

包括的な支援体制の整備、重層的支援体制整備事業の課題と今後の方向性について

原田正樹(日本福祉大学)

1.地域福祉(支援)計画の有効活用について

包括的支援体制を構築していくために、各自治体の地域福祉計画に明記して、PDCA による進行管理が必要ではないか。

包括的支援体制は、一度、絵を書けば終わりではなく、実践に基づいて有効な体制に改善していく必要がある。社会福祉法第 107 条改正により、計画に盛り込む事項として「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」が追記されたが、このことの検証と評価が必要である。

また地域福祉計画は上位計画とされたが、介護保険事業計画や障害計画、障害者計画、子ども子育て支援事業計画など分野別計画との整合性がとれておらず、包括的な進行管理ができていないのではないかと懸念される。諸計画をすり合わせることによって理念や施策方針を明確化し、分野別計画そのものを簡素化する、また類似した事業の再編成を促し、会議体をスリム化するなどスクラップすることも必要である。重層事業は屋上屋を重ねるものではないので、当該事業の導入をきっかけに現場の負担を軽減できるよう見直す機会にする視点も重要である。そのために市町村地域福祉計画 及び都道府県地域福祉支援計画の策定ガイドラインを見直す必要があるのではないかと懸念される。その際に都道府県による市町村の地域福祉計画の策定率に大きな差があることも課題である。将来的には地域福祉計画と重層的支援体制整備実施計画は一体的に策定されることが望ましいと考える。

包括的支援体制は「体制」であり、各自治体における仕組みや支援のネットワークである。それを絵に描いた餅にしないために、予算(財源)をつけ、職員を配置し、プログラムを実施していくといった「事業」が不可欠である。その中核が「重層的支援体制整備事業」であるからして、将来的には重層は任意事業ではなく、新しいセーフティネットとして全ての自治体に取り組む事業にしていく必要があると考える。そのため国及び都道府県は、社会福祉法第6条第3項にもとづき、財源確保等の措置を着実に進めていくことが重要である。

2.「社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針」(第106条の3 第2項)の徹底と見直し

○ 当該指針について、より具体的に記載して自治体の理解が得られるようにしていくことは必要である。内容的には法律にもとづき必要事項は記載されているので、研修等により当該内容について徹底し、かつ各事項について実現していくための支援が必要だと考える。そのための役割は国だけではなく、「第六 市町村における包括的な支援体制の整備に対する都道府県の支援」が不可欠である。すべての地域生活課題が市町村で解決できるわけではないので、重層的な仕組みを作る必要がある。例えば、市町村と県との関連でいえば、生活困窮者自立支援の実施主体が福祉事務所であり、重層的支援体制整備事業は市町村であることのねじれも検討する必要がある。現状でいえば都道府県による支援の格差が大きいのではないかと懸念される。従来のような集合研修形式ではなく、市町村ごとのコンサルテーションが求められている。都道府県による後方支援事業の検証・評価が必要である。

○ 生活困窮者自立支援との整合性については、「第四 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」が示されているが、必ずしも「住民に身近な圏域」だけで解決できるものではなく、今回の法改正の内容も踏まえて、包括的支援体制のなかで、どう当該支援を位置づけるかを検討すべきである。

○ 「第五 重層的支援体制整備事業の実施に関する事項」に関連する論点として、「一、二 ロ・参加事業、ハ・地域づくりに向けた事業」において、参加支援とは地域共生社会の理念である「あらゆる住民が役割を持ち、「支える側」と「支えられる側」という従来の関係を超えた関係性を育む」ための大事な支援である。地域づくりも、地域再生を踏まえた幅広い分野との連携協働が求められている。重層事業としての枠組みだけでは非常に狭いものになってしまう。運用に際しては、事業の枠を越えた地域福祉としての取り組みが重要である。

「四 支援会議」は大変重要であるが、「その目的や内容に応じて、実施市町村が開催頻度や開催方法を決定することとなるが、効果的・効率的な開催に努めていただきたい。」では、十分に伝わらない。当該会議の意図や内容、留意点など、自治体が実施できるような具体的な内容が求められる。

「五 人材及び資質の確保について」では、求められる機能や専門性について記述されているが、「このような資質を確保するために、研修の実施や支援者間のネットワークづくり等の人材育成のための取組が求められる」とある。研修等の必要性は言うまでもないが、社会福祉分野等の専門職の養成段階からのカリキュラムの見直しも必要である。また事業の委託にあたっては、人事院勧告と連動する人件費 UP など安心して働ける雇用条件を整備する内容を盛り込む必要がある。

「六 留意点、イ 重層的支援体制整備事業の適切な委託先の選定」では、「一体的な実施が確保されるよう必要な措置を講じた上で、」と記載されているが、自治体によっては、包括的相談支援事業、参加支援事業、地域づくりに向けた事業が縦割りになっている場合が散見される。委託する行政側の進行管理と推進にあたる力量が問われる。そのためにも事業担当だけが抱え込むのではなく、関係者による協議ができる場を踏まえた計画化が必要ではないか。

○ また包括的支援体制や重層的支援体制整備事業は、地域包括ケアシステムと比べて、社会福祉法人(福祉施設)や関連事業者の役割が不透明であるという指摘もある。社会福祉法第106条の2(事業者の責務)を具体的にすることの検討が必要ではないか。また医療や保健分野との具体的な連携内容が不十分である。指針では「第七 災害対応や感染症対策等の状況への対応」が追記されたが、日常での医療、保健分野との連携や今日的な政策動向からすれば、居住支援や教育、司法など他分野との多機関協働の具体的な仕組みや事業化が必要ではないか。

そのうえで、包括的支援体制と地域包括ケアシステムの有機的な連携を「普遍化」という理念だけでなく、具体的に進める必要があるのではないか。たとえば重層的支援体制整備事業と生活支援体制整備事業を有機的に推進するためのガイドラインなどがあると効果的である。

以上