

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備 事業に関する自治体ヒアリングについて

ひと、くらし、みらいのために



厚生労働省
Ministry of Health, Labour and Welfare

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備事業に関する自治体ヒアリング結果 ①

- 重層的支援体制整備事業実施市町村（9市）、重層的支援体制整備事業未実施市町村（4市）、都道府県（5府県）に対し、地域共生社会推進室にて、包括的な支援体制の整備状況・重層的支援体制整備事業の活用状況に関するヒアリングを実施し、以下の観点から意見を得た。

1. 包括的な支援体制と重層的支援体制整備事業の関係性

- 複数の自治体から、
 - ・ 包括的な支援体制の整備について、何をもちて整備したと判断できるのかが不明確で、分かりやすい整備内容を示すべきではないか
 - ・ 重層的支援体制整備事業は、必ずしも実施しなくてもよかったという意見や、関係課等を巻き込むために看板が必要という意見もあった。
- また、包括的な支援体制を整備するためには、重層的支援体制整備事業の実施有無にかかわらず、支援会議や財政支援が必要という意見があった。

- | | |
|---|---|
| 1 | 社会福祉法で努力義務が課されているのは包括的な支援体制の整備であって、重層事業の実施ではないことは県も理解しており、市町村にもそう伝えているが、整備にあたって何をしていたかわからないということに加え、事業の看板がないと関係課が話を聞いてくれないということもあるようだ。 |
| 2 | 重層事業を実施しなくても、今の体制で対応できるのではないかという話は、移行準備事業実施市町村から聞いている。もともと地域包括ケアシステムを全世代型にするための取組を行っているような市では、重層事業を実施しなくてもよかったのかもしれない。 |
| 3 | 重層事業を実施していないのは、現状でも既存の制度でケース会議等を活用して連携して対応できているため。交付金の観点では、一体交付がメリットだと説明されたが、実際には各分野から同じタイミングで交付されているだけで、事務手続きはかえって煩雑になっている。 |
| 4 | 重層事業を実施しないと決めている市町村の中には、現状の体制で足りていると思い込んで検討すらしていないところもあるように思う。何をもちて包括的な支援体制が整備できたかの指標もないので、取りあえず重層事業をやると判断になるのかもしれない。 |
| 5 | 重層事業を実施しなくても（包括的な支援体制の整備を促進するためにも）、支援会議を活用できるようにしたり、財政支援をしてほしい。 |
| 6 | 重層的支援体制整備事業への交付金が包括的な支援体制整備の動機付けになっていることは間違いない。 |
| 7 | 包括的な支援体制とは何なのかを説明してほしい。何をもちてすれば整備できたといえるのか、指標のようなものがあるとよい。あわせて、体制整備のために、重層事業を実施する必要性の判断基準があるとよいのではないか。 |
| 8 | 管内では、人口規模の大きな市から重層的支援体制整備事業を開始していった印象。もともと庁内連携がうまくいかないという悩みがあり、事業の看板を掲げればうまくいくと考えたようだ。 |
| 9 | 相談支援はやりやすくなったと感じる。既存の相談支援機関は制度福祉に偏っており、世帯全体を丸ごと支援する／地域資源のあらゆる活用するという発想に乏しく、例えば8050の50にも手が届いていなかった。加えて、困窮の支援会議でも地域ケア会議もうまく活用できておらず、世帯全体の状況を関係者全員で考えることができていなかった。重層事業を開始してからは、複雑・複合化した課題を抱える世帯に対しても、支援会議を活用し、関係者全員で役割分担や支援方針を決めることができるようになった。 |

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備事業に関する自治体ヒアリング結果 ②

2. 包括的な支援体制の整備を推進するための方策（市町村への支援の在り方、都道府県の役割）

- 複数の自治体から、
 - ・ 包括的な支援体制の整備にあたっては、市町村への伴走的な支援が必要
 - ・ 市町村への支援を強化する際には、都道府県へのサポートや研修も必要
 - ・ 都道府県が所管する相談支援分野との連携が進んでおらず、連携の強化が必要 という意見があった。

1	情報や財源だけ与えられても、自分事として捉えたり使いこなしたりすることは難しいので、 <u>市町村の課題に寄り添って伴走的支援をしてくれるとよい。</u>
2	特に地域づくりについては、一般論を教えてくれる人ではなく、 <u>自分たちの街で何をすべきか、自分たちの課題に応じた相談に乗ってくれる人がいるとよい。</u>
3	重層事業の実施が必要か検討した上で開始できるようにする／開始後も効果的に活用できるようにするためには、トップの正しい認識が不可欠。今後はトップセミナーを行う必要もあるのではないかな。
4	<u>都道府県に求められる役割が大きくなって、今の体制では受けきれない。</u> 都道府県も決してきちんと包括的な支援体制や重層事業を理解できているわけではないし、そもそも何をもって体制が整備されたと言えるのか、どこまでやればいいのかもわからないので、 <u>まず都道府県に対して研修をしてほしい。</u>
5	重層事業は、事業そのもののみならず、福祉分野の既存制度の仕組みをある程度理解していないと、市町村が納得できるレベルの説明ができない。福祉部局と関連のない部署から異動してくる職員もいるので、 <u>都道府県職員へのサポートもあるとよい。</u>
6	市町村からの相談内容は、実施要綱の読み方から住民への働きかけ方まで多岐に亘る。できる限り回答しているが、知見不足で回答できないこともあるので、有識者からアドバイスがほしい。ただ、有識者を独自に発掘するのも難しいので、国から様々な分野の有識者を紹介してもらえればありがたい。
7	重層担当は、精神保健や児相担当との連携はあまりできていない。県庁内の担当と連携して、市町村の同分野の担当も連携できるようにしたいとは考えているが、現実には互いの検討会議に出席しているぐらいだろうか。
8	本当は、県庁にも保健所、児童相談所、子ども・若者総合相談センター、精神保健等、 <u>県直轄の相談支援機関との連携を進めてほしい。</u> また、例えば高校生などは、住所所在市町村と高校が所在する市町村が異なる場合があり、市域をまたぐ対応が必要な時もある。そのようなケースの対応がしやすくなるような支援をしてほしい。
9	県所管分野の相談支援機関が市町村と連携するに当たって、どのように体制をセッティングしていくかが課題。県の所管分野、例えば保健所とか福祉事務所等は広域をカバーしているが、その中で各市町村とどのように関係性を作っていくかは、1人の住民の困り事に対しての支援策を考えたりする場で大きく関わってくる一方、まだまだこれから考えていくところ。今までも、県として、例えばケース会議で支援者として関わる場面などはあったが、これから <u>県の機関の関わり方としてどのように展開していくか</u> というところは、難しいが、課題。

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備事業に関する自治体ヒアリング結果 ③

2. 包括的な支援体制の整備を推進するための方策（地域づくり）

- 複数の自治体から、
 - ・ 包括的な支援体制を整備すること＝総合相談窓口を設置することと捉えている市町村が多い
 - ・ 相談支援体制の整備に重点が置かれ、地域づくりが進んでいない
 - ・ 庁内において、福祉部局を超えた連携体制は、重層的支援体制整備事業を実施している自治体を含めて進んでいない という意見があった。

1	包括的な支援体制を整備するにあたっては、相談支援・参加支援・地域づくりを同時並行で行う必要があると思うが、市町村は相談支援しか見えていないことが多い。地域づくりには、相談支援の包括化が進んでようやく目が向く印象である。
2	総合相談窓口の設置により、包括的な相談受付は一定程度進んでいると認識しているが、総合相談の観点での目標を設定してしまったため、包括的な支援体制＝総合相談支援体制と捉えている市町村もあり、地域づくりはあまり進んでいない。住民主体の取組も含めた地域の幅広い取組との連携が必要だということまでは理解できているが、それにあたって具体的に何をすればよいのかがイメージできていないように思う。
3	重層事業を実施している市町でも、地域づくり事業で実施していることは、重層事業実施前となんら変わらないことが多い。
4	特に地域づくりについては、一般論を教えてくれる人ではなく、自分たちの街で何をすべきか、自分たちの課題に応じた相談に乗ってくれる人がいるとよい。（再掲）
5	地域づくり・参加支援は福祉部局で行っても上手くいかなかった。社会資源やインフォーマル支援の充実といった社会資源開拓をやらないと、相談を受けても「出口」がなくて、話を聞く意味がなくなってしまう。このため、まず地域づくりと参加支援を別の部局の所管に移した。
6	住民の興味関心から始まる様々な地域活動は、一見すると趣味を楽しんでいる人たちの集まりにしか見えないものもあり、それには公益的な価値がないようにも思える。しかし、同じ趣味をもつ福祉的課題を抱えた人の「つなぎ先」にもなるのではないかと考えれば、公益的な価値があり行政として支援するべきものとも捉えられる。どのような活動であっても誰かのためになる可能性があるかと捉えて、等しく応援していくべきと考えた時、行政がつながりを持たなければならない市民活動の範囲は大きく広がった。
7	市民協働部局との連携はあまりできていない。同部局が社協のボランティア活動センターの委員になってはいるが、それ以上の関係はない。
8	市町内の企画部局と積極的に連携するよう、県庁の福祉部局からも企画部局からもそれぞれ伝えているが、連携できているイメージはあまりない。うまく連携できるかは、連携の必要性を理解している人が庁内にいるかどうかによるのではないかと。
9	地域福祉コーディネーターを社協に配置し、地域の中で住民と一緒に地域に根ざした活動を継続的に行わせているが、類似のコーディネーターである生活支援コーディネーターとはあまり連携ができていない。
10	「地域に入っていこう」という職員のマインドセットは非常に重要。また、地域に入っていこうとする職員を受け入れ、組織的にマネジメントするプロセス・体制も必要だと思う。

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備事業に関する自治体ヒアリング結果 ④

2. 包括的な支援体制の整備を推進するための方策（小規模市町村等における方策）

- 複数の自治体から、
 - ・ 小規模な市町村においては、既に相談支援に係る窓口が一本化されており、その観点では重層的支援体制整備事業のメリットがない
 - ・ 小規模な市町村においては、相談支援体制等の一本化がいずれ必要になる という意見があった。

1	<u>町村においては、正直重層事業の必要性がよく分からない。庁内連携といっても庁内皆知り合いだし、社会資源も少ない中で、事業実施により大きく変わることはなく、メリットも感じられないのではないかな。</u>
2	<u>小規模市町村においては、もともと庁内連携はできており、この観点での実施効果はないのではないかな。</u>
3	人口減少社会においては、いずれ相談窓口は一本化されていくのだろう。
4	財源があっても、人を雇えない時代になってきて、これからは1人2役・3役が求められる。 <u>人口規模の小さい市町村では、今後各分野でそれぞれ窓口を維持できず、一本化しなければならなくなるところもでてくるだろう。</u>
5	町村部も中山間部に多く、過疎化や人口減少で担い手が不足するという現実がある中で、担当する部署自体が非常に少ないということもあり、 <u>1つの部署が福祉の部門を全部所管していて、おのずと「包括化」しているような状況の自治体が比較的多くなっている。</u>

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備事業に関する自治体ヒアリング結果 ⑤

3. 包括的な支援体制の整備や重層的支援体制整備事業実施に向けたプロセス

- 複数の自治体から、
 - ・ 住民等のニーズ把握といったプロセスを経ずに、近隣市町村の動向等から開始した
 - ・ そうした指摘に対して、重層的支援体制整備事業の方が財政的な支援があるため、実施しない理由が説明できなかった という意見があった。
- また、住民や地域の関係機関等との対話を重ねる中で、既存の仕組みを活用して包括的な支援体制の整備を目指すこととして、重層的支援体制整備事業は実施しないこととしたという意見があった。

1	重層事業を開始した理由は、議会からの質問、市長や幹部からの指示、 <u>近隣市町村が始めたことである場合が多いように思う。</u>
2	重層事業を開始するきっかけは、議会から質問があった、近隣市町村が始めた、実施しない理由が説明できなかった、包括的な支援体制をどのように整備してよいかわからず取りあえず重層事業を始めたという場合が多い。
3	重層事業が創設された際、市町村は「 <u>重層事業で実施するように言われたことは今までも行っていたことであり、これ以上何をするのか</u> 」という反応だった。しかし、 <u>実際議会から問われると実施しない理由が説明できず、実施した方がいろいろなツールが手に入るし、これまで実施してきたことをベースに開始することができるので、実施しようかという反応に変わっていった。</u>
4	包括的な支援体制の整備を行うにあたり、同体制を1から作ろうとはしなかった。先行している <u>地域包括ケアシステムを活かさない手はないし、困窮制度がベースにあるべきと考えたので、地域支援事業と生活困窮者自立支援制度を活用することにした。</u>
5	もともとは <u>地域包括ケアシステムの構築に力を入れていた。総合事業や生活支援体制整備事業の開始をきっかけに、地域のあらゆる社会資源とつながりながら、高齢者を元気にするまちづくりに力を入れていたが、地域住民の活動拠点整備に係る検討をきっかけに、全世代型施策に転向し、地域共生社会の実現を目指すことにした。</u>
6	市民から福祉の総合相談窓口を設置してほしいとの声を受けて、まず <u>地域福祉計画の策定に係る検討の中で、分野横断的な相談支援を行う「機能」で対応する方針を決めた。その上で相談支援総合調整会議を立ち上げ、部課長級、係長等担当者級でそれぞれ検討の場を設けて支援を行う体制を構築してきた。この経緯が、重層事業を始めるにあたっての庁内調整がスムーズできた理由だと思う。</u>
7	3、4年前、 <u>全ての地域包括支援センターのブランチにヒアリングを行い、その中で全世代型の相談支援を目指すべきとの声が上がった。その後も地域の事業者との対話を重ねる中で、自然発生的に包括的な相談支援の体制づくりが進められてきた。</u>

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備事業に関する自治体ヒアリング結果 ⑥

4. 包括的な支援体制の整備や重層的支援体制整備事業の目標・評価設定、実施状況の検証・見直し（PDCA）

- 複数の都道府県から、重層的支援体制整備事業に対しては財政支援を行っているところ、事業の必要性を判断するためにも評価が必要との意見があった。
- 複数の自治体から、現状として評価はできていないが、どのような指標を立てればよいのか難しいとの意見があった。

1	事業評価は市町村の中でも議論になっているが、 <u>評価はできてない。何をもちょうまくいっているのか・いないのか分からない。</u> ケース会議の多寡でもないし、住民が暮らしやすくなったかをどのように評価すればよいだろうか。
2	管内全市町村の地域福祉計画を確認したが、 <u>評価指標の有無もばらばら、指標の数も1つから100以上あるところまであり、どのように指標を設定すればよい</u> か迷っている印象だ。また指標があっても、それを施策の見直しに活用しているという話はほとんど聞かない。
3	<u>事業評価を行っていない市町は多数あるだろう。</u> どのような理由で開始したにせよ、 <u>事業を実施するならば適切な評価を行う必要がある</u> とは考えているが、評価が難しい事業でもあり、例えばプランを何件作ればよいという話ではない。また <u>体制整備が目的ゆえ、一度評価軸を決めて評価すれば終わりという話でもないが、だからといってどうすればよいかはわからない。</u>
4	<u>目標・成果指標はまだ設定できていない。</u> 地域福祉計画を策定する中で、有識者にも話を聞きながら、検討していきたいが、なかなか答えが出ず苦しい。事業を実施してみてどうだったか、庁内の意識がどう変わったのかをアンケートで把握するぐらいはできるが、それでは足りないのだろう。
5	アウトプットがどうだったかの評価は毎年行っているが、政策としてアウトカムがどうなっているかは評価できていない。
6	施策を行う以上、 <u>評価は重要</u> であり、ロジックツリーなどを作ってアウトカムも見ていきたいが、現状そこまで対応できていない。
7	都道府県負担額の確保は、4分の1負担とはいえ厳しい状況。任意事業であるため、財政課に <u>毎年交付の必要性を説明しなければならない。</u> その意味でも <u>事業評価の指標があるとありがたい。</u>
8	包括的な相談支援体制の構築状況については、 <u>各分野の相談支援事業に関しては、相談件数や会議回数等で評価を行い、重層事業全体としては支援関係機関のネットワークの充実度合い等を目標値として設定している。</u>
9	体制整備の評価は、年1回、福祉保健総合計画の枠組みの中で、外部有識者も含めて行い、市民向けに結果を公表している。庁内の体制はプロジェクトチームの中で評価しており、都度生じる細かい課題は関係者間会議で対応している。
10	地域福祉計画と重層的支援体制整備事業実施計画は一体のものとして策定している。計画の目標を踏まえて各種仕様書も作成しているし、1年ごとに見直しも行っている。ただし、見直しの対象は目標値のみであり、事業の組み替え等手段の見直しまでは行っていない。
11	包括的な支援体制を整備するにあたっての課題は様々であり、都度それを解決するためにはどうすればよいか考えているので、結果として毎年組織変更が生じている。まずやってみて、それに対する関係者からの意見を吸い上げて、意思決定権者に伝えるというプロセスを繰り返している。

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備事業に関する自治体ヒアリング結果 ⑦

5. 多機関協働事業の役割・機能

- 複数の自治体から、
 - ・ 多機関協働事業は、重層的支援体制整備事業の司令塔機能や職員教育を担うものであり、実施主体である市町村が直接行うべき
 - ・ 多機関協働事業は、同事業を活用して既存の相談支援機関等の対応力を向上させ、複雑化・複合化したケースであっても既存の相談支援機関等が自ら連携して対応できる体制をつくることを目的とするものであり、体制が整備されるにつれて役割は縮減する といった意見があった。

1	多機関協働事業の中で、定例で月に1回行う会議では個別ケースはほとんど扱われなくなっており、 <u>政策として何を行うか・重層事業を今後どのように見える化するかなどを議論するようになってきている。</u>
2	重層事業は、単なる「つなぎ」を行えばいい事業ではない。どこで何が起きているかを把握し「市民にとって抜け漏れがない体制」を構築できているかを考え、 <u>必要な指示を出し続ける司令塔機能は恒常的に必要。そしてその機能は本庁が担うべき。</u>
3	多機関協働事業は、各相談支援機関と関わる際には、あくまでも後方支援に徹する。ボールは常に所管課にあって、そのボールと一緒に触りに行くイメージ。誰もボールに触らない時は、一度は受け取るけれども、一緒に動いて教育をして、自分たちの仕事だと思わせるようにしている。自分でボールを取りに行かないこと、投げ出すことは恥ずかしいと思うようになると、ボールが放置されることはなくなってくる。 <u>多機関協働事業は職員を教育する部署だと思っている。</u>
4	多機関協働事業は、重層事業開始当初からずっと直営で行っている。庁内連携の仕組みなので、市の職員以外ではできないだろう。
5	多機関協働事業は、庁内連携の意味合いが強いので、直営で行っている多機関協働事業を外部に委託するのは酷ではないか。重層事業が形骸化している背景には、 <u>多機関協働事業が機能していないことがあるのではないかな。</u>
6	いつかは各相談支援機関だけで解決できるようになることが望ましいが、現状では、 <u>特定の分野から自分たちでも解決できそうなケースが持ち込まれることも多いようだ。</u> 相談支援機関側の異動もあるだろうし、すぐに効果はでないと思う。
7	多機関協働事業につなぐべきケースは明確には定義していない。各相談機関が「困った」と思ったらつないでもらっている。かなりのケースがつながれてきた2年前と比較すると件数は減ってきているが、つながれるケースの深刻さの度合いは上がってきている。
8	モデル事業実施時は、多機関協働担当として2名加配していたが、今では実働で0.2名程度いれば足りるレベルになっている。 <u>いずれは各相談支援機関だけで解決できるようになることが望ましい。</u>

包括的な支援体制の整備・重層的支援体制整備事業に関する自治体ヒアリング結果 ⑧

6. 福祉以外の分野との連携・協働

- 複数の自治体から、福祉以外の分野との連携が進んでおらず、国レベルでの連携促進や、法令上に連携規定を設けることが必要ではないかという意見があった。

1	市民協働部門等、他分野との連携では、公共なりパブリックなり共生なり、同じことを言っているようで少しずつ異なる言葉をお互いが使っていることもあり、意識統一がうまくできていないと感じる場面がある。
2	市民協働部局との連携はあまりできていない。同部局が社協のボランティア活動センターの委員になってはいるが、それ以上の関係はない。（再掲）
3	市町内の企画部局と積極的に連携するよう、県庁の福祉部局からも企画部局からもそれぞれ伝えているが、 <u>連携できているイメージはあまりない</u> 。うまく連携できるかは、連携の必要性を理解している人が庁内にいるかどうかによるのではないかと。（再掲）
4	広域における取組展開の中で、県域でスケールメリットがあるからこそできることもあると思う。県が福祉分野にとどまらず、 <u>ちょっと手を広げることで市町村域の取組が広がる可能性がある</u> 。例えば、居住支援であったり、農福連携というところは、市町村の中だけではとどまらない場合に、県としてもちょっとつなげばできるようなこともあるように思う。
5	重層事業における他分野との連携も、社会福祉法上の位置づけがあれば行いやすくなるように思う。産業労働や都市整備部局などは一見関係がないようにも見えるので、当事者として恒常的に関わってもらうための根拠があるとよい。
6	福祉分野からアプローチしてもなかなか響かない。他部門にも自分事と思ってもらう必要があるが、他部門が主体的に福祉部門と連携するような事業等を創設して、自分事として実施してもらう必要があるのではないかと。
7	国においても省庁間連携を行ってほしい。他部局に話をする時は、他部局側の所管庁から他部局に指示がでていないとやりにくい。

包括的な支援体制の整備（社会福祉法第106条の3）

イメージ

- 包括的な支援体制の整備は、地域住民等と支援関係機関が協力し地域生活課題を抱える地域住民を包括的に支える体制整備を行うもの。
(※) 社会福祉法第106条の3 柱書の規定
市町村は、地域の实情に応じた次に掲げる施策（１～３号）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。
- 体制整備においては、①地域で支え合う機能、②支援関係機関が連携して支援を行う機能、③地域と支援機関をつなぐ機能の整備が重要。
- 重層的支援体制整備事業は、この体制を整備するためのスタートアップ支援を行う事業であり、人口減少と担い手不足が深刻な地域においては、①地域で支え合う機能や、③地域と支援関係機関をつなぐ機能が特に重要となる。

《イメージ図》

支援関係機関

②支援関係機関同士が
連携して支援を行う機能
(部局横断的ケース会議等)



※重層では、多機関協働事業が
本機能に該当

③地域と支援関係機関をつなぐ機能

※重層では、参加支援事業、
アウトリーチ継続的支援事業、
が本機能に該当

地域住民等

①地域で支え合う機能
(居場所・交流の場、
見守り等)



《現行条文との関係》

◎ 106条の3 第1項第3号

三 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

◎ 106条の3 第1項第2号後段

二 地域住民等が（中略）、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

◎ 106条の3 第1項第1号・2号前段

- 一 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
- 二 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、（中略）に関する施策

(注1) **地域住民等**：地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者（4条2項） **支援関係機関**：地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（4条3項）

(注2) 包括的相談支援事業と地域づくり事業は重層を実施しているか否かに関わらず、実施されるものであるため記載省略