

令和2年度 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

令和3年（2021年）3月



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

目次

第1章 本事業の実施概要.....	1
1. 本事業実施の背景と目的.....	1
2. 事業の実施概要.....	2
(1) 事業の全体像.....	2
(2) 実施スケジュール.....	2
3. 事業の実施体制.....	3
(1) 有識者会議.....	3
(2) カリキュラム検討.....	4
(3) 担当研究員体制.....	5
第2章 有識者会議での主なご意見.....	6
1. 第1回有識者会議における主なご意見.....	7
(1) 広域・都道府県の役割.....	7
(2) 本事業実施にあたっての検討事項（対象者の整理、事前協議等）.....	7
(3) 各事業に対するご意見.....	8
(4) 支援フロー等事業の全体像.....	8
(5) 終結の考え方.....	8
(6) 伴走支援の考え方.....	9
(7) その他.....	9
2. 第2回有識者会議における主なご意見.....	10
(1) 都道府県の役割.....	10
(2) 参加支援事業と地域づくり事業、その他事業との連動性.....	10
(3) 各事業に対するご意見.....	10
(4) 生活保護.....	11
(5) その他.....	12
3. 第3回有識者会議における主なご意見.....	13
(1) メゾ、マクロ指標.....	13
(2) ステップアップ指標の位置付け.....	13
(3) ステップアップ指標の評価方法.....	14
(4) 支援機関同士のつながりの強化と余白の広がり.....	14
(5) 試行錯誤を含めたプロセスの評価の必要性.....	14
(6) 自由な発想からの社会資源の開発.....	14
(7) 世帯全体の支援.....	14
(8) 広域的支援.....	15
4. 第4回有識者会議における主なご意見.....	16
(1) コロナ禍における重層的支援体制整備事業.....	16
(2) 重層的支援体制整備事業全体の立て付け.....	16
(3) 指標.....	17

(4) 帳票.....	17
(5) 研修.....	17
(6) 災害.....	18
5. 第1回カリキュラム検討における主なご意見.....	19
(1) 研修の導入.....	19
(2) 都道府県対象のコマの設定.....	19
(3) 災害に関するコマの設定.....	19
(4) 「多様な状態像」の理解に関するコマの考え方.....	19
(5) アウトリーチについて.....	19
(6) その他.....	20
6. 【参考】厚生労働省による有識者会議における主なご意見.....	22
(1) 既存制度と重層的支援体制整備事業との整理.....	22
(2) 重層的支援体制整備事業の全体像.....	22
(3) 各事業・機能について.....	22
(4) 伴走支援の考え方.....	23
(5) 人材育成・研修.....	23
(6) その他.....	23
第3章 ツール（自治体向け説明資料の素材）の作成.....	24
※なお第3章内の目次については、25 ページ以降に別途掲載している	
第4章 カリキュラムの検討.....	47
1. 令和3年度における国の研修体系.....	47
2. 各研修の考え方.....	48
(1) 全国研修.....	48
(2) ブロック別研修.....	49
(3) 全国キャラバン.....	49
(4) 各研修のカリキュラム案.....	50
<参考資料>.....	55

第1章 本事業の実施概要

1. 本事業実施の背景と目的

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。

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）を作成するほか、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検討することにより、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を支援する。

2. 事業の実施概要

(1) 事業の全体像

本事業は、①有識者によるワーキンググループの設置、②ガイドブックの作成 から構成される。

① 有識者ワーキンググループ（有識者会議）

ツールの作成にあたっては、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「有識者ワーキンググループ」を組成し、具体的かつ実践的な助言を受けた。

② ガイドブック案の作成

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。

(2) 実施スケジュール

本調査研究事業の実施スケジュールは、以下の通りである。

図表 1 実施スケジュール

	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
(1) 有識者会議									
開催				●	●		●		●
(2) カリキュラム検討									
開催								●	
(3) ガイドブック作成									
ガイドブック案作成			←	←	←	←	←	←	←
意見徴収等				←	←	←	←	←	←
(4) 報告書作成									
報告書作成									↔

3. 事業の実施体制

(1) 有識者会議

① 委員構成

i) 有識者会議の委員

図表 2 有識者会議委員

氏名	現職
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
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 ぐらしづくりネットワーク北芝 代表理事
奥田 知志	認定 NPO 法人 抱樸 理事長
奥山 千鶴子	NPO 法人 子育てひろば全国連絡協議会 理事長 認定 NPO 法人びーのびーの 理事長
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
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
助川 未枝保	船橋市地域包括支援センター センター長
高橋 尚子	京都自立就労サポートセンター 理事
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
松岡 克朗	岡山市 保健福祉局保健管理課 ワクチン接種班 医療調整リーダー

(五十音順、敬称略)

ii) オブザーバー

図表 3 オブザーバー

氏名	現職
唐木 啓介	社会・援護局地域福祉課 生活困窮者自立支援室／地域共生社会推進室長 併任
國信 綾希	社会・援護局地域福祉課 課長補佐
清水 修	社会・援護局地域福祉課 課長補佐
石井 義恭	社会・援護局地域福祉課 課長補佐
玉置 隼人	社会・援護局地域福祉課 地域福祉専門官
鏑木 奈津子	社会・援護局地域福祉課 包括的支援体制整備推進官
田代 善行	社会・援護局地域福祉課 地域共生支援調整係長

川田 さくら	社会・援護局地域福祉課 主査
斉藤 正晃	社会・援護局地域福祉課 主査
大和 望	社会・援護局地域福祉課 主査

(敬称略)

② 開催日時、開催場所、検討テーマ

新型コロナウイルスの感染拡大予防の観点から、オンラインでの実施を基本とした（事務局、オブザーバー（厚生労働省）は会議室にて参加し、その他の委員はオンラインでの参加）。

図表 4 開催日時、開催場所、検討テーマ

	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	<ul style="list-style-type: none"> 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)	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 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

① 委員構成

図表 5 カリキュラム検討委員

氏名	現職
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
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
奥田 知志	認定NPO法人 抱樸 理事長
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
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

(五十音順、敬称略)

i) オブザーバー

図表 6 オブザーバー

氏名	現職
唐木 啓介	社会・援護局地域福祉課 生活困窮者自立支援室／地域共生社会推進室長 併任
國信 綾希	社会・援護局地域福祉課 課長補佐
清水 修	社会・援護局地域福祉課 課長補佐
石井 義恭	社会・援護局地域福祉課 課長補佐
玉置 隼人	社会・援護局地域福祉課 地域福祉専門官
鏑木 奈津子	社会・援護局地域福祉課 包括的支援体制整備推進官
田代 善行	社会・援護局地域福祉課 地域共生支援調整係長
川田 さくら	社会・援護局地域福祉課 主査
斉藤 正晃	社会・援護局地域福祉課 主査
大和 望	社会・援護局地域福祉課 主査

(敬称略)

② 開催日時、開催場所、検討テーマ

なお、新型コロナウイルスの感染拡大予防の観点から、オンラインでの実施を基本とした（事務局、オブザーバー（厚生労働省）は会議室にて参加し、その他の委員はオンラインでの参加）。

図表 7 開催日時、開催場所、検討テーマ

	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

(3) 担当研究員体制

図表 8 担当研究員体制

氏名	所属・役職
岩名 礼介	三菱UFJリサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 主席研究員
清水 孝浩	三菱UFJリサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 主任研究員
西尾 秀美	三菱UFJリサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 研究員
三浦 美恵子	三菱UFJリサーチ&コンサルティング 共生・社会政策部 研究アシスタント

第2章 有識者会議での主なご意見

以降では、本調査事業で実施した有識者会議（全4回）、カリキュラム検討ワーキング（全1回）にて提示された意見、及び事業の立ち上げ時期に実施された有識者会議（厚生労働省主催）における主な意見をまとめた。

提示された有識者の意見は、事務局で取りまとめたうえで、厚生労働省と事務局における意見交換を経て、その一部が厚生労働省社会・援護局地域福祉課が作成する重層的支援体制整備事業の説明資料の作成に生かされた。

提示された意見は、事務局の編集・執筆のもとに、厚生労働省の説明資料をよりわかりやすく理解するための自治体職員向けのガイドブックとして整理した。ガイドブックについては本報告書の第3章に収載した。

1. 第1回有識者会議における主なご意見

日時	令和2年10月9日（金）13時00分～16時00分
場所	三菱UFJリサーチ&コンサルティング24階中会議室

（1） 広域・都道府県の役割

- 本事業における都道府県の役割を示す必要がある。
- 多機関協働事業者で対応が難しい場合や、1自治体で対応できない場合にはどうなるのか。そうした困難事例は、都道府県が調整を行うのか、それとも何らかの形で他自治体に対してSOSを出し、横の連携を図ることができるのか。
- DV被害者、ストーカー被害者などに対する支援は、都道府県の立場から調整してほしい。高校生以上や現役世代は、市町村の枠組みを超える。セーフティネットを厚くするためには、サブシステムとして広域での対応が必要。
- 市町村で受け止められない事例について、重層的支援体制整備事業は地域の特性を把握していないと実施できない事業であることから、都道府県事業として、圏域単位でアドバイザーを置いてはどうか。

（2） 本事業実施にあたっての検討事項（対象者の整理、事前協議等）

事業実施にあたり、自治体内の業務の棚卸しを行い、どのような対象者像に支援が届けられていないかについてアセスメントを行う必要性が確認された。また、地域資源の状況を把握し、各地域に合った事業の実施体制の検討や、各事業の目的・位置づけの共通認識を持つこと等の必要性についても指摘された。

- 包括的相談支援事業が一定程度機能していない地域では、支援対象者の整理が難しい。どの地位でも相談機能を十分に発揮できている分野とそうではない分野で、濃淡がある。また、多機関協働事業が既存の相談支援機関をサポートし、市町村全体の包括的な支援体制を目指すものであるならば、各分野の相談支援が機能しているかモニタリングする役割を持つことも重要なポイントだろう。
- 重層的支援会議の役割について、各分野がしっかり機能するよう支援し、それでも対応困難なケースについて総合調整を図り、そうしたケースの改善策を話し合える場という位置付けをより明確にしたほうが自治体にとってわかりやすいだろう。
- 多機関協働事業（重層的支援会議）の仕組みについて、1つの会議だけで解決することは困難である。重層的支援会議で参加支援まで検討するとなると、障害分野における自立支援協議会が設けているように下部組織（専門部会やプロジェクトなど）が必要になるか。
- 相談だけでなく地域づくりにおいても、多分野をつなげていく作業が必要となることから、まずは事業の実施前に庁内の協議の場を設けることが重要。各分野の支援機関と行政担当者がつながっているため、庁内で担当課同士がつながることができれば、支援機関同士をつなげ、様々なサービスの組み合わせや、地域へのつなぎ等を検討可能。
- 例示を見ると、かなり大変で、重い問題を解決し、複数のプロセスを経ないと解決できないように見える。本来は、目の前の人の課題を解決するというシンプルなことであり、この仕組みの中で解決しなければならないということではなく、各自治体が経験を積み上げて、手間を一部簡略化・減らす工夫も行ってよいとしてはどうか。

- 特定の相談支援機関への丸投げとならないか懸念している。どの程度の相談(ボリューム感)が多機関協働事業に寄せられることを想定しているのか明確化してもらいたい。

(3) 各事業に対するご意見

① 地域づくり支援事業

- 地域共生社会推進検討会での議論をベースに、地域づくりを整理してほしい。課題解決するために地域が使われるようになることも時にはある。
- アウトリーチ支援や参加支援においても、地域との関わりが極めて重要であり、地域づくり事業を全体の中で位置付けておく必要がある。

② 参加支援事業・アウトリーチ支援事業

- 既存のサービスがもう少し柔軟に対応してくれば対応できる事例はある。参加支援に関しては、社会参加のイメージが強く出ており、既存のサービス・機関等が役割を担うメッセージが読み取りづらい。
- 参加支援について理解してもらうためには、活用例をできるだけ例示するとよい。本人が社会に参加するイメージと、新たな参加の受け皿や資源の参加イメージがそれぞれわかるとよい。
- 参加支援事業のイメージ図について、図柄がほぼ一緒に区別がつかないため、見せ方の工夫をしてほしい。
- アウトリーチ支援について、潜在的なニーズがある人へのアプローチが見えてこない。資料1では、入口は多様に対象者とつながり情報を収集した後に、本人との関係性構築のため時間をかけながら働きかけることとなっているが、このつながりを明確にしてほしい。また、「地域住民のつながりや様々な支援関係機関のネットワーク等を活用して対象者情報を早期把握」とあるが、地域住民から簡単に情報が上がってくるわけではなく、早期発見を可能とする仕掛けを作る必要がある。

(4) 支援フロー等事業の全体像

- 地域づくりについては、各事業(相談、参加支援、地域づくり)は一体的に実施すべきだが、現段階では相談が重く感じる。入口は相談だけでなく、参加支援や地域からもあがってくる。
- 重層的支援体制整備事業の支援フロー図に、地域づくり事業の記載がない。アウトリーチ支援や参加支援においても、地域との関わりが極めて重要であり、地域づくり事業を全体の中で位置付けておく必要がある。住民を含めたアウトリーチ支援だという視点を入れるべき。

(5) 終結の考え方

- 支援の終結に向けては、対象者が誰とつながっているか、またその人のSOSを誰が受け止めるかといった配役を決めたうえで引いていくことが、専門職が持つ環境調整の役割である。大事なときに専門職が出ていくことが重要。
- 「多機関協働で、他にいつまでも、「伴走」は続く」とあるが、①地域に戻すこと、②寄り添い続けることが重要である。地域住民が寄り添い続ける背景に専門職が付き、バックグラウンドに居続けることの専門性が重要である。

- 「終結」という表現は好まない（関係性が失われるような冷たい言葉に聞こえる）。別の表現にしてほしい。

（６） 伴走支援の考え方

- 伴走支援について、理念や考え方までの印象で、実際に何をする事なのか不明確。課題解決型アプローチと伴走型アプローチの関連性・時間軸を整理する必要がある。
- 重層的相談支援体制整備事業や、地域共生社会においても、社会的孤立の解決がその根っこにある。社会的孤立は社会コストがかかる課題であることを前提とし、伴走支援の必要性を示す必要がある。
- 高齢分野では「(地域の中で) つながり続ける」をよく使用していることから、当初、伴走支援という言葉に違和感があった。「つながり続ける支援」と表現したほうが伝わる。

（７） その他

- 災害時に、重層的支援体制整備事業（多機関協働事業等）の機能を活用する視点を加えてほしい。
- 手挙げ式といわれると自治体は悩んでしまい、財政当局等をはじめとするトップ層への説明（なぜ事業が必要なのか）が難しいこともあることから、もう少し強いメッセージとして、積極的に手を挙げる必要性を打ち出してほしい。
- 教育委員会や教育委員会関連（学校支援チームなど）の小中学校に関して地域で活動している機関、生活保護の担当課等と連携を促進できるよう示してほしい。

2. 第2回有識者会議における主なご意見

日時	令和2年11月17日(金)14時00分～17時00分
場所	機械振興会館6階(6-65室)

(1) 都道府県の役割

- 資料1の都道府県の相談支援との関係を見ると、すでに都道府県が実施している事業が整理されている程度に留まっている。具体的に都道府県は何をするのか。
- 身近な市町村に相談を望まない人や、刑務所出所者、外国籍の人、住民票を置いたまま居所を変更した人など、市町村が把握できていない人は多くいる。そうした人々に住民になってもらうための調整(情報収集、受入れ先の調整、関係者との協議など)に大変苦労している。そうした調整を図る機能が都道府県・広域としての役割ではないか。
- 都道府県の義務はどこまでか。読み手にとっては、例示が最低限の実施事項なのか、好事例(理想)として掲載されているのか、その意義がわからない。

(2) 参加支援事業と地域づくり事業、その他事業との連動性

- グラデーションの中にある。参加支援と地域づくりは一体的であり、切り離されたものではないと伝えるとよいか。また、参加支援と相談支援も一体的である。
- 参加支援の在り方と地域づくりは、グラデーション・つながりがあることを明確にしたほうがよい。参加支援の中で、個人を地域の活動につなげながら、地域の在り方を検討し、変化させていくこともあり、そして最終的に地域づくりにもつながっていく。
- 個別支援としてその人の地域における関係づくりを行うことと、そうした関係づくりをしながら、継続的に支えていく仕組みを作るための居場所づくりや新しい事業の展開といった連続性が記述として必要ではないか。

(3) 各事業に対するご意見

① 多機関協働事業

- 多機関協働事業者間の連携・つながりが見えない。手上げ方式の事業であることから、つなぎたい先の市町村に多機関協働事業者がいない可能性がある。重層的支援体制整備事業を実施していない市町村でのつなぎ先をどのように確保するのか。
- 事業全体として、多機関協働事業におけるケース化が重要であり、そうしてケース化したところを総合的にレビューし、参加支援や地域づくりと連動させていくことがとても重要。
- 明らかとなった課題を発見した際に、縦割りを太くし、狭間を小さくする、それでも足りないものについては作るという循環を生む話である。どんどん縦割りを細くし、狭間を大きくして、リソースを投入するという話ではないはず。この立て付けと理解しなければ、困難事例は投げっぱなしで受け止め続ける発想になってしまう。重層的支援会議では、地域の弱点や課題を協議し、取組めていない部分を発見、支えるための仕組みを作っていくような循環ができるとよい。

② 参加支援と参加支援事業の関係性

- (事業の全体像に関する図について) 参加支援を利用する人全員に対してプランを立てて、重層的支援体制整備事業が関わるような立て付けにみえる。参加支援事業の中には、プランを作らないような参加支援もあるだろう。

③ 参加支援事業

- 参加支援事業について、全体的に、必要に応じて資源開発をすることが書き込まれていない。
- 参加支援について、個人に対する参加支援と、環境づくりを行う参加支援と、「参加支援」の中に2つの意味が含まれている。(資料の中で) 参加支援事業における環境づくりの面を書き込めるとよい。
- 参加支援事業は公的な保障の仕組みを担保するものとして位置づける必要があるのではないか。
- 活用例について、参加支援事業においてお金が出る範囲とそうではない範囲(フォーマル/インフォーマル)が分けて記載されるとわかりやすいだろう。

④ 地域づくり支援事業

- 社会的孤立を背景に、家族機能の社会化が今後の課題である。例えば、地域づくりを行うにあたって、その人の葬式に誰が行うのかという問いに答えられるか。
- 複雑化・複合化した事例に関する相談支援など重い話を資料の前半で説明し、後半で、地域づくりや居場所づくりを説明しており、比較的軽い印象を受ける。
- 資料構成として、相談から始まり地域づくりが最後にあることで、地域づくりがついでのように感じる。本当は地域づくりに一番時間がかかり、基盤となるところ。問題解決のために地域を使われるように読めてしまう。
- 今後事業に取り組んでいく中で、地域の力を見抜くことができる人材が地域づくりには必要。

⑤ アウトリーチ等事業

- 制度の手前の支援などの一部をアウトリーチ等事業で担うことができるか。

(4) 生活保護

- 生活保護制度との関係について、給付に関することが主に記載されているが、重層的支援体制整備事業の役割として、生活保護受給者が地域で役割を担っていくことまで記載がないと、(本人の)問題の整理に留まる印象を受けた。
- ケースワーカーの視点や考え方を変えていかないと、多機関協働事業者と上手く連携できないおそれがある。給付は生活保護の担当課、ケアは多機関協働事業者といった縦割りになりかねない。
- 生活保護に関して、「多機関協働事業に相談者をつなぐ際には、生活保護担当部局が、多機関協働事業の利用申込(本人同意)をとる」とあった。中には、本人同意が取れないために情報を渡さないとする職員もいることから、「支援会議を活用することが望ましい」といった書きぶりの工夫をしてほしい。

(5) その他

- 事例の結果が非常にきれいに見えるが、実際は苦労しながら体制を作り上げている。その泥臭いプロセス等に見える化してもいい。
- 重層的相談支援体制整備の支援フロー(イメージ)に、「相談者の発見や情報提供」とあるが、女性問題に関する支援団体や性的マイノリティの支援団体など具体的に(連携機関先を)書いてはどうか。
- 「ないものは作る」という一文が必要ではないか。

3. 第3回有識者会議における主なご意見

日時	令和3年1月28日(木) 16時00分～18時00分
場所	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社中会議室(24階)

(1) メゾ、マクロ指標

- 「自治体内のリスクの軽減」について、ホームレスの数や虐待の相談件数が増え、地域の人々に発見されていることを評価するのか。相談件数が全くない自治体では、課題が潜在化していることも考えられる。
- 虐待件数とは、死亡者数、事件数、虐待相談件数のどれのことか。虐待相談件数については増加の一途である。虐待相談件数のみ明確な基準が定められている。その時定めた基準に沿って、件数が上がっていくもの。指標として使うのが難しい印象がある。
- 年代別の自殺者数をとってはどうか。10代の自殺率の増加や、産後うつによる自殺率も諸外国と比較すると高い傾向にある。
- 「地域の人々同士のつながりが豊かになった」について、居場所の数や参加の場の数、ボランティア活動参加者数が指標となっている。例えば、社協に登録しているボランティアの人数を収集すると、ボランティア活動をしていると思っていないインフォーマルの層が把握できない。また、居場所や参加の場の数についても、地域住民による自発的な集いや活動の場等もデータに反映されない。
- 例えば、地域の人々のつながりが豊かになったとして、居場所として認定されている場所はカウントできるが、地域住民による自発的な集いや活動の場等に参加している人の数はでてこない。活動の場が広がっていくようなことが大事であり、居場所認定されていない活動も捉えていくべきではないか。

(2) ステップアップ指標¹の位置付け

- ステップアップ指標の内容は、道徳に近いものであり、「いい人」を作る支援のようにみえる。その人の自立支援、その人の自己実現という概念・ゴールがないまま指標を書くと「道徳」になってしまう。国が書くと国民像の押し付けにしかない。
- 「1」にいる人が、「2」～「4」を目指すようにしか見えない。特に4だけに○が付く人はいないだろう。
- 社会参加について、「1」の状態でもよく、そこでどういったつながり方をしているか。例えば、同居する家族と接点を持たず外出がままならないとしても、それ以外にも社会とのつながり方は多様にある。皆外に出て働くべきだという価値観が押し付けられており、全員外で働くことを目指すための事業という印象になる。
- 事業自体は個別支援の指標をあまりとらなくていいのではないかと思っている。個別の支援機関は指標を取っている。世帯全体を見る仕組みや、つながり続けることのアプローチができていくかどうかの評価されるべきか。また、自治体の体制について重視すべき。

¹ 有識者会議開催時点では、「ステップアップ指標」と示された内容は、2021年3月末時点で「つながり指標」に名称が変更された。

(3) ステップアップ指標の評価方法

- ステップアップ指標について、「就労」「仕事」等の言葉ばかりあると、ダブルケア等で働けない人や子どもにとっては辛い、汎用性が高い内容にしてほしい。ステップアップというより、以前よりよくなった、自分らしくできたという本人評価・自己評価としてはどうか。
- 生活困窮者自立促進支援モデル事業の際には、本人にステップアップ指標のようなセルフプラン・自己目標を立ててもらった。現在の案では矯正プログラムのように、支援者が型にはめていく印象がある。お互いに寄り添っていくほうが本来的。
- 従来であれば、支援員が主観的につけてきたものだが、複数の支援員で評価した場合に結果が異なることもあり、妥当性に不安が残った。本人主体を尊重する立場で支援する以上、本人の意見や気持ちが含まれないものを取り続けても意味がない。「自身がどう変化したか」「本人が何を得たか」等について、本人が評価する指標があるとよい。
- 高齢では、本人につけてもらう基本チェックリストがある。本人主体の指標・項目があると参考になる。本人がつけているので、変化をみやすい。

(4) 支援機関同士のつながりの強化と余白の広がり

- メゾ・マクロレベルの指標について、各市町村で各分野のウィングがどこまで広がったのかを指標とすると価値がある。各分野のウィングが広がり、多機関協働の分野が狭まると、1ケースに投入する時間が増え、相談件数はぐっと落ちるはず。また、既存4分野だけでなく、他のどの分野と掛け算できたか、という広がりが評価されるとよい。
- 個人のステップアップの指標について、各地の実践が深まっていくことを考えると、数（定量データ）を集めるより、こんな人がこんな自己実現できましたと自由記述（定性データ）が集まると、他市町村でも参考になるか。広がりや幅がでるところが価値としてでるとよい。

(5) 試行錯誤を含めたプロセスの評価の必要性

- 財政と市が折衝する上で、成果について問われたとき、良い取組をしていますが、費用対効果が悪いと事業が縮小するおそれがある。自治体には、あくまでこれはプロセスが重要な点で、数字（成果）は後からついてくることを伝えてはどうか。

(6) 自由な発想からの社会資源の開発

- 重層的支援体制整備事業はモデル事業として始めることから、最初から細かい枠組みに押し込めず、自由に社会資源がどの程度開発できたかといった事例を多く出したうえで、指標を考えてはどうか。
- メゾ・マクロレベルの指標について、福祉サービスは「イノベーション禁止」のようなところがある。その意味で自由な発想が現場にも行政にも弱い部分がある。指標の中で、様々な工夫が図られていることが評価されることが必要。

(7) 世帯全体の支援

- 多機関協働事業に、世帯全体の相談が持ち込まれた場合、父親にはA支援、母親にはB支援といったように、それぞれ必要な支援が異なることが想定される。支援にあたっては、世帯

全体の相乗効果があると思う。相乗効果の部分に対する評価をどう考えるか。

(8) 広域的支援

- 多機関協働事業で受けとめた相談に関して、仮に自治体内での対応が難しく、他自治体（他市町村、都道府県）につないだ場合、その評価はどうするか。場合によっては加算相当の評価があってもよいのか。
- 他市町村が受け入れたケースについて、(加算などの) 評価を高くすることで、自分の自治体でも取り組もうというモチベーションにつながるかもしれない。自分の自治体で請け負う力をつける仕組みがあるといい。

4. 第4回有識者会議における主なご意見

日時	令和3年3月12日（金）15時30分～18時45分
場所	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社第会議室(24階)

(1) コロナ禍における重層的支援体制整備事業

① ICTの活用

- これまでの事業の考え方・枠組みの中ではSNSによる対応は難しい。電話相談・よりそいホットラインにしても、相談が相談で終わってしまうのではなく、その先の支援にどのようにつなげるか。相談を受けた後、対応につなげていく（アウトプット）部分に課題がある。例えば、勤務時間などのありとあらゆる考え方とずれが生じる。
- SNS等を活用しつながった後の伴走支援の具体的な内容、課題解決と伴走支援の関係性はどのようになるのか。今まで密でやってきたアウトリーチ（相談支援）と、ICTを活用した支援の関係性をどこに落とすのか。整理したほうがいいのではないかと思っている。
- 資料では、相談の入口としてSNS等のツールが強調されているが、つながり続ける1つの手段としてもSNSは有効。参加支援においてもSNSの活用が広まることを想定しておく必要がある。その際、SNSの世界では行政区域は関係なく、どのように自治体の枠組みを超えていけるか。市町村単位での支援をいかに柔軟に実施できるか。
- 自殺に関するSNSの運用を始めたところ、（営業）時間の制約と、行政区域を超えた対応が日常茶飯事となっており、いちNPO団体で担うことの限界を感じる。都道府県、国の役割から検討してほしい。
- PCの導入で精一杯な現場もある。この事業を誰がちゃんと説明するのか。実際の導入に関しては、段階的に考えたほうが良いだろう。

② その他

- コロナ禍により、生活困窮分野では現場が疲弊している。自治体では、職員の増員に関する議論にはなりづらい状況がある。適切な人員配置基準を提示してはどうか。
- 今だからこそ福祉部分に人員を投入し、予防的に対応しなければ、総合支援基金等の貸付が終了した後、生活困窮、生活保護等に落ちる人が増えることを危惧している。社会局として何かしらメッセージを出してほしい。

(2) 重層的支援体制整備事業全体の立て付け

- （分野間の）隙間を作らないことが（重層的支援体制整備事業の）目標であれば、本来つくべきところに予算をつける必要があり、その考え方は示すべき。

(3) 指標

① 指標全体（マイクロ・マゾ・マクロレベル）

- ミクロというと人によって捉え方が異なる。個人の変化・改善をみることと、個々人を合計・平均して全体の変化・改善をみること、の両方の捉え方があるだろう。個々のケースを積み上げて、事業のアウトプットをみていく発想としっかり記載すべきだろう。
- 本事業を実施する中で、地域全体を俯瞰したときに、気づいた地域課題とその際にできたチームなど、その自治体において足りない部分や、行った工夫等について、予め国に報告するとして書式を用意しておく、各自治体が考えるようになるだろう。

② つながり指標

- 3点×回数 of 掛け算の意味や、数字にどういった意味があるのか。点数より、しっかりつながっていることを把握できることが大事。また、こうした指標が変化しないということは、その支援方法でよかったのか等見直すのであれば理解できるが、現行案では、単純に支援を実施したことだけを捉えかねないので、工夫してはどうか。
- こうした評価になると、訪問回数や会議の開催回数を増やす方向にならないか。上手く行っていない事例だからこそそうした傾向になることもあり、上手く行っていない事例＝関わりが強いという評価にならないか。
- 資料をみると、順列と回数を掛け合わせる（計算する）ように見える。
- クロス集計を行い、変化が多い人の状態像を確認するという意味だが、資料では、計算結果が出るように見える。
- つながりの弱い人からみると4までいけばいいが、実際つながりがあり、気に掛け合うことができる人は5や6の人になるだろう。地域づくりと連動すると、この指標だと弱いと印象がある。
- 高齢分野からすると、「2」のままでその人らしさがあり、「2」のまま維持する人もいることを想定でき、逆に1～4は状態像を表していると捉えている。分野・支援者によってそれぞれ捉え方はあるだろう。

(4) 帳票

- 様々な分野が関わる事業であることから、業務の効率化を考えたほうが良い。入力ソフトができるとき、分野間の連携やいろんな資料が出し入れできると良い。多機関協働事業のフィードバックや、関連機関に対する情報共有の方法といったことを考えられると良い。
- 国の事業名と異なる箇所がある（例：地域子育て支援センター、子ども園）。国の事業名を先に記載し、()で通称を併記してはどうか。

(5) 研修

- ブロック研修について、地域で分けるより、人口規模でグループ分けしてはどうか。社会資源を作るにしても、自治体規模によって様々な状況が異なる。
- 重層的支援体制整備事業は、持ち帰り考える志向性がないと前に進まない事業であることか

ら、研修自体が自治体内で次の議論を生むような構成・内容（例：宿題）になるとよい。

（6） 災害

- 生活困窮や重層的支援体制整備事業の枠組みの中で、災害に関する内容をもう少し入れ込んでどうか。研修でも災害について資料の中に入れ込んでほしい。

5. 第1回カリキュラム検討における主なご意見

日時	令和3年2月16日(火) 9時30分～12時00分
場所	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社大会議室(24階)

(1) 研修の導入

- もしかすると「国が法律を定めたから実施する」と考え、淡々と実施する自治体もあるかもしれない。(そうした場合に) 事業の枠組みから説明することがよいことなのか。現案は、本事業の理念・目的が分かっていることを前提としたカリキュラムの立て付けとなっている。
- 研修の冒頭で、マクロの視点から本事業の必要性を説明することが必要(例: 孤立の問題が大きくなり、地域等が機能しなくなってきた中で、地域共生社会の必要性等)。
- マクロのニーズがあることと、これから新しい社会の形を作ろうとしているので、各市町村が自由なやり方で行ってよいことが、重層的支援体制整備事業のミソだと思う。本研修が制度の説明で終わるのではなく、本来事業が目指している最終的な地域づくりが伝わるようにしたほうがよい。
- マクロの視点からの前提の共有については、気持ちが動くような要素が入り、行政説明ではない何かであってほしい。ストーリー性があるほうがわかりやすく、事例に基づいて事業を説明するとよいか。事業の必要性が腑に落ちる形にすべき。

(2) 都道府県対象のコマの設定

- 都道府県の役割が異なることから、市町村と一緒に参加すると、都道府県の担当者が議論についていけないか。都道府県としての広域の役割についての研修を、別途設ける必要があるか。
- 都道府県だけで話す場面があったほうがよいか。先行自治体の具体的な事例を通じて、都道府県による市町村との関わり方について検討してはどうか。

(3) 災害に関するコマの設定

- 災害関係のコマをいれてほしい。

(4) 「多様な状態像」の理解に関するコマの考え方

- 全体共通の2日目に「多様な状態の相談者像の理解」の説明に、どういったツールを持ち、課題解決を図るか、という話もあったが、理念を理解するという研修では、課題解決の話はなくて不全感を残した事例でもよいと思う。むしろ「だからやらないといけないんだ」という程度でよい。まずはつながり続けることが重要。

(5) アウトリーチについて

① アウトリーチの書きぶり

- アウトリーチの講義・演習のポイントの書きぶりについて、問題解決型の印象を持つ。アウトリーチでは、まず繋がることが重要。「支援」というと、問題解決型で、何かを届けるとい

った印象が強い。アウトリーチでは、「つながること」「つなげること」そのものに価値があることを丁寧に説明しないとイケない。必要な支援が届いていないというのは、支援の問題か、つながりが途絶えているという問題なのか。アウトリーチというと、従来の支援に結びつけて、自己発信できないから出かけていこうという印象がほぼ全て。参加支援における地域づくりの話を含め、注意が必要。

② アウトリーチの実施方法

- アウトリーチについて、バックボーンとしてすでに多くの支援者を知っているからこそ、自分はアウトリーチ支援に行ける。180分のコマで「本人との信頼関係の構築」とあるが、180分も何を伝えたらいいのか。アウトリーチ事業者だけがアウトリーチ支援を行うわけではない。
- アウトリーチ事業者が本人との直接的な接点を作る以外に、本人と取り巻く環境をみていけば、自分が突っ込んでいかななくても、接点を見いだせることがある。事業ごと単独で話せることはさほどない。社会的なアプローチについて、それぞれの枠組みの理解は大事だが、それだけで成り立つ部分はとても少ない。
- 孤立防止・気に掛け合う地域の視点が入るとよい。支援者と呼ばれる人が関わると、地域の人が安心して離れていく。専門職が支援に関わる際、本人の周りが引いてしまう支援ではないことが重要。アウトリーチも参加支援もそのイメージをもたないと、専門職が頑張れば頑張るほど、地域の力を奪い取ることもあることを共有することが重要。

③ アウトリーチの状態像の理解の例示

- アウトリーチ事業者向け研修での「多様な状態像の人への理解」の例示について、このあたりの人たちは前段で出てくる。時代的にターゲットが変わってきており、今は親を頼れない子ども・若者たちが主なターゲット。厚生労働省として、懸念しているターゲット像を研修の場を使って示してはどうか。

(6) その他

- 複数課でチームを作って、研修に参加するようにしてはどうか。総務課に担当（参加）が押し付けられ、その後の庁内連携も進まない状況になることを懸念している。
- 30万人規模の市における重層的支援体制整備事業に関わっているが、当該市の担当課長が孤立している印象がある。上から実施するようにと話が下りてきているが、担当課に現場がなく、リアリティがない。自治体で担当を孤立させないことを伝えないとイケないとすると、本来は課長が参加しないとイケないか。
- 講義と個人ワークは、オンラインで実施したほうがよい。重層的支援体制整備事業は、各担当課をまたぎ、調整を行う事業であることから、例えば、講義後に宿題を出して、各自治体で地域課題等のワークをしてもらってはどうか。
- オンラインで実施する場合、各自治体で参加できる職員全員集まってもらい、そこでグループワークを行い、研修体験を皆で共有できるとよいか。
- 最終的には地域づくりが重要であることから、研修とは別に、今後地域の受け皿となる地域住民等に対する啓発活動・キャンペーンがあるとよい。地域共生社会に向けたフォーラムを

並行して（行い、地域の）掘り起こししていかないと、新たな制度ができたようにしか見え
ず、時代や社会が変化しないだろう。

- 全国キャラバンについて、対象者と話題を幅広に設定し、重層的支援体制整備事業に限らず、
すそ野を広げるようなものとしてはどうか。所管の担当者が話すとどうしても制度の説明に
なってしまうので、幅広にプログラムを組んでやったほうがおもしろい。
- 一部の市議会議員は、1人で多機関協働のように様々な調整をしている。キャラバンで回る
のであれば、そうした熱心な市議会議員も巻き込むと、自治体も動かざるを得なくなるか。
- 他省庁の関連部局にも呼び掛けられるようなものか。福祉分野だけの参加者だと小さいとこ
ろでまとまってしまうか。他部署からも呼びかけがないと、他部署から参加してもらえない
か。
- 例えば、老健の研修と共同開催してはどうか。通知を発出した担当課が縦割りになっている
が、似た内容の研修を行っていることがある。共同開催することで、多分野・他課とのつな
がりが見えやすくなると思う。そういった仕掛けを行うことで、厚生労働省の本気が伝わる。

6. 【参考】厚生労働省による有識者会議における主なご意見

本調査事業の立ち上げ時期に、有識者による検討会が開かれた（厚生労働省主催）。内示から間もない開催だったため、本調査事業の事務局として会場を提供し、オブザーバーとして出席した。本調査事業内で実施された会議ではないものの、検討内容として本事業との関係が深く、また本調査事業における有識者会議委員から意見の聴取があったことから、以下の通り、主な意見を掲載する。

日時	令和2年8月12日（水）14時00分～17時00分
場所	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社第会議室(24階)

（1）既存制度と重層的支援体制整備事業との整理

- 子ども、障害、高齢の縦割りを埋めるために、生活困窮事業が始まった。新事業では、生活困窮事業を実施しながらも、各分野の縦割りがあがる点についてどのように評価するか。

（2）重層的支援体制整備事業の全体像

- 今回の資料では相談支援が先に説明されており、3事業を一体的に行うようにみえづらい。特に夜間や休日については、「受け止め」が先で、その後相談支援機関につなげることが多く、相談支援だけでなく参加支援や地域づくりの中にも相談支援があるように感じる。参加支援と相談支援が一体的なイメージを伝える必要がある。
- 参加支援とアウトリーチ、包括的相談支援がどのように組み合わせるのかを示す必要がある。アウトリーチ支援や多機関協働事業と参加支援の関係についてイメージを描く必要がある。参加支援でどこまで複合化・包括化できるかが肝である。

（3）各事業・機能について

① 地域づくり

- 地域で暮らしていくためには、地域の方々が地域で暮らすことに対する理解を持つような地域づくりが必要となる。介護保険の生活支援体制整備事業で、地域住民が支援度の高い人の見守りをしている取組があるが、同様に、相談支援の提供が相談機関に限られないようにしていく仕組みが必要である。

② 参加支援

- 本日の資料では、いきなり事例を紹介しており、自治体職員が理解することが難しいと思われる。参加支援を行うには、どのような手続きが必要で、どのようなお金がつかのかといった資料がないと判断が難しい。

③ 多機関協働事業・重層的支援会議

- 行政は、市町村全体で解決できない課題が見えておらず、事業の目的を理解できていない。解決できない課題を多機関協働事業で議論し、社会資源を開発したり、地域に働きかけたりすることが重要であり、重層的支援会議のイメージが少し異なっている。

(4) 伴走支援の考え方

- 相談の受け止めの最前線は、近隣の地域住民である。資料上では、専門職で完結していることに違和感がある。地域から始まり地域に戻すような循環するイメージが重要である。
- 伴走支援のキーワードとして、「つなぎ・もどしの連続的行使」がある。つなぐイメージが強く、もう一度戻す機能が働くかどうか。一貫して俯瞰してきている人がどこに担保されるのか注視しなければ、ケースの投げ渡しにならないか懸念している。
- 家族機能が落ち孤立が進んだ中、簡単に課題は解決しないが1人にしない地域づくりを進めていくことが伴走支援の本質である。
- 伴走する人は、地域にいたり、一緒に社会参加したりしながらそれ以降ずっと伴走する機能を持ち合わせることを望ましく、参加支援と一体的な実施を検討する必要がある。

(5) 人材育成・研修

- 相談に対して始めの1歩に寄り添うことが技術的に難しい。どのような相談でも受け止めることができる人材の研修等が必要か。
- また、つなぐ仕組みについて、つなぎ方やつなぐ先は各市町村で異なることから、どこにつないだらどんな支援ができるのか、お互いの関係機関が把握するための研修も必要ではないか。研修実施時には、それぞれの部局からみてどのように活用できるかといった周知が必要である。

(6) その他

- 設置形態の類型について、自治体にとって、モデル類型があると考えを整理しやすいと思う一方で、この類型を作ることに注力した議論になる恐れがある。
- 伴走支援について、伴走支援という言葉は福祉に関する部署にのみ定着しており、その他の部署ではまだ理解が深まっていない状況。例えば、若者に対する支援について、民生部局の局長・部長が、特に教育委員会等の他部局に対し、伴走支援の必要性や必要な事例について説明するなど、トップ層への働きかけが必要か。
- 小学校入学以降の支援を懸念しており、教育委員会とのつながりをどうするか。文部科学省・教育委員会との連携、若者の支援等に課題を感じている。

第3章 ツール（自治体向け説明資料の素材）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。本章次ページ以降にその成果物を収載した。

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

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

目次

はじめに.....	27
I. 重層的支援体制整備事業の時代背景と意味.....	28
1. 地域共生社会の構築と重層的支援体制整備事業.....	28
2. 取り組むことの意味を伝える.....	29
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.....	31
1. 支援の前提となる「伴走支援」.....	31
2. 3つのアプローチ.....	33
3. 相談支援・参加支援・アウトリーチ.....	34
4. 地域づくり.....	36
5. 重層的支援会議の役割.....	37
III. 事業全体をどうデザインするか.....	40
1. 事業が対象とする範囲を意識する.....	40
2. 事業の前後で何かわるのか.....	41
3. 国の説明資料を見ながらどのようにデザインするか.....	43
4. 行政内部の部門間協議.....	44
5. 評価指標とどう向き合うか.....	45

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としています。
- 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だけでなく、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

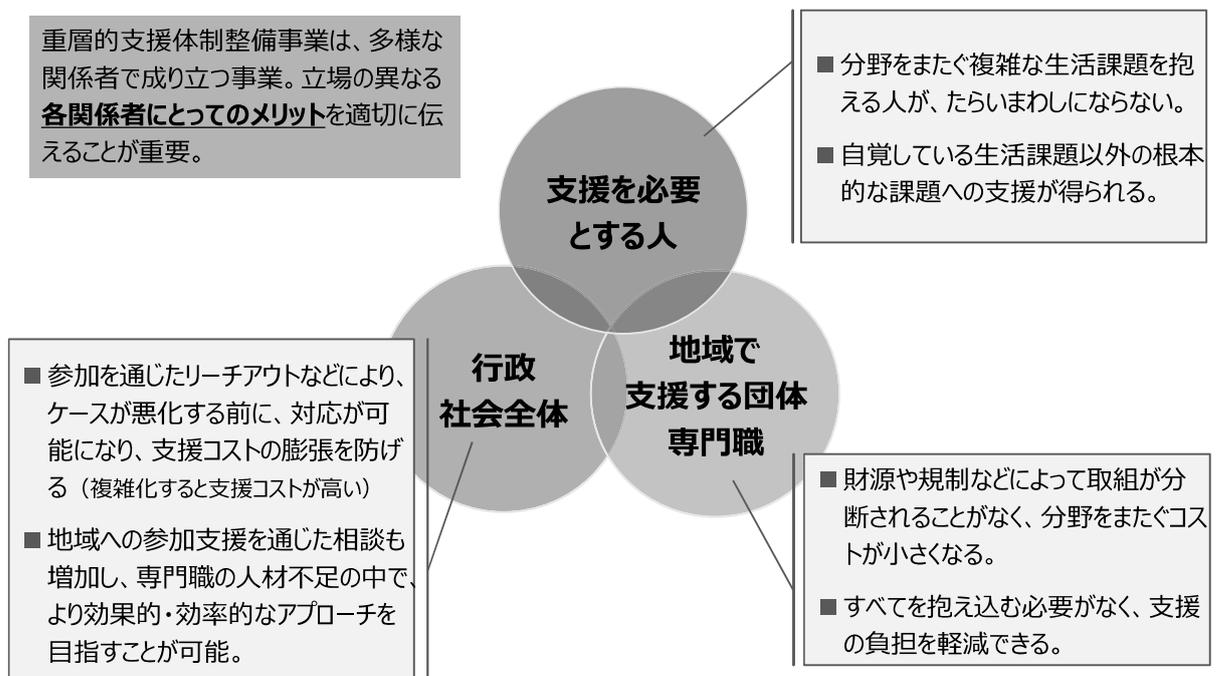
² 厚生労働省は「ニッポン一億総活躍プラン」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）、「『地域共生社会』の実現に向けて（当面の改革工程）」（平成 29 年 2 月 7 日 厚生労働省「我が事・丸ごと」地域共生社会実現本部決定）などを通じて、地域共生社会の実現に向けた工程を示してきた。

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。事業が最終的な目的を事業の当初から明示、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か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

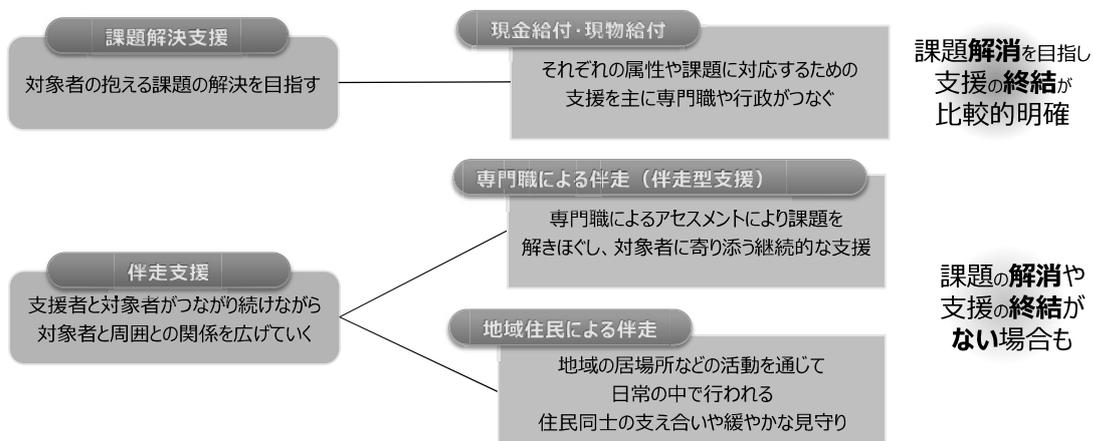
- 本事業には、取組の大切な要素として、いくつかの大切なキーワードが登場します。伴走支援、参加支援、アウトリーチ、地域づくりなどです。これらのキーワードは、重層的支援体制整備事業に固有のキーワードではありません。これまでも、各専門分野の実践において重視されてきたキーワードです。いわば地域共生社会を目指す上で共有しておきたいキーワードであり、重層的支援体制整備事業もまた、この考え方を共有していきます。

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、住民同士が気にかけて、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く時間をかけた取り組みが大切になります。

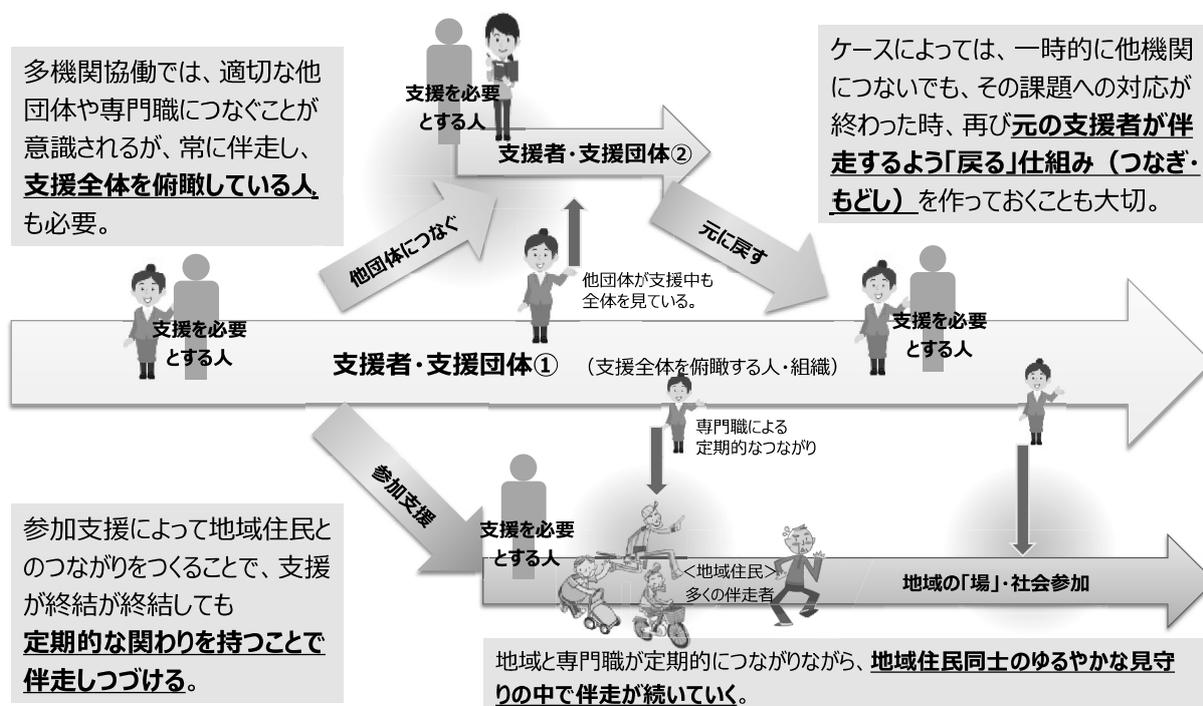
② 長期にわたる伴走支援だからこそ、地域とのつながりが大切

- 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つく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

職が関わり伴走が継続します。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。

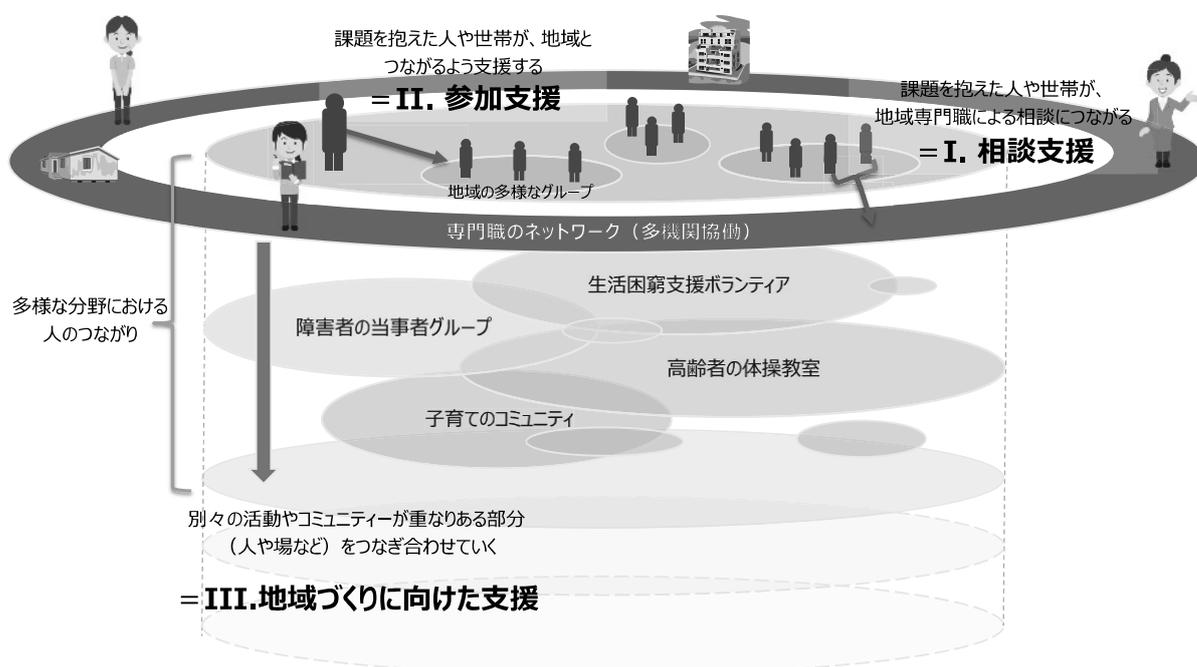


2. 3つのアプローチ

- 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。



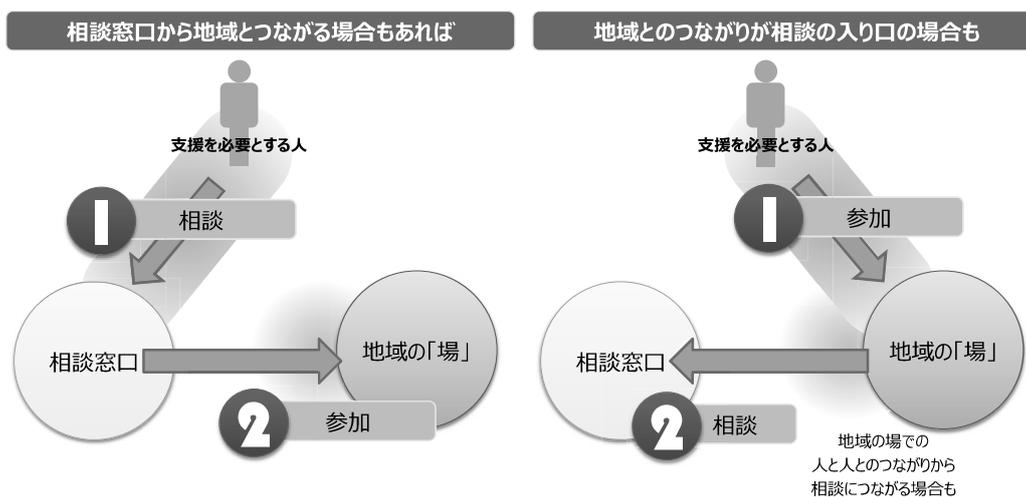
3. 相談支援・参加支援・アウトリーチ

- 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支援ですが、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。

- 参加支援もアウトリーチは、相談支援や地域づくりなど、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、十分にその役割を發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。そもそも相談窓口へ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。



- 相談窓口を遠くを感じる人に対して、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。

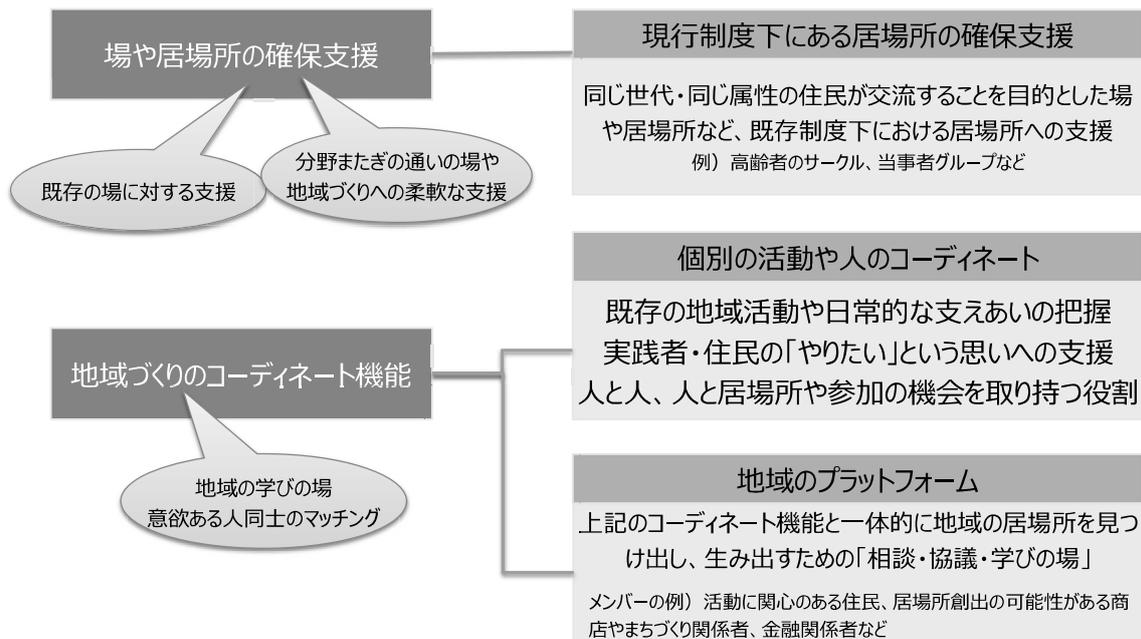
4. 地域づくり

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していません。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 福祉に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

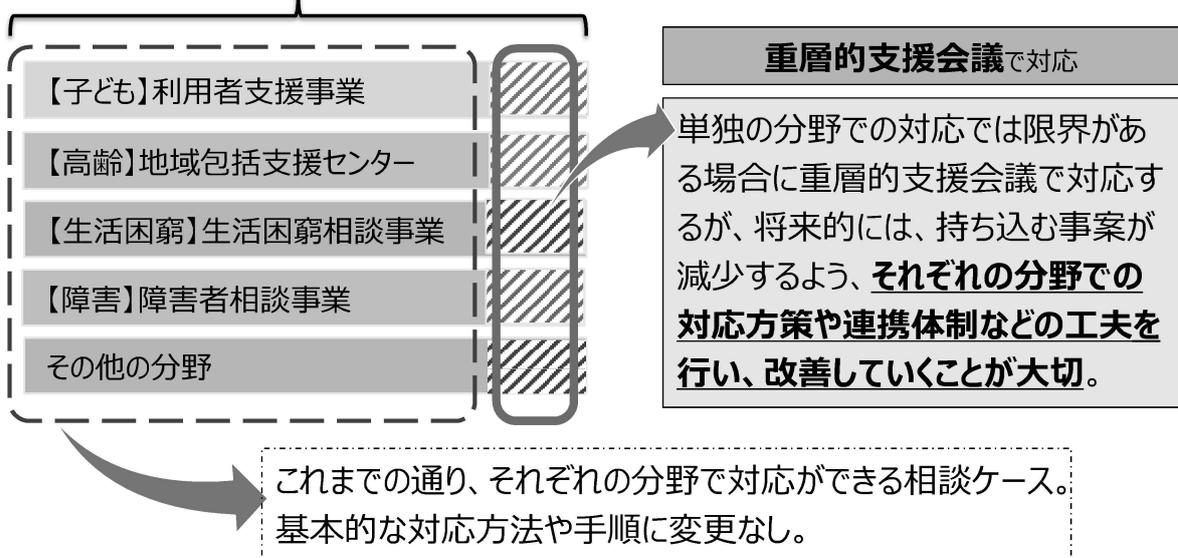
- 地域づくりには、それぞれの地域の特徴が現れます。行政が主導的に整備を進めた通いの場もあれば、住民自治に近い形で自治協議会などが立ち上がって、自律的に地域を支えている地区もあります。民間企業による場づくりも含めて、地域づくりを広くとらえている地域もあります。これまで福祉などにまったく関心を持っていなかった住民グループの活動が結果的に、生活課題を抱えている人が地域住民とつながるきっかけを作ることもあります。
- すでに各分野の活動においては、民生委員や町内会、社会福祉協議会、NPO 団体、社会福祉法人などを巻き込んだ地域づくり活動が様々な形で展開されています。むしろ、本事業においては、これまで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

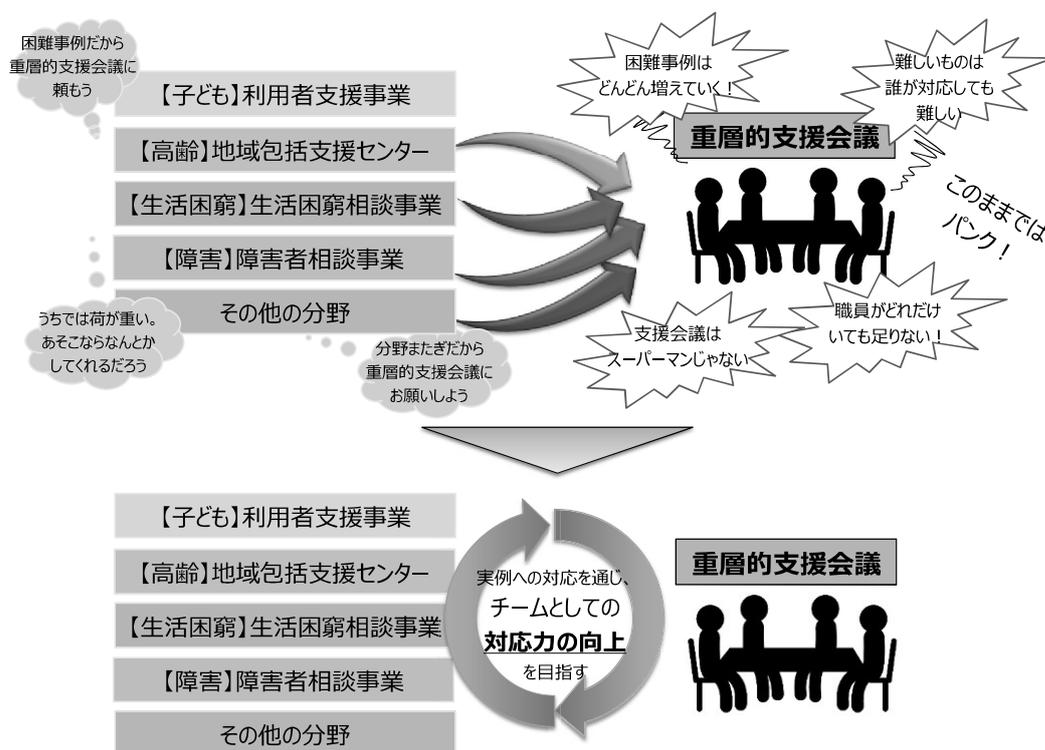
- 本事業に限らず、すべての会議には目的があります。保健福祉の分野では、近年、会議体が増加しており、専門職の参加負担も大きくなっています。趣旨や目的が不明確な会議は現場の負担を大きくし、また会議の形骸化を進めます。行政が会議体を作る際は、目的を明確にする必要があります。参加者がそれぞれイメージしている目的が違っていると、毎回の議論は有意義だと感じていても、同じような議論が繰り返され、次のステージに進まない停滞感が広がることも少なくありません。どのようにして地域の仕組みをアップグレードしていくのか、目標の設定と、その過程をイメージすることが大切になります。



- 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「困難事例を投げ込み先」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。