

論文

地域共生社会の実現に向けた 重層的支援体制整備事業における地方自治体の役割

内田 充範
UCHIDA Mitsunori

要旨：本研究の目的は、地域共生社会の実現に向けて制度化された重層的支援体制整備事業の課題及び本事業の実施における地方自治体の役割について検討するものである。まず、地域共生社会の実現に向けて重層的支援体制整備事業が制度化された経緯について、各法の改正とともに整理する。続いて、先行研究を検討した。そのうえで、事例を用いて、重層的支援体制整備事業の相談支援事業所が、社会福祉法第106条の4第2項に示されている機能について、どのような支援を実践しているのかを検証した。その結果、相談支援事業所の実践は、ソーシャルワーク実践における要支援者の発見(アウトリーチ)から相談支援の開始、参加支援、地域づくりに向けた支援、多機関協働による活動の機会の提供を通じての伴走型継続的支援のアプローチの各機能を果たしていることが明らかになった。しかし、個別支援を実施しながらの地域づくりについては、容易ではないことから、地方自治体の強力なバックアップが求められる。その一つの可能性として、自治体保健師をコミュニティソーシャルワーカーとして、重層的支援体制整備事業における地域づくりのキーパーソンとすることを提示した。

Key Words：伴走型継続的支援、地域づくり、自治体保健師、コミュニティソーシャルワーカー

I. はじめに

2017年の社会福祉法の一部改正により、2018年4月から自治体住民に対する包括的な支援体制の整備が市町村の努力義務とされ、厚生労働省は、地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制構築事業を推進している。さらに、2021年度からは、包括的な支援体制構築事業が、重層的支援体制整備事業として社会福祉法に規定され、先進的な地方自治体において本格的な取り組みが展開されている。

本稿では、まず、地域共生社会の実現に向けて重層的支援体制整備事業が制度化された経緯について述べる。続いて、先行研究の検討から、重層的支援体制整備事業の課題及び本事業の実施における地方自治体の役割について整理する。そのうえで、事例を用いて、重層的支援体制整備事業の相談支援事業所が、社会福祉法第106条の4第2項

に示されている機能について、どのような支援を実践しているのかを検証し、地域共生社会の実現に向けた重層的支援体制整備事業における実施主体としての地方自治体の役割について提示する。

II. 地域共生社会の実現に向けて

1. 地域共生社会の実現に向けての方向性

地域共生社会とは、厚生労働省が公表している『『地域共生社会』の実現に向けて』（厚生労働省2020）によると、保健・医療・福祉をはじめ、住宅支援や学校教育などの制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会のことである。

このような社会を実現するためには、以下のような二つの構造の転換が求められている。

まず、一つは、「公的支援の『縦割り』から『丸ごと』への転換」である。個人や世帯の抱える複合的課題の解決を支援するためには、利用者に対する包括的な支援が必要となる。また、少子高齢社会における人口減少に対応するためには、先述した制度・分野をまたがる総合的サービスを提供できる支援体制の構築が必要となる。

二つ目は、「『我が事』・『丸ごと』の地域づくりを育む仕組みへの転換」である。住民が支援を必要とした時に、住民同士が主体的に支え合うことで、暮らしに安心感と生きがいを生み出すことができるような地域づくりが必要となる。そのためには、既存の地域の資源を活かし、暮らしと地域社会に豊かさを生み出す必要がある。

2. 地域共生社会の実現に向けての制度改革

(1) 地域課題の解決力の強化

2016年度には、まず、市町村圏域を対象として、複合化・複雑化した課題に的確に対応するために、制度ごとの相談支援機関を総合的にコーディネートする相談支援包括化推進員を配置し、チームとして包括的・総合的な相談体制を構築する多機関の協働による包括的支援体制構築事業を創設した。併せて、2017年度から、住民に身近な圏域を対象として、住民相互の支え合い機能を強化、公的支援と協働して、地域課題の解決を試みる体制を整備する地域づくりに向けたモデル事業を創設した。さらに、地域福祉計画の充実として、地域生活課題への対応を効果的に進める具体的な方法の一つとしての社会福祉法人の「地域における公益的な取組」を地域生活課題の解決・緩和や社会資源を創出する観点などから社会福祉法第24条に位置づけた。

(2) 地域を基盤とする包括的支援の強化

高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよ

う、地域の包括的な支援・サービス提供体制(地域包括ケアシステム)の構築を推進していくという地域包括ケアの理念を普遍化し高齢者だけでなく、障害者や児童、生活困窮者など多様な生活上の困難を抱える方の相談に対応する包括的支援体制の構築化を目指した。

また、高齢者と障害者や障害児が同一事業所でサービスを受けやすくするため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを創設した。

さらに、地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備として、住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制の構築に加えて、主に市町村圏域において、生活困窮者自立相談支援機関等の関係機関が協働して、複合化した地域生活課題を解決するための体制の構築を目指した。この体制の構築のために、市町村が地域福祉計画を策定するよう努め、福祉の各分野における共通事項を定め、上位計画とし市町村の地域保健の推進機能を強化するとともに、保健福祉横断的な包括的支援のあり方の検討を進めた。

(3) 地域丸ごとのつながりの強化

地域住民同士のつながりを緊密なものにしていくためには、地域における多様な担い手を育成するとともに、様々な取り組みに積極的に参画できる環境整備が求められる。そのためには、市町村による施策の推進に加えて、社会福祉法人や企業等の民間による資金活用の推進や社会貢献事業の進展が求められる。このような取り組みによって、多様な就労形態による社会参加の機会の創出も欠かせない。さらには、国及び地方自治体による社会保障の枠を超え、生活課題を抱える住民に対して、地域の社会資源を整備することで、地域が丸ごとつながることのできる環境を創出する必要がある。

(4) 専門人材の機能強化・最大活用

生活課題を抱えた地域住民の支援を行う保健福

社の専門職の活躍が期待されていて、教育カリキュラムの改善が行われている。また、対人支援を行う専門資格に共通の基礎課程創設の検討¹⁾及び福祉系国家資格を持つ場合の保育士養成課程・試験科目の一部免除について検討が開始されている。

3. 地域共生社会の実現に向けての法改正等のプロセス

(1) 2017年改正

介護保険法の改正においては、地域包括ケアシステムの深化・推進として、保険者機能の強化等の取り組みの推進、医療・介護の連携の推進等に加えて、地域共生社会の実現に向けた取り組みの推進が、柱のひとつとされた。具体的には、訪問介護など介護保険と障害福祉に共通する共生型サービスについて、障害者総合支援法または児童福祉法の指定を受けている者から指定の申請があった場合に、都道府県または市町村の条例で定める基準を満たしているとき、指定を行うことができるようになった。このことにより、障害者が65歳以上になっても使い慣れた事業所においてサービスを利用しやすくなる。また、福祉に携わる人材に限りがあるなかで、地域の実情に合わせて人材を活用しながら適切にサービス提供を行うことを狙いとしている。

社会福祉法等の改正においては、地域福祉の推進の理念として、支援を必要とする住民(世帯)が抱える多様で複合的な地域生活課題について、住民や福祉関係者による把握及び関係機関との連携等による解決が図られることを目指すとされた。また、地域住民の地域福祉活動への参加を促進するための環境整備、住民に身近な圏域において、分野を超えて地域生活課題について総合的に相談に応じ、関係機関と連絡調整等を行う体制²⁾づくり、主に市町村圏域において、生活困窮者自立相談支援機関等の関係機関が協働して、複合化した地域生活課題を解決するための体制づくりに努めるとされた。さらに、地域福祉計画の充実として、市町村が地域福祉計画を策定するよう努めるとと

もに、福祉の各分野における共通事項を定め、都道府県が策定する地域福祉支援計画とともに、自治体が策定する各種福祉計画の上位計画として位置づけられた。

(2) 2018年改正

ここでは、生活困窮者自立支援制度の強化に関して述べる。

2015年度から施行された生活困窮者自立支援法には、附則2条において、施行後3年を目途として、施行状況を勘案し、所要の見直し措置を講ずるものとされていた。今回の法改正はその規定によるものであり、社会保障審議会内に設置された生活困窮者自立支援及び生活保護部会において、2017年5月から同年12月まで計11回の会議を経て、同年12月15日付けで取りまとめられた部会報告書をふまえて、2018年6月1日、生活困窮者自立支援法の改正法(以下、「改正法」)が可決・成立した。

本報告書には、「経済的困窮という目の前の事象だけに着目して支援を行う」のではなく、「社会的孤立や自尊感情の低下」等の問題の背景事情を踏まえた「早期の予防的な支援」を心がける必要が指摘された。これをふまえて、改正法では基本理念を定める第2条が新設され、その1項では、「生活困窮者に対する自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行わなければならない。」とされた。また、生活困窮者の定義についても、経済的困窮を基盤とする従前の定義を前提としつつも、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情」という新たな考慮要素が付記された。

さらに、「関係機関が生活困窮の端緒となる事象を把握した場合に、自立相談支援機関における相談に確実につなげていくこと」や、「関係機関から自立相談支援機関の利用を勧めることを促進する」ことの必要性が指摘されたことから、これらをふまえ、改正法では、基本理念に関する第2条2項で、生活困窮者支援は、「地域における

福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならない」と規定された。また、改正法第9条は、都道府県等が関係機関や関係支援団体その他の関係者により構成される支援会議を組織することができ(1項)、支援会議は関係機関等に対し資料又は情報の提供等の協力を求めることができ(3項)、関係機関等はこれに協力するように努めるものとし(4項)、支援会議従事者に守秘義務を課す(5項)ものとした(近畿弁護士連合会2018)。

本改正においては、社会的孤立等の視点が加味されたことから、支援の対象者が、経済的困窮のみにとらわれることなく、生活の困難の背景に踏み込んだ支援が可能となるとともに、関係機関の連携による支援体制の基盤が整備された。また、このような支援対象者の発見において、地域住民からの情報提供を促すなど、経済的困窮のみならず、生活課題を抱えたあらゆる生活困窮者をより早期に発見できる仕組みづくり³⁾が求められているといえる。

(3) 2020年改正

地域共生社会の実現に向けて地域課題の解決力強化のための体制の全国的な整備のための支援方策を全面展開するとともに、保健福祉行政の横断的な包括的支援のあり方を示していくために、2020年6月に社会福祉法が改正された。

社会福祉法第106条の4には、市町村において、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するため、①相談支援(属性を問わない相談支援、多機関協働による支援、アウトリーチ等を通じた継続的支援)、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を一体的に実施する重層的支援体制整備事業の創設が規定された。

本事業は、従来、分野(介護、障害、子育て、生活困窮)ごとに行われていた相談支援や地域づくり、そして新たに相談支援や参加支援の機能強

化を図る事業を一体的に実施するものである。今後、この重層的支援体制整備支援事業の展開を中心に、厚生労働省は、「誰一人取り残さない社会に向けて」という目標を掲げて、地域共生社会の実現を目指していくこととしている。

Ⅲ. 先行研究の検討

1. 地域共生社会における地域福祉の方向性

斎藤は、「地域共生社会」の基本概念を「共助」と「互助」として、政府の捉え方を整理している。社会保障の領域では、「共助」概念は社会保険制度を指すものとして狭められ、新たに「互助」が登場した。「互助」は2013年地域包括システム研究会報告書によると、相互に支え合っているという意味で「共助」と共通点があるが、費用負担が制度的に裏付けられていない自発的なものとしており、具体例として、ボランティア活動、住民組織活動をあげている。このような「互助」は、あいまいであり、私たちは自分たちの生活を守るために、貧困から命を守る活動を築いてきた先人の知恵と理念⁴⁾に学び生き延びるためのルールを備えた仕組みづくりとしての共助を築いていかなければならないと述べている(斎藤2020:41)。

2013年地域包括システム研究会報告書の具体例の一つであるボランティア活動について、萩沢は、まちづくりと地域づくりの概念が生まれた背景を例に次のように述べている。まちづくりは、1970年代の行政による開発に対する住民運動が発端であり、行政と住民との合意により住みよい居住環境を守りながらの開発を成し遂げたことがきっかけとなった。また、地域づくりは、過疎化が進行する農山村の地域振興⁵⁾を主な契機として生まれた。これらは、ボランティア活動であり、急速に進んだ近代的な経済開発の弊害に対抗した住民活動として、行政に依存すれば問題が解決するのではなく、住民参加、住民の主体性が必然的に要請されると述べている(萩沢2023:123-125)。

神野は広義の社会福祉は、社会保障としての「制度」と家族や地域社会を基盤に自生的に生じる慣習としての「制度」の2つの「制度」と述べてい

る。地域福祉の主流は相互扶助や共同作業という共同体的人間関係による非公式の地域福祉であるが、第二次世界大戦後、この相互扶助や共同作業という非公式の地域福祉を地方自治体の公式化された地域福祉に転換するという地域福祉の「政策化」を進めてきた。しかし、福祉国家としての「政策化」は行き詰まり、社会福祉の再編は、「政策化」された地域福祉を競争原理に基づく市場に委ね縮小すべきと唱えられているが、地方自治体が、家族や地域社会の相互扶助機能を支援し、代替することで、共同体的人間関係が活性化すると述べている(神野2018:21-22,28)。

以上のことから、地域共生社会における地域福祉は、公的な社会保障制度と地域住民による自主的な活動によって構成されているといえる。地域住民による自主的な活動が、公的な社会保障制度では、満たすことのできないニーズに対する地域住民による自主的な活動であるからには、住民による合議によって、それぞれの地域の事情に合った仕組みを作り上げていかなければならない。また、地域共生社会の実現に向けて地域福祉が「政策化」されるのであれば、そこに公的な関与が必要とされる。

2. 重層的支援体制整備事業における公的責任の必要性

山村は、2000年の厚生省(現厚生労働省)社会・援護局の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会(報告書)」は、現代社会の社会福祉の諸問題として貧困や社会的孤立などを座標軸に定めて例示し、問題の重複・複合化を指摘してきたが、問題は解決が得られないまま継続し、日本の福祉施策は分野別ごとの対応では限界があると指摘している。よって、すべての人が世代や背景を問わず、安心して暮らし続けられるまちづくりを目指す全世代・全対象型地域包括支援の確立が強調され、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制の構築が始まったと述べている(山村2021:161-163)。

地域共生社会の実現に向けての2017年改正にお

ける地域包括ケアシステムについて、中田は、次のように述べている。地域包括ケアシステムは、医療機関を中心とした保健医療福祉の一体的な提供により始まった。推進主体は、行政機関、医療機関、社会福祉協議会や地域包括支援センター、社会福祉法人経営の社会福祉施設、ボランティアなどであり、取り組みも住民主体の介護予防、社会福祉法人の生活支援サービス、行政の重層的な地域ケア会議の開催などさまざまである。そして、本法改正により、今後市町村への期待はますます大きくなっていくと述べている(中田2022:82-85)。

藤井は、地域福祉は官民共同による福祉的な住民自治を形成する社会福祉といえるとしたうえで、2017年の社会福祉法改正で、地域福祉の推進(第4条)、包括的な支援体制(第106条の3)地域福祉計画(第107条)などを追加・改正し、国は、「地域共生社会」を社会形成の政策目標として地域福祉的な施策を進めようとしていると述べている。そして、地域福祉の推進(第4条)の問題点として、地域福祉の推進主体に行政が加わっていないこと⁶⁾を指摘している。また、地域福祉計画(第107条)についても、地域福祉計画は分野別計画に属さないガイドラインが例示する課題の投げどころとなり、結果として制度の狭間の解決さえも「地域住民等」に過剰に期待を置いた施策が先行することが危惧されると述べている(藤井2020:133-136)。

つまり、山村、中田、藤井は、いずれも地域共生社会を実現するにあたっての公的責任の必要性を提言している。

IV. 研究方法

1. 研究の視点及び方法

本研究は、ソーシャルワークが、実践の積み重ねから理論(モデル・アプローチ)を提示しているという視点から、重層的支援体制整備事業における支援アプローチを導くものである。

研究方法は、相談支援事業所の重層的支援体制整備事業の取り組み事例を社会福祉法第106条の4第2項に示されている機能に基づいて検証し、ソー

シャルワーク実践における要支援者の発見(アウトリーチ)から相談支援の開始、参加支援、地域づくりに向けた支援、多機関協働による活動の機会の提供を通じての伴走型継続的支援のアプローチを明らかにすることで、地域共生社会の実現に向けた重層的支援体制整備事業における地方自治体の役割について提示する。

2. 検証事例

本研究で用いる検証事例は、川崎市健康福祉局生活保護・自立支援室編集の実践事例(川崎市2015:7-24)をもとに筆者が作成し、重層的支援体制整備事業を受託している相談支援事業所の業務実践について担当ソーシャルワーカーから学術指導を受けたうえで分析した。

3. 事例の概要

Aさん(30歳前半)は、大学時代に精神疾患を発症し入院治療を経験している。退院後は大学に復学し、6年間かけて卒業したものの就職活動がうまくいかず、アルバイト生活を続けていた。ところが、26歳の時、父を早く亡くし、一人暮らしだった母が脳梗塞で倒れ、Aさんは介護のため実家に戻った。その後、約6年間にわたり母の介護をしながら穏やかな生活を続けていたが、大腸がんが発見され、母は半年後に亡くなった。Aさんは母が残してくれたいくらかの遺産で生活していたが、このままでは、いずれ生活していけなくなると考えるようになった。そのころ、近隣に住む亡くなった母の知人だったBさんが、相談支援事業所主催の「地域の困りごと相談会」に参加し、①Aさんのことを伝えたところ、相談支援事業所のソーシャルワーカーが訪問してくれることとなった。

Aさんは、ソーシャルワーカーに、これまでの経緯について話した。そして、今後の希望として、心療内科へ通院しているが主治医からは就労可能と言われているので、収入を得るために仕事に就きたい、しかし、職歴としては、アルバイト以外に経験はないため、すぐに働くことには不安があることを伝えた。すると、ソーシャルワーカーは、

まずは、②できることから始めて、Aさんの不安が小さくなったら具体的な就職活動をするという支援プランを提案し、Aさんは同意した。

数日後、ソーシャルワーカーが再度訪問して、③若者サポートステーション(以下、サポステ)というところがあり、そこでは、コミュニケーション講座、就業体験、ビジネスマナー講座、資格取得支援などを受けられ、就職活動にあたっての面接・履歴書指導等もあると紹介してくれた。Aさんが関心を示すと、ソーシャルワーカーは、一緒に見学に行ってみないかと提案した。

サポステに見学に行くと、支援員との面接があり緊張したが、④ソーシャルワーカーが同席し所要所で話を補足してくれたので、リラックスして説明を聞くことができ通ってみたいと伝えた。利用メニューについては、3人で話し合った結果、しばらく母以外の人ととかかわることが少なかったことから、コミュニケーション講座から始めることになった。

コミュニケーション講座では、担当者や他の利用者とも抵抗なく話せるようになったことから、目標であった就職に向けて就業体験を希望したが、自分に何ができるかわからなかった。体験先もさほど多くはなく、迷っていたところ、ソーシャルワーカーから、⑤図書館に行つて、どんな仕事か自分に合っているか調べてみないかと提案された。Aさんは、もともと本を読むのが好きだったこともあり、久しぶりに図書館をのぞいてみたいという気持ちも沸いて、早速行くことになった。

図書館には、様々な職業を紹介した本があったが、資格を必要とする仕事が多く、なかなか決めることはできなかった。図書館を出てから、ソーシャルワーカーは、Aさんに、具体的な求人情報を見てみてはどうかと提案した。求人情報は、⑥ハローワークで紹介してもらえが、⑦生活困窮者自立相談支援機関の自立相談支援として、就労に向けた支援を受けながら求人情報を得ることもできると提案した。Aさんは、自立相談支援を受けたいとソーシャルワーカーに伝えた。

Aさんとソーシャルワーカーは、⑧生活困窮者

自立相談支援機関を訪問し、これまでの経緯を話したところ、C主任相談支援員が、担当ソーシャルワーカーとして支援してくれることになった。C主任相談支援員は、ハローワークとも連携して支援にあたるので、具体的な求人情報を伝えることもできることやすぐに就労することに迷いがあれば、就労準備に向けた支援⁷⁾もできると説明してくれた。面接相談の結果、まずは、ボランティア体験も含めたいくつかの就業体験をしたうえで、⑤Aさんが希望する職種を決める、そして、就職することに自信が持った段階で、求人情報をいくつか見ながら⑥Aさんとの具体的なマッチングを考えることになった。

ソーシャルワーカーは、サポステ利用時と同様に、Aさんがボランティアをしている福祉施設を訪問して、活動の様子を確認するとともに、体

験後の思いについて聞くなどしてボランティアの継続を支援した。その後、Aさんは、C主任相談員から紹介された、いくつかの求人の中から選んだ就労支援事業所で働くことになった。Aさん自身が精神疾患により大学生活に困難を抱えたという経験があり、同じ悩みを抱える人の役に立ちたいという思いから決めたものである。また、Aさんは知らなかったが、⑦ソーシャルワーカーが大学に問い合わせたところ、社会福祉主事任用資格があることが分かり、今の仕事に活かせることになった。今後は、仕事を続けながらさらなる資格取得も考えている。

V. 事例分析結果

重層的支援体制整備事業に求められている機能と支援実践との関係は、表1のとおりである。

表1 「社会福祉法第106条の4第2項」各号の機能と支援実践

	機能	支援実践
第1号	包括的相談支援事業	属性や世代を問わず包括的に相談を受け止める 支援機関のネットワークで対応する 複雑化・複合化した課題については適切に多機関協働事業につなぐ
第2号	参加支援事業	社会とのつながりを作るための支援を行う 利用者のニーズを踏まえた丁寧なマッチングやメニューをつくる 本人への定着支援と受け入れ先の支援を行う
第3号	地域づくり事業	世代や属性を超えて交流できる場や居場所を整備する 交流・参加・学びの機会を生み出すために個別の活動や人をコーディネートする 地域のプラットフォームの形成や地域における活動の活性化を図る
第4号	アウトリーチ等を通じた継続的支援	支援が届いていない人に支援を届ける 会議や関係機関とのネットワークの中から潜在的な相談者を見付ける 本人との信頼関係の構築に向けた支援に力点を置く
第5号	多機関協働	市町村全体で包括的な相談支援体制を構築する 重層的支援体制整備事業の中核を担う役割を果たす 支援関係機関の役割分担を図る
第6号	支援プランの作成	収集した情報をもとにインタビュー・アセスメントシートにまとめる アセスメントの結果を踏まえ、支援関係機関の役割分担や、支援の目標・方向性を整理したプランを作成する

出所) 厚生労働省 (2021)。

「社会福祉法第106条の4第2項」各号の機能と事例におけるソーシャルワーカーの実践との検証結果を以下に示す。

1. 第1号包括的相談支援事業

支援対象者であるAさんの近隣者Bさんの情報から、下線①のとおり、ソーシャルワーカーは、まず、相談を受け止めるためにAさん宅を訪問している。どのような相談内容であるかを問うことなく、Aさんの生活実態を把握し支援機関で対応する方向である。支援開始後もソーシャルワーカーは、常にAさんに同行するなどして支援を行い、目標であった就職決定後も下線①のように、Aさんの資格確認のために、出身大学へ連絡を入れるなど主担当として包括的な支援を行っている。

2. 第2号参加支援事業

下線③のサポステの紹介は、しばらく他者との交流機会のなかったAさんに、社会とのつながりを作るための支援である。活用にあたっては、事業内容の詳細について説明したうえで、見学するという参加支援を行うことで、Aさんの意向に合うかを確認している。活用にあたっては、ソーシャルワーカーも同席するなどして、本人への定着支援を行っている。途中、Aさんの思いをくみながら、図書館を利用するなどして、Aさんの自己選択・自己決定を尊重する支援を行っている。最終目標である就職においては、下線⑨⑩のように希望する職種が決められるようAさんとのマッチングに努めている。

3. 第3号地域づくり事業

本事例におけるAさんの支援においては、地域づくり事業に該当する箇所はない。しかし、相談支援事業所は、Aさんの発見の契機となった「地域の困りごと相談会」を主催するなどして、地域住民同士が困難を抱えた住民に気づき、必要であれば支援につながるという地域づくり事業を行っている。

4. 第4号アウトリーチ等を通じた継続的支援

下線①の訪問は、Bさんからの情報提供を受けての支援が届いていない人に支援を届けるアウトリーチである。下線④のサポステや下線⑤の図書館及び下線⑧の生活困窮者自立相談支援機関への同行訪問はアウトリーチ等を通じた継続的支援である。

5. 第5号多機関協働

ソーシャルワーカーの所属機関は、地方自治体が委託している重層的支援体制整備事業における中核的な相談支援機関のひとつである。生活課題を抱えた住民の相談をワンストップ体制で受け止め、自組織及び多機関の支援ネットワークを活用して、生活課題の解決に向けた支援を行っている。支援ネットワークは地方自治体を中心となり相談支援体制を整備し、各機関が役割に応じて多機関協働のもと支援している。本事例では、下線④のサポステ、下線⑦の生活困窮者自立相談支援機関と協働することで、Aさんの就職を支援している。また、必要であれば、下線⑥のハローワークとの協働も可能であると伝えている。

6. 第6号支援プランの作成

インテーク面接の後、支援プランを作成するにあたっては、支援機関のネットワークであるサポステの活用を提示し、多機関協働のもと下線②のように支援を計画している。Aさんの希望する就職に向けて、段階的な支援プランを作成している。支援開始後は経過を確認しながら、下線⑤⑥⑦のように新たな社会資源を提示し、同意を得たうえで支援プランに加えている。

VI. 考察

1. ソーシャルワークのプロセスと重層的支援体制整備事業

厚生労働省は、それまでの包括的支援体制の構築を推進するために、以下の3つの支援を内容とする、新たな事業の創設を行うべきであるとして、重層的支援体制整備事業を創設した。

① 断らない相談支援…本人・世帯の属性にかか

わらず受け止める相談支援

② 参加支援…本人・世帯の状態に合わせ、地域資源を活かしながら、就労支援、居住支援などを提供することで社会とのつながりを回復する支援

③ 地域づくりに向けた支援…地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の機会と役割を生み出す支援

そして、この3つの支援を一体的に行うことによって、本人と支援者や地域住民との継続的な関係性を築くことが可能となり、これらの関係性が一人ひとりの自律的な生を支えるセーフティネットになると説明している(厚生労働省2019)。

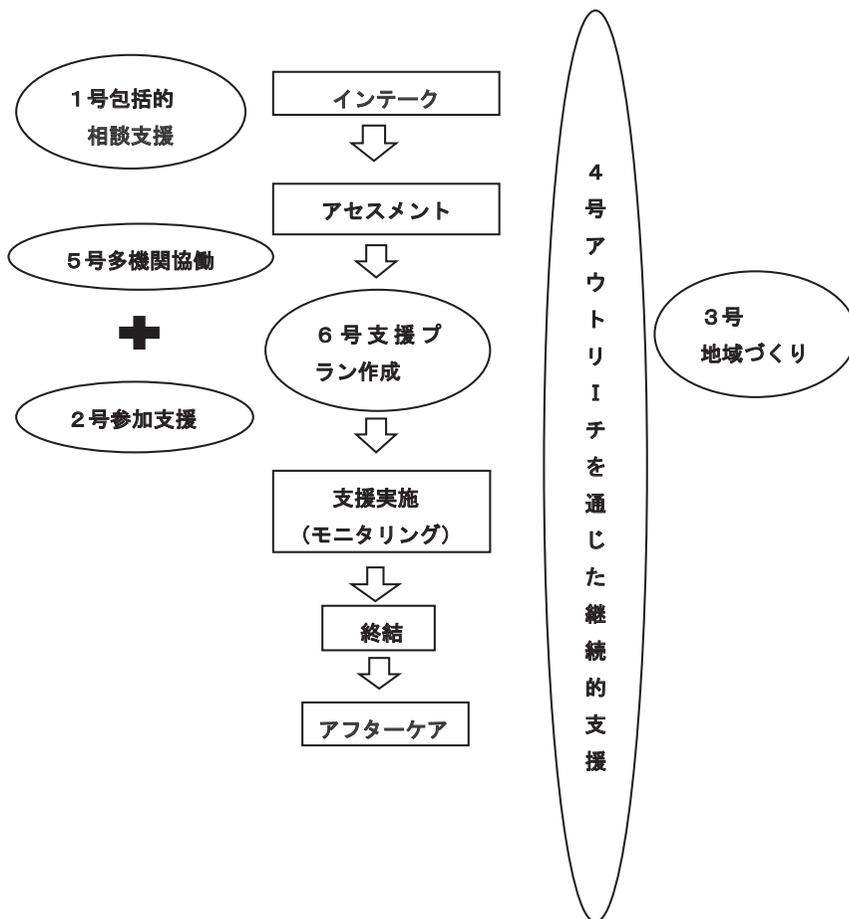
つまり、事業としては、属性を問わず、どのよ

うな相談も受けとめるワンストップ方式の相談支援事業、社会資源を活用して、それらの資源と利用者をつなぐ参加支援事業、社会的孤立を防ぐための見守り体制及び交流場所等の地域づくり事業の第1号から第3号に示された事業である。

そして、第5号の多機関協働は、これら3事業を展開していく上での支援者側の体制であり機能である。また、第6号の支援プランの作成については、事業利用者のニーズに対応できるものでなければならないといえる。

ソーシャルワークのプロセスと重層的支援体制整備事業に示されている支援内容との関係は、図1のとおりである。

図1 ソーシャルワーク過程における重層的支援(社会福祉法106条の4第2項)



出所) 筆者作成

事業としては先述したとおりであるが、ソーシャルワーク実践として、これら事業等をとらえると次のようになる。

まず、第6号の支援プランの作成がソーシャルワークのプロセスであり、ソーシャルワーク技術の一つであるのに対して、第1号の包括的相談支援事業、第2号の参加支援事業、第4号のアウトリーチ等を通じた継続的支援、5号の多機関協働事業の内容は、ソーシャルワーク実践におけるアプローチ理論といえる。また、第3号の地域づくり事業は、ソーシャルワークにおける技術としてのソーシャルアクションである。つまり、重層的支援体制整備事業としては、3つの事業の展開を求めているが、個別支援としてのソーシャルワーク実践のプロセスの中で、必ずしも同時進行的に展開されるものではないと考える。

2. 個別支援と地域づくり

個別支援から地域支援へというプロセスとしては、次のような例が考えられる。身寄りのないひとり暮らし高齢者の在宅生活を支えるために、保健・医療・福祉というフォーマルな支援体制に加えて、近隣住民や自治会役員、民生委員や福祉員らが対象者宅への訪問や緩やかな見守りの中で、早期に異変に気づきフォーマルな支援につなぐというインフォーマルな支援がある。そして、ある特定の対象者のために築かれた支援体制は、同じような状態にある他の住民にも対応可能であり、このようなインフォーマルな支援をおこなうことのできる地域づくりが考えられる。また、社会的孤立状態にあった対象者への支援プロセスにおいて、ゴミ出し支援や居宅の清掃ボランティアを募って実施したところ、終了後、参加者の中から、公的サービスの対象にならない地域住民の困りごとを支援する「お助け隊」なるものを結成したいという声が上がリ、ソーシャルワーカーが自治会に働きかけたところ組織化されて、孤立状態にあった対象者も参加している例もある。

このような成功事例は、支援のタイミングと人材がうまく集まることによって生まれるものであ

る。ほとんどの個別支援においては、目前の生活課題の解決に向けて迅速な対応が求められる。そのような中で、ソーシャルワーカーに、包括的相談支援事業及び参加支援事業の実施と同時に、地域づくり事業の実施を求めることは酷であろう。

しかし、ソーシャルワーカーに、地域づくり事業はできないということではない。地域づくりを行うためには、まず、地域アセスメントが必要である。既存のデータに加えて地域に出向いて地域を知る必要がある。社会資源はもちろん、地域組織や住民などを知るためには、相当の時間を要するであろう。このような地域アセスメントを日常業務の中で実践している専門職がいる。地方自治体の保健師である。保健師は、小・中学校圏域の小地域を担当して、地域住民の健康増進のための訪問活動を行うとともに、地域住民と協力して健康づくり事業を行っている。そして、何より行政職員として、必要な統計データや各種福祉計画等を熟知している。ソーシャルワーカーは、保健師と協働することで地域づくり事業を展開していく事が可能になると考える。

3. 支援終了後の継続的支援

検証事例では、Aさんの収入を得るために仕事に就きたいという目標を達成した後、Aさんの資格について調査をしている。第4号に示された継続的支援も支援目標が達成されるまでの継続性を想定していると考えられる。ソーシャルワーカーと支援対象者との関係は、専門的支援関係であり、個人的関係のように継続性のあるものではない。また、支援目標が達成された後に、自立した生活を送ることが可能であれば、ソーシャルワーカーによる支援は必要ない。そもそも、支援目標が達成された後もかわり続けたとすれば、支援対象者は無限に増えていく事になる。ソーシャルワークのプロセスにおいても終結がある所以である。しかしながら、終結後のアフターケアが重要と考える。アフターケアとは、社会福祉用語辞典に、「支援の終結後にクライアントや家族の生活状況に変化があったとき、いつでも支援を再開できるよ

うな体制を整えておくこと、及びそのフォローをいう。その際は、自ら支援を申し出ることが困難なクライアントがいることにも配慮した体制作りが必要となる」と説明されている(中央法規2017)。このような体制づくりとともに、いったん支援は終結してもソーシャルワーカーに話を聞いてもらいたいと思ったときに、いつでも聞けるということを伝え、ソーシャルワーカーも何かに気づいた時に、連絡を入れるという体制整備が必要と考える。

4. 重層的支援体制整備事業における地方自治体の役割

重層的支援体制整備事業は、市町村において、既存の相談支援等の取り組みを活かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するための任意事業である。

この包括的支援体制について、牧里は、地方自治体における地域包括システムであるとともに、コミュニティソーシャルワーク(以下、CSW)を自治体に定着させる地域福祉政策であり、CSWを実質的に機能させる制度的な環境整備といえると述べている(牧里2023: 8)。また、CSWの暫定的規定として、実践主体について、CSWと名称されるが、必ずしもSWer(ソーシャルワーカー)の業務として独占的に展開されるものに至っていないと述べている⁷⁾(牧里2023: 11)。さらに、地域づくり事業について、コミュニティカフェや認知症高齢者の見守り活動などの例示を取り上げ、住民や市民の自発的主体的活動として機能しているならばいざ知らず、地域共生社会再生の理念の共有や地域支援の手順を間違えると、重層的支援体制整備のための地域住民の協力動員や地元企業や自営業者への半強制的な社会貢献の要請ととられかねない危険もはらんでいる(牧里2023: 7)と警鐘を鳴らしている。

上記の牧里の見解も参考にしながら、重層的支援体制整備事業における地方自治体の役割について述べる。

重層的支援体制整備事業は、重度な要介護状態

となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムにおける包括的支援体制を具体的に推進するための仕組みのひとつといえる。そのためには、既存の相談支援事業所が、それぞれの機能を発揮しながら、すべての世代を対象として、あらゆる生活課題の解決に地域が一体となって取り組む必要がある。しかしながら、地域の現状としては、家族や親族のつながり、隣近所による助け合い機能は脆弱化している。さらに、地方自治体と強いつながりのもとに地域住民を組織化し、法制度のすき間住民ニーズを代替している自治会の機能も低下しつつある。このような現状の中で、地域づくりを進めていくには、地方自治体の強力なバックアップが求められる。地方自治体においては、住民活動を支える社会資源として、ヒト・モノ・カネに関する情報を明確に示しているところもある。ヒトは参加者、モノは場所、カネは費用と置き換えられる。参加者には、住民だけでなく専門家・専門職も必要である。

つまり、重層的支援体制整備事業の推進においては、地方自治体が、事業予算を確保したうえで、地域づくり事業に求められる居場所の確保やCSWを担える人材の派遣をしていかなければならないと考える。場所については、公共施設の活用のほか、民間家屋等の借り上げなども含まれる。CSWを担える人材については、社会福祉協議会の社会福祉士をはじめ、既存の相談支援機関のソーシャルワーカーが地域づくりに関与できるような予算措置が求められる。そして、先述したとおり、忘れてはならない専門職として、自治体保健師がいる。福祉専門職を採用していない自治体においても保健センターや健康保健福祉担当部署には、必ず配置されている。自治体保健師は、住民の健康増進活動のため、地域担当制とされている自治体もある。保健師は、地域アセスメントに基づいた健康づくりはもちろんのこと、住民同士が集まれるサロンづくりや地域イベントの企画などを通じた地域の組織化にも深くかかわっている。

このような自治体の保健師の業務実践は、まさにCSWの実践といえる。地方自治体は、重層的支援体制整備事業の推進において、保健師を地域づくりを担う専門職の一職種として、小・中学校圏域ごとに配属すべきと考える。

Ⅶ. おわりに

2023年度において、重層的支援体制整備事業に取り組んでいるのは、189自治体である(2022年11月時点)。社会福祉法第106条の4第2項に規定された各号のうち、第1号の相談支援及び第3号の地域づくりは、介護、障害、子ども、生活困窮の各領域において、既に事業化されている。しかし、第2号の参加支援、第4号アウトリーチ等を通じた継続的支援、第5号多機関協働、第6号支援プランの作成は、新規事業である。このため、未だ事業開始を躊躇している市町村が多い状況にある。

地方分権を旗印に、基礎的自治体である市町村に権限移譲が行われ、市町村の実施責任は非常に大きくなっている。特に社会福祉に関する事務は、予算及び量ともに他の事務を大きく上回っている。このような状況の中で、国は、新たな支援体制として重層的支援体制の整備を求めている。筆者の居住地及び勤務地の自治体は、ともに、本事業に積極的に取り組んでいて、事業の実施状況等についての情報提供を受けている。担当ソーシャルワーカーの負担は相当なものであるが、支援対象者の中には、これまでの支援体制から漏れていた住民が支援つながったという事例もあり、重層的支援体制整備事業の必要性を改めて強く感じている。全国の自治体において、本事業が一刻でも早く取り組まれることを切に願っている。

注

- 1) 『保健医療福祉資格に共通して求められるコンピテンシー習得に向けた教育コンテンツに関する研究』が実施され、「地域包括ケアシステムの推進、療養の場の多様化が進む中で、地域との接続や協働の必要性が対人支援職種のなか

で高まっていること、そうしたなかで特に1年次もしくは2年次での地域・社会にかかわる教育設計には、従来と異なる教育手法を導入する必要」が確認されている。

- 2) 地区社協、市区町村社協の地区担当、地域包括支援センター、相談支援事業所、地域子育て支援拠点、利用者支援事業、社会福祉法人、NPO法人等。
- 3) アウトリーチによる支援を想定しているわけであるが、生活困窮者自立支援機関は、福祉事務所設置自治体に通常1カ所設置されている。このため、支援機関のソーシャルワーカーが地域に赴くより、地域からの情報提供により動くという体制づくりが求められる。
- 4) 斎藤は、賀川豊彦の代表作『乳と蜜の流るゝ郷』に登場する江東消費組合、柳田國男の造語とされている協働主義と自助主義を合成した「協同相助」のしくみ、ドイツのライファインゼンらの功績としての「協同組合」活動等を「共助」とそのルーツとして紹介している。
- 5) 行政の関与をすべて否定するものではなく、事業補助等を利用しながらも住民が主体となって地域振興を目指すものである。
- 6) 第4条では、地域福祉は、地域住民が行うとして、「地域住民」「社会福祉を目的とする事業を経営する者」及び「社会福祉に関する活動を行う者」を「地域住民等」と規定している。
- 7) 牧里は、CSWの実践主体としてSWerの業務独占を目指しているかどうかについては言及していない。

参考文献

- 藤井博志(2020)「第7章共生社会における官民協働の在り方—地域福祉の政策課をめぐって—」『共生社会創造におけるソーシャルワークの役割』上野谷加代子編著ミネルヴァ書房、133-147
- 萩沢友一(2023)「地域・まちづくりとボランティア」『ボランティア活動論』田中康雄・小口将典・竹下徹編著ミネルヴァ書房、123-132

- 神野直彦(2018)「地域福祉の「政策課」の検証—日本型社会福祉論から地域共生社会まで—」『社会福祉研究』第132号、21-28
- 川崎市(2015)『いっしょに歩けばだいじょうぶだいJOBセンター川崎市生活自立・仕事相談センターの実践』川崎市健康福祉局生活保護自立支援室編著
- 近畿弁護士連合会(2018)「第1章 生活困窮者自立支援法の制定と改正の経緯」シンポジウム 第1分科会『自治体は生活困窮者を救えているか～機関連携の現状と課題～』第30回近畿弁護士会連合会人権擁護大会シンポジウム(2018.11.30 於大阪)
- (http://www.kinbenren.jp/symposium/report_2018-11-30/01-181130_jinken-1_P19-24.pdf2023.12. 8)
- 厚生労働省(2019)、「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)」最終とりまとめ(<https://www.mhlw.go.jp/content/12602000/000581294.pdf>2023.12.11)
- 厚生労働省(2020)『「地域共生社会」の実現に向けて』(<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000184346.html>2023.10.30)
- 厚生労働省(2021)「重層的支援体制整備事業における各事業の概要」『重層的支援体制整備事業について』厚生労働省地域共生社会のポータルサイト(<https://www.mhlw.go.jp/kyouseisyakaiportal/jigyou/2023.12.10>)
- 牧里毎治(2023)「包括的支援体制とコミュニティソーシャルワーク」『ソーシャルワーク研究』Vol. 1 No. 1、5-17
- 中田雅美(2022)「第6章地域共生社会に向けた包括的支援体制」『地域福祉と包括的支援体制』橋本有理子・家高将明・種村理太郎編著ミネルヴァ書房、82-98
- 齊藤弥生(2020)「『共助』再考とニュー・パブリック・ガバナンス」『共生社会創造におけるソーシャルワークの役割』上野谷加代子編著ミネルヴァ書房、37-64
- 山村靖彦(2021)「第5章地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制」『入門地域福祉と包括的支援体制』河村匡由編著ミネルヴァ書房、161-188

The Role of Local Governments in the Comprehensive Support System Development Project to Realize a Community-Based Society

Mitsunori UCHIDA

Abstract:

This study aims to examine the issues concerning the institutionalization of the Comprehensive Support System Development Project, in order to realize a community-based society as well as to assess the role of local governments in its implementation. First, the study outlines the background of the institutionalization of the project in terms of realizing a community-based society in conjunction with amendments to various laws. Next, I reviewed previous research. Then, with the use of case studies, the study investigates the practices of counseling support offices within the project, verifying how they implement the functions listed in Article 106-4, Paragraph 2 of the Social Welfare Act. The results showed that the practices of the counseling support office involves various roles, including identifying those who require support (outreach) in social work practices, initiating counseling support, providing support for participation, supporting community development and offering opportunities for continued accompanied support through collaborative activities arranged across multiple agencies. However, carrying out community development while providing individual support is challenging, and requires powerful backing from local governments. As one possible solution, this study suggests appointing public health nurses as community social workers, and becoming the key figures in community development within the framework of the Comprehensive Support System Development Project.

Key Words : continued accompanied support, community development, public health nurses, community social workers