

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事業

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（報告書A4版 120頁）

事業目的

個人、家族、社会の多元化・多様化の中で、地域生活の継続を困難とする生活課題は、ますます複雑化していくことが見込まれている。国は高齢者分野を端緒として地域包括ケアシステムの構築を進め、いまや、分野を超えて地域共生社会を実現するための具体的な取組段階にある。こうした中で、国は、各自治体における縦割りを超えた支援体制の構築に向け、重層的支援体制整備事業を令和3年度より実施することとなった。

本事業では、重層的支援体制整備事業の実施の方法や手順、支援のあり方をまとめ、自治体等に対して効果的に周知を図るためのツール（以下、「ガイドブック」とする）を作成、令和3年以降に開催する国研修のカリキュラムとシラバスの案を作成することにより、自治体等における重層的支援体制整備事業の円滑な実施の支援を目指した。

事業概要

① 有識者会議

モデル事業に取り組む先進的な自治体の担当者や、学識者、地域での取組主体となっている団体関係者による「有識者会議」を組成し、重層的支援体制整備事業の推進に向けた具体的かつ実践的な助言を受けた。有識者会議では、厚生労働省が作成する重層的支援体制整備事業に関する説明資料を題材として、有識者による多角的な意見を聴取し、事業を実際に行う際の留意点や具体的な方策等について議論を行った。

有識者検討会は、全体11名とし、子ども、高齢者、障害、生活困窮の各分野において現場の支援に従事している有識者を中心に構成した。

【有識者会議】（敬称略）11名

加藤 恵	半田市 社会福祉協議会 半田市障がい者相談支援センターセンター長
朝比奈 ミカ	中核生活支援センターがじゅまる センター長
奥田 知志	認定NPO法人 抱樸 理事長
高橋 尚子	京都自立就労サポートセンター 理事
勝部 麗子	豊中市 社会福祉協議会 コミュニティソーシャルワーカー統括
奥山 千鶴子	ひろば全協理事長・認定NPO法人びーのびーの理事長
立岡 学	NPO法人ワンファミリー仙台、一般社団法人パーソナルサポートセンター 常務理事
池田 昌弘	NPO法人コミュニティライフサポートセンター 理事長
埋橋 伸夫	特定非営利活動法人 くらしづくりネットワーク北芝 代表理事
助川 未枝保	船橋市地域包括支援センターセンター長
松岡 克朗	岡山市 市民生活局 スポーツ文化部 スポーツ振興課 副主査

② カリキュラム検討のための作業部会

国が来年度以降に予定している自治体等向けの研修カリキュラムを検討し、シラバス案の作成を行った。

※なお、各種会議については、事務局については東京都内の会議室で開催、各委員については、ZOOMによるリモート会議にて開催した。

③ ガイドブック案の作成

有識者会議における議論をもとに、重層的支援体制整備事業の意図や、具体的な取組を推進する際に必要となるノウハウについて、わかりやすい資料作成を行った。なお資料は、次年度以降に国が実施する研修会や、それを受けて各都道府県で展開される伝達研修などで広く活用してもらえる資料を作成した。

調査研究の過程

①有識者検討委員会の実施状況

	開催日時	開催場所	検討テーマ
第1回	令和2年10月9日(金) 13時～16時	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 24階中会議室	各事業の支援フロー／ガイドブック案 (ポンチ絵)
第2回	令和2年11月17日(火) 14時～17時	機械振興会館 6階 (6-65室)	前回会議でのご指摘事項／地域づくり事業／生活保護制度／国研修
第3回	令和3年1月28日(木) 16時～18時	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 24階中会議室	指標／事業実施体制と実施計画
第4回	令和3年3月12日(金) 15時30分～19時	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 24階大会議室	前回会議でのご指摘事項／指標／ 帳票／コロナ禍における重層的支援体制整備事業／全国研修のカリキュラム

②カリキュラム検討等の実施状況

	開催日時	開催場所	検討テーマ
第1回	令和3年2月16日(火) 9時30分～12時	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 24階大会議室	国研修等の体系／カリキュラム案

また、本調査事業の立ち上げ時期に、有識者による検討会（厚生労働省主催）が開催され、弊社はオブザーバーとして出席した。

	開催日時	開催場所	検討テーマ
—	令和2年8月12日(火) 14時～17時	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 24階大会議室	重層的支援体制整備事業の全体像／各事業の支援フロー

本事業では財政の仕組みに関する基本的な説明資料の作成を予定していたが、すでに厚生労働省にて作成されていること、また詳細については、未定の部分が多いことから、当初、本事業で作成する予定であった「財政部分」での資料作成については、事務局として作成は試みたものの、最終的な成果物とはしなかった。これに伴い、研究員の賃金等において当初の予定よりも減額が生じた。

事業結果

① ガイドブックの作成

本事業では、有識者会議において議論された内容を踏まえ、主に自治体の職員向けの説明資料をツール（ガイドブック）として作成した。なお、本ガイドブックは、広く重層的支援体制整備事業に関心を持つ人を対象として作成したが、特に、執筆にあたっては、以下のような人をイメージしながら、作成している。

- ・福祉部局の部課長など複数部門を統括するポストにいる行政職員
- ・福祉部局の事務職員（特に、福祉部門への経験が短い職員）
- ・市町村の取組を支援する立場にある都道府県の職員
- ・複雑化・複合化課題を抱える人を支援する立場の専門職・団体の方

【ガイドブック概要】

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

近年、地域や家族など共同体としての「つながり」が弱体化している中で、「生きづらさ」を感じている人が増えており、複雑化・複合化した生活課題に十分に対応できないケースも増加している。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おり、地域共生社会は、地域で生活するすべての人と人が関わり、つながることによってつくられていくものである。

また、現状の制度や仕組みに「支援のしづらさ」を感じている支援者もいる。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、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。

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、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あることから、関係者の事業への理解と協力を確実に得るためにも、本事業の持つ意義や、事業における最終的な目的を事業開始当初から明示、共有して、取組をデザインしていくことが大切である。

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

1. 支援の前提となる「伴走支援」

本事業では、対象者に「伴走する」という考え方を重視している。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あることから、常に誰かがつながっている人がいることを意識すること、さらに、多様なつながりを自然につくることができる環境を作ることが、地域づくりや参

加支援にもつながっていく。

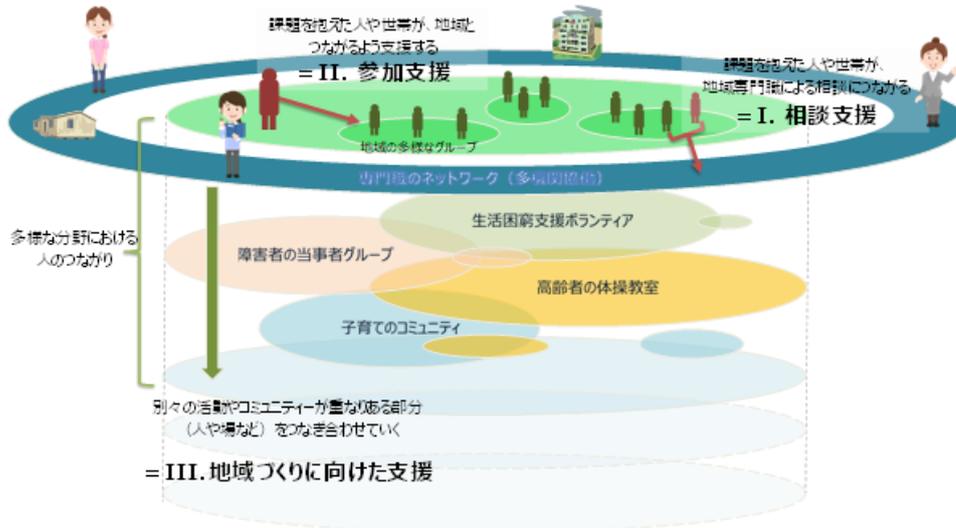
また、専門職が、集中的に関わる段階では、多機関協働を通じて、対象者を他機関に一時的につなぐ場合も想定されるが、連携先機関での対応がひと段落すれば、再び元の専門職に「つなぎ・もどす」ことも伴走型支援には大切である。

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（①相談支援、②参加支援、③地域づくり支援）で説明されている。相談支援については、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る。

地域づくり支援では、行政が「つくる」というより、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る。

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ある。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いくことも含まれる。



3. 相談支援・参加支援・アウトリーチ

参加支援やアウトリーチについては、具体的な支援の場面における偶然性により、独立した事業として切り出すことは困難である。また、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、十分にその役割を發揮できなかった場合が想定される。

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た。本事業を活用し、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る。

また、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るが、相談窓口を遠くに感じる人に対して、地域住民が背中を押すことや、地域の集まりを通じて住民が課題に気づくこともあり、支援は必ずしも窓口相談から始まるわけではない。

4. 地域づくり

重層的支援体制整備事業では、各分野での地域づくりの取組を一つにまとめることや、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を想定・目的としていない。本事業では各分野の重なりにおいて制度の壁にぶつかり効果的な支援ができないケースを想定し、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る。

既存事業においてすでに多様な団体・人を巻き込んだ地域づくり活動が展開されており、本事業においては、これまで福祉の世界にあまり関わりのなかった住民に参加してもらえ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だろう。

5. 重層的支援会議の役割

本事業における重層的支援会議には、分野によって比率の違いはあるものの、すべてのケースが持ち込まれるわけではない。具体的に取り扱うケースについて共通認識があるとはいえず、多機関協働事業者が担う役割、事業全体のデザインを考えていくうえで、対象の定義は重要な要素といえる。

重層的支援会議の実施にあたっては、会議の目的・趣旨を明確にする必要がある。また、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する。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である。重層的支援会議の目的が不明確なまま実施された場合、「困難事例の投げ込み先」になってしまうことが懸念される。

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

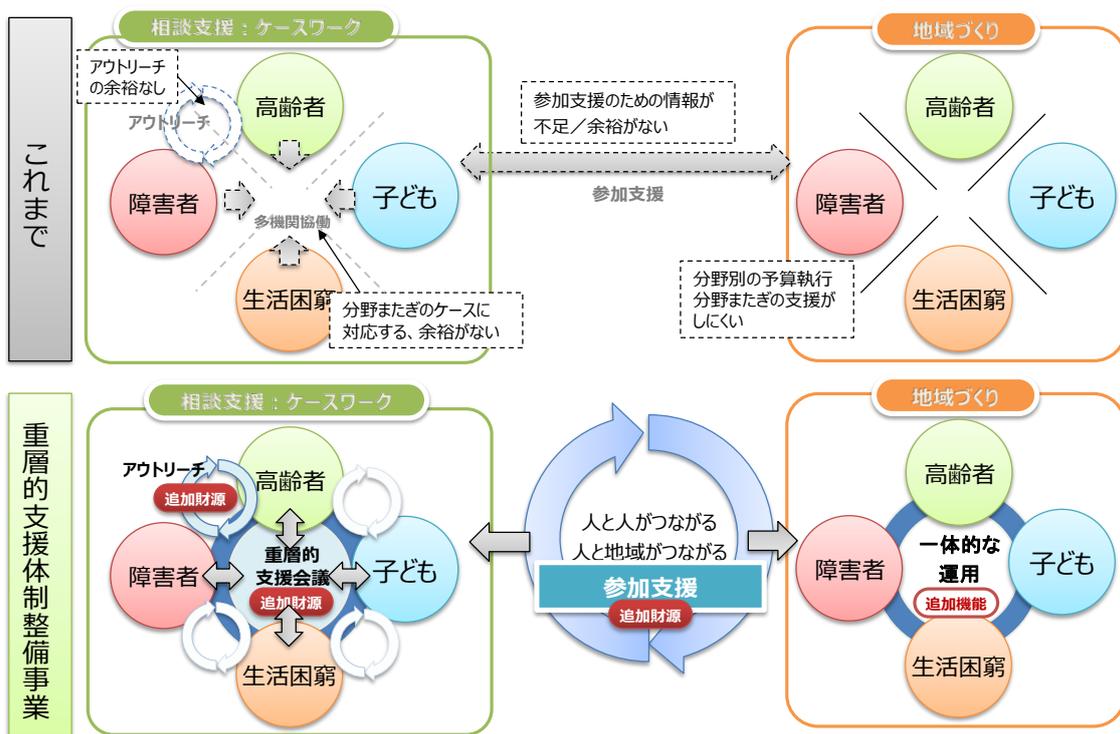
生活課題が複数分野にまたがっているケースについて、分野の重なり合っている部分（**重層的な部分**）における協働がこれまで以上に機能すれば、より支援の可能性が広がるという点に着眼し、そのための**支援体制を整備**しようとするのが本事業の狙いである。したがって、本事業が対象にする範囲は、既存の体制の積み上げや対応力、組織間・専門職間の連携の蓄積が大きく影響し、地域ごとに大きく異なると考えるべきであることから、対象範囲を全国一律に定義することもできない。具体的な対象範囲を知るためには、まず手元の相談体制・支援体制において、個別ケースのレベルで「惜しいケース」をしっかりと把握し、関係者間で共有することが大切である。

本事業では、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が目標となる。

2. 事業の前後で何が変わるのか

これまでも各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たところだが、現場の負担を考慮すると現実的に実施が難しい場面がある。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る。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となる。

さらに地域づくりにおいては、財政面から分野をまたいだ取組が困難であったことから、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る。



3. 国の説明資料を見ながらどのようにデザインするか

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ある。そして、地域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、さらに様々なツールや財源を自由に組み合わせ全体をデザインしていくこととなる。

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」がある。事業間で役割を柔軟に調整し、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おり、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。

4. 行政内部の部門間協議

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ある。また、事業デザインの検討の際は、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とすべきである。

行政の縦割りについて、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（部署間の連携コストが高くなる）。一方で、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となってしまうことから、本事業では、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意識することが適当だろう。

5. 評価指標とどう向き合うか

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」などが設定されるが、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ない。

本事業における評価指標は、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

えるべきである。

② **カリキュラム案及びシラバス案の作成**

各地域における研修会をデザインするため、カリキュラム案及びシラバスを作成した。研修は、国による中央研修を想定してデザインした。

事業実施機関

三菱UFJリサーチ & コンサルティング株式会社
105-8501 東京都港区虎ノ門5-11-2 オランダヒルズ森タワー TEL : 03-6733-1024