

令和5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

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
報告書



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

令和6（2024）年3月

— 目 次 —

第1章 本事業の目的と実施内容	1
1. 本事業の背景と目的	1
2. 本事業の全体像.....	1
3. 本事業の実施概要	3
4. 実施体制.....	11
5. 成果等の公表計画	12
第2章 有識者ヒアリング調査結果	13
1. 実施経過.....	13
2. ヒアリング調査記録	14
第3章 自治体ヒアリング調査結果	40
1. 実施経過.....	40
2. ヒアリング調査記録	41
3. 自治体事例集	102
第4章 地域づくりヒアリング調査結果	136
1. 実施経過.....	136
2. ヒアリング調査記録	137
3. 地域づくり事例集	172
第5章 自治体担当者向けガイドブック	200
第6章 包括的な支援体制の構築に向けた論点	260

第1章 本事業の目的と実施内容

1. 本事業の背景と目的

社会福祉法第106条の3において、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ことが、市町村の努力義務となっている。行政が包括的な支援体制を整備するための一つの手段として、社会福祉法第106条の4に重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」と表記）が定められているが、重層事業はあくまでも任意に実施する事業であり、例えば地域包括ケアシステムを全世代型にするなど、重層事業以外の方法により包括的な支援体制の構築を目指している自治体も存在する。ただし、こうした自治体における体制のあり方は様々であることから、実態を網羅的に把握できていない。

本調査研究では、こうした状況・課題等を把握し、制度横断的な機能の範囲を確認することにより、包括的な支援体制の構築に必要な要素を明らかにするとともに、包括的な支援体制を構築するための重層事業の効果的な関わり方を明確化することを目的として実施した。

具体的には、以下3つの目的を設定した上で、調査研究事業を実施した。

- ①社会福祉法第106条の3で規定される「包括的な支援体制」について、その基本的な機能と整備手法を把握する。
- ②包括的な支援体制の整備において重層的支援体制整備事業を活用した場合のメリットを明確にするとともに、今後重層事業に取り組もうとする自治体がより円滑に実施できるよう事業活用にあたっての留意点を整理する。
- ③さらに、包括的な支援体制において重要となる地域づくりの手法について、従来の形式にこだわらない新たな手法を事例として把握する。

2. 本事業の全体像

(1) 全体構成

本調査研究事業の全体構成は、以下の通りである。

包括的支援に関する概念整理と各分野における包括的な支援体制に向けた取組のあり方等を把握するため、有識者ヒアリング調査（第2章）として、4分野の学識者を対象に聞き取り調査を実施した。

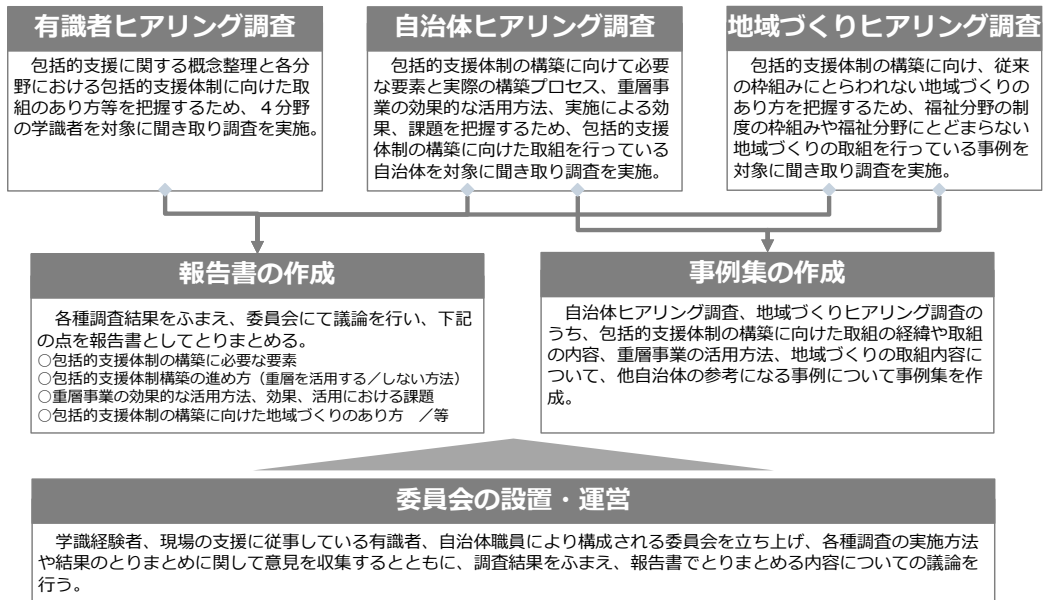
また、包括的な支援体制の構築に向けた取組を行っている自治体を対象に自治体ヒアリング調査（第3章）、福祉分野の制度の枠組みや福祉分野にとどまらない地域づくりの取組を行っている事例を対象に地域づくりヒアリング調査（第4章）を行った。両調査の結果をもとに、事例集（第3章3. / 第4章3.）を作成した。

これらのプロセスを有識者の意見を収集しながら進めるため、検討委員会を設置・運営した。

各種ヒアリング調査、検討委員会での検討結果をふまえ、包括的な支援体制の構築に必要な要素、その構築の進め方、重層事業の効果的な活用方法、包括的な支援体制の構築に向けた地

域づくりのあり方等を整理して、自治体担当者向けのガイドブック（第5章）を作成した。また、検討・議論の過程において、今後の制度見直しに向けた論点（第6章）として想定されるものを整理した。これらを取りまとめる形で本報告書を作成した。

図表 1-1 本事業の全体構成



(2) 実施スケジュール

本事業の実施スケジュールは、以下の通りである。

図表 1-2 実施スケジュール

	令和5年						令和6年		
	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
【検討委員会】									
■ 委員会設置、事前協議	→								
■ 開催				▲ 第1回		▲ 第2回			▲ 第3回
【有識者ヒアリング調査】									
■ ヒアリング実施計画の作成	→								
■ ヒアリング調査の実施		→							
【地域づくりヒアリング調査】									
■ ヒアリング実施計画の作成			→						
■ ヒアリング調査の実施				→					
【自治体ヒアリング調査】									
■ ヒアリング実施計画の作成			→						
■ ヒアリング調査の実施					→				
【事例集の作成】					→				
【報告書の作成】						→			

3. 本事業の実施概要

(1) 有識者ヒアリング調査

① 目的

包括的な支援体制の構築は、分野横断的に進めていくものであるが、高齢・障害・子ども・生活困窮の各分野で、「包括的支援」の捉え方や、包括的な支援体制構築のゴールイメージ、現時点での支援体制の構築状況や課題は異なると考えられる。そこで、包括的支援に関する概念整理と各分野における包括的な支援体制に向けた取組のあり方等を把握するための有識者ヒアリング調査を行った。

② 調査対象

調査対象は以下の通り。

図表 1-3 有識者ヒアリングの調査対象

小澤 温 氏	筑波大学大学院 人間総合科学学術院 リハビリテーション科学学位プログラム 教授	障害分野
柏女 霊峰 氏	淑徳大学 総合福祉学部 教授	子ども分野
鐺木 奈津子 氏	上智大学 総合人間科学部 准教授	生活困窮分野
高良 麻子 氏	法政大学 現代福祉学部・人間社会研究科 教授	高齢分野

※五十音順

③ 調査内容

- ・当該分野における「包括的支援」の捉え方
- ・当該分野として目指す包括的な支援体制の姿
- ・個別支援と地域づくりの関係性の捉え方
- ・地域づくりの取組の歴史と今後目指すべき方向性
- ・包括的支援に向けて整備すべき当該分野の支援体制
- ・当該分野の支援体制の現状・課題
- ・包括的な支援体制の構築の進捗状況の評価の在り方
- ・当該分野の取組を全世代に展開することで包括的な支援体制の構築に取り組んでいる事例
／等

④ 調査方法

訪問による聞き取り調査（オンラインも併用して実施）

⑤ 調査実施期間

令和5年8～9月

(2) 自治体ヒアリング調査、自治体事例集

① 目的

包括的な支援体制の構築に向けて必要な要素と実際の構築プロセス、構築における重層事業の効果的な活用方法、活用による効果、活用上の課題等を把握することを目的として、自治体ヒアリング調査を実施した。

【自治体ヒアリング調査にて把握する事項】

- ・ 包括的な支援体制の構築に必要な要素
- ・ 重層事業を活用せずに、包括的な支援体制の構築に取り組む方法
- ・ 重層事業をきっかけに、包括的な支援体制の構築に取り組む市町村の状況
- ・ 重層事業の効果的な活用方法と活用した場合のメリット
- ・ 重層事業の活用を一層進める上での課題。

② 調査対象

前述の【自治体ヒアリング調査にて把握する事項】に基づき、調査対象選定の考えを整理し、選定基準を以下の2点とした。

- ① 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史の長さ
- ② 重層事業の実施の有無

また、個別支援と地域づくりの関係の重要性から、地域づくりに積極的に取り組んでいる市町村も調査対象に含めた。さらに、人口規模のバランスを考慮して選定した（10万人以上／10万人未満／5万人未満など）。

図表 1-4 自治体ヒアリング調査にて把握する事項、調査対象、選定基準

【本調査にて把握する事項】	調査対象	選定基準
包括的な支援体制の構築に必要な要素	取組の歴史の長い市町村	① 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史の長さ
重層事業を活用せずに、包括的な支援体制の構築に取り組む方法	取組の歴史が長く、重層事業を実施していない市町村	① 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史の長さ ② 重層事業の実施の有無
重層事業をきっかけに、包括的な支援体制の構築に取り組む市町村の状況	取組の歴史が短く、重層事業を実施している市町村	① 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史の長さ ② 重層事業の実施の有無
重層事業の効果的な活用方法と活用した場合のメリット	重層事業を実施している市町村 ただし、取組の歴史が長い市町村と短い市町村では考えが異なると考えられるため両方を選定	① 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史の長さ ② 重層事業の実施の有無
重層事業の活用を一層進める上での課題	重層事業を実施している市町村と重層事業を実施していない市町村	② 重層事業の実施の有無

図表 1-5 自治体ヒアリング調査対象の調査対象の考え

②重層事業の実施の有無		
①包括的支援 の取組の歴史の長さ	実施している	実施していない
重層事業制度化前より取組 (歴史が長い)	調査対象	調査対象
重層事業制度化後に取組 (歴史が短い)	調査対象	— (個別の事情を把握できている 場合を除き、調査対象外)

<調査対象の選定方法>

- ・重層事業（R3～5）及びモデル事業（H28～R2）の実施状況
※選定基準①取組の歴史の長さについて、情報がなく不明な場合は、モデル事業（H28～R2）の実施の有無で判断
- ・厚生労働省が実施した「重層的支援体制整備事業に関する自治体アンケート調査」（令和5年6～7月）への回答内容に基づく選定
- ・委員会委員からの情報提供や推薦
- ・厚生労働省からの情報提供や推薦
- ・その他、事務局による情報収集

③ 調査内容

(1) 包括的な支援体制の構築に向けた取組の歴史の長い市町村

- ・包括的な支援体制の構築に向けた取組の歴史（個別支援と地域づくり）
- ・分野・部門横断的な取組の範囲
- ・分野・部門間の連携・協働の体制
- ・個別ケースに対する支援体制・支援の流れと各分野・部門の関わり
- ・個別ケースに対する支援と地域づくりの関係性
- ・包括的な支援体制の取組プロセスにおける各部門の意識・行動の変化
- ・（重層事業を実施している場合）予算の具体的な支出先、多機関協働事業等の実施体制、事業実施による効果・変化、重層事業の制度上の課題
- ・（重層事業を実施していない場合）事業を実施していない理由、包括的な支援体制構築に向けた取組の財源、重層事業の制度上の課題 / 等

(2) 包括的な支援体制の構築に向けた取組の歴史の短い市町村

重層事業を実施している場合

- ・重層事業を実施したきっかけ、問題意識
- ・重層事業への移行に向けて取り組んだこと

- ・重層事業の予算の具体的な支出先
- ・多機関協働事業等の実施体制
- ・個別ケースに対する支援体制・支援の流れと各分野・部門の関わり
- ・個別ケースに対する支援と地域づくりの関係性
- ・重層事業の実施による効果・変化
- ・重層事業の制度上の課題

重層事業を実施していない場合

- ・包括的な支援体制の構築に向けた取組状況
- ・現在の取組の財源
- ・重層事業の検討状況
- ・重層事業を実施していない理由
- ・重層事業に対する期待
- ・重層事業の制度上の課題

④ 調査方法

訪問による聞き取り調査。

⑤ 調査実施期間

令和5年11～12月

⑥ 調査対象

調査対象は以下の通り。

図表 1-6 自治体ヒアリング調査対象の基本情報

自治体名	総人口	重層事業の 実施の有無	モデル事業 実施年数	移行準備事業 重層事業の開始年度
神奈川県 茅ヶ崎市	246,394人	有	2年	R3～移行準備 R4～重層事業
東京都 渋谷区	229,412人	有	実施なし	R5～重層事業
宮崎県 都城市	161,605人	有	3年	R3～移行準備 R4～重層事業
静岡県 焼津市	137,199人	有	実施なし	R5～移行準備
愛媛県 宇和島市	70,019人	有	4年	R3～重層事業
石川県 加賀市	63,486人	無	実施なし	—
石川県 津幡町	37,508人	無	実施なし	—
岐阜県 飛騨市	22,527人	無	実施なし	—

※総人口の多い順。総人口は、令和5年1月1日住民基本台帳人口より。

(3) 地域づくりヒアリング調査、地域づくり事例集

① 目的

包括的な支援体制を具体化していくためには、地域づくりのあり方についても、「通いの場づくり」「サロン」といった従来型の取組に加え、新たなアプローチが求められている。各分野の従来型の取組では、「意識の高い住民」が中心となった活動や当事者による集まりなど、地域社会の限定的なコミュニティが中心となっており、支援を必要とする人の幅広いニーズへの対応が難しかった。また、費用面でも行政の財源以外の選択肢を広げることが困難であった。

包括的な支援体制の構築に向けては、従来の枠組みにとらわれない地域づくりの取組も期待され、これらの取組においては多様な財源の活用も行われていると考えられる。そこで、福祉分野の制度の枠組みや福祉分野にとどまらない地域づくりの取組を行っている事例収集を目的として、ヒアリング調査を行った。

② 調査対象

包括的な支援体制の具体化には、従来のような福祉領域への関心が必ずしも高くない人や、一見すると福祉ニーズを持つ人たちとは関係性が薄そうな人も含め、幅広い取組を生み出すプラットフォームを形成していくことが求められる。また、こうした従来の枠組みにとらわれない地域づくりの取組では、多様な財源の活用も行われていると考えられる。

さらには、福祉分野の中でも子ども分野においては、地域づくりの取組が他分野と比べて十分に普及していないと考えられ、地域ぐるみの子育てを進めるための取組のノウハウも求められていると考えられる。

以上をふまえて、以下の視点から調査対象の選定を行った。

○福祉分野以外の地域振興・まちづくり等の取組に対する福祉の視点の投入といった形での地域づくり

○多分野の関係者が参画するプラットフォームの形成による地域づくりの発展

○公的財源のみに頼らない地域づくりの取組

○子ども分野における地域づくりの取組

<調査対象の選定方法>

- ・委員会委員からの情報提供や推薦
- ・厚生労働省からの情報提供や推薦
- ・その他、事務局による情報収集

③ 調査内容

- ・地域づくりの取組の経緯
- ・地域づくりの取組の現状（取組内容、財源、体制等）
- ・取組に対する自治体の関わり、役割
- ・地域づくりの取組と個別ケースに対する支援（参加支援等）の関係性
- ・地域づくりの取組の当初の狙いと実際の取組による変化
- ・地域づくりの取組の今後の展望 / 等

④ 調査方法

訪問による聞き取り調査。

⑤ 調査実施期間

令和5年10～12月

⑥ 調査対象

調査対象は以下の通り。

図表 1-7 地域づくりヒアリングの調査対象

取組主体	取組の名称
福岡県久留米市等	はじける文化と地域ロマン、地域福祉 NEO、久留米らしい重なり方デザイン事業、地域と福祉の編集事業
田辺市 熊本大学	たなべ未来創造塾
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
株式会社 paramita 一般社団法人 Next Commons Lab 等	Local Coop

(4) 自治体担当者向けガイドブック

① 目的

包括的な支援体制に関しては、「地域共生社会」「地域福祉」「包括的な支援体制」「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、これらを一つの文脈で分かりやすく説明している文書がないため、市町村担当者の中には混乱している人もいると考えられる。

また、「包括的な支援体制」が社会福祉法 106 条の 3 で市町村の努力義務として示される一方、重層事業は手挙げによる任意事業となっている。したがって、重層事業を活用せずに包括的な支援体制に取り組むことも可能だが、包括的な支援体制の整備に向けた取組の在り方は明らかになっていない。

そこで、自治体担当者を対象に、地域共生社会の実現に向けた「包括的な支援体制の整備」とは何を目指すものなのか、またその具体的な取組のあり方や市町村に求められる変革、さらに重層事業の効果的な活用方法等を解説することを目的としてガイドブックを作成した。

② 読み手

- これから包括的な支援体制の整備に取り組む自治体担当者
- すでに包括的な支援体制の整備に取り組んでいる自治体担当者

③ 構成・内容

- 考え方編は、包括的な支援体制とは何かについて理解を深めるための解説、実践編は包括的な支援体制に向けて自治体は何をすべきかに関する解説とした。
- 具体的な取組の紹介については、自治体事例集、地域づくり事例集の該当箇所も表記した。
- ガイドブックの構成は、以下のとおり。

考え方編

1. 地域共生社会と包括的な支援体制が目指すものとは
2. 個別支援は、どう変わるべきか
3. 地域づくりとは、何をすることか

実践編

4. 市町村行政に求められる変革
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

なお、検討・議論の過程において、今後の制度見直しに向けた論点として想定されるものについては、「包括的な支援体制の構築に向けた論点」として別途整理した。

(5) 検討委員会の設置・運営

① 委員構成

検討委員会委員及びオブザーバーは、以下の通りであった。

図表 1-8 検討委員会 委員

氏名	所属
片山 睦彦	社会福祉法人 光友会 業務執行理事（元・藤沢市職員）
竹端 寛	兵庫県立大学 環境人間学部 准教授
中間 あやみ	特定非営利活動法人 抱樸 希望のまち事業部 部長（兼）重層的支援体制整備事業 統括責任者
◎永田 祐	同志社大学 社会学部 社会福祉学科 教授
西 ミキ	加賀市 市民健康部 相談支援課 課長
森脇 俊二	氷見市社会福祉協議会 事務局次長 兼 地域福祉・ボランティア推進課長

◎座長

（五十音順、敬称略）

図表 1-9 検討委員会 オブザーバー

氏名	所属
米田 隆史	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室 室長
高坂 文仁	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室 室長補佐
石原 珠代	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室 室長補佐
犬丸 智則	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室 支援推進官
鈴木 菜々子	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室 支援調整係長（併）自治体支援係長
嵩井 千遥	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室 主査
吉井 綾音	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室 係員
高久 樹	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 地域共生社会推進室 係員

（敬称略）

② 開催経過

開催日時、開催方式・場所、議題は、下記の通りであった。

図表 1-10 開催日時、開催方式・場所、議題

	開催日時	開催方式・場所	議題
第1回	令和5年 10月3日 13:00~15:30	対面開催 TKP 東京駅カンファレンスセンター カンファレンスルーム 1A	<ul style="list-style-type: none"> 自治体アンケート調査結果の報告 有識者ヒアリング調査結果の報告 地域づくりヒアリング調査実施計画、自治体ヒアリング調査実施計画 包括的な支援体制の構築に関する論点
第2回	令和5年 12月19日 9:30~12:00	対面・オンライン開催 TKP 東京駅カンファレンスセンター カンファレンスルーム 1A	<ul style="list-style-type: none"> ヒアリング調査結果中間報告 事例集の構成案 包括的な支援体制の構築に関する論点 ガイドブック構成案
第3回	令和6年 3月8日 9:00~12:00	対面・オンライン開催 TKP ガーデンシティ PREMIUM 東京駅丸の内中央 カンファレンスルーム 12B	<ul style="list-style-type: none"> ヒアリング調査結果最終報告 包括的な支援体制の構築に関する論点 ガイドブック案 事例集案

4. 実施体制

本事業の実施体制は、以下の通りであった。

図表 1-11 事業実施体制

氏名	所属・役職
岩名 礼介	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部長、主席研究員
清水 孝浩	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 主任研究員
齋木 由利	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 経済政策部 主任研究員
窪田 裕幸	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 研究員
松井 望	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 研究員
西尾 秀美	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 研究員
平安乃	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 経済政策部 研究員
信國 舞	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 研究アシスタント
三浦 美恵子	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 研究アシスタント

5. 成果等の公表計画

報告書、ガイドブック・事例集については、事業実施主体である三菱UFJリサーチ&コンサルティングの公式HPにて公開し、厚生労働省を通じて全国の自治体に対し、広く周知を行う。

第2章 有識者ヒアリング調査結果

1. 実施経過

調査対象、実施日は、下記の通りであった。

図表 2-1 調査対象の有識者、実施日

有識者名	所属	実施日
柏女 霊峰 氏	淑徳大学 総合福祉学部 教授	令和5年8月24日
小澤 温 氏	筑波大学大学院 人間総合科学学術院 リハビリテーション科学学位プログラム 教授	令和5年9月8日
高良 麻子 氏	法政大学 現代福祉学部・人間社会研究科 教授	令和5年9月12日
鏑木 奈津子 氏	上智大学 総合人間科学部 准教授	令和5年9月15日

2. ヒアリング調査記録

(1) 柏女 霊峰 氏

1. 子ども家庭福祉の動向

- ・ 柏女先生より事前に頂いた資料（子ども家庭福祉関係の研修で使用した資料の抜粋）をもとにご説明。
- ・ 地域共生社会の定義
 - 「地域共生社会」は、2015年の厚生労働省・新たな福祉サービスのシステム等の在り方検討プロジェクトチーム『誰もが支え合う地域の構築に向けた福祉サービスの実現ー新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン』で最初に言葉として用いられた。この言葉は一般的な用語というよりも、操作的に定義された用語であり、かつ政策的な課題であることに注意しなければならない。
- ・ 地域共生社会の背景
 - 第一に、人口減少社会が到来したこと。
 - 第二に、問題が輻輳的に起こること（例：ヤングケアラー）。
 - 第三に、社会福祉法人などの地域に多く存在する社会資源が相互に連携することで、制度の谷間にある生活課題に有効に対処しようという動向がある。
 - 第四に、支え手と受け手に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち支え合うことが重要になっていること。
- ・ 地域共生社会づくりと子ども家庭福祉
 - 2014年に、子ども分野のプラットフォームをどのように作るかについてマニュアルを作成した（全国社会福祉協議会「子どもの育ちを支える新たなプラットフォーム～みんなで取り組む地域の基盤づくり～」）。実践の場として、ある市町村では、プラットフォームを中心に活動を広げている。現在ステップ3～4段階にきている。
- ・ こども家庭福祉の課題
 - 政府は3月に「こども・子育て政策の強化について（試案）」を取りまとめたが、政策メニューそのものが重要ではないと考えている。子ども・子育てについて最も大きな課題は、こども・子育ての基礎構造そのものが介護に比べて遅れていることであり、介護が目指しているような地域・市町村域を中心とした包括的で継続的(切れ目のない)支援体制を作り上げていくことであると思っている。そして、そのことが、最大の子ども虐待防止対策につながると考えている。
 - 子ども家庭福祉供給体制改革の動向として最も特徴的なのは、(1)いわゆる「少子化対策」(子ども・子育て支援)と(2)要保護児童福祉で政策が分かれていることである。(1)は市町村を中心とした体制で、(2)は都道府県を中心とする体制である。厚労省の地域共生社会の提案には、都道府県の関与が含まれていないので、子ども分野から見れば片側飛行となっている。子ども分野は、高齢分野・障害分野とは異なり、市町村が半分、残り半分は都道府県が所管している。それを一緒にしていかなければ包括的な支援はできないという基本的な問題がある。

- ・ これからの子ども家庭福祉の視点
 - 子ども家庭福祉の課題は以下の4点である。
 - 1点目は、子ども家庭福祉実施体制が都道府県と市区町村の二元化体制になっていることが、狭間に落ちる子どもと親を生み続けている。虐待死はまさにその実例である。
 - 2点目は、教育と福祉の分断は非常に深刻であること。子ども家庭庁にも教育そのものは含められなかった。
 - 3点目は、このため、地域包括的で切れ目のない支援が行いにくい基礎構造を有していること。また、行政が中心であるため、民間の専門性と機動性が活用できない。例えば、介護分野は社会保険の仕組みなので、専門性を尊重し行政はバックアップの体制をとりやすい。複数のサービスを利用する場合も、介護支援専門員がケアプランをまとめて作成する。しかし、子ども分野では、どのサービスを利用するにも、個々の事業所に親が確認して個別に決めていく必要がある。ケアプランを作るような仕組みがなく、全て行政が決めてしまっている。
 - 4点目は、子育てを支援する原理が浸透していないこと。子育てに対する親（家庭）の第一義的責任は、児童福祉法、教育基本法、子ども基本法などすべてに規定されているが、それが拡大解釈され親の負担を増幅させている。
- ・ 子ども家庭基礎構造の特色
 - 実施主体が都道府県と市町村に分かれていること。
 - 行政がサービスを決定していること。
 - 子ども家庭福祉の費用が個人給付と行政処分に伴う措置費、事業者に対する補助金に分かれていること。
- ・ これからの子ども家庭福祉供給体制の方向
 - 子ども家庭福祉供給体制を変える必要がある。成人、特に高齢者の施策と比較すると、①都道府県中心、②職権保護中心、③施設中心、④事業主給付中心、⑤税中心、⑥保健福祉と教育の分断、の6点が挙げられる。さらに欧米のシステムと比較すると、⑦限定的司法関与 を挙げることができる。これらを変えていく必要がある。
 - 育児を社会保険の仕組みにのせていく必要がある。現在は、年金・医療・介護が橋の上ののっけていて、少子化対策を橋げたの位置づけ（公共事業で子どもを増やそうとする）で考えているが、それでは子どものための政策は出てこない。これからは「年金・医療・育児・介護」の4分野で再構築し、育児を公共事業ではなく、社会保障の仕組みとして考えていく。人間の一生を包括的に支援する仕組みをつくっていく必要がある。特に実施主体や財源の違いを整理していく必要がある。
- ・ これからの子ども家庭福祉への提言
 - メインシステム：市町村を実施主体とし、介護保険制度のような給付制度を中心としつつ子ども・子育て支援制度を改善し、子育て支援専門員（仮称）のような民間の専門性を最大限活用したケアマネジメントを実現する。
 - サブシステム：子ども虐待防止・社会的養護システムについて、都道府県が持っている措置権を市町村に移譲する議論が行われている。

- メインシステム（地域子育て家庭支援）とサブシステム（社会的養護）とをつなぐマクロ、メゾ、ミクロレベルの改革が必要。特に今手薄なのはハイリスク家庭支援（都道府県と市町村所管の狭間）なので、仕組みの改善が求められる。
- 財源は、社会保険の仕組みをもとに検討を進める。
- 支援メニューとしては、「こども誰でも通園制度」は親の負担軽減の観点で議論されているが、そうではなく、基本保育制度として、全ての子どもが一定時間の保育を保証される仕組みに、子どもの視点で変えていく必要がある。
- ・ 地域包括的・継続的支援の可能性—検討のための先駆的取組—
 - ある都道府県の子育て支援プラン作成の実践例では、研修を受けた保健師や保育士が都道府県から子育て支援コーディネーターとして認証され、子育て支援プランを作成している。
 - サービス調整会議とケアマネジメントを市町村で試行している事例もある。子育て世代包括支援センター、市区町村子ども家庭総合支援拠点、児童発達支援センターの合同カンファレンスを行い、包括的にサービスを調整・提案している。
 - 里親応援ミーティングなどの取組もある。里親への委託は都道府県が行っているため、市町村は把握していない。そのため、里親が市町村に子育ての相談に行っても、子どもの住民票が違うということで支援が受けられない。
 - そこで、ある都道府県では、里親に委託する時に、里親支援機関や里親支援専門相談員のほか、子どもが幼児であれば保健センター、入所する可能性のある保育所・幼稚園、各種手続きに対応する市町村窓口等の関係者が一堂に会し、里親子と対面して情報共有を行っている。何かあれば相談してくださいとしておくことで、里親も安心して子育てができる。
 - 里親は子どもの心理的親、キーパーソンではあるが、だからと言ってすべてを抱え込む必要はない。一時預かりなどのサービスを上手に使うことで、子育てできることが重要である。
 - 包括的な支援を行うには多職種連携と多機関連携が求められ、人材育成が必要になる。ある都道府県では、対人援助技術研修を行っている。保健センターには保健師など一つの施設に一つの専門職が中心になっているので、子ども分野では多職種連携と多機関連携が相当重なる。特に多職種連携に焦点を当てると、養成課程が分かれているので、専門職倫理も倫理行動も異なる。多職種連携をする上で価値観の違いが障壁となってしまう。そこで研修では、多職種連携やチームアプローチの重要性を学んだり、事例検討する時にファシリテーターに求められる素養（各職種の専門性を尊重など）を学んでもらっている。こうした取組の必要性が、特に子ども分野では理解されにくいと感じている。
- ・ 基本保育制度
 - 基本保育制度とは、「就学前児童は、その年齢に応じ、単独でまたは子どもの保護者とともに、一定の時間、継続して、基本保育を利用することができる」という制度である。

- ▶ ある都道府県では、2015年より在宅育児家庭通園モデル事業を創設。子どもに「同世代の子どもや親以外の大人とのかかわりのなかで健やかに育つ機会を提供」するとともに、親にとっても「保育士や他の親等との関わりや社会活動に参加することで精神的不安を軽減」することを目的に、通園に準じた保育サービスを実施している。マイ保育園登録事業（妊娠した段階でかかりつけの保育園を決め、沐浴などの仕方、離乳食のつくり方などを出産前に学ぶ）とも連携している。一時保育切符、子育て支援プランもあわせて実施している。

2. 子ども分野の支援体制の現状・課題

(1) 「縦」の分断と「横」の分断

- ・ 子ども家庭福祉の大きな課題は、都道府県と市町村の二元化体制になっているという縦の分断と、教育と福祉の横の分断である。学問的にも「教育」と「福祉」に分かれているが、「教育福祉」という理念で整理する必要がある。「教育福祉学」の定義を明確にして主たる領域を整理し、子ども・子育て政策における福祉と教育とのクロスオーバー領域に示している分野を中心に連携して実践を重ねていく必要があると思う。この中に、スクールソーシャルワーカー（以下、「SSW」）も入っている。
- ・ 教育と福祉の連携を進めていくうえで、認定こども園やフリースクールの代表、SSW など（柏女先生提供資料：子ども・子育て政策における福祉と教育とのクロスオーバー領域表）は、キーパーソンになりうると思う。研究・実践のフィールドになると思うので、どのように整理していくか。
- ・ ただし、SSWは社会福祉士を採用しているとは限らず、生徒指導を担当している教員が担っているケースが半分程度ある。そうした学校では、学校教育の専門性だけで子どもを支える体制をつくっていることになる。

(2) 専門職を十分活用できていない

- ・ 重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」）には、子育て分野からは利用者支援事業と地域子育て支援拠点事業が対象となっている。利用者支援事業は、保育コンシェルジュと呼ばれる通り、保育関係のサービスを調整する役割を持っている。地域子育て支援拠点事業も、支援者には特に資格が求められていない。一方で、他分野で重層事業の対象となっている地域包括支援センター等は専門職が配置されているので、一体的な実施となっても子育て分野の人材は何もできないのではないか。
- ・ 一方で、こども家庭庁は、子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）と子ども家庭総合支援拠点を見直して、こども家庭センターという拠点を作ろうとしている。その拠点の中で、サポートプランを作成することになっているが、これを行政が作成することになっている。高齢・障害分野では、ケアプランの作成は民間事業者任せにしているが、こども家庭センターでは公務員が作成することになっているのが大きな違いである。行政が支援内容を決定するという今までの仕組みを変革できていない。こども家庭センターの職員が重層事業でうまく関われるとは思えない。

(3) 事業予算確保の難しさ

- ・ 子ども分野では、一つずつ予算要求をしなければいけないため、高齢分野等とは異なり、包括的に支援できるような人員体制をそもそも確保することが難しい。専門職の配置基準を定めるようなものも存在しないので、財政面で余裕のない市町村では特に体制を整えることは難しい。一方、高齢分野は需要が増加すれば、それに応じて給付が行われる仕組みではあるので、大きな違いである。

(4) ヤングケアラーの課題への対応

- ・ 例えば、ヤングケアラーの課題を、重層事業を実施せずに解決しようとする、介護支援専門員、相談支援専門員、こども家庭センターの職員が、サポートプランで連携していくことが現実的ではないか。
- ・ 事例検討をしていると、ヤングケアラーの場合のキーパーソンは、介護支援専門員、相談支援専門員、市区町村子ども家庭総合支援拠点の専門職（保健師、社会福祉士など）であり、これらのメンバーが合同カンファレンスをして支援していくことが現実的な方法だと思う。場合によっては、児童相談所なども入って、4者で協議していくことも考えられる。

(5) 横申しをさす学識者の少なさ

- ・ 自身は分野横断的に深めることをライフワークにしているが、子ども分野の有識者の多くは虐待、障害児、母子家庭の専門家と分かれているので、横申しをさして考える専門家は少数派だろう。

(6) 都道府県による後方支援

- ・ 先駆的に取り組んでいる都道府県では、市町村で取り組むための後方支援として人材育成などを行っているが、体系化して取り組んでいるわけではないので、予算が確保できなくなるとやめてしまう可能性がある。

(7) 専門職の養成課程の見直し

- ・ 現在、保育士の資格を持つ人は、最短1年の養成過程で介護福祉士の資格を取得できるように、相互のわたりをよくできるとよい。加えて、共通に必要な領域（生活課題、ケア等）を議論しながら共通基礎課程を作っていくことも重要である。この点については今後の進展を期待している。

3. 子ども分野における地域づくり

(1) 重要視されていない地域づくり

- ・ 子ども分野では地域づくりはそこまで重要視されていない。子育て家庭は、子育てしやすい街があると引っ越し・移動をするためである。地域の目があるために、子どもを泣かせると通報されるなどの恐れもあり、地域とのつながりが逆に悪い方向へ働くこともある。

- ・ 先駆的な地域子育て支援拠点は地域づくりを大事にしているが、行政が運営しているところではプログラムの件数を増やすことだけが目的となってしまうため、イベントを開催するだけで、参加した親同士のつながりを作ることは充分寄与しない。本来であれば、ノンプログラムであるべきで、そうすると人のつながりが生まれる。しかし、つながりができると、拠点には来なくなる。行政は参加実績にこだわってしまうので、イベントの開催に終始してしまう傾向がある。
- ・ 地域子育て支援拠点をずっと取り組んできた人たちは、ノンプログラムの支援が、本当の地域づくりに繋がると気づいており、大会ではそういう議論が行われている。国の要綱でも重要な視点として定められている。

(2) 対象者を限定しない居場所・集いの場のニーズの高まり

- ・ ごちゃまぜ（対象者を限定しない居場所・集いの場）が大事になってくるとは思うし、それを実験的に取り組んでいる自治体もある。例えば、ある市区町村では、障害者、高齢者、子ども、生活困窮者の方たちが誰でも自由に来れる場所を作り、各地区に15か所作ろうとしている。今まではその市区町村の単独事業で実施していたが、重層事業が始まったことで、重層事業の予算で実施しようと議論している（ただし、重層事業では地域づくり事業の追加財源がない）。
- ・ そのようなニーズは増えてきていて、特に郡部になると、障害者、高齢者、子どもたちなど様々な人が集まれる場を作る取組は増えてきていると思う。

(3) こども家庭センターにおける地域づくり機能の実現可能性

- ・ ソーシャルワークの課題としては、来年4月からこども家庭センターが施行されるが、センターの機能のキーワードとして、「地域づくり」も入っており、そのための人材を養成していこうということも視野には入っている。
- ・ ただ、そういう職員配置は裁量的経費になるので、こども家庭センターがケース対応で手一杯となれば、地域づくりの職員配置までする必要はない（社協に任せればよい、重層事業に任せればよい等）と判断することになるのではないかな。

4. 重層事業における子ども分野の事業の位置づけ

(1) 重層事業への移行により懸念されること

- ・ 重層事業の方で多機関協働をしてもらえらるなら、子ども分野としてはそこに任せてしまおうと、子ども分野の中で連携（市町村と都道府県、福祉と教育）する努力をしなくなってしまう可能性はある。子ども家庭センターで行政職員がサポートプランを作成するとしている以上、重層事業の中に組み込むというよりも、別の仕組みとして整理されたことになってしまうのではないかな。

(2) 重層事業に組み込まれる子ども分野の事業について

- ・ 重層的支援事業の中に含まれる制度が、利用者支援事業と地域子育て支援拠点事業の2つであるということがそもそも違和感であるという声もあるが、選ぶとしたらこの2つの事業しかなかったのではないか。
- ・ 市区町村子ども家庭総合支援拠点や子育て世代包括支援センター（母子健康包括支援センター）を選ぶことも可能だったと思うが、これらは行政機関であり、重層事業の中で他分野の事業と一体的に運用しようという発想にはならなかったのではないか。そうすると、民間で調整できる事業を選ぶほかなく、利用者支援事業と地域子育て支援拠点事業が選ばれたのではないか。

5. 包括的な支援体制の構築の進捗状況の評価の在り方

- ・ 今、保育所が空き始めているということもあり、ごちゃまぜ（対象者を限定しない居場所・集いの場）をやりたいというニーズが高い。障害とは補助事業により、障害児の受入れができるようになっている。共生型サービスでそれを進めていくのは積極的に取り組んでもらいたい。
- ・ 支援プロセスを評価することは考えられる。隣の課と連携した（声をかけた）回数など。ある都道府県で子どもの貧困対策計画の評価指標を作成したが、SSW が他部署に通報・連携した回数を指標にした。包括的な支援体制においても、他の課とカンファレンスをした件数など、他機関と協働したプロセスを評価することも考えられるのではないか。
- ・ データによる定量的な評価だけでなく、ヒアリング等による定性的な評価を組み合わせる評価することが重要ではないか。例えば、地域子育て支援拠点の参加者数が減少したとしても、それをどう評価するかを定性的に確認すること等が考えられる。

(2) 小澤 温 氏

1. 障害分野における地域包括ケア

- ・ 障害分野では、精神障害において「にも包括」という通称で、地域包括ケアシステム構築の議論が行われている。本来であれば、障害一括りで検討すべきと思うが、おそらく精神障害の分野では医療の主張が強いために、障害分野における一つのモデルケースになっていると考えられる。
- ・ おそらく施設から地域への移行という点で、高齢と障害には共通点があるということで地域包括ケアシステムの議論が行われているのだと思うが、障害分野の主な対象は若年層であり、主となる議論は社会参加や自立生活、意思決定であって、介護や医療ではないという点で大きな違いがある。
- ・ 地域包括ケアシステムにもコアとマージナルがあり、障害の場合のコアは社会参加（就労を含む）、それを支えるものとして、医療、介護、福祉、住まい等がマージナルとして存在していると捉える必要がある。

2. 障害分野において目指す包括的な支援体制

(1) 国際的なスタンダードと逆行する日本国内での議論

- ・ 昨年9月に国連の総括所見が出されたが、その中で日本はあまりにも医療モデルが強すぎるため、人権モデル、すなわち意思決定支援や権利擁護を重視したモデルに是正すべきという指摘がなされた。障害分野の国際的なスタンダードと日本国内での議論は逆行している。

(2) 理念なき包括的な支援体制構築への懸念

- ・ 要介護認定も障害支援区分認定も、グレードを決めてそれに応じて給付を決定するという仕組みになっている。グレードにすることは、効率的で対象を把握しやすく、サービス体系もシステムチックにすることができる。そのため、介護保険制度は良く完成されていると言われるが、良く完成されてることと、人の生活のしづらさを支えられているということとは別問題である。
- ・ ソーシャルワークはグレードの話ではなく、そこに発生する生活上の支障は一体何かを解明しようとするもので、相互作用モデルと呼ばれる領域である。本来そこにグレードは付けられないはずである。
- ・ 高齢分野においても権利擁護や自立支援、意思決定支援を十分にできていない中で、包括的相談支援に向けて、高齢分野と障害分野が一緒に取り組むことになれば、人員体制が比較的手厚い高齢分野に障害分野が引きずられるという懸念がある。
- ・ また、日本においては、いまだに本人の意志によらない入院が行われており、精神科病院の実態が人権の観点から問題があることも、そこまで大きな世論にまだなっていない。こうした中で地域包括化システムの構築を進めても、ただの技術論で捉えられてしまう可能性が高く、もっと重要な思想の部分、インクルーシブ・ソサイエティといった理念が抜けてしまうのではないか。

(3) 包括的相談支援体制の構築の必要性

- ・ 包括的な支援体制というのはあまりにも広いので、まず最も重要なのは包括的相談支援体制の構築ではないか。基幹相談支援センターと地域包括支援センターが連携するデザインとしては、様々な地域で展開事例がある。

(4) 自治体職員の意識変革の必要性

- ・ 自治体は、国の設計した制度をただ運用するだけの部隊ではなく、地域戦略を考える総合商社のようなものと考えれば、イノベティブでこれほど面白い仕事はないと思う。自治体の人にはそういう意識をもってもらいたい。

3. 個別支援と地域づくりの関係性の捉え方

(1) ミクロ、メゾ、マクロのプロセス管理のための人材育成

- ・ 一部の自治体を対象に、相談支援専門員の研修を行っており、その中で、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きたが、そうした自治体では人材育成が進んでいる。
- ・ 個別ケースの検討からコミュニティワークまで発展させるには、相当なトレーニングが必要となる。障害分野では、こうした人材育成を担う者として、主任相談支援専門員を法律上つくった。しかし、実態としてはそういう人材は十分育っていないという状況となっている。
- ・ 個別支援から地域づくりへの視点の転換は、多くの関係者と共有する必要があるが、代表的な者としては、市町村行政、基幹相談支援センター、地域包括支援センターの三者である。
- ・ 市町村行政や基幹相談支援センター、相談支援事業所を対象としたケアマネジメントの研修では、個別ケースから見えてきたニーズに対し、解決するためのアイデアを参加者に提案してもらって、グループ・スーパービジョンでそのアイデアをブラッシュアップしていく。そのアイデア出しの中に、このアイデアは地域に発展させることが可能か、地域課題になりえるかという欄をホワイトボードにつくっている。
- ・ とあるケースの検討で、障害児のいる世帯で母親が日本語を話せないというケースがあった。障害分野で関わったケースなので、普通は障害児を対象に支援を検討しがちだが、本来のケアマネジメントは、最も深刻で重要な課題に焦点をあてるので、母親が日本語を話せないために支援・サービスの情報が一切入らないほか、ソーシャルキャピタル的に孤立していることから、母親に着目した。
- ・ そのときに自身が研修の参加者に投げかけたのは、「こうした家庭はこの地域にたくさんいるのではないですか？」ということ。自治体担当者がそのことに気づき、結果的には社協での国際交流や通訳ボランティア募集の議論、すなわち地域資源の創出につながっていた。
- ・ 障害分野では、こうした研修を基幹相談支援センターが管内の相談支援専門員を対象に実施している自治体がある。自治体の中には、基幹相談支援センターが自立支援協議会の事

務局となっている場合もあるので、個別ケース検討から把握された必要な地域資源を自立支援協議会に提案して、資源開発の議論につなげることができる。

(2) 中核的な相談支援機関の連携による変化への期待

- ・ 包括的相談支援体制の構築は、自治体にとって難しい課題ではあるが、細かい要素に分解して、一步、二歩ステップを踏みながら進めていくということだと思う。
- ・ 障害分野の基幹相談支援センター、高齢分野の地域包括支援センター、子ども分野の児童発達支援センターという各分野の中核をなす相談支援機関が連携するだけでも相当変化が起きるのではないかと。ただし、連携する上では理念を共有する必要がある。良好なネットワーク構成要件というのがあり、対人関係要因と組織要因があり、組織要因の中に組織的理念が含まれている。
- ・ 理念を共有した上で、これらの相談支援機関が、共通の会議や研修を行い、ケアマネジャーや相談支援専門員を対象とした実地教育システムをつくりあげれば、かなり改善されると考えている。
- ・ 共通の会議や研修を行う際は、参加者の平等性や意見を出しやすいような心理的安全性の確保などが求められる。

4. 障害分野における地域づくりの取組の歴史と今後目指すべき方向性

(1) ケアマネジメント論と地域福祉論における地域づくりの違い

- ・ ケアマネジメント論と地域福祉論では、地域づくりのトレンドが異なる。ケアマネジメント論では、問題の発生は周囲の環境との相互作用で発生しているという見立てをする。同じエリアに居住する人は、ある程度似たような階層や構造を持っているため、個別ケースから見えてくる問題を分解していくと、そのエリアに普遍的な課題を見出すことができる。そのため、地域づくりとなると、ケアマネジメント論では、個別の課題をどう解決するかという地域づくりの視点となる。
- ・ したがって、地域は問題解決のための社会資源と捉えている。ピアサポートやペアレント・メンターは、地域資源を活用しながら発達障害や精神障害の支援をしようとするものである。障害分野では、こうした文化が色濃く出ている。
- ・ 障害の当事者や家族が置かれている状況は切実であり、そこから声をあげているので、当事者性が強く個別性も高い。市民運動というよりも問題解決型思考運動であり、市民は問題に取り組むための強力な社会資源と位置付けている。
- ・ 一方で、地域福祉論では別の考えがあり、初めからコミュニティ形成を狙う。そこでは、住民の主体性・自発性の議論が行われている。これは、障害分野とは違うベクトルを持っており相容れない関係となっている。高齢分野において当事者運動が全くないわけではないが、基本的には障害分野のそれとはまったく違って、高齢の問題は一般市民を巻き込みやすい共通テーマになりやすいと言える。その点でも、障害分野と高齢分野では大きな違いがあると言える。

- ・ 地域福祉の領域で、対象者を問わないごちゃまぜの通いの場を作ろうという動きがあるが、それに多少の有効性があるとしても、俯瞰してその効果をみるのであれば限界があると思う。

(2) 自立支援協議会の有効性

- ・ 個別性の高い問題を自己完結で解決してしまうと地域づくりに発展していかないため、そこに一般の人々の意識を向けさせる仕組みが必要と考えている。この点で、自立支援協議会は有効に活用できる組織だが、実態としては、何のための組織かという戦略がなく、アジェンダがない。
- ・ 障害者自立支援法が施行された 2006 年頃は、自立支援協議会は単なる協議の場であった。それ以降、国の法定研修の整備事業を進める中で、ミクロ、メゾ、マクロというプロセスの管理、すなわち個別ケースの問題を地域課題としてとらえ直すのに、自立支援協議会を有効に活用すべきという主張をしてきた。ようやく昨年度、障害者総合支援法の改正で、その趣旨を入れてもらうことができた。出席者に守秘義務を課せるようになったのは、個別ケースの検討するためのバーターだったと理解できる。

(3) 一般の人の意識を向けさせる戦略の必要性

- ・ イギリスなど諸外国を見ていて思うのは、ボランティアカルチャーが日本と比べて桁違いであること。日本では市民を巻き込む戦略がない。障害分野でも、市民啓発として、障害者週間やテレビ番組で障害を持つ人の大変さを伝えたりしているが、まったく魅力を感じないし、一般の人が関心を持ちそうもない。
- ・ そうではなく、一般の人々がどんな社会貢献をしたいと思っているのか、そこに目を向ける必要がある。自身が関わっている社会福祉法人でも、送迎車の洗車や植木の手入れを、地域の人がボランティアでやってくれている。地域には社会に関わりたい人達が必ずいるし、人それぞれの専門性があるので、関わり方を提示すればよい。
- ・ そうやって関わった人達が元々障害や福祉に関心がなかったとしても、関わったのをきっかけに、会議や理事会に顔を出してもらっていると関心を持ち始めて、何年かすると精通した人になっていることもある。また、ボランティアをする中で、障害者と日常的に関わっているうちに理解が進み、通り一遍等の偏見差別をなくするための運動よりも、よほど効果が出ている。
- ・ 旧来的な市民啓発ではなく、もっと身近で、ボランティアや社会貢献をしたいという人達のニーズに触れるような戦略を立てれば、かなり人は集まると思う。しかし、実際には現場にその余力がないし、福祉ではどうしても凝り固まってしまって、一般の人のニーズに鈍感になってしまっている。市民と言っても、色々な市民がいるという発想に至らないのだろう。
- ・ 労力や専門性を持つ人が地域には多くいるのに、それを社会資源として有効に活用しないのはもったいないと思う。

5. 障害分野の支援体制の現状・課題

- ・ 障害分野において、相談支援専門員の大きな課題は、ケアマネジメントではなく給付管理になっているということである。給付管理というのは、理念なき管理である。障害を悪化させない、介護予防、重度化予防だけが目的であれば、医療・介護管理で良くケアマネジメントは必要ない。
- ・ ケアマネジメントというのは、その人の意思決定支援や本人の人生観がコアになっているので、その理念に向かってどういうサービスを組み合わせていくかという議論になる。その時には、社会参加の観点から、フォーマルサービスだけでなく、制度に裏付けされていないインフォーマルサービスも取り入れることが基本となっており、それは初期の段階から指摘されているが、20年以上たっても本格的に実施できていない。
- ・ 障害も高齢も給付管理システムとして、あまりにも膨大な体系になってしまい、それもあって給付管理及び事務的な管理システムになってしまっている。障害福祉サービスにいたっては、サービスが肥大化し、全国で40人程度しか利用していないサービスもある。
- ・ 理念のない給付管理になってしまうのは、制度の運用や報酬など実質的な裏付けが給付管理にはあるためではないか。どうしても実務的な方が独り歩きしやすい。これに対し理念は専門職としての使命感であり、倫理の問題である。どんな専門職でも倫理が問われるが、ケアマネジャーや相談支援専門員は専門性がきちんと評価されておらず、明確な倫理規定を遂行する団体もなかったために実務が独り歩きした。

6. 包括的な支援体制構築の進捗状況の評価の在り方

(1) 理念の重要性

- ・ 日本の行政は政策科学を目指すべきと考えている。政策科学では、計画論で最も重要なポイントは理念とされている。理念がなければ、その計画の善し悪しは評価することはできない。
- ・ いくつかの自治体の行政計画の策定に関わっているが、理念がないために、数値目標の意味が不明確で、国が示す指標にその自治体の人口規模をかけて機械的に数値目標を出しているだけとなっている。これは、企業で言えば目指すべきミッションや理念がないままに、日々の売上げの管理だけをしているようなものである。
- ・ まずは何をを目指すのか、理念を明確にする必要がある。インクルーシブ・ソサイエティを目指すのであれば、その構成要素がアウトカム指標に発展していく。それがなくままに、訪問介護員の人数だけを見ている、目指すべき方向に進んでいるのかも、どのくらい進んでいるのかも評価することはできないだろう。
- ・ ある自治体の障害福祉計画策定委員会の委員長をしている中で、地域生活支援拠点の箇所数を数値目標にしようとしていた。そうではなく、この自治体としてどういうシステム設計を目指すのか、また地域によって状況が違っているのであれば、地域特性の詳細な分析と各地域のニーズに合ったシステムは何かを議論しようということにした。いきなりアウトカム指標を議論しようとしても、曖昧なアウトカムでは意味がないので、そこに至るまでのプロセスをどのように構築するかというプロセス評価を詰めていけるよう議論の方向を転換した。

(2) プロセス評価をした上での、アウトカム指標による地域全体の評価

- ・ PDCA サイクルの重要性は既に謳われているが、実質的に運用できるような指針を国が示す必要がある。
- ・ いきなりアウトカム評価になるのではなくプロセス評価、すなわち、地域で何が変わったのか、当初の狙いから見て重要な変化は何だったかを十分把握する必要がある、その上でアウトカム評価になるのだと思う。
- ・ 例えば、ある自治体では、地域移行の数値目標を幾つにするか議論をしているが、その地域にはそもそも入所施設がない。それでも、国の指針にあるからという理由で意味もなく議論している。
- ・ 本来であれば、この地域では何を变えなければいけないのかという議論から始めるべきだが、現時点での障害福祉計画の評価の視点や指標は十分整理されないまま、数値目標だけが独り歩きしているのが現状である。まずはプロセス評価をきちんとするべきであるし、アウトカムはプロセスの結果生まれてくるものと考えれば、国が指針として示すべきものではないと思う。
- ・ 仮に、理念がインクルーシブ・ソサイエティとして、その下位概念として、インクルーシブ・ソサイエティを目指すために必要な要素を整理したのがアウトカムとなる。アウトカムはあくまで要素なので、それを生み出すための関係性や構造が関係してきて、それがプロセス評価の対象となる。
- ・ 先日の報酬改定チームの検討会で、論点整理として、グループホームや意思決定支援、入所施設の在り方などの話が散りばめられていた。これに対し、自身がコメントしたのは、「ここには散りばめられているが、一連のストーリーとして示した方が良いのではないか」ということ。入所施設の在り方を検討したら、それによってグループホームの在り方も変わるし、数値目標も変わる、それによって一人暮らしの意思決定支援の在り方も変わってくる。すべてが相互に関係しているので、一つひとつの話を切り取って議論することはできないのではないか。
- ・ アウトカムというのは、一つひとつの評価であり、そこに至るまでのストーリーが必要である。ストーリーは理念と関係している。したがって、地域移行の数値目標が重要なのではなく、地域移行というストーリーをどうやって組み立てるかが重要となる。そのストーリーに沿って求められる入所施設やグループホームの在り方があるわけで、そういった議論もなくグループホームの箇所数だけを議論していても意味がないと考えている。

(3) 各自治体の状況に応じた優先順位付けの必要性

- ・ 優先順位付けの議論も必要である。入所施設のない自治体で、国が示しているからと言って入所施設の議論を最優先にしようとしても無理がある。限界集落のある自治体であれば、そもそも障害や高齢に限定した議論をしていても、そもそも数が少ないので、まとめてデザイン・計画する必要がある。
- ・ 本当に必要な議論は、この地域で生涯暮らし続けるためにはどうしたらよいか、ということで、それを元に優先順位を自治体毎に決めていけばよい。全国一律ではなく、自治体で優先順位を決められるようになるとよい。

(3) 高良 麻子 氏

1. 包括的な支援体制に向けた地域包括ケアシステムの仕組みや実績の活用

- ・ 市町村が包括的な支援体制の構築に向けて取り組んでいくためには、これまで構築されてきた地域包括ケアシステムをベースに広げていくのが取り組みやすいのではないかと。地域包括ケアシステムの構築については、市町村による違いがあるものの、地域包括支援センター（以下、「包括」）の機能も含め、基本的な部分では構築がなされていると思う。新しいことを一から始めるのは大変であるとともに、これまでの地域での互助等を活かすためにも、地域包括ケアシステムの仕組みやこれまでの蓄積をベースにした方が市町村もイメージしやすいのではないかと。
- ・ これまでの蓄積というのは、例えば、包括が構築してきた地域包括支援ネットワークがある。ネットワークを一から作り直す必要はなく、それを広げていけばよい。地域で鍵になっている人は同じなので、新たにネットワークを形成しようとするのは混乱を招くことになるだろう。
- ・ 重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」）では、分野横断的に取り組むものと言われているが、多機関協働による総合相談のイメージはつきやすいものの、参加支援や地域づくりに向けた支援をどのように一体的に実施するのかのイメージを持つのは難しいと思う。相談対応からどうつなげていくのか、体制をどう整えていくのかは、包括の実績を元に取り組むと良いのではないかと。
- ・ 他の分野から見ても、地域包括ケアシステム構築に向けた実践は一定の実績があることは納得してもらえらると思う。ただ、それを出発点にしましょうということであり、高齢者等中心の地域包括ケアシステムをそのまま他分野に広げるという意味ではなく、また必ず包括が中心になって取り組むべきということでもない。
- ・ そもそも市町村は自分の地域のアセスメントおよびマネジメントが十分にできていないという課題がある。地域アセスメントをすることで、地域の現状や課題を把握し、そこから必要な事業、重点化するべき取組を考えるための分析・計画ができていないと、実情に応じた包括的な支援体制を構築することはできないのではないかと。これについては、国でもこれまで取り組んできてはいるが、専門職ではない公務員でもできるようなツールを作成して指針を示すべきだと思う。

2. 高齢者分野における包括的な支援体制構築における課題

(1) ミクロ・メゾ・マクロシステムの連鎖的変化による地域課題の対処

- ・ 先ほど話したように、包括による実践の蓄積はあるものの、すべての包括ができていないわけではない。個別支援、ミクロレベルの支援に終始してしまっているのが最大の課題である。本来であれば、組織、地域、社会の課題を把握して対応し、それにより予防や早期発見をできる地域・社会をつくっていく必要がある。このまま何もしなければ、今後さらに少子高齢化が進む中で、重篤化していくのも放置され、あるいは見つかった段階でとりあえずの対応しかできず、支援者がバーンアウトしてしまう。そこを変えるためには、ソーシャルワークでいうと、ミクロ、メゾ、マクロのシステムをどう連鎖的に変化させるか、それをできる人材育成が必要であり、それに重点的に取り組むべきである。

- ・ 高齢者分野において、それに取り組むためのツールとして整備したのが地域ケア会議である。地域ケア会議は元々、個別課題を普遍化して地域課題として捉え直し、色々な人たちを巻き込みながら対応していこうというものであった。しかし、国の政策として、介護支援専門員の質の向上を含む自立支援型、介護予防にあまりにも主眼がいてしまい、どうしても個に戻ってしまう状況が生じている。地域ケア会議に関わっている人達にとっても個の方が分かりやすいので、その影響もある。
- ・ 昨年度の老健事業で包括の総合相談の実態を把握したところ、包括の総合相談支援業務では「つなぐ先がない」という課題が多かった。つなぐ先がないので、総合相談として関わり続けていくしかなく、それにより業務負担が増え続けていることが明確になった。これが意味するのは、地域包括ケアシステムが構築できていない、つまりニーズを充足する実態に即した社会資源が十分に構築されていないということである。
- ・ ミクロ、メゾ、マクロの連鎖的変化をつくりながら、ニーズに応じた社会資源の開発をしていくべきであるが、それができていない。なお、社会資源の開発は、新たな社会資源の創設のみを指すのではなく、既存の社会資源の変容や複数の社会資源の統合も含む。これは、包括の業務配分をどうするかという議論にもつながる。今回制度改正により、介護予防支援の指定対象に指定居宅介護支援事業者が追加されたが、そうした負担軽減により、包括がミクロ、メゾ、マクロの連鎖的変化を促すことによって、ニーズ発見や予防機能を十分に発揮できる地域包括ケアシステムの構築にいかに注力できるようにしていけるのが肝になるだろう。
- ・ また、社会資源の開発等の地域課題の対応においては、生活支援コーディネーター（以下、「SC」）を社協に委託している場合で、包括と社協の連携できていないという課題が出ている。SCの主な役割は社会資源の開発なので、本来であれば包括が担うことで連動が生まれやすい。このような課題がある場合には、今後の包括的な支援体制を踏まえ、このような役割分担についても整理するべきではないか。
- ・ 個別のケースの個別課題から組織や地域の課題を把握して対応するうえで障壁となっているのは、専門職等のスキルや包括の業務負担がある。現在の社会福祉士の養成課程では、ジェネラリスト・ソーシャルワークを勉強しているが、その前の世代はケースワークが中心であったため、どうしてもミクロレベルの実践に注目してしまうところがある。学び直しをいかにするかが鍵となる。職能団体も取り組んでいるが組織率が低いため、継続的な学びは大きな課題だと言えるだろう。
- ・ これに加えて、地域課題への対応として政策形成が必要な場合には、多くを占める委託の包括だけでは推進することはできない。その結果、高齢者等の声や支援者の気づきを有効に政策形成に活かすことができていない。その際、庁内連携ができていないために、担当者は「どうにかしないといけない」と課題認識を持って、そこで終わってしまい、担当者が異動すればすべてリセットされてしまう。

(2) 市町村の将来かつ全体を捉えた政策形成機能

- ・ 高齢者分野に限定した課題ではないが、市町村の将来や全体を捉えた政策形成機能が弱いと思う。自治体における職員体制が厳しい状況で地方分権が進んでおり、業務負荷が大きい

くなり、政策形成を行う余裕がないのは理解できるが、将来を見据えた全体的な政策を形成できる人材を育成していかななくてはならない。

- ・ このような弊害が委託先包括に任せきりにしてしまう、あるいは管理しすぎとなり、動きをとれなくなっている。市町村が委託先包括を過剰に管理することは望ましくないが、総合計画や地域福祉計画など全体を見ながら、その中に戦略的に位置づけ、発揮すべき機能を促すような関わりをするべきである。それがなければ、地域共生社会に向けた推進体制はできないと思う。

(3) ミクロ・メソ・マクロの連鎖的变化を生じさせる地域ケア会議の活用

- ・ 先ほど話したように、地域ケア会議は、実態に即した地域包括ケアシステムを構築するために、特定の高齢者等や家族への支援とともに、その個別課題を普遍化して地域課題として捉え直し、その解決に向けて活動することで地域課題を軽減・解決して、個別課題の解決や予防を可能にするという循環を生み出すツールとして整備した。しかしながら、地域ケア会議が個別支援のためだけの従来から開催されている会議に留まってしまっている。ここを変えていかなくては、せっかくのツールがもったいない。重層事業の連動を生み出すためには、重層的支援会議も同じ機能を果たす必要があると言える。そのためにも、会議ばかりを増やすのではなく、地域ケア会議の本来の意義を再確認して、活用する必要がある。
- ・ これまでも地域ケア会議の活用マニュアルや手引きなど老健事業で作成し発信してきたが、まだ十分に活用されているとは言い難い。市町村の誰が担当者になっても、それに沿って進めていけば地域ケア会議を活用できるような、より詳細で具体的なマニュアルやシートなどを作成する必要があると考えている。
- ・ また、高齢者や家族といったミクロシステムの個別課題を普遍化して、組織や地域、法制度等といったメソシステムやマクロシステムの問題として捉え直し、それぞれの連動を総合的に捉えたうえで、どのシステムをどう変化させれば課題解決に至る連鎖的变化を生じさせることができるかを構想するのは、ソーシャルワーク、つまり社会福祉士の専門性である。しかし実際には、包括業務において、地域ケア会議は主任ケアマネが担当していることが多く、社会福祉士の担当は権利擁護となってしまっている。本来はチームアプローチであるとともに、それぞれの専門職の専門性をより活かすべきであり、包括的・継続的ケアマネジメント支援業務に位置づけられているから主任介護支援専門員が地域ケア会議を担当するといった単純な分担ではなく、地域ケア会議は包括のすべての業務で活用するため、専門性を考慮して担当を検討することも必要だと言える。
- ・ 地域ケア会議がその特徴を活かして活用できていない要因として、解決が困難な事例ばかりを検討することで、無力感が生じ、地域ケア会議の成果を感じられず、負担感ばかりが増加するということが挙げられている。この課題に対処して地域ケア会議を活用するには、自立している高齢者等の成功要因に注目することが大切である。例えば、単身の認知症の人で自立した地域での生活を継続している高齢者等がいたら、なぜ自立できているのか個人や環境における自立促進要因を探る。そういう目的で、地域ケア会議を活用している市町村では、必要な社会資源が見えてきている。

- ・ このような場合にも、個別課題や自立促進要因を普遍化する視点を関係者が持つことが不可欠である。ある一つのケースにおいて見えた課題や自立促進要因であっても、その課題や自立促進要因は他のケースでも出てくる、あるいは機能する可能性がないかと普遍化の視点をもつ。また、今こんな状態になっているが、これがあれば予防できたのではないかといった時間軸の視点とともに、それがあれば、他にも予防できるケースがあるかもしれないと考え、そこから地域課題が見えてくる。このように、個別ケースから自立促進要因や地域課題だと考えられる課題を把握して、複数のケースの蓄積やニーズ調査等の他のデータをもとに、地域で広めていくべき自立促進要因や地域で解決すべき地域課題を明らかにする。
- ・ そのうえで、より多くのより深刻な個別課題を生じさせると考えられる地域課題への対処を検討する、あるいはすぐに着手できそうな地域課題を見つけて活動するなど、関係する人々を巻き込みともに活動していくことが必要である。一つ成功体験を積むと次が見えてくる。皆で共有できる成功体験をいかにつくるかが鍵になると思う。

(4) 高齢者の捉え方とアセスメント

- ・ 高齢者を保護対象として見すぎている。加齢による変化は確かに共通してあるものの、その変化は人によって多様である。保護対象として見ているからこそケアマネジメントもサービスありきになってしまうが、本来であれば個人がどうなのか、環境との関係から出発するべきである。
- ・ 「介護予防」という言葉も好きではなく、これが強調されることで要介護状態になることがいけないことであるかのように思えてしまう。「介護をされたくないだろうから・・・」といった脅し的な動機づけではなく、「こんな自分らしい生活を継続したい」といったストレングスから意欲を高める必要があり、そのためにも一人の対等な人間として捉える視点が不可欠だと言える。ソーシャルワークで言うと、ストレングス・パースペクティブをもっと徹底していくべきである。
- ・ 一方で、高齢者の年齢の引き上げも考える必要はないか。65歳以上が高齢者だというイメージを変革して、年齢のみではなく、人としての多様性を理解する意識変革を図ることが重要ではないか。
- ・ インフォーマル資源を「活用する」という表現をすることもあるが、SWや支援者が「活用する」ということはありえない。あくまでも本人が自分のニーズを充足するために社会資源を活用するわけで、SWはそれができるように環境整備をしたり促すだけである。支援者が主体になっているから、そういう表現になるのであり、サービスありきになってしまうのも、支援者が主体になっているからである。立ち位置を明確にする必要があるのではないか。
- ・ エンパワメントの重要性は以前より指摘されているが、本当の意味でのエンパワメントを理解している支援者がどのくらいいるだろうか。その点は徹底していく必要がある。

- ・ そして、先ほど伝えたように、高齢者等と環境がどのように相互作用することで、他のシステムの相互作用に影響を与え、尊厳を保持したその人らしい生活の継続を阻害しているのか、これを変化させるにはどの相互作用に変化を与えればミクロ・メゾ・マクロシステムが連鎖的に変化していき、高齢者の QOL の質を高める交互作用になるのかといった視点でアセスメントを行うことが必要である。
- ・ また、アセスメントと介入は繰り返すもので、アセスメントはソーシャルワーク過程で繰り返し行うものであるが、その点もあまり理解されていないかもしれない。プランを立てたらおしまい、次はモニタリングと考えている人が多いかもしれない。
- ・ 一方で、介護保険においては利用者が増えているにもかかわらず、今後ますます人材不足が深刻化することを考えると、すべての人を対象に丁寧なアセスメントを継続的にしていくことは難しい。課題認識があるとか、サポートしてくれるキーパーソンがいるといった高齢者については、AI 型チャットボットで対応するようにし、そのやり取りによってケアプランをセルフで作成してもらい、保険請求も自動で行えるようなシステムを構築する必要があるだろう。そのうえで、より専門的な支援が必要な高齢者等に対しては、専門職がアセスメントを行い支援を展開する等の整理が必要だと考えられる。

(5) その他

- ・ 私の専門ではないが、生活困窮分野ではとにかく就職を目標とした自立支援が目指されており、アセスメントもそれが前提となってしまうと思う。生活保護を受給することになっても、最終的には仕事について生活保護を廃止することが最終的な目標になる。人は仕事に就いて自分で収入を得なくてはいけないという価値観が前提となっている。これは、生活困窮分野における自立支援では、実質的な金銭給付などの支援・サービスがないため、生活を自立させるためには就労してもらわなければならない、それが本当の伴走支援と言えるのかは少し疑問である。多くのものを失いどうにも立ちいかなくなるよりも前に、一時的であっても金銭給付を行い、早期に自分らしい生活ができるよう自立支援を行える体制にするべきではないか。

3. 包括的な支援体制の構築に向けた地域づくりの在り方

- ・ 地域づくりの重要性は以前より指摘されており、社協は長年これに取り組んでいるが、中にはその専門性や蓄積を十分に活かしていないところがあると感じる。社会の状況は変わっているのに、いまだに高齢者を集めたサロンをやっているだけで地域づくりに取り組んでいると捉えているのは問題である。
- ・ 「地域包括支援センター運営マニュアル3訂」（地域包括支援センター運営マニュアル検討委員会，令和4年4月）では、地域のつながりを「静のネットワークと動のネットワーク」で解説している。日頃から常に静のネットワークを構築し続けていれば、ニーズを発見したら即座につながり支援チームとして機能することができる。それが動のネットワークである。動のネットワークは利用者がニーズを充足するために機能する。そして、それが経験として残るので静のネットワークは深化・拡大する。複数の動のネットワークが動き、静と動を繰り返すことで良い循環が生まれ、スパイラルに地域が豊かになってい

く。このようにネットワーキングについて、フェーズを分けて説明し、その構造を理解する必要があると思う。

4. 重層的支援体制整備事業の課題

(1) 事業間の連動性の確保

- ・ 重層事業では、それを構成する各事業をどう連動させるのかが鍵になる。そのためにコーディネーターを置いているが、すでに各分野にコーディネーターが配置されているので、それを整理して地域で機能できるコーディネーター数名（規模に応じた人数）を育成・配置していくことがまず必要ではないか。
- ・ 包括的相談支援から、アウトリーチ、多機関協働事業、参加支援は、個別支援の流れであり、つながっている必要がある。また、これらの個別支援と地域づくりも連動・循環している必要がある。
- ・ 地域づくりで想定されているのは住民だと思うが、それだけではない。組織や制度の問題は、地域住民の地域づくりだけでは対応できない。重層事業のベースに置かれているのが地域づくりだけになっているのは弱いと思う。メゾやマクロ、すなわち組織変革や政策形成につなげる取組がない。ここを補強する必要がある。

(2) 意識変革を含めた福祉教育

- ・ 意識変革を含めた福祉教育は、継続的に行う必要があり、義務教育に入れていくべきである。自分の権利を知り、助けを求めて良いということも理解する。自分が主体なのだから、自分で考え分析し、自分の意見を持つという事が基本になる。
- ・ 高校の家庭科の教科書を執筆しているが、ライフプランニングや福祉分野の相談機関なども内容に含めている。しかし、家庭科に力を入れている学校は少ない。家庭科の枠組みではなく、生きるスキルを身につける科目として位置付けるのが望ましい。
- ・ 自分は何者なのか、社会で生きるとは、自分の権利とは何か、権利教育から行っていく必要がある。自分に権利があることを知っているからこそ、何かあった時に助けを求めたり、サービスを利用したりできる。自分の意見を表明してもよいということも理解してもらいたい。子どもの意見表明権の理解が進めば、親も変わっていくと思う。
- ・ 子ども達には、そういう教育をしていきながら、現場の支援者は「これまでこうだったから」ではなく、批判的にものごとを理解する批判的思考をいかにもつかが重要である。疑問に思わないと先には進まない。

(3) 伴走支援における「地域」の捉え方

- ・ 参加支援では、地域につなぎ直すといっても、地域にある居場所や就労支援などにつなぐことが想定されている。本人が希望しているならもちろん良いが、そうでないにも関わらず、そこしかないという理由でつなげてしまっただけでは、本人はより殻に閉じこもってしまう。それを変えていかなければ、サービスをあてがっているのと同じである。もっとピアの関係を活用する必要があるし、そのためには必ずしも地域を限定する必要はないと思う。

- ・ 伴走支援を専門職だけが担っていくのは不可能であり、参加支援が鍵になる。しかしながら、地域の人でないといけないという考えは怖い。つまり、地域共生社会の「地域」をどう捉えるかということである。つい地理的な地域、市町村単位でみてしまいがちであるが、近いからこそ伴走できないことも大いにある。例えば、興味関心が近い海外の人がネットでつながって伴走できるケースもある。「地域」の捉え方を柔軟に考える視点も必要である。ネットも発達していろんなところでつながれるようになっている。何かあった時に実際に何かを行うのは、確かに距離が近くないとできないが、心理的な伴走であれば、むしろ地域の範囲を越えた色々なつながりを促す取組も必要ではないか。
- ・ 住民主体の無償ボランティアだけでなく、民間企業のサービスがその人の安心につながることもあるし、本人が望めばAIのロボットでも良い。重要なのは、本人の選択肢をどれだけ広げられるかということ。本人が関心をもつことに参加できる状況をつくっていく。従来の居場所が必要といった固定観念からいかに脱却するかが重要である。
- ・ 例えば、ラジオ体操のように、これからの時代、全国民が共通項として持てるものがなくなってきたとともに、価値観はますます多様になっており、これまでのやり方が通用しなくなってきた。世界的に見ても、寛容さが異常に低い日本社会において、緩いつながりをどうつくっていくのか。また、その緩いつながりに入れない人もいるので、どれだけ選択肢を広げていくかが重要となる。

(4) 権利擁護の視点の重要性

- ・ 重層事業で取り扱うケースは差別や排除を受けているケースも多いと思う。そういう方への権利擁護の視点をどこにどう入れているのかが疑問である。地域づくりにも同じ事が言える。地域共生社会の実現に向けて、第二期成年後見制度利用推進基本計画においては、権利擁護支援が位置づけられているが、このような事業とどのように連動させるのかの全体的な検討が必要である。
- ・ 重層事業に関わる人は専門職であり、権利擁護の視点がないというのは考えられない。そのため、関わる人達が権利擁護の視点を持っていることが前提になっているのだと思うが、地域共生社会においては、排除構造の強化が危惧されるため、権利擁護をあえて位置づけるべきだと思う。

5. 包括的な支援体制の構築の進捗状況の評価の在り方

- ・ ネットワークがどれだけ構築されているかは、一つの指標になりうる。また、チームアプローチで課題となるのは、情報共有の方法、役割分担の認識なので、それができているかどうか指標になるのではないか。
- ・ 加えて、本質的には、ニーズが充足されていない人が充足されたかどうかということが評価の視点となるが、それがリアルニーズだったのかと言われると難しいし、ニーズの充足自体もどう評価するかという課題が残る。
- ・ 参加支援の成果を評価する上では、本人が望んでいるところに参加できたかという視点が重要である。しかし実際には、本当に望んでいたのかということもある。

- ・ 社会資源がどれくらいできたかという評価も考えられる。しかし、これが独り歩きすると社会資源の量を単純に評価することになってしまうので、「ニーズに基づいた」社会資源がどのくらいできたかが重要である。それを評価するためには、プロセスで見る必要がある。地域課題が見えて、それに対し、こういう対応をして、結果こういう社会資源ができた、それによりこういうニーズが充足された、それにより満足度が向上した、という一連の流れで見ていく必要がある。定点で、相談件数、開催件数だけを見ていても何の成果も評価できないと思う。

(4) 鏑木 奈津子 氏

1. 包括的な支援体制と重層的支援体制整備事業

(1) 外から叩き続けなくてはならない宿命

- ・ 生活困窮者自立支援制度も、重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」）と同様に、相談者を属性や状態像に関わらず包括的に受け止め支援することを目指して始まった。制度創設時の自治体担当者のなかには、制度の理念を大切にしながら市内の仕組みや支援体制を作ろうと奮闘する人も多かった。しかし、異動により担当者が繰り返し変わるなかで、徐々に理念を大切にしようとする意識が薄れたり、困窮者制度を縦割りの制度の一つとして位置づけて運用するといった、本来の姿から乖離した実践もみられるようになった。もちろん、すべての自治体がそうであるわけではない。
- ・ 生活困窮者自立支援制度が相談支援を中核とする、柔軟かつ創造的な制度であるために、自治体の創意工夫によって取組を発展させていくことができる一方で、担当者や関係者の熱量によって、硬直化や後退が生じやすい。
- ・ 重層事業も、自治体の裁量が大きい柔軟性な事業であるため、生活困窮者自立支援制度と同じようなことが生じかねない。
- ・ また、自治体で重層事業の支援体制を検討する際には、多様な関係者と対話を重ねる「過程」を重視したい。もちろん、一度体制が整備されたら終わりではなく、その後も、地域や関係者と対話を続けて見直しを続けるマインドを持つことも大切。通常、事業開始後は設計した通りに運用していく自治体も多い。担当者が異動して、次の担当者が取り組み方を変えてしまうと、上長や財政部門への説明が求められるため、よほど必要がなければ前例踏襲となることが多い。したがって、重層事業のやり方は、自治体の通常の事業実施のプロセスとは異なっている。
- ・ これまでの自治体での仕事のやり方やルールは、簡単には変わらないだろう。このため重層事業の実施方法は、継承されにくく、時間の経過とともに形骸化しやすいと懸念する。言い方を変えれば、縮小化・硬直化は、重層事業の宿命だと認識しておくべき。このため、外側から意識的に、縮小化・硬直化を防ぐ、つまり叩き続けなくてはいけない。
- ・ しかし、自治体だけに変化を求めるのは酷であり、外部の人たちも自らの役割として、外から叩く必要があると認識すべき。外部とは、国や都道府県はもとより、民間や学識、地域住民等の自治体以外の多様な立場の人のこと。
- ・ 縮小化・硬直化の例として、生活困窮分野では、コロナの影響もあり、貸付や住居確保の業務で事務作業に追われてしまい、相談の入り口を狭く捉えて、経済的困窮者の支援だけに取り組むようになってきている市町村もある。重層事業も何もしなければ、10年後同じことが生じるおそれがある。これを避けるためには、繰り返しになるが、外からの力を取り入れる仕組みを作っておくことだと思う。少し話が変わるが、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の全国ネットワークがあり、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も果たしている。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有効だろう。

- ・ また、自治体の人事評価の指標も変えていかなくてはならない。自治体のなかには、国からきたものを、その通り（アレンジせずに）、いかに早く機能させるかに重点を置いて評価する場合もある。「柔軟に変えること」「対話によって新しくすること」を推奨する人事評価であるべきだし、国の要綱等でも明示しておくのが良い。

(2) うまくいっている時ほど要注意

- ・ 重層事業を行うなかで気を付けるべきタイミングは、関係者間で話がまとまりやすくなったり、職員間で疑問や違和感を抱かずにきれいに業務が遂行されるようになった時だろう。もちろん、これは本来良いことであるし、実際に包括的な支援体制が機能した結果である場合も多いだろう。
- ・ しかし、重層事業は、「すべての地域住民」の多様な課題に寄りそうことを目標としおり、自ら SOS を出せない住民ほど、整備された相談体制に乗りにくいことが多い。最近、うまく話がまとまりスムーズになってきたと感じたときほど、現状のやり方でよいか、見落としている人がいないか、多様な関係者と振り返ることを大切にしてほしい。

(3) 社会福祉法第 106 条の 3 に規定される包括的な支援体制と重層的支援体制整備事業の関係

- ・ 包括的な支援体制は、社会福祉法第 106 条の 3 第 1 項にて、「住民に身近な圏域」において住民の主体的な活動を支援し、そこで住民の困り事を受け止めて、必要に応じて、多機関の協働による市町村の包括的な支援体制につなげるものと示されている。重層事業は、包括的な支援体制を整備するためのひとつの方策として位置づけられているが、厳密にみると、第 106 条の 3 第 1 項各号とのつながり（例：第 1 号と重層事業との関係性）は、整理されていない。もちろん、厳密に整理する必要があるという趣旨ではない。しかし、結果的に 106 条の 3 で示したコンセプトが見えにくくなっているのは残念に思っている。
- ・ いずれにしても、社会福祉法第 106 条の 3 で規定されている包括的な支援体制と重層事業は、大切にしている理念や価値は共通していることは強調したい。

(4) 重層事業における地域づくり

- ・ 重層事業が制度化されて以降、自治体において事業実施を検討する際に、相談支援体制のみがクローズアップされやすくなっていると感じることがある。重層事業を説明する国の資料では、相談支援と地域づくりが対極に置かれているように見えるせいかもしれない。社会福祉法第 106 条の 3 では、地域が相談を受け止めたり学び合う機能として理解されている。
- ・ 本人の生活を中心にした包括的な支援体制を考えると、地域づくりや参加支援を一体で進めることが重要である。

(5) 連続性を担保する視点の必要性

- ・ 社会福祉法上では、相談支援、アウトリーチ、参加支援等が別々の事業として立てられており、自治体では各事業に担当者を置く場合もある。もちろん、運用方法は自治体ごとの創意工夫で定めるものであるため、やり方は自由である。しかし、実際の支援過程を考えると、これらの機能は別々ではなく一緒に実施されるものである。事業が分断されることで、支援も分断されないことが重要。
- ・ また、これらはソーシャルワークに元々内包されている機能でもある。だからこそ、包括的な支援体制の構築は重層事業がなくても取り組もうと思えばできる。実際、そのような理由から重層事業に手挙げをしない自治体もいる。

(6) 包括的な支援体制は、どの分野をベースに構築すべきか

- ・ 包括的な支援体制を設計する際、どの分野を中核に据えるのが良いか、という質問を聞くことがある。どの分野が中核を担うかという議論の前に、それぞれの自治体で自分たちの強みと弱みをアセスメントすることが重要であり、その上で事業設計をしてほしい。自治体の強みと弱みを理解したうえで、「何のために」「何を目指して」重層事業を行うのかを考えて設計することが大切だと考える。
- ・ そのうえで、実際、分野ごとに得意とする守備範囲等はあることから、それを意識する必要があるだろう。一例を挙げると、地域差はあるだろうが、生活困窮者自立支援制度は実施主体が福祉事務所設置自治体であるため、住民の身近な圏域で困り事を見つけるためには、地域で見つけてくれる誰かが必要になる。その点、高齢分野では、地域包括支援センター（以下、「包括」）が日常生活圏域毎に設置されているため、住民に身近な圏域での実践は得意であり、反対に市域レベルの広域での実践を単体で行うことはあまり得意ではないかもしれない。

2. 包括的な支援体制の構築の進捗状況の評価の在り方

- ・ 評価は、「誰のため」「何のため」に行うのかによって、その評価項目や実施方法が異なってくる。例えば、国民あるいは財政当局に対する説明責任を果たすために行う評価は、公的な財源を使っている以上、定量的な評価が求められるだろう。重層事業は、定量的な評価が難しく、事業の性質にそぐわないといった指摘もあるが、私は説明責任を果たすべきだと考える。
- ・ この他、例えば、庁内外の関係者への理解促進を目的とする場合には、定性的な評価も有効である。「こういう相談者にこう関わったところ、こうなった」というストーリー、いわゆるナラティブな評価をしていく、といったやり方も考えられる。ナラティブな評価は、支援の質の向上だけでなく、関係者のレベルアップにもつながる。評価の場のみならず学びの場ともなるので、自治体も参加することが有効だろう。前者の評価とは違って、外部への説明責任を果たす性質のものではなく、目標値の設定もなじまないと考える。

3. 生活困窮分野から見た包括的な支援体制

(1) 生活困窮分野における「包括的支援」の捉え方

- ・ 生活困窮分野からみて、社会福祉法第 106 条の 3 は、生活困窮の考えを全分野に広げたものであり、非常に親和性が高いといえる。
- ・ 一方で、生活困窮者自立支援制度の理念を大切にしながら取り組んできた人からすると、これまで生活困窮で、社会的孤立までウィングを広げて包括的に支援することに取り組んできたのに、なぜ改めて包括的な支援体制の構築を進める必要があると言われなければならないのか、と感じる人もいるかもしれない。受託側など現場の支援者からすれば、現在の取組では不十分と否定されたように感じることもあるかもしれない。また、市町村が重層事業を実施して、追加された財源をこれまで懸命に取り組んできた団体等の支援に充てればよいが、そうでなかった場合、認められなかったという感覚になるかもしれない。
- ・ また、生活困窮分野で包括的に受け止める支援に取り組んできた市町村では、既に支援調整会議等に他部門の人も呼んでネットワークを作りながら進めているので、重層事業を行う必要性を感じないという意見も聞く。
- ・ 他方で、重層事業ができたことで、改めて自治体の体制を見直して体制強化や機構改革をしたり、新たな財源を活用して今までやりたくてもできなかった取組に挑戦する自治体もみられる。

(2) 生活困窮分野における地域づくり

- ・ 重層事業の制度化に向けた検討では、最初「出口づくり」として議論されていたものが参加支援となった。生活困窮者自立支援制度においても、「参加支援」という言葉はないものの、地域づくりの中にその考えが組み込まれている。地域づくりは2つ目の目標として理念の中に入っており、そこには個別支援を通じた地域づくりとして、生活困窮者が参加する場や働く場を通じて、自分らしく自立して生きていくことを支援すると書かれており、参加支援の概念が含まれている。
- ・ 生活困窮者自立支援制度では、入口と出口の両方の地域づくりが想定されていた。平成 25 年の社会保障審議会・特別部会報告では、生活支援体系の基本的視点として「つながりの再構築」があげられていた。困窮して地域とつながっていなかった対象者につながりをもう一度つくる、生活困窮者自立支援制度の手を離れても、その人が地域の中でその人らしく輝けるようにする、それが広い意味での出口づくりとして考えられていた。
- ・ 生活困窮分野における地域づくりの取組状況は地域差があるが、積極的な市町村では、地域の観光・農業など地場産業と連携し、困窮者が参加したり働いたりする場をつくる、分野を超えた地域づくりを進めている。
- ・ 民間企業との連携と言っても、大企業、ローカルビジネスの事業者、地域の商店など、様々考えられるが、結局は個人とつながるので、仮に大企業であってもそのエリアの支店長等とのつながりになっている。
- ・ 生活困窮分野の就労支援では、地域にたくさんの協力者や参加の場があることをイメージできている支援者は、仲間を増やししながら創造的に地域づくりに取り組んでいる。残念な

がらハローワークにつなぐ、といったやり方だけをする自治体もあり、もったいないと感じる。

(3) 生活困窮分野から見た重層事業創設の意義

- ・ 生活困窮者自立支援制度に関する国の質疑応答集でも「資産・収入に関する具体的な要件を設けるものではなく、できる限り幅広く対応する」と記載されている。仮に猫の飼い方を相談してきたとしても、その人は困窮窓口に相談するほど差し迫った状況(環境)にあると捉え、すぐに保健所等につなぐのではなく、まずは話を聞いてみるよう説明していた。
- ・ 生活困窮分野で取り組んできたことを、また重層事業で取り組むのかと言う人に対しては、生活困窮者自立支援制度で取り組んできたが大変だったり、できなかったこともあるでしょう、それを補ったり、既存の取組をより発展させるために、重層事業を活用しませんかというメッセージを伝えられたらと思う。
- ・ また、これまで生活困窮者自立支援制度で取り組んできた、包括的な支援や地域づくりといった取組を他の分野にも広げていき、地域全体で包括的な支援体制をつくっていくことができれば、重層事業が目指す真のセーフティネットの構築に寄与すると考える。断らない相談支援のノウハウを持っている生活困窮者支援の関係者には、重層事業を応援して積極的にプレイヤーとして活躍してほしいと、個人的には考えている。
- ・ もちろん、生活困窮分野に限らず、各分野が包括的な支援体制の構築に向けた取組を重ねてきている。重層関係者は、各分野が積み重ねてきた実践や成果を正しく理解し、敬意を示すことが大切である。そのうえで、各分野が重層事業の理念の下につながっていくことで、すべての人を対象とする「人と人のつながりを基盤としたセーフティネット」が整備されていくことを期待したい。

第3章 自治体ヒアリング調査結果

1. 実施経過

調査対象、実施日は、下記の通りであった。

図表 3-1 自治体名、ヒアリング調査対象、実施日

自治体名	ヒアリング調査対象	実施日
東京都渋谷区	・渋谷区	令和5年11月9日
石川県加賀市	・加賀市	令和5年11月13日
愛媛県宇和島市	・宇和島市	令和5年11月24日
岐阜県飛騨市	・飛騨市	令和5年11月29日
神奈川県茅ヶ崎市	・茅ヶ崎市	令和5年12月4日
宮崎県都城市	・都城市社会福祉協議会	令和5年12月7日
静岡県焼津市	・焼津市	令和5年12月20日
石川県津幡町	・津幡町	令和5年12月22日

2. ヒアリング調査記録

(1) 東京都渋谷区

1. 重層事業を実施したきっかけ、問題意識

- ・ 令和2年度に改正社会福祉法（令和3年4月施行）及び重層的支援体制整備事業（以下「重層事業」という。）について国から示された際、庁内で、渋谷区でも1つの部署だけでは対応できないケースがあるという意見が挙がるようになった。また、議会からも、こうしたケースに対応できるよう、区として体制を整えるべきという指摘を受けた。
- ・ 令和5年4月から重層事業を実施している。なお、移行準備事業は実施していない。

2. 重層事業への移行に向けて取りくんだこと

(1) 庁内連携検討会の立ち上げ

- ・ 令和2年度末に、副区長を座長とした庁内連携検討会を立ち上げた。構成員は、福祉部（旧・管理課（現・地域福祉課）、高齢者福祉課、介護保険課、障がい者福祉課、生活福祉課）、子ども家庭部（保育課、子ども家庭支援センター等）、健康推進部（保健相談所等）、教育委員会事務局、経営企画部だが、中心となっていたのは福祉部と経営企画部であった。
- ・ 庁内連携検討会は、令和4年度末で一旦終了した。今後、重層的支援会議・支援会議の運営で問題が生じた場合（役割分担が円滑にできなくなった場合等）には、再度開催することとしている。

(2) 重層事業の担当部署

- ・ 重層事業の実施が決まってから、まず初めに重層事業の所管部署を検討した。渋谷区では、福祉部が地域福祉に関することや社会福祉協議会について所管していたことから、重層事業の所管も福祉部が適当という判断となった。
- ・ 福祉部の中で、旧・管理課は他のどの課にも属さない仕事（民生委員・児童委員に関する事務等）を多く所管していた。そうした「どの課にも属さない仕事」こそ、重層事業において重要になるという考えがあり、令和5年4月に旧・管理課を地域福祉課に改名の上、地域福祉課内に重層事業の担当係として地域福祉推進係を新設した。地域福祉推進係には、従来他の係で所管していた民生委員・児童委員に関する事務等に移管した。
- ・ 現在、重層事業担当チームとしては、地域福祉支援主査1名（保健師）と地域福祉推進係の職員4名（係長を含めた事務職3名、保健師1名）の計5名である。地域福祉推進係の職員は計6名で2名は民生委員事務局を担当している。このうち、令和5年度純増は3名（地域福祉推進係）である。

(3) 重層事業実施に向けた準備

- ・ 福祉部と経営企画部で重層事業実施に向けた準備チームを立ち上げ、令和3年度後半からはコンサルティング会社に準備支援の委託を行い、準備を進めた。

- ・ 具体的には、庁内向けに重層事業に関する勉強会を実施した。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した。また、全職員向けの研修会も実施した。
- ・ また、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、渋谷区の重層事業の目指すところや実施体制を検討した。
- ・ 地域づくり・参加支援の推進に向けては、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事業の説明を行う取組を何度も実施した。

(4) 重層的支援会議の模擬会議

- ・ 令和4年度中に、重層的支援会議の模擬会議を実施した。重層事業担当者はそれまでこうした会議の進行の経験がなかったが、模擬会議を通じて経験を積むとともに、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、実際の重層的支援会議・支援会議の運営方法について、実践を通じて検討する良い機会となった。また、関係各課にも重層事業について理解してもらう機会ともなった。
- ・ 模擬会議の中でいくつかの課題が浮かび上がったため、令和5年度からの重層的支援会議・支援会議では、それらの課題を解消できるように運営方法を決め直した。例えば、模擬会議では所管課の係員級の職員に参加を依頼していたが、実際の重層的支援会議・支援会議では、原則として係長級に参加を求めることとした。理由としては、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である。

3. 包括的相談窓口の設置

- ・ 元々、渋谷区には、総合相談窓口がなかったが、重層事業の開始とともに、相談先に迷う人のための相談窓口、断らない相談窓口として新たに福祉なんでも相談窓口を設置した。
- ・ 福祉なんでも相談窓口は、本庁舎に1か所設置している他、分室を区の出先機関（渋谷区文化総合センター大和田内 地域共生サポートセンター〈結（ゆい）・しぶや〉）に設置している。また、「巡回型福祉なんでも相談窓口」として、区内の公民館等の場所を借りて、不定期で巡回相談も行っている。地域のサロン開催の日時に合わせて、近くの場所を借りて実施することもある。
- ・ 人員体制としては、区の地域福祉コーディネーター13名（社会福祉協議会委託。生活支援コーディネーターを兼務）を、本庁舎又は分室の福祉なんでも相談窓口で常時配置している。巡回型福祉なんでも相談窓口では、地域福祉コーディネーター（上記13名の中から派遣）と民生委員と一緒に相談対応を行っている。
- ・ 本庁舎の福祉なんでも相談窓口の相談件数は、4月のスタート時から右肩上がりが増加している。分室については、11月にオープンしたばかりである。巡回型福祉なんでも相談窓口については、住民にまだあまり知られていないようで、相談実績は少ない。

- ・ 福祉なんでも相談窓口寄せられる相談は、多分野にわたり、対応が大変だと思われるケースが多い。福祉に関する相談もあれば、それ以外の相談（自宅の家具のこと、ペットのことなど）もある。話を聞いていくうちに、主訴とは別に他の課題があることが分かってくるケースもある。相談ケースの大半は、関係する部署にケースをつなぐことで、窓口としては対応を終了している。
- ・ 福祉なんでも相談窓口設置前は、庁内の各相談窓口からあらゆるケースが回され、業務が回らなくなる懸念もしていたのだが、実際そのようなことにはならなかった。事前に庁内職員向けの説明会を実施し、重層事業開始後も、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（福祉なんでも相談窓口は、本来既存の各窓口で対応できるケースを全て引き受ける場所ではない）ことについて、繰り返し説明していたためだと思われる。

4. アウトリーチ・参加支援の取組

(1) アウトリーチ

- ・ アウトリーチ等を通じた継続的支援事業及び参加支援事業は、社会福祉協議会に委託している。
- ・ アウトリーチの取組としては、福祉なんでも相談窓口で把握したケースの中から、ひきこもり状態の方など支援が必要な対象者に対し、地域福祉コーディネーターを中心に働きかけを行っている。

(2) 参加支援

- ・ 参加支援の取組については、地域福祉コーディネーターの主催で新たに、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歩となるような場を目指している。
- ・ 令和4年度にひきこもり調査を実施し、区内のひきこもり状態の方の実態がある程度把握できた。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。こうした支援ニーズは今後も増えていくと思われるため、重層事業の参加支援の取組として、手始めにひきこもり支援を行うことにした。
- ・ 地域共生サポートセンターの始動（令和5年11月）と共に本格的にスタートできるよう、令和4年度から対象者への働きかけを始めたが、昨年度把握した対象者は、今では継続して会に参加できている。重層事業開始後は、福祉なんでも相談窓口に来た相談からひきこもり状態の人を把握し、このグループにつないだ。
- ・ 上記の会の実施場所には、フードパントリーの機能を持たせているので、ひきこもり状態の方以外も含め、生活に困っている人の参加につながるのではないかと期待している。既に、ひきこもり状態の方以外に、高齢者の参加も見られている。

5. 個別ケースに対する支援と地域づくりの関係性

- ・ 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、地域の活動団体が気軽に集える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）・しづや〉」をオープンした。
- ・ 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も強いが、渋谷区の地域共生サポート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である。登録制で、渋谷区で活動している団体であれば登録可能である。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。
- ・ 地域共生サポートセンターには、地域福祉コーディネーターの他、コミュニティマネジャーを常時1名配置している。コミュニティマネジャーは資格要件はないが、これまで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の職員に依頼している。
- ・ 重層事業開始の準備として、令和4年度中に、地域の活動団体の顔つなぎを行うプレ団体交流を何度も実施した。そこで重層事業についての説明も行った。その中で、区としてかなり多くの団体とつながりを持つことができたし、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った。
- ・ プレ団体交流を機に団体同士がつながり、既に新たな事業も生まれた。具体的には、こども食堂、ひきこもり支援のNPO、主任児童委員が協働して、ある地区でギフトドの勉強会を行い、そこから中学生向けの居場所（カフェ）などを展開するようになった。参加者もかなり集まっており、協力団体も増えつつある。
- ・ 重層事業の実施準備期に委託したコンサルティング会社から、包括的な支援体制構築のためには地域づくり・まちづくりが重要だという助言を受けたことで、地域づくりの重要性を意識しながら、重層事業の全体デザインを作ってきた。

6. 多機関協働事業等の実施体制

(1) 重層的支援会議・支援会議の実施体制

- ・ 多機関協働事業者は地域福祉課（地域福祉推進係、地域福祉支援主査）である。
- ・ 参加者については、先述の通り、原則として所管課の係長級である。ただし、会議の場で支援方針・役割分担を決める権限をある程度持つ職員であれば、係長以外でも参加可能としている。
- ・ 会議進行上のルールを3つ用意して、毎回、会議の冒頭にリマインドしている。ルールの内容は、相手の話を聞く、相手を責めない、といった基本的なものである。
- ・ 会議の進行は地域福祉支援主査が行い、地域福祉課参事が役割分担の確認を行う。地域福祉推進係の支援会議担当は全員、会議に参加する。

(2) ケース検討の流れ

- ・ 多機関協働事業で扱うケースには、福祉なんでも相談窓口からつながるケースと、庁内各課からつながるケースの2通りがある。いずれも地域福祉課で相談を受けた後、詳細の聞き取りをしてから、課内会議（地域福祉支援主査、地域福祉推進係員）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、方針を検討する。福祉なんでも相談窓口からつながるケースについては、地域福祉コーディネーターとの個別支援に関する連携会議で多機関協働事業につなぐかを検討してから、課内会議にかけている場合もある。
- ・ これまで、地域福祉課に相談があったケースは数十件あるが、大半は庁内各課からの相談である。また、数十件のうちほとんどは、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して終了となっている。

(3) 重層的支援会議・支援会議の実績

- ・ これまでに、支援会議を適宜実施してきている。1事例につき2～3回かけて検討している。なお、重層的支援会議の実施はまだない。
- ・ 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。また、地域福祉コーディネーターとも相談しながら、実際の支援を行っている。

7. 重層事業の予算の具体的な支出先

- ・ 参加支援事業分及び・アウトリーチ等を通じた継続的支援事業分は地域福祉コーディネーター5人分の委託費、地域共生サポートセンターの備品購入費を計上している。

8. 重層事業の実施による効果・変化

(1) 職員の資質向上

- ・ 模擬会議や実際の支援会議の実施を経て、庁内各課における多機関協働の意識は、徐々にではあるが変化してきていると思う。参加者によって、重層事業の目的に関する理解や協力の姿勢に差はあるが、重層的支援会議・支援会議に参加してもらうこと自体が、重層事業への理解を深めてもらう最大のきっかけになると考えている。
- ・ 各課は実際の支援で忙しいため、どうしても「これはどこの所管か」という問題に目が向きやすく、世帯全体の課題を一からアセスメントすることが習慣化されていない。重層的支援会議・支援会議は、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。
- ・ 渋谷区では、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決めたことで、支援がスムーズに進められている。この仕切りがなければ、多機関協働事業を実施しても、役割分担の合意がうまくいかなかったと思われる。重層事業をきっかけに、部署間連携がスムーズにできるようになったと思う。
- ・ （重層事業の開始初期は包括的相談支援と多機関協働にフォーカスする自治体も多い中）渋谷区では地域づくり、アウトリーチ、参加支援も全て同時に推進している。幅広く対応

している分、業務で関わる関係者やケースも幅広くなるので、職員のスキルがより磨かれている感覚がある。

(2) 事業の柔軟な実施

- ・ 令和5年4月から、区内全11か所の地域包括支援センター（以下「包括」という。）の総合相談支援業務の中で障害福祉の相談も受け付けており、このことを包括の窓口や区のホームページ等で周知している。
- ・ これまでも、包括に高齢者福祉以外の相談が寄せられることがあり、また、障害分野の相談窓口は分かりにくいということもあって、相談対応の範囲の見直しが課題だったが、高齢分野の事業予算は高齢者が対象の取組に対して支出しなければならないことが多く、会計検査でもその点を厳格に確認されていたため、分野横断的な相談対応が難しかった。重層事業の実施により、予算を分野横断的に使えるようになったことで、高齢・障害の相談を一元的に受ける相談窓口が実現した。
- ・ 上記相談窓口の運営開始に向けて、令和4年度に、障がい者福祉課が中心となり、包括職員向けに障害者福祉に関する研修を実施した。また、全てではないが、各包括において、令和5年度から人員の補強が行われている。

9. 重層事業の課題、意見等

(1) 財源について

- ・ 重層事業では地域づくりの追加財源がないため、地域共生サポートセンターの人件費についても、ほとんど区の予算から支出している。地域づくりにも追加財源があれば良いと思う。
- ・ 地域活動団体は、少ない人件費やボランティアでやりくりする中で、活動のすそ野を広げていきたいと考えているところも多い。例えば、地域の認知症カフェに子どもを呼びたい、子どもテーブルに高齢者を呼びたい、といった声も聞くが、それを支援する財源が重層事業に用意されていないのは課題だと思う。

(2) 事業の周知について

- ・ 重層事業は各分野と一緒に取り組むものであり、分野横断的な連携が求められるが、そのことについて各分野が理解を深めるには、国からの周知方法を工夫する必要があると感じている。例えば、子ども分野ではヤングケアラー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事業の理念は抜け落ちていることがある。各分野が重層事業の理念を理解し、効果的な連携を行うためには、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事業や他分野との連携について盛り込むなど、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良い。

(3) 支援会議について

- ・ 支援会議では、守秘義務の元、必要な個人情報を共有できていることとなっているが、地方税の徴収に関する事務（地方税法第 22 条）に関する情報は対象外である。そのため、税の滞納に関する情報の共有ができない。
- ・ その他、対象者の家族構成を把握するため戸籍を確認したいことがあるが、戸籍謄本の請求も認められていない。

(4) 重層事業の意義

- ・ 渋谷区は人口が多く、各地域で多様な団体が多様な活動をしている。重層事業をきっかけに地域社会全体を見るようになってから、それが渋谷区の持ち味だということに気が付いた。特に都心部では、地域で多数行われている活動を管理するのではなく、それぞれがなんとなくつながった状態にすることが、重層事業において重要となるのではないかと。
- ・ これまで、庁内連携に課題があると感じていたが、重層事業を始めてから、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ない、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。例えば、子ども分野などでは個人情報の取扱いが厳格であり、情報共有に慎重な傾向があるが、それは機微な情報を多く取り扱っている等の背景があるためである。地域福祉課では、こうした事情をきちんと聞きだした上で、他課との間に入って調整するようにしており、その結果、地域福祉課と各課との連携が円滑になりつつある。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。また、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事業を実施する意味があると思う。

(5) その他

- ・ 重層事業は短期的には成果が見えづらく、達成度の評価も難しい事業だと思う。担当者としては、小さな変化を地道に積み重ねていくことが、いずれ大きな変化につながると信じて取り組んでいきたい。

(2) 石川県加賀市

1. 加賀市における個別支援の体制

(1) 相談支援体制

- ・ 市民健康部の中に、福祉政策課、相談支援課、介護福祉課、子育て支援課等がある。
- ・ 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、その中に地域包括支援センター（以下、「包括」と表記）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るので、相談支援課で18歳以上の相談にまとめて対応できる体制となっている。
- ・ 市役所1階に相談支援課と介護福祉課がある。包括と相談支援課（包括を除く職員）の執務スペースは隣接しており、共通の窓口が設けられている。
- ・ 元々は、障害分野を所管するふれあい福祉課があり、長寿課の中に包括があった。これらとは別に、生活保護や生活困窮を所管する地域福祉課があった。分野ごとに相談支援体制が分かれていたが、令和3年度に組織再編を行った。ふれあい福祉課を解体し、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した。ふれあい福祉課の解体に伴い、障害の給付に関しては、介護福祉課に移行、介護福祉課では高齢と障害の給付を所管するようになった。

(2) 相談支援の質確保のための取組

- ・ 市の組織体制としては、相談支援課の中に包括が入っているが、（住民からの）見た目上は、一つの窓口となっている。基幹相談支援センター機能を持つ障がい支援グループの職員は、障害の予算で配置しており、財源上は分かれている。
- ・ しかし、最初に相談を受ける時には、そのケースが高齢か障害かは分からないので、インテークの段階では包括、相談支援課の職員が誰でも受け止められるようにしており、ある程度、主訴を拾う程度はできている。昨年度より相談支援専門員の出向を1名受けており、困った時にはその職員に相談することもできる。
- ・ 包括の所長の下にはリーダーが2名配置されている。包括の担当職員が難しいと判断したケースはリーダーに相談し、リーダーから包括の所長、最終的には相談支援課課長まで相談する流れとなっている。逆に、相談支援課が生活保護やひきこもり等のケースに対応する中で、保健師の支援を受けたい時は、包括の保健師に同行訪問してもらうこともある。
- ・ 職員には、一人で抱え込まずに、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られている。同行してもらうことで支援方針の共通理解が進むということもある。

(3) 個別ケースに係る調整

- ・ 相談支援課の中のケース会議としては、毎週木曜日には、警察やケアマネジャー（以下、「ケアマネ」と表記）等からの相談を受けて、虐待などの困難事例（生活保護を含む）のケースを検討している。また、毎週金曜日は、包括のマネジメント力向上を目的として、包括が担当するケース検討を行っている。

- ・ このほか、生活困窮の支援調整会議を月1回開催している。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。
- ・ 虐待などの困難事例については、18歳以上であれば相談支援課でまとめてケース対応（毎週木曜日開催）しており、迷ったら専門チームを呼んで助言してもらっている。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）で立てた支援プランを各支援者と共有するために、関わっているケアマネや相談支援専門員等呼んで、支援方針を共有してから動いている。状況がある程度落ち着けば、ケアマネや相談支援専門員に任せられるので、包括がずっと抱えるということはない。

（4）子ども部門との連携

- ・ 相談支援課になってからは、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に必ず連絡しているほか、子育て応援ステーションから連絡がくることもある。子どもがいる世帯での生活困窮、虐待、ヤングケアラー等のケースでは、支援者によって方針がずれていると混乱を招くので、支援方針の共有を丁寧に行っている。
- ・ 以前、包括にいた保健師が、現在、子育て応援ステーションの所長になっているので話がしやすい。現状、相談支援課としては18歳以上としているが、世帯の状況を見て必要に応じて、子育て応援ステーションと連携できている。組織再編前は、分野間の責任の押し付け合いもあったが、18歳以上は相談支援課で統合されたので「対応していかなければいけない」と職員と話しているし、子育て支援課ともお互い様の関係で連携できている。
- ・ 組織再編の前から、障害児のケースについては、子育て支援課や児童相談所も一緒に入って事例検討をしていたので、その積み上げも影響しているかもしれない。世帯全体を支える経験を共有してきた。
- ・ 現在も、世帯全体を見た支援ができていると思う。例えば、子育て応援ステーションが支援しているケースで、ステーションだけで支援することが難しいとなれば、相談支援課の生活保護担当や包括から支援者がチームに入ることもある。一つの世帯で複合的な課題を抱えているケースに対しても、それぞれの世帯員に誰が支援するか役割分担を決めている。ただし、必要に応じて調整をしており、フロー図や画一的なルールは設けていない。

2. 地区地域包括支援センターの体制・機能等

（1）地区地域包括支援センター（包括ランチ）の概要

- ・ 地区地域包括支援センター（以下、「包括ランチ」と表記）を市内16箇所の地域密着型サービス事業所に委託している。16か所の内訳は、小規模多機能型居宅介護（以下、「小多機」と表記）が14か所、認知症対応型グループホーム1か所、地域密着型特養1か所となっている。包括ランチには、①身近な相談窓口機能、②地域づくり機能、③健康づくり機能の3機能を持たせている。
- ・ 市内には、相談支援事業所が6か所あり、事業所毎に担当する地区を決めて、包括ランチと連携している。包括ランチや相談支援事業所で対応する中で難しいケースに関しては、包括で対応する体制となっている。

- ・ 今年度、河南地区に小多機が新規に開設されたが、本来の小多機の機能が地域に定着してから包括ランチを委託しようと考えている。河南市区、湖北地区、別所地区の3地区は、包括ランチの委託がなく、包括が包括ランチの機能を担っている。小多機の整備は、今回開設された河南地区の事業所を最後とし、これ以上整備することは考えていない。
- ・ 以前、小多機を開設して半年程度で包括ランチを委託したことがあったが、十分に機能せず包括に負担がかかった。まずは、小多機の利用者への支援体制が定着しなければ、包括ランチ機能が付随していかない。それ以降、開設して1年は包括ランチの委託はしないこととしている。
- ・ 包括ランチについては、公募委員会を開いて点数評価を行い、包括の運営協議会で承認をもらってから次年度の契約をしている。毎年度、各ランチから地域福祉コーディネーターの活動を含めて実績を報告してもらい、自己評価してもらっている。

(2) 包括ランチによる相談窓口機能

- ・ 包括ランチの相談窓口機能について、介護予防基本チェックリストのハイリスク者、または、未提出者等には、早めの関わりを持つようにしている。また、高齢者以外の相談においては、きたものは受け止めてもらうように伝えている。将来的には全世代型の相談支援体制を目指しているが、包括ランチ職員の負担も配慮し、包括ランチで18歳以上の相談をまとめて受け止めるという標榜はしていない。
- ・ 包括ランチによる相談対応は、特に困ることがなければ最後まで対応してもらっている。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。

(3) 包括ランチによる地域づくり機能

- ・ 地域づくり機能に関しては、各事業所の職員に地域福祉コーディネーターを委託するのではなく、事業所に対しコーディネート業務を委託している。特定の職員に委託すると、職員の異動とともに機能しなくなってしまうため、事業所にコーディネート業務を委託し、事業所の職員全員がその機能を担うこととしている。
- ・ なお、各事業所における地域福祉コーディネーターの職員体制は事業所に任せている。職員のうち数名を地域福祉コーディネーターとして固定している事業所あれば、職員全員が地域福祉コーディネーターとしている事業所もある。
- ・ 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も行っている。地域の困り事やニーズを拾ってもらい、そこから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。包括に入った相談についても、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につなぐこともある。
- ・ 地域福祉コーディネーター委託費には、地域ケア会議の加算をつけている。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に、随時、地区地域ケア会議を開催してもらっている。市が作成した地域ケア会議の手引きがあり、それを参考にしてもらえれば、具体的な開催・運営方法は任せている。

- ・ 地区地域ケア会議は、個別のケースだけではなく、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。互助で対応するのが難しい場合は、相談支援課から上の会議にあげたり、今後の施策検討に反映している。
- ・ 地区地域ケア会議では、包括ランチが何でも対応してしまわないよう、引き算の支援をしてもらうようにしている。また、自然発生的に、各ブロックにリーダー級の職員がいて、マネジメントのコツを伝えているようだ。
- ・ 包括ランチでは、地域密着型サービス事業所が開催する運営推進会議を二部制としており、第1部では通常の運営推進会議を開催、第2部は包括ランチ及び地域福祉コーディネーターの実態報告と地域課題の共有を行っている。この第2部を、生活支援体制整備事業の第2層協議体と位置付けている。
- ・ 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おり、市としては任せている。例えば、住民との対話の中で、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の支援を行う。他にも、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。「こういう通いの場を何か所作ってほしい」等と、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行って相談窓口機能を説明して顔つなぎをしたり、サークルに行き行って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げられるか、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。
- ・ 包括ランチの地域福祉コーディネーターは、生活支援体制整備事業の生活支援コーディネーターである。社協が開催する見守り座談会や要援護者のケース会議に包括ランチが出席することもあり、必要に応じて社協との連携も行われている。
- ・ 軒下マップには、包括ランチの事業所としての軒下マップと利用者・相談者の軒下マップがある。地域密着型サービスの利用者については、全員分作成することを必須としており、地域の店舗や周辺住民も含めて、本人の生活を支える資源を見える化している。これらを集約する形で、包括ランチごとに地域の関係者を整理した軒下マップが作成されている。

(4) 包括ランチによる健康づくり機能

- ・ 要介護（支援）認定者を除く70歳以上の高齢者に基本チェックリストを毎年度送付し、ハイリスク層を対象に包括ランチが訪問している。その際、高血圧予防等のパンフレットをもって訪問し啓発活動を行っている。
- ・ 高齢者の保健事業と介護予防の一体的実施（以下、「一体的実施」と表記）のポピュレーション事業も包括ランチで実施しており、サークル等の通いの場に包括ランチの看護師が訪問して血圧測定や健康相談を受け、必要に応じて病院につなぐこともある。
- ・ 一体的実施は、介護事業所の看護師の機能を強化するために取り組むこととした。ケアプランを確認する目標設定会議をしているが、むくんでいるのに経過を見ていて悪化して入

院というケースが散見されていた。そこで、予防的なケアのために看護師の機能を強化しようと、疾患管理のポイント、自宅での生活指導、血液データの見方等を習得してもらうために、勉強会等を開催している。こうした取組によって、看護師のスキルが向上しており、通いの場での健康相談でも助言できるようになってきている。

- ・ 加賀市では、サークル等の通いの場で幅広い層を受け入れるようにしている。介護予防や認知症予防という看板をさげてしまうと、要介護者や認知症の人（予防できなかった人）が参加できなくなってしまう。脳活性化プログラムや体操プログラムも取り入れて、どのような認知機能・身体機能でも参加できるようにしている。各通いの場は住民主体で運営されており、住民リーダーから地域で困っている人の情報が包括ランチにあがってくることもある。

(5) 包括ランチ間の交流、学び合い

- ・ 16箇所（8法人）の包括ランチを4ブロックに分けており、各ブロックの月1回の連絡会では、必ず事例検討をしてもらっている。また、中堅研修の時には、ケアマネや介護事業所も含めて、ブロック毎に席を配置することで、交流が生まれるよう配慮している。そうした場等を通じて、ブロック内の包括ランチ間の関係性ができており、情報交換や助け合いが行われている。
- ・ 各ブロックの包括ブロック連絡会の事例検討では、一つの包括ランチから「こういうケースで困ったんだけど、どう支援したらよいか？」と投げかけてもらい、他の包括ランチがアイデアを出していく。支援者の困りごとに対しアイデアをもらう形式で、ランチ間で体験や情報を共有できる運用にしている。相談支援事業所の相談支援専門員も参加しているので、精神障害も含めて障害で難しいケースに関しては、助言をしてもらったり、必要に応じて同行もしてもらっている。
- ・ 地域福祉コーディネーター研修会の中で事例発表もあるので、日頃の成果が問われる場面があることも影響しているかもしれない。

(6) 包括ランチに対する包括の支援

- ・ 包括には、地区担当の職員を4人置いており、各ブロックの包括ランチを支援している（4か所の包括ランチに対し1人の地区担当）。
- ・ 包括ランチの支援の質に関しては、アセスメントの問題点はほぼないと思う。新規に委託した包括ランチは、最初の半年間、包括の地区担当職員が同行したり面接にも同席するので、そこである程度ノウハウは獲得できるようになっている。
- ・ 包括の地区担当は、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る。毎日のように電話しているので、日常の話し相手になることで、大きな方向性がずれないようにしている。逆に、包括から、個別ケースについて、小多機を利用した方が良いか等相談することもある。
- ・ 地域福祉コーディネーター業務に関しては、各ランチに事業責任者を置いている。難しいケースについては、地区担当が、小多機の管理者や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時には、地区担当が相談に乗る中で、「こういう理由・役割で協力してもらおう」と相談している。重層的支援会議のような機能をその場で果たせていると言える。

- ・ 包括ランチには、何でも事業所でやってしまうよう待つ姿勢で住民に接してもらっている。中堅研修会やブロック別の包括ランチの連絡会でも、引き算の支援や伴走支援、お願い上手になることの重要性を伝えている。
- ・ 包括ランチから包括に連絡があった時には、地区担当が不在でも他の職員が必ず話を聞いてつなぐことにしており、包括の所長や相談支援課の課長も必要に応じて話を聞くという姿勢を見せている。いざとなれば話をできる、相談できるということが、包括ランチ職員の安心感につながっているかもしれない。
- ・ 地区担当の包括職員は、地区担当業務以外の包括業務にも従事している。個別ケース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ている。個別ケースの経験があるからこそ、その引き出しから、包括ランチと一緒に考えたりアイデアを出し合うことができる。

(7) 直営ランチによる学び

- ・ 包括も直営のランチで学びながら質を担保していかなければならない。現在、3地区は直営ランチとなっているが、全地区で包括ランチを委託してしまうと、包括の質が低下するのではないかと考えている。
- ・ 利用者の話を聞く力、考える力、返す力がなければ、単純にサービスを組み合わせるだけになってしまう。個別ケースの実践を積んでいないと、面接技術やノウハウが低下すると思う。介護予防ケアマネジメントのみでは、インテークなど入口のノウハウがなかなか身に付かない。インテークの段階でサービスが必要と分かっている本人が支援拒否しているなど関わりが難しいケースに対して、どう関わって関係性を構築していけばよいかも、体験して学んでいく必要がある。
- ・ 本人がどうしたいかに着目しなくなってしまうと、パーソンセンタードケアを大切にしてきた先人たちを裏切ることになるし、現場の言っていることも分からなくなるだろう。ケースによってはタイミングを狙って介入することも重要で、そうした経験も必要である。
- ・ もし包括ランチをすべて委託するのであれば、包括の新人職員や新着任職員は半年程度包括ランチに出向した方が良さそう。
- ・ 現在も包括の新人職員や新着任職員は、医療センターのソーシャルワーク業務、疾患センターのソーシャルワーク業務、小多機に1か月ずつ実習に行かせている。本人や家族がどんなことを話しているか、現場がどう支援しているのかを学んでもらっている。

(8) 包括ランチ設置の効果

- ・ 包括ランチ開設後も、要介護（支援）認定率に変化はない。加賀市では、介護予防事業として「元気はつらつ塾」という送迎付きの通いの場を月1回、介護事業所やNPO法人

に委託して実施している。包括ランチが住民の相談に早めに関わって「元気はつらつ塾」につないでいる。

- ・ 以前は、公民館に通えなくなった人の選択肢としてデイサービスしかなかったため、中間的な通いの場として「元気はつらつ塾」を包括ランチとほぼ同じ時期に開始した。各地域の地区会館で開催している。要介護認定を受ければ要介護1・2程度になるとと思われる人が4割程度利用している。
- ・ 包括ランチを開設して以降、包括に寄せられる相談内容に変化はない。ただ、包括ランチができたことで、それまで相談を躊躇していたような人が、近くに相談できる場所ができたことで相談するようになったというのはあると思う。

3. 包括的な支援体制の取組プロセスにおける各部門の意識・行動の変化

- ・ 組織再編の前から、高齢部門と障害部門の統合の必要性は現場で議論しており、部長にも伝えていた。以前より、虐待などのケース検討を、高齢と障害で行っていたが、障害部門がなかなか動かないために、複雑化してしまうことがあった。また、今後障害をもつ高齢者も増えてくる中で、相談業務を統合する必要性を感じていた。部長判断で、これに加えて、生活保護や生活困窮も統合することとなった。
- ・ 生活保護を所掌していた職員は、対象者の経済的な状況しか見ていなかったもので、相談支援課への再編に伴い、職員の意識を変えなくてはならなかった。生活保護のケースワーカーに対し、必要に応じて、保健師や相談支援専門員が同行訪問しているのは、この取組の一環と言える。保健師が同行して一緒に対象者の話を聞き、どのように医師につなぐか各支援者で役割分担するために、会議の場でケースワーカーに共有させることもある。対象者の自宅がごみ屋敷でも気にしないケースワーカーもいるので、「自分の家にはごみがあるの？自分だったら住めるの？」と説明することもある。
- ・ 組織再編前に、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、現在ではよく相談があがってくるようになったと思う。生活困窮者自立支援制度は、あくまでも一時的な経済面での支援であり、この先の人生設計を考えた支援をしなければ意味がないと職員に伝えている。

4. 包括的な支援体制の構築に向けた取組の歴史

(1) 地域包括支援センター開設、地域密着型サービスによる基盤整備の推進

- ・ 平成18年度の制度改正で、地域包括支援センター（以下、「包括」と表記）が創設された際、直営で運営しようと考えたが、ノウハウがないため市内4か所の在宅介護支援センター（以下、「在介支」と表記）の職員に出向してもらい、包括の職員体制を整えた。その時の4人の職員が、現在各法人の管理者級になっている。
- ・ 当時、西課長（保健師）は健康課から包括に異動してきたが、保健師は病気の予防に着目しがちだと気づいた。本人がどう暮らしたいかが最も重要であり、それがあって初めて病気を改善・維持するのかを考える必要がある。包括の創設時に出向で来てくれた在介支の職員から学んだことは、「本人本位」と「生活」の2点、それは目からうろこだった。

- ・ 同じく制度改正で、地域密着型サービスが創設され、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かうと議論した。地域密着型サービス事業所が開催する運営推進会議で地域の色々な人とつながってもらおうと、その考えを募集要項に入れて公募をかけた。応募する事業所にはマニフェスト（宣言書）を出させて、地域との関係づくりを評価して選定した。
- ・ 小多機は、訪問・通所・泊りがあって同じ職員が対応するので、従来の単品サービスと比べても、なじみの関係性ができやすいとは考えていた。小多機は、単なる介護サービスの拠点ではない、地域にちゃんと入って行ってほしいという考えは当時からあり、介護予防拠点の併設ルールも当時から設けていた。
- ・ 当時すでに大型施設は過剰気味で、要介護3以上は希望すれば入所できる状態であったので、第3期以降、大規模施設は整備しない、これからは地域密着型で基盤整備を進めるという方針を介護保険事業計画でも明記した。大型施設の老朽化に伴い県の補助金を活用しながらユニット化の推進も行った。

（2）包括ブランチの委託経緯

- ・ 第6期計画策定の頃、包括は総合相談と介護予防ケアマネジメントで手一杯になっていた。その時、小多機職員が利用者以外の住民に対し、すでに初期相談の機能を果たしていたので、そこに予算をつけようということから議論が始まった。
- ・ 平成26年度はモデル事業として3か所の小多機で包括ブランチを実施、平成27年度から本格実施した。モデル事業の時から①相談窓口機能と②地域づくり機能を依頼していた。基本チェックリスト結果に基づく訪問は当時から実施してもらっており、一体的実施のタイミングで③健康づくり機能を追加した。
- ・ 平成26年度のモデル事業の結果を受けて、加賀市介護サービス事業者協議会に委託して報告書を作成した。モデル事業を実施した3か所の小多機と議論しながら、地域福祉コーディネーターの機能、スキル、人物像、包括ブランチの目的、拠点としてのあり方等を整理した。今も迷った時に立ち戻るバイブルとなっており、包括ブランチの新人研修にも使っている。
- ・ この報告書でとりまとめたことが、現在の包括ブランチの委託仕様書の内容にも反映されている。例えば、地域福祉コーディネーターにも求められるスキルとして、初回から関わるための相談援助技術、地域での生活を支援するためのケアマネジメント力、地域の人材・社会資源とマッチングするためのコーディネート力も必要と書かれている。
- ・ その後、中堅研修（後述）を設計する中でも反映され、研修内容に、相談援助技術、チームワーク、記録の書き方、面接技術等が盛り込まれることになった。中堅研修のねらいは、法人の壁を取っ払って住民ために何ができるかを考えられる職員を育成することであった。どのような人材が必要かキーワードを出して行って、集約していったものが現在の中堅研修のカリキュラムとなっている。

(3) 中堅研修の企画・実施

- ・ 10年以上前、介護職員向けの研修が多くあり体系化されていなかった。今後の人材育成を検討するために、市内の法人から代表者に来てもらい、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。
- ・ そこで、10回コースで組み立てて市が開催することとし、平成28年度より中堅研修を開催している。座学のみでは定着しないと考え、学んだことを事業所に持ち帰って実践し、その結果を再び持ち寄ることもしている。8月～3月の期間で、月1回のペースで開催していく。
- ・ 対象者は、市内の介護事業所と包括の入職4～10年目職員で、包括ランチを委託している事業所職員は必須参加としている。相談支援事業所の職員も1～2名参加することもある。パーソンセンタードケアが研修の中核となっていることもあり、認知症対応力向上研修の枠組みで、その他事業として計上している。
- ・ 中堅研修の受講生は、卒業後も連絡を取り合っており、卒業生の一部は次年度以降の研修の企画委員になっている。企画委員を経験することも、企画やアウトプットのスキル向上につながっている。
- ・ 中堅研修は行政の研修ではあるが、民間の法人から学んだことが研修内容に組み込まれており、意図していたかは分からないが、人材育成とともに、官民のネットワークづくりも同時に進めてきたと言える。
- ・ その他の新人、中堅（主任クラス）、管理者の研修は、各法人の研修や外部の研修等がある。小さい法人は、自前で研修するのが難しいため、大きな法人の研修に参加させてもらっており、行政がその橋渡しをしたこともある。

(4) 組織再編の経緯

- ・ 3年前、包括を直営のままにするか委託するか検討した際、包括ランチに聞き取りを行った。すると、これからは全世代型相談支援を目指すべきという声があがった。現場で断らずに幅広く受け止めても、役所側が縦割りでは十分にバックアップできないと考え、そこから組織再編につながっていった。

(5) 今後の人材育成

- ・ 現在、中堅研修は認知症対応力向上研修の枠組みで、介護保険特別会計で予算を確保しているため、介護事業所を対象としている。今後、対象者に障害分野の事業所等も含めていくのであれば、研修内容のブラッシュアップが必要であり、ブラッシュアップするプロセスを障害分野の関係者ととともに共有することが重要と考えている。
- ・ 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ので、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。
- ・ なお、介護予防教室は、保健師のために開催している。保健師が、地区の状況や課題を把握して事業企画につなげるためである（ただし現在はコロナで休止中）。せっかく住民に

集まってもらうので、教室が終わった後には、住民が活躍できるようなケアパスサポーターや家事支援サポーターの研修等につなげる案内をしている。

5. 重層的支援体制整備事業に係る検討

(1) 重層的支援体制整備事業の必要性

- ・ 現在、重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」と表記）を実施していないが、困っていることが特にない。重層事業では、高齢分野の予算を子ども分野に活用できるのかと思っていたが、それはできないと分かり、早急に着手する必要性は低いと判断した。
- ・ 高齢分野では包括ランチを基軸にして地域づくりを進めてきたが、子ども分野では何を基軸に地域づくりを進めていくのか、まだ見えていない。また、必要な人材育成や具体的な困りごとが見えてきてから、重層事業を検討することになるのではないかと。
- ・ ひきこもりも生活困窮も場づくりの財源があるので、どれを使うか整理が必要である。もう少し事例を積み上げて、どういうものが既にあり、何が足りないかを整理する必要がある。そこを整理して初めて重層事業の検討ができるのではないかと。
- ・ 基本的に、18歳以上は、場づくりもアウトリーチも財源もあるので困っていない。問題は子どもで、子ども家庭庁や教育委員会の動きも見ながら、どういう事ができるか整理が必要と考えている。人材が限られているので、優先順位を付けて取り組んでいくことも重要である。

(2) 精神障害への対応

- ・ 認知症の初期集中支援チームの3人の医師のうち2人は精神科医のため、精神障害の対応もできないかと考えている。実は認知症に関しては、包括ランチの初期相談やインテークにより、初期の関わりは概ねできている。現在も、困難事例に対し精神科医から関わり方の助言や見立てをもらうのに初期集中支援チームを活用している。
- ・ 自立支援協議会の中で、「にも包括」や地域移行と連動して、拠点整備の議論はしている。自立支援協議会で議論している課題、データ、実績を計画にあげていく体制になっている。個別のケースを皆で議論しながら必要な仕組みを検討していくのが一番良いと考えている。

(3) 愛媛県宇和島市

1. 重層的支援体制整備事業の実施体制、取組状況

(1) 重層的支援体制整備事業の実施体制

- ・ 重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」と表記）、具体的には多機関協働事業、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業（以下、「アウトリーチ等事業」と表記）、参加支援事業のコーディネート（調整役、幹事）は福祉課福祉総務係が担っているが、保健福祉部の全5課（福祉課、こども家庭課、保護課、高齢者福祉課、保険健康課）の所掌事務とすることで、各課の主體的な関わりを図っている。
- ・ また、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。協力員は、管理職クラスを指名しており、現場の職員にプラン会議（重層的支援会議・支援会議）への出席を指示できるようにしている。

(2) 相談支援の実施体制

①くらしの相談窓口

- ・ 平成30年4月より、どこに相談すればよいか分からないようなケースを受け止めるため、既存の4分野の相談窓口とは別に、くらしの相談窓口を福祉総務係に開設した。窓口は5名体制（当初は3名だったが、2名増員）。全員が有資格ではないが、主は社会福祉士。
- ・ 開設当初よりは少ないが、本来各課で対応すべきケースが持ち込まれることは今でもある。各分野の窓口は、所掌の事業・制度で完結してしまうので狭間のケースはどうしても出てくる。どこの事業や制度でも拾えないものは、くらしの相談窓口が受け止め、外部資源につなぐ機能も担っている。解決するのではなく、あくまでつなぎ役、コーディネート役、橋渡し役と説明している。

②まるごと相談員

- ・ 令和3年度に重層事業を実施するにあたり、福祉課の障がい福祉係、こども家庭課、地域包括支援センター（以下、「包括」と表記）の職員を、まるごと相談員として位置付けた（新たに相談員を増員したのではない）。くらしの相談窓口だけでなく、各分野の窓口でも属性を問わず相談を受け止められる体制構築を図っている。

③地域づくりの拠点での相談対応

- ・ 三間地区には三間もみの木、宇和島地区の九島には九島島の保健室という地域づくりの拠点があり、社会福祉法人（三間地区：社会福祉法人 宇和島市民共済会、九島：社会福祉法人 正和会）が住民と共に運営している。この法人職員もまるごと相談員として、ケースの拾い上げを行っている。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、日頃の住民との対話の中で情報を得ることもある。

- ・ 両法人には、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、その中で相談対応をしてもらっている。
- ・ 両法人のまるごと相談員は、市役所の相談窓口のサテライトという位置づけではあるが、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もらうことになっている。
- ・ 情報を把握した場合は、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（日々の関係性の中で誰に相談すべきかが分かっている）、難しいと判断すれば包括に相談が入り、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。
- ・ 中には市役所が既に関わっているケースもあるので、その場合は、社会福祉法上の支援会議の中で情報共有している。特に即時対応が必要なケースでは、本人同意がなくても関係者を集めて個人情報の共有ができるため、支援会議の枠組みが役立っている。
- ・ 地域で対応した例としては、食料が確保できないというケースについて、民生委員等が食料を提供することで対応した。また、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は、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。
- ・ 地域づくりの拠点があることで情報が集まりやすい。住民も何かあればそこに話をしにいけばよいという認識となっており、拠点の存在が浸透してきている。
- ・ アウトリーチ等事業を委託する前から、法人職員が情報を把握しては、ひきこもりケース等を訪問していたので、すでにアウトリーチ機能を果たしているということで、重層事業の実施の際、委託することにした。
- ・ 重層事業実施前は、モデル事業（地域力強化推進事業）と生活支援体制整備事業を委託していたが、現在もアウトリーチ等事業を委託することで、同規模の予算を確保できている。モデル事業が終わる際、法人に対しては、もしかすると予算が減額となるかもしれないが、それでもこの拠点は維持してほしいと話をしてきた。

(3) 多機関協働事業の実施体制

- ・ 保健福祉部の全5課の所掌事務としているが、プラン会議（重層的支援会議・支援会議）の調整役は福祉課福祉総務係が担っている。
- ・ 重層的支援会議のコアメンバーは、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を委託している三間地区・吉田地区・九島の社会福祉法人である。それ以外はケースに応じて選定しており、民生委員、市議会議員に入ってもらったこともあった。支援会議はケースに応じて選定している。
- ・ くらしの相談窓口が直接関わったケースであれば、会議に呼ぶメンバーは福祉総務係で検討するが、各課からあがってきたケースの場合は、あげてきた担当課に判断してもらっている。

(4) 地域づくりの取組

- ・ 宇和島市は旧・市町で4地区（吉田、三間、津島、宇和島）に分かれており、現在は三間地区・宇和島地区の九島に地域づくりの拠点がある。吉田地区では見守り体制に向けた動きがあり、津島地区では新しい地域づくり拠点をつくろうとしている。いずれは4地区に地域づくりの取組を広げていきたい。
- ・ 三間もみの木は地域住民の活動拠点となっているが、九島島の保健室は、看護師がいて住民が気軽に相談できる場所となっている。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るため、地区によって地域づくりのカラーが違う。
- ・ 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た。九島では、まず拠点をづくり、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たり、住民による配食サービスが生まれたりした。
- ・ 吉田地区では、共助の基盤づくり事業として見守り体制構築に向けた取組を行っている。社会福祉協議会（以下、「社協」と表記）の地域支え合いセンターの職員がコーディネーターとなり、新聞販売店やコンビニなどの見守りネットワークの構築に向けて動いている。
- ・ 西日本豪雨災害では、三間地区と吉田地区を中心に被災したが、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、見守り体制構築に向けて動いている。

(5) 予算の具体的な支出先

- ・ 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。
- ・ 福祉総合相談システムは、保健福祉部5課で個人情報共有するシステムで平成29年度より導入している。世帯単位で台帳、相談、受給・サービス利用状況の情報を見ることができる。例えば、それを見て生活保護受給者とわかれば、保護課に電話をして情報収集することができる。相談に関しては、過去に保健福祉部が対応したケースであれば、その履歴を見ることができる（ただし、公開範囲は担当課で設定）。自治体の守秘義務の範囲で（税情報を除き）世帯単位の情報共有ができています。
- ・ アウトリーチ等事業の財源は、三間もみの木、九島島の保健室、社協の地域支え合いセンターの委託料に充てている。

2. 包括的な支援体制の構築に向けた取組の歴史

- ・ 平成29年度に、地域力強化推進事業、多機関の協働による包括的支援体制構築事業を実施、平成30～令和2年度には、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業を実施、令和3年度より重層事業を実施している。

(1) 平成 29 年度のモデル事業

①地域力強化推進事業

- ・ 地域力強化推進事業の実施にあたり、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たところ、3社から手が上がり、宇和島市民共済会（三間地区）と正和会（九島）が選定された。
- ・ 地域づくり拠点の整備にあたっては、行政からの補助金も委託費も支払いは年度末になるため、ある程度の財政力のある団体でないと水道光熱費等を支払うことができず、住民では拠点に常駐することも難しい。また、社会福祉法の改正により、社会福祉法人に「地域における公益的な取組」の実施が義務付けられたこともふまえ、社会福祉法人への委託による住民との協働による地域づくりを考えた。
- ・ 三間地区では、平成 27 年度から生活支援体制整備事業を活用して地域づくりの取組を行っていた。民生委員、自治会、移動販売、配食事業者、新聞、牛乳配達、駐在所、農協、地区社協で構成する見守り連絡協議会をつくり、ポストに新聞がたまっている世帯等に自分たちで訪問する活動をしていた。「支え合いによる地域づくり」というキーワードが住民からあがっていた。また、宇和島市民共済会の家田施設長は、以前より社会福祉法人佛子園（石川県能登町）の西園寺等を視察しており、地域に開かれた法人運営を志向していた。
- ・ 九島の正和会では、平成 29 年度に地域共生事業部を立ち上げ、共生のまちづくりをしたいと考えていた。プロポーザルをしたところ、廃校になっていた九島小学校を活用して地域づくりを展開するという提案が正和会からあった。
- ・ 九島では、まずは正和会の職員が、月 1 回住民ワークショップを開催して困りごとを把握。地区に飲食店がないので食事処がほしいという声があがった。ワークショップを重ねるうちに、閉鎖になっていた診療所を拠点にしようという話になり、リノベーション費用を確保するためにガバメントクラウドファンディング（クラウドファンディング型のふるさと増税）をすることになった。偶然それを見ていた看護師（JICA で海外での助産師経験などがある）が九島に移住することになり、正和会がすぐに採用した。この看護師が地域を回る中で、ワークショップであがっていた食事の問題を解決するため、住民による配食サービスを立ち上げるなど、支え合い活動を展開していった。

②多機関の協働による包括的支援体制構築事業

- ・ 平成 29 年度以降、年 1～2 回程度、外部講師を招聘して、保健福祉部の職員を対象に、重層事業や多機関協働に関する研修を行ってきた。包括職員については、以前から高齢者の相談対応をする中で、課題を抱える家族等に関わる機会があり、そういう意味では現場で学んでいたが、座学でも学ぶべきと考え、研修を実施してきた。属性を問わず受け止める支援というのは、社会の流れ、住民ニーズ、国の政策動向の観点からも実際に求められているということを外部講師から伝えてもらった。
- ・ 当時、包括では、高齢者以外の相談対応において、包括のみで検討しては対応策が見いだせないこともあった。生活困窮や 65 歳未満のケースを把握することもあったが、対応の仕方は職員個人によって違っており、包括職員からも、対応すべきかどうか明確にし

てほしい、対応するのであれば表立ってできるようにしてほしいと言われていた。それは他分野の相談支援の現場も同じだったと思う。

- ・ 平成 29 年度は職員の意識改革を目的として、外部講師による研修を実施し、毎回講師の話の後に、実際のケースを用いたケース検討をした。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う。また、どこかの課が背負い込むと負担が大きいのが、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た。

(2) 平成 30 年度のくらしの相談窓口の設置、発災

- ・ 平成 30 年 4 月に「くらしの相談窓口」を開設。相談支援包括化推進員、生活困窮者就労支援員、主任生活相談員の 3 名体制とした。
- ・ 開設当初は、便利屋のような位置づけになってしまい、本来、各課で対応すべきケースが持ち込まれることもあった。しかし、開設から 3 か月後に災害が起き、その対応をする中で、保健福祉部全体で分野横断的にチーム対応する重要性に対する意識や体制が形成されていった。
- ・ 平成 30 年 7 月に発災。くらしの相談窓口は、災害発生後に災害相談窓口となったことで、金銭から生活まであらゆる相談を受ける場として、市民にも関係機関にも周知された。また、チーム対応が必要なケースについては、相談支援包括化推進会議の枠組みを活用して対応した。くらしの相談窓口の定着により、行き場がないケースを解決できる道筋ができたと思う。
- ・ モデル事業から始まり、くらしの相談窓口で受け止めたケースの中でチーム対応が必要なものは、相談支援包括化推進会議で支援内容の検討を行っていた。発災後の避難所の入所者への聞き取りにおいても、それを活用し、新たな住まいの確保、生活の再建への支援を行った。
- ・ 避難所の被災者への聞き取りにおいて、「いかに寄り添うか」が重要であったが、生活保護のケースワーカーや保健師など、元々寄り添う聞き取りや関わりが得意な職員がいた。当時、職員会議の中で、どちらが得意か口論（自分たちの方が上手いと）になることもあり、職員同士が良い意味でぶつかり合った側面もあると思う。
- ・ 被災者への聞き取りの中で、全国から集まった NGO、NPO にアドバイスを受けながらアセスメントシートも改良していった。要介護度と障害支援区分、生活保護の受給状況等を項目として追加したほか、終の棲家を見つけられていないという現状だけでなく、その背景や理由を把握するためのシートにしていった。

(3) 終の棲家が確定した後の支援

- ・ 災害発生の翌年、被災者支援を担当する復興調整班ができた（それまでは、一時的なプロジェクトチームにより、職員が通常業務と並行して災害対応に従事していた）。復興調整班から終の棲家に住み始めた後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始まった。復興関連の財源を活用して地域支え合いセンターに委託することとした。

- ・ 西日本豪雨災害の被災者対応が落ち着くにつれ、周辺の市町村では、地域支え合いセンターを廃止する動きがあったが、宇和島市では存続させることにした。地域支え合いセンターでは、被災世帯を定期訪問、仮設住宅から出て新しい住まいに移った後も訪問し、馴染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、必要に応じて民生委員等の見守りやサロン等の出かける場につないできた。重層事業の実施にあたり、今後は被災者以外の住民も対象に含めて、同様の取組をしてほしいということで、アウトリーチ等事業を委託し、存続させることにした。
- ・ 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、地域から情報があがってくることもあれば、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場合に一緒に動いてもらうこともある。

(4) 災害後の行政と社会福祉施設の連携強化

- ・ 平成 26 年頃に福祉避難所の指定をしていたにもかかわらず、発災時、福祉避難所を開設できなかった。指定後なにもしておらず、指定された事業所もその認識がなかった。そこで、災害後に福祉避難所の開設基準を広げるための議論を行った上で改めて指定を行った。加えて、指定のない施設も含めて災害時に協力できる体制をつくろうと、平成 30 年 7 月に社会福祉施設と宇和島市で応援協定を結んだ。
- ・ 翌年 1 月に、市内で新型コロナウイルスの大規模クラスターが起き、早速その協定を活用して事業所同士で職員派遣を行い、助け合うことができた。行政は、ホテル手配やシフト表の作成、職員派遣に係る契約書の作成等のコーディネートを担当した。

3. 今後の課題

(1) 市全体での相談の受け止め

- ・ 現在は、くらしの相談窓口が行き場のないケースを受け止めているが、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。市役所には相談しにくくても、市職員が知り合いであれば話しやすい。相談を受けた職員が、「あそこに行けば」と言えば、そこで終わってしまうが、困りごとを尋ねることができれば、そこから解決の道筋ができていく。
- ・ 例えば、身体障害者が免許をとりなおしたいと相談してきたとする。ここでは取れないので松山市に行ってくださいと言って終わるのではなく、そもそもなぜ免許が必要なのか、なぜ今のような状況になったのか、何か困っていることはないか、世帯の状況はどうかと聞いていくと、生活課題が見えてくる。昔は頼れる先があったが、今はコミュニティが希薄化している中で、元々孤立している人が課題を抱えた時は生活課題を掘り起こしておかないと、その人は取り残されてしまう。
- ・ 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あり、「杖が欲しい」と言われたら、なぜ杖が欲しいのかまで聞くように伝えている。相談してくる人に寄り添ってほしい、もしかするとそれがその人に関わる最後のチャンスかもしれないと、繰り返し伝えていく必要がある。

(2) 次世代への継承

- ・ 災害の経験により、当時の職員はチーム対応の重要性を体験して理解したが、それをこれからの職員にいかに関承していくかが今後の課題である。ケース検討を重ねる中で、「この人を助けるためにあなたが手を出して」と具体的に伝えないと理解してもらうのは難しいと感じている。重層的支援会議・支援会議はケース検討だけでなくOJTの場にもなっている。今は生活保護を受給していないケースでも関わるのは保護課なので、あなたが行きなさい、と一つずつ伝えなくてはいけない。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。
- ・ 目指す地域共生社会の姿は、個々の職員によって違うと思う。しかし、ぶつけ合う場が必要で、具体的にとなると、やはりケース会議の場で、対象者にどう寄り添うかで、それぞれの考え・姿勢が表出される。最終的な落ち着いた先として一つになればよく、必ずしも考えが完全に統一される必要はないと考えているし、それは連携の障害にまではならないと思う。違っていても、その人のために何ができるかを皆で一緒に考えることが重要ではないか。

4. 重層的支援体制整備事業のメリット・制度上の課題等

(1) 事業間の重なり

- ・ 参加支援事業、アウトリーチ等事業、地域づくり事業には重なりがある。参加支援と言っても、すぐに就労するのは難しいので、まずは地域食堂等に客として来てもらおうとアウトリーチ等事業で関わる。何かしら地域で活躍してもらおうと活躍の場をつくろうとすると、地域づくり事業となる。地域に溶け込んできて、地域食堂等の手伝いから就労につながっていくと参加支援事業となる。
- ・ したがって、参加支援事業単独での予算確保というのは難しく、参加支援事業のみをどこかに委託して、就業1件ごとの費用弁償という形ではうまくいかない。その点、重層事業の事業間に重なりがあるために助かっているが、事業費の厳密な按分というのは難しい。
- ・ 現状では、実質的に参加支援の取組をしているが、参加支援事業の財源は使っていない。例えば、地域食堂の手伝いをしてもらうためのコーディネートに参加支援事業の財源を活用することもできるが、参加支援のために法人で新たに職員を雇用できるわけでもないので、当面はこのままで良いと考えている。ただ、国の交付金担当から、取組があるなら予算計上してはと指摘を受け、来年度は参加支援事業の予算として需用費を計上している。
- ・ 来年度から就労準備支援事業を始める予定であり、参加支援事業との重複があるので、補助金の二重取りにならないよう、整理が必要と考えている。
- ・ 参加支援事業の財源をこども食堂に充てようとして、却下された経緯がある。まして就労準備支援に参加支援の財源を使うのは引け目がある。財源の活用をどこまで柔軟にしていのかについて、明示してもらえるとありがたい。

(2) 汎用性の高いプラットフォームとしての活用

- ・ 令和4年度より、厚生労働省 老健局の「高齢者住まい・生活支援伴走支援事業」を実施しており、今年度、居住支援法人を立ち上げようとしている。そこには、国交省事業の補助金、厚生労働省 社会・援護局の居住支援モデル事業、老健局の地域支援事業の任意事業（地域自立生活支援事業の「高齢者の安心な住まいの確保に資する事業」）を活用する予定。現在の重層事業の取組は、保健福祉部が主となっているが、重層事業の枠組みに建築・住宅部門に加わってもらい、居住支援の取組を展開できればと考えている。
- ・ 具体的な取組内容としては、居住支援法人を立ち上げて、不動産事業者と連携して緊急時の住まい確保に取り組むほか、居住支援法人が居住開始後の見守りを行う。何かあれば居住支援法人の職員が訪問し、プラン会議（重層的支援会議・支援会議）につなげる。
- ・ 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は、重層的支援会議の後にケース検討をしてはどうかと考えている。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できればと考えている。これまで住まい確保については、福祉課は福祉課、包括は包括で、それぞれのネットワークで対応していたので一本化できるとよいと考えている。
- ・ 他にも、孤独・孤立対策にも重層事業のプラットフォームが活用できると考えている。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出来るのではないか。
- ・ 現在、孤独・孤立対策としては、Ugrandma Japan（うわじまグランマ）というNPO法人が休眠預金を活用した食支援に係る事業を行っている。これに関しても、重層的支援会議・支援会議の中で食支援が必要となれば、当該法人につなぐことができる。また、居住支援と同様に、重層的支援会議の後に、食支援が必要なケースを検討し、プランを検討するワーキングをつくれればと考えている。
- ・ 重層事業はテーマを選ばないし、色々な人・機関に関わってくださいと言える。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ない。一度このプラットフォームをつくってしまえば、新しく何か始めるときには着手しやすく、庁内でも合意形成しやすくなるのではないか。

(3) 重層的支援体制整備事業を実施する上での留意点

- ・ 「重層事業をつくる」ことが目的化すると失敗する。包括的な支援体制をどうつくるかをまず考える必要があり、その中で財源の問題が出てきた時に重層事業を検討すれば、使い勝手はよいと思う。
- ・ 宇和島市の場合は、連携を進めようというだけでは庁内各課が動かないので、我が事・丸ごとという裏付けが必要と考え、平成29年度のモデル事業実施につながった。人口減少時代に、職員一人ひとりが自分の業務をこなすだけでは間に合わない時代が来ていることを理解してほしかった。

(4) 岐阜県飛騨市

1. 飛騨市における個別支援の体制

(1) 相談支援体制

- ・ 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）は、すべてハートピア古川内にあり、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」（以下、「ふらっと」）の窓口とは別に設置している。「ふらっと」の窓口は、主に、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が対象となる。「ふらっと」の役割は、抱えている課題の解きほぐしをして、どの分野が関わるべきかを整理することである。
- ・ 「ふらっと」の新規相談件数は、年間約 500 件で、継続分を含めるとさらに多い。相談内容としては、元々発達支援センターだったこともあり、子どもの発達に関する相談が約半数を占める。残りの大半は、精神障害に関する内容である。

(2) 多機関による検討・調整

- ・ 多機関による検討や調整等が必要な場合であっても、市民福祉部内の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いるため、特に日時を決めずにすぐに集まって協議することができている。部署の物理的な配置の影響もあり、市民福祉部内の風通しはかなりよい。また、庁内のみで協議を行う場合は、個人情報の共有の観点からも早い対応が可能となる。
- ・ 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については、改めて会議を開催するのではなく、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、地域包括支援センター、ふりーすぺーす（小中学校などの基礎的な学習をしたい人向けの居場所）、特別支援学校等の代表者が集まって情報共有をしたり、検討したいことがあれば提示したりしている。定期的に顔を合わせることで、各関係機関間で、気軽に連携できる関係になっている。参加者は 15 名～20 名程度。

(3) 支援の提供

- ・ 「ふらっと」は発達障害のグレーゾーンに関する相談ケースが多い。グレーゾーンと思われる方には、本人に自分の認知活動を客観的に捉えてもらうよう「メタ認知」を促したり、なぜそのような状態になっているのか感覚プロフィールをしたり、社会生活能力検査を行って自分のタイプを自覚してもらうようにしている。
- ・ 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を根本に持っている。困ったことがあっても、本人がどんな生活をしたいか考えれば、必要なことが見えてくる。
- ・ 例えば、令和2年度に、人を殺したいという相談ケースがあった。対応した作業療法士が「なぜ殺さないのか」と聞くと、「子どもへの仕送りが滞り、困るから」という回答だっ

た。最終的に、「あなたのニーズは、殺すことではなく、良い父親になりたいということ。それはもうしっかり叶えられている」と伝え、落ち着くことができた。どんな人生にしたのか、改めて自覚してもらおうと、本人の考え方も変わる。

(4) 精神障害者への対応

- ・ 精神障害に関する相談への対応では、幻想・幻聴があるなど医療につなげる必要があるケースは医療につなぐようにしている。幻想・幻聴等があっても通院しながら自宅で生活できている方、感情に波があり入院が難しくなった方等に対しては、「オープンダイアログ」という手法で定期的に話を聞くようにしている。本人のニーズは色々あるが、孤立させないことを目標にして、相談員が話を聞きに行くことが重要と考えている。
- ・ また、入院等が必要な重い状態になる前に、「ふらっと」に相談に来て対話をしたことによって予防できたケースもある。
- ・ 本人の周辺への対応としては、勤務先に「ふらっと」の職員が出向いて本人の特性を説明したり、地区の行事に出なくてよいようにするため、民生委員が本人と一緒に説明に回ることもある。

(5) 次世代の育成等

- ・ 子育て応援課の家庭相談員は「ふらっと」の職員も兼務しており、保育園児に関する相談があった場合は、その相談員と一緒に保育園に訪問し、支援を進めることができる。
- ・ 当初は、総合福祉課が各課の司令塔になると謳っていたが、実態としては他課が「ふらっと」を頼っているという状態。複雑・複合ケースのうち、対応が簡単ではないケースを「ふらっと」につなげられることが増えている。
- ・ 来年度、臨床発達心理士1名を増員する予定である。各職員は日々スキルが上がっていて専門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、「社会福祉法人吉城福祉会」に委託しようと考えている。地方では、資源が少ないため、委託するにしても受け皿を整備してからでなければ委託できない。今回は、委託先を確保するのに2年かけている。

2. 地域生活安心支援センター「ふらっと」ができたことによる変化

- ・ 「ふらっと」ができる前は、市職員が学校の中に入ることすら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、連絡を取らない日はない状況となった。
- ・ また、地域包括支援センターも、生活困窮や障害関係の相談があった場合、どこに相談すればよいか戸惑う状況であったが、「ふらっと」ができたことや、同時期に生活困窮者自立支援制度も始まったこともあり、頼れる場所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いる。

3. 新たな社会資源の開発に向けた取組

(1) 施策の検討・社会資源開発に向けた体制上の工夫

- ・ 昨年度までは、「ふらっと」に所属していた事務職を、今年度から敢えて障害福祉係に配置換えを行い、「ふらっと」の事務を担ってもらう形にした。これは、事務職が「ふらっと」に所属していると、相談対応をせざるを得えず、事務に専念できなくなり、結局、専門職が事務の一部を担うという状況になってしまったからである。専門職には、事務にあまり時間を費やさせないようにしたいと考えている。
- ・ 現場で支援に従事する職員はあくまでもミクロの視点であり、俯瞰したマクロの視点で捉えられるのは事務職だと考えている。障害福祉係や社会福祉係、総合福祉課長が全体を俯瞰しながら、課題を抽出し、必要な施策を検討するようにしている。個別支援に対して客観的な目線で関われば、自ずと必要な資源が見えてくる。専門職自身が目の前の支援に対応しながら必要な社会資源を検討するというのは難しい。
- ・ 「にも包括」構築に向けて、多くの自治体では、会議体で地域課題を整理することが多いと思うが、飛騨市の場合は、ケースの内容に関わらずに全体を整理する担当を障害福祉係一人にお願いした。その職員には、個別ケースや会議での議論を客観的に見て必要な施策を考えるよう伝えている。支援者が困っていたら、それを基に施策を考え、予算を確保し、例規をつくるのが事務職の仕事である。
- ・ 事務職には、「制度を動かすこと自体はルーティンであり、行政の事務職の本来の仕事は必要な施策をつくることだ」と伝えている。施策をつくるためには、頭の中だけで考えるのではなく、現場を見て必要な施策は何か考えなければならない。
- ・ 新たな制度等をつくるためには、まず法律や条例、規則等でどのような規定になっているか把握しておく必要がある。法令に抵触しないことを確認できなければ、新たに制度化することはできない。専門職は、日々現場で多くの問題に立ち向かっており、法令根拠や市の権限等を調べ、新たな制度を検討することは難しい。現場を俯瞰することができる事務職が法令根拠や市の権限等を調べ、新たな制度を検討してこそ、専門職と対等なパートナーになれる。

(2) 新たな施策や取組の開発等にかかる考え

- ・ 日々の取組内容は、常に現場の声を反映しながら改善しており、短期間で変わることもある。そのため、3～5年スパンで作成する各種計画に記載された施策や取組等は、計画期間の途中で廃止されることもある。一方で、計画に記載のない新たな施策や取組等が始まることもある。計画には、理念がしっかり打ち出されていれば、問題ないと考えている。

(3) 「支援ラボ」の創設

- ・ 「ふらっと」によく来る相談内容に対して、対応できる社会資源がないといったことは多い。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。今年度から、必要な資源を開発するために試行錯誤する「支援ラボ」という取組の試行を始めている。「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。予算を確保して、来年度

から制度化する予定としている。すでにふるさと納税を財源活用するため、ふるさと納税活用の一つとして支援ラボのための寄付口を設定し、現在までに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、今年度は、「特定非営利活動法人はびりす」よって取組の試行を実施している。「特定非営利活動法人はびりす」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」を活用することが相応しいと考えた。

(4) これまでの社会資源開発の例

- ・ 生活困窮のために相談に来る場合であっても、本人に知的障害の疑いがあったり、発達障害の子どもがいるケースもある。生活困窮の中でも窮迫の場合は、社会福祉係がまず対応するが、単純に課題が生活困窮のみというケースは少ないため、「ふらっと」で重層的に受け止めるようにしている。課題を掘り下げていくと、発達上の問題もることが多く、困窮にかかる知識だけではなく発達障害にかかる知識も持った人が対応する必要がある。「特定非営利活動法人はびりす」も見立てを行い、助言をしてくれている。
- ・ 制度の中だけでは対応が難しいことが多い。例えば、社会福祉協議会の一時的に必要な生活資金の貸付制度「福祉資金貸付事業」を申請するために、保証人が必要になるが、保証人を頼める人がいない場合、総合福祉課長を保証人としたこともある。しかし、いつまでもそのようなことを続けていられないため、財源を社会福祉協議会に付与して、保証人なしで貸付を行えるような新たな制度を創設した。
- ・ また、「食べる物がなくて生活できない」という相談も多く来る。過去には総合福祉課長が自費で食糧を提供したこともあったが、毎回そのような対応をすることは難しいことから、社会福祉協議会に財源を付与して、市内在住の低所得者が、緊急に生活の維持が困難となった場合に、約3日間分の食料等を提供する「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。3日目以降は、フードバンク活動を行う「NPO 法人セカンドハーベスト名古屋」から食糧が送られて来るようになっている。
- ・ 「今晚泊まる場所がない」という相談も多く来る。既存制度では、泊められる場所を提供できなかったため、他市の事例を参考にして、一泊する場所を確保できる法外援護の制度をつくった。
- ・ 基本的には、また同じようなケースがきたら困ると感じたケースを制度化している。
- ・ 令和元年度、新型コロナウイルスの感染拡大の影響から、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に困るケースが多く、返還の対応が市にとっては大きな負担であるため、飛騨市独自の生活支援資金貸付制度をつくることにした。また、市長の指示により、償還免除要件も緩くした。具体的には、市が飛騨市社会福祉協議会に財源を補助する計画とした。給付とすると窓口に来る方が殺到するため、貸付という形とした。これが良い経験となり、以降、不足する社会資源が見つければ市独自で制度化することができるようになった。

4. その他の包括的な支援体制構築に向けた取組

(1) 飛騨地域支援会議の開催

- ・ 総合相談福祉課長が地域包括ケア課の社会福祉係として生活困窮の相談対応をしていた際、就労準備支援事業所の職員等がノウハウがない中で悩みながら対応していた。また、支援をしてもうまくいかないことも続いていた。
- ・ 飛騨地域は、高山市内に専門機関が集まっており、飛騨市民の受け皿にもなっている。令和元年度に、専門機関等と悩みを共有する場が欲しいということで会議を立ち上げた。
- ・ 現在は、ケース検討会になっている。困っているケースを持ち寄って相談しながら各支援機関相互の関りを知る場となっている。2か月に1回程度開催している。

(2) 居場所づくりの取組

- ・ 飛騨市のふりーすペーす「すいっち（学びの会）」は、小中学校などの基礎的な学習をしたい人向けに設置したが、現在の参加者は、語りたい方と学びたい方が半々となっている。また、「たーとる（多目的スペース）」は、月に2回開設しており、参加者は、誰かと語り合ったり、卓球をしたりして過ごしている。ふりーすペーすのような居場所が必要だと考え立ち上げたが、居場所を1つ作ったからといって誰もがそこに行けるわけではない。現在は、居場所の数が少ないが、今後は、色々なタイプの居場所ができて、自分の行きたい居場所に行ける状態になるとよいと思っている。
- ・ 「ふらっと」では、令和5年11月24日（金）に、個人が本棚のオーナーになって作るまちの図書館「ふらっとまちライブラリー」を開設した。来年度以降は、規模を拡大していきたいと考えており、対面で会わなくてもオンライン上でつながれる場もつくりたいとしている。財源は、総合福祉課の予算を少しずつ集めた。運営の仕組みはこれから走りながら考えていく。
- ・ 「飛騨市やさしいまちづくり応援事業」という子どもから高齢者まですべての市民が安心して暮らせるやさしいまちづくりを目的とした活動に対し一部助成（30万円上限）する制度がある。当該事業を活用してもらいたいが、それだけでは必要な資源は生まれなため、市がまずつくって試行し、それを民間に展開するといった流れができていけばよいと考えている。

5. 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史

- ・ 平成28年度以前は、発達支援センターに事務職（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たが、あまり機能していなかった。
- ・ 平成29年度に、現在の市長が就任し、福祉が1丁目1番地という考えの下、障害者福祉や生きづらさの解消をすることを目的として、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（学校相談支援員兼務）として迎え入れた。
- ・ 平成30年度には学校相談支援員を増員、令和元年度には作業療法士を配置し、専門相談を開始。令和2年度には、発達支援センター内に「総合相談窓口」を設置するに至った。

- ・ 令和3年度には、世代を問わずすべての人の相談対応が可能な「ふらっと」を開設した。乳幼児期の発達相談については充実していたが、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、現在の全世代に対応する総合相談窓口になった。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いった。「ふらっと」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る。
- ・ 「ふらっと」の開設当初は、地域生活安心支援センター「ふらっと」を課として組織化していたが、相談内容の多くは生活困窮等も含まれていたことから、令和4年度から地域生活安心支援センター「ふらっと」を課としては廃止、そして、新たに生活困窮等を所管する総合福祉課を創設し、その中に「ふらっと」の部門を位置づける体制とした。その際、地域包括ケア課の社会福祉係も同様に「ふらっと」部門に異動させた。
- ・ 令和5年7月にグループホーム（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」を開設した。その中に、「ふらっと」のランチ事務所「ふらっと+」を開設した。
- ・ 「ふらっと+」では、週15時間未満の巡回訪問員（学校の先生や県職員の経験者、看護師等）を6名配置し、主にアウトリーチを行っている。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たが、あまり課題は見つからなかった。現在は、障害児者の親亡き後等を想定した場合に対応が必要と思われる方を訪問して支援を行える体制づくりに取り組んでいる。また、「ふらっと」で対応したケースのうち、ある程度落ち着いてきたケースについて、「ふらっと+」の巡回訪問員が伴走的に関わることもある。

6. 重層事業の検討状況・重層事業を実施していない理由等

- ・ 飛騨市で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（以下、重層事業）という制度に当てはめて進めようとする、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、これまで上手く回っていたPDCAサイクルが止まり、自由な発想ができなくなる恐れがある。
- ・ 重層事業で交付される補助金の事務担当職員を新規で配置することや既存職員に兼務させる余力はない。交付金事務に対応する職員の配置が最大のネックと感じる。また、重層事業の事業ごとに分けて考えることで、包括的に考えられなくなってしまうと感じる。
- ・ 現在、飛騨市が進めている既存事業等は、包括的な支援体制を構築していくという意味において、国と同じ方向を目指している。このまま飛騨市独自の取組等を進めていき、その結果、飛騨市独自の取組等と重層事業の各事業が完全に合致するようであれば、重層事業を実施するという選択肢もあるだろう。
- ・ 「ふらっと」や「支援ラボ」等の財源として、ふるさと納税を活用しているが、ふるさと納税は年によって額が変動することもあり、本来、頼るべき財源ではないと思っている。現在はある程度の財源を確保することができており、活用している。財源が不足するようなことがあれば、重層事業の交付金に頼るといった選択肢もあるかもしれない。

- ・ 大都市と地方では、地域の状況や市の体制等が異なっており、すべての自治体で、全く同じ仕組みで動くことは難しいのではないかと。
- ・ 重層事業の新規事業に該当する飛騨市の事業としては、多機関協働事業は「ふらっと」、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業は「ふらっと+」、参加支援事業は居場所の提供、と概ね重層事業でやるべき事業は実施している。

(5) 神奈川県茅ヶ崎市

1. 重層的支援体制整備事業の実施状況

(1) 重層的支援体制整備事業の実施体制

- ・ 重層的支援体制整備事業（以下、重層事業）は市（主に福祉総合相談担当）が直営で実施。
- ・ 既存の高齢・こども・障がい担当課や委託先等と事業実施。
- ・ 市社会福祉協議会へは福祉総合相談担当と同じ業務（包括的相談支援事業やアウトリーチ等事業、地域づくり事業、多機関協働事業、参加支援事業）を委託。
- ・ 福祉総合相談担当は、制度のはざまにあるケースに直接対応できるよう正規職員と相談支援包括化推進員を配置して「総合相談」を実施。相談者や地域住民と直接の協働ができる体制とした。また個別相談から参加支援・地域づくり支援まで多機関協働し一体的に運用している。
- ・ 福祉総合相談担当は個別対応における庁内や関係機関、地域団体等との連携調整に重点を置き、市社会福祉協議会は地域福祉活動の支援や地域資源の開拓等に重点を置いている。
- ・ 総合相談は「総合案内」ではなく、アウトリーチやアセスメント、継続対応、多機関の連携調整を行う相談機能とした。そのため総合相談は、住民から直接相談が入る窓口にはせず、包括的相談支援事業等により地域団体、関係機関、庁内各課が把握した心配な世帯のうち、狭間や複合課題により重層事業の対応が必要なケースがつながる体制とした。

(2) 重層的支援会議・支援会議

- ・ 重層的支援会議（以下、重層会議）や支援会議は、定期的ではなく、随時開催としている。令和4年度は、支援会議を80回、重層会議を59回開催した。重層会議は、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。
- ・ 重層事業に限らず、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る。そのため、重層会議の場に本人も出席してもらうことを基本とし、本人と地域や関係機関をつなげるようにしている。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。
- ・ 重層会議の出席者として、必須にしている機関・担当は無く、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、障がい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。本人同意を得られず支援会議を開催する場合は、出席者は専門職を中心としており、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。
- ・ 会議では本人や地域の人に参加するため、専門用語を使わないといった配慮が自然に行われている。
- ・ 会議では、福祉総合相談担当がファシリテーションを行い、支援方針について方向性を定めるようにしている。

- ・ 重層会議にける相談の種類は様々であるが、福祉総合相談担当が生活困窮者自立支援事業を兼務していることもあり、生活困窮に関する相談は多い。また、家族間の関係性から生じる日常の問題、精神疾患、知的・発達障害等の複合課題を抱えた世帯の相談も多い。
- ・ 福祉総合相談担当が継続した相談対応や重層会議の開催をするのは、地域や庁内の各課、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場合と、②対応する機関がない狭間のケースの場合の2種類。
- ・ 「重層的支援体制整備事業実施要綱」の留意事項に記載されているような支援困難ケースの担当部署化の圧力は発生しているが、各機関の機能を発揮してもらい、「チーム」として支援できるよう、具体的な実働をベースに連携の調整を継続している。
- ・ 重層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→こ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り組み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り組みが動き出す場合もある。

(3) 地区担当制の導入

- ・ 令和5年度時点では、担当職員（監督職を含めた正規職員）は8名（うち地区担当は4名）、相談支援包括化推進員（会計年度任用職員）は6名を配置。茅ヶ崎市には、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）。
- ・ 相談支援包括化推進員の役割は、令和3年度までは各地区の福祉相談室から報告される相談内容を取りまとめ、福祉相談室や関係機関を支援することであったが、重層事業を開始した令和4年度からは、相談から参加支援、地域づくり支援まですべてを担っている。
- ・ 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。

(4) 重層事業実施による変化

- ・ 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、制度のはざまにあり、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。（令和4年度の総合相談の新規相談受付は443件）
- ・ 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。

(5) 新規財源の支出先

- ・ 重層事業実施によって交付される新規財源（多機関協働事業、参加支援事業、アウトリーチ事業）は、すべて相談支援包括化推進員の人件費、市社会福祉協議会への委託費に充てられている。

2. 地域資源開発に向けた取組（ネットワーク会議の開催）

(1) ネットワーク会議の概要

- ・ 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、地域包括支援センター、その他地域団体。議題によって、他の機関、団体、個人等も出席。

(2) 地域資源の開発にまで至った事例

- ・ 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。1つの地域団体では実現が難しい場合でも、ネットワーク会議を活用し、複数団体で協力する形や有志を募って地域資源開発を担う新たなプロジェクトが立ち上がることもある。

①企業コラボとペイント

- ・ 重層事業では地域の商工会議所や企業・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。
- ・ そこで、地区ボランティアセンター関係者の「地区ボランティアセンターを地域に開かれた拠点にしたい、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。その経験を踏まえ、中学校の美術部の生徒達と一緒に、同地区ボランティアセンターの壁のペイントを企画調整中である。

②小学校の夏休み明けの登校渋り予防のための肝試し

- ・ 地域住民と小学校の意見交換の中で、不登校問題など学校側の困りごとを聞いた地域住民が企画を立て、夏休み明けの登校渋りを減らすことを目的に、地域住民と小学校の協働で、4年生を対象とした小学校での肝試しを開催した。

③夏休みの地域の子ども居場所づくり

- ・ 子育て世代の転入増加や共働き世帯の増加、待機児童問題を地域課題と受け止めた地域住民が企画を立て、子ども達に夏休みの居場所を提供することを目的に、地区社会福祉協議会やPTAなどの複数の地域団体が手を取り合い、公共施設で期間限定の居場所を開催した。

④小中学生の登校時の移動支援

- ・ 小中学生の登校時の移動支援では、ファミサポや障害福祉サービスでは対応しきれない事例が複数あった。それら支援では、保護者の同意を得て、子ども・障がいの担当課、学校や関係機関と事前に確認・調整をしたうえで、ネットワーク会議の中で保護者と児童生徒、関係機関と一緒に相談してみたところ、地域住民等が送迎支援の対応をしてくださることになった。

(3) 地域とのつながりが強化されたことによる効果

- ・ 令和4年度から重層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、令和5年度には多世代交流イベントやこども食堂の開催、企業商店の協賛、地域全体でのこどもの見守り活動など様々な取組が各地区で行われるようになってきた。
- ・ 地域共生社会の実現に向けて、地域との対話と協働を続けていくことが大事だと感じている。事業開始時は恐る恐るであったが、地域住民や団体、企業等は、市からの相談や提案に対応してくださることが多く、大変感謝している。市が相談者や地域に歩み寄ってコーディネートすることが重要だと感じる。
- ・ 地域とのつながりができたことで、地域から福祉総合相談担当につながる相談も増えており、以前よりも地域に埋もれている相談ケースを把握できるようになってきた。(令和4年度の総合相談の新規相談受付のうち、民生委員や地区社会福祉協議会等からの紹介は54件)

(4) 情報発信

- ・ 地域福祉課がInstagram や YouTube のアカウントを開設し、オンライン上の情報発信も行っている。
- ・ 全体への周知の他に、1地区での取組を他地区や他団体に画像や動画で共有することができるため、横展開する際に活用できるという点でも有効だと感じており、今後も継続していく予定である。
- ・ 地域の活動へ参加した方のインタビューも積極的に実施している。地域団体等と参加者の声を共有し、活動の目的の確認や振り返りを行っている。

3. 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史

(1) 平成22年度

- ・ 平成22年度に、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」が記載された。それを受け、コーディネーター配置事業(平成23年2月開始)の実施と福祉相談室の設置(平成23年10月開始)をすることとした。
- ・ 平成23年2月より、コーディネーター配置事業を浜須賀地区と湘北地区においてモデル事業として開始。地域包括支援センター・地区ボランティアセンター・市社会福祉協議会にそれぞれコーディネーターを配置し、地区の様々な課題解決に向けた「地区支援チー

ム」を立ち上げ、個別課題・地域課題について共有し、対応を話し合う「地区支援ネットワーク会議」を設置した。

(2) 平成 23 年度

- ・ 平成 23 年 10 月に、分野を問わず相談に対応する窓口として、福祉相談室を地域包括支援センター内に設置し、そこに福祉相談支援員を一人ずつ配置する体制で委託とした。それに伴い、地域包括支援センターに配置していたコーディネーターは福祉相談室の福祉相談支援員が担うことになった。

(3) 平成 30 年度

- ・ 平成 30 年度に包括的な支援体制構築について見直しの検討を開始し、国のモデル事業「地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築事業」の補助金を活用し、令和元年度から取組を開始できるよう調整を進めた。

(4) 令和元年度・2 年度

- ・ 令和元年度より、国のモデル事業を実施し、福祉相談室の体制強化を開始した。
- ・ 庁内に配置された 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、庁内や関係機関、福祉相談室、地域団体と連携して対応し、新たな体制を模索した。
- ・ 具体的には、関係機関や地域団体から福祉相談室に相談がつながる流れは維持しつつ、相談支援包括化推進員が庁内や関係機関等を回り、ケースを拾い上げて福祉相談室や各機関につないでいた。また、福祉相談室で担当するケースのうち、課題の整理が必要なケースについて、相談支援包括化推進員が直接の対応や多機関の連携調整を行った。

(5) 令和 3 年度

- ・ 令和 3 年度は、移行準備事業を実施した。
- ・ 令和 4 年度からの重層事業実施を視野に入れ、相談支援包括化推進員を 1 名追加した。また、10 月より正規職員を 1 名増員し、重層事業の実施体制を整えた。
- ・ 移行準備事業として、年度前半に実働に向けた体制の構築を行い、年度後半は重層事業開始時の相談支援を試験的に先行して開始し、それらの実働を踏まえて議会、地域、庁内、関係機関等に対して、翌年度からの重層事業の開始について説明した。
- ・ 試験的に稼働している総合相談に対して、庁内から制度の狭間に該当しない事例が持ちこまれることが多々あったが予想の範囲内であり、都度、関係者に説明して誤解を解き、具体的な連携の調整を行った。
- ・ 茅ヶ崎市の重層事業としての「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。
- ・ 移行準備事業の担当職員（相談支援包括化推進員を含めた 5 人）は、それぞれの業務経験から、相談支援と地域づくりを両輪で進めることの重要性を理解していたため、各地区の地域団体との調整は進めやすかった。

(6) 令和4年度以降

- ・ 令和4年度から重層事業を開始した。それと同時に、組織改編と事業の組み直しも行った。具体的には、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と人工を地域包括支援センターへ引継ぎ体制を強化した。
- ・ 地域福祉課に、生活保護担当課から生活困窮者自立支援相談窓口を移し、福祉総合相談担当を設置した。市内13か所の地域包括支援センターでの「身近な地域の総合相談」と、市役所の福祉総合相談担当による「継続的に多機関協働を行う総合相談」という2重の総合相談体制となった。福祉総合相談担当は、地域を歩き回り、家庭訪問し、関係機関や地域団体とのケース会議や定例会議等に参加した。
- ・ 福祉総合相談担当の職員に求めた素養は、相談者や地域団体、住民等に敬意を持って対等なコミュニケーションができる人。また、型にはまらない業務をつくっていくことができる人。
- ・ 福祉総合相談担当は、包括的相談支援事業、アウトリーチ等事業、地域づくり事業、多機関協働事業、参加支援事業を実施している。令和5年度は、担当8人のうち5人が重層事業全般と生活困窮者自立支援事業を担当している。残り3人は、重層事業のうち、主に地域づくり事業やその他（成年後見など）を担当している。
- ・ 相談支援においては、心配な情報があり、状況がよくわからず、担当窓口が決まらないケースは福祉総合相談担当が家庭訪問し、当事者と直接やりとりをすることからはじめる。（例：「夜、男性が自宅から大声で叫んでいる家があり、中の様子は分からないが心配な家がある」と近隣住民が民生委員に相談、民生委員が地区担当へ相談。→地区担当が訪問→本人や家族と話し合いながら相談支援を進める。必要に応じて機関連携や地域協働を行う。）
- ・ 地域団体等は上記のような具体的な例を協働することにより、重層事業への理解が深まり、我がごととして一緒に考えていただく流れになるパターンが多い。

4. 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、こども）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り組み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・地域づくり支援・参加支援を実施することで、重層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。）
- ・ 既存の制度の狭間の課題はすべて総合相談がいったん対応することになっているが、「状況を確認せずに総合相談へつなぐ」、「複雑・困難な事例や軽微な事例は総合相談へつなぐ」という「意識の狭間」の問題が他の自治体と同様に起きており、随時調整し、改善し続ける必要がある。

- ・ 地域づくり支援や参加支援については、2年間の事業実施を踏まえ、事業の実効性や発展性の高さを感じるものの、経験不足による手探りの行動が多く、なるべく早く事業ノウハウを積み上げる必要がある。

(6) 宮崎県都城市

1. 重層的支援体制整備事業の実施状況

(1) 重層的支援体制整備事業の実施体制

- ・ 多機関協働事業は都城市社会福祉協議会（以下、「社協」と表記）の生活支援課、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業（以下、「アウトリーチ等事業」と表記）、参加支援事業は、社協の地域福祉課が担当している。多機関協働事業の担当として相談支援包括化推進員を2名、アウトリーチ等事業の担当者としてアウトリーチ支援推進員を1名、参加支援事業の担当者として参加支援推進員を1名配置している。
- ・ 相談支援包括化推進員2名のうち、1名はふくしの相談窓口、もう1名は社協事務所に勤務している。1名を社協事務所に配置しているのは、同じく社協事務所にいるアウトリーチ支援推進員・参加支援推進員との協働体制をとりやすくするためである。
- ・ 今年度より社協から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）に1名、係長クラスの職員を派遣している。多機関協働事業等において、社協が市の各課と直接調整することもあるが、その職員に依頼して各課と庁内調整をしてもらうこともある。
- ・ 市の地域福祉施策の担当職員が定期的に異動するため、社協から職員を派遣した方が連携しやすいと考えた。派遣職員は、すべての重層的支援会議・支援会議に出席している。

(2) 新規財源の支出先

- ・ 多機関協働事業の予算は、相談支援包括化推進員2名の人件費、相談支援包括化推進員が参加する外部研修にかかる費用、定例型の重層的支援会議の講師謝金にあてている。
- ・ アウトリーチ等事業、参加支援事業の予算は、アウトリーチ支援推進員・参加支援推進員の人件費、推進員が参加する外部研修にかかる費用、消耗品費にあてている。

(3) 地区担当制

- ・ 平成29年度から社協に地区担当制を導入。以前より地区担当制はあったが、一人で4～5地区を担当しており、個別支援までは及ばずとも、地域援助に留まっていた。個別支援と地域づくりの両輪を加速しようと地区担当制を見直し、平成29年度からは15地区に1名ずつ地区担当職員を配置している。これに加えて、1地区に対し5～6名のサブ担当（社協の正規職員）、サポーター（常勤嘱託職員）がいる。社協の正規職員は全員、どこかの地区（住んでいる地区もしくは所属事業所の所在地区）の担当に入るようになっている。
- ・ 地区担当は20代の若手職員が多く、地域に育ててもらっている。サブ担当の職員には課長等も含まれており経験年数が長いので、地区担当の日頃の相談相手になっている場合もある。
- ・ また、地区毎の地域づくりを進めるため、アウトリーチ支援推進員や参加支援推進員が地区担当をスーパーバイズしている。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っている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で地区担当をスーパーバイズしている。

- ・ 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、縦のラインとして、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。今後は、介護保険事業や子ども分野の事業を担当している職員にも地区担当を兼務してほしいと考えている。地域から学んでもらい日頃の業務に生かしてもらいたい。
- ・ 15 地区の地区担当、サブ担当、常勤嘱託のチーム全員で集まって、各地区で起きている課題、取組、事例の検討を行う地区チーム定例会がある。個別ケースのための検討というよりは、職員に対する意識醸成の意味合いが強い。サブ担当が日頃従事している業務内容によっては、地域課題と言われてもぴんとこない場合もあるので、チームとしての機運づくりが今後の課題となっている。将来的には、サブ担当の職員にも、アウトリーチや地区社協の取組に関わってもらいたいと考えている。

2. 個別ケースに対する支援体制・支援の流れ

(1) ふくしの相談窓口

- ・ 令和5年4月より、市役所本庁舎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つの機能を持ち、生活困窮や障害に関しては一次相談の機能を果たしつつ、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。
- ・ 総合相談窓口の設置は、以前から地域福祉計画に位置付けられていたが、昨年度から議論が進み今年度実現した。福祉課高齢福祉担当の執務室が窓口機能の再編により移動したため、空きスペースにふくしの相談窓口を設置することになった。
- ・ 自立相談支援事業と基幹相談支援事業は、元々は社協の事務所がある総合社会福祉センターで実施していたが、そこから自立相談支援事業を担当する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）が移動し、現在は市庁舎内のふくしの相談窓口で勤務。これに、多機関協働事業の担当として相談支援包括化推進員1名と、基幹相談支援事業から相談員1名が加わり、計6名の体制でふくしの相談窓口を運営している。
- ・ 現状では、ふくしの相談窓口は、一部の関係者から困難事例の担当部門と認識されてしまっている。ケースが持ち込まれば一旦話を聞くが、各相談支援機関や市役所の各課で対応可能と思われるケースについては、助言した上で戻すこともある。多機関協働事業に関する正しい理解を促すため、相談支援機関、委託元の市役所担当課に集ってもらい意見交換を行っている。
- ・ 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。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、参加支援員の協働で取り組んでいる。

- ・ ふくしの相談窓口には、都城市が子育て支援に力を入れているということもあり、ひとり親世帯で生活課題を抱えるケースが多く寄せられている。その他は、引きこもりや障がい疑われるケース、8050問題、多重債務等。相談者の年齢層も10代から80代と幅広い。
- ・ また、相談支援包括化推進員が所属している生活支援課は、新型コロナウイルス感染症の影響に伴う生活福祉資金の特例貸付も所管しているので、その関係でケースに対応することもある。
- ・ 市庁舎にふくしの相談窓口を設置するにあたり、総合案内に対しても、ふくしの相談窓口案内してほしいケースについて説明を行った。

(2) 福祉なんでも相談

- ・ 15地区の地区公民館の一角で福祉なんでも相談を週1～2回開催しており、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）が開設日に常駐して住民からの相談に乗っている。民生委員から寄せられるケースが多いが、個別の住民の生活課題（ごみ屋敷、近隣の気になる世帯など）も寄せられる。地区担当は、開設日に行き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。
- ・ 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地域包括支援センター（以下、「包括」と表記）につないでもらう。精神疾患、虐待などのケースも周辺住民から情報が入ることがある。
- ・ 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。
- ・ 福祉なんでも相談で相談を受ける住民「福祉なんでも相談員」には、毎年1～2回相談員研修を実施している。社協の専門職から、話を聞く姿勢、相談対応のポイント等のほか、難しいケースについては、地区担当や包括等につないでもらえるよう、つなぎ先やつなぎ方を伝えている。「福祉なんでも相談員」は、民生委員、元・民生委員が多く、相談援助の経験がある人が多い。
- ・ 福祉なんでも相談で受けた相談内容は日報としてつけてもらっており、それを集約して、アウトリーチ等事業として市役所へ報告している。アウトリーチ支援推進員が日報を集約する中で、気になる情報は関係機関と共有して、地区担当をスーパーバイズして、アウトリーチを重ねることもある。
- ・ 「福祉なんでも相談員」は、各地区の地域資源（介護予防活動やサロン等）は概ね把握しているため、そうした情報を求めるような相談が寄せられた場合は、紹介したりつなぐことで対応できている。
- ・ 地区社協は、国庫補助を入れた財源、共同募金、外部管理費の3つをあわせた年間収支となっており、「福祉なんでも相談員」にはそこから時給700円の活動費が支給されている。

(3) 個別ケースに対する支援の流れ

- ・ 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るべきか、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）。
- ・ 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にケース検討を行う会議体となっている。
- ・ ②の実績は、昨年度1件、今年度は11件。③の実績は、昨年度19件、今年度5件となっている。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、支援会議から重層的支援会議に切り替えた。
- ・ ②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、直近で開催した会議では20人の支援者が集まった。
- ・ 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。②③には、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）が出席し、地域づくりと個別支援の接続を担っている。

3. 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史

(1) 平成4～30年度（中学校区ごとの組織化、地区社協の立ち上げ、各種相談事業の受託）

- ・ 現在の地区社協の前身である地区福祉推進委員会は、昭和50年代につくられたが、実際の活動はなく形だけであった。
- ・ 国において地域福祉計画策定の議論が始まった頃、それをふまえて地域福祉に取り組もうと、平成4年度より地区福祉推進委員会の活性化に取り組んだ。地域福祉基金を活用し、委員会に事業メニューと補助金を提示し、取組の実施を促していった。
- ・ 平成5年度からは、ふれあいのまちづくり事業とは別に組織化に取り組んだ。市内の社会福祉施設の組織、ボランティア関係の組織、小中高等学校の組織（福祉教育のための組織化）、地区福祉推進委員会の組織（連絡協議会）と4つの組織化に取り組んでいった。
- ・ 平成4年度からの地区福祉推進委員会の活性化の取組により、地区ごとの活動が生まれてきた。そこで、平成10年度からは、地区社協モデル事業を実施した。モデル地区を決めて地区社協を設置し、福祉なんでも相談を開始。平成10年度に2地区、平成13年度に2地区を立ち上げ、平成18年度の市町村合併前には旧都城市の全11地区で立ち上がった。合併後も立ち上げの取組を続け、平成23年度には全15地区での立ち上げが完了し

た。一番新しい地区でも、10年以上の歴史があるので、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る。

- ・ 平成5年度から取り組んできた4つの組織化は、その後15の地区の単位でわけられ、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形となり、都城市の地域福祉を推進するうえで欠かすことのできない組織となった。
- ・ 平成7年度からは、地域リーダー養成塾として、市内の社会福祉法人の職員を対象に、他の法人の業務や機能を学ぶ場が設けられた（3年間実施）。どの法人であっても相談を寄せられたら、受け止めてつなげられる人材を養成することを目的に、社会福祉施設等連絡会の5つの部会から2名ずつ職員を出して地域リーダーとして養成した。
- ・ 相談事業については、平成10年度に障害者生活支援センター（平成30年度より基幹相談センター）、平成18年度からは地域包括支援センター（2箇所）、平成27年度より自立相談支援事業を受託するなど、包括的相談支援事業のうち3つの機能を社協が有している。現在では基幹相談センターで地域生活支援拠点等事業を、自立相談支援事業では家計改善事業（任意事業）を新たに受託するなど、市圏域において中心的な役割を担っている。

（2）平成30年度のモデル事業（地域力強化推進事業、多機関の協働による包括的支援体制構築事業）

- ・ 国で包括的な支援体制に関する議論が行われているのは把握しており、都城市でもそれを意識した取組を展開してきたため、平成30年度からモデル事業を実施することにした。当時、市全域の総合相談窓口を設置していたが、それを廃止して、地域力強化推進事業と多機関の協働による包括的支援体制構築事業を実施することにした。
- ・ 多機関の協働による包括的支援体制構築事業としては、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するほか、ケアマネジャー（以下、「ケアマネ」と表記）へのアンケート、社会福祉施設等連絡会との協働による名刺交換会、総合相談マニュアルの作成・配布等を行った。
- ・ ケアマネ向けのアンケートでは、ケアマネが困ったことがあるか、またその内容を調査した。困った内容として、ひきこもり、8050問題、経済的困窮等があげられた。あわせて、利用者が地域で生活する上での課題としては、介護や移動支援という回答が多くあげられた。ある地区で、体操教室を開催する際に移動販売を行う取組をモデル的に実施した。
- ・ 各支援関係機関の強み、できること、連絡先を記載して総合相談マニュアルとして冊子化し、相談窓口、民生委員、公民館長、社会福祉法人など、相談をキャッチする可能性のある関係者に配布した。昨年度見直しを行い、現在は「わたしたちの取扱説明書」という名称で配布している。元々は、社会福祉施設等連絡会、生活支援体制整備事業協議会など様々な協議会を集めて名刺交換をしたことがあり、その時に、各機関からPRタイムを設けて紹介してもらったことを冊子化した。
- ・ 地域力強化推進事業では、地域と福祉施設の意見交換、地区社協による福祉なんでも相談、住民参加型による生活支援の有償サービス等に取り組んだ。

- ・ 地域と福祉施設の意見交換としては、地区社協と社会福祉施設等連絡会の協働により、15の地区で地域課題を共有して取組を考える座談会を開催した。社会福祉施設が持っている人材、財源、拠点等を活用して地域課題を解決するため意見交換を行うもので、買い物、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引き続き行われている。

4. 重層的支援体制整備事業実施による変化、今後の課題等

(1) 重層的支援体制整備事業実施による効果・変化

- ・ 相談支援包括化推進員は平成30年度のモデル事業の時から配置している。地区担当をスーパーバイズする体制も、平成30年度のモデル事業の時に整備された。
- ・ 地域においては、住民の目線や気づきなど、アンテナが高くなっている。重層事業を説明する際、象徴的なケースとして、ごみ屋敷、8050問題、ひきこもりを例としてあげたので、そういうケースに敏感になってきた。住民のアンテナが高くなって把握しやすくなっている。
- ・ 画一的な重層事業の体制ではなく、15の地区ごとに重層事業のイメージを持ってほしいと投げかけている。市全体で重層的支援体制を考えながら、身近な圏域でも考えてもらうための意見交換を今しかけている。圏域で考える重層事業、そこから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。
- ・ 行政も重層事業に対する機運が高まっている。福祉課を通じて庁内調整もできるようになっている。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。行政はどうしても制度に基づく業務になるので、柔軟性のある社協の存在に助けられていると聞いている。また、社協からの派遣職員が市役所各課の職員の勉強会を開催している。
- ・ 市の各課からふくしの相談窓口につなぐ際、市職員が同行せず、対象者に窓口に行くよう案内するだけでは、対象者から何を聞き取ったのかが分からないため、多機関協働事業の担当が重複して質問してしまう可能性がある。そうしたことがないよう、現在は「ご紹介シート」で聞き取った情報を伝達してもらうようにしているが、同行してもらえるとありがたい。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。
- ・ 現状、多機関協働事業を担うふくしの相談窓口は1か所の設置となっているが、人口16万人規模の市で1か所が十分なのか、今後検証していく必要がある。
- ・ 重層事業が、地域共生社会の構築を目指す取組である以上、社協だけでなく様々な法人が関わっていくのがよいと思う。

(2) 個別支援と地域づくりの接続の強化

- ・ 近隣住民がキャッチするのは、入口が何気ない気づきであっても、実態を把握してみると虐待案件など重大な課題を抱えているケースの場合もある。8050問題の世帯で親がなくなり、50代の子どもが孤立状態で、民生委員がずっと支援していたが、福祉なんでも相談に情報が寄せられたことで、地域福祉課と生活支援課で情報共有して、アウトリーチしながら少しずつ支援にあたっているというケースもある。

- ・ 将来的には、コミュニティソーシャルワークを目指しているが、個別の生活課題を受け止める機能が現状では不十分なため充実していきたい。
- ・ 多機関働事業や生活支援課が関わっているケース、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という体制は、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である。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。
- ・ 15 地区の地区担当を集めて、月 1 回の定例のミーティングをしており、そこで重層事業の説明もしているが、社会福祉士の資格取得を目指す入職 3 年未満の職員が過半数ということもあって、事業に対する理解も個人差がある。伝え方にも工夫が必要と感ずる中で、個別事例の検討会を行うこともある。
- ・ 参加支援推進員とアウトリーチ支援推進員が地区担当職員に対するスーパーバイザー、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るが、生活支援課と地域福祉課で連携することで、地域づくりと個別支援をつなげていく必要があると考えている。
- ・ 参加支援の場づくりに関しても、サロンは開拓してつくってきたが、参加支援と言っても既存の場につなぐ程度となっており、新しい資源開発や参加支援はまだ不十分と感じている。個別のケースに応じた見守りや地域の交流の場づくりを積み上げながら、地区担当を通じて各地区のアウトリーチや参加支援の機能を充実させていきたい。
- ・ 地域ケア会議は、市域で開催しているが、ケアプランチェックが主たる目的となっているため、それが地域ケア会議という認識になっている人が少なくない。包括では、相談対応に追われ、地域づくりやネットワーク構築に十分な時間を割けない状況となっている。そこを補うのも重層事業の重要な役割の一つと考えている。包括が地区社協に関わっている地区もあり、包括での個別支援と地区社協による地域づくりをつなげられている地区もある。

(3) 子ども部門との連携

- ・ 保健センターに子どもの相談窓口があるが健診が主となっており、実際にはこども部のこども家庭課と連携する機会が多い。子ども部門との連携に関しては、情報が入ってくるルートが保健センターとこども家庭課と分かれており、体制を見直す必要があるかもしれない。県所管の児童家庭センターとは連携が取れている。
- ・ 教育部門との連携も今後充実していく必要があると考えている。就学援助を受けている世帯は経済的な課題を抱えている可能性がある。社協では、子どもの生活・学習支援事業も受託しているので、必要に応じて結びつけることもできる。地区社協でも子ども向けのサロンを実施しているため、地域で子どもを支えていける体制をつくってきたい。

(4) 社会福祉法と生活困窮者自立支援法の支援会議について

- ・ 支援会議の枠組みがあることで、本来地域ケア会議で検討できると思われるようなケースも多機関協働事業に寄せられてしまうことがある。都城市では、包括はすべて委託となっ

ており、基幹型の包括もないため、包括をバックアップする体制が十分ではないことも影響しているかもしれない。

- ・ 都城市は、重層事業を実施しているため、生活困窮者自立支援法の支援会議と社会福祉法の支援会議が共存しているが、前者は個別のケースに踏み込んでいくもの、後者は支援者に寄り添うものと捉えており、共存していることに対し問題を感じていない。
- ・ 支援会議の仕組みを考える際に、市の場合は福祉事務所があるため生活困窮者自立支援法による支援会議が実施できるが、町村の場合は、本人同意が必要ないケースの検討ができるよう、社会福祉法の支援会議の枠組みがあった方がよいかもしれない。

(7) 静岡県焼津市

1. 重層事業を実施したきっかけ、問題意識

- ・ 河口係長が障害福祉課に所属していた当時、基幹相談支援センターが市の直営ということもあり、複合的な課題を抱えるケース（以下「複合ケース」という）への対応の難しさを実感する機会が多かった。他の部署から、発達障害の方や精神疾患のグレーゾーンの方のケース対応を依頼されることが増えていたが、障害の制度を利用していないケースや制度対象外のケースが多いので、障害福祉課が単独で対応するのは難しかった。
- ・ そうした中、県から「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）」の案内を受け、包括的な支援体制ができれば、複合ケースの対応も可能になるのではないかと考え、令和4年3月に事業に手を挙げた。アドバイザー派遣事業の中で、重層的支援体制整備事業（以下「重層事業」という）についての理解を深め、焼津市でも障害分野に限らず、全庁的に分野横断の連携を進めていく必要性を感じた。

2. 重層事業への移行準備事業の実施に向けて取りくんだこと

(1) 市としての意思決定

- ・ 上層部を徐々に説得していった結果、市として重層事業の実施を決定するに至った。
- ・ 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た。初めに関係部長に対し個別に包括的支援や重層事業についての説明を行うところから始め、令和4年10月に部長級会議を開催した。この会議では、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。
- ・ 同じ月に、副市長及び市長に対し、説明を行った。健康福祉部から直接説明を行った他、他部が別件で説明を行う際にも、重層事業と関連するテーマの場合は重層事業に触れてもらうなどして、包括的な支援体制の構築が全庁的な動きであると理解してもらえるよう努めた。結果として、翌年度4月に市長から、重層事業実施に向けたプロジェクトチーム（PT）立ち上げの指示を受けた。
- ・ 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、重層事業に向けた準備を進めることとなった。行政職員は、ルールに則らないことを行ったり、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がちなので、PTという枠組み（義務）を作ることで、係長級や現場が積極的に取り組み、意見を出すことができるようになったと思う。

(2) 課題整理と目標設定

- ・ 令和5年2月、部長級会議にて、PT立ち上げに向けた方針を諮り、4月からPT始動に向けて動き出した。健康福祉部地域福祉課に新設された「福祉調整担当」に河口係長含め5人（実働は河口係長1人）が配属され、PT開始に向けた準備を主に進めていくこととなった。

- ・ 令和5年6月に、庁内27課の中から主要な課として12課（市民協働課、地域福祉課、障がい福祉課、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、子ども相談センター、保育・幼稚園課、学校教育課、子ども支援課、家庭支援課）が参加するPTを立ち上げた。なお、市民協働課（多文化共生に関することを所管）については、焼津市に外国人住民が多いことからメンバーとなっている。
- ・ 5～7月、福祉調整担当を中心に庁内27課（人事課、環境課、商工観光課など、福祉分野以外も含む）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。具体的には、各課で所管する制度とその対象者を整理し、どのようなケースが制度の狭間に落ち得るかを確認した。また、業務として対応している範囲、課題、他分野と連携する際の課題、制度の狭間として捉えているケース等も聞き取り、整理・分析した。その結果として、各部署では所管制度をしっかりと実施している一方、複数の課にまたがるケースや制度の狭間のケースについては責任の所在が曖昧で、対応に難しさを感じていることが分かった。
- ・ 8～9月、上記ヒアリング結果を踏まえ、庁内ワーキングにおいて、現状が市民の目線に立つとどのような状況にあり、重層事業を実施することでどのように改善することが想定されるかについて、整理した。10月には、重層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した。

（3）事例検討会の実施

- ・ 6月以降、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」を毎月実施した。実際に庁内で対応に難しさを感じている複合ケースを上げてもらうよう調整し、PTを構成する12課で支援方針等の検討を行った。それ以外の課にもオブザーバーとして参加してもらい、庁内27課すべてが集まるようにした。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。
- ・ 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た。特に子ども分野と障害分野の連携が課題だったため（制度の手前の方など）、両分野の連携が必要なケースの検討を繰り返し行った結果、各担当が会議の効果を実感し始めた。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ぶなどの工夫も行った。
- ・ 過去に焼津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かかわりが少なかったため、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、主要12課でのワーキングを重ねることに加え、27課すべてへの説明を実施した。

3. 重層事業（移行準備事業）の実施体制

（1）重層事業（移行準備事業）の担当部署

- ・ 令和5年4月から地域福祉課に福祉調整担当が新設された。職員は係長以下5人であり、うち2人（正規1人、会計年度1人）は純増である。令和4年度の部長級会議で、人事部長からも重層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。
- ・ 福祉調整担当の所管業務は、困りごとマルっとサポートセンターの業務（重層的支援会議・支援会議の運営など）、民生委員事務、保護司に関すること、福祉全般の調整に関することなどである。
- ・ 11月、地域福祉課内に「困りごとマルっとサポートセンター」（以下「センター」という）を設置した。重層事業の他、ひきこもり支援、成年後見制度、「生きるを支える」施策の中核機関も兼ねており、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なっている。職員体制については、福祉調整担当5人全員がセンター配属となっているが、専属は河口係長のみである。

（2）多機関協働事業の実施体制

- ・ 各課で把握した個別ケースのうち、分野横断的な対応が必要なケースについて、センターに持ち込まれる。今のところ、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。ただし、明らかに各課で対応可能と思われるケースについては、センターから各課に戻している。
- ・ 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センター職員が行う。
- ・ 簡易なケースというのは、単発の支援の役割分担のみが問題になるようなケースである。例えば、生活困窮者の受診同行が必要な場合で、今後の支援方針の検討までは特に行わず、あくまで受診同行の役割分担を決めることが目的となるような場合である。
- ・ 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。

（3）重層的支援会議・支援会議、調整会議の実績

- ・ センター設置後の11月から、重層的支援会議は1件、支援会議は2件、調整会議は7件実施した。ただし、6月から11月までの間も、「事例検討会」として実際のケース検討を行っていた。そのため既に終結したケースもある（各分野で解決できる目途が立った段階で、終結としている）。
- ・ 重層的支援会議・支援会議は、月1回定例で実施している。1ケース当たり90分～2時間程度かけている。会議に上がるケースが増えているので、来年度からは月2回に増やす予定である。ひきこもり支援や成年後見制度の会議も、重層的支援会議の中で実施する。

- ・ 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、外部アドバイザーが提唱した「全方位型支援」のための「全方位型アセスメント」¹を採用しているが、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。
- ・ 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、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。このようなやり方を導入した経緯として、ヒアリングの中で、1つのケースに複数の機関が関わっている時に、各機関が他の機関の動きを把握できておらず、連携がしにくいという話があった。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ている。
- ・ ケース検討の進め方については、関係者それぞれの視点から問題点を抽出し、「全方位型アセスメント」のフォーマットにある7項目に分類して記載していく。ストレングスを確認し、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ていく。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。
- ・ ひきこもりの方など、自身に困り感がない場合には本人同意を得るのが難しいので、支援会議を活用している。他方で、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。その場合は本人の同意が取れるので、重層的支援会議で検討できる。
- ・ 調整会議には、担当課と外部の関係機関（地域包括支援センター、障害者の相談支援事業所など）が参加する。対面ではなく、電話やテレビ会議で実施することもある。調整会議ではプランの作成はしないが、「全方位型アセスメント」のフォーマットを活用する方が合意形成が円滑にできると感じ、最近は活用するようになっている。

(4) アウトリーチ等事業・参加支援事業

- ・ アウトリーチ等を通じた継続的支援事業（以下「アウトリーチ等事業」という）、参加支援事業はいずれも直営で実施しているが、来年度からは委託する見込みである。
- ・ アウトリーチ等事業としては、制度の狭間に落ちる対象者への訪問支援を行っている。重層的支援会議・支援会議において訪問支援が必要と判断された場合に、実施することとしている。
- ・ アウトリーチ等事業の実施方法として、既存の関係機関が普段の対応範囲の幅を少し広げる形で対応する場合と、福祉調整担当が対応する場合がある。ただ、既存の関係機関が普段の業務にプラスする形で訪問支援を行うためには、職員が無理をすることになりがちなので、プラスの業務を行う前提として、人員体制の強化が必要だと感じた。

¹ 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

- ・ 福祉調整担当のアウトリーチ等事業の実績としては、ひきこもりの方への訪問支援が数件ある。
- ・ 参加支援事業についてはまだ実績がない。センターがひきこもり支援の中核機関も兼ねているので、ひきこもりの方を対象とした参加支援も想定している。まずは外に出られるようになる環境を整える必要があるので、地域づくりの取組として、居場所づくりに力を入れている。

これから、庁内PTのワーキングで、アウトリーチ等事業と参加支援事業について、具体的な仕様を練っていくことになる。アウトリーチ等事業者が地域に出向き、地域の関係機関や、高齢者の多く集まる場所などから聞き取りをして、アウトリーチ等事業の対象者を検討する予定である。

(5) 地域づくりに向けた支援事業

- ・ 包括的連携協定を締結している企業と連携して、見守り体制の構築を行いたいと考えている。地域の緩やかなつながりの中で見守りができればと思う。また、子どもと高齢者の居場所の連携を検討している。どこの課にも属さない取組なので、センターの業務として行うことになる。

4. 重層事業（移行準備事業）の予算の具体的な支出先

- ・ 多機関協働事業の費用のみ交付を受けており、外部アドバイザーの委託費として支出している。なお、現在アドバイザーは県からの派遣ではなく、市から直接委託している。
- ・ 来年度の予算について、重層的支援会議・支援会議には、精神科ソーシャルワーカーや発達支援コーディネーター、弁護士など、外部から様々な専門家を呼びことになるので、そうした専門家への謝礼も計上している。また、アウトリーチ等事業、参加支援事業の委託費用も計上している。
- ・ 重層的支援会議・支援会議のファシリテーターについて、今後外部アドバイザー以外が対応することを想定しているが、ファシリテーターの技術習得に時間がかかる。来年度は、全ての回に委託検討事業者に参加してもらい、外部アドバイザーの助言を受けながら経験を積んでもらう予定である。

5. 重層事業（移行準備事業）の実施による効果・変化

- ・ 元々、子ども分野と障害分野の連携に課題があった。支援で重視するポイントに違いがあることに起因していたのだが、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。
- ・ 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。
- ・ 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る。

6. 重層事業の課題、意見等

- ・ 庁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だと思う。庁内PTの事例検討会、重層的支援会議・支援会議では、外部のアドバイザーが進行を担い、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た。特に事業の初期段階においては、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良いと思う。ある程度定着した後は、アドバイザーを入れずに運営していく方法もあると思う。その他、直接の支援者ではない外部からの参加者（精神科ソーシャルワーカーや発達支援コーディネーター、弁護士など）も、中立的な意見を出してくれるので、有効だと思う。
- ・ 支援プランのフォーマットについて、国にプラン作成件数の報告をするに当たり、国のフォーマットを使わなければならないと思い、「全方位型アセスメント」のフォーマットを国のフォーマットに落とし込んで使っている。国のフォーマットを使う必要・メリットが特になければ、元々の「全方位型アセスメント」のフォーマットを活用したい。
- ・ 会議のファシリテーターとしては、多分野での支援の経験があり、ファシリテートのスキルを有する人材が適任。経験年数が少ない人や、若手の人が進行すると、役割分担などの合意形成が難しい場合があるかもしれない。
- ・ 学校など教育分野との連携に難しさを感じる。教育分野では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。しかし、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。また、今年度の新設した学校福祉部を中心として、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。
- ・ 8月にこども家庭センターを設置したが、重層事業で目指していることと重なりが多いと感じている。子どもの支援方針を検討する際、親のことなど他分野にまたがる問題も検討が必要だが、そこも含めて統括支援員が対応しきれなのか、重層事業として多機関で対応する方が良いのか、判断が難しい。

(8) 石川県津幡町

1. 包括的な支援体制の実施体制

(1) 組織体制

- ・ 健康福祉部の中に、福祉課、健康推進課、子育て支援課がある。
- ・ 福祉課は、介護保険係、障害福祉係、社会福祉係、地域包括支援センター（以下、「包括」と表記）に分かれている。福祉課の業務内容は、地域福祉、障害者・心身障害者医療、介護保険、高齢者福祉、福祉総合相談となっている。
- ・ 子育て支援課は、保育係、児童福祉係、子ども家庭総合支援室（以下、「支援室」と表記）に分かれている。子育て支援課の業務内容は、子育て支援、児童福祉、児童手当、児童扶養手当、子ども医療、こども園、放課後児童クラブ、児童虐待、DVとなっている。

(2) 相談支援体制

- ・ 相談支援体制としては、福祉課の包括で18歳以上の相談に包括的に対応、子育て支援課の支援室では18歳未満の相談に包括的に対応している。
- ・ 総合相談業務を担う福祉課の専門職は包括に配置されており、同様に、子育て支援課の専門職は支援室に配置されている。
- ・ 職員体制は、包括9名、支援室4名となっている。包括・支援室の職員全員がどこかの地区担当となっており、各地区に対し、包括から担当・サブ担当の2名（保健師と社会福祉士）、支援室から1名の担当、健康推進課から保健師と管理栄養士各1名の担当がついている。

(3) 地区の状況

- ・ 津幡町は7地区（津幡、中条、笠谷、井上、英田、河合谷、倶利伽羅）に分かれている。7地区は旧村単位となっており、公民館単位とほぼ一致している。
- ・ 津幡町は地区によって高齢化率に大きな開きがあり、低い地区で約20%、高い地区では約75%となっている。令和5年8月1日時点の高齢化率を見ると、高い順に、河合谷76.5%、倶利伽羅41.6%、笠谷40.7%となっている。これらの地区は山間部で高齢化率が高い。高齢化率が最も低いのは井上で18.1%となっている。
- ・ 町の北部は高齢化率が高く、南部は金沢市のベッドタウンとなっており高齢化率が低い。地区によってコミュニティの雰囲気も相当差がある。山間部の地区は家屋が点在している。

2. 地域づくりに関する取組

(1) 地区ネットワーク委員会の概要

- ・ 前述の7地区をベースとし、うち倶利伽羅地区を2つ（刈安校区、萩野台校区）に分けて、全部で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。

- ・ 地区により構成員は異なるが、区長、民生児童委員、シニアクラブ、防犯委員、いきいきサロンの代表者、小学校、認定こども園、自主防災クラブ、介護事業所、公民館、駐在所等が入っている。英田地区のNW委員会には郵便局も入っている。公民館長と区長が中心の組織となっている。また、萩野台のNW委員会は地区社会福祉協議会となっている。

(2) 町・社会福祉協議会による地区に対する支援

- ・ 包括・支援室の地区担当は、社会福祉協議会（以下、「社協」と表記）とともに、NW委員会を支援している。
- ・ 地区担当制は社協よりも行政が先に導入した。社協は団体事務が中心の時代が長かったため、包括創設時に地域づくりに一緒に取り組んでいこうと、包括から社協に働きかけていった結果として、NW委員会が立ち上がっていった。
- ・ 社協が地域の動きをとりまとめており、役場の地区担当もNW委員会の役員会へ出席したり、NW委員会活動へ参加したりしている。萩野台の地区社協の定例会議には、包括・支援室・健康推進課の地区担当が出席している。
- ・ 社協には生活支援体制整備事業を委託している。第1層の生活支援コーディネーター（以下、「SC」と表記）は社協職員、第2層SCはNW委員会に配置されている。

(3) 地区ネットワーク委員会の活動

- ・ NW委員会は、地区によって様々な活動をしているが、健康講座、人権講座、見守り活動、美化活動、防災訓練、グランドゴルフ・ウォーキング、交流会を実施している。
- ・ 高齢化率の高い河合谷地区では、NW委員会の中で買い物難民の課題を把握し、デイサービス事業所の車両・運転手を活用し、送迎で使わない時間帯を活用した買い物支援を行っている。NW委員会で全世帯を対象に実態把握のアンケートを実施したところ、買い物が困り事としてあがったため買い物支援に取り組んでいる。同アンケートでは、受診も困りごととしてあがったため、通院先や通院手段等の詳細を把握するためにアンケートを今年度実施している。
- ・ NW委員会は第2層協議体にもなっている。第2層SCの人選は、NW委員会の役員会で打診をして、NW委員会で承認している。第2層SCが公民館の事務所を借りている関係で、公民館と連携をとりやすい住民が第2層SCになっている地区が多い。社協の地区担当の職員が第2層SCと連携している。
- ・ 萩野台の地区社協（NW委員会）では、生活支援・企画会議を月1回開催しており、地域に関する話し合いをしている。地区社協の実行部隊として機能している。

(4) 見守り会議

- ・ 社協では、地域で気になる人や見守りが必要な人について、住民が主体となって地域の中でできることを話し合う会議として「見守り会議」の検討を進めている。社協が主催する形で一部開催されているが、各地区で主催することを目指している。

- ・ 昨年度、第3期地域福祉計画・地域福祉活動計画を策定するにあたり、新規の取組として記載された。しかし、地区で開催する会議体で個人情報共有してよいのかという地域住民の声もあり、個別のケース検討をするのか地域課題を検討するのかは現在模索しているところである。

3. 個別ケースに対する支援の流れ

(1) 困り事や支援ニーズを抱えるケースの把握

- ・ 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。ケース検討した方がよいとなれば、地域ケア個別会議を開催することもある。
- ・ 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、民生児童委員がうまくつないでくれる。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している。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。地域の関係者にも出席してもらい、地域ケア個別会議で情報共有することもある。
- ・ NW委員会の取組は、地域福祉、住民同士の見守り機能、意識の醸成など、地域力をあげていく全体的な動きにはつながっていると思うが、その中で個別ケースをキャッチできるかということ、まだ不十分と感じている。例えば、萩野台では、困りごとを話し、自由に意見出しを行う場はあるが、個別ケースの話になると、「気になるが、家庭の中のことだから関わることは難しい」という話になり、それ以上の動きにはつながりにくい。
- ・ 近所同士で互いに嫌がらせをしており、包括が双方の話を聞いていたが、町会長の協力を得ることで、関係性を和らげることができた事例があった。専門職がすべて解決できることは限らないことをそのケースで学んだ。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るのではないかと。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る。

(2) 相談者への対応

- ・ 役場の窓口としては、福祉課、子育て支援課、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。
- ・ 職員の誰かに声をかえてもらえれば、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、次回対応時に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包括・支援室の信条としている。これについては試行錯誤で対応してきた経緯があり、話を聞いている途中から、相談内容（分野、地区等）に応じて対応する職員が交代していた時期もあったが、それでは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。

- ・ 福祉課、子育て支援課、健康推進課には事務職も配置されているが、相談者に最初に対応したのが事務職の場合も氏名や簡単な主訴のみ聞いて、主訴が分かった時点で、高齢・障害関係であれば包括、子ども関係であれば支援室、あるいは地区を聞いてその地区担当職員につないでいる。

(3) 生活困窮に関する対応

- ・ 包括でも支援室でも、相談支援の中で生活困窮に関するケースがあれば、必要に応じて福祉事務所と連携している。県の福祉事務所は津幡町内にあり徒歩5分圏内なので、連携しやすい。生活困窮に関するケースの相談支援は、包括も支援室も対応していることを、福祉事務所も理解しており、生活困窮の支援調整会議や支援会議の委嘱状は、包括と支援室の職員に発行されている。
- ・ 福祉事務所が開催する支援会議は、2か月に1回の定期開催となっており、その間に対応したケースに関する報告が主となっている。
- ・ そのため、町の包括や支援室で対応するケースで個人情報の共有に係る本人同意を得るのが難しい場合は、地域ケア個別会議で検討している。ただし、病院職員に地域ケア個別会議に出席してもらいたい時や患者情報の提供を依頼する際、本人同意がないことを理由に協力してもらえないことがある。社会福祉法上の支援会議の枠組みを活用できるようになれば、根拠法を示すことで病院から情報提供してくれるようになるかもしれない。
- ・ 高齢者の場合は、本人同意がなくても、法令上の規定等に該当すれば、地域ケア個別会議でケース検討できるが、それ以外のケースで本人同意が得られない場合にどうするのか疑問に思っている。

(4) ケース検討の場

- ・ 毎朝、包括・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。課をまたいだ相談でも同じ視点でインテーク・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う。
- ・ 朝のミーティングの結果、何名かで詳しく検討した方が良いとなった場合は、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。外部の相談支援機関等の支援者や地域の関係者が出席することもあるし、アドバイザーとして司法の専門職や保健所にも出席してもらうこともある。介護保険法上の地域ケア会議ではあるが、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。

(5) 個別支援から地域課題の把握、施策形成への展開

- ・ 個別のケースにとどまる課題ではないもの、地域に共通する課題については、包括が高齢・障害分野の各種ネットワークに投げかけて検討している。

- ・ 高齢分野のネットワークとしては、地域サポートネットワーク、事業所ネットワーク、専門職ネットワークがある。地域サポートネットワークには、NW 委員会、ふれあい・いきいきサロン連絡会等、事業所ネットワークにはケアマネ事業所管理者連絡会や地域密着型事業所連絡会等、専門職ネットワークには医療・保健・福祉・権利擁護の連絡会やリハビリ専門職連絡会等がある。これらの会議体を地域ケア推進会議として位置付けており、議論しながら今後の施策検討や仕組みづくりにつなげている。
- ・ 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、子ども分野に関しては子育て支援会議があるが、計画策定のための会議体となっており、現場の声を吸い上げる場にはなっていない。その点は、津幡町が重層的支援体制になりきれていない部分かもしれない。
- ・ 個別支援から地域課題の把握、施策形成への流れに関しては、毎朝のミーティングの中で「最近こういうケースが多い、こういう傾向がある」という話をしている。職種は関係なく、人の感性によるものではないか。地区診断という言葉は保健師から意図的に発してもらえている。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ができている。
- ・ また、包括・支援室の職員は、日常的に、個別ケースへの支援、地区担当としての地域への関わり、専門職の連絡会、施策検討に関わっており、ミクロ・メゾ・マクロ領域に触れているため発想できるのではないか。そういう環境に身を置いていることが重要かもしれない。

4. 包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史

(1) 地区ネットワーク委員会の組織化の経緯

- ・ 取組の発端は 2006 年度の包括創設時である。徳本室長は、この時に保健師として包括に配置された。同じ時期に社会福祉士として入職した職員とともに、「支え合いマップ」の作成を切り口に、社協との協働による地区の組織化を進めていった。
- ・ 当時は地域福祉計画もなかったため、包括と社協が共同事務局となり、「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た。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のサポート役をマップに落とし切った。包括がモデル地区を決めて、地区担当の保健師と共に地域に入りながら作成していった。
- ・ また、在宅介護支援センターの時代より、民生児童委員との情報交換会を開催していた。当時から、地区で動こうとすると区長の存在が大きかった。民生児童委員が個別ケースを支援する中で、地区で動こうとする時には区長に話をする事で円滑に進むことが多かった。そのため、民生児童委員との情報交換会は、民生児童委員、町、社協に区長も加わり、4者協議に変わっていった。
- ・ 4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た一部の地区では、民生児童委員が主体となって開催されるようになり、町は呼

ばれて出席するようになっていった。町からは、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していた。

- ・ こうした中で、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。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NW委員会の組織化につながっていった。

(2) 組織・職員体制の変遷

- ・ 包括の職員体制は、2006年度の創設時は、保健師・社会福祉士・主任ケアマネジャーの3職種と居宅介護支援事業所のケアマネジャー（出向）の4名体制から始まった。翌年度には、社会福祉士と保健師が1名ずつ加わり計6名体制となった。地区担当制は包括の創設時から導入され、当時は包括と同じ課にあり事務を担当する高齢者支援系の職員も加わって地区を分担していた。
- ・ 2014年度の機構改革により、障害相談を所管していた社会福祉課 社会福祉係に、制度の狭間の相談に対応する総合相談業務が新設された。ここに配置されたのが、A社会福祉士とB保健師の2名であった。第2期地域福祉計画に「総合相談窓口の設置」を記載し、その1年後にこの機構改革が行われた。
- ・ 社会福祉課の社会福祉係（障害・総合相談、2名体制）、長寿介護課の包括（高齢、7名体制）、健康こども課の子育て支援係（子ども家庭相談、1名体制）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。
- ・ 2014年度の機構改革前は、障害分野の相談に対応できる専門職がいなかったため、包括が障害の相談にも対応していた。機構改革により、社会福祉課の社会福祉係にて総合相談、障害福祉係にて障害相談に対応することになったため、包括は高齢者に特化した相談支援機関となった。現場は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おり、地域福祉計画でもそれを想定して「総合相談窓口の設置」を掲げていたが、現場の考えとは異なる形での機構改革となった。
- ・ 社会福祉課の社会福祉係では、民生委員や社協の補助金、遺族会等の事務等に從事しながら総合相談を行っていた。
- ・ 2014年度の機構改革では、包括の社会福祉士が長寿介護課課長になり、A社会福祉士が包括から社会福祉課の社会福祉係に異動したが、高齢者支援係から2名の職員が包括に異動したことで、包括の職員数合計に変化はなかった。
- ・ 2017年度の機構改革では、3係に分かれていた相談支援機能が福祉課に統合された。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。これにより、包括は計10名体制となった。
- ・ 2017年度から現在への組織体制の変更としては、包括の中にあつた家庭支援係が子ども家庭総合支援室となって子育て支援課に移動した。それ以外の変更はない。

(3) 子ども分野との融合

- ・ 子どもの相談に対しては、2005年度より保育士1名が要保護児童対策地域協議会を中心に対応していたが、社会福祉系の総合相談と一緒に動いていた時期があった。障害虐待や児童虐待のケースに社会福祉士を介入させようということで、要保護児童対策地域協議会や母子家庭のケースに総合相談のA社会福祉士がよばれて、保育士と共に対応していた。子ども家庭相談と総合相談のかけ橋のような存在になっていた。
- ・ 総合相談に配置されたA社会福祉士とB保健師は、社会福祉系内での対応にとどまらず、上記のように色々な部門に協力して共にケース対応をしていた。そのため、2017年度の機構改革で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」という感覚だった。
- ・ 当時、子ども家庭相談でも、チェックリストに基づいた聞き取りは行われており、保育士の視点（発達機能や、育ち、親の気持ち、本人や親の力の見極めなど）はあったが、暮らし、本人主体といった視点は弱かったと思う。そういう意味では、ソーシャルワーク機能の補完的役割として、A社会福祉士が良いのりしろになったと思う。
- ・ 2017年度の機構改革の際には、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、保育士ではなく、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人でなければならないと指摘があり、現在の体制に繋がっていった。

5. 今後の課題、重層的支援体制整備事業に対する考え

(1) ピアスーパービジョン機能の強化

- ・ 包括では、保健師と社会福祉士の2名体制で各地区を担当しているが、サブ担当は別の地区の主担当になっているため、ケース数の増加に伴い、実質的には主担当による対応に偏り、多職種での協働作業が難しくなるという課題がある。
- ・ また、毎朝のミーティングでは、地区担当が相談しようと思わなければケースをあげられない。ミーティングで互いにスーパーバイズしようとしても、主担当がケースをあげるのを躊躇していると、それぞれのスキルが向上していかないという課題もある。毎朝のミーティングは、支援の質向上だけでなく、職員のOJT機能も果たしている。
- ・ 現在は、新規の全ケースと継続ケースでも共有・報告したいケースをミーティングにあげるようにしている。ミーティングしている間は、事務職が窓口対応をする必要があるため、時間を決めて開催するようにしている。また、ケース報告のスキル向上も必要と考え、端的に報告するためにSOAP記録（主観的情報 subjective／客観的情報 objective／評価 assessment／計画 plan）で書くようにしている。ミーティングの運用方法も現在課題となっている。

(2) 重層的支援体制整備事業に対する考え

- ・ 重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」と表記）の交付金事務の負担が気になっている。県主催の重層事業の研修会や連絡会に参加しているが、事務的な負担がどの程度なのかがよく分からない。事務に手をとられることで、今できていることも疎かになってし

まうのであればメリットは小さいと思う。また、現在すでに取り組んでいる内容と重層事業との関係性もよく分からなかった。

- ・ 現在、包括では障害の相談にも対応しているが、制度上の基幹相談支援は実施していないことになっている。平成 29 年度から包括職員に精神保健福祉士を配置しているが、来年度からは一般財源から支出することになっている。
- ・ 地域のサロン、各地区の NW 委員会など、地域の情報が集まる場所に対し、包括や支援室が関わる時間をより確保できるようになれば、もっとケースを拾えるようになるかもしれない。しかし、ケースを拾ったところで、それに対応できるキャパシティがないのが現状である。
- ・ 相談は全世代型で対応しているが、社協には有資格者が少ないということもあり、地域づくりに関して、目標や方向性を常に確認しながら丁寧なすり合わせが必要と感じている。

3. 自治体事例集

ヒアリング調査で聞き取った情報を元に、8自治体の取組について、次ページ以降の通り、自治体事例集を作成した。

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.104
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.108
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.112
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.116
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.120
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.124
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.128
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.132

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

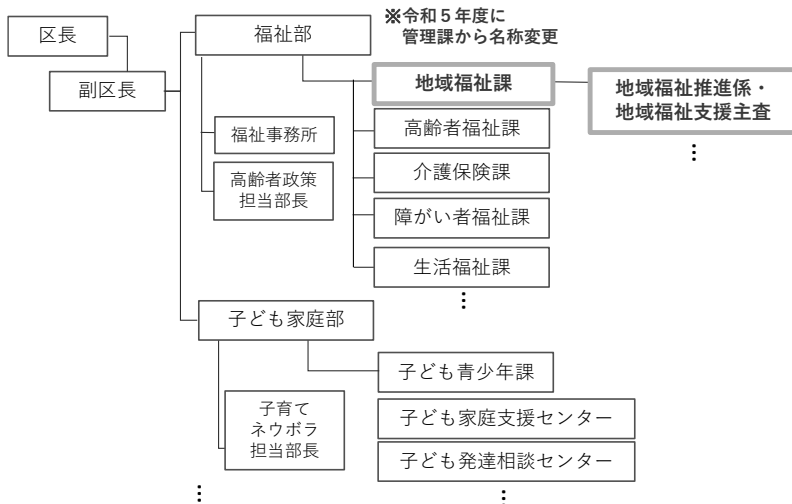
地域づくり・参加支援も含め事業全体を同時並行で推進

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付け

▶ 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

- 市内連携検討会（座長：副区長）立ち上げ

市内の福祉分野、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（市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市内の課題整理、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。

- 市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

市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）

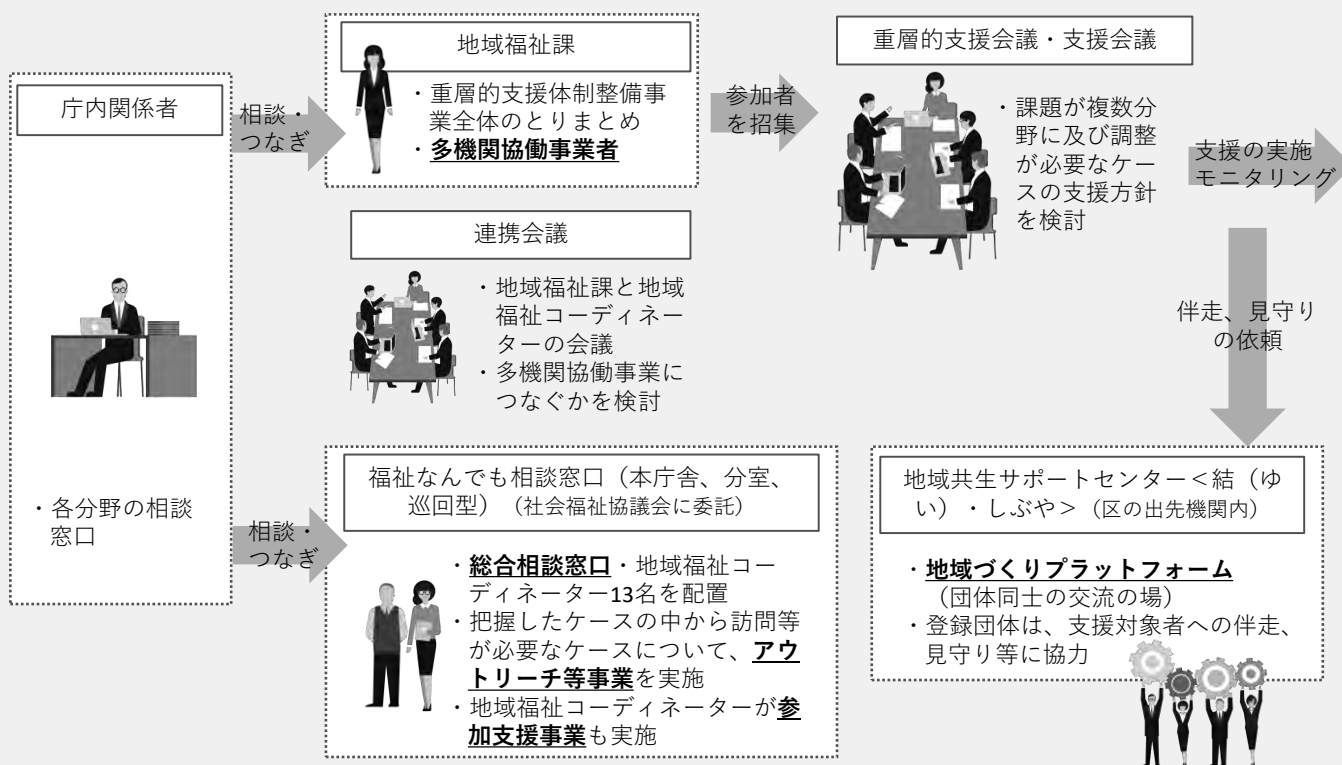
地域団体の交流の場として、地域共生サポートセンターを設置。同センター内に福祉なんでも総合窓口の分室を設置。



担当者の声

事前に市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とも相談しながら、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。

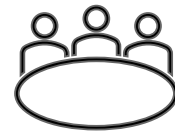


コミュニティマネジャーは、地域活動団体への支援（相談支援、団体同士のマッチングによる新たな資源づくり等）を主に行ってきたNPOの職員に依頼。

○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。

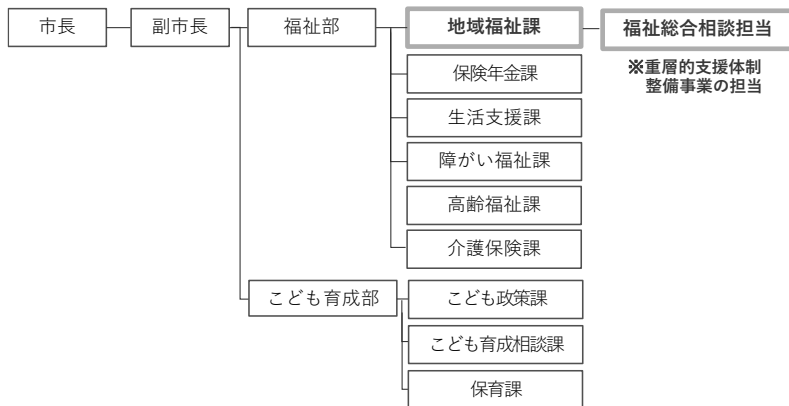
行政と地域が一体となり包括的な支援体制の構築を実現

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



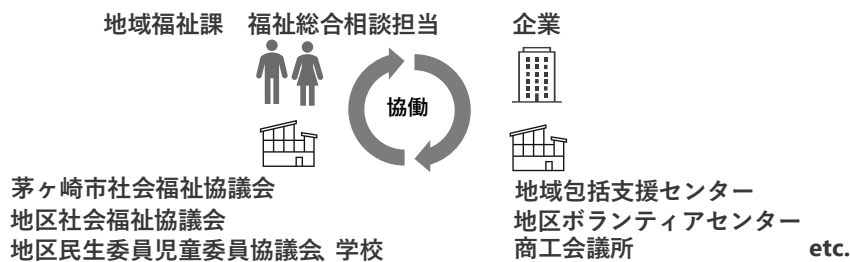
▶相談支援機関の体制

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	庁内のソーシャルワーク機能の強化に着手。 庁内に配置された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庁内や他機関、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、庁内や議会、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。

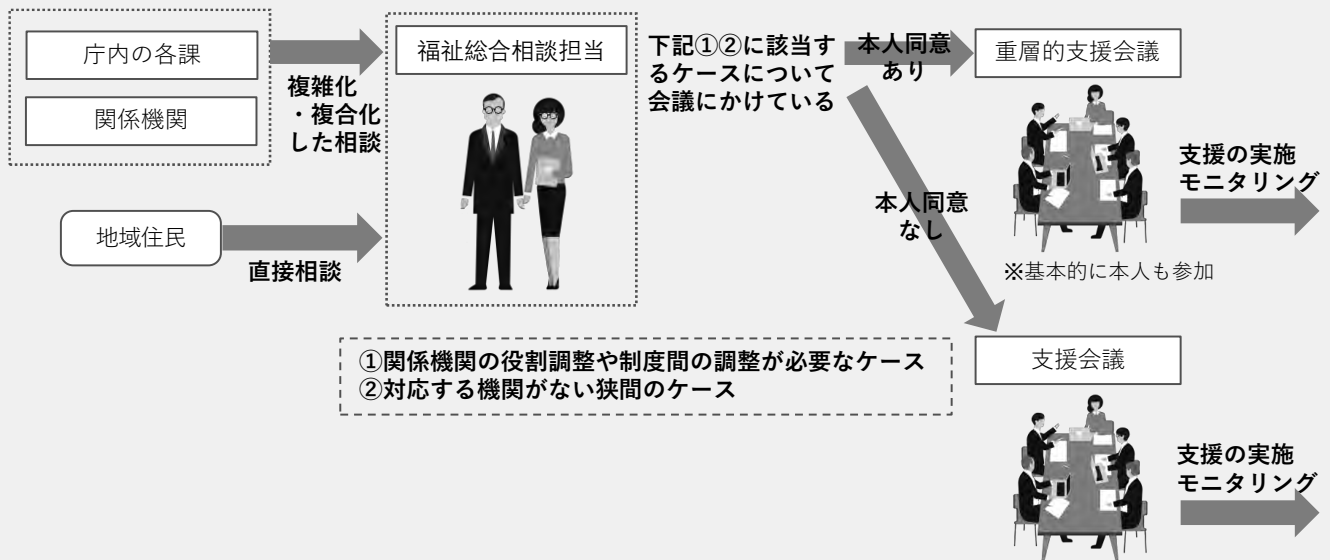
担当者の声

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）につなげ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。

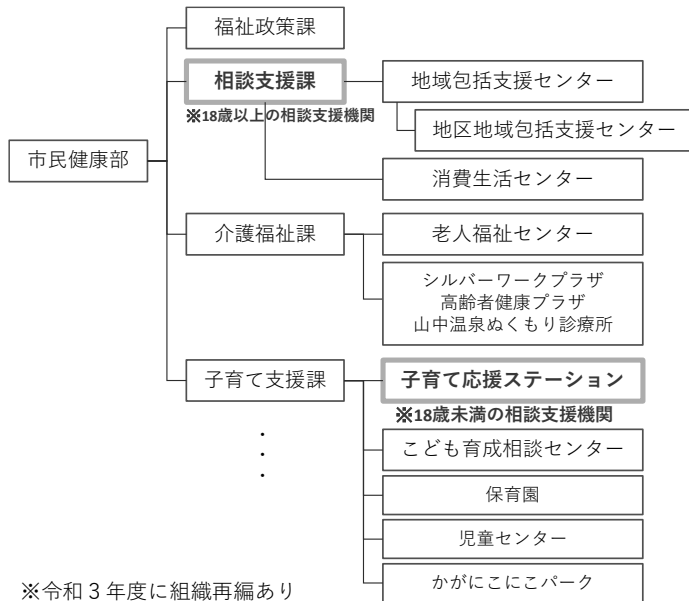
官民の学び合いを通じた包括的な支援体制の構築

「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



※令和3年度に組織再編あり

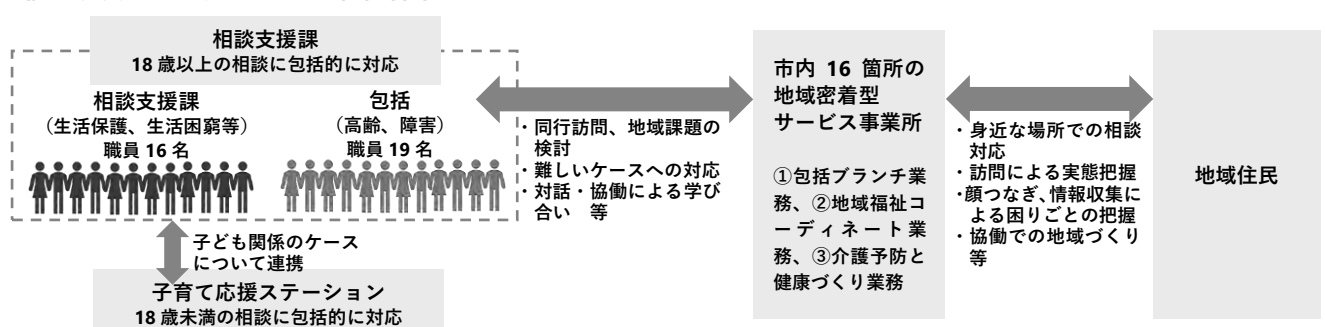
▶相談支援機関の体制

高齢	地域包括支援センター（直営）* 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

<p>困難事例検討会議 (毎週木曜開催)</p>	<p>【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</p> <p>【対象ケース】 虐待などの困難事例</p> <p>【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</p>	<p>包括ケース検討会議 (毎週金曜開催)</p>	<p>【会議の目的】 包括のマネジメント力向上</p> <p>【対象ケース】 包括が担当するケース</p> <p>【出席者】 包括職員</p>
-------------------------------------	---	--------------------------------------	--

※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。そこから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

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。

●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

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を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。

●モデル事業を受けて包括ランチのあり方を検討

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

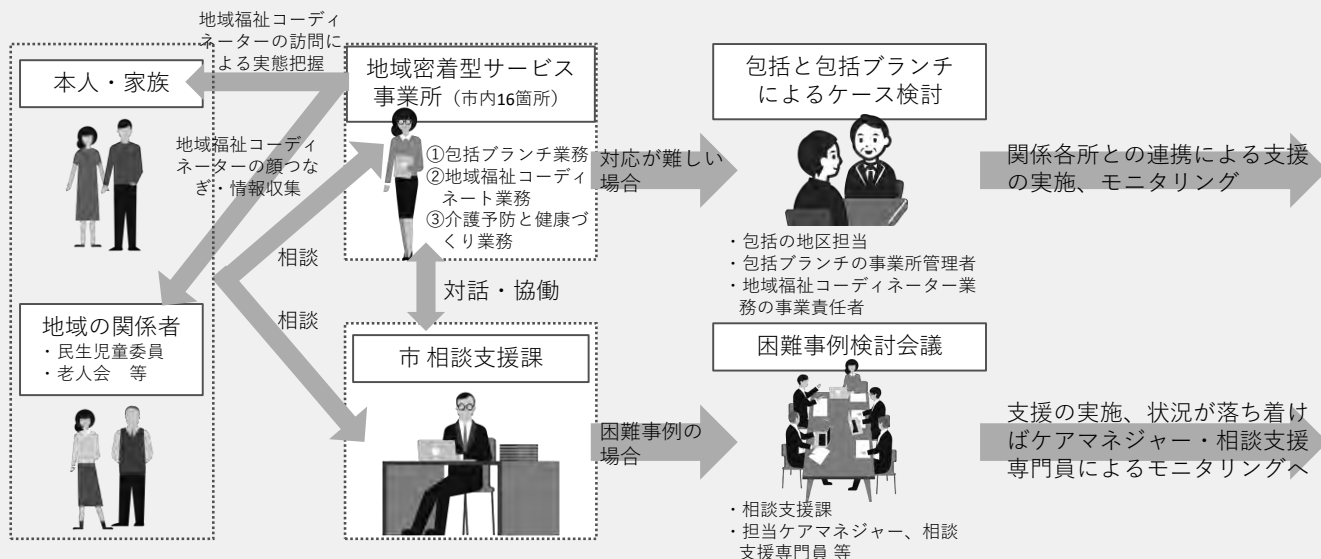
市内の介護事業所を運営する各法人の研修内容を聞き取ったところ、中堅職員向けの研修が抜けていることが分かったため、市が中堅研修を開催することになった。パーソンセンタードケアを中心とした内容で、毎年度8月～3月の期間で、月1回開催。市内の介護事業所と包括の4～10年目職員が対象で、包括ランチを委託している事業所職員は必須参加。

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に重視している。

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。

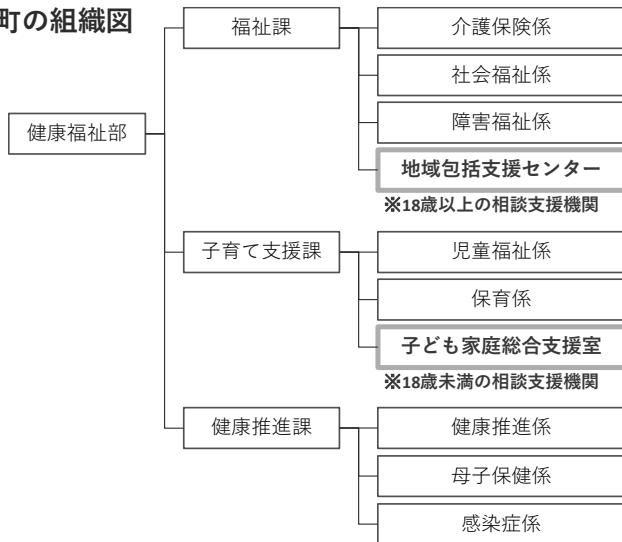
包括的に受け止め「地域で暮らす人」を支える

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

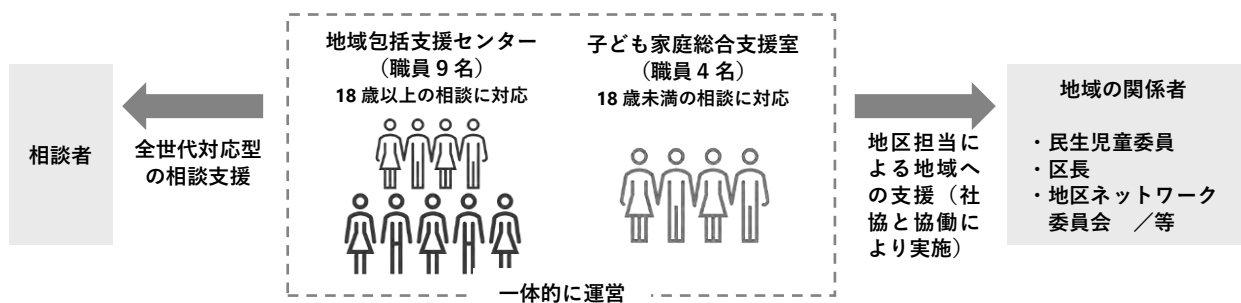
▶相談支援機関の体制

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

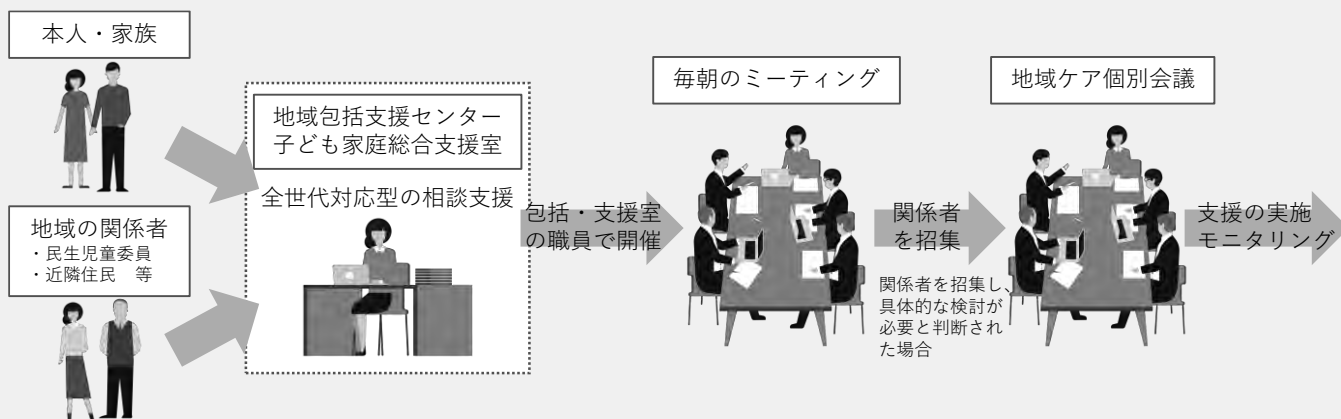
福祉課の地域包括ケア係（高齢包括）、相談支援係（総合相談、障害相談）、家庭支援係（子ども家庭相談）をあわせて包括となったことで、包括が全世代対応型の相談支援機関となった。

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、次に対応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

<p><アウトリーチ・参加支援></p> <p>「ふらっと+」※「ふらっと」のランチ</p> <p>巡回訪問員（6名）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・障がい児者の親亡き後等を想定した支援 ・伴走支援 等 	<p><多機関連携・調整></p> <p>総合福祉課 地域生活安心支援センター「ふらっと」</p> <p>社会福祉係</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>※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</p>	<p><地域づくり></p> <ul style="list-style-type: none"> ・居場所づくり 等
--	--	--

<p>▶ケース検討会議等</p> <p>相談ケース受理会議</p> <p>【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</p> <p>【開催の頻度】 週1回</p> <p>【出席者】 「ふらっと」の職員、必要に応じ専門家</p>	<p>関係課の協議</p> <p>【会議の目的】 多機関による検討や調整等</p> <p>【開催の頻度】 随時</p> <p>【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</p>
--	---

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。

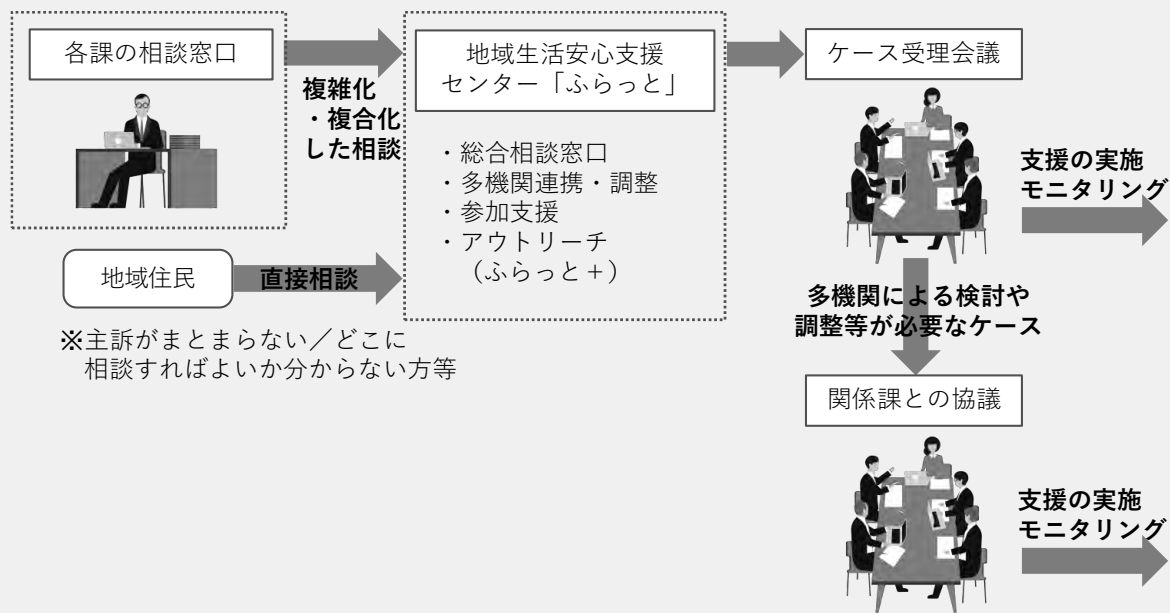
 担当者の声

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ろ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。

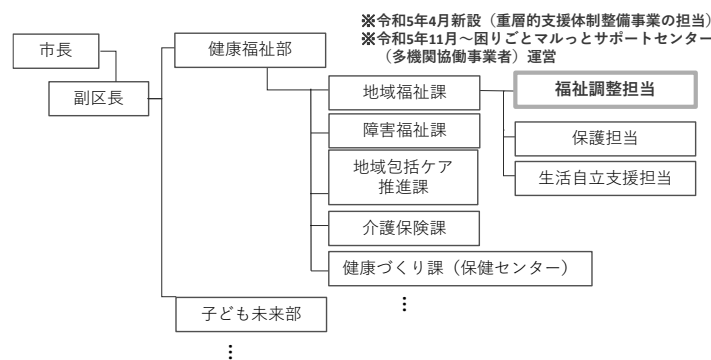
市内全体が一丸となって連携体制を推進

市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

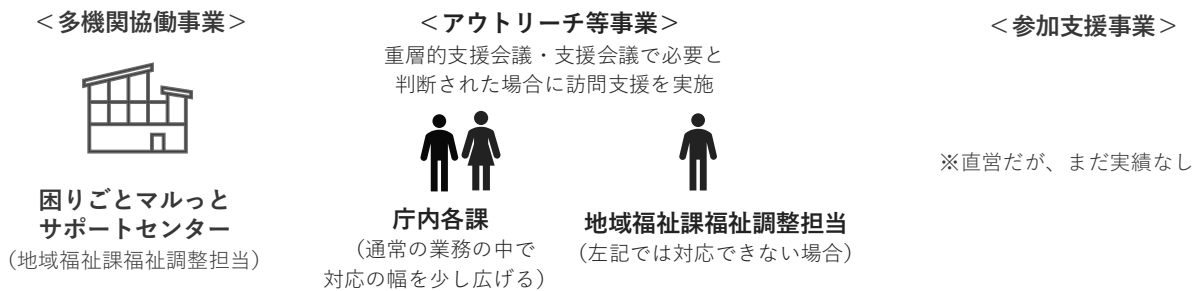


▶相談支援機関の体制

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。
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。
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。
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。
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。
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	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。 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。

 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。

 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。

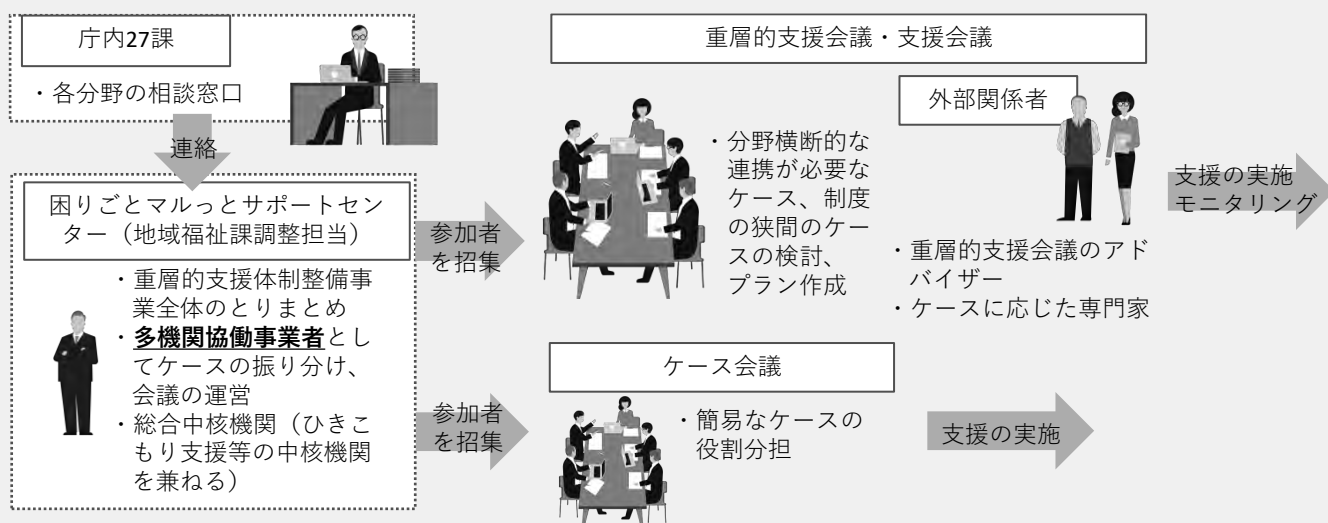
 担当者の声

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。

 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。

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ったため、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。

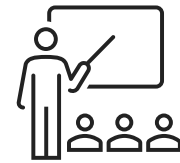
*1：12課：市民協働課、地域福祉課、障害福祉課、地域包括ケア推進課、介護保険課、健康づくり課、子育て支援課、こども相談センター、保育・幼稚園課、学校教育課、子ども支援課、家庭支援課

*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。

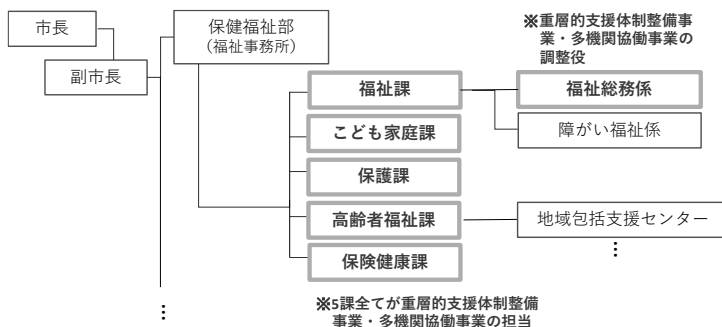
災害の経験を経て、地域と共に包括的な支援体制を構築

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>

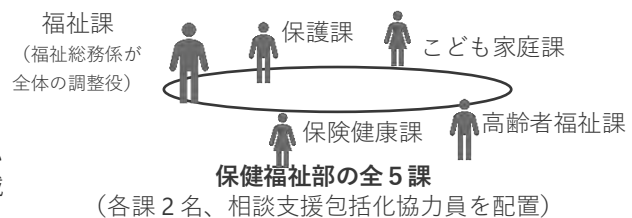


社会福祉法人 2 か所
（三間地区、宇和島地区九島の地域づくり拠点を運営）



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。

 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。

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

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。

- 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）実施

宇和島地区の九島で、社会福祉法人が廃止された診療所を拠点とする「島の保健室」、廃校の小学校を拠点とする住民主体の配食サービスを立ち上げる等、支え合い活動を展開。

年 1～2 回、外部講師を招聘して、保健福祉部の職員を対象に、重層的支援体制整備事業や多機関協働に関する研修を開催。毎回講師の話の後に、実際のケースを用いたケース検討を実施。

 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。

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。

 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。

令和元年度

- 被災者支援を担当する復興調整班を立上げ

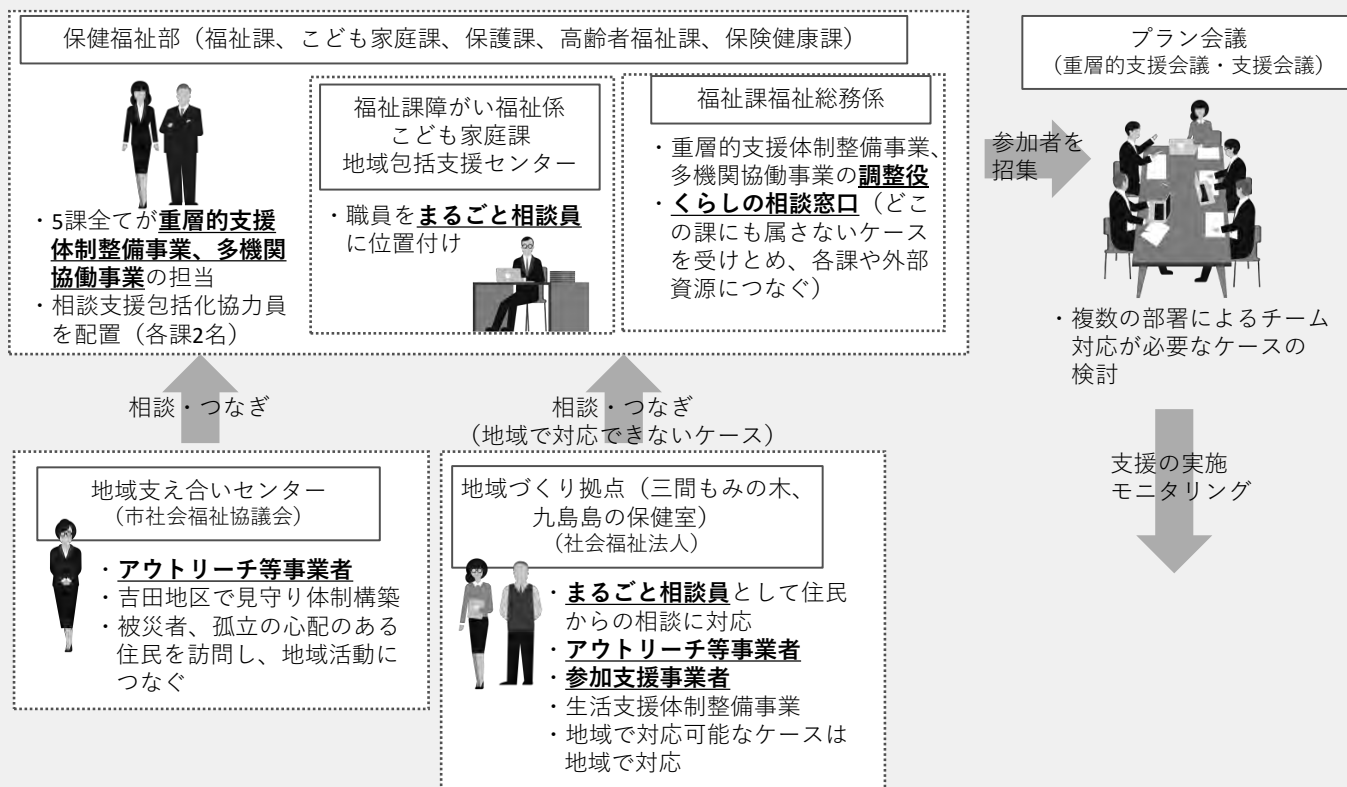
それまでは上記 PT の職員が通常業務と並行して災害対応に従事していたが、専門部署として復興調整班ができた。復興調整班から避難所退所者の孤立の課題が指摘されたことで、地域つながり新生活見守り支援プログラムが開始。

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。

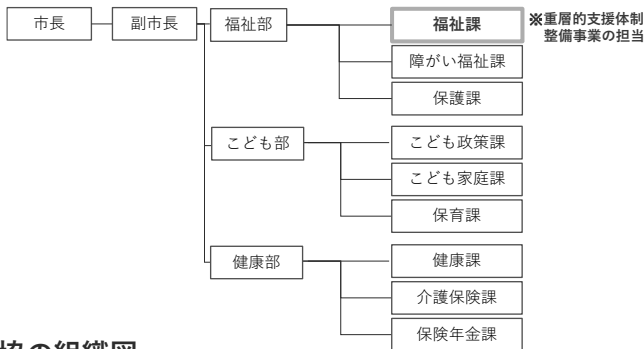
市内 15 地区におけるきめ細かい支援体制の更なる推進

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。

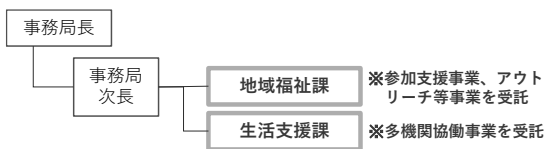
都城市の基本情報

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>

 生活支援課 相談支援包括化推進員 2 名 ※うち、1 名はふくしの相談窓口（市役所本庁舎）に配置	 市社協  地域福祉課 アウトリーチ支援推進員 1 名 参加支援推進員 1 名	 市社協 ※市内全 15 地区で、各地区以下の職員体制 地区担当職員 1 名 サブ担当（正規職員）・地域サポーター（常勤嘱託職員）5～6 名
--	---	---

▶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）

当事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】

当事者やご家族、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

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

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。

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。

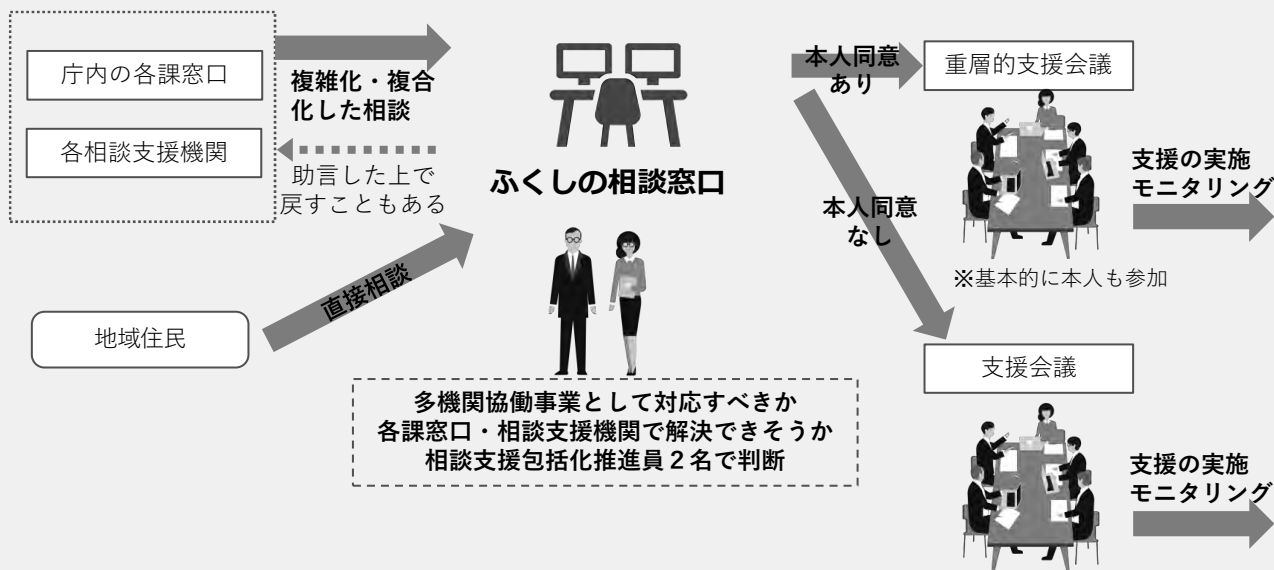
担当者の声

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、開設日に行っ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できる。

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4章 地域づくりヒアリング調査結果

1. 実施経過

調査対象、実施日は、下記の通りであった。

図表 4-1 取組の名称、ヒアリング対象、実施日

取組の名称	ヒアリング調査対象	実施日
はじける文化と地域ロマン、地域福祉 NEO、久留米らしい重なり方デザイン事業、地域と福祉の編集事業	<ul style="list-style-type: none">・久留米市・まちびと会社ビジョナリアル・特定非営利活動法人 久留米市手をつなぐ育成会・特定非営利活動法人 くるめ出逢いの会	令和5年10月18日
たなべ未来創造塾	<ul style="list-style-type: none">・田辺市・熊本大学 熊本創生推進機構	令和5年11月16日
Local Coop	<ul style="list-style-type: none">・株式会社 paramita・一般社団法人 Local Coop 大和高原・奈良市	令和5年12月1日
まちの保育園・こども園	<ul style="list-style-type: none">・ナチュラルスマイルジャパン株式会社	令和5年12月27日

2. ヒアリング調査記録

(1) 福岡県久留米市

1. 取組のきっかけ、背景

(1) 平成29年度～令和元年度のコンソーシアムによる取組

- ・ 平成29～令和元年度に、「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）を実施した。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・社協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た。
- ・ 平成30年度からは、行政も加わることとなり、市が予算化しつつ、「環境整備事業」も活用して、社会福祉法人拓くに委託して実施した。
- ・ 社会福祉法人拓くは、障害福祉サービス事業等を行う法人で、当時から障害分野でも先駆的な取組をしており、まちなかで活動している団体や人をつなぐ等して、刺激を与えている存在であった。

(2) 取組の背景にあった疑問、課題認識

- ・ まちびと会社ビジョナリアルの翁氏は、以前より社会福祉法人拓くの理事長とつながりがあり、福祉分野は専門職だけに凝り固まっているので、翁氏等のようなまちづくり関係者も関わるべきだという話を聞いていた。
- ・ 翁氏は、コンソーシアムの話し合いの場に参加する中で、ある種の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“良いこと”を発言して皆が称賛して終わるという「劇」のような印象を受けた。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？という思いから、何か変えていく必要性を感じていた。
- ・ このままでは福祉は専門職だけのものになってしまう。しかし、福祉従事者と生活者である一般住民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、危険）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、令和2年度に「はじロマ会」が始まった。

2. 取組に関わる市民活動団体等のメンバー（一部）の紹介

年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度
事業・取組の名称	はじける文化と地域ロマン	地域福祉 NEO	久留米らしい重なり方デザイン事業	地域と福祉の編集事業
実施団体名称	Chietsuku project ※包括的支援体制構築事業を市社会福祉協議会に委託。そこからの再委託で当事業を実施。	Chietsuku project・社会福祉法人拓く共同事業体	AU-formal 実行委員会	AU-formal 実行委員会
団体の構成メンバー	<ul style="list-style-type: none"> ・まちびと会社 ビジヨナリアル の2人の他、久留米市内各所で活動するまちづくりプレイヤーを中心に組織 	<p>(Chietsuku project)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・まちびと会社 ビジヨナリアル の2人の他、久留米市内各所で活動するまちづくりプレイヤーを中心に組織 <p>(社会福祉法人拓く) 久留米市西部に事業所を置く、障害者支援施設を複数運営する社福法人</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・まちびと会社 ビジヨナリアル ・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 ・ぶらっとどっと ・協働ケースプロジェクト <p>などの団体で活動する市民 10人</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・まちびと会社 ビジヨナリアル ・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 ・ぶらっとどっと ・協働ケースプロジェクト <p>などの団体で活動する市民 11人</p>

- ・ 令和2～3年度の取組において、行政や社協、まちびと会社ビジヨナリアル等の人脈を活用しながら、地域福祉に対する意識を持つ人たちに講師等として参画してもらい、ベースとなるネットワークが出来上がった。令和4年度からはこれらの人達に声をかけて団体の構成メンバーになってもらった。
- ・ 令和4年度以降、団体の構成メンバーの中には、法人や団体、行政機関等に所属している人もいるが、そこでの活動・経験を活かしつつも、生活者としての感覚で活動してもらうため、あえて（組織の従事者ではなく）個人として参画してもらっている。

(1) まちびと会社ビジョナリアル

- ・ 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」としている。人が主役になるまちづくりを目指している。
- ・ 地域の個人事業主は、財務実務等の面で体制が脆弱で、自己実現のためにまちを使おうと思っても行政の制度や施策が障壁となってしまうことが多い。そういう人を応援するために、やりたいことを地域プロジェクトとして応援する取組をしている。
- ・ 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」だけでなく、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年程度行っている。

(2) 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の中村氏は、環境整備事業の間、2年程社会福祉法人拓くに外向していた。それまでは、福祉分野に関わることはなかったが、ある日法人の理事長から、企画したものに対し、重度障害者は参加できるのか聞かれたのをきっかけに、自分の企画が多様な人に通じるものになっているのかアンテナをたてるようになった。
- ・ 中村氏は、以前から母子家庭が集まる食事会などを開催していたが、それを福祉と捉えることはなく、参加者の背景まで考えることもなかった。そこから考えが変わり、母子家庭の母親の困りごとが見えてくるようになった。それが現在のひとり親支援拠点「じじっか」の立ち上げにつながっている。今では、地域福祉は、建築やアート等すべてに通じると考えるようになった。
- ・ 中村氏は、理事長から一時期「あなたは貧困」と言われたことがあった。それに対して怒った時に、なぜ自分が「貧困」と呼ばれて怒りを覚えたのか、という疑問から、自分の何が貧困なのか、なぜ苦しいのか、自分自身を紐解くことができた。それにより、「じじっか」等で母子家庭の母親と接する時に、実感を持って一緒に考えていけるようになったと感じている。
- ・ 相談に来た人は、対応者が浅い言葉で対応していたらすぐに察知するものである。そのため、中村氏は、日頃から色々なことを考えておかないと、いざという時に困っている人に声をかけることはできないと考えている。

(3) 特定非営利活動法人 くるめ出逢いの会

- ・ 津野氏は、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。令和3年度の地域福祉NEOから実践者の立場からの話題提供役として関わり、令和4年度にはAU-formal 実行委員会のメンバーとなった。

- ・ オープンスペースゆるかでは、なるべく支援しないよう努力している。精神障害者の支援をしていて、支援が必要な「人」がいるのではなく、支援が必要な「時」があるのだということ強く感じている。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」なのだと考えた時に、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。オープンスペースゆるかでも、そのことを大切にしている。
- ・ 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のもある。でも、それでは楽しくないと気づくときがある。その人がその人の人生を考えられるようになるとよいと思い、活動している。
- ・ オープンスペースゆるかは、津野氏ともう1名のスタッフのどちらかが常駐している。週4日開けており、誰でも来たい時に来て、帰りたい時に帰る。何をするのも自由で、何もしないで一人でたたずんでいてもよい。一人ひとりの主体性を大切にしている。
- ・ AU-formal 実行委員会では、うわついた議論になりかけると津野氏が原点に戻してくれた。AUというの、「支援するー支援される」ではなく「し合う」関係ということで、津野氏が提案したキーワードであり、実行委員会のDNAのような存在となっている。
- ・ うつ病など疾患名ではなく、状態を説明することの意味も津野氏からメンバーが学んだ。疾患名を言うと、それぞれの先入観からカテゴライズや偏見につながるので、「敷布団から引っ張られて賭け布団から押さえつけられているように感じる」等と状態を説明した方が人として見てもらえる。

(4) 特定非営利活動法人 くるめ出逢いの会

- ・ 代表理事の藤野氏は、知恵つくプロジェクトの頃からまちびと会社ビジョナリアルの翁氏や中村氏の活動に関心を持ち、facebook で情報をチェックしていた。その後、知り合いを通じて、翁氏中村氏と知り合った。令和4年度のAU-formal 実行委員会のメンバーとなった。
- ・ 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うことができ、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。

3. 取組の経過

(1) 令和元年度～2年度「はじける文化と地域ロマン」

- ・ 令和元～2年度は包括的支援体制構築事業（モデル事業）を活用して取組を実施、初年度はコンソーシアムの活動を継承して実施し、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つの事業を実施した。

- ・ 3つの事業は、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、社協から知恵つくプロジェクトという任意団体が再委託を受けて実施した。知恵つくプロジェクトは、まちびと会社ビジョナリアルの2人を始め、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。この中で取り組んだのが「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。
- ・ 環境整備事業を活用してコンソーシアムによる活動をしていた頃は、社会福祉法人拓くが主体となり、色々な法人・団体等を結び付けていたが、令和2年度の包括的支援体制構築事業以降は、知恵つくプロジェクトが再委託を受けて活動することで、色々な団体がフラットに関わる体制に移行していった。
- ・ ロマンを語り合うと本音を出せるほか、ネガティブなこともポジティブに捉えられる。また、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、そこから何かが変わっていくのではないかという発想のもと、「ロマン」をテーマに、月1回住民が語り合う会「はじける文化と地域ロマン（はじロマ会）」を開催していった。知恵つくプロジェクトのメンバーが、日頃の活動の中で住民とのネットワークがあったため、参加者を広く募集するというよりは、個別に声掛けをして開催した。コロナ禍であったためオンラインも併用し、少人数で距離も空ける等、工夫しながら行った。
- ・ 令和元年度の終わりからコロナが始まり、令和2年度の「はじロマ」では、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」と書いた。それがシンボリックなものとなった。

(2) 「はじロマ」に取り組むにあたっての仮説と実施後の気づき

- ・ 令和2年度包括的支援体制構築事業の委託仕様書では、業務の目的を「社会資源の発掘や創出、社会的活動及び社会的事業の普及啓発により、地域住民が主体的に地域のことを意識し、インクルーシブなコミュニティづくりや、地域住民の課題解決力の向上につなげていくこと」としていた。
- ・ また、①プラットフォーム事業では、業務内容の中に「社会的活動及び社会的事業を行う者と地域住民との異世代・異分野交流」を含めていた。行政としては、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やったら生み出せるのか、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。
- ・ 行政の事業として、目的がない場（はじロマ会）を設け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、包括的な支援体制構築における地域づくりの位置づけとした。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だという説明をしていった。
- ・ 「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せるようになり、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いう実感を持った。

- ・ 「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視点につながっている。
- ・ 令和元年度以降、地域福祉課では、毎年度の取組を通じての気づきや視点を整理する作業を行い、それを来年度の業務内容に反映させるというサイクルができています。現在、実施している重層的支援会議でも、コンソーシアムからの気づきを活かし、フラットに話し合えるよう、机は置かずに車座で話し合うことを実験的に取り組んでいます。

(3) 令和3年度「地域福祉 NEO」

- ・ 令和3年度は、「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トライした年であった。コロナ禍もあり、会議形式であらゆる立場の人が混じり合い、共感や実感を生み出した。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)をこの久留米に根付かせていくことと、まずは、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。
- ・ この中で、「新地福委員会=活動者の「志」に触れて自分ごととなる」「もしも当事者組合=当事者性について考え、誰もが当事者であることを認識」「未来会議=地域福祉と縁遠い学生が自ら地域福祉に目を向ける場」の3つの取組を行った。
- ・ 「新地福委員会」では、オープンスペースゆめかの管理者、フ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りや思い、価値観などを聞いた。「もしも当事者組合」では、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。未来会議では、参加する高校生や大学生にテーマ設定や場の運営などを任せて、それに応じてディスカッションなどを行った。「もしも当事者組合」では、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、固定メンバーで運営した。いずれの取組も月1回程度の頻度で活動を行っていた。
- ・ これらの活動について、月1回、「地域福祉 TV」としてオンライン公民館により情報発信していった。
- ・ この年の最も大きな気づきは、地域福祉には対象や目的が明確ではない分、誰もが関われるが伝えることが難しいこと、この事業を進めていくには、意識を持った住民と、役割を持った行政との歩み寄りが、今後更に必要不可欠であること(いわゆる対極にあるような立場の歩み寄りが必要)、生活者としての地域福祉への意識に触れる機会を町中につくっていく必要がある事、地域福祉への意識を持ち合うためには、意識がつけられていくステップがあること、人によって歩幅や経験、価値観が違ふこと。このような“当たり前”と捉えられるようなことを提示し、見直し、伝え、更新し、デザインしていくこと等により、人々が混ざり合える地域となり、これからの地域福祉に大きく関わってくるのだと気づいた。
- ・ なお、令和3年度以降は、共助の基盤づくり事業を活用して取組を実施している。

(4) 「地域福祉 NEO」後の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」の範囲がどんどん縮小し、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。

※本記録において、「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。

(5) 令和4年度「久留米らしい重なり方デザイン事業」

- ・ はじロマと地域福祉 NEO の活動を通じて、福祉関係の支援機関と民間の活動団体・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が浮き彫りとなり、「制度」や「支援」の捉え方は、このままでよいのかという疑問が生じてきた。
- ・ 住民の意識醸成は確かに必要であるが、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あわなければ、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。
- ・ 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)の融合を目指すことで、福祉の捉え方が変わっていくのではないかという仮説のもと企画したのが「久留米らしい重なり方デザイン事業」である。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」を企画提案し、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つのケースに対し、個別支援の取組を行った。例えば、精神疾患を持つある男性が成人式に行きたいという希望を叶えるために、フォーマルとして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アプローチしていく。しかし、ケースによっては、本人の「関心の在りか」になかなかたどり着かない場合もあるため、Wフラッグといって、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）を定めて動いていくようにした。

- ・ 本人の主体性を尊重しているからこそ、「関心の在りか」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「願いをかなえる」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。そして、「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」もあることを共通認識するための理念である。
- ・ 「叶え合う支援」には2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「関心の在りか」を見つけに行く。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、手繰り寄せて、叶え合っていく。この伝手や手繰り寄せを機能させる上で、実行委員会のメンバーの力が発揮された。
- ・ 個別支援においては、初期の段階ではフォーマル資源が活躍し、状況が落ち着いた後でインフォーマル資源が活躍するという一般的なイメージがあるが、久留米市ではそのようには考えていない。例えば、日中どこかの施設に通うというのと対等な選択肢として、日中誰かの家にいるということもあって良い。そのことを浸透させるためには、そういう選択肢もあるという情報を提供していかなくてはならないし、フォーマルとインフォーマルの互いの意識を変えていくことも必要と考えている。

4. 現在の取組内容と今後の展望

(1) 令和5年度「地域と福祉の編集事業」

- ・ はじロマ会、地域福祉 NEO を通じて、中核市である久留米市の地域福祉概念を考えてきた。AU-CASE project では、その実践として、叶え合う試みを実践してきた。今年度は、叶え合う体制を実装するための取組として、「地域と福祉の編集事業」を行っている。
- ・ コンソーシアムによる活動を通じて、地域で活動している人が多くいることが分かり、また、制度側でも社協や包括、基幹相談などで支援している人達がいる。しかし、それぞれが活動していてつながっていないと感じていた。また、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、叶え合う支援プログラムを来年度から色々な人たちに使ってもらう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、来期から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。

(2) AU network project の活動状況と今後の方向性

- ・ 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、団体同士が日常的に関わり合う風潮をつくる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、「探し物」と呼ばれる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ことで、その関係性が定着することを目指している。それぞれの団体が活動する中で「これがあるとよい」というのを投げ込み、それに応えるために伝手を出したり、助け合っている。
- ・ 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。

(3) 個別支援における入口としての機能

- ・ 個別支援における入口としての機能、すなわち早期に把握してつなげることや、関係性の中で支え合うことで解決して、結果的に問題の複雑・複合化を予防するという機能は、すでに各団体でその機能を発揮している。行政から存在が認識されているので、行政からつながってくることも多い。
- ・ 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れば良いのではなく、一般住民にも広げていく必要がある。今年度のプロジェクト B は、そのための取組であり、来年度、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。
- ・ それを知った住民が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。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のではないか。

(4) 地域福祉会社の設立と事務所の設置

- ・ これらの事業を経て、来年度には地域福祉会社を立ち上げられないかと考えている。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 ネットワークを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の持つことが難しく、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会社があってもよいのではないか。
- ・ 久留米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、病院を運営する医療法人から AU BOX のメンバーと一緒に検討しないかと声がかかっている。このフロアの一部スペースに地域福祉会社の事務所を構えられないかと考えて

いる。同じフロアに、カフェやセレクトショップを開設する構想もあり、これらによる収入で地域福祉会社の自主財源を確保することも検討している。

- ・ 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はここには入りにくい。それでも頼りたいとは思っているので、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。
- ・ 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。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。
- ・ 地域福祉会社を立ち上げることの意義は、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。
- ・ どれだけ地域に良い活動があっても、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会社としてどのような機能を果たすべきなのか現在模索している。地域福祉会社と言いつつ、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考えている。

(5) AU BOX と就労支援の二本柱による参加支援

- ・ 現在、久留米市では「わたしと僕の夢」という NPO 法人に重層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、孤立しにくい環境整備に取り組んでいる。
- ・ 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が融合し、様々な関係団体・機関がつながりやすくなり、広く社会参加の受け皿をつくりつつ、個別支援も継続的に取り組んでいくことができないかと考えている。
- ・ AU BOX の仕組みを生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。
- ・ 個別支援における AU BOX のメンバーのような市民活動団体の関わりは、ケースの状態が落ち着いてからの関わりを想定しているのではない。現状でも、状況が不安定なケースに対し、食事の提供や宿泊の手配などを行っており、ホームレス支援や身元保証など制度の狭間に対応できるということで福祉支援機関にとっての拠り所になっている団体もある。
- ・ 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。

5. 地域づくりに対する考え

(1) 叶え合う支援のきっかけを見つける視点

- ・ 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る。グレーゾーン、制度の要件にはまらない、支援を拒否しているケースなど。そういう時に、きっかけ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と考えている。
- ・ 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。
- ・ 叶え合う支援のきっかけは福祉の専門知識がなくても見つけ出せるのではないかと考えており、そういう視点を持った人（AU former と呼んでいる）が必要ではないかと考えている。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のではないかと考えている。行政や専門職にも伝えられたらと考えている。気づき合い、学び合うことが重要と考えている。
- ・ 何が必要なのかが分からないケースでは、皆で支援のきっかけを話し合っただけでなく、当事者性で関係性を構築するということが必要。そこに当事者団体・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思う。
- ・ AU BOX の仕組みを生かした参加支援事業が実現すれば、気づき、学びの機会が増える。フォーマルもインフォーマルも、（自分達ができる支援だけでなく）その対象者に必要な支援を考え、そのうち自分達の強みとしてできる支援を担い、できない部分は他の支援者に頼ればよい。そう考えれば、フォーマルとインフォーマルは互いを支え合う、支援者支援の関係にあり、双方がそういう意識を持てると良いと考えている。

(2) 当事者発・生活者視点での支援体制を形作ってきたプロセスの振り返り

- ・ 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、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と考えている（福祉の世界に閉じ込めない、人ではなく時という視点での支援など）。「新地福委員会」等で活動や取組の実践者から話を聞く中で、気づきや共感があり、実践者達に共通する価値観を言語化していった。そこから、フォーマルとインフォーマルの歩み寄りの必要性に気づいていったのだと思う。
- ・ 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。フォーマルでの断らない相談支援体制の整備と併せて、民間・地域ベースで同じような支援体制をつくるためのプロジェクトを展開した。
- ・ これまでも様々思いをもって取組・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、互いに連携するとともに限らない、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2～3年度の取組の中で感じたフォーマルとインフォーマルの歩み寄りの必要性、令和4年度には、個別支援を通じて歩み寄った支援の姿を模索

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。

(3) 今後の課題としての行政や専門職への伝播

- ・ 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、学び合うとい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、それぞれの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いし、その仕掛けはまだできていない。実は、AU BOX メンバーは、福祉従事者の中でも理事長や事務局長等との付き合いが主であり、現場の従事者との関わりはほとんどないのが現状である。
- ・ 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、どうしても縦割りで考えてしまう。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できない。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。これがまさに、知識より意識ということではないか。

(4) まちづくりと福祉分野の連携による可能性

- ・ 「地域づくり」という言葉が誤解を招いている側面もあると思う。地域で起きていることしかできることはないと考えている。
- ・ 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、そこと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かと思う。
- ・ 「福祉」とは本来もっと広義であり、まちづくりとほぼ同義と感じる。「支援」という言葉をあえて使っているが、「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」と言える。そういう認識の変化を生んでいきたい。

(5) 一般住民へのすそ野の広げ方

- ・ 現在の取組に対し、ごく一般の住民にも関わってもらえるよう、少しずつすそ野を広げていきたいと考えている。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がいるので、その人達に叶え合う支援を浸透させていきたい。
- ・ 令和4年度に叶え合う支援として検証したフォーマルとインフォーマルの二車線、これが二車線になっているからこそ、住民の関わりしろが生まれるのだと思う。インフォーマルが住民を巻き込みながら支援していけると良い。
- ・ 叶え合う支援、関わり合う支援を直接伝えるだけでなく、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」とリフレインできればと考えている。市民活動をしている住民からごく一般の住民まで、地域福祉への関わりにはグラデーションがあるはずで、それを意識しながら仕掛けていきたい。

- ・ 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ビティの力がもっと必要と考えている。仕掛けを出発点にしてしまうと響かないと思う。これはあくまで地域福祉の取組だと考えれば、人の困りごとにフォーカスして地域を捉えていく地域づくりが求められるのではないか。

(2) たなべ未来創造塾

- ・ 今回のヒアリングでは、未来創造塾の事務局を担当する熊本大学より、事前に文書・資料等の提供を受けたため、財政的な支援の側面に焦点をあててテーマを絞り込んだ聞き取りを実施した。事業の詳細については、事例集を参照されたい。特に断りのない情報については、おもに和歌山県の「たなべ未来創造塾」についての内容である。

1. 事業の発展

- ・ 未来創造塾は現在、全国8か所で運営されているが、当初は2008年に富山大学地域連携推進機構において金岡教授を中心に試行的にカリキュラムの検討が行われ、2009年以降に自治体との勉強会などを経て2011年より魚津市で2014年から高岡市で本格的に未来創造塾が始まっている。その後、2016年には田辺市で事業が開始され、2020年からは拠点を熊本大学に移しつつ八代市、富山県南砺市で事業展開、その後、阿蘇広域、天草市、玉名市、菊池市、山鹿市と展開している。
- ・ 当初、北陸（魚津・高岡）を中心に展開していた時期は、プログラムの開発期にもあたり、試行錯誤をしながら事業の稼働を目指していた。その後、田辺市での取組が開始され、プログラムが安定化していく中で、ファインチューニングを重ねながら、標準化が進められてきた。現在、熊本に広がる中で拠点数が増加し、事務局の負担も大きくなってきている。今後は、マニュアル化を進めつつ、全体の品質を管理していくための手法の開発などが優先的な課題となっていく。
- ・ 期を重ねていく中で、卒業生に優良な事例が増えているため、講師選定には苦労していない。むしろ、卒業生は登壇者として指名されることを誇りに感じており、声をかけられるのを待っているという雰囲気すらある。未来創造塾も各地に展開しているので、他県のプログラムの講師として呼ばれることはさらに大きな励みになっているようだ。
- ・ 拠点数の拡大の中で、卒業生の事業実施率を50%、事業への出席率で80%をKPIとして設定し、モニタリングを実施している。事務局側は出席率と事業実施率に高い相関があると考えており、事業拠点数が増えていく中で、モニタリングと安定的な事業運営にも工夫を凝らしている。

2. 事業の財政・資金面

(1) 事業費の財源構成

- ・ 未来創造塾は、田辺市をはじめ合計8市（田辺・八代・阿蘇広域・天草・玉名・南砺・菊池・山鹿）で実施されている。各自治体と熊本大学熊本創生推進機構が共同で運営し、事業費は、各市町村からの拠出で構成されている。
- ・ 各市町村は、大学に対して「民間等共同研究員」の派遣費として一自治体あたり44万円の拠出に加え、事業規模等に応じて別途の事業予算を100万~200万円程度拠出し、全体の事業運営費用の財源を構成している。（熊本地区の合同講義（年1回）開催費用、50万円は大学費用で拠出）

- ・ 人員面では、民間等共同研究員として各自治体より非常勤職員を派遣してもらうことにより事業を運営している（実際の勤務地は、各自治体の専担部署）。事業の実施にあたっては、各自治体に専門部署（首長の管理に近い部署に設置）と専任担当者を配置することを願っている。首長に近い場所に専担部署と職員が配置されることで、自治体のコミットメントが強くなるメリットもあり、こうした手法は、本事業の前身事業である魚津市での取組から採用している。

（２）塾生の提案に対する金融機関からの融資

- ・ これらの事業費用は、あくまで事業運営費用であり、塾生の企画提案に対する具体的な融資などは、各地域の日本政策金融公庫や地方銀行、信用金庫などが個別の提案に基づき実施している。
- ・ なお、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。事務局はメンターとして金融機関に同行したり、事前の調整などに関わることもある。融資規模は、1千万程度までが多く、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ある。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、どこが融資すべきかまで含め多様な助言を提供してくれている。
- ・ 自治体事業として育成した事業者による融資案件ということもあり、信頼感もあると思うが、不良債権化することはほとんどない。本塾で融資対象となる事業は第二創業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である。
- ・ 日本政策金融公庫としても、金融庁から提示された指針において地域密着型金融によるCSVなどへの融資が求められていることもあり、市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。

（３）公的補助金制度の積極的な活用

- ・ 現在は、「地域課題解決」というキーワードに寄せることで、かなり多様な公的な補助金が用意されているので、積極的にこれらを活用している。塾生は自らのビジネスプランを実現するにあたり、公的補助金を活用している事例も多い。
- ・ 補助金の中には、審査基準や競争が厳しいものや、活用に制約が多いものなどもあるため、事務局は、参加者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も、行政特有の用語や慣例などが少なくないため、市役所の得意な点を活かして、申請書類の書き方やプレゼン資料に対する助言を行っている。

未来創造塾で活用した実績のある公的補助金制度

補助制度	補助額等	窓口
わかやま地域課題解決型起業支援補助金	200万円(補助率1/2)	和歌山県 https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/061000/d00201895.html
小規模事業者持続化補助金	通常枠50万円 創業枠等2,000千円 補助率2/3	商工会議所 https://r3.jizokukahojokin.info/
事業再構築補助金	最大7,000万円 補助率1/2～1/3	経済産業省 https://jigyousaikouchiku.go.jp/
和歌山県ものづくり生産力高度化事業費補助金	最大2,000万円 補助率1/3	和歌山県 https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/063100/seisanryokukoudoka.html
田辺市まちづくり補助金	ソフト:50万円 補助率1/2 ハード:100万円 補助率3/4	田辺市 https://www.city.tanabe.lg.jp/jichi/shiminkatsudou/siminkatudou-hojyokin.html
紀の国森づくり基金活用事業	県が窓口、イベント開催などで活用	和歌山県 https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/070700/kikin/koubo_jigyout.html
令和の里海づくりモデル事業		環境省、新庄漁協の名称を借り申請、市水産課、たなべ営業室も協議会に参画 https://www.agara.co.jp/article/230079
田辺市商店街開業支援事業費補助金	50万円、家賃5万×6か月	田辺市による空き店舗対策 https://www.city.tanabe.lg.jp/shoukou/syotengai_kasseika.html

(4) 事務局による金銭面以外の支援

- ・ 補助金や融資に関する間接的な支援以外にも、人的ネットワークを活用した「人とひとをつなぐ」支援も本事業の大切な要素だ。毎年10人程度の塾生を輩出しているのも数十人～100人の規模の卒業生が同じ地域の中で活躍している。卒業生のネットワークは新規事業を支援する際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。
- ・ また近年は、未来創造塾とは別に、大都市部の企業と関係人口を作るための講座を行っているが、そうしたネットワークの活用もビジネスの発展に貢献している。
- ・ 各種ビジネスコンテストへの参加を勧奨し、評価を得ることで、事業の普及・広報となることが多いことから、事務局で積極的に応募支援を行うこともある。普及・広報の観点からは、参加者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）をみつけては、参加や登壇を勧奨し、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。

▼たなべ未来創造塾卒業生の受賞歴

- ・ 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「ディスカバー農山漁村の宝」（農業・狩猟）
- ・ 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）
- ・ グッドデザイン賞 2023（農業・狩猟）
- ・ 和歌山県山林苗畑品評会最優秀賞（林業ベンチャー）
- ・ 全国山林苗畑品評会全苗連会長賞（林業ベンチャー）
- ・ 農林水産省イナカム優秀賞（林業ベンチャー）
- ・ グッドデザイン賞 2021.2022（林業ベンチャー）
- ・ きのくに建築賞特別賞（一級建築士）
- ・ ミシュラン、ビブグルマン、グリーンスター（フレンチ）
- ・ 林野庁・Spero 主催「Sustainable Forest Action」優秀賞（林業ベンチャー）
- ・ 林野庁補助事業「Wood Change Award 2020」ブロンズ賞（林業ベンチャー）
- ・ DBJ 女性新ビジネスプランコンペティション」優秀賞（林業ベンチャー）
- ・ ウッドデザイン賞 2022 受賞（林業ベンチャー）
- ・ ウッドチェンジアワード（BRONZE）受賞（林業ベンチャー）
- ・ 第 22 回（令和 5 年度）わかやま環境賞受賞（R5.6.5）（林業ベンチャー）
- ・ 第 7 回価値デザインコンテスト環境大臣賞（林業ベンチャー）

（5）相談しやすい環境の整備

- ・ 塾生が気軽に相談できるような雰囲気を作ることが重要だと認識している。そうした雰囲気を形成していくのは簡単ではないので、自治体担当者を育成していくことも重要と考えている。自治体が未来創造塾を始める場合にはスタートアップ勉強会を実施し、こうした伴走的な支援の重要性を塾を担当する自治体職員に伝達している。OJT の中でもこうした伴走の姿を新規自治体の職員には伝えるよう意識している。
- ・ 展開する自治体の数が増えているので、マニュアル化も一定程度必要だろうと思う。拠点が増えている中で、塾講義の合同開催のような形式も実験している。

3. 未来創造塾における化学反応

（1）広がるビジネスの実例

- ・ 例えば鳥獣害対策の団体に参加していた農家（たなべ未来創造塾 1 期生）は、イノシシなどの獣害駆除ののちに大切な命を食べるところまでもっていきたいという考えから食肉加工会社（株式会社）を創設した。その後、耕作放棄地の再生事業をスタートし、さらに、農福連携にビジネスを広げている。福祉事業者と連携して農産物を作り、これを加工し商品化するところまでビジネスが発展している。
- ・ その後、取組が卒業生の中で知られるようになると、加工職員のラベルづくり（グラフィックデザイナーの卒業生）や食肉加工場の建設などの面で、卒業生のネットワークが生かされ、仲間内での協働が進んでいる。このグラフィックデザイナーはブランドデザインを担当するまでになっている。
- ・ この事例では、卒業時のビジネスプランで鳥獣害対策を発展させ食べるところまで提案していたが、1 年間のプログラム終了後も OB として塾に参加したり、懇親会に参加することで、市内の事業者とのネットワークを広げていけた好事例といえる。

(2) 化学反応を誘発させるための事務局側の工夫

- ・ こうしたネットワークが具体的なビジネスの発展に直結していくのは、参加者・卒業生が同じ講義を聞き、同じ目線で地域課題を考える経験を共有していることが大きい。まさに共創的な活動ができていると思う。
- ・ こうした化学反応のような動きは偶発的なものではあるが、応募者の中から参加者を12名選定する際に、事務局側として、いくつかの化学反応のパターンを想定している。もちろん想定通りになるわけではないが、業種のバランスだけでなく、参加者の性格（リーダータイプ、自己主張の強い人、調整役タイプなど）にも目配せをして人選している。
- ・ 卒業生の中には、地元新聞の記者も含まれており、卒業生が自分たちの取組を記者にPRすることで新聞に取り上げられるような場合もあるなど、たくさんの化学反応を想定しながら、多様な業種から人選していることは、このプログラムの特徴であり、予想を超えた化学反応が起こっていくポイントだと思う。
- ・ すべての活動をビジネスとして実施する必要もない。どこの町にも自治体にはまちづくり補助金があるが、こうした補助金は企業が受けることは難しいものの、地域の任意団体としてであれば比較的ハードルが低い。例えば、地元企業と高校生でプロジェクトを考えるような活動のために「まちづくり補助金」を申請すると、ビジネスになってしまうため、交付を受けられない。
- ・ そこで、未来創造塾の卒業生の中で若い人とのネットワークを作りたい参加者を募り、実行委員会（任意団体）を形成して補助金の交付を受けるといった事例もある。売上を作る発想ではなく、地域とのつながりを作りたいという発想になると、多様な動き方が生まれてくる。

(3) Local Coop

1. Local Coop 構想の背景

- ・ 一般社団法人 Next Commons Lab（以下、「NCL」と表記）では、全国各地で地域活動やまちづくりを展開しており、全国十数か所に拠点がある。地域にコーディネーターを派遣して、起業する人材を呼び込み、にぎわいづくり、地域の持続的な営みに向けて、人をつなぎ事業展開してきた。
- ・ こうした活動の中で、自治体や企業から相談を受けていたが、コロナ禍前あたりから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が変わってきた。企業からは、以前はCSRの観点からの活動をしたい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集まって、新しい事業をつくっていけないかと検討する中でNCL及びミツ輪ホールディングスが運営するSustainable Innovation Labを通して議論し、生まれたのが、Local Coopの構想である。

2. Local Coopの構想

- ・ 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だった。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。
- ・ 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

(1) 機能①域外からの資金調達や関係人口の創出

(地域のインフラサービスの運営による事業収益)

- ・ 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していく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。

(地域の自然資本／社会関係資本の保全・回復による事業収益)

- ・ カーボンクレジットの創出やその他の環境価値の創出を Local Coop にて推進することを通じて、環境価値の販売に伴う収益を得る。その収益を通じて森林保全や雇用創出ができないか。
- ・ また、社会関係資本を増幅させることで、高齢者向けの医療費削減等の効果が見込まれるので、成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）やソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）による収益化や投資を呼び込めないかということも考えている。

(共助の形を表現するファイナンス)

- ・ 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。

(新潟県長岡市旧山古志村での取組)

- ・ 人口約 800 人の限界集落に 1,600 人を超えるデジタル村民を集めることに成功。里帰りということで、デジタル住民が村を訪れたり、VR など専門的なスキルを持った人が村に貢献したいと関わることで、新しい事業が生まれている。NFT は投資目的のイメージが強いと思うが、関係性づくりにフォーカスしている。こういう仕組みも活用しながら、地域の新しい関係性をつくろうとしている。

(三重県尾鷲市での取組 SINRA)

- ・ 地域の自然資本から生まれる環境価値の保有権を表章した NFT を、企業だけでなく個人へ販売。それを企業に販売したり、販売しなくても、そのことにより地域を応援する。個人を中心にムーブメントをつくり企業や社会を変えていこうとしている。

(2) 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

- ・ 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。
- ・ Local Coop では、互助、社会関係資本の増幅を前提としており、人と人の関係性ができて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。
- ・ ゴミ出しに関しても、もし自治体のごみ回収のコストを持てなくなった場合、住民が分別して資源化すれば環境にもよくコストも削減でき、収集活動の中で住民同士の交流が生まれる。
- ・ 買い物サービスに関しては日本郵政グループ、地域電力に関しては三ッ輪ホールディングス株式会社、資源循環についてはアマタホールディングス株式会社とともに、議論しながら事業づくりを進めている。

(3) 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

- ・ 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 構想日本と連携して、自分ごと化会議という住民会議を始めている。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、この会議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くださいと依頼するのではなく、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。
- ・ 自分ごと化会議自体は、一般社団法人 構想日本が日本各地で160回以上開催してきた事業である。奈良市ではLocal Coop版の自分ごと化会議を、7地区で構成される東部地域の月ヶ瀬地区、東部地区、都祁地区の3か所で開催している。
- ・ 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。
- ・ Local Coop版の自分ごと化会議では、冒頭で、Local Coop構想の背景にある地域の現状と未来を伝えている。担い手不足や生活が不便になってきていることは住民も実感しており、新しいことを考えようという未来思考を住民に持ってもらえるように仕掛けていく。
- ・ 月ヶ瀬地区でも、初回の自分ごと化会議は、行政に対する不満不平が多く示されたが、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く中で、徐々に関係性が変わっていった。参加要請をする住民はランダム抽出をベースに行い、日頃行政とあまり関わりのない市民からの率直な意見や市民の知らない行政職員の苦勞などを共有していく中で、互いの気づきを促した。地域の存続のためという点では、皆ポジティブに考えてもらうことができた。
- ・ 行政は、色々な住民と満遍なく話しているわけではなく、行政に対し何らかの意見がある住民と話すことが大半である。情報を開示すると何が返ってくるか分からないと思い、つい隠してしまう傾向がある。しかし、自分ごと化会議を通じて、多様な市民と話してみても、大多数の住民は、行政のことを知らないということを改めて実感した。

3. 奈良市月ヶ瀬地区での取組

(1) 自分ごと化会議での説明内容

- ・ Local Coopの趣旨説明としては、「先端技術や先端的サービスの活用と地域にお住まいの方同士の支え合いによって、地域における自然、経済、社会等の特性に合わせた地域課題解決策を展開し、住民ひとり一人の暮らしと生きがい、地域の豊かさをともに創っていく新しい仕組みを構築することで、持続可能な地域づくりを目指す」としている。地域共生社会のコンセプトも反映されている。

- ・ 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48%。（令和5年12月1日住民基本台帳）独自の地区別将来推計によると、月ヶ瀬地区は2045年には人口800人、高齢化率60%と、限界集落になることを率直に住民に伝え、このことはショッキングだったようだ。
- ・ 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伝えた。
- ・ 自分ごと化会議では、「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ようとして投げかけた。

(2) 月ヶ瀬地区での取組の経過

- ・ LOCAL Coopでは、土台となる組織・ファイナンス・ガバナンス+事業領域1階（地域の関係性強化に資する事業）+2階（インフラ領域事業—共助の確立）+3階（地域固有事業領域—共助の発展）で考えている。
- ・ 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（令和4年3月）。学校給食センターを改装したもので、Local Coopの拠点の一つとなっている。石毛氏や佐藤氏の勤務場所となっており、平山氏が勤務する行政センターと近い。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図っている。
- ・ 次に、自分ごと化会議を開催。共助・地域コミュニティとは何か？というテーマで4回開催した。
- ・ 事業領域1階部分に相当する事業として、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実施している。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、自宅まで配達するため他者とのコミュニケーションが生まれづらく、コストも高くなるが、月ヶ瀬では、コスト削減だけでなくコミュニティ強化、関係性構築を意識し、あえてONOONOという地域拠点にまとめて配達、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の機会が生まれるよう仕掛けており、「共助型買物サービス」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。この派遣は、日本郵政グループが地域に自社社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。

- ・ 今年度に入り、一般社団法人 Local Coop 大和高原を立ち上げて、月ヶ瀬地区で次の展開をしていこうとしている。
- ・ 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。ただ来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といった機能に加え、「共助型買物サービス」の受取拠点にすることも検討したい。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る。
- ・ 自治会館を再生資源の回収拠点にすることで、市内に36箇所あった回収拠点が6か所になる。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やってもらおうと考えている。地域の見守り役になることを期待している。持続可能性を担保するため、マルチタスクは常に意識している。
- ・ 資源回収拠点まで自分で持ってこられない住民のサポートは、当面は地域おこし協力隊が担うが、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。

(3) Local Coop の推進体制と今後

- ・ 各地の Local Coop をサポートする法人である株式会社 paramita に瀧口氏は所属しており、Local Coop 大和高原（一般社団法人）に佐藤氏が所属している。
- ・ 石毛氏、地域おこし協力隊2人、日本郵政からの職員の4人は、奈良市所属でありながら、地域住民や Local Coop 大和高原と接点を持ちながらプロジェクトを運営している。
- ・ 石毛氏は、地域プロジェクトマネジャーという総務省の制度により、奈良市に雇用されており、ブリッジ人材として、行政と住民だけ、行政と民間企業だけで話すとかみ合わないところを、間に入ることで翻訳機能を担っている。地域とのやりとりには特にこういう人材が必要と感じている。
- ・ 企業とのつなぎ役は、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作り方も株式会社 paramita が相談しながら一緒に考えていく。
- ・ Local Coop 大和高原に関しては、数年先を目途に地域住民が理事になる姿を目指す。理事と言っても有償ではなく、世話人のような組織を想定しており、現場の実情に合わせて最適な形を考えていく。まず事業をつくれるように現地法人を立ち上げた段階である。

(4) 今後の取組の展開

- ・ 事業の企画は、会議の場で検討するというよりも、誰かが可能性があるのではと言い出したら検討に入っていく。株式会社 paramita と奈良市は週1回打ち合わせをしており、現地メンバーは毎日顔を合わせて議論している。
- ・ 3階事業は、地域資源を使って起業していくなど、住民主体で生み出される状況を目指している。Local Coop で生まれてきた関係性、仕組み、資金を使って、住民が意思決定しながら事業や活動、文化を育む動きにつながっていくとよい。
- ・ 住民としては、ONOONO をきっかけにできた若手女性グループが、マルシェをしたりイベントを企画して、精力的に動き始めている。そういう動きが他にも生まれてくるとよい。
- ・ いずれは住民のアイデアで活動や取組が生まれるのが理想的ではあるが、住民も全くフリーで考えるのは難しいので、議題の投げかけは必要と考えている。当面は Local Coop 大和高原及び奈良市が住民に伴走していく。

4. 取組において重視していること

(1) 社会関係資本の増幅

- ・ 事業領域の1階、2階、3階は、意図的に区別してプログラム化しているわけではなく、地域に必要な事業を展開していくと、結果的にこのような3層構造になるだろうという想定。ただし、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ので住民の関わりしろ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のお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。ここにいたら幸せに生きていけるという地域像を目指している。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だろう。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。もし取りに來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。
- ・ 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）でできることはより少なくなっていく。すべて自治体や企業がやってくれと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はできないかもしれない。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。

(2) 住民との距離感

- ・ 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、住民との距離が近く、執務室に自然に住民が入ってくる。数字で見ている課題観と地域の人が感じている課題観にはギャップがあると感じている。行政でも企業でも、住民と距離が近くなければ、地域にとって意味のある取組はできないのではないか。「共助型買物サービス」も、現地に派遣された社員と地域の郵便局が住民目線で企画したものであり、日本郵政グループの本社内で議論しているだけでは生まれなかったかもしれない。
- ・ 平山氏や石毛氏、佐藤氏が地域に身を置いていることが重要であり、地域の一員として認められて初めて住民と深い話ができると感じている。

(3) 拠点が果たす役割

- ・ 地域の方々が ONOONO で活動する中で、マルシェやヨガといったイベントを定期的開催している。地域が衰退してい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と動きが生まれるのではないか。
- ・ ワークーションスペースという拠点ができたことで、自治会館や公民館とは違って容易に出入りできる、気軽に利用できる場ができた。加えてそこに、地域おこし協力隊や地域プロジェクトマネージャーである石毛氏などのコーディネーターがいたことで、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た。
- ・ 月ヶ瀬という小さなまちでも、6つ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。若手女性グループのような活動が増えていくと、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。ONNOONO 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考えている。

(4) 行政職員の地域への関わり方

- ・ 行政職員は、立場の制約も多く、住民からのクレームを恐れていることが多い。本音で話せないことも多いので、住民からも本音で話してもらえないということも多い。立場上、「仕方ない」と思うが、そこをほぐしていくことも株式会社 paramita の役割の一つと考えている。
- ・ Local Coop は奈良市で先行しており、一つ形ができた時には他地域にその仕組みを展開していこうとしており、そのフェーズにおいては「仕方ない」という状況を仕組みの中でいかに無力化していけるかを考えていきたい。

(4) まちの保育園・こども園

1. コミュニティコーディネーターとは

(1) コミュニティコーディネーターの体制・役割

- ・ コミュニティコーディネーター（以下、「CC」と表記）は各園に1名ずつ配置されている。小竹向原園のみ、チーフCCの根岸氏、CCの永井氏の2名体制となっている。また、小竹向原園は、園長とチーフCCの共同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。
- ・ CCの配置は、事務員の加算で予算を確保している。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。また、園の中のコミュニティもマネジメントしており、職員会議のファシリテーターを務め、テーマについてメリット・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。さらに、保育園の建物は木造で自然を活かしているため、壊れたものが出来れば修繕するなど、用務員のような仕事もしている。散歩の付き添いなど保育の補助も行う。ICT化などの事務の整理も事務仕事の一環として行っている。

(2) チーフ・コミュニティコーディネーターの配置理由

- ・ 小竹向原園だけチーフCCを配置しているのは、2年前に前・園長が引退する際、後任が育休明けで時短だったため、根岸氏と協働で園長をすることになった。
- ・ 園長は、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、すべてのトラブルシューティングが集まってくるので負担が大きい。チーフCCとの協働体制にすれば、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必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することができる。

(3) コミュニティコーディネーターの経歴

- ・ 根岸氏は、本園への入職前は、編集、営業、広告系の仕事に従事、永井氏も、書店、編集などの仕事に従事していた。他のCCも、議会事務局、編集者、アート系のディレクションなどの経験者となっており、異業種の人材が配置されることで保育の常識を問い直すことにつながっている。
- ・ 各園の保護者も、（保育業界ではなく）一般企業の職員が多いので、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いる。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。
- ・ 根岸氏が入職した頃は、CCの業務がまだ具体化されていない状況だったため、自分で考えて行動できる人材が必要とされていたと思う。ただ、当時より「地域とのハブになる」という考えは示されていた。

(4) コミュニティコーディネーターの日頃の動き

- ・ 日々の保育がメインになるので、毎日外に出ているわけではない。保育者に余裕を生むため、「保育を整える」ことを優先している。事務や会議体を整理して仕事を減らすほか、

保育者の困りごとを解消することで余裕をつくり、外から人を迎え入れられる土台をつくっている。

- ・ 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、この順に優先順位をつけている。
- ・ 最優先の業務である①内と内をつなぐには、職員同士の対話や会議体のファシリテーター等の業務が該当する。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。
- ・ 園の運営あっての外の活動なので、①内と内をつなぐ業務を最優先としている。しかし、それだけでは「まちの保育園」を名乗っている意味がないので、保育者の負担にならない範囲で外の活動（②③④）を展開している。

2. 小竹向原園での地域づくりの取組

(1) 町内会との協働による活動

- ・ 小竹向原園では、町内会と協働した活動・取組を行っている。町内会は担い手不足で困っている一方、保育園には毎日、0～60歳代の人が通ってくるので、ニーズとシーズが合致する。乳幼児と高齢者の触れ合いによる相乗効果も期待され、年2回交流の場を設けている。
- ・ そのほか、町会長から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もある。地域からボランティアを募り、日頃町内会にあまり関わらない人も一緒にパンフレットを制作した。保育園の運営とは直接的には関係ないが、そういう取組もしている。
- ・ 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、根岸氏が企画して、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。今年は警察署に届出で道遊びを企画、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かったり、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。これも保育園の運営とは直接的には関係しないかもしれないが、場づくり・地域づくり、④外と外をつなぐ取組として実施している。
- ・ このお祭りの時には、就労支援関連の団体より、利用者が子どもと関わりたいという話があり、参加してもらった。また、現在の町会長が、児童養護施設の館長を務めている関係で、子ども達が来て綿あめをふるまってくれた。回を重ねるうちに、参加者や活動の幅が広がってきている。
- ・ お祭りの開催にあたっては、保育園からチラシを配布し、参加した地域の子どもの中には、園児や卒園児も含まれていた。色々な人が通りかかって自然と参加してもらえるのではと考えて、道遊びを企画した。園でも地域開放のイベントを開催しているが、町内会主催とすることで、色々な場所を借りられて、警察への申請も比較的円滑に進められた。

- ・ 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。
- ・ 町内会は行政など公的機関への窓口になっている。以前、保護者から道が危ないのでガードレールを設定してもらおうなど対応してもらえないかという意見があった。そうした場合、保育園から警察に意見を出してもなかなか動いてもらえなかったが、町内会の方が警察署協議会に入っていたので、それを通じてお願いしたところ、補助線、子ども注意の注意書きが道路に記載されるなど、比較的早く対応してもらえた印象がある。

(2) 地域の関係者・関係団体との関わり

- ・ 板橋区に、ココロネ板橋という障害者支援施設があるが、併設のケアホーム板橋（特別養護老人ホーム等の複合型高齢者施設）にカフェがあり、そこで何かできないかという話をいただいた。昨年度は園児の絵や園児が園の中で撮った写真を展示した。昨年度はコロナ禍で園内見学ができなかったため、園外の場所で子ども達の視点からの園の様子を発信できたのは良かったと思う。そのカフェで、子どもたちの写真を見ながらリモートワークをしたという保護者もいた。今年度も2月から展示を行う予定。
- ・ 現在は、ココロネ板橋の子ども達と一緒に絵を描けないかという話をしている。また、先日、年長クラスが卒園遠足で水族館に行き、すごく楽しかったので、他の在園児にも経験させたいという思いから、年長クラスの園児が園内の一室を活用して水族館を作っている。そのパフォーマンスをケアホーム板橋でできないかという話もしている。
- ・ 板橋区にある小茂根福祉園は、アートに力を入れているという話を聞いていたので、CCが訪問して見学させてもらうところから始めた。現在は、小茂根福祉園の作品を保育園内に展示させてもらうという交流をもっている。
- ・ 日本大学芸術学部の学生から、卒業制作で子ども関係の遊具をつくりたいので、試してもらえないかと相談が来たので、保育者と調整した。学生にとっては実際のサイズ感を確認することができ、園児にとっては園だけでは経験できない遊び・体験ができる。子どもの環境づくりについて、学部の教授とwin-winの関係で情報交換ができた。
- ・ 同学部には、絵本づくりのサークルがあるが、コロナ禍で活動の場がないということだったので、園も地域との接点が途絶えがちだったので、子どもが描いた絵をヒントに学生がイラストにして絵本をつくり、オンラインで読み聞かせを実施。製本した絵本を後日園に届けてもらった。
- ・ 保育のために、近隣の庭に突撃訪問したこともある。子どもたちが筍を見たいということで、CCが周辺を探して竹林がある家のインターホンを鳴らしてお願いしたこともあった。それをきっかけに縁ができて、お祭りの時に竹を使いたいという団体がいたので、協力を依頼したところ快諾してくれた。このように、子どものためにということにつながった縁を、違う場面に活かしたケースもある。
- ・ 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。

- ・ 町内会の冊子づくりや配布するためのお祭りの開催の中で、ボランティアとして協力してくれていた人が現在、町内の会館で毎月、子育て広場を開催しており、その手伝いもしている。

(3) 地域づくり活動に対する考え

- ・ 前述のお祭りは、最初は根岸氏だけで運営企画をして、当日だけ園長が手伝いにきていたが、今年是最初から職員が3人ほど係として入り、遊びコーナーづくり等を担当していた。園の地域への関わりにもフェーズがあるのだと思う。
- ・ CCの仕事の中でも、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外と外をつなぐ活動では、保育にとっての価値とコミュニティにとっての価値があると思うが、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のではないか。その中の一つに、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。ただし、保育にとって価値がないことというのは実は少ない。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。
- ・ 地域の関係者・関係団体から相談や話があった際、そのまま受けるだけでは保育にとっての価値が作りづらいと思われる場合は内容の調整を相談したり、場合によってはお断わりすることもある。小竹向原園の場合は、根岸氏と園長で相談し方向性のある程度決めたくて、職員全員に確認を取っている。
- ・ まちの保育園・こども園では、子どもの興味関心をもとに保育を組み立てているので、例えば、ただ体操教室をやりたいという依頼は、お断りすることが多い。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おうような音楽活動は一斉保育のようになってしまうことが想定されるため、保育の流れも考慮して内容を調整した。該当の楽器はいくつか種類があるということだったので、一つの部屋に並べてもらっ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した。実施方法を調整すれば、子どもにも文化を知るという意味があると考えた。演劇の団体を受け入れた時には、保育者が研修としてまず演劇を見て、時間や内容を調整したこともある。
- ・ 内容によっては、園の週末のイベントとして、地域住民も参加できる形で開催する場合もある。例えば、歌舞伎を子ども向けにアレンジしたワークショップを実施したいという団体がいたので、土曜の一般向けの講座として開催したことがある。
- ・ 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。
- ・ CCと保育者は、それぞれ大事にしていることがあるので、CCが提案しても、保育者から難しいと言われることはある。例えば、園庭を毎日開放するとなると、安全性の面や緊張感など子どもへの影響が懸念される。保育者の負担感も聞きながらすり合わせていくことが重要と考えている。

(4) 保護者発信の取組

- ・ 中には、園児の保護者から声があがり、イベントや活動を行うこともある。やりたいことがある時に相談する相手として CC が認識されており、「こういうのをやってみたいけど、できますか？」という相談がある。その時に園内で調整するのは、まさに CC の仕事である。
- ・ 以前、保護者からお泊り会をやりたいという話があった。リクエストすると、保育者が大変になるので、保護者が一緒に泊まるということでどうかと根岸氏に相談があった。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、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思う。
- ・ 保護者への CC の役割としては、地域の窓口、まちづくりの担当等と説明している。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 の重要な役割なので、遊具棚をつくる、タイヤ・丸太を園庭に埋める、掃除をする企画をして、保護者に関わってもらい、共に園をつくっている。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。
- ・ 保護者が保育に参加する機会も設けている。保護者にとっては、他の子どもを見ることで、自分の子どもの輪郭が明確になることもある。子どもにとっても、自分の友達の父母を知ることができる。おじいちゃん、おばあちゃんと楽しむ会として、祖父母が特技を披露する機会もある。

(5) 小竹向原園での練馬区との関わり

- ・ 練馬区の認可保育園なので、運営に関しては日々、練馬区と相談しながら進めている。
- ・ 練馬区は、子育て支援事業に力を入れており、「練馬こどもカフェ」というカフェでくつろぎながら保育士や栄養士の話聞ける事業に、初期の段階から園の職員が協力している。
- ・ そのカフェの店長が、江古田地域の子育ての地域課題を解決したいという思いを持っていたため、練馬区の補助金を受け、江古田を、子育てを応援するまちにしようと、EKOTTO (<https://ekotto.jp/>) という取組を実施している。子ども向けのワークショップを開催、子連れに優しいお店のマップ化、お店へのステッカーの貼り付け、駅前で子どもがストリートピアノを弾くイベントの開催など行っている。これは CC としての仕事ではなく、根岸氏個人として、カフェ店長、練馬区職員とともに取り組んだ。
- ・ 現在、小竹向原園では、地域の子育て支援をしたいという職員が2名いて、永井氏がサポートして地域に向けた活動を展開している。

3. 法人としてのコミュニティ形成に関する考え

(1) 前提条件としての「保育を整える」

- ・ 小竹向原園では、永井氏が CC の仕事の中で一般的な事務仕事を担っている。ただし、①～④の業務に時間を避けるよう、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、CC がつないできた地域との関係性が活かされている。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。

- ・ 各クラス基準配置に1名の加配をしているので、職員も休暇を取得できており、家庭の事情で早退する職員がいてもカバーできる体制になっている。それでも、第三者評価のために実施した職員アンケート調査からは、もっと時間に余裕が欲しいという声が多く聞かれており、もっと余裕をつくらなければと考えている。

(2) まちの保育園・こども園の保育理念と視点

- ・ CC の業務や動き方に関する会社のガイドラインはないが、保育園・こども園としての理念は明確になっている。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、「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」の3つの視点を掲げている。
- ・ 「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るし、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る。残り2つの視点が、保育者が担う領域となっている。

(3) 保育園としてコミュニティ形成に取り組む理由

- ・ 保育園によるまちづくりの取組は、子どもが地域で暮らしていけるように、という意味もあるし、子どもに対する教育的な効果もある。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も大きい。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にとって良いし、地域住民にとっても子どもたちの存在が地域の宝になっていると思う。
- ・ 保育園が、まちぐるみでの保育という枠を超えて、コミュニティ形成にまで取り組む目的としては、大きく二つあげられる。一つは、子どものため。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。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。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が、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、保育園とは一見関係ないような取組も行っている。

- ・ 子どものため+まちづくりの拠点というのは、法人のCCには繰り返し伝えているので意識していると思う。保護者とともに子どもをしっかりみつ、その上で地域に貢献していくという考えを、どのCCも持っている。
- ・ 社長は、子どもにとって良い社会づくり=理想的な社会づくりと考えている。道路の補助線一つとっても、道が安全になるのは子どもだけでなく、高齢者や車いすの人、一般の歩行者にとっても良いことであり、CCの活動を通じて社長の考えを実感している。また、子どもが元気な地域なら大人もほっこりすると思う。逆に子どもの声がうるさいという大人もいるので、ちゃんと向き合って話を聞いて、園で取り組むべきことを勉強し子ども達にも伝えていく必要があると思う。認め合う機運をいかに高められるかということ。

(4) 包括的な支援体制構築に関する考え、関わり

- ・ 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。大学卒業後にずっと就労していなかった若者が、保育園のボランティア、お祭りの手伝いから就職に至ったケースもある。社会に関わるきっかけづくりを応援できたと言えるかもしれない。
- ・ 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と思うが、園としては分け隔てなくつながっていく考えである。
- ・ まちの保育園・こども園のグループ会社である、まちの研究所が運営する「coしぶや」（神南ネウボラ子育て支援センター）という施設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。そこでは、主に妊娠期～就学前の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。そのように、保育園・こども園で得た知見を地域に循環させていきたいと考えている。

4. その他、保育園の運営における特徴

(1) 園の設計上の工夫

- ・ カフェは一般の人が利用できるよう完全にオープンになっており、園のギャラリーもオープンできる設計になっている。園庭も、入口が西側にもあって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。年に3回、園の中にもコーナーを作って施設自体の開放もしている。
- ・ 社長の考えで、段階的にオープンできる設計にした。ギャラリーで地域住民や園児の絵を飾って住民の人が見に来たついでに保育の様子を見て、という想定もあったようだ。実際には、日常の保育との兼ね合いがあるが、こういう設計になっているからこそ、色々なことができていくと思う。

(2) 振り返りと評価

- ・ 今年度からは保育に関する対話の場を月1回 19-20 時に開催している。以前は園内研修として全職員を対象にしていたが、今年度からは年間で最低3回は職員に出席してもらうことにしており、外部の関係者にも参加してもらっている。保育関係者、大学の先生、周辺に住む住民などが参加しており、コミュニティ形成にもつながっている。外部の関係者が入ることで、改めて保育を見直すことができるし、違う視点で意味づけをしてもらえることもある。
- ・ ドキュメンテーションと呼ばれる子どもたちの学びのプロセス、事実と考察を書いた写真付きの記録を保育者が持ち寄って、どんな育ちがあったかを話している。この後、どういう環境をつくったらその育ちが伸びるかアイデアブレストをしている。また、意味づけの時に、厚生労働省/文部科学省で保育所保育指針の改定に伴って施行された「10の姿」にあてはめて、どれが伸びているか、身体面ではどこが鍛えられたか等を考える、アセスメントの練習にもなっている。ドキュメンテーションを囲んで保護者と対話することもある。
- ・ 集団における子どもを捉えているドキュメンテーションもあれば、一人の子どもを捉えているドキュメンテーションもある。
- ・ CCの活動の振り返りや評価の場としては、CC会を組成している。会社直営の保育園・こども園のCC、co しぶやのCC、また、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で集まって振り返りの場を設けている。
- ・ 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。
- ・ 他園のCCの活動を聞くと刺激になるし、取組事例やノウハウの共有にもなっている。CCは一人職で困りごとやストレスを抱えている人もいるので、互いに支え合う場にもなっている。

5. 子どもへの支援における課題、行政への期待

(1) 子どもの居場所づくり

- ・ この地域では、放課後児童対策の資源が少ないため、小学校2年生までは入れるが、3年生になると入れないので、習い事をするか家にこもっているしかない。小学校1・2年生もゆったり見れる場所がないので放課後児童クラブに入っている。
- ・ 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少ない。そのため取組を検討しているが、一般的な株式会社が活用できる補助金がなく、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に申請するしかない。

(2) 発達に偏りのある子どもへの支援

- ・ 発達に偏りのある子どもでも、健診をすり抜けてしまうケースが多く、その対応が保育園に任されてしまっている。保育者から見て、集団生活をする上で偏りがあると思っても、保護者にどう伝えれば良いのか、保育者は専門医ではなく見立てができないので困っている。子どもにとっては早めに必要な支援につなぐことが重要だが、保育者から保護者に伝えることで信頼関係に影響が出るかもしれないと考えると言い出すことができない。
- ・ 保育園・子ども園には、発達に関する診断書が出ると、職員を1名加配できるような人件費が出るが、それが一般的に知られていない。また、自治体によって、診断書がないと加配がつけられない自治体もあれば、園から申請すれば加配をつけられる自治体もあって格差があり、子どもにとって健全ではない。社会的包摂の観点で言えば、申請ベースで加配をつけるのではなく、人件費を増やして、その中で発達に偏りのある子どもも含めて保育できるのが望ましい。
- ・ 5歳児は、20対1の配置基準となっている。仮に、加配が必要な子どもが3人いたとしても、保育者は保護者に、発達に偏りがあると言い切ることは難しい。ようやく就学前健診から診断につながっても、そこから申請しているようでは保育者の加配が間に合わない。適切な診断へのつながりも含め、どういう仕組みで回せば、保育現場の負担を軽減しつつ、子どもに対する適切な支援、保護者の子どもに対する理解につながられるのか。
- ・ 多くの保育園では、保育者からは子どもの良いところをしっかりと伝えて、保護者や子ども自身に困り感があれば助言をして、その中で専門機関の受診を選択肢として示し、自己決定に任せている。その子どもに寄り添いすぎて無理してしまう保育者も多く、保育者の優しさも相まって課題となっている。

(3) 行政への期待

- ・ 地域づくりのレイヤーにもよるが、交流・つながりづくりというレベルであれば、行政による企画で仕掛けることもできるだろう。そういう取組を事例集のような形で全国に共有するのも意味がある。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だと思う。
- ・ 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。
- ・ 地域住民が、地域課題を知って自分たちでどうにかするという話し合いの場を設けるだけでも、つながりができてアクションが生まれるのではないかと。住民は地域の現状を知らないなので、まずは知ることが重要。どの団体とつながれば良いのかも保育園として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見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、引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。
- ・ 企業主導型の保育園では、連携推進職員の予算が付くようになっている。そういう形での加配ができるような資金面の援助があるのも良いと思う。

3. 地域づくり事例集

ヒアリング調査で聞き取った情報を元に、4団体の取組について、次ページ以降の通り、地域づくり事例集を作成した。

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.174
- 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.183
- 株式会社 paramita 等「Local Coop」
第二の自治体をつくる Local Coop 構想・・・・・・・・・・p.188
- 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.194

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。

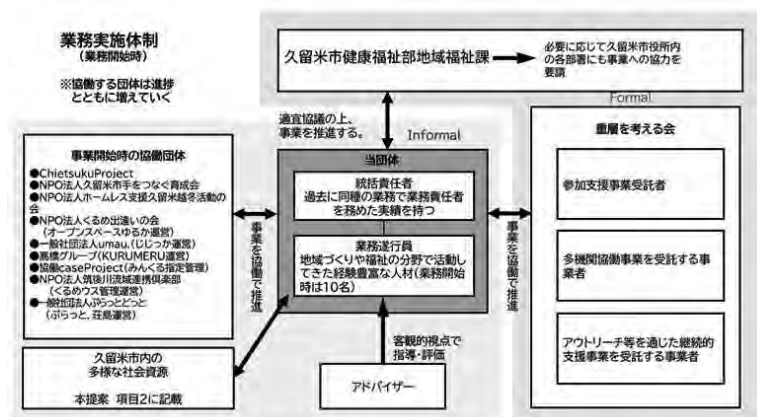
まちづくり会社・市民活動団体による取組

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。

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

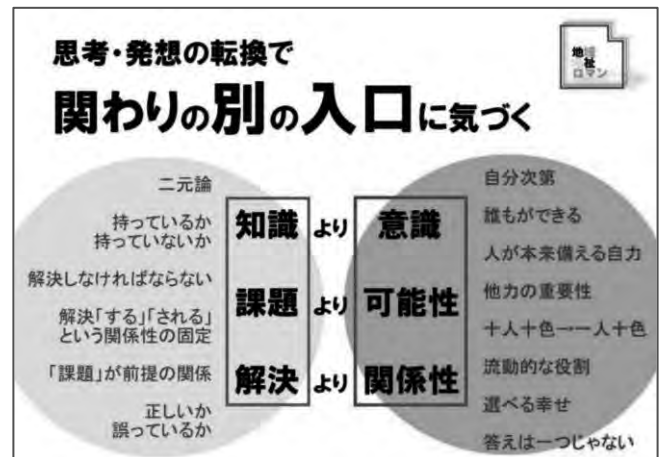
「はじロマ会」を実施したプラットフォーム事業を久留米市の担当者が企画した際、地域共生社会実現のために必要な人と人の関係性はどうか、また、それを生み出すプラットフォームとしては、目的や参加の条件もなく誰でも参加できるような場があってもよいのではないかと考えていた。

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することができた。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いう実感を持った。

「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思えばよいと思い、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

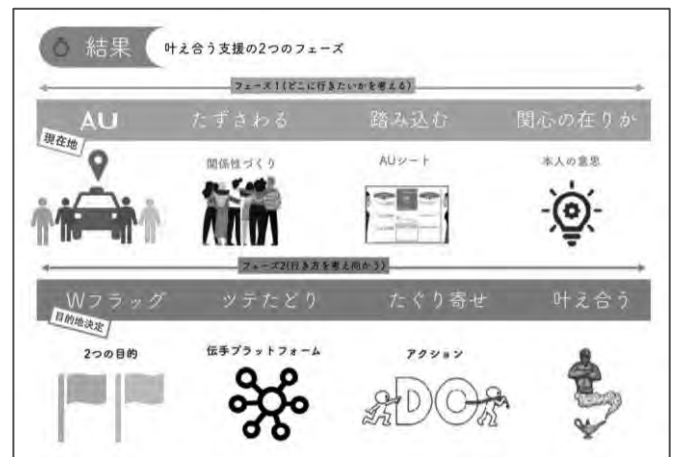
「叶え合う支援」には二つのフェーズがある。一つ目はどこに行きたいか考えるフェーズで、関係性をつくり、踏み込み、本人の「関心のありか」を見つけて行く。二つ目は行き方を考え向かうフェーズである。Wフラッグを立てて、伝手をたどり、手練り寄せて、叶え合っていく。

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

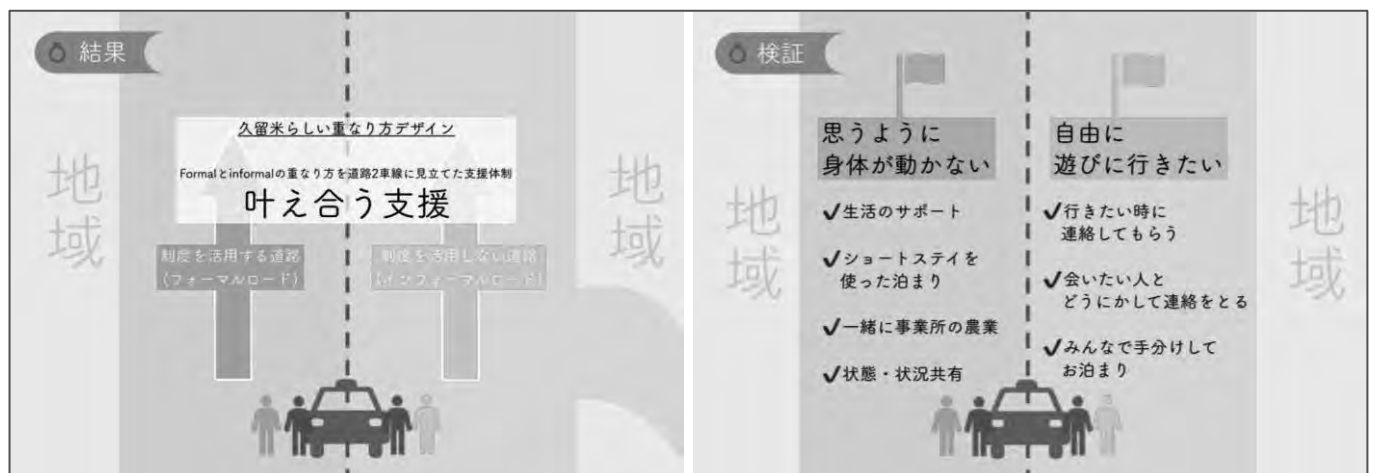
を解決すること」だけではなく「願いを叶える」という視点でも取り組めること、「合う」は、支援する人—支援される人という関係ではなく共に「合う状態」であることを表現している。

「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。「はじめロマ会や地域福祉 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。

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。

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。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。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。

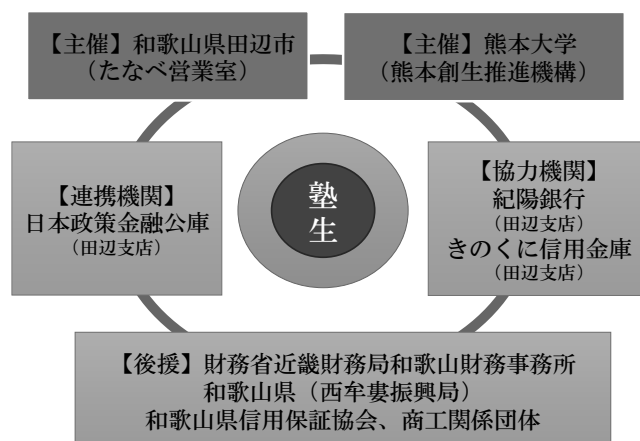
産学官金による協働

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 —

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）

定員 10名程度（応募多数の場合は、抽選による選考あり）

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
※応募要項の募集、選考要項にて詳細条件のうえを
ご確認ください

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
（申込書は田辺市役所公民館受付で配布するほか、ホームページでもダウンロードできます）

受講料 10,000円

会場 田辺市役所会議室ほか

主催 田辺市、熊本大学/熊本県生涯学習課・地域連携部門

連携 日本経済会館田辺支店

協力 紀州建設田辺支店、若くはに徳島県南田辺支店
熊本県八代市、天原市、玉名市、豊後市、福岡県福岡市
デザインセンター、山形市、福山県南田辺市、弘明市、米塚
支援センター

後援 和歌山県教育委員会/和歌山県立大学（和歌山県立大学）
和歌山県社会福祉協議会/田辺市立大学/和歌山県立大学
和歌山県立大学/和歌山県立大学/和歌山県立大学
和歌山県立大学/和歌山県立大学/和歌山県立大学

田辺市役所企業部 〒646-8545和歌山県田辺市南郷町1-1-1
たなべ営業室連絡先 TEL0739-33-7714（直通）FAX0739-22-5310（FAX）
E-mail:tanabe-appeal@city.tanabe.lg.jp
https://www.city.tanabe.lg.jp/tanabeogyasu/

未来創造塾 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生かされている。

「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勧奨し、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

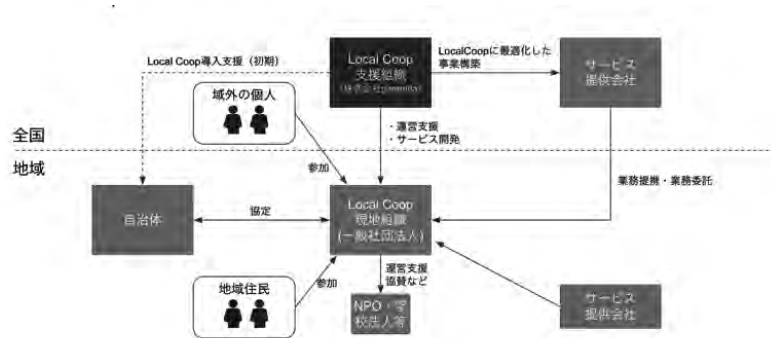
生活に必要な機能を通じた住民同士が関わる仕掛け

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

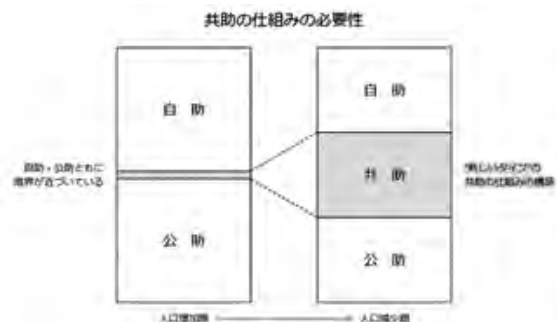
人口増加期には、税収も増えてサービスも充実し、民間企業の参入も盛んであった。昨今、少子高齢化、人口減少により税収は減少、社会保障費が増大、企業の撤退も増えている。自治体の仕組みは、少子高齢化を前提として設計されたものではなく、現状に対応しきれなくなっている。

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くださいと依頼するのではなく、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ようとして投げかけた。

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。ここはナチュラルス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)

ナチュラルス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い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に、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。

第5章 自治体担当者向けガイドブック

包括的な支援体制の整備にこれから取り組む自治体、すでに取り組んでいる自治体の担当者を読み手として想定し、地域共生社会の実現に向けた「包括的な支援体制の整備」とは何を目指すものなのか、またその具体的な取組のあり方や市町村に求められる変革、さらに重層事業の効果的な活用方法等を解説するガイドブックを、次ページ以降の通り作成した。

**「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～

目次

【考え方編】	203
1. 地域共生社会と包括的な支援体制が目指すものとは	203
(1) 「制度・事業中心」から「本人・世帯中心」へ	203
(2) 包括的な支援体制とは何か?	208
(3) 包括的な支援体制に関する「よくある誤解」	214
2. 個別支援は、どう変わるべきか	218
(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	218
(2) 支援者支援の3つのコンセプト	220
(3) 個別支援は、漫然と繰り返すものではない	222
3. 地域づくりとは、何をすることか	225
(1) 住民の主体形成のための取組	225
(2) 福祉分野に限定されない地域づくりの取組	227
(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	229
【実践編】	233
4. 市町村行政に求められる変革	233
(1) 対話・協働により支援者同士が学び合う	233
(2) 既存の事業・取組を棚卸する	237
(3) どのような体制で包括的な支援体制を目指すか	243
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	249
(1) 包括的な支援体制と重層事業の関係	249
(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	251
(3) 重層事業の実施を残念な結果にしないために	254
(4) 包括的支援体制の理念・実践を継承していくために	256

【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>

どういう地域社会を目指すのか？	向き合っている現実
支援される「人」ではなく、支援される「時」と捉えられるように・・・	支援する人・される人の区別、疾患・障害等によるカテゴリー化
福祉の世界だけに閉じこもらないように・・・	障害がある子は、児童発達支援、特別支援学校、福祉作業所と、福祉の世界だけで生きていくのか？
支援が必要になっても、地域で普通に暮らしていけるように・・・	元気に暮らしていた高齢者が、介護サービスを利用し始めた途端、近所や友人との縁がなくなる
誰もが、誰かしらとつながっていればいい・・・	行政による通いの場など、画一的なつながりづくりの展開
もしも当事者になったら、「我が事」と捉えられるように・・・	制度の狭間、複雑・複合ケースを「他人事」として捉える

- 「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。

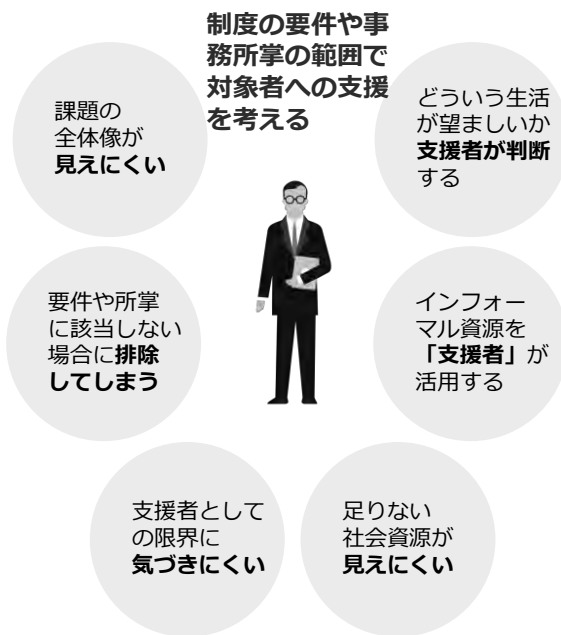
○ これは自治体担当者や有識者の言葉です。しかし、元気だった高齢者が介護保険サービスを利用し始めると、ご近所や友人との縁（つながり）がなくなるという現実があります。人と人のつながりは多様化しているにも関わらず、社会参加の促進策が通いの場の展開だけになっている自治体もあります。また、今日の社会では、「制度の狭間のニーズ、複雑化・複合化した支援ニーズを持つケース」と呼ばれる状況に、いつ誰がなってもおかしくないですが、そういう方々を他人事として捉える風潮があるのも事実です。

③ 「制度・事業中心」と「本人・世帯中心」の違い

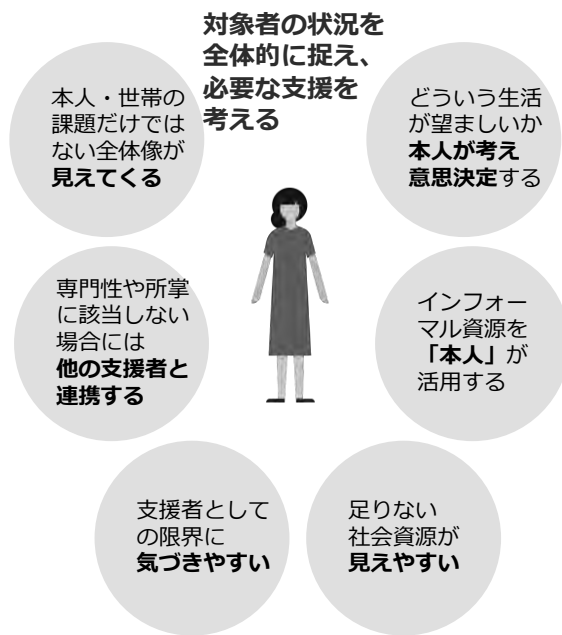
- 実践者達が目指している地域社会の姿に共通するのは、「本人・世帯中心」の考えです。どの言葉も本人目線で、本人がどんな風に生きていきたいか、地域社会でどう受け止めてもらいたかが語られています。一方、向き合っている現実から見えてくるのは「制度・事業中心」の考えです。
- 我が国では、人生の中の典型的なリスクや課題を想定して、対象者別・機能別に公的な支援制度を構築してきました。これらの制度は、制度・事業の要件を満たす対象者に対し、一定の質が確保された支援・サービスを提供してきました。いわば「制度・事業中心」の考えです。
- 「制度・事業中心」の考えとは、制度の要件や事務所掌の範囲で対象者の支援を考えることです。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、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

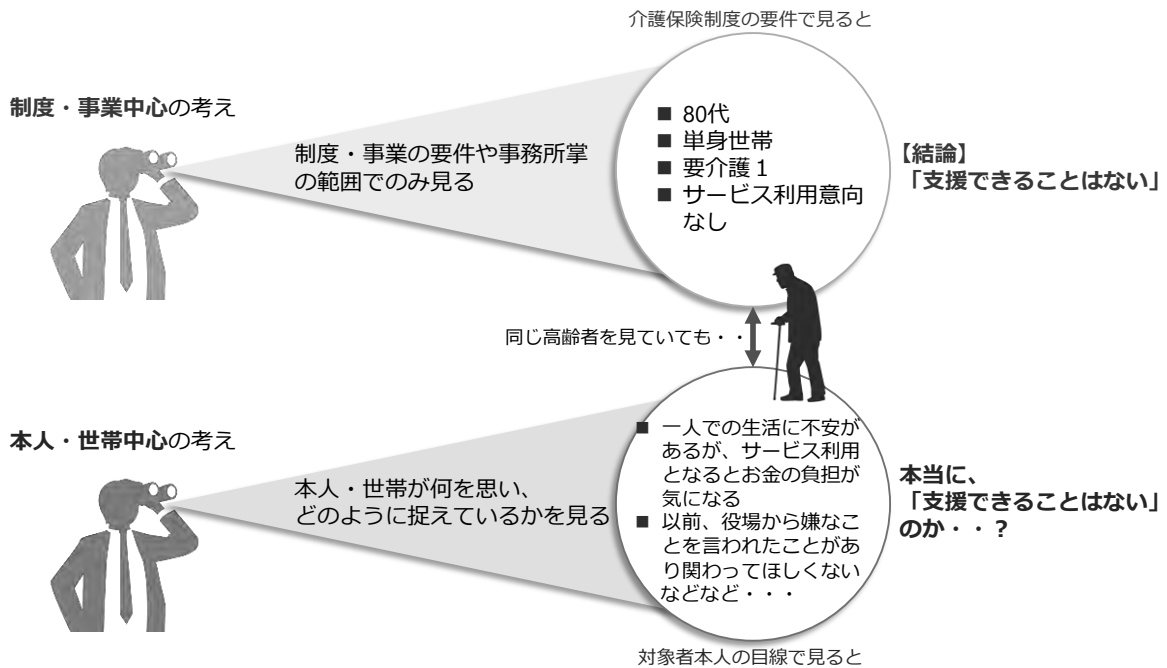
のみ、ケアマネジャーは給付サービスのみ、保育士は子どもの発達のみを見て、対象者に必要な支援を判断している、ということはないでしょうか。

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。

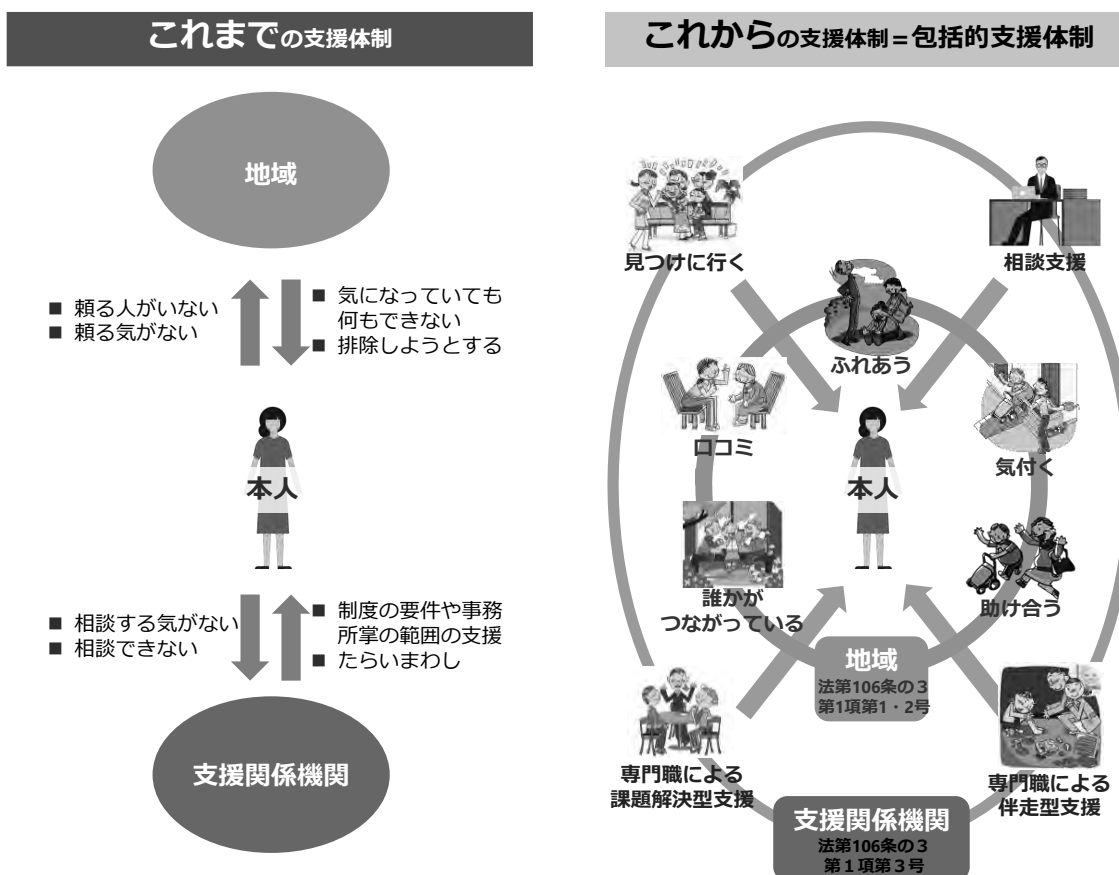
＜社会福祉法第106条の3（包括的な支援体制の整備）＞

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>

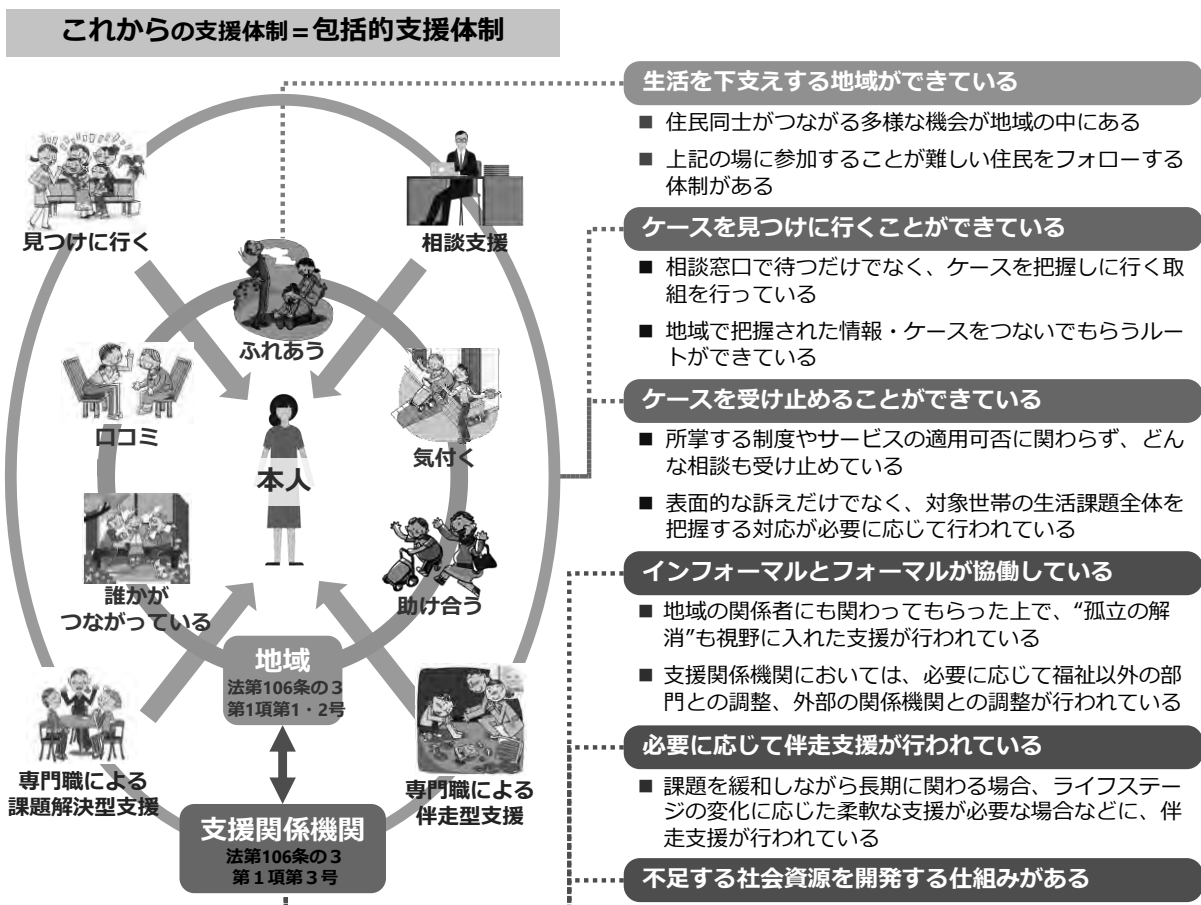


- 「包括的な支援体制」と「これまでの支援体制」は何が違うのでしょうか。これまでの支援体制は、窓口で相談を待つスタンスのため、相談窓口に助けを求められる人には有効でしたが、生活課題を抱えている自覚がない人、あるいは人にうまく頼ることができない人等にとっては、十分な機能を発揮できませんでした。また、地域においても、住民側も気にはなっているのに声をかけられなかったり、「課題があるのは本人の責任だ」として、コミュニティから排除するようなこともあります。
- 「包括的な支援体制」では、地域では、日頃から誰かがつながっていて、互いに気に掛け合い、ちょっとした助け合いもある、そして、生活課題を抱えても、日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けに行き、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。

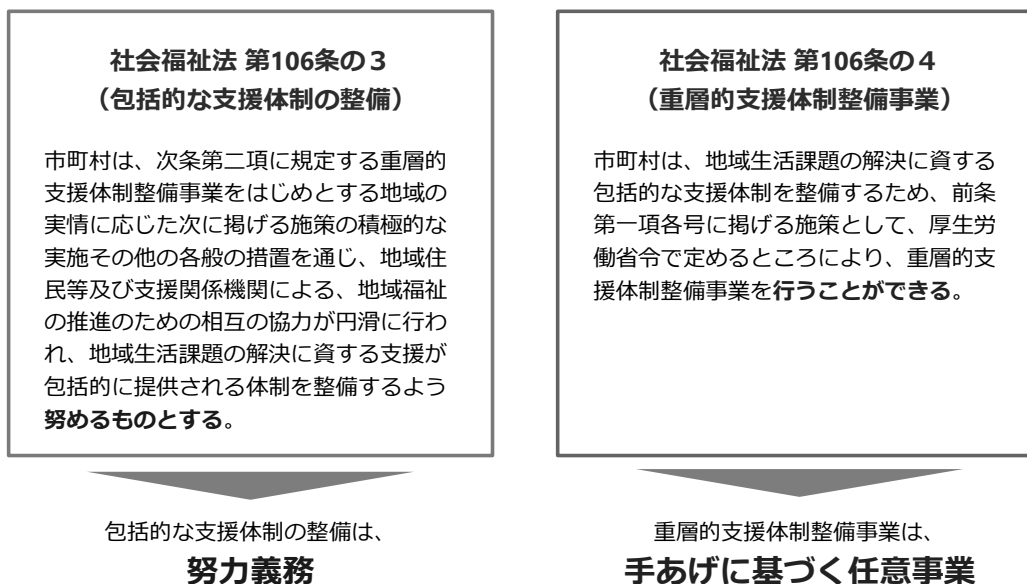
<「包括的な支援体制」の姿>



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。

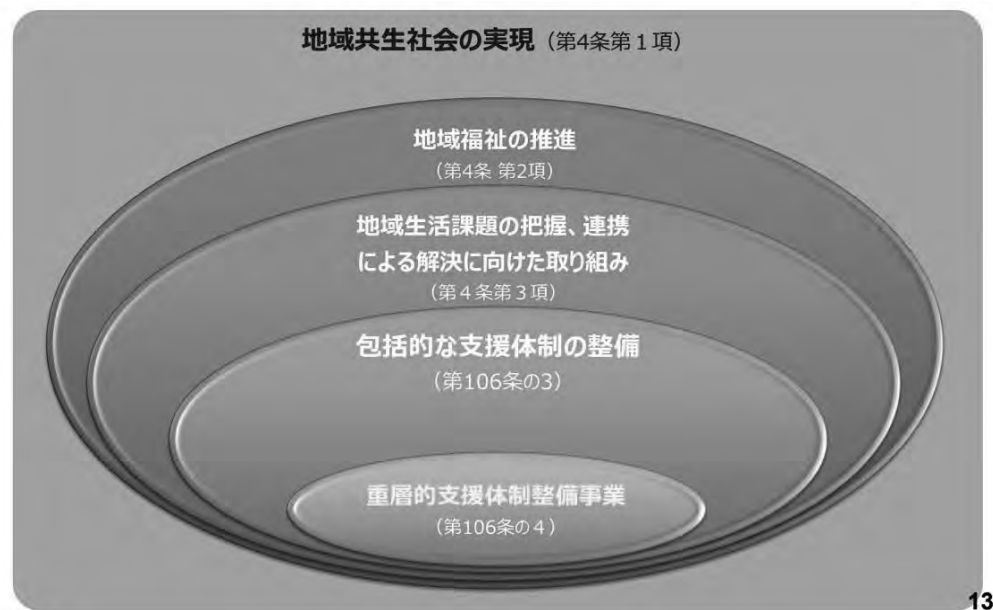
＜包括的な支援体制の整備は努力義務、重層的支援体制整備事業は任意事業＞



- 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。

- 一部に「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。

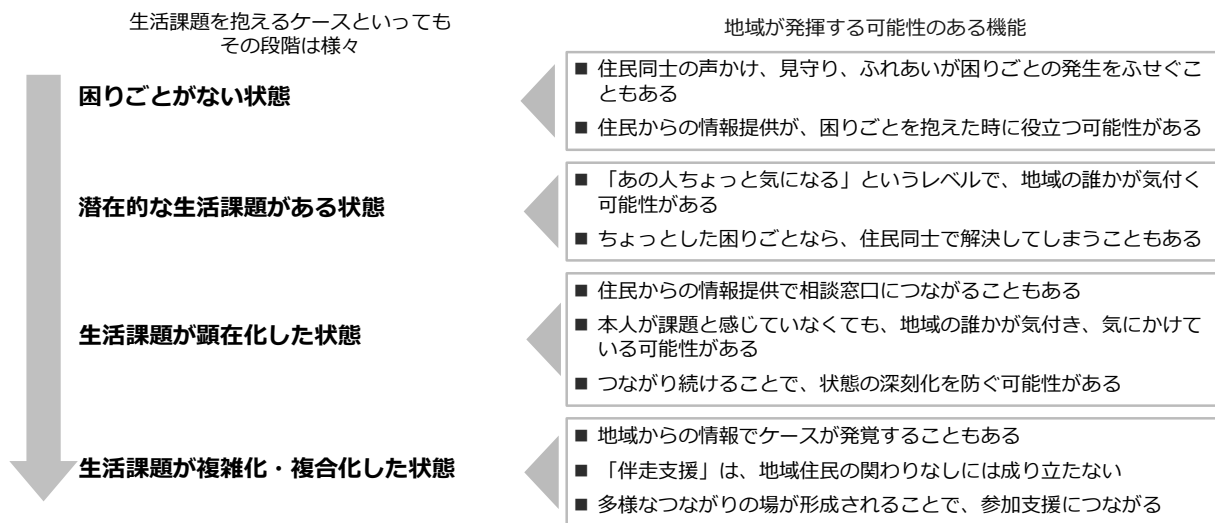
- その人達が、今困っていることは何でしょうか？相談相手がない、手が回っていない、情報がない、資源がない、つながりがない、早期対応や予防ができていない・・・。そこに、あなたの自治体の包括的な支援体制を整備するためのヒントが眠っています。本来備えているべきソーシャルワーク機能を考えた時に、わがまちに不足しているのは何か。それが、包括的な支援体制の整備に向けて取り組むべきことです。そのために、ソーシャルワーカーに寄り添って困りごとを聞く。包括的な支援体制の取組が支援者を支援する「支援者支援」の取組と呼ばれている理由は、ここにあります。

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。

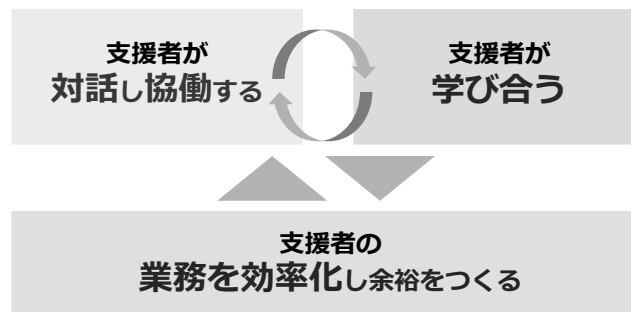
- ここでは、地域で“普通に”暮らしていくための支援に必要なアセスメントの視点をいくつかご紹介しましたが、本人・世帯中心のアセスメントに関しては、幾つか手法がありますので、分野を問わず個別支援にあたる専門職でこうした手法を体系的に学ぶ機会を設けるのも効果的な取組です。重層事業の実施に当たって、自治体がこうした研修を地域の専門職向けに開催している事例もあります。

(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、

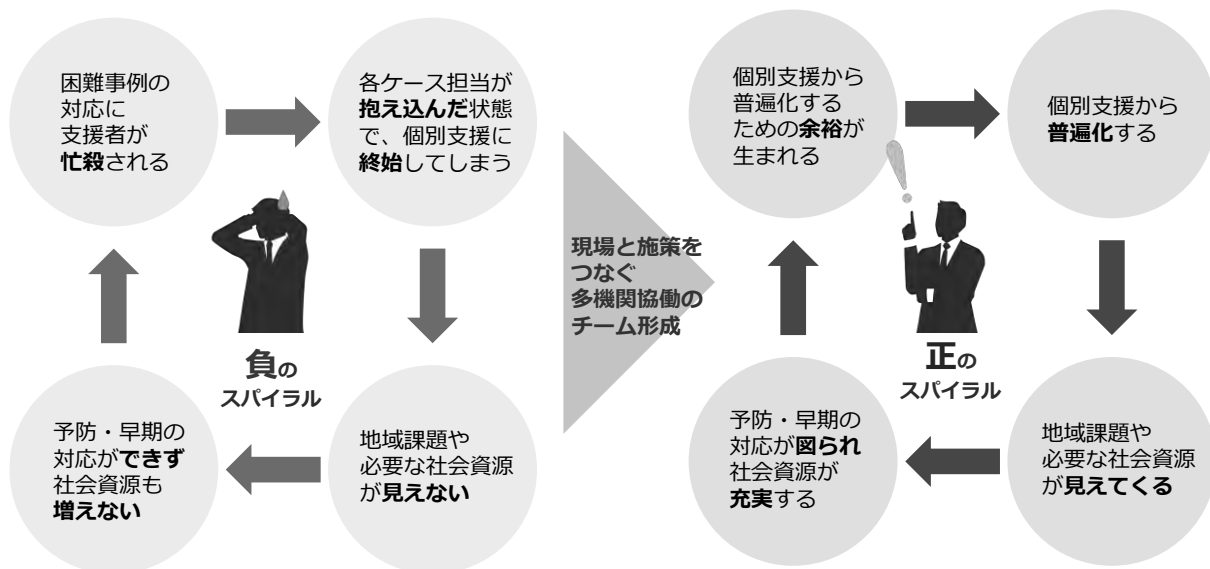
優先度の低い業務については効率化を図っていく必要があります。また、他部門の取組にも目を向け、連動性を高める取組も求められます。詳しくは、【実践編】4（2）で解説します。

- 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、「そうはいっても難しい」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、具体的にどういう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こっています。
- 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

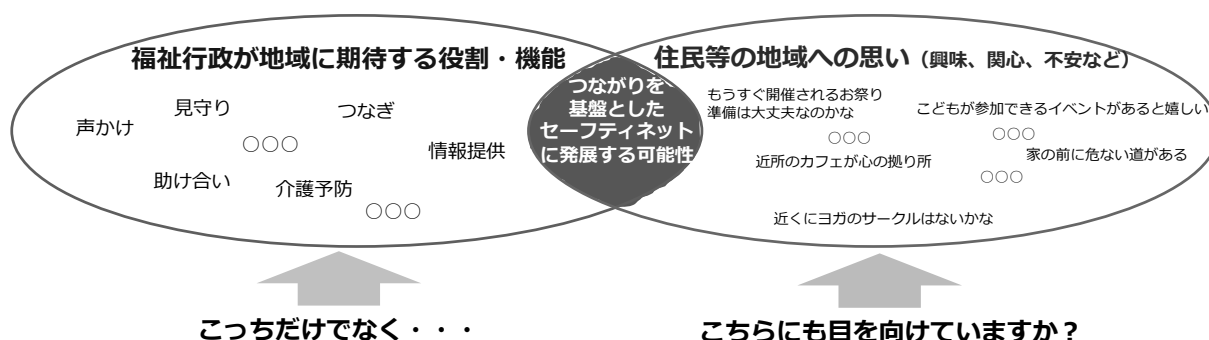
- 奈良県奈良市の月ヶ瀬地区では、Local Coop という取組が行われています。Local Coop とは、人口減少により、自助（民間サービス）と公助（公的サービス）が先細りしていくと、地域の維持が難しくなってくるとの問題意識から、住民同士の社会的な関係性（互助、社会関係資本）を増幅させながら、住民主体で税金以外の収入を得て必要なインフラを支える新しい仕組みをつくろうという構想です。
- 月ヶ瀬地区では、日本郵政グループとの協働で買い物サービスの実証実験も行われましたが、利用者宅に商品を届けるのではなく、あえて地域の拠点にまとめて配達し、住民に取りに来てもらっていました。そうすることで住民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。
- 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はとても大切でしょう。
- しかし、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。

【実践編】

包括的な支援体制の整備に向けて、何をすべきか？

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）

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。

- 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。

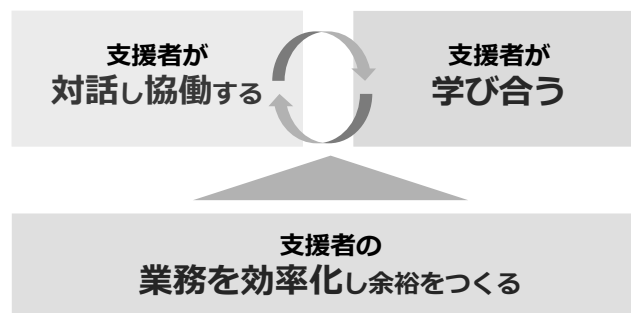
(2) 既存の事業・取組を棚卸する

- 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
総務省	地域おこし協力隊
	地域運営組織
	地域力創造アドバイザー
	集落支援員
	地域プロジェクトマネージャー
	地域活性化起業人
	特定地域づくり事業協同組合
	過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業
内閣府	全世代・全員参加型「生涯活躍のまち」の推進
	小さな拠点の形成
	エリアマネジメント活動の推進
	地方就労・自立支援事業の推進
	地域活性化伝道師
農林水産省	ユニバーサル農園
	農村型地域運営組織（農村RMO）
	農山漁村振興交付金（農村RMO形成推進事業）
	中山間地域等直接支払い交付金
	多面的機能支払交付金
	農村プロデューサー養成講座
環境省	地域循環共生圏づくりプラットフォーム事業
	実践地域登録制度
国土交通省	中心市街地活性化のまちづくり
文科省	公民館、社会教育主事、社会教育士

- 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、何もな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労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。

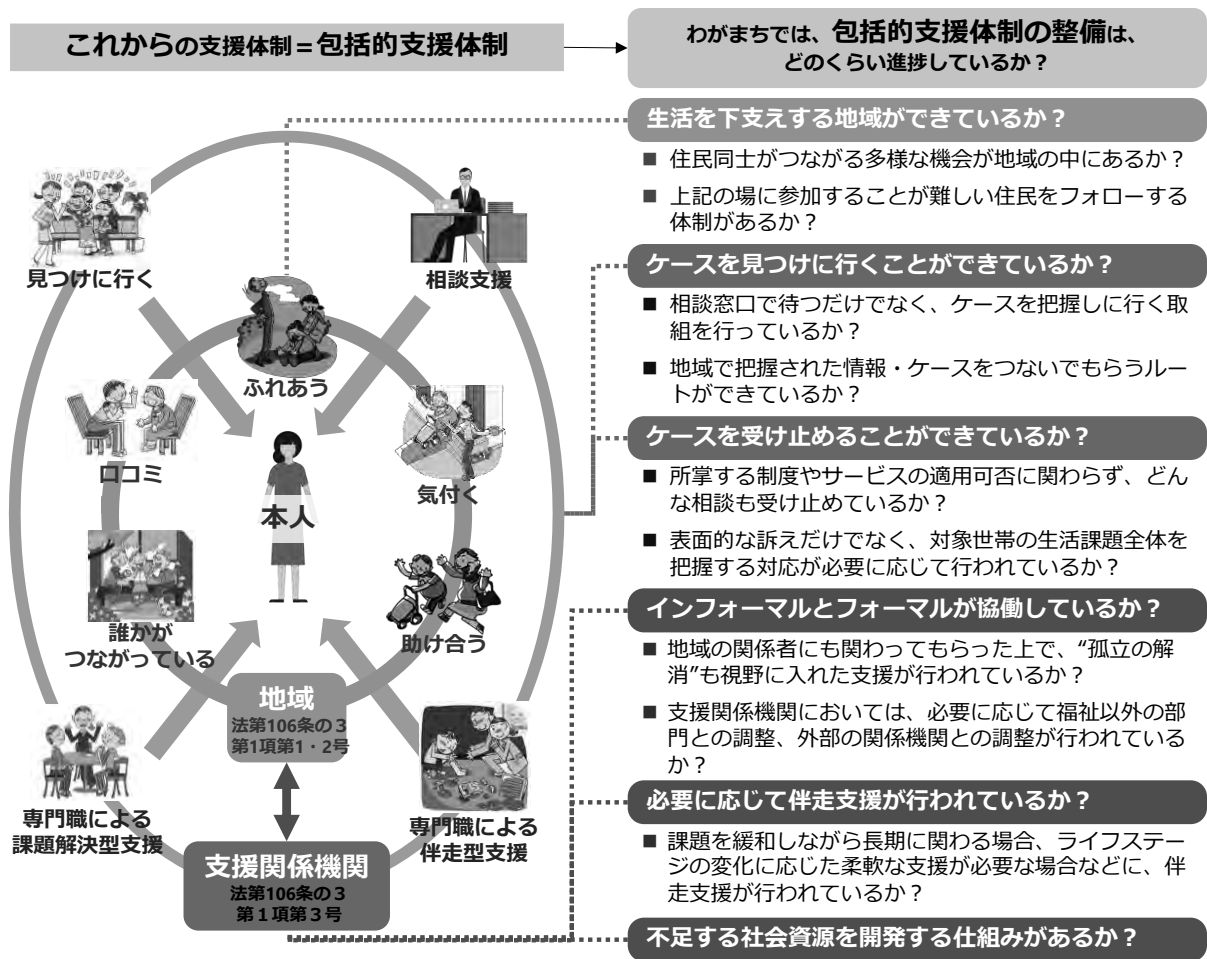
② 各分野の支援体制の弱点を分析する

- 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。

くわがまちでは、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いても、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の地区の単位でわけることで、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？

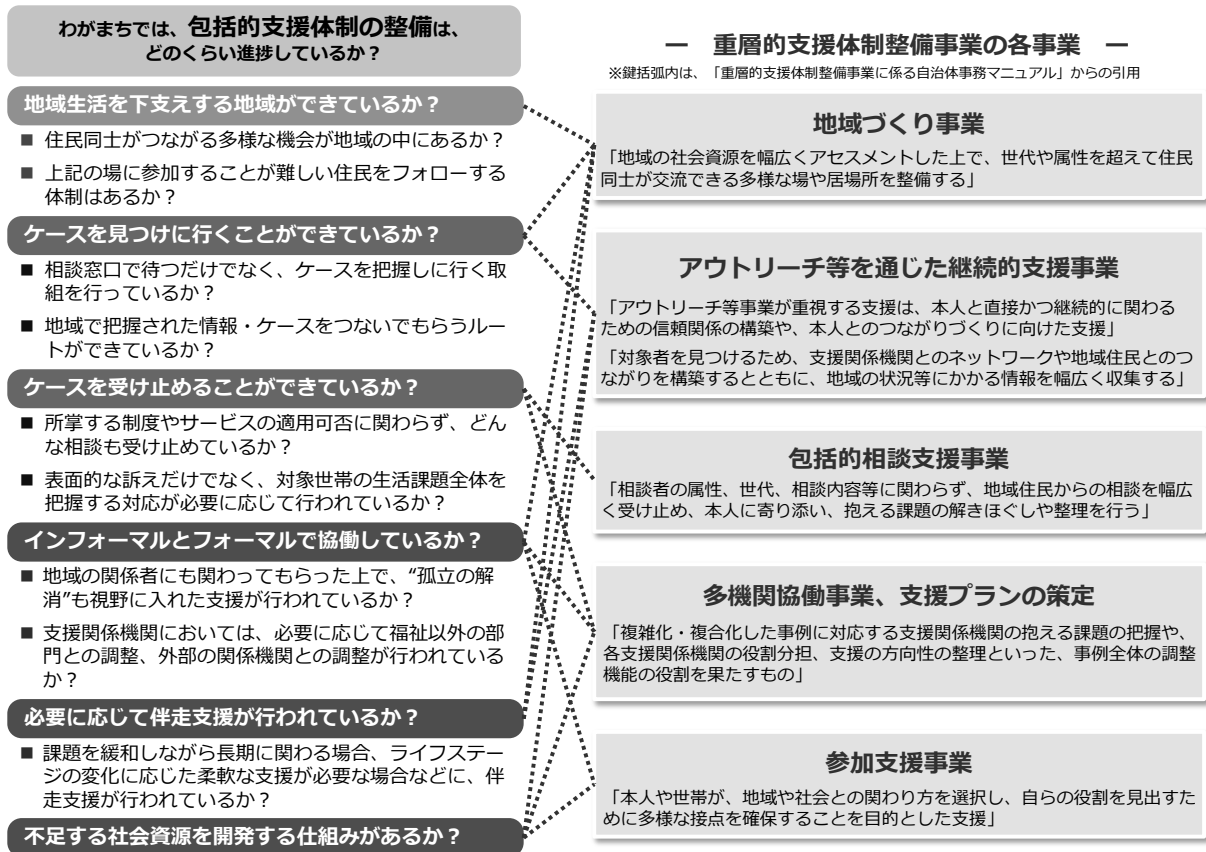
- 包括的な支援体制の整備は市町村の努力義務ですが、その手段である重層事業は任意事業です。【考え方編】でも解説した通り、包括的な支援体制の整備は、地域に元々あるソーシャルワーク機能をより発揮しやすくするための事業です。したがって、重層事業なしで元々のソーシャルワーク機能を基盤とした包括的な支援体制の整備も可能です。実際、重層事業を活用せずに包括的な支援体制の整備に取り組む市町村もあります。
- 石川県加賀市では、相談支援課で18歳以上の相談支援を一元化するとともに、子ども関連のケースは、子育て応援ステーションと密に連携しています。また、市内16箇所の地域密着型サービス事業所に、①身近な相談窓口機能（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。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。

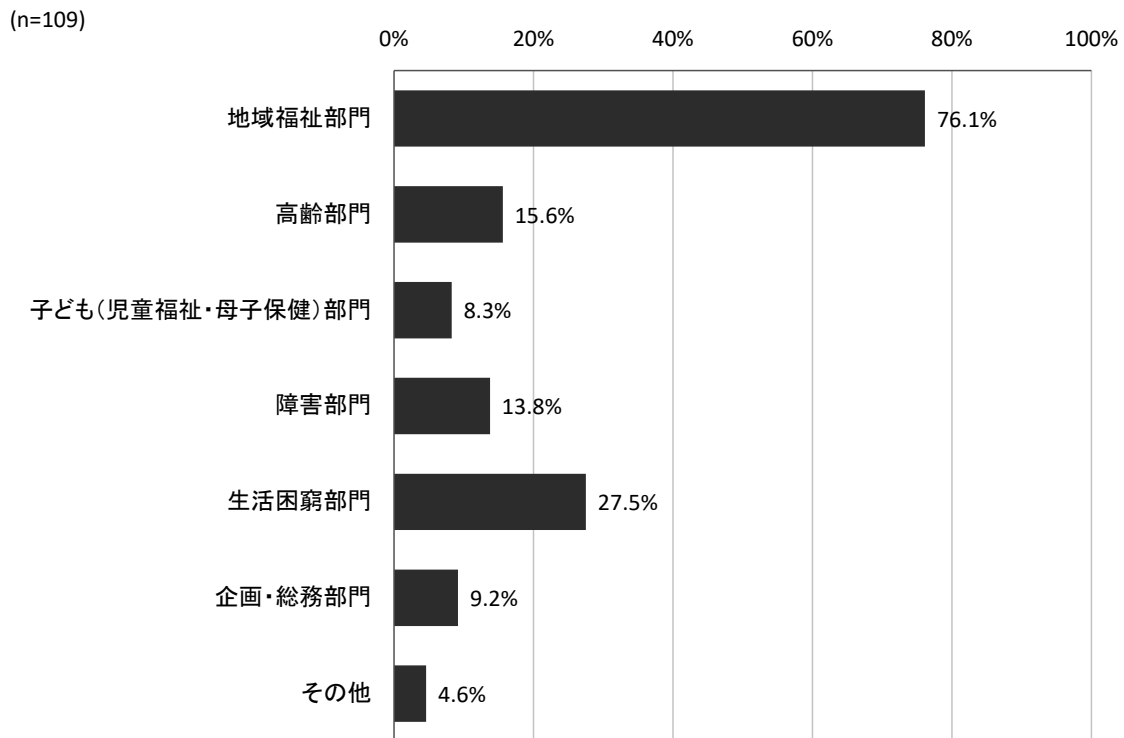
(2) 包括的な支援体制の構築に重層事業を活用するメリット

- 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。

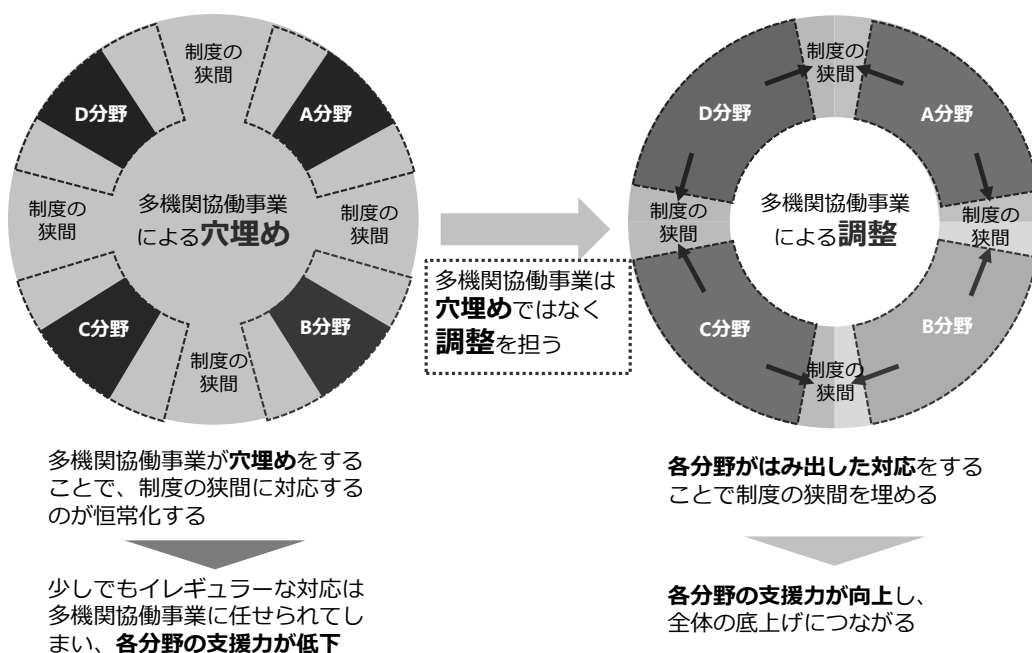
(3) 重層事業の実施を残念な結果にしないために

- 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。

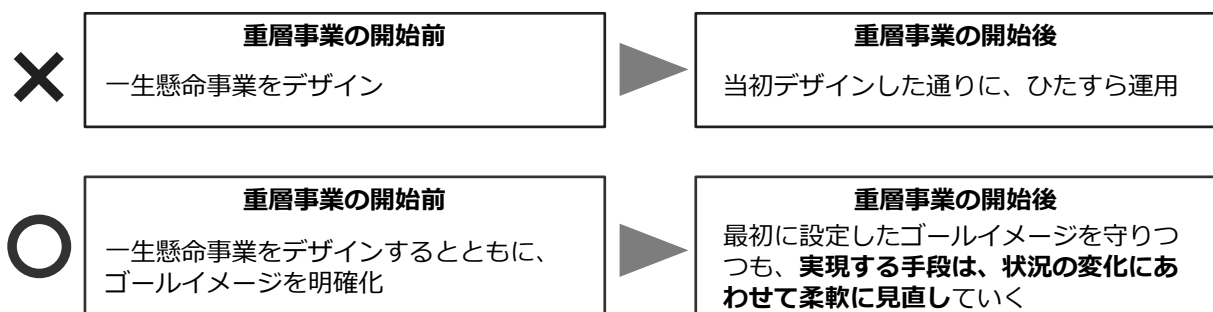
(4) 包括的支援体制の理念・実践を継承していくために

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6章 包括的な支援体制の構築に向けた論点

包括的な支援体制の整備に必要な要素や取組の進め方に関して、検討・議論を行う過程で、今後の制度見直しに向けた論点として想定される事項について、次のように整理した。

論点1

「地域共生社会の推進」、「包括的な支援」、「地域住民の位置づけ」等の概念・内容等については、高齢、障害、子ども子育て、生活困窮、生活保護等の各分野によって解釈が一部異なる現状にあるが、これらの概念・内容等をどのように整理すべきか。

現状では、「地域共生社会の推進」、「包括的な支援」、「地域住民の位置づけ」のほか、「地域福祉」や「重層的支援体制整備事業」、「ソーシャルワーク」も含めて、関連する用語がいくつも示されており、自治体や支援現場では混乱が生じている可能性がある。

社会福祉法第4条によると、「地域福祉」の推進は、「地域共生社会」の実現を目指すものとされている。また、同法第106条の3によると、「包括的な支援」体制を整備する手段の一つとして「重層的支援体制整備事業」が示されている。しかし、これらの関係性を分かりやすく一つの文脈で説明している文書はなく、各分野に共通する概念整理として、その明確化が求められるのではないかと考えられる。行政の文書においては、提供側の論理ともいえる事業別で説明されることが多く、そのことが、利用者を中心とした視点で動く現場にはより理解を困難にしている。

したがって、これまでの制度サービスを中心とした支援体制により失われてきた「本人中心」という考えを基軸として、本人が自ら意思決定して自分らしく生きていけるよう、自律的な生を支えるという観点から、個別支援と地域づくりを両輪として、全体を整理する必要があるのではないかと考えられる。

その上で、高齢分野における地域支援事業、障害分野における地域生活支援拠点等の整備、生活困窮者自立支援制度の各事業、子ども子育て分野における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等が、その文脈の中でどう位置付けられるかを示すことで、各分野が共通理解を持って取り組めると考えられる。

なお、「包括的な支援」体制の構築に向けた分野横断的な取組では、各分野が知見やノウハウ、知恵を出し合い、それぞれが少しずつ自らの分野から「はみ出した」取組や対応をすることにより、複雑・複合ケースや狭間のケースに対応するだけでなく、各分野の支援力が向上し、全体を底上げしていく効果が見られている。

例えば、高齢分野や障害分野では、ケアマネジメントがフォーマルサービスに偏り給付管理と同義となっている、子ども子育て分野では、福祉と教育が分断されている等、各分野の支援体制における個別の課題があるが、全体が底上げされる過程で、これらの課題解決にも近づいていくことが期待される。

分野間の連携や制度の隙間を埋める対応を、特定の部署や機関に任せきりにしてしまった場合、結果的に複雑・複合ケース等に対応できていたとしても、各分野の守備範囲は狭くなり対

応力はむしろ低下していく。包括的な支援体制の構築に向けた取組が、このような事態を招かないよう留意する必要がある。

論点2

個々の自治体の状況に照らして、重層事業として規定されている事業全てを実施することが難しいという意見があるが、一方で包括的な支援体制の整備は全ての市町村の努力義務となっている。国として、どのように対応すべきか。

重層事業においては、高齢・障害・生活困窮・子ども子育ての4分野で分野横断的な体制をつくり、また、「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」の3つの支援を一体的に実施するため、全11事業を実施することを必須としている。これらの事業をすべて実施することが難しいために、重層事業の実施を躊躇する市町村が一定数ある。

しかし、重層事業を実施する目的である包括的な支援体制の観点で見ると、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では、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。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る。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る。

したがって、重層事業の対象11事業をすべて実施することが難しいことを理由に重層事業の実施を見送ることはあっても、包括的な支援体制の整備に着手しなくてよいということにはならないことを市町村に対し丁寧に伝える必要があるのではないか。

分野横断的な体制を構築すること、そして3つの支援を一体的に実施することの意義は理解しつつ、実際の構築は市町村それぞれの状況に合わせて進めていけばよい。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、本来の考え方である。

包括的な支援体制の整備は全ての市町村の努力義務、その手段の一つである重層事業は、手挙げによる任意事業という基本的な認識が市町村側になれば、上記の考えを理解するのは難しいため、両者の位置づけを明示することも含めて市町村への丁寧な説明が求められるのではないか。

※厚生労働省が令和5年6～7月に実施した「重層的支援体制整備事業に関する自治体アンケート調査」によると、重層事業未実施市町村286件のうち、現在、重層事業を実施していない理由として「重層事業を構成する11の事業をすべて実施することが困難であるため」と回答したのは117件であった。

論点3

重層事業実施自治体に限定して設置を可能としている「支援会議」について、重層事業未実施自治体においても「包括的な支援体制」を実現する上で開催できるようにすべきか。

現状、重層事業を実施しない限り、社会福祉法第106条の6に規定される支援会議を開催することはできないが、そうした場合でも、生活困窮者自立支援法第9条第1項に規定する支援会議を活用して同様の機能を果たすことは可能である。

しかし、福祉事務所を設置していない町村の場合、生活困窮者自立支援法上の支援会議は都道府県が開催することになる。支援会議が必要となるケースの中には、緊急性の高いものも少なくないことから、町村が自ら開催できる支援会議の枠組みがあることは有効と考えられる。

また、重層事業を実施し、社会福祉法上の支援会議を活用している市町村からは、法律に裏付けられた支援会議の枠組みがあることで、外部の支援関係機関が出席に応じやすいだけでなく、その機関が有している本人に関する情報も共有してもらえるとというメリットがあるとの意見もある。

重層事業を実施している市町村では、災害発生時に支援会議の仕組みが有効に機能したという報告もあるが、もし都道府県も支援会議を開催できるようになれば、市町村が自治体機能を十分に発揮できない場合に支援することができ、避難状況をふまえた広域での情報共有も可能となる。ただし、有事の支援や連携が機能するためには、日頃からの市町村と都道府県の信頼関係の構築が必要である。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ついて、支援会議等を通じ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本質的な支援につながるのではないかと考えられる。

国においては、令和5年度に実施した自治体アンケートの中で、社会福祉法上の支援会議の活用に関する意向をたずねているが、上記のことをふまえて、より具体的な実態把握をしてはどうか。ただし、重層事業を実施していない市町村の中には、本人が支援拒否をしているようなケースに対し、現段階で十分な関わりができていない市町村もあり、支援会議の有効性が十分認識されていない可能性もある。したがって、今後の実態把握においては、重層事業を活用せず包括的な支援体制の構築に取り組んでいる市町村を対象に、生活困窮者自立支援法第9条第1項に規定される支援会議の活用状況も含めて、詳細調査を行うのが良いのではないかと考えられる。加えて、災害経験のある市町村を対象に、発災時の情報共有における課題を把握することで、支援会議の有効性、目的、運用のあり方等を検討できると考えられる。

※厚生労働省が令和5年6～7月に実施した「重層的支援体制整備事業に関する自治体アンケート調査」によると、重層事業未実施市町村283件のうち、個別支援にあたって、支援対象者の個人情報の共有が課題になると感じることがあると回答したのは48%、うち、社会福祉法上の支援会議を活用したいと回答したのは74%であった。

論点4

刑務所出所者、難病患者等、都道府県自身が支援の主体となるケース検討を行う場合等の市町村の支援会議への都道府県の出席など、包括的な支援体制の整備に向けて都道府県の参画を促すためには、どのような方策が必要か。

包括的な支援体制の整備に向けては、都道府県に対し、体制整備と個別支援の両面での役割が期待される。

【体制整備について】

包括的な支援体制の整備主体は市町村であり、都道府県が担うのは後方支援である。また、包括的な支援体制の整備は、従来の福祉行政とは異なり、制度や事業に縛られず市町村が自由な発想で独自に取り組むものである。したがって都道府県も、重層事業など制度の枠組みにしばられた一面的な評価や働きかけを行うことがないよう、従来型の市町村への関わりから発想を転換することが求められる。

その上で、都道府県の最も重要な役割は、都道府県内の市町村にとってのハブ役になることである。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、横展開するための方策を考えていく必要がある。また、各市町村の困りごとを把握し、その状況に応じて必要な情報を伝達する、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が期待される。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伝達する役割も重要である。

【個別支援について】

個別支援においては、都道府県もまた重要な支援関係機関の一つである。しかしながら、例えば、子ども子育て分野においては、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課題が指摘されている。

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、支援の方針を市町村の支援関係機関と共有するとともに、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る。

【都道府県が役割を果たすための基盤づくり】

上記のような役割が都道府県には期待されるものの、実態としては、どのような役割を担えばよいのか分からないという都道府県担当者も多い。その背景には、都道府県が包括的な支援体制の整備主体でないために、現場の実態や課題観が分からないということがあるのではないか。都道府県においては、包括的な支援体制整備の取組の実態に関して市町村の現場から学ぶ姿勢が求められるとともに、それが可能な職員配置（専門性、現場に赴くことのできる体制など）が行われるよう、国から、包括的な支援体制の整備において都道府県に期待する役割を明示していくことも必要である。

論点5

各相談支援事業の本来業務として、複雑化・複合化した課題や狭間の課題を抱えるケース等について、多機関と協働して対応に当たることを各法に明記すべきか、また、することができるか。

社会福祉法第106条の2では、「社会福祉を目的とする事業を経営する者のうち、次に掲げる事業を行うもの（中略）は、当該事業を行うに当たり自らがその解決に資する支援を行うことが困難な地域生活課題を把握したときは、（中略）支援関係機関による支援の必要性を検討するよう努めるとともに、必要があると認めるときは、支援関係機関に対し、当該地域生活課題の解決に資する支援を求めよう努めなければならない」と定められている。これを各分野の法律でも受け止める形で規定することは有効と考えられる。

社会福祉法第106条の2の規定を根拠に、多機関協働を担う職員を各部門に配置している市町村もあるが、各分野の法律に明記されることで、多機関協働に向けた市町村の努力がより促進されるのではないかと考えられる。

重層事業の実施の有無に関わらず、地域包括支援センターや相談支援事業所等では、相談対応等の中で、同一世帯の他の世帯員が生活課題を抱えているケースや、狭間の課題を抱えるケースに遭遇することが、現場の実態として一定数ある。現状では、現場の判断で対応していると考えられるが、多機関と協働して対応にあたるのが法律上規定されれば、現場の職員が根拠を持って対応することができ、現場による対応の差や、これまで対応してきた職員の動きにくさは一定程度解消されるのではないかと考えられる。

しかしながら、各相談支援事業が本来業務として、複雑化・複合化した課題や狭間の課題を抱えるケース等に対応するためには、インテークの技術向上やスーパーバイズ機能等が必要と考えられる。重層事業の実施の有無に関わらず、こうした人材育成の仕組みの構築について、国における検討が求められる。

ただし、重層的支援体制整備事業のガイドブックにおいても、その目的の一つに「各分野における対応能力の向上が示唆されており、実際に名張市など、取組が進んだ地域では、その協働のレベルが日常的なコミュニケーションの中に内包される段階も想定されることから、「複雑化・複合化した課題には『多機関協働事業』で対応しなければならない」と誤読されないように工夫することが必要ではないかと考えられる。

以上

令和5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

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

報 告 書

令和6（2024）年3月

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
〒105-8501 東京都港区虎ノ門5-11-2