

社会福祉法第106条の3に定める包括的支援体制の多様なあり方に関する調査研究
三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（報告書A4版 264頁）

事業目的

社会福祉法第106条の3において、地域生活課題の解決に資する包括的な支援体制を整備することが、市町村の努力義務となっている。包括的な支援体制を整備するための一つの手段として、社会福祉法第106条の4に重層的支援体制整備事業（以下、「重層事業」と表記）が定められているが、重層事業はあくまでも任意に実施する事業である。重層事業以外の方法により包括的な支援体制の構築を目指している自治体も存在するが、その実態は網羅的に把握できていない。

本調査研究では、こうした状況・課題等を把握し、制度横断的な機能の範囲を確認することにより、包括的な支援体制の構築に必要な要素を明らかにするとともに、包括的な支援体制を構築するための重層事業の効果的な関わり方を明確化することを目的として実施した。

具体的には、以下3つの目的を設定した上で、調査研究事業を実施した。

- ①社会福祉法第106条の3で規定される「包括的な支援体制」について、その基本的な機能と整備手法を把握する。
- ②包括的な支援体制の整備において重層的支援体制整備事業を活用した場合のメリットを明確にするとともに、今後重層事業に取り組もうとする自治体がより円滑に実施できるよう事業活用にあたっての留意点を整理する。
- ③さらに、包括的な支援体制において重要となる地域づくりの手法について、従来の形式にこだわらない新たな手法を事例として把握する。

事業概要

1. 有識者ヒアリング調査

（1）目的

包括的な支援体制の構築は、分野横断的に進めていくものであるが、高齢・障害・子ども・生活困窮の各分野で、「包括的支援」の捉え方や、包括的な支援体制構築のゴールイメージ、現時点での支援体制の構築状況や課題は異なると考えられる。そこで、包括的支援に関する概念整理と各分野における包括的な支援体制に向けた取組のあり方等を把握するための有識者ヒアリング調査を行った。

（2）調査対象

調査対象は、高齢・障害・子ども・生活困窮の各分野の学識経験者とした。

小澤 温 氏	筑波大学大学院 人間総合科学学術院 リハビリテーション科学学位プログラム 教授	障害分野
柏女 霊峰 氏	淑徳大学 総合福祉学部 教授	子ども分野
鎗木 奈津子 氏	上智大学 総合人間科学部 准教授	生活困窮分野
高良 麻子 氏	法政大学 現代福祉学部・人間社会研究科 教授	高齢分野

(3) 調査内容

- ・当該分野における「包括的支援」の捉え方
- ・当該分野として目指す包括的な支援体制の姿
- ・個別支援と地域づくりの関係性の捉え方
- ・地域づくりの取組の歴史と今後目指すべき方向性
- ・包括的支援に向けて整備すべき当該分野の支援体制
- ・当該分野の支援体制の現状・課題
- ・包括的な支援体制の構築の進捗状況の評価の在り方
- ・当該分野の取組を全世代に展開することで包括的な支援体制の構築に取り組んでいる事例／等

(4) 調査方法

訪問による聞き取り調査（オンラインも併用）にて実施した。

※一部のヒアリングの音声おこしを、株式会社アート録音に委託した。

2. 自治体ヒアリング調査、自治体事例集

(1) 目的

包括的な支援体制の構築に向けて必要な要素と実際の構築プロセス、構築における重層事業の効果的な活用方法、活用による効果、活用上の課題等を把握することを目的として、自治体ヒアリング調査を実施した。また、調査結果をもとに自治体事例集を作成した。

(2) 調査対象

調査対象の選定基準は、以下2点とした。

- ①包括的な支援体制構築に向けた取組の歴史の長さ
- ②重層事業の実施の有無

また、個別支援と地域づくりの関係の重要性から、地域づくりに積極的に取り組んでいる市町村も調査対象に含めた。さらに、人口規模のバランスを考慮して選定した（10万人以上／10万人未満／5万人未満など）。

以下の8自治体を対象に実施した。※総人口は、令和5年1月1日住民基本台帳人口より

- ・神奈川県茅ヶ崎市（246,394人）
- ・東京都渋谷区（229,412人）
- ・宮崎県都城市（161,605人）
- ・静岡県焼津市（137,199人）

- ・愛媛県宇和島市（70,019人）
- ・石川県加賀市（63,486人）
- ・石川県津幡町（37,508人）
- ・岐阜県飛騨市（22,527人）

（３）調査内容

【包括的な支援体制の構築に向けた取組の歴史の長い市町村】

- ・包括的な支援体制の構築に向けた取組の歴史（個別支援と地域づくり）
- ・分野・部門横断的な取組の範囲
- ・分野・部門間の連携・協働の体制
- ・個別ケースに対する支援体制・支援の流れと各分野・部門の関わり
- ・個別ケースに対する支援と地域づくりの関係性
- ・包括的な支援体制の取組プロセスにおける各部門の意識・行動の変化
- ・（重層事業を実施している場合）予算の具体的な支出先、多機関協働事業等の実施体制、事業実施による効果・変化、重層事業の制度上の課題
- ・（重層事業を実施していない場合）事業を実施していない理由、包括的な支援体制構築に向けた取組の財源、重層事業の制度上の課題　／等

【包括的な支援体制の構築に向けた取組の歴史の短い市町村】

重層事業を実施している場合

- ・重層事業を実施したきっかけ、問題意識
- ・重層事業への移行に向けて取り組んだこと
- ・重層事業の予算の具体的な支出先
- ・多機関協働事業等の実施体制
- ・個別ケースに対する支援体制・支援の流れと各分野・部門の関わり
- ・個別ケースに対する支援と地域づくりの関係性
- ・重層事業の実施による効果・変化
- ・重層事業の制度上の課題

重層事業を実施していない場合

- ・包括的な支援体制の構築に向けた取組状況
- ・現在の取組の財源
- ・重層事業の検討状況
- ・重層事業を実施していない理由
- ・重層事業に対する期待
- ・重層事業の制度上の課題　／等

（４）調査方法

訪問による聞き取り調査にて実施した。

3. 地域づくりヒアリング調査、地域づくり事例集

(1) 目的

包括的な支援体制を具体化していくためには、地域づくりのあり方についても、「通いの場づくり」「サロン」といった従来型の取組に加え、新たなアプローチが求められている。各分野の従来型の取組では、「意識の高い住民」が中心となった活動や当事者による集まりなど、地域社会の限定的なコミュニティが中心となっており、支援を必要とする人の幅広いニーズへの対応が難しかった。また、費用面でも行政の財源以外の選択肢を広げることが困難であった。

包括的な支援体制の構築に向けては、従来の枠組みにとらわれない地域づくりの取組も期待され、これらの取組においては多様な財源の活用も行われていると考えられる。そこで、福祉分野の制度の枠組みや福祉分野にとどまらない地域づくりの取組を行っている事例収集を目的として、ヒアリング調査を行った。また、調査結果をもとに地域づくり事例集を作成した。

(2) 調査対象

以下の視点から調査対象の選定を行った。

- 福祉分野以外の地域振興・まちづくり等の取組に対する福祉の視点の投入といった形での地域づくり
- 多分野の関係者が参画するプラットフォームの形成による地域づくりの発展
- 公的財源のみに頼らない地域づくりの取組
- 地域づくりの取組が他分野と比べて十分に普及していない子ども分野における地域づくりの取組

以下の4団体を対象に実施した。

取組主体	取組の名称
福岡県久留米市等	はじける文化と地域ロマン、地域福祉NEO、久留米らしい重なり方デザイン事業、地域と福祉の編集事業
田辺市 熊本大学	たなべ未来創造塾
ナチュラルスマイルジャパン株式会社	まちの保育園・こども園
株式会社paramita、一般社団法人 Next Commons Lab等	Local Coop

(3) 調査内容

- ・地域づくりの取組の経緯
- ・地域づくりの取組の現状（取組内容、財源、体制等）
- ・取組に対する自治体の関わり、役割
- ・地域づくりの取組と個別ケースに対する支援（参加支援等）の関係性
- ・地域づくりの取組の当初の狙いと実際の取組による変化
- ・地域づくりの取組の今後の展望 / 等

(4) 調査方法

訪問による聞き取り調査にて実施した。

※一部のヒアリングの音声おこしを、株式会社アート録音に委託した。

4. 自治体担当者向けガイドブック

(1) 目的

包括的な支援体制に関しては、「地域共生社会」「地域福祉」「包括的な支援体制」「重層的支援体制整備事業」など関連する用語がいくつも示されており、これらを一つの文脈で分かりやすく説明している文書がないため、市町村担当者の中には混乱している人もいると考えられる。

また、「包括的な支援体制」が社会福祉法106条の3で市町村の努力義務として示される一方、重層事業は手挙げによる任意事業となっている。したがって、重層事業を活用せずに包括的な支援体制に取り組むことも可能だが、包括的な支援体制の整備に向けた取組の在り方は明らかにしていない。

そこで、自治体担当者を対象に、地域共生社会の実現に向けた「包括的な支援体制の整備」とは何を目指すものなのか、またその具体的な取組のあり方や市町村に求められる変革、さらに重層事業の効果的な活用方法等を解説することを目的としてガイドブックを作成した。

(2) 読み手

- これから包括的な支援体制の整備に取り組む自治体担当者
- すでに包括的な支援体制の整備に取り組んでいる自治体担当者

(3) 論点整理

検討・議論の過程において、今後の制度見直しに向けた論点として想定されるものについては、「包括的な支援体制の構築に向けた論点」として別途整理した。

5. 検討委員会の設置・運営

(1) 検討委員会名

社会福祉法第106条の3に定める包括的支援体制の多様なあり方に関する調査研究 検討委員会

(2) 委員構成

検討委員会の委員構成は、以下の通り。

氏 名	所 属
片山 睦彦	社会福祉法人 光友会 業務執行理事(元・藤沢市職員)
竹端 寛	兵庫県立大学 環境人間学部 准教授
中間 あやみ	特定非営利活動法人 抱樸 希望のまち事業部 部長(兼)重層的支援体制整備事業 統括責任者
◎永田 祐	同志社大学 社会学部 社会福祉学科 教授
西 ミキ	加賀市 市民健康部 相談支援課 課長
森脇 俊二	氷見市社会福祉協議会 事務局次長 兼 地域福祉・ボランティア推進課長

◎委員長

(五十音順、敬称略)

※検討委員会の会議録作成を、株式会社アート録音に委託した。

調査研究の過程

1. 有識者ヒアリング調査

ヒアリング調査の実施経過は、以下の通り。

有識者名	所属	実施日
柏女 霊峰 氏	淑徳大学 総合福祉学部 教授	令和5年8月24日
小澤 温 氏	筑波大学大学院 人間総合科学学術院 リハビリテーション科学学位プログラム 教授	令和5年9月8日
高良 麻子 氏	法政大学 現代福祉学部・人間社会研究科 教授	令和5年9月12日
鍋木 奈津子 氏	上智大学 総合人間科学部 准教授	令和5年9月15日

2. 自治体ヒアリング調査、自治体事例集

自治体ヒアリング調査の実施経過は、以下の通り。

自治体名	ヒアリング調査対象	実施日
東京都渋谷区	・渋谷区	令和5年11月9日
石川県加賀市	・加賀市	令和5年11月13日
愛媛県宇和島市	・宇和島市	令和5年11月24日
岐阜県飛騨市	・飛騨市	令和5年11月29日
神奈川県茅ヶ崎市	・茅ヶ崎市	令和5年12月4日
宮崎県都城市	・都城市社会福祉協議会	令和5年12月7日
静岡県焼津市	・焼津市	令和5年12月20日
石川県津幡町	・津幡町	令和5年12月22日

3. 地域づくりヒアリング調査、地域づくり事例集

地域づくりヒアリング調査の実施経過は、以下の通り。

取組の名称	ヒアリング調査対象	実施日
はじける文化と地域 ロマン、地域福祉 NEO、久留米らしい重 なり方デザイン事業、 地域と福祉の編集事 業	・久留米市 ・まちびと会社ビジョナリアル ・特定非営利活動法人 久留米市手をつなぐ 育成会 ・特定非営利活動法人 くるめ出逢いの会	令和5年10月18日
たなべ未来創造塾	・田辺市 ・熊本大学 熊本創生推進機構	令和5年11月16日

Local Coop	・株式会社paramita ・一般社団法人Local Coop 大和高原 ・奈良市	令和5年12月1日
まちの保育園・こども園	・ナチュラルスマイルジャパン株式会社	令和5年12月27日

4. 自治体担当者向けガイドブック

(1) 作成経過

各種ヒアリング調査の結果や検討委員会での議論をふまえて構成案を作成し、第2回検討委員会に提示、意見収集をしながら文章作成を行った。第3回検討委員会ではガイドブック案を示して意見収集、後日、意見を反映した修正版を各委員に送付し、最終の意見収集、校正作業を行った。

検討・議論の過程において、自治体向けの助言内容はガイドブックのコンテンツとして整理し、今後の制度見直しに向けた論点と考えられるものについては、「包括的な支援体制の構築に向けた論点」として別途整理した。

(2) 普及版の作成

本事業の報告書のうち、ガイドブック及び事例集のみ抜き出し、ガイドブック＋自治体事例集＋地域づくり事例集で構成する普及版を作成、事業報告書とは別に、当社HPに掲載する。

5. 検討委員会の設置・運営

開催経過は、以下の通り。

	開催日時	開催方式・場所	議題
第1回	令和5年 10月3日 13:00～15:30	対面開催 TKP 東京駅カンファレンスセンター カンファレンスルーム 1A	・自治体アンケート調査結果の報告 ・有識者ヒアリング調査結果の報告 ・地域づくりヒアリング調査実施計画、自治体ヒアリング調査実施計画 ・包括的な支援体制の構築に関する論点
第2回	令和5年 12月19日 9:30～12:00	対面・オンライン開催 TKP 東京駅カンファレンスセンター カンファレンスルーム 1A	・ヒアリング調査結果中間報告 ・事例集の構成案 ・包括的な支援体制の構築に関する論点 ・ガイドブック構成案
第3回	令和6年 3月8日 9:00～12:00	対面・オンライン開催 TKP ガーデンシティ PREMIUM 東京駅丸の内中央 カンファレンスルーム 12B	・ヒアリング調査結果最終報告 ・包括的な支援体制の構築に関する論点 ・ガイドブック案 ・事例集案

1. 有識者ヒアリング調査

(1) 柏女氏（子ども分野）

- ・「子ども・子育て＝市町村」「要保護児童＝都道府県」という二元体制により、ハイリスクな子どもが組織の隙間に落ちてしまっている。他領域との協働以前に子ども領域内で解決すべき課題。
- ・行政の二元体制を縦割りとするれば、分野感の横割りとして「教育」と「福祉」の分断が顕著。子ども家庭庁の設立でも教育は分離された。学問的にも「教育福祉学」などを新たに整理すべき。
- ・高齢者・障害領域は、専門職がプラン作成を行い、行政はバックアップとなっているが、子ども領域は、行政が個別の事業所と調整を行い決定しており、支援のためのプランが作成されていない。
- ・重層事業では利用者支援事業と地域子育て支援拠点だけが組み込まれた。これらの事業の支援者には専門資格も求められていない。本来は、家庭総合支援拠点や子育て世代包括センターなども考えられるが、これらは保健センターなど行政が中心になっていることから、利用者支援事業と地域子育て支援拠点が選ばれたのではないか。これで成果がでるのかは疑問。
- ・来年4月からの子ども家庭センターでは「地域社会づくり」も組み込まれているが、人材育成も含め子ども領域では地域づくりの比重は小さく課題が多い。比較的積極的な自治体でも、プログラム数を増やすことに集中し、参加者間のつながり形成などノンプログラムな取組に着眼できていないという指摘もある。

(2) 小澤氏（障害分野）

- ・高齢介護の地域包括ケアシステムを「障害領域にも適用」という考え方に違和感がある。介護領域は重度化防止など「医療モデル」の色合いが強いのに対し、障害領域は就労支援・社会参加等に重心がおかれる違いがある。障害領域でも（高齢領域でも同様だが）「施設から地域へ」といったテーマで議論されることがあるが、障害領域の理念的なレベルでのモデルは、国際的な視点からみても権利擁護や意思決定支援に重心を置いた「人権モデル」である。
- ・地域福祉における地域づくりは、個のケースから地域課題を紡ぎだしていくのが基本。ケースワークからコミュニティーワークに発展させていくには、一定の技術が必要。こうした人材をどのように育成していくのかが一つのポイント。
- ・一方で、社会との接点を持ちたいと考える一般市民は多いが、こうした人たちをうまくマッチングしていく仕組みが必要。関わり方の入口に専門性は不要。住民の中には、専門性の高い技術やコアな趣味を持つ人も多い。こうした技術や知識・能力とのマッチングがカギ。
- ・PDCAに取り組む自治体は限られている。ケアマネジメントにおける評価は理念に乏しい管理になっていないか。意思決定や人権にかかわる以上、インフォーマル資源が重要。給付管理システムとなってしまった介護・障害において理念なきケアマネジメントになれば評価の視点は、結局のところ、効率性に重点を置いた視点となってしまう。

(3) 高良氏（高齢分野）

- ・地域づくりはミクロとしてのケースワークからメゾ、マクロに展開し、地域課題を明確にし、政策化していくべき。個別支援に固執すれば、困難事例の支援に終始し、ワーカーは燃え尽きてしまう。地域課題としての捉えなおしが必要。地域ケア会議はそのためのデザイン。高齢領域でも自立支援型が推奨され個別支援に偏重している。

- ・自治体が包括的支援体制整備をゼロから組み立てていくのはかなり困難。地域包括支援センターの評価や地域ケア会議、生活支援体制整備事業による地域づくりなど、地域包括ケアシステムの実践においては、経験の積み上げがあり、包括的支援体制と相似性もあるので、全体の構築プロセスをイメージしやすいのではないかと。
- ・地域のネットワークには恒常的な活動を行う「静」のネットワークと、何か一旦問題が発生すれば、個のニーズを満たすために動き出す「動」のネットワークがある。動の経験が蓄積されることで静のネットワークが変化し、対応力を高めていく。この変化のスパイラルで地域が豊かになっていく。
- ・包括的支援においては、参加支援の重要性が高いが、つながる住民が物理的な地域に限定される考え方は危険。地域住民だからこそ伴走しにくいという側面もある。心理的な伴走という点では、地域外の人でも大きな資源になる。オンライン上の人であっても、海外の人でも誰でもよい。本人の選択肢を広げられるかがカギ。

（４） 鍋木氏（生活困窮分野）

- ・生活困窮領域も取組当初から単一分野にとどまらない取組と意識されてきたが、担当者の異動もあり、出発点を見失う傾向がある。外部から本来の目的に立ち戻るような刺激を与え続ける必要がある。これは包括的な支援体制でも重層事業でも同じ。
- ・包括的支援体制は、106条3に規定される通り、住民の困りごとを身近な圏域で受け止めて専門家につなげる体制と元々定義されていた。必然的に「地域づくり」の位置づけが大きかった印象があるが、重層的支援体制の具体的な議論に移行してからは、重心が包括的相談支援にシフトしてきたのではないかと。
- ・生活困窮では地域の相談拠点が広域なためアウトリーチに限界がある。したがって身近な圏域でキャッチするためには地域づくりが必要という発想があった。社協は小地域福祉活動には熱心だが、相談支援、参加支援に課題があった。本来、相談・地域づくり・参加支援が一気通貫で連動すべきだが、重層事業では「事業」の名のもとに分離してしまったところにも課題がある。
- ・元来、生活困窮領域は、包括的支援との親和性が高いが、実績ある外部団体から見ると、重層の追加財源が自らの団体には配分されないことに不満を持つ団体もある。これまでの取組が評価されていないと感じる現場関係者がいるのも事実。
- ・公的な財源を投入している以上、客観的な数字は必要。しかし、本質的には評価はナラティブなものとして定性的な整理が不可欠だ。

①【概要】自治体の基本情報、包括的な支援体制の構築に向けた取組体制

- ・取組体制については、重層事業を実施している場合は、重層事業の各事業の実施体制と関係性、重層事業を実施していない場合は、個別支援と地域づくりの取組体制と両者をどう接続しているかがわかるように図示した。

②【経緯】包括的な支援体制の構築に向けた取組の経緯

- ・包括的な支援体制構築に向けた取組を始めたきっかけ、取組のプロセスを時系列で理解できるよう、年表形式で紹介した。

③【ケース対応】包括的な支援体制の構築に向けたケース対応の流れ

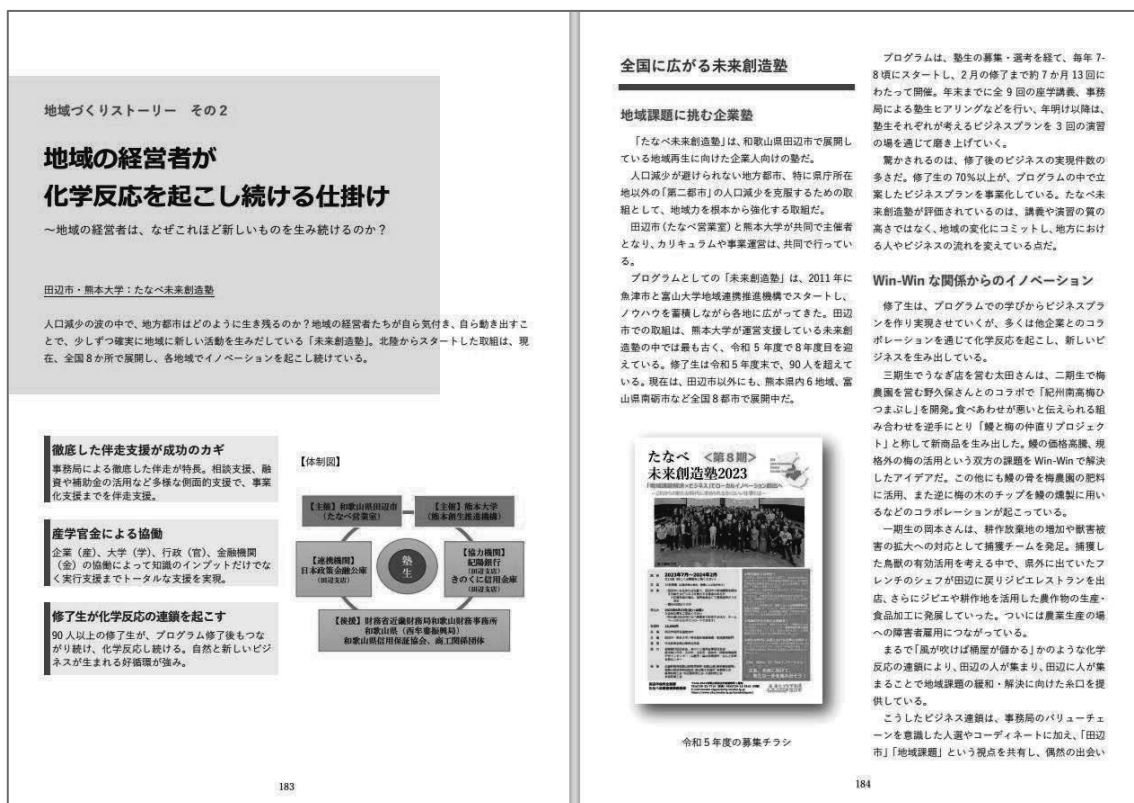
- ・ケースの受け止めから多機関による検討・調整、支援の提供までの流れを、フロー図・テキストで解説した。

④【取組の特徴、課題】取組の特徴、包括的な支援体制構築に向けた取組による変化、今後の課題

- ・取組の特徴は、包括的な支援構築に向けた取組のポイントである、個別支援と地域づくりの連動性、支援者同士の学び合い等（その旨、自治体担当者向けガイドブックにて解説している）の観点から該当する特徴を紹介している。
- ・事業実施による変化としてポジティブな成果だけでなく、現在抱えている課題についても紹介している。

3. 地域づくりヒアリング調査、地域づくり事例集

事例集は、各事例5～9ページで、下記のような構成とした。



も選り合いながら、時に予想外の展開を見せながら新しいものが生み出されてきた。地域における新しい視点を塾生全員が共有しているからこそ、生まれた取組といえる。

なぜここまで積極的になれるのか

学ぶ場でなく、共有し、つながる場

年間のプログラムの前半は、講義を中心に外部講師も織り交ぜながら地域課題を学ぶ。ただし、座学の形式をとりながら塾生同士で対話する時間を設けている。

毎回のテーマは多様だが、講義内容を自分のビジネスや環境に一旦引き寄せながら、そこから発想した感覚を、その場で塾生同士がぶつけ合い、共有していく。

こうした演習を通じて、塾生間で同じ目標を共有し、いつしか異なるバックグラウンドを持つ塾生間に共通の価値観を生みだし、このつながりが修了後の企業間コラボレーションの基盤を形成している。



演習の様子。座学の講義でもディスカッションの時間を必ず設け、塾生自身で考える機会を作っている。

講義以上に重要な伴走支援

このプログラムの成功の秘密の一つは、塾の運営を担う「たなべ営業室」（以下、「事務局」）の徹底的な伴走支援だ。

事務局は毎回の会場設営からプログラムの進行管理まで一手に引き受けているが、実は成功のカギは毎回のプログラム終了後のフォローアップだ。

7か月14回のプログラムということもあり、参加者の中には途中で見切れてしまう塾生も出てくるという。そうした塾生を置き去りにせず、次回開催までの間に個別相談に来るといった丁寧なフォローアップが行われている。

個別相談も、唐突に塾生を呼び出しただけでは本音を引き出せないことから、事務局側は日常的な雑談を重ね、関係性を作りながら相談のタイミングを見極めていく。

プログラム後半の演習に入ると塾生は自らのビジネスプランを練るため悩みは一層深くなる。事務局が壁打ち相手になることで、塾生がそれぞれ持っている潜在力を引き出す努力が行われている。

修了後も続く伴走支援

こうした丁寧なフォローアップは卒業後も継続されている。ビジネスプランを具体化していく過程は、多くの場合、プログラム修了後になるため、資金の調達や協働先との調整、役所などとの連携に対する支援ニーズは、むしろ修了後に大きくなる。

未来創造塾の人的ネットワークを活用した「人と人をつなぐ」支援も本事業の大切な要素だ。塾の実施期間に作り上げた事務局と塾生の信頼関係、そして塾生同士、塾生と修了生のネットワークを最大限に活用して具体化を進めている。

毎年10人程度の塾生を輩出しておりすでに90人以上のネットワークが形成されている。修了生のネットワークは新規事業の支援にも大きな資源となっている。

例えば新規に商品開発を行った場合は、販路の拡大や広報・デザインなど多様な業種への協力が必要になる。そうした人材の多くは、OB・OGから見つけられることが多い。

産学官金による連携が大きな強み

補助金の活用

近年は「地域課題解決」という観点でのビジネスプランであれば、多様な公的補助金制度を活用できる

ことから、未来創造塾では、背中をおすツールの一つとして活用することもある。

補助金の中には、審査基準や競争が厳しいもの、制約が多いものもあるため、事務局は、塾生の提案に適した補助金を見つけ出し助言している。

こうした補助金の申請においては、市役所に加え、商工会議所の経営指導員が申請書類の書き方やプレゼン資料に対する助言のサポートを行っている。

■たなべ未来創造塾で活用実績のある補助金■

わかやま地域課題解決型起業支援補助金
小規模事業者持続化補助金
事業再構築補助金
和歌山県ものづくり生産力高度化事業費補助金
田辺市まちづくり補助金
紀の国森づくり基金活用事業
令和の星海づくりモデル事業
田辺市商店街開業支援事業費補助金

金融機関からの融資

金融機関の参加もたなべ未来創造塾の特徴のひとつだ。塾生の企画提案に対する具体的な融資などは、各地域の信用金庫や日本政策金融公庫などが個別の提案に基づき検討している。

融資対象となるビジネスプランは第二創業的な取組や事業拡大への比較的規模の設定された融資ということもあり、金融機関側のリスクは限定的という。

融資の実行に至るまでの過程においては、事務局が調整役を担うこともある。事務局が金融機関との相談に同行したり、事前の調整に関わるなどここでも伴走的支持を行っている。

融資規模は、1千万程度までのものが多く、信用金庫と日本政策金融公庫による協調融資に保証協会が関わるケースもある。また融資金額が大きいものについては、地方銀行に関わってもらうようなケースもでている。地方の金融機関も、それぞれの経営者の特性などを見極めながら、どの金融機関からの融資が本人にとってよいかまでを含め多様な助言を提供している。

日本政策金融公庫にとっても、金融庁から提示された指針において地域密着型金融として、CSV（共有

価値の創造）への融資が期待されていることもあり、行政が伴走する事業の中で融資案件が育成されていく過程は、受け入れられやすいという。

伴走支援を実現する本気の協働体制

こうした柔軟で徹底的な伴走を可能にしているのは実効性の高い実施体制だ。たなべ未来創造塾は企業関係者、大学、自治体、金融機関のいわゆる「産学官金」の連携で運営されている共同体だ。スタッフは、民間等共同研究員に基づき各自治体からの職員派遣を受け運営している（実際の勤務地は、各自治体



の専任部署。塾長である田辺市長と塾生のメンバー、この会場「シンクンBAR」（同僚掲載）も二階席の修了後のビジネスプランから事業。

事業の実施にあたっては、首長を塾長に据え、各自治体に専任担当者を配置、首長に近い場所に専任部署を置くことで、自治体の本気度がぐっと高まっている。

また地元の日本政策金融公庫田辺支店とは「経営者育成にかかる連携協力に関する協定書」を締結。参加者の募集や戸掛けを行う際にも、地元金融機関の人的ネットワークや情報が生かされている。

「やる気はあるけど何をしたらいいかわからない」「ビジネスのアイデアはもっているけど、具体化しない」といった地域の30~40代の企業経営者・従事者を数多く知っているということも、金融機関だからこそ。

金融機関は、未来創造塾の連携機関／協力機関を標榜しているが、形式的な連携ではなく、実際に毎回の講義にも職員が出席している。そのため、ビジネスプランが完成した後の融資においても、プランの内容をよく理解した上で判断ができるメリットもある。

①【冒頭ページ】取組概要、ポイント、体制図

- ・地域づくりの取組概要について説明するとともに、その特徴を3点程ポイントとして紹介、多様な取組主体とその関係性が分かるよう体制図も掲載した。

②【2ページ以降】地域づくりストーリー

- ・地域づくりの取組を時系列に沿って説明。その時々での担当者・関係者の悩み、試行錯誤の過程が分かるよう、ストーリー形式でできるよう紹介した。
- ・取組の様子をイメージしやすいよう、関連する写真や画像を掲載した。

4. 自治体担当者向けガイドブック

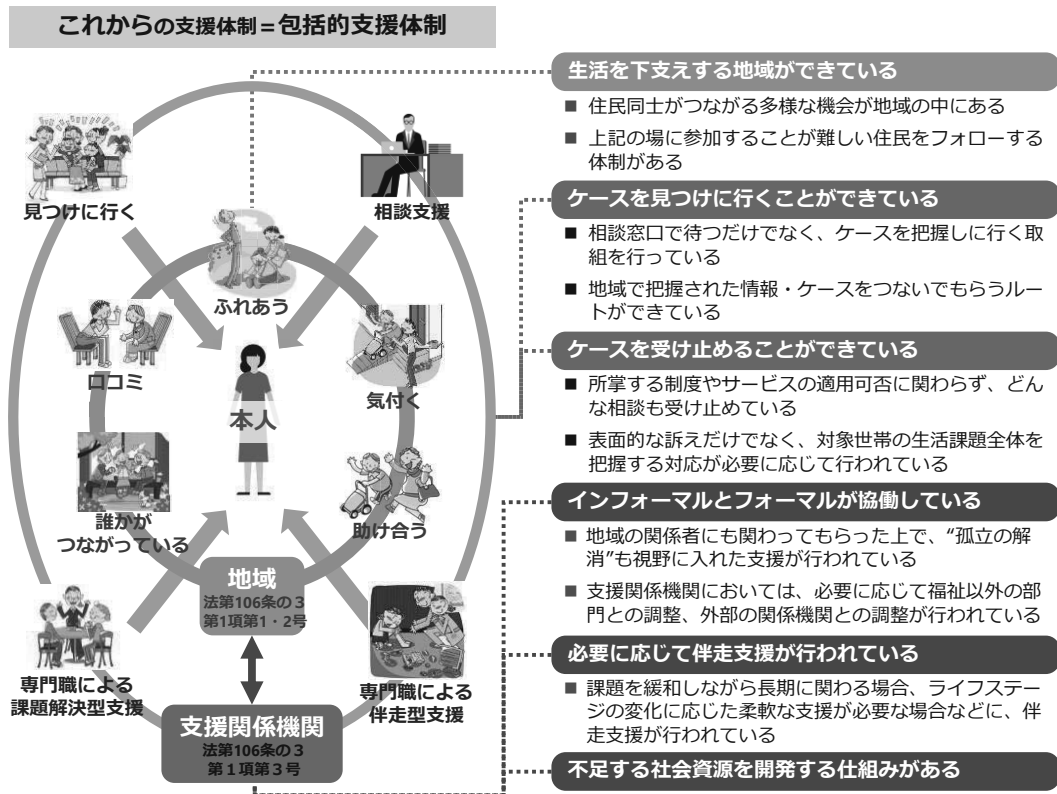
ガイドブックの概要は、以下の通り。

【考え方編】「包括的な支援体制の整備」とは何か？

1. 地域共生社会と包括的な支援体制が目指すものとは

- ・地域共生社会は、地域住民のためのものであるはずが、それを実現するための地域福祉は福祉従事者だけのもの、包括的な支援体制の整備や重層事業は、自治体の担当部署だけのものになっている。その背景には、「制度・事業中心」の考えが根付いているのではない。そこから脱却し、「本人・世帯中心」の支援を取り戻していくべきではないか。
- ・社会福祉法第106条の3で「包括的な支援体制の整備」が市町村の努力義務とされているのは、地域福祉の推進を地域住民やソーシャルワーカーに任せきりにするのではなく、市町村が責任を持って包括的な支援体制という新たなセーフティネットを構築すべきということである。
- ・包括的な支援体制の整備は、ソーシャルワーク機能をより発揮しやすくなるよう、「地域づくり」と「個別支援」を両輪で充実させていく取組である。

<「包括的な支援体制」の姿>

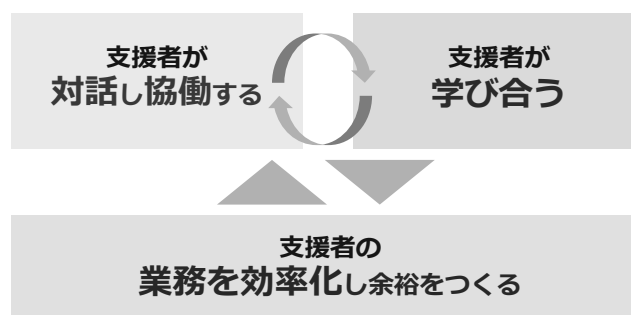


- ・包括的な支援体制に関するよくある誤解：「包括的な支援体制」＝「包括的相談支援事業」ではない（「包括的な支援体制」がより上位にある概念）、「これまで全くなかった機能を新規に整備するもの」ではない（既存のソーシャルワーク機能をより発揮しやすくするための体制整備）、「複雑化・複合化した“後”のケース対応を主眼に置いている」のではない（複雑化・複合化する前の対応が重要）、「“受け皿”を確保するために、地域づくりを進める」のではない（地域は受け皿ではなく、誰もが身を置いて生活しているところ）といったことが挙げられる。

2. 個別支援は、どう変わるべきか

- ・自立とは、生活課題がない状態でも、誰にも頼っていない状態でもなく、むしろ自らの意思で、頼れる資源や人、場をたくさん持ちながら、自分が望む暮らしをしている状態と考えられる。
- ・このように暮らしていくのを支援する上で重要なポイントは、本人のエンパワメントと「強み」への着目、その人らしい暮らしの実現と主観的な側面に対する理解である。
- ・「本人・世帯中心」の支援を実践するのは、支援者一人では荷が重く、「支援者支援」のための取組が必要となる。支援者支援には、「支援者の対話・協働」「支援者同士の学び合い」「支援者の業務の効率化」という3つの要素がある。
- ・業務を効率化することで余裕が生まれ、対話・協働を通じた学び合いが進み「支援しづらさ」が緩和・解消していく。また、対話・協働すること自体も業務の効率化につながる。

<支援者支援の3つの要素>



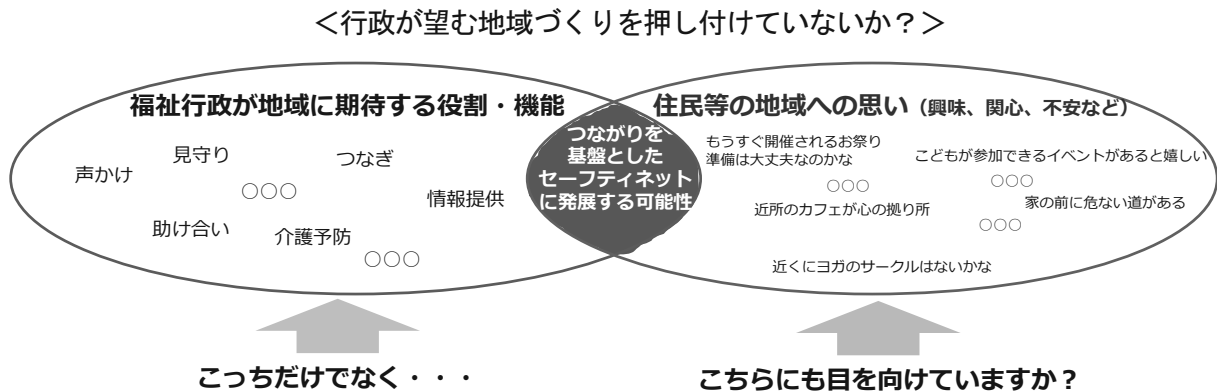
- ・個別支援は漫然と繰り返すものではなく、そこから地域課題を把握し、地域づくりや政策形成につなげていく必要がある。個別支援に終始してしまうと、地域課題や必要な社会資源が見えず、予防や早期対応ができないため、困難事例の対応に支援者が忙殺され、ますます個別支援に終始するという負のスパイラルに陥ることになる。
- ・これを正のスパイラルに切り替えていくためには、ミクロの現場とマクロの施策をつなぐ多機関協働のチーム形成が必要。現場の支援者同士が連携するチームに、施策形成などに関わる職員も加わって共に考え合うことで、個別支援から社会資源の開発につなげていくことができる。アウトリーチや地域づくり等が進み、また、支援に活用できる社会資源が充実していけば、そのことも支援者支援となる。

3. 地域づくりとは、何をすることか

- ・地域づくりは、住民一人ひとりの主体性を引き出す、主体形成のための取組と言える。地域の現状を知り、地域がどうあるべきかを考え、そのために行動するという主体性を引き出すということ。
- ・住民の主体形成のためには、自分事と捉えてもらうための仕掛けや、既存のつながりに対しセーフティネットとしての価値づけを行い、支援していくことが重要である。
- ・今、福祉分野以外でも地域づくりが行われており、地域の維持や産業振興を目的としつつも、住民等の主体形成を仕掛けているという点で共通点がある。
- ・福祉行政が地域に期待する役割・機能がある一方、住民側にも地域への興味、関心、不安などがあり、その中には福祉とは関係ないものも含まれている。地域づくりが、住民等の主体形成の取組と考えれば、福祉行政は自分たちが期待する役割だけでなく、住民等が持つ思いにも目を向ける必要がある。
- ・福祉分野として、人と人のつながりを基盤としたセーフティネットを構築するという目標を明確に持ちつつ、住民の興味や関心、不安などをふまえた住民の思いを切り口として、他分野と

のコラボにより地域づくりの間口を広げることが重要。

- ・住民の主体性のレベルは不変ではなく、有事の時に生活課題を抱える人を支える経験をする
ことで、つながりが強化される。日頃から主体形成の仕掛けをしつつ、地域と共に個別支援の経
験から学び合っていくことでセーフティネットが強化されていく。



【実践編】包括的な支援体制の整備に向けて、何をすべきか？

4. 市町村行政の求められる変革

- ・市町村が包括的な支援体制の整備に取り組む上で障壁になるのが、水平的なギャップ（分野・専門性による違い）と垂直的なギャップ（個別支援と地域課題への把握・社会資源開発の分断）である。
- ・これを乗り越えていくためには、共に考えながら解決を目指しつつ、解決あるいは予防するために必要な仕組みや土壌をつくっていくチームが求められる。「包括的な支援体制の整備のために人をつくる」というよりも、「人づくり・チームづくりのプロセスである学び合いを通じて、包括的な支援体制が形づくられてくる」と考えた方が良い。
- ・対話・協働による学び合いの実例としては、個別支援の現場を活用したOJT、支援の基本的な考えを地域のあらゆる関係者と共有するための人材育成（Off-JT）、社会福祉士や精神保健福祉士などの福祉職における専門職採用やキャリアパスの導入が挙げられる。
- ・包括的な支援体制の整備にあたり、まず取り組むべきは既存の事業・取組の棚卸。これには、「業務の効率化」と「全庁的な推進体制の構築」の二つの意味がある。地域づくりにおいても他分野との連携が効果的である。
- ・包括的な支援体制の整備に向けて取組を進める体制を検討するにあたっては、まずは強みとして既存の取組の実践や成果を丁寧に評価するとともに、弱点として各分野の支援体制の課題を把握する必要がある。
- ・組織再編も一つの手手段だが、組織だけを変えれば良いというものではなく、現場の意見を反映する形での組織再編や、職員同士の対話と協働を繰り返して目線を合わせた上での組織再編でなければ機能しない。

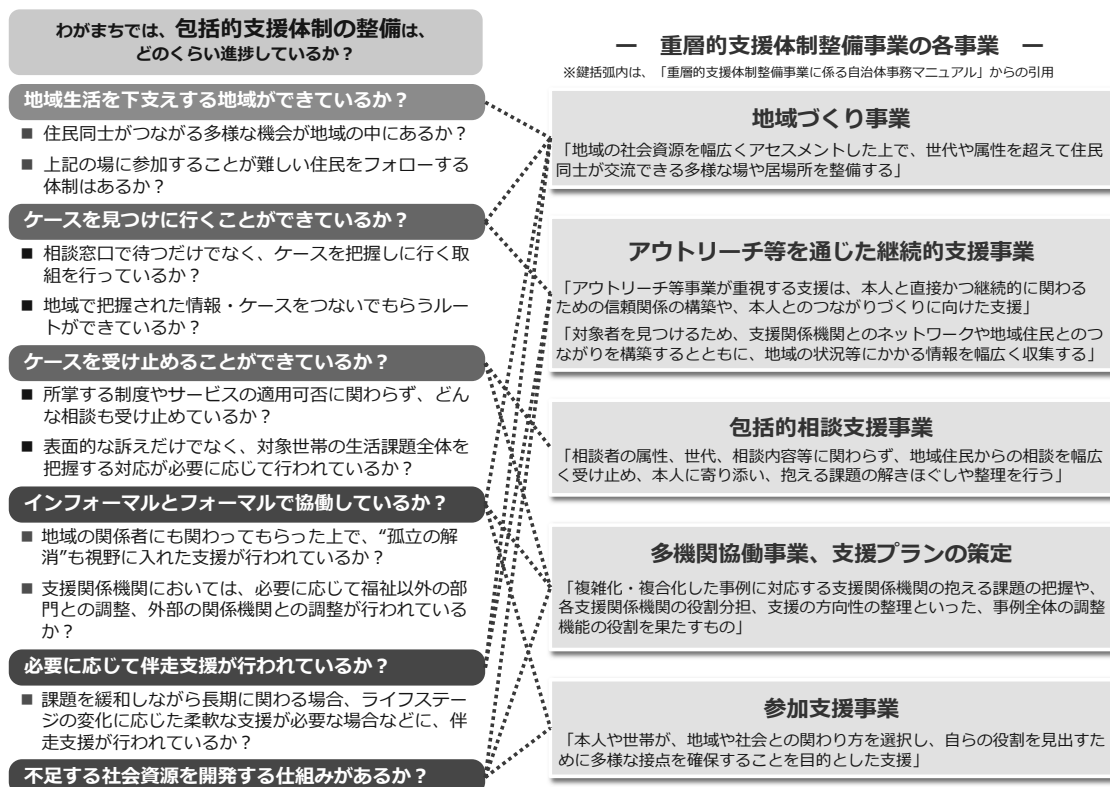
5. 包括的な支援体制の整備に重層事業をどう活用するか

- ・包括的な支援体制の整備は市町村の努力義務だが、その手段である重層事業は任意事業であり、実際、重層事業を活用せずに包括的な支援体制の整備に取り組んでいる市町村もある（加賀市、津幡町、飛騨市など）。
- ・包括的な支援体制の整備にあたり、現時点での弱い機能、あるいは欠けている機能を特定し、重層事業の活用の可否を検討する。ただし、重層事業の各事業に取り組んだだけで、包括的な

支援体制が構築されるわけでもない。

- ・例えば、参加支援事業は、孤立の解消に向けて地域や社会との接点を確保することを目的としているが、対象者の社会的な関係性を広げ、活躍の場をつくるという取組は元々地域の中に多様に存在している。したがって、参加支援事業の取組以外にも連携すべき活動や資源は、地域にたくさんあると考えられる。
- ・重層事業を活用する場合でも、重層事業のデザイン・運用だけで完結するのではなく、包括的な支援体制としての機能を強化するために必要な取組を広い視野で考えることが重要である。

<包括的な支援体制と重層事業の各事業の関係>



- ・包括的な支援体制の構築に、重層事業を活用するメリットとしては、縦割りの弊害に取り組む大義名分になる、所管課間の関係の解きほぐしができる、各分野の支援力向上につながる、新たな取組のプラットフォームとして活用できる、といったことが挙げられる。
- ・逆に、重層事業の実施を残念な結果にしないため留意すべき点もある。各分野の支援力の低下を招いてしまわないよう、多機関協働事業は穴埋めではなく調整を担うこととする。「属性を問わない相談支援」、「参加支援」、「地域づくりに向けた支援」3つの支援を一体的に実施することの意義は“理解”しておく必要があるが、実際の構築は状況に合わせて段階的に進めていけば良い（無理にでも全て同時に取組もうとすると取組が形骸化する）。重層事業の各事業間の重なりや連続性に留意し、バラバラにデザインしないようにする。重層事業の要諦は、アウトリーチや伴走支援であり、参加支援や地域づくりがなければ地域共生社会に近づいていくことはできないことに留意する必要がある。
- ・包括的支援体制に向けた取組が、時間の経過とともに形骸化していかないようにするためには、行政職員の考えや行動の転換を常に意識すること、外側から問いかけてもらう仕組みをつくること、「従来の考え方やり方におさまろうとしたら壊す」ということを繰り返していく必要がある。

- ・包括的な支援体制の整備の最終的な目標が地域共生社会の実現と考えれば、それは永遠のテーマであり、終わりのない取組である。5年後も同じことをやり続けていけば、それはおそらく衰退局面であり、社会情勢が変化していく中で、地域共生社会に向かって「変わり続ける」ことが求められている。

5. 包括的な支援体制の構築に向けた論点

検討・議論の過程において、今後の制度見直しに向けた論点として想定されるものについて、以下の通り整理した。

論点 1

「地域共生社会の推進」、「包括的な支援」、「地域住民の位置づけ」等の概念・内容等については、高齢、障害、子ども子育て、生活困窮、生活保護等の各分野によって解釈が一部異なる現状にあるが、これらの概念・内容等をどのように整理すべきか。

- ・「地域共生社会の推進」「包括的な支援」「地域住民の位置づけ」「地域福祉」「重層的支援体制整備事業」「ソーシャルワーク」等の関係性を分かりやすく一つの文脈で説明している文書がなく、各分野に共通する概念整理として、その明確化が求められるのではないか。
- ・これまでの制度サービスを中心とした支援体制により失われてきた「本人中心」という考えを基軸として、本人が自ら意思決定して自分らしく生きていけるよう、自律的な生を支えるという観点から、個別支援と地域づくりを両輪として、全体を整理する必要があるのではないか。
- ・その上で、各分野の制度・事業が、その文脈の中でどう位置付けられるかを示すことで、各分野が共通理解を持って取り組めると考えられる。

論点 2

個々の自治体の状況に照らして、重層事業として規定されている事業全てを実施することが難しいという意見があるが、一方で包括的な支援体制の整備は全ての市町村の努力義務となっている。国として、どのように対応すべきか。

- ・重層事業では、「属性を問わない相談支援」「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の3つの支援を一体的に実施するため、全11事業を実施することを必須としているが、先行市町村の取組の歴史からも、包括的な支援体制の整備には長い年月を要することが分かる。
- ・分野横断的な体制を構築すること、そして3つの支援を一体的に実施することの意義は理解しつつ、実際の構築は市町村それぞれの状況に合わせて進めていけばよい。
- ・重層事業の対象11事業をすべて実施することが難しいことを理由に重層事業の実施を見送ることはあっても、包括的な支援体制の整備に着手しなくてよいということにはならないことを市町村に対し丁寧に伝える必要があるのではないか。

論点 3

重層事業実施自治体に限定して設置を可能としている「支援会議」について、重層事業未実施自治体においても「包括的な支援体制」を実現する上で開催できるようにすべきか。

- ・福祉事務所を設置していない町村の場合、生活困窮者自立支援法上の支援会議は都道府県が開催することになるため、緊急性の高いケースに関する情報共有のため、町村が自ら開催できる支援会議の枠組みがあることは有効と考えられる。

- ・また、重層事業実施市町村からは、法律に裏付けられた支援会議の枠組みがあることで、外部の支援関係機関が出席に応じやすいだけでなく、その機関が有している本人に関する情報も共有してもらえるというメリットがあるとの意見もある。
- ・国においては、令和5年度に実施した自治体アンケートの中で、社会福祉法上の支援会議の活用に関する意向をたずねているが、上記のことをふまえ、より具体的な実態把握をしてはどうか。
- ・ただし、重層事業を実施していない市町村の中には、本人が支援拒否をしているようなケースに対し、現段階で十分な関わりができていない市町村もあると考えられる。そこで、重層事業を活用せず包括的な支援体制の構築に取り組んでいる市町村を対象に、生活困窮者自立支援法上の支援会議の活用状況も含めて、詳細調査を行うのが良いのではないか。

論点4

刑務所出所者、難病患者等、都道府県自身が支援の主体となるケース検討を行う場合等の市町村の支援会議への都道府県の出席など、包括的な支援体制の整備に向けて都道府県の参画を促すためには、どのような方策が必要か。

- ・包括的な支援体制の整備に向けては、都道府県に対し、体制整備と個別支援の両面での役割が期待される。
- ・体制整備について都道府県の最も重要な役割は、市町村にとってのハブ役になること。国と市町村の間に立つ機関として、国の制度設計の意図や動向等を伝えるだけでなく、ボトムアップ型の支援として、各市町村の取組を学び、横展開するための方策を考えていく必要がある。また、各市町村の困りごとを把握し、その状況に応じて必要な情報を伝達する、学識経験者や専門家などの外部資源を調達して技術的な支援を行うなど、各市町村に対する個別的な支援が期待される。
- ・個別支援においては、都道府県もまた重要な支援関係機関の一つである。ケースによって都道府県所管の支援関係機関も関わる場合は、支援の方針を市町村の支援関係機関と共有するとともに、支援のあり方や必要な施策、仕組み、社会資源などについて、ケース対応を通じて共に学び合っていく必要がある。

論点5

各相談支援事業の本来業務として、複雑化・複合化した課題や狭間の課題を抱えるケース等について、多機関と協働して対応に当たることを各法に明記すべきか、また、することができるか。

- ・社会福祉法第106条の2を各分野の法律でも受け止める形で規定することは有効と考えられる。それにより、多機関協働に向けた市町村の努力がより促進されるのではないか。
- ・各相談支援事業が本来業務として、複雑化・複合化した課題や狭間の課題を抱えるケース等に対応するためには、インテークの技術向上やスーパーバイズ機能等が必要と考えられる。重層事業の実施の有無に関わらず、こうした人材育成の仕組みの構築について、国における検討が求められる。

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) 6733-1000 (代表)