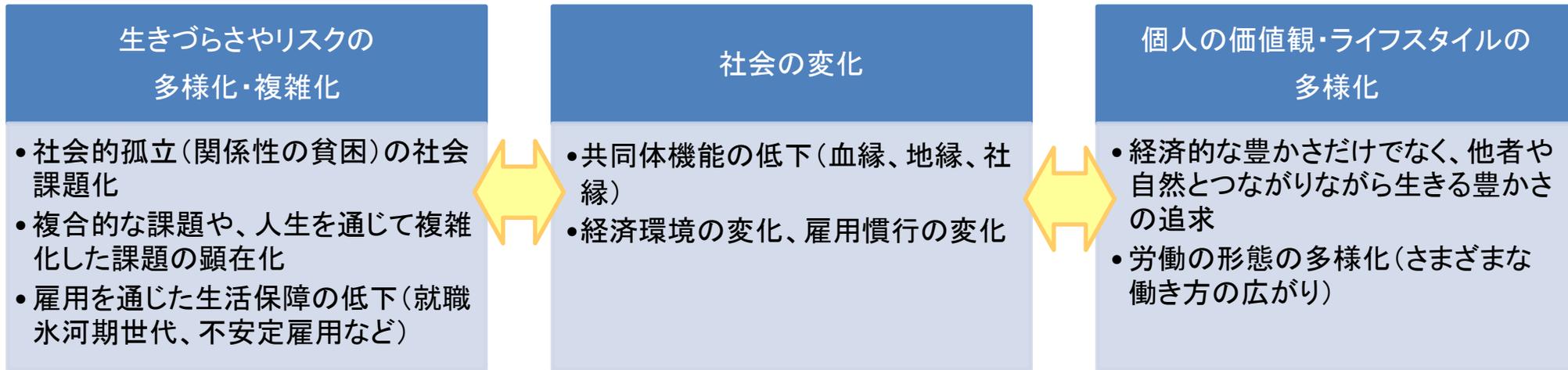


包括的な支援について①

これまでの社会福祉政策の枠組みと課題

- 日本の社会福祉政策は、人生において典型的と考えられるリスクや課題を想定し、個々のリスク・課題の解決を目的として現金・現物給付を行うという、基本的なアプローチの下で、公的な福祉サービスの量的な拡大と質的な発展がみられ、経済的な意味での生活保障やセーフティネットの確保が進展した。
- 一方で、専門性は高まったものの、対象者別の仕組みとなり、8050問題のような複合的なニーズに柔軟に対応できない、人生を通じた一貫した支援が受けられないといった課題が指摘されている。

個人を取り巻く環境の変化



- 元来、個人の人生は多様かつ複雑であるが、近年、その多様化・複雑化が一層進んでいると言えるのではないか。
- 典型的なリスクに対応する従来の枠組みの延長・拡充のみでは対応に限界があるのではないか。
- 一人ひとりが、課題を抱えながらも、自律的(※)な生活を継続していくことを支援する機能の強化が求められるのではないか。

(※)自律・・・個人が主体的に自らの生き方を追求できる状態にあること

- 人びとの暮らしや地域のあり方が多様化している中、地域に生きる一人ひとりが尊重され、多様な経路で社会とつながり参画することで、その生きる力や可能性を最大限に発揮できる「地域共生社会」の実現を目指す。
- 2040年には、人口減少・少子高齢化がさらに進展し、単身世帯が4割、就職氷河期世代の高齢化等の状況にも直面。地縁・血縁による助け合い機能が低下する中、従来のタテワリの制度では複合化・複雑化した生活課題への対応が困難となる。このため、①丸ごと相談（断らない相談）の実現、②地域共生に資する取組の促進、③高齢者も障害者も利用できるサービスの推進について検討を行う。

I 丸ごと相談（断らない相談）の実現

- ◆ 8050問題など、世帯の複合的なニーズやライフステージの変化に柔軟に対応できるよう、新たな制度の創設を含め、包括的な支援体制の構築に向けた方策を検討（制度別に設けられている各種支援の一体的実施）

今回ご議論いただく点

- ・「断らない」相談支援
- ・多様で継続的な「出口支援」（社会参加・就労支援、居住支援など）
- ・地域における伴走体制の確保

※あわせて、就職氷河期世代等への支援の強化を検討

- ・生活困窮者への就労準備支援事業等の全対象自治体での実施の促進
- ・地域におけるひきこもり支援の強化

II 地域共生に資する取組の促進

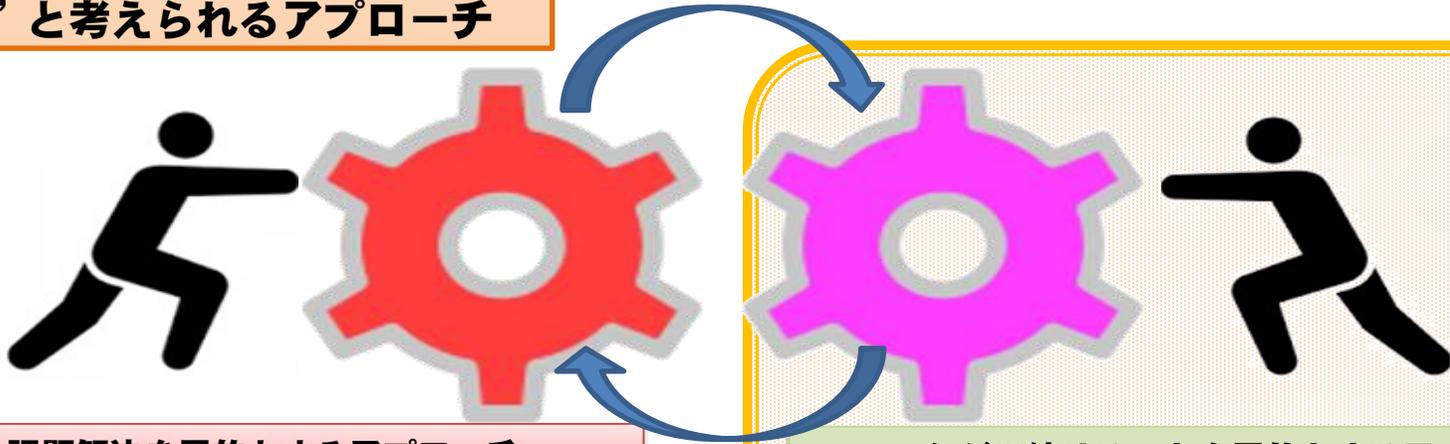
- ◆ 地域住民をはじめとする多様な主体がつながり、活動する地域共生の取組の促進
 - ・地域活動が生じるプラットフォームの形成・展開の支援等
 - ・民間からの資金調達の促進
 - ・NPO、社会福祉法人等の多様な主体による事業の促進
 - ・地方創生施策、住宅セーフティネット制度との更なる連携や農福連携の一層の推進など他省庁との連携策を促進

III 高齢者も障害者も利用できるサービスの推進

- ◆ 高齢者も障害者も利用できるサービスの推進
 - ・介護分野・障害分野の実態を踏まえた社会参加や就労的活動を含むサービス・支援

1. 対人支援におけるアプローチについて

支援の“両輪”と考えられるアプローチ



具体的な課題解決を目的とするアプローチ

- 本人が有する特定の課題を解決することを目的とする
- それぞれの属性や課題に対応するための支援(現金・現物給付)を重視した制度設計
- 本人の抱える課題や必要な対応が明らかな場合には、特に有効

つながり続けることを目的とするアプローチ

- 本人と支援者が継続的につながることを目的とする
- 暮らし全体と人生の時間軸をとらえ、本人と支援者が継続的につながり関わるための相談支援(手続的給付)を重視した制度設計
- 生きづらさの背景が明らかでない場合や、8050問題など課題が複合化した場合、ライフステージの変化に応じた柔軟な支援が必要な場合に、特に有効

共通の基盤

本人を中心として、“伴走”する意識

個人が自律的な生活を継続できるよう、本人の意向や取り巻く状況に合わせ、2つのアプローチを組み合わせることが必要なのではないか。

モデル事業における新規相談者の状況

- 多機関の協働による包括的支援体制構築事業の実績(平成30年10月末時点)において、支援対象者のうち、2つ以上の課題を抱えているものが全体の60%、3つ以上が全体の34%であり相談者の多くが複合的な課題を抱えている。
- また、課題内容には、経済的困窮が最も多く、次いで障害(疑い含む)、家族関係、就労不安定・無職、ひきこもり・孤立・ニートなど、個人だけでなく世帯全体が課題を抱えている相談者もいる。

多機関の協働による包括的支援体制構築事業

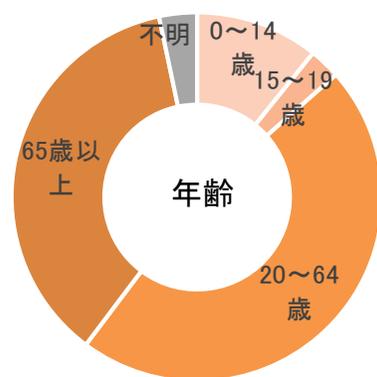
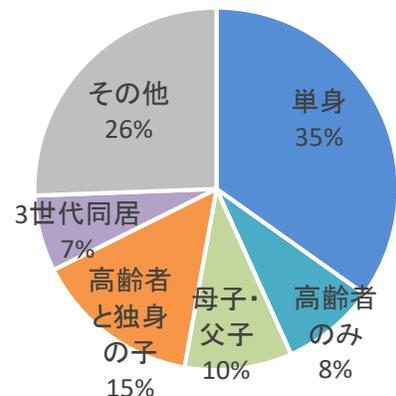
実施自治体数	117
実績報告自治体数(平成30年10月末現在)	79

<支援対象者の状況>

支援対象者数(人)	4,724
支援対象世帯数(世帯)	3,639

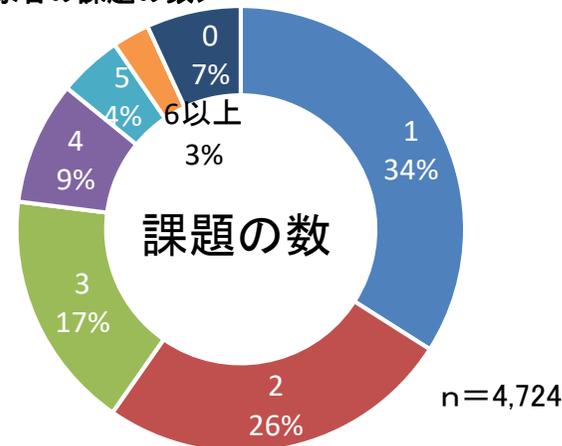
男性	2,326
女性	2,368
不明・その他	30

单身	高齢者のみ	母子・父子	高齢者と独身の子	3世代同居	その他
1,269	306	347	539	247	931



※世帯類型の「单身」は1人暮らし世帯。「高齢者のみ」は2人以上の高齢者で構成されている世帯

<支援対象者の課題の数>



<支援対象者の課題の内容(複数回答)>

課題の内容	件数	割合
経済的困窮等	1,786	37.8%
障害(疑い含む)	1,627	34.4%
家族関係(DV等)	1,179	25.0%
就労不安定・無職等	1,043	22.1%
病気・けが	954	20.2%
ひきこもり・孤立・ニート	866	18.3%
認知症・介護	694	14.7%
ゴミ屋敷・近隣トラブル	557	11.8%
住まい不安定	367	7.8%
養育困難等	281	5.9%
その他	260	5.5%

(参考)モデル事業における複合的課題等の実事例

- 多機関協働モデル事業を実施する自治体等に対し、顕在化しがたいニーズ(「8050」や「ごみ屋敷」状態にある者など)の把握を依頼したところ、関係機関が、8050問題、親の介護と子育てを同時に行っているダブルケア、不登校、ひきこもり、ニート、ごみ屋敷等複合的課題を抱える事例を把握しており、ケースによっては、対応に苦慮している様子が明らかになった。

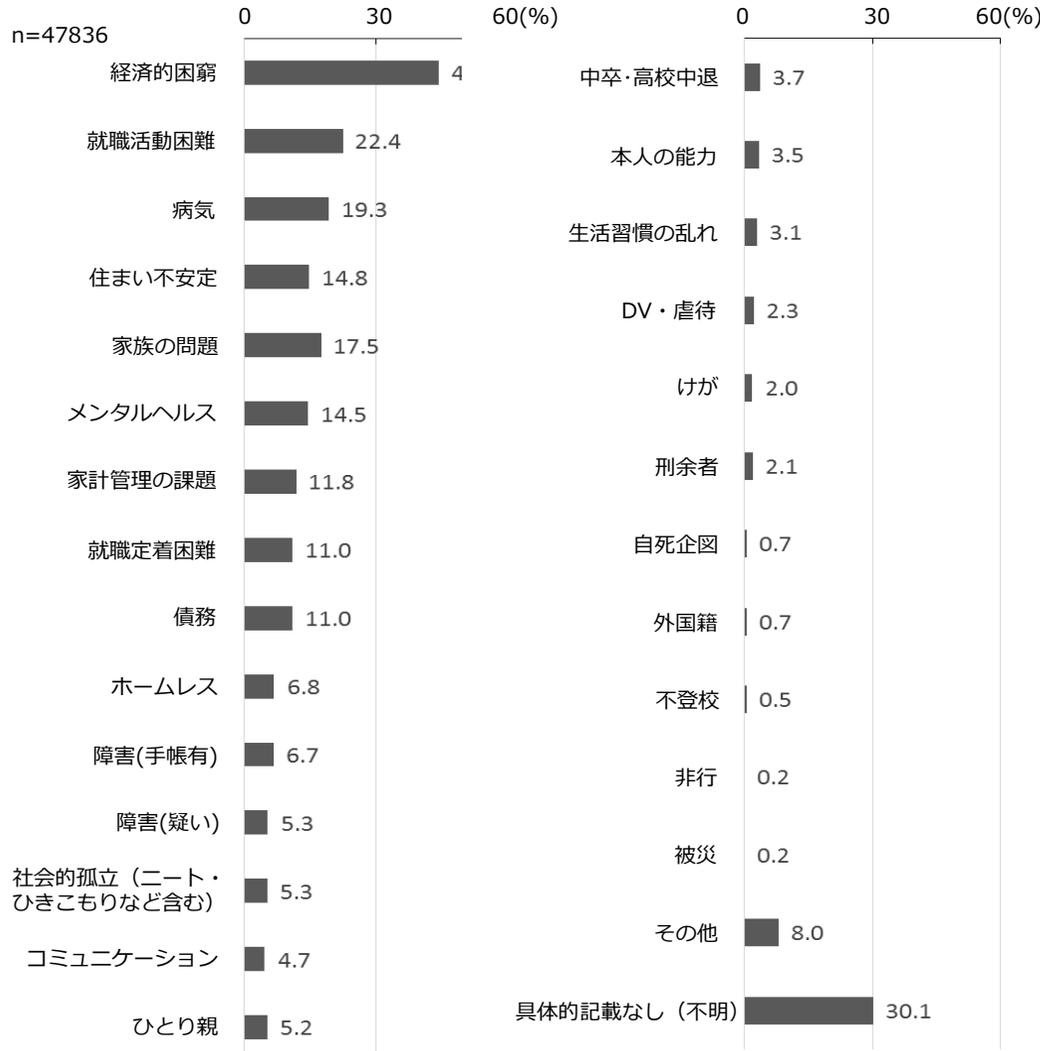
県市名(人口)	調査の概要(手法等)	調査結果の概要
山形県山形市 (25万3千人)	市内全ての地域包括支援センター(13か所)および居宅介護支援事業所(66か所)に対し、調査票を送付(回収率70%)。	「8050」を、「65歳以上の親と、無職で親の年金で生活する子がいる世帯」と定義。回答があった事業所(56か所)において、支援をしている6,198世帯のうち、132世帯(2.1%)に該当世帯があった。このうち、約半数はケアマネジャー等が対応に苦慮しており、今後、「福祉まるごと相談員」(相談支援包括化推進員)と連携して支援することとしている。
栃木県栃木市 (16万人)	市内の居宅介護支援事業所53か所のうち15か所、相談支援事業所21か所のうち4か所に対し訪問。後日、調査票を回収。	①親の介護と子育てを同時に行っている:35世帯。②80歳以上の親と50代の無職未婚の子が同居している:75世帯。③不登校、引きこもり、ニートなど18~20歳の生活支援を必要としている:14人。④障害の疑いがあるが手帳申請や受診を拒否:53人。⑤ごみ屋敷に暮らしている:65世帯。
三重県名張市 (8万人)	市内全ての「まちの保健室」(直営による地域包括支援センターのブランチ)全15か所に照会。	①親の介護と子育てを同時に行っている:32世帯。②65歳以上の親と50代前後の無職未婚の子が同居している:19世帯。③18~20歳で、児童養護施設を利用したくても年齢要件で利用できない:2人。④支援拒否がある:22人。⑤ごみ屋敷に暮らしている:36世帯。
三重県伊賀市 (9万4千人)	全ての地区民児協に依頼し、全民生委員・児童委員に調査票を配布。(回収率93%)	①ひきこもり状態やニートであると思われた人:132人。②生活困窮状態で何らかの福祉的支援が必要と思われるが、支援を受けていない人:40人。
大阪府豊中市 (40万4千人)	社協を除く「福祉ごみ処理プロジェクト」に参画する機関(※)に調査票を配布。	「ごみ屋敷」を176件把握し、多機関連携のない137件について改善が図られていなかった。(※地域福祉課、消防局、保健予防課、障害福祉課、高齢者支援課、福祉事務所、環境業務課、住宅課、地域包括支援センター、社協)

各制度等における複合的課題等について①

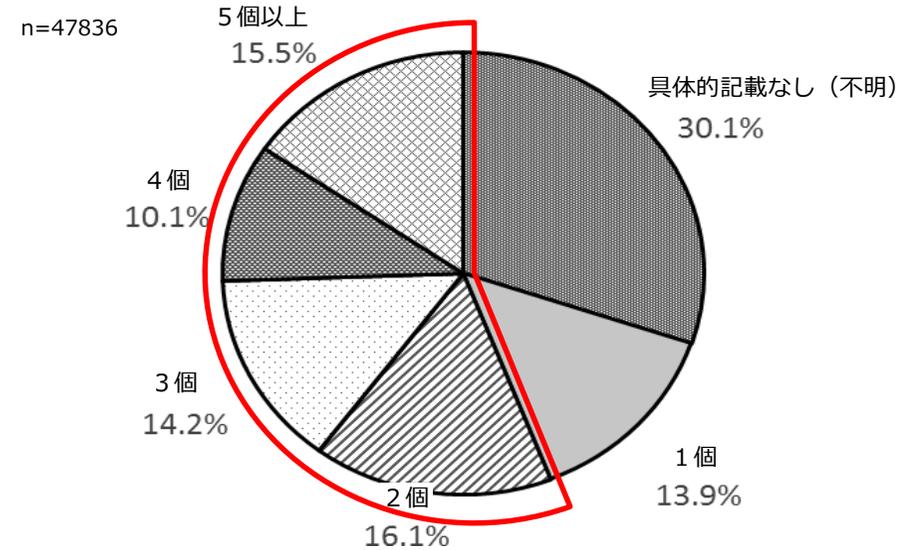
(生活困窮者自立支援制度)

□ 相談に訪れる人の抱える課題は経済的困窮をはじめ、就職活動困難、病気、住まい不安定、家族の問題など多岐にわたり、複数の課題を抱える者が半数を超える。

1. 新規相談者の特性(抱える課題)



2. 左の各項目の該当個数



(出典)平成28年度社会福祉推進事業「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績の分析による支援手法向上に向けた調査研究事業」(みずほ情報総研株式会社)。調査対象118自治体の平成28年4月～平成28年12月の新規相談受付47,836ケースについてグラフ化したもの。

各制度等における複合的課題等②

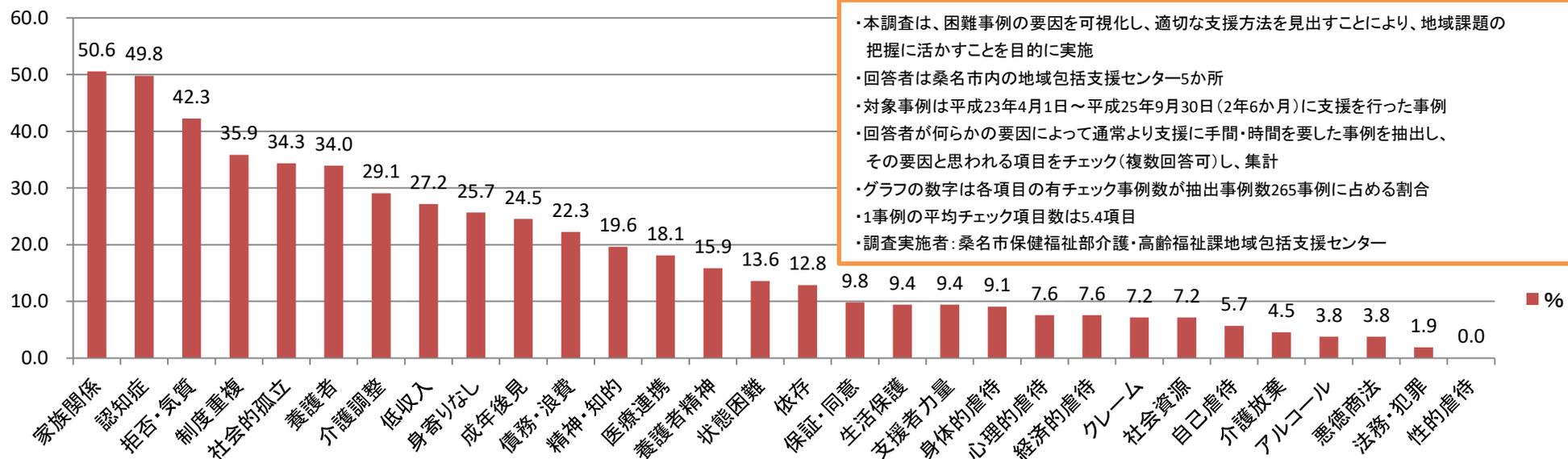
(介護保険制度(桑名市地域包括支援センターの調査を例に))

- 地域包括支援センターにおける困難事例(何らの要因によって通常より支援に手間・時間を要した事例)の要因を調査。
- その調査結果によれば、
 - ① 家族関係、認知症、拒否・気質等多様な要因が挙げられるとともに、
 - ② 1事例あたり平均5.4項目の要因(抽出事例265事例に対し要因項目1,437項目)となっており、複数の要因が複雑に絡み合い、事例への対応をより困難化している状況が見られる。
- また、調査結果から、地域課題として、家族、親族、地域との関係が希薄で支援者の不在の事例が困難化している状況等(※)が見えてきている。

(※)調査結果から見えてきた地域課題

①家族、親族、地域との関係が希薄で支援者が不在の事例が困難化している、②支援にあたる家族、親族の不在は、医療同意、身元保証、身元引受で支障をきたしている、③支援にあたる家族、親族の不在に本人や養護者の認知症、精神疾患、拒否・気質等がある、④複数の要因が絡み合っ事例をより困難化させている、⑤解決には経済状況の改善、制度の重複利用、法律職との連携等、専門外の支援が必要、⑥通常の支援では経験しない分野の課題、支援担当者が明確でないグレーゾーンの存在、セーフティネット機能の発動、限られた時間での対応等、少数でも難易度の高い事例がある

桑名市における困難事例要因調査結果 ～細分類項目別～ (2013.11.1調査)



各制度等における複合的課題等③

(障害者総合支援制度(埼玉県での調査を例に))

- 障害者に対する相談支援について、その体制に関する実態調査によれば、
 - ・ 2008年度調査と2018年度調査を比較すると、困難事例の問題領域は各分野において総じて拡大し、虐待、ひきこもり、学校教育の順で拡大幅が大きくなっている。
 - ・ また、障害福祉分野以外の学校教育、ひきこもり、住居、人間関係、収入といった分野も拡大しており、相談支援事業において、他分野に関する対応困難事例が増加している状況が見られる。

埼玉県での相談支援体制実態調査の概要

○2008年度調査

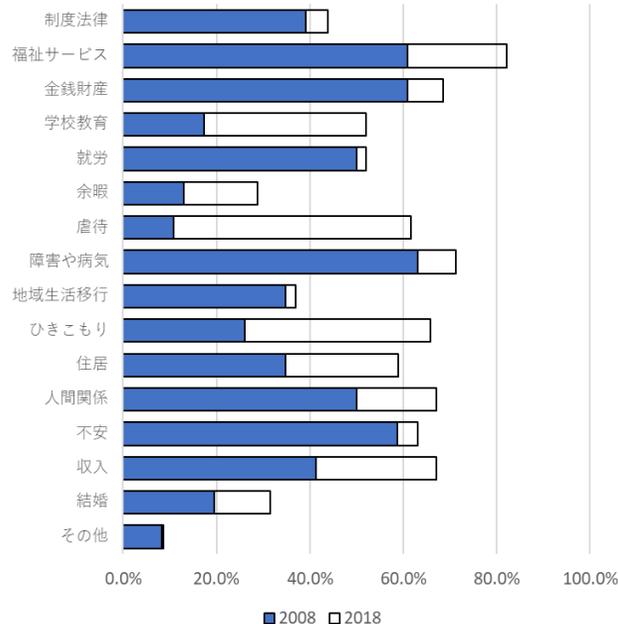
- ・ 埼玉県内の相談支援事業所の2007年度実績を調査
- ・ 委託相談支援事業所67事業所の内52事業所が回答

○2018年度調査

- ・ 埼玉県内の基幹相談支援センター及び委託相談支援事業所の2017年度実績を調査
- ・ 基幹相談支援センター及び委託相談支援事業所、91事業所が回答
- ・ 基幹のみ2事業所、基幹と委託16事業所、委託のみ71事業所、2事業所が不明

分析結果

(1) 困難事例の問題領域の比較



(2) 問題領域の数の平均値

困難事例ありと回答した事業所(2008年46事業所、2018年73事業所)を対象に、問題領域数の平均値を分析した結果、10年間で2領域増加している傾向にあった。

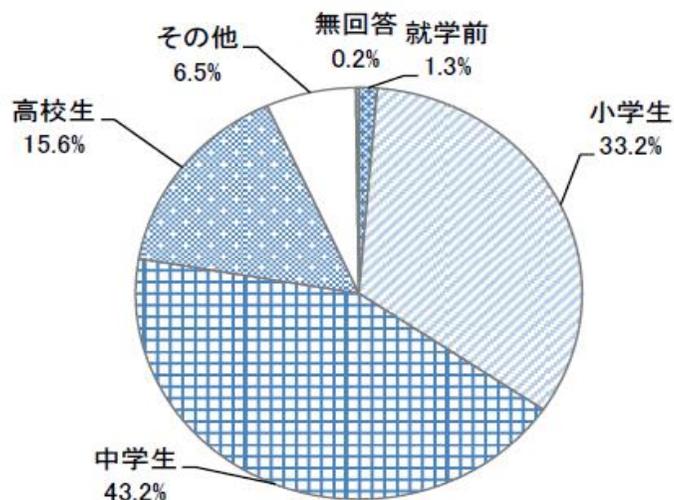
2008年	6.4
2018年	8.6

各制度等における複合的課題等④

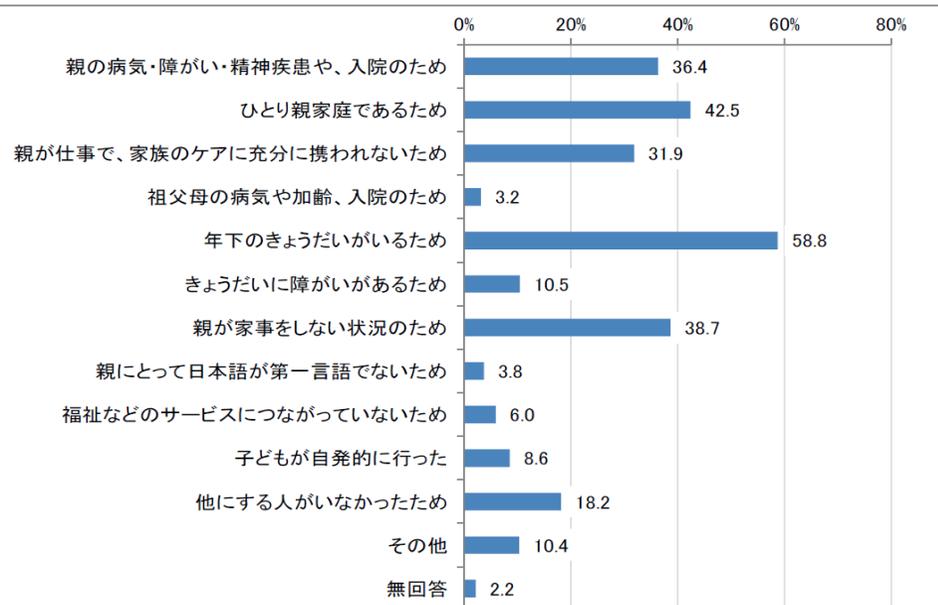
(子ども分野(ヤングケアラーの調査を例に))

- 家族にケアを要する人がいることで、家事や家族の世話をを行う子ども(ヤングケアラー)の実態調査によれば、就学前の子どもであったり、精神疾患や依存症などの母や父のケアをしている子どもなども見られ、多様な状況がうかがわれる。
- また、同調査における支援団体からのヒアリング結果によれば、以下のような現状と課題が認識されており、その世帯が孤立しやすい状況にあるとともに、子どものみならずその世帯全体の課題に対するアプローチが求められている。
 - ・ 子ども自身が声をあげることが難しい。精神疾患について、社会の理解が進んでいるとは言えない現状もあり、より語れない、孤立しやすい
 - ・ 家族構成の把握まではするが、家族ひとりひとりの状況を把握するまでには至らず、家族のケアまでは考えられていない。ただ最近では、アウトリーチが少しずつ増え、生活の場が見えてきたので、家族のケアの視点も徐々に広がりつつあるのではないかと感じる
 - ・ 今は、親の支援と子どもの支援が分かれており、連携ができていないと感じている。ケア対象者の症状の種別に関わらず、教育、医療、保健、福祉等が横断的につながることが必要である

ヤングケアラーの子ども属性(学年) (n=906)



ケアをすることになった理由(複数回答) (n=906)



各制度等における複合的課題等⑤

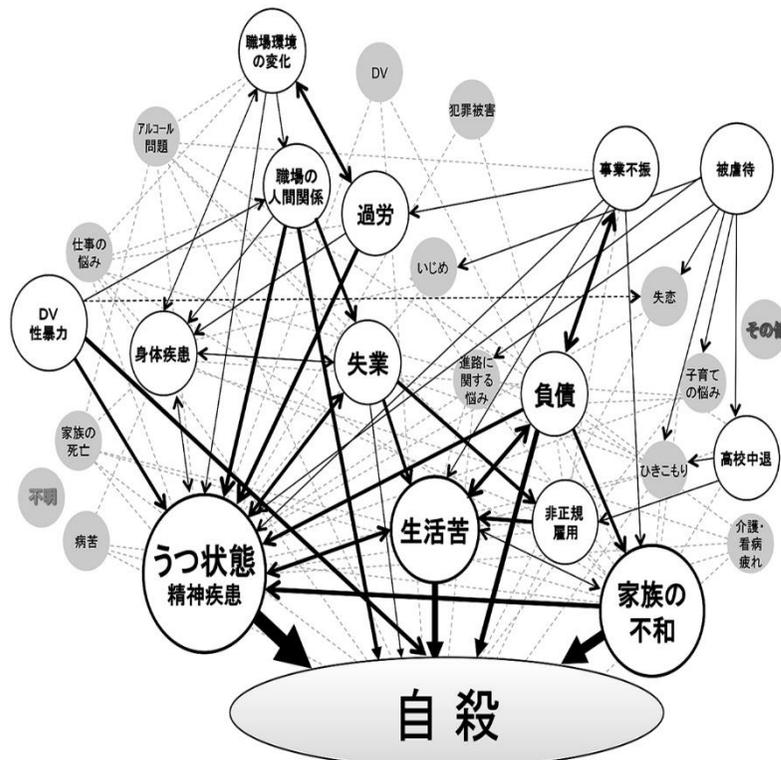
(自殺対策(自殺既遂者))

○民間団体が自殺で亡くなった方の遺族の協力を得て行った調査によれば、

- ・ 潜在的な自殺の危機要因となり得るものは69個
 - ・ 自殺で亡くなった人が抱えていた危機要因の平均個数が3.9個
 - ・ 最初の危機要因の発現から自殺で亡くなるまでの期間の中央値は5.0年、平均値は7.5年
 - ・ 亡くなる前に、行政や医療等の何らかの専門機関に相談していた方が約70%
- 等といった結果が示されている。

○ こうした調査結果からは、自殺に至るまでのプロセスにおいて、様々な危機要因(課題)が複合的に絡み合い、経時的に変化・複雑化している状況が見られるとともに、個々の課題に対応するための支援とあわせて、本人に継続的に関わり続けるための支援の必要性が示唆されていると考えられる。

自殺の危機経路



自殺の危機要因となり得るもの

健康問題 (531)

身体疾患(腰痛)(18)、身体疾患(その他)(88)、うつ病(274)、統合失調症等(97)、アルコール問題(34)、病苦(17)、認知症(2)、出産(1)

経済・生活問題 (414)

倒産(11)、事業不振(60)、失業(57)、就職失敗(23)、生活苦(66)、負債(多重債務)(82)、負債(住宅ローン)(10)、負債(その他)(31)、借金の取り立て苦(26)、連帯保証(20)、経営の悩み(6)

家庭問題 (354)

家族間の不和(親子)(71)、家族間の不和(夫婦)(76)、家族間の不和(その他)(17)、家族との死別(自殺)(22)、家族との死別(その他)(30)、家族の将来悲観(6)、離婚の悩み(47)、被虐待(当時)(4)、DV被害(19)、育児の悩み(30)、介護・看病疲れ(24)、親の不仲・離婚(6)、妊娠・不妊の悩み(1)

勤務問題 (366)

仕事の失敗(39)、職場の人間関係(95)、職場環境の変化(配置転換)(43)、職場環境の変化(昇進)(17)、職場環境の変化(降格)(6)、職場環境の変化(転職)(19)、休職(13)、過労(69)、職場のいじめ(11)、仕事の悩み(51)、定年退職(3)

学校問題 (95)

進路の悩み(入試)(7)、進路の悩み(その他)(22)、学業不振(8)、いじめ(4)、教師との関係(15)、他生徒との関係(15)、ひきこもり(16)、不登校(6)、教師からの叱責(1)

男女問題 (37)

結婚をめぐる悩み(6)、失恋(16)、不倫の悩み(13)、恋人の自殺(1)、性同一性障害(1)

その他

犯罪発覚(3)、犯罪被害(7)、後追い(1)、心中(8)、近隣関係(15)、将来生活への不安(29)、単身赴任(2)、災害(その他)(3)、親への家庭内暴力(2)、高校中退(5)、事故(7)、同業者・同僚の自殺(1)、配偶者への暴力(4)、その他(73)

継続的な支援について

- 相談支援の実践においては、
 - ・ 相談に応じる中で、相談に至る端緒と異なる様々な問題が明らかになる
 - ・ 問題が複雑に絡み合い、本人が一人で対応できる範囲を超えている
 - ・ 社会的孤立など、これまでの属性ごとの支援のみでは対応が難しいなど、継続的に関わり、問題を一つ一つ解きほぐした上で、本人の生きる力を高めていく支援が求められる場合が少なくない。

(ケース1) 当初の主訴と異なる様々な課題が明らかになるケース

- 精神疾患を抱える母（A）と不登校気味の兄弟の世帯
- Aから町役場への問い合わせメールに「経済面の相談をしたい」との連絡。
- なんでも相談の相談員が面談を重ねると、経済的な不安の裏に、Aの精神疾患、子どもの発達障害・登校拒否があることが判明。
- Aは、さまざまな支援機関や学校からアプローチを受けていたが、そのことが、自分がうまく子どもを育てられていない、といった自己嫌悪感の増大につながり、何も動けない状態となっていた。
- Aとの面談はなんでも相談の相談員のみが担当し、その他の関係機関は直接アプローチせず、Aの負担軽減を図る。
- その後、Aとの信頼関係を構築した相談員が、各機関と連携しA及びその世帯への支援を継続。

(ケース2) 近隣住民の苦情から、本人の抱える様々な課題が明らかになるケース

- 近隣住民からの相談で、隣に住むB宅の樹木の枝が自分の敷地まで伸びており、庭の手入れもされておらず枯れ葉の処理や倒木の危険があることと、Bが野良猫に餌付けをしており糞や餌の残りの臭いで困っているとの内容。
- Bは50代一人暮らしの男性で両親死亡後、地域社会から孤立。仕事量が減り収入が減少したことで生活に困り、身の回りのことや樹木についても手が付かない、猫の餌やりが生きがいであることなどが分かる。
- その後、自立相談支援機関が収入増に向けた就労支援や、関係機関の協力による樹木の管理、民生委員との連携による地域活動への声かけ等の支援につなげた。

(ケース3) 課題が複数あり、本人が対応できる範囲を超えているケース

- 60代男性（C）・独居・亡くなった父親名義の持ち家で生活 月6万の年金
- 役所や近隣で騒ぎ、支離滅裂な言動で統合失調症の疑いあり
- 警察介入で措置入院。行政から退院後の生活支援の要請があり入院中から面談を重ねる
- 退院後は家計状況を確認。300万円の債務あり（水道光熱費・税・カードローン）
- 督促がたくさん来ておりCも何から手をつけていいかわからない状況
- 各種分納交渉に同行、また障害年金を申請して年金額が増加。それでも生活費が逼迫しているため家を売却して債務を一括返済。市外のアパートに転宅支援。
- 彼が騒ぐ根底には相談する人がいなかった。相談員が関わった1年間は一度も精神疾患の兆候は見られず。

第1回、第2回の地域共生社会推進検討会でのご意見

包括的な支援

- 包括的な支援には、分野別支援とは異なる専門性があるのではないか。
- 一つの課題を発見したときに、世帯単位で（課題を把握し）支える視点が必要ではないか。
- 在宅での生活支援を柔軟に構築する必要があるのではないか。

本人主体・力を引き出す支援

- 支援に当たっては、個人を尊重し、信頼関係を構築することが必要である。
- 特に、孤立し、社会への信頼感がなく、コミュニケーションに課題がある相談者と援助関係を構築することに課題があるのではないか。
- 課題の発見を起点にするのではなく、できていること・やりたいことに着目し、評価することが必要ではないか。

関係づくりの支援

- 問題の深刻化に対応するには、孤立の解消が重要ではないか。
- 地域社会の中で、相談者を支えるチームをつくることが重要ではないか。
- 身近な伴走者が必要ではないか。
- 身近な伴走者として、ピアの関係にある人とのつながりも有効ではないか。
- 地域住民自身が地域社会を変革していく力を蓄えていくことが必要ではないか。

早期的な支援

- 課題を認識していない（支援が必要とっていない）人への支援が重要ではないか。
- 早期対応には、地域とのつながりが必要ではないか。
- 問題の深刻化に対応するには、孤立の解消が重要ではないか。 その際、アウトリーチの取組が重要ではないか。（一部再掲）

継続的な支援

- 一度相談が終結した（他の支援機関につながった）人の状況を、定期的に確認できるしくみが必要ではないか。
- 孤立し、社会への信頼感がなく、コミュニケーションに課題がある相談者と援助関係を構築することに課題があるのではないか。（再掲）
- 地域社会の中で、相談者を支えるチームをつくることが重要ではないか。（再掲）
- 身近な伴走者が必要ではないか。（再掲）

伴走支援

- 一人ひとりが多様で複雑な問題に面しながらも、生きていこうとする力を高め(エンパワーメント)、自律的な生を支える支援
(※)自律・・・個人が主体的に自らの生き方を追求できる状態にあること
- 「支える」「支えられる」という一方向の関係性ではなく、支援者と本人が支援の中で人として出会うことで、互いに学び合い、変化する。



地域住民同士のケア・支え合う関係性

- 一人ひとりの人生・生活は多様かつ複雑であり、社会に関わる経路は多様であることが望ましく、専門職による伴走支援のみを想定することは適切でない。
- 地域の実践では、専門職による関わりの下、地域住民が出会い、お互いを知る場や学び合う機会を通じて、徐々に住民同士のケア・支え合う関係性が生じ広がっている事例が見られる。

セーフティネットの構築に当たっての視点

- 人と人とのつながりそのものがセーフティネットの基礎となる。
 - ー地域における出会いや学びの場を作り出し、多様なつながりや参加の機会が確保されることで、地域住民のケア・支え合う関係性が生まれる
 - ー専門職による伴走支援の普及や、地域に開かれた福祉の実践によって、個人と地域・社会とのつながりが回復し、社会的包摂が実現される
- これらの関係性が重なり合い、そして関係性同士が繋がっていくことで、地域におけるセーフティネットが充実していくのではないか。
- 制度設計の際には、セーフティネットを構成する多様なつながりが生まれやすくするための環境整備を行う観点と、専門職等の伴走によりコミュニティにつなぎ戻していく社会的包摂の観点が重要ではないか。

<論点1> 対人支援におけるアプローチについて

- 相談支援の実践において、複合的な課題が顕在化している。
 - 複合的な課題は、モデル事業や生活困窮者自立支援といった包括的支援の中で多く見られるだけでなく、高齢・障害といった属性ごとの相談窓口においても困難事例等として挙げられている。
 - 複合的な課題の内容や複合化の過程は極めて個別性が高いことに加え、その背景に家族の問題や本人の不安、ひきこもりなど本人や家族の社会的孤立、教育問題など福祉領域以外の課題などが関係する場合も多く、本人や世帯の個々の状況に応じた柔軟な対応が必要となっている。
- また、相談支援の実践において、継続的な関わりの必要性が明らかとなっている。
 - 対応する中で相談の端緒と異なる課題が明らかになるケースや、人生の時間軸を通じて課題が変化したり複雑に絡み合っていくケース、課題が本人の対応できる範囲を超えているケースが現れている。
 - これらのケースに対応していくには、個々の課題の解決のための支援とあわせて、本人の生きる力を高めながら一つ一つ解きほぐしていく支援が必要となっている。
- これらを踏まえると、今後の対人支援においては、
 - ・ 訪れた相談者の属性や課題に関わらず、幅広く相談を受け止める
 - ・ 本人・世帯の暮らし全体を捉え、本人に伴走し寄り添いながら、継続的に関わる
という両方の機能を具えた「断らない相談支援」の機能が必要と考えられる。
- 本検討会におけるこれまでの議論からは、「断らない相談支援」における基本的な視点として、以下の要素が浮かび上がってきていると考えているが、いかがか。また、他にどのような要素が必要か。
 - ・ 包括的な支援
 - ・ 本人主体・力を引き出す支援
 - ・ 関係づくりの支援
 - ・ 早期的な支援
 - ・ 継続的な支援

<論点1> 対人支援におけるアプローチについて(続き)

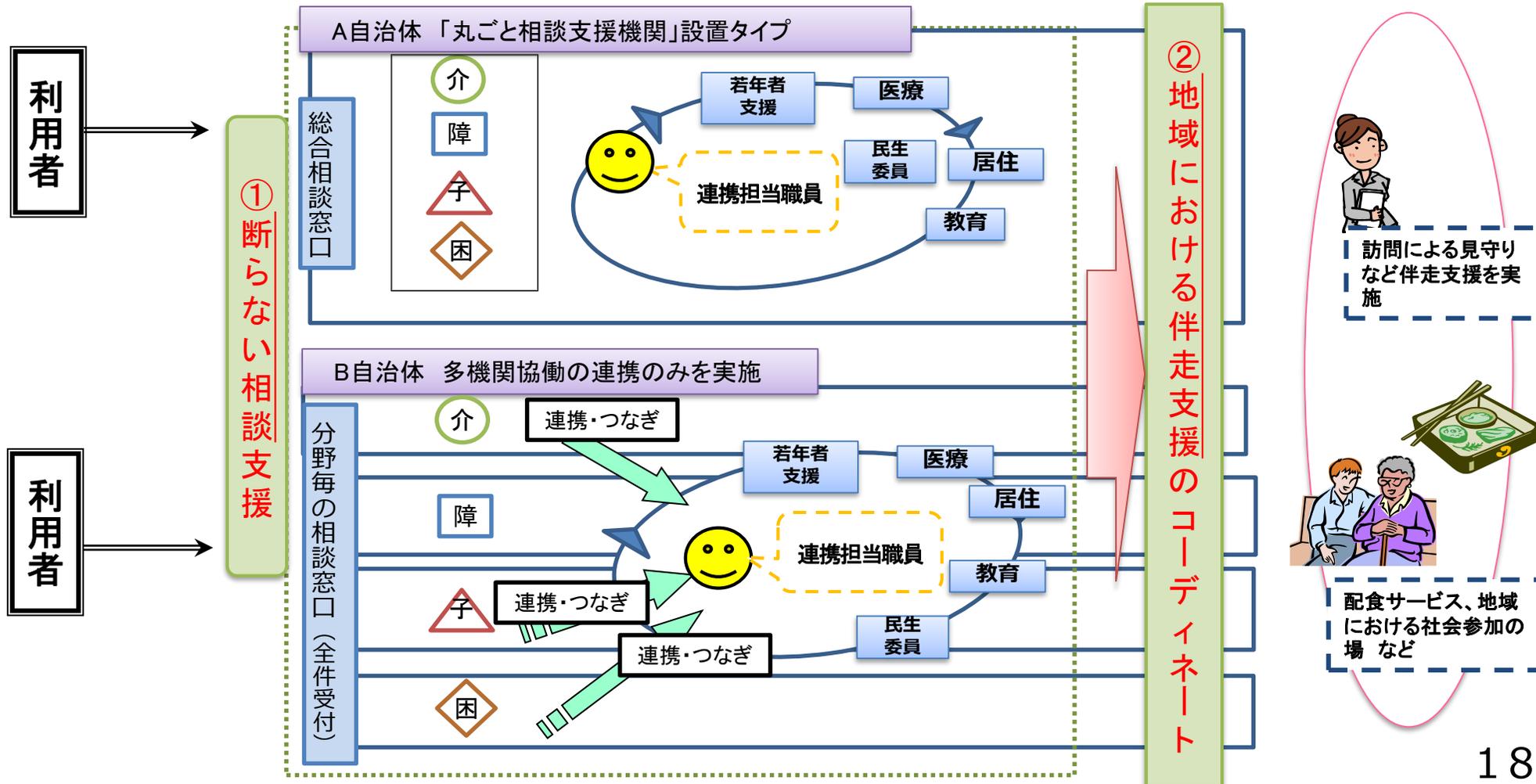
- また、本検討会におけるこれまでの議論を踏まえ、市町村において「断らない相談支援」を中心とした包括的な支援体制を柔軟に整備しやすくなるよう後押しする観点から、新たな制度の創設を含め検討が必要ではないか。
- さらに、本人を中心とする包括的支援には社会との関係性が重要と重ねて指摘されており、セーフティネットを構築していくためには、地域におけるケア・支え合う関係性を豊かにしていく取組も同時に必要ではないか。

【この論点についての詳細は第4回検討会で議論いただく予定】

2. 「断らない相談」に必要な機能等について

丸ごと相談(断らない相談)の実現 ～包括的な支援のための新たな仕組みの検討～

- 8050問題など、世帯の複合的なニーズや個人のライフステージの変化に柔軟に対応できるよう、市町村において断らない相談支援を中心とした包括的な支援体制を構築する。
- また、多様な経路で社会とつながり参加する機会を確保する観点から、断らない相談支援と併せ、個人のニーズに合わせた就労支援、居住支援などの“出口支援”や、地域における伴走体制の確保のための取組を実施する。
- 各自治体における包括的な支援体制は、地域ごとの資源の状況などの多様性を踏まえる必要があり、各自治体が、創意工夫を活かしながら柔軟に、その構築を進められるような制度設計とする。



「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりの強化のための取組の推進

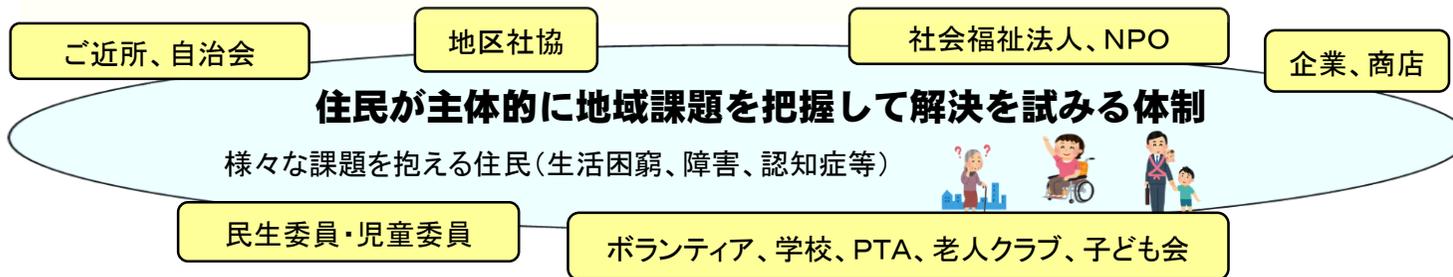
(1) 地域力強化推進事業（補助率3/4）

○ 住民の身近な圏域において、住民が主体的に地域課題を把握し、解決を試みることができる体制を構築することを支援する。

平成31年度予算
平成30年度予算
平成29年度予算

28億円（200自治体）
26億円（150自治体）
20億円（100自治体）

地域における他分野
まちおこし、産業、
農林水産、土木、
防犯・防災、環境、
社会教育、交通、
都市計画



住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりを支援



[1] 地域福祉を推進するために必要な環境の整備(他人事を「我が事」に変えていくような働きかけ)



[2] 地域の課題を包括的に受け止める場 (※)

※ 地域住民ボランティア、地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等

○ 市町村レベルにおいて「地域共生社会」の実現に向けた地域づくりに係る普及啓発の取組や、都道府県による市町村における地域づくりへの支援を実施する。

ニッポン一億総活躍プラン
(H28.6.2閣議決定)

小中学校区等の住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりの支援。

世帯全体の複合化・複雑化した課題を受け止める、市町村における総合的な相談支援体制作りの推進。

(2) 多機関の協働による包括的支援体制構築事業（補助率3/4）

○ 複合化・複雑化した課題に的確に対応するために、各制度ごとの相談支援機関を総合的にコーディネートするため、相談支援包括化推進員を配置し、チームとして包括的・総合的な相談体制を構築する。

相談支援包括化推進員
世帯全体の課題を的確に把握
多職種・多機関のネットワーク化の推進
相談支援包括化推進会議の開催等



新たな社会資源の創出
地域に不足する資源の検討

コミュニティソーシャルワーカーが支える住民主体の地域活動（大阪府豊中市）

自治体概要※

人口 398,479

面積 36.60km²

小学校数* 41

中学校数* 18

※2019年4月1日現在

*市立のみ

- 小学校区ごとに設置した「校区福祉委員会」(地域住民が活動の中心)において、ごみ屋敷など、なんでも相談を通じて把握した課題を地域住民とともに解決を図る。
- 社会福祉協議会(生活困窮者自立支援制度の自立相談支援の委託も受ける)のCSW(コミュニティソーシャルワーカー)が、専門的観点からサポート。

住民に身近な地域での取組

◎校区福祉委員会

- **小学校区ごとに設置**された自主ボランティア組織
- 校区内の福祉問題を解決するために、地域の各種組織の協力を得て活動
- 配食サービス、ミニデイサービス、サロン事業、ボランティアの育成・登録等を実施

◎豊中めぐり(新たな担い手の育成)

- 都市型農園を拠点に、人の交流と社会参加を促進(中高年男性中心)し、地域福祉の担い手づくりを目指す



豊中めぐり

◎福祉なんでも相談窓口(地域福祉の活動拠点)

- **ボランティア(校区福祉委員、民生・児童委員)**がどのような相談でも受け止める。

◎CSW(コミュニティソーシャルワーカー)

- 市社会福祉協議会のCSWが**専門的観点から住民活動をサポート**
- 住民と協働しながら、地域のニーズを把握
- 必要に応じて、関係機関や広域のネットワーク会議等につなぐ



住民・専門職によるアウトリーチ(ローラー作戦)

市レベルでの取組

地域包括ケアシステム推進総合会議(市全域)

高齢

障害

子育て

医療

生活困窮

民生・児童委員
校区福祉委員

警察

消防

・多分野の相談支援機関の課題共有、しくみづくりの場



連携

連携

地域福祉ネットワーク会議(日常生活圏域:市内7地域)

【高齢部会・障害部会・子ども部会】

- 専門職、高齢・障害・児童の施設事業所、地域住民、民生委員・児童委員などが参加
- ワークショップなどを通じた課題共有・地域連携の場

連携担当職員を配置した効果 ①複合化・複雑化事例の支援調整

福井県坂井市

基本データ

人口：91,638人
世帯数：31,777世帯
高齢化率：27.7%
面積：209.67km²
小学校区：19
中学校区：5
平成31年4月1日時点



課題

- モデル実施以前に、生活保護事業・生活困窮事業を中心にワンストップ窓口を新設したところ、主訴が明確でない相談がワンストップ窓口に集中するようになった。
- 経済的な課題以外にも問題を抱えているケースが多く、障害、高齢などの各分野機関の業務との役割分担が不明確で、責任の所在があいまいとなっていた。

実施内容

- 連携担当職員の役割を整理するため学識経験者・各分野の相談機関・行政で検討会を開催。「連携担当職員の役割は、庁内や各種相談機関との調整機能」として設定。

<支援事例>

<世帯構成>

母（50代、精神障害あり、遺族年金受給）、長女（20前半）、長男（20前半）の3人世帯（一軒家）。頼れる親族なし。

<主訴>

母が家出、自立生活をしたことがない若者兄弟世帯となり、公共料金を滞納。

⇒連携担当職員が障害担当と生活困窮担当を招集し、会議を実施。連携担当職員が司会を担当しグループで再アセスメントを実施し、課題の整理や各部署の担当・役割を調整し、連携に向けたネットワークづくりや体制の調整を行った。

効果

- 庁内担当課や分野別相談機関が、複合課題を分野別に支援するのではなく、連携担当職員が進行を担い、多機関による課題アセスメントを実施。状況を調整した上で、各担当者がそれぞれの担うべき役割を理解し、連携して適切に支援に従事できる体制を構築できた。
- これにより、世帯全体や課題全体を包括的に理解した上で、関係者と連携を図りながら支援をしていくことができるようになった。

連携担当職員を配置した効果 ②社会資源や仕組みの創出

福岡県大牟田市

基本データ

人口：114,496人
世帯数：56,711世帯
高齢化率：36.3%
面積：81.45km²
小学校区：19
中学校区：8

平成31年4月1日時点



課題

- 地域の生活課題について、様々な分野の地域の人(福祉関係者、産業関係者、行政)で話し合う「地域共生フォーラム」を開催したところ、地域の様々な社会資源の存在と、何かしたいと考えている人がたくさんいることが判明。
- 例えば、介護事業所では利用者の「働きたい」という意欲にどのように応えるのかという課題があり、一方企業には労働力不足という課題があった。

実施内容

- **連携担当職員が中心となって、地域共生フォーラムに参加した企業と、介護サービス事業者をつなぎ、利用者（高齢者）の「働きたい」を応援。**

デイサービス×カーディーラー：洗車作業 デイサービス×花屋：フラワーアレンジメント等
小規模多機能型居宅介護×宅配便：メール便の配達業務 小規模多機能型居宅介護×農業：草むしり・枝拾い など

- ⇒ **実際に就労につながった高齢者は、作業の対価として得た報酬で配偶者が好きな食べ物をプレゼントするなど、生きがいの増加につながっている。また、リハビリに対する意欲が向上し、ADLが大きく改善。**(リハビリの効果にも留意)



- **多分野の有志に声を掛け、「地域共生社会における就労支援推進会議」をスタート（年4回開催）**
- ⇒ **障害者就業・生活支援センター等が参加し、他の分野にも情報やノウハウを拡げる。** 障害等があっても働ける就労の場が増加。

効果

- **上記の取組をきっかけに、高齢者だけでなく、障害者、子ども、生活困窮者を支援する関係機関が集まり、分野を統合した就労支援を行う「就労支援プラットフォーム」を構築できた。**

連携担当職員を配置した効果 ③情報集約・ネットワークづくり

愛知県豊田市

基本データ

人口：425,340人
世帯数：181,418世帯
高齢化率：22.6%
面積：918.3km²
小学校区：77
中学校区：28

平成31年4月1日時点



課題

- 福祉分野においては、福祉支援が必要な対象者の早期発見、早期支援に向けたアウトリーチ機能が不足していた。
- 消防分野では、福祉的用途(精神不安の相談・身体介助の依頼など)による救急車の119番通報が増加し、救急業務を圧迫するだけでなく、本来必要な支援の提供に支障を生じていた。

実施内容

- **連携担当職員が中心となり、双方の課題解決を目的として、福祉総合相談課主催による「豊田市地域密着型包括支援ネットワーク会議」を開催。**CSWや消防職員等が参加し、**消防と福祉の連携体制について協議**(H29～)
 - ・福祉総合相談課主催「支え合いの地域づくり研修」に、消防職員の参加(H30～)
 - ・豊田市アルコール問題消防連携事業実施要領の策定(H30.3～:実績7件)
 - ・豊田市救急隊員による高齢者・障がい者虐待通報要領の策定(H31.4～:実績2件)
 - ・消防と福祉の合同研修の実施(H29:一部実施、H30:検証・調整、R1:全体実施)

効果

- 約19,000件/年の救急出動を行う消防職員が福祉視点を持ち、福祉的用途による救急車の利用者を福祉支援のネットワークにつなぐことで、福祉では確認しづらい情報集約と市民への早期支援のアプローチが可能になった。また、結果として、救急車の適正利用にも寄与した。

連携担当職員を配置した効果 ④人材育成、スーパーバイズ

秋田県湯沢市

基本データ

人口: 44,963人
世帯数 17,864世帯
高齢化率 38.12%
面積: 790km²
小学校区: 11
中学校区: 6

平成31年4月1日時点



課題

- 複数の生活課題に気づいていても、整理してまとめる機能が無い。
- 各分野の支援員が、各機関と連携できていると認識しているが、実際には各々が単独で係わり解決できないまま抱え込まれている。
- 市役所内の各課で問題を把握しているが、そこで抱え込まれている。

実施内容

- 今まで連携がとれていなかった関係者との協議を可能とするために、複雑なケースの相談を連携担当職員につなぐ体制を整備。
- 連携担当職員が相談支援包括化推進会議を開催し、アセスメントの整理の仕方、ケースのストーリー性、キーパーソンを決めることの重要性について具体的にスーパーバイズを実施。 会議参加者に、支援方針の共有化が図られ、研修効果が発揮。
- 地域福祉推進庁内会議を設置し、「つなぎシート」を活用し、各課で把握している問題を連携担当職員につながる体制を検討。

効果

- 庁内関係者や地域関係者が参加して事例を検討する相談支援包括化推進会議を連携担当職員が中心となって運営することにより、支援調整や事例検討を行う役割を担うことで、会議を通じて研修の機会が生まれ人材育成の機会となった。
- また、連携担当職員を設置したことにより、各種制度の範囲を超えた相談支援の文化が醸成され、他職種連携、多機関連携が可能となり、地域生活課題を解決する体制の円滑化が図られた。

<論点2>「断らない相談」の機能等について

●「断らない相談」に必要な機能は、以下の3つに大別されると考えるが、それでよいか。

- ①属性にかかわらず、地域の様々な相談を受け止め、自ら対応し、又はつなぐ機能
- ②制度の狭間・隙間の事例、課題が複合化した事例や、生きづらさの背景が十分明らかでない事例にも、本人に寄り添いつつ対応する機能
- ③上記を円滑に機能させるために、多機関のネットワーク構築や、個別支援から派生する新たな社会資源・仕組みの創出、相談支援に関するスーパーバイズや人材育成などを行う機能

●モデル事業においては、

- ①の機能は、「断らない相談」に関わるすべての相談支援機関が担う
- ②の機能は、多機関の連携の中核を担う機能を配置した上で、すべての相談支援機関が協働して担う
- ③の機能は、多機関の連携の中核を担う機能が担う

ことを想定していたが、今後の体制整備に当たっても、引き続き、そのような考え方でよいか。

●また、モデル事業においては、

- ①の機能は、住民に身近な圏域において体制を確保する
- ②及び③の機能は、市町村圏域等において体制を確保する

ことを想定していたが、今後の体制整備に当たっても、引き続き、そのような考え方でよいか。

3. 「出口支援」(社会とのつながりや参加の支援)について

「出口支援」(社会とのつながりや参加の支援)に関する意見

検討会での意見

【必要性】

- 断らない相談支援が機能するには、断らない生活支援もセットで必要。
- 孤立の解消を支援目標として視野に入れると、地域との接点をどのように確保するかが重要であり、そのためには一体的な出口支援が求められる。
- 相談者と社会との継続的な関わりの接点となる出口支援をどのように用意していくかが重要であり、出口の縦割りを解消していくことも重要。

【求められる内容】

- 多様な仕事づくり・就労支援が重要。例えば、障害者だけではなく、働きたい高齢者や一般就労していない若者も利用できる弾力的な就労支援サービスが求められる。
- 居住支援も含む公的な身元保証の仕組みが必要。
- 各種制度のサービスにおいて、弾力的な運用（利用者の範囲、既存資源の活用等）を行える制度とすることが必要であり、効果的。
- 公民協働で出口支援をつくる仕組みが必要。

自治体協議での意見

【必要性】

(※) 参加自治体からは、対象者の属性を問わない就労支援や居住支援等に関するニーズが示された。

【求められる内容】

- 高齢者も障害者の就労支援のメニューを利用できるなどの工夫を図ることにより、多様なメニューが提案できるようにすべき。
- 障害の疑いはあるが、手帳を持っていないために就労支援サービスが利用できないことがある。
- 就労支援が広域で実施できれば、受入れ先のバリエーションや多様な業務内容を提案が可能になる。
- 一定期間住まいを確保することが求められる人（例えば、DV被害者や台風等の被災者、ネットカフェ生活者等）がおり、属性に関わらず一時的な住まいが確保できると支援の幅が広がる。
- 福祉分野以外の様々な分野と連携を図りながら地域づくりを推進し、支援のための社会資源を充実させていくことが重要。

様々な分野とつながりながら 属性に関わらない就労ニーズに対応：三重県伊賀市の例

三重県伊賀市

市の概要

人口：92,179人
 高齢化率：32.1%
 保護率：8.2%
 産業構造：
 1次産業 5.9%
 2次産業 38.6%
 3次産業 53.8%

平成31年4月1日現在



- 栗産業は輸入品に押され、農家の高齢化や人手不足による耕作放棄地の増加等の課題を抱えている。
 - 地元の「いがぐり」をブランド化できないかとの和菓子製造企業からの発案をきっかけに、伊賀市社会福祉協議会が栗の栽培から加工、菓子製造販売の課程に関わる「いがぐりプロジェクト」を構想。
- 市社協が把握している生活困窮者、若年無業者、障害者、高齢者など様々な人に共通の「中間的就労ニーズ」への対応を目指す。

それぞれが抱える地域課題の 解決に向けた取組が連動し始める

農家
 高齢化、収益が少ない、
 人手不足、外国産品の
 輸入
 → 生産量の伸び悩み

改良センター、JAの栽培技術
 提供、生産農家の開拓

環境団体NPOが里山整備後
 に栗の木を植栽

福祉
 困窮者、若年無業者、障
 害者、高齢者の中間的
 就労先等の確保

プロジェクトに先行し、企業の
 製造ノウハウの提供・販売の
 協力を得て、中間的就労の場
 を開設

企業(和菓子企業)
 栗のブランド化を発案

先進地での栽培・加工技術の
 取得、栗の買い取り約束

市社協が
 コーディネイト

これまではそれぞれが
 各種の補助・助成金
 を活用してきたが、
 「赤い羽根福祉基金」
 の助成決定により苗木・選果機
 の購入などの事業化が可能と
 なった

「いがぐりプロジェクト」へ

7次産業化

環境
NPO

福祉
分野

6次産業化

農業

加工・
製造

販売・
宣伝

地域産業
活性化

福祉分野の中間的就労ニーズへの対応
 ⇒ 7次産業化への付加価値

居住・見守り支援の事例

「施設ほどではない支援や見守り」を提供している事例

NPO法人ふるさとの会による取組(墨田区・台東区)

地域に点在するアパート・戸建ての住宅に居住する人に対して支援



共同リビング・サロン

共同リビングやサロンを運営する職員が居場所づくり・仲間づくり・同居者同士のトラブルミーティングや相談支援を担う。

※居住支援を受ける人が生活支援の担い手として就労する側面もある

社会福祉法人偕生会による「地域善隣事業」(低所得高齢者等住まい・生活支援モデル事業)の取組(豊後大野市)

戸建ての空き家を活用



シェアハウスでの同居

養護老人ホームの職員が食事の提供や地域住民との関係づくりを担う。また、同居者同士の互助でできることを見極める。

NPO法人抱樸による取組(北九州市)

地域に点在するアパート・戸建ての住宅に居住する人に対して支援



(互助会運営委員会の様子)

自立者同士の「互助会」・ボランティアセンター

自立生活サポートセンターが居宅設置後の自立生活を支援し、互助会やボランティアセンターが自立者・ボランティアによる行事運営や行事カレンダー訪問配布、相互のお助け活動をコーディネートする。

ナガヤタワーにおける取組(鹿児島市)

通常の民間マンション(6階建て・1R~2LDK)



共同リビング・台所・風呂

共同生活の調整役として、相談員が交流企画(食事会やサークル活動等)を担う。

生活困窮者自立支援・ひとり親家庭支援の学習支援事業の連携事例(三重県桑名市)

- 桑名市では、平成27年度より、生活困窮者自立支援制度の学習支援事業とひとり親家庭への学習支援事業を一体実施(市社協へ委託)。生活保護世帯、生活困窮世帯(福祉事務所長が認める者)のほか、ひとり親世帯の子どもも学習支援事業の支援対象。
- 子ども(支援対象者)とボランティア(支援者)の間に「学習支援コーディネーター」を配置。日時・場所・教科等をマッチングし、個別指導型の支援を実施。併せて、学習支援コーディネーターが家庭と繋がり、家庭全体を支援する方法をとっている。

連携調整

【福祉部局】

- ・ひとり親支援部局の相談員は、支援調整会議のコアメンバーとして参加。
- ・ひとり親家庭は生活の困りごとが多い。
- ・ひとり親相談窓口から、相談窓口に来るひとり親家庭へ生活困窮者自立相談支援事業について周知。

【ひとり親支援部局】

コーディネーターが家庭と繋がり、家庭全体を支援

一体実施



メリット

- ◆ 複合的な課題を抱えるひとり親家庭を、自立相談支援機関へ円滑に繋げることができる。
- ◆ 学習支援ボランティアが不足しがちであるが、一体実施により事業間での「奪い合い」にならない。

<論点3>「出口支援」(社会とのつながりや参加の支援)について

- これまでの検討会での議論や自治体からの意見を踏まえると、「断らない相談」とともに、社会とのつながりをつくり参加を支援する「出口支援」の機能が不可欠と考えられる。
- このような機能について、現在は、ニーズの個別性に着目して属性ごとに支援メニューが準備されている一方で、地域の実践では属性横断的な支援が試みられている。また、これまでの検討会の議論でも、属性を超えた「出口支援」の機能の必要性が重ねて指摘されている。
- これまでの実践などを踏まえ、包括的な支援体制を構築していく上で、「断らない相談」と一体的に確保されるべき「出口支援」の機能について、具体的なメニューとして何が考えられるか。