

第8回地域共生社会の在り方検討会議 提出意見

生駒市 特命監 田中明美

社会福祉法(昭和26年法律第45号)第106条の3において、包括的な支援体制の整備を努力義務として課された主体である市町村の視点から、自治体における取組の現状等も踏まえ、包括的な支援体制の整備について、以下意見を述べる。

1. 総論

包括的な支援体制の整備は、複雑化・複合化した課題に対応する支援者のスキルの向上、世代や分野を超えた新たな連携体制の構築、庁内に横串を刺して行う地域課題の解決に向けた施策の立案など、様々なアプローチを戦略的に組み合わせて実施するものである。

各地域の現状や今後目指す姿によって取り組むべき施策は多様であるはずであり、重層的支援体制整備事業も、社会福祉法第106条の4において必須事業ではなく任意事業として規定されていることから分かるとおり、本来は、包括的な支援体制を整備するための数ある手法の一つとして用意されたものである。

したがって、重層的支援体制整備事業は、各自治体において、既存の支援体制、地域資源の掘り起こしの状況、地域の現状を踏まえて、その枠組みを活用する必要があるか否か、また、活用する場合にはどのような戦略の下で実施するかを検討を行った上で取り組まれるべきものである。また、例えば、人的資源・地域資源に制約がある小規模な町村においては、自治体が希望する場合には、サービス提供や生活支援、地域活動の機能を1つの拠点に集約し一体的に行うなど、重層的支援体制整備事業という形ではなく、コンパクトな包括的な支援体制を目指すことも考えられる。

しかしながら、そうした検討を十分に行えている自治体は多くなく、交付金を得られるので人件費に充てるためにとにかく形だけ整えるというケースや、周囲の複数自治体が取組を始めたためにやむなく始めたというケースもあるように聞き及んでいる。そうした自治体の多く

は、既存事業を集めて予算書上の統合はしたものの、実態としては、従来の事業の他に効果的な取組を企画立案するところまではできていないのが実情である。

他方、重層的支援体制整備事業という枠組みにとらわれず、これまで構築してきた地域包括ケアシステムを基に、高齢者のみならず「にも包括」や子ども、ひきこもり、生活困窮や孤独・孤立対策にまで幅を広げ、従来の取組の中から重なり合いを見出し、連携しながら、包括的な支援体制を整備している自治体もある。

令和3年4月より重層的支援体制整備事業が開始され、年々、本事業に取り組む自治体は増えているが、本事業の効果を単に実施自治体数の多寡で測るのではなく、各自治体が、本来の事業趣旨を理解した上で関係者とビジョンを共有しながら、中長期的なスパンの成果や到達点をイメージし、具体的な取組を実施できているかに着目する必要がある。

こうしたことから、重層的支援体制整備事業の実施自治体における実効性のある取組を推進していくための評価の在り方を検討するとともに、重層的支援体制整備事業を活用せず、包括的な支援体制の構築をすすめている自治体の評価やインセンティブ等についても議論する時にきているのではないかと考える。

2. 重層的支援体制整備事業の評価の在り方について

重層的支援体制整備事業の実施に当たっては、実施計画を作成することとされており（社会福祉法の規定上は努力義務）、それにより PDCA サイクルを回しながら事業を実施することが求められている。しかし、実施計画の策定ガイドラインにおいて、事業目標・評価指標については「包括的相談支援事業における相談受付件数」「参加支援事業の支援対象者数」等が例示されているに留まり、また、議論に時間を要することを理由に、事業目標、事業評価・見直しに関する事項については、事業開始時点においては任意の記載事項とされている。

事業目標の検討・明確化が十分でないまま事業に着手することは、地域での議論やボトムアップの視点を重視する本来の事業趣旨からはありえず、上述のとおり、十分な議論を経ずに事業を開始した自治体では効果的な施策の実施につなげられていないケースも散見される

ことから、この点の見直しが必要と考える。

加えて、自治体においては計画を策定するだけでなく、PDCA サイクルを回し、関係者で議論しながら実効性のある見直しを行う必要がある。重層的支援体制整備事業に取り組む自治体では、見直しの議論の場を定期的に設ける等、様々な方法で点検を行うこととしていると思われるが、自治体がそれぞれの地域に合った方法を検討できるよう、国において、各自治体の見直し状況や方法等を調査・把握し、自治体に提供することも考えられるのではないかな。

また、評価指標については、PDCA サイクルを回していく際に活用できるよう、国として充実・精緻化していくことを検討いただきたい。その際、移行準備事業中の期間と本格実施以降とでは、見るべき視点が変化していくことに留意することが適当と考える。

例えば、移行準備期は、庁内外の関係者の理解を得るための説明会や研修会などを開催しながら、目指すべき姿・ビジョンの共有を図るとともに、地域の受け皿・議論できる体制を整えていくこと等が重要になることから、会議の開催数や参加者数、拠点数といった定量的な指標で評価することが効果的である。

他方、本格的に事業を実施していくフェーズに入り「成熟」していくにつれて、関係者間でビジョンの共有がされ、各機関・各人が担うべき役割が明確になると、例えば、「重層的支援体制整備事業における支援会議」という形式をとらなくても自然と連携・協働して地域の課題に対応できるようになることが想定される。包括的支援の概念・体制が地域に定着したことで、重層的支援体制整備事業の事業として切り出す必要性が減じていくことは、1つの理想的な道程であり、「回数や数が多いと良い」という評価軸のみで機械的に評価することが難しい場合が生じてくると考える。

この場合は、重層的支援体制整備事業に限定せず、包括的な支援体制が整備されているかという観点での評価が必要となり、地域の関係者がそれぞれどのように連携できているか、どのような課題を感じているか等をアンケート等により定期的に把握するなど、定性的な評価も必要となる。また、関係者の意見の汲み取りや対話・協議が少なく重層的支援体制整備事業の担当課・担当者が孤立したり空回りしたりしている自治体もあるため、その場合にも振り返

る場を設け、随時に軌道修正できる仕組み・体制となっているかが重要である。

なお、定量的・外形的な指標だけでなく、定性的な評価の観点を整理することで、重層的支援体制整備事業の実施自治体であるか否かにかかわらず包括的な支援体制の整備の進捗状況の管理・検証に活用することができ、重層的支援体制整備事業に限らず必要な取組を実施して包括的な支援体制を整備している自治体にインセンティブを付与することも可能になる。また、重層的支援体制整備事業の未実施自治体において、同事業の枠組みを活用する必要があるか、検討する際の参考指標となることも期待される。

3. 重層的支援体制整備事業における多機関協働について

多機関協働事業については、運営のハブとなる役割（推進員）を、自治体の重層的支援体制整備事業の担当課職員が担う場合と社会福祉協議会等の外部に委託する場合があるが、いずれの方法で行う場合にも、当該推進員には、分野を超えた幅広い課題を取り扱うための関係各者との調整能力やファシリテーション能力、そして総合的な「人間力」が求められる。

支援会議の構成員が、「困りごとが生じた際には支援会議で話したい」「支援会議に出れば解決の糸口が得られる」と思えるような雰囲気づくりやコーディネートができる推進員を配置できるか否かが多機関協働の成否に大きく影響する。このため、適材適所での人員配置が肝要であり、例えば、従来から他機関との連携に力点を置いて職務を果たしてきたことで、職員をはじめとして各所から信頼を得ている者等を配置することが望ましいと考える。なお、適切な人材を確保するべく、理事者を含む庁内の理解を得るための説明責任を果たすことが担当者やその管理職には求められる。

外部に委託する場合については、自治体内で特定の課が担うよりもフラットに各部局と対話し得るというメリットがある反面、広い視野で多分野と連携した取組を企画・実施することは地域や庁内の実情を熟知した自治体職員でなければ難しいことから、安易に委託するのではなく、受託者との連携・バックアップをはじめとした主体的な関わりをし続けなければならないことにも留意する必要がある。

また、多機関協働の機能については、前項でも触れたとおり一定程度体制が整い、定着していくにつれて、果たすべき役割が小さくなっていくことが想定される。その場合において、漫然と従来の取組を繰り返すことは各関係者に不要な負担をかけることになりうるため、事業の縮小(会議の開催頻度の減少等)も選択肢の一つである。他方で、比較的短い期間で人事異動がある自治体職員だけでなく、介護や福祉・児童関係の専門職においても法人内異動や退職等があることから、人の入れ替わりに伴い、改めて規範的統合・協働関係の構築が必要になることがありうる。この場合には、縮小した事業を再度拡充することも検討すべきであり、一定の水準を確保するために状況に応じた工夫が必要となる。その検討に当たっては、前項で述べた評価指標の設定が不可欠であることも改めて付言する。

4. 重層的支援体制整備事業における参加支援について

参加支援事業は、「支え手」「受け手」という関係を超えて多様な主体が参画して地域をともに創っていくという地域共生社会の実現に直接的に資する最も重要な取組の1つと捉えている。しかし、実態は、既存事業の予算の付け替えに留まっている自治体もあると聞いており、そのような自治体においては、改めて何をもって参加支援なのか、こういったアウトカムを求めているのかを関係者で議論し共有することから始めるべきである。

また、参加支援事業では、既存のメニュー(受入れ先)の範囲内で当てはめていくだけでなく、本人のニーズや関心に応じて新たな参加機会の創出につなげていくことも必要であることから、参加支援事業に携わるメンバーは、重層的支援体制整備事業における地域づくり事業との連携まで関わることでできるメンバーであることが望ましいと考える。特に、商工観光関係者及び福祉関係者が連携し、地域の基幹産業の人手不足と参加支援を掛け合わせて相乗効果を生み出している事例もあり、個人の課題と地域課題の両方の視点で取り組む工夫を促進していくことが重要である。

また、参加支援事業で社会参加をする者は、ひきこもりや障害グレーゾーンの状態にある者をはじめとして様々な者がおり、中には対人の関わりが苦手であるといった者もあり、参加す

る先の活動の創出の仕方や切り出しの仕方に工夫が必要な場合がある。併せて、参加する先の企業や団体等に対して、特性や適切な接し方・活かし方への理解を促進するための啓発も重要である。これまでも、重層的支援体制整備事業と他分野との連携通知が各種発出されているところ、福祉・労働・地方創生・産業活性化等、様々な観点での国の省庁間での連携・啓発を引き続き実施いただきたい。

行政内外の多様な主体の関わりが不可欠であるところ、自治体には各種法令・制度に基づく協議会やプラットフォームが既に多数設置されている中で、既存の協議体を活用して参加支援事業を実施することは1つの手段として考えられる。例えば、本市を含めて孤独・孤立対策推進法(令和5年法律第45号)に基づく地域協議会と参加支援事業との連携を構想している例もあるところ、地域資源の差などからそのままの形で展開することは難しい面もあると考えるが、そのような事例を収集し、効果的・効率的な運営の方法を国として横展開いただきたい。

5. 庁内連携について

前項で、地域の課題解決と掛け合わせて実施することの重要性を述べたが、庁内に、各分野で把握・直面している地域課題を共有する場を設け、その上で、課題感の重なり合いや協働して取り組むべき事業を議論することが重要と考える。

また、各分野の制度改正により、多分野での連携の工夫はしやすくなっており(例えば、介護予防の分野では、令和6年8月に地域支援事業の実施要綱や介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインが改正され、柔軟な運用が可能になっている。)、そのような情報の共有を図ることも協働する上で不可欠と考える。

厚生労働省老健局が実施している「地域づくり加速化事業」(介護予防・日常生活支援総合事業等を通じた地域づくりに課題を抱える市町村の伴走支援を行う事業)において多数の市町村を支援してきた経験上、庁内外の連携や対話が十分でないために適切な課題分析・事業実施ができておらず、担当者に思いがあってもアクションができないというケースが多い。そのような場合は、外部から支援者が入り、課題整理・規範的統合を図ることで事業の方向性や

実施体制を整えることが効果的である。包括的な支援体制の整備においても、課題を感じている自治体に伴走支援する仕組みを国において検討するべきと考える。

なお、その際、介護予防・日常生活支援総合事業等を軸とすることが明確な地域づくり加速化事業においても1年間の支援では足りないことが多いため、包括的な支援体制の整備という関係者・関係分野の幅広い事業の伴走支援を行うに当たっては、複数年度での支援を基本とすることが適当である。

6. 都道府県の市町村への支援について

現在、各都道府県においては、都道府県地域福祉計画等に基づき、市町村への支援が行われており、社会福祉協議会等とも連携しながら、研修会の開催や個別市町村への助言・情報提供などのサポートをされている。

これまで述べてきたように、重層的支援体制整備事業の実施を要するか否かも地域によって「正解」は異なり、また、評価指標も定まっていないため、支援を行う都道府県にとっての難易度も高いものと思料するが、都道府県においては、形式面の指標（計画策定状況や、重層的支援体制整備事業の実施自治体数等）を過度に重視せず、各自治体内で部局間及び地域の関係者との意思疎通が図られているかに着目すべきと考える。その上で、包括的な支援体制の整備に向けた方向性を地域で共有することができていない場合や、具体的な取組に結び付いていない場合に市町村に寄り添った支援が必要である。ここでの支援の内容は、前項で述べた伴走支援とも共通する部分が多いと考えており、（伴走支援が行われる場合には）都道府県が積極的に関与しノウハウを共に身につけていくことが重要である。

また、介護保険制度における生活支援体制整備事業では、民間企業等の地域の主体と市町村や生活支援コーディネーター等との接続を促進するために国や都道府県単位のプラットフォームの構築を進めている。これと同様、地域特性に応じた多様な取組を協働して創出していくために、重層的支援体制整備事業等の担当者同士及び地域資源をつなぐ場を都道府県が構築し、包括的支援体制整備のコミュニティを拡大していく支援も考えられる。