

地域住民が抱える問題に対応する行政主体の重層的支援体制整備事業における包括的相談支援事業と相談につなげる地域主体のボランティア活動等に関する調査研究

株式会社サーベイリサーチセンター（報告書A 4版 170頁）

事業目的

少子高齢・人口減少をはじめとした社会構造の変化等により、地域住民が抱える課題が複合・複雑化し、従来の支援体制での対応が困難となっており、自治体においては地域の生活課題の解決に資する包括的な支援体制の整備が求められている。

令和元年5月設置の地域共生社会推進検討会（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）では、包括的な支援体制を全国的に整備するための方策が検討され、自治体における包括的な支援体制について「断らない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の一体的実施という方向性が示された。

この提言等も踏まえ、包括的な支援体制整備を具体化するための新たな一手法として「重層的支援体制整備事業」が創設され、令和3年度より希望する自治体の手上げ方式により当該事業による取組が開始されている。

重層的支援体制整備事業における包括的相談支援事業は、「断らない相談支援」として、属性や世代を問わず相談を受けとめ、他の事業と連携しつつ解決につなげる事業として、従来の介護・障害・子ども・困窮の相談支援を一体的に実施するものである。事業の実施にあたっては、要支援者の発見や相談へのつなぎ等の場面で、地域主体の住民ボランティア等をはじめとした多様な関係者との連携が必要不可欠となっている。

このような背景を踏まえ、本事業は、重層的支援体制整備事業に先行して取り組んでいる自治体における包括的相談支援事業の現状・課題を把握・分析するとともに、相談につなげる地域主体のボランティア等の事例を収集し、今後取組を行う自治体等に対して参考となる情報を集約・整理することを目的として実施した。

事業概要

1. 関係者プレヒアリング

「2.自治体及びボランティア等アンケート調査」、「3.自治体ヒアリング調査」について、事業目的に即した有効な調査を行うため、事前に、有識者や包括的相談支援に取り組んでいる自治体にプレヒアリングを実施し、調査目的や調査内容、手法等の精査を行った。

2. 自治体及びボランティア等アンケート調査

(1) 自治体アンケート調査

重層的支援体制整備事業における包括的相談支援に取り組んでいる自治体を対象に、現在の実施内容や課題、成果等を把握することを目的に、アンケート調査を行った。

(2) ボランティア等アンケート調査

(1) の調査対象自治体内で相談へのつなぎ等を行っているボランティア等を対象に、基本属性や活動内容等を把握するためのアンケート調査を行った。

3. 自治体ヒアリング調査

自治体及びボランティア等アンケート調査の回答結果をもとに選定した自治体を対象に、包括的相談支援事業の取組状況と現時点の成果と課題、及び相談へつなぐボランティア等や地域住民に主体的に参画してもらうための意識醸成の取組状況を把握することを目的に、ヒアリング調査を行った。

4. 相談につなぐボランティア活動等に関する事例収集・整理

自治体ヒアリングの結果から、相談へつなぐボランティア等や地域住民に主体的に参画してもらうための意識醸成の好事例を抽出し「取組事例集」として整理した（報告書と一体的に整理）。

5. 報告書の作成

以上の結果をとりまとめ、報告書を作成した。

調査研究の過程

1. 関係者プレヒアリング

「2. 自治体及びボランティア等アンケート調査」、「3. 自治体ヒアリング調査」について、事業目的に即した有効な調査を行うため、令和3年9～10月に、有識者や包括的相談支援に取り組んでいる自治体にプレヒアリングを実施し、調査目的や調査内容、手法等の精査を行った。

また、本事業及び関連分野での各種調査研究等の実績を有する「みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社」を本事業全般に係るアドバイザーとして配置した。

関係者プレヒアリングの概要は以下のとおり。

【関係者プレヒアリングの概要】 ※有識者は50音順・敬称略

区分	氏名	ご所属	主なヒアリング事項
有識者	玉置 隼人	社会福祉法人 全国社会福祉協議会 [元 厚生労働省社会・援護局（社会） 地域福祉課 地域福祉専門官]	・包括的相談支援事業の実施上の課題や期待する効果 ・重層事業全体におけるボランティア等の位置づけ ・自治体等アンケート・ヒアリング設計について
	村山 浩一郎	福岡県立大学 人間社会学部 社会福祉学科 教授	
自治体	福岡県大牟田市 保健福祉部 福祉課 総合相談担当	・包括的相談支援事業の実施上の課題や期待する効果 ・包括的相談支援におけるボランティア等の位置づけ ・自治体等アンケート・ヒアリング設計について	
	福岡県久留米市 健康福祉部 地域福祉課		
	大分県津久見市 社会福祉課		

【アドバイザー】 ※敬称略

氏名	ご所属
田中 陽香	みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社 社会政策コンサルティング部 課長
佐藤 溪	みずほリサーチ&テクノロジーズ株式会社 社会政策コンサルティング部 主任コンサルタント

2. 自治体及びボランティア等アンケート調査

(1) 自治体アンケート調査

重層的支援体制整備事業における包括的相談支援に取り組んでいる自治体（令和3年8月時点の重層的支援体制整備事業及び同事業への移行準備事業実施予定自治体：全276自治体）を対象に、現在の実施内容や課題、成果等を把握することを目的に、アンケート調査を行った。

《自治体アンケート調査の概要》

調査対象	令和3年度に重層的支援体制整備事業、または重層的支援体制整備事業への移行準備事業を実施予定の全国の自治体（悉皆調査） ※令和3年8月時点における実施予定自治体
調査客体数	276自治体（重層事業：42自治体、移行準備事業：234自治体）
調査方法	郵送調査（調査票の郵送配布・郵送回収）
有効回収数	150自治体（回収率54.3%） ※回収151自治体のうち、1自治体は今年度事業未実施のため有効回答から除外
調査期間	令和3年11月～12月

(2) ボランティア等アンケート調査

(1) の調査対象自治体内で相談へのつなぎ等を行っているボランティア等を対象に、基本属性や活動内容等を把握するためのアンケート調査を行った。

なお、「ボランティア」の捉え方が自治体及び活動実践者等の関係者で異なることを考慮し、調査票上の表記は「地域活動者」として実施した。

《ボランティア等アンケート調査の概要》

調査対象	自治体アンケート調査の対象自治体において、相談へのつなぎを行っているボランティア等（抽出調査） ※各自治体10人の選定を依頼
調査方法	自治体を通じた調査票の配布・回収 ※自治体票・ボランティア票を一括して対象自治体に送付し、ボランティア票は自治体において該当者を任意に選定して依頼・回収し、自治体票とあわせて返送いただいた。 ※自治体での該当者選定については下記の基準を示した。 あわせて、可能な限り複数の活動主体から選定いただくよう依頼した。
回収数	981人
調査期間	令和3年11～12月

《調査対象者の定義》

- 地域で支援を要する人を把握し、相談につなぐ活動を行っている住民
 - ・相談意向がある人（顕在ニーズ）を窓口につないでいる
 - ・相談意向はないが困りごとを抱えていたり、支援の必要性が高いと思われる人（潜在ニーズ）を把握し、窓口につないでいる
- ※住民に対する個別訪問相談活動のほか、地域での各種交流事業や生活支援ボランティア等の活動から相談につながるケースがある（高齢者の通いの場、子ども食堂、ひきこもり・不登校への支援等）。
- 主に民生委員や自治会・町内会等の自治組織関係者のほか、上記のような地域での各種交流事業や生活支援ボランティア等の活動を行っている方を想定。

3. 自治体ヒアリング調査

自治体ヒアリング調査では、包括的相談支援事業の取組状況と現時点の成果と課題、及び相談へつなぐボランティア等や地域住民に主体的に参画してもらうための意識醸成の取組状況を把握することを目的に、自治体アンケート調査の回答をもとに全国エリアから24自治体を選定して実施した。

《自治体ヒアリング調査の概要》

調査対象	自治体アンケート調査の回答自治体
調査客体数	24自治体（重層的支援体制整備事業6自治体、移行準備事業18自治体）
調査方法	自治体単位の個別インタビュー（半構造化インタビュー方式） ※オンライン会議（Zoom）により実施
調査期間	令和4年1月～2月

《ヒアリング対象自治体一覧》

No.	自治体名	令和3年度事業区分
1	北海道 妹背牛町	重層的支援体制整備事業
2	岩手県 遠野市	重層的支援体制整備事業
3	山形県 山形市	移行準備事業
4	埼玉県 草加市	移行準備事業
5	埼玉県 ふじみ野市	移行準備事業
6	埼玉県 鳩山町	重層的支援体制整備事業
7	東京都 杉並区	移行準備事業
8	東京都 墨田区	移行準備事業
9	東京都 国立市	移行準備事業
10	愛知県 東浦町	移行準備事業
11	三重県 亀山市	移行準備事業
12	大阪府 八尾市	移行準備事業
13	大阪府 阪南市	移行準備事業
14	兵庫県 明石市	移行準備事業
15	兵庫県 伊丹市	移行準備事業
16	島根県 大田市	重層的支援体制整備事業
17	島根県 美郷町	重層的支援体制整備事業
18	高知県 黒潮町	移行準備事業
19	福岡県 久留米市	重層的支援体制整備事業
20	福岡県 大牟田市	移行準備事業
21	福岡県 古賀市	移行準備事業
22	熊本県 合志市	移行準備事業
23	熊本県 大津町	移行準備事業
24	宮崎県 都城市	移行準備事業

4. 相談につながるボランティア活動等に関する事例収集・整理

自治体ヒアリング調査の結果から、相談へつながるボランティア等の取組や、支え合う地域づくり等に関する住民の理解促進・参画意識醸成に係る取組の好事例を8自治体から抽出して整理した。

《取組事例一覧》

No.	取組事例	自治体名
1	まちかどステーション・まちかどアドバイザー (地域の居場所での住民ボランティアによる相談対応)	北海道 妹背牛町
2	「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業 (地域の居場所での住民ボランティアによる相談対応)	山形県 山形市
3	地区社協「ふくしなんでも相談」 (地域の居場所での住民ボランティアによる相談対応)	宮崎県 都城市
4	地域見守り支援ネットワーク (住民や地域関係団体等によるゆるやかな見守り・相談へのつながりの支援)	埼玉県 鳩山町
5	ご近所会 (小地域での住民主体の見守り・情報共有)	兵庫県 伊丹市
6	わたしの町の看護師さん事業 (有償ボランティアによる地域での相談対応)	島根県 大田市
7	まちのこと気づき合い「トークラボ」 (小地域での住民主体の学習会)	東京都 杉並区
8	地域福祉マガジン・WEBコラム (WEB媒体を活用した広報・啓発)	福岡県 久留米市

5. 報告書の作成

以上の結果から、包括的相談支援事業に係る取組の現状・課題、及び相談へつながるボランティア等の事例を整理・分析し、報告書を作成した。なお、取組事例集は報告書に一体化した。

事業結果

1. 包括的相談支援事業に係る取組

(1) 主な調査結果

① 包括的相談支援事業に係る取組状況

- 相談支援拠点の設置形態は基本型をベースとした形態（基本型のみ、基本型+統合型、基本型+地域型）が7割と大半を占める。[自治体アンケート調査] [自治体ヒアリング調査]
- 包括的な相談の受け止めを行うための仕組みとして、過半数の自治体で、相談支援包括化推進員等の多機関協働の調整役の配置や、支援会議やその他のケース会議等のケース共有・検討の会議体の設置が行われている。[自治体アンケート調査]
- 包括的相談支援事業として対応した複雑化・複合化した課題等を抱える困難ケースの内容は、「生活困窮」「障害（疑い含む）」をはじめ、「社会的孤立」「8050問題」「住まい・住環境」等が多い。困難ケースの内容は人口規模によって差が見られる。[自治体アンケート調査]
- 包括的な相談の受け止めの実績件数は現時点では国への実績報告が求められていないこともあり、把握不可の自治体が6割弱と多い。把握可能であっても定義やカウント方法は多様である。[自治体アンケート調査] [自治体ヒアリング調査]

② 包括的相談支援事業に係る取組の現時点での成果

- 庁内外の関係機関等による連携会議やケース検討会議等の開催により、庁内外の関係機関

間の分野を超えた連携や、包括的な相談の受け止めに対する理解が進んだことが成果として大きい。[自治体アンケート調査] [自治体ヒアリング調査]

- 分野を超えた連携に関しては、特に支援会議・重層的支援会議の制度化による効果が大きい（支援会議の守秘義務規定により子ども分野等との情報共有が円滑になった、ケース対応が可視化された 等）。[自治体ヒアリング調査]
- 包括的な相談の受け止めに対する関係者理解が進んだこと等により、困難ケースの把握数が増加した自治体も複数見られた。[自治体ヒアリング調査]

③ 包括的相談支援事業に係る取組の課題

- 多機関協働事業等へつないだ後の出口となる支援策（就労、住まい、居場所づくり等）が少ないことや、相談支援機関間で取組差があること等が課題の上位にあがっている。[自治体アンケート調査] [自治体ヒアリング調査]
- 相談支援機関間での取組差については、高齢者分野（地域包括支援センター）とその他3分野（障害者・子ども・生活困窮）で包括的な相談の受け止めに対する理解や多機関協働事業への困難ケースのつなぎに関して差があることが指摘されている。[自治体ヒアリング調査]
- 子ども分野（利用者支援事業者、庁内の子ども・子育て、教育関連部局等）との連携を課題としてあげる自治体が複数見られた。[自治体ヒアリング調査]

(2) 調査結果からの考察

① 包括的な相談の受け止めのための体制整備

多くの自治体が相談支援拠点の設置体制として基本型拠点・事業をベースとした体制を選択し、既存の相談支援機関間の連携体制等を活かしつつ、属性や世代を問わない包括的な相談支援に取り組んでいることが確認された。

ヒアリング調査対象自治体からは、周囲の自治体が重層的支援体制整備事業への手上げを躊躇する理由として統合型拠点・事業（ワンストップ相談窓口）が必須であるとの誤解が依然としてあるとの指摘もあった。既存の相談支援体制を活かした基本型拠点・事業での実施をはじめ、各自治体の相談支援に係る社会資源の状況等により様々な相談支援の体制整備が可能であることについて、より一層の周知が望まれる。

また、包括的な相談の受け止めのためには、いわゆる包括的相談支援事業の4分野（高齢者・障害者・子ども・生活困窮）を中心とした福祉分野はもとより、その他の分野も含めた庁内外の関係機関等への理解促進と情報共有等に係る具体的な連携の仕組みづくりが不可欠である。

本調査では、重層的支援体制整備事業実施自治体やモデル事業実施自治体を中心に、全庁的な連携会議の設置や庁内関係部署との意見交換、民生委員や学校等をはじめとした地域の関係機関等への個別説明等を行い、他分野も含めた包括的な相談の受け止めが着実に進んでいる事例が報告されている。

これらの先進自治体で庁内外の理解が進んだポイントとしては、会議開催や個別の意見交換・説明を丁寧にかつ頻回に実施していること、グループワーク形式で会議を行うなど関係者が「我が事」として参画できる工夫をしていること、包括的な受け止めをするための具体的なルールや情報共有ツールを作成していること等があげられる。

事業開始初年度はまず庁内福祉部局を中心に理解促進に取り組み、その他の庁内外関係機関等への働きかけは次年度以降に実施予定とした自治体も多い。今後、これらの先進自治体の取組事例等も参考としつつ、各自治体において庁内外の多分野・多機関と連携した包括的な相談の受け止めが推進されることが望まれる。

② 相談支援機関間の連携や多機関協働事業による困難ケースへの対応

相談支援機関をはじめとした庁内外の関係機関等で受け止めた相談のうち、複雑化・複合化した課題等を抱える困難ケースについては、関係機関間の連携での対応や多機関協働事業へのつながりによって適切に対応することが求められる。

困難ケースへの対応については、従来から相談支援機関等の連携で対応してきた自治体が多いが、多機関協働事業や支援会議・重層的支援会議等の制度化により、課題解決に向けた検討を確実かつ組織的に進められるようになったことの効果が大きい。

特に支援会議については、守秘義務規定により、これまで個人情報保護の観点から情報共有が難しかった分野（児童虐待や教育等）との情報共有が円滑化されたことが成果として強く実感されている。また、本人同意によらず潜在的な課題を抱えるケースに対する予防的な対応を検討できる場として重視している自治体も複数みられたことから、今後、各自治体で支援会議を活用した困難ケース対応等の充実が期待される。

一方、困難ケース対応に係る課題としては、相談支援機関間での取組差や、子ども分野との連携、困難ケースの出口となる支援策（就労、住まい、居場所づくり等）に関すること等があげられている。

相談支援機関の取組差に関しては、従来より地域包括ケアの観点から包括的な相談対応に理解がある地域包括支援センターとその他の3分野の相談支援機関で困難ケースのつながり等において差があることが指摘されている（地域包括支援センター以外から困難ケースがあがりにくい等）。各相談支援機関の実務者レベルへの理解促進が必要であり、その促進策の一環として、包括的な相談の受け止めから各機関連携による対応、多機関協働事業へのつながり等の包括的相談支援事業全般に係る共通のルールや情報共有ツール、マニュアル作成等の取組が期待される。

子ども分野（子ども・子育て、教育）との連携に関しては、庁内で福祉部局と子ども部局が分かかれており、各部局内でそれぞれ困難ケース対応を行っている自治体が多い。従来から両部局に係る子どもが起点の困難ケースについては両部局が相互のケース検討会議に参加する等により連携が図られているが、今後、重層的支援体制整備事業において子どもが起点の困難ケースの共有・検討を円滑に実施するために、子ども分野との連携強化や連携の在り方について整理を行いつつ取り組むことが必要であると考えられる。

また、困難ケースの出口となる支援策（就労、住まい、居場所づくり等）が少ないことについては、自治体アンケート調査で事業実施上の課題の第1位にあがっていることから課題として大きいことがうかがえる。本調査では居住支援法人と連携した取組が報告されているが、今後、各自治体で、参加支援事業や地域づくり事業等により、地域のニーズに応じた支援策の充実が望まれる。

2. 相談へつながる地域主体のボランティア等に係る取組

(1) 主な調査結果

① 相談へつながるボランティア等の活動状況

- 相談へつながるボランティア等は、民生委員をはじめ、福祉委員等（市区町村独自の地域単位のボランティア）、自治会等の自治組織関係者のほか、高齢者を対象とする交流・居場所づくりや生活支援、子ども食堂に係るボランティア等が多い。[自治体アンケート調査][ボランティア等アンケート調査][自治体ヒアリング調査]
- これらのボランティアから相談へのつながりが行われるケースは高齢者関連のものが中心である（高齢者世帯、認知症・介護）。[ボランティア等アンケート調査]
- 相談へつながるボランティア等の多くは、主たる活動以外にも、地域での見守りや交流・居場所づくり等の複数の活動に参加している（平均参加活動数：3.7活動）。[ボランティア等ア

ンケート調査]

- 多くのボランティア等は活動に際して社会福祉協議会（地区社協、CSW 含む）や地域包括支援センターを相談先としている。相談へのつながりを行う際にもこれらの関係機関を通じて行政等に相談をつないでいる。[ボランティア等アンケート調査][自治体ヒアリング調査]
- 過去1年間の相談へのつながり活動の実績は、つないだ件数（平均6.9件）がつけなかった件数（平均2.0件）を上回っているものの、つながりを躊躇した理由としては「気になるが緊急性無し」「本人・家族が拒否しそう」等の理由があげられている。また、民生委員等以外の、いわゆる個別分野のボランティア等では「課題が複雑すぎて相談先がわからない」といった理由も目立つ。[ボランティア等アンケート調査]
- CSW 等の専門職による地域活動支援の一環として、ボランティア等と連携しながら地域単位で住民からの相談事に対応する相談窓口（相談日）を定期的に設定している事例は複数見られた。[自治体ヒアリング調査]

② 相談へつなぐボランティア等に係わる課題

- 自治体が相談へつなぐボランティア等と連携する上での課題では、域内でボランティア等の活動状況に差があることや活動状況の把握自体が難しいこと、相談へのつながりが行われた後の関わりの持たせ方が難しいこと等があがっている。[自治体アンケート調査]
- 一方、ボランティア等が相談へのつながりを行う上での課題としては、プライバシーの問題や本人・家族の拒否等のために相談へのつながりを躊躇したり、少し気になる段階で情報交換ができる場がないこと等があがっている。[ボランティア等アンケート調査]
- ボランティア等の相談へのつながりの後押しとなった支援・環境としては「行政・社会福祉協議会からの説明」や「少し気になる段階での情報交換の場があった」、「団体への個別の協力依頼」、「相談窓口・相談支援機関との顔合わせ」等があがっている。[ボランティア等アンケート調査]
- 相談へのつながりを含めた、地域での支え合い活動に対する住民の理解促進や参画意識醸成に関しては、若年層や福祉以外の分野のボランティア等へのアプローチが難しいことや、啓発事業等への参加者が固定化していること、情報発信や啓発活動の継続実施が難しいこと等が課題としてあがっている。[自治体アンケート調査]

(2) 調査結果からの考察

① 相談へつなぐボランティア等の活動促進

本事業では、地域主体のボランティア等の活動について、重層的支援体制整備事業の包括的相談支援事業との関係から、主に「相談へのつながり」に焦点を当てて、取組の現状や課題、好事例の把握を行った。

複雑化・複合化した課題等を抱える困難ケースの把握や日常的な見守り等の支援は行政等の専門機関だけでは限界があり、地域との連携が不可欠である。

地域主体のボランティア等にこれらの活動への参画・協力を促すためには、相談へつなぐ活動の意義や具体的なつながり方法等について繰り返し丁寧に説明を行うことや、つながり先となる行政その他の関係機関との顔の見える関係づくりを適時行っていくことが重要であることが自治体ヒアリング調査結果等から示唆された。

また、相談へつなぐ活動を支える環境として、ボランティア等が活動の中で把握する「少し気になる」というレベルでの情報共有の場があることが望まれている。

本事業では、このような情報共有のため場づくりとして、地域活動拠点にCSW等の専門職がアウトリーチして関与し、情報共有や行政等へのケースのつながり等を支援することが効果的である

ことが確認された。重層的支援体制整備事業の地域づくり事業等の取組により、多くの自治体でこのような場の拡充が望まれる。※関連する好事例の一部を「取組事例集」として報告書に掲載

② 支え合う地域づくりに向けた住民参画意識の醸成

相談へのつながりも含めた、地域での支え合い活動に対する住民の理解促進や参画意識醸成の取組については、講演会やセミナー等の従来型の啓発事業のほか、デジタル媒体を活用した広報等の事例（YouTube による事業紹介、WEB コラム、オンライン講座等）が報告されており、自治体において新たな手法を取り入れた広報啓発の取組が推進されていることがうかがわれた。

また、自治体全域を対象とした広報啓発事業だけでなく、CSW 等の専門職が地域拠点等での活動を支援する中で、小地域単位で住民の主体的な学びの機運に気づき、学びの機会づくりを支援することが有効であることが複数の自治体から報告されており、今後、CSW 等の専門職による地域支援の推進により、このような活動が広く実施されることが望まれる。そのためには地域に深く関わり、ボランティア等の活動を継続的に支援する CSW 等の専門職の人材確保や支援体制の充実を図ることが必要であると考えられる。

なお、相談へのつながりも含めた、地域での支え合い活動の促進にあたっては、住民活動を公的サービスの代替と捉えたり、定型化・義務化しないことが重要であり、活動促進の取組を進める上で特に留意が必要であると考えられる。

事業実施機関

株式会社サーベイリサーチセンター
〒116-8581 東京都荒川区西日暮里2丁目40番10号
電話：03-3802-6711（代表）