

重層的支援体制整備事業 に関わることになった人に向けた ガイドブック

令和 3 年 3 月

三菱UFJリサーチ&コンサルティング

令和 2 年度厚生労働省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係る自治体等における円滑な実施を支援するためのツール等についての調査研究」

— 目 次 —

はじめに.....	1
I. 重層的支援体制整備事業の時代背景と意味.....	2
1. 地域共生社会の構築と重層的支援体制整備事業	2
2. 取り組むことの意味を伝える	3
II. 地域共生社会の実現のための視点と重層的支援体制整備事業	5
1. 支援の前提となる「伴走支援」	5
2. 3つのアプローチ	7
3. 相談支援・参加支援・アウトリーチ	8
4. 地域づくり	10
5. 重層的支援会議の役割	11
III. 事業全体をどうデザインするか	14
1. 事業が対象とする範囲を意識する	14
2. 事業の前後で何かわるのか	15
3. 国の説明資料を見ながらどのようにデザインするか	17
4. 行政内部の部門間協議	18
5. 評価指標とどう向き合うか	19

はじめに

- 国は、平成 29 年（2017 年）に成立した改正社会福祉法（地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律による改正）により、地域福祉推進の理念を明示し、その実現に向け市町村が包括的な支援体制づくりに努める旨を規定しました。
- その後、令和元年度（2019 年度）には、厚生労働省に「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）」が設置され、地域共生社会の具体化に向けた方向性が示されました。令和元年度以降、全国 200 か所以上で展開されたモデル事業を踏まえ、令和 3 年度（2021 年度）からは、モデル事業が重層的支援体制整備事業（以下、本事業という）として法定化され、一部の自治体で、取組が本格化していきます。
- 本事業は、住民、地域活動に参加する各種団体、支援団体、行政の関連部署など、多様な主体による理解と協働で成り立っています。取り扱われるテーマは保健福祉分野を中心とした取組とはいえ、特に地域づくりでは、市民協働や、商工関係など、いわゆる福祉分野とはこれまで縁遠かったような活動グループの参加も不可欠ですし、各自治体の首長や保健福祉分野以外の部局長の理解と連携も欠かせません。
- 多様な主体の理解を得るには、その事業の実施によってどのようなメリットがあるのかという点を地域の関係者、庁内担当部局の職員が明確に理解し、庁内の関係者に説明できることが大切になります。単に、「国の制度が創設されたから」「首長の方針だから」ではなく、それぞれの関係者にどのようなメリットがあるのかを理解するとともに、陥りがちな誤解を避けながら、全体をデザインすることが大切になります。
- このガイドブックの目的は、必ずしも事業の具体的な設計方法をお伝えするものではなく、事業の本質的な狙いを説明しつつ、陥りやすい誤解を示しながら、本事業の本当の意味を解説することで、自治体及び地域関係者による、地域ごとの実情にあったデザイン（設計）をスタートしていただく第一歩になることを目的にしています。
- なお、本ガイドブックは、本事業の有識者会議の委員各位のご発言をもとに、事務局の責任において編集したものであり、有識者会議の総意によって作成したものではありません。また、制度に関する規定の詳細は、厚生労働省の資料及び動画解説¹でご覧いただくことができますのでご参照ください。

¹ You Tube 厚生労働省サイトによる解説動画（令和 2 年度 地域共生社会の実現に向けた市町村における包括的な支援体制の整備に関する全国担当者会議）令和 3 年 2 月 27 日アクセス）
<https://www.youtube.com/playlist?list=PLMG33RKISnWhgHZ27chM1zMifEDRzrujf>

I. 重層的支援体制整備事業の時代背景と意味

1. 地域共生社会の構築と重層的支援体制整備事業

- ① あなたの地域に「生きづらさ」を抱えている人がいます
 - 近年、地域や家族など共同体としての「つながり」が弱体化していく中で、生活課題を抱えながらも相談する相手がなく、また制度の谷間で孤立してしまい「生きづらさ」を感じている人が増えています。家族構造の変化と多様化により、生活課題も複雑化や複合化が進んでおり、単一の専門分野の制度利用や支援だけでは、十分に生活課題に対応できないケースも増加しています。
 - 日本の社会保障制度は、歴史的にも高齢者、障害者など、専門分野単位で制度設計され一定の成果をみてきましたが、複雑化・複合化した課題への対応という点で課題を抱えています。複雑化・複合化した課題を抱えた世帯は、地域の中で孤立するだけでなく、社会の制度にもうまくつながらず、状況が悪化してしまったり、解決の糸口がみつからないまま、さらに孤立を深め、本人の生活が成り立たなくなることもあります。そして、結果的に社会的コストが高くなっていきます。
 - こうした中、国は「地域共生社会の構築」を次の時代の大きな目標に設定しています²。個人の尊厳と多様性が尊重され、多様な背景や生活様式を持つ住民が地域の中で共存していくための取組です。地域共生社会の取組は、専門職だけで実現するものでもありません。地域の住民やボランティア団体、NPO だけでなく、地域の商店や学校、ご近所など、地域で生活するすべての人と人が関わり、人と人がつながることで地域共生社会はつくられていきます。
- ② 現状の制度や仕組みに「支援のしづらさ」を感じている人もいます
 - これまでも地域共生社会の実現に向け、それぞれの分野の支援窓口や支援団体が努力を続けてきました。しかし、これまで社会保障制度を現場で支えてきた福祉専門職や支援者に与えられた時間や資源の範囲では対応が難しいケースも増えています。そして、「生きづらさ」を抱える住民を支える専門職や支援団体もまた、縦割りの制度や組織、支援の仕組みに、「支援しづらさ」を感じています。
 - 人手不足の中、各支援団体や相談窓口で対応できる時間や範囲にも限界があります。可能な限り対応するために団体の持ち出しで職員を増員している支援団体もあるでしょう。対象者の家族にも生活課題があることを知っていても、十分な対応が取れないというケースもあり

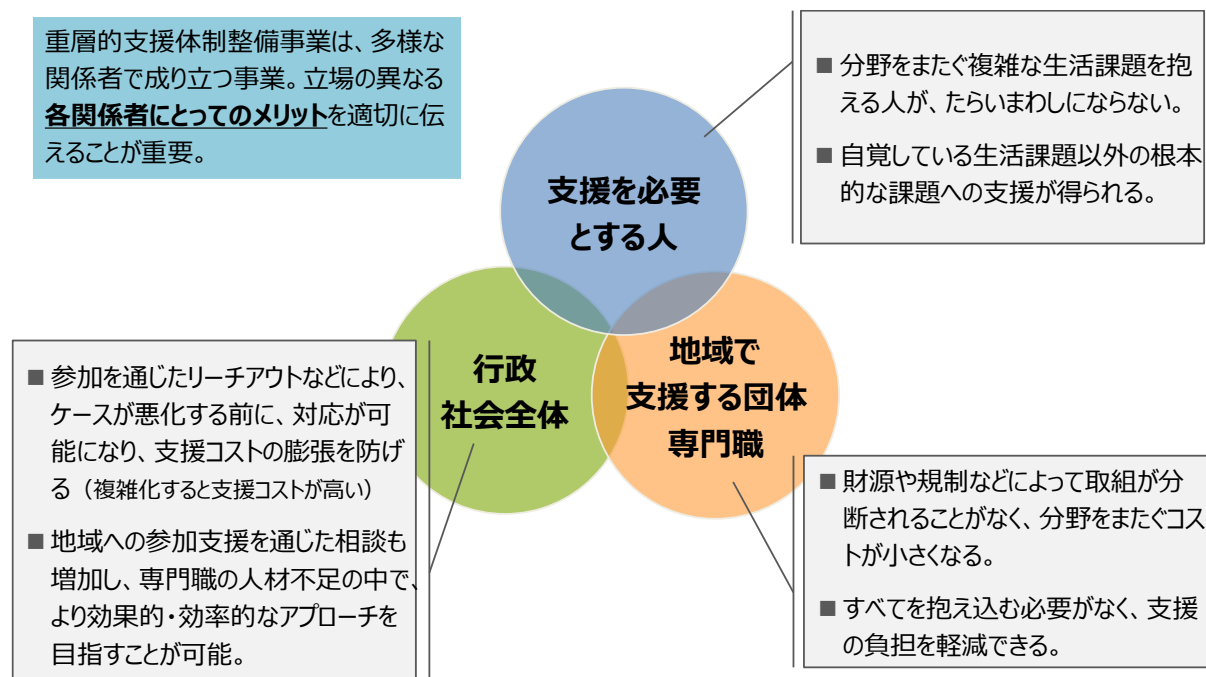
² 厚生労働省は「ニッポン一億総活躍プラン」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）、「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」（平成 29 年 2 月 7 日 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定）などを通じて、地域共生社会の実現に向けた工程を示してきた。

ます。また、地域づくりが進み地域資源が豊かになれば、資源が多様化しただけ地域の全体像の把握が専門職にも難しくなります。こうした制度や組織に関する「支援しづらさ」を少しでも改善し、「生きづらさ」を抱える人の生活を支援していこうとするのが重層的支援体制整備事業です。

- 重層的支援体制整備事業は、新しい支援制度というよりは、既存の支援機関や専門職の負担を軽減しながら、地域の支援力の限界点を引き上げ、効果的に住民を支援していくための事業といえます。そして、そうした支援の限界点を引き上げ、「人と人がつながる」地域づくりを進めていくことで、その先に地域共生社会の実現があるのです。

2. 取り組むことの意味を伝える

- 重層的支援体制整備事業は、特定の福祉サービス対象者にだけメリットがあるのではなく、地域住民、支援関係者、そして行政全体にメリットがある事業です。それだけに、総論賛成・各論反対とならないためにも、関係者の事業への理解と協力を確実に得るためにも、本事業の持つ意義について、しっかりと説明することが重要になります。
- 本事業は複数分野の連携や協働を指向するため、各分野の担当機関や関係者からみれば、自分の担当業務への影響や今後の役割がどう変化するのか気になると思います。十分な説明がなければ業務負担ばかりが大きくなるように誤解され、疑心暗鬼になってしまうリスクもあります。事業の当初から事業の最終的な目的を明示、共有して、取組をデザインしていくことが大切になります。そして、地域住民にとって、支援機関、専門職にとって、そして行政にとって、どのようなメリットがあるのかを丁寧に説明していく必要があります。



- 【地域住民にとって】重層的支援体制整備事業のみならず、各分野の支援体制が強化されていくことによって、地域住民は、分野をまたぐような生活課題を抱える場合でも、生活課題ごとに窓口を探さなくても、適切な支援団体や制度につながるようになりますし、当事者にとって顕在化している課題以外の、生活課題にも支援が届くことによって、よりよい生活への支援が行われるようになります。
- 【支援関係者・専門職にとって】地域の支援関係者、専門職にとっては、利用者・対象者の抱える生活課題のすべてを一か所で抱え込む必要がなくなります。人的資源に限度がある以上、各分野の負担を軽減しながら支えていくことは考えるべき現実的な課題です。支援関係者や専門職の負担が軽減されることは、結局、最終的には生活課題を抱える地域全体のメリットになっていきます。
- 【行政と地域社会にとって】そして、行政や地域社会全体にとっては、中長期的に大きなメリットがあります。抱えている生活課題の状況が悪化していけば、より高い社会的なコストを必要とします。参加支援やリーチアウトを通じてできるだけ早く人とのつながりを作り、生活課題に向き合えば、仮に生活課題が解決しなくても、ケースの悪化を抑えることができます。地域の中には、孤立が原因で、また長きにわたって人とのかかわりがなくなってしまったことによって、外部の支援すら受け入れが難しくなってしまう、状況が深刻化してしまうケースがあります。行政にとっても、最終的には地域全体にとって、こうした深刻化したケースを減らしていくことには大きなメリットがあります。

II. 地域共生社会の実現のための視点と重層的支援体制整備事業

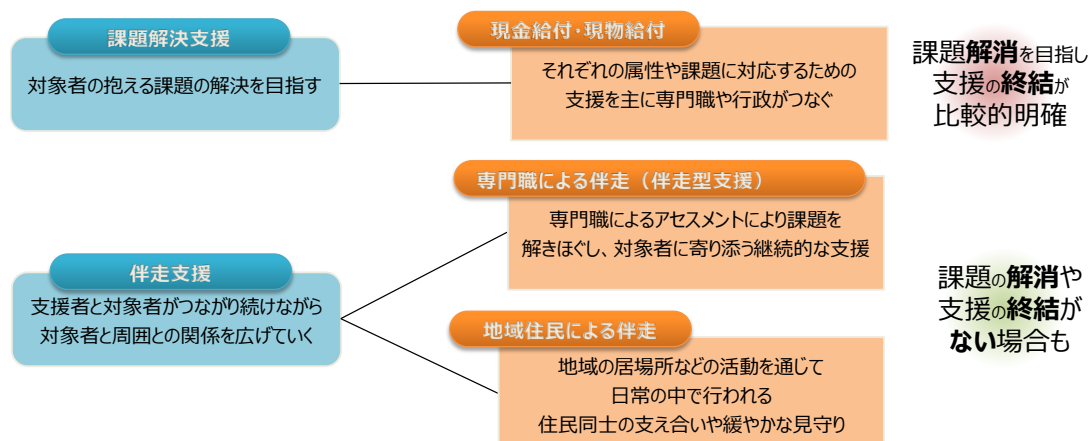
- 本事業には、取組の大切な要素として、いくつかの大切なキーワードが登場します。伴走支援、参加支援、アウトリーチ、地域づくりなどです。これらのキーワードは、重層的支援体制整備事業に固有のキーワードではありません。これまでも、各専門分野の実践において重視されてきたキーワードです。いわば地域共生社会を目指す上で共有しておきたいキーワードであり、重層的支援体制整備事業もまた、この考え方を共有していきます。

1. 支援の前提となる「伴走支援」

- 地域共生社会のゴールイメージのひとつは、住民同士が気かけあい、助け合う環境の中で「生きづらさ」を抱えている人であっても、そうした環境に参加できるよう背中を押してくれる機会が自然な形で提供されることです。このような環境は住民の主体的な活動の中で育まれていくことを基本として、専門職や行政機関はこれを側面的に支援していきます。
- 地域での人と人のつながりを支援していくためには、サービスや制度の活用だけでなく、「生きづらさ」を抱えている人に寄り添い、伴走し続けることが重要になります。そこで、支援の前提として「伴走支援」を考えてみたいと思います。

① 課題解決支援と伴走支援

- 生活課題を抱える人に対する2つのアプローチがあります。「課題解決支援」と「伴走支援」³です。対象者の抱える複雑化・複合化した生活課題に対して、その解決を図ろうとするアプローチが課題解決支援です。主に専門職や行政が、現金給付や現物給付による手段につなぐことで課題の解決を図ろうとする支援の手法です。制度利用を通じて課題が解決すれば支援が終了します。



³ 本ガイドブックでは、「伴走型支援」と「伴走支援」を使い分けています。専門職の伴走による支援を「伴走型支援」、地域づくりや住民とのつながりなども含むより広い範囲の伴走を意味する場合は「伴走支援」としています。

- 課題を抱える対象者が目の前にいる以上、支援者が課題解決を目標にするのは自然ですが、どれだけ知恵を絞って関わり続けても解決しきれないケースが現実にはあります。課題解決を支援の唯一のゴールに設定すれば、こうしたケースでは、成功体験を感じることなく、関係者は長期間にわたって課題解決に挑み続け、現場は疲弊していきます。
- したがって、本事業での支援は、課題解決のアプローチだけでなく、対象者に「伴走する」という考え方を重視しています。伴走支援は、文字通り対象者に寄り添い、一緒に走ることで、直接的な課題解決には直結しなくても、そばに寄り添うだけで孤立を防ぎ、抱える課題によるストレスや痛みを緩和する可能性があります。
- その際、現金給付や現物給付といった制度へのアクセスの改善も手法の一つになるものの、抱えている生活課題を解きほぐし、周囲の人たちとの関係性を作り上げていくことが重視されます。具体的な制度利用につながらなくても対象者との信頼関係を形成していく時間をかけた取組が大切になります。

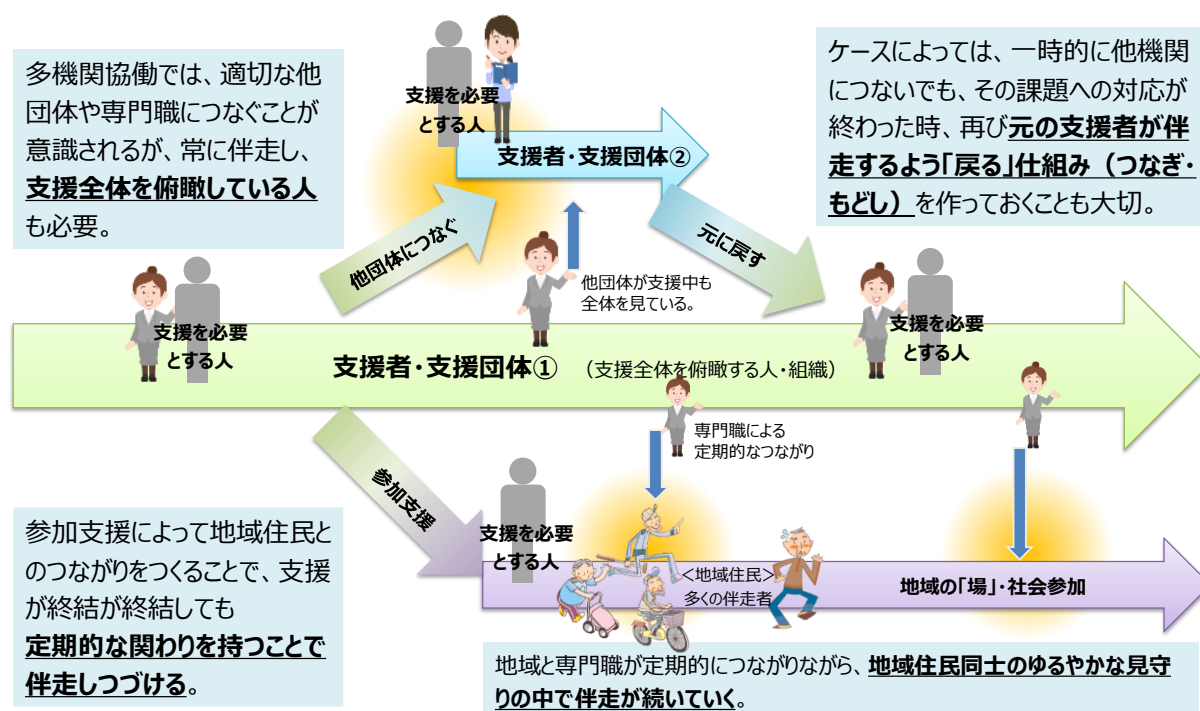
② 長期にわたる伴走支援だからこそ、地域とのつながりが大切

- 伴走支援は、課題解決に向かう前段階でも、課題解決を目指す段階でも、さらに一定の解決が見られた後であっても、あるいは課題解決を一旦横において伴走する場合でも、長期間にわたり求められる場合があります。すでに触れたように、地域共生社会では、地域の人と人のつながりのある環境への参加支援によって、伴走を継続していくことが基本になります。
- 対象者を地域生活の中で孤立させないことが優先課題ですから、常に誰かつながっている人がいることを意識します。つながっている先は、民生委員や町内会の役員だけでなく、近隣の商店関係者、サロンの参加仲間かもしれませんし、その人の古くからの友人かもしれませんし、近所の喫茶店のマスターや居酒屋の大将かもしれません。そうしたつながりを自然に作ることができる環境を作ることが、地域づくりのポイントになりますし、地域に広がる多様なつながりポイントをうまく活用して、対象者をうまくつないでいくことが参加支援であるといえるでしょう。むしろ、伴走支援を「専門職による伴走」に限定しないよう留意すべきでしょう。

③ 多機関協働における「つなぎ・もどす」という視点

- 専門職が集中的に関わる段階では、多機関協働を通じて、対象者を他機関に一時的につなぐ場合も想定されますが、連携先機関での対応が一段落すれば、再び元の専門職に「つなぎ・もどす」ことも伴走型支援には大切になります。多機関で協働する場合、対象者にとってはハブになるような場や支援機関があることが安心につながる場合も多く、したがって多機関の連携で支援する場合も、支援過程全体を伴走するような支援のあり方を模索することが大切になるでしょう。
- また専門職の伴走から、地域社会とのつながりに伴走者が移った場合も、専門職の役割が完全に終わるわけではありません。地域の中で誰かとつながることができても、定期的に専門

職が関わる伴走が継続します。例えば子育てに関連する場合などは、子どもの成長にあわせ、長期間にわたる緩やかな伴走が必要になる場合もありますし、いったん課題が解決したように見えても、その後、課題が再発するといったことも十分に想定されます。そうしたケースに専門職が常に密接に関わり続けることは難しいからこそ、対象者の日常的な生活の中で人とのつながりを模索することも大切になります。

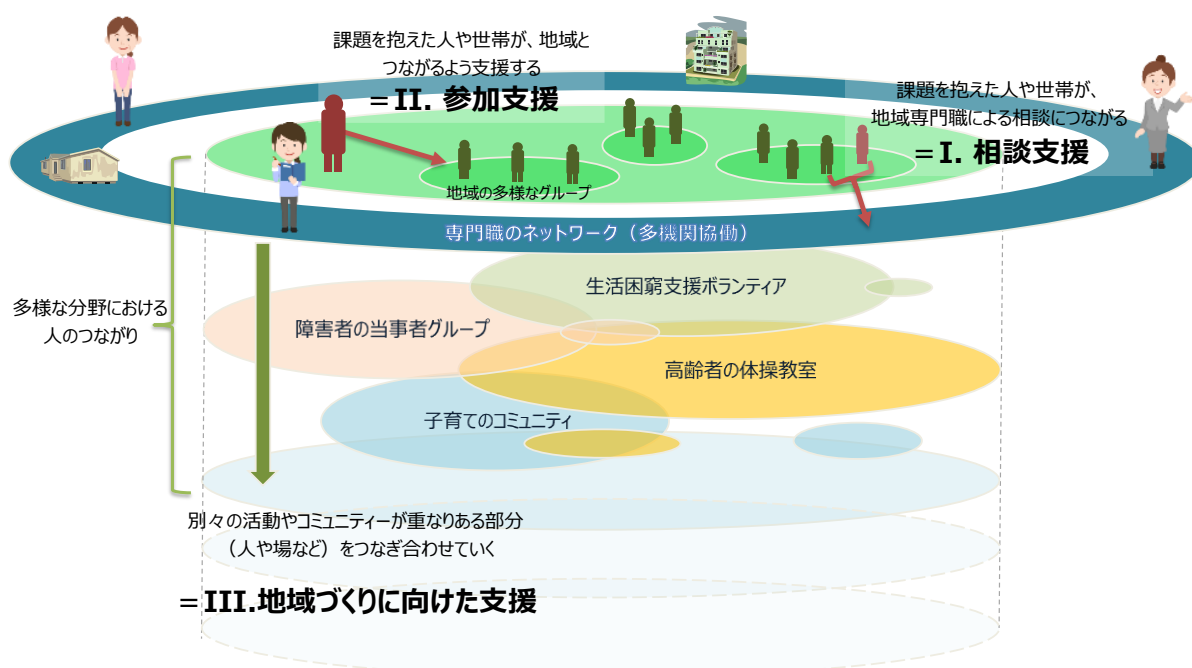


2. 3つのアプローチ

- 重層的支援体制整備事業は、大きく3つの支援のアプローチで説明されています。①相談支援、②参加支援、③地域づくり支援です。本事業では、前節で整理した地域共生社会における伴走支援の考え方を踏まえ、人と人、人と地域をつなぐことの重要性が考え方として一貫しています。
- 相談支援についても、単に窓口を設置して相談者を待つということではなく、生活課題を抱えた人や世帯が地域の適切な専門職に相談できるような地域環境を作っていくことも含め、地域の人と人の継続的なつながりを重視しています。通いの場などにおける人間関係が続くことで相談につながるケースも想定されますし、専門職の関わりも、いきなり相談に持ち込むのではなく、時間をかけて信頼関係を築きながら支援していく場合もあるでしょう。多機関協働やアウトリーチなどを通じた継続的な支援を強化し、専門職側も分野を越えた支援体制を作っていきます。
- 地域づくりは、行政が「つくる」というよりは、すでに地域の中にあるもの、地域の中で動き出しているものが多数あることを前提に、事業としては、話し合いのプラットフォームづくり、側面的な支援や、ちょっとだけ背中を押すような支援を重ねていくことがイメージさ

れています。計画的に特定の通いの場などを地域全体に広く整備していくというよりは、地域の中で意欲のある人やニーズがあるところにピンポイントで支援をしていくイメージの方が現実的かもしれません。

- 参加支援は、こうした地域づくりで生まれた場と対象者つなぐための機能です。そして今ある地域資源につなぐだけでなく、個人のニーズにあった場所を探し、必要ならば、個別につなぐよう支援してくことも含まれています。就労支援などでは、単に受け入れ企業を探すというだけでなく、受け入れやすくなるような側面的支援を展開することもイメージされています。



3. 相談支援・参加支援・アウトリーチ

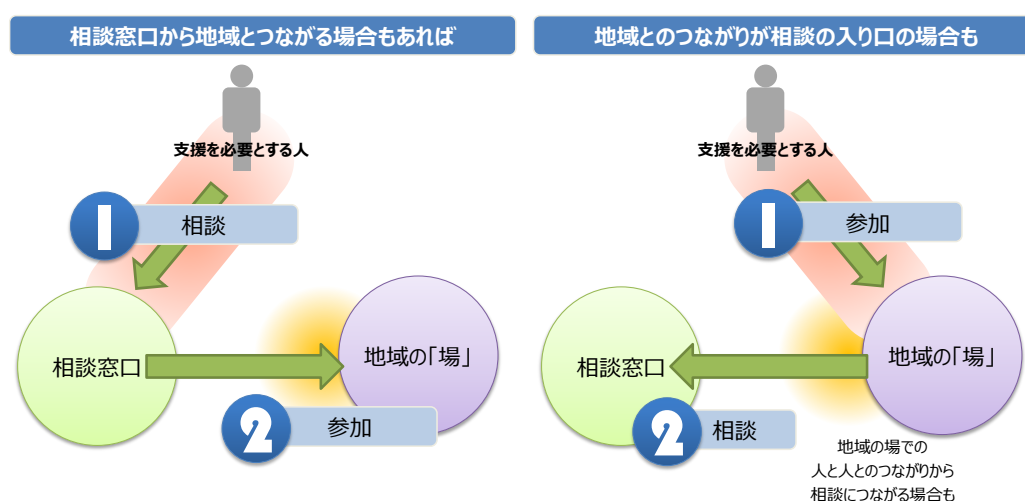
- ① 参加支援やアウトリーチができる相談体制の構築
 - 本事業では新たな専門分野の相談窓口を設置することを想定していませんので、既存の相談支援体制（相談窓口）の継続が基本になります。ただし、本事業の多機関協働事業を通じ、重層的支援会議の設置、参加支援やアウトリーチの強化によって、既存の相談窓口のバックアップ機能が充実するため、各相談窓口の潜在的な対応力の向上が期待されます。
 - 参加支援は、対象者のニーズや課題などを丁寧に把握し、本人と支援メニューのマッチングを行うもので、必要に応じてその人に必要となる社会資源を探したり、地域の既存資源を活用して新たな支援メニューを作るものです。アウトリーチは、長期にわたりひきこもりの状態にあるなどして必要な支援が届いていない人に支援を届けるアプローチですが、多様な支

援活動や地域づくり活動の中で、潜在的にニーズを抱える人を探す役割も期待されています。

- 参加支援やアウトリーチは、相談や地域づくりなどの具体的な支援の場面で機会をとらえて求められる偶然性もあり、それぞれを独立した事業として切り出すことは難しいかもしれません。また参加支援やアウトリーチのアプローチは、既存の支援活動の中でも試行錯誤されてきたところですが、従来の支援体制では、窓口対応に忙殺され、また他部署や他団体との連携に手間を要することから、十分にその役割を発揮できなかった場合もあったと思います。
- そうした課題意識から、人員配置の増員・強化も含め、現場の分野を越えた参加支援やアウトリーチが可能になるよう、本事業の中に「参加支援事業」「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業」が新たに位置づけられました。この事業をうまく活用することで、既存の相談窓口体制の人員を増強し、参加支援・アウトリーチ機能を高め、課題対応力を向上させるよう、各市町村での事業をデザインすることも期待されます。

② 支援は、必ずしも相談から始まるわけではない

- 一般的に、対象者への支援は、行政機関の窓口相談から始まるイメージを持つ傾向がありますが、その視点は、窓口と制度を設定している行政側の視点であり、実態を表しているとはいえません。そもそも相談窓口に直接出向くことが心理的に難しい人も少なくありませんし、課題が複合化・複雑化している人にとっては、どこに課題解決に向けた糸口があるかわからない場合や、自らが複合的な課題を抱えているという認識がない人もいます。また、過去に相談した時の経験などから、行政窓口への相談を躊躇している人もおり、そうした人こそ生活課題が見えなくなり、引きこもったり、生活課題の複雑化が進むといったこともあります。



- 相談窓口を遠くに感じる人に対して、地域住民がさりげなく相談に向けて背中を押してあげることもあるでしょう。通いの場やサロン、あるいは町内の集まりなどを通じて、住民が他の住民の抱えている課題に気づくこともありますし、とりわけ複雑化・複合化した課題を抱

える方への伴走支援では、対象者が自らの課題を他者に話す段階まで時間がかかることも多く、その相手にしても必ずしも専門職や行政窓口とは限りません。

4. 地域づくり

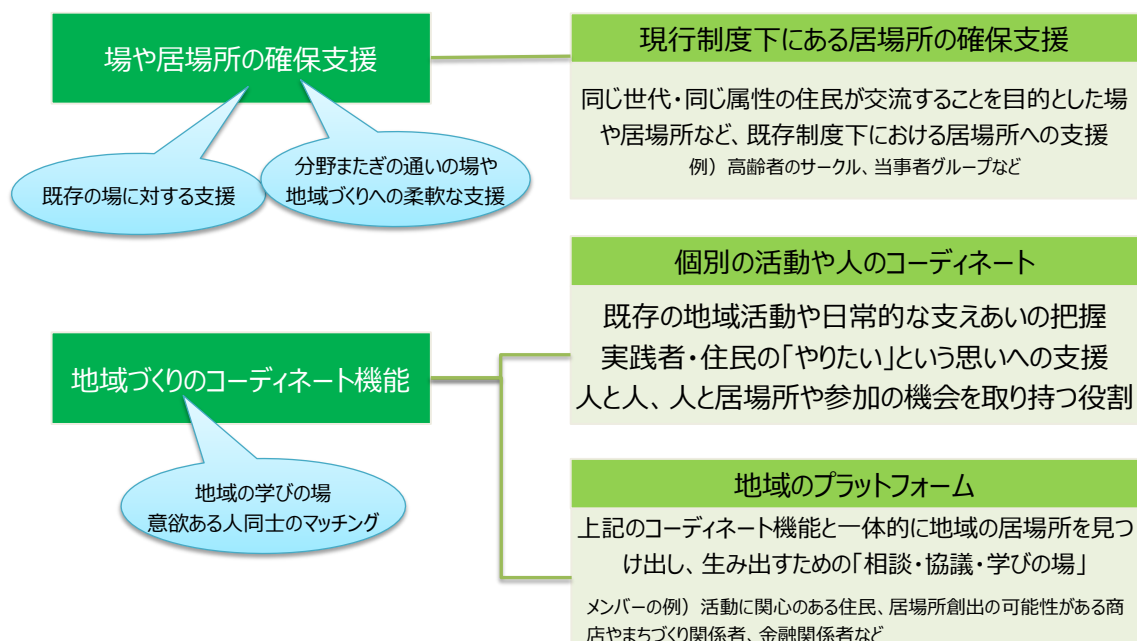
① 重層的支援体制整備事業ができて地域づくりの多層性は維持する

- 地域づくりは、それぞれの分野ですでに時間をかけて推進されてきた経緯があります。高齢者分野では、生活支援体制整備事業や介護予防・日常生活支援総合事業を通じて、通いの場づくりの支援が行われてきました。障害分野では、地域活動支援センターが、子どもの分野では地域子育て支援拠点、生活困窮でも共助の基盤づくり事業による拠点が整備され、それぞれの分野での地域づくりが進められてきました。
- 重層的支援体制整備事業では、こうした各分野での地域づくりの取組を一つにまとめるようなことは想定していません。あるいは、本事業として新しいタイプの居場所を作り、これを地域全体に広げるような取組も目的にしていません。もちろん、本事業でも対象者を選ばないような居場所を地域の中から発見し、生み出すためのプラットフォームを構築していくことを目指しています。しかし、多様な地域住民の関わる地域づくりである以上、その活動も多層的であるべきですし、単一の司令塔を作るようなデザインは想定されていません。したがって、各分野における地域づくり戦略が、本事業の開始によって大きく変更が迫られるものでもありません。これまで通りの取組方針に基づき地域づくりが進められます。
- むしろ、ここで対象としているのは、それぞれの分野で通いの場づくりなどが進められる中、補助金の交付要綱など制度の壁にぶつかって効果的な支援ができないケースです。地域住民主導の場づくりは、行政の制度や仕組みとは関係のない視点で進められるので、住民側に制度の縦割りの都合は関係ありません。行政側が柔軟な運用を目指す必要があります。
- 本事業では、地域づくりにおける補助金の交付において、例えば高齢者と子どもなどが混ざって交流するような事業が実施しにくいなど、分野別に補助金制度が設計されている弊害をできる限り軽減するため、各補助金の一体的な運用を認めています。

② 福祉と関わりがなかった層にも参加してもらえる地域づくりプラットフォームの必要性

- 地域づくりには、それぞれの地域の特徴が現れます。行政が主導的に整備を進めた通いの場もあれば、住民自治に近い形で自治協議会などが立ち上がって、自律的に地域を支えている地区もあります。民間企業による場づくりも含めて、地域づくりを広くとらえている地域もあります。これまで福祉などにまったく関心を持っていなかった住民グループの活動が結果的に、生活課題を抱えている人が地域住民とつながるきっかけを作ることもあります。
- すでに各分野の活動においては、民生委員や町内会、社会福祉協議会、NPO 団体、社会福祉法人などを巻き込んだ地域づくり活動が様々な形で展開されています。むしろ、本事業に

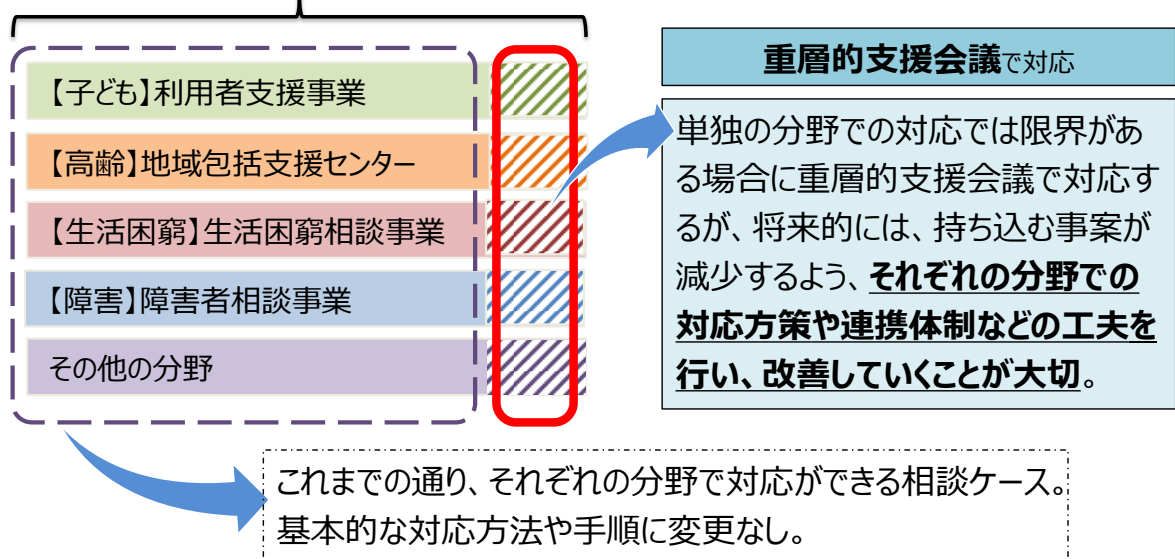
においては、これまで福祉の世界とあまり関わりのなかった住民に参加してもらえるようなプラットフォームづくりを指向していくことも大切になるでしょう。



5. 重層的支援会議の役割

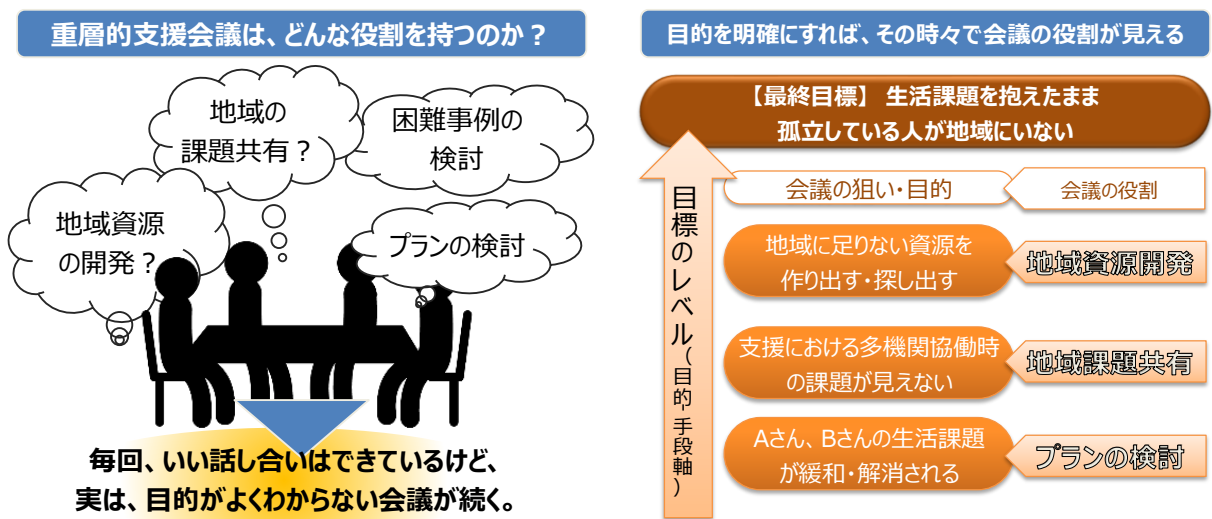
- 本事業をデザインするにあたって、重層的支援会議（及びその運営を担う多機関協働事業者）は、会議体という目に見えやすい取組ということができます。本事業の要の部分に位置する重層的支援会議にどのような役割と機能を持たせるかで、重層的支援体制整備事業の全体デザインが決まってきます。
- ① 事業開始後もほとんどの相談ケースは、既存の窓口が担当する
- まず、前提として本事業が開始されても、地域におけるほとんどの相談ケースは、既存の相談窓口で対応することになります。本事業では、単独の分野での対応では限界があるケースについて重層的支援会議で対応するのが原則ですので、分野によって比率の違いはあるものの、重層的支援会議にすべてのケースが持ち込まれるわけではありません。
- どの分野の専門職・行政職員も、すべてのケースが重層的支援会議で対応されるとは考えていないと思いますが、「どのケース」が重層的支援会議で扱われるのかについて、共通の認識があるともいえません。対象となる範囲は、専門分野によっても違いますし、各分野の従来の対応経験の蓄積によっても異なるはずで、多機関協働事業者が担う役割を検討する上でも、事業全体のデザインを考えていく上でも対象の定義は重要な要素といえます（次章参照）。

各分野別の相談拠点で受け付ける全相談



② 重層的支援会議の目的は、ステージによって異なる

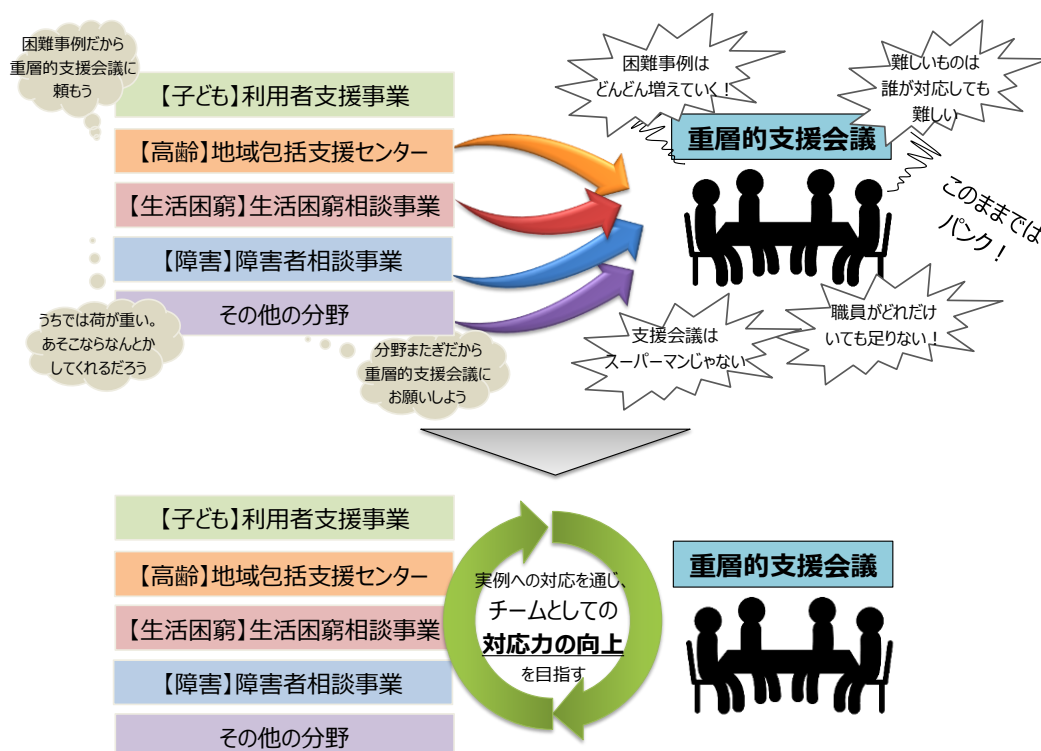
- 本事業に限らず、すべての会議には目的があります。保健福祉の分野では、近年、会議体が増加しており、専門職の参加負担も大きくなっています。趣旨や目的が不明確な会議は現場の負担を大きくし、また会議の形骸化を進めます。行政が会議体を作る際は、目的を明確にする必要があります。参加者がそれぞれイメージしている目的が異なると、毎回の議論は有意義だと感じていても、同じような議論が繰り返され、次のステージに進まない停滞感が広がることも少なくありません。「どのようにして地域の仕組みをアップグレードしていくのか」という目標の設定と、その過程をイメージすることが大切になります。



- 会議体の目的は、その地域の取組の進捗状況によっても変化します。地域関係者の「顔の見える関係づくり」や、各機関の役割の相互理解を進める段階の地域もあれば、これまで個別ケースの積み上げを整理し、課題抽出する段階にきている地域もあるでしょう。また、取組を積み上げてきても現状の資源では十分に対応できないとして、新しい地域資源の開発を模

索する段階もあると思います。すべての機能が同時に満たされる会議は現実的ではありません。むしろ取組の成熟度に応じて、会議の役割が変化していくと考えるべきでしょう。したがって、重層的支援会議のデザインにおいては、最終的なゴールを設定しつつ、現段階での機能を出発点に、最終的な目的に向けてのロードマップを描くことが必要になります。

- 重層的支援会議の目的が不明確なまま実施された場合の最大の懸念は、重層的支援会議が、各分野の行政部門や支援団体で発生する「困難事例の投げ込み先」になってしまうことでしょう。本ガイドブックの冒頭でも指摘したように、複雑化・複合化した課題を抱える複合・複雑なケースは、時代とともに増加していきます。一方で、人口減少の中で職員体制の補充が困難な以上、重層的支援会議がすべてを抱き込めば、許容範囲を越えてしまいます。

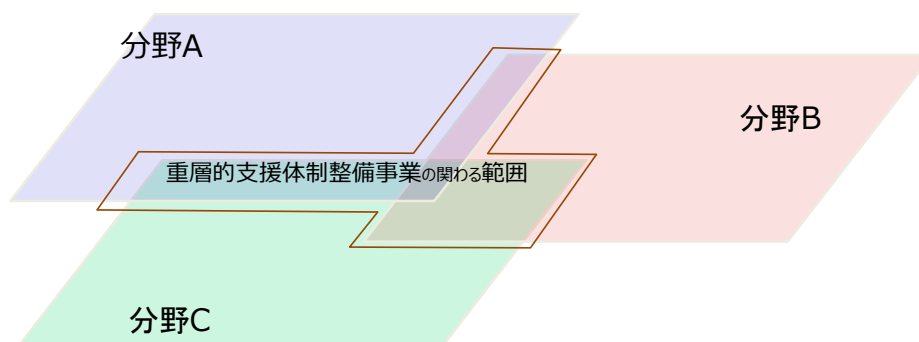


- ③ 既存の会議体を活用するために、棚卸を
- 地域共生社会の取組が進む中で、いずれの分野においても会議体が増加しています。やみくもに会議を増やし、専門職の時間が削り取られれば、それこそ「支援しづらさ」を解消するための重層的支援体制整備事業にも関わらず、本末転倒になってしまいます。
- 会議を作ることが目的ではない以上、同じ機能を果たせるのであれば、既存の会議に少し改善を加えるだけで、十分な場合もあるでしょう。言い換えれば、重層的支援会議のデザインを行う際には、地域で開催されている既存の会議体の役割を再確認し、これから目指そうとしている方向性との整理を行うような、既存の会議体の棚卸作業が大切になるでしょう。

III. 事業全体をどうデザインするか

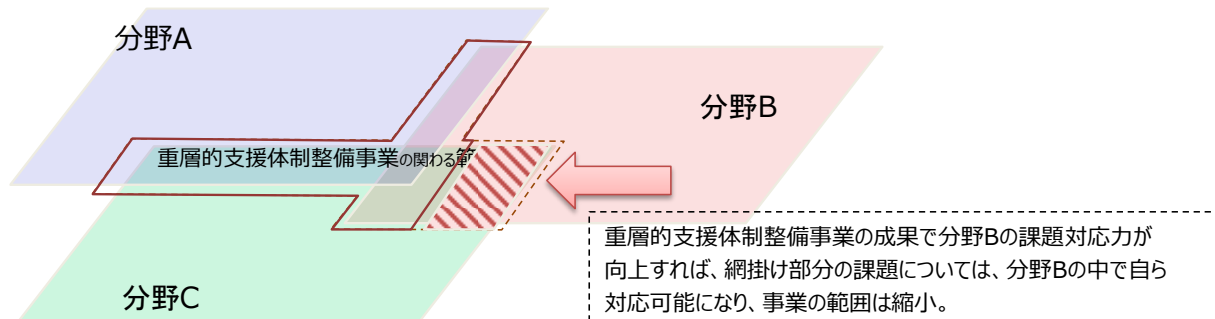
1. 事業が対象とする範囲を意識する

- ① 各分野の重なりあった部分が対象
- 具体的な体制整備のデザインを検討する際には、事業で取り扱う課題の範囲や規模を意識することが大切です。地域で支援を必要とする人はたくさんいますし、また支援している団体や機関も多数ありますが、すべてを本事業で対応するわけではありません。すでに、各分野の相談窓口や支援団体は、自らが有する専門性と地域のネットワークを最大限に活用して、多様な住民の生活課題と向き合ってきました。特に、生活困窮の分野では、これまでも分野横断的な支援を実現するための取組も行われてきたところです。
- こうした既存の取組により、地域の支援資源は拡張されてきましたし、支援の選択肢が増えてきたのも事実です。したがって、既存の体制・既存資源で対応できる場合は、本事業の必要性はありませんし、本事業が導入された後も、基本的に既存の支援体制は、これまで通りの活躍が期待されています。
- 既存の相談体制が積極的に支援を展開してきた一方で、専門分野をまたいだり、予算の費目上の制約や、分野間の連携の不足によって、「もう少し支えられるはずなのに」と感じるケースがあることも事実です。生活課題が複数分野にまたがっているケースについて、分野の重なり合っている部分（**重層的**な部分）における協働がこれまで以上に機能すれば、より支援の可能性が広がるという点に着眼し、そのための**支援体制を整備**しようとするのが**本事業**の狙いです。（下図）



- したがって、本事業が対象にする範囲は、既存の体制の積み上げや対応力、組織間・専門職間の連携の蓄積が大きく影響し、地域ごとに大きく異なる应考虑すべきです。分野間連携のハードルの高さは、自治体規模や支援団体の数などにも影響を受けますし、何より、それぞれの地域での取組の蓄積によって大きく異なります。例えば、4分野のうちの一つの分野では、これまでも分野横断的な課題を抱える人への対応力を高めているとすれば、本事業に関わるべき範囲も縮小されることになります（次ページの図）。

- その結果、対象範囲が自治体ごとに異なるため、対象範囲を全国一律に定義することもできません。したがって、具体的な対象範囲を知るためには、まず手元の相談体制・支援体制において、個別ケースのレベルで「惜しいケース」をしっかりと把握し、関係者間で共有することが大切になります。



- ② 多機関協働事業者への困難事例の押し付けにしないために
- 本事業を実施すると、複雑化・複合化した課題を抱える対象者のすべてが本事業（特に多機関協働事業者）に持ち込まれるのではないかと懸念が生じます。あるいは、地域で発生する困難事例のすべてが持ち込まれ、多機関協働事業者の処理能力を超えてしまうことも懸念されます。
- 対応が困難な事例は、誰が対応しても困難なケースであり、こうした丸投げ体制は、結局、一時的に各支援団体や窓口の負担を軽減することになっても、中長期的にみれば、地域の支援力を削り取り、疲弊させていくでしょう。各分野の相談機関が、ケースの手離れを目的にこの事業を活用すれば、専門機関間での「困難事例の押し付け事業」となってしまいます。
- 本事業が目指しているのは、多機関協働を中心として、個別のケースの対応の協働を通じて各分野の相談機関や専門職の対応力を高め、最終的には多機関協働事業者の担うべき守備範囲の縮小であり、これが目標になります。今後、地域住民の生活課題の複雑化や複合化はさらに拡大していくでしょう。現実的には多機関協働事業者の守備範囲は、広がる一方かもしれませんが、少なくとも、本事業が目指すべきものは、個々の分野の対応力の強化をセットにした取組です。

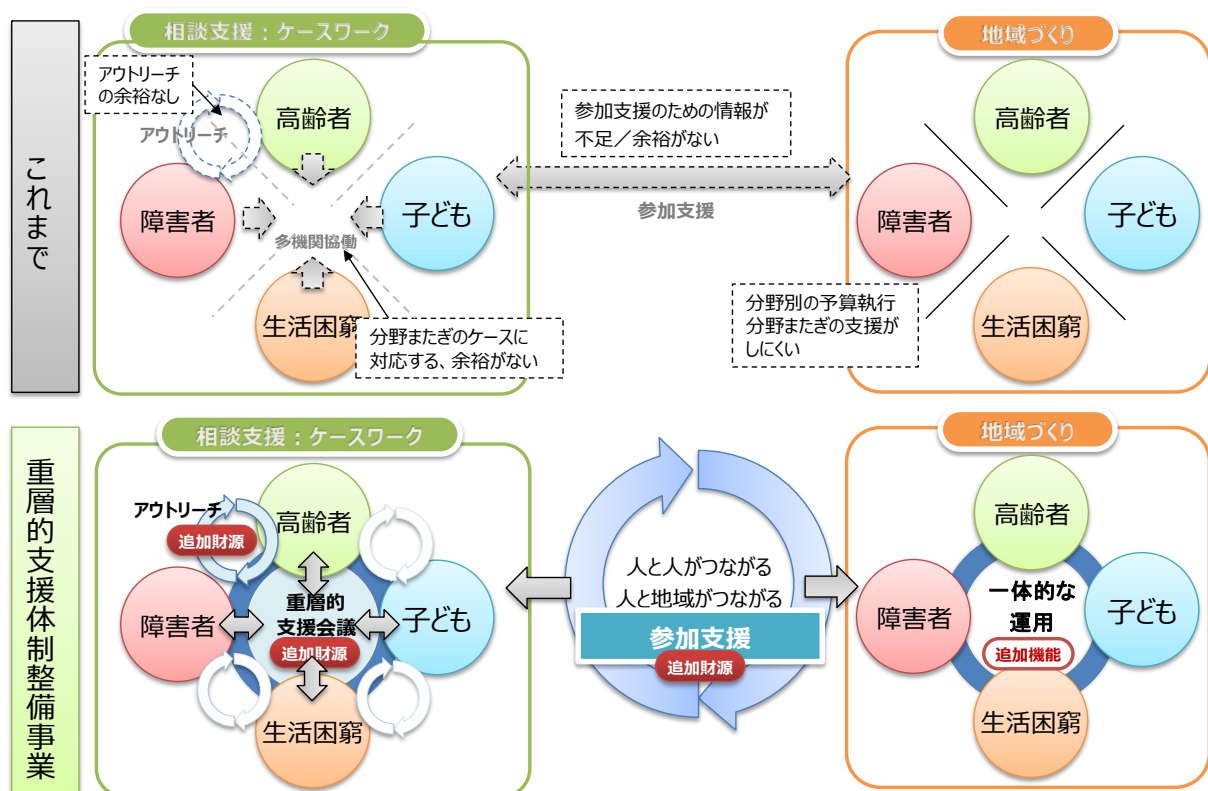
2. 事業の前後で何が変わるのか

- 重層的支援体制整備事業の実施前後で、こういった違いが期待されているのでしょうか。本事業では、「相談支援」「参加支援」「地域づくり」の3つの支援が柱となっていますが、それぞれについて、事業実施前後の姿をイメージしていきます。
- これまでも各専門分野において地域づくりや参加支援、アウトリーチの重要性は強調されてきました。専門職によるケースワークだけでなく、地域における人と人のつながりが、ケースの悪化を防いだり、あるいはアウトリーチにつながるといったことも認識されてきました。しかしながら、相談窓口から地域づくりの場に、対象者を地域につなぐことや、アウト

リーチをすることは、考え方としては理解できて、現場の負担を考慮すると、現実的に難しい場合が多々あります。

- 大きな要因の一つは、各分野の相談窓口の余裕のなさといえるでしょう。またアウトリーチをしようと思っても、十分な顔の見える関係ができていなければ、他機関への相談はハードルが高くなります。そこで、多機関が協働する場をつくりつつ、人員の面でも補強できるだけの予算を本事業として措置することとしています。連携のための場と、取組を進めるための予算をうまく活用して相談支援及び地域の資源とつなぐための参加支援を強化していくことになります。
- さらに地域づくりにおいては、財源の面で分野をまたぐことが難しく、それぞれの分野がそれぞれの対象者向けの場づくりに偏ってしまう弊害もありました。例えば高齢者の通いの場は、高齢者に限らず、障害者や子育て中の人など地域の多様な人々がつながる場となっているケースがありますが、財源の縦割りによって、柔軟な財政的な支援が難しいという問題が見られます。本事業では、こうした難しさに対応するため、追加的な財源と補助金などの予算執行上の運用柔軟化によって、複数分野が協働し、より効果的に財源を活用できるような体制を構築していこうとしています。

＜重層的支援体制整備事業の前後で何が変わるか＞



3. 国の説明資料を見ながらどのようにデザインするか

① 「取り組みやすいモデル」と「課題解決に必要なモデル」

- 国の説明資料には、重層的支援体制整備事業のデザインに関して、先行する自治体の取組が参考として提示されています。こうした先行事例は、「わが町の事業」の検討に参考になるでしょう。一方で、地域の実情は、それぞれ異なるわけですから、先行事例を単にコピーすることも現実的ではありません。では、どの団体や機関に多機関協働事業者を担ってもらうか、重層的支援会議はどのようなスタイルがよいのか、といった事業のデザインを考えていく際の基準は何になるのでしょうか。
- 自治体の事業として実行可能なデザインを検討する必要があるため、例えば多機関協働事業者についても「受けてくれそう」な団体や機関、部署を念頭に置きつつ、先行する自治体の実例を探していくことが多いと思われます。我が町にとって「取り組みやすいモデル」を模索するのは自然なことです。
- しかし、「デザイン」という言葉が「設計」の意だけでなく、「具体的な課題を解決するための設計」という意味を持っている以上、単に取り組みやすいといった視点では不十分であり、地域の課題をいかにして解消していくのかという目的意識をもったデザインが不可欠です。
- したがって、地域のデザインを開始する段階においては、地域の対象者の状況（「生きづらさ」の現状）だけでなく、支援団体や支援機関の抱える課題（「支援しづらさ」の現状）のアセスメントをしっかりと行い、特に課題が重層化している対象者を支援するにあたっての制度や仕組みの課題をとらえることが大切です。そして、課題の焦点が定まった上で、その地域の資源の実情を踏まえて現実的な具体策として重層的支援体制整備事業のデザインを検討していくことになります。その上で、本事業の中に組み入れられている様々なツールや財源を自由に組み合わせて全体をデザインしていくことになります。

② 各事業の重なり

- 本事業を構成する事業は、予算費目上はそれぞれ独立しているものの、各事業には「重なり部分」があります。そのため、事業の組み立てを考える際に「どちらの事業で実施すればいいのか？」と困惑するかもしれません。例えば国の資料では、参加支援事業の説明として、「本人に対して丁寧なアセスメントを行い、本人のニーズに沿って支援メニューのマッチングを行う」としていますが、こうした対応は相談窓口（包括的相談支援事業）においても、一般的に行われるアプローチであり、両事業に重複があります。これらの重複は、事業全体を柔軟にデザインする際には、重要な意味を持ちます。各事業の範囲が厳格に定義され、重複がなければ、予算の活用も硬直的になり、柔軟なデザインができません。

- 一方で、参加支援事業には「支援メニューについては、参加支援事業者が社会資源に働きかけたり、社会資源を新たに組み合わせたりしながら、既存の社会資源の活用方法の拡充などを図り、社会参加に向けた多様な支援メニューをつくる」といった記述がありますが、「地域づくり事業」においても「より広い圏域でもコーディネートを行い、交流・参加・学びが生まれ、さらに広がるよう働きかける」とされており、ここにも重なりがみられます。各事業は、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できるように重なり部分が用意されていますし、この重なり部分がある点こそが、本事業の最大の特徴ともいえるでしょう。

4. 行政内部の部門間協議

① デザインを始めるにあたって、部署間の協議が必要

- 本事業のデザインにあたって、まず自治体内の関係部署間の定期的な協議の場が必要です。地域には多様な機関や支援団体がありますが、いずれの組織と協働するにせよ、庁内のどこかの部署が協働している可能性が高く、内部調整のないまま、本事業担当部署が調整に入っても、円滑な運営は期待できません。
- また、事業のデザインを検討する際には、各分野の関係者が感じている期待やニーズの大きさには違いがあることを前提にすべきです。例えば、高齢分野は、取り扱っているケース数が多いことから、本事業の対象となるケースの占める割合は低くなります。他方で、生活困窮分野では、件数は少なくとも複雑化・複合化しているケースの占める割合は高いのが一般的です。その場合、高齢分野では、対象ケースを本事業に移管する動機が相対的に強く働きますし、逆に生活困窮分野は、ケースを移管するよりも協働する方が現実的になります。こうした動機の違いを理解しておくことは分野間の役割分担を考える上でも大切です。

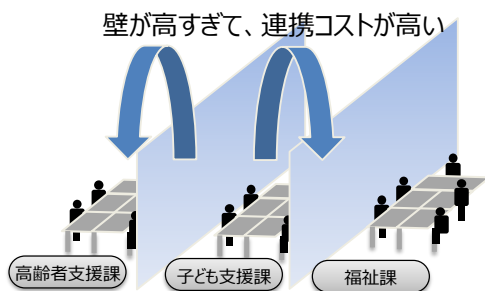
② 行政の縦割りとどう向き合うか

- 支援現場における難しさの一つに「縦割り」があります。特に行政では、分野別の部署割や事業予算割があり、縦割り行政が複合化・複雑化した課題を抱える支援が難しくなっている側面もあります。本事業の中でも多機関協働事業は、こうした縦割りを越えて、部署間で協働するための取組ですが、では、部署間の壁をすべて取り除けば協働が円滑に進むのでしょうか。
- そもそも、縦割りの弊害は、情報や協働が妨げられることですが、仮に専門職が協働を求めて取り組むと連携コストの高さに直面します。各部署間の壁が高ければ、分野をまたぐたびに、連携の手間（コスト）がかかります。定期的な部署間の調整会議があったり、担当者間で顔の見える関係性を作る必要があるという意味で、コストが高くなります。気軽に他部署・他団体の専門職に相談できる、あるいは取組を協働するには、この連携コストを低下させることが大切になります。お互いの顔の見える関係が第一歩になるのも、心理的な連携コストを引き下げる意味で有効だからです。

- 他方で、縦割りが全くなければ無秩序な状態となりやすく、マネジメントや業務の全体像の把握にかかる負担が大きくなっていきます。本事業が導入されても、取り組まれるケースのほとんどは、従来通りの制度や部署・相談機関の中で対応ができます。現状の組織の縦割りは、良くも悪くも既存の大多数のケースへの対応に最適化されているわけですから、完全に壁を取り払えば、これまでのケースへの対応が非効率になってしまいます。本事業で意識すべきは、縦割りの撤廃ではなく、壁を低くして、連携コストを引き下げる取組と考えるのが適当でしょう。

縦割りが過ぎると、部署間の連携コストは高くなる

- ✓ 対象者別の制度間の壁が高すぎると、縦割りの弊害が最大化し、支援対象者への円滑なリーチアウトができなくなる。
- ✓ 重層的支援体制整備事業は、この「高すぎる壁」問題へのアプローチである。



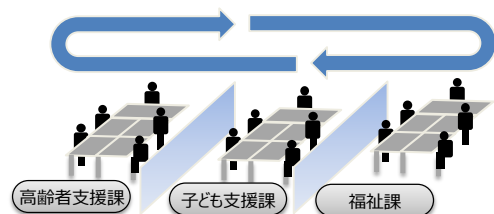
制度間の壁を全部取り払ったら大混乱

現場の壁をすべて取り払えば、役割分担もできず、現場は混乱に陥るだけ。一定の組織的区分は業務の適切な運用に不可欠。各分野の制度を、ひとまとめにするわけではない。



制度間の壁は残しつつ、壁を低くして風通しを良くする

既存制度の制度間の仕切りは残したまま、対象者別の制度の壁を低くすることで、風通しを良くし、スムーズな連携を目指す。スムーズな連携を阻害しているのは何かを検討することが大切。

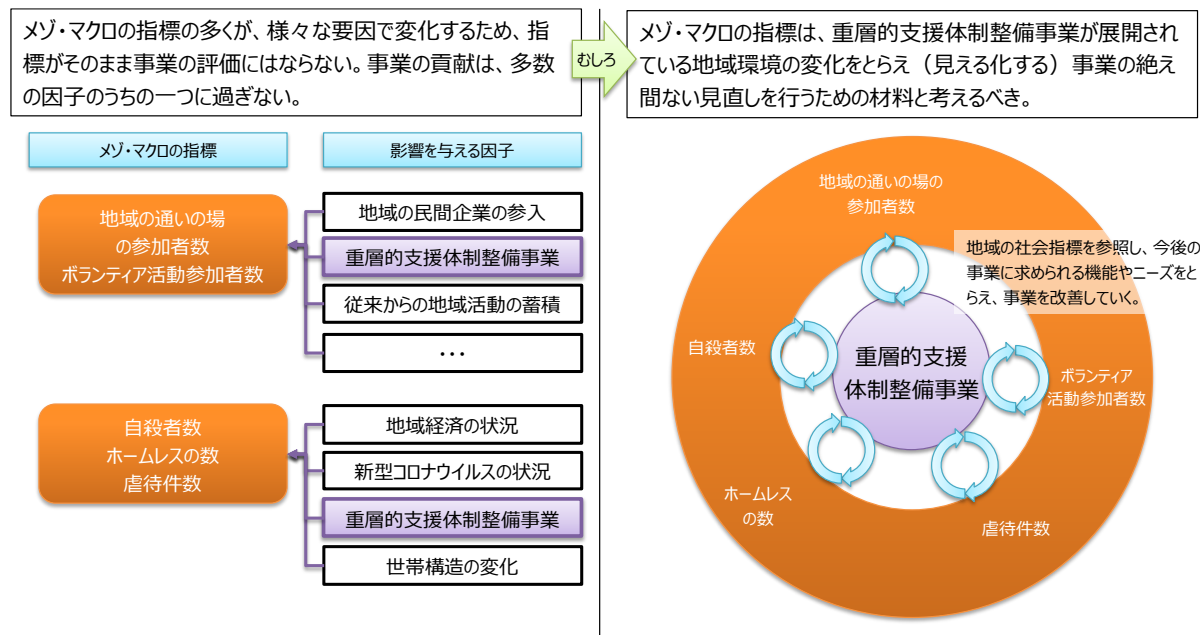


5. 評価指標とどう向き合うか

① 事業評価の難しさ

- 行政の事業である以上、評価は避けて通れません。一般的に、事業評価では、マクロの視点からの「アウトカム指標（成果指標）」やミクロレベルでの事業過程を評価する「プロセス指標」などが設定されますが、いずれの指標も本事業では、データの把握も難しく、また仮に計測できてもその解釈が容易ではありません。
- 例えば、相談件数をプロセス指標に設定した場合、その数が多い方がよいのか、少ない方がよいのかは判断が付きません。そもそも、本事業で対象となるケースの範囲は、既存の相談窓口や支援団体の対応可能な範囲によっても異なります。対象者の数が多いのは、アウトリーチのアプローチが効果的に機能しているのか、あるいは住民の生活困窮が進んでいるのか判断が付きません。また、各分野の窓口体制で十分な対応がとられていれば、本事業での相談件数は減少しますし、課題を抱える人に十分アウトリーチできていない場合も、対象者数が少なくなっていくます。数量的な多寡によって事業成果やプロセスを評価することは、簡単ではないのです。

- また、仮にマクロの支援から成果として、自殺者数や引きこもりの人の数などを設定したとしても、それが本事業の結果として増減しているのか、社会全体の景気や失業率などの影響を受けているのかは、判断が付きません。



② 評価指標の持つ意味

- では評価指標にはどのような意味があるのでしょうか。すでに触れたように、本事業は、地域におけるケースワーク全体を対象とした事業ではありません。地域で生活課題を抱える人への対応は、ほとんどの場合、本事業以外の既存の相談体制によって行われています。むしろ、本事業での対応ケースは、全体のごく一部といえます。
- 評価指標は、事業のよしあしを単純に評価するものというよりも、評価時点において、事業が置かれている社会・経済環境の状態や、事業の進展を「見える化」することが目的と考えるべきでしょう。これらの数値を時系列で追っていくと、一定の変化が観察されます。それぞれの数字の変化が起こった背景を分析することで、本事業でとるべき相談・支援体制の改善の道も出てくるかもしれません。このように指標は、事業の成否を短期的に評価するための数値ではなく、時系列的な変化を確認しつつ、その段階で本事業が置かれている社会・経済環境を把握し、今後、事業が対応していくべき方向性を検討するための材料として活用することが重要になります。

令和２年度厚生労働省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係る自治体等における円滑な実施を
支援するためのツール等についての調査研究

重層的支援体制整備事業に
関わることになった人に向けたガイドブック

令和３年３月

発行 三菱ＵＦＪリサーチ&コンサルティング株式会社

住所 〒105-8501 東京都港区虎ノ門５－１１－２ オランダヒルズ森タワー

電話：０３－６７３３－１０２４

FAX：０３－６７３３－１０２８