運営している。自立相談支援事業、基幹相談支援事業、多機関協働事業の3機能を持ち、生活困窮や障がいに関しては一次相談機能を果たしつつ、多機関協働事業として、相談支援機関や市役所各課からの二次相談機能も果たしている。

○社協における地区担当制の導入

平成29年度から、個別支援と地域づくりの両輪を加速しようと、社協に地区担当制を導入した。15の中学校区に1名ずつ地区担当職員を配置し、5～6名のサブ担当、地域サポーターも配置。社協の正規職員は全員どこかの地区担当に入るようにしている。地区担当は、横のラインとして地区担当の業務に従事するだけでなく、主務担当業務として、生活支援体制整備事業、民生委員児童委員協議会、社会福祉施設等連絡会、ボランティアセンター等を担当している。

15地区の地区担当、サブ担当、地域サポーターのチーム全員で集まって、各地区の課題、取組、事例の検討を行う地区チーム定例会がある。個別ケース検討というより、職員に対する意識醸成の意味合いが強い。

アウトリーチ支援推進員がアウトリーチ、参加支援推進員が参加支援を行うという体制ではなく、各地区でアウトリーチや参加支援の体制をつくるために、アウトリーチ支援推進員と参加支援推進員で地区担当を指導・助言している。

○15地区における住民による福祉なんでも相談窓口

15地区の地区公民館で福祉なんでも相談窓口を週1～2回開設しており、地区社協の事務局長や「福祉なんでも相談員」と呼ばれる地域住民（民生委員等）が相談に乗っている。地域で対応するのが難しいケースについては、ふくしの相談窓口や包括につないでもらう。福祉なんでも相談は、相談しようと思って訪れるというよりも、立ち寄ったついでに相談する人が多い。市社協が独自に行っている在宅介護者への紙おむつの支給も地区公民館で配布しているので、取りに来たついでに立ち寄る人もいる。

地区担当は、開設日に行きつて事務局長と情報のすり合わせをしたり、窓口で個別の相談を受けることもある。福祉なんでも相談で受け止めた地域課題を、地区担当が各地区の地域づくりにつなげている。相談内容は日報として提出してもらい、アウトリーチ支援推進員が集約する中で、気になる情報は関係機関と共有し、また、地区担当を指導・助言しながらアウトリーチを重ねることもある。

○新規3事業の連動性を意識した職員配置

重層的支援体制整備事業の新規3事業を社協が受託。多機関協働事業を担当する相談支援包括化推進員を2名配置。うち、1名はふくしの相談窓口、もう1名は社協事務所にいる。1名を社協事務所においたのは、社協事務所にいるアウトリーチ支援推進員と参加支援推進員が地区担当者とも協働しやすくするためである。市の重層的支援体制整備事業担当として社協から派遣している職員（1名）を通じて庁内調整をすることもある。

資源開発も相談支援包括化推進員、アウトリーチ支援推進員、参加支援推進員の協働で取り組んでいる。

包括的な支援体制構築に向けた取組による変化

地域住民に重層的支援体制整備事業の説明をする際、象徴的なケースとして、ごみ屋敷や8050問題、ひきこもりを例にあげたこともあり、それらのケースへの住民のアンテナが高くなった。住民がケースを把握して地区社協で受け止める体制は充実してきている。

行政の重層的支援体制整備事業に対する機運も高まっており、福祉課を通じて庁内調整もできるようになっている。また、ふくしの相談窓口ができたことで、行政職員の悩みが見えるようになった。多機関協働事業は支援者支援なので、市の各課にも相談支援機関にもうまく活用してもらえればと考えている。

今後の課題

多機関協働事業や生活支援課に関わるケース、地区社協の福祉なんでも相談で受け止めたケースを支援する体制は、個別事例ごとに展開している部分もあるが、地区全体では工夫が必要と感じている。相談支援機関と地区担当の情報共有を密にしながら、課題解決に向けた仕組みづくりや人材育成など地区担当の実践を今後充実していきたい。

参加支援推進員とアウトリーチ支援推進員が地区担当者の助言者、相談支援包括化推進員が各支援機関の助言者となっているが、生活支援課と地域福祉課が連携することで、個別支援と地域づくりをつなげていく必要がある。

▶▶▶ 包括的な支援体制の構築に取り組む市区町村の皆さんへメッセージ

都城市社会福祉協議会
生活支援課

田村 真一郎 さん



制度の狭間の問題や潜在的な課題を解決するうえで、包括的な支援体制を整備していくことは欠かすことができないものだと思います。今現在起きている課題への対応に加え、5年後、10年後の地域社会を見据えた取組が、いつまでも住み続けたいと思える地域づくり（わがまちの重層的支援体制整備事業の構築）につながるのではないのでしょうか。

第3部 地域づくり事例集

目次

久留米市等「叶え合う支援」 フォーマルとインフォーマルが重なり合う「叶え合う支援」の実現に向けて・・・・・・・・・・・・・・・・・・	p.96
田辺市、熊本大学「たなべ未来創造塾」 地域の経営者が化学反応を起こし続ける仕掛け・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	p.105
株式会社 paramita 等「Local Coop」 第二の自治体をつくる Local Coop 構想・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	p.110
ナチュラルスマイルジャパン株式会社「まちの保育園・こども園」 まちぐるみでの保育という枠を超えた保育園によるコミュニティ形成・・・・・・・・・・・・・・・・・・	p.116

フォーマルとインフォーマルが重なり合う「叶え合う支援」の実現に向けて

「〇〇し合えるをめちやくちや増やす地域福祉の推進」

久留米市、まちづくり会社・市民活動団体等で活動する市民

包括的支援体制構築事業（令和元年度～2年度）、共助の基盤づくり事業（令和3年度以降）を活用した久留米市における地域福祉推進のための取組。まちづくり会社や市民活動団体等で活動する市民が任意団体を構成し、市からの委託を受けて取組を推進中。

福祉従事者と生活者のギャップに着目

「このままでは福祉は専門職だけのものになってしまう」という危機感を出発点に、フォーマルとインフォーマルが意識を重ねて互いを支え合う支援体制の構築を目指している。

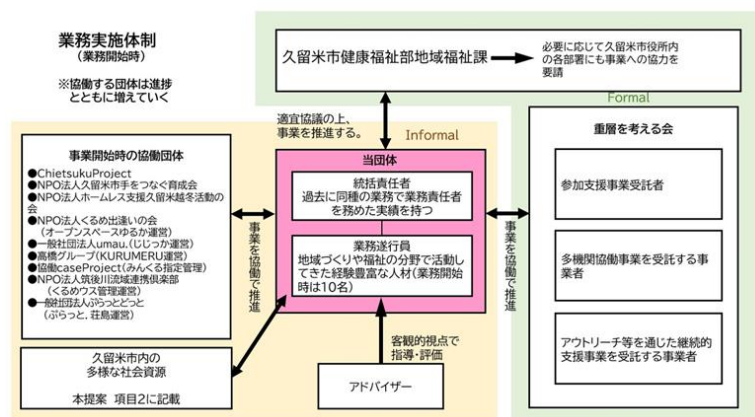
まちづくり会社・市民活動団体による取組

まちづくり会社と市民活動団体で活動する市民が任意団体を形成することで、地域や当事者発の支援体制の構築に取り組んでいる。

人材を掘り起こしてチームを形成

令和2・3年度の取組で、福祉分野で実践している人たちに講師等として参画してもらうことで人材を発掘、令和4年度からはこの人脈をベースに任意団体を構成している。

体制図（令和5年度）



○久留米市

○まちびと会社ビジョナリアル、NPO法人くるめ出逢いの会、NPO法人久留米市手をつなぐ育成会、NPO法人ホームレス支援久留米越冬活動の会、一般社団法人Umau、高橋グループ、筑後川流域連携倶楽部、NPO法人わたしと僕の夢、ぷらっとどっと、協働ケースプロジェクトなどの団体で活動する市民11人

出典)久留米市資料

福祉は専門職だけのものなのか？

はじめりは福祉従事者への違和感

久留米市では、平成 29 年度より、厚生労働省の「保健福祉分野における民間活力を活用した社会的事業の開発・普及のための環境整備事業」（以下、「環境整備事業」と表記）を実施。社会福祉法人拓くが主体となり、社会福祉法人・まちづくりの若手・社会福祉協議会（以下、「社協」と表記）がコンソーシアムを形成、超少子高齢化・人口減少社会にどう向き合うかをテーマに勉強会や意見交換会を開催していた。

久留米市内でまちびと会社ビジョナリアルを営む翁氏も、このコンソーシアムの話し合いの場に参加していたが、その中である違和感を覚えていた。

当時そこには福祉従事者が多く集まっていたが、最終的に誰かが「よいこと」を発言して皆が称賛して終わるといふ「劇」のような印象を受けた。そうではなく、地域福祉というのは、このまちに暮らしている住民の「日常の暮らし」の中にあるものではないか？このままでは福祉は専門職だけのものになってしまうのではないか？という思いから、何か変えていく必要性を感じていた。

まちびと会社ビジョナリアル

まちびと会社ビジョナリアルは、まちをつくる人は多くいるが、使う人はあまりいないという課題意識から、使っていける人「まちびと」をつくっていくというコンセプトを持った会社である。自分の好きなことをしながら仕事や生活をする人が、まちを自発的に使っていけるのではないかという考えから、まちづくり会社ではなく「まちびと会社」として、人が主役になるまちづくりを目指している。

具体的な事業としては、百貨店の屋上の広場づくり、親子の居場所づくり、シェアハウス、キャンプ場といった「場づくり」に加え、バレーチームや犬の散歩をするグループを立ち上げるなど「事づくり」にも取り組んでいる。

人づてで知り合った人と関係性を構築する中で、やりたいことを見出し、色々な人たちに知ってもら

うための価値づけや見せ方を意識しながらプロジェクトとして支援していくことを 13 年間行ってきた。

まちづくり関係者による Chietsuku PJ

環境整備事業は令和元年度で終了。久留米市では、令和元年度から国のモデル事業に手を挙げ、「包括的支援体制構築事業」を実施することになった。

令和 2 年度には、①プラットフォーム事業、②地域実践事業、③相談支援包括化推進事業という 3 つの事業を社協に委託して実施。このうち①プラットフォーム事業については、社協から Chietsuku Project という任意団体が再委託を受けて実施することになった。

Chietsuku Project は、まちびと会社ビジョナリアルの共同代表である翁氏、中村氏のほか、市内各所で活動するまちづくりプレーヤーを中心に構成されていた。ここで彼らが取り組んだのが「はじける文化と地域ロマン」（以下、「はじロマ」と表記）であった。

住民がただロマンを語り合う

福祉従事者と生活者の溝を埋める

Chietsuku Project のメンバーが話し合う中で、福祉従事者と一般住民（生活者）の間の溝は深いと感じたことから、そこには革命が必要と考えた。革命と言えば大正デモクラシー、文明開化、大正時代から「ロマン」という言葉に行きついた。また、革命というのは一般的には理解しがたいものから生まれるのではないか、そのためには、はじけなくてはいけない、という発想から、「はじける文化と地域ロマン（はじロマ）」という切り口に行きついた。

福祉は 3K（きつい、きたない、きけん）と言われるが、例えば家族の看取りを経験した人にはロマンを見出すことができる。誰にでも福祉のロマンがあるのではないか、それを確認しようということで「はじロマ会」が始まった。

令和2年度「はじロマ会」

「はじロマ会」とは、「ロマン」をテーマに住民が語り合う会である。ロマンを語り合うと本音を出せるし、ネガティブなこともポジティブに捉えられる。場の目的を設定せず、とにかく集まってロマンを語り合えば、そこから何か変わっていくのではないかと考えた。

Chietsuku Projectのメンバーは、日頃の活動の中でつながりのある住民に声をかけ、月1回の頻度で「はじロマ会」を開催していった。コロナ禍のためオンラインも併用、少人数で距離も空ける等、工夫しながら行った。感染対策のために手袋をつけていたが、現場の思いつきで手袋に「ロマン」と書き、それがシンボリックなものとなった。



出典)久留米市資料

目的のない場を行政が設ける難しさ

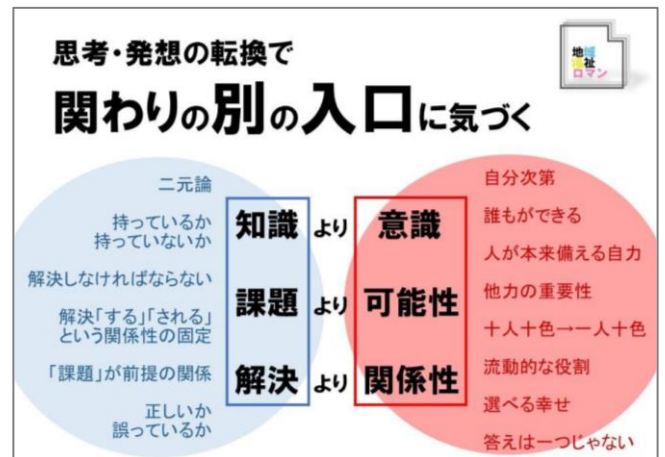
「はじロマ会」を実施したプラットフォーム事業を久留米市の担当者が企画した際、地域共生社会実現のために必要な人と人の関係性はどうか、また、それを生み出すプラットフォームとしては、目的や参加の条件もなく誰でも参加できるような場があってもよいのではないかと考えていた。

しかし、行政の事業として、目的がない場を実施するのは説明に苦慮した部分もあった。コンソーシアムからの流れを汲みつつ、地域福祉の推進を目的とし、包括的支援体制構築における地域づくりのための取組と位置付けた。地域共生社会の構築に向けて、人と人の距離感を変えるための実験的な取組という説明をしていった。

「はじロマ会」による気づき

「はじロマ会」では、ロマンを通じて語り合うことで、普通なら気恥ずかしくて言えないことも話そうことができた。たった2時間にも関わらず一気に人と人の距離が縮まるような感触があった。可能性思考で語り合う中で、人と人の距離感が変わってくる、15,000分の1の地域共生社会がここに生まれるのではないかと実感を持った。

「はじロマ会」からの気づきとして、「知識より意識、課題より可能性、解決より関係性」という、専門職だけではない、「住民として〇〇し合える」という一住民としての困りごとや課題への関わりしろが見えてきたことが、その後の事業を設計する基本的な視点となった。



出典)久留米市資料

地域福祉を自分ごとと捉える人をつくる

令和3年度「地域福祉 NEO」

令和3年度は、共助の基盤づくり事業を活用し、「支え合う文化の醸成」を目指して、地域福祉を自分ごととして捉える住民をどのように増やしていけるかに挑戦した。

「地域福祉 NEO」として、3つの NEO という概念(自分の根を意識、更新すること、本音の対話)を根付かせるため、まず数十人のネオラー(自分ごととして捉える人)をつくることを目指した。具体的には、「新地福委員会」、「もしも当事者組合」、「未来会議」の3つの取組を行った。

「新地福委員会」では、活動者の「志」に触れて自分ごととするため、オープンスペースの管理者、リースクールの経営者、地場企業の経営者等から地域への関わりや思い、価値観などを聞いた。

「もしも当事者組合」では、当事者性について考え、誰もが当事者であることを認識するため、母子家庭、後天的な障害を持つ人、被災者等から話を聞き、それを実感値として落とし込んでいった。

「未来会議」は、地域福祉と縁遠い学生が自ら地域福祉に目を向ける場として、参加する高校生や大学生にテーマ設定や場の運営など任せて座談会などを行った。

いずれの取組も月1回程度の頻度で実施。活動内容をオープンにしつつも、ネオラーを育てるため、特定の人に声をかけて参加してもらい、固定メンバーで開催していった。

支援が必要な「人」ではなく「時」

この時「新地福委員会」に、実践者の立場からの話題提供役として関わったのが、精神障害者のオープンスペースゆるかの管理者をしている津野氏である。

津野氏は、精神障害者の支援の中で、支援が必要な「人」がいるのではなく、支援が必要な「時」があるということを強く感じている。自分で歩けるときには歩けばよい、でも倒れてしまったら助けを求めればよい、それを信じる仲間になることが重要と考えている。自身も障害者手帳を持っているが、自分は支援される「人」ではなく、支援される「時」なのだと考えた時、自分の足で歩くのだという主体性、自分の人生を取り戻すことができた。

当事者は、支援されているうちに、自分の足で歩けることや自分で選べることを忘れてしまう。助けられる方が楽というものもある。でも、それでは楽しくないと気づく。その人がその人の人生を考えられるようになるとうれしいと思ひ、活動している。

Chietsuku Project のメンバーは、津野氏の話から多くの気づきや学びを得た。令和4年度以降は津野氏も実行部隊のメンバーに加わり、うわついた議論になりかけると原点に戻してくれる DNA のような存在となっている。

市議会議員からの叱咤激励

令和3年度に地域福祉 NEO に取り組んだ後、市議会議員からの叱咤激励があった。市役所として何をやりたいのか、はじロマや地域福祉 NEO が何につながるのかという指摘であった。

その議員が指摘したのは、当事者も地域で暮らし、周囲の人もそれを当然のことと受け入れる社会を目指すべきではないかということ。そうしなければ、「常識」や「当たり前」の範囲はどんどん縮小し、それに該当しない人は全てマイノリティとして排除されてしまうのではという懸念だった。

地域で暮らしていくために必要な「日常で助け合う関係性」をつくっていくことで、そうした発想や動きがフォーマルにも伝播していき、最終的には社会保障費等の増大の抑制につながれば、制度自体の持続可能性という点でも意味があるのではないかという意見もあった。

フォーマルとインフォーマルの意識を重ねる

浮き彫りになったギャップ

はじロマや地域福祉 NEO の取組を通じて浮き彫りになったのは、福祉従事者と市民活動団体・生活者・当事者のギャップ、福祉と一般の暮らしのギャップ、フォーマルとインフォーマルのギャップであった。

住民の意識醸成は確かに必要だが、それが出来上がったとしても、このままでは個別支援のメインはフォーマルであり、フォーマルとインフォーマルの意識が重なり合わなければ、フォーマルがインフォーマルを「活用」するような関係になってしまう。「制度」や「支援」の捉え方を変えていくために、フォーマルとインフォーマルが歩み寄っていくことが、地域福祉の推進に必要と考えた。

※本稿において、「フォーマル」と「インフォーマル」は、制度によるものとそうでないものという意味で使い分けている。「フォーマル」は、行政が運用する制度・事業や、専門職等が提供するサービス等、「インフォーマル」は、市民活動団体が行っている活動や住民同士の助け合い等を指している。

令和4年度「久留米らしい重なり方デザイン事業」

久留米市が令和3年度より重層的支援体制整備事業を開始していたことも背景にあり、フォーマルとインフォーマルの融合により、「福祉」や「支援」の捉え方を変えようと企画したのが「久留米らしい重なり方デザイン事業」である。これに対し、はじロマ会と地域福祉NEOで知り合った10名がAU-formal実行委員会というチームとなって応募し「叶え合う支援」を企画提案、事業を受託することとなった。

「久留米らしい重なり方デザイン事業」では、AU-CASE projectとして、「叶え合う支援」がどのようなものか検証するため、5つのケースの個別支援の取組を行った。

「叶え合う支援」とは、どういうものか

「叶え合う支援」には二つのフェーズがある。一つ目はどこに行きたいか考えるフェーズで、関係性をつくり、踏み込み、本人の「関心のありか」を見つけて行く。二つ目は行き方を考え向かうフェーズである。Wフラッグを立てて、伝手をたどり、手練り寄せて、叶え合っていく。

Wフラッグとは、フォーマルの目的（制度を活かす目的）とインフォーマルの目的（地域が関われる目的）のことで、本人の「関心のありか」になかなか辿り着かない場合もあるため、この二つを定めて動いていくようにした。

本人の主体性を尊重するため、「関心のありか」を大事にしている。そして、支援にあたっては「叶え合う支援」を目指している。「叶え」は、支援を「課題

を解決すること」だけではなく「願いを叶える」という視点でも取り組めること、「合う」は、支援する人—支援される人という関係ではなく共に「合う状態」であることを表現している。

「解決を目指す支援」だけでなく「叶え合うことを目的とする関わり」もあると考えれば、人と人が関わって暮らすこと自体が支援であり、「叶え合う支援」が当たり前前に認識されることが豊かな暮らしを生み、地域共生社会の実現につながっていく。「叶え合う支援」は、それに向かって「支援」を捉え直すために共通認識すべき概念としている。



出典)久留米市資料

例えば、精神疾患を持つ男性のケースでは、「成人式に行きたい」という希望を叶えるため、「思うように体が動かない」「自由に遊びに行きたい」をWフラッグとして、フォーマルとしての専門知識や制度サービスによる支援と、インフォーマルとしての当事者性や友人としての関わり方を重ねて、ともに支援にあたった。



出典)久留米市資料

福祉の世界だけに閉じ込めない

特定非営利活動法人 久留米市手をつなぐ育成会の代表理事である藤野氏、彼女もまた令和4年度の「久留米らしい重なり方デザイン事業」の開始とともに、AU-formal 実行委員会のメンバーに加わった一人である。

福祉分野では制度が確立されているからこそ、当事者やその家族は、生まれた時からずっと福祉の世界の中で生きていくことになってしまう。児童発達支援から特別支援学校、卒業後は福祉作業所とルートが決まっており、親もそこから抜けられないということを母親たちと話して感じている。

自身はダウン症の子どもがいるからこそ、翁氏や中村氏などと出会えて、そのことで人生が豊かになったと感じている。知り合いが福祉従事者だけ、とならないよう混ざり合うことを目指して活動している。

叶え合う支援体制を実装する

令和5年度「地域と福祉の編集事業」

令和4年度の叶え合う試みの実践をふまえ、令和5年度は、叶え合う支援体制の実装に向けた環境整備として、「地域と福祉の編集事業」を行っている。

平成29年度のコンソーシアムによる活動から取組を重ねる中で、地域で活動している人が多くいることが分かり、また、制度側でも社協や地域包括支援センター、基幹相談支援センターなどで支援している人達がいる。しかし、それぞれで活動していつながっておらず、制度側にいる専門職は、地域のことを知らなさすぎるとも感じていた。業務時間内で地域と接することはあるが、あくまで専門職としての接触しかない。

「地域と福祉の編集事業」では、「叶え合う支援β」として、「叶え合う支援」という概念に対する共感を生み、まちに浸透させ、令和6年度から色々な人達と共に進んでいくための基盤づくりとして、ABC3つのプロジェクトを展開している。

Aは、AU network projectで、16団体が参加し、連携し合うための取組を行っている。Bは、AU

symbolic projectで、叶え合う支援を一般化、伝播するための情報発信を行っている。Cは、AU public projectで、実装するための具体的な事業計画・体制づくりを進めている。

市民活動団体が“関わり合う”

インフォーマルである市民活動団体の間でも日常的に関わり合う関係性がなければ、相談が投げ込まれても受け皿になり切れない。そこで、AU network projectでは、団体同士が日常的に関わり合うためのプラットフォームづくりに取り組んでいる。

AU BOX という名称で、市民活動団体や中間支援組織等16団体が参加するLINEグループをつくり、日常の支援における困り事を投げ込む。それに対し、団体や人が関わり合う（伝手を出したり、助け合う）ことで、その関係性が定着することを目指している。

加えて、このネットワークに参加する団体で月1回のネットワーク会議（対面）を開催している。令和4年度のAU-formal 実行委員会で、メンバーが本音で語り合うことで関係性が変わっていった経験をもとに、会議を通じて関係が深まれば一つのプラットフォームとして成立するのではないかと考えている。

この取組は、まずはインフォーマルでネットワークを構築することを目指しているが、ゆくゆくは、そこにフォーマルにも入ってもらえればと考えている。

支援のとっかかりを見つけられる人材

まちびと会社ビジョナリアルの共同代表を務める中村氏もまた、平成29年度のコンソーシアムの活動から関わり、Chietsuku ProjectやAU-formal 実行委員会のメンバーとして、「久留米市の地域福祉とは何か」を模索しながら活動してきた。

中村氏によると、個別支援の中で何が必要なのかが分からないケースがあり、そういう時に、とっかかりとなるコンテンツや機会のヒントを提案できる人材が必要になるのだと言う。

あるケースで本人が心を開いてくれず、本当のことを話してくれないので、支援できずにいたが、その人の子どものために、靴を集めて提供したことがきっかけとなり、合鍵を貸してくれて何かあった時に支援者が家に入れるようになったことがあった。

何が必要なのか分からないケースでは、皆で支援のとっかかりを話し合っただけで考えること、当事者性で対象者と関係性を構築するということが必要。そこに当事者グループの存在意義があり、名札を付けてくる人に当事者は心を開かないのだと中村氏は話す。

AU BOX のネットワークの中で投げかけをして、その後どう展開したのかを共有することで経験が蓄積され、そうした視点を持った人が育っていく。気づき合い、学び合うことが重要と考えている。そして、こういう視点が、行政や専門職にも伝わっていけばと願っている。

振り返りと今後の展開

生活者・当事者視点の支援体制ができるまで

久留米市の担当者である秋山氏は、これまでの取組をこう振り返る。「はじロマ会や地域福祉 NEO は、人と人の距離感を変えたり関係性を掘り起こす等、一般的な地域づくりの側面もあったが、久留米市としての地域福祉概念を考えるプロセスを通じて、“地域や当事者発の支援体制”の素地をつくってきた側面が大きかった。福祉従事者と生活者としての一般住民の間の溝に対する問題意識から始まっているので、一般住民、生活者の視点で支え合う活動をつくるための2年間だったと感じている。」

これまでも様々な思いをもって取組・活動をしてきた人や団体はいるが、単独でできることには限界があり、互いに連携するとも限らない、結果として特定の人や団体に偏り、疲弊していく可能性もあった。令和3年度に、活動や取組の実践者から話を聞く中で、共通する価値観を言語化していくことで、フォーマルとインフォーマルの歩み寄りの必要性が見えてきた。令和4年度には、個別支援を通じて歩み寄る支援の姿を模索し、令和5年度は、それを支援体制として実装するために、ただの顔見知りではなく、ちゃんと関わり合えるネットワークとして構築を進めている。

地域福祉社会の設立に向けて

これらの取組を経て、AU-formal 実行委員会のメンバーは来年度、地域福祉社会の立ち上げを検討している。制度サービスの支援だけではうまく対応できないような制度の隙間のケースを支援するため、事業やプロジェクトを立ち上げて進めていく機関になると想定している。市からの受託あるいは自主事業として取組を実施し、社会福祉法人・医療法人とも連携して、AU BOX ネットワークを更に広げていくイメージを持っている。

地域で商売をしている事業者は、自分の事業より一歩引いてまちづくりの視点を持つことが難しく、そこにまちづくり会社の存在意義がある。それと同じように地域福祉社会があってもよいのではないかと考えている。

市内のある病院の建て替えに伴い、病院1階を地域に開かれた場所にする構想があり、このフロアの一部スペースに地域福祉社会の事務所を構える検討が進んでいる。同じフロアに、カフェやセレクトショップを開設し、これらによる収入で地域福祉社会の自主財源を確保することも考えている。

「会社」と「拠点」ができる意味

地域福祉を進める「会社」として存在することと、いつ行っても誰かがいるという「拠点」ができることに意味があると考えている。

地域福祉社会を立ち上げる意義は、活動している人の思いで支えるだけでなく、そこにしっかりと予算を充てられるようになることである。会社組織として、マネジメントやコーディネートをすることで、活動の継続性が担保されるのではないかと考えている。

また、AU BOX を通じて市民活動団体同士のネットワークを構築しようとしているが、行政や専門職など業務として関わっている人にとっては入りにくい。物理的な拠点をつくることで、共に活動するための入口になるのではないかと考えている。

どれだけ地域によい活動があっても、事務局機能がなければ継続していかない。より地域が活性化するために地域福祉社会としてどのような機能を果たすべきなのか。地域福祉社会と言いつつ、一般的な地域福祉のイメージとは違うような活動をするのが、

新しい文化をつくることになるのではないかとメンバーは考えている。

企業と市民活動団体の NW の融合

現在、久留米市では「わたしと僕の夢」という NPO 法人に重層的支援体制整備事業の参加支援事業を委託している。母体が人材派遣会社の NPO 法人で、就労の面から参加支援を進めるため、企業同士のネットワーク構築を進めている。

他方で、AU BOX を通じて構築しようとしている市民活動団体のネットワークがあり、いずれは参加支援事業の二本柱として、両者をあわせることで、企業ネットワークと市民活動団体ネットワークを融合できればと考えている。

AU BOX の仕組みを活かした参加支援事業になることで、個別支援に対し市民活動団体が継続的に関わっていくことができる。かつ、同じ組織の中に AU BOX のメンバーをコーディネートする機能があるため、常に必要な団体と連携しながら個別支援に関わり、相談支援にも接続しやすくなるのではないかと考えている。

将来的には、参加支援事業という制度の枠組みによって、相談支援体制と地域づくりが重なり合うフィールドにならないかと考えている。

行政や専門職にいかに伝播させるか

AU-formal 実行委員会の中で話し合いをしたり、AU BOX で助け合うことで、市民活動団体が互いにアンテナの感度が高くなり、学び合う現象が起きている。それを行政や専門職にも広げていきたい。そのためには、物理的に一緒にいる時間や場が必要であり、価値観を語り合い距離を縮めることで、共鳴しやすく実感値を持てるのではないかと考えている。

AU-CASE project で個別支援を共に考えた専門職は何かしらの気づきがあったと思うが、それが組織の風土として持ち上がるのは難しく、その仕掛けは今後の課題である。

今後も取組を通じて、津野氏や藤野氏等の経験や実感値を行政や専門職にも伝えていくことで、支援者の目が地域に向き始めればと考えている。特に、行政は制度を運用している以上、どうしても縦割りと考えてしまう。カテゴライズしない、垣根をなくすこ

とを感覚的に理解することが難しい。津野氏や藤野氏のような人の話を聞くことで、感覚が変わってくるのではないかと考えている。これがまさに、知識より意識ということである。

福祉を潜ませて一般住民も巻き込む

叶え合う支援は、市民活動団体間や福祉活動に関わりのある住民の間だけで周知されていけばよいのではなく、一般住民にも広げていく必要がある。令和 5 年度のプロジェクト B は、そのための取組であり、今後、市民活動団体の理念・動きを広く伝えていくことも計画している。

住民が市民活動団体の動きに関わるようになると、本当の意味で人が関わり合える接点が生まれてくるのではないかと考えている。また、住民同士で「こういう団体がある」という情報が伝わることで、何かを抱えている人がどこかにつながる可能性も高まる。まずは、市民活動団体に参加している住民、団体の活動を応援している住民に叶え合う支援を浸透させていく。個別支援においても、インフォーマルが一般住民を巻き込みながら支援していけるとよい。

一般住民に対しては、福祉を潜ませて、知らず知らずのうちに関わってもらい、「今日のようなことが叶え合う支援なんだよ」とリフレインする何かがあるとよい。そのためには、本質的なものを掘り起こして、仕掛け、思わず行動させられるようなクリエイティブの力がより必要だと考えている。

深化と進化を続ける久留米市

久留米市の秋山氏に、他市町村へのメッセージを語ってもらった。

「どの地域でも、まちづくりと呼ばれる分野で活動している人達がいて、そこは福祉領域の人達が一緒に活動することで、久留米市と似たようなことはできるのではないのでしょうか。『福祉』とは本来もっと広義であり、まちづくりとはほぼ同義と感じています。『支援』という言葉をあえて使っていますが、『関わること』と捉えれば、福祉も支援も『住民として誰もが関わっていくべきこと』と言えます。そういう認識の変化を生んでいきたいと考えています。」

——久留米市の取組の特徴の一つは、「感覚」に基づいていることである。「感覚」といっても思いつきといったものではなく、福祉の現場や実践からの気づきや、生活者や当事者として日々感じていることに裏付けられた「感覚」である。

「感覚」を大切にしているからこそ、人の心に響くアイデアや活動が生まれ、それが多くの人の共感や実感につながっている。また、「感覚」を基に模索しながら取組を進めつつも、毎年度の取組から得られた気づきを丁寧に言語化して共有し、次の取組の企画につないでいる。それが考え方や活動を絶えずアップデートしていくことにつながっている。頭でっかちに知識やロジックで進めるより、「感覚」で進める事の方がよほど難しいのかもしれない。

彼らの「感覚」から、これから何が紡ぎだされ、そして深化・進化していくのか、今後も目が離せない。

地域の経営者が 化学反応を起こし続ける仕掛け

～地域の経営者は、なぜこれほど新しいものを生み続けるのか？

田辺市・熊本大学：たなべ未来創造塾

人口減少の波の中で、地方都市はどのように生き残るのか？地域の経営者たちが自ら気づき、自ら動き出すことで、少しずつ確実に地域に新しい活動を生みだしている「未来創造塾」。北陸からスタートした取組は、現在、全国8か所で展開し、各地域でイノベーションを起こし続けている。

徹底した伴走支援が成功のカギ

事務局による徹底した伴走が特長。相談支援、融資や補助金の活用など多様な側面的支援で、事業化支援までを伴走支援。

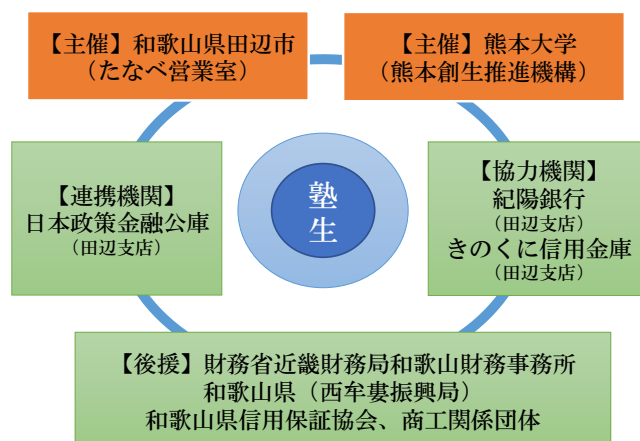
産学官金による協働

企業（産）、大学（学）、行政（官）、金融機関（金）の協働によって知識のインプットだけでなく実行支援までトータルな支援を実現。

修了生が化学反応の連鎖を起こす

90人以上の修了生が、プログラム修了後もつながり続け、化学反応し続ける。自然と新しいビジネスが生まれる好循環が強み。

【体制図】



全国に広がる未来創造塾

地域課題に挑む企業塾

「たなべ未来創造塾」は、和歌山県田辺市で展開している地域再生に向けた企業人向けの塾だ。

人口減少が避けられない地方都市、特に県庁所在地以外の「第二都市」の人口減少を克服するための取組として、地域力を根本から強化する取組だ。

田辺市（たなべ営業室）と熊本大学が共同で主催者となり、カリキュラムや事業運営は、共同で行っている。

プログラムとしての「未来創造塾」は、平成23年に魚津市と富山大学地域連携推進機構でスタートし、ノウハウを蓄積しながら各地に広がってきた。田辺市での取組は、熊本大学が運営支援している未来創造塾の中では最も古く、令和5年度で8年度目を迎えている。修了生は令和5年度末で、90人を超えている。現在は、田辺市以外にも、熊本県内6地域、富山県南砺市など全国8都市で展開中だ。

プログラムは、塾生の募集・選考を経て、毎年7-8頃にスタートし、2月の修了まで約7か月13回にわたって開催。年末までに全9回の座学講義、事務局による塾生ヒアリングなどを行い、年明け以降は、塾生それぞれが考えるビジネスプランを3回の演習の場を通じて磨き上げていく。

驚かされるのは、修了後のビジネスの実現件数の多さだ。修了生の70%以上が、プログラムの中で立案したビジネスプランを事業化している。たなべ未来創造塾が評価されているのは、講義や演習の質の高さではなく、地域の変化にコミットし、地方における人やビジネスの流れを変えている点だ。

Win-Winな関係からのイノベーション

修了生は、プログラムでの学びからビジネスプランを作り実現させていくが、多くは他企業とのコラボレーションを通じて化学反応を起こし、新しいビジネスを生み出している。

三期生でうなぎ店を営む太田さんは、二期生で梅農園を営む野久保さんとのコラボで「紀州南高梅ひつまぶし」を開発。食べあわせが悪いと伝えられる組み合わせを逆にとり「鰻と梅の仲直りプロジェクト」と称して新商品を生み出した。鰻の価格高騰、規格外の梅の活用という双方の課題をWin-Winで解決したアイデアだ。この他にも鰻の骨を梅農園の肥料に活用、また逆に梅の木のチップを鰻の燻製に用いるなどのコラボレーションが起こっている。

一期生の岡本さんは、耕作放棄地の増加や獣害被害の拡大への対応として捕獲チームを発足。捕獲した鳥獣の有効活用を考える中で、県外に出ていたフレンチのシェフが田辺に戻りジビエレストランを出店、さらにジビエや耕作地を活用した農作物の生産・食品加工に発展していった。ついには農業生産の場への障害者雇用につながっている。

まるで「風が吹けば桶屋が儲かる」かのような化学反応の連鎖により、田辺の人が集まり、田辺に人が集まることで地域課題の緩和・解決に向けた糸口を提供している。

こうしたビジネス連鎖は、事務局のバリューチェーンを意識した人選やコーディネートに加え、「田辺市」「地域課題」という視点を共有し、偶然の出会い



たなべ **<第8期>**
未来創造塾2023
「地域課題解決×ビジネスでローカルイノベーション創出へ」
— これからの新たな時代に求められるカッコイイ仕事とは —

CSJ Local Innovation Cluster Greater East Asia

第7期修了式

期別	2023年7月～2024年2月 全14回（詳しくは募集要項をご覧ください）	● 地方創生とは何か？ 地方創生とは、地方の活性化を目的とし、地方の人口減少や高齢化を食い止めるための取り組みです。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
定員	10名程度（応募多数の場合は、抽選による選考あり）	● 新たな時代に必要な仕事とは何か？ 新たな時代には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
対象	田辺市に在住または在勤で、田辺市で地域課題を解決する新たなビジネスを創出する意欲のある方 ※ 応募資格は年齢、学歴を問わず、地域課題の解決に取り組む意欲のある方です。	● 地域の中から新たな価値を！ 地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
申込み	2023年6月23日（金）＜必着＞ 入会申込書をご提出ください （申込書は田辺市たなべ営業室まで配布するほか、ホームページからダウンロードできます）	● 新たな時代に必要な仕事とは何か？ 新たな時代には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
受講料	10,000円	● 新たな時代に必要な仕事とは何か？ 新たな時代には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
会場	田辺市役所会議室ほか	● 新たな時代に必要な仕事とは何か？ 新たな時代には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
主催	田辺市、熊本大学、熊本県生涯学習推進機構、地域連携部門	● 新たな時代に必要な仕事とは何か？ 新たな時代には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
連携	日本政策投資会田辺支店	● 新たな時代に必要な仕事とは何か？ 新たな時代には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
協力	紀州銀行田辺支店、赤のくに信用金庫田辺支店 熊本県入代市、天理市、玉名市、豊後市、福岡県福岡市 デザインセンター、山形市、福山県岡部市、松もと未来 支援センター	● 新たな時代に必要な仕事とは何か？ 新たな時代には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。
後援	和歌山県和歌山県立総合教育センター、和歌山県（西牟婁振興局） 和歌山県和歌山県立総合教育センター、和歌山県（西牟婁振興局） 和歌山県和歌山県立総合教育センター、和歌山県（西牟婁振興局）	● 新たな時代に必要な仕事とは何か？ 新たな時代には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが求められます。地方創生には、地方の産業の振興や、地方の雇用創出などが含まれます。

田辺市役所企画課
たなべ営業室 0739-33-7714（代表） FAX0739-22-5310（代）
E-mail:tanaabe-appeal@city.tanabe.lg.jp
https://www.city.tanabe.lg.jp/tanaabeogyu/

未来へつながる道 田辺市

令和5年度の募集チラシ

も混ざり合いながら、時に予想外の展開を見せながら新しいものが生み出されてきた。地域における新しい視点を塾生全員が共有しているからこそ、生まれた取組といえる。

なぜそこまで積極的になれるのか

学ぶ場でなく、共有し、つながる場

年間のプログラムの前半は、講義を中心に外部講師も織り交ぜながら地域課題を学ぶ。ただし、座学の形式をとりながら常に塾生同士で対話する時間を設けている。

毎回のテーマは多様だが、講義内容を自分のビジネスや環境に一旦引き寄せながら、そこから発想した感覚を、その場で塾生同士がぶつけ合い、共有していく。

こうした演習を通じて、塾生間で同じ目線を共有し、いつしか異なるバックグラウンドを持つ塾生間に共通の価値観を生みだし、このつながりが修了後の企業間コラボレーションの素地を形成している。



演習の様子。座学の講義でもディスカッションの時間を必ず設け、塾生自身で考える機会を作っている。

講義以上に重要な伴走支援

このプログラムの成功の秘密の一つは、塾の運営を担う「たなべ営業室」（以下、「事務局」）の徹底的な伴走支援だ。

事務局は毎回の会場設営からプログラムの進行管理まで一手に引き受けているが、実は成功のカギは毎回のプログラム終了後のフォローアップだ。

7か月14回のプログラムということもあり、参加者の中には途中で息切れしてしまう塾生も出てくるという。そうした塾生を置き去りにせず、次回開催までの間に個別相談に乗るといった丁寧なフォローアップが行われている。

個別相談も、唐突に塾生を呼び出しただけでは本音を引き出せないことから、事務局側は日常的な雑談を重ね、関係性を作りながら相談のタイミングを見極めている。

プログラム後半の演習に入ると塾生は自らのビジネスプランを練るため悩みは一層深くなる。事務局が壁打ち相手になることで、塾生がそれぞれ持っている潜在力を引き出す努力が行われている。

修了後も続く伴走支援

こうした丁寧なフォローアップは卒業後も継続されている。ビジネスプランを具体化していく過程は、多くの場合、プログラム修了後になるため、資金の調達や協働先との調整、役所などとの連携に対する支援ニーズは、むしろ修了後に大きくなる。

未来創造塾の人的ネットワークを活用した「人と人をつなぐ」支援も本事業の大切な要素だ。塾の実施期間に作り上げた事務局と塾生の信頼関係、そして塾生同士、塾生と修了生のネットワークを最大限に活用して具体化を進めている。

毎年10人程度の塾生を輩出しておりすでに90人以上のネットワークが形成されている。修了生のネットワークは新規事業の支援にも大きな資源となっている。

例えば新規に商品開発を行った場合は、販路の拡大や広報・デザインなど多様な業種の協力が必要になる。そうした人材の多くは、OB／OGから見つけられることが多い。

産学官金による連携が大きな強み

補助金の活用

近年は「地域課題解決」という視点でのビジネスプランであれば、多様な公的補助金制度を活用できる

ことから、未来創造塾では、背中をおすツールの一つとして活用することもある。

補助金の中には、審査基準や競争が厳しいもの、制約が多いものなどもあるため、事務局は、塾生の提案に適した補助金を見つけ出し助言している。

こうした補助金の申請においては、市役所に加え、商工会議所の経営指導員が申請書類の書き方やプレゼン資料に対する助言のサポートを行っている。

■たなべ未来創造塾で活用実績のある補助金■

わかやま地域課題解決型起業支援補助金

小規模事業者持続化補助金

事業再構築補助金

和歌山県ものづくり生産力高度化事業費補助金

田辺市まちづくり補助金

紀の国森づくり基金活用事業

令和の里海づくりモデル事業

田辺市商店街開業支援事業費補助金

金融機関からの融資

金融機関の参加もたなべ未来創造塾の特徴のひとつだ。塾生の企画提案に対する具体的な融資などは、各地域の信用金庫や日本政策金融公庫などが個別の提案に基づき検討している。

融資対象となるビジネスプランは第二創意的な取組や事業拡大への比較的規模の限定された融資ということもあり、金融機関側のリスクは限定的という。

融資の実行に至るまでの過程においては、事務局が調整役を担うこともある。事務局が金融機関との相談に同行したり、事前の調整に関わるなどここでも伴走的な支援を行っている。

融資規模は、1千万程度までのものが多く、信用金庫と日本政策金融公庫による協調融資に保証協会が関わるケースもある。また融資金額が大きいものについては、地方銀行に関わってもらうようなケースもでている。地方の金融機関も、それぞれの経営者の特性などを見極めながら、どの金融機関からの融資が本人にとってよいかまでを含め多様な助言を提供している。

日本政策金融公庫にとっても、金融庁から提示された指針において地域密着型金融として、CSV（共有

価値の創造）への融資が期待されていることもあり、行政が伴走する事業の中で融資案件が育成されていく過程は、受け入れられやすいという。

伴走支援を実現する本気の協働体制

こうした柔軟で徹底的な伴走を可能にしているのは実効性の高い実施体制だ。たなべ未来創造塾は企業関係者、大学、自治体、金融機関のいわゆる「産学官金」の連携で運営されている共同体だ。スタッフは、民間等共同研究員に基づき各自治体からの職員派遣を受け運営している（実際の勤務地は、各自治体の専担部署）。



塾長である田辺市長と塾生のメンバー。この会場（「シリコン BAR（知理混場）」）も二期生の修了後のビジネスプランから誕生。

事業の実施にあたっては、首長を塾長に据え、各自治体に専任担当者を配置。首長に近い場所に専担部署を置くことで、自治体の本気度はぐっと高まっている。

また地元の日本政策金融公庫田辺支店とは「経営者育成にかかる連携協力に関する協定書」を締結。参加者の募集や声掛けを行う際にも、地元金融機関の人的ネットワークや情報が活かされている。

「やる気はあるけど何をしたらいいのかわからない」「ビジネスのアイデアはもっているけど、具体化しない」といった地域の30～40代の企業経営者・従事者を数多く知っているということも、金融機関だからこそ。

金融機関は、未来創造塾の連携機関／協力機関を標榜しているが、形式的な連携ではなく、実際に毎回の講義にも職員が出席している。そのため、ビジネスプランが完成した後の融資においても、プランの内容をよく理解した上で判断ができるメリットもある。

広報への視点も重要な役割

各種アワードへの参加も積極的に奨励し、修了生の取組は各所で高い評価を得ている。受賞は修了生や現役の塾生の励みになるだけでなく、「地方創生」象徴として、地域の高校生や若者、県外に出ている出身者に「たなべのかっこいい大人」をPRする絶好の機会を提供している。

塾生・修了生の取組を発信する機会（メディア、関係人口講座への参加、地域の高校での出張授業への参加等）をみつければ、参加や登壇を勧め、資料作成のサポートやメディアへの情報提供、プレスリリース支援、市長との対談のセッティングなど、多様な方法で広報の支援を行っている。

事業の中には、市役所内の関係部署と調整が必要になる場合もある。こうした関係部署との取次も事務局の大切な役割になっている。

ことも増えているという。講師として招聘されるのを誇りとして心待ちにしている修了生もいるということだ。

令和2年からは田辺市内において小規模のビジネスを立ち上げるための「プチ起業塾」をスタート、未来創造塾の修了生が地元の神島高等学校の学生に地域課題を伝えともに学びあう「神島塾」、首都圏に生活する人達との交流を通じた関係人口創出のため「たなコトアカデミー」、低山トラベラーとともに持続可能な里山資本主義の形成を目指した「熊野リノベーションプロジェクト」、域外企業人との連携による越境学習事業「こところぼ」も始まっている。

たなべ未来創造塾は、修了生だけでなく、地域の高校生や、首都圏の企業人、田辺に関心を持つ人々を次々と巻き込みながら、人口減少に具体的な歯止め策と将来への「化学反応への連鎖」に向けた投資を行っているのである。

■塾生の創出したアワードの受賞歴（一部）■

- ・プレミア和歌山奨励賞（特産品コンクール・日本酒）
- ・プレミア和歌山特別賞【グランプリ】
（特産品コンクール・梅とうなぎ）
- ・林野庁「間伐・間伐材利用コンクール」特別賞
（林業ベンチャー）
- ・農林水産省「鳥獣対策優良活動表彰」農林水産大臣賞
（農業・狩猟）
- ・日本農業賞「食の架け橋部門」特別賞（農業・狩猟）
- ・ウッドデザイン賞（林業ベンチャー）・ミシュラン、ピブグルマン、グリーンスター（フレンチ）

修了生に支えられる未来創造塾

社会課題に関わる民間企業

近年は、未来創造塾からスピンアウトする形で様々なイベントや新しい取組が生み出されている。

冒頭でも触れた通り、未来創造塾は、その成果の大きさから他の自治体にも広がっており「姉妹塾」として熊本県八代市、阿蘇地域（阿蘇市・産山村・小国町・南小国町・高森町・南阿蘇村・西原村・山都町）、天草市、玉名市、菊池市、山鹿市、富山県南砺市に広がっている。

また修了生が、未来創造塾の講師として登壇する

第二の自治体をつくる Local Coop 構想

「地域存続のための社会関係資本の増幅に向けて」

株式会社 paramita、一般社団法人 Next Commons Lab、一般社団法人 Local Coop 大和高原、奈良市等

自助（民間サービス）と公助（公的サービス）が先細りしていく中で、自助と公助の間の資源として、住民同士の社会的な関係性（互助、社会関係資本）を増幅させながら、住民主体で税金以外の収入を得て必要なインフラを支える新しい仕組みをつくろうという Local Coop の構想。先行して奈良市で取組が始まっている。

住民の思いに伴走する仕掛けや場づくり

地域内外の方が集まれるワーケーションスペースをつくり、地域おこし協力隊などが地域コーディネーターとして活動することで、住民による新たなコミュニティの形成や活動が生まれている

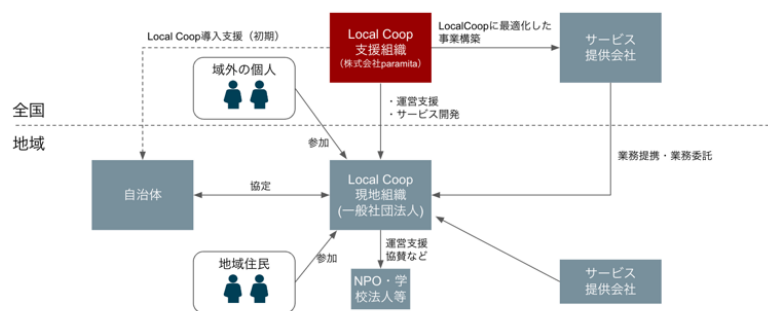
生活に必要な機能を通じた住民同士が関わる仕掛け

買い物サービスとして、自宅ではなく、あえて地域の拠点に配達し住民に取りに来てもらう、自治会館に生活に必要な機能を集約して住民に集まってもらうなど、住民の関わりしろや住民同士のコミュニケーションが生まれる仕掛けをすることで、社会関係資本の増幅や持続可能性の確保を図っている。

支援組織と現地組織による伴走体制

活動を展開する上で、民間企業とのつなぎは支援組織が担い、住民に近い距離で地域の課題を肌で感じ企画につなげる役割を現地組織が担っている。

体制図



奈良市の取組における主な関係者

- 奈良市
- 一般社団法人 Local Coop 大和高原
- 株式会社 paramita
- Local Coop 実装パートナー企業（日本郵政グループ、一般社団法人構想日本、アマタグループ、一般社団法人 Next Commons Lab）

Local Coop 構想のはじまり

一般社団法人 Next Commons Lab

一般社団法人 Next Commons Lab（以下、「NCL」と表記）は、社会的な課題解決に取り組む法人であり、創業当初よりローカルベンチャー事業として、人口減少・過疎化が進む地域において、地域資源や魅力を発掘し、それらを組み合わせでできそうな事業やプロジェクトを発信。そのテーマで移住・起業したいという人と地域のマッチングを行い、起業家の卵を支援する取組を行ってきた。これまでで全国に 100 以上のプロジェクトを生み出している。

このままのスピード感で間に合うのか？

そんな中、人口減少、地球環境問題に加え、コロナにより生まれた社会の歪み等に対応していくのに、これまでと同じスピード感で特定のプレイヤーだけで取り組んでいくのでは間に合わないのではないかという危機感が募っていった。

新しい枠組みをつくり、自治体、企業、地域住民、専門家、個人などが集まって全員野球で、数十年後を見通した地域社会の持続可能なモデルを作っていく必要があるのではないか。そのためのプラットフォームとして、令和 3 年 5 月に Sustainable Innovation Lab（以下、「SIL」と表記）というコンソーシアムを立ち上げた。

自治体や企業からの相談内容の変化

NCL が事業を展開している中で、コロナ前あたりから、自治体や企業から受ける相談内容が変わってきた。

自治体からの相談は、以前は観光や移住促進を目的とした相談が主であったが、行政サービスの維持が難しくなっている中で新しい仕組みや最適化の形を模索したいという相談に変わってきた。

企業からは、以前は CSR の観点からの活動をしたという相談が主であったが、事業自体を考え直し、地域で細く長く存続できないかという相談が増えてきた。

こうした課題観を持つ人達が SIL に集まり、新しい事業を検討する中で生まれたのが Local Coop の構想である。

Local Coop 構想とは？

人口減少による地域存続の危機

人口増加期には、税収も増えてサービスも充実し、民間企業の参入も盛んであった。昨今、少子高齢化、人口減少により税収は減少、社会保障費が増大、企業の撤退も増えている。自治体の仕組みは、少子高齢化を前提として設計されたものではなく、現状に対応しきれなくなっている。

地域では、民間企業が撤退すると、ライフラインが断たれていき、不便になれば、より都心部への人口流出が進む。地域の存続が難しくなっている中で、新しい仕組みが求められている。

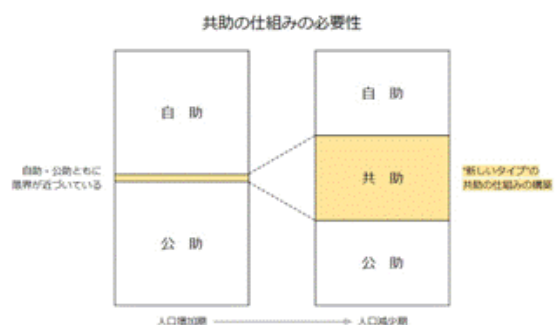
新しいタイプの共助の仕組みの構築

自助（民間サービス）と公助（公的サービス）が先細りしていくと、地域の維持が難しくなってくる。そこで、自助と公助の間の資源として、住民同士の社会的な関係性（互助、社会関係資本）を増幅させながら、住民主体で税金以外の収入を得て必要なインフラを支える新しい仕組みをつくろうというのが Local Coop の構想であり、以下 3 つの機能を想定している。

機能① 域外からの資金調達や関係人口の創出

機能② 地域に必要なサービスを地域内外の民間企業と創出

機能③ 住民が地域自治に参加しやすくなる仕組みの提供



出典) Local Coop ホワイトペーパー, <https://paramita-inc.gitbook.io/localcoop> (2024/3/13 参照)

①域外からの資金調達や関係人口の創出

今、外部委託しているものを地域の中で運営することで、事業収益を得て、雇用を創出し、運営を継続する原資になるのではと考えている。例えば、交通、買い物といったインフラを、統合してマネジメントすることで持続可能な仕組みにならないか。また、外部の大手企業から電気を買うのではなく、地域で電力会社を立ち上げて、そこでの事業収益を地域に還元するという取組も考えられる。

加えて、関係人口を巻き込みながら地域を応援したい人を増やしていく。例えば、デジタル住民票となる NFT(Non-Fungible Token、非代替性トークン)を発行することや、デジタル住民によるふるさと納税制度を通じた寄付を利用することが考えられる。

②必要なサービスを民間企業と創出

例として、スーパーが参入できない地域での買い物の取組が挙げられる。スーパーのような固定的な店舗が単独で参入できなくても、既存物流導線の余剰積載の活用により、市街地から生鮮食料品を運ぶことも考えられる。企業と協働することでインフラを維持する仕組みができるのではないかな。

Local Coop では、互助、社会関係資本の増幅を前提としており、人と人の関係性をつくり支え合っていけるよう、地域の接点づくりを仕掛けていこうとしている。それが地域コミュニティのパワーになっていくと考えている。地域に必要なインフラを住民自ら運営することによって持続可能になっていくのではないかな。

③住民が自治に参加する仕組みの提供

住民がどういう事業に取り組むか、調達した資金の用途などについて熟議をして地域づくりを進めていく自治を進められないかと考えている。

一般社団法人 構想日本が展開する「自分ごと化会議」という住民会議がある。従来の住民会議では、自治会長や地域活動団体が集まることが多いが、「自分ごと化会議」では、住民基本台帳からランダム抽出して参加要請している。年齢層も取組も活動エリアも異なる住民が集まって、まちのことを話す。開催者で

ある自治体が住民に対し何かしてと頼るのでなく、自分がこのまちのためにできることがないか、自治体も住民も自分ごと化して考えるための会議である。奈良市月ヶ瀬地区では Local Coop 版の自分ごと化会議を開催している（詳細は後述）。

奈良市月ヶ瀬地区での取組

奈良市の東部地域は、奈良市の面積の半数を占めているが人口は3%。最東部に位置する旧・月ヶ瀬村は、人口約1,200人、世帯数約450世帯、高齢化率約48%（令和5年12月1日住民基本台帳）。この月ヶ瀬地区で、令和4年より Local Coop の取組が始まっている。

ワーケーションルーム ONOONO

月ヶ瀬地区で最初に取り組んだのは、ワーケーションルーム ONOONO の立ち上げである。学校給食センターを改装したもので、Local Coop の拠点となっている。令和4年3月に開設され、共助の意識醸成、地域コミュニティ向上のための域内交流と、外部企業や個人を取込み、交流人口を増加させることによる地域活性化を進めている。

「自分ごと化会議」の開催

次に、自分ごと化会議を開催した。参加要請は、自治体名で発出。最初のうちは自治体職員と住民の間に垣根があるが、回数を重ねていくうちに、住民からの質問に自治体職員が答え、一緒にやれることがないかを共に考えていくことで相互理解が進んでいく。対立構造から前向きに共に考える関係性に変化していく。

月ヶ瀬地区で開催した Local Coop 版の自分ごと化会議では、2045年の人口や高齢化率を示し、限界集落になることを率直に住民に伝えた。また、人口減少が暮らしに与える影響として、生活関連サービスの縮小、税収減による行政サービス水準の低下、空き家、空き店舗、耕作放棄地等の増加、公共交通の撤退・縮小、地域コミュニティの機能低下などの話をした。その上で、「未来の世代は、このまま月ヶ瀬村に

住み続けることができるのか？」という問いを投げかけて話し合ってもらった。月ヶ瀬地区を存続するため、中長期的に必要なことを皆で考えましょうと投げかけた。

初回の自分ごと化会議では、行政に対する不平不満が多く示されたが、それを受け止め、行政職員と住民が顔を合わせ、会議終了後にも話をしている中で、徐々に関係性が変わっていった。

日本郵政との「共助型買い物サービス」

令和5年2月には、日本郵政グループとタッグを組んだ買い物サービスの取組の実証実験を行っている。日本郵便が日々郵便物などを配達している車両の余積や既存の配達網を活用し、イオンリテール株式会社が提供する「イオンネットスーパー」の商品を地域内の拠点へ複数注文分をまとめて配達することで、日常的な買物を補完するものだ。

一般的な買い物サービスであれば自宅まで配達するが、コスト削減のほか、コミュニティ強化、住民同士の関係性構築を意識し、あえて地域拠点であるONOONOにまとめて配達し、住民に取りに来てもらっている。住民に取りに来てもらうことで、住民同士のコミュニケーションが生まれるよう仕掛けており、「共助型買い物サービス」として展開した。

日本郵政から奈良市に、総務省の地域活性化起業人制度で職員1名の研修派遣が行われており、「共助型買い物サービス」は、その職員がONOONOを拠点に活動する中で生み出した取組である。この研修派遣は、日本郵政グループが地域に自社職員を派遣して共創による新規事業を行うために実施している「ローカル共創イニシアティブ」というプロジェクトで、NCLは協業パートナーとして関わっている。

生活に必要な機能を自治会館に集約

令和5年度に入り、Local Coopを推進する現地法人として、一般社団法人Local Coop大和高原を立ち上げ、次の展開をしようとしている。

令和6年4月から開始を予定しているのが自治会館を活用した取組。6つの各地区に自治会館があるが、コロナ禍で利用率が下がったため、再び住民に集まってもらい、共助や自治の意識醸成に向けたコミ

ュニティ活性化の拠点にしようと考えている。

ただ集まってほしいと言っても住民は来ないので、生活に必要な機能を自治会館に集約する。住民交流拠点の他、再生資源の回収拠点、コミュニティバスの停留所、地域おこし協力隊の活動拠点に加え、「共助型買い物サービス」の受取拠点とすることも検討したいと考えている。結果的には見守りの機能を果たすことになると考えており、コミュニティナースを配置して福祉的な機能を展開することも想定されている。

自治会館を再生資源の回収拠点にすることで、元々は市内に36箇所あった回収拠点が6か所に集約される。それによって自分では持ってこれないという住民も出てくるため、当面は、地域おこし協力隊が取りに行き、いずれは住民の助け合いで対応していければと考えている。

地域おこし協力隊は、自治会館で住民の困り事を聞いたり、各地区の祭りや伝統的な行事など文化風習継承の手伝いをしたり、コミュニティバスの運転手も担ってもらおうと考えており、地域の見守り役になることが期待されている。持続可能性を担保するため、一人に何役も担ってもらえるようマルチタスクを常に意識しているという。

Local Coopの推進体制

令和5年6月には、Local Coop等の事業を一層推進するため、NCL、三ッ輪ホールディングス株式会社、株式会社TARTの共同出資により株式会社paramitaを設立。

株式会社paramitaがLocal Coop支援組織として、現地組織であるLocal Coop大和高原に対し、運営支援やサービス開発を担う。また、奈良市とLocal Coop大和高原が協定を締結し、Local Coop大和高原が行う様々な活動に地域住民や域外の個人が参加するという体制を目指している。

企業とのつなぎ役は、基本は株式会社paramitaであり、事業づくりに伴走して形をつくっていくまでを担う。現場の法人（奈良市の場合はLocal Coop大和高原）がすべての事業責任を負うのは現実的ではない。例えば、電力であれば、ソリューションを持った外部の企業が事業責任をとりつつ、オペレーショ

ンに関しては地域が責任を担う、そのあたりの調整や事業のつくり方も株式会社 paramita が Local Coop 大和高原や奈良市と相談しながら一緒に考えていく。

Local Coop 大和高原は地域住民による組織運営を目指している。誰かに権力が偏らないような仕組みを想定しているが、その他、現場の実情に合わせて最適な形を考えていく。

Local Coop から見えること

住民の思いに伴走する仕組みや場

月ヶ瀬地区では、地域の方々が ONOONO で活動する中で、マルシェやヨガなどのイベントを定期的で開催している。地域が衰退してきているという感覚は多くの住民にあって、活性化したいとは思っている。その思いに伴走できる仕組みや場があることで、こうした動きが生まれている。

ワーケーションスペースという拠点ができただけで、住民が容易に出入りでき、気軽に利用できる場ができた。加えて、地域おこし協力隊などのコーディネーターがいることで、やりたいことが実現できると気づいた住民が主体的に動き始めている。

月ヶ瀬という小さなまちでも、6つの地区に分かれている。それぞれのルーツやアイデンティティがあることから、決して密なコミュニケーションがとられている訳ではない。住民の主体的な活動が増えしていくと、その活動を通じて地区間や世代間の交流が生まれ、徐々に垣根がなくなっていく。ONOONO が地域住民の出会いの場になり、自主的な地域活動が生まれ、その活動を Local Coop 大和高原の事業として支えていく。このようなサイクルができればというのが彼らの構想である。

地域に身を置くことの重要性

奈良市の担当者である平山氏は、住民との距離感の重要性について次のように話す。

「行政も地域課題は分かっているが、それは表面的で定量的な数字に対する課題観にすぎない。月ヶ瀬地区の行政センターは旧・月ヶ瀬村の役場であり、

住民との物理的・心理的な距離が近いことが特徴。その特徴を生かして、課題解決に向け、お互いの課題観のギャップをなくすために、密にコミュニケーションを取ることが必要と感じている。民間企業の取組においても同様で、地域課題を正確に把握できなければ効果的な取組はできないのではないかと。

まず、現場に身を置くことで住民との物理的な距離縮め、コミュニケーションの頻度を上げることで、徐々に地域に打ち解けることができ、初めて住民と本音の話ができると感じている。」

社会関係資本の増幅による持続可能性の確保

Local Coop の取組では、どういう企画をするにしても、コミュニティがベースになるため、住民の関わりしるを出すことを意識している。

例えば、買い物サービスはドローンで利用者宅まで配達できれば、利便性という一つの課題は解決するが、孤立の解消にはならない。シングルイシューを解決することには意味がないし、それではその人は幸せにならないと考えている。人と関わるのは面倒で手間なので、放っておくと避けてしまう。だから、あえて、人と人の摩擦が起きるよう、色々な角度から議論しながら仕掛けている。

そうして社会関係資本が増幅していけば、野菜をあげるなど、つながりが生まれていく。お金を稼ごう、ではなく、助け合っていれば暮らしていけるというベーシックアセットが整っていく状況をいかにつくるかを考えている。

「共助型買物サービス」は、日本郵便が既に持っている物流と拠点を活用した取組。人はつい利便性を追求するが、利便性のみの追求では過疎地でのインフラを持続することはできない。今ある日本郵便のリソースに、共助型で住民も参画し、住民が共に運営してかつ消費もすることで持続可能になる。そこが重要な仕掛けになっている。もし取りに来られない高齢者がいれば、他の住民が持って行ってあげるかもしれない。そうならなくても、受取拠点で住民同士の会話が生まれ、コミュニケーションが豊かになっていく。

株式会社 paramita の瀧口氏は、「今よりもさらに人口減が進めば、自助（民間サービス）や公助（公的

サービス) ができることはより少なくなっていく可能性がある。すべて自治体や企業がやってくれれば住民が受け身でいたら、自分の住みたい地域で住み続けることができなくなるかもしれない。住民が参加して自ら地域を維持していく。そういう仕組みができていけば、地域の持続可能性が高まるのではないか。」と話す。

——Local Coop は、地域の存続という根本的なテーマから始まった構想である。しかし、地域住民が自ら地域のことを考え、地域の存続のためにできることに取り組む、そのための仕掛けをしていくという点では、福祉行政が取り組んでいる地域づくりと同じ方向を向いていると言える。一つ違いがあるとすれば、人と人が交わることに對する捉え方である。福祉分野では、ふれあいやつながり、交流を、誰もが望み必要としていることのように捉える傾向があるが、彼らはそうではない。人は人と関わるのが面倒なので、放っておくと避けてしまう。だから人と人の「摩擦」をあえて仕掛けている。まさに人間の真理をついていると言える。福祉分野で仕掛けてきた地域づくりは、いつのまにか一般の人や生活者の感覚から見ると、かけ離れたものになってはいないだろうか。彼らの取組から学び、見直す時が来ているのかもしれない。

まちぐるみでの保育という枠を超えた 保育園によるコミュニティ形成

「保育園のコミュニティコーディネーターによるまちづくり」

ナチュラルスマイルジャパン株式会社：まちの保育園・こども園

都内で運営する認可保育所と認定こども園にコミュニティコーディネーターを配置し、保育園と地域をつなぐ取組のほか、地域の関係者同士をつなぐ活動を展開。保育にとっての価値を重視したまちづくりにより、コミュニティ形成にまで取り組んでいる。

コミュニティコーディネーターの配置

保育園・こども園に、園と地域をつなぐ存在として、コミュニティコーディネーターを配置。園がまちに開いていくきっかけになるとともに、まちの人が園にアクセスする窓口にもなっている。

「保育を整える」が最優先

コミュニティコーディネーターの業務は、①内と内をつなぐ、②内から外に貢献する、③外から内に入ってくる（のを受け入れる）、④外と外をつなぐ、の4象限に分かれているが、このうち、①として「保育を整える」ことを最優先。保育者の余裕を生み出す業務を行うことで、外での活動を展開するための余裕を生み出している。

子どもをとりまくまちを元気にするためのコミュニティ形成

保育園としてコミュニティ形成にまで取り組む理由は、子どものためと、子どもをとりまくまちを元気にしていくため。地域社会が元気であれば、子どもが生きていく糧になると考えている。そのため、町内会主催のイベントを企画したり、公園に関する住民アンケートを実施して区に意見を伝えるなど、保育とは一見関係ないような活動にも取り組んでいる。

コミュニティコーディネーターのいる保育園

まちの保育園・こども園

練馬区の閑静な住宅街にたたずむ自然を活かした木造の保育園。ここはナチュラルマイルジャパン株式会社が運営する練馬区の認可保育所「まちの保育園小竹向原」である。



出典)まちの保育園・こども園 HP, <https://machihoiku.jp/> (2024/3/19 参照)

ナチュラルマイルジャパン株式会社は、「まちの保育園・こども園」として、都内で4か所の認可保育所、2か所の認定こども園を運営している。また、東京大学大学院教育学研究科と協定を締結し、保育・教育・研究交流連携事業を展開している。

コミュニティコーディネーター (CC)

同社が運営する保育園・こども園には、一般の保育園・こども園では見かけない「コミュニティコーディネーター」(以下、「CC」と表記)とよばれる職員が、事務員の加算により配置されている。CCは、一般的な事務員としての仕事に携わるほか、園と地域をつなぐ存在として、園がまちに開いていくきっかけになるとともに、まちの人が園にアクセスする窓口にもなっている。

CCは、編集、営業、広告、書店、アート系のディレクションなどの経験者で、異業種の人材が多い。CCは保育者の言葉を翻訳して保護者に伝える役割も果たしており、例えば、保育者が作成する保護者向

けレターを読みやすいように編集することもある。異業種の人材配置が保育の常識を問い直すことにつながっている。

小竹向原園におけるCCの活動

チーフCCとCCの2名体制

CCは、各園に1名ずつ配置されているが、小竹向原園では、チーフCCの根岸氏、CCの永井氏の2名体制となっている。チーフCCの根岸氏は園と外部のつなぎ役、CCの永井氏は内部の調整を担うことで役割分担が行われている。

また、小竹向原園は、園長とチーフCCの協働マネジメント体制となっており、園長は保育園のマネジメント、チーフCCはその他の全体調整を担っている。

保育園の園長には、園内の人間関係の調整、保育の質の確保、保護者の窓口、安全管理など、全てのトラブルシューティングが集まってくるため負担が大きい。チーフCCとの協働体制により、チーフCCが地域の対応のほか、労務管理など保育士としての専門性が不要な業務に対応することで、園長は保育の質の確保に集中できるようになっている。

CCの活動の実際：園と地域をつなぐ

小竹向原園では、近隣の高齢者施設や障害者支援施設等との交流として、園児が描いた絵や撮った写真を施設に展示させてもらったり、利用者が制作した作品を園内に展示したりしている。

また、日本大学芸術学部の学生からの依頼で、子ども関係の遊具をつくる卒業制作に協力したり、同大学の絵本づくりサークルが、園児の描いた絵をヒントに絵本をつくり、オンラインで読み聞かせを行ったこともある。

子どもたちが筍を見たいというので、CCが竹林のある家を探して突撃訪問したこともある。こうした活動を通じて一度関わりが生まれると、別の活動で協力してもらえることもあり、子どものためにつながった縁が、違う場面に活かされることもある。

CCの活動の実際：地域と地域をつなぐ

小竹向原園では、町内会と協働した活動・取組も行っている。以前、町会長から同社の松本社長に依頼があり、町内会の（加入者を増やすための）パンフレット制作を手伝ったことがあった。地域からボランティアを募り、日頃町内会にあまり関わりがない人も一緒にパンフレットを制作した。

このパンフレットを配布するための子ども向けのお祭りを、町内会主催で、チーフ CC の根岸氏が企画し、近くの神社で開催。町内会、地域住民、保育園の園児、保護者、職員など多様な人が参加した。以降、毎年度開催しており、今年で9回目を迎えている。

今年は、色々な人が通りかかって自然と参加してもらえるよう道遊びを企画、幼稚園のバス置き場を借りて、ワークショップをしたり遊び場をつくったり、近隣のパン屋さんに出店してもらうなど、地域の多様な人に参加してもらった。

チーフ CC の根岸氏が若者向けのイベントを企画することで町内会に貢献し、イベントを町内会主催とすることで、様々な企画に挑戦することができ、win-win の関係で開催できたという。

また、現在、近隣の公園を拡張する計画があるが、設計までまだ3年あるため、公園に関する勉強会を開催するとともに、町内会と協力して住民アンケート調査を実施している。アンケート調査結果を元にさらに勉強会を開催し、公園に関する意見を区に伝えようと考えている。

このように、保育園の運営とは直接的には関係なくても、場づくり・地域づくりとして行っている活動もある。

保護者同士のネットワークづくり

地域づくり、コミュニティづくりの観点では、保護者同士のネットワークづくりも CC の重要な役割となっている。

遊具棚をつくる、タイヤ・丸太を園庭に埋める、掃除をするなど、保護者に関わってもらい、共に園をつくる企画をしている。穴を掘る、埋めるなど、関わりしろをつくることで、保護者も関わりやすくなる。お客さん扱いしないのが重要と考えている。

園児の保護者から、やってみたい取組について CC に相談が入ることもある。以前、保護者からお泊り会をやりたいという話があった時には、保育者が実施するのと同じレベルで安全管理できるよう、夜の見張りなどを条件とし、チーフ CC の根岸氏が一緒に泊まることで実現した。それによって保護者の結束が深まり、コミュニティ形成の一助になったという。

園の設計上の工夫

小竹向原園にはベーカリーカフェが併設されており、一般の人が利用できるよう完全にオープンになっている。園の玄関口の手前は絵や作品の展示ができるギャラリーになっており、日頃は園の関係者のみが通行するが、必要に応じてオープンできる設計になっている。園庭は、西側にも入口がありオープンできるので、6~12月の時期には月1回程度、平日の午前中に園庭を地域住民に開放したりもしている。

社長の考えで、このように段階的にオープンできる設計となっており、こういう設計になっているからこそ、園が地域に開くとともに、地域からも受け入れることができ、色々な活動が展開できている。

【ベーカリーカフェ】



【ギャラリー】



【保育室】 右側が園庭、左側がベーカリーカフェ



出典)まちの保育園・こども園 HP, <https://machihoiku.jp/> (2024/3/19 参照)

保育園がまちづくりをするために

「保育を整える」ことが最優先

同社では、CCの具体的な活動についてガイドライン等が用意されているわけではない。ただし、CC業務の基本的な考えとして業務の優先順位がある。

CCの業務は、①内と内をつなぐ、②内から外に貢献する、③外から内に入ってくる(のを受け入れる)、④外と外をつなぐ、の4象限に分かれており、この順に優先順位がついている。

「まちの保育園」を名乗っている以上、外での活動(②③④)は重要である。しかし、あくまでも園の運営あっての外の活動なので、「保育を整える」(①)ことを最優先している。

事務や会議体を整理して保育者の仕事を減らすほか、保育者の困りごとを解消するために動いている。例えば、職員会議のファシリテーターを務め、メリット・デメリットなど情報を整理して意思決定を支援している。業界の傾向として、人間関係で退職する人もいるので、違いがあって当たり前という意識を醸成し、園内での対立が生まれにくいようコーディネートしている。また、壊れたものを修繕するなど用務員のような仕事のほか、散歩の付き添いなど保育の補助も行う。さらに、請求処理などは可能な限りICT化している。

人でなくてもできる業務はICT化し、保育の専門職でなくてもできることはCCが担うことで、保育

者に余裕を生み出し、外での活動(②③④)を展開することで、CCがつないできた地域との関係性が活かされている。

根岸氏も永井氏も、保育者が保育に集中できるよう、CCとしてどれだけ貢献できるかを考えながら仕事をしてきた。そして、現場の声を聞きながら、保育者の余裕をもっとつくりなればと考えている。

保育の価値とコミュニティの価値

CCの外での活動(②③④)は、CCから地域の関係者にアプローチすることもあれば、地域の関係者から相談が入ることもある。

外での活動には、保育にとっての価値とコミュニティにとって価値があるが、CCとしては保育にとっての価値を重視している。コミュニティにとっての価値は、どういう軸でも集まれば何らかの価値が生まれるので、多様なテーマが設けられていれば良い。その中に、保育にとって価値があるものがあれば、そこには積極的に絡んでいくという考えである。

ただし、保育にとって価値がないことは実は少ないという。そのため、地域の関係者や関係団体から相談があれば、保育にとって価値が生まれる可能性を見出しながら調整している。

例えば、以前、ある楽器を広めたいという団体からアプローチがあったが、一方的に演奏してもらうような音楽活動は一斉保育のようになってしまう可能性があるため、保育の流れも考慮して内容を調整した。該当の楽器のいくつかの種類を一つの部屋に並べて、興味のある子だけが来て話をしながら一緒に音を鳴らすという形で実施。実施方法を調整すれば、子どもにも文化を知るといった意味があると考えた。

根岸氏は、なるべく園から徒歩圏内の関係者・関係団体と交流を持つことで、地元でこういう人がいるということ、園児・保護者を含め、地域の子どもや大人に知ってもらえたらという思いでアレンジしている。

振り返りや評価の場としてのCC会

それぞれの自由な発想で活動しているCCだが、活動の振り返りや評価の場として、CC会が組成されている。

会社直営の保育園・こども園、「co しぶや」(後述)、アライアンス園(別法人だが同じ理念のもと学び合っている園)のCCが集まるCC会があり、この場で振り返りや評価も行われている。

IT業界でよく使われるKPT法(Keep=「良かったこと」、Problem=「悪かったこと、直したいこと」、Try「どうやって解決・改善するのか」)を用いて、月次で振り返りを行っている。

最近はいずれかの園で対面にてCC会を実施しており、園の見学、講座の準備、振り返り、悩み相談などを議題にしている。年間の活動をKPTに記録して、うまくいった、いかなかったの評価をしており、今後やりたい活動も併せて整理している。

CC会は、CC同士で刺激し合うとともに、取組事例やノウハウを共有する機会にもなっている。CCは一人職で困りごとやストレスを抱えることもあるため、互いに支え合う場にもなっているという。

なぜ、保育園がまちづくりに取り組むのか？

保育理念と3つの視点

なぜ保育園がまちづくりに取り組むのか。その背景には、まちの保育園・こども園の保育理念がある。

まちの保育園・こども園の保育理念は、「一人ひとりの存在そのものを喜び、互いに育みあう、コミュニティを創造する」となっており、そもそも主語が「子ども」ではなく、広い。子どもも大人も一人の市民として喜んでコミュニティを創造する、全人間を喜んでいく姿勢を示している。

その上で、3つの視点として、「1. 一市民としての子どもの尊重」「2. 子ども時代の“いま”を豊かにする家庭との連携」「3. 子どもも地域も生きるコミュニティの創造」を掲げている。

「3. 子どもも地域も生きるコミュニティの創造」では、保育園ではあるものの、「コミュニティの創造」を掲げており、まちづくりをしていこうという気概がある。地域の社会資源を活かして子どもの学びに活用していこうという観点もあれば、この保育園やこの園にいる人が社会資源となって地域に貢献していくという観点もある。この2つの軸が、CCが主に

担う領域となっている。

保育園としての地域社会への貢献

小竹向原園では、社会に関わるきっかけづくりを応援できた事例もある。大学卒業後にずっと就労していなかった若者が、園のボランティア、お祭りの手伝いから就職に至った。「ひきこもりや就労支援を必要とする人は、ちょっとしたきっかけで社会との接点を失っているのではないのでしょうか」とチーフCCの根岸氏は話す。

CCの活動の中では、地域の中で接点が少ない人にも目を向けている。町内会から距離を置いた人であっても、CCが企画する活動にボランティアとして手を挙げてくれれば歓迎している。どんな地域でも色々なしがらみはあるが、園としては分け隔てなくつながっていく考えを持っている。

また、まちの保育園・こども園のグループ会社である、まちの研究所では、「co しぶや」(神南ネウボラ子育て支援センター)を運営している。「co しぶや」は、渋谷区の妊娠期から青年期を支える渋谷区子育てネウボラ制度の基幹施設に入居している。主に妊娠期～就学前の5、6歳子どもたちが遊びながら子育ての相談を受けており、愛着の大切さを伝える講座なども開催している。このように、保育園・こども園で得た知見を地域に循環させていくことも考えている。

保育園によるまちづくりを促すためには

保育園が地域づくりに貢献する仕掛け

まちの保育園のように、保育園が地域づくりに貢献するような動きを仕掛けるにはどうしたらよいか。チーフCCの根岸氏に聞いた。

「保育園に地域づくりに貢献してもらおうとするなら、取り組むべき地域課題を保育園に伝えて、それに応じて補助金を出すのが一番わかりやすいかもしれない。地域福祉、包括的支援に資する会議体を保育園の中で開催してくださいと投げかけてもらえると、保育園としてはわかりやすく動きやすい。

ただし、保育園としては、どの団体とつながれば良いのか最初のうちは手探りになるので、補助金を交付する時に所管の自治体がつないでくれると良い。現状では、福祉施設と保育園、行政の関係部署と話す場がないので、自分たちで開拓していかなければならない。

地域の現状を知る上で、例えば、ひきこもりの実態を知りたいと、保育園から行政の所管課に連絡しても情報をもらえないと思う。自分たちが貢献できることを検討できるよう、行政から情報をもらえたり、活動資金を補助してもらえ、専門職を派遣してもらえ等の支援があればと思う。」

補助の枠組みの見直し

小竹向原園では、不登校、ひきこもり等の子どもと小学校に通っている子どもが交わる場所が地域に少ないことを受け、そのための取組を検討している。しかし、こうした活動に取り組む上で、一般的な株式会社が活用できる補助金はなく、NPO 法人を立ち上げて公益財団法人 日本財団などの補助金の申請をするしかないという。補助対象を広げるなど補助の枠組みを見直していくことも必要と考えられる。

また、地域づくりに関する補助金の交付に関しても、根岸氏は「有名人を呼んで地域住民が集まるイベントを開催して終わり、というのではなく、例えば自己紹介をするなど顔なじみが増えるような仕掛けを、補助金の交付要件に加えるのも有効ではないか」と話す。単に人が集まるだけでなく、いかにつながるか、そのための仕掛けが求められている。

保育園がコミュニティ形成に取り組む意味

子どもを保護者や保育園だけで育てるのではなく、まちぐるみでの保育を促していくのは、様々な保育園・こども園で取り組まれている。しかし、まちの保育園では、その枠を超えて、保育園としてコミュニティ形成にまで取り組んでいる。保育園が、なぜ、そこまで取り組むのか、根岸氏に聞いた。

一つは、子どものためである。保育園は若い女性が多く、核家族化も進んでいる中で、多様な世代や人格

と触れ合うこと自体が子どもたちにとって教育的な効果が大きい。地域の文化を知るとともに、多様な人格モデルに出会うことで反面教師にもなるし、憧れにもなる。色々な人と接点を持つことが子どものためになる。

もう一つは、子どもをとりまく社会をつくっていく、まちを元気にしていくためである。地域社会が元気であれば、子どもが生きていく糧になる。根岸氏は、「暗い顔した大人が周りにいるよりは、おもしろい大人がたくさんいた方が良いでしょう。公園も黙っていたらつまらない公園になってしまうかもしれないけど、素敵な公園を大人ががんばって作っていて、子ども達の意見もそこに反映されればこんなに楽しいことはない。だからこそ、保育とは一見関係ないような取組も行っています」と話す。

この二つの視点は、法人の CC には繰り返し伝えており、どの CC も意識して活動していると言う。

———まちの保育園・こども園が取り組むまちづくりは、保育にとっての価値を重視しつつも、子どもだけでなく、大人も含め地域に暮らすありとあらゆる人を元気にしていく力を持っている。

一般的には、地域に保育園などの子どもの施設があることに対して、地域から様々な目や意見があるのも事実である。しかし、地域の宝である子どもたちに、多様な機会を得てもらい、のびのびと育ててほしいというのは、共通項を持ちにくいこの時代において、地域の人々がつながる重要なキーワードの一つなのかもしれない。

福祉分野における地域づくりでは、担い手が少ない、住民の地域に対する意識が希薄といった声がよく聞かれるが、本当にそうだろうか？福祉行政が見ている「地域」や捉えている「住民」というのは、実はかなり狭い範囲なのかもしれない。レンズを変え、視野を広げてみれば、地域には様々な資源が見つかるのではないだろうか。